KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN YÖNÜ ve ETKİLERİ

13. KAYFOR
Kamu Yönetimi Kongresi

Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

Editörler

M. Akif ÇUKURÇAYIR
Hacer Tuğba EROĞLU
Hayriye SAĞIR
Mücahit NAVRUZ

Bildiri Kitabı

15-17 Ekim 2015

KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN YÖNÜ ve ETKİLERİ

13. KAYFOR
Kamu Yönetimi Kongresi

Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

15-17 Ekim 2015

Editörler

M. Akif ÇUKURÇAYIR
Hacer Tuğba EROĞLU
Hayriye SAĞIR
Mücahit NAVRUZ

Bildiri Kitabı

KONYA - OCAK - 2016

KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN YÖNÜ ve ETKİLERİ

13. KAYFOR
Kamu Yönetimi Kongresi

Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

15-17 Ekim 2015

ISBN: 978-605-66094-0-4

©Her hakkı saklıdır. Bu kitabın tamamı ya da bir kısmı, yazarlarının izn iolmaksızın, elektronik, mekanik, fotokopi ya da her hangi bir kayıt sistemi ileçoğaltılamaz, yayınlanamaz, depolanamaz.

Bu kitaptaki bilgilerin her türlü sorumluluğu yazarlarına aittir.

Editörler

M. Akif ÇUKURÇAYIR
Hacer Tuğba EROĞLU
Hayriye SAĞIR
Mücahit NAVRUZ

KONYA - OCAK - 2016

KURULLAR

ONUR KURULU

Muammer EROL, Konya Valisi
Tahir AKYÜREK, Konya Büyükşehir Belediye Başkanı
Prof. Dr. Hakkı GÖKBEL, Selçuk Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Ruşen KELEŞ
Prof. Dr. Eyüp İSBİR
Prof. Dr. Korel GÖYMEN

HAKEM KURULU

Prof. Dr. Abdullah YILMAZ (Balıkesir Üniversitesi)
Prof. Dr. Adalet BAYRAMOĞLU ALADA (İstanbul Üniversitesi)
Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN (Sütçü İmam Üniversitesi)
Prof. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN (Ankara Üniversitesi)
Prof. Dr. Ayşegül MENGİ, (Ankara Üniversitesi)
Prof. Dr. Bayram Coşkun (Alpaslan Üniversitesi)
Prof. Dr. Bekir PARLAK (Uludağ Üniversitesi)
Prof. Dr. Berkan DEMİRAL (Trakya Üniversitesi)
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ (Medeniyet Üniversitesi)
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ (Gelişim Üniversitesi)
Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ (Hacettepe Üniversitesi)
Prof. Dr. Fatih YÜKSEL (Ondokuz Mayıs Üniversitesi)
Prof. Dr. Halil İbrahim AYDINLI (Sakarya Üniversitesi)
Prof. Dr. Hamit PALABIYIK (Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi)
Prof. Dr. Hamza ATEŞ (Medeniyet Üniversitesi)
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK (Gazi Üniversitesi)
Prof. Dr. Hüseyin GÜL (Süleyman Demirel Üniversitesi)
Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR (Pamukkale Üniversitesi)
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN (TODAİE)
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ (Gazi Üniversitesi)
Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR (Selçuk Üniversitesi)
Prof. Dr. Murat OKÇU (Süleyman Demirel Üniversitesi)
Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN (Celal Bayar Üniversitesi)
Prof. Dr. Musa EKEN (Sakarya Üniversitesi)
Prof. Dr. Nagehan Talat ARSLAN (Cumhuriyet Üniversitesi)
Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ (Gazi Üniversitesi)
Prof. Dr. Önder KUTLU (Necmettin Erbakan Üniversitesi)
Prof. Dr. Selma KARATEPE (İnönü Üniversitesi)
Prof. Dr. Turgay UZUN (Muğla Üniversitesi)
Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN (Hacettepe Üniversitesi)
Prof. Dr. Uğur YILDIRIM (Kahramanmaraş Sütçüimam Üniversitesi)
Prof. Dr. Veysel EREN (Mustafa Kemal Üniversitesi)
Prof. Dr. Yakup BULUT (Mustafa Kemal Üniversitesi)

Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN (Dokuz Eylül Üniversitesi)
Prof. Dr. Ahmet YATKIN (Fırat Üniversitesi)
Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ (Adnan Menderes Üniversitesi)
Doç. Dr. Sevim BUDAK (İstanbul Üniversitesi)
Doç. Dr. Menaf TURAN (Yüzüncüyıl Üniversitesi)

DÜZENLEME KURULU

Prof. Dr. Adem ÖĞÜT
Prof. Dr. Önder KUTLU
Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR (Düzenleme Kurulu Başkanı)
Doç. Dr. Mehmet GÖKÜŞ
Doç. Dr. H. Tuğba EROĞLU
Doç. Dr. Hülya EŞKİ UĞUZ
Doç. Dr. Ali ŞAHİN
Doç. Dr. Elif ÇOLAKOĞLU
Yrd. Doç. Dr. Erdal BAYRAKÇI
Yrd. Doç. Dr. Hayriye SAĞIR
Yrd. Doç. Dr. H. Alpay KARASOY
Yrd. Doç. Dr. Handan ERTAŞ
Yrd. Doç. Dr. Yeliz POLAT
Yrd. Doç. Dr. A. Arda YÜCEYILMAZ
Yrd. Doç. Dr. Mustafa KOCAOĞLU
Yrd. Doç. Dr. Sefa USTA
Öğr. Gör. Rıfat KARAKOÇ
Öğr. Gör. Aysun YEMEN
Öğr. Gör. Esra Çelebi ZENGİN
Öğr. Gör. Sami ALDUR
Arş.Gör. Alaaddin BAŞODA
Arş. Gör. H. Selahattin GEZİCİ
Arş. Gör. Mücahit NAVRUZ
Arş. Gör. Yasin TAŞPINAR
Arş. Gör. Rukiye SAYGILI
Arş. Gör. Z. Songül GÖKSEL
Arş. Gör. Müge ÖZDEMİRAY
Arş. Gör. Zehra ÖZKAN
Arş.Gör. Selçuk ASLAN
Arş. Gör. Abdullah ÖZÇELİK
Arş. Gör. Enes YALÇIN

KAYFOR-13 SEKRETERYA

Doç. Dr. H. Tuğba EROĞLU
Yrd. Doç. Dr. Hayriye SAĞIR
Arş.Gör. Yasin TAŞPINAR
Arş.Gör. Mücahit NAVRUZ
Arş.Gör. Z. Songül GÖKSEL
Arş. Gör.H. Selahaddin GEZİCİ
Arş. Gör. Zehra ÖZKAN

SUNUŞ

KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN YÖNÜ VE ETKİLERİ adlı bildiriler kitabı, 13. Kamu Yönetimi Forumu'nda sunulan bildirilerin derlenmesinden oluşmaktadır. 15-17 Ekim 2015 tarihinde Selçuk Üniversitesi İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü ev sahipliğinde gerçekleştirilen forum, geniş bir katılımla, etkin ve verimli bir biçimde sonuçlandı. Toplantı sonunda bir "KAYFOR Sonuç Bildirgesi" kamuoyu ile paylaşıldı. Yerel yönetim mülki idare tartışmalarından bilişim teknolojileri ve kamu yönetimi konularına kadar hemen her alanda önemli bildiriler sunuldu.

Kamu yönetimi bilimi, devlet bilimidir. Devletin varlığı, örgütlenmesi, işlevleri, hukuku, etki alanları, dönüşümü, demokratikleşmesi, siviltoplum ilişkileri, aktörleri, paydaşları, maliyesi, bürokrasisi, yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkileri, küresel sistemle etkileşimi vs. kamu yönetimi biliminin ilgi alanı içerisinde yer almaktadır.

Değişmeyen tek şey değişimdir. Küreselleşme çağında, bu cümle herkesin parolası haline geldi. Tarık Zafer Tunaya "teknolojik ilerlemelerin" bilimsel, toplumsal, yönetsel ve siyasal evrime nasıl etki ettiğini anlatırken diyor ki, insanlık tarihi boyunca "Pişkin tuğladan ilk buhar makinesine geçiş onbin yılda gerçekleşmiştir… Elektrik santralinden atom piline sadece kırk yılda varılmıştır... İdeolojiler ne kadar çeşitli ve farklı olsalar bile bu gelişmelerin önünde değil, peşindedirler. Teknoloji, sosyal bilimleri geride bırakmıştır."

1980'lerden sonra kamu yönetimi sarsıcı bir değişim süreci yaşamaya başladı. Bazı ülkeler geleneksel kurumlarını ve işleyişlerini koruyarak değişirken, bazıları da köktenci değişimler yapmayı tercih ettiler. Bütün bu konuların KAYFOR 13'te kamu yönetimi ile ilgilenen uzmanlar, akademisyenler ve paydaşlar tarafından tartışılması, kamu politikalarının belirlenmesinde mutlaka yol ve yön gösterici olacaktır. Türkiye'nin önemli sosyal ve ekonomik merkezlerinden olan Konya'da geniş katılımlı ve verimli bir kamu yönetimi toplantısı ile Türk kamu yönetimi paydaşlarının bir araya getirilmesi ve kamu yönetimin güncel, kuramsal ve uygulamaya ilişkin sorunlarının tartışılması amaçlanmıştır. Uzun erimli çabalar, birtakım eksiklerine karşın verimli bir etkinliğin gerçekleşmesini sağlamıştır.

KAYFOR 13'te tartışılan temel konular:

1. Ne kadar merkezileşme, ne kadar yerelleşme?
2. Kamu yönetiminde gelenekselleşme, kurumsallaşma, değişim
3. Mülki idarenin sorunları ve geleceği

4. Kamu yönetimi ve denetim
5. Kamu yönetimi ve şeffaflık (açık yönetim (open government) vs.)
6. Kamu politikaları üretiminde paydaşlar, etkinlik, sorunlar
7. Yerel yönetimlerin etkinlik, verimlilik, demokratiklik sorunları
8. Kamu yönetiminde idari kapasite sorunu
9. Kamu yönetiminde standartlaşma, ölçme ve değerlendirme sorunları
10. Yurttaş odaklı bir kamu yönetimi mümkün mü?
11. Kamu yönetiminin biçimlenmesinde üniversitelerin rolü
12. Türk kamu yönetimi çağdaş kamu yönetiminin neresinde?
13. Küreselden kopmadan özgün modeller üretilebilir mi?
14. Kamu personel politikaları ve sorunlar
15. Bilişim teknolojileri ve kamu yönetimi

Kamu yönetimi alanında ısrarla sürdürülmesi gereken bir etkinlik olarak KAYFOR 13, Türkiye'nin en büyük kamu yönetimi toplantısı niteliğiyle amaçlandığı bir biçimde sonuçlanmıştır. Bu toplantı birçok yeniliklere ve uygulamalara da kapı aralamıştır. Onlardan birisi de elinizde olan bildiriler kitabıdır. KAYFOR tarihinde ilk kez açık erişimi olan bir e-kitap çalışması olarak bildiriler derlenmiştir. Bu şekilde sanırım, büyük emek ve çabalarla hazırlanan akademik çalışmalar, ilgililerine daha kolay ulaşabilecek ve yaygın etkisi güçlenecektir.

Selçuk Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü öğretim elamanlarına, düzenleme kuruluna, bilim kuruluna ve KAYFOR 13 sekreteryasına; etkinliğe katkı sağlayan merkezi yönetim, yerel yönetim, STK ve özel sektör temsilcilerine; emek veren değerli öğrencilerimize KAYFOR 13'e olan katkılarından dolayı şükranlarımı sunuyorum. Büyük zorluklar, engeller, sorunlar ve sınırlı bir kadro ile Türkiye'nin saygın akademisyenlerinin, uzmanlarının, kamu yönetimi paydaşlarının bir araya geldiği önemli bir etkinliğin somut ürünü olarak "Bildiriler Kitabı"nı sizlerin yararlanmasına sunmaktan büyük bir onur ve kıvanç duyduğumu belirtmek istiyorum.

Katkısı olan herkese teşekkürler, sevgiler, saygılar…

Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR,
KONYA, Aralık, 2015

İÇİNDEKİLER

KAMU YÖNETİMİ EĞİTİMİNDE KADIN AKADEMİSYENLERİN ROLÜ
Gülçin EROKSAL ÜLGER 2

TANZIMAT VE CUMHURIYET DÖNEMLERINDE İDARI REFORMLARIN HAZIRLANMASI SÜRECINDE KATILIMCILIK ANLAYIŞI
Mustafa İLHAN 15

AVRUPA VE RUSYA İKİLEMİNDE POST-SOVYET UKRAYNA'DA DEVLET GELENEĞİNİN KURUMSALLAŞMA SORUNU ÜZERİNE BİR İNCELEME
Sedat ÇOBANOĞLU 27

AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL POLİTİKASININ TÜRK KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİNE ETKİSİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER
Yıldız ATMACA, Hayriye SAĞIR 40

2004 SONRASI TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE YAŞANAN DEĞİŞİKLİKLER
İbrahim Ethem TAŞ, Hatike KOÇAR, Ömer ÇAMUR 60

NEO-LİBERALİZM EKSENİNDE 2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE'NİN YEREL -YÖNETİM POLİTİKASININ ANALİZİ
Handan YILDIRIM 77

BAŞKANLIK SİSTEMİ VE TÜRKİYE
Mustafa DEMİRKOL, Kübra DEMİRKOL 94

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN İTİCİ GÜCÜ: 2001 VE 2008 KRİZLERİ
İlkay TOSUN 104

YERELDEN EVRENSELE FARKLI BİR KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI: JAPON KAMU YÖNETİMİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME
Hamit UÇMAN 120

AB KOŞULLULUĞUNUN TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINA YANSIMASI
Kübra ÖZTÜRK 135

POSTMODERN KAMU YÖNETİMİNİN KURAMSAL TEMELLERİ
Kadir Caner DOĞAN 149

6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR YASASININ İL YÖNETİMİ VE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE OLAN ETKİ VE YANSIMALARI
Muammer SÖNMEZ 164

KÜRESELLEŞME, YERELLEŞME VE YEREL ÖZERKLİK ÜÇGENİNDE VE 6360 SAYILI KANUN KAPSAMINDA TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARENİN GELECEĞİ
Konur Alp DEMİR, Hikmet YAVAŞ 177

VİZYONER LİDERLİK AÇISINDAN KAYMAKAMIN YEREL HİZMET KALİTESİNE ETKİSİ ARKİKARAAĞAÇ İLÇE BELEDİYESİ ÖRNEĞİ
İlker GÜNDÜZÖZ, Kamil Ufuk BİLGİN 190

TÜRK YEREL YÖNETİM SİSTEMİ'NDE YENİ BİR KURUM: YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI
Hikmet KURAN 207

YÖNETSEL COĞRAFYA AÇISINDAN TÜRKİYE'NİN MÜLKİ İDARE BÖLÜMLERİ VE KAVRAMSAL SORUNLAR
Ali ÖZÇAĞLAR 219

COĞRAFİ ALANIN TANIMLANMASI SORUNU: YERELLEŞME BAĞLAMINDA MÜLKİ İDAREDEN KOPUŞ ÜZERİNE KAVRAMSAL BİR İNCELEME
Konur Alp DEMİR 236

MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN DÜNYADAN ÖRNEKLERLE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZİ
Önder KUTLU, H. Salahaddin GEZİCİ, Sema Müge ÖZDEMİRAY 256

GELENEKSEL TEFTİŞ ANLAYIŞINDAN İÇ DENETİME KAMUDA DEĞİŞEN DENETİM ANLAYIŞI: İÇ DENETİM FAALİYETİNİN KATMA DEĞERİ VE AÇMAZLARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME
Erkan ARSLAN, Fatih GÜRSES, ... 271

İDARENİN KAMU DENETÇİSİ ARACILIĞIYLA DENETLENMESİ: FRANSA VE TÜRKİYE ÖZELİNDE MUKAYESELİ BİR İNCELEME
Hüseyin GÜL, Ramazan KILIÇ 291

KAMU İÇ KONTROL SİSTEMİNDE STANDARTLAŞMA: COSO MODELİ VE UYGULAMADAKİ GÖRÜNÜMÜ
Şeyma EŞKİ ÇAYLAK 325

İHBARCILIK (WHISTLEBLOWING) VE ALGILANAN ÖRGÜTSEL DESTEK ARASINDAKİ İLİŞKİNİN İNCELENMESİNE YÖNELİK BİR KAMU KURUMUNDA ARAŞTIRMA
Hakan CANDAN, Tuba Perihan KAY 343

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN 2 YILLIK DENETİM PRATİĞİ EKSENİNDE KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ
Ali BALKAN 369

ABD FEDERALKAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK VE DENETİM İLİŞKİSİ
İbrahim AVCI 388

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN ŞEFFAFLIĞI ÜZERİNE AÇIK YÖNETİM ORTAKLIĞI BİLDİRİSİNİN ETKİLERİ
Ahmet YATKIN, Firdevs KOÇ 413

BELEDİYELERDE ŞEFFAFLIK: KAHRAMANMARAŞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ
Ahmet Hamdi AYDIN, Ömer ÇAMUR, Hatike KOÇAR 424

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANLIĞI GEREKLİ MİDİR?
Mustafa KOCAOĞLU, Çiğdem AKMAN 437

ÜNİVERSİTELERDE İÇ DENETİMİN ETKİNLİĞİ: KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ
Sadegül ÖZCAN 455

KAMU DENETİM SİSTEMİNDE DEĞERLENDİRME (EVALUATION)
Yusuf SOYUPEK 469

KAMU YÖNETİMİNDE HESAP VEREBİLİRLİK MEKANİZMASI OLARAK OMBUDSMANLIK KURUMU: ALMANYA ÖRNEĞİ
Sefa USTA, Abdulvahap AKINCI 481

KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS PARADOKSU
Ömer Faruk BİLBAY, Veysel EREN 498

KAMU YÖNETİMİNDE DÖNÜŞÜM İÇİN DENETİMİN ÖNEMİ VE İŞLEVLERİ
H. Ömer KÖSE 515

KAMU GÜCÜNÜN DENETİMİNDE DEĞİŞİMİN YÖNÜ: İÇ GÜVENLİK TEŞKİLATLARININ SİVİL GÖZETİM VE DENETİMİ
Hidayet TAŞDÖVEN 535

KAMU YÖNETİMİNDE VERİMLİLİK: AKSARAY İL MÜDÜRLÜKLERİNDE BİR UYGULAMA
Oktay ALKUŞ 547

KAMU POLİTİKASI BAKIŞ AÇISINDAN SELÇUKLU VE OSMANLI DEVLETLERİNDE HÜKÜMDAR-DANIŞMAN İLİŞKİSİ ÜZERİNE
Cenay BABAOĞLU, Mete YILDIZ 561

KARDEŞ ŞEHİR UYGULAMALARININ YEREL POLİTİKA TRANSFERİNE ETKİSİ: ALANYA-GLADBECK ARAŞTIRMASI
M. Kemal ÖKTEM, Volkan GÖÇOĞLU, Şebnem TUNÇ 574

DEĞİŞEN KAMU YÖNETİMİ DÜZENİNDE TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİ SORUNLARINA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ
Abdullah TURAN 595

KAMU İHALE KURUMU İLE DİĞER KURUMLAR ARASINDAKİ YETKİ GEÇİŞMELERİ, MUHTEMEL YETKİ ÇATIŞMALARI VE ÖZERKLİĞE SEKTELER
Ayşegül SAYLAM, Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN Abdullah KORKMAZ 624

ERZURUM'DA MÜLTECİ OLMAK…
Elif ÇOLAKOĞLU, Gökçe GÖK 636

TÜRKİYE'DE DÜŞÜNCE KURULUŞLARININ KAMU POLİTİKASI SÜREÇLERİNDEKİ ROLÜ VE ETKİSİ
Hüseyin GÜL, Aysun YEMEN 656

YEREL YÖNETİMLERDE SOSYAL SORUMLULUK KAPSAMINDA SOSYAL BELEDİYECİLİĞİN DEĞİŞİMİ (TOKAT BELEDİYESİ ÖRNEĞİ)
Ahmet GÜVEN, Çağatay ALAN 683

YAŞ VE CİNSİYETİN SİYASİ PARTİ YÖNETİMLERİNE YANSIMASI: KİLİS KENT ÖRNEĞİ
Ali Fuat GÖKÇE, Ahmet TUNÇ, Hatice ERAYMAN 698

YERELLEŞME VE MERKEZİLEŞME EKSENİNDE, TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI
Ahmet TUNÇ, Ali Fuat GÖKÇE, Bayram ÖZBEY 716

DEVLET MEMURLARI AÇISINDAN GÖREVDE YÜKSELME VE ATAMALARDA MEMUR SENDİKALARININ ETKİSİ: SİVAS İLİ ÖRNEĞİ
Mustafa SARMAN 734

FARKLI BİR ÖZELLEŞTİRME ÖNERİSİ: VERGİLEME SÜRECİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ – GAYRİMENKUL SERMAYE İRADI

VERGİLEME SÜRECİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ
İdris SARISOY 748

KAMU YÖNETİMİNDE GEÇİCİ KORUMA REJİMİ VE YAKIN GELECEKTE TÜRK KAMU GÜVENLİĞİNDE POTANSİYEL BİR SORUN OLARAK: SURİYELİ MÜLTECİLER
Mehmet GÜNEŞ 762

YEREL SOSYAL POLİTİKA UYGULAMALARINDA ETKİNLİK: YEREL YÖNETİMLER ARASI HİZMET BÖLÜŞÜMÜ SORUNSALI
Eylül BAYRAKTAR, Miray ÖZDEN, İlker ŞAHİNOĞLU 787

KAMU'DA SAĞLIK HİZMETLERİNDE KÜRESEL DÖNÜŞÜM ÇALIŞMALARINA ÖZGÜN BAKIŞ MÜMKÜN MÜ?: TÜRKİYE ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME
Burhanettin COŞKUN 810

YÜKSEK TEKNOLOJİLİ SANAYİ YAPISINA DÖNÜŞÜMDE ÜNİVERSİTELERİN ENTELEKTÜEL SERMAYESİNİN ROLÜ
Fikret MAZI, Sebahat ÖZKAN 821

TÜRKİYE'DE YENİ BÖLGESELLEŞME YAKLAŞIMI ÇERÇEVESİNDE YÖNETİŞİM UYGULAMALARI: TEKNOLOJİ GELİŞTİRME BÖLGELERİ VE KALKINMA AJANSLARI ÖRNEKLERİ
Meryem Çakır KANTARCIOĞLU, Erol Uğraş ÖÇAL, İmren Pınar DÜLGAR 839

KAMUDA BİR İSTİHDAM MODELİNE DÖNÜŞEN ALT İŞVERENLİK
Muzaffer KOÇ 853

UZAKTAN ALGILAMA TEKNİĞİ KULLANILARAK ÇEVRESEL SORUNLARIN TESPİTİ VE İZLENMESİ: MANİSA ÖRNEĞİ
Fatih IŞIK, Uluç ÇAĞATAY 879

TÜRKİYE'DEKİ YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARINDA CAM TAVAN SENDROMUNUN KADINLAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ
Hava TAHTALIOĞLU 892

AFET YÖNETİMİNDE TOPLUMUN YERİ: HATAY'DA BİR UYGULAMA
Yakup BULUT, Mehmet KARA 917

NE DEVE NE KUŞ, BİR TAŞLA İKİ KUŞ: YENİ REFAH REJİMİ VE YENİ KAMU YÖNET-İŞ-İMİ BAĞLAMINDA SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI
Bediz YILMAZ 938

İDARİ KAPASİTE VE TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİMDE HAZIR BULUNUŞLULUK ÜZERİNE
Uğur YILDIRIM, Soner AKIN, Yeter ÇIÇEK 959

YÜKSEKÖĞRETİMDE YENİ BİR YÖNETİM MODELİ ÖNERİSİ
Oktay ALKUŞ 980

BİR KAMU POLİTİKASI UYGULAMASI OLARAK SAĞLIKTA DÖNÜŞÜM VE SOSYAL DEVLET
Düriye TOPRAK, Serpil AĞCAKAYA, Hüseyin GÜL 998

KAMU HİZMETİ SUNUMUNDA İDARİ YÜKLERİN HESAPLANMASI: SATNDART MALİYET MODELİ VE İKİNCİ EL ARAÇ TESCİL İŞLEMLERİ ÖRNEĞİ
Aslan AVŞARBEY 1031

SİYASAL İKTİDAR VE BÜROKRASİ ARASINDAKİ UYUM VEYA ÇELİŞKİNİN GÖRGÜL OLARAK KANITLANABİLİRLİĞİ ÜZERİNE BİR DENEME
Recep AYDIN, Levent DEMİRELLİ 1054

KAMU PERSONELİ SINAVI GELİŞİM TARİHİ VE ÇİN ÖRNEĞİ
Gulisareayı TUOHETİ 1075

YENİ BİR ÇEVRE POLİTİKASI ARACI OLARAK SU AYAK İZİ
Gülfidan AKYÜZ, Gürdal TUT 1086

AFET YÖNETİMİNDE TATBİKATLARIN YERİ VE ÖNEMİ
Hikmet YAVAŞ, Hüseyin KOÇAK 1098

TÜRK YÖNETİM KÜLTÜRÜNDE DEVLET BABA ANLAYIŞINDAN YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINA
İsmail KAYAR, Salih Ziya KUTLU 1115

POLİTİKA METİNLERİNDE STANDART ARAYIŞI
Eyyup G. İSBİR, Hatice ALTUNOK, Ömer ÖZKAYA 1131

YÖNETİM SÜREÇLERİNDE KARAR VERMEYİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER: BURDUR ÖRNEĞİ
Sezai ÖZTOP, Mustafa LAMBA, Kürşat ÖZDAŞLI 1144

KÜRESEL BİR SORUN OLARAK GÖÇ: TÜRKİYE'DE SURİYELİ SIĞINMACI KRİZİ VE GÖÇ POLİTİKASININ YÖNETİŞİMİ
Şaban TANIYICI, Selçuk KAHRAMAN 1154

KÖYLERE SUNULAN KAMU HİZMETLERİNİN NİTELİK VE NİCELİĞİ: KÜTAHYA İLİ ÖRNEĞİ
Yusuf UYSAL, Mehmet MECEK 1169

ÇAĞDAŞ YEREL YÖNETİM İLKELERİ BAKIMINDAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSLERİNİN DURUMU: SAMSUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ
Ahmet MUTLU 1184

EĞİTİM KURUMLARI ve BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAR HAKKINDA BAZI TESPİTLER
Adem ESEN 1202

ÜNİTER YAPIDA MERKEZİYET VE ADEM-İ MERKEZİYETİN UYUMU
Mahmut BOZAN 1212

YEREL YÖNETİMLERDE VERİMLİLİĞİ SAĞLAMADA KOORDİNASYONUN ROLÜ: KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ
Belgin UÇAR KOCAOĞLU, Selçuk KAHRAMAN 1229

YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİNDE KALKINMA AJANSLARI VE YEREL YÖNETİMLER İLİŞKİSİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME
Aysun YEMEN, Murat OKÇU 1243

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE REFORM (MU?): MAHALLE MUHTARLARININ HİZMET KALİTESİ ALGISI IŞIĞINDA HATAY ÖRNEĞİ
Hakan CANDAN, Arzu MALTAŞ 1262

YEREL YÖNETİMLERİN ETKİNLİĞİNDE YÖNETİŞİMİN ÖNEMİ: JEOTERMAL KAYNAKLAR BAĞLAMINDA SİMAV BELEDİYESİ VE ZORLU ENERJİ İLİŞKİLERİ ÖRNEĞİ
Tahsin GÜLER 1275

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE YÖNETSEL VE MALİ DEĞİŞİM: ÖZERKLİKTEN SÖZ-ERKLİĞE DOĞRU 6360 SAYILI KANUN
Esra SİVEREKLİ, Aylin KIRCI DUMAN 1289

MAHALLE YÖNETİMİNİN KENTSEL SORUNLARIN GİDERİLMESİNDEKİ ROLÜ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI
Yüksel KOÇAK 1303

6360 SAYILI YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YASASININ ETKİLİLİĞİNİN ÖLÇÜLMESİ: MALATYA ÖRNEĞİ
Şafak KAYPAK, Vedat YILMAZ 1326

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE KURUMSAL KABİLİYET VE KAPASİTESİ
Ali ŞAHİN, Adnan SÖYLEMEZ, Ömer Faruk TEKİN, Yasin TAŞPINAR 1348

YEREL YÖNETİMLERDE ETKİNLİK VE DEMOKRASİ ÇIKMAZI
Hatun KORKMAZ 1358

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİS ÜYELERİNİN SOSYO-EKONOMİK PROFİLLERİNİN İNCELENMESİ: MANİSA BŞB ÖRNEĞİ
Güven ŞEKER, Mustafa ÖKMEN, Emine Ülkü Sercan 1370

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSLERİ VE YEREL SİYASET
Erbay ARIKBOĞA 1381

YEREL ÖLÇEKTE SİYASAL KATILIM VE TEMSİLİYET AÇISINDAN ADANA KENT KONSEYİ
Aygül KILINÇ 1396

KATILIM VE ETKİNLİK BOYUTLARI AÇISINDAN KENT KONSEYLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ: TRABZON BÜYÜKŞEHİR KENT KONSEYİ ÖRNEĞİ
Abdullah UZUN, Suna Ersavaş KAVANOZ 1414

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ VE 6360 SAYILI YASANIN GETİRDİĞİ DEĞİŞİM: KONYA ÖRNEĞİ
Ömer Faruk TEKİN, Adnan SÖYLEMEZ 1435

6360 SAYILI KANUN KAPSAMINDA KAPATILAN GEYİKLİ VE SÖĞÜTLÜ BELDE BELEDİYELERİNDEKİ YEREL VATANDAŞLARIN YENİ YAPIYA İLİŞKİN ALGI VE TUTUMLARINA İLİŞKİN BİR ARAŞTIRMA
Abdullah UZUN, Çağrı D. ÇOLAK 1450

KÖYLERİN MAHALLEYE DÖNÜŞÜM KARARININ ETKİLERİNİ BELİRLEMEYE YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA: MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ
Mustafa ÖKMEN, Uluç ÇAĞATAY, Ahmet UÇAR, Recep ARSLAN 1475

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNDE KARAR ALMA SÜRECİNDE ETKİNLİK VE VERİMLİLİK PROBLEMİ: HATAY ÖRNEĞİ
Veysel EREN, Vedat YILMAZ 1488

6360 SAYILI KANUN SONRASI YEREL HİZMETLERİN SUNUMUNDA ETKİNLİK
Murat OKCU, Hüseyin ÖZGÜR, Nilüfer NEGİZ, Pınar SAVAŞ YAVUZÇEHRE, Gökçen KILINÇ ÜRKMEZ, Elvettin AKMAN, Çiğdem AKMAN 1508

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR MODELİNE YÖNELİK ELEŞTİRİLER: YAPISAL-İŞLEVSEL VE TARİHSEL BİR İNCELEME
Refik YASLIKAYA, Fatma ÖKDE 1528

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BANKACILIĞININ DÖNÜŞÜMÜ
Eymen NAMAZCI 1559

MERKEZİLEŞME/YERELLEŞME – KATILIMCI DEMOKRASİ İLİŞKİSİ BAĞLAMINDA MERKEZİ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA GÖREV VE YETKİ PAYLAŞIMINA İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR: KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ
Mehmet TAN 1580

30 MART 2014 YEREL SEÇİMLERİ ÖRNEĞİNDE YEREL SEÇİMLERDE KİMLİK
Tuğba YOLCU, M. Fatih Bilal ALODALI 1607

KADINLARIN YEREL SİYASETE KATILIMINI ETKİLEYEN UNSURLAR VE KATILIMIN SONUÇLARI: ELAZIĞ, GAZİANTEP VE SİİRT KENTİ ÖRNEKLERİ
Hazal OĞUZ, Nilay YAVUZ 1619

TÜRKİYE'DE BELEDİYE BAŞKAN YARDIMCILIĞI
Nur ŞAT 1641

6360 SAYILI KANUN ve MUĞLA ÖRNEĞİ
Gözde Müşerref GEZGÜÇ, Ceray ALDEMİR, Turgay UZUN 1664

GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNDEN MODERN KAMU YÖNETİMİNE GEÇİŞTE "KADIN BELEDİYECİLİĞİ"
Ayça YIKILMAZ 1685

BEŞ FAKTÖRLÜ MODEL İLE BELEDİYE PERSONELİNİN KİŞİLİK ÖZELLİKLERİNE BİR BAKIŞ: SİNOP BELEDİYESİ ÖRNEĞİ
Cuma YILDIRIM, Fatih YÜKSEL 1700

YERELLEŞMENİN NERESİNDEYİZ? AVRUPA ÜLKELERİ İLE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ
Seda ÇANKAYA, Esra CEBECİ 1719

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİR HİZMETLER ÜRETMESİNDE KURUMSAL SOSYAL SORUMLULUĞUN YERİ VE ÖNEMİ
Salih Börteçine AVCİ, Fethullah UÇAN, Lokman ŞAHİN, Önder BARLI 1741

6360 SAYILI YASA İLE KÖY YÖNETİMİNDEN MAHALLE YÖNETİMİNE GEÇİŞ SONRASI ETKİN HİZMET SUNUMUNA İLİŞKİN MUHTARLARIN GÖRÜŞÜ: SİLİFKE KÖYLERİ ÖRNEĞİ
Hakan ALPTÜRKER, Mehmet GÖKÜŞ 1753

YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN OLUŞUMU VE HİZMET KALİTESİNE ETKİSİ: BİR VAKA ÇALIŞMASI
Burak HERGÜNER 1768

YEREL DEMOKRASİ BAĞLAMINDA KENT KONSEYLERİNİN İŞLEVİ: BAYRAMPAŞA VE KADIKÖY KENT KONSEYİ ÖRNEĞİ
Hülya KÜÇÜK 1779

MALİ DESANTRALİZASYON BAĞLAMINDA İDARELER ARASI KAYNAK PAYLAŞIMI VE MALİ ÖZERKLİK
Mutlu YORULDU, Nilüfer ZEYBEK YORULDU 1801

6360 SAYILI KANUN KAPSAMINDA BELEDİYE HİZMETLERİNİN AKSADIĞININ TESPİTİ
M.Lamih ÇELİK 1814

BAĞIMLILIKLA MÜCADELE VE BELEDİYELER
Halil İbrahim KURT 1826

TÜRKİYE'DE DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİNİN BİR ÖLÇÜTÜ OLARAK SİYASİ PARTİLERİN YEREL ÖZERKLİK KAVRAMINA BAKIŞI
Kürşad Zorlu 1839

TÜRKİYE'DE ENGELLİLER PERSPEKTİFİNDEN E-DEVLET HİZMETLERİNİN ERİŞİLEBİLİRLİĞİ
Sanem BERKÜN, Bekir PARLAK 1856

AKILLI YÖNETİŞİM ve E-DEVLET UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ: CANİK, ATAKUM VE İLKADIM İLÇELERİNİN KARŞILAŞTIRMALI OLARAK ANALİZİ
Harun BİÇAKCI 1869

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DİJİTAL DÖNÜŞÜM: E-DEVLETTEN AKILLI DEVLETE GEÇİŞ
İbrahim Ethem TAŞ, Öznur ULUDAĞ, Kemal UÇACAK 1885

VATANDAŞ ODAKLI YEREL YÖNETİM ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE MUHTARLARIN TEKNOLOJİYE İLİŞKİN DÜŞÜNCE VE TUTUMLARI: ÇANAKKALE İLİ ÖRNEĞİ
Sevinç SALIK, Mustafa KARA, Mustafa GÖRÜN 1896

YÖNETİME KATILMADA BİLGİ İLETİŞİM TEKNOLOJİLERİNİN KULLANILMASI: E-KATILIM
Hakan Gökhan GÜNDOĞDU 1915

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TEKNOLOJİK YÜZÜ: E-DEVLET
Salih Ziya KUTLU, İsmail KAYAR 1928

KAMU YÖNETİMİ'NDE KATILIMCI YENİLİK: BİLİŞİM TEKNOLOJİLERİ VE "LİVİNGLAB" UYGULAMALARI
Halim Emre ZEREN, Ecem Buse SEVİNÇ 1941

YURTTAŞ ODAKLI YÖNETİM YANSIMALARI İLE E- DEVLET
Berfin GÖKSOY 1956

TOPLUMSAL VE YÖNETSEL ALANDA BİLİŞİMİN KRİMİNAL ETKİLERİ
Hüseyin KOÇAK, Ali Nazmi DANDİN 1968

KAMU YÖNETİMİ ÖĞRETİSİNDEKİ KAVRAMSAL DEĞİŞİM SÜRECİNDE YEREL YÖNETİM VE KENTBİLİM UNSURLARININ ROLÜ
Serap TUNÇER 1982

TÜRKİYE'DEKİ SON YASAL DÜZENLEMELERİN ETKİSİYLE KENT VE KENTLEŞME KAVRAMLARININ YENİDEN SORGULANMASI
Hakan YAŞ 1992

REKABET EDEBİLİR KENTLER YAKLAŞIMININ BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ
Esra ÇELEBİ ZENGİN 2013

KENTSEL BÜTÜNLEŞMEDE YEREL YÖNETİMLERİN UYGULADIĞI POLİTİKALARIN ROLÜ: ŞANLIURFA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ
Gülben ÇELİK 2028

2000 SONRASI YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI BAĞLAMINDA BÜYÜKŞEHİR ÖRGÜTLENMELERİ: MALATYA ÖRNEĞİ
Yeliz POLAT, Ahmet YATKIN 2043

TÜRKİYE'DE KENTSEL DÖNÜŞÜM POLİTİKASI: YASAL METİNLER ÇERÇEVESİNDE AKTÖRLER VE ROLLERİ
Muhammet Erdal OKUTAN, Zeynep ARSLAN, Nihal Ekin ERKAN 2064

NEVŞEHİR'DE KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJESİNDEN ETKİLENEN ÇOCUKLAR VE YERELİN ANLAMINI ÇOCUK RESİMLERİNDEN ÇÖZMEK
Yasemin ÇAKIRER ÖZSERVET, Hüsniye AKILLI 2083

PAYDAŞLARIN KATILIMINI ÖNCELEYEN BİR KENTSEL DÖNÜŞÜM: KATILIM SÜREÇLERİNİN TASARLANMASI
Erol TURAN, Alper Tunga ŞEN 2105

YARATICI KENTLER VE KENTSEL YETENEK ÜZERİNE BİR TARTIŞMA
Dilek MEMİŞOĞLU, Gökhan KALAĞAN 2125

KENTSEL YENİLEŞME VE DÖNÜŞÜM POLİTİKALARININ SÜRDÜRÜLEBİLİR KENTSEL YAŞAM KALİTESİNİN ARTIRILMASINDAKİ ETKİSİ
İsmail BAŞARAN, Gökhan KALAĞAN, Salih ÇİFTÇİ..... 2142

KAYFOR 13 SONUÇ BİLDİRGESİ..... 2162

40. yıl
1975
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ

KONYA 2015

SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
KAYFOR 13
KONYA - 2015
KAMU YÖNETİMİ FORUMU

13. KAYFOR

Kamu Yönetimi Kongresi

Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

KAMU YÖNETİMİ ve REFORM

KAMU YÖNETİMİ EĞİTİMİNDE KADIN AKADEMİSYENLERİN ROLÜ

Gülçin EROKSAL ÜLGER

Öğretim Görevlisi, Bozok Üniversitesi, Yerköy Adalet Meslek Yüksekokulu, gulcineroksal@hotmail.com

Özet

Günümüzde kadınların iş yaşamlarına dahil olmasıyla, geçmişte sadece erkeklerin yaptığı işlerde dahi çalışabilme olanağına sahip olmuşlardır**.** Özellikle son dönemlerde kadının iş yaşantısına dahil edilmesiyle ilgili devlet politikalarındaki artış da dikkat çekicidir**.**

Kamu Yönetimi ile Siyaset Bilimi ve Kamu yönetimi bölümleri cinsiyet ayrımı yapmaksızın eğitim veren bölümlerdir ve ülkemizde bu bölümlerden mezun olan ve devletin çeşitli kadrolarında istihdam edilen kadın sayısı az değildir.

Kadınların annelik rolü ile tanımlanmış olmasıyla iş yaşantısındaki rollerinin farklılaşması, kadınların iş yaşantısında bir takım problemlerle karşılaşmasına sebebiyet vermektedir. Özellikle akademisyenlik gibi meslekler söz konusu olduğunda bu problemler akademik çalışmalara da yansımakta ve ünvanlarda yükselme noktasında geride kalabilmektedirler.

Biz de bu çalışmamızda Kamu Yönetimi ile Siyaset Bilimi ve Kamu yönetimi bölümlerinde yer alan kadın akademisyenleri sayısal olarak tanımlamaya, üniversiteler, büyükşehirler ve diğer kriterler çerçevesinde dağılımlarını belirlemeye; ayrıca gelecekteki görüntüye dair ipuçlarından bahsetmeye ve önerilerde bulunmaya çalışacağız.

Anahtar Kelimeler: Kadın Akademisyenler, Kamu Yönetimi, Eğitim

1. TÜRKİYE'DE KADINLARIN ÇALIŞMA HAYATINDA YER ALMALARINA İLİŞKİN GENEL DURUM

Toplumsal cinsiyet ayrımına ve bu ayrımı ortadan kaldırmaya yönelik olarak yapılan çalışmalar, dünya çapında ele alınmakta ve kadınların iş yaşantılarında cinsiyetlerinden dolayı yaşadıkları veya yaşayacakları sorunlara ilişkin pek çok araştırma mevcuttur. Türkiye'de de 2000'li yıllardan itibaren kadınlarla ilgili pek çok akademik çalışma ve devlet nazarında uygulanmaya başlanan politikalar dikkat çekicidir.

Toplumsal cinsiyet eşitliği ile alakalı olarak, 1982 Anayasası'nın "Kanun Önünde Eşitlik" maddesi gereğince ; "Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür." Bu maddeye baktığımızda devletin her alanda bu eşitliği sağlayıcı rol üstlenmiş olduğunu görüyoruz. Bu role istinaden kadın çalışan sayısının artırılmasına veya kadınların haklarının sağlanmasına yönelik olarak bir takım adımlar atıldığını görmekteyiz. Bunlardan bazıları;

- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü'nün kurulması
- Birleşmiş Milletler ile Türkiye'nin "Türkiye'de Cinsiyet Eşitliği'ne Yönelik Elverişli Ortamın Teşvik Edilmesi Ortak Programı" ve program kapsamında TBMM içerisinde Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonunun kurulması
- Kadınların durumuna yönelik raporların ve istatistiklerin hazırlanması ve kadının durumunun aktif olarak takip edilmesi
- 2012 yılında 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine dair Kanun'un kabul edilmesi

Böyle gelişmeler yaşanırken maalesef ki küresel ölçekte hazırlanan raporlarda Türkiye cinsiyet eşitliğini sağlama noktasında çok düşük sıralamalara sahiptir. Örneğin, World Economic Forum tarafından her yıl düzenli olarak yayınlanan, Küresel Cinsiyet Farkı Raporu'nun (Global Gender Gap Report) 2014 yılı verilerine göre Türkiye, 142 ülke arasında 125. Sırada yer almaktadır. (www.weforum.org, 2014). Bir diğer örnek de; Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP) hazırladığı İnsani Gelişmişlik Raporu Toplumsal Cinsiyet Eşitsizlik İndeksi'nde (Human Development Report 2014, Gender Inequality Index)Türkiye 187 ülke arasında 69. Sırada yer almaktadır. (http://hdr.undp.org, 2015)

Devlet Personel Başkanlığı'nın yayınlamış olduğu istatistiklere göre (http://www.dpb.gov.tr (a), 2015) 2015 yılı Mayıs ayı itibariyle kamu sektöründe çalışan kadınların toplam çalışan içerisindeki payı, %34,20 olarak görülmektedir. Bu pay, AB-28 ülkelerinde ki kadın çalışan oranının (%58,8) bir hayli gerisinde kalmaktadır. Bunun yanı sıra, cinsiyet ayrımlı üst düzey yönetici *(*Bakan Yardımcıları, Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Valiler, Vali Yardımcıları, Kaymakamlar, Bağlı Kurum Başkanı, Bağlı Kurum Başkan Yardımcısı, Bakanlık Bünyesindeki Genel Müdürler, Bağlı Kurum Genel Müdürleri, Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Kurul Başkanı, Kurul Üyeleri, Kurum Bünyesinde Başkan, Daire Başkanı Ünvanları, Bölge Müdürleri, Bölge Müdür Yardımcıları, İl Müdürleri, Başkanlık Müşaviri, Bağlı Kurum Başkan Yardımcıları, İlişkili Kurum Başkan Yardımcıları, İlgili Kurum Başkan Yardımcıları, İlgili Kurum Başkanları, Bağlı Kurum Başkanları, İlişkili Kurum Başkanları, Yargı Organları Başkanları)* oranlarına baktığımızda Ocak 2015 itibarıyla aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere şekillenmektedir.

Tablo 1: Cinsiyet Ayrımlı Üst Düzey Yönetici Oranları

*	TOPLAM	KADIN	KADIN (%)	ERKEK	ERKEK (%)
2008	6922	507	7.32	6409	92.59
2009	7010	546	7.79	6448	91.98
2010	6738	519	7.70	6219	92.30
2011	6404	485	7.57	5919	92.43
2012	7640	603	7.89	7037	92.11
2013	8136	636	7.82	7500	92.18
2014	8288	663	8.00	7625	92.00

Kaynak: (www.dpb.gov.tr (b), 2015)

2. KADININ AKADEMİSYENLER AÇISINDAN GENEL DEĞERLENDİRME

Akademisyenlik meslek itibariyle son dönemlerde çok daha fazla popüler hale gelen bir meslektir. Özellikle Türkiye açısından baktığımızda, genç işsiz oranındaki artışa istinaden, kişiler zorlu iş arama sürecini atlatabilmek adına ALES ve YDS sınavlarına girip lisansüstü eğitimini başlatmakta ve bu eğitim süreci boyunca akademisyenlik görevini icra etmeye çalışmakta, daha sonraları da başka kurumlara transfer gerçekleştirebilmektedir. Böylelikle nitelikli eğitim verebilecek öğretim üyesi sayısı da çok sınırlı düzeyde kalmaktadır.

Devlet Personel Başkanlığı'nın Mayıs ayında yayımlamış olduğu istatistiklere göre, akademik ünvanlara sahip kadınların rakamsal dağılımı aşağıdaki tabloda görüldüğü gibidir.

Tablo 1: Akademik Kadrolara İlişkin Ünvanlar

stihdam Şekli	Kadın Sayısı	Erkek Sayısı	Çalışan Sayısı
Profesör	5.394	12.268	17.662
Doçent	4.187	7.996	12.183
Yardımcı Doçent	10.082	16.417	26.499
Öğretim Görevlisi	6.205	9.549	15.754
Okutman	4.088	3.018	7.106
Araştırma Görevlisi	20.736	21.821	42.557
Uzman	1.730	1.814	3.544
Çevirici	13	7	20
Eğitim Ve Öğretim Planlamacısı	10	9	19
Asistan	6	5	11
Toplam	52.451	72.904	125.355

Kaynak: (www.dpb.gov.tr (c), 2015 **)**

Yukarıda ki tabloyu biraz daha detaylandıracak olursak, Akademik kadrolarda çalışan kadınların bu kadrolardaki toplam çalışan sayısına oranı ise yaklaşık %42'dir. Bu istatistiklere üniversitelerde çalışan tüm akademisyenlerin de dahil olduğunu düşünürsek, öğretim üyesi ünvanlarına sahip kadın çalışan oranı oldukça düşük kalmaktadır. Kamu sektöründeki erkek egemen yapının hakimiyeti, geleneksel anlayışlara bağlanabilir. Bunun yanı sıra kadınların çalışma yaşamına ilişkin olarak ortaya konan cam tavan sendromu gibi kavramlar da kadınların iş yaşantısına sürekli olarak dahil olmalarını engelleyebilmektedir.

Ülkemizde ünvanlarda yükselme açısından herhangi bir engelleme veya eşitsizliğe yönelik herhangi bir uygulama yoktur. Fakat, tabloda da görüleceği üzere, kadın akademisyenler rakamsal açıdan sadece belirli alanlarda yığılma göstermektedir.

Akademik hayatta rektörlük görevi üstlenen kadın akademisyenlerin sayısı ise oldukça azdır. Türkiye'de mevcut bulunan 184 üniversitenin sadece 13 tanesinin Rektörü kadınlardan oluşmaktadır ki bu da %7,06 oranına denk gelmektedir.

AB-28 Ülkelerinde, akademik yaşamda kadınların yerine ilişkin üç senede bir yayımlanan She Figures Gender in Research and Innovation 2015 ön raporunda, cinsiyet eşitliği ile alakalı planların uygulanmasında % 6 gibi bir ortalamaya sahip olup AB-28 ülkelerinin ortalamasının (%36) çok gerisinde bulunmaktadır. Yine aynı rapora göre, bütün bilim alanları kapsamında Türkiye'de erkek egemen bir yapı görülmektedir. (Avrupa Komisyonu, 2015)

Kadın çalışanlarla ilgili olarak yapılan araştırmalarda benzer sorunların ortaya konulduğu görülmektedir (Özkanlı; Kocacık vd.; Sivrikaya Şerifoğlu vd; Şentürk) Bu sorunlardan bazıları şu şekildedir;

- Geleneksel anlayışa göre, kadınların temel görevi anneliktir. Fakat günümüz dünyasında kadınlara annelik dışında da pek çok rol biçilmekte ancak iş güne katılma noktasında ki rolü, annelik rolü ile ciddi bir çatışma içerisinde bulunmaktadır. Çalışma hayatına dahil olan kadın , ev, çocuk, eş ve iş arasında koşturmakta ve işine yeteri kadar eğilememektedir. Özellikle akademisyenler açısından baktığımızda yükselme dönemlerinde kadın bir akademisyenin anne olması yaklaşık iki sene iş yaşantısından

uzaklaşması anlamına gelmektedir. Hatta bu süre akademik çalışmalara katılım oranını düşürmekte, işe geri dönüş anında ise işe adaptasyon sürecini uzatabilmektedir.

- Akademik kariyer açısından engellenme yaşamayan kadın akademisyenlerin, üst düzey yöneticiliğe yükselmede cam tavan sendromu ile karşı karşıya kalması söz konusudur.
- Özellikle çalışma hayatındaki kadın rolünün artırılmasında üniversite eğitimi etkili bir role sahiptir ve üniversite eğitiminde ki rol modellerin, çalışma hayatına etki edeceğine şüphe yoktur. Ancak, kadın akademisyenlerin rol model eksikliği söz konusudur.
- Kadının tanınma ve yükselme için daha fazla çaba harcamasının gerekmektedir. Nitekim akademik kitapları incelediğimizde erkek egemen yapının hakim olduğunu anlayabilmekteyiz. Nitekim şuan Türkiye de 184 üniversitenin sadece 13 tanesinde kadın rektör mevcuttur.
- Yöneticilik pozisyonları için değerlendiricilerin genellikle erkek olması, erkek adaylar lehine sonuçlar doğurmaktadır. Hatta bu anlamda devlet iktidarlarında yer alan kişilerin kadınların çalışma hayatında yer almamaları gerektiğine yönelik açıklamalar yapmaları da bu durumun daha ileri boyuta taşınmasına neden olmaktadır.
- Kadının üst pozisyonlara aday olma konusundaki isteksiz davranmaktadır. Çünkü kadınların yönetici vasfına sahip olması demek yaşanılan rol çatışmalarının daha şiddetli olması anlamına da gelmektedir. Bunun yanı sıra erkek egemen yapılarda kadının yöneticilik yapamayacağına dair mevcut bulunan anlayış da isteksizliği tetikleyen bir unsurdur.
- Kadının performans-bazlı kültürde rekabet etme konusundaki gönülsüzlüğü (aile-çocuk sorumlulukları, kreş/anaokulu yetersizliği, eşin kariyeri, araştırma yeterliliğinde sorun, özgüven eksikliği, rol model eksikliği...),
- Ataerkil düşünce yapısı

3. ARAŞTIRMA HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Araştırmanın amacı, kamu yönetimi eğitiminde aktif rol oynayan Yardımcı Doçent Doktor, Doçent Doktor ve Profesör Doktor unvanlarına yani öğretim üyesi unvanlarına sahip kadın akademisyen sayısının tespiti, oransal olarak dağılımını ortaya koyabilmektir. Ayrıca, ileride anketlerle desteklenebilecek çalışmalara sayısal veriler sunabilmektir.

Araştırmanın yöntemi, 2015 Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi'nin (ÖSYM) yerleştirme kılavuzunda yer alan verilere göre Kamu Yönetimi ile Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Bundan sonra ilgili bölümler şeklinde anılacaktır) bölümlerinin sayılarının tespit edilip, üniversitelerin ilgili bölümlerinin internet sayfalarındaki verilerin değerlendirilmesi şeklindedir.

Araştırmanın kapsamı, olası tekrarlardan kaçınmak ve pek çok üniversitede ÖYP üyeliğine ilişkin verilere ulaşılamadığı için ÖYP kadrosunda bulunan Araştırma Görevlileri; ilgili bölümlerin kadrolarında yer almadıkları için, Yükseköğretim Kanunu'nun 40/d maddesine yani "Kurumlar Arası Yardımlaşma" maddesine tabi olan öğretim üyeleri ve

araştırmanın kapsamını sadece ülke sınırlarıyla daralttığımız için Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde mevcut bulunan üniversiteler araştırma kapsamına dahil edilmemiştir. Yüksek Öğretim Kurulu'nun yayımlamış olduğu istatistiklerden yararlanılmamıştır. ÖSYM tercih kılavuzunda ilgili bölümler bakımından yer alan pek çok üniversiteye dair verilerin bu istatistikler kapsamında olmadığı tespit edilmiştir.

Araştırmanın varsayımları;

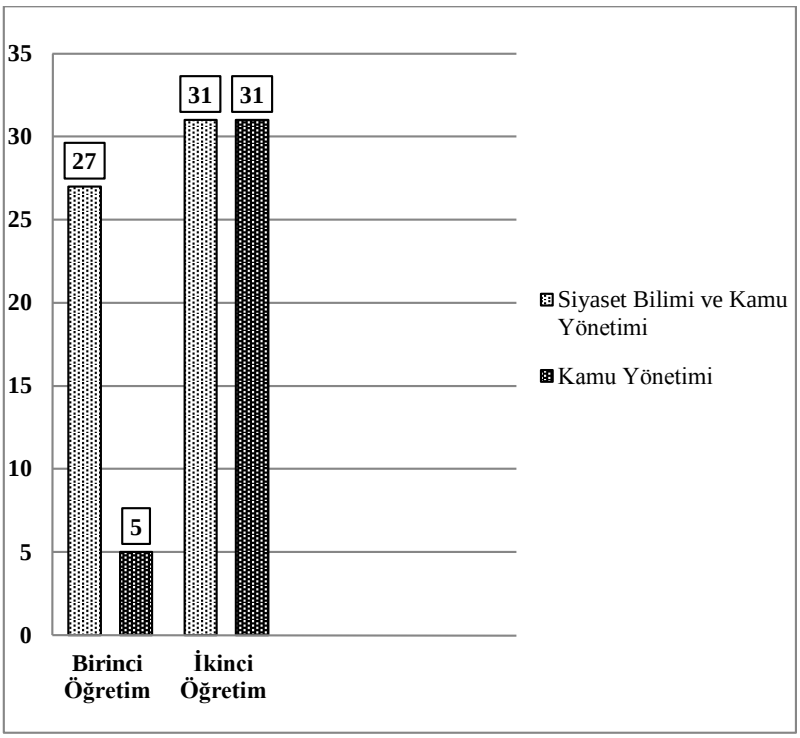
- Kamu sektöründe çalışan kadın sayısı oranı düşüktür.
- İlgili bölümlerde aktif rol oynayan ve öğretim üyesi unvanlarından birisine sahip olan kadın akademisyen oranı düşüktür.
- Büyükşehirlerde ilgili bölümlerde ki kadın akademisyen sayısı yüksektir.
- Kadın akademisyenler Batıdaki üniversiteleri daha çok tercih etmektedirler.
- Kadın akademisyenler, ilgili bölümlerde verilen eğitimlerde örnek teşkil etmektedirler.

4. KAMU YÖNETİMİ İLE SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMLERİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Kamu Yönetimi ile Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümleri**,** Kamuda ve özel sektörde çalışabilecek nitelikte, uzmanlar, üst ve orta düzey yöneticiler yetiştirmektedir. Bu bölümlerde siyaset, sosyal bilimler, yönetim bilimleri, kentleşme, uluslararası ilişkiler, iktisat, maliye gibi tüm iktisadi ve idari bilimler alanlarında detaylı bir eğitim sunulmaktadır.

2015 ÖSYM tercih kılavuzuna (osym.gov.tr,2015) göre Türkiye'de 36 adet Kamu Yönetimi, 58 adet de Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümü olmak üzere 94 adet bölüm mevcuttur. Bu 94 bölümün 62 sinde birinci ve ikinci öğretim olarak ikili eğitim verilmektedir.

Tablo 2 : Öğretim Sayısına Göre Bölümlerin Dağılımı

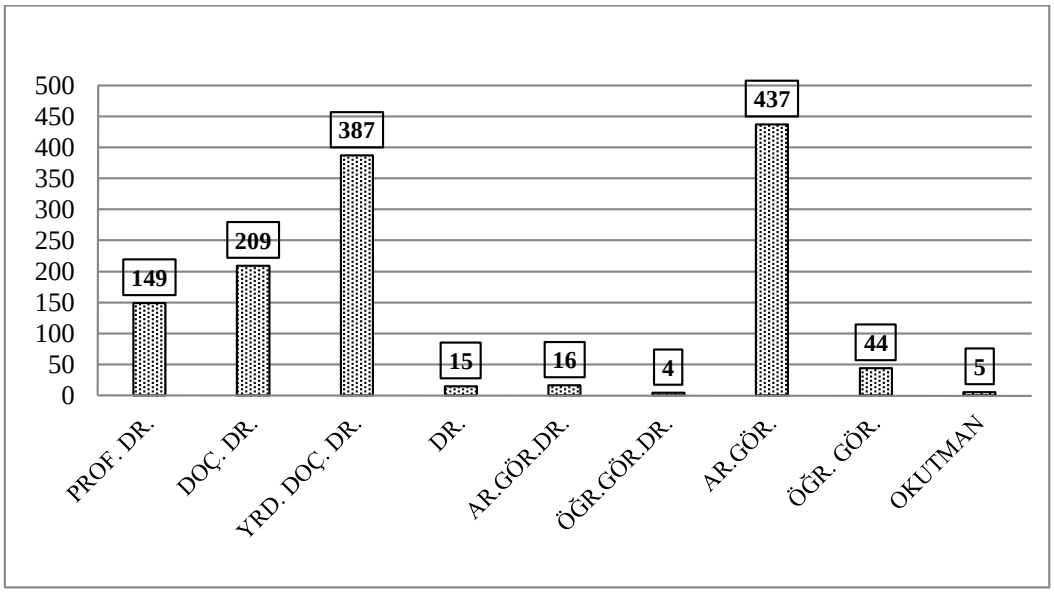


Sayı itibarıyla oldukça fazla görünen bu bölümlerinin her birinin en nitelikli eğitim ve öğretimi verebilmesi, öğretim üyelerinin nitelikli olmasına bağlıdır. Öğretim üyesi unvanlarına sahip olmak bu yeterliliği sağlayabilmenin koşullarından bir tanesidir. İktisadi ve idari bilimler alanında yer alan ilgili bölümler ders gereklilikleri bakımından incelendiğinde, iktisat, maliye, hukuk, siyaset, uluslararası ilişkiler gibi temel alanlara yönelik eğitim görmekte ve kamu sektörü açısından uzmanlık gerektiren tüm memurluklarda ve diğer alanlarda çalışma imkanı bulabilmektedirler.

İlgili bölümler en çok rağbet gören fakat kendilerini tam anlamıyla açıklayamamış bölümlerdir. Lise düzeyinden yükseköğretime geçişte öğrencilerin pek çoğu bilerek veya isteyerek değil sadece puan düzeyi bakımından bu bölümleri tercih etmektedirler. Özellikle ülkemizde 94 adet bölüm olduğunu varsayarsak, tercih noktasında puan sıralamasının çok daha büyük bir etken olduğu tartışmasız bir kabule dönüşecektir.

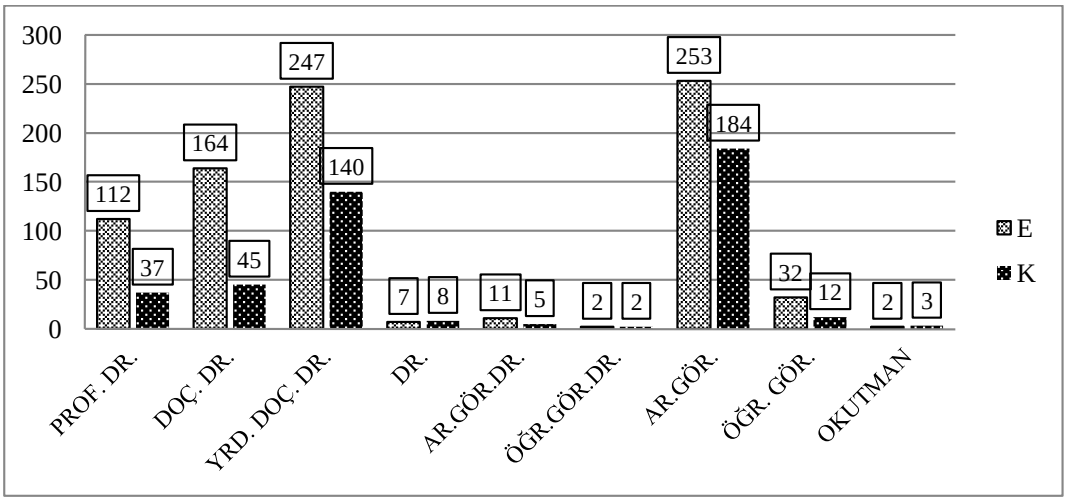
Her yıl binlerce mezun veren bu bölümlerde toplam akademisyen sayısı 1266'dır. Tüm akademik unvanlar dâhilinde baktığımızda öğretim üyesi unvanlarına sahip toplam 745 akademisyen bulunmakla birlikte rakamsal anlamda ki yığılma Araştırma Görevlisi (bu verilere ÖYP kapsamında yer alan araştırma görevlileri dahil edilmemiştir) ve Yardımcı Doçent Doktor unvanlarında bulunmaktadır.

Tablo 3: Bölümlerdeki Toplam Akademisyen Sayıları



4. KAMU YÖNETİMİ İLE SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMLERİNDEKİ KADIN AKADEMİSYENLER

Tablo 4: Bölümlerdeki Tüm Akademik Ünvanlara Göre Kadın ve Erkek Sayıları

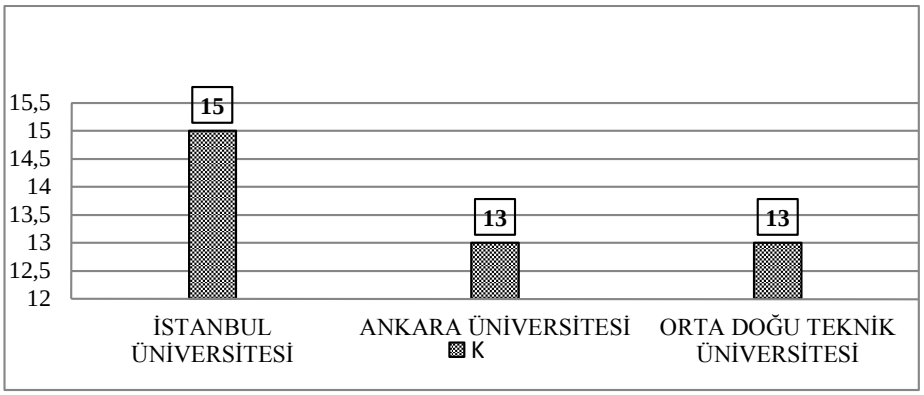


Toplam akademisyen sayısı içerisindeki kadın akademisyen sayılarını inceleyecek olursak; öğretim üyeliği pozisyonlarında çok ciddi farkların olduğu görülmektedir. Örneğin toplam olarak 112 tane erkek profesör varken 37 tane kadın profesörün olması, yükselme noktasında yukarıda bahsetmiş olduğumuz faktörlerin etkili olduğu görülecektir

Kadın akademisyenler, öğrencilerine rol model olma noktasında önemli bir noktada durmaktadırlar. Öğrencilerimiz, bizleri örnek almakta hatta meslek seçimi noktasında belki de geleceğin akademisyenlerini yetiştirmekteyiz. Kadının iş yaşamında aktif rol alabileceğini, ailedeki rollerle birlikte çalışan rolünü de üstlenebileceğini, yükselme noktasında diğer akademisyenlerle eşit olabileceğini göstermek, kadın akademisyenler açısından bir fırsat haline dönüşmektedir. Bu fırsatı gerçekleştirebilmek için kadın akademisyen sayısının da görece fazla olması gerekir.

Ülkemizde en fazla kadın öğretim üyesine sahip olan üniversiteler aşağıdaki gibidir;

Tablo 5: Kadın Öğretim Elemanına Sahip Üniversiteler Sıralaması



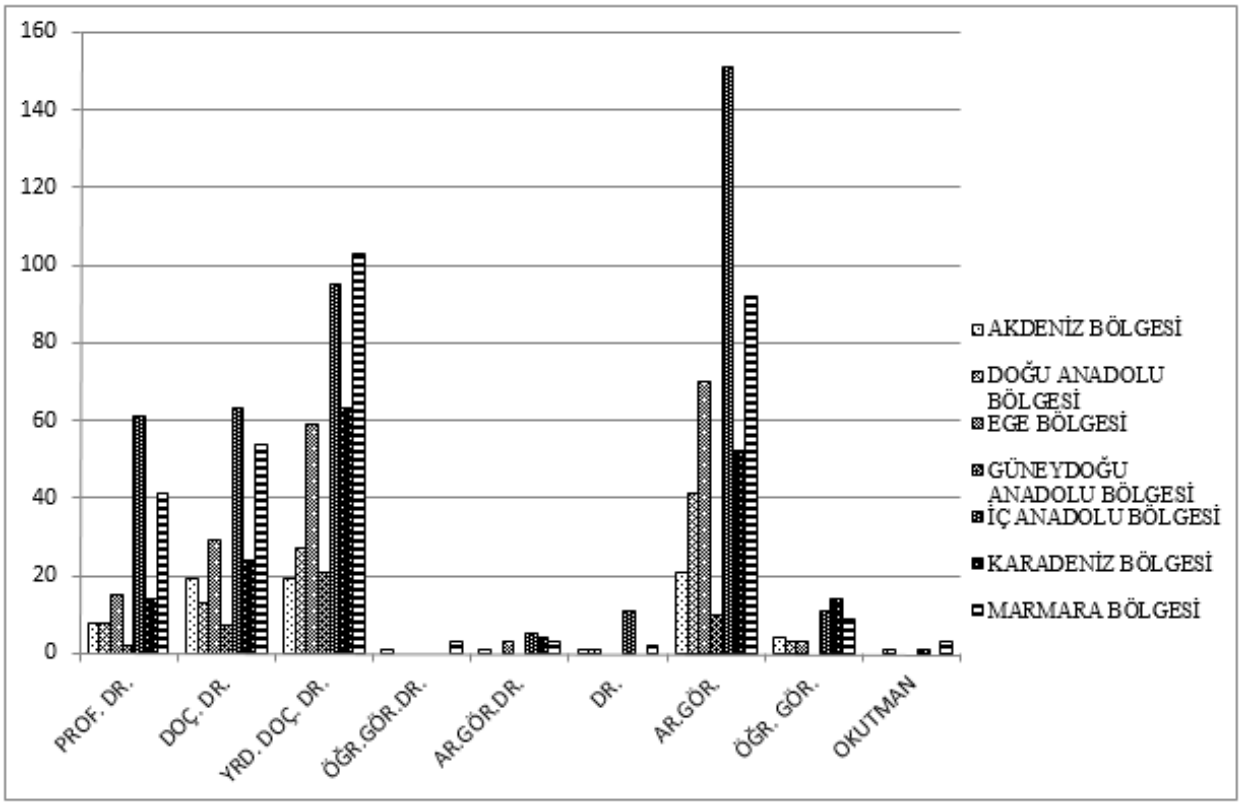
Üzücü olmakla birlikte Türkiye'de ki büyük üniversitelerde dahi öğretim üyesi ünvanına sahip kadın akademisyenlerin sayıca çok az olması dikkati çekmektedir. Bunun yanı sıra ilgili bölümler bazında öğretim üyesi unvanlarına sahip kadın akademisyenlere sahip olmayan 17 adet üniversite; sadece 1 adet öğretim üyesi kadın akademisyene sahip olan 28 üniversite bulunmaktadır. Maalesef ki, bölümler açısından var olan üniversitelerin yarısına yakınında kadın akademisyen sayısı çok azdır. Daha da detaylandıracak olursak, öğretim üyesi ünvanına sahip kadın akademisyenlerin, toplam öğretim üyesi ünvanına sahip akademisyenler içerisinde ki payı %29,80'dir. Bu pay içerisinde en yüksek oran %18,79 ile Yardımcı Doçent Doktor ünvanına sahip olan kadın akademisyenlere aittir. En düşük oran ise %4,97 ile Profesör Doktor ünvanına sahip olan kadın akademisyenlere aittir.

4.1. Bölgesel Açıdan İlgili Bölümlerde Yer Alan Kadın Akademisyenler

Bölgesel dağılım açısından durumu incelediğimizde ilgili bölümlerdeki kadın akademisyenler çoğunlukla iç Anadolu ve Marmara bölgelerini tercih etmektedirler. Buradaki üniversitelerin daha eski kuruluş tarihine sahip olmaları, büyükşehir niteliği taşıyan illerin daha fazla olması, büyükşehir olmasa bile ekonomik gelişmişlik düzeyi bakımından daha iyi seviyelerde bulunan illerin bu bölgelerde yer alması tercihleri etkilediği tarafımızca düşünülmektedir. İlgili bölümlerdeki tüm akademisyenlerin dağılımı açısından durum aşağıdaki tabloda görüldüğü gibidir.

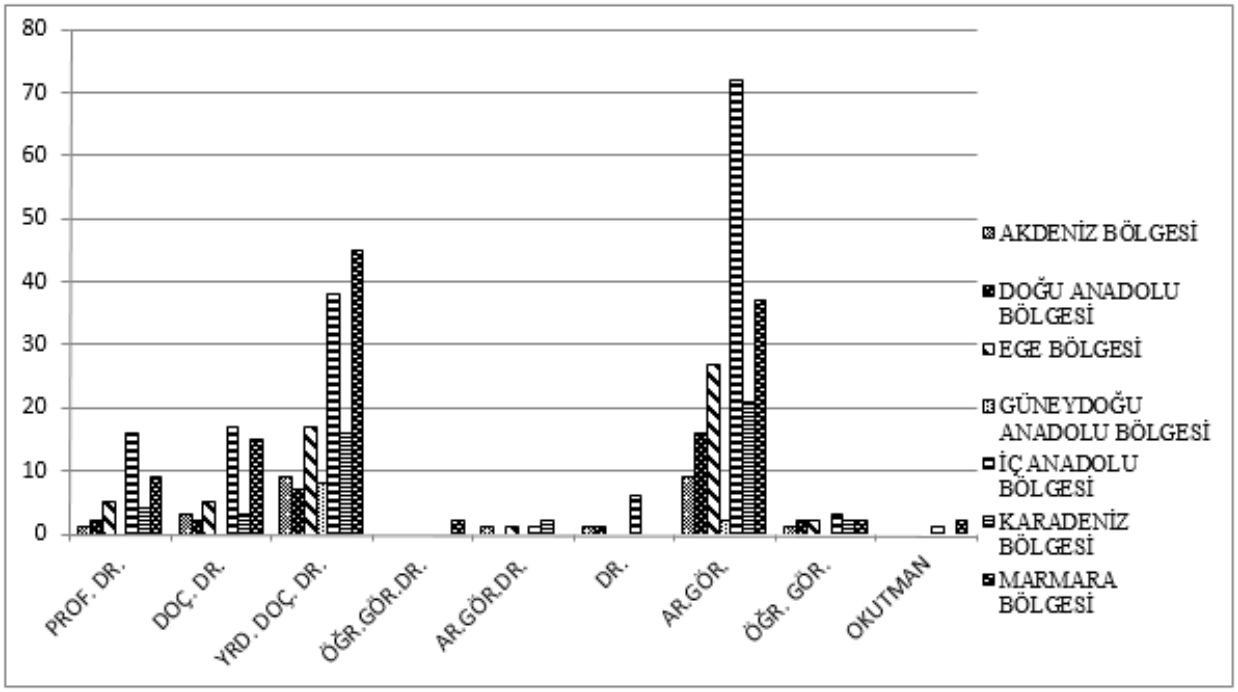
Bu tabloya göre, Profesör Doktor, Doçent Doktor ve Yardımcı Doçent Doktor ve Araştırma Görevlisi ünvanlarında sırasıyla İç Anadolu, Marmara ve Karadeniz bölgeleri yoğunluk taşımaktadır. Bu bölgelerde ilgili bölümlerin sayısal anlamda daha fazla yer alması da bu yoğunluğun göstergelerinden bir tanesidir.

Tablo 6: İlgili Bölümlerde Yer Alan Tüm Akademisyenler Açısından Bölgesel Dağılım



Tabloyu ilgili bölümlerde yer alan kadın akademisyenlerin bölgeler açısından dağılımı da aşağıdaki tablodaki gibidir;

Tablo 7: İlgili Bölümlerde Yer Alan Kadın Akademisyenler Açısından Bölgesel Dağılım



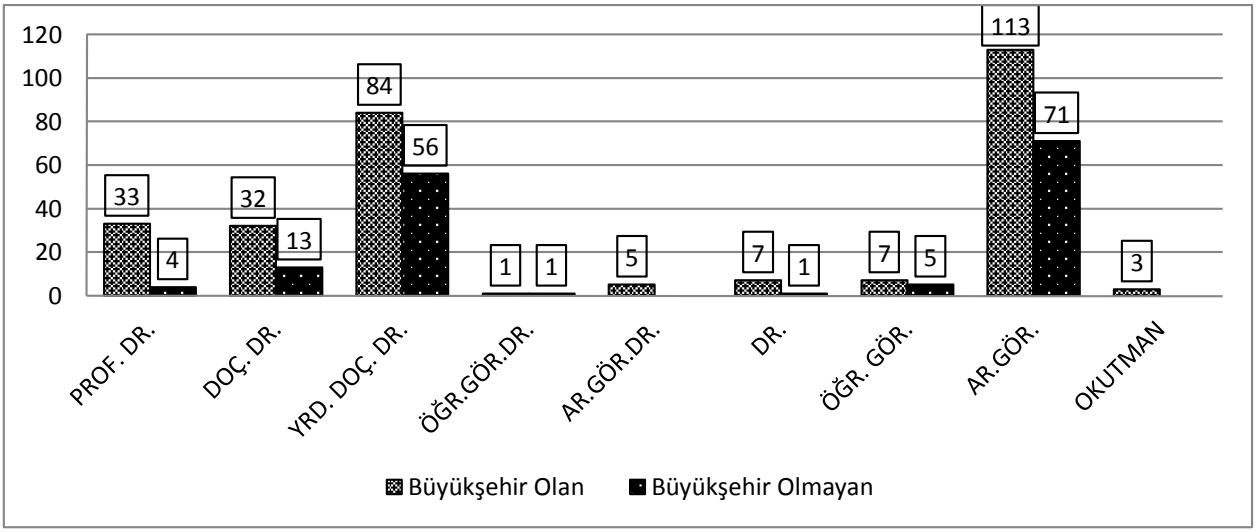
Profesör Doktor ve Doçent Doktor ünvanlı kadın akademisyenler en çok, iç Anadolu bölgesinde daha sonra da Marmara bölgesinde yer almaktadır. Güneydoğu Anadolu

Bölgesi'nde bu unvanlara sahip kadın akademisyen yoktur. Yardımcı Doçent Doktor unvanına sahip kadın akademisyenler en çok Marmara Bölgesi'nde ve iç Anadolu Bölgesi'nde yer almaktadır. Bölgesel dağılımda bu unvana sahip kadın akademisyenler her bölgede yer almaktadır. Araştırma Görevlisi unvanına sahip kadın akademisyenlerde de en başı İç Anadolu Bölgesi çekmekte, fakat bu unvana sahip kadın akademisyenin en az olduğu bölge yine Güneydoğu Anadolu Bölgesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Güney Doğu Anadolu Bölgesi'nde bölüm sayısı azdır. Toplamda yedi adet ilgili bölüm mevcuttur. Bu yedi üniversitenin dördü 2006 ve sonrası kuruluş tarihine sahiptir. Daha gelişme aşamasında olan bu üniversitelerin ilerleyen dönemlerde daha fazla akademisyen alacağına şüphe yoktur.

4.2. Büyükşehirler Bakımından İlgili Bölümlerde Yer Alan Kadın Akademisyenler

Büyükşehirlerde aktif olarak görevde olan öğretim üyesi unvanına sahip akademisyenler bazında bir inceleme yapacak olursak; aşağıdaki şekilden de anlaşılacağı üzere Büyükşehirler kapsamında öğretim üyesi unvanlarına sahip olan kadın akademisyenlerin nispeten daha fazla olması dikkat çekicidir. Burada büyükşehirlerde üniversite sayısının fazla olmasının etkili olduğunu düşünmekteyiz. Ayrıca büyükşehirlerde çalışma koşullarının ve araştırma imkânlarının nispeten daha iyi olması, sosyal ve kültürel olanaklara daha çabuk ulaşılması, annelik rolü ile akademisyenlik rolünün imkanlar bakımından daha az çatışma yaşayabileceği kreş, bakım evi gibi olanakların daha fazla olması, sayının artmasına sebep olmaktadır. Bunun yanı sıra, kadın akademisyenlerin özellikle rol model olarak yer alabildiği ortamlar da büyükşehirlerde daha fazla olması aşağıdaki tablodaki sonucu doğurmaktadır.

Tablo 8: Büyükşehirlerde Kadın Öğretim Üyesi Sayıları



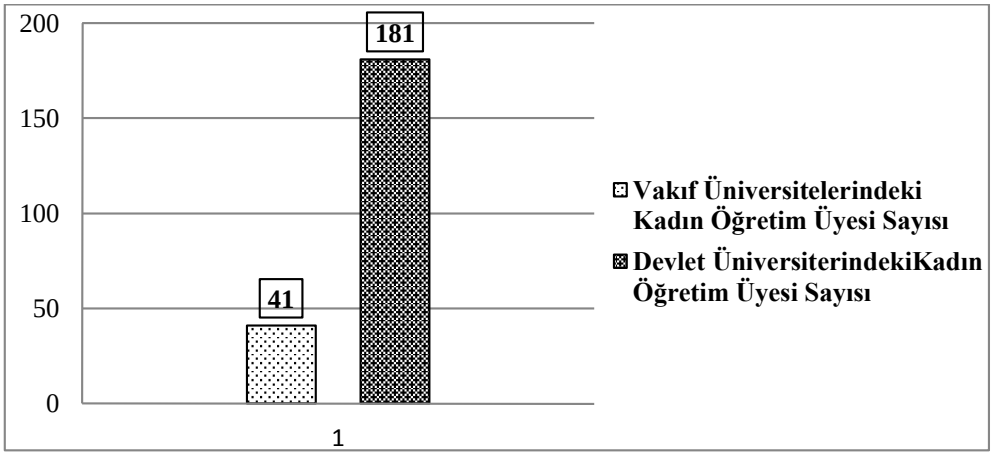
4.3. Üniversitelerin Niteliklerine Göre İlgili Bölümlerin Değerlendirilmesi

Doksan dört tane bölüm içerisinde on sekiz adet üniversite vakıf üniversitesi olup ilgili bölümlerle ilgili eğitim vermektedir**.**

Tablo 10'u incelediğimizde öğretim üyesi unvanına sahip kadın akademisyenlerin devlet üniversitelerini daha çoğunlukla tercih ettiği görülecektir. Vakıf üniversitelerinde yer alan ilgili bölümlerin büyük bir çoğunluğunun yeni olması bu tercihte etkili görünmektedir.

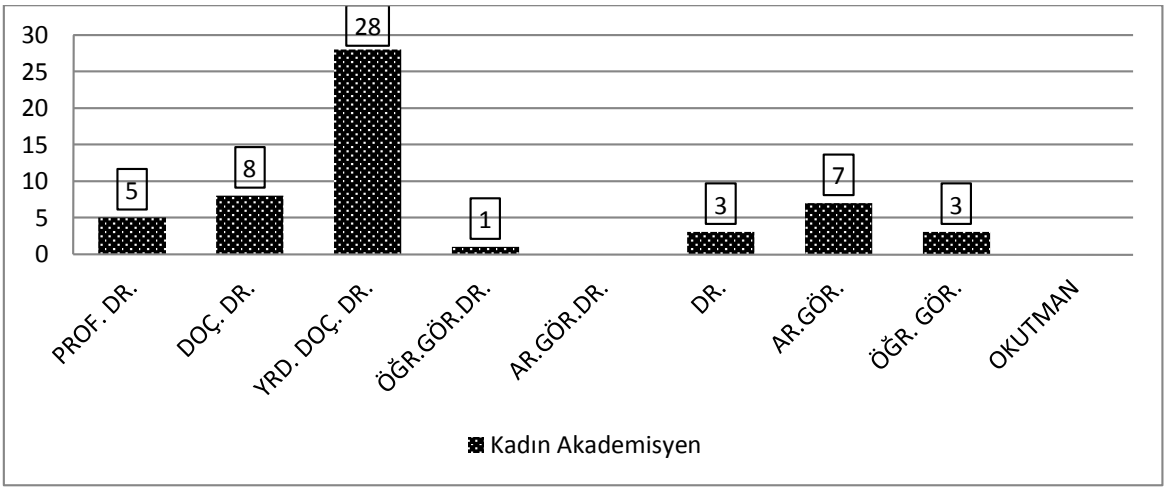
Ancak ilerleyen dönemlerde devlet üniversitelerinde genel anlamda yaşanan kadro sorunları nedeniyle vakıf üniversitelerine olan talebin artabileceği tarafımızca öngörülmektedir.

Tablo 9: Devlet Üniversiteleriyle Vakıf Üniversitelerindeki Kadın Öğretim Üye Sayılarının Karşılaştırılması



Vakıf üniversitelerinde de kadın akademisyenlerin unvan bazında dağılımı aşağıdaki tabloda görüldüğü gibidir. Buna göre Yardımcı doçent Doktor unvanına sahip kadın akademisyenler daha çoğunlukla vakıf üniversitelerini tercih etmektedir.

Tablo 10: Vakıf Üniversitelerinde Yer Alan Kadın Akademisyenlerin Ünvansal Dağılımları



GELECEĞE İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER VE SONUÇ

Tablo 5'e tekrar baktığımızda verili unvanlar dâhilinde kısa zaman sonra öğretim üyesi unvanına sahip olabilecek kadın akademisyen sayısı oldukça fazladır. Öğretim elemanı unvanıyla görev yapan yaklaşık 200 kadın akademisyenin ilerleyen dönemde unvan kazanması beklenebilmektedir. Fakat bugünden itibaren mevcut kadrolar dışında herhangi bir işe alım yapılmayacak olsa bile, öğretim üyesi unvanına sahip olan kadın akademisyenlerin, bu unvanlara sahip olan toplam akademisyen sayısına oranı yaklaşık %34 olacaktır. Nispi bir artış gerçekleşmesi söz konusu olacak ancak yine sayısal anlamda baktığımızda erkek akademisyen oranına göre geride kalacaktır.

İlgili bölüm mezunlarının akademisyenlik mesleğine ilgi duymaları çoğunlukla üniversitede ders aldığı akademisyenlere bağlıdır. Rol model olan akademisyenler, bu mesleğin gelişmesinde etkin konumdadırlar. Akademisyenlik mesleğini tercih edecek olan kız öğrenciler genellikle hemcinslerinden etkilenmekte ve bu mesleğe yönelmektedirler. Rol model olarak kadın akademisyenlerin sayısal anlamdaki azlığı, özellikle kız öğrencilerin akademisyenlik mesleğine olan ilgilerinin oluşmamasına ya da çok kısıtlı düzeyde oluşmasına sebebiyet vermektedir.

Ülkemizde, akademik kariyer ve ilerleme açısından tam bir eşitlik söz konusudur. Ancak kadın akademisyenler, çalışma hayatları boyunca yaşamış oldukları rol çatışmaları, üstleri tarafından taktir edilmeme ve cinsiyete dayalı mobbing gibi nedenlerle kendi cam tavanlarını kendileri yaratmaktadırlar. Üst düzey yöneticilik pozisyonlarına geçerken şüphe ile yaklaşmakta, astları olacak kişiler tarafından kabullenilmeme hissine maruz kalmaktadırlar.

Sonuç olarak kadın akademisyen sayısının artırılması için bazı önerilerde bulunabiliriz;

- Öncelikle akademisyenliği meslek olarak seçmek isteyen kadınların sayısının artırılmasına yönelik çalışmalar yapılmalı ve özellikle mevcut kadın akademisyenler bu noktada teşvik edilmelidir yani bilim üretmek cinsiyete bağlı olmamalıdır.

- Akademisyenlik mesleğini sadece iş sahibi olmak için kullanılan bir meslekmiş gibi algılanmasını ortadan kaldırmak ve özellikle kadınların bu mesleği tercih etmelerine yönelik bilgilendirmelerin üniversite düzeyinde gerçekleştirilmesinin sağlanması gerekmektedir

- Yıllarca belirli bir kadroda takılıp kalan kişiler meslekleriyle alakalı olarak gelişmeye kendilerini kapatabilirler ve motivasyon kaybı yaşayabilirler. Özellikle kadınların aile içinde ki rolleri devreye girdiğinde, iş yaşantısında yükselebilmek için erkeklere göre daha fazla çaba sarf etmeleri gerekmektedir. Bu da motivasyon kaybını tetikleyen diğer bir öğedir. Bu nedenle, rol çatışmalarını giderici önlemler alınmalıdır. Bu anlamda unvan bakımından daha üstte olan kişilerce daha fazla desteklenmeleri ve mesleki açıdan daha iyi seviyelere ulaşabilmeleri adına fırsat eşitliği sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

Avrupa Komisyonu (2015) , She Figures 2015: Gender in Research and Innovation Statistics and Indicators https://ec.europa.eu/research/swafs/pdf/pub_gender_equality/she_figures_2015-leaflet-web.pdf, 15.10.2015

Devlet Personel Başkanlığı (a) http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/mayis2015/kamuPersonelCinsiyetmayis2015.pdf

Devlet Personel Başkanlığı (b) http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/ocak2015/15_ust_duzey_yonetici_cinsiyet_dagilim_012015.pdf, 16.10.2015

Devlet Personel Başkanlığı, (c) http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistik/universitelere-ilskin-sayisal-veriler , 10.09.2015

Kocacık Faruk ve Gökkaya Veda B. Türkiye'de Çalışan Kadınlar Ve Sorunları, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 1, 2005*

ÖSYM (2015), http://www.osym.gov.tr/belge/1-23560/2015-osys-yuksekogretim-programlari-ve-kontenjanlari-ki-.html, 25.08.2015

Özkanlı, Özlem, ve Korkmaz ,Adil, Kadın Akademisyenler, , Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, yayın no: 586, ankara, 2000

Sivrikaya Şerifoğlu, Funda, Keçeci ,Ayla, Demircan Çakar Nigar Yükseköğretimde Kadın Liderliğini Geliştirme Ve Güçlendirme Çalıştayı Raporu, http://www.dukam.duzce.edu.tr/Dokumanlar/dosyalar/klcRapor.pdf, 15.10.2015

Şentürk, B. (2015), Çokuz Ama Yokuz: Türkiye'deki Akademisyen Kadınlar Üzerine Bir Analiz, ViraVerita E-Dergi, Sayı 2, s. 1-22 (ISSN: 2149-3081)

UNDP (2014), Human Development Report 2014, Gender Inequality Index, http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index, 15.10.2015.

World Economıc Forum, Global Gender Gap Report 2014 http://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2014, 15.10.2015

TANZIMAT VE CUMHURIYET DÖNEMLERINDE İDARI REFORMLARIN HAZIRLANMASI SÜRECINDE KATILIMCILIK ANLAYIŞI

Mustafa İLHAN
İçişleri bakanlığı

Özet
Tanzimat dönemi, Osmanlı devletinin modernleşme çalışmalarının en yoğun yaşandığı yıllar oldu. Devlet bu dönemin sonunda Babıali merkezli bürokratik bir örgütlenmeye kavuştu. Padişahın karar alma gücü tahdit edilerek keyfi idarenin önüne geçmek amacıyla kalıcı müesseseler kuruldu. Kamu yönetiminin sorunlarını aşma konusunda çözüm üreten bu müesseselerin başında 'meclis'ler geliyordu. 'Meclis'ler kamu yönetiminde katılımcılığın öncüsü olarak değerlendirilebilir mi? Yeni örgüt şemasında yer alan kurumlar ihdas edilirken istişare, müzakere, mütalaa yoluyla katılım sağlanabilmiş miydi? Cumhuriyet döneminde Kamu yönetimi sorunları üzerine yapılan araştırmalar katılımcılığı artırdı mı? Cumhuriyet bürokrasisi ne kadar geniş bir yönetici yahut uzman kitlesiyle bu reformları icra etti. Bütün bu sorulara cevap ararken Türkiye'de Kamu yönetimi reformlarının hazırlanmasında katılımcılık anlayışının oluşmasını incelemiş olacağız.
Anahtara Kelimeler: Tanzimat, Türkiye Cumhuriyeti, Katılımcılık, Kamu Yönetimi, Reform.
Abstract
Tanzimat was the period when the Ottoman Empire tried to modernize intensively. At the end of Tanzimat, the State set up a government based bureaucratic organization. The Sultan's power to take a decision was restricted and in order to preclude the arbitrary government, permanent institutions were established. To be the first of the institutions which provides solutions to the problems of public administration were parliaments. Could the parliaments be considered as the precursor of participation in the public administration? Was there any participation through consultation, negotiation, consideration as the institutions located in the new organizational chart were being established? Did the researches on the problems of public administration in the Republican Period increase the participation? How did the republican bureaucracy perform this reforms with a manager or expert audience? As we are seeking answers for all of these questions, we will be have studied the formation of participatory approach in the preparation of the public administration reform in Türkey.
Key Words: Tanzimat, Turkey Republic, Participation, Public Administration, Reform.

GİRİŞ

Devlet idaresi, yönettiği insanlarla her an ilişki içindedir ve insanların ihtiyaçları, beklentileri zamanla farklılık arz eder. İdare, gelişen yeni durumlara göre pozisyon almak durumunda olduğundan idarenin her zaman bir değişim/dönüşüm içinde olması gerekir.

Osmanlı Türk tarihinde iki dönem idarenin yenileşmesi sağlanırken izlenen yöntemler açısından önem arz eder. Tanzimat dönemi ve Cumhuriyetin ilk 40 yılında[1] Kamu Yönetimi'nde yapılan reformlar bugün bizim yönetim biçimimizi oluşturmuştur. Bu reformlar hazırlanırken uygulanan yöntemler ise bizim yönetme biçimimizi oluşturmuştur. Çalışmamızda kamu yönetimi reformları hazırlanırken katılımcılık anlayışının Tanzimat'tan Cumhuriyete nasıl oluştuğu ve uygulandığı incelenecektir. Ayrıca çalışmamızda katılım kavramı ise siyasal iktidarın aldığı kararlara kamunun her türlü siyasal katılımı değil, kamu yönetimi reformlarının hazırlanması ve planlanması sürecinde gerçekleşen katılım olarak anlaşılmalıdır. Bu nedenle siyasal partiler, sivil toplum örgütleri, dernekler, parlamento gibi katılımcılığın günümüzde sahip olduğu unsurları ele alınan dönemlerde aranmamalı. Bu unsurların izdüşümü olan yapıları Tanzimat ve Cumhuriyet dönemlerine has koşullar içinde ele alarak reformların ne kadar geniş bir katılımla hazırlandığını anlayabiliriz.

[1] Çalışmada Cumhuriyet dönemi ilk 40 yıl itibariyle incelenmiştir. Bu dönem yeni devletin kendine özgü bürokratik yapılanmayı gerçekleştirmeye çalıştığı yıllar oldu. Kısmen çok partili hayata geçtikten sonra başlayan süreçte kamu yönetimi yapılanması batılı ülkelerin idari örgütlenmelerine benzemeye başladı. 1960 sonrasında ise bu alanda yapılan reform çalışmaları, gelişmiş ülkelerin planlı kalkınma modellerinin bir örneği olmaya başladığından bu tarihten sonrası çalışma alanımız dışında kalmıştır.

1. OSMANLI KLASİK DÖNEMİNDE İDARENİN İYİLEŞTİRİLMESİ ÇALIŞMALARI

"Mülk durmaz eğer olmazsa rical.

Lâzım amma ki ricale emval

Mâl taksiti raiyetten olur

Bağ ü bostan zirâatlen olur.

Olmasa adi reaya durmaz

Adlsiz çelr ikaamet kurmaz

Adldir asl-ı nizâm-ı âlem

Adlsiz saltanat olmaz muhkem

Mülkde zelzele gaflettendir

Terk-i ahkâm-i fenoldendir

Bâğıbân etmeyicek çeşmini bâz

Bağına herkes eder desti dırâz." Defterdar Sarı Mehmet Paşa.[2]

1800'lü yıllara kadar Osmanlı Devleti'nde stabil bir yönetim yapısı olmasa da işleyiş itibariyle önemli bir sistem değişikliği görülmez. Bu nedenle bu dönemi idari yapılanma açısından klasik dönem olarak adlandırmak mümkündür.

Klasik dönemde devlet yapısının bozukluğu ve değişmesi gerektiği üzerine ilk esaslı değerlendirmeyi Koçi Bey yapar. Koçi Bey'e göre yönetimde meydana gelen bozuklukların ana sebebi rüşvettir. Yüksek dereceli memuriyetlere liyakate göre kişilerin atanmaması, memurların çeşitli dedikodular sonucu haksız yere görevden alınması ve öldürülmeleri, artan vergi yükünü ödeyemeyen toplum kesimlerine yapılan baskılar diğer önemli sebeplerdir. Koçi Bey, bu aksaklıkların Osmanlı'nın eski dönemlerinde olmadığını ve padişahların ataları gibi yönetim tarzı sergileyerek bu bozulmaların önüne geçmesi gerektiğini söyler (Gökçe, 2010: 69-73). Katip Çelebi de aynı yıllarda kaleme aldığı "düsturu'l amel li-ıslahi'l halel (Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar)" adlı eserinde reayanın güçsüzleşmesi, fakirleşmesi ve ehil olmayanların üst makamlara getirilmesini en önemli sorunlar olarak görmüştür. Devletin eski gücüne kavuşması için hak ve adalet çerçevesinde hareket edecek dirayetli bir yöneticinin şart olduğunu söyler (Sözen, 2009: 36-37). Yine 18. Yüzyılın başında yazdığı Devlet Adamına Öğütler kitabında Defterdar Sarı Mehmet Paşa, Koçi bey ve Katip Çelebi'nin tespit ettiklerine benzer sorunlara çözüm yolları aramıştır. O da üst düzey görevlere atanacaklarda aranması gereken vasıfları uzun uzun anlatmıştır.[3]

[2]18. Yüzyılın ilk 20 yılında Osmanlı devletinin defterdarlığını yapmış olan Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın *Nesayih'ul Vüzera V'el Ümera (Devlet Adamına Öğütler)* isimli eseri, o dönemde idarede yapılması gereken değişikliklerin muhtevasına ilişkin önemli öneriler sunmaktadır. Uğural, 1969;23.

[3] *"Vezir-i a'zam olanlar padişâh-i İskender vekaarı meyl-i mâlden ve mâl takrîbî ile vebalden ve bir ademî vereceği yoğ iken mîrî takribi ile veyahud cüz'î behane ile taciz ve malın müsadere idüp aldırmaktan begayet sakınmak gerekdir."* gibi açıklamalarla devlet büyüklerinde olması gereken özellikler üzerinde durmuştur. Bkz; Derl:Uğural, 1969;17.

Anlaşılacağı üzere bu dönemde karşılaşılan yönetim sorunlarına kurumsal çözümler bulunmaya çalışılmaz. Çok sayıda devlet adamının görüşüne başvurulmayıp Padişahın bilgisine güvendiği danışmanlara eski siyasetname tarzı eserler sipariş edilir. Bu şekilde yazılmış mezkur üç önemli eserde vurgulanan ortak husus; yöneticilerin ve padişahların vasıflarıdır. Eğer rüşvet ve adam kayırmanın önüne geçecek idareciler adalet üzere hükmederse devletin eski gücüne kavuşacağına inanılır. Kurumlara ve devletin işleyişine ilişkin öneriler 18. Yüzyılın sonuna doğru 3. Selim döneminde gündeme gelecektir.

2. REFORM SÜRECİNDE GELENEKSELLİKTEN KOPUŞ

18. yüzyılda Osmanlı bürokratları devlet kurumlarında yenileşme çabaları konusunda ayrışmaya başladılar. Bazı devlet adamları hala Osmanlı'yı eski gücüne kavuşturmanın yegane yolunun 15 ve 16. Yüzyıllarda olduğu gibi dirayetli yöneticilerin önderliğinde küffara karşı yapılacak savaşlar olduğunu düşünürken Avrupa'da sefaret gibi yurt dışı görevlerde bulunan görevliler yenileşmede Avrupa uygarlığının örnek alınması gerektiğini söylemeye başladılar.[4] 3. Selim bu ikilemlerin yaşandığı bir dönemde yenileşme çabalarına hız verdi. Sadrazam ve başlıca şahsiyetlere, yapılması lazım gelen yenilikler hakkında fikirlerini birer layiha ile bildirmelerini emretti. Bu talimat üzere 23 layiha sunulmuştur. Layiha yazarlarından ikisi yabancıdır. Layihacıların çoğunluğu mevcut ve yeni kurulacak askeri ocaklarda Avrupa eğitim ve öğretim yöntemlerinin uygulanmasını, Fransa ve Prusya'dan uzmanlar ve öğretmenler getirilmesini, Batı da askeri alanda yazılan kitapların Türkçe'ye çevrilmesini istiyorlardı (Kayıran, 1988: 127)

3. Selim bir taraftan bu layihaları yazdırırken diğer taraftan geniş katılımlı meşveret meclisleri topluyordu. Bizzat bu meclisleri yönetiyor ve herkese söz hakkı veriyordu (Berkes, 2015: 106). Böylece ıslahat düşüncesini toplumun her kesimine yaymak istiyordu (Eryılmaz,

[4] Ebubekir Ratıb Efendi ve Ahmet Resmi Avrupa'nın üstünlüğünü 18. Yüzyılda kabul etmiş sefirlerdi. Ratıb Efendi 3. Selim'in uygulamaya koyduğu nizam-ı cedid reformlarının bizzat hazırlayıcısı olmuştur. Büyük Layihası'nda başta Avusturya olmak üzere Rusya ve Fransa'nın idari, mali askeri, hukuki ve iktisadî kurumlarını dikkatle incelemiştir. Bu ülkelerin düzenli maliye, disiplinli ordu ile teknik ve kültürel durumlarını gözden geçirmiş talimli asker ve subay yetiştirme usulleri, levazım ve cephe gerisi hizmetleri savaş malzemesi ve askeri hastaneleri yeraltı zenginlikleri hakkında şahsi gözlemlerine dayanan oldukça ayrıntılı bilgiler vermiştir Bkz:Ebubekir Ratıb Efendi, Derl;Uçman, 2012;24. Ebubekir Ratıb'ın Avusturya'nın askeri ve sivil idaresi hakkında verdiği bilgiler bu devletin en önemli yanlarını belirtecek niteliktedir bunlar başlıca şu noktalarda toplanır: a)eğitimli, disiplinli ordu, b) düzenli maliye, c) namuslu, dürüst okumuş memurlar ve halk arasında ekonomik güvenlik ve refah. 3.Selim bu raporu o denli beğenmişti ki on genç üyeden kurulu bir komisyonun, raporun içeriğinin yerli koşullara göre uygulanmasını kararlaştırma işi ile görevlendirilmesi düşünüldü Bkz: Berkes, 2013;99.

Ahmet Resmi de Küçük Kaynarca anlaşmasıyla sonuçlanan Rus-Osmanlı savaşının ertesinde cesur bir şekilde, geleneksel gaza anlayışı ile gidişin tehlikelerini anlatmış, artık Kızıl Elma efsanelerinin unutulması gerektiğini söyler. O'na göre Ruslarla yapılan savaşın sonucu; yeniliklerin zararlı olduğunu değil, yetersiz ve köksüz olduğunu ispatlamıştır. Artık din, şeriat ölçüleriyle savaş olamazdı. İlerlemeler kaydetmiş bir devletle bu ölçülerle boy ölçüşemezdi. Asıl önemli olan çağdaş Avrupa devletleriyle barış ilişkileri kurulması idi. Hatta devlet galip iken dahi barışa öncelik vermeliydi (Ahmet Resmi, Derl;Köksal, 2011; 88). Ahmet Resmi Hulasatü'l İtibar eserinde birçok yerde devletler için barış'ın önemini vurgular. O'na göre nizam-ı alemin esası müdafadır ve devletin servetinin artması sulha bağlıdır. Geleneksel gaza anlayışı ile hareket edenler için; *"Sandalye üzerinde hamzaname nakleden pehlivanlar gibi laf-u güzaf edip Kızıl Elma semtini Boğdan'dan gelen al yanak elma yenir bir şey zannederler"* diyerek onlarla istihza eder. Bkz: Ahmet Resmi Efendi, Hulasatü'l İtibar, Derl: Osman Köksal, Gazi Kitabevi, Ankara, 2011, s.48. Yalnız eski savaş geleneğinin değil, eski devlet düzeni geleneğinin de değişmesi gerekirdi. Devletin yeni devletler hukuku anlayışı içinde, Hıristiyan da olsalar, öteki devletlerle yeni ilişkiler kurması zorunluydu. Ahmet Resmi'ye göre artık Avrupa devletler hukuku diplomasisi içine girme zorunluluğu vardı Bkz: Berkes, 2013;86.

1992: 40). Hatta Karal'a göre 3. Selim'in Osmanlı İmparatorluğu'nun idaresinde gelenek olan meşveret usulünden kurumsal olarak istifade etmeye çalışması başlı başına bir yeniliktir. 3. Selim şahsi görüş ve düşüncelerini bir yana bırakarak meşveret kararlarını kabul ve tatbik etmesi yönüyle bir dereceye kadar meşruti hükümdar izlenimi veriyordu (Karal, 1988: 149).

Bu dönemde devlet yönetiminde yenilik yapılırken daha geniş bir uzman kitlesinin görüşü alınmıştır. Ayrıca Avrupa'da ikamet elçiliklerinin açılması ile onlardan gelen raporlar ve elçilerin İstanbul'a getirdiği yabancı uzmanların görüşleri yenileşme çalışmalarında dikkate alınmıştır.

3. TANZİMAT VE REFORMLARDA YENİ YAKLAŞIM

Bu dönemde Tanzimat Fermanı'nın ve reformlarının teorisyenleri diyebileceğimiz Mustafa Reşit Paşa ve Sadık Rıfat Paşalar bürokrasinin yeniden yapılanmasında izlenecek yolları belirlediler. Sadık Rıfat Paşa'ya göre reform her şeyden önce zihniyet meselesidir. Paşa, geleneğe bağlı keyfi sistem yerine rasyonel bir yönetim modeli öngörür (Berkes, 2015: 202). Yasalar ve hükümet insan doğasına uygun olmalıdır. Hükümetler yasalara uygun hareket etmelidir (Şeref, 1980: 107).

Mustafa Reşit Paşa ise sadece fikirleri değil, uygulamaları ile de Tanzimat reformlarına damga vurmuş isimdir. Meşveretin sistemli hale gelerek kurumsallaşması ve bakanlıkların yeniden yapılandırılmasında onun telkinlerinin etkisi büyüktür (Şeref, 1980: 12).

3. Selim'in canlandırdığı meşveret usulü 2. Mahmut tarafından da etkin bir şekilde kullanılmaya başlandı.[5] II. Mahmud, özellikle 1836'dan itibaren devletin merkezi yapısında yapmış olduğu reformlarla ve kurduğu yeni nezaretlerle Avrupai bir kabine sistemi görüntüsü yarattı; ayrıca daimi meclisler kurarak alt kademelerdeki yöneticilerin de karar alma mekanizmalarında yer almalarını sağladı. Bu daimi meclisler yasama meclislerinin ortaya çıkmasına ve üst düzey görevlilerin bir araya gelmesiyle oluşan meşveret meclisinden meclis-i vükelâya, yani modern hükümet yapısına tedrici bir geçiş yaptı (Findley, 1994: 121).

3.1 Meclisli Yapı

2. Mahmut'un son dönemlerinde yeniliklerde uygulanan ilkeler Tanzimat Fermanı'nda yer aldı. Fermana göre kanunlar bir kurul tarafından hazırlanacak ve Padişah'ı, Ulema'yı ve Vezirleri bağlayacaktı. Ferman kanun yapımında kurullara danışma ve kurullarla çalışma ilkesini getirmiştir. Bu ilkeler doğrultusunda hem merkezi idarede hem de taşrada reformları hazırlamak ve uygulamakla yükümlü meclisler (komisyonlar) kuruldu.

[5] Osmanlı Devleti'nde meşveretin tezahürü divân-ı hümâyûnla sınırlı değildi; devletin hemen hemen her devrinde, devlet merkezinde veya ordu seferde iken cephede ihtiyaç duyuldukça meşveret yapılırdı. Meşveret, sorumluluğun paylaşılmasını ve toplum katmanları arasında alman karar etrafında bir fikir ve amaç birliği oluşturulmasını gerektiren olağanüstü ve önemli konularda sıklıkla başvurulan bir uygulama olup çeşitli kesimlerden görüşülecek konuyla ilgili kimselerin bir araya gelmesiyle gerçekleştirilirdi Bkz:Akyıldız, 2009:31.

- **Merkezi İdarede Kurulan Meclisler**

Tanzimat döneminde kurullara danışma ilkesi doğrultusunda reform çalışmalarını yürüten birçok meclis kuruldu.[6] Bunların ülke düzeyinde etkili olanlarının üzerinde duracağız.

1. Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye (Adli Kararlar Yüksek Kurulu-1838)

Padişah tarafından tayin edilen bir başkan ve 10 üyeden oluşuyordu. Bu üyelerden kimisi nazır kimisi de vezir rütbesindeki kamu görevlileriydi.[7] Bu meclis tüzük tasarılarını hazırlamak dışında yargı kararlarını temyiz etmek ve idarenin icraatının yasallığını denetlemek gibi görevleri de yürütüyordu. Çok yönlü görevleri ağır geldiğinden yeni oluşturulan Meclis-i Ali Tanzimat adlı bir kurula kanun hazırlama görevleri devredildi. 1867'de ikiye bölünerek idari yargı denetim ve nizamnamelerin incelenmesi görevleri Şura-yı Devlet adlı örgüte, yüksek yargı görevi de Divan-ı Ahkam-ı Adliyeye bırakıldı (Shaw, 2003: 113; Ortaylı, 2010: 483).

2. Meclis-i Ali-i Tanzimat

Daha çok kanun hazırlıkları konusunda çalışmalar yapmakla görevliydi. İstişari niteliği ağır basıyordu. Meclis-i Vala ile nüfuz yarışına giren bu meclis daha sonra meclis-i Vala'nın bir dairesi (kanun dairesi) haline getirildi (Cevdet Paşa, 1980: 34).

3.Meclis-i Vükela

II. Mahmut'un nezaretleri kurması ve ardından sadareti başvekalete dönüştürmesi, şeklen de olsa Avrupa kabine sistemine doğru atılmış bir adım olarak değerlendirilebilir. Bu amaçla, kurulduğu tarih kesin olarak bilinmemekle beraber, meşveret meclisinden yumuşak bir geçişle, nazırlardan ve yüksek rütbeli memurlardan oluşan meclis-i hass-ı vükela teşkil edildi (Akyıldız, 2009: 63).

Ancak 19. yüzyılın son çeyreğine kadar yukarıdaki meclisler yönetimde daha etkili olmuştur. Bugünkü bakanlar kurulunun öncülü olmasına rağmen meclis-i vükela o zaman itibariyle icrai bir organ değil daha çok danışma/hazırlama organıydı. Kararları padişah iradesi ve onayı ile yürürlüğe giriyordu. Bu kararlar kanun mahiyetinde idi (Shaw, 2003: 116).

Bu meclisler yanında askerlik işlerini düzenlemek için Dar-ı Şura-yı Askeri, topçuluk ve denizcilik işleri için Meclis-i Tophane-i Amire ve Meclis-i Bahriye, Eğitim işleri için Meclis-i Maarif-i Umuriyye gibi önemli işlerin hazırlanmasını üstlenen meclisler oluşturulmuştu. Bu devirde Devlet idaresinin merkezîleşmesi ve teşrii faaliyeti büyük ölçüde Babıâli'de kurulan meclisler sayesinde olmuştur. Sözü geçen meclisler Babıâli'de âdeta bakanlıkların da üstünde yarı istişarî, yarı teşriî ve yarı murakabe organları gibi çalışmışlardı (Ortaylı, 2010e: 482).

[6] Askeri reformlar konusunda çalışmak amacıyla Dar-ı Şuray-ı Askeri, Başvekalete danışma kurulu olarak çalışmak üzere Dar-ı Şuray-ı Bab-ı Ali adında meclisler kuruldu. Ancak hepsinin üzerinde çalışacak olan meclis Meclis-i Vala idi. Bkz:Seyitdanlıoğlu, 1994: 24.

[7] *"Meclis üyeleri gerçekçi ve yerinde bir kararla rütbe göz önünde bulundurulmaksızın uzman kişilerden oluşturulmuştu."* Bkz: Seyitdanlıoğlu, 1994: 38.

- **Taşrada Kurulan Meclisler**

Tanzimat Fermanı'nı müteakip taşrada yapılan reformların amacı valilerin gücünü azaltmaya dönüktü. Bu maksatla mali işler merkezden atanan muhassıllara bırakılarak valilere yalnızca asayiş sorumluluğu verildi. Diğer yandan idarenin her kademesinde halkın katıldığı idare meclisleri, taşra meclisleri teşkil etmiştir (İnalcık, 1964: 625).

Eyalette ve muhassıl atanan kazalarda; yönetim, maliye, güvenlik, bayındırlık hatta yargısal konularda yetkili olan Büyük Meclis adlı kurul oluşturuldu. 1849 Eyalet Meclisleri talimatnamesi ile bu meclisin yetkileri artırıldı. Ancak valilerin yetkisinin azaltılması eyalet yönetimi açısından olumlu sonuçlar doğurmadı. 1852 yılından başlayarak valilerin yetkileri tekrar artırılmaya başlandı (Çadırcı, 2007: 284). 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesine göre Valinin yanında maarif, nafia, umur-ı hariciye müdürleri, zaptiye kumandanı, baytar, sertabip, defterdar gibi memurlar ile halktan Müslim ve gayr-ı Müslim ikişer üye ile cemaatlerin ruhani liderlerinin oluşturduğu Vilayet İdare meclisi oluşturuldu. Bundan başka livalardan gelen temsilcilerle birlikte yılda bir kez toplanan Vilayet Umumi meclisi vardı. (Tural, 2005: 74). Tanzimat döneminde Valilerin yetkisi artırılıp azaltılsa da bu meclisler kalıcı hale geldi.

Muhassıl atanmayan kaza ve kasabalar ile köylerde 5 kişiden oluşan küçük meclis adında kurullar oluşturuldu. Bu meclisler; o yerin kadısı, jandarma amiri, muhassıl vekili ve ileri gelen iki kişiden oluşuyordu. Eğer orada hıristiyan nüfus var ise bu iki kişiden biri de hıristiyan oluyordu (İnalcık, 1964;626). 1864 Vilayet nizamnamesinin öngördüğü yeni yapılanmaya göre de küçük meclislerin yerini hem livalarda hem kazalarda oluşturulan idare meclisleri aldı (Tural, 2005: 77). 17 haziran 1865 tarihli Takvim-i Vekayi gazetesinde bu meclislerin kuruluş nedeninin umur-u mülkiyenin müzakere makamları oldukları ve tanzimat anlayışının gereği olarak kuruldukları yazılıdır (Tönük, 1945: 144).

Bu dönemin ilginç yanı Avrupa ve Osmanlı'da merkeziyetçilik çağı olmasına rağmen uygulamaların adem-i merkeziyetçi olmasıydı (Lamba, 2010: 133). Merkezi idare adına reformları yürütmekle sorumlu olan bu meclisler aynı zamanda Türkiye'de yerel idare geleneğini başlatmıştır. O nedenle Türkiye'de yerel idareler hiçbir zaman genel idare organlarından bağımsız düşünülmemiştir (Ortaylı, 2011: 32).

II. Mahmut ile başlayan reformların meclislerde görüşülerek hazırlanması ilkesine daha sonra tahta geçen Sultan Abdülmecid ve müteakip padişahlar dönemlerinde de dikkat edildi. Öte yandan daimî meclislerin kurulması, zaman zaman olağanüstü meşveret meclislerinin toplanmasını engellemedi. Devletin sıkıntıya düştüğü dönemlerde ve olağanüstü durumlarda, yine sorumluluğu daha geniş kitlelerle paylaşmak adına meşveret meclisleri toplandı (Akyıldız, 2009: 43).[8]

Her ne kadar Tanzimat döneminde kurulan meclisler meşveret geleneğinin devamı olsa da önemli bir fark göze çarpmaktadır. Meşveret meclisleri ihtiyaca göre toplanan bir meclisti. Gündemi sadece belirli bir konu ile sınırlıydı ve kendisine bağlı bürokratik bir

[8] 1850'den itibaren Rusya ile ortaya çıkan Kutsal Yerler sorununu çözmek için Padişah Abdülmecit bir meşveret meclisi toplamıştır. Katılımcılar ve toplantı gündemi hakkında bkz: Şeref, 1980: 69-71.

örgütü bulunmuyordu. Meclis-i Vala gibi Tanzimat Meclisleri ise belirli kuralları olan, yerleşik ve sürekli çalışan kurullardı (Seyitdanlıoğlu, 1994: 18).

Bütün bunlardan ayrı olarak Encümen-i Daniş isimli meclis üzerinde durulmaya değer bir danışma kuruludur. Maarif Meclisi tarafından 1845'te tavsiye edilmiş 1851'de irade-i seniye ile kurulmuştur. Reformlar konusunda mütalaa sunmak üzere görevlidir. Bu kurulun 40 Türk üyesi ve Hammer, Bianchi ve Redhouse gibi Avrupalı şarkiyatçılarda da dahil olmak üzere birçok yabancı bulunmaktadır (Altunok, 2012: 131). Devletin yenileşme adına atması gereken adımların tartışıldığı bu meclis, kendinden 40 yıl kadar önce kurulmuş gayr-ı resmi bir cemiyet olan Ortaköy Cemiyet-i İlmiye'sini andırır. İngiltere büyükelçisi İsmail Ferruh Efendi'nin evinde toplanan bu cemiyet ilk Türk akademisi olarak kabul edilmektedir (Kuran, 2013: 13).

Tanzimat döneminde yönetimin merkezileşmesi alanında önemli adımlar atılırken bir yandan da bu dönüşüm önceki yıllardan çok farklı bir biçimde seyretti. Artık yenileşme adımları tek bir kişi tarafından ya da tek bir danışmanın tavsiyeleri doğrultusunda atılmıyordu. Reform, Babıali bürokratlarının müzakereleri istişareleri ile gerçekleştiriliyordu. Kalemiye sınıfı tanzimat döneminde yönetim işlerini askeri ve ulema sınıfından devraldı. Devletin işleyişine ve toplumsal düzene nizam verme anlayışı olan Tanzimat ile geleneksel reform uygulamaları son buldu. Merkezde ve yerelde yenilikçi adımlar kalemiyye sınıfına mensup bürokratların oluşturduğu meclisler tarafından kararlaştırıldı.

Geleneksel dönemde Padişah tüm devlet gücünü kendinde topluyordu. Diğer yöneticiler de padişahın kulu idi. Tanzimatla birlikte bu geleneksel bürokratik yönetim anlayışının yerini hukuki-rasyonel bürokratik yönetim anlayışı almıştır (İnankul, Doğan ve Yılmaz, 2013: 278).

4. CUMHURİYET DÖNEMİ KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINDA KATILIMCILIK

Türkiye devleti cumhuriyet yönetimine 1923 yılında geçti; ancak bize göre yeni devlet ilk anayasa ile şekillenmeye ve somutlaşmaya başladığından bu tarihten itibaren kamu yönetiminde yaşanan gelişmelere bakmak gerekmektedir.

1921 Anayasası illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel kişilik vermiştir. İllerin idaresinde il meclisleri geniş yönetsel yetkilere sahiptir. Meclis üyeleri de doğrudan halk tarafından seçilmektedir (Lamba, 2010: 138). 1921 Anayasasına göre Valiler vilayet yerel yönetiminin yürütme organı ve vilayet halkının temsilcisi değildir, sadece merkezin vilayetteki temsilcisidir. Vilayet şurasının (meclisinin) yürütme organı vilayet şurası başkanıdır (Nalbant, 2012:189). Merkezde de tek erk Büyük Millet Meclisidir. Dolayısıyla bu anayasa döneminde hem merkezde hem yerelde Kamu Yönetiminde alınan kararlar katılımcı bir anlayışla alınmıştır.[9]

1924 anayasası ile Osmanlının son döneminde oluşan merkeziyetçi yapıya dönülmüştür. 1921 anayasasının getirdiği demokratik yerinden yönetim ilkesi ve şura'lı idare anlayışı terkedilmiştir (Nalbant, 2012: 192).

[9] 17 Şubat 1923'te Türkiye'nin ekonomi politikasını belirlemek ve iktisadi örgütlenmeyi kararlaştırmak üzere 1135 delegenin katılımıyla toplanan İzmir İktisat Kongresi bunun güzel örneklerinden bir tanesidir.

4.1. Cumhuriyet Dönemi'nde Reform Düşüncesinin Bileşenleri

Cumhuriyeti kuran yönetim kadroları büyük oranda Osmanlı subayları ve kamu görevlilerine dayanıyordu. Bu kadrolar kendi aralarında bir bütünlük teşkil etmese de bürokratik yönetim geleneğini temsil ediyorlardı (Kırılmaz ve Kırılmaz, 2014: 36). Bu gelenek Tanzimat döneminde oluştu. Dolayısıyla Türkiye'deki mevcut bürokratik örgütlenmenin temelleri Tanzimat reformlarına dayanır. Cumhuriyet döneminde asker ve sivil bürokrasi yönetimin yeniden kurulmasını sağlamış ve devrimlerin formüle edilmesinde, yeni yapı ve kurumların oluşturulmasında da aktif rol oynamıştır. Rejimin kökleşmesi için merkeziyetçi yapı güçlendirilmiştir (Toprak, 2005: 91). 1924 Anayasası bu sürece uygun şekilde, 1921 anayasasının yönetim alanında ortaya koyduğu katılımcı anlayıştan uzaklaşmıştır.

Cumhuriyet dönemi yönetim düşüncesinde halkçılık ideolojisinin geçirdiği değişim ile katılımcı bir yönetim modelinden uzaklaşmanın paralel seyrettiği görülmektedir. Köker'e göre Kurtuluş Savaşı ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında halkçılık; "hakimiyet bila kaydü şart milletindir" ve "halkın kendi mukadderatına bizzat ve bilfiil sahip olması" şeklinde formüle edilmiştir. 1930'lardan sonra ise halkçılık "halk için halka rağmen" formülüyle ifade edilmiş, halkın siyasal katılımı için TBMM'nin biçimsel varlığı yeterli görülmüş, halkın dilek ve özlemlerinin mecliste özgürce yansımasına izin verilmemiştir (Köker, 2013: 146). Egemenlik kayıtsız şartsız millete aittir sözü de aslında egemenliğin kime ait olduğunu değil kime ait olmadığını anlatıyordu. Egemenlik artık padişaha yahut tek bir kişiye ait değildi. Ancak egemenliğin halka ait olması da hemen gerçekleşmemeliydi. Kollektif şuur belli bir düzeye ulaşana kadar halk egemenliği sahiplenemezdi. Milli irade denilen şey halkın medenileştiği oranda ortaya çıkabilecekti (Heper, 2006: 98) 1924 Anayasası ile hayata geçmeyen başlayan bu yeni halkçılık anlayışı, Kurtuluş Mücadelesinin kazanılması ve inkılapların uygulamaya konulmasıyla bürokrasiye egemen olur. İnkılaplar devrimci bir anlayışla gerçekleştirilir.

4.2. Yeni Düzenlemelerde Katılımcılık

Cumhuriyet döneminin devrimci reformları Tanzimat döneminde olduğu gibi dar ve bürokratik bir elit grubu tarafından yapılmaya devam etti. Atatürk, 1923 yılında yaptığı bir konuşmada illerin idaresinde yapılacak yeniliklerin araştırılması için 4 bakanlık müsteşarının katılımı ile bir komisyon teşkil ettirildiğini söylemiştir (Sanal, 1998: 181). Taşra yapılanmasının reforme edilmesinde gözlemlendiği gibi bürokrasi önemli politikaları belirleme ve uygulamada temel bir rol üstlenmiş oldu (Pustu, 2007: 204). Bu anlayışla tanzim edilen bürokrasinin görünümü de tabiatıyla merkezden taşraya kadar katılımcılığa uygun olmayan bir şekilde dizayn edildi. 1927 tarihli İl İdaresi Kanunu ile taşra yönetim kademeleri 1924 Anayasası'na uygun olarak düzenlenmiştir. Ayrıca, yönetsel birim başkanları hizmet yönünden birinci derecede mülki idare amirlerine bağlanmış, valilerin ilde devletin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi olduğu belirtilmiştir. Öte yandan, valiler ilin genel yönetiminden ve mevzuatın uygulanmasından merkezi hükümete karşı sorumlu tutuldular. Hükümet tarafından gerekli görülecek illerde vali yardımcısı ve merkez ilçe kaymakamlıkları ihdas edildi, 1864 yılındaki Nizamnamede idare meclisi olarak isimlendirilen kurumlar il ve ilçe idare kurulları haline getirildi (Sanal, 1998: 182). İl ve idare meclisleri seçimle işbaşına gelirken bu kurullar memurlardan oluşuyordu.

Dönemin önemli yeniliklerinden olan medeni kanunun ve borçlar kanununun çıkarılması süreci reformlarda ki katılımcı yaklaşımı ortaya koyar. Bu amaçla iki komisyon kurulmuştu; Ahkam-ı Şahsiye ve Vacibat Komisyonu. Bu iki komisyonun hazırladığı kanun tasarıları mecelleden ve başta İsviçre olmak üzere diğer ülkelerin medeni kanunlarından karma hükümler içermekte idi. Ancak Adliye vekili Mahmut Esat Bozkurt, komisyonların çalışmalarını beğenmemiş ve hukukta reform değil devrim yapılması gerektiğini belirtmiştir böylece resepsiyon yoluyla hukukumuzun yenilenmesine üst yönetim tarafından karar verilmiştir (Bozkurt, 1996: 189-190).[10]

4.3 Yabancı Uzman Raporları

1930-1960 yılları arasında kamu yönetimi alanında yapılacak reformlar konusunda yabancı uzmanların görüşlerine başvurulmuştur. Bu raporlardan en önemlileri şunlardır:

- 1933 tarihli Hines Raporu
- 1949 tarihli Neumark Raporu
- 1950 tarihli Thornburg Raporu
- 1951 tarihli Martin ve Cush Raporu

Yabancı uzmanların hazırlamış oldukları bu raporlar Türk kamu yönetimi reformlarına yön veren çalışmalar olmaları bakımından önemlidir. Bu çalışmalar daha sonraki yıllarda yapılan ve genellikle yerli uzman kişiler ya da uzmanlık heyetlerince ortaya konan kamu yönetimi reform tasarıları ve uygulamalarına tartışma zemini sağlamıştır (Kara, 2006: 160). Bu raporların hazırlanmasında yabancı uzmanların amacı; işleyiş mekanizmaları kendilerininkine benzeyen bir aygıt kurmaktı. Türk yönetiminin hedefi de dışa açılmaktı. Bir başka deyişle siyasi bir amaçla bu raporlar hazırlatılıyordu. Dolayısıyla görünüşte bir söylem birliği varmış gibi gözükse de tarafların asıl amacı farklı olduğundan bu raporların uygulama şansı az olmuştur (Güler, 2003: 25).

Esasen idari reform önerileri için rapor hazırlatılması geçmişte 3. Selim'in devlet adamlarına yazdırdığı layihaları hatırlatmaktadır. Ayrıca 3. Selim'in layiha yazarları, modern layihacılardan önemli bir noktada ayrılıyorlardı: Onlar reformların sadece fikir babası değil aynı zamanda uygulayıcısı idiler. Bir bakıma uzmanların önerileri, layiha yazarlarının önerileri kadar şanslı değillerdi. Siyasi irade Hines Raporunda olduğu gibi bütün önerileri görmezden gelebiliyordu.

Bu dönemde gerek merkezde gerekse taşrada kamu yönetimi alanında yapılacak cumhuriyet reformlarını yürütecek kadronun tamamen merkez tarafından belirlendiğini söyleyebiliriz.

[10] *"Burada bir soru karşısındayız: Komisyonlar bu biçim kanun tasarılarını niçin ve neden yaptılar?... Komisyonlar Şu Kanaatte idiler: Her milletin kanunu kendi ihtiyaçlarına göre yapılır. Bizim kanunlarda bize göre yapılmalıdır. Bu yanlıştır…. Sayın arkadaşlar! Tük ihtilalinin kararı, Batı medeniyetini kayıtsız şartsız kendisine mal etmek, benimsemektir… Bu prensip bakımından kanunlarımızı oldukları gibi Batı'dan almak zorundayız. Böylelikle Türk ulusunun iradesine göre karar vermiş olacağız… şimdiye kadar geçen hizmetlerinize teşekkür eder ve komisyonların vazifelerine son veririm".* Bkz:Bozkurt, 1996;189-190.

SONUÇ

Osmanlı klasik dönem idaresi, danışmanlara yazdırılan siyasetname tarzında eserlerden yahut bazen toplanan meşveret meclislerinde alınan kararlardan yola çıkılarak ıslah edilmeye çalışılıyordu. Padişah ve üst yöneticiler bu tür eserlerin ortaya koyduğu yenilik önerilerini hayata geçirip geçirmemekte son derece serbest olduklarından çoğu zaman reform önerileri sahipsiz kaldı. Kaldı ki klasik dönem idaresi için getirilen öneriler genellikle idarecilerin vasıflarına ilişkindi. 3. Selim ile beraber sistem değişikliği önerileri gelmeye ve kısmen de olsa bu öneriler hayata geçmeye başladı. 19. Yüzyılın ilk yarısında oluşan sivil bürokrasi devlet idaresinde etkili oldu. Elçilik gibi yurtdışı görevlerde bulunmuş bu görevliler tecrübeleri ve birikimlerini Osmanlı idaresi için uygulamaya çalıştılar. Keyfi idare yerine kanuna dayalı kurumsal idareyi tesis etmeye çalıştılar. Bunu yaparken de merkezde ve taşrada reformu yapacak ve yürütecek hemen hemen her meseleyle ilgilenen komisyonlar kurdular. Yenilik ilkesi yönetim için artık bir amaç haline gelmişti. Bununla birlikte yenileşme çalışmaları halka yayılmış değildi ve fakat artık eskiden olduğu gibi sadece padişaha yahut etkisiz padişahlar döneminde olduğu gibi sadrazama bağlı değildi. Yönetim yeni bürokrat sınıfa ait üyelerin oluşturduğu meclisler ve komisyonlar marifetiyle hızla dönüşmeye başladı. Tanzimat döneminde yapılan reformlar, askeriye, ilmiye veya memuriyet gibi birçoğu farklı kültürel kökenden gelen bürokratların bu komisyonlarda yaptığı tartışmalar sonunda varılan mutabakatla gerçekleştirilmiştir.

Cumhuriyet dönemi ülkenin kurtarılması için yürütülen kurtuluş mücadelesi ile başlar. Bu başlangıç döneminin en belirgin özelliği, yerel kuvvetler ile yapılan mücadelenin gereği idari sistem bakımından da yerel dinamiklere önem verilmesidir. Savaş kazanıldıktan sonra ise ikinci bir dönem başlar. Halkçılığın, "halk için halka rağmen" anlayışı ile uygulandığı bu dönemde birçok reform idarenin tepesinde bulunan dar bir kadro tarafından gerçekleştirilmiştir. Katılım için gerekli kurumsal altyapı oluşmasına rağmen Cumhuriyet döneminde de reformlar çok partili hayatın yerleşmesine kadar aynı anlayışla yapılmıştır. Kamu yönetiminde yapılan yenilikler seçkin bürokrat sınıfın eseri olmaya devam etmiştir.

Tanzimat döneminde nispeten katılım anlayışının oluşmaya başladığını; ancak bunun o dönemle sınırlı kaldığını, katılım düşüncesinde Cumhuriyet döneminin ilk 40 yılında herhangi bir gelişme yaşanmadığını görüyoruz. Bu nedenle reformların hazırlanmasında ve icrasında katılımcılığın, iki dönemde gerçekleşen uygulamalar nedeniyle sivil toplumun katılımı olarak değil uzman bürokrat sınıfın katılımı olarak anlaşıldığı görülmektedir. Bu bağlamda Türk Kamu Yönetimi'nde tarihsel olarak ıslahat, tanzimat, inkılap, reform ve inovasyon olarak seyreden yenileşme çalışmalarında katılımcılık bakımından önemli ölçüde değişim yaşanmadığı gözlemlenmektedir.

KAYNAKÇA

Ahmet Cevdet Paşa, (1980) *Maruzat*, Çağrı Yayınları, İstanbul.

Ahmet Resmi Efendi, (2011). *Hulasatü'l İtibar,* Hzy: Osman Köksal, Gazi Kitabevi, Ankara.

Akyıldız, Ali (2009) *Osmanlı Bürokrasisi Ve Modernleşme*, İletişim Yayınları, İstanbul. Altunok, Mustafa (2012), *Türkiye'de Kamu Yönetimi Düşüncesi Tarihsellik ve Disipliner Bağımlılık*, Gazi Kitabevi, Ankara.

Berkes, Niyazi (2013), *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, Yapıkredi Yayınları, Ankara

Bozkurt, Gülnihal (2010). *Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi*, Türk Tarih Kurumu, Ankara

Çadırcı, Musa (2007) *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi*, İmge Yayınları, Ankara.

Ebubekir Ratıb Efendi, (2012), *Nemçe Sefaretnamesi*, Hzy: Abdullah Uçman, Kitabevi, İstanbul.

Eryılmaz, Bilal (1992), *Tanzimat Ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul.

Findley, Carter V. (1994) *Osmanlı Devleti'nde Bürokratik Reform Babıali* (1789-1922), Çev.:L. Boyacı-İ. Akyol, İz Yayıncılık İstanbul

Gökçe, Ali Fuat (2010), *Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri*: Koçi Bey Risalesi, Yasama Dergisi, S:14, s:59-78.

Güler, Filiz Demirci (2003), *Türk Kamu Yönetiminin Evrimi*, Amme İdaresi Dergisi, C:36, S:1, s:1-30.

Heper, Metin (2006), *Türkiye'de Devlet Geleneği*, Doğu Batı Yayınları, Ankara.

İnalcık, Halil (1964), *Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri*, Belleten, c:28, s:112, Türk Tarih Kurumu, s:623-690

Kara, Bülent (2006), *Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı*: 1930-1960 yılları arasında Yabancı uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C:30, No:2, s:149-162

Karal, Enver Ziya (1988). *Selim III'ün Hat-tıHumayunları-Nizam-ı Cedid*, Türk Tarih Kurumu, Ankara

Kayıran, Mehmet (1988), 3. *Selim'e Sunulan Islahat Layihalarında Askeri Eğitim*, c:1, s:1, s:127-145.

Kırılmaz, Harun, Selma Kılıç Kırılmaz (2014) *Erken Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Yönetimi*: Anayasal Sistem, Yönetim Yapısı, Bürokrasi ve Reform Uygulamaları, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S:40, s:25-43

Köker, Levent (2013). *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*, İstanbul

Kuran, Ercüment (2013). *Türkiye'nin Batılılaşması ve Milli Meseleler*, Der:Mümtaz'erTürköne, Türkiye Diyanet Vakfı, Ankara

Lamba, Mustafa (2010), *Osmanlı'dan Günümüze Türk Kamu Yönetiminde Merkeziyetçilik Adem-i Merkeziyetçilik Üzerine Bir İnceleme*, Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, C:2, S:1, s:131-156

Nalbant, Atilla (2012), *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

Ortaylı, İlber (2010) *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara

Ortaylı, İlber (2011), *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri* (1840-1880), Türk Tarih Kurumu, Ankara

Pust, Yusuf (2007), *Osmanlı Türk Devlet Geleneğinde Modernleştirici Unsur Olarak Bürokratik Elitler*, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C:9, S:2, s.197-214.

Sanal, Recep (1998), *Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genele Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Desenindeki Değişmeler*, Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi, C:6, S:22, s:173-200.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet (1994), *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala, Türk Tarih Kurumu*, Ankara.

Shaw, S. J. (2003) *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye 1 ve 2. Ciltler*, Çev.: M. Harmancı, E Yayınları, İstanbul

Sözen, Kemal (2009), *Katip Çelebi'nin Devlet Görüşü ve Osmanlı Türk Düşüncesindeki Etkileri*, Süleyman Demirel Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, s:22, s:25-40

Şeref, Abdurrahman (1980), *Tarih Söyleşileri, Sadeleştiren*; Mübeccel Nami Duru, Sucuoğlu Matbaası, İstanbul

Toprak, Erkan (2005), *Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Şubat Kitabevi, Ankara.

Tönük, Vecihi (1945), *Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, Kanaat Basım Ve Cilt Evi, Ankara

Tural, Erkan (2005), *1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi.* Çağdaş Yerel Yönetimler Degisi, C:14 S:1, s:71-91

Uğural, Hüseyin Ragıp (1969), *Devlet Adamlarına Öğütler,* Defterdar Sarı Mehmet Paşa, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara

Yılmaz, Nihat, Kadir Caner Doğan, Hakan İnankul (2013), *Tek Parti İktidarı Döneminde (1923-1946) Bürokrasi ve Siyaset İkişkisinin Weberyan Değerlendirilmesi*, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C:27, S:3, s:263-284

AVRUPA VE RUSYA İKİLEMİNDE POST-SOVYET UKRAYNA'DA DEVLET GELENEĞİNİN KURUMSALLAŞMA SORUNU ÜZERİNE BİR İNCELEME

Sedat ÇOBANOĞLU

Doktora Öğrencisi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Kamu Yönetimi ABD,

Sedat-cobanoglu@hotmail.com

Özet

Çalışma, Avrupa ve Rusya arasında kurumsal kültür kazanmaya çalışan Ukrayna devletini incelemektedir. İki farklı kurumsal kültür arasında yaşanan kurumsallaşma sorunu çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Araştırmada metodolojik olarak literatür taraması yapılmıştır ve nitel bir karakter göstermektedir. Bu çalışma göstermektedir ki Sovyetler Birliği'nin yıkılmasından sonra yeni kurumsal arayışlara yönelen Ukrayna devleti, Avrupa ve Rusya'nın devletlilik kurumlarından etkilenmektedir. Ancak ülkenin tarihsel, siyasal ve kültürel değişkenleri yaşanan kurumsallaşma sorununun temelini oluşturmaktadır. Sonuç olarak bu ikilemsel sorunun çözümünde birçok faktör ve oyuncu bulunmaktadır. Bu sorunun tek bir bileşene bağlı olarak çözümlenmesi beklenemez.

Anahtar Kelimeler: Avrupa, Rusya, Ukrayna, Kurumsallaşma

Abstract

This study examines Ukrainian state that tries to gain institutional culture between Europe and Russia. Institutionalization problem that is occured between two different institutional cultures is the purpose of this study. In this research scanning of literature and qualitative methods were implemented methodologically. This study shows that after collapse of Soviet Union, Ukrainian state which tends to find new institutional search is affected by stateness institutions of Europe and Russia. But, historical, political and cultural variables of the country are the main factors of the institutionalization problem. As a result, there are many factors and players in the resolving of this dilemmatic problem. This problem isn't expected to be resolved depending on a single componant.

Keywords: Europe, Russia, Ukraine, Institutionalization

GİRİŞ

Dünyanın doğuşundan bu yana insanoğlu, sürekli değişim ve dönüşüm süreci içinde ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla bir arada bulunmaktadır. İlkçağlarda Eski Yunan site devletlerinde, Platon'un İdeal Devlet eserinde bir devlet örgütünün ve yönetim biçiminin nasıl olması gerektiği sorgulanmaya başlanmıştır. Ortaçağda kilise, aristokratlar ve toprak soyluları gibi oyuncular, kendi çıkarları ölçüsünde feodal devlet biçimlerinde devlet geleneğini etkilemişlerdir. Modern çağda Machiavelli, Hoppes, Lock, Rousseau ve Montesquieu gibi düşünürlerle birlikte egemenlik hakları, toplumsal sözleşme, kuvvetler ayrılığı, liberal devlet gibi yaklaşımlar, Fransız Devrimi'nin alt yapısını hazırlamıştır. Böylece yakınçağın başlangıcından bu yana devletler, ulus devlet modeline ve geleneğine göre şekillenmeye başlamakla birlikte devletlilik (Stateness) olgusu sürekli olarak bir devinim geçirmiştir.

Bu noktada Heper (2012: 27), devletlilik olgusunun Aşkıncılık ve Araçsalcılık ikilemi üzerinden giderek yönetim biçimlerinin şekillendiğini ifade etmektedir. Devlet geleneğinin de siyasal kültürü nasıl etkilediğini ifade ederken devletin, sosyolojik belirli kurumlar (normlar, değerler) çerçevesinde kurumsallaştığına dikkat çekmektedir. Günümüz siyasal sistemlerinde devletlilik olgusuna bağlı olarak devlet geleneğine bakıldığında, hem küresel sürecin çıktılarından hem de devlet dışı oyuncuların stratejik ve ideolojik çıkarlarından etkilenebilmektedir. Bu çıktılar, devlet geleneğinin kurumsallaşması (kökleşmesi) sürecinde ciddi etkilere sahip olabilmektedir.

Bu noktada yapılan çalışma, Post-Sovyet Ukrayna'da komünist sistemden serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde devlet geleneğinin birçok değişkene maruz kalması nedeniyle kurumsallaşma sorunu yaşandığını ileri sürmektedir. Dolayısıyla iki taraflı bir eksen üzerinde farklı siyasal kültürün kurumları arasında varlığını devam ettirmeye çalışan Ukrayna devlet geleneği, yirmi yılı aşkın bir zaman içinde sürekli otorite boşluğu, krizler, eylemler ve çatışmaların odak noktası olmuştur. Birçok değişkenin içinde bulunduğu bu süreçte hangi faktörlerin etkili olduğunu, ne gibi oyuncuların sorunsala dâhil olduğunu açıklamak, benzeri durumları yaşayan ve yaşayabilecek ülkeler açısından bir pencere niteliğinde olacaktır.

Bu kapsamda çalışmada öncelikle kurum, kurumsallaşma ve devletlilik olgusu gibi kavramlar açıklanmakta ve devlet açısından kurumsallaşmanın başat faktörlerine değinilmektedir**.** Ardından Sovyetler Birliği döneminde devlet yönetim geleneği kısaca açıklanmaktadır. Sovyet sonrası dönemde Ukrayna'da piyasa ekonomisinin yükselme çabasına paralel olarak demokrasiye geçiş süreci, Avrupa Birliği ve Rusya arasındaki döngüsel değişim sürecinin nasıl yaşandığı da betimlenmektedir. Bu süreçte yapılan reform çabalarının ya da devlet içinde yaşanan iç sorunların devlet geleneği üzerinde ne gibi etkiler ve değişimler getirdiği ortaya konmaktadır. Kurumsallaşma sorununun temel nedenlerine sırasıyla değinilerek çalışma değerlendirme bölümüyle sonlandırılmaktadır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Kurum

Hughes (1936)' a göre *kurum* teriminin bütün kullanımlarına bakıldığında genel fikrin, belirgin bir toplumsal çeşitlenmenin göreceli olarak kalıcılığının bir çeşit oluşumudur (Aktaran: Zucker, 1977: 726). Bilindiği üzere kurumların insanlar için kayda değer anlamı vardır. Kurumların tanımlanması üzerine birçok tartışmanın var olmasına rağmen, sosyolojik bağlamda değerlendirildiğinde kurumların insan davranışlarını şekillendirdiği söylenebilir. Tanımı yapılacak olursa, kurumun *yerleşmiş kurallar, gelenekler ve uygulamalar* olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü kurumlar, kurumsal ve örgütsel düzenlemelerle bireyin davranış örüntülerini düzenlemede ciddi rollere sahip olduğu gibi devletin siyasi kültürünün oluşması bağlamında ciddi anlamda önem taşımaktadır (Bell, 2002: 363).

March ve Olsen, bu gelişmeleri davranışçı dönüşüme bir reaksiyon göstermenin çıktıları olarak ifade etmektedir. Bu hareket, bireysel tercihin sonuçları olduğu kadar kolektif bir siyaset ve ekonomik bir davranış olarak da yorumlanabilir. Bu noktada davranışçı ekol, kurumları bir olayın sonucunda ortaya çıkan ikincil bir varlık olarak görür. Ancak onların *sosyal içeriğe* ve *sosyal kurumların devamlılığına* yönelik ihmalinin, yüksek maliyetlere neden olduğu bilinmektedir. Özellikle dünya üzerinde sosyal, siyasal ve ekonomik kurumlar sürekli olarak değişime uğradıklarından oldukça karmaşık hale gelmişlerdir. Modern ekonomik ve siyasi sistemlerdeki temel oyuncuların birçoğu, formel örgütler ve çağdaş yaşamda dominant bir role sahip olan bürokratik ve yasal kurumlardır (March ve Olsen, 1984: 734).

March ve Olsen (1989, 1995) kurumu şu şekilde tanımlamaktadırlar: Kurum, görece kuralların ve kaidelerin toplanmasıyla birlikte bireyler tarafından değişkenlik gösteren,

çevredeki koşulların değişmesine ve bireylerin beklentilerine ve kendi tercihlerine yönelik esneklik gösteren, anlam ve becerileri içine alan örgütsel uygulamalardır (March ve Olsen, 2005). Dolayısıyla devlet içinde yaşanan kurumsal değişimler, devletin siyasal kültürünü de etkileyebilmektedir.

DiMaggio ve Powell (1991: 3), kurumların siyasal ve sosyolojik yaşamda daima temel bir yapı taşı olduğunu iddia ederler. Antropoloji, tarih ve toplum bilimi kuramlarından yola çıkarak yeni görüşlerin bireyselcilik ve işlevselciliğe yönelik meydan okuduklarını söyleyerek, kurumların; bireysel tercihleri, toplumsal hareketi, devleti ve vatandaşı şekillendirdiklerini ifade ederler. Kurumlar, farklı kökenlerden beslendiklerinden aynı noktada birleşmelerinin çok zor olduklarını belirtirler ve hatta bu birleşmenin beklenilmemesi gerektiği üzerinde dururlar. İktisat (Ekonomi), örgüt teorisi, siyaset bilimi ve kamu tercihi, tarih ve sosyoloji gibi alanlarda ise kurumların tanımlanması bir önceki ifade edilen durumu destekler niteliktedir. Yazarların ifadelerinden anlaşılacağı üzere, farklı kökenlerden beslenen kurumların, kökleşemeyeceği ve devletin siyasal kültürüne etkisinin olumsuz yönde olabileceği söylenebilir.

Selznick ise, eski kurumsal kuramda örgüt ile kurum kavramlarını birbirinden ayırmaktadır. Örgütleri kurumsallaşmış olarak değerlendirmektedir. Ona göre, örgütler; özel bir kişilik üstlenme ve farklı bir yetkinlik kazanma eğilimi göstermektedir (Selznick, 1996: 271). Bir bakıma örgütlerin birey olarak görüldüğü söylenebilir. En büyük örgüt ise devlettir. Selznick bir diğer çalışmasında ticaret merkezleri, hükümetler, işletme birimleri, siyasi partiler gibi formel yapıları, belirlenmiş amaçlara ulaşmak için birer rasyonel araç olarak görmekte ve onları *örgüt* olarak tanımlamaktadır. Kurumların merkezine ise değerleri koymaktadır. Değerler, bir örgütün kültürünün oluşmasında sosyal yapının şekillenmesinde etkili olmaktadır (Selznick, 1948: 25). Nitekim örgüt kültürünü ve yapısını şekillendiren değerler, normlar ve kurallar kurumları oluşturmaktadır. Böylelikle kurumların örgütlerin yapısında tekrarlanması ve sürekli bir hal alması örgütlerin kurumsallaşmasını (kökleşmesini) beraberinde getirmektedir.

1.2. Kurumsallaşma

Kurum ve kurumsallaşma kavramları farklı şekillerde tanımlanabilmektedir. Değerlerin yavaş yavaş örgüte işlenmesini kurumsallaşma olarak gören Scott, örgütlerde kurumsal kuramın en etkili isimlerinden birisi olan Selznick'in Michel ve Barnard'tan yararlanarak kurumsal kuram modelini şekillendirdiğini ifade etmektedir. Onun kurumsal yapıyı *bir uyum aracı* olarak gördüğü bilinmektedir. Bu yapı, örgüt üyelerinin bağlılıklarını ve karakterlerini şekillendirmekle birlikte dışsal çevreden gelen kısıtlılıklar ve etkileşimler de bu sürece dâhil olmaktadır (Scott, 1987: 493-494).

Selznick, kurumsallaşmayı bir *süreç* olarak tanımlamaktadır. Kurumsallaşma zaman içinde örgütte meydana gelen değişimlerdir. Bunlar, örgütün kendi geçmişini yansıtması, örgütte insanların olması, örgütü bir araya getiren grupların olması, belirlenen ve hak edilen çıkarların olması ve çevreye yönelik bir uyum sürecinin ya da adaptasyon yolunun olmasıdır (Selznick, 1957: 16). Bir başka açıdan bakıldığında kurumsallaşma toplumsal süreçlerin, zorunlulukların ya da faaliyetlerin toplumsal düşüncede kurallaşma gibi bir statüleri üstlenme biçimi ve tüm bu hareket şekillerini kapsar (Meyer ve Rowan, 1977: 341).

Örgütlerin, örgütsel yapının ve örgüt uygulamalarının kurumsallaşma sürecini değerlendiren Zucker, kurumsallaşmaya yönelik geleneksel yaklaşımların, kültürel kalıcılığı yeterli bir şekilde açıklamadığını iddia etmektedir. Ancak *kalıcılığın ve kurumsallaşmanın* anlamsal bağlamda birbirinden ayrılmasının zor olduğu iddia edilmektedir. Yazara göre kurumsallaşma, kültürel kalıcılığı değiştiren ve farklı seviyeleri olan bir değişken olarak tanımlanabilmektedir. Kurumsallaşmaya yönelik daha fazla açıklamanın, etnometodolojik bir yaklaşımla yapılabileceğini iddia etmektedir. Bu durum, yüksek derecede kurumsallaşmış bir yapıda birçok faktörün tanımlanmasıyla yapılabilir. Kültürel kalıcılık bağlamında kurumsallaşmanın üç seviyede mümkün olduğunu ifade eder: Kültürel anlayışların genel olarak birleşmesi, bu anlayışların sürdürülebilirliği (canlı tutulması) ve bu anlayışların değişimine yönelik sınırlamalar getirilmesidir. Ek olarak ifade edilecek olursa, her ne kadar kurumsallaştırmanın derecesi artarsa, bir o kadar genel birliktelik, canlılığını koruma ve kültürel anlayışların değişmesine yönelik sınırlamalar artmaktadır. Dolayısıyla toplumsal bilgi kuramsallaştığında dışsal gerçeklik kazanmakta ve bir gerçek olarak başkalarına aktarılmaktadır. Böylece kültürel olarak kalıcı hale gelmektedir (Zucker, 1977: 726-730). Bu bağlamda devlet geleneğinin kalıcı olması da yazarın düşüncesiyle yakınlaşmaktadır.

1.3. Devletlilik Olgusu

Hegel'in Modern Devlet Teorisi eserinde devletin *ne olduğu* ve *neden ortaya çıktığı* sorularına yanıt aranmaktadır. Bu noktadan hareketle farklı siyasal rejimlerde veya farklı zamanlarda toplumun uzun süreli menfaatlerinin ne derecede toplum tabakalarından ve siyasi kurumlardan bağımsız olduğu sorgulanmaktadır. Bu süreçte toplum ve siyasi kurumların temel alınarak ne ölçüde empoze edildiği de devletin *devletlilik olgusunu* belirlemeye çalışmaktadır. Devletlilik olgusunun oranını ise toplumun değişik tercihlerinin yol açtığı çatışmaları, toplumun uzlaşma (Consensus) yoluyla çözümlemede ne kadar beceri gösterdiği belirlemektedir. Dolayısıyla Harry Eckstien'ın da ifade ettiği gibi toplumsal uzlaşmanın sağlanmadığı bir ortamda toplum karşısında egemen ya da özerk bir devlet ortaya çıkmaktadır (Heper, 2012: 22, 23).

Rus araştırmacılar ise egemenlik ve devletlilik (stateness) olgularından hareketle, bu olguların birbirine bağlı olduğunu ve bu olguların devlet içinde yaşayan ve yaşanan geleneksel yapıyla ilgili olduklarını vurgulanmaktadırlar. Bir devlet yönetiminin ya da kurumsal yapısına yönelik devletlilik anlayışı, devletin içinde bulunduğu tüm örgütlerin karar verme çatısı altında ortaya çıkmaktadır. Devlet kurumsal kültürünü, kendi kaynaklarından beslenerek ortaya koymaktadır (Okunev, 2011: 2).

Bir başka çalışmada *devletlilik kavramı* İngilizce yazından hareketle *Statehood ve Stateness* kavramlarıyla incelenmiştir. İki terimin de farklı anlamları olduğu vurgulanmıştır. *Statehood* kavramında devletin statüsünde bir değişme olduğu, devletin yönetim şeklinde bir farklılaşma olduğuna dikkat çekilmektedir. *Stateness* kavramında ise, devletin kendi varlığı ile uyumlu olmasına dikkat çekilmektedir. Devletlilik olgusunun devlet içinde yaşayan insanların kültürlerine göre şekillendiğini de söylemek mümkündür (İlin, 2011: 12).

Bir devletin yönetim şeklinin zaman içinde örgütsel kurumların değişmesine bağlı olarak farklılıklar gösterebileceğini ifade etmek mümkündür. Siyasal kültürün ortaya çıkmasında devlet olgusunun temel alındığını ifade eden Heper, devletlilik olgusunu

aşkıncılık ve araçsalcılık kavramlarıyla açıklamıştır. Heper (2012: 27)'e göre bu kavramlar şu şekilde açıklanabilir.

Tablo 1: Aşkıncılık ve Araçsallık Üzerine Bir Değerlendirme

Aşkıncılık	**Araçsacılık**
Ahlaki bir toplum vardır.	Çıkar toplumu vardır.
Toplumun çıkarı ön plandadır.	Bireysel çıkarlar ön plandadır
Kurumlar tek tiplidir.	Bireyler bağımsızdır.
Kanun, vatandaşların ortak iradesidir.	Kanun, insanlar arası anlaşmanın bir sonucudur.
İnsan tüm enerjisini kutsal göreve harcar.	Kurumların ahlaki vecibeler bulunmamaktadır.
Siyaset, liderlik ve halkın eğitilmesidir.	Siyaset, çıkarların uzlaştırılmasıdır.
Gelenekçi bir anlayış söz konusudur.	Özgürlük, farklılık ve çoğulluğu ifade eder.

Kaynak: Heper, 2012: 27

Devletlilik olgusunda bu yönelim biçimlerinin aşırı ve ılımlı durumlarına da devlet biçimlerinde rastlanabilmektedir. Bu yönetim tiplerinde devlet aygıtı etkinsizleştirilebilmektedir. Berki'den aktaran Heper aşkıncılık ve araçsalcılığın iki tip örüntüsü olduğunu ifade eder. Ilımlı aşkın yönetim biçimlerinde topluma değiştirilemeyecek şekilde normlar ve değerler kümesi "konsensüs" empoze edilir. Devlet, bu normlar etrafında kurumsallaşır. Örneğin 17. ve 18. yüzyılda düzen, hiyerarşi, sekülarizm ve dayanışmacılık gibi değerler devlet bünyesinde kurumsallaşmıştır. Buna karşılık araçsalcılığa yönelen devlet yönetim biçimlerinde toplumun amaçları toplumun istekleri doğrultusunda belirlenmektedir. Uzlaşmanın ortaya çıkabilmesi için bireylerin davranışlarına sınırlama getirmelidir (Heper, 2012: 28).

Her iki yönelim için de devlet aygıtının kurumsallaşması sürecinde bir takım faktörler ya da yaklaşımlar ön plana çıkmaktadır. Bu faktörlerin kurumsallaşma sürecinde hangi amaçları ve yaklaşımları kullandığı ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Bu tabloda kurumsallaşmayı açıklanmak için beş temel yaklaşım esas alınmıştır.

Kısaca değerlendirildiğinde Selznick'in 1957 yılında yapmış olduğu çalışmada daha önce yaptığı iki temel çalışma olan (Tenessee Valley Authority) TVA and Grass Roots (1949) ve Organizational Weapon (1952) öncü çalışmaları temel alınmış ve örgütlerin *çevreye uyum süreciyle* ve Grass Roots söylemiyle de *örgütlerin kökleşmesiyle* kurumsallaşabileceğine vurgu yapılmıştır.

Diğer iki yaklaşım ise Berger ve Luckmann'ın düşüncelerine dayanmaktadır. Berger ve Luckmann (1991), sosyal düzenin nasıl oluştuğunu anlamaya çalışırken, insan davranışlarının içinde yaşadığı çevre ile sınırlandığını belirtmektedirler. O, sosyal düzende eylemlerin tekrar ettiğini belirtmekte ve yapılan eylemlere yönelik farklı kişilerin aynı mana ya da anlam vermesi sürecini kurumsallaşma olarak tanımlamaktadır. Kurumsallaşma alışılmış hareketlerin belirli aktörler tarafından tekrar edilmesi sürecidir. Kurumsallaşma sürecinde kurumlar, kontrol ve dizginleme aracı olarak görev yaparlar. Böylece kurumsallaşma her toplumsal durum ve şartta kaçınılmaz ve devam eden bir mekanizmadır (Berger ve Luckmann, 1991: 65-75).

Tablo 2: Kurumsallaşma Yaklaşımları

Yıl	***Araştırmacılar***	***Kurumsallaşma yaklaşımı***	***Kurumsallaşma Şekli***	***Örgütsel Amaç***
1957	Selznick	Adaptasyon aracı	Değerler oluşturarak	Denge Yasallık
1977	Zucker	Sosyal düzenin oluşması	Çevreyle birlikte ortak uygun ve anlamlı davranış geliştirip diğer bireylere aktararak	Uygunluk Meşruiyet
1977	Meyer ve Rowan	Sosyal düzenin oluşması	Paylaşılan değerler sistemi oluşturarak	Meşruiyet, Kaynakları artırma, Yaşamını sürdürme
1983	DiMaggio ve Powell	Adaptasyon aracı	Başarılı örgütleri taklit ederek	Belirsizlikten kurtulma
1987	Friedland ve Alford	Bilinçsel ve normatif baskıları etkileme	Çıkarlarını korumak için kurumsal çevreyi değiştirerek	Menfaatlerin takip edilmesi

Kaynak: Scott, 1987:493-511'den Apaydın, 2009: 2

DiMaggio ve Powell'ın çalışmasında ise bir adaptasyon süreci mevcuttur. Temel olarak örgütlerin neden birbirlerine benzedikleri sorusuyla yola çıkılmıştır. Nitekim örgütlerin başarılı örgütlere benzemesinden ziyade hangi yollarla bu benzeşim sürecine bakıldığında; taklit, zorlayıcı ve normatif şekillerde olduğu görülmektedir (DiMaggio ve Powell, 1983: 147-160). Diğer bir ifadeyle kurumsallaşma kuramında temel olarak iki kavram öne çıkmaktadır. Bunlar, eşbiçimlilik ve meşruiyet kavramlarıdır. Eşbiçimlilik, bir örgütün kurumsallaşma sürecinde izlediği yolu ve örgütler arasındaki benzerlikleri ifade eder. Meşruiyet kavramı ise, örgütün çevresinden destek alması ve güvenini kazanması isteğiyle genel kabul görmüş yapı ve uygulamaları benimsemesidir. Bu iki kavram örgütlerin nasıl kurumsallaştıklarını açıklarken, aynı zamanda kurumsallaşmanın sonuçlarını da gösterir (Özkara, 2000: 7).

Bir örgütün kurumsallaşma gereği duymasının nedenlerini Apaydın şu şekilde sıralamıştır (2009: 8): Meşrulaşma, tahmin edilebilirlik kazanma, denge kazama, kaynakların artırılması ve normlara ve kurallara uygunluktur. Kurumsallaşmanın boyutlarını ise formalleşme, profesyonellik, hesap verebilirlilik, örgüt kültürü oluşturma ve tutarlılık şeklinde ifade etmiştir.

Sonuç olarak kurumsallaşma, örgütlerin birbirlerine benzemesi ve örgütlerarası ilişkilerin etkin bir biçimde sürdürülmesi açısından oldukça önemlidir. Kurumsallaşamayan örgütler, toplumsal alanda yaşamlarını sürdüremeyecek ya da bu örgütlerin varlığı hissedilemeyecek ve ortadan kaldırılsa dahi birçok kişinin gereksinim duymadığı aşikâr bir şekilde görülecektir. Bu anlamda kurumsallaşma sorunu bir devletin devletlilik olgusunu ciddi anlamda etkilemektedir. Aynı zamanda aşkıncılık ve araçsalcılık eksenlerinde çevresel faktörler devletlilik olgusunu sürekli yeniden yapılandırmaktadır.

2. SORUNSAL ÜZERİNE

2.1. Çarlık Döneminden Sovyetler Birliği'ne Devlet Geleneği

Rus siyasal kökenine bakıldığında Hristiyanlık inancının etkisiyle devletin siyasal kültürünün bağdaştığını söylemek mümkündür. Bizans sonrası dönemde Ortodoksluğun merkezinin Moskova olduğu iddiasıyla birlikte tüm Slavları kendi etrafında toplamaya çalışan Ruslar, merkezi bir otorite kurma çabasında olmuşlardır. Böylelikle dini değerlerle Slavların bir arada tutulmak istenmesi kutsal devlet anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Çarlık yönetiminde serflik sisteminin yanı sıra Moskova'nın Yeni Roma olmaya yönelik çabaları, devlet gücünün merkezde toplanmasına yol açmıştır. Diğer taraftan ülke topraklarının oldukça geniş olması ve birçok farklı milleti bünyesinde barındırması, merkeziyetçi bir devlet anlayışının ortaya çıkmasına neden olan bir başka faktördür (Onay, 2007). Kutsal devlet anlayışının bu gücü merkeziyetçi bir çerçevede elde tutmak istemesi, devlet anlayışının aşırı aşkıncı bir modeli olduğunu ortaya koymaktadır. Bu modelde çarlık döneminin gücünün meşrulaştırılması amacıyla bu başat faktörlerin etkisinin olmadığı yadsınamaz.

Remington (2004: 369), Rus yönetim geleneğini 9. yüzyılda günümüz Ukrayna'nın başkenti olan Kiev civarında kurulan prensliğe dayandırmaktadır. Yaklaşık bin yıldır yönetilen Rus devletinde, otokratik bir yönetim egemenlik sürmüş, monarşik bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu devletin, 12. yüzyıla kadar çarlık sistemiyle yönetilmiş olmasına rağmen küresel gelişmelerle birlikte yeni bir anayasanın yapılması kararlaştırılsa da Çar daha sonra bu anayasayı kaldırarak tüm yetkileri tekrar tek elde toplamıştır. Ardından, 1905 yılında yine halkın reform isteklerine dayanarak bir devrim denemesi yaşanmış ve bu devrim denemesi başarısız olmuştur. Yine bu süreçte tahtta oturan Çar, Duma (meclis)'yı dağıtarak tekrar kendi meşruiyetini kabul ettirmek istemiştir. Ancak işçi örgütleri ve sendikalar bu deneyimden sonra Lenin liderliğinde (Bolşevikler) 1917 yılına kadar daha da güçlenmişlerdir (Öztürk, 2010: 65).

Yaşanan değişim ve dönüşümler çerçevesinde kutsal devlet geleneği olarak iddia edilen Rus devlet geleneğinin kurumsallaştırılması sürecinin Sovyetler Birliği'nin kurulmasıyla birlikte farklı bir biçime büründüğünü söylemek mümkündür. Aşkıncı bir devlet anlayışının değişmediği Sovyetler Birliği'nde biçimsel olarak dönüşüm yaşanmış ve geleneksel devlet anlayışı varlığını korumaya devam etmiştir (Onay, 2007). Bu süreçte aşkıncı devlet anlayışı kurumsallaşmaya devam etmiştir. Bu biçimsel dönüşüme bakıldığında yaşanan 1917 Ekim devrimiyle Duma açılmış, parlamenter monarşiye geçilmiş, parti organı yasallaşmış ve Sovyet yönetimleri oluşturulmuştur. Böylece Çarlık rejimi yıkılarak yerine sosyalist yönetim kurulmuştur. Devrimin meşrulaştırılma gerekçesinin Çarlık rejiminin 19. ve 20. yüzyıllarda sosyal, ekonomik ve siyasi yapıda modernleşmeye çalışırken totaliter bir yapının devamında ısrarcı davranması olduğu iddia edilmiştir (Akyıldız, 2013: 547).

Bu süreçte Sovyetler Birliği'nin kurulmasının temel ilkeleri sosyalist devlet anlayışı temelinde oluşturulmak istenmiştir. Ancak zaman içinde sosyalist devlet anlayışı, Stalin'in modeliyle birlikte aşırı aşkıncı bir devlet geleneğine bürünmüştür. Bu durumda gerçek sosyalizmin doğasına aykırı bir şekilde ortaya çıkmıştır. Çarlık dönemi anlayışında olduğu gibi feodalist ve totaliter bir anlayış, Stalin tarafından toplum üzerine inşa edilerek uygulanmaya çalışılmıştır (Sogrin, 2005: 20). Böylece devlet, iktidar olarak siyasal rejimin

temel güçlerini tek elde toplamıştır. Tek parti, tek kişi ve tek lider anlayışıyla bu dönemde politikalar halka dayatılarak uygulanmış ve yönetilmiştir. Merkezi yönetim güçlendirilirken, özerk yönetimlerin yetkileri de oldukça sınırlı kalmıştır (Vorojeykina, 2010: 17).

Aşkıncı bir devlet anlayışının kurumsallaşması bu dönemde de sürmüştür. Sosyalist devlet anlayışı, içinde barındırdığı komünist sistemin gereği olan merkezden yönetilen bir ekonomiye işaret etmekle birlikte serbest piyasa ekonomisinin olmamasının yanında merkezi katı bir denetimin varlığının göstergesidir. Devlet örgütü, bu dönemde bürokratizmini katı bir şekilde uygulamakla birlikte tüm arazi mülkiyetinin temel sahibi idi. Dolayısıyla devlet örgütü ulusal ölçekte tüm arazi mülkiyeti üzerinde hâkimiyet kuruyordu. Tam bir özel mülkiyetin olmaması ve mülkiyetin ayrılamaz olması, idari yapının bünyesinde toplanan güçlerin ayrılamamasını da beraberinde getiriyordu. Sosyal, ekonomik ve siyasal olguların, kurulan hâkimiyet altında toplanması demokratik yönetim sistemi için bir sorun teşkil ediyordu. İktisadi sistemin bürokratik bir yapının içinde kendini göstermesi, ekonomik problemlerin çözülmesi aşamasında kurumsal bir hantallaşmaya yol açıyordu (Gaydar, 1996: 4 ve Gaydar, 1997: 13, 14).

Nitekim Sovyetler Birliği dönemine geçiş sürecinde yaşanan devrimlerde her ne kadar Çarlık rejiminin yıkılması sonucunda serflik sisteminin çöküşmüş ve toprak köleliğinden daha özgürlükçü araçsallık temelinde bir model izlense de Sovyetler Birliği'nin kurulması süreci ve devamında bu eksen kaymalarının olduğunu söylemek mümkündür. Genel anlamda devlet geleneğinin kurumsallaşması sürecinde aşkıncı bir yönelimin varlığından bahsedilebilir. Kurumsallaşma yaklaşımlarından hareketle bu dönemlerde meşruiyet ve yaşamını sürdürme gibi örgütsel amaçlar çerçevesinde Çarlık döneminden Sovyetler dönemine ve Sovyetler Birliği'nin yıkılışına kadar belirli yaklaşımlar izlenmiştir. Aşkıncı devlet yöneliminin kurumsallaşması, Stalin'in izlediği politikalarla perçinleşmiştir.

2.2. Post-Sovyet Ukrayna'da Devlet Geleneği Üzerine

24 Ağustos 1991 tarihinde Sovyetler Birliği'nden ayrılan Ukrayna devleti, parlamentosunda aldığı kararla yeni bir ülke olarak bağımsızlığını ilan etmiştir. Aralık 1991 tarihinde yapılan referandum ile halkın çoğunluğu Ukrayna devletinin meşruiyeti için oy kullanmıştır (Sudokova ve Kaytmazov, 2015). Sovyetler Birliği'ndeki devlet geleneğinin temellerini oluşturan komünizm anlayışının bir anda çökmesi, Ukrayna devletini yeni arayışlara yöneltmiştir. Dolayısıyla yeni kurulan devletin ekonomik bağlamda komünist bir yapılanmadan piyasa ekonomisine geçiş sürecinde ciddi anlamda sorunları ortaya çıkmıştır. Bu sorunların yaşanması, siyasal ve ekonomik açıdan birçok sorunu da beraberinde getirmiştir.

Doğu Avrupa'da yeni kurulan bu devletin, siyasal ve demokratik değerler temelinde yapılan reformlarla *piyasa ekonomisine* geçişi başlamıştır. Ancak devletin kurulması sırasında uygulanan yapısal ve ekonomik reformların yeterli olmadığı ifade edilmiştir. Önemli olan temel sorunun, vatandaşların refah seviyelerinin ve kapital olarak insan faktörünün göz ardı edildiği vurgulanmıştır. P*iyasa ekonomisinin* dönüşümü, ülke içinde bulunan elitler ve oligarklarla birlikte şekillenmiş ancak halkın refah durumuna yönelik bir adım atılmamıştır. İşte bu noktada Ukrayna devletinin doğuşundan bu yana temel olarak eksenel (ikililik) bir sorunun varlığı baş göstermektedir. Bu ikilemleri söyle sıralamak mümkündür: Demokrasi ve

siyasal kriz; iyi derecede gelişen şartlar ve bu gelişim süreçlerinin sınırlandırılması; başarılı yürütülen reformlar ve yüksek miktarda yolsuzluk/rüşvet; bölgesel gelişimin artması ve bölgelerde yaşayan farklı nüfus oranlarının ayrılıkçı bakması gibi (Grigoryev vd, 2009: 125).

Bu ikilemlerden hareketle 1991 yılından günümüze kadar kurulan hükümetlerin de istikrarlı olmadığını söylemek mümkündür. Avrupa ve Rusya arasında sürekli bir tercih yapmaya zorlanan Ukrayna'da siyasal otorite boşluğunun sürekli yaşanması, iktidar değişimlerine neden olmaktadır. Ortaya çıkan krizler, otorite boşluklarıyla sürekli ikilemler yaratarak ülke içinde Sovyetler Birliği döneminde ortaya çıkan aşırı aşkıncı devlet geleneğinden araçsalcılık ikileminde bir devlet geleneğine evrilme çabaları olarak kurumsallaşma sorununa neden olmaktadır. Aşağıdaki tabloda gösterildiği gibi Ukrayna'da yaşanan siyasi değişimler, Avrupa Birliği (AB) ve Rusya ikileminde yaşanmaktadır (Çobanoğlu, 2014: 164,165).

Tablo 3: İktidar Değişimleri

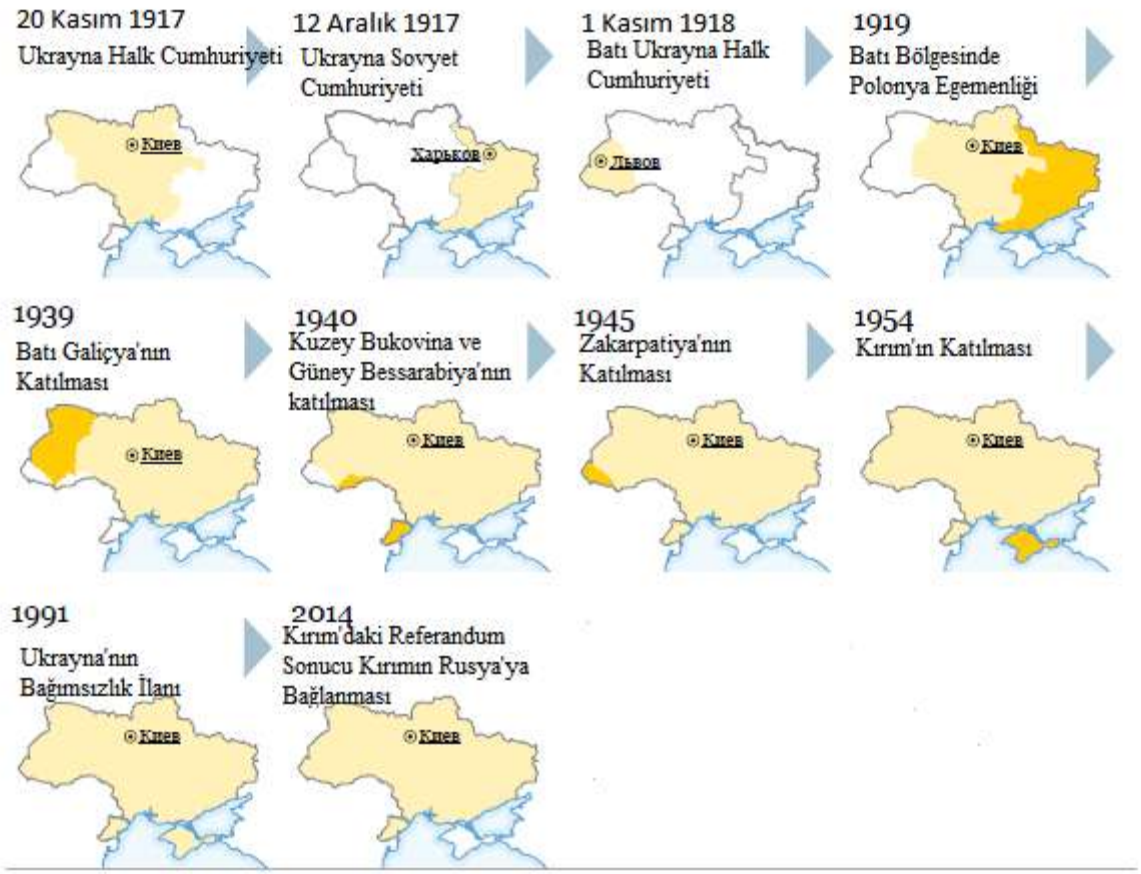
1991-1994	Leonid Kravçuk	Kuruluş süreci	Seçim
1994-1999	Leonid Kuçma	Rusya destekli	Seçim
1999-2001	Viktor Yuşçenko	Batı destekli	Seçim
2001-2004	Leonid Kuçma	Rusya destekli	Sivil Darbe
2004-2010	Viktor Yuşçenko	Batı destekli	Devrim
2010-2014	Viktor Yanukoviç	Rusya destekli	Seçim
2014-Geçici Hükümet	Aleksandr Turçunov	Batı destekli	Sivil Darbe
2014-...	Petro Poroşenko	Batı destekli	Seçim

Kaynak: Çobanoğlu, 2014: 165

Yaşanan bu sorunların temeline bakıldığında tarihsel, siyasal ve kültürel sorunların bulunduğu söylenmektedir. Tarihsel anlamda özellikle 1917 yılından bu yana Ukrayna devletinin toprak bütünlüğünün (harita sınırlarının) sürekli değişim göstermesi bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet sınırlarının değişmesi, devletin yönetim geleneğine yönelik hem siyasal ve ekonomik hem de yönetim ve kültürel anlamda istikrarsızlıklar yaratabilecek olması altı çizilmesi gereken önemli noktalar arasında bulunmaktadır. Aşağıdaki verilen haritayı yorumlayacak olursak, 1917-2014 yılları arasında devletin toprak bütünlüğünün sağlanmasında ciddi anlamda sorunların yaşandığını ve bu sorunların bir ikilem yarattığını söylemek mümkündür. Nitekim görüldüğü gibi 1917 yılında Sovyetler Birliği'nin kurulmasından İkinci Dünya Savaşı dönemine kadar önemli değişim ve dönüşümler yaşanmıştır. Bu dönemde Avrupa ve Rusya arasında bir eksenel değişim olduğunu da söylemek mümkündür. Batı'nın Rusya'ya, Rusya'nın da Batı'ya doğru genişleme isteği Ukrayna'da yaşayan insanları sosyolojik anlamda ciddi sorunlara itmiştir. Günümüzde devlet geleneğinin kurumsallaşmasındaki sorunun (kökleşememesi) açıklanmasında tarihsel çerçeve bir neden olarak gösterilebilir.

Tablo 4: Ukrayna Devlet Toprakları 20-21. Yüzyılda Sınır Değişimi

Ukrayna Doğu Avrupa'da Rusya Topraklarından sonra toprak bakımından büyüklük olarak ikinci sıradadır.



Kaynak: Valday, 2014: 8

Siyasi sorunların temelinde ise Avrupa ve Rusya arasında kalan Ukrayna devletinin yaşadığı süreğen krizler bulunmaktadır. Yaşanan siyasi istikrarsızlıkların gölgesinde 2004 yılında yaşanan *Turuncu devrim*, seçim sırasında yapılan hilelere karşı büyük bir değişim süreci getirmiştir. Yanukoviç'in oylarının sonuçların açıklanmasının ardından Luhansk ve Donetsk bölgelerinde bir anda %80'lerden %90'ların üzerine çıkarılması Batı yanlılarını sokaklara dökmüştür. Piyasa ekonomisiyle birlikte demokrasi değerlerinin sürekli olarak vurgulanması ve on yılı aşkın süreç içinde sivil toplumun gelişmesi, Batı ve ABD tarafından sağlanan maddi yardımlar aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Avrupa'nın 2004 seçimlerinde yapılan yolsuzlukların giderilmesi için Ukrayna içinde donor olarak sivil toplum örgütlerine ciddi yardımlarda bulunduğu iddia edilmektedir (Karatnycky, 2005 ve Sushko, 2004).

Avrupa ve Rusya'nın 2009 yılından sonra ilişkilerinin tekrar bozulması Ukrayna üzerinde yeniden bir eksen kayması ortaya çıkarmıştır. AB'nin Doğu Avrupa ülkelerine yönelik izlemekte olduğu komşuluk politikaları, Rusya'yı rahatsız etmeye başlamıştır. Buna karşın Rusya da eski Sovyet ülkelerini kapsayan Avrasya Gümrük Birliği'nin kurulması girişimini 2010 yılında başlatmıştır. Bu bağlamda 2013 yılında Ukrayna'nın Vilnus'ta yapılan Avrupa Birliği İşbirliği (European Union Association Agreement) anlaşmasına imza sürecinde Yanukoviç'e yapılan baskılar yeni bir krizi doğurmuştur. Rusya bu noktada, komşu cumhuriyetlere baskı yapmakta olup ve AB'ye yakın

siyaset izleyenleri de enerji kaynaklarını kesmekle tehdit etmektedir (DIIS Report, 2014: 8, 9).

Siyasal sorunların yanında kültürel sorunların da varlığı, Ukrayna'da krizlerin başında gelmektedir. Ukrayna'nın devlet yönetimine gelen liderlerin izlediği politikalar, ülkenin gelişiminde önceki liderlerden farklı olmamıştır. Liderlerin görüşleri ne kadar farklı olsa da ciddi ölçüde bir gelişme sağlanamamıştır. Bu noktada merkezileşmiş bir iktidarın varlığı ve ülkenin dilinin Ukraynaca olmasına rağmen ülkenin doğusunda Rusça dilinin kullanılması kültürel bağlamda temel sorunlardandır (Sudokova ve Kaytmazov, 2015). Devlet geleneğinin (örgütün) kurumsallaşabilmesi açısından devamlılık ve çevreye uyumun önemli olduğunun bilinmesine rağmen, tarihsel, siyasi ve kültürel sorunlar gibi birçok sorunun mevcut olması, sürekli ikilem yaratmakta ve kurumsallaşma sorunu derinleşmektedir.

SONUÇ YERİNE

Yüksek derecede kurumsallaşmış bir örgüt olan devletin zamanla evrilmesi yeni biçimlerini ortaya koymaktadır. Böylelikle devlet geleneğini ifade eden devletlilik olgusu da aşkıncılık ve araçsalcılık yönelimlerinde devlet biçimlerini şekillendirmektedir. Bir devletin kurumları *yerleşmiş kurallar, gelenekler ve uygulamalar* çerçevesinde şekillenmekle birlikte devletin geleneksel yapısını oluşturmaktadır. Farklı amaçlarla kurumsallaşma çabasında olan devlet aygıtı, içinde bulunduğu şartlarla birlikte çevre ülkelerin siyasal kültürlerinden etkilenebilmektedir. Bu noktada yayılmacı politika güden büyük devletler, yeni yapılanmakta olan ve yeni geçiş süreçlerini benimseyen devletleri yanlarına çekmek istemektedirler. Aşkın bir devlet modeline sahip olan bir devlet geleneği, bir başka devletin kurumlarından etkilenerek zaman içinde araçsalcılık yöneliminde de olabilmektedir.

Bu kapsamda çalışmanın hedefinde Ukrayna devlet geleneğinin kurumsallaşması sorunlu görünmektedir. Bunu gösteren temel nedenlerin ise Avrupa ve Rusya ikileminde kalan Ukrayna devletinin yaşadığı ikilemsel politikaları olduğu söylenebilir. Ukrayna'nın Batı bölgesinin Avrupa'ya yaklaşmak ve katılmak istemesi doğu bölgelerinde ise Rusya'nın üstünlüğünün olması ciddi anlamda devlet geleneğinin *Aşkıncılık* ve *Araçsalcılık* eksenlerinde ikilem yaşamasına neden olmaktadır. Bir taraftan Avrupa'ya yönelik reform çabalarının yapılması, diğer taraftan geçmişten kopamayan doğu Ukrayna, kökleşmemiş bir geleneğin oluşmasına neden olabilmektedir. Dolayısıyla sürekli krizlerin, iktidar boşluklarının ve bitmez tükenmez rüşvet ve yolsuzluğun adresi olarak kriz içinde bir devlet görünümü Ukrayna devletinde bulunmaktadır.

Temel nedenlerin tarihsel bağlamda toprak bütünlüğünün sürekli değişmesi, siyasi bağlamda Avrupa ve Rusya'nın iki taraflı baskısı ve kültürel olarak ise en başta ülkenin dil sorununun olması, yeni devlet geleneğinin oluşmasında hem temel oyuncular hem de faktörler olabilmektedir. Bu sürecin açıklanmasında bir tek bileşenin çözümü yeterli gözükmemektedir.

KAYNAKÇA

Akyıldız, Fulya (2013), "Rusya'da Yerel Yönetimler, Dünyada Yerel Yönetimler", Okçu, M. ve Özgür, H. (Editörler). Birinci Baskı. Seçkin Yayıncılık, Ankara, 545-584

Apaydın, Fahri (2009), "Kurumsal Teori ve İşletmelerin Kurumsallaşması", C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C:10, S:1, 1-22

Bell, Stephen (2002), Institutionalism: Old and New, 363-380 http://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:9699/Institutionalism.pdf, (14.12.2014)

Çobanoğlu, Sedat (2014), "Toplumsal Pratikler Bağlamında Avrupa ve Rusya İkileminde Yaşanan Bir Değişim Süreci: Ukrayna Örneği", II. Kentsel politika planlaması ve yerel yönetimler öğrenci konferansı Kitabı, ODTÜ, Ankara, 160-166.

DiMaggio, Paul. J., and Powell, Walter W. (1983), "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", American sociological review, 147-160.

DIIS Report (2014), "Great Power Politics and Ukrainian Crisis : NATO, EU and Russia after 2014", Danish Institute for International Studies, Copenhagen

Gaydar, Egor (1996), Russian Reform, Gaidar Institute for Economic Policy,

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2144676, (25.06.2015).

Gaydar, Egor (1997), Gosudorstvo i evolyutsiya, Dni parajenii i pobed, İzdatelstvo: Evraziya

Grigoryev, Leonid, Sergey Agibalov, Marsel Salihov (2009), "Ukraina: Razdvoyenie Transformatsii", Voprosı Ekonomiki, No:3.

Heper, Metin (2012), Türkiye'de Devlet Geleneği, 4. Baskı, Doğu Batı Yayınları, Ankara.

İlin, Mihail. V. (2011), Alternativnıye Formı Suverennoy Gosudarstvennosti, Comperative Politics, http://www.mgimo.ru/files2/z05_2013/ilin.pdf, (05.09.2015).

Karatnycky, Adrian (2005), Ukrain Orange Revolotion, http://www.global.wisc.edu/peace/readings/supplemental-johnson-orange.pdf, (01.08.2015).

March, James. G., and Olsen, Johan. P. (1984), "The new institutionalism: organizational factors in political life", American political science review, Vol:*78* N:03, 734-749.

Meyer, John W., and Rowan, Brian (1977), "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", *American journal of sociology*, p.340-363.

Okunev, İgor (2011), Statehood and Stateness in Small States, 6th ECPR General Conference, Reykjavik.

Onay, Yaşar (2007), Rus Devlet Geleneği ve Kutsal Devletin Meşruiyeti: Batı'ya Direnen Devlet Rusya, Yeniyüzyıl Yayınları, İstanbul

Özkara, Belkıs (2000), "Kurumsallaşma Teorisinde Örgütsel Değişim Sorunu", Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C: 2, S:1, 1-17

Öztürk, Bülent (2010), Rus İhtilali, Serüven kitapevi, Ord

Remington, F. Tomas (2004)," Politics in Russia", Comparative Politics Today A World View, Pearson Longman.

Selznick, Philip (1948), "Foundations of the Theory of Organizations", American Sociological

Review, Vol:13 N:1, 25-35.

Selznick, Philip (1996), "Institutionalism "Old" and "New"", Administrative Science Quarterly, 41, 270-277.

Scott, W. Richard (1987),"The Adolescence of Institutional Theory", Administrative Science Quarterly, Vol: 32 N: 4, 493-511.

Sogrin, V. Vladimir (2005), Dvatsat Let Rossiyskoy Transformatsii, 1985-2005: Peripetii İstoriografiçeskogo Pluralizm, http://ecsocman.hse.ru/data/2010/12/15/1214861389/Sogrin.pdf, (12.09.2015).

Sudokova, Tatyana i Kaytmazov, Vladimir (2015), Politiko-Ekonomiçeskoye Razvitiye Ukrainı (1991-2014), http://cyberleninka.ru/article/n/politiko-ekonomicheskoe-razvitie-ukrainy-1991-2014.pdf, (16.09.2015).

Sushko, Aleksandr (2004), The International Implications of Ukraine's Orange Revolution, Center for Peace, Conversion and Foreign Policy of Ukraine (CPCFPU), http://csis.org/files/media/csis/pubs/pm_0356.pdf (15.08.2015).

Valday (2014), Ukraina: Predposılki Krizisa i Stsenarii Buduşçego, Moskva.

Vorojeykina, T. Evgenevna (2010), Dvatsat Let Rossiyskoy Transformatsii, Glyadya Nazad: Vozmojnıe Alternativı v Razvitii Perestroyke, http://ecsocman.hse.ru/data/2010/12/16/1214863336/Vorozheikina.pdf, (03.06.2015).

Zucker, Lynne G. (1977), "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence", American Sociological Review, vol: 42, N: 5, 726-743.

AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL POLİTİKASININ TÜRK KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİNE ETKİSİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

Yıldız ATMACA
Öğr. Gör., Çankırı Karatekin Üniversitesi, yildizatmaca@karatekin. edu.tr
Hayriye SAĞIR
Yrd. Doç., Selçuk Üniversitesi, hayriyesamur@selcuk.edu.tr

Özet
Türk Kamu Yönetimi sistemi özellikle 2000'li yıllardan itibaren çok önemli bir reform dalgasının etkisi altına girmiştir. Söz konusu reform sürecini gündeme getiren en önemli dışsal faktörlerden biri ise AB'dir. AB'ye tam üyelik şeklindeki hedefi çerçevesinde Türkiye, AB müktesebatına uyum çalışmalarını 2000'li yıllardan itibaren hızlandırmıştır. AB'ye tam üyelik hedefi, aday ülke konumundaki Türkiye ile AB arasında bir güç ilişkisini gündeme getirmektedir. Söz konusu eşit olmayan güç ilişkisi çerçevesinde, Türkiye AB'nin bölgesel politika bağlamındaki önerilerini yerine getirmek zorundadır. AB müktesebatının önemli bir parçasını oluşturan AB bölgesel politikası, bölgelerarası gelir dağılımı ve eşitsizliklerinden kaynaklanan istihdam ve gelişme sorunlarıyla mücadele etme amacı doğrultusunda oluşturulan bir politika yapısıdır.
Bu doğrultuda çalışma, AB bölgesel politikasının Türk kamu yönetimi üzerindeki etkisini analiz etmeyi amaçlamıştır.Bu çalışmanın temel varsayımı, AB Bölgesel Politikasının Türk kamu yönetiminde yasal ve kurumsal boyutları ile değişim ve yeniliklere yol açtığıdır. Çalışmada bu değişim ve yeniliklere değinilerek Türk kamu yönetimi sistemine ne ölçüde etki edildiği etraflı bir şekilde tartışılacaktır. Daha da özel de çalışmada, AB bölgesel politikasının Türkiye bölgesel politikasına uyumu kalkınma ajansları çerçevesinde ele alınarak incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: AB, AB Bölgesel Politikası,Kalkınma Ajansları,Türkiye

GİRİŞ

Bölgesel politika, bölgeler arası farklılıkları, bölgelerin değişen gelir dağılımını, sorunlarını ve eşitsizliklerini çözmeye yönelik geliştirilen bir politika yapısıdır. AB bölgesel politikası ise Avrupa devletleri ve bölgeleri arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkları azaltmayı temel hedef olarak kabul eden bir politika yapısıdır. Türkiye'nin sahip olduğu ciddi bir bölgesel dengesizlik sorunu vardır. Türkiye, kendi içinde geliştirdiği projelerle bu dengesizliği kaldırmaya çalışsa da başarılı olmamış ve bu farklılıklar bir sorun olarak kalmaya devam etmiştir.

Karşılaştığı bu sorunlar karşısında Türkiye, her daim yeniden yapılanma arayışına girmiş, değişen ve gelişen dünyanın etkisinde kalmıştır. Bu etkileşimlerin en büyüğü ise AB'ye üye olma arzusu karşısında AB'nin dayattığı istekler ve koşullardır. AB ile ilişkilerde gelinen asama açısından bakıldığında, küresel, bölgesel dinamiklerin kamu yönetimine etkileri ve bu bağlamda ortaya çıkan yaklaşım ve yapılanmalar oldukça fazla önem arz etmektedir(Ökmen ve Canan, 2009:139-140).Hiç şüphesiz ortaya çıkan bu yapılanmaların en önemlisi, AB bölgesel politikası çerçevesinde gelişerek yasallaşan ve kurumsallaşan, Bölgesel Kalkınma Ajansları'dır.

Bu çalışmada, AB bölgesel politikasının Türk yönetim yapısı üzerindeki etkisi anlatılmıştır. Görülen bu etki, bölgesel politika ve bölgesel politikanın bölgelerdeki uygulayıcısı olan Kalkınma Ajansları çerçevesinde incelenmiştir. AB bölgesel politikası bağlamında Türkiye'de gerçekleştirilen uyum çalışmalarına ve AB bölgesel politika 'sının Türkiye açısından önemine değinilmiştir.

1. AVRUPA BİRLİĞİ VE BÖLGESEL POLİTİKASI

1.1. Avrupa Birliği

Avrupa kıtası dil, din, ırk ve kültür bakımından birbirinden farklı devletlerden oluşan bir bütündür. AB, Avrupa halklarını ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanlarda birbirleriyle kaynaştırarak, Avrupa devletlerini ve vatandaşlarını bir araya getiren uluslar üstü bir yapılanmadır.

Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda, İtalya ve Lüksenburg tarafından kurulan ve daha sonra 1972 yılında İngiltere, Danimarka ve İrlanda'nın da üye olmasıyla birlikte bir genişleme sürecine giren Avrupa Birliği'ne, bu üyeliklerin ardından Yunanistan 1981'de, İspanya ve Portekiz 1986 da İsveç, Finlandiya ve Avusturya 1995'te üye olmuşlardır. Tarihinde gerçekleşen en büyük genişleme sürecini ise 2004 yılında yaşamıştır. Bu tarihte; Güney Kıbrıs, Estonya, Macaristan, Letonya, Malta, Polonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya üye olurken 2007 yıllında da Bulgaristan ve Romanya üye olmuştur(Kalaycı, 2006:444). AB'ye en son katılan ülke ise 2011 yılında Katılım Antlaşması'nı imzalayan ve 2013 yılında da üye olan Hırvatistan'dır. Hırvatistan üyeliği ile birlikte AB, 28 üyeli bir Birlik haline gelmiştir.

AB uluslararası bir birliktir ve üye ülkeleri çeşitli şekillerde birbirine bağlayan kendine özgü hukuk kurallarına sahiptir(Ökmen ve Canan: 146). Birlik' in temelde görevi, ortak bir Pazar kurmak ve üye devletlerin ekonomik politikalarını giderek yakınlaştırmaktır. Bu sayede Topluluğun bütünün de ekonomik faaliyetleri uyumlu bir şekilde geliştirmek, sürekli ve dengeli bir büyümeyi, daha fazla istikrarı sağlamak, yaşam kalitesini hızla yükseltmek ve Topluluğun bir araya getirdiği devletlerarasında daha sıkı ilişkiler kurmaya çalışmaktır (www.ikv.org.tr,2015).

2.AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TEMEL UNSURLARI

2.1. Bölge

Bölge kavramı, tanımlandığı mekanın boyutuna ve kullanım amacına göre farklılıklar gösterebildiği gibi kent, metropol, kırsal alan gibi boyutlar karşısında da ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda farklılıklar gösterebilmektedir(Bayraktar, 2002:4). Gelişim sürecine bakıldığında bölgeler, uzun bir süre, AB Topluluğu Bölge Politikası çerçevesinde, mekânsal düzenlemenin, planlamanın, teşvik sisteminin toprağa bağlı boyutları olarak görülmüştür. Bu bağlamda bölgeler, uygun büyüklükteki teşvik alanları ve mekânsal uygulama çerçevesi olarak, ekonomik planlamayı ve gelişmeyi gerçekleştirmek için mevcuttur(Özel, 2003: 98-99).

2.2. Bölgecilik

Bölgecilik hareketi üç farklı şekilde değerlendirilmektedir. Bölgeciliğin ilk şekli, uygarlık süreci içerisinde modern toplumun gerekleri ve getirdikleri sonucunda ortaya çıkan yabancılaşmaya karşı kültürel ve siyasal kimliği koruyarak geliştirme çabalarıdır. Aynı kültürü ve dili paylaşan topluluklar, etnik gruplar ve halklar kimliklerini çevreden gelen reaksiyonlara karşı korumak amacıyla kimi düzenlemeler yapılmasını merkezi yönetimden istemektedirler. İkinci tür bölgecilikte, sözü edilen grupların bir adım daha ileri giderek,

isteklerini anayasal metinlere çevirme düşüncesi vardır. Yolu ayrılıkçılığa gidebilecek bölgeselleştirme hareketleri bu kümede yer almaktadır. Bölgeciliğin üçüncü biçiminde ise, yerel ve bölgesel yönetim birimlerinin sınır ötesi işbirliği çerçevesinde oluşturdukları birlikler söz konusudur. Bu tür bölgeselleştirmede etnik, tarihsel ya da kültürel öğeler önem taşımaz, turizm, alt yapı ve çevre koruma gibi sınır ötesi özellik taşıyan sorunlar için birlikte çalışma düşüncesi ön planda yer almaktadır(Mengi,1998:44-45).

2.3. Bölgeselleşme

Bölgecilik ve bölge kavramları kadar farklı tanımlamaları olan ve tartışılan bir kavram olan bölgeselleştirme bir devletin idari yapısındaki değişimle ilgili olduğu kadar uluslararası antlaşmalar vasıtasıyla devletlerin bir takım ekonomik ilişkiler geliştirmesi özelliğini de bünyesinde taşımaktadır. Genel anlamda bölgeselleşme bir devletin idari örgütlenmesinde yeni bir kademe oluşturulması olarak tanımlanmaktadır (Demiral, 2006: 133).

AB' de bölgeselleşme, 1980'li yıllardan sonra yapısal politikaların önemli bir unsuru olması sebebiyle büyük önem kazanmıştır. Birlik içindeki gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi ve bütünleşmenin sağlanabilmesi için bölgesel düşünce ön plana çıkmıştır. AB'nin bölgeselleşmeyi önemsemesindeki en büyük gerekçe ise ulus devleti ortadan kaldırmak veya devletleri parçalamak değildir. Aksine amaç; sermayenin Avrupa genelindeki akışkanlığını sağlayarak bölgeselleşme yardımıyla merkeziyetçiliği dengelemek, bu amaçla ondan bir araç olarak yararlanmaktır(Keleş ve Mengi,2013: 54-55).

3. AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL POLİTİKASI

Bölgesel politika, bölgelerarası gelir dağılımı, eşitsizliklerinden kaynaklanan istihdam ve gelişme sorunlarıyla mücadele etme amacı doğrultusunda oluşturulan bir politika yapısıdır. Bölgesel eşitsizliklerin giderek artması, söz konusu politik yapının devletler açısından giderek önem kazanmasına neden olmuştur(Karaaslan, 2008:1).Genel olarak, AB bölgesel politikasının geliştirilmesindeki esas amaç, AB'ye üye devletlerin ve devletlere bağlı bölgelerin kendi aralarındaki sosyal ve ekonomik yapısını, koordinasyonunu, bütünleşmesini, birlikte olmasını ve birlikte düşünmesini gerçekleştirmektir(Akşahin,2008:5-7).

AB Bölgesel Politikası, Avrupa devletleri ve bölgeleri arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkları azaltmayı temel ilke olarak kabul etmiştir(Cini vd., 2010:293).Ekonomik ve sosyal alanda daha uyumlu bir bütünleşmeyi sağlamayı amaçlayan AB Komisyonu bölgesel politika bağlamında üç önemli hedef belirlemiştir. Bu hedefler sırasıyla, kalkınmada geri kalmış bölgelerdeki yapısal uyumu ve gelişmeyi teşvik etmek, ekonomik ve sosyal dönüşüm içerisinde olan bölgeleri destekleyerek karşılaşılan yapısal güçlükleri gidermek ve son olarak da eğitim-istihdam politikalarını, modernizasyonunu ve uyumlaştırılmasını desteklemektir. Bu hedeflerin dışında bölgelerin yardıma muhtaçlığı için tanımlayıcı bir diğer çerçeveyi de uyum politikaları oluşturmaktadır. Bu politika, AB'nin İspanya, Portekiz, Yunanistan ve İrlanda gibi bazı önemli ülkelerinde yoğunlaşmıştır(Diriöz, 2006:50).

Bugün AB, üyelerine verdiği mali desteklerle ekonomik büyümeyi sağlayacak bölgesel politikalar geliştirmeye destek olurken, üye devletlerin bölgesel politikaları arasında uyum ve koordinasyon sağlanmasına da büyük önem vermektedir. Üye ülkelerin kendi bölgesel politikalarının kimi zaman yetersiz kalması hali, AB'nin kaynaklarını en çok ihtiyaç

duyulan bölgelere yönlendirme çabası, bölgeler arası dengeyi sağlamaya yönelik bir çalışmadır. Ekonomik olarak geri kalmış bölgelerin hiçbir üye ülkeye fayda getirmeyeceği aşikârdır. Bu çerçevede AB'nin bölgesel politikasının bütün üyelerin ortak çıkarını yansıttığını söylemek mümkündür. Gerekli rehber ve ilkeleri geliştirerek üye ülkelerin bölgesel politikalarını koordinasyon içinde ve Topluluk rekabet ve devlet yardımları kurallarıyla uyumlu şekilde yürütmek AB genelinde dengeli ve sürekli bir kalkınmayı getirecektir. Aksi takdirde, AB anlayışının ve Avrupa vatandaşlığı inancının üye ülkelerde yaşayan insanlar tarafından istenilen desteği görmesi mümkün olmayacaktır (Ergüder, 2004: 15).

Bu bağlamda bölgesel politika olgusunu, hem bir dayanışma aracı hem de ekonomik istikrarı destekleyen önemli bir faktör olarak kabul etmek mümkündür. Dayanışma, rekabet, birlikte hareket etme, birlikte düşünme ve homojen bir yapılanma kavramları AB bölgesel politikasının temelini oluşturmaktadır. Bu temel ile AB kazanmış olduğu yeni siyasi ve ekonomik özellikleri itibariyle Avrupa vatandaşlarının ihtiyaçlarını, çevre ile ilgili şartlarını dikkate alarak kırsal kesimin gelişimini teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda üye ülkelerden AB ortak bütçesine transferler yapılarak, gelişmemiş bölgelerin kalkınmasına yardımcı olunmaktadır (Atakişi, 2006: 12-13).

3.1. Tarihsel Süreç

AB, birlikte bir refah artışı sağlamanın zor olduğunu dikkate alarak, 1975 yılı itibariyle üye ülkelerin bölgeleri arasındaki ekonomik ve sosyal gelişme farklılıklarını azaltmayı hedefleyen bir AB Bölgesel Politikası oluşturmuştur.1979 yılına kadar başarıyla uygulanan Bölgesel Politika, 1979 yılındaki ikinci petrol krizi ve Birlik'e Yunanistan, İspanya, Portekiz gibi az gelişmiş alanlara sahip ülkelerin tam üyeliği ile yetersiz hale gelmiştir.1987 yılında kabul edilen Tek Avrupa Senedi ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile getirilen bazı tedbirler ve kurumlarla, Bölgesel Politika, üye ülkeler ve bunların bölgeleri arasındaki kalkınma farklılıklarını yavaş yavaş kapatmaya devam etmiştir(Şen, 2004:2).

AB'nin bölgesel politikasının şekillenmesinde Roma Antlaşması'nın önemi büyüktür. Antlaşma, kurucu maddelerinde bölgesel politikaya ilişkin doğrudan hüküm bulundurmamış ancak bölgesel politikayı dolaylı bir şekilde anlatan hükümlere yer vermiştir. Üye ülkelerin çeşitli bölgeleri arasındaki farklılıkları en az gelişmiş bölgelerin geriliğini azaltarak ekonomik bütünlüğü arttırma ve kalkınmayı sağlama düşüncesi AB bölgesel politikasının Antlaşmadaki yerini özetler niteliktedir. Roma Antlaşması'nın bütünü ele alındığında ekonomik faaliyetlerin topluluk içinde uyumlu bir biçimde geliştirilmesi ve üye ülkelerin hayat ve çalışma kalitelerinin yükseltilmesinin hedeflendiği görülmektedir(Yaman ve Ökmen,2010: 2).

AB, üye sayısının artması ve artan bu üye sayısı ölçüsünde Birlik içinde görülen ekonomik ve sosyal farklılık karşısında AB oluşturma hedefini hızlandırmak üzere Avrupa Tek Senedi imzalanmıştır.1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi, Roma Antlaşması'na ek olarak bölgesel farklılıklara yönelik bir takım yeni düzenlemeler getirmiştir (Özkuten ve Ergunal, 1992: 11). Avrupa Tek Senedi' nin Ekonomik ve Sosyal Uyum Başlığı, yapısal fonların netleştirilip rasyonelleştirilmesi gerektiğine işaret ederek bölgesel politikaya

yeniden dikkat çekmiştir. Bu durum bölgesel politikayı etkilemiş, genişleme hareketine ek olarak derinleşme hareketine de örnek teşkil etmiştir(İncioğlu veBeşgül,2013:179).

1988 yılına gelindiğinde AB bölgesel politikası Yapısal Fonlar Reformu ile modern bölgesel politika olarak kabul edilen dönem başlamış bulunmaktadır. Bölgesel politika aracı olarak kullanılan fonlar "Yapısal Fonlar" başlığı altında toplanmış ve bu fonların kullanımına ilişkin belli başlı şartlar düzenlenmiştir(Akdemir,2015:4).

Tarih, 19-21 Kasım 1990 yılını gösterdiğinde Paris Zirvesi'nde dönemin yaşadığı soğuk savaşı sona erdirerek, Avrupa için barışı, temel hak ve özgürlükleri, karşılıklı anlayış ve iş birliğine dayalı demokratik bir geleceği temsil edecek olan Yeni Avrupa için Paris Şartı kabul edilmiştir(Civelek,2006:4). Zirve'de, Topluluk bünyesinde adına bölgesel politika denilen yeni bir olguya yer verilmiştir. Bu başlık kapsamında, hükümet ve devlet başkanlarının Topluluk içinde Ekonomik ve Parasal Birlik' in başarısını olumsuz yönde etkileyecek yapısal ve bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldırmaya; Topluluğun bölgesel problemlerini inceleyen ve buna ilişkin çözüm raporlarının hazırlanmasına öncelik verilmiştir. Aynı zamanda üyeler, kaynaklarının bir bölümünün kendileri tarafından desteklendiği bir Bölgesel Kalkınma Fonu kurulmasını istemişlerdir. Böylelikle bu süreçte, ulusal yardımların, hem tarımın hem endüstriyel farklılıkların hem de yapı itibariyle eksik istihdam sorunlarından kaynaklanan bölgesel farklılıkların giderilmesi amaçlanmıştır(Karaarslan,2008:7).

Ekonomik ve Parasal Birliğin gerektirdiği makro-ekonomik istikrar ve bütünleşmenin sağlanmasını gerçekleştirmek üzere 1992 yılında da Maastricht Antlaşması imzalanmıştır. Antlaşma, üye ülkeler için parasal birliği tamamlamak amacını taşımaktadır. Maastricht, ilk önce aday ülkelerin işleyen bir para ekonomisine sahip olmasını istemektedir. Bu sayede aday ülkenin AB'ye üye ülke olması halinde rekabete dayanabilmesini ve serbest piyasa şartlarında kendi ekonomik varlığını sürdürebilmesini hedeflemektedir(Keskin, 2010: 36).Antlaşma'ya dayanılarak yine 1994 yılında balıkçılık sektöründeki sıkıntıların çözümlenebilmesi için "Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı" adında yeni bir yapısal fon daha kurulmuştur.

AB 2000 'li yıllara geldiğinde yeni bir Antlaşma 'ya daha imza atmıştır. Lizbon adını alan bu Antlaşmanın temel amacı, büyümeyi ve istihdam yaratmayı teşvik etmektedir. Bu sebeple de ekonomik reform, sosyal uyum ve istihdam olgularına büyük önem vermiştir. AB, Lizbon ile 2010 yılında birliğin gelişmesinin, dünyanın en rekabetçi ve dinamik bilgi ekonomisine sahip, sürdürülebilir ekonomik büyümenin, daha fazla ve daha iyi iş imkânları yaratılarak ve daha fazla sosyal uyumun gerçekleştirilmesi yoluyla sağlanabileceğini belirtmiştir. Bu çerçevede yine iyi bir yönetişim yapısı üzerinde durmuş ve 2001 yılında bu konuya yönelik bir kitap hazırlayarak, bölgesel ve yerel otoritelerin karar verme süreçlerine katılımlarının artırılması ve işbirliğinin önemine vurgu yapılmıştır (Kara ve Taş,2013:9).

3.2.Bölge Sınıflandırması

Avrupa Birliği, bölgesel politikasının uygulanabilmesi ve bölgeler arasındaki farklılıkların azaltılabilmesi için aday ülkeler arasında "bölgeleme sistemi" dediğimiz bir düzenleme başlatmıştır. Başlatılan bu sistem daha sonraları NUTS(The Nomenclature Of TerritorialUnitsForStatistics-İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması), olarak adlandırılmaya başlanmıştır.

NUTS sınıflandırması, bir ülkeyi NUTS I bölgelerine, her bir NUTS I bölgesini NUTS II bölgelerine ve yine aynı şekilde, her bir NUTS II bölgesini de NUTS III bölgelerine bölmektedir. NUTS I (Düzey 1) olarak sınıflandırılan bölgeler, büyük ve sosyo-ekonomik bölgeleri, NUTS II (Düzey 2) sınıflandırması bölgesel politikaların uygulanacağı temel bölgeleri ve NUTS III (Düzey 3) sınıflandırması daha küçük ve tanınması, geliştirilmesi gereken bölgeleri göstermektedir. NUTS bölgelerinin nüfus aralıkları sınıflandırmasında; NUTS I bölge düzeyi, en fazla 7 milyon, en az 3 milyon, NUTS II bölge düzeyi, en fazla 3 milyon, en az 800.000, NUTS III bölge düzeyi ise en fazla 800.000 en az 150.000 nüfusa sahip olmaktadır. Bu sınıflandırma ile de ekonomik ve sosyal uyum raporlarının hazırlanmasında temel olarak kabul edilen ve Yapısal Fonlar çerçevesinde yardım alması uygun olan bölgelerin II. Düzey NUTS bölgeleri olduğu görülmektedir(EUROSTAT,2015).

3.3. AB Bölgesel Politikasının Temel Hedefleri

Avrupa'da önemli bir dayanışma ve birlik organı olarak kabul edilen AB bölgesel politikasının kendisine almış olduğu en büyük hedef, ekonomik ve toplumsal kaynaşmayı sağlayarak, birlik ve beraberlik içinde bütünleşmiş bir Avrupa kurmaktır.

Çok farklı ekonomik ve sosyal yapılara sahip ülkelerin bir araya gelmesiyle kurulan AB'nin ekonomik ve sosyal açıdan dengeli kalkınmış ve barış içinde bir bölge olarak problemsiz bir entegrasyonu sağlamasının daha çok birlik düzeyinde bir bölge politikasının oluşturulmasıyla mümkün olabileceği düşüncesi AB'ce kabul görmüş ve temel hedef olarak gösterilmiştir (Bayburtlu, 2002: 35).Genel olarak AB Komisyonu, Bölgesel Politika kapsamında; kalkınmada geri kalmış bölgelerdeki yapısal uyumu ve gelişmeyi teşvik etmek, ekonomik ve sosyal dönüşüm içerisinde olan bölgelerin desteklenerek karşılaşılan yapısal güçlüklerin giderilmesi, öğretim, eğitim ve istihdam politikaları ile sistemlerinin modernizasyonu ve uyumlaştırılmasının desteklenmesi konularını hedef olarak belirlemiştir (Yıldız ve Akdağ, 2006: 29-37).

AB aynı zamanda bölge politikasını 2020 stratejisi çerçevesinde ayrıca değerlendirmektedir. AB, akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı bir büyüme çerçevesinde farklı girişimleri hedef almıştır. Bu girişimler ise yenilikçi bir birlik, gençlik hamlesi, kaynak verimli Avrupa, Avrupa için dijital bir gündem, küresel çağ için sanayi politikası, yeni beceriler ve işler için gündem, fakirliğe karşı Avrupa Platformu başlıkları şeklinde değerlendirilmiştir (www.ikv.org.tr,2015).

4. AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL POLİTİKASI'NIN ARAÇLARI

4.1. Yapısal Fonlar

1957 yılında Avrupa Topluluğunu kuran Roma Anlaşması ile ortaya çıkan Yapısal Fonlar, bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltan önemli bir fonksiyon olarak kabul edilmesinin yanı sıra Lizbon gündemi kapsamında Birlik tarafından küresel rekabet için üretilen politikaların da önemli bir destekçisi haline gelmiştir.Birlik içinde uygulanacak yapısal fonlar; ekonomik yönden güçsüz bölgelerin geliştirilmesi, sanayileşmede geri kalmış alanların düzenlenmesi, işsizlikle mücadele edilmesi, işgücünün değişen üretim sistemine ayak uydurabilir hale getirilmesi, Birlik içinde kırsal alanların geliştirilmesine yönelik belli başlı bir takım amaçlar taşımaktadır (Apan, 2004: 4).

AB yapısal fonlardan yeterince faydalanabilmek için ekonomik ve sosyal kriterler belirlemiştir. Bu kriterler, ilk önceleri altı farklı hedef olarak belirlenmişken; Komisyon tarafından bu hedefler 2000-2006 tarihleri arasında üçe (Hedef 1, Hedef 2, Hedef 3) indirilerek toplam harcamaların önemli bir bölümü bu hedef bölgelere aktarılmaya çalışılmıştır(Özerdem,2008: 41). Bu hedeflerden, Hedef 1 ile gelişmişlik seviyesi düşük olan bölgelerin kalkındırılması ve yapısal uyumu amaçlanmıştır (Candan, 2007: 148). Hedef 2 ile ekonomik değişim yaşayan bölgelerde, geri kalmış kırsal alanlarda, balıkçılıkla geçinen bölgelerde ve ekonomik sıkıntı yaşayan kent alanlarında ekonomik ve sosyal dönüşümü sağlamak amaçlanmıştır (Slugocki, 2005: 2). Hedef 3 olarak kabul edilen bölgeler ise geleceğe yön veren; Eğitim, Mesleki Eğitim ve İstihdam Politikası, Sistemlerinin Modernizasyonu ve Adaptasyonunun Desteklenmesi gibi temel özellikleri taşımaktadır. Hedef 3, Hedef 1 bölgeleri dışında uygulanmak zorunda olan bir programdır ve özünde daha çok ulusal düzeyde hazırlanacak insan kaynaklarını geliştirmeyi amaçlamaktadır (Slugocki, 2005: 3).

AB kendi içinde gerçekleştirmek istediği bölgesel gelişmeyi yerine getirebilmek için yalnızca Birlik üyesi olan ülkeler için değil aynı zamanda Birlik' e üye olabilmek için gerekli hazırlık aşamasında olan ülkeler içinde bir yapısal uyum politikası belirlemiştir. AB, özelikle de Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ)'nin üye olabilmesi için Katılım Öncesi Stratejisinin mali boyutunu dikkatli bir şekilde incelemiş ve gerekli stratejiyi; PHARE (Ekonominin Yeniden yapılandırılmasına Yönelik Eylem Planı), ISPA (Yapısal Araçlara Yönelik Katılım Öncesi Programı),SAPARD (Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı) olmak üzere üç farklı boyutta yapılandırmıştır.

Yapısal Fonların belirlediği ekonomik ve sosyal kriterler(Hedef 1, Hedef 2, Hedef 3) ve üye olmayan ülkeler için katılım öncesi hazırlık sürecinde hazırlanan programlar(PHARE, ISPA, SAPARD) dışında bir de AB'nin çok önemli bir finansman kaynağı daha vardır. Bu finansman kaynağının adı ise AB Yapısal Fonları' dır. AB Yapısal Fonları dört boyutta incelenmektedir. Bu Fon'lar, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF), Avrupa Sosyal Fonu (ESF), Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı Fonu (FIFG) ve en son olarak da Avrupa Tarımsal Garanti ve Yön Verme Fonu (EAGGF)'dur. Mevcut Fonlardan kısaca şöyle bahsedebiliriz:

İlk olarak Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu' nundan bahsetmek gerekirse, Fon'un kurulmasına sebep olan etkeni, 1970 'li yıllarda ortak bir pazarın kurulması ile bölgesel farklılıkların kendiliğinden ortadan kalkacağı düşüncesinin yanlış olduğunun anlaşılması ve bölgesel sorunların tek başına ele alınması gerekliliğinin ortaya çıkması hali şeklinde özetleyebiliriz (Koçak,2004: 22). AB, kalkınma fonu ile topluluk programlarına, ulusal programlara, üye ülkelerin kendilerinin hazırlamış olduğu projelere, küçük ve orta boy işletmelere yönelik olan projelere destek vermektedir(Özerdem, 2008: 39).

Bir diğer Fon olan Avrupa Sosyal Fonu (ESF) ise Roma Antlaşması ile oluşturulan ilk Yapısal Fondur. Fonun temel amacı işsizlikle mücadele, çalışma koşullarını iyileştirme, işçilerin mesleki eğitimini gerçekleştirme, yasam standartlarını kaliteli hale getirme ve issizlere gelir sağlama olarak belirlenmiştir(Can,2004: 72).

1999 yılında oluşturulan bir Fon daha vardır. Bu Fon'un adı, Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı Fonu'dur. Fon, balıkçılık, su ürünleri yetiştiriciliği, balık ve su ürünlerinin üretim

ve pazarlamadaki yapısal tedbirleri için kullanılarak, bölgesel seviyede tahsisiyapılmaktadır(İncioğlu ve Beşgül, 2013:176).Filo modernleşmesi, kültür balıkçılığının geliştirilmesi, deniz alanlarının korunması, balıkçı limanlarında tesisler inşa edilmesi, balık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, ürünlerin tanıtımı üzerine yapılan faaliyetler, Balıkçılık Yönlendirme ve Mali Aracı Fonu aracılığı ile finanse edilmektedir(Özgür ve Parlak, 2006: 18).

Son olarak Avrupa Tarımsal Garanti ve Yön Verme Fonu vardır. Fon, tarımın sosyal yapısına ve tarıma dönük önemli alanlar olarak kabul edilen bölgeler arasındaki doğal ve yapısal farklılıklardan kaynağını alan tarımsal faaliyetlere özgü olarak kabul edilmektedir. Üye ülkelerin tarım politikalarını uyumlaştırmayı amaçlayan bu fon, 1962'de kurulmuş ve kuruluşunu takiben iki yıl sonra Garanti Bölümü ve Yön Verme Bölümü olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Fonun Garanti kısmı, Ortak Tarım Politikası' nın Ortak Piyasa Düzenlemeleri çerçevesindeki fiyat ve pazar mekanizmaları ile ilgili tüm zorunlu harcamalarını karşılamaktadır. İkinci olarak Fonun Yön Verme kısmının, tarım sektöründe yapısal politikalara ilişkin önlemlerin tamamını, kırsal kalkınma tedbirlerinin ise bir bölümünü finanse ettiği ve süreç boyunca Fondan çok küçük bir pay aldığı görülmektedir. Garanti ve Yön Verme Bölümleri arasındaki temel fark, Topluluk Bütçesi, Garanti Bölümü harcamalarını doğrudan karşılarken, Yön Verme Bölümü harcamalarına belirli ölçülerde katılmaktadır(Elçi,2007: 45).

4.2. Uyum Fonu

Uyum fonu 1987 yılında farklı bir fon olarak kurulmuş ve Birliğin en az gelişmiş üye ülkelerine (Yunanistan, Portekiz, İspanya, İrlanda) dönük olarak AB genelinde ekonomik, sosyal ve bölgesel uyumu hızlandırmak amacıyla Maastricht Antlaşması'nın bir parçası şeklinde 1993 yılında kurumsallaşmıştır. Antlaşma, Uyum Fonu'nu farklı bölgeler arasındaki kalkınma farklılıklarını azaltmak olarak tanımlamıştır. Fon kapsamında Maastricht kriterlerine uyum sağlamakta zorlanan ve kişi başına düşen GSMH 'sı topluluk ortalamasının % 90'nından az olan üye ülkeler desteklenmektedir. 2000 yılı itibari ile Lizbon Zirvesi'nde ortaya konulan stratejiyle uyum politikasının özellikle rekabet edebilirlik ekonomik reform, istihdam, sosyal içerme ve fırsat eşitliği, eğitim, araştırma, yenilikçilik, bilgi toplumu, çevre ve sürdürülebilir kalkınma alanlarına önemli katkı sağlaması hedeflenmiştir(Tuğrul,2012: 12).

Yapısal ve uyum fonları dışında AB'nin Bölgesel politikasında uyguladığı başka mali araçlarda vardır. Bu araçlar; Avrupa Kömür Ve Çelik Topluluğu Kredileri, Yeni Topluluk Aracı Kredileri, Avrupa Yatırım Bankası Kredileri, Avrupa Parasal İşbirliği Fonu, Ödemeler Dengesi Kredileri, Edinburg Kredi Mekanizması ve Avrupa Yatırım Fonu ile EUROTOM Kredileri' dir.

5. AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI

1970'li yılların sonlarına doğru var olan kriz süreci merkezi yönetim yapısının zayıflamasını ve yönetim yapısının yerelleşmesini gündeme getirmiştir. Bu durum bölgesel politikaların bölgesel kalkınmadaki başarısızlığına cevap olmuş ve AB'yi sivil toplum, kamu ve özel sektörün dâhil olduğu tavandan tabana değil, tabandan tavana bir bölgesel kalkınmaya yönelik örgütlemeye götürmüştür(Webb ve Collis, 2000). AB, bu süreçte sahip olduğu

bölgesel politikalarını yeniden değerlendirerek bölgesel düzeye yetki devri ve bölgesel fonlar gibi yeni yasal düzenlemeler getirerek bölgesel kalkınma ajansları gibi önemli bir kurumun ortaya çıkmasını sağlamıştır(Lagandejik ve Cornford,2000:212-214).

BKA'lar, ülkelerin kendi içlerinde bölgesel kalkınmasını gerçekleştirmeye yönelik önemli bir araç olarak kullanılmakta ve sürdürülebilir bir kalkınma düşüncesi çerçevesinde çalışmaktadırlar. Kalkınma ajansları en kısa haliyle; düzenli mali kaynaklara sahip, yerel potansiyeli harekete geçirecek teknik ve idari donanıma sahip, karar alma süreçlerinde yerelin daha baskın olduğu, teknik kapasitesi yüksek bölgesel kalkınma kurumları olarak tanımlanmaktadır(Dağdaş,2010:166).

AB, farklı ülkelerde kurulmuş olan BKA'lar arasında bilgi ve tecrübe paylaşımını sağlamak; AB bölgesel kalkınma stratejileri hakkında araştırmalar yapmak, farklı kalkınma ajansları arasında işbirliği gerçekleştirmek amacıyla 1991 yılında Belçika'da Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği (EURADA) oluşturmuştur (www.karacadag.org.tr,2015). Bugün EURADA' ya bağlı 19 ülkede hizmet sunan 90'a yakın BKA üyesi bulunmaktadır.

6. TÜRKİYE'NİN BÖLGESEL POLİTİKASI VE ESASLARI

6.1. Tarihsel Süreç

Türkiye'nin bölgesel politika tarihi, planlı dönem öncesi ve planlı dönem sonrası olmak üzere iki farklı dönemde incelenmektedir. Yaşanan ekonomik krizler, buhran dönemleri ve savaş sonrası yaşanan tahribatı düzeltebilmek, bölgesel kalkınmayı hızlandırabilmek, gelişmiş ülke deneyimlerini takip edebilmek amacıyla devletin bölge planlama anlayışında 1960 yılına gelinmesiyle birlikte bir iyileşme meydana gelmiştir.

Türkiye, 1960 yılından itibaren ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı hızlandırabilmek, uygulanan politikalar arasında uyumu sağlayabilmek, toplumsal ve kültürel dönüşümü uyumlu yönlendirebilmek ve ekonomide devlet desteğini azaltabilmek amacı ile kalkınma planlarının hazırlanması gerektiği düşüncesini benimsemiştir. 1961 Anayasası ile bu planların hazırlanması hükme bağlanmış ve 30 Eylül 1960 tarihinde de Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatı(DPT) kurulmuştur. DPT'nin görevi; ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların ve hedeflerin belirlenmesinde ve ekonomik politikayı ilgilendiren faaliyetlerin düzenlenmesinde devlete yardımcı olmaktır. DPT öncülüğünde beşer yıllık süreç içerisinde hazırlanan kalkınma planlarındaki temel amaç, bölgeler arası dengesiz dağılımı önleyebilmek ve bu bağlamda tek bir merkezde toplanarak oluşturulan yığılmanın önüne geçip, dengeli bir kalkınmayı sağlayabilmektir. DPT bugüne kadar toplam on adet Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlamıştır. Bu planlar ve ele alınan düzenlemeler Türkiye'nin bölgesel tarihi sürecini aydınlatmaktadır. Planlarda, bölgesel politikaya ve bölgesel politikanın geliştirilmesine yönelik ele alınan öncelikler ise kısaca şöyledir (www.kalkınma.gov.tr ,2015,Göymen,2010:141-151);

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında(1963- 1967) vurgulanan husus, ulusal kaynakların etkin kullanımına yöneliktir. Plan, ekonomik kalkınmayı hızlandırmayı ve her bölgenin kendine ait olan potansiyel gücünü daha da arttırmayı amaçlamaktadır. Bu sayede 1960'larda Doğu Marmara, Antalya, Çukurova ve Zonguldak gibi her bir ilin alanında öncü olduğu sektörler göz önünde bulundurularak bölgesel kalkınma projeleri gerçekleştirilmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında(1968-1972) toplumun fiziki refahının artırılmasından ziyade, sosyal adalet ve fırsat eşitliği ilkelerine uygun olacak Türk ekonomik düzeninin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Plan, dış borçlanmanın yapılmasını ancak mümkün olan en küçük seviyede olması halinde daha iyi olacağını belirtmektedir. Kısacası plan, ulusal ekonomik gücü kendi mekânsal imkânlarıyla bütünleştirerek uzun vadeli bir kalkınmayı hedeflemektedir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında(1973-1977)il temelli bir kalkınma öngörülmektedir. İllerin doğal kaynakları belirlenerek avantaj getirecek sektörlerin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu sayede bölgesel kaynakların kullanılarak yerel yönetimlerin güçlenmesiyle birlikte bölgesel farklılıkların azaltılabileceği belirtilmektedir.

Dördüncü Beş yıllık Kalkınma Planında(1979-1983)bir askeri darbe dönemi söz konusudur. 1980 askeri darbe döneminin yarattığı tahribat üzerine bölgesel politikalara yeni düzenlemeler getirilmiştir. Dönemin sivil hükümetinin getirdiği en önemli yenilik 24 Ocak 1980 tarihinde başkan Turgut Özal tarafından kabul edilen neo-liberal devlet yönetim şeklidir. Neo-liberal politikalar çerçevesinde özel sektör yönetim teknikleri teşvik edilmeye başlanmıştır. Bölgeler arasındaki gelir dağılımını iyileştirmek amacıyla; geri kalmış bölgelerde ekonomik olanaklara uygun ve üretimi arttıran, toplumun refah seviyesini yükselten, yeni iş imkânları yaratan yatırımların devlet eliyle yapılması, özel girişimcinin ise buralardaki yatırımlarının özendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Beşinci, Altıncı ve Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planları da aynı şekilde kalkınmada öncelikli yörelerde gelişmenin hızlandırılması, ekonomik ve sosyal altyapının geliştirilmesi yönünde kararlar almışlardır. Mahalli idarelerin karar alma fonksiyonları genişletilmiştir. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında(1985-1989) gelişme potansiyeli bulunan bölgelerde kaynakların etkin kullanılmasına yönelik projeler başlatılmıştır. Bu projelerin en önemlisi Güneydoğu Anadolu Projesidir. Proje; Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak olmak üzere dokuz ili kapsamaktadır. Güneydoğu Anadolu Projesi'nin(GAP), ilk hazırlanış amacı Fırat ve Dicle nehirlerinden gelen sulama ve hidrolik enerjiden fayda sağlamak iken daha sonraları yaşam kalitesini arttırarak istikrar ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunma düşüncesi hedef haline gelmiştir.

1990 'lı yıllara gelindiğinde Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında(1990-1994) GAP, insan odaklı sürdürülebilir bir kalkınma anlayışını benimsemeye başlamıştır. Bunun yanı sıra GAP, sivil toplum, kamu ve özel sektörü kaynaştırmış ve bölgesel yönetişimi gerçekleştirmiştir. Bu dönemde ele alınan en önemli konu; yerel kalkınma, yerel yönetim konularıdır. Planda, bölgesel farklılıkları indirgeyebilmek üzere yerel kapasiteye ve yerel kapasiteyi güçlendirecek Küçük Ve Orta Büyüklükteki İşletmelere (KOBİ) önem verilmiş ve desteklenmiştir. AB'nin bölgesel politika ölçütlerinin dikkate alınması da bu dönemdeki önemli gelişmelerdendir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında(1996-2000), ekonomik, toplumsal, kültürel ve siyasal her konuda sürdürülebilir bir kalkınma hedeflenmiştir. Bu bağlamda çeşitli projeler geliştirilmiştir. Dönemin en çok önemli görülen projeleri; kömür ve çelik üretimini tekrar canlandıracağı düşünülen Zonguldak-Karabük-Bartın Bölgesel Kalkınma Projesi, kentsel kalkınmayı gerçekleştireceği düşünülen Türkiye'nin en az gelişmiş bölgesi olarak kabul

edilen Doğu Anadolu Bölgesel Kalkınma Projesi, sahip olduğu Yeşilırmak nehrinin akışından kaynaklanan sorunların çözümüne yönelik getirilen Yeşilırmak Havzası Kalkınma Projesi ve son olarak sadece tarım sektöründe yoğunlaşarak az sayıda ürün veren Türkiye'nin diğer bir az gelişmiş bölgesi olarak kabul edilen Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Projesidir.

Sekizinci Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında(2001-2005) yine toplumsal yapıyı güçlendirme, yapısal reformları tamamlama ve bilgi toplumunun getirdiği temel dönüşümleri gerçekleştirme düşüncesi amaçlanmıştır. Bu perspektifte sürdürülebilir kalkınma, gelişim ve kalkınma planda temel hedef olarak kabul edilmiştir.

Dokuzuncu Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013) AB'ye üyelik sürecinin gerektirdiği Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Uyum İçin Stratejik Çerçeve gibi dokümanların yanında, başta Orta Vadeli Program olmak üzere diğer ulusal ve bölgesel plan ve programlar ile sektörel ve kurumsal strateji belgelerinin temelini kapsamaktadır. Plan, ekonomik büyümenin ve sosyal kalkınmanın istikrarlı bir yapıda devam edebilmesi için bir takım stratejik amaçlar belirlemiştir. Rekabet ve istihdam gücünü arttırabilmek, beşeri gelişme ve sosyal dayanışma faaliyetlerini güçlendirebilmek, bölgesel gelişmeyi sağlamak, kamu hizmetlerinde kaliteyi ve etkinliği arttırabilmek bu amaçların temelini teşkil etmektedir.

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı(2014-2018) döneminde bölgesel gelişme alanında önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. 2011 yılı itibarıyla toplam ihracat, 2006 yılına göre yüzde 57,7 arttırılmıştır. Bölgesel gelişme alanında politika ve uygulama birliğini geliştirmek, mali ve kurumsal yönü güçlendirebilmek amacı ile önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu amaçla Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi kurulmuş, yerel düzeyde 26 Düzey 2 bölgesinin tamamında kalkınma ajansları uygulamaya koyulmuştur.2011 yılında yine planlama çalışmalarına hız verilmiş ve devletin yalnızca bölgesel gelişim politikasını takip edecek, kalkınma ajanslarını koordine edecek yeni bir bakanlık kurulmuştur. Bu bakanlığın adı Kalkınma Bakanlığı'dır. Bakanlık, DPT'nin devamı niteliğindedir. DPT'ye ait alacak ve verecekler, araçlar, eloktronik yazı ve kaynaklar hepsi Kalkınma Bakanlığı'na devredilmiştir.

Türkiye, Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı dâhilinde GAP'tan başka üç bölge kalkınma idaresi daha oluşturmuştur. DAP, DOKAP ve KOP adındaki bu üç bölge kalkınma idaresi, öncelikli kamu yatırımlarını da ihtiva edecek derecede eylem planlarının hazırlık çalışmalarını sürdürmektedir. Tüm bölgelerde kalkınma ajanslarının koordinasyonunda bölge planları hazırlanmış, ajanslarca mali ve teknik destek programları uygulanmıştır. Plan ile birlikte AB müktesebatına uyum sürecinde yürütülen çalışmaların, ülkemizin bölgesel politikalarına ve gelişimine önemli katkısı olmuştur.

6.2. Bölgesel Kalkınma Ajansları

Türkiye, AB' ye giriş süreciyle birlikte, uygulamakta olduğu teşvik sistemi üzerine oturan bölgesel gelişme politikalarını terk ederek, yeni bir uygulama içine girmiştir. AB'nin bütün aday ülkelere benimsettiği bu yeni yaklaşım, sermaye, özel sektör ve bölgesel rekabeti ön planda tutmaktadır. Bu yeni yaklaşımın temel kurumu da BKA' dır. Bölgesel gelişme farklarını ortadan kaldırmayı amaçlayan BKA' ların ana amacı; hizmetlerle bölgedeki ekonomiyi canlandırmak, bölgesel yatırımları artırmak, bölge halkının kalkınmaya katılımını sağlamaktır (Berber ve Çelepçi, 2005: 149).

Türkiye, BKA' ları ilk defa aday üyeliğinin kesinleştiği 1999 Helsinki Zirvesi'yle birlikte ön plana almış ve Katılım Ortaklığı Belgesinde orta vadede yapılması gerekenler arasında göstererek oluşturulması için yasal düzenlemelere başlamıştır. Türkiye 2003 yılında BKA' ların kurulmasını öngörmüştür. Bu süreçte Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun gündeme gelmiş ve kanun 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edilerek, 08 Şubat 2006 tarihinde resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir(Cankorkmaz,2013:125).

BKA' lar bölgenin yeni yatırımlarının odak noktasıdır. Bölgenin, tanıtımını yapmakta ve yatırımcılara ulaşım, altyapı, işgücü vb. konularda bilgi sağlayıp rehberlik etmektedir. BKA' lar beş ana konuda faaliyet göstermektedirler. Bu faaliyetler; finansal yardım veya destek sağlama, yeni yatırım alanları ortaya çıkarma, KOBİ' lere danışmanlık yapma, bölgenin uzun vadeli kalkınma hedeflerini belirleme ve sosyal alanlardaki gelişmelere katkıda bulunma olarak ifade edilmektedir (Özer, 2008: 389).

7. AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL POLİTİKASININ TÜRK KAMU YÖNETİMİNE ETKİSİ

7.1. Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının Türkiye Açısından Önemi

Kurulduğu günden itibaren Avrupa Birliği'ne üye olmayı hedefleyen ve bu yönde çabalayan pek çok ülke vardır. Türkiye de bu ülkelerden sadece bir tanesidir. 1999 yılında hedefine bir adım daha yaklaşarak aday ülke olmayı başaran Türkiye, bundan hemen altı yıl sonra 2005 yılında üyelik görüşmelerine başlamış ve AB müktesebatına uyum sağlamaya dönük düzenlemeler içine girmiştir. AB bölgesel politikasına uyum çalışmaları bu düzenlemelerden sadece bir tanesidir.

AB' nin bölgesel politikasında temel hedef olarak kabul ettiği bölgesel farklılıkları azaltarak, bölgesel entegrasyonu gerçekleşme düşüncesine karşılık Türkiye de bugün hala bölgesel farklılık devam etmektedir. Daha öncede belirtildiği üzere Doğu ve Güney Doğu Anadolu'nun az gelişmişliği; hizmet ve sanayi sektörünün gelişen merkezleri olarak bilinen Marmara ve Güney Batı bölgeleri arasındaki göç, çarpık kentleşme, gecekondu ve işsizlik gibi bazı farklılıklar hem ekonomik hem de sosyal anlamda büyük problemleri beraberinde getirmektedir. Gelişmeyen bölgeleri kalkındırmak; gelişen bölgeleri ise kontrol edebilmek amacıyla Türkiye kendi içinde uzun vadeli bölge planları hazırlamıştır ancak bu planlar uzun süre geçerliliğini koruyamamıştır. Buna sebep ise ülkenin kendi içinde yaşadığı içsel ve dışsal faktörlerdir.

Uygulamaya bakıldığında, dışsal faktörlerin en önemlisi; yeteri kadar finansman kaynağına sahip olamama durumudur. İçsel faktörlerde ise ulusal siyasette yaşanan kararsızlıklar ve bu bağlamda sürekli değişen öncelikler bölgesel gelişme çabalarının kimi dönemlerde geri plana itilmesine sebep olarak çok büyük sorun teşkil etmektedir. Diğer yandan sahip olunan merkeziyetçi yapılanma bölgesel gelişme çabalarını olumsuz etkilemiştir. Bu sebeple, hazırlanan bölgesel planlar daha çok ekonomik ve fiziksel planlama haliyle görülmüş; planlamanın kültürel ve çevre boyutu ihmal edilerek, bütünleştirilmiş, sürdürülebilir bir planlama anlayışından yoksun kalınmıştır(Kaya,2007: 96).

Türkiye, AB tarafından sunulan politik belgelerin(Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı)yerellik, özerklik gibi belirli maddelerine gereken onayı vermiştir. Buna rağmen, Türkiye'nin yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik yetki devrini gerçekleştirmemesi, bölgesel yönetimin uygulayıcısı olan Kalkınma Ajansları' nı yeterince uygulamaması veya idari, mali özerklik tanımaması Türkiye için bir sorundur. Bu sorun da AB tarafından Türkiye'nin bölgesel politikasına yönelik olarak, adaylığı süresi içerisinde sürekli hatırlatılmaktadır.

Bu bağlamda, AB'ne tam üyelik amacı taşıyan Türkiye'nin geri kalmış bölgelerindeki büyük farklılıklarına özgün etkin bir bölgesel politika oluşturması gerekmektedir. Bu doğrultuda gerekli beşeri ve mali kaynaklar tahsis edilerek idari düzenlemeler yapılmalı, ihtiyaç sahibi bölgelerde işlevsel yapılar incelenerek merkezi idare yeniden düzenlenmelidir(Kargı,2009: 20). Ancak Türkiye'deki bölgesel sorunların sadece bölgesel politikalar konusunda atılacak adımlarla çözülmesi de mümkün değildir. Çünkü evrensel olmayan, sosyal ve ekonomik politika reformları ile desteklenmeyen bir bölgesel politika uygulamasının uzun süreli olmasını beklemek doğru değildir. Bu sebeple ekonomide ve sosyal politikada gerçekleştirilen yeniden yapılanmalar gerek AB Bölgesel Politikası uyumu gerekse ulusal gereksinimler koşulsallığında yapılacak reformlarla bir bütün olması halinde Türkiye'nin işi daha da kolaylaşacaktır. Böylelikle, Türkiye için büyük önem arz eden AB ve AB 'ye üye olma hedefi gerçekleşecektir (Kaya,2007: 75).

7.2. AB'nin Türkiye'ye Uyguladığı Mali Yardımlar

AB'nin Türkiye için uyguladığı mali yardımlar adaylık öncesi ve sonrası olmak üzere iki farklı şekilde incelenmektedir. Türkiye 'ye yapılan yardımlar, 1999 yılına kadarki adaylık öncesi dönemde Gümrük Birliği'ne bağlı yeni ihtiyaçların karşılanmasına yöneliktir. Türkiye, 90'lı yıllarla birlikte Avrupa ve Akdeniz bünyesinde finanse edilen MEDA(Mediterranean Economic Development Area) programı adı altında hibe nitelikli fonlardan yararlanmıştır. Bu kapsamda görülen 55 proje için 376 milyon avro taahhüt edilmiştir. 1999 yılında Türkiye aday ülke olduktan sonra 2001 yılı sonlarına kadar adaylık sürecindeki yasal ve kuramsal düzenlemeleri tamamlayabilmek için projeler yoluyla 177 milyon avro alabilmiştir. 2006 yılı sonuna kadar 164 proje için toplam 1,3 milyar avro almıştır.2007-2013 yıllarına ait bütçe döneminde de AB aday ülkelere sağladığı mali yardımlarda değişikliğe gitmiştir. Aday ülkelere sağladığı mali yardımları Katılım Öncesi Yardım Aracı(Instrument for Pre-accession Asistance -IPA) adı altında birleştirmiştir. IPA'nın geçiş dönemi desteği ve kurumsal yapılanma, sınır ötesi işbirliği, bölgesel kalkınma, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kırsal kalkınma olmak üzere başlıca beş bileşeni vardır. IPA kapsamında Türkiye'ye 2007-2013 yılları arasında 4,8 milyar avro ayrılmıştır(www.abgs.gov.tr,2015).

IPA'nın önemli bileşenlerinden biri olan bölgesel kalkınma, hem etkin bir bölgesel politika oluşturmaya çalışan Türkiye için hem de Türkiye'nin bölgesel politikasında yeteri kadar bir düzenlemenin olmadığını ifade eden AB için önemlidir. Bölgesel kalkınmayı sağlayacak bir araç olarak kabul edilen Bölge Kalkınma Ajansları'na bu anlamda gerek AB gerekse Dünya Bankası tarafından gerekli fon sağlanmaktadır. Ancak sağlanan bu fon, genel ya da düzenli bir gelir şeklinde değildir. Finansman konusunda özellikle Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Ön Katılım İçin Yapısal Araç Fonu önem arz etmektedir. Ajanslara

sağlanan mali yardımların büyük bir çoğunluğu merkezi idare kontrol etmektedir. Mali yardımların dağıtımı genellikle idarelerin kontrolü altında olup, projelerin seçiminde ajanslar önemli rol oynamaktadırlar (Cankorkmaz,2011:120).

Kalkınma Ajansları, AB ile doğrudan bağlantılı kurumlar değillerdir. Fakat, IPA programı başta olmak üzere AB'nin kalkınmaya katkı sağlayacak her tür imkânlarından bölgenin faydalanmasını sağlayacak faaliyetlerde bulunmak ajansların işlevlerinden biridir(www.serka.gov.tr,2015).

7.3.Türkiye'nin AB Bölgesel Politikasına Uyum Çalışmaları

Türkiye'de yürütülen bölgesel gelişme programlarının istenilen başarıya ulaşılamamasına gösterilen en büyük gerekçelerden biri, Türkiye'de bölge yönetimi anlayışına yeterince bir açıklamanın getirilmemesidir (Dağdaş,2010:179).Helsinki Zirvesi'yle AB'ye adaylık statüsünü kazanan Türkiye, üyeliğinin gerektirdiği reformların gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar yaparak bölge yönetimini anlamaya çalışmıştır.

Türkiye, ulusal yönetiminde gereğinden fazla idari birime(iller) sahiptir. AB üyeliği sürecinde bu fazlalığın etkin bir ulusal yönetime gölge düşürdüğü görülmüştür. Bu sebeple de merkezi yönetim ve il yönetimi arasında orta düzeyde bir bölge oluşturulması planlanmış ve böylelikle bölge yönetimine geçilmiştir. Bölge yönetiminin amacı, ilk durumda orta düzeydeki idari birimler oluşturmak ve bu birimlere işlevsellik kazandırmaktır(Göymen,2010:153). İkinci durumda ise bölgelerarası dengesizlikleri giderme düşüncesi vardır.

Türkiye, üyeliğinin gerektirdiği bu amaçları gerçekleştirebilmek için Katılım Ortaklığı Stratejisi geliştirmiştir. Ortaklık stratejisinin önemli bir unsuru olan Katılım Ortaklığı Belgesi, adaylığı resmen kabul edilen her ülke için Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanarak, Konsey tarafından onaylandıktan sonra, AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanan bir belgedir. Dolayısıyla AB müktesebatının bir parçası durumundadır. Katılım Ortaklığı Belgesi aday ülkeler için bir çeşit yol haritası özelliği taşımaktadır. Bu belgede üyelik için alınması gereken önlemler, kısa ve orta vadeli öncelikler halinde, siyasi kriterler, ekonomik kriterler ve AB müktesebatına uyum başlıkları altında tek tek açıklanmaktadır. Türkiye için ilk Katılım Ortaklığı Belgesi 8 Mart 2001 tarihinde AB Komisyonu tarafından onaylanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesi'nin kabul edilmesinden sonra, Topluluk müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Ulusal Program 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu'nda kabul edilmiştir. Ulusal Program'da Türkiye'nin kısa ve orta vadede tamamlaması gereken görevler ve uyum sürecinde kurumlara düşen sorumluluklar belirlenmiştir. 2001 yılı Ulusal Programına göre Türkiye' nin katılım öncesi dönemde mevzuat düzenlerinde herhangi bir değişiklik yapılmasına gerek duyulmamıştır. Ancak AB'de bölgelerin istatistiki sınıflandırması esasına dayalı sistemin (NUTS) benzerinin hazırlanmasına ve bu sisteme göre hedef bölgelerin belirlenmesine karar verilmiştir. Bu çerçevede ülke genelinde üç farklı(Düzey 1,Düzey 2,Düzey 3) istatistiki bölge birimi oluşturulmuştur. Düzey 3 kapsamındaki bölge birimleri 81 adet ve il düzenindeyken, Düzey 2 kapsamındaki bölge birimleri; Düzey 3 kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması ile 26 adet il grubudur. Son olarak Düzey 1, Düzey 2 kapsamındaki grubun gruplandırılması ile ortaya çıkan 12 adet il grubudur(www.abgs.gov.tr,2015).

2003 Yılı Ulusal programda ise yine 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belegesi doğrultusunda kısa vadede İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) Düzey 2'lerde (NUTS 2) bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi, gerekli yasal çalışmaların gerçekleştirilerek, bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapılanmaların güçlendirilmesi istenmiştir. Orta vadede ise bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere İBBS Düzey 2'lerde bölge birimlerinin oluşturulması beklenmiştir.

Türkiye'nin AB üyeliği süresi içerisinde değerlendirilen önemli konulardan biri bölgesel yönetimin uygulayıcısı olan Bölge Kalkınma Ajansları' dır. Sivil toplum, kamu ve özel sektör kurumlarının birlikte karar vererek yerel birimlerin güçlenmesini sağlayan bir araç olarak kabul edilen Ajanslar Türkiye'de olmalıdır. Türkiye'nin kendi içinde yaşamış olduğu bölgeler arası dengesizliklerle birlikte bu dengesizliği eşitleyecek Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kullanılmaması da AB müktesebatına uyum sürecinde gerekli olan uyumu zorlaştırmıştır. Bu durumun en iyi göstergesi olan belgeler ise Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporları' dır(Sobacı,2009:59-60).

2003 yılında AB'nin yerinden yönetim kurum ve kuruluşlarına Türkiye'de yeterince yetki verilmediği düşüncesini ilerleme raporlarında sunmasıyla birlikte Türkiye, yeni bir yönetsel yapılanma sürecine girmiştir. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi üzerine çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmaların en önemlisi ise Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'dır. Bu tasarı da yerinden yönetimlerin kurum ve kuruluşları üzerinde kapsamlı yapılanmalar ve yasal düzenlemeler yapılmıştır. 2003 yılında kabul edilen bu tasarıda birbirinden farklı çok sayıda kanuni düzenlemelere yer verilmiştir. Bölgesel dengesizliklerin giderileceği ve yerele daha da fazla yetki verileceği düşüncesi karşısında Bölgesel Kalkınma Ajansları' na yönelik hazırlanan yasal düzenleme bu tasarıda oldukça fazla dikkat çekmiş ve bölgesel düzlemde örgütlenecek yapılar olan kalkınma ajanslarının kuruluşuna yönelik 5449 sayılı kanuni düzenlemeyi Türkiye 2006 yılında yürürlüğe koymuştur.5449 Sayılı kanunun uygulanmasında bölge, Düzey 2 istatistiki bölge birimini ifade etmektedir.

Kalkınma ajansları ilk olarak İzmir ve Çukurova'da kurulmuştur. Daha sonra 2008 yılında İstanbul, Konya, Samsun, Erzurum, Van, Gaziantep, Diyarbakır ve Mardin olmak üzere sekiz farklı ilde kurulmuştur. Son olarak 2009 yılında resmi gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulu raporu ile Nevşehir, Ankara, Isparta, Zonguldak, Bursa, Hatay, Trabzon, Kocaeli, Malatya, Denizli, Balıkesir, Kastamonu, Kütahya, Kayseri, Kars ve Tekirdağ olmak üzere 16 bölgede daha kalkınma ajansı kurulmuş ve 26 Düzey 2 bölgesinde kalkınma ajansları etkin olarak faaliyete başlamışlardır(Başbakanlık, 2015).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

AB bölgesel politikası, AB'nin kendi içindeki bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmaya ve bölgesel rekabeti arttırmaya yönelik geliştirilen bir düzenlemedir. Bu düzenleme içinde aday ülkelerin üye olabilmesi için yerine getirmesi gereken öneri ve telkinler de yer almaktadır.1999 Helsinki Zirvesi'yle adaylığı kesinleşen Türkiye'nin bir bölgesel dengesizlik problemi vardır ve bu problemin üstesinden gelebilmesi de oldukça güçtür. Bütün bunların yanı sıra AB'ye üye ülke olmayı arzulayan Türkiye'nin AB müktesebatına uyum sürecinde

AB bölgesel politikasının ileri sürdüğü telkinlere uyma zorunluluğu da vardır. Şüphesiz bu zorunluluklar içerisindeki en önemli telkin, büyük oranda bölgesel dengesizlik yaşayan Türkiye'nin, bölgesel politikasında bazı düzenlemelerin yapılması gerektiğine yöneliktir.

AB bölgesel politikasının Türk yönetsel yapılanması üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır. Bu etkilerin en önemlisi, merkezi yönetimin karar almaya ilişkin bazı yetkilerinin yerinden yönetim kurum ve kuruluşlarına devredildiği yetki devridir. Yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesine yönelik öne çıkan;1997 tarihli Türkiye'ye yönelik tavsiye kararı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı temel öneme sahip olan politika belgeleridir. Avrupa Konsey'inin bölgeselleşme politikalarını anlayabilmede bu politik belgeler Türkiye'ye büyük ölçüde klavuzluk etmektedir(Övgün,2009: 239). Bir diğer önemli etki ise şüphesiz AB'nin önemine yönelik güncelleşen ve büyük ölçüde kabul gören ulaslararasılaşma sürecine olan inançtır. Bir anlamda küreselleşme ve modern dünyanın getirisi şeklinde demekte mümkündür. Bu etkiler bağlamında, bakıldığında yerel birimlerde bölgesel yönetimin uygulayıcıları olarak ortaya çıkan Bölgesel Kalkınma Ajansları ve bölgesel fonların dağıtımında etkili bir araç olan AB oldukça önemli bir mekanizmadır(Öngen ve Bakır,2014:903).

AB bölgesel politikasının ana aktörü olan Bölgesel Kalkınma Ajansları, verdiği hizmetlerle bölge içindeki ekonomiyi canlandıran, sivil toplum, kamu ve özel sektörün kalkınmaya katılımını sağlayarak bölgenin kalkınmasına yardımcı olan kurum ve kuruluşlardır. Türkiye, 2006 yılında kendi bölgesel gelişmişliğini sağlayabilmek, bölgeler arasındaki dengesizliklerini giderebilmek için Bölgesel Kalkınma Ajanslarını kabul etmiş ve yasal bir düzenlemeyle garanti altına almıştır. Kalkınma Ajansları, yerel yönetimlerde katılımı ve birlikte düşünmeyi arttıran demokratik yönetimin önemli araçlarıdır. Bugün Türkiye'nin sahip olduğu Düzey 2(NUTS 2) seviyesinde yirmi altı bölge ve yirmi altı kalkınma ajansı vardır. Türkiye, bu ajanslar üzerinde gerekli idari düzenlemeleri yaparak yerel yönetim birimlerini güçlendirmiş ve merkezi yönetimin karar alma yetkisini azaltmıştır. Ajanslarla birlikte yerel dinamiklere yönelik yukarıdan aşağıya değil; aşağıdan yukarıya bir kalkınma anlayışının hayata geçirilmesi AB bölgesel politikasının Türk yönetsel yapılanması üzerine getirdiği en önemli ayırt edici bir etki olarak kabul edilmektedir.

KAYNAKÇA

AKDEMİR Bülent, "Avrupa Birliği Bölgesel Politikası Ve Türkiye'nin Uyumu" http://www.iktisatyazilari.net/27/04/2012/bolgesel-kalkinma-ajanlari-ve-turkiyede-uygulanabilirligi.html(Erişim Tarihi: 23.06.2015)

AKŞAHİN, Banu (2008) "Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası, Yapısal Araçların Koordinasyonu ve Türkiye'nin Uyumu" T.C Tarım ve Köy işleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Ankara

APAN, Ahmet(2004) "Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:13, s.39-58

ATAKİŞİ, Ahmet (2006), "Avrupa Birliği Bölgesel-Kırsal Kalkınma Politikasının Yapısı ve İşleyişi" Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,8(1), s.10-26

BAYBURTLU, Mustafa(2002), "AB Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar", TOBB Ekonomik Forum Dergisi, Yıl:9 Sayı.02

BAYRAKTAR, Fulya(2002), Avrupa Birliğinin Bölgesel Kalkınma Politikası Ve Bu Politikanın Aday Olarak Türkiye Açısından Anlam Ve Önemi, Türkiye Kalkınma Bankası, Ankara

BERBER, Metin, ÇELEPÇİ, Ebru (2005), "Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu- 13-14 Ekim, s.145-157

CAN, Ergüder (2004) "Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye için Bir Değerlendirme", Asil Yayın Dağıtım, Ankara

CANDAN,Tolga(2007), "Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politika" Çağrı Erhan,Deniz Senemoğlu(Ed.),Avrupa Birliği Politikaları, İmaj Yayınevi, Ankara, s.137-155

CANKORKMAZ, Zühal(2013) "Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları Ve Bu Ajanslara Yönelik Eleştiriler" Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi, 26(1),s.113-138

CİNİ ,Michelle,PEREZ, Nieves, BORRAGAN,Solorzano(2010), EuropeanUnionPolitics, (3),Oxford UniversityPress,New York

CİVELEK, Jale(2006), Helsinki Son Senedi, Paris Şartı Ve AGİT, Avrupa Araştırmaları Dergisi, Cilt 14(2), s.1-32

DAĞDAŞ, Said(2010)Kalkınma Ajansları: "Türkiye'de Açılan Yeni Çığır", III. Ulusal Karadeniz Ormancılık Kongresi, 20-22 Mayıs, Cilt: I s. 165-182

DEMİRAL, Berkan(2006) "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri", Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**,** Hüseyin Özgür, Bekir Parlak(Ed), Alfa Aktüel, Bursa

ELÇİ, Seda(2007), "Avrupa Birliği Yapısal Fonları", AB Uzmanlık Tezi, Ankara

EUROPEAN COMISSION(2002), TheEnlargementProcessandThe Three Pre-Accession Instruments: PHARE, ISPA, SAPARD, TheEnlargementProcess,February

EUROPEAN COMISSION-EUROSTAT, http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history(Erişim tarihi06.07.2015)

İNCİOĞLU, Nihal, BEŞGÜL, Burç(2013), "Avrupa Birliği Bölgesel Politikası", Ayhan Kaya vd**.** Avrupa Birliği'ne Giriş: Tarih, Kurumlar ve Politikalar,2. Basım, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul

KALAYCI, , İrfan (2006) Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Üzerine Ekonomi-Politik Tezler, Beta Yayınları, 1. Baskı, İstanbul,

KARA,M.Akif,TAŞ,Seyhan(2013) "Avrupa Birliği'nde Bölgesel Dengesizlikler Ve Bu Dengesizlikleri Gidermeye Yönelik Politikaların Etkinliği" Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi, Cilt 21 (1) , s.111-137

KARAARSLAN, Gökçe(2008), "Avrupa Birliği Ve Türkiye' de Bölgesel Politikalar Ve Kalkınma Ajansları" Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara

KARGI, Nihal. (2009). Bölgesel kalkınma yaklaşımlarındaki gelişmeler ve AB perspektifi altında Türkiye'nin bölgesel politika analizi. Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi,1(3),s.19-39.

KELEŞ, Ruşen, MENGİ, Ayşegül(2013),Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları, 1. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul

KESKİN, Hakan(2010), "Doğru Sanılan Yanlışlarla Avrupa Birliği", 2. Baskı, Ofset Fotomat, Ankara

KOÇAK,S.Yaman, ÖKMEN, Mustafa(2010)"Merkezi Planlamadan Bölgesel Planlamaya: Yunanistan ve Türkiye Örnekleri." Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi (27) s.149-159

KOÇAK, Yaman(2004),Avrupa Birliği Yapısal Fonlarının Bölgesel Kalkınmaya Etkisi: İrlanda, İspanya ve Yunanistan, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli

LAGANDEJİK, Arnoud, CORNFORD, James.(2000)"RegionalİnstitutionsAndKnowledgeTracking New Forms Of Regional Development Policy"Geoforum**,** 31(2),ss: 209-218,PII: S 0 0 1 6 - 7 1 8 5 (9 9) 00 031-7

MENGİ Ayşegül, (2001)"Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölge Planlaması ve Türkiye", GAP Review, Mayıs

MENGİ, Ayşegül(1998),Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler, İmaj yayıncılık, Ankara

ÖKMEN, Mustafa, CANAN, Kadri(2009) "Avrupa Birliği'ne üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi", Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16(1), s.139-171.

ÖNGEN, Burcu, BAKIR, Hasan (2014) "Avrupa Birliği Süreci ve Bölgesel Politikalarda Yaşanan Dönüşüm: Türkiye Bağlamında Bir Analiz." Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 69(4),s.892-922

ÖVGÜN, Barış(2007) "Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 62(03),s. 233-255

ÖZEL, Mehmet(2003) "Avrupa Birliğinde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine." Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 58(01).s.97-117

ÖZER, Yunus Emre(2010), " Küresel Rekabet - Bölgesel Kalkınma Ajansları Ve Türkiye" Review of Social, Economic- Business Studies, Vol.9,s.389-408

ÖZERDEM, Füsun(2008) 1998-2007 Dönemi Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları Kapsamında Avrupa Birliği Bölgesel Politikası Ve Türkiye'nin Uyumu Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,10(1), S.34-58

ÖZGÜR, Hüseyin, PARLAK, Bekir(2006),Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel, İstanbul.

ÖZKUTEN, Sema, Mehmet, ERGÜNAL(1992),Avrupa Topluluğu' nun Bölgesel Politikası, DPT, Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Ekim.

SLUGOCKİ, Waldemar (2005)"StructuralPolicy As An Instrument of Socioeconomic Development of EuropeanUnion",Breslau,http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/structural_policy_as_an_instrument_of _socio-economic_development_of_european_union.pdf,(Erişim Tarihi:28.06.2015)

SOBACİ, Zahid (2009) "Regional Development Agencies in Turkey: AreTheyExamples of ObligatedPolicy Transfer?" PublicOrganizationReview, Vol. 9 Issue, s. 51-65 DOI: 10.1007/s11115-008-0069-0

ŞEN, Zelal(2004) "Türkiye Avrupa Birliği Adaylığı Ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi". Uzmanlık Tezi, Birliği Genel Sekreterliği, Ankara

T.C.BAŞBAKANLIK, "Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Karar, T.C. Resmi Gazete,(Erişim Tarihi:13.08.2015)

TUĞRUL, Hülya(2012), AB'nin Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Yaptığı Mali Yardılar ve Türkiye, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara

WEBBDarren,COLLİS,Clive(2000),Regionaldevelopmentagenciesandthe'newregionalism'inEngland." RegionalStudies 34.9,ss:857-864.http://dx.doi.org/10.1080/00343400020002985

YILDIZ, Fatih Feramuz, AKDAĞ Kerem(2006) "Avrupa Birliği Yapısal Fonları Kapsamında Bölgesel Kalkınma İle Kırsal Kalkınma Fonlarının Karşılaştırılması Tarım Ve Köy İşleri Bakanlığı" Türk Tarım Dergisi, Sayı: 167, s.29-37

http://www. ikv.org.tr(Erişim Tarihi: 04.07.2015)

http://www.abgs.gov.tr/(Erişim Tarihi:07.07.2015)

http://www.serka.gov.tr. "50 Soruda Kalkınma Ajansları", SERKA Kalkınma Ajansı(Erişim Tarihi:08.07.2015)

http://www.karacadag.org.tr/ "Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği(EURADA)",(Erişim Tarihi:29.10.2015)

2004 SONRASI TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE YAŞANAN DEĞİŞİKLİKLER

İbrahim Ethem TAŞ
Doç. Dr. İbrahim Ethem TAŞ, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi i.ethem.tas@gmail.com.

Hatike KOÇAR
Hatike KOÇAR, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Öğrencisi, hatike_kocer35@hotmail.com

Ömer ÇAMUR
Öğr. Gör. Ömer ÇAMUR, Bingöl Üniversitesi, omercamur44@gmail.com

Özet
Personelin çalıştırılma rejimi olarak ifade edilen kamu personel sistemi, yönetim sisteminin odak noktasını oluşturmaktadır. Yönetim sistemi ve ona bağlı olarak şekillenen personel sistemi, toplumun geçirdiği değişimlerden doğrudan etkilenmektedir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye'nin kamu personel sistemi Osmanlıdan günümüze sürekli bir değişim geçirmektedir. Türkiye'de kamu personel yönetimi anlayışı, temelde kamu yönetimi anlayışının bir uzantısı şeklinde gelişmiş, uygulanan kamu yönetimi yaklaşımları personel yönetimi anlayışı üzerinde belirleyici olmuştur. 2004 yılından sonra Türk Kamu Personel Sistemi Avrupa Birliği ile müzakere sürecinde süreçle bağlantılı değişimler yaşamıştır. 2004, 2005 ve 2006 yıllarında yapılan değişikliklerle esnek çalışma sistemi, sicil sistemi yerine performans sisteminin getirilmesi ve başarının söz konusu performansa göre değerlendirilmesi ile yükselme usullerinin değiştirilmesi alanlarında birtakım değişiklikler yapılmıştır. Yine 2007 yılında hazırlanan Dokuzuncu Kalkınma Planında personel sistemindeki sorunlara çözüm bulmak ve bölgeler arası personel dağılımındaki eşitsizliği ortadan kaldırmak amacıyla norm kadro uygulamasına geçilmiştir. 2010 yılında ise kamu personel sistemindeki sorunların giderilmesi amacıyla 23 maddelik değişiklik öngören bir yasa çıkarılmıştır. Bu tarihten sonra kamu personelinin sendikal hak ve özgürlükleri ile özlük hakları alanlarında bazı düzenlemeler getirilmiştir. Yine esnek çalışma saati, kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç duyduğu nitelikte personelin yetiştirilmesi ve yükselmede kariyer ve liyakat ilkelerinin benimsenmesi yapılan düzenlemelerden bir kaçını oluşturmaktadır. Ayrıca 2014 yılında çıkarılan 10. Kalkınma Planında kamu personelin verimliliğini arttırmak için etkin bir performans sistemi oluşturulması, kamu personeli alanında dijital veri tabanı hazırlanması, hizmet içi eğitim uygulanması gibi çalışmaların yapılması öngörülmüştür. AB'ye uyum kapsamında Türkiye'de kamu personel sisteminde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu çalışmada Türkiye'de 2004 sonrası Kamu Personel Sisteminde yaşanan değişimler ele alınmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Personel Sistemi, Avrupa Birliği, Türk Kamu Personel Sistemi.

1. PERSONEL YÖNETİMİ İLE İLGİLİ KAVRAMSAL ÇERCEVE

1.1. Personel Yönetimi Kavramının İncelenmesi

Personel yönetimi kavaramı çeşitli ekonomik sisteme sahip ülkelerde farklı şekillerde ifade edilmektedir. İngiliz-Amerikan sisteminde personel yönetimi kavramını ifade etmek için kullanılan terim olan 'civil service' kavramı personel yönetimi ve kamu memurlarının tümünü tanımlamak için kullanılmaktadır. Fransız yönetim geleneğinde ise 'fonctuion publique' kavramı kullanılmakta ve kamu hizmetlerinde çalışan tüm personeli kapsamaktadır. Yukarıda kullanılan iki kelime eş anlamı olup aynı kavramları tanımlamak için kullanılmaktadır. Kamu yönetimi ve kamu personel yönetimi kavramları özel kesim ve kamu kesiminin de mevcut olduğu ülkelerde anlam ifade etmektedir. Özel kesimin hiç olmadığı yada karma ekonomik sistemin mevcut olmadığı ülke yönetim sistemlerinde ayrı bir anlam ifade etmemektedir (Tortop, 1986: 31).

Personel yönetimi genel olarak dar anlamda personel yönetimi ve geniş anlamda personel yönetimi olmak üzere iki anlamı içermektedir. Dar anlamda personel yönetimi, dar anlamı ile personel yönetimi daha çok işin teknik boyutunu ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu kapsamda işe alma, sınav yapma, atama gibi konuları kapsamaktadır. Geniş anlamda personel yönetimi, istihdam politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesini kapsamı içerisine almaktadır. Liyakat sisteminin geliştirilmesi, çalışma ilişkileri, verimlilik sorunları gibi konularda bu kapsamda ele alınmaktadır (TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi 2001: 5).

1.2. Personel Yönetiminin Amacı ve Önemi

Personel yönetiminin amacı bir örgütü oluşturan insanların en etkili ve verimli bir boyutta bir araya getirmek ve örgütlemektir. Çalışanların refahını gözetmek ve örgüt başarısını maksimum seviyede tutmaya özen göstermektir. Bir örgütün varlığını sürdürmesi amacına uygun olarak işleri gerçekleştirebilmesi için en önemli unsur inan unsurudur. Personel yönetimi de insan unsuru üzerinde durmaktadır (TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi 2001: 6).

Personel yönetimi kavramı değişen dünya düzeni ile birlikte gittikçe önemi arttan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Değişen dünya düzeni ile birlikte devletin memurlar vasıtası ile sunduğu kamu hizmetleri değişmiş ve çeşitlenmiştir. Geçmişte hiç akla bile gelmeyecek pek çok hizmet kamu hizmeti kapsamına girmiştir. Genel olarak devlet kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi, sosyal düzenin sağlanması, ülkedeki sosyal ve ekonomik gelişmenin devam ettirilmesi gibi görevler üstlenmiş durumdadır (Tortop, 1986: 33).

1.3. Kamu Hizmeti Kavramı ve Gelişimi

Kamu hizmetinin temelleri konusunda inceleme yapıldığında, Mezopotamya'da Hammurabi kanunlarında izlerinin görüldüğü belirtilen Babil Devleti kamu hizmetlerine (İÖ 1728–1686) kadar götürülmekte ise de, hukuki terim olarak karşımıza çıkışı Fransa'da 16–18 yüzyıl monarşisinde ve Devrimden sonra ortaya çıkmış olan, kamu hukuku özel hukuk ayrımının yerleşmesiyle doğmuştur. Hukuki anlamdaki kamu hizmeti kavramı Fransa kökenlidir. Devrim sırasında kamu hizmeti, bir bireyin diğerine yaptığı hizmet değil, tüm toplumu ilgilendiren hizmetler olarak özellikle bireysel hizmetlerle karşıt anlamlı kullanılmış olup, 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin 12'nci maddesinde kamu gücünün, tevdi edilenlerin özel çıkarına değil herkesin yararına kurulduğu belirtilmiştir (www.msb.gov.tr).

Kamu yönetiminin temel kavramları arasında kamu hizmeti kavramı da yer almaktadır. Kamu hizmeti kavramı çok değişik anlamlarda kullanmaktadır. Kamu hizmeti kavramı bazen ' faaliyet, iş uğraş,' anlamında kullanılırken bazen de ' kamu kuruluşları anlamında ' kullanıldığı görülmektedir (Gözübüyük, Tan, 2010: 676). Kamu hizmeti kavramını daha geniş anlamda tanımlamak gerekirse;

Kamu hizmeti: "Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş olan devamlı ve muntazam faaliyetlerdir" şeklinde tanımlanmaktadır (Sezer, Vural 2010: 205). Kamu hizmetleri kavramının maddi ve organik olmak üzere kendi içerisinde iki değişik anlamı vardır.

Organik anlamda kamu hizmeti; Organik anlamda kamu hizmeti kavramı bir teşkilatı bir örgütü ifade eder (Gözler, 2002: 422). Diğer bir ifade ile; belli bir hizmetin yürütülmesi için ayrılan kamu mallarının, görevlendirilen kamu görevlerinin ve ayrılan mali imkanlarının bütünüdür. Maddi anlamda kamu hizmeti kavramı ise; kamuya yararına yönelik bir faaliyeti ifade eder. Bu anlamda kamu hizmetine fonksiyonel kamu hizmeti de denir (Gözler, 2002: 423).

Kamu hizmetinin içeriği ve kapsamı zamana çağa göre değişim göstermektedir. Kamu hizmetinin özelliklerine kısaca değinmek gerekirse; Süreklilik ve Düzenlilik, Değişkenlik ve Uyarlama Nesnellik ve Eşitlik, bedelsizlik olarak sıralanabilir (Sancaktar 2011: 453). Kamu Hizmetlerinin Türleri; Kamu hizmetlerini inceleyen literatürler incelendiğinde kamu hizmetlerinin pek çok sınıfa ayrıldığı görülmektedir. Bu sınıflamalardan yola çıkarak bazı alt dallara ayırarak konu ana hatları ile ele alınacaktır. Buna göre kamu hizmetleri;

- Tekelli- Tekelsiz Kamu Hizmetleri,
- Yürütüldükleri Faaliyet Alanına Göre Kamu Hizmetleri,
- Bireylerin Yararlanma Biçimlerine Göre Kamu Hizmetleri,
- Doğrudan doğruya ve bireysel yararlanmaya göre kamu hizmetleri
- Dolaylı ve birlikte yararlanma sağlayan kamu hizmetleri
- Faaliyet Konularına Göre Kamu Hizmetleri,
- İdari kamu hizmetleri,
- İktisadi kamu hizmetleri,
- Sosyal kamu hizmetleri,
- Bilimsel kamu hizmetler, (Erdem- Ersin, 2012: 84-85).

1.4. Personel Sistemleri

Geçmiş eski çağlarda olduğu gibi zamanımızda da ülkelerin personel sistemleri çeşitlilik göstermektedir. Ülkelerin gerek coğrafi özellikleri gerekse de sosyo-kültürel özellikleri değişiklik gösterdiği için bu etmenler sebebiyle personel sistemleri de değişiklik göstermektedir. Bir ülkenin rejiminin federal sistem, üniter devlet, liberal demokrat rejim oluşuna göre de personel sistemleri de değişiklik göstermektedir. Federal Alman Personel sistemi ile üniter devlet olan Fransa personel sistemi birbirinden farklı özelliklere sahiptir. Ana hatları ile dünya da uygulanmakta olan personel sistemleri kendi içerisinde; Amerika, Avrupa, Sosyalist ülkeler, ve üçüncü dünya ülkeleri olarak dört ana gruba ayrılmaktadır. Bazı ülkeler Avrupa ülkesi olduğu halde personel sistemi yönünden Amerika Birleşik Devletlerine benzemektedir (Tortop, 1986: 35).

1.4.1.Açık Sistem- Kadro Sistemi

Açık sistem kadro sistemi olarak da nitelendirilen bu sisteme daha çok ABD ve Kanada gibi ülkelerde uygulanmaktadır. Bu sistemde kadrolar ödev ve yetki sorumluluklarına göre sınıflandırma yapılarak aynı sınıf içerisinde yer almaktadır. Bu sistemde sınıflandırılan kişiler olmayıp görev ve sorumluluk kapsamına göre uzmanlık

esasına göre sınıflandırılmış olan iş ve kadrolar mevcuttur. Bu sistemde kadro boşaldığında yapılacak sınava içeriden ve dışarıdan herkesin katıldığı açık sistem olarak adlandırılmaktadır (Nohutçu, 2006: 152).

Açık sistemin de diğer sistemler de olduğu gibi bazı avantajlar ve dezavantajlar içermektedir. Kısaca avantajlarına değinmek gerekirse; en önemli avantajları arasında eşit işe eşit ücret uygulaması vardır. Bununda temelinde ise ücretlerin kadro temelli olarak belirlenmesi vardır. Görev ve takım ve unvanlarda standartlar olduğu için işe alımlarda kolaylık getirmektedir. Bütçenin personel kaleminde açıklık ve düzen sağlar. Kadrolara açık yarışma usulü ile alım yapılması bir başka önemli artısı olarak karşımıza çıkmaktadır. Dezavantajlarına da kısaca değinmek gerekirse; sistem içerisinde çok fazla kadronun sınıflandırılması gerektiği için çok karmaşık bir yapıya sahiptir. Esneklik söz konusu değildir, çok fazla kadronun sınıflandırılmasını gerektirdiği için çok sayıda uzmana gereksinim duyulmaktadır ve bu sebepledir ki pahalıdır (Nohutçu, 2006: 152- 153).

1.4.2. Kapalı Sistem- Rütbe- Kariyer Sistemi

Bu sistemin açık sistemden farkı görev ve sorumluluklar temelinde tamamlanmış kadrolar değil, öğrenim, formasyon ve statülere göre kişiler sınıflandırılmıştır. Bu sistemde kişi örgütün en alt kademesinden işe başlar ve ömür boyu istihdam üzere işe alınmıştır. Fransa, Almanya gibi ülkelerde uygulanmaktadır. Bu sistem de görev ve işeten daha çok görevli önem arz etmektedir. Kişiye sırasıyla en alt kademeden işe başlayarak sırasıyla üst rütbe ye zamanla yükselebilme şansı tanınmıştır. Kişi sırası ile Memur- Şef- Şube Müdürü- Daire Başkanı- Genel Müdür olabilir (Nohutçu, 2006: 153).

Ömür boyu istihdam sağladığı için boşalan görevlere dışarıdan eleman almaya uygun olmadığı için kapalı bir sitemdir. Amerikan modeli olarak da nitelendirilen kadro sisteminde kadro sistemin temel taşı konumda iken kariyer sisteminde kadro personeli bağlayan bir araç olmaktan başka anlam içermemekle birlikte sınıflandırma kadroyu değil hizmet alanlarını belirlemektedir. Ülkemizde de kamu personel sistemi genel olarak kariyer sistemi üzerine inşa edilmiştir. Memurluğu düzenleyen 657 sayılı yasaya göre; sınıflandırma, kariyer, liyakat, olarak sistemin özünü belirlemiştir. Ülkemizde kariyer sistemi sınıflandırmasında eğitim-yetişme- kıdem esaslarına dayanması ile ayırt edilebilmektedir. Fransız kamu personel sisteminde olduğu gibi ülkemiz kamu personel sisteminde de eğitim belirleyici unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Güler, 2005: 223)

2. TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE 2004 YILINDAN SONRA YAŞANAN DEĞİŞİMLER

2.1. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Kadar Olan Süreçte Yaşanan Gelişmeler

Türkiye'de kamu personel sistemi Osmanlıdan günümüze sürekli bir değişim geçirmiştir (Turgut, 2013: 65). Büyük Selçuklu Devletinin mirasçısı olan Osmanlı İmparatorluğu, ileri bir devlet teşkilatı ve personel yönetimi oluşturmuştur. Devlet işleri ilmiye, mülkiye, kalemiye ve seyfiye olarak tanzim edilen dört sınıf personel tarafından görülmekte olup, idari yapı bu sınıflar arasında dengelenmiştir. Devlet işlerinin ancak belirli bir eğitim ve terbiyeden geçirilmiş bulunan, bilgili ve tecrübeli memurlarla yerine

getirilebileceği öngörülmüş, bu nedenle de memurların seçilmelerine ve yetiştirilmelerine büyük önem verilmiştir (Özdemir, 2001: 98-113).

İmparatorluğun gerileme döneminde kamu hizmetlerinin daha iyi bir şekilde yerine getirilebilmesi için çeşitli ıslahatlar yapılmıştır. Tanzimat hareketiyle birlikte bürokrasiye yeterli kadroları sağlayacak bir ücret sistemi de oluşturulmaya çalışılmış, devlet memurluğu saygınlığı olan bir meslek konumuna dönüşmüştür. (Ergun, 2004:246) Bu dönemde 1846'da bütün memurlar için geçerli olacak ve memur ve hademelerin görevleri, memurlar için aranan nitelikleri içeren "Talimatı Umumiye" (Özdemir, 2001:152) çıkarılmıştır. Tanzimat hareketiyle birlikte kamu personel sisteminde yapılan düzenlemelere bakıldığında bunların en önemlilerinin maaş, hizmete alma, yükselme, hizmetle ilişkisinin kesilmesi ve emeklilik gibi konuları kapsayan Harcırah Kararnamesi (1873), Maaşat Kararnamesi (1880), Memurini Mülkiyye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi (1881), Memurini Mülkiye Komisyonu Nizannamesi (1896) ve Memurin Nizannamesi (1914) olduğu görülmektedir (Aslan, 2005: 227).

Cumhuriyet'in ilk anayasası olma özelliğine sahip 1924 Anayasası kamu personel sistemine ilişkin olarak yapılan ilk kapsamlı düzenleme niteliği taşımaktadır. Selefi olan anayasa gibi müstakil bir "Memurin" (Memurlar) başlığına sahip Anayasa'nın, kamu personel sistemiyle ilgili hükümleri 92 ila 94. maddeleri arasında düzenlenmiştir (Tozlu, 2014: 64). Daha sonra kamu personel rejimiyle ilgili uygulamalar 1926 tarihinde kabul edilen 788 sayılı Memurin Kanunu ile başlayabilmiştir. Bahsi geçen kanun, memur olmanın yalnızca genel koşullarını ve en az gerekli niteliklerini saymakla yetinmiştir. Hizmete alma kurumların takdirine bırakılarak, uygulama ise gelişigüzel yürütülmüştür. Merkezi bir denetim olmadığı için de hizmete almada sınav ilkesine gereğince uyulmamıştır. Kamu görevlilerinin sınıflandırılmamış olması ise ücret eşitsizliklerine yol açmıştır. Memurlar, bazı kariyerler dışında genel olarak adsız bir görev için hizmete alınmışlardır (Yıldırım, 2013: 354).

Yine, memurların maaşlarının düzenlenmesine yönelik olarak 1927'de 1108 sayılı Maaş Kanunu ve aynı konuyu düzenlemek üzere 1929 yılında 1452 sayılı Devlet Memurları Maşatının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun çıkarılmıştır. (Altan, 2010: 425). 1939 yılında Barem Kanunu olarak bilinen 3656 sayılı kanun, 3659 ve 3601 sayılı kanunlar personel sisteminde özellikle 1930 dünya ekonomik bunalımı sonrası ortaya çıkan aksaklıkları gidermek amacıyla çıkarılmışlardır (Akgüner, 2014: 18). Çıkarılan 3656 saylı kanun asker ve askeri memur haricinde, tüm sivil memurların maaşları tek bir yasa etrafında toplanmıştır (Aslan, 2005: 261). 1946 tarihinde çıkarılan 4988 sayılı kanun ile ücretlerin yeniden belirlenmesi konusunda bazı değişiklikler yapılmıştır (Öztürk, 2001: 9).

1949-1959 yılları arasında yönetim ve personel alanındaki sorunlara genel çözümler getirmeyi amaçlayan (Sevinç, 2014: 733) yabancı uzmanlar tarafından bazı raporlar hazırlanmıştır (Aykaç ve Altunok, 2014: 4). Hazırlanan raporlarda, kamu personel rejiminin iyi işlemeyişinin sebepleri üzerinde durularak mevcut sorunlara çözüm önerileri getirilmiş ve personel sistemimizin yeniden düzenlenmesi gereği vurgulanmıştır (Kara, 2006:149). Bu dönemde hazırlanan ilk rapor, 1949 yılında Neumark'ın hazırladığı rapordur. Bu raporu takiben, sırasıyla, 1950 yılında Thornburg, 1951 yılında Barker, yine aynı yıl Martin ve Cush, 1952 yılında Leimgruber ve Gıyas Akdeniz Raporları yayınlanmıştır. Hazırlanan raporlarda

personel sisteminin verimli bir hale getirilebilmesi için; kamu personel sisteminin baştan sona yeniden ele alınması, bütün kamu içeren bir sınıflandırma yasasının çıkartılması, adil bir ücret sisteminin kurulması ve korunması, yeterlik ilkesine gereken önemin verilmesi gerektiği sonuçlarına varılmıştır (Yılmazöz, 2009: 297). Bu raporlar dışında personel sistemi odaklı 1959 yılında Baade ve Chailleux-Dantel Raporu, 1962 yılında Mook ve Fisher Raporu ile 1963 yılında Podol Raporu yayınlanmıştır (Kalağan, 2010: 68).

Hazırlanan bu raporlar dışında 1963 yılında yapılmış olduğu çağın ilerisinde görüşler sunan (Sevinç, 2014: 733) TODAİE'nin öncülüğünde Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) hazırlanmıştır (Yıldırım, 2013:369). Bu projede personel yönetiminin tek bir görev değil, yürütülmesinde bütün devlet örgütünün katıldığı bir görevler topluluğu olduğu vurgulanır. Bu çerçevede personel sisteminin esasları arasında şunlar sayılır: 1- İşin sınıflandırılması, derecelendirilmesi ve örgütlenmesi, 2- Personelin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi, 3- Ücret oranları ve başka hizmet koşullarının belirlenmesi ve düzenlenmesi, 4- Her örgüt için personel gereksiniminin takdiri ve saptanması, 5- Personel sağlanması (Şaylan, 2000: 114).

Bu dönemde 1963-1967 yıllarını kapsayan ve perspektif bir plan niteliği taşıyan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda memur ücretlerine, personel alımında kayırmacılığa ve özellikle sağlık ile teknik personel ihtiyacının olduğuna dikkat çekilerek bunların giderilmesi için çalışmalar yapılacağı dile getirilmiştir (Altan, 2010: 431).

2.2. 657 ve Sonrası

1961 Anayasası "memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleriyle diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceğini" öngörmektedir. Bu nedenle Devlet Memurları Kanunu kaynağını 1961 Anayasasından almaktadır (Şaylan, 2000: 120). 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 1965 yalında çıkarılmış (Güler, 2005: 22) fakat güçlü bir memur güvencesi sistemi ve tüm hükümleriyle beş yıl sonra yürürlüğe girmiştir (Altan, 2010: 425).

657 sayılı Devlet Memurları Kanununu üç yeni ilke üzerine düzenlemiş olup bunlar, liyakat, kariyer ve sınıflandırma ilkeleridir Kariyer ilkesiyle; Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde sınıflar içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağı sağlamayı hedeflemektedir (Öztürk, 2001: 9). Liyakat ilkesiyle; Kamu hizmetlerine girişin, hizmet içinde her türlü görevlendirme ve yükselişin tüm yurttaşlara açık olduğu ve bu süreçlerin yalnızca göreve uygunluk, yeterlik ve başarı ölçütüne dayandırıldığı sistemi (Güler, 2013: 143), Sınıflandırma ilkesiyle de; Devletin yerine getirdiği kamu hizmetlerini ve bu hizmetlerde çalışan devlet memurlarını, hizmetin ve görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre gruplara ayırmayı ifade eder (Akgüner, 2014: 36). Bu temel ilkeler doğrultusunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinde kamu hizmetlerinin kimler tarafından yerine getirileceği ele alınmıştır. Bu maddeye göre kamu hizmeti memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülmektedir (Er, 2013: 43). Yine bu kanun ile getirilen sistemde öğrenim durumuna göre memuriyete giriş, kademe ve derecelendirme konularına açıklık getirilmiştir (Öztürk, 2001: 14).

1968-1972 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanmış ve bu Plan'da personel rejiminin ihtiyaçları karşılayamadığı, memur ücretlerinin düşük olduğu ve personelin eğitim düzeyinin artırılması için çalışmaların yapılacağı söylenmiştir (Altan, 2010:431).

1973-1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda personel sistemi ile ilgili bazı yasal gelişmelerin kaydedildiği ele alınarak TODAİE'nin öncülüğünde hizmet içi eğitimin sürdürülmesi ve memur ücretleri için "Kamu Kesimi Endüstriyel İlişkiler Birimi" adından bir birimin kurulması öngörülmüştür (Altan, 2010: 431).

1980 sonrasında kamu personel rejiminin inağa sürecinde, iki küresel aktör rejim üzerinde etkili olmuştur. 1980 sonrası kamu personel rejiminin küresel aktörleri olarak IMF ve Dünya Bankası, 1980'lerde KİT personel rejiminin dönüştürülmesi sürecinde yapısal uyarlama ve stand-by anlaşmalarıyla etkili olmuştur. Bir başka etki, kamu personel sayısının baskılanması ve yeni personel almama yönünde, yapılan anlaşmalara koşul konulması ile meydana gelmiştir. Ayrıca, düzenleyici kurumların ayrıcalıklı personel rejimleri, yine bu kurumların resmi ya da resmi olmayan etkisi altında biçimlenmiştir (Aslan, 2005: 308).

1980'li yıllara gelindiğinde dünyada meydana gelen değişimlerden ve beraberinde getirdiği liberal düşünceden Türkiye de etkilenmiştir. Bu dönemde yapılan çalışmalardan kamu personel sistemi de etkilenmiştir. Kamu personel sistemi ile ilgili yapılan düzenlemeler genellikle Kanun Hükmünde Kararnameler yoluyla yapılmış ve köklü değişikliklere yer verilmemiştir. Kanun Hükmünde Kararnameler dışında çıkarılan kalkınma planlarında ve kamu yönetiminin sorunlarının çözümüne ilişkin hazırlanan projelerde kamu personel sistemi ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. 1982 yılında "Kamu Personel Rejimi Komisyonu Raporu" ve 1991 yılında "Kamu Yönetimi Araştırması Raporu (KAYA Projesi)" kamu personel sistemimizdeki sorunlara yönelik çözüm yolları aranmaya çalışılmıştır (Akgüner, 2001: 20-21).

TODAİE tarafından üç yılda hazırlanan KAYA Projesinin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin ve merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecek bir düzenlemeye kavuşturmak, kamu kurumlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların paylaşımında, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, mevzuatlarında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek olarak belirlenmiştir (Yılmazöz, 2009: 298).

1979-1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda 657 sayılı DMK'nın ihtiyaçları karşılamada yetersiz olduğu ve 657'nin yerine iş verimliliğini ve etkinliğini artıracak, kamu çalışanlarının ekonomik ve sosyal haklarını iyileştirecek, "emeğin eşit değerlendirilmesi" ilkesi doğrultusunda ücret ve çalışma koşullarını düzenleyecek bir kanunun yapılması öngörülmüştür (Altan, 2010: 431).

1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda nitelikli personel istihdamı, ücretlerin günün şartlarına göre düzenlenmesi ile personel her kademedeki görev ve yetkilerinin açıkça belirlenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. (Altan, 2010: 431).

1990-1994 yılları arasında çıkarılan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ücret, nitelikli personel istihdamı, hizmet içi eğitimin devam ettirilmesi ve yerel yönetimlerin görevleri ile uyumlu olarak personelini istediği alanda görevlendirebilmesi konuları üzerinde durulmuştur (Altan, 2010: 431).

1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda daha önceki planlarda ele alınan konular üzerinde tekrar durulmuş ve kurumlardaki aşırı ve dengesiz işgücünün önleneceği, kamu personeli ile ilgili sorunların çözümü için yeni bir reform paketinin hazırlanacağı, norm kadro çalışmalarının yapılacağı bilgileri yer almaktadır. Yine yapılmak istenen yenilikler ile ilgili yasal zeminden bahsedilip 657 sayılı DMK yerine yeni bir kanunun getirileceğine değinilmiştir (Altan, 2010: 431).

1996 yılında Memurlar Kanunu Tasarısı hazırlanmış fakat taslak olarak kalmıştır. Taslak, "Genel Kadro Yasası" uygulaması mantığını ile ele alınmıştır. Kadro sistemini belirleme ve değiştirme gücü, bu düzenleme ile yürütme gücüne bırakılmıştır. Tasarının ekine, "Kadro Unvanları ve Bu Göreve Atanabilmek için Gerekli Asgari Nitelikler" listeleri eklenmiştir. Tasarıya göre bu liste, "genel idare esaslarına göre ve asli ve sürekli kamu hizmetleri" nin kadro listesidir. Tasarıya göre üç yıl içinde İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'ndan oluşan bir komisyon her kurumda "genel idare esaslarına göre yürütülecek asli ve sürekli görevleri" belirleyecektir ve karar Bakanlar Kurulu tarafından verilecektir. Bakanlar Kurulu Kararı'na göre ilgili cetvelde tanım dışında kalan kadrolar iptal edilecektir (Güler, 2003: 50).

Türkiye'de kamu yönetiminin ve personel sisteminin şekillenmesinde etkili olan en önemli unsurlardan birisi Avrupa Birliğidir. AB'nin kamu yönetimi sistemine dair tüm üye devletlerde uygulanması öngörülen genel bir modeli bulunmamaktadır. Her üye devletin kendi siyasi, ekonomik ve toplumsal özelliklerine göre ayrı kamu yönetimi sistemi vardır. Bununla beraber tüm üye devletler kamu yönetimi sistemlerindeki farklılıkları ortak ilkeler ve politikalar belirlemek suretiyle gidermeye çalışmaktadırlar. Söz konusu ilke ve politikalar arasında, kamu sektöründe profesyonel yönetimin hakim kılınması, kamu personeli ve yurttaşlara verilen hizmetin başarı göstergelerinin sayısal olarak ifade edilmesi bir diğer deyişle performans ölçümünü yapılması, kamu hizmetinde vurgunun süreçler değil sonuçlar üzerinde olması gerektiği, yönetim pratiklerinde özel sektör anlayışının örnek alınması sayılabilir (Ökmen ve Canan, 2009:149).

Avrupa Birliği ve OECD'nin ortak çalışması olan SIGMA raporu aynı kriterlere sahip bir kamu yönetimi modeli belirleme konusunda üye ve aday ülkelere yol göstermektedir. SIGMA programında kamu personelinin yasal statüsü, kamu personelinin yasallığı, sorumluluğu ve hesap verebilirliği, kamu personelinin doğruluğu ve tarafsızlığı, kamu personelinin yönetiminde ve personel alımında, verimlilik kamu personel sisteminde profesyonellik ve istikrar ile Avrupa Entegrasyonu konusunda kamu personeli kapasitesinin geliştirilmesi alanlarında düzenleme yapılması öngörülmüştür (Acar ve Sevinç, 2011: 5). AB üyesi devletlerde bu standartlar, anayasaca koyulan ilkelerle birlikte idari usul yasası, bilgi edinme hakkı yasası, kamu personel yasaları vb. bir dizi idari yasalara işlenmiştir (Kuzey, 2004: 85).

1980'den 2000'li yıllara kadar geçen süreçte kamu yönetiminde ve personel sisteminde reform konusu bütüncül bir yaklaşımla ele alınmamış ve sistemin sorunlarına çözüm getirilememiştir (Görmez ve Bahçeci, 2014: 14). 1980 sonrasında kamu personel rejiminin inşa sürecinde, iki küresel aktör rejim üzerinde etkili olmuştur. 1980 sonrası kamu personel rejiminin küresel aktörleri olarak IMF ve Dünya Bankası, 1980'lerde KİT personel rejiminin dönüştürülmesi sürecinde yapısal uyarlama ve stand-by anlaşmalarıyla etkili olmuştur (Aslan, 2005:308). IMF, değişik şekillerde kamu personel reformu adımlarını yönlendirmektedir. 1994, 1999 ve 2002 Niyet Mektupları ve bunların üzerine yapılan stand-by düzenlemeleriyle, kamu personel reformu adımlarını "Kamu Harcama Reformu" kapsamında yönlendirmektedir. Dünya Bankası, kamu yönetimi reformunun en yakın ve en kapsamlı müdahalecisi durumundadır. Süreç, 1995 tarihli Kamu Mali Yönetimi Proje Kredisi ile başlamış, 2000 yılında imzalanan Ekonomik Reform Projesi Kredisi ile sürmüş, doğrudan belirleyici etki 2001 yılında imzalanan Program amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Reformu Kredisi (PFPSAL-I) ve 2002 yılında imzalanan PSPSAL-II ile doğmuştur. 1980 sonrası dönemde IMF ve Dünya Bankası'nın, özellikle gelişmekte olan ülkelere tavsiye ettiği politikalarda, sadece mevcut durumun iyileştirilmesi için öneriler değil, sistemi bütünüyle değiştirecek köklü değişiklikler amaçlanmaktadır (Güler, 2003: 53-54).

1980'lerden sonra kamu personel sistemi üzerindeki değişimlerde etkili olan konulardan biri de Yeni Kamu Yönetimi anlayışıdır. Bu anlayış personel yönetimi konusunda hizmete uygun ödeme, takım çalışması, toplam kalite yönetimi, liyakat ilkesinde etkinlik, profesyonel personel geliştirme, insan kaynakları planlaması, memurluk statüsünün azaltılması, profesyonel personel yönetimi ve katılımcı yönetim ilkelerinin gerçekleştirilmesini gerekli kılmıştır (Eroğlu, 2010: 228).

2001 yılına gelindiğinde 2005 yılına kadar yürürlükte kalacak olan Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanmıştır. Hazırlanan plan Avrupa Birliğine uyum süreci dikkate alınarak hazırlanmıştır (Kademli, 2006: 101). Plan'da öncelikle kamu personel rejiminin mevcut durumu ele alınmış ve personel sistemi ile ilgili aksaklıkların neler olduğuna değinilmiştir. Plan'da mevcut aksaklıkların giderilmesi ve norm kadro çalışmaları ile personel rejimi reformun öncelikli olarak tamamlanacağı, kariyer ve liyakat ilkelerinin esas alınması ve ücret karmaşasının giderilmesi, eşit işe eşit ücret sistemine geçilmesi, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ücret dengesizliğinin giderilmesi, sendikal hakların geliştirilmesi, yerel yönetimlerde personel yapısının yeniden düzenlenmesi, personele hizmet içi eğitimin verilmesi ve performans ölçme kriterlerinin belirlenmesi konuları ele alınmıştır (Altan, 2010: 433-434).

2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun performansa vurgu yapmaktadır. Kanunun 1. maddesinde "Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek" olarak belirtilmiştir. Kanunda yer alan "kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması" ifadesi personeli de kapsayan oldukça geniş bir ifadedir. Kanunun 9. Maddesinde kamu idarelerinin ölçülebilir hedefler saptayacağı ve önceden belirlenmiş

performans göstergeleriyle ölçme-değerlendirme yapacağı karara bağlanmıştır (Eraslan ve Tozlu, 2011: 38).

Yeni kamu yönetimi anlayışının somut göstergelerinden biri olarak gösterilebilecek 2003 yılında hazırlanan ama yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (Eroğlu, 2010: 229), birçok alanda olduğu gibi, kamu personel rejimi ile ilgili olarak da önemli yenilikler öngörmüştür. Tasarı ile kamu personel sisteminde ve denetim sisteminde toptan bir dönüşüm gerçekleştirilmek istenmiştir (Lamba, 2014: 139). İlgili kanunun ismi meclis genel kurulunda görüşülürken Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun şeklinde değiştirilmiştir. Kanunun amacı "Katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek" şeklinde ifade edilmiştir (Şercan, 2006: 100-101). Getirilen yeniliklerden birisi "insan kaynakları yönetimi" kavramının kullanılmasıdır. Bu, Türk kamu yönetimi için yeni bir yaklaşımdır. Özellikle son yirmi yılda Batı ülkelerinin kamu yönetimi yapısı ve işleyişinin yanında, personel sisteminde de önemli gelişmeler meydana geldi. Bu değişikliği ifade etmek için, "personel yönetimi" yerine, orijin itibariyle özel sektöre ait olan "insan kaynakları yönetimi" kamuda da kullanılmaya başlandı (Al, 2004: 193). Yine bu tasarı, kamu personel yönetimini esneklik ilkeleri doğrultusunda değiştirme esasına dayanmaktadır. Taslakta, personel yönetimi ilkeleri eşitlik ve tarafsızlık, kariyer, yeterlilik, başarı değerlendirmesi ve hesap verilebilirlik olarak yeniden sıralanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışına da uygun kavramlarla personel yönetimi ilkeleri yeniden ele alınmıştır. Taslakta gerekli eğitim, bilgi, yeterlik, tecrübe ve yetişme şartlarına uygun olarak yükselme ve ilerleme imkânından söz edilmiş, liyakat ilkesi, performans standartlarına dayandırılmıştır (Eroğlu, 2010: 229).

2004 yılında ise kamu personel sistemi ile ilgili olarak Kamu Personel Rejimi Taslağı hazırlanmıştır. İlgili taslakta performans değerlendirme ve performansa dayalı ücrete dönük düzenlemeler yer almıştır (Soydan, 2012: 6). 145 maddeden ve memur kadroları ile sözleşmeli personelin standart unvanlarını içeren taslak 2 ekli listeden oluşmuştur. Kamuda istihdam biçimleri ile ilgili bölümde kamu personel sistemi içerisinde 5 tip istihdamdan söz edilmektedir: Bunlar, ""memurlar", "sözleşmeli personel", "geçici personel", "diğer kamu görevlileri" ve "işçiler". Bunlardan memurlar ve sözleşmeli personel dışındaki istihdam biçimlerinin bu kanunla düzenlenmeyeceği belirtilmiştir. İlgili tasarıda memur kadroları 77 farklı unvan ve 194 sözleşmeli personel pozisyonu gösterilmiştir. Sözleşmeli personel ile 1'er yıllık sözleşme imzalanması ele alınmış, sözleşmeli personelde tam zamanlı ve kısmi zamanlı olarak düzenlenmiş ve böylelikle esneklik kavramı ön plana çıkarılmıştır (Acar, 2009: 112-113).

2005 yılında doğrudan kamu personeli sistemi ve performans değerlendirme ile ilgili olarak Kamu Personeli Kanun Tasarısı Taslağı hazırlanmıştır. Başbakanlık tarafından hazırlanan Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı, 10 Ekim 2005'te üniversitelere ve diğer bazı kamu kurum ve kuruluşlarına görüş alınmak üzere gönderilmiştir. Metin, asıl ve geçici maddelerden oluşan elli beş sayfaya ek olarak bir sayılı liste, iki sayılı liste ve bu listelere ait temel görev ve ücret aylığı cetvellerini içeren on iki sayfanın da eklenmesiyle birlikte toplam

altmış yedi sayfadan oluşmaktadır. Yasa metni toplam altı kısım ve bu kısımlar içerisinde yer alan yirmi iki bölümden oluşmaktadır. Son iki kısım olan beşinci ve altıncı kısımlarda bölümlendirme yapılmamıştır. Metnin tamamı, yürürlük ve yürütme maddeleri dahil olmak üzere, yüz otuz dört ana madde ile yirmi yedi geçici maddeden oluşmaktadır (Altunok ve Erençin, 2008: 159). İlgili taslak üzerinde uzun süre görüşülmesine rağmen bir mutabakata varılamadığı için yasalaşmamıştır.

Taslak, personel rejiminin etkinliğini artırmaya ve görevlerin daha iyi yerine getirilmesini sağlamaya, benzer görevler arasında ücret farklılıklarını ortadan kaldırmaya, ücret ödemelerinin toplamını mali açıdan güçlü biçimde yönetebilmeye ve kamu yönetimine girişte rekabetçi fırsatlar sağlamaya yönelik tedbirlerin de yer aldığı; bir dizi amacın güdüldüğü bir tasarıdır (Dünya Bankası Raporu, 2008: 10).

Kamu Personel Kanun Tasarısı Taslağının ilgili maddeleri ile genel yapısı incelendiğinde, kamu personel sisteminde "uygulamadaki hataları giderme" amacı ile sınırlı olmayan, tersine, tüm kamu personel rejimini "sistem olarak" değiştirmeyi amaçlayan bir hazırlık olduğu görülmektedir. Gönderilen metinde, 657'nin temelini oluşturan "sınıf" ve "sınıflandırma" ilkesi bulunmamaktadır. Buradan anlaşıldığı kadarıyla "hizmet sınıflandırması" sistemi terk edilmektedir. Benzer biçimde, taslakta, yine 657'nin temelini oluşturan "kariyer ilkesi"ne yer verilmemiştir. "Derece-kademe" sisteminin yerini "basamak sistemi" almıştır (www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr). Tasarı disiplin konusunda da bazı yenilikler getirmeyi amaçlamıştır. 657 Sayılı Yasa'nın beş dereceli ceza sistemi korunmakta, bazı fiillerin cezası bir derece azaltılmakta, bazı fiiller disiplin cezası verilmesini gerektiren fiiller arasından tamamen çıkarılmakta, bazı fiiller yeniden tanımlanmakta ve bazı cezalar daha da ağırlaştırılmaktadır (www.maliyeokulu.org.tr). 2006'da ise, Devlet Memurları Kanun Tasarısı adında taslak hazırlanmıştır. Uygulamaya geçirilemeyen tüm taslaklar gibi bu taslak da, esnek çalışma sistemi, sicil sistemi yerine performans sisteminin getirilmesi ve başarının söz konusu performansa göre değerlendirilmesi, yükselme usullerinin değiştirilmesi gibi birtakım değişiklikleri öngörmüştür (Güler, 2010: 1).

2007 yılında yürürlüğe giren 9. Kalkınma Planı AB standartları ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde personel yönetimindeki yapılması gerekli değişikliği vurgulamaktadır (Eroğlu, 2010: 229). Plan'da kamu personel sistemi ile ilgili: "Belirtilen sorunlara çözüm bulmak amacıyla kamu personelinin kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasında dengesiz dağılımının önleneceği, bu amaçla norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılacağı; etkili bir insan kaynakları planlaması yapılacağı; personel değerlendirme sisteminin gözden geçirileceği; kamu personelinin bilgi ve iletişim teknolojileri farkındalığının geliştirileceği; uzman kamu personelinin farklı kurum ve kuruluşlarda görevlendirilmelerine olanak tanıyacak esnek çalışma modellerinin benimseneceği ifade edilmektedir. Ayrıca Plan'da kamu personel rejiminin sorunlarına çözüm getirmek amacıyla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yerini almak üzere yeni bir kanun çıkarılması yönünde yapılan çalışmaların sürdürüldüğü de belirtilmektedir." (Altan, 2010: 432).

09/06/2010 tarihinde kamu oyuna Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı olarak sunulan ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun' da 23 maddelik değişiklik içeren kanun

tasarısı hazırlanmıştır. Hazırlanan tasarı 13/02/2011 tarihinde torba yasa ile birlikte bazı maddeleri çıkarılarak kanun halini almıştır.

6111 Sayılı Torba Yasa, Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla; Maliye Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, il özel idareleri ve belediyelere bağlı tahsil dairelerince takip edilen kamu alacakları ile belediyelerin ve Büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerinin bazı alacaklarının yeniden yapılandırılması, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun uygulamasında görülen eksikliklerin giderilmesi, Devlet Memurları Kanununun güncelliğini yitiren hükümlerinin yürürlükten kaldırılması, kadına ve anneye yönelik korucu düzenlemeler yapılması, memurların aylıklı ve aylıksız izin haklarında iyileştirmeler yapılması, memurların kurumlar arasında geçici görevlendirilebilmelerinin kolaylaştırılması, kamuda uzman ve uzman yardımcılarına yönelik düzenlemeler, sicil sisteminin kaldırılarak yerine başarılı personelin ödüllendirilmesine yönelik düzenlemeler yapılması amacıyla çıkarılmıştır (www.mevzuat.gov.tr).

Çıkarılan torba yasa 657 sayılı DMK'da bazı değişiklikler öngörmektedir. Bu değişiklikler, doğum yapan memura verilen doğum sonrası analık izni süresinin bitiminden, eşi doğum yapan memura ise doğum tarihinden itibaren istekleri üzerine 24 aya kadar aylıksız izin verilebilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarında sürekli işçi kadrosunda çalışan işçilere, bakmaya mecbur olduğu veya refakat etmedikleri takdirde hayatı tehlikeye girecek ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır bir kaza geçirmesi veya önemli bir hastalığa tutulması hallerinde istekleri üzerine 6 aya kadar ücretsiz izin verilebilmesi, kademe ilerlemesinde memurun "olumlu sicil" alması şartı yerine "disiplin cezası almamak" koşulu getirilmesi, bazı fiillerin disiplin suçu olmaktan çıkarılması, kurumlarında atanma olanağı bulunmayan memurlara, Devlet Personel Başkanlığınca belirlenen başka bir kurumdaki boş kadroya atanabilme olanağının sunulması, günlük çalışma saatlerinin yeniden düzenlenebilmesi, özürlü personel alımında merkezi sınava geçilmesi, memurların, kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydedilmesi olarak sıralanabilir (Erol, 2011: 85).

2014 ve 2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı'nda personel sisteminin düzenlenmesi için bazı değişiklikler yapılması öngörülmüştür. Kamu sektöründe, işe alımdan emekliliğe kadar bütün süreçlerde hizmet kalitesi ve personel verimliliğinin yükseltilmesi temel amaçtır. Hizmet içi eğitim uygulamalarının yaygınlaştırılması suretiyle kamu personelinin bilgi ve beceri düzeyinin artırılması, kamu insan kaynakları süreçlerinde liyakatin temel alınması, uygun kurumlardan başlanarak esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması ve işlevsel bir performans değerlendirme sisteminin geliştirilmesi hedeflenmektedir. İlgili düzenlemeler Kamuda İnsan Kaynakları başlığı altında detaylı olarak ele alınmıştır. Bu bölümde 2014 ve 2018 yılları arasında yapılması hedeflenen düzenlemeler yer almaktadır. Planda göre, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının tanındığı, izin haklarının iyileştirildiği, sözleşmeli personele sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı verilmesi gibi kamu personel yönetimi alanında gelişmeler sağlandığı, sicil sisteminin kaldırılarak yerine personel bilgi sisteminin getirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Yine planda personel sistemi ile ilgili belirlenen hedefler şunlardır (www.kalkinma.gov.tr);

- "Kamu sektöründe hizmet kalitesi ve personel verimliliğini yükseltecek bir insan kaynağı yönetim modeli oluşturulacaktır
- Kamu sektöründe işe alım ve terfi süreci liyakat, şeffaflık, nesnellik, kurallılık temelinde iyileştirilecek, çalışanların niteliklerine uygun kariyer planlaması yapılacaktır
- Kariyer mesleklerde nitelikli insan gücü istihdamı teşvik edilecektir.
- Kamu personelinin verimliliğinin artırılması amacıyla etkin bir performans sistemi oluşturulacak ve hizmet, personel, ücret ilişkisi daha sağlıklı hale getirilecektir.
- Kamu personel sisteminde uygun iş ve kuruluşlardan başlanarak esnek çalışma modeli geliştirilecektir.
- Kamu personelinin sayı, nitelik gibi temel özelliklerini içeren dijital veri tabanı oluşturulacaktır.
- Hizmet içi eğitim uygulaması, akredite edilmiş program ve kuruluşlar aracılığıyla kamu çalışanlarının mesleki ve temel becerilerini artıran, uzaktan eğitim sistemleri de kullanılmak suretiyle kolayca erişilebilen bir yapıya dönüştürülecektir.
- Düşük gelirli bölgelerde, çalışmayı özendirecek yasal düzenlemeler yapılacak ve özellikle nitelikli ve tecrübeli kamu personelinin merkez-taşra, kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasındaki dengesiz dağılımı giderilecektir."

Yine Onuncu Kalkınma Planı kapsamında Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu hazırlanmış ve raporda performans ölçümü ve değerlendirmesi daha ziyade hesap verebilirliğin bir parçası olarak ele alınmış, kurumsal ve bireysel performansın birlikte düşünülmesi gerektiği ifade edilmiş, yüksek performansın ödüllendirilmesi yönünde tedbir düzenlenmiş ve kamu kurumlarında ölçülebilir performans standartlarının getirilmesi önerilmiştir (Tozlu, 2014: 83).

SONUÇ VE TARTIŞMA

Personel yönetimi çeşitli ekonomik modele sahip ülkelere göre farklılık gösteren bir kavram olarak karşımıza olarak çıkmaktadır. Personel sistemi genel olarak özel kesim ve kamu ekonomisinin birlikte işlediği ülkelerde önem arz ettiğinin görmekteyiz. Personel sistemlerini de ülkelerin sahip olduğu çeşitli özelliklere göre açık sistem- kadro sistemi ve kapalı sistem- kariyer sistemi olarak türlere ayrılmaktadır.

Türk kamu personel sisteminin gelişim incelendiğinde iki ana eksen üzerinde gelişim gösterdiğinin görmekteyiz. Bunlardan ilki 657 sayılı yasaya gelinceye kadar ki olan süreç ikincisi ise 657 ve sonrası özellikle 2004 yılından sonra AB'nin tavsiyelerine ekseninde gelişim göstermiştir. 657 sayılı devlet memurları kanununa kadar olan süreçte yaşanan değişikliklere baktığımızda ise; bu dönemde Osmanlı döneminden başlayarak memurlar konusunda pek çok yasal düzenlemeye gidildiğinin görülmektedir. Osmanlı devleti döneminde Tanzimat hareketi ile birlikte kamu personel sisteminde yapılan düzenlemelere baktığımızda ana hatları ile; maaş, hizmete alma, yükselme, hizmet ile ilişkisinin kesilmesi(Aslan, 2005: 227) gibi konuları kapsadığını görmekteyiz.

Cumhuriyet dönemi ile birlikte de aynı konulara çerçevesinde de olmak üzere yasal düzenlemelere gidildiğini görmekteyiz. 1950'li yıllardan sonra da yabancı uzmanlar tarafından yönetim ve personel alanındaki sorunlara çözüm bulmak amacı ile raporların hazırlandığını görmekteyiz. Bu raporlar kapsamında kamu personel rejiminin iyi işlemeyişi üzerinde durulmuş ve bunun sebeplerine değinilerek çözüm getirilmeye çalışılmıştır.

657 ve sonrası döneme baktığımızda ise, en önemli gelişmelerden bir olarak kaynağını 1961 Anayasasından alan 657 sayılı devlet memurları kanunun(Şaylan, 2000:120) çıkarılmasıdır. Bu kanun ile üç yeni ilke, liyakat, kariyer, sınıflandırma, hayatımıza girmiştir. Ayrıca hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında da kamu personel sistemi üzerinde durulmuştur. 1980'li yıllara gelindiğinde ise tüm yaşanan değişimler beraberinde getirdiği liberal düşünce Türk kamu personel sistemini de etkilemiştir.

Türkiye'de kamu personel sisteminin şekillenmesinde en önemli unsurların başında AB gelmektedir. AB'de tüm üye devletlerin ortak uygulayacağı bir kamu personel sistemi olmamakla birlikte tüm üye ülkeler kamu yönetimi sistemindeki farklılıkları ortak ilke ve politikalar belirlemek yolu ile gidermeye çalışmaktadır. Bahsi geçen ilke ve politikalara baktığımızda ise; kamu sektöründe profesyonel yönetimin hakim kılınması, kamu personel ve yurttaşlarına verilen hizmetlerin başarı göstergelerinin sayısal olarak ifade edilmesi(Canap, 2009: 149) gibi ilkeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

AB ve OECD'nin ortak çalışmasının eseri olan SIGMA raporu aynı özellikler sahip bir kamu yönetim modeli belirleme konusunda üye ve aday devletlere yol göstermektedir. 2001 yılına gelindiğinde 2005 yılına kadar yürürlükte kalacak olan Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma planı hazırlanmıştır. Bu planlar AB'ye uyum süreci dikkate alınarak hazırlanmıştır(Kademli, 2006: 101). 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile performansa vurgu yapılmaktadır(Eraslan ve Tozlu, 2011: 38). 2003 yılındaki bir başka yasal düzenleme olan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliğinin somut göstergelerinden biri olarak değerlendirilebilir(Eroğlu, 2010: 229). İlgili kanunun meclis genel kurulunda görüşülürken ismi Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun olarak değiştirilmiştir.

2004 yılında ise kamu personel sistemi ile ilgili olarak Kamu Personel Rejimi Taslağı hazırlanmıştır. İlgili taslakta, performas değerlendirme ve performansa dayalı ücret düzenlemeleri yer almıştır (Soydan, 2012: 6) . Taslak 145 madde ve 2 ekli listen meydana gelmiş ve kamu personel sistemi içerisinde beş tip istihdamdan söz edilmiştir. Bunlar, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel, diğer kamu görevlileri ve işçilerdir(Acar, 2009: 112-113) 20017 yılında yürürlüğe giren 9. Kalkınma Planı AB standartları ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu personel sisteminde değişiklikler yapılması öngörülmüştür (Eroğlu, 2010: 229). 2010 yılında Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı olarak sunulan ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun'da 23 maddelik değişiklik içeren kanun tasarısı hazırlanmıştır. 2014 yılında çıkarılan 10. Kalkınma Planında kamu personelin verimliliğini arttırmak için etkin bir performans sistemi oluşturulması, kamu personeli alanında dijital veri tabanı hazırlanması, hizmet içi eğitim uygulanması gibi çalışmaların

yapılması öngörülmüştür. Türk Kamu personel Sisteminde yaşanan değişiklikler 2004 sonrası dönemde yukarıda anlatılmaya çalışılan ana çerçeve şekil aldığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

Acar, Ali (2009), "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği", Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İzmir.

Acar, Ali ve Sevinç, İsmail (2011), "Avrupa Birliği SIGMA (Support For Improvement In Governance And Management) Programı'nın Türk Kamu Yönetimine Yansımaları", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C: 25, S: 2, s. 1-12.

Akgüner, Tayfun (2001), Kamu Personel Yönetimi, Der Yayınları, İstanbul.

Akgüner, Tayfun (2015), Kamu Personel Yönetimi, Der Yayınları, İstanbul.

Al, Hamza (2004), "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı", Liberal Düşünce Dergisi, C: 9, S: 33, s. 183-195.

Altan, Yakup (2010), "Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C: 15, S: 1, s. 423-439.

Altunok, Mustafa ve Erençin, Arif (2008), "Öz ve Biçim Yönünden Bir Yasa Metni İncelemesi: Kamu Personel Yasa Tasarısı Taslağı", Mülkiye Dergisi, C: 30, S: 250, s. 157-176.

Aslan, Onur Ender (2005), Kamu Personel Rejimi-Statü Hukukundan Esnekliğe, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

Aykaç, Burhan ve Altunok, Hatice (2014), "Türk Yönetim Sistemini Etkileyen Yabancı Uzman Raporları Üzerine Bir İnceleme: Mook ve Podol Raporlarında Yöneticilik", İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C: 1, S: 1, s. 1-18.

Dünya Bankası Raporu 2010, "Türkiye Ülke Ekonomik Memorandumu".

Er, Selami (2013), "Kamu İktisadi Teşebbüsü Sözleşmeli Personelinin Hukuki Statüsü", Sayıştay Dergisi, S: 89, s. 35-59.

Eraslan, Tarık ve Tozlu, Ahmet 2011, "Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi", Sayıştay Dergisi, S: 81,s. 33-61.

Erdem, Adem ve Ersin, Levent (2012), İdare Hukuku Konu Anlatımlı Kitabı, Yargı Yayınevi, Ankara.

Ergun, Turgay 2004, Kamu Yönetimi, TODAİE Yayınları.

Eroğlu, H. Tuğba 2010, "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi", Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C: 6, S: 12, s. 225-233.

Görmez, Kemal ve Bahçeci, H. Ilgın (2014), "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Değişim Ya Da Değişmeyen Kamu Yönetimi" KAYFOR 12.

Gözler, Kemal (2002), İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, Beta Yayınları, İstanbul.

Gözübük, Şeref ve Tan, Turgut (2010), İdare Hukuku, C: 1, Ankara.

Güler Ayman, Birgül (2005), Kamu Personeli Sistem ve Yönetim, İmge, Ankara.

Güler, Birgül Ayman (2003), "Türkiye'de Kamu Personel Rejimi Esasları", Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu, Ankara.

Güler, Birgül Ayman (2005), "Kamu Personel Kanunu Tasarısı Üzerine", Tarım ve Mühendislik Dergisi, S: 75, s. 20-23.

Güler, Birgül Ayman (2010), "657'yi Değiştirmek-09/06/2010 Tasarısı Üzerine", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara.

Güler, Birgül Ayman (2013), Kamu Personeli Sistem ve Yönetim, İmge Yayınları, Ankara.

http://tarim.kalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2014/12/Onuncu_Kalkinma_Plani.pdf

http://www.maliyeokulu.org.tr/index.php?view=article&catid=29%3Athecms&id=231%3Apublicpersonal&format=pdf&option=com_content&Itemid=132

http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf

http://www.msb.gov.tr/Ayim/Makale/MakaleDetay?id=54733215d83cff1a504d92cc

http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/sbf-personel.pdf

Kademli, Serap (2006), "Cumhuriyetten Günümüze Kamu Personel Yönetimi Reform Girişimleri", Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin.

Kalağan, Gökhan (2010), "Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma ve Yönetsel Reform Çalışmaları", Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, C: 2, S: 1, s. 65-84.

Kara, Bülent (2006), "Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar", Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C: 30 S: 2, s. 149-162.,

Kuzey, Pelin (2004), "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No. 271", Maliye Dergisi, S:147, s. 57-89.

Lamba, Mustafa (2014), "Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C: 19, S:3, s. 135-152.

Nohutçu, Ahmet (2006), Kamu Yönetimi, Savaş Yayınevi, Ankara.

Ökmen, Mustafa ve Canan, Kadri (2009), "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetimi", Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C: 16, S: 1, s. 139-171.

Özdemir, Hüseyin (2001), Osmanlı Devletinde Bürokrasi, Okumuş Adam Yayıncılık, İstanbul.

Öztürk, Ali (2001), "Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları, Sayıştay Dergisi, S: 42, s. 3-19.

Sancaktar, Oğuz (2011), İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Seçkin, Ankara.

Sevinç, Hüseyin (2014), "Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, C: 7, S: 35, s. 730-747

Sezer, Özcan ve Vural, Tarık (2010), Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı, Maliye Dergisi, S: 159.

Soydan, Tarık (2012), "Eğitim Alanında Performans Değerlendirme Sisteminin Geçerliği Üzerine Yönetici ve Öğretmen Görüşlerine Dayalı Bir Araştırma", Ege Eğitim Dergisi, C: 1, S: 13, s. 1-25.

Şaylan, Gencay (2000), Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, TESEV yayınları.

Şercan, Hüdai (2006), "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", Yasama Dergisi, s. 96-128.

TODAİE 2011, Belediye Personel Yönetimi, Ankara.

Tortop, Nuri (1986), Personel Yönetimi ile ilgili Bazı Kavramların Anlamı ve Uygulanması, Amme İdaresi Dergisi, C: 3 , S:19, s. 31.

Tozlu, Ahmet, 2014) Kamu Kesiminde Performans Değerlendirme Sistemi: İş ve Meslek Danışmanlarına Yönelik Bir Uygulama Önerisi, Kalkınma Bakanlığı.

Yıldırım, Mutlu, (2013), "Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm Ve Meritokrasi", Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C:11, S: 2, s. 353-380.

Yılmazöz, Mehmet (2009), "Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Sorunu", Maliye Dergisi, S: 157, s. 293-302.

NEO-LİBERALİZM EKSENİNDE 2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE'NİN YEREL - YÖNETİM POLİTİKASININ ANALİZİ

Handan YILDIRIM

Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi, hndnyldrm@gmail.com

Özet

1980'li yıllardan itibaren kamu yönetimi sisteminde değişim ve dönüşümlere neden olan neo-liberal politikalar, Türk kamu yönetiminde yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını merkezi yönetim karşısında yeniden düzenleyerek genişletmeyi amaçlamıştır. 2000'li yıllarla birlikte reform uygulamaları ile kamu yönetimi sistemi bütüncül bir yaklaşımla dönüşüme uğramıştır. Bu doğrultuda neo-liberal politikalar, 2004 yılından itibaren çeşitli yasal düzenlemelerle somutlaşmıştır.

Türkiye'de liberal düşünceye kimi zaman kaygılı ve tedbirli, kimi zaman da karşıt bir duruş sergilenmesi nedeniyle neo-liberal politikaların kabul edilip uygulanması zor olmuştur. Aynı zamanda siyasi iktidar bu politikaları ideolojiye olan bağlılığı nedeniyle değil; elindeki mevcut gücünü korumayı ve kendine yeni güç alanları yaratmayı amaçlayarak, ulusal ve uluslararası alanda daha fazla güç elde etmek için kullanmış ve gerektiğinde tam tersi politikalarla bunlardan vazgeçebilmiştir.

Bu çalışmada, 2000'li yıllardan itibaren Türkiye'nin yerel yönetim politikası, yasal düzenlemeler göz önünde bulundurularak incelenecektir. Çalışmada özellikle 7 Haziran 2015 genel seçimleri için siyasi partilerin seçim beyannameleri incelenerek, yerel yönetimlere ve yerelleşmeye ilişkin somut öneri ve düşünceleri, politika ve vaatleri değerlendirilecektir. Bu değerlendirmeler ve karşılaştırmalar ışığında hem yerel yönetimlerle ilgili politikalarda ortaya çıkan değişim, hem de beyannamelerdeki ortak yerel yönetim düşüncesi ile genel olarak yerelleşme algısı ve tüm bunların neo-liberal politikalarla olan ilişkisi ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Anahtar kelimeler: Yerel yönetimler, Neo-liberalizm.

1. NEO-LİBERALİZM VE YEREL YÖNETİMLER

Batı kültüründen bağımsız düşünülemeyen, temelde birey ile devlet arasındaki ilişkinin sınırını çizmeye yönelik bir öğreti olan liberalizm, felsefi dayanağını 18. yüzyıl aydınlanma düşünürlerinin doğal haklar anlayışından almaktadır. Bireyin temel hak ve özgürlüklerinin yaşam bulduğu, otoriter ve totaliter yapıların sorgulandığı, rasyonel bireyin etkin kılındığı, sermayenin büyüdüğü modern kapitalist sistem, meşruiyetini ve sürekliliğini liberal öğretilere dayanan siyasal, ekonomik ve toplumsal dönüşümlerle sağlamaya çalışmaktadır.

Liberalizm, yönetimin sınırlandırılmasını, hukukun üstünlüğünün sağlanmasını, keyfi ve kişisel iktidarın önlemesini, özel mülkiyeti, serbestçe yapılmış sözleşmeleri ve bireylerin kendi kaderleri hakkında karar vermelerini savunur (Berktay, 2013: 50). Birey merkezli bir ideoloji olan liberalizm, ekonomik ve siyasi alanda bireysel özgürlüklerin kamu otoritesi karşısında güvenceye kavuşturulması ve kamusal otoritenin bireysel alanlar lehinde daraltılması amacına yönelik ilkelerden oluşmaktadır (Yayla, 1992: 136). Erdoğan, liberal bir siyasi programın esaslarını; bireysel özgürlük ve insan hakları, anayasacılık ve hukukun üstünlüğü, sınırlı devlet, tarafsız devlet ve piyasa ekonomisi olarak sıralamaktadır (2005: 28-31) Liberalizm, temelde bireysel özgürlüğü ve serbest piyasa düzenini merkez değer olarak kabul etmektedir (Jessop, 2002: 452).

1970'lerde ortaya çıkan krizle birlikte, devletin ekonomiye müdahalesi ve kamu harcamaları, krizin nedeni olarak kabul edilmiş ve F. Hayek, M. Friedman gibi iktisatçıların başını çektiği, neo-liberalizm ağırlığını ortaya koymuştur (İnsel, 2005: 151). Neo-liberal anlayışın bir sonucu olarak, gelişmekte olan ülkelerin yapısal uyum programları çerçevesinde, değişen uluslararası sermaye birikim sürecine ve ihracata dayalı kalkınma modeline uyum sağlamalarına zemin hazırlanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde istikrar ve yapısal uyum

programlarında kamu kesiminin faaliyetleri problem olarak görülmekte, kamu kesimi harcamalarının bütçe üzerinde büyük yük olduğu ifade edilerek harcamaların kısılması istenmektedir (Acı, 2005: 207).

Carl Menger, Ludwig von Misses ve Friedrich August von Hayek'in temsil ettiği Avusturya Okulu'nun zeminini oluşturduğu neo-liberalizm serbest piyasa ekonomisini, piyasanın üstünlüğünü ve minimal devleti savunur ve devlet müdahalesini bireysel özgürlüğe karşı bir müdahale olarak görür (Berktay, 2013: 96). Neo-klasik liberalizm olarak da adlandırılan ve iktisadi liberalizmin yeniden hayat bulduğu neo-liberalizm, 1980'lerde İngiltere'de Margaret Thatcher ve ABD'de Ronald Regan hükümetleriyle gündeme gelmiştir. Piyasanın her türlü siyasi denetimin üstünde görüldüğü neo-liberalizm, bu anlamda klasik iktisadi teoriyi aşar niteliktedir. Yönetimin iktisadi rolünü eleştiren, serbest piyasa ekonomisini savunan Friedrich Hayek ve Milton Friedman gibi iktisatçılar merkezi planlamaya, iktisadi müdahaleye karşı çıkmışlardır. Piyasayı kendi başına ekonomiyi düzenleyecek yeterlilikte, verimli ve üretken bir sistem olarak nitelendirmişlerdir. Heywood, neo-liberal fikir ve yapıların ardında iktisadi küreselleşmenin varolduğunu ifade etmiş ve küresel sistemde iktisadi yönetimi elinde tutan IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü'nün serbest piyasa ve serbest ticaret ilkelerine dayalı neo-liberal iktisadi düzeni onayladıklarını vurgulamıştır (2010: 68-69).

1.1. Neo-liberal Ekonomi-Politiğin Yerel Yönetimlere Bakış Açısı

Yerel yönetimler, ülkenin idari yapısı içinde ekonomik, hukuksal ve siyasi nedenlerden dolayı ortaya çıkmışlardır. Yerel yönetimler, bir siyasal sistemde iktidarı yaymak ve böylece otoritenin paylaşılmasını sağlamakla, aşırı düzeyde merkezîleşmiş bir devlet yönetiminin sakıncalarını ortadan kaldırmada önemli bir rol oynarlar. Ayrıca bireysel tercihlerin yerel yönetimler vasıtasıyla kullanılması daha kolay olmaktadır. Bu durum, bireysel özgürlüklerin geliştirilmesine hizmet etmektedir. Yerinden yönetimin hükümetin gücünü yayarak özgürlüğü koruduğu ve böylece bir frenleme ve dengeleme ağı oluşturduğu belirtilir (Heywood, 2006: 231).

Liberal düşünce gerek tarihsel dönemler itibariyle gerekse aynı dönemin farklı düşünürleri ve faklı liberal akımların temsilcileri açısından yerel yönetimlere değişik bakış açıları getirmiştir. Neo-liberal yerel yönetim pratikleri, klasik liberal düşüncenin yerel yönetimlere yüklediği özgürlük, eşitlik ve katılım gibi demokratik değerlerden çok ekonomik kaygıları, kaynak kullanımında verimliliği ve merkeziyetçiliği ön plana çıkarmıştır (Özgür, 2001: 214-216).

1980'li yıllardan itibaren neo-liberal politikaların uygulanması ile yerel yönetimler merkezi yönetimin politikalarını gerçekleştirecek kurumlar olarak görülmüştür. Yerel yönetimlerin yerel ihtiyaç ve taleplerin daha iyi anlaşılmasını sağlama, etkin ve ekonomik hizmet yürütülmesini gerçekleştirme ve merkezin gücünü bölme fonksiyonları bu yönetimleri otomatik olarak liberal değerleri yaşatıcı ve koruyucu konuma getirmemektedir. Güçlü ve özerk yerel yönetimler, liberalizmin amacı olmaktan çok kuvvetler ayrılığı, çoğulculuk, bireysel özgürlük, etkinlik, serbest piyasa gibi amaçları gerçekleştirmeye katkıda bulanan araçlardan biri olarak görülmektedir Burada temel sorun birey, halk ve demokrasi anlayışında bulunmaktadır (Özgür, 2001: 229-230).

Yerel yönetim ve demokrasi arasındaki ilişki konusunda üç temel görüş savunulmaktadır (Güneş, 1996: 86):

i. Gücünü geleneklerden alan bir kurum olan yerel yönetim, demokratik seçim ilkesine ters düşer; ancak yerel olan demokrasiden bahsedilebilir. Bu görüşün öncülüğünü J.Toulmin Smith yapmıştır.

ii. Temelde kamu hizmeti sunan birer kurum olarak yerel yönetimlerle, demokrasinin çoğunluk, eşitlik gibi ilkeleri bağdaşmaz. Yerel düzeydeki politikanın demokrasiyi geliştirmekten çok dar çıkar çatışmalarını arttırması olasıdır. Demokrasi ile yerel yönetim arasında karşılıklı bir bağımlılık ilişkisi yoktur. Bu görüşün temsilcileri Langrod, Moulin ve Wal1en'dir (Yıldırım, 1990: 11).

iii. Zorunlu ve kaçınılmaz ilişki içinde olduklarını savunan bu görüşte demokrasi ile yerel yönetimlerin özgürlük sağlayıcı, katılımcı, siyasal eğitimi getirici niteliklerine vurgu yapılmakta ve yerel düzeyde bir halk yönetiminin demokrasi açısından önemli olduğu vurgulanmaktadır. Bu görüşün temsilcileri J. S. Mill, A. Tocqueville, Keith-Panther Brick ve daha sonra Fabian sosyalistler olmuştur (Yıldırım, 1990: 11).

Günümüzde yerel yönetimler ve demokrasi arasında ilişkide genel kabul gören söylem üçüncü görüşü destekler niteliktedir.

Yerel yönetimler, etkin ve verimli hizmet sunma ve halka en yakın birimler olarak demokratik yönetim birimleri olmaları dolayısıyla neo-liberal politikaların dolaylı ya da doğrudan yansıdığı önemli bir alan olmuşlardır. Neo-liberalizm ile yerel yönetimler katılım, eşitlik ve etkinlik ortak paydalarında buluşmaktadırlar. Liberal söylemde yerel yönetimler özel sektörden sonra ikinci en iyi olarak görülür. Neo-liberalizmin yerel yönetimlere bakışında bu yönetimlerin genel yetki ve sorumluluklarının bölünmesi, yarışmacı ihale düzeni, hizmet yetki ve sorumluluğu ile hizmet sunumunun ayrılması, hizmetten yararlanan ile hizmet için yapılan ödeme arasında doğrudan ilişki kurulabilmesi, müşteri tercihine önem verilmesi, hizmet sunumunda özel sektör rolünün artırılması belirleyici olmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2010: 42, 43).

Neo-liberal politikaların uygulanması sürecinde etkin rol alan uluslararası aktörler, belediyelerin serbestçe borçlanabilmelerini, yapmakla yükümlü oldukları hizmetleri ihale ile gördürme konusunda tam yetkiye sahip olmalarını, belediyelerin her türlü taşınır ve taşınmazları üzerinde tam yetkili olmalarını, hem ulusal ve hem de uluslararası özel şirketlerle ilişki kurmaları konusunda serbest bırakılmalarını istemektedirler (Bozlağan, 2003: 294).

Yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında, kamusal mal ve hizmet sunumunda yerel yönetimlerin daha rasyonel davrandığını ve bir demokrasi okulu olarak işlev gördüğünü savunan liberal yaklaşım, yerel yönetimlere yönetsel işlevleri yanında politik işlev de yüklemektedir. Devletin küçültülmesi ve merkeziyetçilikten uzaklaşma yönündeki neo-liberal politikalar, yerel yönetimlere yaklaşmayı ve bu birimlerin etkinliğini sağlamayı gerekli kılmış ve bu bağlamda Türkiye'de merkezin belirlediği politikaların yerel yönetimlerde uygulanmasını kolaylaştırıcı etkiye sahip olmuştur.

Neo-liberal ekonomi ve politiğin yerel yönetimler üzerindeki söylem ve araçları; yerel demokrasi, yerelleşme, özelleştirme, yönetişim, yerel kalkınma, e-belediye olarak sayılabilir.

2. 2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN NEO-LİBERALİZM EKSENİNDE DÖNÜŞÜMÜ

Batı dünyasında liberal düşünce ekonomik, politik ve sosyal boyutlarıyla birlikte bir bütün olarak varolmasına karşılık Türkiye'de liberalizmin bu üç boyutu, birbirinden bağımsız ve birbirleriyle ilintisiz olarak ele alınmakta ve değerlendirilmektedir (Türkkan, 1999: 375). Türk toplumunda Batılılaşma sürecine koşut değerlendirilen liberalizm, temelde sermayenin uluslararası dolaşımına zemin hazırlamakla birlikte, Batı'dan farklı bir gelişim seyri izlemiştir. Türkiye tarihine bakıldığında, Osmanlı'nın son dönemlerinden beri devam eden modernleşme sürecinin ortaya çıkardığı önemli değişim ve dönüşümler üzerinde liberal dürtülerin tetikleyici olduğu belirtilmelidir. Türk modernleşmesi bağlamında liberalizm değerlendirilirken, temel kırılma noktaları olarak Tanzimat ve Meşrutiyet dönemleri, İzmir İktisat Kongresi açılımları, Demokrat Parti iktidarı ve Turgut Özal iktidarı (Çavdar, 1992) ve nihayetinde Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı üzerinde durulmaktadır.

Türkiye'de, 1980'lerde piyasayı kurmak ve geliştirmek adına yapılan yasal, kurumsal ve kültürel müdahaleler önemli ölçüde artmıştır. Bu dönem, piyasanın ve piyasa toplumunun altyapısının derinleştiği bir kuruluş dönemidir. Bu dönemde siyasi iktidarın, ekonominin doğal işleyiş ilkelerine uygun bir şekilde, piyasanın alanını genişletmek için gerekli yasal, kurumsal ve kültürel müdahaleleri yapması gerektiği ve bunun için kamu yönetiminin özel sektör yöntem ve teknikleri uygulaması gereği savunulmuştur. Ekonomiyi neo-liberal politikalarla yeniden düzenleme girişimi, siyasi güçler ile sermaye çevreleri arasında organik bir ilişki kurulması sonucunu doğurmuştur. 1990'larda ise liberalizmin siyasal boyutu daha belirginleşmiş, piyasa, milliyetçi ve muhafazakar temalardan ziyade liberal demokratik değerlere yönelmeye başlamıştır. 2000'li yıllarda, bütüncül bir yaklaşımla, kamu yönetiminde yapısal reformlar ve yasal düzenlemelerle neo-liberal politikalar uygulanmaya devam etmektedir (Özkazanç, 2005: 640-644). Bu politikalar kamu yönetimi sisteminde büyük bir değişim ve dönüşüme neden olmuştur. Yerel yönetimler, bu süreçte önemli bir işlevi görmektedir.

Hızlı kentleşme sonucunda büyük kentlerin daha da büyümesi ve bu bağlamda çevre sorunlarından yerleşme sorunlarına, istihdam sorunlarından sosyo-kültürel sorunlara, altyapı ve ulaşım sorunlarından barınma sorunlarına, yönetim sorunlarından sosyo-politik sorunlara kadar birçok sorunun ortaya çıkması, yerel yönetimlerin görev alanını genişletmiş ve bu durum büyük kentlerin yönetiminde özel model arayışına yöneltmiştir (Ökmen ve Parlak, 2010: 251). Hem büyüyen kentlerin büyük sorunları hem de genel olarak yerel yönetimlerin yapısal sorunları, 1980 sonrasında dikkatleri bu yönetimlere çevirmiştir. Aynı zamanda neo-liberalizmin yerelleşmeye verdiği önem bağlamında da yerel yönetimler bu dönemde üzerinde fazlaca durulan kurumlar olmuştur.

Türkiye'de genel olarak yerel yönetimler, merkezi idarenin vesayeti doğrultusunda varolagelmiştir. Yapılan düzenlemeler, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamaktan ziyade çoğunlukla merkezi idarenin politikaları doğrultusundaki plan ve programlarını gerçekleştirme amacını taşımıştır. Özgür'e göre; kentsel alan yönetimi ile ilgili olarak, özellikle de büyükşehir belediyesi ilanı, belediye ile ilgili yasal düzenlemeler gibi durumlarda

yerelden ziyade TBMM ve dolayısıyla siyasi partiler ve milletvekilleri oldukça etkin olmaktadırlar (2008: 164).

Aynı zamanda Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak yeni kamu yönetimi tartışmalarında geleneksel kamu yönetimi ilke ve araçlarını bütünüyle dışlayan, yerel kamu hizmetlerinde özel sektör yöntem, teknik ve araçlarının kullanılması yanında işletme yönetimine ait değerlerin de uyarlanması söz konusu olmuştur (Erençin, 2002: 36-37). Bu açıdan; kamu yönetimi reformunda yerelliğin önem kazanmasının asıl nedeni ekonomik olup, yerel yönetimlerle ilgili reform, küresel kapitalist sistemle eklemlenmeyi hızlandıran bir niteliğe sahip olmuştur. Yerel yönetim reformu, Akbulut'un ifadesi ile ekonomik, siyasal ve yönetsel bir bütünlük içinde olan monolitik iktidar yapısı içinde ele alınmıştır. 5393 ve 5216 sayılı kanunlarda işletmeci belediyeciliğin temel unsurlarından olan girişimci yöneticilik anlayışı ile belediye başkanının yönetimdeki konumu güçlendirilmiştir (2007: 17-23).

2000'li yıllardaki reform uygulamalarında belediyelerin özelleştirilmesi ve kalan işlevlerinin de piyasa yönelimli ilke ve araçlarla yapılandırılması veya sözleşme yoluyla özel sektöre gördürülmesi yoluna gidilmiştir. Bu çerçevede stratejik planlamaya dayalı, kolayca borçlanabilen, yap-işlet ve yap-işlet-devret yöntemlerine başvurup şirket kurabilen işletmeci belediyecilik anlayışına geçilmiştir. Birçok belediye hizmetinin özel sektöre yaptırılabilmesi sağlanmıştır (Akbulut, 2007: 27).

2.1. Neo-Liberal Yerel Yönetim Politikasında 2000'li Yıllar ve Adalet ve Kalkınma Partisi İktidarı

2000'li yıllarda yerel yönetimler alanında yapılan reform; neo-liberal yönetim anlayışı, küreselleşme, ekonomik koşullar, AB, Dünya Bankası, IMF, OECD, Birleşmiş Milletler gibi uluslararası aktörler yanında, yerel yönetimlerin karşı karşıya bulunduğu yapısal-işlevsel sorunlar, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak bölüşümü sorunları ve performans açığı gibi iç dinamiklerden kaynaklanmaktadır (Emini, 2009: 35-44).

Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP)'nin iktidara geldiği ilk yıllarda gündeme gelen ama yürürlüğe giremeyen, 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da ve 2000'li yılların ortalarında çıkarılan yeni yerel yönetim kanunlarında merkezi yönetim-yerinden yönetim arasındaki yetki ve görev paylaşımı konusunda yerel yönetimler lehine eğilim içinde olduğu söylenebilir. Ayrıca bu dönem çıkarılan yerel yönetim kanunlarında yönetim birimlerine verilen görev ve sorumlulukların belirtilmesi hususunda yerel yönetim birimlerini yetkilendirme açısından yerel yönetimler genel yetkili konuma yerleştirilmiştir.

Dönem içinde yerel yönetim mevzuatına ilişkin olarak gerçekleştirilen ve uygulamaya aktarılan ilk değişiklik Büyükşehir Belediyesi Kanunu olmuştur. Büyükşehir belediyesi yönetim yapısıyla 1984 yılında tanışan Türkiye, bu yapıda dönem dönem değişiklik yapmış ancak; bu sistemde ciddi değişiklik 2000'li yıllarla birlikte yapılmış ve değişim süreci çeşitli unsurlar üzerinden on yıla yayılmıştır. AKP'nin iktidara gelmesinden bir yıl sonra gündeme gelen büyükşehir belediyesi reformu kapsamında yapılan düzenlemenin ilk örneği 5019 sayılı

Kanun[1] olmuştur. Kanunla, nüfus ölçütü üzerinden belli yarıçaplı dairelerle büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi öngörülmüştür. Dönemin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilip yürürlüğe girememiştir.

Büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevlerini, çalışma usullerini düzenleyen ve 1984 tarihli 3030 sayılı Kanun[2], 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu[3] ile yürürlükten kaldırılmıştır. Endüstriyel üretime ve gelişkin bir hizmetler sektörüne, ulusal ve uluslararası çapta ekonomik ilişkilere, yoğun bir nüfusa ve farklı toplumsal ilişkilere sahip olan büyük kentler, esas olarak bu kanun, bu kanunun belirtmediği durumlarda ise genel esaslar bakımından 5393 sayılı Belediye Kanunu'na dayanılarak yönetilmektedir. Yaklaşık otuz yıl sonra temel düzenleyici metinde değişikliğe gidilmesi, çeşitli nedenlere dayandırılmıştır[4]. Bu kanun, ilk başta, üçlü kademelenmeye dayalı [büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyesi (belde belediyesi)] yönetim sistemini öngörmüştür. Belde belediyelerinden oluşan en alt düzey belediyelerin adı, alt kademe belediyesinden ilk kademe belediyesine dönüşmüştür.

5216 sayılı Kanun'a 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun'la ve 2012 yılının sonunda çıkarılan ve kamuoyunda 'Bütünşehir Kanunu' diye adlandırılan 6360 sayılı Kanun'la müdahalede bulunulmuştur. 5747 sayılı Kanun'la, ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiş ve büyükşehir belediyeleri iki kademeli sisteme (büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi) geri dönmüştür. Kanun'un yürürlüğe girdiği 29 Mart 2009 Yerel Seçimleri'yle birlikte on altı büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan 240 belde belediyesi mahalleye dönüştürülerek kapatılmıştır.

6360 sayılı Kanun'la sistemde ciddi değişiklikler yapılmıştır. Kanunun gerekçesine göre; -5216 sayılı Kanun'un gerekçesine benzer şekilde- küreselleşmiş bir dünyada, kamu yönetiminde etkililik ve verimliliği artırmak, vatandaşın artan beklentisini karşılamak ve yönetim sürecine daha fazla katılımını sağlamak, parçalı planlar yerine bütüncül bölgesel çapta planlar yapmak, yönetsel kapasitesi düşük yerel yönetim birimlerinin varlığı ve yerel yönetimler arası koordinasyon eksikliği sebebiyle ortaya çıkan kaynak israfını önlemek gerekmektedir. Gerekçede, İstanbul ve Kocaeli'de geçerli olan büyükşehir belediyesi sınırıyla mülki sınırlarının çakıştırılması uygulamasının hizmetlerin bütünlüğü ve etkinliği açısından iyileşme sağladığı ileri sürülerek bu uygulamanın yaygınlaştırılması gerektiği savunulmuştur. Kanunla genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir belediyelerine ayrılan pay ve büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından her bir büyükşehir belediyesine kalan oran artırılmıştır (Zengin, 2014: 94-96).

[1] Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamelerin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, Kabul Tarihi: 11.12.2003.
[2] Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun, RG 9.7.1984, S. 18453.
[3] Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RG 23.07.2004, S. 25531.
[4] 5216 sayılı Kanun'un gerekçesinde; metropoliten kentler, küreselleşmiş dünyaya uyum sağlamada ve bu dünya içinde aktif yer alma konusunda kilit öneme sahiptirler. Küresel ve bölgesel bağlantı ağında yer alan anakentler, küresel ekonomide büyük bir pazar, ticaret merkezi ve ulusal ekonominin motoru olarak değerlendirilmektedir. Gerekçeye göre; büyükşehirler, büyük bir kent ve onu çevreleyen birçok uydu kentten oluşan ve geniş bir havzayı kapsayan yerleşme alanlarıdır. Kentsel sorunların çözülmesi için gerekli yetki ve mali kaynaklar birden çok yerel yönetim birimi arasında paylaştırılmıştır. Metropoliten kent alanı içinde kurulan ve koordinasyon içinde olmayan çok sayıda yerel yönetim birimi, hizmet üretme kapasitesinin ve mali kaynaklarının yetersizliği itibarıyla karşılaştıkları sorunları çözememektedir. Hizmetlerin yürütülmesinde çok sayıda birimin yetkili olması nedeniyle planlar arasında uyumsuzluklar ortaya çıkmakta, ölçek ekonomisinden faydalanılamamakta ve bunların sonucunda kaynaklar israf edilmektedir. Gerekçede konut talebindeki artışın, arsa spekülasyonunu, kaçak ve gecekondu benzeri yapılaşmayı teşvik ettiğinden; dolayısıyla kent estetiğinin bozulduğu da ifade edilmiştir (www.sayilikanun.com).

Büyükşehir belediyesi ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerecek şekilde denetlemeye yetkilidir. Bir tür vesayet ilişkine işaret eden bu duruma ek olarak bütçe açısından da ilçe belediyeleri kısıtlanmaktadır. İlçe belediyelerinin gelirlerinin % 40'ı büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. 5216 sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyesi bazı hizmetleri, ilçe belediyelerine devredebilir veya birlikte yapma kararı alabilir. Kanun sonrasında büyükşehir belediyelerinde, ilçe belediyeleri sınırları ile ilçe mülki sınırları çakıştırılmıştır. Dolayısıyla büyükşehir ilçe belediyeleri daha geniş bir yetki ve sorumluluk alanına sahip olmuşlardır. Ayrıca seçim çevresi de buna bağlı olarak değişim göstermiştir. Kanun, Ana Muhalefet Partisi'nin Anayasa Mahkemesi'ne açtığı iptal davasının -harcamalara katılım bedelinin alınıp alınmamasına ilişkin hüküm dışında- reddedilmesi üzerine 2014 Yerel Seçimleri sonrasında yürürlüğe girmiştir. Ancak Kanun, anayasaya ve yerel özerkliğe uygunluk, 'bütünşehir' adlandırması, temsiliyet, hizmette halka yakınlık, hizmet etkinliği, yerinden yönetim ve kır-kent ayrımı, köylerin kaldırılması, orman köyleri, il özel idarelerinin kaldırılması konularında eleştiriye uğramıştır (Zengin, 2014: 96).

1930 yılından itibaren mevzuatta olan 1580 sayılı Belediye Kanunu, öncelikle 9 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen 5215 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Bu Kanun yerine 07.12.2004 tarihinde kabul edilen 5272 sayılı Belediye Kanunu belediyelere ilişkin temel düzenleme olarak uygulamaya girmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin 5272 sayılı Belediye Kanunu'nu "TBMM'de yapılan oylamanın usulüne aykırı olduğu" gerekçesi ile iptal etmesi üzerine, bu Kanun, bazı temel değişiklikler de yapılarak, 13 Temmuz 2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile değiştirilmiştir.

1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, ilk olarak TBMM'de 24.06.2004 tarihinde kabul edilen 5197 sayılı Kanun ile değiştirilmiş ancak; bu Kanun dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Bunun üzerine 4 Mart 2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. İl Özel İdarelerine ilişkin diğer değişiklik, 13 Temmuz 2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5391 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile olmuştur.

Yerel yönetimlerle ilgili diğer bir düzenleme de Mahalli İdare Birlikleri'nin kuruluş ve faaliyet alanlarına ilişkin 11 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5355 sayılı Kanun'dur. Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişmenin sağlanması, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılmasına öncelik verilerek, yerel ve bölgesel kalkınmada kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini geliştirmek, kaynakların etkin kullanımını sağlamak, yerel dinamikleri ve içsel potansiyeli harekete geçirerek bölgesel gelişmeye yeni bir ivme kazandırmak üzere, Düzey 2 bölgeleri esas alınarak hazırlanan Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 2006 yılında yürürlüğe girdiğine vurgu yapılmıştır.

Parti Programı ve 2002 seçimleri için hazırladığı seçim beyannamesinde kendisini ideolojik açıdan "muhafazakâr demokrat" olarak adlandıran AKP, Parti Programı'nda bireyi, bütün politikaların merkezine alarak demokratikleşmenin sağlanması, temel hak ve özgürlükleri temin ederek bunları korumayı en önemli görevlerden biri olarak saymış, kamu

yönetimine vatandaşları ve sivil toplum örgütlerini dahil ederek toplumda sinerji meydana getirmeyi hedeflemiştir. Program'da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yetki devri, sivil toplum ve sosyal devlet, yeniden yapılanma, kentleşme ve çevre konularında yerel yönetimlere vurgu yapılmıştır. Halkın merkezi ve yerel yönetimlerle ilgili karar alma süreçlerine daha aktif olarak doğrudan katılımı sağlayacak referandum kurumunun tesisi ve etkinleştirilmesini siyasi yapılanmanın önde gelen hedefleri arasında gösteren AKP, merkezi yönetimin taşra teşkilatına yerel yönetimlerin, yerel sivil oluşumların ve vatandaşların istemlerini karşılayacak, diyaloga dayalı bir yönetim anlayışı kazandırılmasını savunmuştur. Vatandaşların yönetime katılması ve yönetimi denetleyebilmesi için bilgi ve belgelere ulaşılabilmesini kolaylaştıracak düzenlemeler yapmayı taahhüt ederek, katılımcı ve temsil gücü yüksek bir demokrasinin temelinde yerel yönetimlerin yer aldığına dikkat çekmiştir (www.akparti.org.tr).

Merkezi idarenin üstlenmiş olduğu birçok hizmet alanının, mahallindeki kamu kurum ve kuruluşları ile yerel yönetimlere ve mümkün olanların da özel sektöre devredilmesini yeni kamu yönetimi anlayışının bir gereği olarak gören AKP, böylelikle devletin asli fonksiyonlarını yürütmekle sorumlu kamu kurum ve kuruluşlarının yönetimlerinin hızlı ve çalışan bir yapıya kavuşturulması üzerinde durmaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkilerinin yerel yönetim politikalarına uygun bir biçimde yeniden düzenleneceğinin belirtildiği Parti Programı'nda zorunlu olan haller dışında kamu kuruluşlarının bölge yönetimlerinin kaldırılarak, yeni il ve ilçe kurulmasında nesnel ölçütler getirileceğini amaçlamaktadır. Yerel yönetimlerin sivil toplum örgütleriyle işbirliği halinde kentsel alanlar, işyerleri, okullar başta olmak üzere tüm kamusal alanlarda engelli vatandaşların hayatlarını kolaylaştıracak yapısal önlemler alınması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Aynı zamanda eğitim, sağlık, aile ve sosyal hizmetler, spor, kentleşme, konut, çevre ve trafik konularında yerel yönetimlere ilişkin politikalara yer verilmiştir (www.akparti.org.tr).

Yerel yönetimler konusunda ortaya koyduğu temel görüş ve hedeflerine seçim beyannamelerinde de yer veren Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 3 Kasım 2002 Genel Seçimleri'ne ilişkin "Her Şey Türkiye İçin" başlıklı Seçim Beyannamesi'nde yerel yönetimlerle ilgili görüş ve düşüncelere yer verilmiştir. Beyannamede "İl idaresi yeniden yapılandırılarak, Bakanlıkların taşradaki görev ve yetkileri, aşamalı olarak Valiliklere ve İl Özel İdarelerine devredilerek bürokrasi azaltılacaktır. Yerel tercihler dikkate alınarak, sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre, köy işleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım hizmetlerinin il düzeyinde karşılanması sağlanacaktır. Bakanlıklara bağlı il müdürlükleri, aşamalı olarak Valiliklere bağlanacaktır. Yerel yönetimler, bütçelerinin yüzde 35'ini geçmemek kaydıyla, personel hareketlerinde serbest olacaktır." (www.tbmm.gov.tr).

58. Hükümeti kuran AKP, hem Hükümet Programı'nda hem de 3 Ocak 2003 tarihinde açıklanan Acil Eylem Planı'nda yerel yönetim reformuna seçim beyannamesi ve parti programı doğrultusunda geniş yer vermiştir. Türkiye'de kamu yönetimi sisteminin çağdaş bir yönetim anlayışına uygun bir yapıya kavuşturulmasını hedefi 59. Hükümet Programı'nda de ifade edilmiştir. 58. ve 59. Hükümet dönemlerinde uyguladığı politikaları 60. Hükümet dönemine de yansıtan AKP, 22 Temmuz 2007 Genel Seçimleri için açıkladığı Seçim

Beyannamesi'nde "Verimli ve Üretken Yerel Yönetimler" başlığı altında geçmiş dönemlerde yapılan çalışmalara da yer verilmiştir.

60. Hükümet Programı'nda AKP, yerel yönetimlerle ilgili olarak Köy Kanunu'nun yenilenmesi, KÖYDES projesi kapsamında sorunların çözülmesi, yerel yönetimlerin finansman ve hizmet imkânlarının güçlendirilmesi, gelirlerinin yeniden düzenlenmesi ve kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi konularına vurgu yapmıştır (www.akparti.org.tr).

AKP, "Türkiye Hazır: Hedef 2023" başlığını taşıyan 2011 Seçim Beyannamesi'nde, Parti'nin geçmiş iktidar dönemlerindeki icraatlarına yer vermiş ve aynı zamanda 2023 yılına yönelik perspektifini yansıtmıştır. Seçim beyannamesinde yerel kalkınma konusuna vurgu yapan AKP, yerel hizmetlerin etkin, verimli, kaliteli ve hızlı biçimde verilebilmesi amacıyla, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanları yönünden güçlendirilmesi, mali kaynakların arttırılması ve katılımcı özelliklerinin genişletilmesi hususlarını öncelikli ve önemli bir konu olarak ele alındığını ve gerekli düzenlemelerin birçoğunu gerçekleştirildiğini ifade etmiştir. Parti'nin iktidarının ilk iki döneminde yapılan bazı uygulamalar öne çıkarılmaktadır. Beyanname'de kentleşmeye yönelik özel vurgu yapılmıştır. Bu bağlamda, "Yaşanabilir Çevre ve Marka Şehirler" konusu ayrı bir başlık altında düzenlenmiş, bu kapsamda kentlerin konut, ulaşım, trafik ve çevre sağlığı gibi sorunlarını çözecek adımlar atıldığı savunulmaktadır (www.akparti.org.tr).

2.2. 7 Haziran 2015 Genel Seçimlerinde Siyasi Partilerin Seçim Beyannamelerinde Yerel Yönetimler

Siyasi partilerin genel olarak yerel yönetimlere ve yerelleşmeye ilişkin yaklaşımları incelendiğinde, yerel yönetimlerin kaynaklarının arttırılması, hizmet modellerinin geliştirilmesi, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirliğin geliştirilmesi konularında partilerin ortak bir bakışa sahip oldukları görülmektedir. Bununla birlikte bu alanlarda çözüm olarak ortaya konulan somut öneriler, söz konusu partilerin yetki devri ve yerel-merkez ilişkisi konularına bakışlarını yansıtmaktadır (Urul ve Sertesen, 2015: 3).

1980'li yılların ardından neo-liberal ilkeler çerçevesinde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanlarını genişleten ve merkezi idarenin vesayetinin daraltılmasına yönelik çeşitli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 2000'li yıllarla birlikte bu yönde daha büyük adımlar atılmıştır. Bu çalışmada bu çerçevede, siyasi partilerin 7 Haziran 2015 Genel Seçimleri'ne yönelik seçim beyannameleri[5] incelenerek, önümüzdeki süreçte yerel yönetimler alanında atılmak istenen somut adımlar ve yerel yönetimlere ilişkin hangi temel alanların belirlendiği analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu çalışma için yerel yönetimlere yönelik beş başlık belirlenmiş, bu alanlarda siyasi partilerin plan, proje ve vaatleri incelenmiştir.

2.1.1. Yerel Yönetimlere Yönelik Bakış

Yerel yönetim kavramı, AKP tarafından; yalnızca idari ve teknik bir aygıt olarak değil, ileri demokrasi, yönetişimin kurumsallaşması, vatandaşın güçlendirilmesi ve yönetime katılması, saydamlık ve hesap verebilirliğin tesisi ile kamu hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin artırılmasının bir aracı olarak görüldüğü şeklinde ifade edilmiştir. Bu anlamda

[5] Ak Parti - Yeni Türkiye Yolunda Daima Adalet Daima Kalkınma 7 Haziran 2015 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi", "CHP - Yaşanacak Bir Türkiye Seçim Bildirgesi 2015", "MHP – Toplumsal Onarım ve Huzurlu Gelecek Bizimle Yürü Türkiye Seçim Bildirgesi 2015, "HDP - Büyük İnsanlık Biz'ler Meclise 2015 Seçim Bildirgesi".

beyannamede yerel yönetimler, ölçek ekonomisinden en üst düzeyde faydalanılabilmesi, kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılabilmesi, kentlerin iç ve dış yatırımlardan daha çok faydalanılabilmesi ve yerelde hizmetlerin daha etkin sunulabilmesi bağlamında ele alınmış, yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapılacağına vurgu yapılmıştır (www.akparti.org.tr).

Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ve Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)'nin 7 Haziran Genel Seçimleri için açıkladıkları seçim beyannamelerinde yerel yönetim kavramı, hizmette halka yakınlık, halkın ortak ihtiyaçları ve talepleri üzerinden kendini var eden bir anlayış ile şekillenmektedir. 6360 sayılı Kanun ile ilgili eleştirilerde CHP ve MHP tarafından, özellikle kırsal alanda yaşayan vatandaşların karar mekanizmalarına katılımlarının zorlaşacağı vurgulanmıştır. Her iki parti de Kanun ile mahalleye dönüştürülen köylere hizmet götürmede yetersizlikler yaşanacağı, hizmet maliyetlerinin artacağı ve bunun da kırdan kente göçü hızlandıracağı ve tarım sektörüne zarar vereceği eleştirilerini ifade etmiştir. Diğer yandan CHP'li milletvekilleri tarafından meclis görüşmelerinde, Kanun'un vatandaşlar ile seçilmişler arasındaki mesafeyi artıracağı, büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin kapatılması ve yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın kurulması ile birlikte seçilmişlerin yetkilerinin atanmışlara devredileceği ifade edilmiştir (Urul ve Sertesen, 2015: 3).

Halkların Demokratik Partisi (HDP) ise yerel yönetim kavramını, "demokratik özerklik" olarak ifade etmektedir. Özerk bölgeler sistemi hayata geçirilerek, halkların kendi kendini yönetmesine imkân tanıyan ideal yerinden yönetim, yeni bir demokratik idari yapılanmanın önemi vurgulanmaktadır. Meclisteki tartışmalarda milletvekilleri yerelleşmeyi, seçim beyannamesiyle uyum içinde, halkın kararlara katılımı, demokratikleşme ve özgürlüklerin genişletilmesi çerçevesinde ele almışlardır (Urul ve Sertesen, 2015: 3-4). MHP, Anayasa'nın idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olan ve üniter yapıyı tehdit edecek herhangi bir değişikliğe karşı olacaklarını belirtmiştir.

2.2.2. Yerel Yönetimlerin Yetkileri, Kaynakları ve Hizmet Kalitesi

AKP, CHP, MHP ve HDP'nin seçim beyannamelerinde, merkezi idare tarafından yerel yönetimlere görevleri ile orantılı ve ihtiyaçlarına yönelik olacak şekilde kaynak aktarılması gerekliliği konusunda benzer öneriler getirilmiştir. AKP ve HDP Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na çekince konulan maddelerin kaldırılması ve yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımının hızlandırılmasının önemi üzerinde durmuşlardır. CHP 12 Haziran 2011 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi'nde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na konulan çekincelerin kaldırılarak yerel yönetimler reformu yapacaklarını ifade etmiştir.

AKP, beyannamede yerel yönetimlerin daha fazla güçlendirileceği, kırsal kalkınmanın sağlanabilmesi için çalışmaların devam ettirileceği, çevre koruması için havza koruma eylem planının hayata geçirileceği dile getirilmiştir (Gümüş, 2015: 10).

CHP ve HDP, merkezi idare tarafından yerel yönetimlere aktarılan kaynakların nasıl ve ne şekilde kullanılacağına bizzat yerel yönetimler tarafından karar verilmesinin önemi üzerinde durmaktadır. HDP, temel güvence paketiyle temel hane giderlerine destek vaadinin yanında toplu taşıma hizmetinin dezavantajlı kesimler için merkezi bütçe aracılığıyla sübvanse edileceğini vaat etmiştir. Bunun yanında, yerel ihtiyaçlara yönelik her türlü

hizmetin dışarıdan hizmet satın alımı gibi yöntemlere başvurulmadan yerel yönetimlerin bizzat kendilerinin sunacağı vurgulanmaktadır. Buna paralel olarak Meclisteki söylemlerinde de nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerin kaynaklarının arttırılması vurgusu yer almıştır. CHP, yerel yönetimlere finansman ve teknik destek sağlayan, İller Bankası'nın yönetiminin yerel yönetimlere devredilmesi gerekliliğine vurgu yapmıştır. Bununla birlikte, merkezi bütçeden yerel yönetimlere aktarılan kaynağın belli bir oranının, gençlere yönelik sosyal etkinliklerde kullanılması ve belediyelerce vatandaştan alınan asfalt paralarını yasal düzenlemelerle kaldırılacağı vurgulanmıştır (Urul ve Sertesen, 2015: 5).

AKP ve CHP yerel yönetimlerin borçlanma sistemine ilişkin düzenlemelerin, yeniden ele alınması gerekliliğine vurgu yapmıştır. AKP, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılacağı, borçlanma sistemi ve hesap verebilirliğini güçlendirmeye yönelik düzenlemeler yapılacağını belirtmiş, CHP ise 6360 sayılı Kanun ile kapatılan ilçe ve belde belediyelerinden büyükşehirlere devredilen borç yükünü azaltmak için gereken mali kaynağın merkezi idare tarafından sağlanacağı üzerinde durmuştur.

Dört siyasi partinin seçim beyannamelerinde yerel yönetimlerin hizmet sunumunun geliştirilmesi kapsamında, yerel yönetimlerin bünyelerinde çeşitli hizmet birimlerinin kurulması önerilmektedir. Buna yönelik AKP ve MHP, yerel yönetimleri hizmet bakımından güçlendirilmek ve kapasitelerini geliştirmek üzerine vurgu yaparken, CHP ve HDP yaşlılara, çocuklara ve engellilere yönelik vatandaş odaklı hizmet sunum yöntemlerinin geliştirilmesine yönelik hizmet birimleri üzerinde durmuştur.

AKP hizmet kalitesinin ve kapasitesinin arttırılmasına yönelik, e-devlet kapısına entegre edilen yerel yönetim hizmet sayılarının arttırılmasını önermekte ve bu amaçla elektronik ve teknik altyapı çalışmalarına ağırlık vererek, yerel yönetimler bünyesinde kamu bilişim merkezleri ve insan kaynakları yönetim sisteminin kurulmasına ilişkin çalışmaları destekleyeceğini belirtmektedir. AKP, kütüphane, kültür merkezi ve müze gibi kültürel tesislerin yönetimlerini yerel yönetimlere devredilmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır. Bunun yanında, merkezi idarenin desteği ile yeni kurulan büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere yerel yönetimlerde çalışan personelin kapasitelerini artırmaya yönelik ölçüt ve standartları belirlenmiş eğitim çalışmalarının düzenlenmesi, merkezi idare ve yerel yönetim işbirliğinde e-devlet hizmetlerinin sunumu amacıyla, dönemsel bilişim stratejilerini hazırlaması vurgusunu yapmıştır. Diğer yandan büyükşehir belediyeleri için yeni bir hizmet alanı olan kırsal alan için bütçelerinden bu alana asgari bir oranda kaynak ayrılmasına ilişkin bir harcama kuralı getirilmesi vaat edilmektedir. Yerel yönetimler bünyesinde kadın dostu kentler modeline benzeyen çocuk dostu şehirler modeli oluşturulacağı ve yaygınlaştırılacağı, yerel yönetimlerin asgari hizmet standartlarını belirlemeye yönelik mevzuat çalışması başlatılacağı, temel belediye hizmetleriyle ilgili alanlarda hizmet standartları belirlenerek yürürlüğe konulacağı da vaatler arasındadır (www.akparti.org.tr).

CHP ve HDP, yerel yönetimleri ilgilendiren her türlü ihale, imar değişikliği, kentsel dönüşüm gibi plan, program ve kararlarda yerel yönetimlere danışmadan tek taraflı karar alınmayacağını savunmakta, yerel hizmetlere ilişkin belediye işletmelerinin ve şirketlerinin etkinliklerinin arttırılması yönünde girişimlerin destekleneceğini vurgulamaktadır. CHP, Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin üretim ve istihdama katkısının güçlendirilmesi için yeni

düzenlemelere gideceği vurgusunu yaparken, HDP, yerel yönetimlere bağlı işletmelerin "özyönetime" dayalı kooperatifler biçiminde örgütlenmesini sağlayacaklarını belirtmiştir.

CHP, yurttaşla belediye arasındaki anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmak için belediyeler bünyesinde "kent uzlaşma kurulları" kurulmasını önermekte ve yaşlılara yönelik projelerin geliştirilmesinde danışmanlık hizmeti vermek üzere yerel yönetimler içinde "Kıdemli Yurttaş Konseyleri"nin faaliyete geçmesi gerektiğini savunmaktadır. CHP, emlak vergisinin %10'u oranında alınan katkı paylarının kullanımında yetki ve sorumlulukların yerel yönetimlere devredileceğini ve 6360 sayılı yasa kapsamında hazineye devredilen arazilerin, kentin sağlıklı ve planlı gelişmesi için kullanılmak üzere yerel yönetimlerin kullanımına açılacağını, doğal afet riski yüksek olan yerleşim yerlerinde afete karşı alınacak önlemlerin ve afet sonrası müdahale planlamasının yerel yönetimlerle merkezi idare işbirliğinde hazırlanacağını belirtmiştir (www.chp.prg.tr).

HDP ise, belediyelerde engellilere hizmet veren birimlerdeki tüm çalışanların engellilerden oluşmasına öncelik verileceği vurgusunu yapmakta, belediyelere bağlı "Çocuk Hakları İzleme ve Değerlendirme Komisyonları" kurulması ve çocuk temelli alanlara yeterli kaynak aktarılması için olanakların arttırılacağını belirtmektedir. HDP, kapatılmış ibadet mekânlarının önündeki engeller kaldırılarak, bu konuda yerel yönetimlere yeni görev ve sorumluluklar tanınacağını, eğitimin desteklenmesi kapsamında yerel yönetimler tarafından her mahallede ücretsiz kreş ve yuva açılmasının sağlanacağını vaatlerinde bulunmuştur (www.hdp.org.tr).

MHP ise, yerel yönetimler bünyesinde belde ve köy mülki idare temsilciliği oluşturulup, vasıflı personel alımı yapılacağı üzerinde durmaktadır. Ayrıca devletin fonksiyonlarının belirlenmesi suretiyle, görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında dağılımının tekrar yapılacağı ve bu kapsamda da stratejik işlevlerin merkezileştirileceği, yerel yönetimlere de daha etkin hizmet sunulabilecekleri operasyonel işlevlerin verileceği ve bu hizmetlerin yerelleştirileceği vurgusunu yapmıştır (www.mhp.org.tr).

2.2.3. Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemeler

Yerel yönetimlere ilişkin idari düzenlemeler kapsamında CHP ve MHP, yerel yönetimlerin ihtiyaç ve öncelikleri dikkate alınarak yerel yönetimlere ilişkin yasaların yeniden düzenlenmesi konusunda benzer görüşleri savunmaktadır. 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesi sınırlarını il mülki sınırı ile birleştiren ve bu doğrultuda tüzel kişiliklerini kaybetmiş köy, belde belediyeleri ve il özel idarelerine tüzel kişiliklerini tekrar kazandırılması ve ilçe belediyelerinin yetki ve işlevlerine yeniden kavuşturulmasına yönelik yasal düzenlemelerin ele alınacağını belirtmektedirler.

HDP, demokratik özerklik modeline uygun olarak Türkiye'nin tamamını kapsayacak şekilde sosyal, siyasal, kültürel, ekolojik, doğal, ekonomik ve coğrafi nitelikler göz önüne alınarak bölgeler ve bölge meclisleri oluşturulması ve yeni oluşturulacak bölge meclislerinde adem-i merkezi yönetim sistemine geçilmesi ve bunun yanında demokratik özerklik modeli kapsamında vali dahil yerel yöneticilerin seçimle işbaşına gelmesi için gerekli yasal yapılanmaya gidilmesi vurgusu yapmıştır. AKP, 30 büyükşehir belediyesine ek olarak diğer illerde de yeni büyükşehir belediyelerinin kurulması önerisi getirmiştir.

2.2.4. Yerel Yönetimlerle Merkezi Yönetim İlişkisi

AKP yönetişim kapsamında, merkezi idareden yerel idareye yetki ve görev devrinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda getirilen ilkeler doğrultusunda yasal düzenlemeler yapılacağını ifade etmiştir. (Gümüş, 2015: 8).

AKP, CHP ve MHP idarenin bir bütün olduğu savunurken, HDP, yerel kamu idarelerinin de düzenleme yetkilerine sahip olabilmesi konusu üzerinde durmuş, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayetine son verilerek, özerklik modellerinin ve kendi kendilerini yerinden ve yerelden yönetmelerine olanak sağlayacak demokratik yönetim biçimlerinin geliştirilmesi için gerekli adımlar atılacağı belirtilmiştir.

AKP ve MHP Anayasa Uzlaşma Komisyonu görüşmelerinde merkezi yönetimin idarenin bütünlüğü ve hizmet sunumunda verimlilik ve uyum sağlanması gerekçeleri ile yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisine sahip olması gerektiği konusunda hemfikir olmuştur. Aynı görüşmelerde CHP, vesayet uygulamasını, bir yerel yönetim biriminin kamu yararına aykırı olduğu açıkça görülen ve hemen önlem alınmaması halinde telafisi mümkün olmayan bir kamu zararının doğacağı işlemlerin merkezi yönetim tarafından durdurulması ve idari yargının devreye sokulması olarak tanımlamıştır (Urul ve Sertesen, 2015: 8).

2.2.5. Yerel Yönetimlerde Katılımcılık, Şeffaflık ve Hesapverebilirlik

Mecliste grubu bulunan dört siyasi parti seçim vaatlerinde yerel yönetimlerde katılımcılığın geliştirilmesini desteklemek üzere çeşitli öneriler geliştirmiştir. AKP, CHP ve HDP, mahalli hizmetlere gönüllü katılımın teşvik edilmesi amacıyla, yerel sivil inisiyatiflerin etkinliklerinin arttırılması üzerinde durmuştur. AKP, kent konseyleri ve mahalle meclislerinin çalışma sistemleri, işlevsellikleri ve yerel yönetimlerle birlikte hareket edebilme kabiliyetlerini arttırmaya yönelik düzenlemeler yapılacağını ifade etmişlerdir. CHP, mahalle meclisleri ve forumların etkinlik alanlarının arttırılması ve mahalle örgütlenmelerinin oluşturulmasına destek sağlayacaklarını belirtmişlerdir. HDP, vatandaşın yönetime doğrudan katılımını sağlamak için kent, halk, mahalle, kadın, gençlik meclisleri, ekoloji meclisleri, toplumsal ağlar, platformlar gibi gerekli mekanizmaların kurulmasına yönelik çalışmalar yapılacağına vurgu yapmışlardır. Bunun yanında CHP ve HDP, kent mekânını doğrudan ilgilendiren her türlü plan ve proje onay kararlarının yerel sivil inisiyatifler ve sivil toplum örgütlerinin katılımıyla birlikte yerel yönetimler aracılığı ile verileceği ve gerektiğinde referanduma başvurulmasının zorunlu hale getirileceği konusunda benzer görüşe sahiptir. MHP ise, muhtarların il genel meclisi ve belediye meclislerinde temsil edilmelerinin sağlanması önerisini getirerek, kamu yönetiminin bütün kurum ve kurallarıyla vatandaşın ortak taleplerini yerine getirmeye ve vatandaş memnuniyetini tesis etmeye yönelik olarak katılımcılık anlayışıyla tekrar yapılandırılacağını belirtmektedir.

Dört siyasi parti de seçim beyannamelerinde yerel yönetimlerin iş ve işlemlerinde şeffaflık ve hesapverebilirlik mekanizmalarını geliştirmeye yönelik vaatlerini sunmuştur. Muhalefet partileri yerel yönetimlerin yatırım kararlarının, ihalelerinin ve harcamalarının kamunun ve halkın denetimine açık hale getirilmesine vurgu yapmaktadırlar. CHP, yasal gereklilik olarak planların askıya asılarak duyurulmasını, belediyelerin yatırım kararlarının, ihalelerinin ve harcamalarının düzenli olarak internette ilan edilmesi, kamu ve vatandaşın

denetimine açılması için teknik kapasitenin geliştirilmesi kapsamında düzenlemelerin yapılacağını, MHP, yerel yönetimlerin harcamalarının denetiminde fayda-maliyet analizini kapsayan ve verimlilik ölçen yöntemlerin uygulamaya konulacağını, HDP ise kamu ve yerel ihalelerin toplumsal denetime açılması için bir mekanizmanın geliştirileceğini vurgulamıştır. İktidar Partisi, katılım ve şeffaflığın sağlanarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve kurumsal kapasitelerinin artırılması amacıyla yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerin yeniden gözden geçirileceğini belirtmiştir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Mecliste grubu bulunan dört siyasi partinin 7 Haziran 2015 Genel Seçimleri için açıkladıkları seçim beyannamelerinde partilerin yerel yönetimlere ilişkin görüşleri ve vaatleri, birtakım değerler etrafında şekillendiği gözlemlenmektedir. AKP, 6360 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen düzenlemelerin bir savunusu olarak belediye sayılarının azaltılmasının ölçek ekonomisini getireceğini vurgulamakta, kentlerin yatırımlardan daha çok faydalanabilmesi için, yerel yönetimlerle merkezi idarenin ortak bir akıl ile hareket etmesi gerektiğini savunmaktadır. Demokratik standartların yükseltilmesi için yerel yönetimlerin güçlendirileceği ifadelerine yer verilmektedir.

CHP, demokrasi, hizmette halka yakınlık, 6360 sayılı Kanun'la kapatılan belediyelerin ve il özel idarelerinin tekrar açılması vaadiyle demokratik temsil ve katılım, hizmetlerde şeffaflık ve hesapverebilirlik, hizmetlere etkin katılım kapsamında yerel yönetimlere vurgu yapmaktadır. Üniter devlet yapısının korunarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesini sağlayan bir reform yapacaklarını ifade etmişlerdir.

MHP yerel yönetim vurgusunu devletin fonksiyonlarının belirlenmesi suretiyle, görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında dağılımının tekrar yapılacağı ve bu kapsamda da stratejik işlevlerin merkezileştirileceği, yerel yönetimlere de daha etkin hizmet sunulabilecekleri operasyonel işlevlerin verileceğidir. Bununla birlikte MHP mülki idare sınırlarına genişleyen yeni büyükşehir modeline karşı çıkmakta kapatılan özel idare, belde belediyeleri ve köylerin yeniden kurulacağını vaat etmektedir.

HDP ise yerel yönetim vurgusunu demokratik özerklik söylemi altında, halkların kendi kendini yönetmesine imkân tanıyan, tüm ülkede demokratik yeni bir idari yapılanmanın gelişmesi üzerinden yapmaktadır. HDP güçlü yasama ve yürütme yetkileri olan bir bölge idaresinin kurulmasını önermekte ve bu kapsamda da yerel ihtiyaçların bölge meclisleri gibi sadece seçilmiş karar organları aracılığı ile kendi yetkileri kapsamında yürütülmesi, HDP'nin bu alana ilişkin en önemli vurgusudur.

Siyasi partilerin yerel yönetimler konusundaki yaklaşım ve politikaları, bilgi toplumu, postmodernizm, küreselleşme, yerelleşme gibi sosyo-ekonomik dönüşümler ve gelişmeler doğrultusunda ve toplumsal beklentiler dikkate alınarak değişiklikler göstermektedir. Siyasi partilerin seçim beyannameleri, genel itibariyle soyut ve bir iyi niyet temenni metni olarak görülmektedir. Siyasi partiler yerel yönetimleri merkezi yönetimin bir uzantısı, onun politika ve projelerini gerçekleştirme aracı olarak görmektedir ve yerel yönetimler konusunda ortaya konulan politika ve vaatler toplumsal sorunlara çözüm önerisi olmaktan uzaktır.

KAYNAKÇA

Acı, Yüksel (2005), "Neo-Liberal Yaklaşım ve Yönetişim Kavramı", Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, C: XX, S: 1, s. 201–216.

AK Parti Parti Programı, http://www.akparti.org.tr/site/akparti/parti-programi#bolum (25.07.2015).

AK Parti 3 Kasım 2002 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/e_yayin.giris_q (11.07.2015).

AK Parti Programı, http://www.akparti.org.tr/site/akparti/parti-programi#bolum (25.07.2015).

AK Parti 12 Haziran 2011 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi, https://www.akparti.org.tr/upload/documents/beyanname2011.pdf (11.07.2015).

AK Parti 7 Haziran 2015 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi, https://www.akparti.org.tr/upload/.../2015-secim-beyannamesi- 20nisan.pdf (15.06.2015).

Akbulut, Ö. Örsan (2007), "Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler, C: 16, S: 1, Ocak, s. 7-29.

Alkan, Haluk (2015), "Halkların Demokratik Partisi Seçim Beyannamesinin Değerlendirilmesi", 7 Haziran 2015'e Doğru AK Parti, CHP, MHP ve HDP'nin Seçim Beyannamelerinin Değerlendirilmesi, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara, http://www.sde.org.tr/tr/newsdetail/7-haziran-2015e-dogru-ak-parti-chp-mhp-ve-hdpnin-secim-beyannamelerinin-degerlendirilmesi-analizi/4311 (11.07.2015).

Berktay, Fatmagül (2013), "Liberalizm- Tek Bir Pozisyona İndirgenmesi Olanaksız Bir İdeoloji", 19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler, H. Birsen Örs (Der.), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 6. Baskı, İstanbul, s. 47-114.

Bozlağan, Recep (2003), "Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı", Çağdaş Kamu Yönetimi I, Hüseyin Özgür ve Muhittin Acar (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 277-303.

CHP 7 Haziran 2015 Genel Seçimleri Seçim Bildirgesi, http://yasanacakbirturkiye.com/CHP-SECIM-BILDIRGESI-2015.pdf (20.06.2015).

Çavdar, Tevfik (1992), Türkiye'de Liberalizm, Birinci Basım, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.

Erdoğan, Mustafa (2005), "Liberalizm ve Türkiye'deki Serüveni", Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce – Liberalizm, Tanıl Bora ve Murat Gültekingil (Ed.), C: 7, İletişim Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul, s. 23-40.

Erençin, Arif (2002), "Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları", Çağdaş Yerel Yönetimler, C: 11, S: 2, Ekim, s. 25-40.

Emini, F. Tufan (2009), Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri, Yönetim ve Ekonomi Celal Bayar Üniversitesi İİBF, C:16, S: 2, s. 35-44.

Güneş İsmail (1996), "Yerel Yönetimler ve Siyasal Faktörler", Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C: 4, S: 4, s. 83-92, http://dergipark.ulakbim.gov.tr/cusosbil/article/view/5000000853 (01.07.2015).

Gümüş, Ragıp (2015), "AK Parti Seçim Beyannamesinin Değerlendirilmesi", 7 Haziran 2015'e Doğru AK Parti, CHP, MHP ve HDP'nin Seçim Beyannamelerinin Değerlendirilmesi, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara, http://www.sde.org.tr/tr/newsdetail/7-haziran-2015e-dogru-ak-parti-chp-mhp-ve-hdpnin-secim-beyannamelerinin-degerlendirilmesi-analizi/4311 (11.07.2015).

HDP 7 Haziran Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi, http://www.hdp.org.tr/images/UserFiles/Documents/Editor/HDP%20Se%C3%A7im%20Bildirgesi%20Tam%20Metin.pdf (20.06.2015).

Heywood, Andrew (2006), Siyaset, Bekir Berat Özipek (Çev.), Buğra Kelle (Ed.), Liberte Yayınları, Şubat, Ankara.

Heywood, Andrew (2010), Siyasi İdeolojiler, Ahmet Kemal Bayram vd. (Çev.), Liberte Yayınları, 2. Baskı, Mart, Ankara.

İnsel, Ahmet (2005), Neo-Liberalizm Hegemonyanın Dili, Birikim Yayınları, İstanbul.

Jessop, Bob (2002), "Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective", Antipode, s. 452–472.

MHP 7 Haziran 2015 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi, https://www.mhp.org.tr/htmldocs/medya/mhp_yayinlari/mhp/yayinlar.html (20.06.2015).

Ökmen, Mustafa ve Bekir Parlak (2010), Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat, Alfa – Aktüel Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.

Özgür, Hüseyin (2001), "Türkiye'de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkilerinin Ve Yerel Yönetim Anlayışının Liberal Tez Açısından Değerlendirilmesi", Liberal Düşünce, Yıl: 6, S: 24, s. 214-230.

Özgür, Hüseyin (2008), "Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları", Yerel Siyaset, Okutan Yayıncılık, İstanbul, s. 125-166.

Özkazanç, Alev (2005), "Türkiye'nin Neo Liberal Dönüşümü ve Liberal Düşünce", Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce-Liberalizm, Tanıl Bora Murat Gültekingil (Ed.), İletişim Yayınları, C: 7, İstanbul.

Türkkan, Erdal (1999), "İktisadi Liberalizm, Sosyal Adalet ve Demokrasi", Sosyal ve Siyasal Teori, Atilla Yayla (Der.), Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 375-385.

Urul, Asmin Kavas, Selçuk Sertesen (2015), "Siyasi Partilerin Seçim Beyannamelerinde Yerel Yönetimler", Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Değerlendirme Notu, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1433323934-7.Siyasi_Partilerin_Secim_Beyannamelerinde_Yerel_Yönetimler.pdf (25.06.2015).

Yayla, Atilla (1992), Liberalizm, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.

Yıldırım, Selahattin (1990), "Yerel Yönetim ve Demokrasi" Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyumu, Ankara Büyükşehir Belediyesi - İULA-EMME, Ankara.

Zengin, Ozan (2014), "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", Ankara Barosu Dergisi, C: 2, s. 92-116.

58. Hükümet Acil Eylem Planı 3 Ocak 2003, http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf (25.07.2015).

58. Hükümet Programı, http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP58.htm (25.07.2015).

59. Hükümet Programı, http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP59.htm (20.07.2015).

60.Hükümet Programı, https://www.akparti.org.tr/upload/.../60inci-hukumet-programi.pdf (11.07.2015).

http://www.sayilikanun.com/5216-sayili-buyuksehir-belediyeleri-kanununun-gerekcesi/ (20.07.2015).

BAŞKANLIK SİSTEMİ VE TÜRKİYE

Arş. Gör. Mustafa DEMİRKOL
Arş. Gör., Namık Kemal Üniversitesi İktisadi ve İdari İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi

Kübra DEMİRKOL
Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Bölümü İktisat Politikası Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi

ÖZET
Türkiye, Cumhuriyet tarihinin belki de sonucu en fazla merakla beklenen seçimi olan Yedi Haziran 2015 Genel Seçimlerini geride bıraktı. Sonuçları açısından farklı koalisyon tartışmaları ve beklentilerine yol açmış olması bakımından da ayrıca değerlendirilmeyi hakeden bu seçimlerin gerçekleşmesinden önceki en belirgin tartışma konularından bir tanesi hiç şüphesiz ki başkanlık sistemi oldu. Her ne kadar gerek savunan gerekse eleştirenin hakkında detaylı bilgi vermeden tartıştığı hatta zaman zaman "Türk Tipi Başkanlık" olarak da çokça tartışılan bu sistem, kendisi hakkında geniş bir bilgi sahibi olunmayı fazlasıyla hak etmektedir. Bir ülke düşünün ki mevcut cumhurbaşkanı ve başbakanı – yani siyasal sistemin en tepesindeki isimler – siyasal sistemi değiştirmek istiyorlar. Bu durum çok da sık karşılaşılabilecek bir durum olmasa gerek. İşte bu yüzden de konunun siyasi baskılardan bağımsız bir şekilde iyice analiz edilmesi gerekmektedir.
Bu çalışmanın amacı Türkiye'de Başkanlık Sistemi gibi yeni bir siyasal sistem arayışı çabalarını, başkanlık sisteminin siyasal sonuçları doğrultusunda değerlendirmektir. Bu bağlamda Türkiye'nin Başkanlık Sistemine dair yatkınlığının bulunup bulunmadığını, Başkanlık Sisteminin olumlu ve olumsuz niteliklerinin analizi yapılacaktır. Neticede de demokratik bir başkanlık sisteminin Türkiye'ye getirilerinin neler olacağı tartışılacaktır. Bu bağlamda çalışma çarçevesince parlamenter ve başkanlık sistemlerine yönelik olarak karşılaştırmalı bir metodoloji kullanılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Başkanlık Sisteminin Avantajları ve Handikapları, Başkanlık Sistemine Yöneltilen Eleştiriler,

ABSTRACT
Turkey, left behind the June 2015 General Elections. There is no doubt that it is one of the most hotly-anticipated election results. The presidential system was discussed a lot before the election. But it was not disscussed as it should be. Time to time, it was used as "Turkish Type of the Presidential System" on the media. But no one has talked about its features, neither President Erdoğan nor Prime Minister Davudoğlu. These two people are on the top of the political system in the country. And they want to change the political system. This situation arouses interest.
The purpose of this study is to evaluate the efforts to look for a new political system in the direction of the political results of the presidential system. Is the presidential system suitable for Turkey? What are the positive and negative features of this political system? What can a democratic presidential system bring to Turkey? In this context, parliamentary and presidential system will be used as a comparative methodology in the framework.

Keywords: Presidential System, Parliamentary System, Advantages and Handicaps of Presidential System, Criticisms of the Presidential System,

GİRİŞ

Siyasal sistem tartışmaları yaparken öncelikle odaklanılması gereken nokta güçler ayrılığının ne şekilde kurumsallaştığıdır. Başkanlık sistemi tartışmalarına da bu bağlamda bakmak gerekmektedir. Hele ki Türkiye için uygulanabilirliğine dair bir takım tespitlerde bulunulacakken öncelikle yürütmenin nasıl ve ne şekilde biçimleneceğine odaklanmak gerekmektedir.

Bir siyasal sistem olarak başkanlık sistemini bir başka siyasal sistem olan parlamenter sistemden ayırt eden en belirgin özellik yasama ve yürütme organlarının iç içe geçmesidir. Bilindiği üzere parlamenter sistemde hükümet – Bakanlar Kurulu – yasama içerisinde kurulmaktadır. Yani meclis içerisinden bir hükümet kurulmaktadır. Bakanlar aynı zamanda da milletvekilidir bu yapıda. Başkanlık sisteminde ise Başkan kendi hükümetini kurduğu ve bu

hükümetin yasama içerisinde kurulmamış olduğu için yasama ile yürütme arasında bariz bir ayrım söz konusudur. Bakanlar aynı zamanda milletvekili olamamaktadır bu yapıda (Yazıcı, 2002: 49).

Bu bağlamda başkanlık sisteminde asıl hedeflenen şey keskin bir kuvvetler ayrımıdır. Yasama-Yürütme-Yargı erkleri arasındaki ayrım genel konumu itibariyle yargının biraz daha konsolide olduğu fakat yasama ve yürütme arasında zaman zaman birbiri üzerine tahakkümüne tanık olunabilmektedir parlamenter sistemde (Schmitt, 2006: 67). Başkanlık sistemi yasama ve yürütme arasındaki birbirine tahakküm etme durumunu frenleyici doğal bir denge mekanizması olarak görülmesi de yasama ve yürütme arasındaki bu "dengeye" dayanmaktadır. Başkanlık sisteminde Başkan hükümeti kendi kurduğu ve yine bu sistemde parlamenter sistemdeki gibi bir "hükümetsizlik" durumu olmadığı için bu sisteme "Başkanlık Hükümeti Sistemi" de denilmektedir (Kuzu, 1996: 3).

Başkanlık sistemi günümüzde kırkı aşkın ülkede uygulanmaktadır. Her ne kadar siyasal sistemleri aynı da olsa bu ülkeler arasında yönetimsel anlamda ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Tabi bu durumda ülkelerin kendi siyasi, tarihi ve kültürel şartları oldukça etkilidir (Kışlalı, 200: 34).

Bu çalışmadaki ana amaç başkanlık sisteminin genel yapısını anlatıp Türkiye için neler getirebileceğini tartışmaktır. Nitel bir çalışma metodolojisi kullanılmıştır. Çalışma bağlamında Beyaz Devrim'den buyana Türk siyasi tarihindeki tek başına iktidar ve koalisyon hükümetleri arasında genel bir mukayese yapılacaktır. Başkanlık sisteminin uzlaşmaya, seçim barajının düşürülmesine v.b. bir takım meselelere ne derece çare olabileceği tartışılacaktır.

Yine bu çalışmada başkanlık sisteminin Türkiye için ilkin eyalet sistemine akabinde de bölünmeye, diktatörlüğe ve kötü yönetime yol açıp açmayacağı üzerinden başkanlık sistemine yöneltilen temel eleştirilere yer verilecektir. En nihayetinde de Türkiye'nin henüz başkanlık sistemi gibi ciddi bir siyasal sistem tartışması yapmasının vakti her ne kadar gelmiş de olsa ülke birikiminin bu tartışmayı yapmaya hazır olmaması durumu ihtimal dâhilinde olduğu için parlamenter sistemin iyileştirilmesi hususunda bir takım önerilere yer verilmiştir.

1. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN YAPISI

Başkanlık sisteminin yapısına dair ilk söylenilmesi gerek husus devlet başkanı ile hükümet başkanı arasında bir ayrım bulunmadığıdır. Devlet başkanı aynı zamanda da hükümet başkanıdır. Genel oyların yarısından en az bir fazlasını alarak başkan olan liderin kendi hükümetini kurduğu bir yapıdır. Bu bağlamda tek başlı bir sistemdir (Turhan, 1993: 28).

Başkan olarak seçilen kişi, görevleriyle alakalı icraatlarından dolayı siyasi bir sorumluluğa sahip değildir. Bu bağlamda yargılanamaz. Bu durumun tek istisnası 'vatana ihanet' suçudur. Başkanın yargılanabileceği tek husus vatana ihanettir.

Başkan halk tarafından spesifik bir zaman dilimi için seçilir. Bu süre çoğunlukla 4 yıldır. Başkanın görev süresi gerek parlamento gerekse bir başka kurum tarafından kısaltılamamaktadır. Başkanın bizzat oluşturmuş bulunduğu hükümet (kabine, bakanlar kurulu) fesih edilememektedir.

Başkanlık sisteminde çok kesin ve keskin bir kuvvetler ayrılığı ilkesi mevcut bulunmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı unsurlarının işlek bir şekilde çalışması adına oluşturulan denge mekanizması bu unsurlardan herhangi birinin bir diğerinin alanına müdahale etmesini engellemektedir. Bu denge özellikle yasama ve yürütme arasında gözlemlenmektedir.

Yürütme konseyi olarak da bilinen kabine bizzat başkan tarafından seçilmiş bulunan kimselerden oluşmaktadır. Başkan konumu itibariyle kabine üyelerinin üzerindedir. Başkanın kabineye seçmiş bulunduğu kişiler eğer hâlihazırda yasama organı üyesi ise bu kişilerin yasama organıyla ilişiği kesilir. Bu sistemde parlamenter sistemdeki gibi hem milletvekili (yasama) hem de bakan (yürütme) olunamamaktadır (Ergil, 2013: 186).

Başkanlık sisteminde yasama organı iki aşamalıdır. Bu sistemde Türkiye'de 12 Eylül darbesiyle birlikte yürürlükten kaldırılan Senato ve Temsilciler Meclisi (Türkiye için TBMM) aynı anda bulunmaktadır. Her ikisi de farklı seçilme usulleri ve sürelerine sahiptir (Ergil, 2013: 187).

2. TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK SİSTEMİNE İHTİYACI VAR MIDIR?

Türkiye jeopolitik konumu itibariyle çok istisnai bir konuma sahiptir. Çevresi itibariyle Türkiye; batısında ekonomik krizde bulunan Yunanistan, hemen kuzeyinde büyüme ihtimali bulunan ve son dönemde bu ihtimali bir çatışma politikasıyla icraata geçiren Rusya, hemen kuzey doğusunda birkaç yıl öncesine kadar Rus tanklarının paletlerinin izi bulunan Gürcistan, hemen doğusunda hem iç hem de dış meselesi olarak her dönem hararetini koruyan ermeni meselesinin günümüz paydaşı Ermenistan, yine doğusunda gerek Selçuklu gerek Osmanlı gerekse Türkiye Cumhuriyeti döneminde asla tam olarak güvenemeyecek olduğu İran, hemen güney doğusunda savaşın etkilerinin hala silinmediği ve muhtemelen de silinmeyeceği Irak, yine güney doğusunda en uzun sınır komşusu olan ve günümüz uluslararası siyasetin en hararetli meselesi olup aktif iç savaşın devam ede geldiği Suriye, ve son olarak da güneyinde her daim güncelliğini koruyan hem iç hem de dış meselemiz olan Kıbrıs'ın bulunduğu bir merkezdedir.

Tabiri caizse böyle bir "krizler diyarı" ülkesi olarak Türkiye'nin hiç şüphesiz istikrara ihtiyacı vardır. Bulunduğu coğrafyadaki paydaşlarının hemen hemen hepsinin ya siyasi, ya iktisadi ya da her ikisinin aynı anda bulunduğu bir kriz ortamında Türkiye istikrara gereksinim duymaktadır. Başkanlık sistemi bir ülkeyi hükümetsiz koymaması sebebiyle Türkiye'nin siyasi istikrarına pekiştirici bir etkide bulunabilir (Kuzu, 1992: 7).

Yaklaşık 40 yıldan daha fazla bir süredir başkanlık sistemiyle alakalı tartışmalar Türkiye'nin gündeminde yerini almaktadır. Gerek 7 Haziran Genel Seçimlerinden önce tartışılmış, gerekse 1 Kasım Genel seçimlerinden sonra çokça tartışılacak olan başkanlık sistemi Türkiye için neler getirecektir?

Türkiye Cumhuriyeti Devletinin çok partili siyasi hayata geçtiği 1950'den günümüze kadar Türk siyasi tarihinde elde edilen tecrübeye dikkatlice bakıldığında Türkiye'nin Altmış beş yıllık çok partili siyasi hayat döneminde görülen çoğu başarılı ve kayda değer projelerin 10 yıl süren Demokrat Parti, 5 yıl süren Adalet Partisi, 8 yıl süren Anavatan Partisi ve son

olarak 13 yıldır devam edegelen Adalet ve Kalkınma Partisi hükümeti tarafından yönetilen tek partili güçlü hükümetler tarafından gerçekleştirildiği tespit edilmiştir (iha.com.tr, 2015).

Buna karşın Türkiye 1961-65, 1971-80 ve 1991-2002 yılları arasında parçalı meclis artimetiği neticesinde koalisyon hükümetleri tarafından yönetilmek durumunda kalmıştır. Belirtilen koalisyon hükümetleri döneminde daha önce zikredilen tek parti dönemlerine nazaran Türkiye'nin ciddi anlamda kayda değer bir tek başarılı projesi yoktur. Yetmişli ve doksanlı yılların koalisyon hükümetleri sürecinde Türkiye maalesef ki toplumsal enerjisini boşa harcayıp bir yandan iç savaş eşiğine geldi, bir diğer yandan da ekonomi dibe vurdu (trthaber.com.tr, 2015).

1971 ve 1980 yılları arasındaki 9 yıllık periyotta toplam 11 adet hükümet kurulmuştur. Basit bir matematik hesabıyla elde edilen ortalama "hükümet" ömrü 1 yıldan daha azdır. Bahsedilen istikrarsızlık Türkiye'yi bugün bile siyasal tartışmaların vazgeçilmez unsuru olan Türkiye Cumhuriyeti mevcut anayasasının mimarı olarak adlandırabileceğimiz 12 Eylül Askeri Darbesine maruz bırakmıştır. Darbeyi gerçekleştirenler Türkiye Büyük Millet Meclisinin 1 yıl boyunca Cumhurbaşkanını seçememiş olmasını darbeye bir gerekçe olarak göstermişlerdir.

Türkiye doksanlı yıllarda da koalisyon hükümetlerinin başarısızlıkları neticesinde iktisadi, siyasi ve güvenlik bağlamında çok büyük kayıplar yaşamıştır. 1991-2002 yılları arasındaki periyotta 10 adet hükümet kurulmuştur. Yine basit bir matematik hesabı yardımıyla anlaşılmaktadır ki ortalama hükümet ömrü 1 yıldan biraz fazladır. 1991 Yılında Özal'ın köşke çıkmasının akabinde biten Anavatan Hükümetinin tek başına iktidar döneminde Türkiye'de milli gelir kişi başına 3500 dolara iken; 2002 yılına dek süren koalisyon hükümetleri döneminde bu rakamı 2250 dolara gerilemiştir (Barlas,1996). Aynı zamanda bu dönem Türkiye'nin iç güvenlik açısından en karanlık dönemlerinden biridir. Türk basınında yazılıp çizildiğine göre yaklaşık olarak on yedi bin faili meçhul (taraf.com.tr, 2011) bu dönemde işlenmiştir. Türkiye bu dönemde çok fazla insanını, enerjisini ve gücünü yitirmiştir.

3. PARLAMENTER SİSTEMDEKİ AHLAKİ VE SİYASİ DURUMUMUZ

Bilindiği üzere parlamenter sistemlerde siyasi partiler aldıkları oy nispetinde parlamentoda temsil edilirler. Tek başına iktidarı olamayacak partiler –genellikle– mecburen diğerler partilerle ittifak yaparak koalisyon hükümetini kurarlar. Ya da 7 Haziran genel seçimlerinde olduğu gibi koalisyon hükümeti kurulamayıp tekrar sandığa giderler.

Burada çok temel iki sorun bulunmaktadır. İlki siyasal ve ideolojik olarak birbirine uzak ya da birbiriyle taban tabana zıt olan partilerin aynı hükümet programı çerçevesince politika üretmekte uzlaşamamaları ve başarısız olmaları muhtemeldir. İkincisi ise parlamenter sistemde tabiri caizse "ayak oyunları" oldukça fazla olduğundan hükümetler kısa ömürlü olmaktadır. Türkiye'de bir hükümetin ortalama ömrü 1,5 yıldır. 1923'ten 2015 yılına kadar tam tamına 62 adet hükümet kurulmuş bulunmaktadır (star.com.tr., 2015).

Ne yazık ki Türkiye'nin bu durumu başarısızlığın çok daha da ötesinde ahlaki boyutu olan bir tecrübedir. Yetmişli ve doksanlı yılların gazete manşetlerine bakıldığında ülke siyasetinde tabiri caizse "milletvekili pazarlarının" kurulmuş olduğuna tanık olunmaktadır. Belirtilen dönemlerde mevcut hükümetler bir takım rüşvet, kumpas ve şantajlar aracılığıyla

milletvekili transferlerine engel olamamış ve yıkılmıştır. Yeni transfer milletvekilleri neticesinde meclis aritmetiği değişmiş olup yeni hükümetler kurulmuştur (haberler.com.tr, 2015).

Türk siyasi tarihinin bu tarz yüz kızartıcı olaylarından akla en çok kazınanı hiç şüphesiz Karaoğlan lakabıyla bilenen Bülent Ecevit'in seçimlerin hemen birkaç ay sonrasında Adalet Partisi'nden bakan yapma rüşvetiyle transfer etmiş olduğu 11 milletvekili hadisesidir. Buna bir ilave daha yapacak olursak 28 Şubat döneminde Doğru Yol Partisi'nden transfer edilmiş olunan milletvekillerinin de "ağırlıkları kadar" para karşılığında bu transferi kabul ettiklerine ilişkin dedikodular dönem gazetelerinde manşet olmuştur (haber7.com.tr, 2010).

Kısaca belirtmek gerekirse çok partili cumhuriyet dönemimiz değerlendirildiğinde parlamenter sistemin Türkiye'deki tecrübesi ahlaki ve siyasi zaafları içeren çok hazin bir geçmişe sahiptir. Yukarıda belirtilen benzeri tecrübeler her ne denli şahsi de olsalar milletvekilliğinin kendi kurumsal kimliğine zarar vermektedir.

4. BAŞKANLIK SİSTEMİ BU DURUMA ÇÖZÜM OLABİLİR Mİ?

Eğer Türkiye bir siyasal sistem tartışması yapar ve neticesinde başkanlık sistemine geçilirse, yapılacak olan seçimler neticesinde seçimin kazananı başkan olacaktır. Bu seçimler neticesinde de halk hükümet kurma yetkisini net olarak belirli bir süre için seçilmiş olan başkana vermiş sayılır. Kısacası ülkenin hükümetsiz kalma durumu söz konusu olmayacaktır.

Yürütmenin başı olan başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesinin akabinde kendi kabinesini oluşturup bir sonraki seçime kadar yürütme gücünü kendinde tutacaktır. Bu sistemle birlikte hükümet parlamentonun içerisinde kurulmadığı için teorik olarak meclis hükümetin işine hükümette meclisin işine karışmayacaktır. Bu iki gücün birbirinden kesin olarak ayrılması neticesinde sürekli yeniden kurulan istikrarsız hükümetlere kapı açılmamış olacaktır. Kurulacak olan hükümet doğrudan halk tarafından seçilmiş olduğundan yine doğruca halka karşı sorumlu olup bir sonraki seçimde faaliyetlerinin hesabını yine doğrudan halka verecektir.

5. KUVVETLER AYRILIĞI NE ŞEKİLDE OLACAKTIR?

Kuvvetler ayrımını keskin bir şekilde yerleştirmek başkanlık sisteminde temel amaç olarak karşımıza çıkmaktadır (Woll, 41-42.). Bilindiği üzere yasama, yürütme ve yargıdan oluşan 3 kuvvet parlamenter sistem içerisinden birbirinden tamamen bağımsız değildir. Parlamenter sistemde kurulan hükümet yasama içerisinden yani mecliste oluştuğu içindir ki parlamentodaki toplam sandalye sayısı açısından çoğunluğa sahiptir. Zaten bu sebeptendir ki hükümetin onaylamadığı çoğu düzenlemeler parlamentodan geçememektedir. Buna mukabil bir şekilde de hükümet istediği hemen hemen her düzenlemeyi bir şekilde parlamentodan geçirebilme potansiyeline sahiptir.

Bu bağlamda ele alındığında başkanlık sisteminde parlamentoyla hükümet birbirlerinden bariz bir şekilde ayrılmıştır. Her ikisi yetkilerini direkt olarak halktan almış bulunduğu için "çifte meşruiyet" durumu söz konusu olmaktadır. Söz konusu olan bu durum neticesinde hem yasama hem de yürütme halka karşı direkt olarak sorumlu olduğu bir durumun söz konusudur. Bu bağlamda değerlendirilecek olunursa ezelden beridir süregelen

Türkiye'de hep bir eleştiri konusu olmuş olan yürütmenin yasamaya tahakkümüne dair şikâyetler başkanlık sisteminde kendiliğinden sona erebilme potansiyeline sahiptir.

6. YARGININ KONUMU NE OLACAK?

İster başkanlık sistemi isterse de parlamenter sistem olsun, her iki sistemde de "seçilmişlerin iradesinin üstünlüğü" ilkesinin esas teşkil etmesi gerektiğini unutmamak gereklidir. Kaldı ki seçilmişler ilkin halk tarafından akabinde de çok boyutlu denetime – soru, gensoru, güvenoyu v.b – açıktır. Buna karşılık, yargı mensuplarının halk tarafından denetlenmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Bu bağlamda değerlendirildiği vakit, gerek başkanlık sistemi gerekse parlamenter sistemlerde yargı organlarıyla alakalı olacak düzenlemeler gerçekleştirilirken yargı mensuplarının seçilmişlerin iradesine ipotek koyamayacakları ve bu şekilde onlara tahakküm edemeyecekleri türden bir kontrol ve denge – check and balance – mekanizması üzerinden bir düzenleme gerçekleştirilmektedir.

Yargıya dair bu ince ayrıntıyı belirttikten sonra üst düzey yargı mensuplarının atanmalarına da değinmek gerekir. Her ülkede kendine has yöntemlerle gerçekleşiyor olsa da büyük oranla seçilmişlere bağlanmıştır üst düzey yargı mensuplarının atanması. Bu durumu hem başkanlık sisteminin en iyi örneğinin teşkil eden Amerika Birleşik Devletleri hem de parlamenter sistemin en iyi örneğini teşkil eden İngiltere'nden referansla örneklendirelim.

Amerika Birleşik Devletleri'nde Yüksek Mahkeme'nin – Supreme Court – başı bizatihi Amerika Birleşik Devletleri Başkanı tarafından atanmaktadır. Türkiye ile mukayese edilecek olursa Yüksek Mahkeme, hem Danıştay hem Yargıtay hem de Sayıştay'ı bünyesine alan bir üst yargı kurumudur. Başkan tarafından atanan Yüksek Mahkeme Başkanının görev süresi emeklilik tarihine kadar olan süredir. Bu bakımdan Türkiye'deki Anayasa Mahkemesi Başkanı ile benzerlik teşkil etmektedir. Görev süresinin bu şekilde dizayn edilmesindeki ana amaç başkanın Yüksek Mahkemeye hükmetmesinin önüne geçebilmektir.

Parlamenter sistemin en iyi işler olduğu yer olan İngiltere'de de durum pek de farklı değildir. Üst düzey yargıçlar ya başbakanın ya da adalet bakanının tavsiyesi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. Kısacası kimin üst düzey yargıda görev yapacağına dair kararı seçilmişler vermektedir tüm demokratik ülkelerde.

7. UZLAŞI KÜLTÜRÜNE ETKİSİ OLUR MU?

Bu sistemde Başkan halk tarafından genel o çoğunluğu ilkesince seçildiğinden ötürü kaçınılmaz bir şekilde ideolojik uçlardan sıyrılıp tabiri caizse ortada durmak ve bütün halkı kucaklamak mecburiyetindedir. Tabi eğer seçilmek istiyorsa. Siyaset sosyolojisi açısından bu bir seçim politikasıdır. Türkiye son köklü anayasa değişikliğiyle birlikte cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine imkân tanıdığı ve bu bağlamda gerçekleştirilen son cumhurbaşkanı seçimlerinde bu politikanın en yakın örneğine bizatihi tanık olmuştur.

Türkiye'de 2014 Cumhurbaşkanlığı seçiminde adaylardan bir tanesi hem Milliyetçi Hareket Partisi, hem Cumhuriyet Halk Partisi hem de bazı parlamento dışındaki diğer partilerden oy alabilecek olan, genellikle ılımlı siyasi karakteriyle bilinen Ekmeleddin İnsanoğlu olmuştur. Bu açıdan bakacak olursak cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine karar vermiş olmak Türkiye'de sadece ılımlı siyasetçilerin ön plana çıkmasına imkân vermemiş, aynı zamanda da farklı siyasal partiler arasında bir uzlaşıya imkân

sunmuştur. Bu durumdan referansla başkanlık sisteminin siyasi ayrışmayı törpüleyen, aşırı ideolojik yaklaşımlara gem vuran ve uzlaşı kültürünün gelişmesine imkan sunan bir potansiyele sahiptir (Yanık, 1997: 68).

Şüphesiz ki başkanlık sistemine geçilirse Türkiye için benzer bir durum söz konusu olacaktır. Toplumu kucaklayıcı ve ılımlı kişilerin ön plana çıkması kadar siyaseten başarılı ve güçlü liderler de başkan adayı olarak Türk siyasi hayatında yer edinecektir. Bu açıdan bakılacak olursa, başkanlık sistemi başarısız siyasi liderlerin uzun yıllara boyunca partilerinin başında durmasının önünü kapatmış olma özelliğine sahiptir (Üste, 2003: 23).

8. SEÇİM BARAJI NE OLUR?

Türkiye'de meclisin yapısı ele alındığında başkanlık sisteminin %10'luk seçim barajının düşürülmesine vesile olması ihtimali çok yüksektir. Herkesin bildiği üzere Türkiye'deki seçim barajı demokrasinin yerleşik bir düzen aldığı hiçbir ülkede olmadığı kadar yüksektir (Erdoğan, 1007: 45). Türkiye'de seçim barajının bu denli yüksek olmasının ana fikri meclisin aşırı bölünmesine engel olunurak hükümetlerin kurulmasının önünü açmaktır.

Halbuki Türkiye'nin başkanlık sistemine geçmesi durumunda artık hükümet meclis içerisinde oluşmadığından ve kesin bir şekilde hükümetsiz kalma durumu da söz konusu olmadığından ötürü seçim barajının çok yüksek bir eşik olan %10 oranından çok daha aşağılara çekilip, hatta hatta belki de tamamen kaldırılmasına olanak doğacaktır. Bu sayede de küçük siyasal partilerin meclise girmesi kolaylaştırılmış olur. Böyle bir siyasal durum halinde Türkiye'nin çok renkli bir meclise sahip olabilme ihtimali kuvvetle muhtemeldir. Örneğin Saadet Partisi, Büyük Birlik Partisi, Vatan Partisi, Komünist Parti v.b birbirlerinin tam tersi küçük partiler de kendilerini parlamento içerisinde temsil edebilme imkanına sahip olacaktır. Bu Türkiye gibi çok kültürlü bir topluma sahip olan ülke için hükümeti istikrarsızlığa sokmayacak olan bir çeşitlilik, bir kazançtır.

9. BAŞKANLIK SİSTEMİ DİKTATÖRLÜĞE YOL AÇAR MI?

Siyasal iki sistemi karşılaştırma yaparken aslında gözden kaçırılan bir nokta var. Kurumlaşmış bir demokrasinin aslına bakılırsa siyasal bir sistemle ilgisi yoktur. Örneğin demokrasinin kurumlaşması ve derinleşmesinde parlamenter sistem ya da başkanlık sisteminin kendisinden daha çok o ülkenin siyasal kültürü etkilidir. Bir ülkenin ne derece demokratik olduğu seçilmişler ile atanmışlar arasındaki güç dağımı, o ülkenin siyasi kültürü ve tarihi ile alakalıdır.

Örneğin rejim kesintilerinin ve askeri darbelerin sıklıkla görüldüğü Latin Amerika ülkelerinde yaşanılagelen bu tip sorunlar o ülkelerin siyasal sistemlerinden çok o ülkelerin demokratik kültürüyle alakalıdır. Aynı şekilde benzer bir konjonktür Afrika'daki ülkeler için de söylenilebilir. Afrika ülkelerinde de sıklıkla rastlanılagelen rejim kesintileri bu ülkelerin parlamenter sistemle yönetiliyor olmasından değil, bu ülkelerin siyasi kültüründen nemalanmaktadır.

Çok da uzağa gitmeyerekten, Türkiye'nin hemen kapı komşusu olan Avrupa'da tarihsel süreçte ortaya çıkan faşist rejimler de parlamenter rejimden dolayı ortaya çıkan bir durum değil; o ülkelerin siyasi şartlarından kaynaklanarak hâsıl olmuşlardır. Avrupa tarihine bakıldığında İspanya, İtalya, Almanya gibi ülkelerdeki faşist rejimler parlamenter sistem

içerisinden çıkmıştır. Fakat bu faşist rejimleri ortaya çıkaran şeyin kendisi bizatihi parlamenter sistem değil; tıpkı Latin Amerika ve Afrika'da olduğu gibi siyasi şartlardır.

10. BAŞKANLIK EYALET SİSTEMİNE YOL AÇAR MI?

Başkanlık sistemine yöneltilen en bariz eleştirilerden biri de onun ilkin eyalet sistemine yol açacağı akabinde de ülkeyi bölünmeye götürebileceği yönünde yapılan eleştiridir. Halbuki vilayet sistemi ya da eyalet sistemi, tamamen bir ülkenin siyasi kültürü ve tarihiyle ilişkili olarak gelişir. Örneğin bugün Amerika Birleşik Devletleri'nde eyalet sisteminin var olmasının sebebi devletin başkanlık sistemiyle yönetilmesi değildir, Amerikan siyasi tarihidir.

Bilindiği üzere Amerika, bağımsız bir devlet olmazdan evvel Büyük Britanya Krallığı – İngilizler – tarafından idare edilen on üç tane koloniden meydana gelmekteydi. İngilizlerin Amerika kıtasında bir Katolik klisesi kurulmasına izin vermesi ve kolonilere uygulamış olduğu ağır vergilendirme politikasından hareketle bu on üç koloni birleşmiş ve İngilizlere karşı isyana kalkışmıştır. Bu isyan neticesinde de koloniler 1776 yılında bağımsızlığını elde etmiştir.

Bağımsızlıklarını kazanan eski İngiliz kolonileri her birinin iç işlerinde birer bağımsız devlet olmayı; dış işlerindeyse bu on üç bağımsız devletle birlik olarak hareketlenmeyi öngördükleri bir örgütlenme biçimini, yani günümüz anlamında federal bir yapıyı tercih etmişlerdir. İnşa etmiş bulundukları bu federal yapıyı bir çatı altında tutabilmek adına da başkanlık sistemini geliştirmişlerdir. Kısaca özetlemek gerekirse Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanlık sistemi federalizmi getirmemiş olup tam aksine inşa edilen federal yapı tarihi şartların da katkısıyla başkanlık sistemini getirmiştir. Anlaşılan o ki federalizm tarihsel süreçte kendiliğinden gelişmiştir Amerika'da.

İlaveten belirtmek gerekir ki bugün Avrupa'da parlamenter sistemle idare edilen ama yapı olarak federal bir yapıya sahip ülkeler de mevcuttur. Britanya, İspanya, Avusturya, Belçika ve Almanya bu tarz ülkelere örnek olarak gösterilebilir. Diğer bir taraftan da yarı başkanlık ya da başkanlık sistemleriyle yönetilip idari yapının vilayet sistemine göre örgütlenmiş olduğu Fransa ve Finlandiya gibi ülkeler de bulunmaktadır.

11. KÖTÜ YÖNETİMİ SONLANDIRAMAZSAK?

Türkiye'de Başkanlık sistemine yöneltilen eleştirilerden biri de kötü yönetimin sonlandırılamaması durumudur. Bu eleştiri temelde iki endişeye dayanmaktadır. Bu endişelerin ilki otoriterlik endişesi, ikincisi ise başkanlık sisteminin eyalet sistemini ve akabinde de bölünmeyi getireceği endişeleridir (Linz, 1995: 17).

Yukarıda tartıştığımız üzere bu eleştirinin iki temel endişesinde haklılık payı yoktur. Fakat problemin dayandığı endişelerde haklılık payı olmaması, problemin bizatihi kendisinde haklılık payı olmadığı anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla even bu problemde haklılık payı vardır. Ve evet başkanlık sisteminde başkanı yani yürütmenin ve devletin başını bir kere seçtiğiniz vakit, doğal süresi bitene kadar – parlamenter sistemdeki güvenoyu mekanizması gibi bir mekanizma ile – değiştirebilme imkânınız yoktur. Eğer dört sene için seçilmişse görevine son verebilmek için bir dört sene beklemek gerekmektedir.

12. ALTERNATİF ÖNERİLER

Çalışmanın bu kısmında Türkiye için başkanlık sistemine mi geçilip yoksa parlamenter sistemde mi kalınacağının bir karara bağlanmasının yakın olduğu şu günlerde eğer ki bir sistem tartışması yapamazsak diye başvurabileceğimiz alternatif yöntemlere yer verilmiştir.

Türkiye'nin seçim sistemini revize etmesi bir öneri olarak sunulabilir. İki turlu seçim sistemine geçilmesi ile yakın görüşleri benimseyen partilerin seçim ittifaklarını kurabilmelerinin yolu kolaylaştırılabilir.

Siyasal partiler yasası değiştirilebilir. Eğer böyle bir değişiklik yapılırsa siyasal partilerin başarısız liderlerinin törpüleneceği ve sürekli bir dinamizmin hâkim olabileceği bir siyasi temsil sağlanabilir. Türkiye'de siyasi partiler yasası son derece katıdır ve parti liderlerinin lehine işlemektedir.

Seçim barajı her şeye rağmen düşürülebilir. Seçim barajı öylesine yüksek ki günümüzde insanlar muhalefet yapmak istedikleri partiye en fazla milletvekilini kaybettirmek adına kendi oy verecekleri ya da vermek istedikleri parti yerine belki de hiç oy vereceklerini hayal dahi edemeyecekleri bir partiye oy kullanır hale geldiler. 7 Haziran seçimlerinde Halkların Demokratik Partisinin aldığı "emanet oylar" bu duruma en net örneği oluşturmuş bulunmaktadır.

Bir diğer öneri de bağımsız adayların seçilebilmelerinin kolaylaştırılması olabilir. Türkiye'de bağımsız bir vekil olarak meclise girilmesi için alınması gereken oy dünyanın hiçbir yerinde bu denli yüksek değildir. Son olarak da parlamentodaki aritmetik ne olursa olsu bazı önemli meselelerde referandum şartı benimsenebilir.

SONUÇ

Başkanlık sistemin yapısının ne olduğunu, bu sisteme yöneltilen eleştirilerin neler olduğunu, bu sistemin Türkiye'ye getirebileceği neler olduğunu tartıştığımız bu çalışmada şu kanaate varılmıştır. Başkanlık sistemi – kötü yönetimin sonlandırılamaması gibi – bir takım handikaplarına rağmen Türkiye için uygun bir model olabilir.

Türk siyasi tarihine bakıldığında bilhassa koalisyon dönemlerindeki başarısızlık ve ortalama hükümet sürelerinin bir buçuk yıl olduğu gibi bir siyasi tablo ile karşı karşıya kalınmaktadır. Öyle veya böyle bir hükümet kurulmasının garanti altına alınması bağlamında başkanlık sistemi Türkiye'nin siyasal istikrarına zemin hazırlama potansiyeline sahiptir. Küresel ve jeopolitik konumu itibariyle istikrara ihtiyaç duymaktadır. Siyasi tarihimiz açısından istikrara genellikle güçlü hükümetler döneminde rastlanılmaktadır.

KAYNAKÇA

Barlas, Mehmet, "Turgut Özalın Anıları" (İstanbul: Sabah Kitapları,1996)

Erdoğan, Mustafa, "Anayasal Demokrasi" (Ankara: Siyasal Kitapevi, 1997)

Ergil, Doğu, "Başkanlık Sistemi ve Türkiye", Murat Aktaş, Bayram Coşkun (Ed.), Başkanlık Sistemi- Karşılaştırmalı Bir İnceleme ve Türkiye İçin Değerlendirmeler. s. 185-206

Kışlalı, T. Ahmet, "Siyasal Sistemler" (Ankara: İmge Kitapevi 2003.)

Linz Juan, J. "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", çev. Ergun Özbudun), (der.) Lary Diamond, Marc F. Platner, Demokrasinin Küresel Yükselişi,(Ankara: Yetkin Yayınları, 1995).

Schmitt, Carl, "Parlamenter Demokrasinin Krizi", (Çev.) Ergun Özbudun, (Ankara:Dost Kitabevi 2006).

Turhan, M, "Hükümet Sistemleri", Gündoğan Yayınları, 3. Baskı, (Ankara, 2004.)

Yanık, Murat, "Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", (İstanbul: Alfa Yayınları 1997).

Woll, Peter (Ed.), "American Government", (New York: Pearson Education 2002).

Yazıcı, Serap, "Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri: Türkiye için Bir Değerlendirme",(İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 2002)

Kuzu, Burhan, "Yeni Bir Anayasaya Doğru", ASBF, Cilt:47, S:3, Haziran-Aralık 1992.

Kuzu, Burhan, "Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti", Amme İdaresi Dergisi,C:29, S:3,Eylül 1996.

Üste, B. Rabia, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sisteminin Türkiye İçin Değerlendirilmesi" Amme İdare Dergisi, Sayı:1, Mart 2003,

http://arsiv.taraf.com.tr/yazilar/ahmet-altan/faili-mechul-ve-ozerklik/16461/

http://www.iha.com.tr/haber-yazici-turkiye-buyumesini-tek-parti-iktidarlari-doneminde-gelistirmistir-503514/

http://www.trthaber.com/haber/gundem/turkiyede-koalisyon-donemleri-190064.html

http://www.star.com.tr/mobil/24detay.asp?Newsid=996656

http://www.haberler.com/ankara-nin-son-gunlerde-dilinden-dusurmedigi-7633912-haberi/http://www.haber7.com/siyaset/haber/473550-bavulla-rusvet-alan-basbakanlar-kimler

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN İTİCİ GÜCÜ: 2001 VE 2008 KRİZLERİ

İlkay TOSUN
Araştırma Görevlisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
ilkaytsn@gmail.com

ÖZET
Ekonomik krizler kamu yönetiminde değişimi körükleyen, değişim gündemini meydana getiren en önemli unsurlardandır. Ekonomik krizler sonrasında oluşan olumsuzlukları aşmak için kamu yönetimi alanını kapsayan bir dizi değişim politikası oluşturulmaktadır. Türkiye'de kamu yönetimi reform gündeminin oluşmasında ekonomik krizlerin önemli bir etkisi bulunmaktadır. Türkiye'de ekonomik krizler kamu yönetimi reform süreçleri üzerinde bir kırılma yaratmakta ve yeni bir değişim dinamiğine yol açmaktadırlar. 2000'li yıllarda kamu yönetiminde gerçekleşen önemli değişikliklerin öncesinde 2001 ve 2008 krizlerinin meydana geldiği görülmektedir. Bu çalışmanın amacı bu krizlerin kamu yönetimi alanında merkezi ve yerinden yönetim unsurlarının yönetim örgütlenmesi üzerindeki konumu ile görev ve yetki dağılımında meydana gelen değişim politikaları üzerindeki etkisini incelemektir. 2001 Krizi'nden sonra devletin düzenleyici rolüne vurgu yapılarak krize yönelik bir çözüm tesis edilmeye çalışılmıştır. Bu dönemde yerelleşme politikaları önem kazanmış, merkezi yönetim alanında bir tür daralma gerçekleşmiştir. 2001 Krizi sonrasında krizi aşmak üzere alınan reform kararları ile kamusal faaliyet alanının saydamlık, iyi yönetişim ve hesap verebilirlik gibi kavramlarla yeniden düzenlenmesi gündeme gelmiştir. Kamu yönetimi örgütlenmesinde yerelleşme yönünde atılan politika adımlarıyla merkezden yerele aktarılan ve dağıtılan bir görünümü ortaya çıkmıştır. 2008 Küresel Krizi ise 2001 Krizi sonrasında görece dağınık bir görünüme sahip bulunan kamu yönetiminin merkezileşme yönündeki politikalar ile yeni bir değişim dalgasına girmesinde önemli bir etkiye sahip olmuştur. 2008 Krizi sonrasında yerel unsurlar ve bağımsız yönetsel yapılar yerine merkezi devlet yapılanmasının öncülüğünde krize karşı bir refleks geliştirilmektedir. 2008 Krizi'nin etkilerine uygun bir çözüm olarak yayılan güç odakları merkeze doğru çekilerek toplu bir hale getirilmektedir. Bu çalışma merkezileşme ve yerelleşme politikaları üzerinden 2001 ve 2008 krizlerinin kamu yönetimi üzerindeki dönüştürme kapasitesini ortaya koymaktadır. Krizlerin nedenleri, ortaya çıkış biçimleri ve sonuçları kamu yönetiminde merkezileşme ve yerelleşme politikalarına etkisi ile birlikte analiz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: 2001 Krizi, 2008 Krizi, reform, yerelleşme, merkezileşme

GİRİŞ

Ekonomik krizler meydana geldiğinde devlet ve yönetim paradigması ile ilgili yeni çözüm ve reçeteler sunularak krizlerin etkileri azaltılmaya çalışılmaktadır. Ekonomik krizler ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi arasında anlamlı bir ilişki bulunmaktadır. Kriz dönemlerinde piyasanın işlerliğini kaybetmesinin nedeni kamu borçlanmaları, kamunun ekonomik faaliyetlerinden kaynaklanan yoğun hacmi, yolsuzluk veya yönetimdeki aksaklıklar gibi tespitlere dayanıyorsa, kriz sonrasında kamu yönetimi, kamunun ekonomik faaliyetlerini daraltmak, yolsuzluğu giderici önlemler almak, yönetimin teknik ve toplumsal denetimini sağlayacak şeffaflık, hesap verebilirlik gibi araçlar geliştirmek ile güncellenmektedir. Ancak kamu yönetiminin piyasa lehine olacak biçimde ekonomik faaliyetlerden çekilmesi ve yönlendirici işlev yerine düzenleyici işlevle sınırlı kalması durumunda dahi piyasa mekanizması işlerliğini yitirip krizle karşılaşıyorsa bu durumda yönetimi yeniden güçlü ve yönlendirici kılacak önlemler alma eğilimi ortaya çıkmaktadır. Her iki koşulda da piyasa ekonomisinin krizi aşıp yeniden işler hale gelmesi için bir dizi ekonomik önlemle birlikte kamu yönetimi de reforma tabi tutulmaktadır. Bu bakımdan ekonomik krizlerin kamu yönetimi reform sürecini başlatıcı, yönlendirici ve değiştirici etkisi bulunmaktadır.

Ülkemizde küresel piyasalardaki olumsuz koşullara paralel yaşanan 2001 Krizi ve bizzat küresel ölçekte olan 2008 Krizi dönüşüm açısından önemli bir etki gücüne sahip olmuşlardır. Her iki kriz sonrası dönemde de kamu yönetimi reformları gerçekleştirilmiştir. Bu noktada çalışmamızın sorusu oluşmaktadır: krizlerin niteliği ile ardından gelen reformların

niteliği arasında anlamlı bir ilişki kurmak mümkün müdür? 2001 Krizi, kamu borçlanması ve yolsuzluk gibi nedenlerle 'devlet başarısızlığı' olarak görülen bir krizdir. Sonrasında özelleştirmeler, piyasalara yardımcı olmaya yönelik düzenlemeler ve kamu mali yönetimini radikal biçimde değiştiren reformlar gerçekleştirilmiştir. Kamu örgütlenme alanı ise yerelleşme eğilimine girmiştir. Büyükşehir, belediye ve il özel idarelerine yönelik yeni düzenlemelerle yerel yönetimler önem kazanmıştır. Merkezi yönetim istisnai yetkili haline gelmiş, yerel yönetimlerin yetki alanları ise "mahalli ve müşterek" ifadeleri ile genel kılınmıştır. Yerelleşme yalnızca yerel yönetimlere merkezi yönetimden yetki aktarma biçiminde yaşanmamış her anlamda mikro ölçeğe kayma söz konusu olmuştur. Kalkınma plancılığı anlayışından stratejik planlamaya geçişle her birimin kendi planını hazırladığı bir anlayış gelmiştir. Yerel birimler arasında da daha büyük olan yönetim kademesinden daha küçük olana doğru bir yetki yoğunlaşması söz konusudur. Örneğin 2005 yılındaki yasal düzenleme ile il özel idareleri (2012 yılındaki büyükşehir düzenlemesi ile yok olana kadar) güçlendirilmiştir. Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin temsilcisi olan valinin yerel yönetimler üzerindeki yetkileri sınırlandırılmıştır.

Kamu Yönetimi Etik Kurulu'nun oluşturulması ve Bilgi Edinme Yasası'nın çıkarılması ile yönetimin şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlanmaya çalışılmıştır. 2006 yılında mevzuat hazırlama yönetmeliği ve 2007 yılında düzenleyici etki analizi rehberi oluşturularak, kamu yönetiminin kendi kurallarını var eden mekanizmaları belirli bir yönteme bağlanmak istenmiştir. Bu düzenlemeler ile yönetimin yapacağı herhangi bir düzenlemenin nelere yol açacağı, etkin olup olmadığı ve ne tür 'çıktı'lar sağlayacağı önem kazanmıştır. Bu yaklaşım merkezi yönetimin kural oluşturucu mekanizmalarını ve mevzuat hazırlamada rol üstlenen merkezi yönetim bürokrasisini etkinlik denetimine tabi tutarak 'yararsız' görülen düzenlemeleri uzaklaştırma amacını gütmektedir. Genel olarak bakıldığında yerelleşme eğiliminin ön plana çıktığı, bürokrasinin azaltılması amacını taşıyan ve kriz sonrası dönemde piyasa için gerekli ortamı sağlayacak biçimde düzenleme işleviyle donatılmış bir kamu yönetimi görüntüsü ortaya çıkmaktadır.

2008 Krizi'ne kamu yönetimi açısından küresel olarak yeni kamu işletmeciliği anlayışının parladığı, düzenleyici devlet anlayışı uygulamalarının yoğunlaştığı bir dönemde girilmiştir. Yoğun özelleştirmeler ve piyasa unsurlarını kurul tipi yapılar ile düzenleyen (ancak müdahale etmeyen) örgütlenmelerin olduğu, ekonomi üzerindeki kamu yükünün azaltılmaya çalışıldığı serbest piyasa şartlarına uygun bir kamu yönetimi algısının olduğu bir dönemde küresel çapta bir krizin gerçekleşmesi mevcut sisteme yönelik sorgulamaları da beraberinde getirmiştir. Kamu yönetimi yazınında yeni kamu işletmeciliği anlayışına yönelik eleştiriler yükselmeye başlamıştır. Krize karşı ülkeler merkezi önlemlerle koruma refleksi geliştirmişlerdir.

Türkiye'de de 2001 sonrası gerçekleştirilen reformlardan önemli ölçüde ayrılan, merkezi yönü ağır basan reformlar oluşturulmaya başlanmıştır. İstisnai bir yetki olan kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi ile en genel merkezi yönetim alanı (bakanlık örgütlenmeleri) düzenleme konusu olmuştur. 2011 KHK'ları ile yeni bakanlıklar kurulmuş ve mevcut bakanlıklarda da çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bakan yardımcılığı mekanizmasının getirilmesi ve denetim sisteminde teftişten iç denetime geçiş gibi pek çok radikal değişim gerçekleşmiştir. KHK'lar dışında yeni yerel yönetim düzenlemeleri ile de merkezileşme

eğilimi sürdürülmüştür. İl özel idarelerinin kaldırılması, yeni büyükşehirler kurulması, kalkınma ajanslarının öneminin artması ile yereldeki mikro ölçekten, mekânsal olarak daha geniş örgütlenmelere geçiş eğilimi başlamıştır. MİT Kanunu'nda değişiklik, Devlet Sırları Kanun Tasarısı, HSYK Kanunu'nda değişiklik gibi düzenlemelerle de merkezileşme reformları devam etmektedir. Merkezileşme reformları, yeni bir tür merkezileşmeye işaret etmektedir. Bu merkezileşme türü, atanmışlara karşı seçilmişlerin meşruiyetine vurgu yaparak, bürokratik yönetim merkezinin tam zıddı olarak siyasi türde bir merkezileşmeyi ön plana çıkarmaktadır.

Bu çalışmada 2001 ve 2008 krizlerinin kamu yönetimine etkisi karşılaştırmalı bir yöntemle analiz edilmektedir. Kamu yönetimi reformlarıyla oluşan merkezileşme ve yerelleşme eğilimi krizlerin ortaya çıkış nedenlerine bağlı olarak ortaya konulmaktadır. Krizlerin oluş biçimi, sonrasında getirilen çözüm reçeteleri ve somut reform adımları her iki kriz dönemi için de sırasıyla incelenmiştir.

1. 2001 KRİZİ

2001 Krizi, Kasım 2000'de yaşanan bankacılık sektöründen kaynaklanan ekonomik kırılmanın siyasi güvensizlik krizine dönüşmesiyle birlikte ortaya çıkmıştır. Kasım 2000'de Türk Lirası'nın aşırı değerlenmesi, enflasyonun beklenen oranda düşmemesi ve bankacılık sektörünün yarattığı kırılganlık ile devalüasyon beklentileri de artmıştır (Ardıç, 2004: 177). Ziraat Bankası başta olmak üzere kamu bankalarının gecelik faizlerde taahhütlerini yerine getirememesi ile ekonomik gidişat düğümlenmiştir (Can, 2010). Kasım 2000'de yaşanan kriz ortamı sonucunda altmış iki maddelik bir Ek Niyet Mektubu yayınlanmış, yabancı bankalara devlet güvencesi getirileceği ve ekonomi politikalarının kararlılıkla sürdürüleceği taahhüt altına alınmıştır. Belgede özelleştirmelerin yapılacağı detaylı bir takvime yer verilerek 'yapısal reformların' sürdürüleceği de belirtilmiştir (Boratav ve Akyüz, 2002: 33). Kasım 2000'den Şubat 2001 Krizi'ne kadar enflasyonu düşürmek amacıyla kamu kesimini daraltıcı para politikaları uygulanmaya başlanmış ve özelleştirmeler hızlandırılmıştır. Ancak buna rağmen iç borç stokunun artmaya devam etmesi, enflasyon oranının düşmemesi ve TL'nin değerlenmeye devam etmesi ile programın sürdürülebilirliği ile ilgili endişeler yoğunlaşmıştır (Ardıç, 2004: 182).

2001 tarihinde Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in Başbakan Bülent Ecevit ile yaşadığı siyasi gerginlik üzerine, zaten ciddi sorunları olan ekonomi içindeki kriz ortamı derinleşmiştir. Güçlü ve kararlı uygulayıcıların bulunmadığı izlenimi oluşmuş ve istikrar programı sürdürülemez hale gelmiştir (Ardıç, 2004: 182). Siyasi gerginlik, piyasalara da yansımış, hisse senetleri ani değer kayıpları yaşamış ve borsanın değeri düşmüştür. Ani gelişen 2001 Krizi'nin etkileri oldukça derin olmuştur. Karluk, bu krizi '*Türkiye Cumhuriyeti tarihinin en derin ekonomik krizi*' olarak nitelemektedir (Karluk, 2009:442). Ekonomi İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana en büyük ekonomik daralmayı yaşamıştır. Enflasyonun artması, borç yükünü ve yoksulluğu artırmıştır. 2001 Krizi yalnızca ekonomik programı değiştirmekle kalmamış, tüm sistem üzerinde dönüştürücü etkiye neden olmuştur. 2001 Krizi, ekonomik olmakla birlikte, *devlete ve politik sisteme ilişkin bir meşruiyet krizi* halini almıştır (Balaban, 2004:8).

Kriz sonrası dönemde işsizlik ve yoksullaşma artışı yaşanmış, yolsuzluk gündeminin oluşması nedeniyle devlete güven sorunu baş göstermiştir. Bu güvensizlik ortamında krizi atlatmak için ekonomi yönetimi hükümet dışından bir ekonomiste, Dünya Bankası bürokratı Kemal Derviş'e bırakılmıştır. Yaşanan zorluklar IMF ile ilişkileri yoğunlaştırmayı gerektirmiştir.

Meşruiyet krizine dönüşen bir ortamda, kamu yönetiminin bir kez daha reformlarla güncellenmesi süreci başlamıştır. Krizi atlatma stratejisi olarak kamu örgütlenmesinin dönüştürülmesi süreci başlamıştır. Kamu örgütlenmesinin yeniden düzenlemesi için bulunan reçete, yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması olmuştur. Yapılan düzenlemelerle genel yetkili olan merkezi yönetim yalnızca yasalarla belirtilmiş görevleri üstlenecek olan bir konuma kaydırılırken, yerel yönetimler genel yetkili hale gelmişlerdir. Merkezi yönetim örgütlenmesinin ağırlığı yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile kırılmış ve yeni örgütlenme biçimi birden fazla güç odağına bağlanmıştır. Balaban'a göre bu süreçte, *'devlet yapılanmasında çok odaklı bir yapı yaratılarak, merkezi yönetim üzerine yoğunlaşan meşruiyet krizi'* önlenmeye çalışılmaktadır (Balaban, 2004: 13).

2001 Krizi ile birlikte sistemin tümünün çöküntüye uğraması üzerine, ülke dışından bir isim, Dünya Bankası bürokratı olan Kemal Derviş Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanlığı'na getirilmiştir. IMF ve DB'nin sistem krizine yönelik olarak sunduğu politikalar setini uygulamaya koyma görevini üstlenen Derviş, 14 Nisan 2001 tarihinde "Güçlü Ekonomiye Geçiş" isimli bir istikrar kararları programı açıklamıştır. Programın temel ilkeleri bölümünde yeniden yapılandırma sürecinde siyasi destek ve taahhüdün olduğu belirtilmiştir. Buna göre kamunun üzerine düşen görev, saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlamak, iyi yönetişimi benimsemek, yolsuzlukla mücadeleyi desteklemek, rasyonel olmayan müdahalelerden uzak durmaktır. Programın belirlediği hedef şu şekildedir (Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 2001):

i. *Dalgalı kur sistemi içinde enflasyonla mücadeleyi kesintisiz biçimde sürdürmek*

ii. *Bankacılık sektöründe yeniden yapılandırmayı gerçekleştirmek*

iii. *Kamu finansman dengesini bir daha bozulmayacak bir şekilde güçlendirmek*

iv. *Toplumsal uzlaşıya dayalı fedakârlığın tüm kesimlerce adil bir biçimde paylaşılmasını öngören bir gelirler politikası sürdürmek*

v. *Tüm bu hedeflerin etkinlik, esneklik ve saydamlık ile bağlanacağı yapısal unsurların yasal altyapısını oluşturmak*

Hedefler arasında sayılan son madde de görüldüğü üzere etkinlik, esneklik ve saydamlık gibi kavramlar üzerinden kamu yönetiminin yapılandırılacağı anlaşılmaktadır. Ayrıca temel ilkeler bölümünde yer alan 'iyi yönetişim' benimseme amacı ile kamu yönetiminin alacağı yeni şekle ilişkin reçete ortaya konmuştur.

2. 2001 KRİZİNİN KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ

2001 Krizi sonrasında Avrupa Birliği reform kararlarında etkili olmaya başlamıştır. Özellikle Türkiye'nin 2004 sonunda katılım müzakerelerine başlaması ile birlikte, yoğun biçimde hemen hemen tüm iç politika kararlarını düzenleyen AB etkisi başlamıştır. Tüm

alanları düzenleyici nitelikte reform kararlarının belirlendiği bir dönem başlamıştır. Örgüt tarafından hazırlanan ilerleme raporları, Türkiye tarafından verilen niyet mektupları ile reform süreçleri Avrupa Birliği (AB) kriterlerine göre şekillenmektedir. Özellikle 2005 sonrası dönemde AB politikaları ile şekillenen neoliberal reform süreci iki temel politika aracı üzerinden şekillenmektedir: *Yerellik ve bölgeselleşme* (Keskin, 2009: 117). Bu iki öğe, reform döneminin devleti düzenlemek üzere belirlediği yeni araçlarıdır.

Yeni reform döneminde sanayi kesimi bir 'sivil toplum baskı unsuru' haline gelmiş ve kamu yönetimi ile ilgili beyanları yoğunlaşmıştır. Sanayi kesiminin piyasa konuları üzerinden sanayiyi ilgilendiren konularda, genel ekonomik istikrarla ilgili beklenti ve baskılarda bulunmaları beklenti dâhilindedir. Ancak beklenmedik biçimde sanayi kesiminin fikir beyan ettiği ve düzenlenmesini istediği alanlar kamu yönetimi ile ilgili konularda yoğunlaşmıştır. Sanayici, tüccar ve diğer üretici kesim bir sivil toplum unsuru gibi hareket etmeye başlamıştır. Örneğin Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), 2000 yılından itibaren onlarca rapor hazırlayarak devletin dönüşümü noktasında kamuoyu baskısı oluşturmaya çalışmıştır (www.tüsaiad.org.tr). Raporlarda reformlara karşı eleştirel olmayan ve reformları destekleyen bir kavramsal çerçeve egemendir (Karahanoğulları, 2004: 7). Raporların konusu sanayici ve iş adamlarının sektörel sorunları ve buna uygun talepleri değil, kamu yönetiminin kendisidir. Örneğin, 2000 yılında yayımlanan "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması" ve "Düzenleyici Reform Değerlendirmeleri", 2002 yılında yapılan "Kamu Reformu Araştırması" gibi isimlere sahip piyasa lehine oluşturulmaya çalışılan kamu yönetimi için öneriler içeren onlarca rapor yayımlanmıştır.

2001 Krizi sonrası reform döneminde özellikle devletinin konumunun yeniden belirlenmesine yönelik reform kararları alınmıştır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkezi örgütlenmenin değişimi, merkezin bölge ölçeğinde örgütlenmesi olarak kalkınma ajansları, stratejik planlama, iç denetim, analitik bütçe gibi uygulamalarla yönetişim, şeffaflık, hesap verebilirlik ve yerelleşme unsurları somutlaşmıştır.Bu dönemde merkez ve yerel uçlarından oluşan bir düzlemde merkezden uzaklaşma eğilimi söz konusudur. Bu çalışmada yerelleşme, merkezden uzaklaşan yetki, görev ve örgütlenmelerin durumunu ifade etmek üzere kullanılmaktadır.

Yerelleşme yalnızca dar anlamıyla, merkezi yönetim birimlerinden yerel yönetim birimlerine yetki aktarımı olarak değil, merkezden uzaklaşan ve yeniden tesis edilen her türlü yönetim pratiği için kullanılmaktadır. Kelimenin yabancı kaynaklı köküne bakıldığında bu geniş anlam içeren biçimi daha görünür olmaktadır: *décentralisation*[*]. Yerelleşme köken itibariyle merkezileşmenin (*centralisation*) değili, olumsuzu (*dé-*.), merkezden uzaklaşma anlamına gelmektedir. Bu bakımdan merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere yetki aktarılması (örneğin, il genel meclisi başkanının vali yerine meclis üyeleri içinden seçilmesi) kadar merkezi yönetim içinde daha küçük ölçeğe ve zamana yönelme de (örneğin, merkezi kalkınma planlaması yerine her birimin kendi görece daha kısa vadeli stratejik planını hazırlaması) bir tür yerelleşmedir. Aynı zamanda geleneksel bürokrasiden kaçınma (örneğin,

[*] Prens Sabahattin tarafından Osmanlı dönemi Türkçesi ile 'ademi merkeziyet' biçiminde terimleştirilmiştir. Fransızca kökenli kelime, günümüzde Türkçe 'de de 'desentralizasyon' biçiminde kullanılabilmektedir. Ancak desentralizasyon yerine Türkçe kökenli 'yerelleşme' kelimesinin kullanımı daha yaygındır.

soruşturma ve yaptırım niteliği olan teftiş denetimi yerine rehberlik etme görevi üstlenen danışmacı birim olarak iç denetimin getirilmesi) da bir tür merkez- kaç tipi yerelleşme örneğidir.

3. 2001 SONRASI REFORMLARIN NİTELİĞİ

Koalisyon hükümetinin ardından reformların icrası için gönüllü olan yeni bir hükümet kurulmuştur. AKP'nin iktidara gelmesi ile birlikte 58. Hükümet Acil Eylem Planı açıklanmıştır. Planda KİT özelleştirmeleri yapılacağı, özel sektöre yatırımları için devlet yardımında bulunulacağı, bakanlık sayısının azaltılacağı, bilgi edinme kanunu çıkarılacağı ve yerel yönetimlerin güçlendirileceği yönünde reform hamlelerine yer verilmiştir. Ayrıca kamu yönetiminin toplam kalite yönetimi ve yönetişim anlayışına göre reforme edileceği belirtilmiştir. Acil Eylem Planı'nda geçen hedefler özellikle 2002 ve 2007 yılları arasındaki yoğun reform döneminde gerçekleştirilmiştir (AKP Acil Eylem Planı, 2002).

Gerçekleştirilmesi öngörülen reform alanlarından ilk olarak mali yönetim alanı somut reform adımına dönüşmüştür. 2003 yılında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun çıkarılması ile birlikte mali yönetim sistemi tümüyle değişmiştir. Bütçe ayrımı getirilerek merkezi, yerel ve sosyal güvenlik bütçeleri biçiminde üçlü bir ayrıma gidilmiştir. Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın bütçe öncesi izni kaldırılmış, her birimin harcama öncesi ön mali kontrolünü kendi yapması düzenlenmiştir. Denetim faaliyeti iç denetim sistemi ile araştırma, soruşturma ve denetleme ekseninden rehberlik etme işlevine kaymıştır. Kanun'da teftiş kurulları ifadesine yer verilmemiş ve teftiş kurullarının denetim faaliyetindeki etkinliği sona ermiştir. Harcamanın merkezde değil de her yönetim biriminin kendi inisiyatifi ile yapılması ve analitik bütçe uygulamaları ile bütçenin merkezi konumu çözülmüş ve esnekleşmiştir.

5018 sayılı Kanun mali yönetimi düzenlemekle birlikte, stratejik planlamanın da kurumsal düzeyde temel kanunu olmuştur. Kalkınma planlaması anlayışından stratejik planlama anlayışına geçilmesi ile birlikte 'merkezden-tek' ve uzun vadeli plan anlayışı son bulmuş her yönetim biriminin kendi planını kısa vadeli değişimlere uyarlayarak düzenlemesi esas kılınmıştır. 5018 sayılı Kanun mali yönetim, denetim ve planlama anlayışlarında merkezileşme eğiliminin tam zıddı bir anlayışı tesis etmektedirler. Bu bakımdan 5018 sayılı Kanun sayılan alanlarda yerelleşme reformlarını destekleyen reformların belgesidir.

2003 yılında tasarılaşan 2004 yılında kanunlaşan ancak Cumhurbaşkanı'nın geri göndermesi üzerine yeniden yasama organında işlenmediği için kadük kalan 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu 2001 sonrası reformların yönünün göstermesi açısından temel bir belgedir. Kanun'da merkezi yönetimin yetkileri liste usulü ile tek tek sayılmış ve merkezi yönetim istisnai yetkili hale gelmiştir (6. ve 7. madde) Yerel yönetimler ise genel yetkili olmuşlardır. Mahalli müşterek nitelikteki her türlü yetki, sorumluluk ve hizmetler yerel yönetimlerin yetki alanında sayılmıştır (8. madde). Kanun uygulama imkânı bulamasa da yerelleşme yönündeki reformların temel belgesi niteliğini korumuştur. Nitekim 2004 ve 2005 yıllarında yapılan yerel yönetim düzenlemeleri ile Kanun'da geçen ama uygulamaya dönüşmeyen reformlar yasalaşmıştır.

5227 sayılı Kanun denetim işlevini 'rehberlik etmek, hataların önlenmesine yardımcı olmak, analiz etmek, karşılaştırmak, ölçmek' gibi eylemlerle tanımlamıştır (38. madde).

Denetim kavramı soruşturma ile hata ve eksikliklere yönelik yaptırım oluşturma anlamından uzaklaştırılmıştır. Yönetimin merkezi rolünü vurgulayan en önemli işlevlerden olan denetim, teftiş sisteminden uzaklaştırılarak bu 'merkezin denetlemesi'nden çıkarılmış ve esnekleştirilmiştir. Kanun'da iç denetimin kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılacağı belirtilmiştir (40. madde). Böylelikle denetleme faaliyeti kurumların hiyerarşi sistemine dâhil edilmiştir.

5018 sayılı Kanun gibi 5227 sayılı Kanun da stratejik planlama anlayışına geçişi içermektedir. Bakanlıklarda bir danışma birimi olarak Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın kurulmasını öngören Kanun, bu yeni kamu örgütünü stratejik plan hazırlamak ve bu plana uygun olarak bütçe oluşturmak ile görevlendirmiştir (30. madde).

14 Nisan Kararları'nda geçen saydam yönetim oluşturma amacına uygun olarak 2003 yılında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılmıştır. 1999 Marmara Depremi'nde kamu binalarının zarar görmesi, 2001 Krizi sürecinde yolsuzluk ve kamu bankalarının etkin rol üstlenmesi gibi gerekçeler saydamlık ile ilgili bir yasal düzenlemeyi zorunlu kılmıştır. Sayılan iç dinamikler kadar ilişki içerisinde bulunulan uluslararası örgütlerin isteği de kamu yönetiminde saydamlık sağlayacak bir örgütün kurulmasına vesile olmuştur. Kanun'un genel gerekçesinde "Avrupa Birliği'nin konu ile ilgili mevzuatının dikkate alındığı" belirtilmektedir (Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Genel Gerekçesi, 2003). Uluslararası Saydamlık Örgütü Kanun'a göre kamu kurum ve kuruluşlarına etkin, süratli ve etkin biçimde bilgi verme yükümlülüğü getirilmiştir (5. madde). Bilgi Edinme Kanunu ile otoriter ve şeffaflığa kuşku ile bakan yönetim anlayışında yönetilenler lehine değişikler olması beklenmektedir (Şengül, 2005: 233). Bu bakımdan Kanun'un varlığını merkezileşme eğiliminin tersi yönünde bir eğilim olarak görmek mümkündür. Benzer biçimde saydamlık ile ilgili kurulan diğer bir örgüt Kamu Görevlileri Etik Kurulu olmuştur. 2004 yılında 5126 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ile kamu görevlileri için saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük ve hesap verebilirlik gibi etik davranış ilkeleri getirilmiştir (1. madde).

2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetim reformları gerçekleştirilmiştir. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile pergel düzenlemesi getirilmiş ve büyükşehir belediye sınırları genişletilmiştir. Büyükşehir belediyelerine 'mahalli ve müşterek' nitelikteki ihtiyaçların karşılanması için geniş yetkiler tanınmıştır. 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyumlu biçimde belediye tanımı getirilmiştir. Mülki idare amirlerinin belediye meclis kararları üzerindeki yetkisi sınırlandırılmıştır. Kararların tekrar görüşülmek üzere meclise iade edilmesi kaldırılarak sadece kararların uygulanmasına karşı yargı mercilerine götürme yetkisi tanımlanmıştır. Böylece merkezi yönetimin belediye bütçesi ve belediye meclis kararlarının denetlenmesine yönelik yetkisi oldukça sınırlı kalmıştır. Aynı yıl yürürlüğe gire 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yerelleşme yönünde önemli adımlar atılmıştır. İlk kez bir yerel yönetim birimi için 'idari ve mali özerklik' tanımlanmıştır (3. madde). Kanunla il genel meclisinin merkezi yönetim ve yerel yönetimden oluşan yapısı tamamıyla değişmiştir. Valinin il genel meclisinin başkanlığı görevi son buldu; başkanın meclis üyeleri arasından seçilmesi öngörülmüştür (11.madde). Aynı zamanda valinin meclis gündemini belirleme yetkisi de kaldırılmış ve gündemin meclis üyeleri tarafından belirlenmesi maddesine yer verilmiştir (12. madde).

Merkezi yönetimin denetimi hukukilik denetimi ile sınırlandırılırken yerindenlik denetimi kaldırıldı.

Yerel yönetimleri güçlendirme eğilimi mekânsal olarak bölge örgütlenmesine dayanan yeni bir birim ile devam etti: kalkınma ajansları. Bir veya birden fazla ili içine alarak oluşturulan bölge örgütlenmeleri ile Türk yönetim şematiğinde oldukça özgün bir örgütlenme modeli getirilmiştir. Kalkınma ajansları ilk olarak 2001 yılında Avrupa Birliği İlerleme Raporu'nda gündeme gelmiştir. İlk olarak, 2002'de üç düzeyden oluşan kademelenme tanımlanmış, kalkınma ajansları bu kademelerden Düzey 2'yi oluşturan 26 bölge biçimindeki örgütlenmeyi esas almıştır. Nihayetinde örgütlenme 2006 yılında 5446 sayılı Kalkınma Ajansları Kuruluşu, Koordinasyonu, ve Görevleri Hakkında Kanun ile yasalaşmış ve aynı yıl ilk kalkınma ajansları kurulmuştur. Bölge kalkınma ajansları büyük ölçüde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını üstlenmişlerdir (Karasu, 2009: 17). Yerelleşme yönelimi bir yerel yönetim organı olmayan ajanslar eliyle bölge ölçeğinde yapılanmıştır. Kalkınma ajansları sistemi, kalkınma davasının yönetimiyle ve sanayileşme stratejisi ile ilgili bir sistemdir (Güler, 2009: 56). Yatırım teşviki ile bölgesel ekonomik önlemler alınmaktadır. Kalkınma ajansları kuruluş yasasında, ajansların kuruluş amacı 'kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarını örgütlenmenin temel aktörleri olarak belirleyerek, yönetişimci bir yapılanma kurmak' olarak belirlenmiştir (1. madde). Böylelikle geleneksel kamu örgütlenmesi ve yönetim yapılanması yönetişimci bir anlayışla dönüşüme uğramış ve örgütlenmedeki merkezi yönetim anlayışı değişmiştir.

2006 yılında çıkarılan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve 2007 yılında yayınlanan Düzenleyici Etki Analizi Rehberi ile kamu yönetimine ilişkin düzenlemelerin yapılması düzenleyici etki analizine bağlanmıştır. Kamu yönetiminin belirli bir düzenlemeyi yapması için bir uygulama çerçevesi getirilmiştir. Buna göre "problem nedir, problemin tarafları kimlerdir, hedefler nelerdir, alternatif çözüm yolları nelerdir ?" gibi sorularla düzenlemenin çerçevesi belirlenmelidir. Elde edilen analizler sonucunda 'en zayıf' çözümler elenmeli ve çözümlerin çeşitli çevrelere etkileri analiz edilmelidir (www.basbakanlik.gov.tr/genelge_pdf/2007). Bu noktada 'en zayıf' çözümün tespitinde kullanılan uygun ölçüt çözümün sosyal etki gücü değil, fayda- maliyet analizi yapılarak en optimal değere sahip olanı bulmaktır. Kamu yönetiminin düzenleme alanı ekonomik temelli bir ölçütle işletmelere özgü bir yaklaşıma bağlanmıştır. 14 Nisan Kararları'nda da yer bulan ifadeyle yapısal unsurların etkinlik ölçütüne göre oluşturulması söz konusu olmaktadır. Kamu yönetimi düzenleme alanının belirli koşullara göre sınırlandırılması da bir yerelleşme örneği teşkil etmektedir.

4. 2008 KRİZİ

2007 yılında ABD'de baş gösteren ardından küresel ekonomiyi etkisi altına alan bir kriz, kapitalizmin yeni kırılma noktası olmuştur. Ekonomistlere göre bu kriz, '*tarihin ilk küresel ekonomik krizidir'* (Burak, 2009: 88). 2008 Krizi öncesi, ABD'de dağıtılan konut kredileri ile bireyler bir ve daha sonra birden fazla konut sahibi olmak için bankalardan kredi çekmişlerdir. Kredilendirme politikası, kredilerin geri dönmesinde yaşanabilecek risk payını hesaba katmamıştır. Görece düşük gelirli bireyler dahi değişken faizli krediler kullanmışlardır. Ancak FED'in faizleri artırmaya başlaması ile, alınan krediler geri ödemez

hale gelmiştir (Eğilmez, 2009: 66). 2007 Ağustos ayında ABD'yi vuran kriz 2008 yılında tüm ekonomiler üzerinde yıkıcı etki yaratmıştır. Böylelikle tüm dünyayı etkisi altına alan bir kriz süreci başlamıştır.

2008 Krizi finans sektöründe yaşanan ve piyasa başarısızlığına dayalı bir krizdir. Devlet kendine biçilen 'piyasaya katkı' rolünü yerine getirmesine rağmen, piyasa yine de başarısızlığa uğramıştır. Krizin nedeni kamu örgütlenmesi ve yönetsel uygulamalar değil, bizzat piyasa içinde bankacılık sektörünün hatalı konut kredisi uygulama kararlarıdır. Krizin kimliği, *'kapitalizmin finansallaşma sürecinin doğrudan bir ürünü'* olması ile şekillenmiştir (Yeldan, 2001: 17). Bankacılık sektöründeki hatalı uygulamalar ile başlayan kriz finans alanı ile sınırlı kalmamış, reel sektöre geçerek küresel kriz halini almıştır (Yıldırım, 2010: 47).

Krizin yaygınlaşması ile en çok etkilenen ülkeler, gelişmekte olan ülkeler kategorisi olmuştur. Somel'e göre bunun nedeni bu ülkeler açısından sıcak para kaynağı olan gelişmiş ülkelerin krizin yarattığı korku ortamı nedeniyle, gelişmekte olan ülke piyasalarından çekilmeleridir. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerden yapılan ihracatın da durgunlaşması ile işsizlik artmaya başlamıştır. Türkiye ekonomisi de sıcak paranın çekilmesi ve ihracatın azalması nedeniyle krizden etkilenmiştir (Somel, 2009: 82-83). IMF gibi uluslararası kuruluşların tahminleri de Türkiye'nin krizden diğer gelişmekte olan ülkelerden daha fazla etkilendiğini göstermektedir. Bunun nedeni, Türkiye'de oluşan ekonomik daralmanın yalnızca küresel krizden kaynaklanmamasıdır. Burak'a göre 2001 Krizi sonrası doğal olarak başlayan büyüme süreci, 2005 yılından itibaren belirgin bir yavaşlama dönemine girmişti (Burak: 86,88). Ardından küresel kriz ile sıcak paranın kaçması ve ihracat sektörünün etkinliğinin azalması bu yavaşlama döneminin etkilerini derinleştirmiştir.

Küresel kriz yapısı itibariyle, diğer tüm krizlerden ayrılmaktadır. En önemli özelliği, '*paranın hiçbir altın ya da değerli madenin standardına bağlı olmadığı hayali değerlerin hüküm sürdüğü'* bir dönemde yaşanmasından kaynaklanmaktadır (Yeldan,15). İlk kez, soyut piyasalar üzerinden ekonomik yapılanma gerçekleşmiştir. Bu yapılanma ile küresel krizi, 'soyut kriz' olmuştur. Küresel kriz sonucunda 1970'lerin son çeyreğinde başlayan neoliberal dönüşüm hamlesi de çöküntüye uğramıştır. Yaklaşık her on yılda bir düzenleme araçlarını geliştirerek süren neoliberal dönem, yeni kriz dönemine çözümsüz kalmıştır. 1980'lerde devletin ekonomik alanının daraltılması, 1990'larda devletin toplumsal alanının düzenlenmesi ve buna uygun örgütlenme tiplerinin yaratılması, 2000'lerde bir bütün olarak devlet 'sektörü' içindeki yönetim alanına yeni araçlarla kuralsızlaştırma takviyesi ile çözümler üretilmiştir. Ancak 2008 Krizi sonrası neoliberal anlayışın getirebildiği belirgin bir reçete olmamıştır. Yeldan, son krizin paradigmadaki kırılma noktası olacak kadar önemli yapısını şu şekilde özetlemektedir (Yeldan, sunum):

"Küresel kriz, serbest piyasanın dengeli ve istikrarlı bir ekonomi yaratacağını ve her türlü devlet müdahalesinin kaynak israfına yol açacağını savlayan neoliberal iktisat dogmalarının geçersizliğini açıkça ortaya çıkarmıştır. ...Piyasaların kuralsızlaştırılarak üstkurullar aracılığı ile denetlenebileceği savı boşa çıkmıştır"

Neoliberal süreci kırılma noktasına getiren 2008 Krizi ile, kamu yönetiminin hem kuramsal hem de uygulamacı alanına oldukça yaygın biçimde etki eden yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı da eleştirilere uğramıştır.

5. 2008 KRİZİNİN KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ

2008 Krizi ile birlikte, yeni kamu işletmeciliği (YKİ) yaklaşımı kurumları ile birlikte sorgulanmaya başlanmıştır. Bilindiği gibi, YKİ, devletin müdahaleciliği ve kamu sektörünün verimsiz yapısı üzerine çözümler üreterek kapitalist birikim süreçleri önündeki tıkanmayı açma işlevini üstlenmektedir. Ancak, kriz öncesi dönemde, gelişmiş ülkeler ile çevre ülkelerde piyasaya yardımcı bir konuma çekilerek işlev alanları azaltılan ve düzenleyici role bürünen bir kamusal alan görüntüsü vardır. 2008 Krizi sonrası dönemde artan biçimde, YKİ uygulamaları sorgulanmaya başlanmıştır.

Ekonomik yapıda serbestleşme, finans sektörünün ağırlık kazanması, soyut ekonomi ile şekillenen küresel ekonomik süreç yerleşirken, kamu yönetimi alanı da buna uygun olarak biçimlendirilmiştir. 'Her derde deva' YKİ anlatısı, ekonomik yapının tamamlayıcısı olarak 'kesin', 'sabit' ve 'tek' çözüm olarak kabul edilmiştir. Bu yapı bir başarı projesi olarak 2008 yılına kadar devam etmiştir. Ancak 1970'lerden beri geniş çaplı bir krizle karşılaşmayan kapitalizm, 2008 yılında derin tabanlı bir krizle karşılaşınca bu çözüm reçetesi tartışılmaya başlanmıştır. Çözüm reçetesinin tartışılmasında iki çarpıcı nokta vardır. İlki, krizin, çevre ülkelerde değil de, en 'büyük'[†] kapitalist gelişmiş ülke olan ABD'de meydana gelmesi ile merkez ülkelerin 'idealize' yapısı çökme sürecine girmesidir. İkincisi ise, krizin, ABD'nin devlet tabanlı ekonomik yapılanmasından değil, doğrudan finans sektöründen kaynaklanmasıdır. Finans sektörü, serbest piyasa yaklaşımı gereği, devletin müdahale ve yönlendirme alanında değildir. Ekonomik alanda 'kamunun yokluğu'na rağmen kriz gerçekleşmiştir. Üstelik, devlet ve kamu yönetimi algısını tüm dünyaya ihraç eden ABD'de meydana gelmiştir. O halde, 2008 Krizi makroekonomik sonuçlarıyla derinleşen bir kriz olmasına rağmen, piyasa alanını başarısızlığından kaynaklandığı tespitinde bulunmak mümkün görünmektedir.

2008 Krizi piyasa sektöründen devlet sektörüne sıçrayarak derinleştiğinde, kamusal alanda, YKİ ile biçimlenen kamusal mekanizma ve YKİ kurumları etkisiz kalmıştır. Piyasaya yardımcı olarak oluşturulan bankacılık ve diğer piyasa kolları ile ilgili üst kurullar, kamu örgütlerinde hali hazırda yapılandırılmış bulunan toplam kalite yönetimi ve diğer yönetişim birimleri, performans denetimi araçları, vatandaşın müşteriye dönüşümü, kamusal hizmetlerin görülmesinde kamu- özel ortaklığı, ya da özel sektöre devir gibi yapılanmalar krize, kendi alanları içinde çözüm getirememişlerdir.

YKİ yaklaşımının kamu yönetimi için yetersiz olduğu ile ilgili eleştiriler, YKİ'nin ortaya çıktığı ve uygulandığı yıllar boyunca yapılmakta iken, YKİ karşıtı politika kararları 2008 Krizi sonrası gelişmiş merkez ülkeler tarafından alınmaya başlanmıştır. Merkeziyetçi bürokratik yapılara dönüş başlamıştır. 2008 yılında İngiltere'de mali yatırımlar birimi (UK Financial Investments) kurulmuş ardından 2010 yılında en büyük ticari bankaların çoğunluk hisseleri kamunun eline geçmiştir. Benzer biçimde, ABD'de konut kredileri üzerinde federal kontrol mekanizması kurulmuş ve muazzam büyüklükteki yapılar millileştirilmeye başlanmıştır. Böylelikle, '*küresel bir düzenleme rejimi'* merkez ülkelerden başlamak üzere

[†] Burada 'büyük' sıfatı, ABD'nin küresel ekonomik düzendeki hacmi, gayri safi milli hasılası ile kişi başına düşen milli gelirin miktarı, uluslararası piyasalardaki etkinliği ve piyasaları yönlendirme gücü dikkate alınarak kullanılmıştır.

kurulmaya başlanmıştır (Levy, 2010: 238). Kriz ortamının sonuçları, Türkiye açısından da merkezi bir yapı altında küresel-liberal politikaları gerçekleştirme eğilimini doğurmuştur. Yerel unsurlar ve özerk yapılar yerine merkezi devlet yapılanması tercih edilerek krize karşı bir refleks geliştirilmiştir. Aşırı serbestleşmiş, dağınık kamu yönetimi görüntüsünün krizle birlikte dağılmasını önlemek amacıyla, yayılan güç odakları merkeze doğru çekilerek toplu bir hale getirilmektedir.

6. 2008 KRİZİ SONRASI REFORMLARIN NİTELİĞİ

6 Nisan 2011 tarihinde, çıkartılan 6223 sayılı "*Kamu Hizmetlerinin Düzenli Verimli ve Etkin Bir Biçimde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu*" ile yürütme organına kanun hükmünde kararnameler (KHK) çıkarma yetkisi verilmiştir. Kanun isminden anlaşılabileceği üzere, çıkarılacak olan KHK'ların konusu, kamu yönetimi alanının önemli bir kısmının dönüştürülmesiyle sonuçlanacaktır. Hükümet, altı ay süre ile Yetki Kanunu'nda belirtilen konularda KHK çıkarma yetkisine sahip olmuştur. Süreç sonucunda toplam 35 adet KHK çıkartılmıştır. Yetki Kanunu'nda KHK'ların oluşturulma amacının, *'düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik'* bir biçimde kamu hizmetlerinin sunulmasını sağlaması olduğu belirtilmiştir.

KHK'larla yapılan personel düzenlemeleri çerçevesinde yaklaşık 200 bin sözleşmeli personele devlet memurluğu kadrosu verilmiş (632 sayılı KHK), Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu değiştirilmiş (647 sayılı KHK), kamu görevlilerinin mali hakları yeniden yapılandırılmıştır (666 sayılı KHK).

KHK'larla yapılan bakanlık dışındaki kurumsal düzenlemelerle, Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (642 sayılı KHK) kurulmuştur. Ayrıca Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (646 sayılı KHK), Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı (656 sayılı KHK), Türk Su Enstitüsü (658 sayılı KHK), Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (660 sayılı KHK) oluşturulmuştur. Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu yeniden yapılandırılmıştır (664 sayılı KHK).

KHK'larla gerçekleşen önemli değişiklikler bakanlıklara ilişkindir. Yeni beş adet bakanlık kurulmuştur. Bunlar, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (633 sayılı KHK), Avrupa Birliği Bakanlığı (634 sayılı KHK), Ekonomi Bakanlığı (637 sayılı KHK), Gençlik ve Spor Bakanlığı (638 sayılı KHK), Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (640 sayılı KHK) ve Kalkınma Bakanlığı'dır (641 sayılı KHK). Bazı bakanlıklarsa birleştirilerek isim değiştirmiştir. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (635 sayılı KHK), Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı (636 sayılı KHK) ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (651 sayılı KHK) bu biçimde yeniden düzenlenerek oluşturulmuş bakanlıklardır.

KHK'larla bazı bakanlıkların örgütlenme yapılarında değişiklik yapılmıştır. Milli Eğitim (652 sayılı KHK), Adalet (650 sayılı KHK), Sağlık (663 sayılı KHK) ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarında (665 sayılı KHK) bazı yapısal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

659 sayılı KHK ile bakanlıkların taşradaki hukuk birimlerine yetki devri gerçekleştirilmiştir. Buna göre taşra örgütlenmelerinin hukuk birimleri merkeze başvurmadan sulh yoluyla anlaşmazlıkları çözme ve diğer hukuki işlemleri takip etme yetkisine kavuşmuşlardır.

643 sayılı KHK'nın ilk maddesi ile başbakan yardımcılığı yeniden düzenlemiştir. KHK'da tek bir madde olarak yer alan düzenleme, oldukça geniş bir düzenlemeyi içermektedir. Yapılan değişiklikle başbakan yardımcısı, ekonominin yönetimi üzerinde önemli bir söz sahibi olmuştur. Merkez Bankası, Sermaye Piyasası Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu gibi ekonominin önemli kurumsal yapılarından sorumlu hale gelmiştir. Başbakan yardımcılığı mekanizmasının güçlendirilmesi ile devlet bakanlığı uygulaması kaldırıldı. *Başbakan yardımcılığı kendi içinde sınıflandırılarak* Bakanlar Kurulu'nda etkin bir güç haline getirilmiştir. Devlet bakanları mekanizmasının kaldırılması ile yerine başbakan yardımcılığı mekanizması geçmiş, böylelikle Bakanlar Kurulu'nun siyasi yapılanması üzerinde bir değişiklik oluşmamıştır (Dik, 2013: 123). 643 sayılı KHK ile Türk yönetim sistemine yeni bir unvan tipi getirilmiştir: bakan yardımcılığı. KHK'nın 3. Maddesinde bakan yardımcılığının; bakana bağlı, bakana karşı sorumlu, görev süresi hükümetin görev süresiyle sınırlı bir unvan olduğu hükmü yer almaktadır. Görev süresinin hükümete bağlı olması nedeniyle, bakan yardımcılığı siyasi müsteşarlık kurumuna benzemektedir. Türk yönetim yapısı için oldukça farklı olan bu yapılanma devletin hiyerarşik düzeni üzerinde de kimi belirsizliklere yol açmıştır. 3046 sayılı kanundaki düzenleme ile doğrudan bakana karşı sorumlu olan bakan yardımcısı, bu konumuyla müsteşarın üzerinde görünmektedir. Bakanlık teşkilatının em yüksek amiri (bakan) ile bakanlığının en yüksek hiyerarşik amiri (müsteşar) arasında bakan yardımcılığı kurumu yaratılarak siyasi bir hiyerarşik amirlik sistemi yaratılmıştır.

Görüldüğü gibi KHK reformlarının önemli bir bölümü merkezi örgütlenme ve bakanlık örgütlenmelerindeki değişikliklere ilişkindir. 35 KHK'dan 25 tanesi, bakanlıklarla ilgili düzenlemeler getirmiştir. Özuğurlu'ya göre bu durum, *'devlet örgütlenmesinin yeniden biçimlendirildiği bir sistem'e* işaret etmektedir (Özuğurlu, 2013: 12). Yeni bakanlık örgütlenmesi ile, merkez ve taşra arasındaki ilişkilerden ziyade, merkez ve ulus üstü merkezler arasında bir ilişki yapılandırılmaya çalışılmıştır. Bilindiği gibi bakanlık örgütlenmeleri, belirli hizmet alanlarına yönelik olarak oluşturulmuş, en üst düzey icracı yapılardır. Bir hizmet alanı olmayan, Avrupa Birliği Bakanlığı'nın kurulması ile bir politika yönelimini ortaya konulmaktadır. Bu politika yönelimi, AB kriter ve kararlarının Türkiye'de uygulanmasına yönelik politika kararları üreten bir bakanlık ile sağlanmaktadır. Yönetim örgütlenmesinde ilk kez bir hizmet alanına bağlı olmaksızın politika kararlarını üreten ve izleyen bir bakanlık oluşturulmuştur. Bakanlık, ulus üstü örgütlenme ile merkezi yapı arasında ilişkiyi kurmakla görevlidir. Bu açıdan, hizmet alanı bakımından merkezin taşra ve diğer örgütlenmelerle bağ kurma işlevini gören klasik bakanlık örgütlenmesi yerine, ilk kez ulus üstü yapı ile ulusal yapı arasında bağ kuran bir yapı getirilmiştir.

KHK reformları ile oluşturulan diğer politika üretici bakanlık Kalkınma Bakanlığı olmuştur. 641 sayılı KHK ile kurulan Kalkınma Bakanlığı'nın temel görevi "*iktisadi, sosyal, kültürel politika ve hedeflerin belirlenmesinde hükümete müşavirlik yapmak"* biçiminde belirlenmiştir. Bir hizmet alanı bulunmamasına rağmen siyasi yürütme organına politika

üretme konusunda yardımcı olmak üzere bir yürütme organı olan bakanlık oluşturulmuştur. Bu temel görevi yerine getirmek üzere hali hazırda yapılanmış bulunan Devlet Planlama Teşkilatı bu bakanlığın kurulması ile kaldırılmıştır. İdari reform döneminin planlamacılık üzerinden kurduğu kalkınma anlayışının kurumsal görünümü olan DPT de böylelikle lağvedilmiştir. 1980 sonrası dönemde etkisini yitirmiş, adeta atıl bir kuruma dönüşmüş olan DPT yerine, yeni kalkınma anlayışına uygun bir örgütlenme oluşturulmuştur. Kalkınma Bakanlığı, düzenleyici reform döneminde oluşturulan kalkınma ajansları için bir şemsiye bakanlık olmuş, böylelikle ajanslar bakanlığın bir nevi taşra örgütleri haline gelmişlerdir (Övgün, 2011: 265). Avrupa Birliği Bakanlığı ile birlikte, bir hizmete bağlı olmayan politika yapıcı işlev üstlenen diğer bakanlık Kalkınma Bakanlığı olmuştur.

2011 yılında gündeme gelen Devlet Sırları Kanun Tasarısı ile 2003 yılında çıkarılan Bilgi Edinme Kanunu'nun tersi yönde düzenlemeler gündeme gelmiştir. Tasarıya göre 'devlet sırrı' olarak belirlenmiş konuların süresiz olarak yargıya gitmesinin yolu kapatılmaktadır. Devlet sırrı ifadesinin muğlak ve geniş biçimi ile yürütme organına mutlak bir yetki verilmektedir. Ancak ilgili tasarı kanunlaşmamıştır. 2012 yılında yapılan ancak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen yasal bir düzenlemeyle Sayıştay'ın idare üzerindeki denetim yetkisi önemli ölçüde sınırlandırılmaktaydı. Düzenleme ile Sayıştay'ın idarenin 'mali nitelikteki tüm hesap ve işlerini' eskisi gibi denetlemekle birlikte **'**bunun dışında kalan diğer işlem ve faaliyetlerini' denetleme yetkisi alınmaktadır. Ayrıca Sayıştay'ın kamunun yaptığı işlerin **'**etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren raporlar' yazması da kaldırılmaktaydı. Kanunda 'kamu idareleri tarafından yapılan düzenleme ve verilen görüşlere aykırı denetim raporu düzenlenemeyeceği' yönünde bir hüküm de bulunmaktaydı. Bu düzenleme 2008 Krizi sonrasında denetim alanına ilişkin merkezileşmeyi ortaya koyan bir düzenlemedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Başbakanlık'a bağlı yapısının örgütün amaçlarıyla çelişkili görünüm sergilemesi ve 2012 yılında 6328 sayılı Kanun ile oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun özerkliği ve işlerliği üzerindeki tartışmalar da merkezileşme algısını güçlendirmektedir.

2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile on dört ilde daha büyükşehir belediyesi kurulmuş ve yeni yirmi yedi ilçe oluşturulmuştur. Kanun'un getirdiği düzenleme ile tüm büyükşehirlerde il sınırı ile belediye sınırı eşitlenmiştir. Büyükşehir belediyesinin sınırları ile il mülki idare sınırlarının birbirleriyle örtüşmesinden sonra il özel idaresine ihtiyaç duyulmayacağı düşüncesi sonucunda il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilmesi öngörülmüştür. Büyükşehir belediyesine sahip otuz ilde il özel idarelerine ihtiyaç duyulmaması veya duyulmayacağı inancı ile il özel idarelerinin yokluğunun yaratmış olduğu boşluğu doldurması amacıyla Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) oluşturulmuştur.

2014 yılında çıkarılan 6524 sayılı Kanun ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun yapısı değiştirilmiş ve bakanların yetkileri artırılmıştır. 6532 sayılı Kanun'la ise MİT Kanunu'nda değişiklik yapılmış ve Cumhuriyet savcılarının soruşturma yetkisi MİT Başkanının 'göreve ilişkin' ibaresiyle belirlediği alanlarda sınırlandırılmıştır.

SONUÇ

2001 Krizi siyasi istikrarsızlık, kamu borç yükü, yolsuzluk gibi gerekçelerle 'devlet başarısızlığı' olarak ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda bulunan reçetede kamu örgütlenmesinin ekonomi üzerinde oluşturduğu yükün ve direncin azaltılması kamu yönetimi reformlarının ardındaki genel anlayışı olmuştur. Bu anlayışa uygun olarak seçilen düzenleme biçimi yerelleşmedir. Bu dönemde yerelleşme reformları, kamu örgütlenmelerini yeniden düzenlemeye ilişkin, IMF borç yönetimini kapsayan düzenleyici devlet algısını yansıtmaktadır. Kamu yönetimi sadece düzenleyici rolleriyle var olan, merkezi örgütlenmenin ekonomik yükünün ve baskısının azaltıldığı bir yapıya dönüştürülmektedir. Merkezden uzaklaşan yetki, görev ve örgütlenmeler ile geniş anlamda bir yerelleşme olgusu gündeme gelmiştir. Yerel yönetimi güçlendirici reformlar, merkezi nitelikteki kalkınma plancılığından stratejik planlamaya geçiş ve analitik bütçe gibi uygulamalarla merkezileşmenin tersi yönde esnek biçimde örgütlenmiş bir kamu yönetimi görüntüsü ortaya çıkmıştır. Borç ilişkisine girilen IMF ve DB gibi örgütler, adaylık süreci işletilen AB örgütü ile kurulan ilişki oluşan yeni görüntüyü desteklemiştir. Reformların hızı ve sayısı ve ardışık olarak birbirlerini desteklemeleri krizin sonucunda başta borç yönetimine ilişkin niyet mektuplarıyla geliştirilen ardından ilerleme raporlarıyla derinleştirilen uluslararası örgütlerin etkisini ortaya koymaktadır.

2008 Krizi devletin düzenleyici rolde serbest piyasa koşullarını desteklediği bir düzlemde piyasanın tam içinden, bankacılık sektöründen kaynaklanmıştır. 'Piyasa başarısızlığı'ndan kaynaklanan krizin etkilerinin aşılması için kamu tekrar çağırılmış ve küresel çapta ülkelerde merkezileşme eğilimi baş göstermiştir. Küresel düzeyde düzenleyici devlet algısının çökmesi ile merkezden çözülen ve yerele aktarılan yetki alanının tekrar merkeze iadesi sürecine girilmiştir. Bürokrasi ve siyaset eksenlerinden siyaset yönü daha ağır basan yeni bir tür merkezileşme süreci yaşanmaktadır. Aynı zamanda yerel birimlerin kendi arasında da en küçük ölçekten en büyük ölçeğe yetki kayması yaşanmaktadır. Bunun en somut örneği 2001 sonrası reform döneminde güçlendirilen il özel idarelerinin büyükşehirlerde kaldırılarak yetkilerinin büyükşehir belediyelerine devredilmesi olmuştur. Yerelleşmeden merkezileşmeye kayma eğilimini tespit edebildiğimiz diğer bir örnek dış denetim alanında gerçekleşmiştir. 2001 Krizi sonrası artırılan Sayıştay yetkilerinin 2012 yılında oldukça azaltılmak istenmesi ve idare üzerindeki denetlenme baskısının kaldırılmaya çalışılması çarpıcı bir örnektir. Benzer biçimde 2003 tarihli Bilgi Edinme Kanunu'na aykırı bir düzenleme olarak 2008 ve 2011 yıllarında Devlet Sırları Kanun Tasarısı gündeme gelmiştir. Türkiye'de yaşanan merkezileşme eğilimi 2008 Krizi'nin küresel sonuçlarıyla ilgili olmakla birlikte, güncel siyaset konuları ve iç dinamiklerle de bu eğilim desteklenmiştir. Küresel çaptaki bu kriz ile merkezileşme reformları arasında sorunsuz ve doğrudan bir neden sonuç ilişkisi kurmak mümkün olmasa da karşılıklı bir bağlama sahiptirler. 2008 Krizi ve sonuçları merkezileşme eğilimini yoğun biçimde desteklemiştir.

KAYNAKÇA

Balaban, Osman (2004), "Krizden Kaçış Krize Kaçış Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 4 Ekim 2004 s.5-18.

Burak, Önay (2009), " Küresel Kriz ve Türkiye'nin Krizi", (iç.) Kriz Nedenler Sonuçlar Çıkış Yolları Dosyası , TESİŞ ,s.86-93.

Can, Mustafa (2010), "Ülkemizde Yaşanan Ekonomik Krizler Üzerine Düşünceler", http://www.mevzuatdergisi.com/2010/09a/02.htm (8.8.2015)

Dik, Esra (2013), "643 sayılı KHK İle Düzenlenen Bakan Yardımcılığı ve Hiyerarşik Örgütlenme İçindeki Konumu", Ankara Üni, SBF Dergisi, cilt 68-4, 2013, s.121-145.

Güler, Birgül Ayman (2009), "Kalkınma Davasının Terk edilmesi: AB, Bölge Eşraf Severlik", Memleket Siyaset Yönetim Dergisi, Cilt: 4, Sayı:11, s.44-67.

http://arsiv.ntv.com.tr/news/188080.asp , 16.11.2002 tarihli AKP Acil Eylem Planı'nın Tam Metni' isimli haber (2.9.2015).

http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/05/20110503-1.htm, (2.9.2015).

http://www.tusiad.org.tr/bilgi-merkezi/raporlar (2.9.2015).

https://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bilgi_edinme_komisyon_raporu.pdf (4.9.2015).

Karahanoğulları, Onur (2004), "Kamu Reformu Tartışmalarına Metodolojik Bir Bakış", Hukuk ve Adalet Dergisi, Sayı: 2 , s.1-16.

Karasu, Koray (2009), "Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları", Memleket Siyaset Yönetim Dergisi, Cilt: 4, Sayı:11, s.1-43.

Karluk, Rıdvan (2009), Türkiye Ekonomisi, Beta Yayınları, İstanbul, 12. Baskı.

Keskin, Nuray Ertürk (2009), "Mülki İdare Sistemi: Genel Yönetimden Esnek Yönetime" Barış Övgün (ed.) Kamu Yönetimi Yapı İşleyiş Reform,Ankara Üni. SBF Yayın No.598, KAYAUM Yay. No.5, Ankara, s117-128.

Levy, Roger (2010) "New Public Management: End of Era?", Public Policy and Administration, Sayı: 25., s.234-240.

Övgün, Barış (2011), "Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı", Ankara Üni. SBF Dergisi cilt 60-3, 2011, s.263-281.

Özuğurlu, Sonay Bayramoğlu (2013), "Bakanlık Sistemi", Levent Demirelli (ed.), Kanun Hükmünde Kararnameler İle Yönetim Çalıştayı, Ankara Üniversitesi Yayınları no.366, 2013, Ankara.

Somel, Cem (2009) "İktisadi Buhran ve Sermaye Birikimi", (iç.) Kriz Nedenler Sonuçlar Çıkış Yolları Dosyası, TESİŞ s.79-83.

Şengül, Ramazan (2005), "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini 'Camdan Eve" Dönüştürür mü?", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi sayı: 60-3, 215-234.

Yeldan, Erinç (2001), Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, İletişim Yayıncılık, İstanbul.

Yeldan, Erinç (2009) , "Kriz İdaresindeki Yanlışlar", (iç.) Kriz Nedenler Sonuçlar Çıkış Yolları Dosyası, TESİŞ s.84-85.

Yeldan, Erinç, "Küresel Kriz Nedenleri ve Türkiye'ye Olası Yansımaları", ders sunuşu, http://kurumsal.library.atilim.edu.tr/pdfs/090422_ErincYeldanSunum.pdf (14.9.2015).

Yıldırım, Süreyya (2010) ,"2008 Yılı Küresel Ekonomi Krizinin Dünya ve Türkiye Ekonomisine Etkileri", KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Cilt: 12-18, s.47-55.

YERELDEN EVRENSELE FARKLI BİR KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI: JAPON KAMU YÖNETİMİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Hamit UÇMAN
Devlet Personel Uzmanı/T.C.Devlet Personel Başkanlığı/e-posta:hucman@dpb.gov.tr

Özet
Japonya, yaklaşık beş trilyon dolar ekonomik hacmi ile dünyanın yirmi büyük ekonomisinden birisidir. Bu önemli başarı, özellikle Japonya için ağır sonuçları olan 2. Dünya Savaşı'ndan sonra gerçekleştirilmiştir. Bir anlamda Japonya'nın bugünkü ekonomik göstergelere ulaşması son yetmiş yılda gerçekleşmiştir. Başta teknoloji olmak üzere telekomünikasyon, ulaşım, enerji ve inşaat alanlarında dünyanın önde gelen firmalarına sahip olan Japon Ekonomisi, aynı zamanda milli gelir içinde Ar- Ge harcamalarına önemli ölçüde pay ayıran bir ekonomidir. Bu ekonomik sistemin, verimlilik konusunda önemli farklılıkları bulunmaktadır. Söz konusu ekonomik ve idari sistemin verimli bir şekilde işlemesinde en önemli etkenlerden birisi; geleneksel yapı içerisinde oluşturulan ve daha sonra evrensel gelişmelerle eklemlenen iki önemli kurum: **Japonya Ulusal Personel Otoritesi** ve **Japonya Verimlilik Ajansı**'dır.
Kamu ve özel sektör ayrımı olmaksızın ülke çapında verimliliğin arttırılmasını sağlamak amacını taşıyan Japonya Verimlilik Ajansı, 1955 yılında kurulmuştur. Japon Ekonomi Bakanlığı'na bağlı özel statüde bir vakıf olarak hizmet veren Ajans'ın kuruluşunda; akademisyen, sendikacı, özel sektör temsilcisi gibi her alandan kişiler bulunmaktadır**.** Ajans, 100 Milyon Doların üstünde bir parasal büyüklüğe sahiptir. Bu büyüklükteki bütçenin yaklaşık %93'ü, danışmanlık karşılığında elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Ajans bu farklı yapısı ve gerçekleştirdiği hizmetler ile Türkiye'deki sistemin revizyonu açısından da önemli bir örnek teşkil etmektedir.
Japon Ulusal Personel Otoritesi ise Meclis ile Bakanlar Kurulu arasında kalan siyasi etkilerden uzak bir kamu kurumudur. Japonya'da memurdan sorumlu merkezi olarak teşkilatlanmış bir yapısı vardır. İşe giriş aşamasında merkezi sınavların gerçekleştirilmesinden kamu hizmetinin yürütülmesi esnasındaki birçok düzenlemeye kadar Otorite'nin birçok görevi bulunmaktadır.
Bu çalışma, 28/11/2014 – 12/12/2014 tarihleri arasında gerçekleştirilen Japonya Ziyareti kapsamında Japon Kamu Yönetimi üzerine yapılan gözlemlerin ve değerlendirmelerin okuyucular ile paylaşılmasını hedeflemektedir. Ziyaret kapsamında Japonya Verimlilik Ajansı ve Japonya Ulusal Personel Otoritesi başta olmak üzere özel ve kamu sektöründen kuruluşlarla kapsamlı görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Çalışmada, Japonya'ya ilişkin verilecek bilgilerin ardından yapılan inceleme ve görüşmelerden hareketle Japon – Türk Kamu Yönetiminin bir karşılaştırması yapılacak ve elde edilen birtakım sonuçlar değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Japonya Verimlilik Ajansı, Japonya Ulusal Personel Otoritesi, Japon Kamu Yönetimi, Japon İdari ve Ekonomik Sistemi, Kamu Görevlisi

Abstract
Japan is regarded as being one of the twenty largest economies all over the world with its about five trillion dollars economic capacity. This significant achievement was performed just after the World War II which had serious results especially for Japan. In a sense, reaching today's economic level in Japan was carried out in the last seventy years. In the meanwhile, Japan's economy, having outstanding companies in the fields of especially technology, telecommunication, transportation, energy and construction in the world, allocates an important fund for research and development expenditures within the national income. This economic system has some major differences about productivity. One of the essential factors in operating the economic and administration system productively is Japan National Personnel Authority and Japan Productivity Center which have been founded within a traditional structure and then revised by international developments.
Japan Productivity Center, having the main aim of increasing the productivity across the country and making no discrimination between public and private sectors, was founded in 1955. This Center, serving as a foundation with a special statue related to Japan Ministry of Economy, employs different people from different fields such as academicians, trade unionists and private sector representatives. It also has a large fund about more than 100 million dollars. Nearly %93 of this budget consists of incomes gained from counseling services. This Center, having such a different structure and providing such a service, can be regarded as a good sample in terms of revising the system in Turkey.
On the other hand, Japan National Personnel Authority is a public institution that takes part between the Parliament and Council of Ministers and stays out of the political effects. It has an organized structure responsible for civil servants in Japan. It has many different missions from the central exams applied at the stage of employment process to the many regulations during the performing public services.
This study aims to share the observations and assessments over Japan Public Administration during the visit to Japan between 28/11/2014 and 12/12/2014. Within the context of this visit, meetings with different institutions from public and private sectors apart from Japan National Personnel Authority and Japan Productivity Center were organized. In this study, after giving some information about Japan, differences between Turkish and Japan Public

Administration will be presented upon researches, meetings and interviews made by the committee and the results acquired will be evaluated.

Keywords: Japan Productivity Center, Japan National Personnel Authority, Japan Public Administration, Japan Administration and Economic System, Public Servant

GİRİŞ

Ülkemizde modernleşmenin yönünün batıya doğru yol alması ile doğunun önemli ülkeleri genellikle ikinci planda kalmıştır. Özellikle Japonya olmak üzere Güney Kore, Çin ve Malezya gibi ülkelere başta akademik yazın olmak üzere Türk Kamu Yönetimi'nde gereken önem verilmemiştir. Bu ülkelerin yönetim yapısı, teşkilatlanması, personel politikaları, ekonomik sistemi, eğitim politikaları gibi temel kamu yönetimi alanlarına ilişkin yeterli çalışmaların hem akademik dünyada hem de kamu yönetiminde var olduğunu söylemek mümkün değildir. Doğu ve batı şeklinde dünya coğrafyasını bölgelere ayırdığımızda doğuda bu konuda ilk akla gelen ülke Japonya'dır. Dünya ekonomisinin en önemli aktörlerinden birisi olan Japonya, yalnız ekonomik büyüklüğü ile değil farklı yönetim anlayışı ile de önemli ülkelerden birisidir.

Japonya hem özel sektörü hem de kamu sektörü ile dünyaya farklı örnekler sunan bir ülkedir. Dünyadaki genel kamu yönetimi alanında yer verilen yaklaşımlardan farklı bir yönetim anlayışı ülkede uygulanmakta ve akademik yazına farklı teorik katkılar sunulmaktadır. Örneğin batıdaki bireyselliğin ön planda olduğu çalışma anlayışı doğuda ki özellikle Japonya'da takım çalışmasına bırakmıştır. Yönetim felsefesinin temelindeki bu farklılık personel alımından teşkilatlanmaya kadar her aşamayı etkilemektedir. Japonya'nın bir diğer önemli farklılığı da küreselleşmenin etkilerinin geleneksel öğelerle birlikte yaşanmasıdır. Yalnız özel alanda değil kamusal alanda da küreselleşmenin etkilerinin yanında geleneksel Japon kültürüne ait öğeleri sıklıkla görmek mümkündür.

Çalışmamızda "Kamu Yönetiminde Personel Verimliliği Projesi" kapsamında gerçekleştirilen Japonya çalışma ziyaretinde elde edilen izlenimler literatürdeki Japonya bilgileri ile ifade edilmeye çalışılacaktır. İlgili proje, 14/01/2014 tarihli ve 28882 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile 2014 yılı Yatırım Programı kapsamına alınmıştır. Bu proje kapsamında 28/11/2014-12/12/2014 tarihleri arasında Japonya'ya çalışma ziyaretinde bulunulmuştur. Bu ziyarette özellikle Japonya Ulusal Personel Otoritesi ile Japonya Verimlilik Ajansı'nda yerinde incelemelerde bulunulmuştur. İlgili temaslarda personel yapısı, örgütlenme, hizmetlerin sunumu gibi konu başlıklarında bilgiler alınmıştır.

1. JAPONYA'YA İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

Japonlar ülkelerini Nippon veya Nihon diye adlandırırlar. Bu sözler, "Doğan Güneşin Toprağı" diye kabaca çevrilen Çin harfleri "ri-ben" den türemişlerdir. Çinceden türemiş olan bu terimin farklı bir çeşidi Batı'da da kullanılmaya başlandı. 13. yüzyılda Çin'de Moğol hükümdarlarının yönetiminde hizmet eden Marco Polo, bu ismin, Venediklilerin hiçbir zaman ziyaret etmedikleri denizaşırı bir ülke için kullanıldığını duydu. Ardından Avrupa'daki anılarının bir çevirisinde bir yazıcı, bu çeviriyi Şipango veya Zipango'ya benzetti. Zamanla bu isimlendirmeler "Japonya" olarak Latinceye girdi. Çinlilerden başlayarak, hem Japonlar hem de Batılılar bu ülke için kendi ilgili terminolojilerini benimsediler (Meyer, 2014, s. 11).

Japon tarihi altı siyasi döneme bölünebilir. Bu dönemler adlarını, siyasi güce sahip coğrafi merkezlerden veya imparatorluk adına karar alma sürecini dolaylı olarak kullanan ailelerden alır. Başlangıçta ilk yerli kültür, tarih öncesi dönemlerden MS yaklaşık 400 yılına kadar oluşturuldu. Daha sonra, yaklaşık üç yüzyıl boyunca, özellikle Çin olmak üzere kıtasal tesirler, gönüllü olarak arayışta olan ve seçici olarak onları kabul eden eski Japonya'ya sızdı. Üçüncüsü, 700'den 1200 yılına kadar, yerli ve yabancı fikirlerle kuruluşlar birleşti. Bu durum önce Nara'da ve sonra da günümüzde Kyoto olarak bilinen bölgede merkezi başkentler oluşturarak tarihin ilk siyasi dönemini yarattı. Dördüncüsü, Japonya 1200'den 1600 yılına kadar süren dört yüzyılda, askeri feodalizm diye adlandırılan ve militan grupların, siyasi ayrılıkların, iç savaşların ortaya çıkmasıyla tanınan bir dönem yaşadı. Beşincisi, 17. yüzyılın bitiminde Japonya peş peşe üç başarılı askeri liderin çabasıyla, Tokugawa askeri diktatörünün yönetiminde iki buçuk asır boyunca tekrar birleştirildi. Son olarak, 1850'lerin ortalarında Japonya, Perry'nin, diğer adamların ve Batı dünyasından güçlerin gelişiyle modern döneme girdi. "Doğu ile Batı arasındaki Japonya" klişesi bazen Japonya'nın modern asrını tanımlamak için kullanılır (Meyer, 2014, s. 11).

Japonya ekonomisi, 18. yüzyılda başlayan batılılaşma hareketleri çerçevesinde yeniden yapılanan ve İkinci Dünya Savaşı'nın ardından yıllık yaklaşık %8'lik bir sabit büyüme ivmesi kazanan bir niteliktedir. İkinci Dünya Savaşının hemen ardından atılan ekonomik hamle bugün Japonya'yı ekonomik açıdan dünyanın 2. büyük ekonomisi haline getirmiştir.

1972 ve 1973 yıllarında yaşanan ekonomik yavaşlamaya rağmen 1980'ler tam anlamıyla Japonya dönemi olmuştur. Yer altı ve yer üstü kaynakları açısından dışarıya bağlı olmakla birlikte ihracatı ithalatından fazla olan nadir ülkelerdendir. Bunun en önemli nedenleri özel ve yabancı sektör yatırımları, yüksek tasarruf eğilimi, düşük savunma harcamaları, yaygın ve yüksek tasarruf eğilimi, düşük savunma harcamaları, yüksek eğitim standartlarının yakalanmış olmasıdır. Japonya'ya ilişkin genel bilgileri temel olarak aşağıdaki başlıklar altında sıralayabiliriz.

1. 1. Nüfus ve Demografik Özellikler

2014 yılı verilerine göre ülkenin nüfusu 128 milyonun üstündedir (www.cia.gov). Ülke nüfusunun neredeyse tamamı Japonlardan oluşmaktadır. Japonların ardından gelen diğer uluslar ise oldukça az sayıda bulunan Çinliler ve Korelilerdir. Ülkenin en büyük kentsel yerleşim merkezi; aynı zamanda başkenti olan Tokyo'dur. Başkentten sonra en çok nüfuslu kentler; Yokohoma, Osaka, Nagoya, Sapporo, Kobe ve Kyoto'dur.

Nüfusun dinsel yapısına bakıldığında ise, oldukça zengin bir kültürel dağılım görülmektedir. Ülkenin nüfusunun %83,9'u Şintoizm, %71,9'u Budizm'e inandığını söylemektedir. Japon nüfusunun neredeyse tamamı geleneksel dinlere halen bağlıdırlar. Ayrıca yüzde oranlarından da anlaşılacağı üzere Şintoizm'e inananların tamamının aynı zamanda Budizm'e inandığını söylemek mümkündür. Hıristiyan nüfusu ise %2'dir (www.cia.gov). Japonların dinsel olarak sahip oldukları geleneksel bakış açısı hayatın her alanına etki etmektedir. Günlük hayatta geleneksel kıyafetlerden geleneksel araç ve gereçlerin kullanıldığını görmek mümkündür. Bu durum kamu kurum ve kuruluşlarının fiziki şartlarına da yansımıştır. Birçok kamu kurumunda, kullanılan eşyalar; eski veya eskiye yakın eşyalardır.

1. 2. Ekonomi

Japonya, İkinci Dünya Savaşı'na aktif olarak katılmış ve insanlık tarihinin gördüğü en ağır saldırılardan birisi olan atom bombasına maruz kalmıştır. Ülke bu saldırıdan sonra Amerika Birleşik Devletleri işgaline uğramıştır. İşgalden sonraki Japonya, dikkat çeken ekonomik gelişmesi nedeniyle "Mucize Ekonomi" adını almıştır. Savaş sonrasında Japonya, ABD ile birlikte etkileyici göstergelerle küresel ekonominin % 40'ını karşılıklı olarak paylaşmak üzere savaş enkazından çıktı. On yıllık dönemler sonunda gelişme ile ilgili karışık kayıtlar şöyleydi: 1960'ların "altın" dönemi; 1970'lerde %5, 1980'lerde %4; "Kayıp On Yıllık Dönem" durgunluğunda %1.7; 2008-2009 yıllarında ekonominin eridiği dönemde tekrar %1.7'ye dönüş (Meyer, 2014, s. 257).

1950 ile 1955 yılları arasında %9'dan fazla bir ekonomik gelişme kaydedilmiştir. İşgal sırasında doğrudan yoğun Amerikan yardımı programları ülkeye 2 trilyon dolardan fazla bir gelir sağladı. Ardından Kore Savaşı sırasında (1950-1953) Amerikan askeri arzı bu miktarın 2 katıydı ve bunlar yeni endüstri fabrikalarının inşasını geliştirirken, makinelerin yenilenmesini sağladı. Daha sonra, 1955 ile 1960 yılları arasında senelik %12'lik bir gelişme hızıyla kendi kendine ortaya çıkan bolluktan yararlanarak bir *"Jimnu yükselişi"* yaşandı. Ekonomik seviyeler savaş öncesindekileri aşıyordu; başta tekstil olmak üzere, hem ağır hem hafif sanayiler yüksek karlar getirdi. Yeni ortaya çıkan refah hem şehirde hem de ülkede ev aletlerinin, elektrikli eşyalarının ve modern hayatın diğer maddi avantajlarının satışlarını artıran bir tüketici devrimiyle sonuçlandı (Meyer, 2014, s. 257).

1960-1965 yılları arasındaki başka bir beş yıllık dönemde, ekonomi soğudu, ancak 1965-1970 yılları arasında başka bir beş yıllık patlama daha yaşandı. 1970'ler ve 1980'lerde, ülke, ekonomik refahı, daha düşük bir gelişme hızıyla yaşadı. Hükümet, bürokrasi ve bankaların özellikle Japonya Merkez Bankası'nın oluşturduğu *"demir üçgen"* ile büyük işletmeler yoğun ekonomik plan ve gelişme programına yakından bağlıydılar. Üç sektörün personeli arasındaki bağlar, ortak saygın okullara giderek ve sosyal faaliyetlere katılarak gelişti. Tüketicinin tasarrufu %20'ye ulaştı, ama harcamalar yatay bir seyir aldı. Özellikle elektronik alanda bilgi teknolojisi büyük bir hızla arttı. Japon arabaları dünya pazarına akın etti (Meyer, 2014, s. 258).

1972-1973 yıllarında yaşanan ekonomik yavaşlamaya rağmen 1980'ler tam anlamıyla Japon dönemi olmuştur. Yeraltı ve üstü kaynakları açısından dışa bağlı olmasına karşın Japonya halen ihracatın ithalatından daha fazla olduğu nadir ülkelerden birisidir. Bunun en önemli nedenleri savaş sonrası demokratikleşme çabalarına önem verilmesi, özel ve yabancı sektör yatırımları, yüksek tasarruf eğilimi, düşük savunma harcamaları, yaygın ve yüksek eğitim standartlarının yakalanmış olmasıdır (www.japaneselifestyle.com).

1.3. Siyasal ve Yönetsel Yapı

Japonya, Devlet sistemiyle de dünyanın en ilginç ve incelenmeye değer ülke olma özelliğini göstermektedir. Japonya'nın bugün siyasal yapılanmasının alt yapısı, aslında yüzlerce yıllık yönetim geleneklerine dayanmaktadır. Çok sağlam bir yönetim kültürü geliştiren Japonlar günümüzde bu sağlam geleneklerin devamını koruyabilmiş nadir ülkelerden biridir (Parlak & Caner, 2013, s. 186).

Japon Devlet yapısı 15. yüzyıldan beri monarşi sistemi etrafında yapılandırılmıştır. İkinci Dünya Savaşına kadar oldukça güçlü olan ve belirleyici bir niteliği bulunan Japon monarşi sistemi, 1947 yılında ABD güdümünde hazırlanan anayasal düzenlemeyle yetkileri sınırlandırılmış, egemenliğin kullanılma hakları ulusa devredilmiş anayasal, parlamenter demokrasiye bırakmıştır. Nitekim Anayasaya göre Japon Devleti evrensel barış, özgürlük, adalet, eşitlik ve siyasal çoğulculuk ve katılımcılık çerçevesinde şekillenmiştir [1]. Yine Anayasa'ya göre Devlet, varlığını ve bağımsızlığını Japon ulusuna ve Japonya ülkesinin bölünmez bütünlüğü ilkesinden almaktadır. Japon anne ve babadan doğan, Japonya topraklarında yaşayan herkes Japon olarak değerlendirilmektedir. Bütün Japonya vatandaşları yasalar önünde dil, din ve ırk gözetmeksizin eşit haklara sahiptir. Ulusal marşı toplumun birliğini ve imparatorun egemenliğini simgeleyen, 19. yüzyılda yapılan ve bu özelliğiyle dünyanın en eski marşı olarak kabul edilen "Kimi Ga Yo"dur (www.david.national-anthems.net).

Japonya Anayasası, İkinci Dünya Savaşı'nın hemen ertesinde ABD tarafından parlamentoya 3 Kasım 1946 yılında hazırlatılarak, 3 Mayıs 1947 yılında yürürlüğe konulmuştur. Oldukça yalın bir dille yazılan anayasa, Devletin temel organları, vatandaş hakları gibi ana konuları ele almıştır. Anayasa metni giriş bölümünden sonra parlamento, yargı, yürütme, ekonomi gibi alanlara ilişkin düzenlemeleri içeren on bir bölümden oluşmaktadır (Parlak & Caner, 2013, s. 187).

Japon yönetim sistemi içinde yasama yetkisi yalnızca Parlamentoya yani Diet'e bırakılmıştır. Bu bakımdan Parlamento yasama yetkisine sahip en büyük ve tek organdır. Parlamento, *Halk Meclisi* ve *Senato* olmak üzere ikili bir yapıya sahiptir. Halk Meclisi çıkarılan seçim yasası çerçevesinde belirlenen üyelerden meydana gelir (www.shungiin.go.jp)[2].

Japon parlamento sistemi içerisinde Halk Meclisi, belirleyici bir durumdadır. Yasaların teklifi, ilgili komisyonlarda görüşülmesi ve kabul edilmesi söz konusu meclis tarafından yerine getirilmektedir. Japon parlamentosunun ikinci kanadını ise Senato oluşturmaktadır. Senato, halk meclisinden farklı olarak yasamada dengenin sağlanması amacıyla oluşturulmuş bir kurumdur. Üyeleri senatör sıfatıyla faaliyet gösterir ve üyeler milletvekili seçilme şartlarını yerine getiren seçilmişlerdendirler. Senato seçimleri 6 yılda bir yapılır. Ancak her 3 yılda bir senatörlerin yarısı yenilenmektedir. Senatör olabilme yaşı 30'dur ve en az lise mezunu olma şartı aranmaktadır.

Senato çalışmalarını halk meclisi ile birlikte yürütmektedir. Temel görevi meclis tarafından gönderilen yasaları onaylamak, ya da yeniden görüşülmek üzere meclise geri göndermektir. Yıllık bütçe toplantıları, meclislerinden herhangi birinde görev yapan milletvekilinin üyeliğine son verme, anayasa görüşmeleri, uluslararası anlaşmaların onaylanması durumlarında meclisler ortak çalışma ve genel kurul yaparlar. Bununla birlikte senatonun hükümeti denetleme veya düşürme gibi bir yetkisi bulunmamaktadır (Parlak & Caner, 2013, s. 190).

[1] 1949 Japon Anayasası Giriş bölümü için bkz.: http://www.confinder.richmond.edu.

[2] Parlamentonun üye sayısı yıllara göre farklılıklar göstermektedir. Bir dönem Türkiye'de de tartışılan ülke milletvekilliği uygulaması Japonya'da uygulanmaktadır. Japonya'da milletvekilleri seçildikleri bölgeyi temsil ederken belli sayıda milletvekili ise tüm Japonya'yı temsil etmektedir.

Japon Devlet sistemi içinde yürütme *İmparator* ve *Hükümet (Kantei)* olmak üzere iki organdan meydana gelmektedir. İmparator, Devletin başı ve Japon ulusunun birliğini temsil etmektedir ve egemenlik bu anlamda ona aittir. İmparatorun Devlet yönetimindeki yeri ve etkinliği parlamento tarafından çıkarılan İmparator Yasası ile düzenlenmektedir. İmparator Devletin başı olmanın yanında hükümetinde doğal başkanı olma durumundadır. İmparatorun görev ve yetkileri listeleme yoluyla belirlenmiştir (www.zmag.org).

Yürütme sisteminin en etkin ve yetki bakımından en geniş görev ve sorumluluklarla donatılmış organı ise *hükümettir*. İlk defa 1774 yılında İmparator emriyle kurulan hükümet yaklaşık 250 yıllık geçmişiyle dünyanın en eski modern hükümetlerinden biridir (Parlak & Caner, 2013, s. 192). Anayasaya göre hükümet, Başbakan ve Bakanlardan oluşan bir örgüttür. Hükümetin başı olarak Başbakanın meclis üyesi olması zorunludur. Bakanlar ise dışarıdan atanabilir (www.kantei.gov.jp).

Japonya Anayasası'nın 73. maddesine göre; hükümetin temel görevleri hükümet programının uygulanmasını sağlamak, bakanlıkların faaliyetlerini yürütmek, uluslararası anlaşmaları imzalamak, parlamentoya yasa tasarısında bulunmak ve yasada kendisine verilen görevleri yerine getirmektir. Ayrıca Japonya Hükümet Kanunu'nun 17. maddesine göre; Genel olarak Japon yürütme sistemi içinde hükümet[3]; Başbakan, Başbakan Yardımcıları, Devlet Bakanları ve İcracı Bakanlardan meydana gelir. Bakanlıkların kanunla kurulması ve kaldırılması esastır.

Japon yargı sistemi içinde kamu ve özel hukuk işleyiş olarak birbirinden ayrılmıştır. Ancak temelde her iki hukuk sisteminin de birliği anayasal düzenleme ve kurumsal yapılanma içinde belirlenmiştir (www.courts.go.jp). Japon Anayasası'nın 77. maddesine göre; Anayasa Mahkemesi yönetsel yargı sisteminin en üstünde bulunmaktadır. Aynı zamanda da bütün Japon yargı sisteminin en üst merciidir. Bu yapısı içinde Anayasa Mahkemesi bir yandan anayasa yargısı görevini yerine getirirken, öte yandan en üst temyiz kurumu olarak faaliyet yürütmektedir (www.japanlaw.com).

Japon yönetim sistemi içinde merkez örgütlenmesinin ülke sathında taşra kurumları bulunmaktadır. Merkezin taşra kuruluşları il müdürlükleri anlayışı çerçevesinde şekillenmiştir. Bütün kurumlar taşrada kendi il müdürlükleri çerçevesinde İl Valisi'ne bağlıdır. Taşra örgütleri bağlı oldukları bakanlık tarafından yapılandırılmaktadır. Ayrıca kuruluşların çalışma esasları ve örgüt yapısı bakanlık kuruluş yasasına göre belirlenmektedir (Parlak & Caner, 2013, s. 199).

Merkezi yönetimin yanında Japon Yerel Yönetimciliği de ülkenin tarihsel geçmişi çerçevesinde şekillenmiştir. Bu bağlamda yerel yönetimler ihtiyaçların yerinden görülmesi esası doğrultusunca merkeze bağlı, özerkliği diğer ülkelerle kıyaslandığında oldukça dar bir çerçevede çizilmiş olan birimlerdir (Kitamaya, 2001, s. 5). Japon yerel yönetim istemi içinde en üst sırayı Belediyeler alır. Belediyeler başkanlık sistemi temelinde yapılandırılmıştır. Belediyenin başında aynı zamanda yürütme organı görevini yerine getiren Belediye Başkanı bulunur. Başkan halk tarafından genel seçim esasına göre 4 yıllığına meclisten ayrı olarak seçilir. Japon yerel yönetim sisteminin en alt biriminde köyler bulunmaktadır. Köyler

[3] Hükümet Kanunu'nun 19. maddesine göre; hükümet çalışmaları Başbakanlık bünyesinde faaliyet gösteren bürolar eliyle yürütülmektedir. Bürolara örnek; Hükümet Sekreterliği, Hükümet Yasama Bürosu, Ulusal Güvenlik Bürosu, Finans Bürosu, Yönetim ve Koordinasyon Merkezi ve Yönetim ve Koordinasyon Merkezi'dir.

ülkemizdeki köy anlayışına benzer bir faaliyet göstermektedirler. Sayıları gittikçe azalmakla birlikte ülke genelinde 500 civarında köy bulunmaktadır.

Belediyelerin yerine getirdikleri hizmetleri Türkiye'deki belediyelerin yerine getirdikleri hizmetlerle karşılaştırdığımızda Japon Belediyeleri'nin Türkiye'deki merkezi hükümetin görev alanına giren bazı hizmetleri yerine getirdiğini söylemek mümkündür. Örneğin, belediyeler kendi sınırları içerisinde eğitim hizmetlerine ilişkin; okulların fiziki ihtiyaçlarının karşılanması gibi bazı görevleri yerine getirmektedir.

2. JAPONYA ÇALIŞMA ZİYARETİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER[4]

Çalışmamıza konu olan ziyaret kapsamında Japonya'da hem özel sektörden hem de kamu sektöründen farklı kuruluşlarda incelemelerde bulunulmuştur. Kamu sektöründen; Japonya Ulusal Personel Otoritesi, Japonya Verimlilik Merkezi, Japonya Ulusal Kamu Çalışanları Enstitüsü ve Tokyo – Bunkyo Belediyesi ziyaret edilmiş ve yerinde incelemelerde bulunulmuştur. Özel sektörü temsilen ise Türkiye ile de yakın ticari faaliyetler yürüten ITOCHU ve NEC firmaları ziyaret edilmiş ve özel sektörün teşkilatlanma ve personel yapıları konusunda bilgi alınmıştır.

Japonya Ulusal Kamu Çalışanları Enstitüsü (GRIPS), 1997 yılında açılmıştır. Daha önce 1977 yılında açılan Saitama Üniversitesine bağlı Politik Araştırma Merkezi vardır. Bu teşkilat 1997 yılında GRIPS'e dönüştürülmüştür. Saitama Üniversitesine bağlı olduğu dönemi de saydığımızda GRIPS'in elli yılın üstünde bir geçmişi vardır. GRIPS'in statüsü devlet üniversitesidir. Okulun isminde üniversite kelimesi yerine enstitü yer almaktadır. Burada sadece lisansüstü ve doktora eğitimi verilmektedir. Enstitüde 400 öğrenci eğitim alıyor ve bu öğrencilerin çoğu kamu kurumlarında çalışan kamu görevlileridir. Fakat GRIPS, uluslararası düzeyde bir eğitim kurumudur. Şöyle ki 400 öğrencinin yaklaşık 2/3'ü yurtdışından gelen kamu görevlileridir.

Enstitüde verilen programlar Japon Milli Eğitim Bakanlığı tarafından değerlendiriliyor ve genel ihtiyaçlara ve teknolojik gelişmelere paralel programlar revize ediliyor. Enstitü, kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliğini yetiştirdiği öğrencileri aracılığıyla sağlamaktadır. Kamu görevlilerinin üst düzey yönetici pozisyonların atanmak için Enstitü'de eğitim almaları zorunlu değildir. Fakat genelde Enstitü'de eğitim alan kişiler gerek politika yapıcı kurullarda gerekse üst düzey yönetim pozisyonlarında görev almaktadırlar. Dolayısıyla onların aracılığıyla Enstitü ve kamu yönetimi işbirliği sağlanmaktadır. Enstitü'nün hazırladığı en önemli proje; Asya Tipi yapılandırma projesidir. Bu projeleri özellikle Japon akademik yazınında ortaya çıkarılan *bilimsel işletmecilik* kavramına dayandırılmaktadır. Temel amaç; yenilikçi politika üreten Japonya'ya özgü bir işletme tipi oluşturabilmektir.

Bunkyo Belediyesi, Japonya'da yerel yönetimlerin işleyişinin anlaşılması açısından önemli bir örnektir. Belediye aynı zamanda Türkiye'den Beyoğlu Belediyesi'nin kardeş belediyesidir. Tokyo eyaleti başında Vali bulunmaktadır. Bu valilik altında da ayrıca belediyeler faaliyet göstermektedir. Bu çerçevede Tokyo eyaleti altında 23 adet belediye bulunmaktadır. Bunkyo Belediyesi de bu belediyelerden birisidir. Bunkyo Belediyesi sınırları

[4] Çalışma ziyareti kapsamında inceleme ve değerlendirmelerde bulunulan tüm kurum ve kuruluşlara ilişkin ayrıntılı bilgiler ile ziyarete ilişkin gözlemler için bkz.: (T.C. Devlet Personel Başkanlığı, 2015)

içerisinde toplam 200.000 kişi ikamet etmektedir. Bunlara hizmet veren, daimi statüde çalışan personel sayısı ise 1850'dir. Ayrıca 1000 adet de sözleşmeli personel istihdam edilmektedir. Dolayısıyla Belediye'de yaklaşık üç bin civarı personel çalışmaktadır. Belediyenin bütçesinin %50'sini, ikamet edenlerden alınan vergiler oluşturmaktadır.

Belediye personeli, Devlet memuru statüsünde olmamakla beraber iş güvencesine sahiptir. Belediye'de iş değerlendirmesi yapılmakta ve performans ücreti ödenmektedir. Belediye başkanı ve meclis üyeleri seçimle, belediye başkan yardımcısı ise, meclis kararı ile göreve gelmektedir.

Anaokulu, ilkokul ve liseler, Belediye tarafından inşa edilmektedir. Bu okullarda görev yapan öğretmenler, Belediyeye değil Tokyo Valiliğine bağlı olarak görev yapmaktadırlar. Yine spor salonu ve kütüphane gibi tesisler de Belediyeye ait olmakla birlikte, buralarda istihdam edilenler kamu personeli statüsünde değildirler. 2006 yılından itibaren bu tip yerlerin işletilmesi, özel sektörce yapılmaktadır.

Belediye Teşkilatı, şu hiyerarşik kademelerden meydana gelmektedir: Başkan, Başkan Yardımcısı, Daireler, Bölümler ve Birimler. Yeni bir daire, meclis kararı ile kurulmaktadır. Diğer birimlerin kurulması ise, Teşkilatlanma Planlama ve Personel Dairelerinin teklifi ve Belediye Başkanının onayı ile oluyor. Belediyeye yeni personel alınması, "Merkezi Sınav" ile gerçekleştirilmektedir. Söz konusu Sınav, 23 adet ilçe belediyesi birliği tarafından kurulmuş olan bir Merkez tarafından yapılıyor. Bir anlamda Türkiye'deki Belediyeler Birliği'nin bir sınav merkezi kurmasını düşünebiliriz. Ayrıca "Bölüm Başkan" ı olabilmek için de yine sınav şartı var. Sözleşmeli personel ise, mülakatla işe alınmaktadır.

İncelemelerde bulunulan kamu kurumları arasında Japonya Personel Otoritesi ile Japonya Verimlilik Merkezi'ni ayrı bir başlık altında değerlendirmek daha uygun olacaktır.

2.1. Japonya Ulusal Personel Otoritesi (NPA)

Japonya'da personel politikaları konusunda en yetkili kurumlardan birisi; Japonya Ulusal Personel Otoritesi'(NPA)'dir. Otorite, Türkiye'deki Devlet Personel Başkanlığı'nın karşılığı olarak değerlendirilebilir. Otorite, Japon kamu yönetimindeki yeri açısından Bakanlar Kurulu ile Meclis arasındadır. NPA, biri Başkan olarak atanan üç komiserden oluşan bir konsey sistemiyle teşkilatlanmaktadır. Komiserler, Meclisin onayıyla Kabine tarafından atanmaktadır. Komiserlerin atama ve azil işlemleri İmparator tarafından tasdik edilmektedir. NPA Sekreterliği, NPA bünyesinde beş birimden (Sekreterlik birimleri) ve dört bürodan oluşan idari bir bölüm olarak yer almakta, Ulusal Kamu Yönetimi Enstitüsü ve dokuz bölge bürosu/yerel ofisi Genel Sekreterlik bünyesinde faaliyet göstermektedir. Personel Refah Bürosu, Ücret Bürosu, İnsan Kaynakları Bürosu gibi bürolar söz konusu bürolara örnek verilebilir. Buna ek olarak, Ulusal Kamu Hizmetleri Etik Kurulu Ulusal Kamu Hizmetleri Yasası ve Ulusal Kamı Hizmetleri Etik Yasası uyarınca NPA bünyesinde kurulmuştur.

Kamu çalışanları Anayasada "tüm toplumun hizmetkarları" olarak tanımlanmakta ve görevlerini tarafsız ve adilane bir şekilde yürütmekle yükümlü kılınmaktadır. Bu nedenle, Ulusal Kamu Hizmetleri Yasası vatandaşlara kamu görevlerinin demokratik ve verimli bir şekilde yürütülmesini garanti ederken, personel yönetiminde adaletin sağlanmasından ve ulusal kamu çalışanlarının menfaatlerinin korunmasından sorumlu tarafsız ve bağımsız bir kuruluş

olarak Ulusal Personel Otoritesi (NPA) kurulmuştur. Otorite bağımsız, siyasi etkilerden uzak bir kurumdur.

Ulusal Personel Otoritesi (NPA), işe alım sınavlarını yürütmekte, atama ve işten çıkarma standartlarını belirlemekte, eğitim vb. düzenlemekte ve bu çerçevede, kamu çalışanlarının personel yönetiminde adaleti sağlamayı hedeflemektedir. Temel istihdam haklarının kısıtlanmasına yönelik telafi çabaları çerçevesinde, NPA ücretlendirme dâhil olmak üzere çalışma koşullarının gözden geçirilmesine yönelik tavsiyeler oluşturarak, bunları Meclise ve Kabineye iletmektedir. Üniversite mezunu adaylara otorite tarafından merkezi bir sınav yapılmaktadır. Kamu kurumları merkezi sınavda başarı gösteren adaylara ayrı bir sınav yapabilmektedir. Düzenlenen sınavın içeriği ise lise ve üniversitede okutulan derslerle aynıdır. Memur adayları işe alındıktan sonra eğitime tabi tutulmaktadır. Kamu personeline eğitim teorik eğitimden ziyade iş başında uygulamalı eğitim verilmektedir. Personel eğitimi, verimliliğin artırılmasında önemli bir unsur olarak kabul edilmektedir. Otorite'nin bu konuda görevi denetim yapmaktır.

Personel yönetiminde faaliyet gösteren profesyonel bir kuruluş olan NPA, toplumdaki genel koşullara uygun şekilde yanıt verecek tedbirleri teşvik ederek, insanların güvendiği, güvenli bir idari yönetimi temin etmeyi hedeflemektedir. Ulusal kamu çalışanlarının sayısı 2014 yılı itibariyle 640.000 olarak belirlenmiştir. Bu rakam içerisinde, ücret Yasası uyarınca NPA Tavsiyelerine tabi olanların sayısı ise yaklaşık 275.000'dir.

OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında Japonya'daki Devlet memuru sayısı oldukça azdır. Devlet memuru sayısı 40 yıl içerisinde aşama aşama azaltılmıştır. Bunun temel sebebi mali/finansal etkenlerdir. Bu süreçte esas ilke "SCRAP & BUILD"dir. (Özelleştirme ve Yeniden Yapılandırma) Bundan kastedilen ise zamanla gereksinim duyulmayan pozisyonların kaldırılarak ihtiyaç duyulan yeni pozisyonların oluşturulmasıdır. Bu konuda da yetkili kurum, Otorite'dir. Özelleştirilen kurumun personeli özel şirket çalışanı olarak (devlet memurluğu statüsünden çıkmakta) görev yapmaya devam etmektedir. Örneğin, Japonya eskiden tarım ülkesi olarak kabul edilirken şimdi bir teknoloji ülkesi olduğundan, Tarım Bakanlığı çalışanları sayısı yarı yarıya azalmışken, dış politika ve ilişkilerdeki gelişmelere paralel olarak Dışişleri Bakanlığı çalışanlarının sayısı ise hızla artmıştır. Bu şekilde Bakanlıklar arasındaki personel dağılımında verimlilik sağlanmıştır.

Otorite'ye göre kamu personelinin verimliliğinin artırılmasında iş rotasyonu da önemli bir faktördür. Ortalama 2-3 yılda bir yer değişikliği gerçekleştirilmektedir. İş rotasyonunun sağlanmasında personel birimleri karar vermektedir. Çalışanın düşüncesi birinci derecede önemli değildir. Rotasyonu kabul etmeyen çalışan dava açma hakkına sahip olmakla birlikte, rotasyon aynı düzey görevler arasında söz konusu ise davanın çalışan lehine sonuçlanması beklenen bir durum değildir. Patent, vergi gibi uzmanlık isteyen alanlar ise genel iş rotasyonu dışında kalmaktadır.

Gelişmiş tüm diğer ülkelerden farklı olarak Japonya'da kamu personelinin ayrıntılı bir görev tanımı yoktur. Otorite tarafından talimatla yapılan başka görev tanımları vardır. Ekip ruhu ve takım çalışması anlayışı gereğince, görev ya da iş tek bir çalışana değil ilgili birimle ilişkilendirilmektedir. Takım çalışması etkin olduğu için ekip üyeleri, birimin işi tamamlanıncaya kadar mesai saati gözetmeksizin görevlerini yapmaya devam ederler.

Batı ülkelerindeki genç yönetici profilinin aksine Japonya'da yönetici görevini ifa edenler belli kıdemin üstündeki kişiler arasından tercih edilmektedir. Örneğin, batıda 30 yaşında Genel Müdür olunabilirken Japonya'da Genel Müdür olabilmek için en az 50 yaşında olmak gerekmektedir. Buna rağmen genç çalışanlara daha fazla inisiyatif verilmesi mümkündür. Bu uygulama ile genç çalışanların motivasyonlarının yüksek tutulması sağlanmaktadır. Üst düzey görevlere atanabilmek için çalıştığı kurumun dışında ve en az iki defa farklı pozisyonlarda görev almalıdır. Bürokrasinin en üst kademesinde müsteşar bulunmaktadır. Müsteşar bakan tarafından 1 yıl görev yapmak üzere atanmaktadır. Görevinde başarılı olduğu düşünüldüğünde görev süresi 1 yıl daha uzatılabilmektedir. Müsteşar görevden alındığında ise, Bakanlıkla ilişkisi olan başka kuruluşlarda bir göreve atanmaktadır. 65 yaşında emekli olan müsteşarın yıllık ortalama maaşı 20 milyon yen iken, ortalama memur maaşı yıllık 2 milyon 100 bin yen'dir.

NPA, kamu hizmetlerine çeşitlilik arz eden ve yetkin personeli çekmek amacıyla, insan kaynaklarının teminine yönelik faaliyetleri geliştirmek ve yeni işe alım sınavları oluşturmak için çaba göstermektedir. NPA, yüksek uzmanlık derecelerine ve çeşitli deneyimlere sahip kamu çalışanlarını toplamak için çeşitli tedbirler almaktadır. NPA, aynı zamanda özel sektör ile kamu sektörü arasındaki personel geçişlerini de düzenlemektedir. Japonya'da merkezi yönetim personelinin özel sektör ve yerel yönetimlere geçişleri mümkündür. Bu geçişler, firma ve yerel yönetimlerin talebi üzerine gerçekleşmektedir. Özel sektöre geçenler, kamuda ayrıldıkları aynı pozisyona geri dönebilmektedirler.

Otorite'ye ilişkin ifade edilmesi gereken son durum; NPA Başkanlık Ödülü'dür. NPA Başkanlık Ödülü, Kabine Ofisi ve her bakanlıkta çeşitli görevlerde geçirdikleri yıllar içerisinde çabaları, cesurlukları ile insanların kamu hizmetlerine olan güveninin güçlendirilmesine üstün katkılar sağlamış olan ulusal kamu çalışanlarını onurlandırmak üzere her yıl verilmektedir. Ödül alanlar, çeşitli alanlarda deneyimli ve eğitimli bireylerden oluşan seçim komitesinin adilane değerlendirmesi ve seçimi ile belirlenmektedir. Ödül töreninin ardından, ödül alanlar Ekselansları İmparator ve İmparatoriçe'nin karşısına çıkmaktadır.

2.2. Japonya Verimlilik Merkezi (JPC)

Japonya Verimlilik Merkezi, 1995 yılında kurulmuştur. Teşkilat yapısı bakımından benzeri olmayan özel bir kuruluştur. Çünkü Merkez içinde işletmeci, sendikacı ve akademisyenler vardır. Temel amacı, ülke çapında verimliliğin arttırılmasının sağlanmasıdır. JPC, 1955 yılında Ekonomi Bakanlığınca özel bir vakıf olarak kurulmuştur. Ekonomi Bakanlığı, Merkezin özel bir vakıf olarak kurulmasını tercih etmiştir. Amaç, Hükümete bağımsız olarak dışarıdan önerilerde bulunabilmektir.

Merkezde, 260 çalışan ile birlikte 10 daire bulunmaktadır. Kuruma bağlı taşra teşkilatı olarak 7 Bölgesel olmak üzere 8 İl Merkezi bulunmaktadır. Bunlar mali açıdan merkezden tamamen bağımsızdırlar. Merkez ve taşra teşkilatı arasında finansal açıdan ilişki yoktur, ancak faaliyetin ana amacı paylaşılmaktadır. Yılda belli aralıklarla toplanılmakta, faaliyetler hakkında bilgi paylaşımında bulunulmaktadır. Merkezi destekleyen 2000 üye vardır.

Merkezin ilk faaliyeti batı ülkelerinde uygulanan işetme yönetiminin Japonya'ya getirilmesi ve ülkeye adapte edilmesi olmuştur. Bununla birlikte işgalden sonra ABD'nin

Japonya'da bulundurduğu komutanlığının önerisiyle sendikalar kurulmuştur. Bu sendikalar gittikçe komünist bir rejim yaratmaya başlamışlardır. Bu durumun ülke için tehlike oluşturduğu düşünülmüştür. Bu noktada merkezin misyonu demokratik bir yapıyı getirmektir. Merkezin şu anda amacı, her sektörde verimliliğin arttırılması sonucunda Japonya'daki genel yaşam düzeyinin arttırılmasıdır.

Merkezde on daire arasında ekonomi ve siyasi alanlarda danışmanlık yapan birimler bulunmaktadır. İnsan kaynakları konusunda iş ve yaşam arasındaki denge üzerine çalışmalar yapılmaktadır. Merkezin 2013 yılı bütçesi yaklaşık 120 milyon dolardır. Merkez, danışmanlık hizmeti karşılığında bu geliri elde etmektedir. Merkezin, devletten aldığı bütçe çok düşüktür. Merkezin temel faaliyetleri;

-Özel işletmelerin yönetim strateji kurulunun kurulması ve danışmanlık

-Hükümete karşı öneriler

-Japonya Kalite Ödülü (Ödüllendirme sistemi: Çok kaliteli ürün üreten şirketler ödüllendiriliyor)

-İşletme ile işçiler arasındaki ilişkilerin verimli hale getirilmesi için ilkelerin ve yöntemlerin belirlenmesi

- Kamu hizmetlerinin sunumunda bilişim teknolojilerinin etkin kurulmasını sağlamak

- İşe yeni alınan çalışanlara yönelik eğitimleri paket haline getirilerek şirketlere sunmak ve teknik konularda da eğitimler vermek

Merkezin kamu yönetimi açısından en önemli faaliyeti kamu yönetiminde performans değerlendirme sistemini kurması ve uygulamaya geçirmesidir. Merkezde İş Yaşam Yönetimi adında birim bulunmaktadır. Bu birim 4 alt birimden oluşmaktadır. Birimlerden birinde işletmeci ile çalışan arasındaki ilişki konusunda çalışmalar yapılırken, diğer alt birimlerden istihdam araştırma merkezinde ise personel sistemi ya da ücret rejimi ile ilgili çalışmalar yapılmaktadır. Başka bir birim ise kariyer planlama birimi. Kariyer planlama biriminde üniversitelere uzmanlar gönderilmektedir. Bir diğer birim ise kamu yönetiminin sorunlarına odaklanmaktadır.

Merkeze göre Japonya'da toplam çalışan sayısı kamu ve özel sektör olmak üzere 64 milyondur. Japonya'nın tüm nüfusu yaklaşık 128 milyondur. 64 milyon çalışanın 60,6 milyonu özel sektörde çalışmakta, 3.41 milyonu ise kamuda çalışmaktadır. Bu rakamın içerisinde devlet memurları, yerel teşkilatlarda çalışanlar, sözleşmeli personel gibi bütün unvanlar bulunmaktadır. Örneğin daha öncede ifade ettiğimiz gibi 640 bin devlet memuru var. Bunlarında 270 binin Ulusal Personel Otoritesi'ne bağlı ofis çalışanlarıdır. Ofis çalışanlarının bütün haklarını Otorite düzenlemektedir.

Devlet memurları ile özel sektörde çalışanlar arasında ise belli farklar vardır. Örneğin Devlet memurlarının hakları sınırlı, bunların sendika kurma hakları yok. Özel sektörde çalışanlar sendika kurabiliyorlar. Yerel yönetimlerde çalışanların da sendika kurma hakkı var. Hakimlerin ise sendikal hakları yoktur.

Japonya Personel Otoritesi özel sektördeki ücret ve insan kaynakları yönetim sistemini yakından takip ediyor. Özel sektörde yaptığı araştırmalar sonucunda ücret ve personel rejimini

belirliyor. Otorite, Devlet memurlarının ücret seviyesini özel sektördeki ortalama ücret seviyesine yakın belirlemektedir. Ancak bu durum memurların çalışma yönetiminde sorun yaratabiliyor. Çünkü çalışan ile çalışmayan aynı maaşı alabiliyor. İşe alındıktan sonraki süreye göre maaş veriliyor. Aslında Japonya'da kamuda çalışanlar için personel değerlendirmesi yapılması gerektiğine ilişkin Kanun mevcuttur. Ancak çoğu yürütme organı bunu ihmal ediyor ya da yüzeysel uyguluyordu.

Çünkü değerlendirme yapan şef de sonuç itibariyle Devlet memuru olduğu için kendi altında çalışanlara kötü imaj vermek istemiyorlardı. JPC'ye göre ilgili Kanun iyi performans gösteren çalışanlara ikramiye verilmesini öngörüyordu. Kanunda bu hüküm varken performans değerlendirmesi yapılmadığı için hizmet süresine göre maaş verilmekteydi. Bütün çalışanlara maaş ve ikramiye verilmekteydi. Maaşın miktarı hizmet süresi ve yaşa göre belirlenmekteydi. Bu durum ise Merkez tarafından verimsiz bir kamu yönetiminin oluşmasının temel sebepleri arasında görülmüştür.

Kamu yönetiminde verimsizliği gidermek için personel sisteminde reform yapılmıştır. Merkeze göre bu reforma ihtiyaç duyulmasının sebeplerinden birincisi, ekonominin kötüye gitmesinden dolayı hükümetin vergi gelirleri azalmasıdır. Diğeri ise, Japonya'nın yaşlıların çok olduğu bir ülke haline gelmesi ve buna paralel olarak sosyal güvenlik harcamalarında artış olmasıdır.

Japon Hükümeti bunlardan dolayı yürütme organlarında ve mali yapısı üzerinde yeni düzenlemeye gitmiştir. Tedbirlerden biri Ocak 2001 yılında bakanlık sayısının azaltılmasıdır. O zamana kadar 26 bakanlık ve başkanlık varken, bakanlık sayısı 13 e indirilmiştir. Aynı yıl Aralık ayında kamu sektöründe personel sisteminde değişiklik başlamıştır.

Nisan 2009 yılında Devlet memurları için performans değerlendirme sistemi yürürlüğe girmiştir. Bu değişiklikten sonra Devlet memurlarına verilen ücretler değerlendirme sonucuna bakılarak verilmeye başlanmıştır. Yerel yönetimlerde görev yapan kamu çalışanları içinde Nisan 2014'te kanun değişikliğine gidilmiştir. Devlet memurlarına uygulanan sisteme dayanarak yerel yönetim çalışanları içinde aynı değerlendirme sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Yeni sistemde de iş güvencesi sistemi aynen devam etmektedir. Ancak sendika üyelerinin iş güvencesi yoktur.

Değerlendirme sisteminin ana hatlarını ve kapsamını Japonya Verimlilik Merkezi belirlemiştir. Merkez kamu yönetiminde uygulamaya geçilen bu sistemin oluşturulmasında, özel sektördeki uygulamaları örnek almış ve kamuya adapte etmiştir. Devlete bağlı kamu kurumlarında ya da yerel yönetimlerde sistemin uygulanması aşama aşama gerçekleştirilmiştir. İlk aşamada sadece yöneticiler için uygulanmış, ertesi yıl onun altındakiler için de uygulanmıştır. Merkezin aktif olarak yer aldığı ve Japon Kamu Personel Yönetimi'ni temelden etkileyen performans değerlendirmesi uygulamasının ana hatları ile gelişim sürecini şöyle ifade etmek mümkündür:

- Hükümet, "Kamu Hizmetleri Sistem Reformu Kılavuzunu" hazırlamıştır. Bu kılavuzun amacı, idari ve mali reform için merkezi hükümetin yeniden yapılandırılmasıyla bağlantılı olarak, kıdem sisteminden liyakat sistemine geçişi sağlamayı ve verimliliği arttırmaktır.

- Nisan 2009'da yeni personel değerlendirme sistemi ulusal kamu çalışanlarına uygulanmaya başlanmıştır. Değerlendirme sonuçlarının maaş artışlarına, primlere ve terfilere yansıtılacağı bu sistem, tüm ulusal kamu çalışanları için geçerlidir. Sistem, Ulusal Kamu Hizmetleri Yasası'nın değiştirilmesiyle uygulamaya koyulmuştur.

Merkezin yerine getirdiği en önemli görevlerden birisi de mental sağlık araştırmalarıdır. Mental sağlık araştırmaları, bütün çalışanları kapsamaktadır. Kişinin normal sınırlar içinde morali dalgalı olarak düşük ya da yüksek olabilir. Eğer moral düşüklüğü Merkezin araştırmalar neticesinde belirlediği bant sınırlarının dışında negatif yönde ilerlerse, kişinin daha kötüye gitmemesi için önlemler alınmaktadır. O kişiye anket yapılmakta ve sorunun nereden kaynaklandığı tespit edilmektedir. Daha sonra bu durum çalışanın amiri ile paylaşılmakta ve çözüm için yöntemler geliştirilmektedir.

SONUÇ YERİNE

Japonya'da gerçekleştirilen incelemeler ve değerlendirmeler neticesinde Japonya'nın kendine özgü bir kamu yönetimi anlayışı olduğunu söylemek mümkündür. Öncelikle ülkenin en önemli avantajlarından birisi yüksek eğitim düzeyidir. Bu durum, kamu yönetiminin iyi işlemesine de önemli katkılar sunmaktadır. Ülkenin önemli farklılıklarından birisi yönetim alanında elde edilen tarihsel birikimlerin günümüze başarılı bir şekilde adapte edilmesidir. Mevcut sistem kapsamlı bir şekilde incelenmekte, ilgili kurumlar tarafından bilimsel veriler ışığında sorun tespitleri yapılmaktadır. Her ne kadar gelenekçi bir kültüre sahip olsa da sorunların çözümünde modern yönetim anlayışının yöntemleri kullanılabilmektedir.

Fakat bu konuda Japonya Verimlilik Merkezi görüşmesinde ifade edilen şu cümle her şeyi özetlemektedir. Merkez, kendi misyonu ve vizyonunu anlatırken temel ilkelerinin, yönetim bilimi alanında dünyada gerçekleşen gelişmeleri, Japon Kültürüne ve Japon Yönetim anlayışına özgü hale getirmek, olarak ifade etmiştir. Bu durum ülkemiz açısından da yol gösterici olmalıdır. Ülkemiz kamu yönetiminde genelde yapılan hata; dünyadaki gelişmelerin fazla tartışılmadan ve üzerinde yeterince değerlendirme yapılmadan birebir sisteme dahil edilmesidir. Daha önce uygulanan sistemin tarihsel arka planı, tecrübesi, ülke insanının özellikleri gibi hususlar göz ardı edilmektedir. Sonuçta ise işleyen verimli bir sistemi kurmak mümkün olamamaktadır.

Örneğin günümüzde kamu yönetiminde açık ofis sisteminin uygulanıp uygulanmaması çok tartışılmaktadır. Bu tartışmalarda temel sav; açık ofis sisteminin özel sektörde uygulanan bir sistem olduğu ve çalışanların daha verimli çalışmasını sağladığıdır. Bu savın arka planındaki düşünce ise zaten olumsuz bir uygulama olsa kar amacı güden özel sektörün bunu uygulamayacağıdır. Başka bir ifade ile özel sektör uyguluyorsa, iyi bir şeydir. Japonya'da da açık ofis sistemi uygulanmaktadır. Bu sistemin uygulanma sebebi sorulduğunda yetkililer iki gerekçeyi özellikle ifade etmişlerdir. Bunlardan birisi açık ofis sisteminin etkili bir iletişime imkan vermesi diğeri ise çalışanlar arasında kurumsal – hizmet içi eğitim açısından fırsat eşitliği sağlamasıdır. Oysa Türk kamu yönetiminde mevcut oturma düzeni ile bu iki husus sağlanabilmektedir. Sonuçta sorunları kapsamlı araştırmalarla tespit etmeyi ve çözümleri de paydaşların katılımı ile ortak bir akılla çözmeyi içeren bir yönetim anlayışını oluşturmak için çaba gösterilmelidir.

Japon Kamu Yönetimine ilişkin gözlem ve değerlendirmelerden hareketle Türk Kamu Yönetimine örnek teşkil edecek bazı tespitleri de şu şekilde özetlemek mümkündür.

- Japon kamu yönetiminde Ulusal Personel Otoritesi, teşkilat yapısı içerisinde çok güçlü bir konumda bulunmaktadır. (Yasama organının altında yürütme organının üstünde yer almaktadır.) Merkezi yönetimde bu kadar güçlü konumda olması politikalarının sağlıklı bir şekilde uygulanmasını sağlamaktadır. Aynı zamanda siyasi etkilerden de uzak bir kurumdur. Ülkemizde ise bu kadar güçlü pozisyonda bir kurum bulunmamaktadır. Bir ölçüde Devlet Personel Başkanlığı bu konuda gerekli düzenlemelerin yapılması durumunda benzer ölçüde görev yapabilecek kurum haline gelebilecektir.

- Japon Kamu Yönetiminde Kamuoyu nezdinde kamu kurumlarının yapmış olduğu iş ve işlemlerin hukuka, hakkaniyete ve adalete uygun olarak gerçekleştirildiği inancı hakimdir. Bu durum hizmet alan ve hizmet veren herkesin motivasyonunun yüksek olmasını beraberinde getirmektedir. Ülkemizde ise sadece Danıştay'da memur hukukunu ilgilendiren yaklaşık 70.000 dosyanın bulunması dahi yukarıdaki durumun sağlanamadığını göstermektedir. Bunun sağlanabilmesi için gerek kurumsal düzeyde gerekse mevzuat düzeyinde gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

- Japonya'da kamu sektörü ile özel sektör arasında planlı bir mobilizasyon söz konusudur. Her iki sektör çalışanları tecrübeleri birbirlerine aktarabilme imkanı bulmaktadırlar. Ülkemizde ise kamu ve özel sektör arasında bazı meslek grupları hariç (maliye – hazine – finans – mühendislik) herhangi bir mobilizasyon yoktur. Bu durum ülkemizde iki sektörün tecrübelerinin birbirlerini beslemesini engellemektedir.

- Kamu yönetiminde üst düzey yöneticiliğe atanmada ve üst düzey yöneticilikten ayrılmada yerleşmiş belli şartlar bulunmaktadır. (Farklı birimlerde görev yapma şartı, 1- 4 yıl arasında görev yapma şartı vb.) Ülkemizde ise hizmet süresi, öğrenim gibi çok temel bazı kriterler dışında yönetici pozisyona atanma ve yöneticilik görevinden ayrılmada herhangi bir kriter bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

Atasoy, E. (2003). *Kıtalar ve Ülkeler Coğrafyası.* Bursa : Ezgi Kitapevi Yayınları .

Benedict, R. (2011). *Krizantem ve Kılıç (Japon Kültürü Üzerine Bir İnceleme)*. 4. Baskı. İstanbul. (Turgut Türkan, Çev.). Türkiye İş Bankası Yayınları

Esenbel, Selçuk (2012). *Japon Modernleşmesi ve Osmanlı (Japonya'nın Türk Dünyası ve Osmanlı Politikaları)*. İstanbul. İletişim Yayınları

Kitamaya, T. (2001). *Local Governments Policiy İnitiatives In Japan.* The World Bank Institude.

Meyer, M. W. (2014). *Japonya Tarıihi (Hanedanlık Döneminden Günümüz Japonyası'na).* (L. Deadato, Çev.) İstanbul: İnkilap Yayınevi.

Parlak, B., & Caner, C. (2013). *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetsel Yapılar* (3. Bası b.). Ankara: Orion Kitabevi.

T.C. Devlet Personel Başkanlığı. (2015). *Kamu Yönetiminde Personel Verimliliği Projesi Japonya Temaslarına İlişkin Değerlendirme Raporu.* Ankara: Devlet Personel Başkanlığı Yayınları .

www.cia.gov Erişim Tarihi: 05/10/2015

www.confinder.richmond.edu. Erişim Tarihi: 01/10/ 2015

www.david.national-anthems.net. Erişim Tarihi: 01/10/2015

www.japaneselifestyle.com. Erişim Tarihi: 07/10/2015

www.shungiin.go.jp. Erişim Tarihi: 03/10/2015

www.zmag.org. Erişim Tarihi: 03/10/2015

www.japan-guide.com. Erişim Tarihi: 05/10/2015

www.kantei.gov.jp. Erişim Tarihi: 07/10/2015

www.courts.go.jp. Erişim Tarihi: 08/10/2015

www.japanlaw.com. Erişim Tarihi: 03/10/2015

AB KOŞULLULUĞUNUN TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINA YANSIMASI

Kübra ÖZTÜRK
Marmara Üniversitesi, AB Enstitüsü, AB Siyaseti ve Uluslararası İlişkiler ABD, kubra.ozturk@marmara.edu.tr

Özet
AB'ye üye olmak isteyen ülkelerin AB kurallarını kabul etmesi ve müktesebata uyum sağlamaları beklenmektedir. Söz konusu AB uyum politikaları ve aday ülkelerin Avrupalılaşması sürecinde bazı etki mekanizmaları ortaya çıkmaktadır. Bu etki mekanizmalarının başında ise *"Koşulluluk Prensibi"(conditionality)* yer almaktadır. Koşulluluk prensibi AB'nin dönüştürücü gücünün önemli bir unsuru olsa da eksiklikleri, zamanla etkisinin zayıflamasına neden olmuştur. Bu makalede, Avrupa Birliği (AB) koşulluluğunun bir aday ülke olan Türkiye'de kamu yönetimi reform sürecine olan etkisi incelenmektedir. Makalenin temel amacı, AB'nin koşulluluk prensibinin, aday ülkelerin iç politikaları üzerindeki etkisini Türkiye'deki 2002 yılı sonrası kamu yönetimi reformları üzerinden incelemektir. Makalenin temel argümanı, koşulluluk prensibinin etki alanının resmi adaylık statüsünün verilmesinin ardından 2002-2005 yılları arasında arttığı ve müzakerelerin başladığı 2005 sonrası dönemde ise çeşitli nedenlerle kazanılmış olan ivmenin azaldığıdır. AB'nin dönüştürücü etkisinin en çok adaylık döneminde görüldüğü ile başlarsak, AB'nin "sopa-havuç" stratejisi ile işlettiği koşulluluk prensibinin bir aday ülke olarak Türkiye'de çeşitli evreler geçirdiğini, Türkiye'nin adaylığının ilan edildiği 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında görünürlük kazandığını söyleyebiliriz. Bu süreç 2002-2005 yılları arasında hızlanmış ve Türkiye'de kamu yönetimi alanında radikal adımlar atılmış ve çeşitli yönetsel reformlara imza atılmıştır. 2005 yılı sonrası reformların hız kaybettiği ve hatta durma noktasına geldiği eleştirileri yapılmış ve bu yavaşlama çeşitli sebeplere bağlanmıştır. Bu bağlamda çalışmamızda, koşulluluk prensibinin arka planı, ne anlam ifade ettiği ile başlanarak, 2002 sonrası kamu yönetimi reformları ve bu reformların ilerleme raporları çerçevesinde değerlendirmesi yapılacak ve 2002-2005 arası reform çalışmalarında kazanılan ivmenin ve 2005 sonrası bu ilerlemenin neden durduğunun sebepleri çeşitli iç ve dış faktörlerle açıklanacaktır.

Anahtar Kelimeler: Koşulluluk prensibi, Avrupa Birliği, kamu yönetimi, reform

GİRİŞ

AB'ye üye olmak isteyen ülkelerin AB kurallarını kabul etmesi ve müktesebata uyum sağlamaları beklenmektedir. AB uyum politikaları ve aday ülkelerin Avrupalılaşması sürecinde bazı etki mekanizmaları ortaya çıkmaktadır. Bu etki mekanizmalarının başında ise "Koşulluluk Prensibi" yer almaktadır. Koşulluluk prensibi AB'nin dönüştürücü gücünün önemli bir unsuru olsa da eksiklikleri, zamanla etkisinin zayıflamasına neden olmuştur. 1993 yılında Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Kopenhag Kriterleri üç başlık altında toplanmakta ve bu başlıklardan biri olan siyasi kriterler içinde insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü başlıkları en çok atıfta bulunulan ve uyumun sağlanması beklenen konular arasında ilk sıralarda yer almaktadır. Demokrasi başlığı altında Katılım Ortaklığı Belgeleri' nde karşımıza çıkan "Kamu Yönetimi" başlığı ise İlerleme Raporları' nda sıklıkla atıfta bulunulan ve koşulları sağlamak adına ilerlemenin beklendiği bir konudur. AB'ye uyum konusunda Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları denetleme ve yönlendirme mekanizmaları olarak kullanılmaktadır.

AB'nin dönüştürücü etkisinin en çok adaylık döneminde görüldüğü ile başlarsak, AB'nin "sopa-havuç" stratejisi ile işlettiği koşulluluk prensibinin bir aday ülke olarak Türkiye'de çeşitli evreler geçirdiğini ve ülkenin adaylığının ilan edildiği 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında görünürlük kazandığını söyleyebiliriz. Bu süreç 2002-2005 yılları arasında hızlanmış ve Türkiye'de kamu yönetimi alanında radikal adımlar atılarak çeşitli yönetsel reformlara imza atılmıştır. 2005 yılı sonrası reformların hız kaybettiği ve hatta durma noktasına geldiği eleştirileri yapılmış ve bu yavaşlama çeşitli sebeplere bağlanmıştır. Bu bağlamda çalışmada, koşulluluk prensibinin arka planı, ne anlam ifade ettiği ile söze başlanarak, 2002 sonrası kamu yönetimi reformları ve bu reformların ilerleme raporları

çerçevesinde değerlendirmesi yapılacaktır. Son olarak, 2002-2005 arası reform çalışmalarında kazanılan ivmenin ve 2005 sonrası bu ilerlemenin neden durduğunun sebepleri çeşitli iç ve dış faktörlerle açıklanacaktır.

1. AB KOŞULLULUĞU VE ADAY ÜLKELERDE UYGULANMASI

AB'nin koşulluluk prensibi ilk olarak 1962 yılında Avrupa Parlamentosu tarafından hazırlanan Birkelbach Raporu'nda yer almış, daha sonra ise Roma Antlaşması'nda üyelik başvuru koşullarının yeniden düzenlenmesiyle önem kazanmıştır (Özkurt, 2013: 50). AB koşulluluk prensibi, 1980'lerin başında Yunanistan, İspanya ve Portekiz genişlemeleri ile gündeme gelse de esas itibariyle uygulanmaya başlaması 1990'lı yıllarda başlar. Bu dönemde dünyadaki ekonomik ve siyasal değişimler ile küreselleşme dalgası beraberinde AB'yi de dönüşüm ve değişime sürüklemiştir. 1980'lerin sonu Soğuk Savaş döneminin sona erdiği ve Avrupalılaşma söylemlerinin yayıldığı bir dönemdir. Bu dönemde Sovyet etkisinden kurtulan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri AB'ye üyelik başvurusunda bulunmuşlardır. Bu ülkelerin, AB ile gelişmişlik düzeyi farklılıkları ile ekonomik ve siyasal açıdan istikrarsız oluşları sebebiyle o an üyeliğe hazır olmadıkları ve bir geçiş döneminin ardından birliğe alınmaları uygun bulunmuştur.

İşte tam da böyle bir dönemde, genişlemenin yeni bir aracı olarak koşulluluk prensibi gündeme gelmiş ve Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri örneğinde aday ülkeler ile birlik arasındaki gelişmişlik düzeyi farklılıklarını azaltmak ve dengelemek için kullanılmaya başlanmıştır. Koşulluluk prensibi aday ülkeler ile birlik arasında bir etki mekanizması olarak kullanılmaya başlanmış ve aday ülkeleri dönüştürerek, birliğin kendi standartları ile aday ülkeleri uyumlaştırmak için kullanılan stratejik bir araç haline gelmiştir. (Özkurt, 2013: 50) AB'nin uygulamaya soktuğu bu değişim ve dönüşüm mekanizması onun uluslarüstü bir aktör (Ibid) haline gelmesini sağlamış ve etki alanını genişletmiştir. Fakat daha sonraki dönemde, makalenin ilerleyen bölümlerinde de bahsedileceği şekilde çeşitli iç ve dış faktörler sebebiyle etki alanı daralmış ve dönüştürücü gücü zayıflamıştır.

Koşulluluğun en önemli unsurunu ise üyelik kriterleri olarak da ifade edilen Kopenhag Kriterleri oluşturmaktadır. Bu kriterler çerçevesinde siyasi olarak; hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı ve demokrasiyi garanti altına alan kurumsal istikrarın, ekonomik olarak; işleyen bir pazar ekonomisinin ve AB Müktesebatına uyum ve üyelikten kaynaklanan yükümlülükleri üstlenebilme yeteneği koşullarının yerine getirilmesi beklenmektedir (www.europa.eu).

Aday ülkelerin uyumlaştırması gereken politika alanları ve koşulları Kopenhag Kriterleri ile ifade edilirken, bu kriterlere ek olarak 1994 Essen Zirvesi'nde AB'ye üye olmak isteyen Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine yönelik olarak "Katılım Öncesi Stratejisi" hazırlanmıştır. Kopenhag Kriterleri ve Katılım Öncesi Stratejisi sonrası 1995 yılında yapılan Madrid Zirvesi'nde katılım koşulları pekiştirilmiş; üyelik için aynı zamanda aday ülkelerdeki idari yapıların da geliştirilmesi koşulu getirilmiştir. Yani sadece yasal düzenlemelerin yapılmasının yetersiz olduğu ve bu değişikliklerin uygulanabilmesi için gerekli kurumsal altyapının da oluşturulması gerektiği üzerinde durulmuştur (Saatçioğlu, 2014: 661).

Koşulluluk prensibi, "sopa-havuç" yaklaşımı ile kavramsallaştırılan bir genişleme yaklaşımıdır. Söz konusu yaklaşım bir "ödüllendirme-cezalandırma" yaklaşımı olarak da ifade edilmektedir. Bu yaklaşımda, birliğe üye olmak isteyen ülkelerin Kopenhag Kriterleri olarak bilinen katılım koşullarını karşılaması istenmektedir. Bu koşulları karşılayabilmek adına müktesebata uyum çalışmaları yapan ülkelerin mali yardım paketleri ve teknik desteklerle ödüllendirilmeleri öngörülmüştür. (Açıkmeşe ve Hisarlıoğlu, 2013: 103) Tam üyelik en büyük ödül olarak ifade edilmektedir. Aday ülke kriterleri yerine getiremediği noktada mali ve teknik yardımlar kesilmekte ve kurumsal bağlar askıya alınarak "sopa" olarak ifade edilen cezalandırma mekanizması devreye girmektedir (Schimmelfenning vd., 2005).

Aday ülkelerdeki reform sürecine dair ödül mekanizmasındaki en önemli bileşen tam üyelik başvurusunda bulunan ülkelerle müzakerelerin başlamasıdır. Bu kapsamda AB tarafından, Kopenhag Kriterlerini yerine getirmek için uyum çabası gösteren her ülkenin aynı ölçütlerle değerlendirildiği, tam üyelik perspektifi içinde ülkelere ulaşabilecekleri somut politika önerilerinde bulunulduğu ifade edilmekte ve bu durum aktif baskı (active leverage) olarak kavramsallaştırılmaktadır (Vachudova'dan Açıkmeşe ve Hisarlıoğlu, 2013: 105). Bu durumun aksine AB, pasif baskı (negative leverage) mekanizmasını da işletebilir. Söz konusu durumda, AB aday ülkeye karşı somut bir tam üyelik perspektifi geliştirmez ve teknik destek anlamında somut ve ulaşılabilir politika önerilerinde bulunmaz. Bu durum ise, AB ile aday ülkeler arasında asimetrik bir güç ilişkisi olduğunu yani "havuç-sopa" yaklaşımını ifade etmektedir (Açıkmeşe ve Hisarlıoğlu, 2013: 105-106). Bu asimetrik ilişki yardımlar ve kurumsal bağlar üzerinden iki şekilde işlemektedir. Aday ülke beklentileri karşılayamazsa ya yardımlar kesilir, ya da kurumsal bağlar askıya alınır. Her iki durum aynı anda da gerçekleşebilir.

Schimmelfenning ve Sedelmeier'e göre, aday ülkelerin AB normlarını benimsemesi için üç ayrı external governance modeli vardır. Bu modeller; dışsal teşvik modeli (external incentives), sosyal öğrenme modeli (social learning) ve ders çıkarma (lesson-drawing) modelidir. Dışsal teşvik modelinde aday ülkelerin AB normlarını benimsemesi noktasında bir maliyet-fayda (cost-benefit) analizi yapılmakta ve üyelik için maliyetler faydalardan ağır bastığı noktada aday ülkelerin değişimi reddettiği belirtilmektedir. Bu modelde koşulluluk prensibinin başarısını belirleyen çeşitli faktörler söz konusudur. Bu faktörler; koşulların belirliliği, koşulların güvenilirliği, vaatte bulunulan ödüllerin büyükleri ve hızı, aday ülkedeki veto odaklarının sayısı ve aday ülke için maliyet-fayda oranıdır (Schimmelfenning ve Sedelmeier, 2004: 671-675). Sosyal öğrenme modelinde, AB normları yalnızca aday ülkeler tarafından uygun bulunursa benimsenir ve uygulanır. Bu modelde, aday ülkenin AB'yi ne kadar benimsediği ve normları ne kadar istediğiyle alakalı olarak tıpkı dışsal teşvik modelindeki gibi AB tarafından belirlenmiş olan normların aday ülkeler tarafından kabul edilmesi öngörülür. Üçüncü model olan ders çıkarmada ise aday ülkelerin gönüllü olarak AB normlarını benimsemesi ve politika yapım süreçlerinde uygulamak istemesi durumu söz konusudur (Schimmelfenning ve Sedelmeier, 2004: 675-676). Bahsi geçen modeller arasında, koşulluluk prensibini açıklamada en etkili model dışsal teşvik modeli olup, prensibin başarısı ve etkisi bu modelde ifade edilen faktörlerle doğrudan ilgilidir. AB normlarının benimsenmesi ve belli dönemlerde değişkenlik göstermesinde de söz konusu faktörler etkili olmaktadır.

2. AB KOŞULLULUĞU VE TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI

AB'ye aday ülkelerin Kopenhag Kriterleri çerçevesinde yaptıkları siyasal, ekonomik ve hukuki düzenlemelerin "ete kemiğe büründürülmesi" yani uygulanması da beklenmektedir. Bu çerçevede yapılan reformları uygulamaya sokacak kurumsallaşmanın sağlanması gerekmektedir ve koşulluluk prensibinin araçlarından Katılım Ortaklığı Belgeleri ile İlerleme Raporları bu noktada önemlidir.

AB'ye aday ülkeler için 1998 yılından beri Komisyon tarafından düzenli İlerleme Raporları hazırlanmaktadır. Komisyon'un hazırladığı ilerleme raporlarında aday ülkelerin Kopenhag Kriterleri'ne uyumu çerçevesinde değerlendirmeler yer almaktadır. Komisyon'un siyasi koşulluluk üzerindeki en temel etkisi de yıllık olarak hazırlanan bu ilerleme raporları ile gerçekleşmektedir. 1997 yılında AB Komisyonu tarafından üyelik başvuruları için komisyonun hazırladığı görüşlerin yer aldığı ve AB'nin karşılaştığı zorlukları yeni ve etkili bir yoldan çözmek ve Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini üyeliğe hazırlamak amacıyla Gündem 2000 isimli bir strateji belgesi yayınlanmıştır (Yıldız, 2011: 23). Aynı yıl Komisyon'un üyelik başvuruları ile ilgili görüşlerini açıklaması ve 1998 yılında ilk İlerleme Raporlarının yayınlanmasıyla AB koşulluluk prensibi işlerlik ve denetim mekanizması kazanmıştır. Bu süreçten itibaren AB'ye uyum konusunda aday ülkelerin kat ettikleri mesafe ile yapılması gerekenler konusunda tavsiyeler verilerek her yıl düzenli biçimde aday ülkeler raporlar aracılığıyla izlenmiştir.

AB koşulluluk mekanizması içinde aday ülkelerin ilerlemeleri Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları gibi araçlarla kontrol edilmekte ve yönlendirilmektedir. İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgelerinde Türkiye'nin yerine getirmesi gereken siyasi kriterler üç ana başlık altında toplanmaktadır.

1. Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü
2. İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması
3. Kıbrıs sorunu ve Uluslararası Yükümlülükler

Bu başlıklar arasında AB koşulluluğunun uygulanmasında en öne çıkan başlık "Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü" olurken, Türkiye'den bu alanda beklenenler ise Katılım Ortaklığı Belgelerinde dört alt başlıkta toplanmaktadır:

1. Kamu yönetimi
2. Güvenlik güçlerinin sivil denetimi
3. Yargı sistemi
4. Yolsuzlukla Mücadele

Görüldüğü üzere aday ülke örneğinde Türkiye'den sadece müktesebata ve normlara uygun yasalar çıkarması değil, bu uyumu sağlayacak kurumların da oluşturulması beklenmektedir. Söz konusu kurumsallaşmanın sağlanması noktasında idari reformlara ihtiyaç duyulmakta ve bu çalışmanın da konusunu oluşturan "Kamu Yönetimi" alanında yapılacak reformlar kurumsallaşmanın önemli bir adımını oluşturmaktadır. Koşulluluk prensibi

çerçevesinde ve Kopenhag Kriterleri'ne uyum bağlamında Türkiye'nin resmi adaylık statüsü kazandığı 1999 Helsinki Zirvesi'nden itibaren hızlı bir reform süreci başlamıştır.

Yapılan reformların gerekçelerinde AB normlarına uyumu temsil eden, hizmetlerde vatandaş odaklılık, hesap verebilirlik, yönetime katılma, yerinden yönetim, saydamlık ve performansa dayalı yönetim gibi pek çok ilke sayılmakta ve reformların bu ilkeler göz önünde bulundurularak yapıldığı ileri sürülmektedir. 2000'li yılların başında Türkiye'de kamu yönetimi alanında pek çok reform yapılmaya başlamıştır. Bu reformların hepsi, sivil, çoğulcu, şeffaf, etkin ve demokratik bir yönetişim mekanizmasının oluşumu ile Türk kamu yönetiminde kemikleşen aşırı merkeziyetçi yönetim sisteminin değiştirilmesi adına yapılmıştır.

Aday ülkelerin, Kopenhag Kriterlerinin yanı sıra 1995 AB Zirvesi'nde kabul edilen Madrid Kriterlerine de uyması beklenmektedir. Birbirinin tamamlayıcısı olan Kopenhag-Madrid Kriterleri ile de altının sıklıkla çizildiği gibi, söz konusu uyumu sağlayacak kurumsallaşmanın sağlanması gerekliliği Türkiye'de yapılan reformları da etkilemiş ve bu amaçla 2000 yılında Başbakanlığa bağlı olarak Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) oluşturulmuştur. 2007 yılında çıkarılan tezkere ile kurum Dışişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır. 2009 yılında ise kurum tekrar Başbakanlık'a bağlanmış ve 2011 yılında çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname ile bakanlığa dönüştürülerek, Avrupa Birliği Bakanlığı adını almıştır.

2000 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından "Yerel Yönetimlerle İlgili Yasalarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa Tasarısı" adı altında çerçeve bir yasa tasarısı hazırlanmıştır. Bakanlık, AB bütünleşmesi için yerel yönetimlerde demokratikleşmeye çalışırken bir yandan belediyelerin gelirleri ve imar sorunu gibi aciliyetli konulara çözüm aramış fakat tüm bunları yaparken Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da arandığı şekilde merkezin yerele yetki devrini sağlayan bir taslak oluşturamamıştır (Keleş, 2011: 501).

2001 yılında "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi" adlı bir rapor hazırlanarak Ocak 2002'de Başbakanlığa sunulmuştur. Bu rapora dayanarak hazırlanan "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı" Ocak 2002'de Bakanlar Kurulu'nca karar altına alınmıştır (Coşkun, 2005: 39).

2002 yılında yapılan seçimler sonucu iktidara gelen AKP hükümeti, TBMM'de okunan hükümet programında, kamu yönetimi ve yerel yönetimlerde bir "reform" ihtiyacından söz etmiş ve *"merkezi idare ile yerel idareler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı, üniter devlet anlayışımıza dayalı olarak, etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden belirlenecektir"* demiştir. Hükümet 2003 yılı içinde vakit kaybetmeden Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Çalışma Grubu'nu kurmuş ve aynı yıl "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" isimli yeniden yapılanmaya dair ihtiyaç ve çözüm önerilerinin sıralandığı bir kitap yayınlamıştır (Keleş, 2011: 501-502). KYTK, o döneme kadar kamu yönetiminde yapılan en köklü reform olması ve içeriği itibariyle AB'nin demokratik yönetim anlayışına dair normlarını büyük ölçüde içermesi bakımından önemlidir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT)' nın genel gerekçesinde, tasarının öngördüğü yeni yönetim anlayışının, piyasaya saygılı, mümkün olduğunca piyasa araçlarını

kullanan, yerel ve yerinden yönetim kuruluşları ile sivil toplum örgütlerini ön plana çıkaran, stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde öncelikli alanlara yoğunlaşan ve performans ve kalite odaklı, yatay organizasyon yapısı ve yetki devri gerektiren, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini önemseyen bir yapıda olduğu ifade edilmektedir (KYTKT, 2003). Öte yandan, tasarının kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişine ilişkin temel ilkeler arasında, idarenin bütünlüğü, sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınmış; görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir denilmiştir (5227 sayılı Kanun). Bu ilkeler, AB'nin kamu yönetimi ve yerel yönetimlerde uygulanması beklenen ilkeleri arasında yer almaktadır. Tasarıda en dikkat çekici konulardan birisi ise, merkezi yönetimin görev, yetki ve sorumluluklarının tek tek sayılarak, geride kalan hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği ifadesidir. Söz konusu ifade, yıllardır AB tarafından da söylenen merkezin yerele yetki devrini öngören bir düzenlemedir ve Türk yönetim tarihi açısından ciddi bir gelişmedir. Tüm bu gelişmeler değerlendirildiğinde ise KYTKT ciddi bir yerelleşme öngörürken subsidiarity (yerindenlik) ilkesine atıfta bulunmuş; neo-liberal politikalar etkisinde piyasa ve müşteri odaklı, ve adem-i merkeziyetçi bir yönetim yapısına işaret etmiştir.

KYTK Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve yasalaşamamıştır, fakat öngördüğü değişiklikler daha sonra çıkarılan farklı yasalara yansımıştır. Kamu yönetiminin yapısını ve işleyişini değiştirmeyi öngören diğer bazı yasalar düzenlemeler ise şunlardır:

- ABGS'nin Kurulması (2011- AB Bakanlığı'na dönüştü)
- Yerel Yönetimlerle İlgili Yasalarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa Tasarısı
- Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı
- 4982 Bilgi Edinme Kanunu
- 5176 Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu
- 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 5355 Mahalli İdare Birlikleri Hakkında Kanun
- 5302 İl Özel İdaresi Kanunu
- E-Devlet uygulamasına geçiş
- 6360 Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 6328 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

2004 yılı içerisinde KYTKT dışında "5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu", "5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu", "5393 Sayılı Belediye Kanunu" TBMM'de kabul edilmiştir. "Büyükşehir Belediye Kanunu" dışındakiler Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek Meclis'e iade edilmiştir. "İl Özel İdaresi Kanunu" bazı değişiklikler yapılarak 2005'te Meclis tarafından kabul edilmiş, "Belediye Kanunu" Anayasa Mahkemesi tarafından şekil bakımından TBMM İç Tüzük hükümlerine uyulmadığı gerekçesiyle iptal edilmiş, fakat

Meclis tarafından yeniden görüşülerek "5393 Sayılı Belediye Kanunu" adıyla "5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu" ile aynı tarihte (3 Temmuz 2005) kabul edilmiştir.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerinin daha özerk, etkin, katılımcı kılındığı, idari vesayet denetim düzeyinin minimize edildiği ve il özel idarelerinin görev alanlarının genişletildiği görülmektedir (Barlas ve Karagöz, 2007: 170). 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda "Belediye hizmetleri, vatandaşa en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur." denilmekte ve yetki açısından subsidiarity ilkesi vurgulanmaktadır. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile sert ve tavizsiz merkeziyetçi yapıdan hesap verebilir, saydam ve etkin merkezi yönetim anlayışına geçildiği, 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu ile ise devletin birey tarafından sorgulanabilir hale geldiği görülmektedir (Barlas ve Karagöz, 2007: 170-171).

2002 sonrası dönemde kamu yönetimine ilişkin reformlar hızlanmış ve ciddi adımlar atılmıştır. Yönetimde saydamlığı sağlamak amacıyla Ekim 2003'te 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu çıkarılmıştır. Kamu mali yönetiminde performansa dayalı yönetime geçiş sağlamak için ise Aralık 2003'te 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYK) çıkarılmıştır. Bunun yanında hükümet, Ekim 2006'da yerel idareler için 600 kadar iç denetçi atamıştır (2007 İlerleme Raporu).

Kamu yönetimi üzerinde etik denetimi sağlamak için Mayıs 2004'te 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu çıkarılmıştır. 2005 yılında gündeme gelen Kamu Yönetimi Reform Paketi ise, tarihsel olarak Türkiye'deki kamu yönetimi alanındaki düzenlemeler göz önüne alındığında ciddi değişiklikleri ve tam anlamıyla reformu ifade etmektedir. 2007 yılında E-Devlet uygulamasına geçilmesi, vatandaşların hizmetlere erişilebilirliğini artıran ve bürokrasinin azaltılması ile resmi işlemlerde kolaylık sağlanmasını amaçlayan bir başka olumlu düzenlemedir (Açıkmeşe ve Hisarlıoğlu, 2013: 109).

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına da pek çok düzenleme yapıldığı, özellikle 2004-2005 yılları arasında bu çalışmaların hız kazandığı ve çıkarılan belediye, il özel idaresi ve büyükşehir belediye yapısını değiştiren pek çok kanunla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin sınırlandırılmaya çalışıldığı ifade edilebilir. Tüm bu çabalara rağmen İlerleme Raporları aracılığı ile ifade edildiği gibi, yapılan düzenlemelerin sınırlı etkisinin olduğu ve AB ülkeleri ile uyumun sağlanabilmesi için çalışmaların geliştirilmesi ve daha köklü reformlara ihtiyaç duyulduğu ifade edilmektedir. 2012 yılında kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), bu düzenlemelerden birisidir. Ombudsmanlık konusu İlerleme Raporlarında sürekli dile getirilen bir konu olmuş, kurumun oluşturulmamış olması büyük bir eksiklik olarak pek çok kez ifade edilmiştir.

AB'nin Türkiye'nin demokratikleşme sürecinde dönemsel de olsa etkin rol oynadığı kabul gören bir gerçektir. Özellikle, 2002-2005 yılları arasında Meclis'ten geçirilen reform paketleri ve atılan demokratikleşme adımları göz önüne alındığında, AB'nin dönüştürücü etkisinin en çok adaylık statüsünün açıklanmasından müzakerelerin başladığı döneme kadar olan süreç içinde görüldüğünü söylemek yanlış olmayacaktır. Bu yıllar arasında yapılan reformlar incelendiğinde içerik yoğunluğunun daha fazla olduğu ve merkeziyetçi yönetim anlayışının kırılmasına yönelik daha somut adımlar atıldığı göze çarpmaktadır. Bu gözlem İlerleme Raporlarında yapılan değerlendirmelerde de karşımıza çıkmakta; 2002-2005 yılları

arasında yapılan çalışmaların olumlu gelişmeler olarak görülmesinin yanı sıra, 2005 sonrası kaydedilen sınırlı ilerleme ile birlikte kamuda siyasallaşma adına duyulan endişeden (2014 İlerleme Raporu) de bahsedilmektedir.

3. KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ İLERLEME RAPORLARI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Koşulluluk prensibinin en kapsamlı değerlendirme aracı olan İlerleme Raporlarında pek çok politika alanı ve fasılda olduğu gibi kamu yönetimi konusunda da ayrı bir alt başlık altında değerlendirmelerde bulunulmaktadır.

Kamu Yönetimi alanında yapılan reformların büyük çoğunluğunu, hantal ve bürokratik merkezi yönetim yapısının yerini yerinden yönetime bırakması için gösterilen çabalar oluşturmaktadır. İlerleme Raporları aracılığıyla yapılan değerlendirmelere bakıldığında ise, 2002 sonrası hızlanan ve olumlu olarak nitelendirilen pek çok reform yapılmasına rağmen, şeffaf, demokratik ve katılımcı yönetim anlayışı ile etkin ve verimli hizmet sunumunu sağlamaya yönelik yerelleşme adımlarının olumlu fakat yetersiz olarak nitelendirildiği görülmektedir.

2001 ve 2002 yılı İlerleme Raporlarında kamu hayatında şeffaflığı artırmak için başlatılan girişimlere rağmen, yolsuzluğun ciddi bir sorun olduğu, yönetimin ve personel istihdamının kalitesinin artırılmasına yönelik çabalar sarf edilmesinin ise olumlu görüldüğü ifade edilmiştir (2001 ve 2002 İlerleme Raporu).

2003 yılı İlerleme Raporu'nda reform gayretleri olumlu değerlendirilmiş, kamu yönetiminin ve hükümet çalışmalarının iyileştirilmesi konusunda ilerleme kaydedildiği, özellikle kamuda, insan kaynaklarının daha şeffaf idaresini düzenlemek amacıyla reformlar başlatıldığı ve bu reformların yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesine de katkıda bulunduğu ifade edilmiştir (2003 İlerleme Raporu).

2004 yılı İlerleme Raporu'nda demokrasi ve hukukun üstünlüğü alanında, daha önceki yıllarda yapılan bazı başarısız girişimlere rağmen, kamu yönetimi reformu konusunun 2002 yılının başlarında yeni bir ivme kazandığı değerlendirmesi yapılmıştır. Ayrıca, yapılan geniş kapsamlı reform eğer başarılı olursa, kamu yönetiminin modern standart ve uygulamalara uygun hale getirilmesi ihtiyacına uygundur denilmiştir (2004 İlerleme Raporu).

2005 yılı İlerleme Raporu'nda KYTKT' nin çıkarılmasında yaşanan güçlükler eleştirilmiş, kamu yönetimi alanında, bölgesel ve yerel düzeydeki reformlarda bir miktar ilerleme kaydedildiği, ancak özellikle merkezi idareye ilişkin kapsamlı bir reform süreci uygulanmasında belirli zorluklarla karşılaşıldığı ve bu nedenle bölünmüş bir yaklaşım ortaya çıktığı söylenmiştir (2005 İlerleme Raporu).

2005 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile, Sayıştay'ın kamu bütçelerini denetleme yetkisinin Türk Silahlı Kuvvetleri'ni de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 2011 yılı İlerleme Raporu'nda bu durum olumlu bir gelişme olarak ifade edilirken kanunun uygulanmasındaki sorunlar da dile getirilmiştir (2011 İlerleme Raporu).

2006 yılı İlerleme Raporu'nda geçmiş yıllarda yapılan reformların uygulanmasına devam edildiği, kamu yönetimi reformunda bazı yasal ilerlemeler sağlanmasına rağmen

yerinden yönetim konusunda daha fazla çabaya ihtiyaç duyulduğu değerlendirmesi yapılmıştır (2006 İlerleme Raporu).

2007 yılı İlerleme Raporu'nda E-Devlet uygulamasındaki kullanım kolaylığının önemli ölçüde iyileştirildiği görüşü belirtilmiştir. 2007 yılı İlerleme Raporu' nda, Kamu Mali Yönetimi Kanunu'nun ve bu kanunun uygulanmasında yerel idareler için 600 kadar iç denetçi atanmasının ileri bir adım olarak görüldüğü ifade edilmiştir (2007 İlerleme Raporu).

2008 yılı İlerleme Raporu'nda, genel olarak, kamu yönetimi reformu alanında sınırlı bir ilerleme kaydedildiği, kamu hizmeti sisteminin modernize edilmesi gerektiği ifade edilmektedir (2008 İlerleme Raporu).

2009 yılı İlerleme Raporu'nda halkın yerel yönetime katılımını artırmak için kent konseyleri oluşturulmasıyla ve demokratik yönetişim mekanizmalarının geliştirilmesiyle ilgili olarak, yerel yönetimlere yetki devri konusunda ilerleme kaydedilmediği söylenmiştir. Ayrıca, bürokratik işlemlerin azaltılması ve yönetimin sadeleştirilmesinin teşvik edilmesinin yanı sıra profesyonel, bağımsız, hesap verebilir, şeffaf ve liyakate dayalı bir kamu hizmetinin daha fazla geliştirilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur (2009 İlerleme Raporu).

2010 yılı İlerleme Raporu' nda da kamu yönetiminde yapılması gereken iyileştirmeler konusunda ilerlemenin sınırlı olduğu tekrarlanmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması, kişisel verilerin korunması ve bilgiye erişim konularında bazı ilerlemeler kaydedildiği söylenirken, özellikle Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulanması ve kamu hizmetleri reformu konularında daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiği belirtilmiştir (2010 İlerleme Raporu).

2011 yılı İlerleme Raporu'nda kamu yönetimi ve kamu hizmetlerine ilişkin yasal reformlarda bazı ilerlemeler kaydedildiği; yerinden yönetim ve kamu yönetimi reformu için daha fazla siyasi destek gerektiği ifade edilmiştir (2011 İlerleme Raporu).

2012 yılı İlerleme Raporu'nda kamu yönetimi mevzuatına ilişkin reformlarda ilerleme kaydedilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasının, vatandaşların haklarının güvence altına alınmasında ve kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin sağlanmasında önemli bir adım olduğu ve dış denetim ve kamu mali yönetimi ve kontrolünün güçlendirilmesi konusunda olumlu değerlendirmelere yer verilirken, reformlar için daha fazla siyasi destek gerektiği tekrarlanmıştır (2012 İlerleme Raporu).

2013 yılı İlerleme Raporu'nda dış denetim ile kamu mali yönetimi ve kontrolünün güçlendirilmesi gerektiği; ancak Sayıştay Kanunu'nda değişiklik yapılmasına yönelik son önerilerin, Sayıştay denetimi ve kontrolünün bağımsızlık ve etkililiğine ilişkin ciddi endişeler yarattığı söylenmekte; kapsamlı bir kamu hizmeti reformuna duyulan ihtiyacın devam ettiği değerlendirmesi yapılmaktadır (2013 İlerleme Raporu).

2014 yılı İlerleme Raporu'nda kamu yönetimi reformu konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği, kamu görevlilerinin görevden alınmaları ve başka görevlere atanmalarının verimliliği azaltacağı ve kamu yönetimini daha da siyasileştireceği yönünde büyük bir endişe oluştuğu söylenmektedir. Ayrıca, kamu mali yönetiminin daha da güçlendirilmesi gerektiği (2014 İlerleme Raporu) değerlendirmesi yapılırken kamu yönetiminin siyasileşmesi kaygılarının yıldan yıla arttığı ve daha fazla dile getirildiği görülmektedir.

4. 2002 SONRASI AB KOŞULLULUĞUNUN İLERLEME GERİLEME DİNAMİKLERİ

Özellikle 2002 sonrası ivme kazanan ve 2005 yılında müzakerelerin başladığı dönem itibariyle kazandığı ivmeyi kaybeden reform sürecinin arkasında, çeşitli iç ve dış dinamikler rol oynamaktadır. 2005 yılına kadar etkin bir dış faktör olan AB, 2005 sonrası dönemde dönüştürücü etkisini kaybetmiştir. Aday ülke deneyimleri incelendiğinde, reform sürecine bağlı kalmayı sağlama noktasında en önemli vaadin tam üyelik olduğu görülmektedir. AB koşulluluk prensibinin etkin şekilde işleyebilmesi için de, tüm aday ülkelerde üyelik dışı vaatlerin sunulmaması, üyeliğin belirli ve aday ülkeler arasında eşit şartlara bağlı olması gerekmektedir (Özkurt, 2013: 51).

Koşulluluğun başarısı, AB ve aday ülkeyi etkileyen iç ve dış faktörlerin olumlu olmasına bağlıdır. Türkiye'nin adaylığının açıklandığı 1999 yılından müzakerelerin başladığı 2005 yılına kadar olan dönem, iç ve dış faktörlerin olumlu olması sebebiyle koşulluluk prensibinin Türkiye'nin reform ve uyum sürecinde en etkili olduğu dönemdir. Koşulluluk prensibinin Türk kamu yönetimi reformlarına olumlu etkisi ise, özellikle 2002 sonrası dönemde artmış ve 2005'e kadar ivme kazanarak devam etmiştir. Bu dönemde, söz konusu olumlu havayı etkileyen iç faktörler arasında, siyasetçi, bürokrat ve askeri kesim gibi veto odaklarının yapılması hedeflenen reformlara daha ılımlı yaklaşması vardır. Ayrıca, elverişli siyasi ortam ve veto odaklarının ılımlı yaklaşımı ile müzakerelerin yakın bir dönemde açılması ihtimali, uyum için maliyetlerin düşük olması neticesinde olumlu havayı destekleyen bir etkendir (Özkurt, 2013: 51-52).

Koşulluluğu etkileyen dış faktörler değerlendirildiğinde ise, bu dönemde Türkiye açısından koşulların belirli olduğu, üyelik perspektifinin daha tutarlı olduğu ve karşılıklı verilen sözlerin güvenilirliğini henüz kaybetmediği nispeten olumlu bir havanın olduğunu söyleyebiliriz. 2005 sonrası döneme bakıldığında ise, yukarıda da bahsettiğimiz gibi koşulluluğu en iyi açıklayan dışsal teşvik modelinin unsurlarında iki taraf açısından da sıkıntıların yaşanmaya başladığı gözlemlenmektedir. İç faktörler açısından siyasi tutumların değiştiği, Türkiye'deki siyasetçilerin ve veto odaklarının hedeflenen reformlara şüphe ile yaklaştığı ve bu nedenle reformların hızının yavaşladığı bir dönem söz konusudur. Bu durumu etkileyen çeşitli dış faktörler de elbette söz konusudur.

AB içinde 2004 yılı itibariyle yeni bir genişleme dalgasının olduğu, birliğe yeni katılan on ülke sonrası 2007 ve 2013 yıllarında yaşanan yeni genişlemeler AB içinde bir "genişleme yorgunluğuna" (enlargement fatique) (Phinnemore'dan Özkurt, 2013: 52) neden olmuştur. Bu dönemde AB'nin Türkiye'nin üyeliğine dair açık uçlu mesajlar vermeye başlaması ile AB'ye üye olan ülkelere göre yüklenilmesi daha zorlu koşullar öne sürmesi neticesinde zaten "reform yorgunluğu" yaşayan Türkiye de AB'ye karşı kuşkulu bir tutum geliştirmeye başlamıştır (Özkurt, 2013: 52). Koşulların belirsiz oluşu ve en büyük ödül olarak nitelendirilen tam üyeliğin ne zaman gerçekleşeceğine dair herhangi bir öngörünün olmayışı koşulluluk prensibinin güvenilirliğini yitirmesine ve etkinliğini kaybetmesine neden olmuştur. Öte yandan AB tarafı da Türkiye'nin değişen siyasi koşulları ve durma noktasına gelen reform çalışmaları nedeniyle pek çok olumsuz görüş belirtmiştir. Bu noktada, AB'nin güvenilirliği ve çifte standartlı uygulamaları eleştirilere maruz kalırken, Türkiye'nin tam

üyelik perspektifinden kopmadan daha uzun vadeli reformlar gerçekleştirmesi beklenmektedir.

Elbette AB koşulluluğu AB'nin üçüncü ülkelerin iç yönetim yapıları üzerinde etkili olmasını sağlayan bir mekanizma olarak önemini hala korumaktadır. Ancak, sözü edilen faktörlerin geçerliliğini yitirdiği noktada bu etki kaybolmakta ve mekanizma işlememeye başlamaktadır. Söz gelimi, Türkiye'de kamu yönetimi alanında 2005 yılına kadar yapılan düzenlemelerde gerçek anlamda AB normlarına uyum sağlama gayesi varken, 2005 sonrası karşılıklı olarak kaybolan güven yüzünden reformlar sınırlı olarak devam etmektedir. Yapılan düzenlemeler AB normlarını karşılamaktan ziyade iç politikaya yönelik yapılan düzenlemeler halini almıştır. Sonuç itibariyle, koşulluluk prensibi aktif ve değişken bir yapıya sahiptir ve bu yapı iç ve dış dinamiklere bağlı olarak şekillenmektedir.

SONUÇ

Türkiye'nin adaylığının ilan edildiği 1999 yılından 2005'e kadar Kopenhag Kriterleri çerçevesinde uyum konusunda ciddi ilerleme kaydedilmiştir. Bu süreçte, Kopenhag siyasi kriteri kapsamında demokratik yönetim koşullarının sağlanması için kurumsallaşmanın da sağlanması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Kurumsallaşma adına ise kamu yönetimi alanında ciddi reformların yapılması gerekmiştir. Özellikle 2002-2005 yılları arasında Türkiye'de kamu yönetimi alanında ciddi reformlara imza atılmış, AB'nin koşulluluk prensibi ile dönüştürücü gücü aktif olarak işlemiş, ancak 2005 sonrasında çeşitli iç ve dış faktörlere bağlı olarak bu etki zayıflamıştır.

AB ile uyumun sağlanmaya çalışıldığı süreçte, koşulluluk prensibinin en önemli denetim ve yönlendirme mekanizmalarından birisi olan İlerleme Raporları aracılığıyla aday ülkelerin ilerlemeleri değerlendirilmekte ve tavsiyelerde bulunulmaktadır. Bu bağlamda, Türk kamu yönetiminin gelişimi konusunda 2002-2005 yılları arasında önemli adımlar atıldığı İlerleme Raporlarında vurgulanırken, 2005 sonrası bu adımların sınırlı kaldığı ve çeşitli siyasi ve yönetsel endişelerin olduğu ifade edilmiştir.

2002-2005 yılları arasında AB tarafı Türkiye'nin üyeliği için daha net mesajlar vermiş ve Türkiye'nin üyeliği konusunda veto odaklarının da ılımlı tavrıyla reformlar konusunda hızlı bir ilerleme kaydedilmiştir. Bu dönemde "Avrupalılaşma" adına ciddi adımlar atılmıştır. Ancak 2005 sonrası Türkiye'nin değişen siyasi ortamı, veto odaklarının tutumlarının değişmesi ve bu tutum değişimine neden olan dış faktörler neticesinde koşulluluk mekanizması yara almış ve Türkiye ile AB tarafları arasında mesafeler açılmıştır.

Söz konusu süreçte, Türkiye'nin dışında kaldığı AB'nin yeni genişleme dalgası, Türkiye'ye diğer aday ülkelerin üstünde yükümlülükler yüklenmesi ve 2020 bütçe hedeflerinde Türkiye'ye yer verilmemesi gibi nedenlerle koşulların belirsizliği Türkiye'nin AB'ye olan güvenini sarsmıştır. Ayrıca, AB'nin öne sürdüğü koşulları evrensel değer ve normlar yerine sadece AB'ye özgü değerler olarak göstermesi ve kimlik ve kültür üzerinde bir "öteki" yarattığı algısı AB'nin dönüştürücü gücüne büyük sekte vuran sebeplerden birisi olarak görülmektedir. Çünkü koşulluluğun tüm aday ülkelere eşit ve adil kurallarla uygulandığının düşünülmemesi ve ötekileştirme ciddi güven bunalımına neden olmaktadır.

Bu gibi düşünceler içinde 2005 sonrası dönemde Türk tarafının yaptığı reform ve düzenlemelerin büyük ölçüde AB perspektifinden uzak biçimde, iç politikaya dair hedeflerle gerçekleştirildiği söylenebilir. Bu dönemde, AB normlarının Türk siyasetinde bir araç olarak kullanıldığını söyleyebiliriz. Siyasal iktidar, yapılan reformlara yönelik kamuoyu desteğini sağlamak ve çalışmaların meşruiyetini artırmak adına AB koşulluluğu ve normları gibi ifadeleri kullanmaya devam etmektedir. AB ve Türkiye taraflarının karşılıklı güvensizlikleri ve koşulluluğun inandırıcılığını kaybetmesine, dönemin Başbakanı Erdoğan tarafından dile getirilen *"Kopenhag kriterleri olmazsa yolumuza Ankara kriterleri ile devam ederiz"* ve *"AB üyeliği olmazsa Şanghay İşbirliği Örgütü olur"* sözleri örnek gösterilebilir. Bu söylemler üyelik hedefinin belirsizleşmesinin ve AB koşulluluğunun etkisini yitirdiğinin bir göstergesidir.

AB'nin dönüştürücü gücü, 2005 sonrası dönemde iç ve dış faktörlere bağlı olarak etkisini kaybetmiştir. Bu noktada, AB koşulluluk prensibinin temel dayanak noktaları olan havuç-sopa stratejisi gibi araçları gözden geçirmesi ve tarafları eşit kriterlerle eşit değerlendirme süreçlerine tabi tutması gerekmektedir. Güvenilirlik ve kriterlerin belirsizliği gibi faktörler, AB'nin dönüştürücü gücünü sekteye uğratmakta ve hem birliğin hem de aday ülkelerin tam üyelik perspektifinden uzaklaşmasına neden olmaktadır.

KAYNAKÇA

5227 Sayılı Kanun, https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html, 03.01.2015

Accession Criteria (Copenhagen Criteria). http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhague_en.htm, 09.01.2015.

Açıkmeşe, Sinem. Akgül ve Fulya Hisarlıoğlu (2013), "Avrupa Koşulluluğu ve Türkiye'de Reform Süreci", Belgin Akçay ve Sinem Akgül Açıkmeşe (Ed.), *Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 101-131.

Barlas, Emin ve Berkan Karagöz (2007), "Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 1, s.155-174.

Coşkun, Bayram (2005), "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme", *Türk İdare Dergisi*, S: 448. s.13-49.

Erdenir, Burak (2012), "Türkiye'nin Siyasi Reform Sürecinde Avrupa Birliği'nin Demokratik Koşulluluğu", *Amme İdaresi Dergisi*, C:45, S:4, s. 95-117.

İlerleme Raporu, (2001), Avrupa Komisyonu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf, 13.01.2015.

İlerleme Raporu, (2002), Avrupa Komisyonu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf, 13.01.2015.

İlerleme Raporu, (2003), Avrupa Komisyonu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, 13.01.2015.

İlerleme Raporu, (2004), Avrupa Komisyonu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, 13.01.2015.

İlerleme Raporu, (2005), Avrupa Komisyonu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, 13.01.2015.

İlerleme Raporu, (2006), Avrupa Komisyonu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, 13.01.2015.

İlerleme Raporu, (2007), Avrupa Komisyonu, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf, 13.01.2015.

İlerleme Raporu, (2008), Avrupa Komisyonu, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/keydocuments/reports_nov_2008/turkey_progress_report_en.pdf, 13.01.2015.

İlerleme Raporu, (2009), Avrupa Komisyonu, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/tr_rapport_2009_en.pdf, 13.01.2015.

İlerleme Raporu, (2010), Avrupa Komisyonu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, 13.01.2015.

İlerleme Raporu, (2011), Avrupa Komisyonu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, 13.01.2015.

İlerleme Raporu, (2012), Avrupa Komisyonu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf, 13.01.2015.

İlerleme Raporu, (2013), Avrupa Komisyonu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, 13.01.2015.

İlerleme Raporu, (2014), Avrupa Komisyonu, http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf, 13.01.2015.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Genel Gerekçe, (2003), https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm, 05.01.2015.

Keleş, Ruşen (2011), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Kitabevi, İstanbul.

Özkurt, Zeynep (2013), "AB Koşulluluğu ve Türkiye'nin Reform Süreci", *İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi,* Temmuz-Ağustos 2013, S:183, s. 48-54.

Saatçioğlu, Beken (2014), "Avrupa Birliği ve Demokratikleşme", Belgin Akçay ve İlke Göçmen (Ed.), *Avrupa Birliği Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 653-673.

Schimmelfenning, Frank ve Ulrich Sedelmeier (2005), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell Univercity Press, New York.

Schimmelfenning, Frank ve Ulrich Sedelmeier (2004), "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, 11(4) s. 669-687.

Yıldız, Uğur Burç (2011), "İlerleme Raporları Çerçevesinde Avrupa Birliği'ne Aday Ülkelerde Demokratik Pekişme", *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, C:7, S:25, s. 15-45.

POSTMODERN KAMU YÖNETİMİNİN KURAMSAL TEMELLERİ

Kadir Caner DOĞAN
Yrd. Doç. Dr., Gümüşhane Üniversitesi, İ.İ.B.F., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
kadircanerdogan@gumushane.edu.tr.

Özet
Modernizm, tarihsel olarak Ortaçağ'dan sonra, Aydınlanma, Rönesans ve Reform hareketleri, sanayi devrimi, kapitalizm, modern-ulus devletler, parlamentarizmin belirmesi sonrasında önem kazanan ve II. Dünya Savaşı'na kadar gelen bir dönemi karşılamaktadır. Postmodernizm ise, hem modern dönem açısından tarihsel bir kırılma aşamasını hem de epistemolojik açıdan farklı bir bilgi-kuramsal alana vurgu yapmaktadır. Postmodernizm, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra öncelikle kültürel alanda sanatta ortaya çıktıktan sonra 1970'li yıllarla birlikte özellikle Avrupalı kuramcılar tarafından sosyal bilimler alanında tartışılmaya başlanmıştır. Postmodernizm, kendinden önceki dönemi ifade eden modernizmden bir kopuşu simgelemekte ve eskiye ait kavram ve düşüncelerin mutlak reddine dayanmaktadır. Postmodernizmin etkisi altına aldığı sosyal bilim alanlarından biri de kamu yönetimi disiplini ve pratiğidir. Kamu yönetimi, postmodernizmle birlikte modern nitelikli ortodoks kamu yönetimi anlayışından bazı farklılıklar göstermekte ve postmodernizmle kamu yönetimi arasındaki bağlantı veya etkileşim çeşitli düşünür ve kuramcılar tarafından geliştirilmektedir. Postmodernizm, kamu yönetiminde 1970'li yıllardan sonra örgütsel ve söylemsel bağlamda iki farklı kuramsal bakış açısı sunmuştur. Bunlardan örgütsel bağlam yeni kamu işletmeciliği ile ortaya çıkarken, söylemsel bağlam Amerikan radikal söylem kuramları ile meydana gelmektedir. Bu çalışma da özellikle 1980'li yıllardan sonra kamu yönetiminde ortaya çıkan postmodernizm etkisinin kuramsal temellerini çeşitli akım ve yaklaşımlara bağlı olarak ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Postmodernizm, Kamu Yönetimi, Postmodern Kamu Yönetimi, Kuram.

THE THEORETICAL FOUNDATIONS OF POSTMODERN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract
Modernism, historically, after the Middle Ages, gained prominence after appearing parliamentarism Enlightenment, the Renaissance and Reformation, the industrial revolution, capitalism, the modern nation-states and ıts meets a term that until World War II. Postmodernism, emphasizes both historical and modern times in terms of a breaking phase a different area of information-theoretical epistemological point of view. Postmodernism, especially After World War II, after first appeared in art in the cultural field, especially with the European theorists began to be discussed in the social sciences by the 1970s. Postmodernism, self represents a break with modernism expressing the previous period and its It is based on the absolute rejection of the concepts and ideas of old. One of the areas of social sciences under the influence of postmodernism is public administration discipline and the practice. Public administration shows some differences from orthodox understanding public administration at modern quality with postmodernism and interaction or connection between the public administration and postmodernism being developed by various thinkers and theorists. Postmodernism has provided in context organizational and discursive, two different theoretical perspective after the year 1970 public administration. It emerged from the organizational context of the new public management, discursive context occurs with American radical discourse theory. In this study it aims to demonstrate the theoretical foundations of various current and depending on the approach the effects of postmodernism in public administration, especially after the 1980s.

Keywords: Postmodernism, Public Administration, Postmodern Public Administration, Theory.

GİRİŞ

Modernizm, Ortaçağ'ın son bulması sonrasında gelişen Aydınlanma, Rönesans ve Reform hareketleri, sanayi devriminin kurumsallaşarak etkisini artırması, kapitalizmin gelişimi, parlamentarizme bağlı olarak egemenliğin ulusa dayandığı modern devletlerin ortaya çıktığı siyasal, kültürel ve sosyo-ekonomik büyük gelişmelerin işaret ettiği bir tarihsel döneme denk gelmektedir. Nitekim bu tarihsel dönemin II. Dünya Savaşı'ndan sonra sona erdiğine dair bilimsel alanda bir uzlaşı bulunmaktadır. Dolayısıyla II. Dünya Savaşı'ndan sonra postmodernizm akımı veya düşüncesi etkili olmaya başlamıştır ve bu akım, modern akımdan mutlak bir kopuşu da beraberinde getirmiştir. Postmodernizm, ilk ortaya çıktığında

özellikle sanatta ve mimaride tartışılmaya başlanmış, ancak daha sonrasında artan önemine ve gelişimine bağlı olarak toplumsal, siyasal ve ekonomik alanları da kapsamına almıştır.

Postmodernizmin toplum bilimsel alanda etkilediği alanlardan biri de kamu yönetimi disiplini ve pratiğidir. Nitekim postmodernizm, kamu yönetiminin modern (ortodoks) dönemde kazandığı ilke, özellik ve politikaları sorgulayarak, modern kamu yönetimi değerlerini postmodern ilke, özellik ve politikalar ile doldurmaktadır. Postmodernizm ve kamu yönetimi döneminde veya postmodern kamu yönetimi çağında kamu yönetimi, daha "vatandaş odaklı, piyasa eksenli, esnek, yerinden yönetimci, demokratik ve etik ilkeler" çerçevesinde paradigma düzeyinde değişim ve dönüşümlerle karşılaşmaktadır. Dolayısıyla modern kamu yönetimine özgü, "kapalılık, gizlilik, gayri şahsilik ve bürokratiklik" gibi hususlar, postmodern kamu yönetiminde "açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve esneklik" yönlerinden değişmektedir.

Postmodernizm kamu yönetimini, esas olarak iki yönden etkilemektedir. Bunlardan birincisi 1970'li yıllardan sonra etkisini hissettiren ve 1980'li yıllardan sonra "yeni kamu işletmeciliği" olarak cisimleşen örgütsel-kuram analizi, ikincisi ise 1990'lı yıllardan sonra Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde etkili olan, içerisinde pragmatizm gibi çeşitli felsefi akımların canlandırdığı ve bazı filozofların ilham kaynağı olduğu söylemsel-kuram analizidir. Bunlardan birinci yaklaşım, daha teknik olarak kamu yönetiminin değişimini pratiğe bağlı olarak tartışırken, ikinci yaklaşım, bilgi-kuramsal açıdan epistemolojiden yararlanarak eleştirel bir söylem geliştirmektedir.

Bu çalışmada, postmodernizm döneminde kamu yönetiminin yaşamış olduğu bu paradigmatik değişim ve dönüşümlerin kuramsal temellerinin ortaya konulması amaç edinmektedir. Dolayısıyla çalışmada kamu yönetiminin postmodern öncüllere bürünmesindeki kuramsal çatının analizinin yapılması hedeflenmektedir. Bunun için çalışmada öncelikle postmodernizmin kavram, tarihsellik ve özellikler açısından bir tahlili yapılmış, daha sonrasında ise postmodern kamu yönetiminin kuramsal temellerini açığa çıkaran farklı yaklaşımlar ve bu yaklaşımları öne süren kuramcıların görüşlerine yer verilmiştir.

1. POSTMODERNİZM: KAVRAM, TARİHSELLİK VE ÖZELLİKLER

Postmodernizm kavramı, "sonra" anlamına gelen İngilizce post ön ekiyle "çağdaş, asrî" anlamına gelen yine İngilizce modern kelimesinin kaynaşmasıyla oluşmuştur. Türkçe karşılığına bakıldığında ise, "modernizm sonrası" veya daha yaygın kullanımıyla "modernizm ötesi" gibi bir anlam ortaya çıkmaktadır (Bayram, 2015). Postmodernizmden önceki dönemi ifade eden ve modernizmin etkisinde olan modern dönem, tarihsel olarak Orta Çağ'ın bitişinden II. Dünya Savaşı yıllarına kadar gelen bir zaman aralığını içerisinde bulundurmaktadır. Bu zaman aralığından sonra ise modern kavram ve düşüncelere eleştirel bir biçimde yaklaşan ve bu kavram ve düşünceleri reddeden postmodernizm kavramı ortaya çıkmıştır. Postmodernizm kavramı, ilkin 1960'lı yıllarda New York'taki sanatçılar ve eleştirmenler arasında kullanılmış, buradan da 1970'li yıllar ve sonrasında Avrupalı kuramcılar tarafından daha da geliştirilerek (Özdemir vd., 2008: 326; Doğan, 2014: 78; Ateş, 2013: 393; Çevik, 2012: 29; Yalçın, 2010: 302) sosyal bilimler alanına kaydırılmıştır (Kellner, 2000: 368). Nitekim bu kuramcılar arasında Feyerabend, Lyotard ve Derrida en

önemlileri arasındadır (Tekeli, 2011: 19). Toplum bilimsel alanda postmodernizmin diğer önemli düşünürleri arasında ise; Nietzsche, Foucault, Baudrillard, Harvey ve Jameson gibi isimler yer almaktadır (Şaylan, 2006: 255; Giddens, 2014: 51; Harvey, 2010: 58; Anderson, 2002: 71).

Postmodernizme önemli katkı sağlayan düşünürlerden Feyerabend'e göre; "bilimin tanımında kesin tartışma ve düşünce özgürlüğü olmasına karşın yaşamda bunun tam tersinin ortaya çıktığı, bilimin baskıcı bir otorite işlevine sahip olduğu görülmektedir. Çünkü ona göre bilim de bir ideolojidir ve diğer ideolojilere göre bir üstünlüğü yoktur. Feyerabend, bilimin 17. ve 18. yüzyıllarda önemli hizmetler sağladığını ve insanın özgürleşimine katkılar yaptığını kabul etmektedir. Ama bu durum artık geçerli değildir; aksine, bilim anlayış ve uygulaması özgürleşmenin önünde bir engel konumuna gelmiştir. Bilimin temeli, önermelerin dış gerçekliği temsil eden doğrular olduğudur. Halbuki Feyerabend'e göre dış gerçeklik ile kuram arasında bir temsil yoktur ve bilimin değinilen temel çıkış noktası bir dogmatizmden başka bir şey değildir" (Aslan ve Yılmaz, 2001: 103). Lyotard ise bilimin sadece gerçeği (truth) aramadığını ve aynı zamanda da kendini meşrulaştıran söylemi oluşturduğunu söylemektedir. Bu işlevi felsefe görmektedir. Her modern bilim bir üst söylemle (metadiscourse) kendini meşrulaştırır. Tinin diyalektiği, anlamın hermeneutiği, öznenin özgürleşimi ya da zenginliğin yaratımı gibi (grandnarrartive) üst anlatılar bu işlevi yerine getirmektedir. Lyotard'a göre postmodernizm, bu üst anlatılara kuşku ile bakmaktadır (Tekeli, 2011: 21; Rorty, 2000: 262; Beriş, 2008: 501). Derrida da, epistemolojiye karşı çıkarak yorum bilim alanını benimsemektedir ve epistemolojide asıl sorguladığı nokta da insan zihninin dış gerçeği temsil edip edemeyeceği üzerinde yoğunlaşmaktadır (Tekeli, 1999: 42-44).

Yukarıda çeşitli düşünürlerin görüş ve söylemlerine de dayanarak postmodernizmin, "*iç-dış, kamu-özel, küresel-yerel, üst-alt*" gibi kavramların karşılıklı olarak birbirini desteklediğini ve bunlardan birinin dışarıda bırakılamayacağını savunduğunu (Hatch ve Cunliffe, 2013: 221) ve dışsal gerçekliğin nesnel ve kararlı bir şekilde temsil edilebileceğine karşı çıkarken, epistemolojiyi de kabul etmeyerek bunun yerine yorumbilimi (hermeneutic) koyduğunu söyleyebilmek mümkündür (Tekeli, 2011: 18). Ayrıca postmodernizm çerçevesinde postmodern söylem, eski aşamaya (moderniteye bağlı olarak Aydınlanma ve ilerlemeci akıl vd.) özgü her şeyin bittiğini, kuram, ideoloji, insancılık ya da avangard gibi kültürel değer ve eğilimlerin sona erdiğini ileri sürmektedir (Şaylan, 2006: 41-114). Bu bağlamda postmodernizm, "*kültürel söylemin yeniden tanımlanmasında heterojenliği ve farklılığı özgürleştirici güçler olarak öne çıkarırken, genellikle pozitivist, teknoloji merkezli ve rasyonalist eğilimli olarak algılanan evrensel modernizme karşı çıkmaktadır*" (Harvey, 2010: 21).

Postmodernizm, modernizm sonrasına ait bir kavramdır, ondan bir kopuşu simgelemektedir ve bu kavram, etkili olmaya başladığı yirminci yüzyılın ikinci yarısından sonra sanat, kültür, siyaset, toplum, hukuk ve yönetim alanlarını ayrı ayrı etkilemiş ve her alada paradigma düzeyinde dönüşümlere yol açmıştır. Nitekim postmodernizmin etki alanına aldığı ve dönüştürdüğü yapılardan veya alanlardan biri de kamu yönetimi disiplini ve pratiğidir.

2. POSTMODERNİZM VE KAMU YÖNETİMİNDE KURAM

2.1. Postmodernizm ve Kamu Yönetimi: Postmodern Kamu Yönetimi

Postmodernizm, modernliğin temel belirleyicileri olan "akılcılığın, bürokrasinin, uzmanlaşmanın, merkeziyetçiliğin, hiyerarşinin, kimlik belirlemelerinin ve dolayısıyla modern devlet yapısının" reddiyesine dayanmaktadır. Bu bağlamda postmodern devlet anlayışı da "devleti arka plana itip bireyi öne çıkararak belirsizliği, parçalılığı, kültürel çoğulculuğu" savunmaktadır (Şeyhanlıoğlu, 2007: 88; Frederickson vd., 2012: 142; Clegg, 1997: 181; Doğan, 2008: 399; Cooper, 2015: 31). Postmodernizmin; "*benzerliklerden çok farklılıkları, evrensellikler yerine aşırı çoğulculuğu, bütüncül yaklaşımlar yerine bölünmeyi, nedensel kuram yerine önceden tahmin edilemez analizleri*" öne sürmesi, toplumun diğer alanlarının yanı sıra kamu yönetimi alanında da bir dönüşümü, değişim istemini veya bakış açısı değişikliğini ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda postmodernizm ile kamu yönetiminde "*merkeziyetçilikten uzaklaşan, yerelliği, yerinden yönetimi, yatay örgütlenmeyi ve esnek uzmanlaşmayı ön plana çıkaran görev örgütlenmeleri, genel birimler yerine ayrıksı yapılar, geçici ya da kendiliğinden oluşan (adhoc) yapılanmalar*" meydana gelmiştir (Yıldırım, 2009: 390; Ergun, 1997: 13; Bogason, 2005: 241; Basu, 2004: 151-152; Hassard, 1994: 317). Dolayısıyla postmodernizme bağlı kamu yönetimi ya da postmodern kamu yönetimi, modern kamu yönetimine dair sabitlenen, şeyleştirilen ve doğru olarak kabul edilen kavram ve anlayışlara karşı duruş sergilemektedir (Şener, 2007: 41). Postmodern kamu yönetimi "*demokratik, insan haklarına saygılı, temel işlevlerini yerine getirirken meşru hareket eden, aşırı merkeziyetçilikten uzaklaşmış, mümkün olduğunca yerelleşmiş, bazı işlerini özel sektöre bırakmış, büyük ölçüde özelleşmiş, sivilleşmiş, halkın istek ve beklentileri doğrultusunda politika belirler*" bir yapıya sahiptir (Genç, 2010: 152). Bunlara ek olarak postmodern kamu yönetiminin 1990'lı yıllardan sonra söylem ve uygulama anlamında cisimleşmiş en önemli yansıması "*yönetişim*"dir (Yalçın, 2010: 328). 1980'li yıllarda ise bu görevi "*yeni kamu işletmeciliği*" yerine getirmiştir (Şener, 2005: 12; Özcan ve Ağca, 2010: 8-10). Nitekim postmodern kamu yönetiminde bürokrasi kırılarak, yurttaşlık bilincinin gelişmesine koşut olarak gönüllü ve kar amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşlarının önemi de artmıştır (Işık ve Öztürk, 2009: 436). Bunun sonucu olarak da postmodern kamu yönetiminde parçalanmışlık, meşruiyet, demokrasi, diyalog, müzakere, yerellik, esneklik, katılım ve çoğulculuk gibi kavramlar ve özellikler amaçsal nitelik kazanarak ön plana çıkmaktadır.

2.2. Postmodern Kamu Yönetimi İçin Farklı Yaklaşımlar ve Kuram Analizi

Postmodernizm, kamu yönetiminde asıl olarak 1970'li ve 1980'li yıllardan sonra etkili olmaya başlamıştır (Ergun, 1997: 4). Modern döneme özgü ortodoks kamu yönetimi[1]

[1] Modern döneme ait ortodoks kamu yönetimi, Woodrow Wilson (siyaset-yönetim dikotomisi), F. Winslow Taylor (bilimsel-işletimsel yapı) ve Max Weber (bürokrasi teorisi)'in etkisiyle ortaya çıkmıştır. Buna göre modern kamu yönetimi, "*yönetimde rasyonelliği, etkinliği, hiyerarşik kontrolü, politika ve yönetim ayrımını*" destekleyen bir anlayışı ifade etmektedir. Dolayısıyla ortodoks (old) kamu yönetiminin karakteristikleri şu şekilde sıralanabilmektedir: (Fox ve Miller, 1996: 3; Denhardt ve Denhardt, 2000: 551-552'den Özcan ve Ağca, 2010: 7):

- Kamu yönetimi politik olarak nötrdür,
- Devletin görevi hizmetlerin dağıtımıdır ve bunun için de ideal örgüt yapısı merkezi bürokrasidir,
- Programlar yukardan-aşağı kontrol mekanizmalarıyla uygulanır ve sapmalar oldukça sınırlıdır,

karşısında postmodern anlayışın iki farklı alanda geliştiği söylenebilmektedir (Özcan ve Ağca, 2010: 7; Şener, 2007: 38):

- Birincisi, 1970'li yılların post-fordist, esnek üretim dalgasını takip eden post-bürokratik anlayıştır ki bu yaklaşımın kamu yönetimindeki postmodern yansıması "yeni kamu işletmeciliği" şeklinde olmuştur (Örgüt-kuramsal yaklaşım).

- İkincisi ise 1990'lı yılların doğrudan "postmodern" niteliğiyle anılan Amerika merkezli radikal "söylem kuramıdır" (Söylem-kuramsal yaklaşım).

Bu dönemlerde kamu yönetiminde kuramsal olarak tartışılan konuların başında da katılımcılık, çoğulculuk ve demokrasi gelmiştir. Bu farklı yaklaşım ve kuramlardan önem arz edenleri aşağıda Tablo 1'de gösterilmiştir. Bu farklı yaklaşımlardan, 1990'lı yıllardan sonra postmodern felsefe kamu yönetimi kuramlarında daha fazla etki yaratmıştır ve söylemsel olarak da kavramsallaştırılmıştır (Şener, 2005: 12; Üstüner, 2003: 366; Ergun, 2003: 607; Güler, 2003: 539; Bogason, 2015). Postmodern kamu yönetimi kuramcılarına göre, Fox, Miller ve Farmer vd. gibi, günümüzde batı demokrasisinin bazı sorunlar nedeniyle etkin bir biçimde işlemediği görülmektedir. Postmodern kamu yönetimi kuramcıları, halk katılımı konusunda geleneksel yaklaşıma şüpheci ve eleştirel bir çizgide durmakta, kamu yönetiminin meşruiyeti açısından halkla diyaloğunun geliştirilmesinin gerekli olduğunu düşünmektedirler (Genç, 2010: 152). Dolayısıyla bu kuramcılar ve öncülleri, kapitalizme ve onun siyasal-ekonomik tezahürü olan temsili liberal demokrasiye temelden karşı çıkmamakta, ancak aksayan yönlerinin toplumsal bağlamda katılım, çoğulculuk, eşitlik ve müzakere ile çözülebileceğini vurgulamaktadırlar (Yalçın, 2010: 338).

Tablo 1: 1970 Sonrası Kamu Yönetimi Kuramları

1970-1990	1990 Sonrası (*)
Yeni Kamu Yönetimi	Söylem Kuramı
Demokratik Yönetim ya da Kamu Seçişi	Karşı-Yönetim (anti-administration)
Radikal Kamu Yönetimi	Çoğulcu Kamu Yönetimi

***** Postmodern felsefenin baskın olduğu kuramlar
Kaynak: Şener, 2005: 12.

Klasik kamu yönetimi kuramlarının çeşitli yönlerden sorgulanması ve 1930'lu yıllardan sonra kamu yönetimi kuramlarının gelişimi açısından (Rosenbloom vd., 2009: 148-150; Shafritz vd., 2013: 228-230), burada üç önemli kuramcının ve eserinin belirtilmesi önem arz etmektedir. Bunlar; 1933 tarihinde yayınlanan Elton Mayo'nun "Endüstriyel Uygarlığın İnsani Sorunları (The Human Problems of an Industiral Civilization)" adlı eseri, 1948 tarihinde yayınlanan Herbert A. Simon'un "İdari Davranış (Administrative Behavior)" adlı eseri ve 1948 yılında yayınlanan Dwight Waldo'nun "İdari Devlet (The Administrative State)" adlı eseridir. Bu eserler, 19. yüzyılın sonunda 1887 yılında yayınlanan Woodrow Wilson'un "İdarenin İncelenmesi (The Study of Administration)" adlı makalesi ile (Güler, 2003: 533; Ergun, 2004: 341; Eryılmaz, 2010: 12) bir akademik disiplin hüviyeti kazanan

- Bürokrasi kapalı bir sistem gibi işlev görür ve bu yüzden vatandaşın katılımı sınırlıdır,
- Kamu yönetiminde verimlilik ve rasyonalite en önemli iki değerdir,
- Kamu idarecileri politika yapmada merkezi bir rol oynamaz, bunun yerine kamu amaçlarını gerçekleştirmekle görevlidir.

kamu yönetiminin gelişim göstermiş olduğu klasik yönetim kuramlarını farklı yönlerden sorgulayarak, kamu yönetiminde verimliliğin ve katılımın örgüt için araçsal yönüne vurgu yapmışlardır. Ayrıca bu kuramcılar, Amerikan pragmatizmciliğinin gelişiminde de etkili olmuş ve bu etki, 1980'li yıllardan sonra kamu yönetimi disiplininde söylem, tartışma ve uygulama düzeyinde tekrar ortaya çıkmıştır (Şener, 2005: 2; Yalçın, 2010: 282-284). Dolayısıyla kamu yönetiminin gelişimi açısından bu kuramlar, örgütlerde insani (sosyo-psikolojik)-davranışçı yöne vurgu yaparak verimliliğin gelişiminde örgüt içi katılımcılık nosyonunu öne çıkarmışlardır (Simon vd., 1985: 17). Bu nosyon, daha sonrasında kamu yönetimi kuramlarının farklı yönleri (verimlilik, katılım, demokrasi) ele alıp gelişmesinde büyük düzeyde etki yaratmıştır. Daha sonrasında kamu yönetimi kuramlarının toplumsal genişlikte katılım ve çoğulculuk (Şener, 2005: 2), dolayısıyla postmodern felsefe açısından temellerinin ise, 1968 tarihli "Yeni Kamu Yönetimi Okulu[2]" (Thompson, 1972: 620) ve 1970'li tarihlerde Vincent Ostrom tarafından kuramsal analizi yapılan "Demokratik Yönetim" gibi farklı yaklaşımlara dayandığı söylenebilmektedir. Bunlara ek olarak 1983 yılında Amerikalı akademisyenler, James Perry ve Kenneth Kraemer, "Kamu İşletmeciliği: Kamu ve Özel Yönetim Perspektifleri (Public Management: Public and Private Perspective)" başlıklı kitapları ile yeni kamu işletmeciliği biliminin doğuşunu ilan etmişlerdir. Bu yeni bilimin temel amaç ve özellikleri dört madde altında şu şekilde belirlenmiştir (Üstüner, 2003: 366):

- Kamu örgütlerinin üstlendikleri görevleri yerine getirmelerinin yol ve biçimlerini anlamak ve geliştirmek,
- Bunu yaparken özellikle "yürütme erki" ve bunun kapsadıklarını temel analiz birimi olarak ele almak,
- Kamu yöneticilerinin daha yetkin bir biçimde donanımlı duruma getirilebilmelerini sağlayacak etkili araç ve teknikleri geliştirmek,
- Yöntemsel olarak kesimler ve örgütler arası karşılaştırma teknikleri üzerinde yoğunlaşmak.

1970'li yıllar sonrasında ortaya çıkan kamu yönetimine ilişkin yeni kuramlar, yönetim biliminin üç klasik savını reddetmektedir (Şener, 2005: 12). Bunlar; "en iyi tek yol", "yönetim-siyaset ayrımı" ve bürokrasi"dir. Kamu yönetiminde 1970'li ve 1980'li yıllarda etkili olan en önemli kamu yönetimi kuramı, yeni kamu işletmeciliğidir. Christopher Hood (1991: 4-5), yeni kamu işletmeciliğinin ilkelerini ve özelliklerini şu şekilde ifade etmektedir:

- Kamu harcamaları ve personeli üzerinde hükümet tasarrufunun azaltılması,
- Yerindelik ilkesi ve performans çerçevesinde hükümet kurumlarının özelleştirilmesi,
- Kamu hizmetlerinin üretimi ve dağıtımında, özellikle bilgi teknolojileri ile özerkliğin sağlanması,

[2] Yeni Kamu Yönetimi Okulu veya Hareketi, 1968 yılında Dwight Waldo'nun öncülüğünde, H. George Frederickson, Henry Lambright ve Frank Marini organizatörlüğünde düzenlenen bir konferans sonucunda doğmuştur (Frederickson, 1989: 95-96'dan Yalçın, 2010: 233). Bu hareket, aynı zamanda, merkezi ABD'nde bulunan bir yerleşim yeri olan Minnowbrook'ta doğması nedeniyle "Minnowbrook Yaklaşımı (The Minnowbrook Perspective)" olarak da anılmaktadır.

- Politika yapımı, karar verilmesi, hükümet içi organizasyonlar ve kamu yönetiminde geleneksel uzmanlaşmanın gözden geçirilmesi.

Vincent Ostrom, 1974 tarihinde yayınlanan "Amerikan Kamu Yönetiminde Entelektüel Kriz (The Intellectual Crisis in American Public Administration)" adlı eserinde kamu yönetimi disiplininin kurucusu olarak Woodrow Wilson'un geliştirmiş olduğu ilkeleri, Amerikan siyasi sisteminin anayasal düzenlemeleri çerçevesinde tartışmaktadır (Kirlin, 1996: 417). Ostrom, katılımı bir değer olarak ele alıp "kamu seçişi" bağlamında kurgulayarak Weberyan bürokratik yönetim yerine "demokratik yönetimi" savunmaktadır (Şener, 2005: 14; Harmon ve Mayer, 1986: 251-256; Hughes, 2014: 159). Ostrom'a göre demokratik yönetim tek merkezli değil, çok merkezlidir (Wagner, 2005: 184). Ostrom, geliştirmiş olduğu demokratik yönetim yaklaşımı ile kaynakların kullanılmasında verimliliğin en yüksek düzeye çıkarıldığı, rekabetçi, tüketici tercihlerinin en iyi şekilde gerçekleştirildiği bir kamu yönetimi dizayn etmektedir (Ostrom, 1974: 112'den Aksoy, 2003: 556).

Patrick Dunleavy, geliştirmiş olduğu "radikal kamu yönetimi" anlayışı ile şu iddiaları öne sürmüştür: Kapitalizmin döngüsel krizlerinden kaçınmak mümkün olmadığına göre kamu yönetiminde de ister istemez krizler olacaktır. Bu gibi durumlarda kamu yönetiminin yapması gereken toplumsal bir pozisyon almasıdır. Kamu yönetimi bu noktada "eşitlikçi katılıma" önem vermelidir ve bunun temelleri de Jürgen Habermas'ın görüşlerine dayanmaktadır (Şener, 2005: 13). Dunleavy'nin görüşleri, yeni kamu işletmeciliğinin "katılım, performans ve bürokratik davranış" ilkelerinin veya kavramlarının önem kazanmasında büyük bir etki yaratmıştır (Dunleavy ve Hood, 1994: 9; Dunleavy vd., 2005).

H. George Frederickson ve arkadaşları (2012: 99-100) "Kamu Yönetimi Kuramı El Kitabı (The Public Administration Theory Primer)" adlı eserlerinde ve Frederickson (1997: 8-15; 2012: 251) da 1970'li yıllarda, yeni kamu yönetimi işletmeciliğinin güçlenmeye başladığını söyleyerek, "demokrarik yönetim, sosyal eşitlik, vatandaşlık, etik ve yerelleşme" kavramlarına dikkat çekmiştir.

1990'lı yıllarda ise geliştirilen kuramlar, daha önce sorunlaştırılan alanların reddine dayanmaktadır ve "postmodern" olarak adlandırılan kuramlar sayesinde bürokrasi dışında yeni mekanizmalar aranmakta, hakikatler yerini geçici doğrulara veya "*söylemsel olarak oluşturulmuş geçici iletişimsel doğrulara*" bırakmaktadır (Şener, 2005: 15). Böylece de pozitif kamu yönetimi anlayışına somut ve söylemsel düzeyde karşı çıkılmıştır (Lalor, 2014: 197).

Charles J. Fox ve Hugh T. Miller, 1990'lı yıllardan sonra postmodernizme bağlı bir biçimde, Habermas gibi düşünürleri de işe katarak bir kamu yönetimi kuramı temeli kurmayı amaç edinmişlerdir (Şener, 2005: 15). Nitekim Fox ve Miller, 1995 yılında yayınladıkları "Postmodern Kamu Yönetimi: Diyaloğa Doğru (Postmodern Public Administration: Towards Discourse)" adlı kitaplarında kamusal sorunların çözümünde ve kamu politikalarının alınmasında demokrasinin daha işlevsel hale gelmesi için halk katılımını konuşma veya diyalog olarak bir gereklilik olarak görmektedirler (Gruening, 2001: 9; Fox ve Miller, 2007: ix; Fox ve Miller, 1993: 14). Bu süreçte Fox ve Miller'a göre iki çeşit kategori vardır: "Bu iki kategori de onların savundukları görüşe uymamaktadır. Bunlardan ilki, seçkinlerin baskın olduğu, başka kimsenin konuşturulmadığı few-talk'tur. İkincisi ise, herkesin konuşabildiği

hiçbir sınırlamanın olmadığı many-talk'tur. Ancak bunlara göre her ikisi de yanlıştır. Önerdikleri yöntem ise, ne sadece uzmanların, ne de herkesin katıldığı some-talk'tır" (İnanç ve Erdoğan, 2006: 14). Esas olarak Fox ve Miller, kamu yönetiminde demokratik müzakere kanallarının açık tutulmasını savunarak politik bir "söylem kuramı"nı desteklemektedirler (Yalçın, 2010: 332). Nitekim Fox ve Miller, ontolojik temellerini radikal bir dönüşe dayandırarak, "şeyleştirmelerden" kaçınmak için varsayımlarında "Giddens'ın yapılaşma kuramından, Berger ve Luckman'ın "gerçekliğin sosyal inşasını"ndan, Merleau-Ponty'nin fenomenolojisinden ve kuantum fiziğinin esaslarından yararlanarak "kamu enerji alanı" kavramına ulaşmaktadırlar. Bundan sonra da hiyerarşik kontrolün geçerli olduğu bürokrasinin yerine "alan" geçmiş olmaktadır. Sonuçta ise kamu enerji alanı, sosyal-politik söylemin şekillendiği, kamu politikalarının belirlendiği alan olmaktadır (Özcan ve Ağca, 2010: 12).

O. C. McSwite da 1996 yılında yazdığı "Postmodernizm, Kamu Yönetimi ve Kamu Yararı (Postmodernism, Public Administration and the Public Interest)" adlı makalesinde Fox ve Miller gibi söylem kuramından hareket ederek kamu yönetiminin demokratik meşruluk amacıyla kamu yararını gözeterek toplumda diyaloğa dikkat çekmektedir (McSwite, 1996: 198-199; Yalçın, 2010: 321).

Robert B. Denhardt ve Thomas J. Catlaw ise "Kamu Organizasyon Kuramları (Theories of Public Organization)" adlı eserlerinde postmodern kamu yönetimi alanında diyaloğa vurgu yaparak kamu yönetimi kuramlarının (özellikle yeni kamu işletmeciliği yaklaşımını vatandaşlık, eşitlik ve toplumsallık açısından eleştirerek) geldiği aşamayı "yeni kamu hizmeti" dönemi olarak adlandırmaktadırlar (Denhardt ve Catlaw, 2015: 198-199; Denhard ve Denhardt, 2007: 42). Nitekim yeni kamu hizmeti yaklaşımı, kamu yararının tek üstün/yüce değer ve farklı çıkarların bir araya gelmesi ile oluştuğunu savunarak; kamu, özel ve sivil toplum örgütleri arasındaki ortak ihtiyaçları karşılayan bir koalisyonu ifade ettiğini belirtmektedir. Hesap verebilirlik çerçevesinde kamu görevlilerinin sadece yasal ve siyasal sorumluk sahibi olması değil bunun yanında topluma, siyasi kurallara, profesyonel kurallara, vatandaşın talep ve çıkarlarına da duyarlı olması gerektiğini anlatmaktadır. Nitekim yeni kamu işletmeciliği, "özelleştirme, performans ölçümü, müşteri hizmetleri üzerinde odaklanırken"; yeni kamu hizmeti, demokratik idealler ve haklar temeline dayanmaktadır (Genç, 2010: 149). Sonuç olarak yeni kamu hizmeti esas olarak, "*demokratik vatandaşlık, sivil toplum, örgütsel hümanizm ve söylem kuramına*" dayalı yeni bir kamu yönetimi hareketinden bahsetmektedir ve bunu "yeni kamu hizmeti (new public service)" olarak adlandırmaktadır (Özcan ve Ağca, 2010: 16).

David John Farmer da, kamu yönetimi kuramı çerçevesinde "anti-yönetim (anti-administration)" yaklaşımını geliştirmiştir (Şener, 2005: 15; Farmer, 2007: 1212). Farmer, "Kamu Yönetiminin Dili (Language of Public Administration)" adlı eserinde postmodernizmi çeşitli boyutları ile inceleyerek, kamu yönetimini esaslı bir biçimde değiştirmeyi ve dönüştürmeyi amaçlamıştır. Farmer, kamu yönetimini değiştirmek için kamu yöneticilerinden oynadıkları dil oyunlarını değiştirmesini istemiştir. Genel olarak öne sürdüğü kamu yönetiminde bilginin düzenlenmesidir.

Farmer'a göre postmodern bir inceleme, "imgelem, yapıbozum, yersiz-yurtsuzlaştırma ve farklılık" olmak üzere dört analitik öğeye dayanmalıdır. Modern düşündeki

rasyonalizasyonun yerini postmodern düşüncede imgelem oluşturmaktadır. Buradan anti-yönetim yaklaşımına ulaşan düşünür, kamu yöneticilerinin tek boyutlu rasyonel düşünceden kurtularak, paradokslarla çelişkilerle boğuşmaya hazır olmalarını ifade etmektedir (Okçu, 2003: 110-111). Yine Farmer, "Perspektif İçerisinde Kamu Yönetimi: Çoklu Lensler Aracılığıyla Teori ve Pratik (Public Administration in Perspective: Theory and Practice Through Multiple Lenses)" adlı eserinde 11 perspektif sunarak (Marshall, 2011), yönetimin ussal ve rasyonel yönlerinin aşılması için postmodern öneriler getirmiştir.

Michael Spicer, değer çoğulculuğunu ifade eden "çoğulcu kamu yönetimi" yaklaşımını geliştirmiştir. Ona göre monist tekçi kamu yönetimi yerine plüralist (çoğulcu) kamu yönetimi işlemelidir (Şener, 2005: 16; Spicer, 2005: 672). Spicer, tekçi kamu yönetimini benimsemenin siyasal bir boyutundan da bahsederek tekçi kamu yönetiminin ussal, araçsal ve apolitik olacağını söylemektedir (Şener, 2005: 17). Bunun için de tekçi kamu yönetiminin aşılıp çoğulcu kamu yönetimine geçilmesinin bir siyasi sorun olarak toplumdaki değer çatışmalarının demokratik yollardan uzlaşmaya varması gerektiğini belirtmektedir. Bunun için de Spicer, postmodernizme dayalı olarak kamu yönetimi alanında davranışsal boyutu ön plana taşımaktadır (Bogason, 2008: 359; Spicer, 2001: 98).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Postmodern kamu yönetimi, postmodernizmin genelde sosyal bilimler alanında ve özelde kamu yönetimi alanında etkili olmaya başladığı 1970'li yıllarda ve sonrasında akademik bir inceleme alanı olarak belirmeye başlamıştır. Ancak bu tarihlerden önce de postmodernizmin dayanmış olduğu ilke ve yaklaşımların kamu yönetiminde etkili olmadığını söylemek mümkün değildir. Farklı olan 1970'li yıllarda kamu yönetimi içerisinde postmodern öncüller, daha belirginleşmeye başlamış ve akademik camianın ilgisini çekmiştir

Postmodernizm ve meydana getirmiş olduğu kamu yönetimi anlayışı, modernite kaynaklı ortodoks kamu yönetimi ilke, özellik ve politikalarını derinden sarmış, kamu yönetiminde bir paradigma dönüşümüne neden olmuştur. Çünkü postmodern dönemde kamu yönetimi anlayışı ve yapısı, yeni kamu işletmeciliğine de bağlı olarak "işletmevari, piyasacı ve esnektir". Bu durum ise kamu yönetiminde derin bir değişim ve dönüşümün göstergesidir.

Çalışmada postmodernizmin kamu yönetimi üzerindeki kuramsal temelleri analiz edilmiş ve bu analiz sonrasında postmodernizmin kamu yönetimi disiplin ve pratiğini iki farklı dönemde ve aşamada etkilediği görülmüştür. Bunlardan birinci aşama, 1970'li yıllardan sonra ortaya çıkan, önde gelen kuramcıları arasında Hood, Perry, Kraemer, Ostrom, Dunleavy ve Frederickson'un "Yeni Kamu Yönetimi", "Demokratik Yönetim ya da Kamu Seçişi" ve "Radikal Kamu Yönetimi" yaklaşımları ve modelleri ile öne sürdükleri örgüt-kuramsal dönemdir. Bu dönemde postmodernizm ve kamu yönetimi arasında ilişki, kamu yönetiminin yaşadığı dönüşüme bağlı olarak, pratik üzerinden post-fordist ve post-bürokratik öncüllere bağlı bir biçimde teknik ve ekonomik değişkenlerle açıklanmıştır. İkinci aşama ise 1990'lı yıllardan sonra öne çıkmış, önde gelen kuramcıları arasında Fox, Miller, McSwite, Robert B. Denhardt, Janet V. Denhardt, Catlaw, Farmer, Bogason ve Spicer'in "Söylem Kuramı", "Karşı-Yönetim (anti-administration)" ve "Çoğulcu Kamu Yönetimi" yaklaşımları ve modelleri ile öne sürdükleri söylem-kuramsal dönemdir. Bunlardan 1990'lı yıllardan sonra etkili olan söylem-kuramsal dönem, diğer dönemden farklı olarak politik bir söylem

geliştirmeye çalışarak epistemolojinin bilgi-kuramsal yönünden yararlanmaktadır. Bu dönemdeki yaklaşımlar, Foucault, Habermas ve Derrida gibi filozofların düşüncelerini arka planda tutarak ve pragmatizm ve eleştirel teori gibi felsefi akımların öncüllerini kabul ederek, kamu yönetiminin teknik boyutundan sıyrılarak "*demokrasi, meşruluk, diyalog, kamu yararı, vatandaşlık*" gibi kavramları bir potada eriterek katılımcı, çoğulcu, eleştirel bir söylem kuramı inşasına girişmişlerdir.

Sonuç olarak kamu yönetiminde postmodernizm ya da postmodern kamu yönetimi anlayışından öne çıkan kavramlar "katılım, çoğulculuk ve verimlilik" değerleri iken toplumsal bağlamda ve geniş ölçüde kamu yönetiminde katılımı, çoğulculuğu ve müzakereyi güçlendiren kuramlar, 1990 yılı sonrasının söylem kuramlarıdır denilebilmektedir. Bu bağlamda 1970 ve 1990 yılları arasında geliştirilen kuramlar, daha dar çerçevede örgüt bazlı kalırken, postmodernizmin kamu yönetiminde asıl etkili olduğu ve onu tüm yönlerden sardığı alan epistemolojik politik-kültürel söylem bazlı kuramlarda gözlenmektedir. Ayrıca, postmodern kamu yönetimi, 1980'li yıllarda "yeni kamu işletmeciliği" ile anılırken, 1990'lı yıllardan sonra "yönetişim" ile vurgulanır olmuştur.

KAYNAKÇA

Aksoy, Şinasi (2003), "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi", Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Ed.), Türkiye'de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 545-559.

Anderson, Perry (2002), Postmodernitenin Kökenleri, çev. Elçin Gen, İletişim Yayıncılık, İstanbul.

Aslan, Seyfettin, Abdullah Yılmaz (2001), "Modernizme Bir Başkaldırı Projesi Olarak Postmodernizm", Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, s. 93-108.

Ateş, Hamza (2013), "Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi", Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed.), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 389-417.

Basu, Rumki (2004), Public Administration: Concepts and Theories, Sterling Publishers, India.

Bayram, Yavuz (2015), "Postmodernizm (Modernizm Ötesi)", http://turkoloji.cu.edu.tr/YENI%20TURK%20EDEBIYATI/yavuz_bayram_postmodernizm.pdf, (05.06.2015).

Beriş, Hamit Emrah (2008), "Moderniteden Postmoderinteye", Mümtazer Türköne (Ed.), Siyaset, Lotus Yayınevi, Ankara, s. 483-521.

Bogason, Peter (2005), "Postmodern Public Administration", E. Ferlie, L. E. Lynn, Jr., C. Pollitt (Ed.), The Oxford Handbook of Public Management, Oxford University Press, New York, p. 234-256.

Bogason, Peter (2008), "Public Administration under Postmodern Conditions", Administrative Theory & Praxis, Vol. 30, No. 3 (Sep.), p. 359-362.

Bogason, Peter (2015), "Public Administration and the Unspeakable: American Postmdernism as an Acaemic Trail of the 1990s", Research Paper No. 5/99, http://diggy.ruc.dk/bitstream/1800/1199/1/Public_administration_and.pdf, (10.08.2015).

Clegg, Stewart R. (1997), Modern Organizations: Organization Studies in The Postmodern World, SAGE Publications Ltd., London.

Cooper, Robert (2015), "The Post-Modern State and the World Order", Demos, http://www.demos.co.uk/files/postmodernstate.pdf, (16.02.2015).

Çevik, Hasan Hüseyin (2012), Kamu Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Denhardt, Janet Vinzant, Robert B. Denhardt (2007), The New Public Service: Serving, Not Steering, M.E. Sharpe Inc., the United States of America.

Denhardt, Robert B., Thomas J. Catlaw (2015), Theories of Public Organization, Cengage Learning, the United States of America.

Doğan, İlyas (2008), Devlet ve Toplum Kuramlarına Yeni Yaklaşımlar, Yeni İnsan Yayınevi, İstanbul.

Doğan, Kadir Caner (2014), "Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Bir Denetim Paradigması: Ombudsman", Sayıştay Dergisi, Sayı: 94, s. 73-96.

Dunleavy, Patrick, Christopher Hood (1994), "From Old Public Administration to New Public Management", Public Money & Management, Vol. 14, No. 3, p. 9-16.

Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, Jane Tinkler (2005), New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance, EDS Innovation Research Programme, London School of Economics and Political Science, London.

Ergun, Turgay (1997), "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 30, Sayı: 4, s. 3-15.

Ergun, Turgay (2003), "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Ed.), Türkiye'de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 607-620.

Ergun, Turgay (2004), Kamu Yönetimi: Kuram/Siyasa/Uygulama, TODAİE, Ankara.

Eryılmaz, Bilal (2010), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara.

Farmer, David John (2007), "Five Great Issues in the Profession of Public Administration", Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, Gerald J. Miller (Ed.), Handbook of Public Administration, CRC Press, USA, p. 1205-1217.

Fox, Charles J., Hugh T. Miller (1993), "Postmodern Public Administration: A Short Treatise on Self-Referential Epiphenomena", Administrative Theory & Praxis, Vol. 15, No. 1, p. 1-17.

Fox, Charles J., Hugh T. Miller (2007), Postmodern Public Administration, M.E. Sharpe Inc., the United States of America.

Frederickson, H. George (1997), The Spirit of Public Administration, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Frederickson, H. George (2012), "Toward a New Public Administration, Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde (Ed.), Public Administration: Classic Readings, Wadsworth Cengage Learning, Canada, p. 251-262.

Frederickson, H. George, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer, Michael J. Licari (2012), The Public Administration Theory Primer, Westview Press, USA.

Genç, Fatma Neval (2010), "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı", Türk İdare Dergisi, Sayı: 466, Mart, s. 145-159.

Giddens, Anthony (2014), Modernliğin Sonuçları, çev. Ersin Kuşdil, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Gruening, Gernod (2001), "Origin and Theoretical Basis of New Public Management", International Public Management Journal, No. 4, p. 1-25.

Güler, Birgül Ayman (2003), "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi", Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Ed.), Türkiye'de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 527-544.

Harmon, Michael M., Richard T. Mayer (1986), Organization Theory for Public Administration, Brown&Company Limited, the United States of America.

Harvey, David (2010), Postmodernliğin Durumu, çev. Sungur Savran, Metis Yayınları, İstanbul.

Hassard, John (1994), "Postmodern Organizational Analysis: Toward A Conceptual Framework", Journal of Management Studies, Vol. 31, No. 3, May, p. 303-324.

Hatch, Mary Jo, Ann L. Cunliffe (2013), Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives, Oxford University Press, UK.

Hood, Christopher (1991), "A Public Management For All Seasons?", Public Administration, No. 69, (Spring), p. 3-19.

Hughes, Owen E. (2014), Kamu İşletmeciliği & Yönetimi, çev. Buğra Kalkan, Bahadır Akın, Şeyma Akın, BigBang Yayınları, Ankara.

Işık, Mürşit, Yunus Emre Öztürk (2009), "Postmodern Açıdan Kamu Yönetiminde Küçülme (Downsizing) Olgusu", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler MYO Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 1-2, s. 431-454.

İnanç, Hüsamettin, Selami Erdoğan (2006), "Postmodern Dönemde Kamu Yönetimi Algısı Ve Kamusal Alan Tartışmaları", Akademik Bakış, Sayı: 9, Mayıs, s. 1-16.

Kellner, Douglas (2000), "Toplumsal Teori Olarak Postmodernizm: Bazı Meydan Okumalar ve Sorunlar", çev. Mehmet Küçük, Mehmet Küçük (Der.), Modernite Versus Postmodernite, Vadi Yayınları, Ankara, s. 367-404.

Kirlin, John J. (1996), "Big Questions of Public Administration in a Democracy", Public Administration Review, September/October, Vol. 56, No. 5, p. 416-423.

Lalor, Stephen (2014), A General Theory of Public Administration, ALUE GGMC, Dublin.

Marshall, Gary S. (2011), "Review of Public Administration in Perspective: Theory and Practice Through Multiple Lenses by David John Farmer", Public Administration Faculty Publications, 2011, Paper 68, ://digitalcommons.unomaha.edu/pubadfacpub/68, (12.07.2015).

McSwite, O.C. (1996), "Postmodernism, Public Administration and the Public Interest", Gary L. Wamsley, James F. Wolf (Ed.), Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges, SAGE Publications, the United States of America, p. 198-224.

Okçu, Murat (2003), "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Ed.), Çağdaş Kamu Yönetimi-I, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 96-123.

Özcan, Kerim, Veysel Ağca (2010), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Postmodernizmin İzleri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 43, Sayı: 3, Eylül, s. 1-32.

Özdemir, Yusuf, Elif Özdemir, Ufuk Aktaş (2008), "Postmodernite ve Etnisite", Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 2, s. 325-336.

Rorty, Richard (2000), "Habermas, Lyotard ve Postmodernite", çev. Mehmet Küçük, Mehmet Küçük (Der.), Modernite Versus Postmodernite, Vadi Yayınları, Ankara, s. 262-281.

Rosenbloom, David H., Robert S. Kravhchuk, Richard. M. Clerkin (2009), Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, McGraw-Hill Higher Education, New York.

Shafritz, Jay M., E. W. Russell, Christopher P. Borick (2013), Introducing Public Administration, Pearson Education, Inc., USA.

Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson (1985), Kamu Yönetimi, çev. Cemal Mıhçıoğlu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 547, Ankara.

Spicer, Michael W. (2001), Public Administration and the State, The University of Alabama Press, Alabama.

Spicer, Michael W. (2005), "Public Administration Enquiry and Social Science in the Postmodern Condition: Some Implications of Value Pluralism", Administrative Theory & Praxis, Vol. 27, No. 4 (Dec.), p. 669-688.

Şaylan, Gencay (2006), Postmodernizm, İmge Kitabevi, Ankara.

Şener, Hasan Engin (2005), "Kamu Yönetiminde Katılım ve Çoğulculuk", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 38, Sayı: 4, s. 1-22.

Şener, Hasan Engin (2007), "Kamu Yönetiminde Postmodernizm", Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner (Ed.), Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar, Nobel Yayım Dağıtım, Ankara, s. 31-47.

Şeyhanlıoğlu, Hüseyin (2007), "Postmodern Kamu Yönetiminde E-Devlet", Türk İdare Dergisi, Sayı: 456, s. 81-106.

Tekeli İlhan (2011), Modernizm, Modernite ve Türkiye'nin Kent Planlama Tarihi, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

Tekeli, İlhan (1999), Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Kitabevi, Ankara.

Thompson, Victor A. (1972), "Reviewed Work: Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective by Frank Marini", The American Political Science Review, Vol. 66, No. 2 (Jun.), p. 620-622.

Üstüner, Yılmaz (2003), "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Ed.), Türkiye'de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 365-382.

Wagner, Richard E. (2005), "Self-Governance, Polycentrism, And Federalism: Recurring Themes in Vincent Ostrom's Scholarly Oeuvre", Journal of Economic Behavior & Organization, Vol. 57, p. 173–188.

Yalçın, Lütfi (2010), "Kamu Yönetimi Kuramları: Yöntembilimsel Bir Değerlendirme", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Yıldırım, Murat (2009), "Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 2, s. 380-397.

40. yıl
1975
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ

KONYA 2015

SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
KAYFOR 13
KONYA - 2015
KAMU YÖNETİMİ FORUMU

13. KAYFOR

Kamu Yönetimi Kongresi

Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

MÜKLİ İDARE ve REFORM

6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR YASASININ İL YÖNETİMİ VE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE OLAN ETKİ VE YANSIMALARI

Muammer Sönmez
Dr., Mülki İdare Amiri, muammer.sonmez@icisleri.gov.tr

Özet
6360 sayılı Büyükşehir Yasasının 2012 yılında yürürlüğe girmesiyle birlikte Türkiye'nin yerel yönetim yapısıyla beraber il yönetimi ve mülki idare sisteminde de ciddi değişimler olmuş, mülki idare amirlerinin taşra yönetim geleneğindeki rolleri ve devlet idaresi içindeki konumları tartışılır hale gelmiştir.
Kırsal alanların belediyeleştirilmesi ve özel idarelerin kaldırılması sonucu mülki idarenin yerel kamu hizmeti sunma gücü azaltılmış ve önemli bir bütçesel dayanaktan yoksun bırakılmıştır.
Ayrıca, il sisteminin zayıflatılması üniter yapıyı tartışılır hale getirmiş ve federal eğilimlere kapı aralamıştır. Devleti temsil görevi bulunmayan yerel yönetimler devletin temsilcisi konumuna gelebilmişlerdir. Büyükşehir yasası, mekânsal ölçek büyümesi ve diğer düzenlemeler sonucunda mülki idaredeki işlevsel dönüşüm kapsayıcı valilikten sınırlı valiliğe doğru evrilmiş ve seçimli valilik tartışmaları gündeme gelmiştir.
Bu çalışmada, 6360 sayılı Yasadan sonra il sistemi ve mülki idare sistemindeki değişimlere, üniter yapı ve federalleşme eğilimlerine, aşırı doz yerelleşmenin Türk idare yapısının denge-denetim sistemine olan etkileri ile mülki idaredeki işlevsel dönüşümün kapsayıcı valilikten sınırlı valiliğe ve seçimli valiliğe doğru evrilmesi ve tartışmalarına değinilecektir.

Anahtar Kelimeler:6360 Sayılı Kanun, İl ve mülki idare sistemi, Bölgeselleşme, Büyükşehirleşme, Üniter yapı

IMPLICATIONS AND IMPACTS OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES ACT NR. 6360 ON PROVINCIAL AND CIVIL ADMINISTRATION SYSTEM

Abstract
Following the amendment of the Metropolitan Municipalities Act Nr. 6360 in 2012, the local administration structure in Turkey, along with the provincial administration and civil administration system, has been a mendeddramaticallyandtherolesandpositions of civiladministratorswithinthelocaladministrationtraditionhavebecomehighlydebatable.
Themunicipalization of ruralareasandtheabolishment of specialprovincialadministrations has deeplyweakenedthepower of civiladministrators in ensuringthelocalpublicservicesandalsodeprivedthem of a fundamentalbudgetaryback-up.
Furthermore, theweakeningtheprovincialadministrationsystem has arousedthedebates of theunitarystructureandunveiledthe federal tendencies. Localgovernments, whichdon'thavetheresponsibility of Staterepresentation, havebecometherepresentatives of theState. AlongwiththeMetropolitanMunicipalitiesAct, thegrowth of scaleandotherarrangements, thefunctionaltransformation in theciviladministration has beenconvertedfromtheinclusivegovernorshipintothelimitedoneand in themeantime, thediscussions on electedgovernorship has beenbroughttotheagenda.
Thisstudyaddressestheprovincialadministrationsystemandciviladministrationsystemaftertheamendment of theActNr. 6360unitarystructureandfederalizationtendencies, impacts of theoverdoselocalization on thechecksandbalancessystem of Turkishadministrationstructure. Alsotheconversion of thefunctionaltransformation in theciviladministrationfromtheinclusivegovernorshipintothelimitedoneandthediscussions on electedgovernorship has beenbroughttotheagenda.

Kewords: MetropolitanMunicipalitiesActNr. 6360, ProvincialandCivil Administration System, Regionalization, Metropolitanization, UnitaryStructure

GİRİŞ

Mülki İdare Amirleri, Selçuklu Döneminden başlamak üzere özellikle Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemlerinde çeşitli isim ve unvanlar altında Türk Yönetim Tarihinin en önemli aktörleri olmuşlardır.

Günümüzde her alanda yaşanan hızlı değişim, dönüşüm, küreselleşme, Avrupalılaşma ve bu kapsamda gündeme gelen yerelleşme, bölgeselleşme ile yeni kamu yönetimi anlayışı yönünde atılan her adım, merkeziyetçi ve üniter devlet yönünün ağır bastığı Türk yönetim geleneğini derinden etkilemektedir. Özellikle 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı

Büyükşehir Yasası, Türkiye'nin yerel yönetim yapısıyla birlikte "il yönetimi" ve "mülki idare sistemini" de etkilemiş, mülki idare amirlerinin taşra yönetim geleneğindeki rolleri ve devlet idaresi içindeki konumları tartışılır hale gelmiştir.

Kırsal alanların belediyeleştirilmesi, özel idare ve hizmet birliklerinin kaldırılması sonucu, vali ve kaymakamların yerel kamu hizmeti sunma gücü azaltılmış, böylece mülki idare amirleri önemli bir bütçesel dayanaktan yoksun bırakılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin il düzeyinde yetkilendirilmesi ve yetki genişliğine göre vali kontrolünde yönetilen illerin, yerinden yönetim esasına göre yönetilen belediye kontrolüne verilmesi sonucu, belediye başkanları adeta valiye eş tutulmuş ve bütçesel yönden belediyeler ön plana geçirilmiştir.

Ayrıca, il sisteminin güçsüzleştirilmesi ve mülki idare amirlerinin konumlarının zayıflatılması,üniter yapıyı tartışılır hale getirmiş ve federal eğilimlere kapı aralamıştır. Devleti temsil görevi bulunmayan yerel yönetimler devletin temsilcisi konumuna gelebilmişlerdir.

Diğer yandan, büyükşehir yasası mekânsal ölçek büyümesi ve diğer düzenlemeler sonucunda mülki idaredeki işlevsel dönüşüm, kapsayıcı valilikten sınırlı valiliğe doğru evrilmiş ve seçimli valilik tartışmaları gündeme gelmiştir.

Bu çalışmanın birinci kısmında büyükşehir uygulamalarının il idaresi ve mülki yönetim sisteminde meydana getirdiği değişimler ile öne çıkan bazı tespitlere yer verilmiş, ikinci kısımda ise üniter yapı ilişkisi ile federalleşme eğilimlerine değinilmiştir. Üçüncü kısımda aşırı doz yerelleşme sonucu denge/ denetim sistemindeki sorunlar üzerinde durulmuş, dördüncü kısımda ise mülki idaredeki işlevsel dönüşüm üzerinde durularak kapsayıcı valilikten sınırlı ve seçimli valiliğe doğru olan yönelimler irdelenmiştir.

Sonuç bölümünde ise bazı tespit ve önerilerde bulunulmuş, Türkiye'nin içinde bulunduğu bölgesel hassasiyetler de göz önüne alınarak il sistemi, mülki sistem ve üniter yapıyı korumanın daha yerinde bir politika olacağına vurgu yapılmıştır.

1. BÜYÜKŞEHİR YASASININ YEREL YÖNETİM, İL İDARESİ VE MÜLKİ YÖNETİM SİSTEMİNDE MEYDANA GETİRDİĞİ DEĞİŞİM VE DÜZENLEMELER İLE ÖNE ÇIKAN BAZI TESPİTLER

6360 sayılı Büyükşehir Yasası'yla birlikte Türkiye'de yerel yönetim, il yönetimi ve mülki idare sisteminde önemli değişiklikler gündeme gelmiş ve belirtilen kanunla ilk etapta toplam büyükşehir belediyelerinin sayısı 30'a çıkarılmıştır.

Büyükşehirlerin sınırları, il mülki sınırları olmuş; yine büyükşehir belediyeleri içinde ilçe belediyelerinin sınırları da ilçelerin mülki sınırları haline gelmiştir. Büyükşehir olan illerde 1864 yılından beri faaliyet gösteren il özel idareleri kaldırılmıştır.

Büyükşehir belediyesi olan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belde belediyeleri ise belde ismiyle tek mahalle olarak, bağlı olduğu ilçenin belediyesine katılmıştır. Merkezi idarenin taşra birimi olan bucaklar da büyükşehir belediyelerinin bulundukları illerde tarih olmuştur.

Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından, uyum ve koordinasyon büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacaktır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili ihtilaf çıkması halinde, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili olacaktır.

Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, il özel idarelerinin kaldırılması ile valilerin özel idaredeki görev ve sorumluluklarının sona ermesi sonucu, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak henüz tüzel kişiliği bulunmayan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Böylece, büyükşehir illerindeki valilerin yerel yönetim alanındaki görev ve sorumlulukları genel yönetim alanına kaydırılmıştır.

Kanunla beraber 16.000'den fazla köyün tüzel kişiliğinin sona ermesiyle birlikte, bu köylerin üyesi bulundukları Köylere Hizmet Götürme Birlikleri de tasfiye edilmiştir. Özellikle, getirmiş olduğu en önemli yeniliklerden biri olan ve 1864 yılından bu yana faaliyet gösteren il özel idarelerinin büyükşehir olan illerde kaldırılmasıyla birlikte, iller de il özel idaresi bulunan/bulunmayan iller olarak iki gruba ayrılmıştır. İl özel idaresi bulunan il sayısı 51 olarak sayısal çokluk gösterse de ülke nüfusunun sadece ¼'ü il özel idarelerinin hizmet götürdüğü illerde yaşamaktadır. (Apan, 2015: 209)

Anayasa'da yer alan ve tanımı yapılan 'İl'in tüzel kişiliğini temsil eden 'il özel idarelerinin' kanunla kaldırılmasının ne kadar anayasaya uygun olduğu ayrıca tartışılması gereken önemli bir konudur. (Gözler, 2013: 42) İl kaldırılmadan, ilin tüzel kişiliğini temsil eden 'il özel idarelerinin' kaldırılmasının anayasaya aykırı olduğunu, Türkiye'de 'il genel idaresi' ile karışmaması için il mahalli idaresine 'il özel idaresi' ismi verildiğini, ismi ne olursa olsun, anayasamızın 127'inci maddesinde kullanılan 'vilayet' ve 'il' terimleriyle kastedilen şeyin tartışmasız olarak bir mahalli idare olarak vilayet, yani Türk idare hukuku terminolojisinde yaygın adıyla kullanılan 'il özel idaresi' olduğunu ifade etmektedir.Ortada bir 'il' bulundukça orada 'il özel idaresi'nin bulunması anayasal bir zorunluluktur. (m. 127/1)

Neticede, anayasada yer alan 'il' kaldırılmadan il'in tüzel kişiliğini temsil eden 'il özel idarelerinin' kanunla kaldırılması, Türkiye idaresinin bel kemiği olan il yönetim sistemini zaafa uğrattığı gibi, mülki idarenin de atıl kalması sonucunu doğuracak ve böylece 'devletin tarafsızlığı ve hukukun üstünlüğünü' uygulayacak makamların devreden çıkarılmasına yol açarak, zaman içerisinde kamu düzeninin sağlanmasında güçlüklere sebebiyet verebilecektir.

Mülki idareyle birlikte doğmuş, gelişmiş, özdeşlemiş özel idarelerin 30 ilde kapatılması ve köylerin tüzel kişiliğine son verilerek büyükşehirlere mahalle olarak bağlanması sonucu, ilk aşamada kent/kır dengesi bozulmuş ve söz konusu illerde devasa kırsal alanlar belediyeleştirilmiştir. Köylerle ve beldelerle mülki idarenin bağı önemli ölçüde kopmuş, mevcut büyükşehirlerde özel idarelerin kapatılmasıyla il yönetimi ve mülki idare önemli bir bütçesel dayanaktan yoksun bırakılmıştır. Öncelikle özel idarelerin kapatılması valilerin, köylerin ve dolayısıyla köylere hizmet götürme birliklerinin kapatılması da kaymakamların kaynak kullanma yetkisini sona erdirmiştir. Ayrıca, merkezi idarenin yerel

kamu hizmeti sunan, ortak ihtiyaçları karşılama gücü oldukça azaltılmıştır. Mülki idarenin vatandaş gözünde önemli olan yerel ayağının sona ermesiyle birlikte tek kalan fonksiyonu genel idare hizmetleri olmuştur.

Bugünkü, taşra yönetim pratiğine, mülki idare amirlerinin fonksiyonları ve görev tanımı açısından bakıldığında; genel idare hizmetleri açısından da durumun pek de umut verici olmadığı görülecektir. Geleneksel hizmetler dediğimiz eğitim, sağlık, maliye, tapu-kadastro, nüfus ve güvenlik gibi klasik hizmetlerin mülki idarenin artık yavaş yavaş kontrolünden çıktığı görülmektedir. Sağlık ve maliye hizmetleri otomasyon ve teknolojik gelişmelerden sonra kendi bünyelerinde merkezileşmiş ve mülki idareyi devre dışı bırakmıştır. Güvenlik ve asayiş hizmetleri her ne kadar vali ve kaymakamların uhdesinde gibi gözükse de esasında söz konusu birimlerin bağlı birim olarak teşkilatlanmalarından ve başka nedenlerden dolayı, kendi üst amirleri ile çalışmakta ve mülki amirler ikinci planda kalmaktadır. Eğitim hizmetleri de sendikalaşma ve özel eğitimin yaygınlaştırılması dolayısıyla mülki sistemin dışına itilmektedir. Tapu ve nüfus hizmetlerinin de noter ya da benzeri birimler tarafından yürütüleceği tartışmaları yoğun biçimde yapılmaktadır. Belirtilen hususlar karşısında, mevcut durum mülki idarenin vizyonu ve geleceği açısından pek fazla bir şey ifade etmemekte ve mülki idare amirleri sistem dışına itilmektedir.

Diğer yandan, köylerin mahallelere dönüşmesiyle birlikte bu yerleşim birimlerinin mülki idareyle ilişkisi de nitelik değiştirmiş ve farklı bir boyuta taşınmıştır. Organları seçimle iş başına gelmesine rağmen mahalleler bir yerel yönetim birimi niteliği taşımamaktadır. Çünkü mahallelerin tüzel kişiliği ve bütçesi yoktur. Mahalle muhtarlarına yerel düzeyde bazı görevler verilse bile yerel yönetimin başı olarak kabul edilmemektedirler. Köy kimliği mahalle ile yok olmaktadır. Mahalle kente has bir aidiyet bağıdır. Kırsal alanda mahallenin köyün yerini alması mümkün değildir.

Ayrıca, şehirlerden uzak köy ve beldelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak ve mülki idareden koparılarak mahalleye dönüştürülmesi, söz konusu alanlarda tarihi, sosyal, kimliksel, kültürel ve geleneksel yapıyı olumsuz etkileyecek, ortak imece usulü çalışarak iş bitirme gayretlerinin sonunu getirecektir.

İlave olarak, büyükşehirleştirilen illerde ilçe belediyelerinin bağımsız belediye olmaktan çıkarılarak büyükşehir kontrolünde ilçe belediyesi haline gelmeleri ve özerkliğini büyük ölçüde yitirmeleri, bağlı mahallelerin ve beldelerin sorunlarını daha da çözümsüz bırakacak ve bu yerleşim yerleri sorunlarını anlatacak muhatap bulamaz hale geleceklerdir. En önemlisi de il ve ilçe genel yönetimi gibi teşkilatlandırılan büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yerel düzeyde merkezileşmesi ya da merkezileşmiş yerelleşme sonucu halkın karar alma süreçlerine katılımı ve yerel demokrasinin hayata geçirilmesi oldukça zorlaşacaktır.

Kanundan önce köy ve belde statüsünde olan, bugünkü durumda mahalleye dönüşen yerleşim birimlerinin sorunlarının çözümsüz kalması ve muhatap bulamamaları zamanla onları göçe zorlayacak ve büyükşehirlere yığılmalarının önünü açacaktır. Bu durum kırsalda tarımsal gelişmeyi zayıflatacağı gibi birçok sorunla savaşan büyükşehirleri daha da yaşanmaz hale getirecektir.

6360 sayılı kanun il yönetimi ve yerel yönetimler yanında başka hususlar bakımından da mülki idareyi etkileyecektir. Bu hususlardan en önemlisi Türkiye'nin doğu ve güney doğusunda yaşanan ve son zamanlarda tırmanan bölücü terör olaylarından dolayı güvenlik birimlerimizin en önemlisi de jandarma ve köy korucularının durumudur. İç güvenlik birimlerinden olan jandarma, belediye sınırları dışında ve belediye olmasına karşılık polis teşkilatının bulunmadığı beldelerde faaliyet göstermektedir. Yeni durumda hem büyükşehir sınırları tüm ilin mülki sınırları olacak, yani polis bölgesine dönüşmüş hem de köy ve beldelerin tüzel kişilikleri sona erdiği için ikinci seçenek de jandarmanın elinden alınmış olacaktır. Jandarmanın görev tanımının ve sahasının yeni duruma uygun hale getirilmesi gerekmektedir. (Apan, 2015: 210)

Aynı şekilde, köy korucularının durumu da özellik arz etmektedir. Önceleri köy kanununa göre çalışan ve mülki idarenin direkt kontrolünde olan korucuların, köylerin mahalleye dönüşmesi ve köy kanununun uygulanmadığı mahallerde çalışma statülerinin yeniden belirlenmesi ve mülki idareyle ilişkilerinin sıkılaştırılmasına ihtiyaç vardır.

Konuyla ilgili bir diğer husus da yerleşim birimlerinin isim değişikliği ile ilgilidir. Önceleri beldelerin adının değişmesi İçişleri Bakanı'nın onayı ile olup, daha sonra da Resmi Gazete'de yayımlanırken, yeni düzenleme ile belediye meclisleri ön plana çıkmakta, Bakan onayına ve Resmi Gazete'de yayımlanmasına gerek kalmamaktadır.

2. BÜYÜKŞEHİR YASASI, MÜLKİ İDARE AMİRLERİ, ÜNİTER YAPI İLİŞKİSİ VE FEDERALLEŞME EĞİLİMLERİ

Türkiye'de yönetimi etkileyen ana unsurlardan biri olan üniter devlet, basit anlamda; tekil ya da tekçi devlet diye de anılır ve "devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü" formülü ile tanımlanır. Üniter devlet, devletin varlık koşulları bakımından tek ülke, tek ulus ve bunlara bağlı olarak tek bir siyasal ve hukuki örgütlenmenin bulunduğu devlet biçimidir. Cumhuriyet döneminde, 1921 Anayasasında itibaren siyasal merkeziyetçilik olarak ortaya çıkan Üniter Devlet İlkesi, 1961 ve1982 Anayasalarında hukuki bir düzenlemeye dönüşerek, "devletin ülkesi ve milletiyle bir bütün olduğu ve bölünmezliği" olarak şekillenmiştir(Sönmez, 2003: 37).

Türkiye'de ve Fransa'da ülkenin mülki olarak illere bölünmesi ve alt kademelere ayrılması ve bunların başına atanan vali ve kaymakamlarla denetimin ve yerindeliğin sağlanması üniter sistemin yayılmasında en önemli etkenlerdir. İl birimi Fransa ve Türkiye'de hem ulusal birliğin bir aracı, hem de yerel demokrasinin bir öğesidir. Bu 'modernleştirme aracı', aynı zamanda üniter devletin kuruluşunda temel işlevi yüklenmiştir (Nalbant, 2012: 97)

İdari yapılanma konusunda, Türkiye'de genel yönetimin taşra örgütü, anayasal ilkelere uygun olarak "il mülki" birimi üzerine kurulmuştur. Sistemde, Vali il genel yönetimin temel organıdır ve ilin genel idaresinden sorumludur. İl'de devletin ve tek tek her bakanlığın temsilcisi, idari ve siyasi yürütme organıdır. Vali genel yönetimin il'deki temsilcisi olmakla birlikte, yerel bir otorite olan il özel yönetiminin de başıdır.

Büyükşehirleşmenin mülki idarenin işlevsel dönüşümü ve konumu üzerinde bir takım olumsuz etkileri olacak ve mülki idare amirleri gerek toplum nezdinde gerekse kamu bürokrasisi içinde önemli ölçüde statü kaybına uğrayacaklardır.

Türk İdareciler Derneği tarafından; 2013 yılında 700 mülki idare amirinin katılımıyla gerçekleştirilen anket sonuçlarına göre mülki idare amirleri son dönemlerde yapılan yasal düzenlemeler ve özellikle de Büyükşehir Yasasıyla meydana gelen değişikliklerin, mülki idare sistemini zayıflatacağı yönündeki algıyı %91 oranında paylaşmaktadır (Türk İdareciler Derneği, 2013: 43).

Diğer kentsel politikalar gibi büyükşehirleşme (bütünşehir) olgusu da devletin alan düzenlemesinin bir sonucudur. Literatürde 'metropolitan alan yönetimi' kapsamında geçen büyükşehir belediyesi konusu, yönetsel bütünleştirme sürecinin belirgin aktörü olarak kendini göstermektedir (Parlak, 2015: 117).

Türkiye'de yapılan büyükşehir belediye yapılanmasıyla sistem 30 ile yayılmış, ama en önemlisi seçim ve yetki alanı il bütünü yapılarak, il idaresi merkezden yönetim esasından yerinden yönetim esasına kaydırılmıştır. İl yönetimini yerinden yönetim esasına dayandırmak, siyasal olarak üniter devlet yapılanmasından daha çok federal devlet yapılanmasına evrilmeyi gerektirir (Birgül Ayman Güler, 2012: 45).

Yerinden yönetimin bir süreç olarak dört basamaktan oluştuğu kabul edilmektedir. İlk basamakta yerinden yönetim, yalnızca "yerel yönetimlerin güçlendirilmesi" anlamına gelmektedir. Yerinden yönetimin ikinci derecesi ya da basamağı "bölgeselleştirme" ve "bölgecilik", üçüncü basamağı "federalizm" ve dördüncü basamağı da "ayrılıkçılık" olacaktır. Ülkelerin yerinden yönetim politikalarını hangi basamakta ve derecede gerçekleştireceklerine karar vermede kendi iç dinamikleri kadar dış etmenler de önemli rol oynamaktadır. Yerinden yönetim eğilimlerinin okur-yazarlık oranı, yoksulluk, bölgesel dengesizlikler, yerel gereksinmeler, demokratikleşme, etnik ve kültürel kimlik gibi iç etmenlerden mi, yoksa dünya ticareti ve para sistemi, ekonomik ve politik bağımlık gibi dış etmenlerden mi kaynaklandığı büyük önem taşımaktadır (Benz vd., 1999: Mengi, 2004: 49).

Bir kamu politikası olarak da tanımlanabilecek büyükşehirleşme de bölgeselleşmenin bir türüdür. Genel olarak, yönetim ilkesi merkezden yönetim olan alanlara 'il' adı verilirken, yönetim ilkesi yerinden yönetim olan alanlara verilen ad 'bölge'dir. 6360 sayılı kanunla getirilen sistem il yönetimini bölge yönetimine dönüştürme çabasıdır. Güçlü bir yerel yönetim sistemi üniter yapıyı da güçlendirir. Ancak, 'yerel yönetimleri güçlendiriyoruz' diyerek devlet altyapısını Başkanlık Sistemi'ne hazırlayacak idari federalizm uygulamalarını gündeme getirmek, zamanla Türk İdari Yapısını federalizm ilkesi çerçevesinde kurmaya çalışmak anlamına gelecektir (Birgül Ayman Güler, s. 46).

İl sisteminin aşındırılması taşrada devletin tarafsızlığını ve hukukun üstünlüğünü uygulayacak makamların zayıflamasına ve zaman içerisinde ortadan kaldırılmasına yol açacaktır. Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan yerel yönetimlerin devleti temsil etme gibi bir görev ve kaygıları da yoktur. Sınırları il sınırları ile örtüştürülen büyükşehir belediyelerinin halkın ihtiyacı deyip doğrudan milli egemenlik alanına giren

konulara el atmaları sürecin doğal bir sonucudur. Taşrada devlet otoritesinin kaybolması, tartışmaları daha da alevlendirecektir.

Büyükşehir Yasası çıkmadan önce, 24 Mayıs 2012 tarihinde Ankara'da yapılan 'Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının Etkileri' konulu panelde konuşan Türk İdareciler Derneği Başkanı Eski Vali Saffet Arıkan Bedük aşağıdaki endişelerini dile getirmiştir:

"Zaten kırılgan bir seyirde sürdürülen Güneydoğu politikalarının arzulanan sonuçları vermemesi, Irak'ta oluşan mezhebe ve ırka dayalı parçalı yapı, İran'ın Ortadoğu'da yürüttüğü politikalar, Suriye'nin yaşadığı akıbeti belirsiz süreç, Kuzey Irak yönetiminin bağımsızlığın eşiğine getirdiği yapı ortada dururken federatif yapıyı çağrıştıran böyle bir modelin denenmesi Türkiye'yi geri dönüşü olmayan bir maceraya atmaktadır (Bedük, 2012: 8)."

Öte yandan, Çukurçayır (2012: 20), Büyükşehir Yasası kanunlaşmadan önceki bir tespitinde; bu düzenlemenin belediye tanımının dışında yeni bir sistem getirdiğini ve il genelinde yetkili olarak tanımlanabilecek bir birimin "yerel yönetim birimi" olmaktan çok, "federalizm" ya da "küçük bölge, yönetimi" çağrışımı yaptığını belirtmektedir. Ayrıca, Büyükşehir belediye başkanları da bir anlamda doğal olarak "eyalet başkanı" olarak algılanacaklardır. Dolayısıyla büyükşehir belediye başkanları büyükşehir alanında "tek aktör" olacaklar, böylece yerelleşme, âdem-i merkeziyetçilik ve yerel demokrasi kavramları havada kalacaktır. Bir anlamda, yerel yönetimleri güçlendirelim derken, yerelde çok güçlü yeni bir merkez inşa edilmektedir, şeklinde görüşlerini belirtmiştir.

3. BÜYÜKŞEHİR YASASI VE AŞIRI DOZ YERELLEŞME SONUCU İL YÖNETİMİ İLE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN ETKİNSİZLİĞİ VE DENGE/DENETİM SİSTEMİNDE SORUNLAR

Sahip olduğu tarihsel ağırlığa, devletçi misyona, toplumsal saygınlığa rağmen, mülki idare amirliğinin diğer meslek kümeleriyle karşılaştırdığında; gerek toplum nezdinde, gerek kamu bürokrasisi içinde önemli ölçüde statü kaybına uğradığı görülmektedir.

1950'li yıllardan ve özellikle de 2000'li yıllardan sonra yapılan araştırma projeleriyle; akademisyenler, köşe yazarları ve mülki idarede önemli görevlerde bulunmuş kişiler tarafından bu durum bariz bir şekilde dile getirilmektedir. İl idaresi sisteminin ve mülki amirlerin özellikle yerel yönetimler karşısında sürekli olarak gerilediği, mülki idare amirliği meslek mensuplarının "bir işe yarayıp yaramadıkları" veya "ne işe yaradıkları" görüşleri sürekli olarak vurgulanmaktadır. Bu süreç içinde Türkiye'nin idarî yapılanmasının eninde sonunda tartışmaya açılacağı belirtilmekte ve federalizme kadar giden yönetim modelleri önerilmektedir (Yıldız, 2010: 25).

Türk İdari Araştırmalar Vakfının (TİAV) 2013'te yaptırmış olduğu araştırmada; görüşülen kişilere "aşağıdaki yöneticilere/kurumlara hangi ölçüde güveniyorsunuz?" şeklinde yönetilen soruya alınan cevaplardan oluşturulan ortalama güven puanlarına göre; Polis 5. sırada, Vali 10. sırada, Savcı 11. sırada, Kaymakam 12. sırada, Yargıç 13. sırada, Belediye Başkanı ise 16. sırada yer almıştır. Burada göze çarpan bir diğer husus, Kaymakamın 2003'e kıyasla sıralamada geriye düşmüş olmasıdır. 2003'te 8. sırada olan Kaymakam şimdi dört sıra kaybederek 12. sıraya düşmüştür (TİAV, 2013: 117).

Türk İdareciler Derneği tarafından; 2013 yılında 700 mülki idare amirinin katılımıyla gerçekleştirilen anket çalışmasında da benzer sonuçlar ortaya çıkmıştır. "Mülki İdare Sisteminde ortaya çıkan yeni şartlar göz önüne alınarak bir reform çalışması yapılmalıdır. Bu kanaate ne ölçüde katılıyorsunuz?" şeklindeki soruya, %93 oranında katılımcı "katılıyorum" şeklinde cevap vermiştir. Katılımcılar, Mülki İdare sisteminde bir reform çalışması yapılması gerektiği yönünde hem fikir olduklarını göstermiştir (Türk İdareciler Derneği, 2013: 43).

Anayasa, 5542 ve 3046 sayılı kanunlara göre kurulan il sisteminin ve mülki idare amirlerinin zamanla yaşamış oldukları statü kaybı ve kendinden beklenen işlevi yerine getiremez hale gelmeleri, çok partili hayata geçiş gibi yaşanan tarihi süreçlerin yanında, günümüzde her alanda yaşanan hızlı değişim ve gelişimin de bir sonucudur. Küreselleşme ve bu kapsamda meydana gelen yerelleşme, bölgeselleşme ve büyükşehirleşme hareketleri ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik yönünde attığı adımlar, merkeziyetçi ve üniter devlet yönünün ağır bastığı Türk yönetim geleneğini derinden etkilemektedir.

Neticede, devletin merkez teşkilatını etkileyen her yeni değişiklik taşrada mülki idare sistemini etkilemiştir. Merkezi idarenin ve dolayısıyla mülki idarenin zayıflatılması denge/denetim sisteminde zafiyete neden olabilmektedir. Hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın sağlanmasında en temel unsurlardan biri sağlıklı bir denetim sistemidir. Denetim, yönetimin bir fonksiyonudur. Yönetim olan her yerde denetimin olması kaçınılmazdır. Aynı zamanda demokrasi bir denge/denetim rejimidir. Yönetimi sadece bir kuruluşun sevk ve idaresi olarak algılamamak gerekir. Kamuda gerekli olan denetim, görünürde kurum içi yapılıyor gibi gözükse de aslında kamu adına yapılmaktadır. Çünkü kamu hizmetleri için yapılan harcamalar vatandaştan toplanan vergilerle finanse edilmektedir.

Öte yandan, 6360 sayılı Büyükşehir Yasası'nın yürürlüğe girmesinden 2 yıl sonra İdarecinin Sesi Dergisi'nde (2014: 82), "Mülki İdareyi Yeniden Düşünmek" başlıklı yazısında Çukurçayır; yasayla getirilen büyükşehir sistemini "aşırı doz yerelleşme" olarak nitelemiş ve "Türk idare sistemini derinden sarstığını, mülki idareyi neredeyse etkisizleştirdiğini" vurgulamıştır. Bir anda etkisiz hale gelen vali ve kaymakamların demoralize olduğunu, çünkü her şeyin "siyasi kimliğe sahip olan" belediyelerden sorulur hale geldiğini, denetimle ilgili sorunların genellikle belediyelerle ilgili olduğunu ve böylece denge sanatı olan idarecilikte dengenin bozulduğunu dile getirerek; güvenilir ve tarafsız bir konumda olan mülki idare amirlerinin yetkilerinin arttırılmasını ve belediyeler karşısında bir denge mekanizması oluşturmalarını, savunmuştur.

4. BÜYÜKŞEHİR YASASI, MEKÂNSAL ÖLÇEK BÜYÜMESİ, MÜLKİ İDAREDE İŞLEVSEL DÖNÜŞÜM İLE KAPSAYICI VALİLİKTEN SINIRLI VE SEÇİMLİ VALİLİĞE YÖNELİMLER

Türk İdari Yapılanmasında merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi 'il sistemi' temelinde ve 'kapsayıcı valilik' modelinde oluşturulmuştur. Kapsayıcı valilik sisteminde ülke, il adı verilen bölümlere ayrılmakta, il hem merkezi idarenin hem de mahalli idarenin yönetim alanını oluşturmaktadır. Taşradaki kuruluşlar üzerinde sıkı ve yakın bir denetim kurmak isteyen ülkelerin ihtiyacına uygun düşen kapsayıcı sistemde devleti ve hükümeti temsil eden genel bir yönetici bulunmakta ve genellikle vali olarak adlandırılan bu yüksek yönetici, kamu düzenini sağlamakta, merkez memurlarını ve ilin alt bölümlerini gözetim ve denetimi altında

bulundurmaktadır. Merkez ile taşra arasındaki tek haberleşme aracı validir. Böylece yönetimde birlik sağlanması hedeflenmiştir.

Kapsayıcı valilik sisteminden bazı noktalarda farklılaşan, sınırlı valilik sistemi daha çok İtalya'da bulunmaktadır. Kapsayıcı valilikten ilk farkı, fonksiyonel birimlerin alanlarının il sınırlarıyla bağlı olmayışıdır. Bu birimler kendi merkez kuruluşlarıyla doğrudan doğruya haberleşebilmekte ve geniş yetkiler kullanabilmektedir. Genel idari hizmetlerini ya bakanlıklar ya da teknik birimlerin kendileri sağlamaktadır. Vali, hem yürütme organının hem de İçişleri Bakanı'nın temsilcisi olarak görülmektedir. Bununla birlikte valilik, tarih boyunca yetkilerinden kaybetmek suretiyle bugün sadece bağlı bulunduğu İçişleri Bakanlığı'nın ildeki hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu hale gelmiştir. İl özel idaresinin başında ise seçimle gelmiş bir başkan bulunmaktadır.

Kapitalist ekonomiye uygun bir yönetim yapısına sahip olma arzusu ile mekânsal örgütlenme ve ölçek büyüklüğü tartışmaları sonucu yerel yönetimler ön plana çıkmış, bu çerçevede kentlerin yönetimi en önemli gündem maddelerinden biri haline gelmiştir. Yeni sağ politikalar sonucunda yaşanan dönüşümle birlikte pek çok gelişmiş ülkede kentlerin ve bölgelerin 'Rönesans'ı' yaşanmaktadır. En çok kaynağın yaratıldığı ve en fazla nüfus çeken yerleşimler olarak gelecek günler kentlere, özellikle de büyükşehirlere ait gibi görünmektedir. Büyükşehirler, ürettikleri değer arttıkça hem diğer yerel yönetim birimlerini hem de mülki idareyi geride bırakmıştır. Dünya örneğinde olduğu gibi pek çok büyükşehir artık doğrudan küresel pazarlarda bir aktör olabilecek mali araçlara sahip olagelmiştir (Apan, 2015: 196).

Mülki idarede en büyük işlevsel dönüşüm, özellikle 6360 sayılı kanun sonrasında büyükşehir kurulan illerde resmen kapsayıcı valilik sisteminden sınırlı valiliğe doğru geçiş yaşanmasıdır. Büyükşehir kurulan 30 ilde il özel idarelerinin ve köylerin kapatılmasıyla mülki idare hem yerel yönetimler üzerindeki etkisini kaybetmiş hem de 1864 yılından bu yana elindeki en büyük mali güç olan il özel idaresinden mahrum kalmıştır. Benzer durum 519 büyükşehir ilçe kaymakamı için de geçerlidir. Köylerin kapatılmasından dolayı KHGB'lerin de tüzel kişiliği sona ermiştir. Böylelikle kaymakamların geleneksel olarak kırsal kalkınma konusunda üstlendikleri işlevleri yerine getirmede son yıllarda en çok yararlandıkları mali bir araç ortadan kalkmıştır. Bu durumda yasal açıdan mülki idarenin esasları açıkça düzenlenmese de dolaylı ama köklü bir etkilenmenin olduğu açıktır (Apan, 2015: 169).

2002 sonrası, Türk Kamu Yönetimi Reformu, merkez ve yerel yönetim birimleri arasındaki iş bölümünü değiştirmeyi amaçlayan bir temelde yürütülmüştür. Bu durum, doğal olarak mülki idarenin yetki ve sorumluluklarında azalma ile sonuçlanmış, sınırlı valiliğe geçişe yönelik hızlı bir ilerleme kaydedilmiştir. Bu çerçevede, idare kurulları sembolik hale gelmiş, yerel yönetimler ve özellikle de belediyeler diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla doğrudan yazışabilir olmuşlar ve en önemlisi de çeşitli kanunlarda mülki amirler sanki İçişleri Bakanlığı'nın temsilcileri gibi gösterilmeye çalışılmıştır.

Sınırlı valiliğe gidiş konusundaki algıyı destekleyen başka uygulamalar da bulunmaktadır. Mülki idare amirlerinin hizmet verdikleri binalar sadece vali ve kaymakamlık hizmet binaları şeklinde algılanmakta, hükümet konaklarının yapım, bakım ve onarımının İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmeye başlanması bu algının güçlenmesine hizmet etmektedir.

Sınırlı valiliğe doğru evrilmeyi güçlendiren diğer hususlar olarak; valinin il genel meclis başkanlığından alınmasını, mülki amirlerin kaynak kullanma ve dağıtma yetkilerinin sınırlandırılmasını, mülki idare dışında taşrada Gelir İdaresi Başkanlığı örneğinde olduğu gibi koordinatör müdürlüklerin merkezle direkt irtibat kurmaları, en azından 30 ilde artık bütçesi olmayan büyükşehir valiliklerinin genel gözetleyicilikten öteye geçemeyen bir duruma gelmeleri, kapsayıcı valilikten sınırlı valiliğe resmen geçildiği gerçeğini göstermektedir.

6360 sayılı Kanunla getirilen uygulamanın bir süre denendikten tüm illere yaygınlaştırılması ile sınırlı valilikten sonra işlevsel sisteme doğru dönüşümün devam etmesi güçlü bir seçenek olarak durmaktadır (Apan, 2015: 182).

Özellikle 2000'li yıllardan itibaren gerek 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, gerekse büyükşehire ilişkin düzenlemelerden sonra seçimli valilik konusu Türk kamuoyunu sıklıkla işgal eden hususlardan biri olmuştur. Seçimli valilik, anayasal açıdan merkezden yönetim temeline dayalı mevcut sistemi tümüyle yerel yönetim esaslı olarak örgütleme anlamına gelmektedir (Gönül, 1992: 60).

Çoker'e göre "üniter devlet yapısında valiler merkezi yönetimin temsilcisi olmak durumundadır. Valinin seçimle gelmesi bu üniter yapıyı bozar… Ancak, valiyi merkezi yönetimden koparmak devletin üniter yapısını bozacak ve ülkeyi federalizme götürecektir." (Çoker, 1993: 490)

Bu noktada üniter devlete, daha doğrusu devletin bölünmesine ilişkin endişeler seçimli valilik konusunda en büyük engeli teşkil etmektedir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde yaşanan terör olayları ve ayrılıkçı hareketler, bir ilin tamamında merkez adına yetki kullanabilen valilerin seçimle gelmesi seçeneğine kuşkuyla yaklaşılmasına neden olmaktadır.

Öte yandan 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediye başkanlarını tüm il halkının seçmesinin seçimli valilik öncesi bir deneme niteliği taşıdığı ileri sürülebilir. Büyükşehir belediye başkanlarına, vali unvanı verilmesi durumunda, valilik kurumsal olarak muhafaza edilse bile artık vali merkezi yönetimin değil, yerel yönetimin temsilcisi olacaktır. Bu uygulamada en büyük engel seçim ve vali kavramlarının bir arada kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü demokrasinin aracı olarak seçim mekanizması halkın ve yerelin temsilcisi olmayı gerektirirken valilik merkezi temsil eden bir görevdir. Bu çerçevede seçilen kimseye 'vali' denmesinin bir anlamı olmayacak, iki kavramın bir arada kullanılmasını sağlayacak yeni bir unvan ya da formül bulunması uygun olacaktır.

SONUÇ

Devletin merkez teşkilatını etkileyen her yeni değişiklik, taşrada da mülki idare sistemini etkilemiştir. Yapılan düzenleme ve gelişmeler yasalarla kurulan il sisteminin etkinliğini yitirme sürecine itmiştir. Anayasada yer alan idarenin bütünlüğü, yetki genişliği, vesayet denetimi gibi yönetim ilkelerinin nasıl sağlanacağı ve uygulanacağı tartışmalı hale gelmiştir. Halbuki il sistemi ve mülki idare yapılanması hem ulusal birliğin bir aracı hem de yerel demokrasinin bir öğesidirler. Bu "modernleştirme araçları" aynı zamanda üniter devletin kuruluşunda temel işlevi yüklenmişlerdir. Yapılan formel düzenlemeler ve özellikle de Büyükşehir Yasasıyla il sisteminin tasfiye edilmesinin yolu açılmaktadır.

Kamu yararının korunması, idarenin bütünlüğü ve devlete olan güvenin temsili noktasında il idaresi son derece hayati öneme sahiptir. Özellikle, büyükşehir yasasından sonra etnik siyaset yapan belediyelerde ve doğal olarak diğer belediyelerde de görüldüğü gibi, vatandaşa bu güveni belediyeler verememektedirler. Onun için, ulus devletin kuruluş aşamasında toplumun inşasının gerçekleştirilmesi için merkezi bir araç olarak görülen mülki idare sisteminin devamı ve etkinliğinin arttırılması vazgeçilmez görülmektedir. Ayrıca, il idaresi sisteminin aşındırılması ya da yetkilerinin merkezi yönetim ve/veya yerel yönetime devredilmesi durumunda taşrada hukukun üstünlüğünü koruyup, uygulayacak bir makam kalmayacaktır. Bu durum kamu düzenini olumsuz etkileyecek ve sıkıntılara sebep olacaktır. Nitekim Çukurçayır'ın(2012: 10) belirttiği gibi il genelinde yetkili 'tek aktör' olarak tanımlanan büyükşehir belediye başkanlarının kendilerini 'eyalet başkanı' gibi algıladıkları gözlemlenmektedir.

Küreselleşme, Avrupalılaşma, yeni kamu yönetimi anlayışı ile bölgeselleşme sürecinde gündeme gelen yerelleşme ve büyükşehirleşme olgularının ön plana çıkması, merkezi idareyi ve onun taşradaki temsilcileri konumunda olan mülki idarenin dönüşümü, statüsü ve vizyonu üzerinde oldukça olumsuz etkiler yapmış, büyükşehir belediyelerinin görev alanlarının il sınırlarına kadar genişletilmesi sonucu, il sistemi ciddi anlamda yara almış, federatif yapılara kapı aralanarak zamanla mülki sisteminin ortadan kaldırılmasının yolu açılmıştır. Özellikle, İl Özel İdarelerinin ve Hizmet Birliklerinin, Büyükşehir Yasasıyla kaldırılması, mülki amirlerin etkin olduğu kırsal kesimde fonksiyonlarının bitmesine neden olmuş, bu durum mülki idare mesleğinin vizyonunu olumsuz etkileyerek, mesleği etkinsizleştiren ve mülki idare amirlerini ümitsizliğe sevk eden en önemli nedenlerden biri olmuştur. Yapılan araştırmalar, mülki amirlerin genelinde "artık fazla bir işe yaramadıkları" algısının yanı sıra, "yılgınlık ve yıpranmışlık" duygusunun yoğunlukla yaşadıklarını göstermektedir.

Mülki amirlerin yerel yönetim makamları üzerindeki denetim yetkileri, 2000'li yıllardan sonra çıkan yerel yönetim mevzuatları, aşırı doz yerelleşme ve büyükşehir yasasının yansımaları sonucu oldukça daraltılmış, yerel yönetimler denetimden uzak tutulmuştur. Oysaki kamu kaynağı kullananların kamuya sadece seçim yoluyla değil, hukuki olarak da hesap vermesi demokrasinin bir gereğidir. Bunun için yerel yönetimler üzerinde kaybolan denetim olgusunun yeniden düzenlenmesi ve kamuya hesap vermeleri sağlanmalıdır.

Dolayısıyla, gelinen bu noktada, hem üniter ve merkezi bir yönetim yapısında temellenen Türkiye Cumhuriyeti'nin birlik ve beraberliğinin sorunsuz devam edebilmesi, hem de söz konusu yapının taşrada temsilcileri olan mülki idare amirlerinin demoralize olmadan görevlerini hakkıyla yapabilmeleri açısından başta Büyükşehir Yasası olmak üzere diğer ikincil mevzuatların gözden geçirilmesi ve 'il sisteminin' güçlendirilmesi vazgeçilmez gözükmektedir.

Türkiye'nin bölgesel hassasiyetleri göz önüne alınarak, Büyükşehir Yasasıyla idari ve hiyerarşik yapısı bozulan başta jandarma olmak üzere güvenlik birimlerinin ve köy korucularının durumları yeniden incelenerek görev alanları ve yetkileri düzenlenmelidir.

Neticede, 'il yönetimi' ve 'mülki sistemin' misyon ve etkinliği ele alınırken, mülki idare amirlerinin geleceğinden daha çok, üniter merkezi yapının ve ulusal karar alma tekelinin geleceğinin tartışıldığının ayırımına varılmalı ve bu minvalde politikalar oluşturulmalıdır.

Kaynakça

Apan, Ahmet (2015), Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara.

Gözler, Kemal (2013), "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?" , Legal Hukuk Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 122, Şubat Sayısı, s.37-82.

Sönmez, Muammer (2003), Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler (Türkiye-Fransa Örneği), İçişleriBakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği, Ankara.

Nalbant, Atilla (1997), Üniter Devlet, Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

Türk İdareciler Derneği (2013), İdarenin Geliştirilmesi Çalışmaları ve Mülki İdare, Aralık 2013, Ankara.

Parlak, Bekir (2015), "Türkiye'de Değişen ve Dönüşen Büyükşehir Belediyeleri: 5216 Sayılı Yasadan 6360 Sayılı Yasaya Büyük Dönüşüm Analizi", Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak (Ed.), İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler, Bekad Yayınları, Ankara, s. 117-134.

Güler, Birgül Ayman (2012), Büyükşehir Belediye Yasa Tasarısı Hakkında TBMM Genel Kurulu'nda Yapılan Konuşma, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1087, (12.11.2012)

Mengi, Ayşegül (2004), "Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?", Mülkiye, Kış 2004, C: XXVIII, S: 245, s. 47-56.

Bedük, Saffet Arıkan (2012), "Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının, İl Özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi" konulu panel, İdarecinin Sesi Dergisi, Mayıs-Haziran 2012, S: 151, s.6-9.

Çukurçayır, Mehmet Akif (2012), "Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının, İl Özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi" konulu panel, İdarecinin Sesi Dergisi, Mayıs-Haziran 2012, S: 151, s. 20.

Yıldız, Ahmet (2010), Ulus Devletin Bunalımı: Federalizm ve Kürt Meselesi, Nesil Yayınları, İstanbul.

Türk İdari Araştırmalar Vakfı, (TİAV) (2013), Toplumda Mülki İdare Amirleri Algısı, Pozitif Matbaa, Ankara.

Çukurçayır, Mehmet Akif (2014), "Mülki İdareyi Yeniden Düşünmek", İdarecinin Sesi Dergisi, Temmuz-Ağustos-Eylül 2014, S: 162, Ankara, s. 23-27.

Gönül, Mustafa (1992), "Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, C: 25, S: 3, Ankara, s. 60.

Çoker, Ziya (1993), "Mülki İdare Amirliği ve Geleceği", Türk İdare Dergisi, Aralık, S: 401, Ankara, s. 490.

KÜRESELLEŞME, YERELLEŞME VE YEREL ÖZERKLİK ÜÇGENİNDE VE 6360 SAYILI KANUN KAPSAMINDA TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARENİN GELECEĞİ

Konur Alp DEMİR

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi, konuralpdemir@yahoo.com.tr

Hikmet YAVAŞ

Doç.Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, hikmetyavas@comu.edu.tr

Özet

Bu bildiride analiz ve literatür taraması yöntemi kullanılarak, uygulamaya dayalı örnekler üzerinden hareket edilerek küreselleşme, yerelleşme ve yerel özerklik kavramları bir bütün halinde değerlendirilmiştir. Bunun sonucunda üç farklı unsur gibi görünen bu kavramların aslında bütünleşme sürecine vurgu yapan tek bir hedef için var oldukları anlatılmaktadır. Bu noktada 6360 sayılı Kanun'un Türk yerel yönetim ve mülki idare sisteminin bugününü ve geleceğini nasıl ve hangi yönde şekillendirebileceği konusunda karşılaştırmaya ve uygulamaya dayalı örneklerle desteklenmiş açıklamalar ve tespitler yapılmıştır. Bu bildiriden beklenen nihai sonuç ise, farklılıkların yönetilmesi konusuna vurgu yapan küreselleşme, yerelleşme ve yerel özerklikten oluşan üçgenin 6360 sayılı Kanun ile tamamlanmaya çalışılmasının muhtemel sonuçlarının Türk yerel yönetim birimlerinin ve mülki idarenin geleceğine etkilerinin tespit edilmesidir.

Anahtar Kavramlar: Küreselleşme, Yerelleşme, Yerel Özerklik, 6360 Sayılı Kanun, Mülki İdare, Farklılıkların Yönetimi

THE FUTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE TRIANGLE OF GLOBALIZATION, DECENTRALIZATION AND LOCAL AUTONOMY AND IN THE CONTEXT OF LAW NO 6360

Abstract

In this study, the concept of globalization, decentralization and local autonomy which will be evaluated as a whole by using analysis and literature survey. To the end, it will be highlighted that the three concepts, which are actually seem different components, come into being only one aim, which stressed the the integration process. At this point, the explanations and determinations will be done, how and which way of today and the future of public administration and Turkish local government system will be shaped in the light of Law no 6360 at the end. The expected result of this study to determine effects of future of public administration and Turkish local government system. The probable results of concept of globalization, decentralization and local autonomy, which highlighted the differences of society, to be completed in the light of Law no 6360.

Keywords: Globalization, Decentralization and Local Autonomy, Law No 6360, Civil Administration.

GİRİŞ

21. yüzyılda küreselleşme popüler bir süreç haline gelirken ve oldukça fazla bir biçimde önem kazanırken yerelleşme olgusu da yerelin önemini arttırıcı ve dikkate değer bir biçimde literatürdeki ve uygulamadaki yerini muhafaza etmektedir. Küreselleşme, küresel olana atıfta bulunurken yerel olanın da önemini vurgulamaya çalışmaktadır. Çünkü küresel olmak ideali ile başlatılan bu süreç sonucunda, yerel olanın önemini kaybetmesi gibi bir olumsuzluk ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle küresel olanın yerel olana ayrı bir önem göstermesi zorunludur. Küreselleşmenin güçlendiği yerde doğrudan yerelleşme de güçlenmektedir. Küreselleşmenin yerelleşmeyi desteklediği bir ortamda yerel demokrasinin güçlendirilmesi ve yönetime daha fazla ve aktif bir biçimde katılma konusunda yerel halkın haklarının korunması için yerelleşmeye imkân tanıyacak uygun bir ortamın yaratılması önem kazanmaktadır. Bu ortam içerisinde yerelleşme adına merkezi yönetimin elinde bulunan birçok yetki ve sorumluluk merkezden alınarak yerele aktarılmıştır. Bu aktarma "demokratik" ve "etkin hizmet sunma" ilkeleri kapsamında yapılmaktadır. Bu doğrultuda

demokratikleşmeye ve etkin hizmet sunma idealine atıfta bulunulurken, özerk yerel yönetim olgusuna zarar verilmemesine ayrı bir önem gösterilmesi gerekmektedir (Arslan, 2008: 264).

Mülki idarenin geleceği konusu özellikle son 2-3 yıldır hem akademik hem de siyasi alanda tartışılagelmektedir. Siyasi açıdan mülki idare sisteminin çağın gerisinde kaldığı yönünde açıklamalar yapılmaktadır. Konu hakkında akademik tartışmalarda ise yerelleşme çabası içerisinde mülki idarenin zayıflatıldığının vurgusu önem taşımaktadır. Kaymakamlıkların kaldırılarak yerlerine yerel yönetim birimlerinin görevlendirilmesi yönünde siyasi fikirler ortaya atılmaktadır. Ayrıca mülki idare sisteminin vesayet denetimi yetkisi ile yerel demokrasiyi olumsuz etkilediği yönünde görüşler bulunmaktadır. Mülki idareyi yıpratma girişimi olarak değerlendirilebilecek bu girişim ve söylemlere karşılık akademik dünyadan reddiyeler gelmekte ve mülki idare sisteminin önemine vurgu yapan bilimsel çalışmalar yapılmaktadır (Uslu, 2014: 47-48). Bu çalışmamız kapsamında yerelleşme ideali ile yerel yönetimlere hesapsızca yetki verilmesi sonucunda mülki idarenin yıpratılmaya çalışıldığı hipotezini tartışmak birinci önceliklerimiz arasındadır.

Yine bu çalışmada küreselleşme, yerelleşme ve yerel özerklik üçgeninde ve 6360 sayılı Kanun'un getirileri kapsamında mülki idarenin geleceği ve dönüşümü incelenecektir. Bu amaçla ilk önce tarafımızca çoğulculuk modeli olarak adlandırılan küreselleşmeye değinilecektir. Küreselleşmenin yerelleşme kurgusu üzerinden farklılıkların yönetilmesi adına önemli bir ilke olduğunun vurgusunun yapılması amacıyla yerelleşme ilkesi küreselleşmenin gölgesinde ve farklılıkların yönetilmesi olgusu kapsamında değerlendirilecektir. Yerel özerklik konusu tarafımızca yerelde temsiliyet adına önem taşımasından dolayı yerel demokrasinin şekillenebilmesinin izahı amacıyla üzerinde ayrı bir önemde durulacaktır. Bu noktaya kadar ifade edilmeye çalışılan unsurları yoğun bir biçimde etkileyen 6360 sayılı Kanun'un yerel yönetim sistemimize getirmiş olduğu yenilikler mülki idarenin geleceği sorunsalı göz önünde bulundurularak değerlendirilecektir. Çalışmanın genelinde vurgulanmaya çalışılan temel unsur yerelleşme ideali kapsamında mülki idarenin işlevsizleştirilmemesinin gerekliliğidir. Çünkü üniter yapıya sahip bir devlet düzeni içerisinde mülki idare sistemine her zaman için önem vardır. Bu önem kapsamında mülki idarenin geleceği ve gerekliliği olumlu anlamda tartışmaya açılacaktır.

1. ÇOĞULCULUK MODELİ: KÜRESELLEŞME

Küreselleşme sürecinin hızlı bir biçimde yaşandığı bir ortamda yerelleşme eğilimleri artış göstermektedir. Birbirlerine zıt ve iki kutuplu kavram olarak değerlendirilmelerine rağmen yaşanılan süreçte küreselleşme ulus devlet kavramını ve ulus devletler arasındaki ilişkileri yeniden şekillendirmektedir. Günümüzde uluslararası güçler ekonomik, teknolojik ve sosyal gelişmeleri doğrudan etkileyebilecek ve bu unsurların ayrı birer güç olarak ortaya çıkmasına sebep olabilecek yaklaşımlar sergilemektedirler. Bu yaklaşımların kurgusu ise küreselleşme kavramı üzerinden tamamlanmaya çalışılmaktadır. Küreselleşme merkeziyetçilik anlayışı kapsamında dünyayı bir bütün halinde değerlendirirken yerelleşme yerellik ilkesine vurgu yaparak küreselleşmeye göre daha yerel bir düzeyde faaliyet göstermeyi hedeflemektedir. Yerelleşme kendi kurgusu kapsamında yerel tarihi, kültürü ve yerel kimlikleri yeniden üreterek ve birbirlerine eklemleyerek yerel düzeyden başlayan daha yaşanabilir bir dünyanın kurulması için çaba göstermektedir (Ökmen vd., 2004: 29-30).

Küreselleşme 1940'lı yıllarda literatüre girmiştir. 1990'lı yıllar ile birlikte sosyal hayatın ve dünyanın birbirine bağımlı olduğu görüşü kapsamında yaygınlık kazanmıştır. Buna rağmen günümüzde dahi küreselleşmenin tanımlanması konusunda ortak bir fikir birliğinin bulunduğunu ifade etmek oldukça zordur. Yerelden ulusala, Güney'den Kuzey'e ve Doğu'dan Batı'ya çok sayıda kavramın ve unsurun birbirleri ile ilişkisi kurularak küreselleşmenin tanımlaması yapılmaya çalışılmaktadır (Steger, 2013: 1-2).

Bir kavramın tanımlanması için genellikle en basit yolun seçilmesi kanımızca ifade edilmek istenen unsurun kolay bir biçimde anlaşılabilmesi adına önem taşımaktadır. Dolayısıyla küreselleşmenin basit bir tanımı yapıldıktan sonra içeriğinin genişletilmesi gerekmektedir.

Küreselleşme dünyanın farklı bölgelerinde yaşayan farklı kimlik, dil, din ve etnik kökenden oluşan insanların, toplulukların ve devletlerin birbirleri ile olan iletişimden kaynaklanan karşılıklı bağımlılıklarının artış göstermesidir. Küreselleşme yerinde sabit duran statik bir kavram değildir. Aksine sahip olduğu aktif unsurlar kapsamında dinamik bir görüntü sergileyen bütünleştirici bir kavramdır. Küreselleşmenin bu dinamik yapısı her geçen gün dünya üzerinde yaşayan insanları, toplulukları ve devletleri etkisi altına almaktadır. Bu sayede dünya üzerinde sürekli olarak bir değişkenlik yaratmakta (Bayar, 2008: 25) ve tek tipleşmenin önüne geçebilmektedir.

Küreselleşme özünde boyut veya mekân değiştirmeyi içermektedir. İnsanların yaşadıkları yerden başka mekânlara göç etmesi, ticaret ağlarını genişletilerek yerel alanda yapılan ticaretin uluslararası alana taşınması, yük ve binek hayvanlarının evcilleştirilmesi, herkese açık olan büyük pazarların ve ticaret sahalarının kurulması, deniz ve kara yollarında yeni ticaret yollarının keşfedilmesi küreselleşmenin ilk ortaya çıkış aşamalarını ve sebeplerini vermektedir (Aktel, 2001: 195). Bu anlatıdan ortaya çıkartılabilecek en önemli sonuç, küreselleşmenin ticaret ile birlikte artış gösterdiği veya kökeninde ticari faaliyetlerin olduğudur. Bu sonuca açıklık getirilmek istenirse kanımızca ticaretin farklı bölgelerde yaşayan insanların hiçbir ayrıma maruz kalmadan buluşabileceği ve birbirleri ile iletişim kurabileceği ortak ve kazançlı bir eylem olmasından dolayı küreselleşmenin temeli olarak değerlendirilebilmektedir. Bu tespit, artık bir anonim halk deyimi haline gelen "Ticaretin dili, dini ve milliyeti olmaz" sözünden de yapılabilmektedir.

Küreselleşme kavramı sosyal ilişkilerin sınır tanımazlığını vurgulayan bir anlama sahiptir. Dünyanın herhangi bir yerinde yaşanan veya meydana gelen bir olayın vakit kaybetmeden dünyanın en uzak yerinde dahi duyulması ve bu olayı şekillendirebilecek karakterdeki olumlu desteklerin gelmesi veya tepkilerin yaşanması küreselleşmenin dar bir alana şıkıştırılamayan bir niteliğinin olduğunun göstergesidir (Kartal, 2007: 254).

Küreselleşme çok boyutlu bir kavram olarak temel hedefinde insan ve insanlar arasındaki iletişim yer almaktadır. Bu hedefe ulaşabilmek için ekonomi, teknoloji, siyaset, kültür ve güvenlik kavramlarından faydalanılmaktadır. Bir diğer ifadeyle küreselleşme idealize ettiği hedeflerine ulaşabilmek için bu çok farklı unsurları bir araç olarak kullanmaktadır. Çünkü küreselleşme çok aktörlü bir yapı içerisinde gelişme göstermektedir (Bayar, 2008: 26). Küreselleşmenin kendisine varlık alanı bulduğu bu ortam tarafımızca "Çoğulculuk Modeli" olarak adlandırılmaktadır.

2. FARKLILIKLARIN DAYANAK NOKTASI: YERELLEŞME

Yerelleşme kavramı ile ifade edilmek istenen anlam merkezi yönetim tarafından olması gerektiği gibi yapıl(a)mayan hizmetlerin coğrafi alan olarak sınırlandırılmış yerel yönetimlere devredilmesidir. Bu devir hizmetlerin gereklerine, vatandaşların gereksinimlerine, devletin yönetim biçimine ve hizmetin niteliklerine göre kısmen veya tamamen yapılabilmektedir. Genel olarak kabul edilen ve uygulanmaya çalışılan sistem yerel yönetimlerin hizmet sunma kapasitelerinin arttırılmasıdır. Bu sistem küreselleşme ile ulus devletlerin etkinliklerinin azaltılması ve yerelleşme ilkesi kapsamında yerel yönetimlerin yerel gereksinimleri karşılamalarında başat rol üstlenmeleri eğilimi adına önem taşımaktadır. Aynı zamanda küreselleşmenin ulus devlet üzerindeki sınırlayıcı etkisi ile yerelleşmenin yerele ağırlık verilerek bir bakıma ulus devletin arka planda kalması isteği benzerlik taşımaktadır (Çevik, 2012: 87). Dolayısıyla küreselleşme ve yerelleşme birbirlerinin zıttı gibi görünen, ancak hedefler kapsamında birbirlerini tamamlayan iki farklı kavram olarak literatürde yer almaktadır.

Konu biraz daha genişletildiğinde yerelleşmenin küreselleşmeye karşı bir tepki olarak varlık ve önem kazandığı ifade edilebilmektedir. Yerelleşme küreselleşmenin getirileri üzerinden kendisini yeniden tanımlama ihtiyacını ve küreselleşen dünyada tek başınalığın olumsuzlukları ile mücadele etmek için yerelde birleşme ve bölgeselcilik eğilimlerini ortaya çıkartmıştır (Ökmen vd.,2004: 29-30). Bu noktada kısa bir açıklama getirmek gerekmektedir. Zira küreselleşme her ne kadar bütünleşmeyi ifade etse de temelde bütünleşme içerisinde yalnız kalma sonucunu ortaya çıkartmaktadır. Bununla birlikte yerelleşme kendisini dar yerel bir alana sıkıştırmış olduğu izlenimini verse de gerçekte bütünleşmenin sağlanmasında önemli bir etken olduğu ifade edilebilmektedir.

Yerelleşme yerel düzeyde kendisine atfedilen iyiliklerinin fazlalığına bakılmadan belirli sınırlılıklara sahiptir. Bu sınırlılıkların en önemlisi merkeziyetçi yapılanmaya sahip devletlerde yerelleşmenin çok fazla işlerlik kazan(a)maması sorunudur. Bu olumsuzluğun sebebi merkezi yönetimin sahip olduğu yetkilerini yerele devretmekte yaşamış olduğu isteksizlikten kaynaklanmaktadır. Ancak gerek ülkemizde gerekse de dünyada yerelleşme eğilimi artış göstermektedir. Bu artışın takip edilebileceği somut faktörler arasında sivil toplum kuruluşlarının yaygınlık kazanması, serbest piyasa ekonomisinin gelişme göstermesi, merkeziyetçilikten uzaklaşma ve yeni yönetim modellerini arayış çabaları ve (konumuzun da üzerine kurgulandığı) küreselleşme ve yerelleşerek yetkilerin yerele devredilmesi eğilimleri yer almaktadır. Çünkü küreselleşme kendi kurgusu ve anlamı kapsamında yerelleşmeyi meydana getirmiştir. Küreselleşmenin ulus devletlerin sınırlarını anlamsız bir hale getirmesi ve ticaret ağını geliştirmesi merkeziyetçi yapılanmaya sahip ulus devletlerin önemini azaltmış ve yerele ağırlık veren yerel yönetimlere ve yerel yapılanmalara olanak tanımıştır. Bu konuya örnek olarak Avrupa Birliği (AB) gösterilebilmektedir. AB ulus devletlerin sınırlarını zayıflatan ve hatta ortadan kaldıran modernlik ötesi bir yapılanmadır. AB'ye üye olmak isteyen ulus devletler ulusal kimliklerinden ve kırmızı çizgilerinden vaz geçmek zorunda kalmışlardır. Bununla birlikte ulusal olandan vazgeçen devletlerde yerel olanın önem kazandığı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle merkeziyetçilik anlayışından taviz veren devletlerin yerel yönetimleri güçlenmeye başlamıştır. Sonuç itibarıyla AB'nin temel ilkeleri

arasında yer alan "Hizmette Yerellik İlkesi" (Çevik, 2012: 87) bu noktaya kadar açıklanmaya çalışılanları özetler niteliktedir.

3. TEMSİLDE YERELLİK: YEREL ÖZERKLİK

Günümüzde bütünleşme adına yaşanan önemli gelişmelerden biri "devlet üstü" olarak adlandırılabilecek küresel ve bölgesel yapılanmaların klasik "devlet" anlayışını değiştirmesidir. Buna paralel olarak "ulus" kavramında da yerel nitelik taşıyan unsurlar açısından değişimler gözlenmektedir. Artık genel bir anlam ifade eden "ulus" kavramı daraltılarak "alt topluluk" olarak adlandırılan çeşitli etnik köken, dil, kültür veya çıkar birliğine sahip unsurlar önem kazanmıştır. Küreselleşmenin getirmiş olduğu yerel düzeyde bütünlük duygusu ve ulusal olanın öneminin kaybolması sonucunda tabandan gelen merkezin yetkilerini yerel olana devretmesi veya tamamen kaldırması talepleri daha açık ifadelerle dile getirilmeye başlanmıştır (Köse, 2003: 10).

Küreselleşme ile birlikte ulus devletin şu dört özelliğinde değişimler meydana gelmiştir: "Yetkileri, şekli, özerkliği ve meşruiyeti." Böylece uluslararası işbirliğinden yoksun bir ulus devlet vatandaşlarının ihtiyaçlarına cevap vermekte yetersiz kalmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında uluslararası örgütlerin sayısında yaşanan önemli artış ulus devleti gerçek anlamda köşeye sıkıştırmıştır. Bu zor durumdan sıyrılmak isteyen Batı'da yer alan ulus devletler uluslararası niteliğe sahip örgütlerle doğrudan iletişime geçmeye başlamışlardır. Böylece yerel ve küresel politika üretme yeterliliği açısından yerel ile küresel arasında çok az bir fark kalmıştır (Köse, 2003: 22).

Özerklik sınırları belirli bir alanda yaşayan bir topluluğa başka bir varlığın müdahalesi olmadan kendi işlerini kendi sahip oldukları organlar ve bütçesi ile kendilerinin görmesi hakkının verilmesini ifade etmektedir. Özerk olan bir yönetim biriminin aynı zamanda bağımsız olduğu anlamına da gelmemektedir. Bağımsızlık ile özerklik arasında fark bulunmaktadır. Bu nedenle özerklik tanımlanırken sahip olduğu iki boyutu üzerinden hareket edilmesi gerekmektedir. Birinci boyut yerel organların merkezi yönetimler ile olan ilişkileri sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bu ilişkide yerel yönetimler merkezi yönetimden tam anlamıyla bağımsız değildirler. Bu noktada yerel yönetimler sadece kendi yerel işlerini merkezin müdahalesi olmadan gerçekleştirebilecek oranda özerkliğe sahiptirler. Ancak özerkliğin alanının daraltılmaması gerekmektedir. İkinci boyut ise yerel yönetimler ile yerel halk arasındaki ilişkilerin konu edildiği alana odaklanmaktadır. Bu bağlamda özerklik yerel seçimler sonucunda seçilmiş olan kişilerin yerel halkı gerçek anlamda temsil edebilmelerini ifade eden bir anlama sahiptir. Bu noktada özerklik ile temsilde yerellik kavramına vurgu yapılmaktadır (Keleş, 2012: 54).

Özerkliğe sahip olan yerel yönetimler merkezi yönetimin hiyerarşisinin dışında belirli bir serbestliğe sahip olmaktadırlar. Hiyerarşik olarak belirli bir serbestliğe sahip olmalarının bir sonucu olarak mali, idari, hukuki ve teknik açıdan kendi kendilerine yetebilecek niteliklerle donatılmaktadırlar. Yerel özerklik bu kapsamda en kısa biçimde "işlevsel bağımsızlık" olarak nitelenebilmektedir. Yerel özerklik mali, idari, hukuki ve teknik olarak parçalanamaz bir bütünlüğü meydana getirmektedir. Örneğin hukuki bir güvencesi olmayan bir yönetsel birimin özerklik adı altında teknik açıdan en son imkânlarla donatılması herhangi işlevsel bir sonucu ortaya çıkartmamaktadır. Diğer yandan mali özerkliğe sahip olduğu ifade

edilen yönetsel birimin idari kapasitesinin daraltılması yerel özerklik açısından üzerinde önemle durulmasını gerektiren bir sorunu da beraberinde getirmektedir. Bu sebepten dolayı yerel özerklik olarak adlandırılan kavramın içerdiği unsurları birbirlerinden ayırmamak ve ayrı hedeflere hizmet ediyor gibi düşünmemek gerekmektedir (Şengül, 2011: 15-16).

Uygulamada ise yerel yönetimlerin özerkliğinin sınırlarının çizilmesi konusunda bir takım sıkıntılar yaşanmaktadır. Temsilde yerellik hedefiyle kurgulanan yerel yönetimlerin özerkliklerinin başlangıç ve bitiş noktasının kesin çizgilerle belirlenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin özerk yönetsel birimler olarak adlandırılabilmeleri için hangi niteliklere sahip olmaları gerektiğinin bilinmesi yanlış anlamların ortaya çıkartılmaması için önem taşımaktadır. Yerel yönetimlere tanınan özerklik yerel yönetimlerin hukuki konumları ve hukuki olarak koruma altına alınmalarıyla ilgili bir durumdur. Daha açık bir ifadeyle ilgili ülkenin kanun metinleri ile yerel yönetimlerin özerk olup olmadıklarını açık bir ifadeyle ortaya koyması gerekmektedir. Mevzuat açısından değerlendirmek gerekirse ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmekle birlikte "özerklik anayasal düzeyde tanınabileceği gibi kanun düzeyinde de tanınabilmektedir." (Şengül, 2011: 16).

4. FARKLILIKLARIN YÖNETİMİNDE YERELLEŞME

Bir birey olarak insan tek başına ayrı bir dünyadır. Her insan mutlak bir biçimde diğerlerinden farklı özellikle göstermektedir. Bu farklı özelliklerine rağmen diğerleri ile bir arada yaşamak zorunda kalan insan bu durumdan gerilimli bir biçimde etkilenmektedir. Bu etkilenmeyi en aza indirebilmek için farklılıkların yönetimi kavramı işlerlik kazanmaktadır. Gerçekte eski dönemlerden itibaren yönetim sanatı ile ilgilenen kişiler insan farklılıklarının etkili ve verimli bir biçimde yönetilebilmesi için bu konu üzerinde önemle durmuşlardır. Bu durum temelde bir dengeleme sorunudur. Yönetim ve örgüt alanında yaşanan birçok gelişme ve benimsenen yeni ilkeler çoğu zaman farklılıkların yönetilmesi konusu üzerine kurgulanmıştır. Diğer bir ifadeyle insan farklılıklarının tek bir hedef için en uygun bir biçimde yönetilmesi ideali yönetim ve örgüt alanında yaşanan gelişmelere ışık tutmuştur. Farklılıkların yönetimi kavramı süreç içerisinde "yeni yönetim paradigması", "örgütsel anlayış", "yönetsel uygulama" ve "insan kaynakları yönetimi uygulaması" gibi adlandırmalar ile karşımıza çıkmaktadır (Sürgevil, 2008: 112).

Sosyal açıdan değerlendirildiğinde küreselleşme ile birlikte başta ekonomik yaklaşım olmak üzere bölgeler ve ülkeler arasındaki farklılıklarda artış yaşanmaktadır. Küreselleşme sonucunda devlet sınırlarının öneminin kaybolması, devlet anlayışının güç kaybetmesi ve milli kavramının yalnızca literatürde kalmaya başlaması sonucunda insanlar arasındaki farklılıkların da azalmaya başladığı görülmektedir. Bu azalma benzerliklerin artması sonucunda yaşanmaktadır. Teknolojinin gelişmesi ile birlikte insanların benzer hayat biçimlerini yaşamaları, giyim tarzlarının aynı olması, beslenme şekillerinin küresel ve popüler olana doğru eğilim sergilemesi tek boyutlu bir kültürel kimliğe, küresel olanın benzerliğine ve geleneklerinden uzaklaşmış toplumların ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Çekiç, 2010: 158-159).

Özellikle 1970'li yıllardan sonra ulus devlet anlayışında yaşanan değişim küreselleşmeye hız kazandırmıştır. Küresel olana daha fazla önem verilmesi ve desteklenmesi kurgusu ile ortaya çıkan neoliberal politikalar bireye, bireyin kararlarına, birey

hak ve özgürlüklerine ve birey yaşantısına çok fazla önem veren liberalizme doğrudan atıfta bulunmuş ve siyasi kararları alanların birey hak ve önceliklerini önem derecesi açısından birinci sıraya koymalarına sebep olmuştur. Bu kapsamda halkın devletten beklentileri dikkate alınarak belirlenen politikaların birey odaklı olmasına önem verilmiştir. Böylece yönetimde yerelleşmeye ağırlık verilmiş ve bu önem doğrultusunda yerel yönetimlerin güçlendirilmesine çalışılmıştır (Çekiç, 2010: 159).

Küresel olma dünyanın tek bir boyuttan değerlendirilmesi şeklinde özetlenebilecek olan bir durumu anlatmaktadır. Bu anlatım tarzının tek boyutluluk nitelemesi dünyanın küçülmesi anlamı ve sonucu ile ilişkilendirilmektedir. Aksi takdirde tek tipleşme sonucu ile tek boyutluluk kavramı aynı anlamsal düzeye sahip değildir. Küreselleşme ile birlikte dünya birbirine daha yakın ve bağımlı bir hale gelmiştir. Küreselleşme var olan sınırların aşılmasına vurgu yapmaktadır. Böylece küresel olan mevcut farklılıkları yeni döneme, zamana ve mekâna eşleştirme ve uyumlaştırma süreci nitelemesiyle varlık kazanmaktadır. Uygulamada dünyayı birbirine bağlayan ve her şeyi her şey ile ilişkilendiren ve birbirine bağımlı kılan küreselleşme yerelleşme ile doğrudan irtibatlıdır. Küreselleşme sonucunda ulusal olanın önem kaybetmesi ve ulusal kimliğin zayıflaması yerel kimliği daha fazla görünür hale getirmiştir. "Çünkü etnik farklılıklar ve yerel çeşitlilikler küreselliğin sunduğu çoğulculuk kapsamında yerellik unsurları olarak sunulmaktadır." (Karakaş, 2003: 3-4).

Küreselleşme sürecinde yaşanan yerelleşmenin yeni mekân arayışları farklılıkların yönetimini ön plana çıkartmaktadır. Bu arayışın ve farklılıkların yönetimi ihtiyacı ayrıştırma şeklinde anlaşılmaması gerekmektedir. Farklılık ayrı olmaktan uzaklaşmakta ve bütünleştirici bir kimliğe bürünmektedir. Ulusal olanın bütünleşmesi gerekliliği idealine ve bütünleştirilmesi uğraşlarına rağmen "yerel kimliklerin" yeni farklılıklar olarak ortaya çıkmasına engel olunamamıştır (Karakaş, 2003: 4).

5. 6360 SAYILI KANUN'UN SONUÇLARI ÜZERİNDEN YERELLEŞME ÇABASI TARTIŞMASI

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile yerel yönetim sistemimizde köklü birtakım yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu kanun sonucunda toplam 14 (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van) ilde büyükşehir belediyesi kurulmuş ve böylece büyükşehir belediyesi sayısı 30'a yükseltilmiştir. Büyükşehir belediyesine sahip 30 ilde il özel idarelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Bu illerde köyler bağlı bulundukları ilçelerin mahallesi konumuna getirilmiştir (Genç, 2014: 3-5; Zengin, 2014: 102-103).

6360 sayılı Kanun ile yeni bir büyükşehir modeli tasarlanmıştır. Bu model kapsamında 30 ilde il özel idaresi, belediye ve köyden oluşan üçlü yerel yönetim yapısından yalnızca belediyelerin var olduğu tek bir yerel yönetim yapısına geçiş yapılmıştır. Bu geçiş sonucunda büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde yaşayan halkın oranının yüzde 90'lara ulaşması beklenmektedir. Bu beklentinin gerçek anlamda başarıya ulaşmasının sonucunda halkın çok büyük bir bölümünün belediyelerin faaliyetlerinden doğrudan etkileneceği anlamına gelmektedir. 6360 sayılı Kanun'un 18. maddesinde yer alan, ancak 03.07.2005 tarih ve 5393

sayılı Belediye Kanunu'nu ilgilendirdiği gerekçesi ile ilgili Kanun'un 15. maddesine taşınan hüküm gereğince belediyeler kent ekonomisinin kalkındırılması ve yerel kalkınma sürecinin şekillendirilmesine yönelik çalışmalarda birinci dereceden sorumlu yetkili birim haline getirilmişlerdir (Yılmaz, 2012: 4-5; 6360 Sayılı Kanun, 2015; 5393 Sayılı Kanun, 2015).

Yeni büyükşehir modeli ile büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde sunulan hizmetler tek bir yerden koordine edilebilecek ve bu sayede hizmetlerde daha etkin ve verimli sonuçlar elde edilebilecektir. Hizmetlerin tek bir yerden koordine edilmesi sonucunda kaynaklarda tasarruf sağlayabileceği gibi daha kaliteli hizmetlerin daha ucuza üretilebilmesi için de olanak sağlanmış olacaktır (Yılmaz, 2012: 6).

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce belediyeler kentsel alanlardaki yerel belediye hizmetlerini gerçekleştirmekten sorumlu tutulmuşlardır. Ancak Kanun'un getirmiş olduğu yükümlülükler kapsamında büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırları il sınırlarının tamamını kapsayacak bir biçimde genişletilmiştir. Dolayısıyla il mülki idare sınırı ile büyükşehir belediyesi sınırı eşleştirilmiş olmaktadır. Merkezi yönetim tarafından doğrudan atanan ve bir mülki idare amiri olan vali ile seçimle göreve gelen büyükşehir belediyesi başkanının yetki alanlarının eşitlenmesi atanmışlara karşı seçilmişlerin yetkilerini genişlettiğinden ve seçilmişleri güçlendirdiğinden dolayı yerelleşme adına olumlu bir yaklaşım olarak değerlendirilebilmektedir. Böylece kamu hizmetlerinin sunumu açısından kır ve kent ayrımı da ortadan kalmış olmaktadır (Günal vd., 2014: 62).

6360 sayılı Kanun'un yerel yönetim sistemimize getirmiş olduğu yenilikler kanun metni temel alınarak maddeler halinde şu şekilde sıralanabilmektedir (6360 Sayılı Kanun, 2015; Ökmen ve Arslan, 2014: 90; İzci ve Turan, 2013: 125-126):

- Nüfusu 750.000'in üzerinde olan 14 ilin il belediyelerinin statüleri büyükşehir belediyesi statüsüne yükseltilmiştir.

- Büyükşehir belediyesine sahip 30 ilin büyükşehir belediyesi sınırları il mülki idare sınırlarına genişletilmiştir.

- Büyükşehir belediyesine sahip 30 ilde yer alan il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin (orman köyleri dâhil) tüzel kişiliklerine son verilmiştir.

- Büyükşehir belediyesine kavuşturulan 14 ilde yeni 27 ilçe kurulmuştur.

- Kanun sonucunda tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idaresi, belediye ve köylerin menkul ve gayrimenkuller üzerinde olan hakları, kendi bünyelerinde personel çalıştırma yetkileri, imar konusundaki yetkileri ve borçlanma imkânları kısıtlanmıştır.

- 28 ilin (İstanbul ve Kocaeli hariç) büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idarelerin yatırım bütçelerinin en az % 10'u on yıl süre ile yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırmak ve kullanmak zorunluluğu getirilmiştir. Bu zorunluluk 6360 sayılı Kanun kapsamında yer alan belediye sınırlarına dâhil olan yerleşim yerleri için geçerli olacağı hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla bu hüküm Türkiye'nin bütün yerleşim yerlerini kapsamamaktadır.

- Büyükşehirlerde yeni bir ilçe belediyesi kurulabilmesi için önceden gerekli olan 50.000 kişilik nüfus sayısı 20.000'e düşürülmüştür. Ancak kendisinden ayrılan belediyenin

nüfusunun en az 100.000 kişilik olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle belediyenin nüfusu 100.000 kişinin altına düşmemelidir.

- Bir yerleşim yerinde mahalle kurulabilmesi için gerekli olan nüfus sayısı 500 kişi olarak tespit edilmiştir.

- Büyükşehir belediyelerinin kendi şirketlerine ihale yapılmadan devrettiği otopark, büfe ve çay bahçesi gibi varlıkların üçüncü kişilere devri söz konusu olduğunda "Devlet İhale Kanunu" hükümlerinin geçerli olacağı hükme bağlanmıştır.

- Eskiden köy olan ve yeni sistemde mahalleye dönüştürülen yerleşim yerlerini ilçe merkezine bağlayan yolların bakım ve onarımlarının sorumluluğu büyükşehirlere verilmiştir.

- Büyükşehir belediyesinin sorumluluğu altındaki yolların temizliği ve karla kaplanmış yolların açılmasının sorumluluğu büyükşehir belediyesine verilmiştir.

- Tüzel kişiliğinin kaldırılması sonucu mahalleye dönüştürülen köylerin ve beldelerin mera, yaylak ve kışlakları üzerindeki her türlü hakları muhafaza altına alınmıştır.

- Seçim çevresinde değişim yaşanmıştır. Büyükşehir belediye başkanının seçiminde seçim bölgesi tüm il olarak belirlenmiştir.

- Yerel yönetimler seçimlerinde köyde (yeni adı ile mahalle) yaşayan bir seçmen muhtar ve ihtiyar heyeti, ilçe belediye meclisi, ilçe belediye başkanı ve büyükşehir belediye başkanı seçimleri için oy kullanma hakkına sahip olmuştur.

- Muhtarlık seçimlerinde muhtar ve ihtiyar heyeti (meclisi) üyelerinin isimleri aynı oy pusulasında yazılacağı hükme bağlanmıştır.

- Büyükşehir belediye başkanlarına diplomatik pasaport verilmesi karara bağlanmıştır.

- Büyükşehir belediyesi bulunan 30 ilde valiliğe bağlı olarak çalışacak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

6. YERELLEŞME ÇABASI SONUCUNDA MÜLKİ İDARENİN DURUMU

Küreselleşmenin bir getirisi olarak kamu yönetiminin merkeziyetçilikten uzaklaşarak yerelleşmeye doğru geçiş yapması ve hatta uluslararası örgütleri hizmet sunma açısından etkin bir hale getirmesi sonucunda her şeyi devletten bekleyen zihniyetin değişmesi gerekliliği önem kazanmıştır. Günümüzde ticaretten, insan ilişkilerine kadar geniş bir alan küreselleşirken yalnızca yönetimin yerelleşmesi birbirine zıt bir durumu ortaya çıkartmaktadır. Ancak göz ardı edilmemesi gereken bir durum da yönetimin yerelleşmesinin küreselleşme boyutu ile gerçekleştiğidir (Taş vd., 2010: 305).

Yerelleşme çabalarını yalnızca yerel yönetimlere daha fazla yetki vermek şeklinde kısıtlamak veya anlamını daraltmak yerelleşmeden beklenen sonuçların elde edilememesine sebep olabilecektir. Dolayısıyla yerelleşme çabasını merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimi şeklinde değerlendirmek daha doğru olacaktır. Çünkü yetkilerin yetki genişliği kapmasında merkezi yönetimden taşra kuruluşlarına aktarılabileceği gibi adem-i merkeziyetçilik ilkesi

kapsamında merkezden ve taşra kuruluşlarından yerel yönetimlere de aktarılabilmektedir (Bilgiç ve Gül, 2010: 620).

Yerelleşme çabası genel olarak demokratikleşme hedefi kapsamında gerçekleştirilmektedir. Diğer bir ifadeyle yerelleşme demokratikleşmek için bir araç olarak görülmektedir. Bu hedefe ulaşmak için ise mali kaynakların ve yönetsel yetkilerin yerele devredilmesi gerekliliği savunulmaktadır. Çünkü kaynakların merkezin dışında yer alan çeşitli yerel birimlere dağıtılmasının demokratikleşme adına olumlu bir adım olacağı görüşü yaygındır. Ancak mülki idare sistemi kapsamında üzerinde önemle durulması gereken bir konu vardır: Mülki idare her ne kadar merkezi yönetimin taşra birimi olsa da coğrafi açıdan değerlendirildiği takdirde yerelliği, işlevsel açıdan değerlendirildiği takdirde ise merkeziliği temsil etmektedir. Dolayısıyla mülki idare çift boyutlu bir yapılanma olarak da değerlendirilebilmektedir (Çiner ve Karakaya, 2013: 73).

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetimler il (il özel idaresi), belediye ve köy olmak üzere üç unsur şeklinde sıralanmıştır. Ancak teorik ile pratik karşılaştırıldığı takdirde bu sayı büyükşehir belediyesinin de ayrı bir yerel yönetim birimi şeklinde değerlendirilmesi sonucunda dörde çıkmaktadır (Çiner ve Karakaya, 2013: 74).

Büyükşehirleşme bir model olarak devletin coğrafi alan açısından yapılaşmasının bir sonucu şekliyle ortaya çıkmaktadır. Bu bir bakıma kamu politikası olarak da değerlendirilebilmektedir. Büyükşehirleşme Türkiye'de 6360 sayılı Kanun kapsamında uygulamaya konulmuş ve il mülki idare sınırları ile büyükşehir belediyesi sınırları birbirleri ile eşleştirilmiştir. Buradaki temel amaç yerelleşmeye ağırlık verilmesidir. Böylece ister istemez mülki idare sisteminde de bir dönüşüm söz konusu olmaktadır. Bu dönüşüm gerek yetki gerekse de hizmet sınırı açısından değerlendirilebilmektedir. Sınırların eşleştirilmesi sonucunda büyükşehirlerde kır ve kent ayrımı, en azından teorik olarak, ortadan kalkmakta ve büyükşehirlerde çok geniş kırsal alanlar büyükşehir belediyesinin hizmet alanına girmektedir. Bu alanların mülki idare ile bağları kopmakta ve belediyeleşmiş alanlar olarak yerel yönetimlerin yetki alanlarına devredilmektedir. Daha açık bir ifadeyle ve anlamlandırma sonucunda bu alanlardan mülki idarenin tasfiye edilmiş olduğu yönünde farklı bir çıkarım yapılabilmektedir. İl özel idarelerinin 30 ilde tüzel kişiliklerine son verilmesi sonucunda mülki idarenin yerel ortak hizmet sunma kapasitesi daraltılmış ve hatta ortadan kaldırılmış olmaktadır. Bu süreç sonucunda mülki idarenin yalnızca merkezi yönetimin evrak işlerini yapan bir sistem haline dönüşmesi olumsuzluğu söz konusu olmaktadır. Benzer biçimde büyükşehirleşme uygulamasının mülki idareyi zayıflatacağı yönünde kamuoyunda dikkate değer görüşler bulunmaktadır (Çiner ve Karakaya, 2013: 89-90).

7. SONUÇ

Küreselleşme ulusal sınırların ortadan kalktığı veya önemini eskiye oranla kaybettiği bir bütünleşme süreci olarak değerlendirildiği takdirde ulusal olan çok fazla anlam ifade etmemeye başlamaktadır. Ancak küreselleşmeyi anlamını yitirmiş olaylar bütünü olarak da değerlendirmemek gerekmektedir. Aynı zamanda küreselleşmeyi yalnızca ekonomi ve sermaye kapsamında değil, yönetim biçiminden kültüre kadar geniş bir alana yayılmış bir olgu olarak kabul etmek daha gerçekçi sonuçların elde edilmesine imkân tanıyacaktır. Küreselleşme sonucunda ulusal olanın önemini kaybetmesi yerel olanın değerini arttırmıştır.

Bunu ulusalı bir bütün olarak değerlendiren zihniyeti bir çerçeve olarak değerlendiren zihniyete dönüştürerek başarmıştır. Sınırların değersizleştiği bir ortamda yerelin kazancı fark edilmek olmuştur. Dolayısıyla yerelin özlük haklarını savunan yerel özerklik bu süreçte önem kazanmıştır. Çünkü yerel özerklik yerelin hareket kabiliyeti veya motor gücüdür. Yerel, özerklik olmadan hareket etme kabiliyetinden yoksundur. Bu sebepten dolayı küreselleşme, yerelleşme ve yerel özerklik bir bütün halinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu unsurları birbirinden ayırmak kanımızca yanlış sonuçların elde edilmesine sebep olabilecektir. Bu hipotezimizi destekleyen kanun ise 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"dur. 6360 sayılı Kanun yerel yönetim sistemini köklü bir biçimde değiştirmiş ve alışılmış düzenin dışına çıkılmıştır. Dolayısıyla 6360 sayılı Kanun'u yeni bir model olarak değerlendirmek gerekmektedir. Bu model mülki idare sistemini de doğrudan etkilemiştir. Bazı çevrelerce bu Kanun sonucunda mülki idareye ihtiyaç kalmadığı yönünde söylemler geliştirse de kanımızca devletin yapısının üniter olduğu bir düzen içerisinde mülki idarenin tamamen ortadan kaldırılması kabul edilemez bir gerçektir. Bununla birlikte mülki idare sisteminin zayıflatılması devletin taşrada zafiyet göstermesine sebep olabilecektir. Tarafımızca olumsuz bir gelişme olarak değerlendirilen bu gibi bir durumun ortaya çıkmaması için bir takım tedbirlerin alınması ve iyileştirmelerin yapılması gerekmektedir. Bu iyileştirmeler kapsamında yapılması gereken en önemli faaliyet kaymakamlıklara yerel düzeyde daha fazla yetki verilmesi ve sorumluluklarının arttırılmasıdır. Ancak bu uygulama için gerekli olan bütçe ödeneklerinin de eş zamanlı olarak kaymakamlıklara devrinin yapılması önem taşımaktadır. Çünkü yerelleşme ve yerel hizmet yalnızca belediye örgütü altında yapılan bir olgu ve faaliyet değildir. Mülki idare sisteminin coğrafi olarak yerel hizmet sunmasının önünde bütçe ödeneğinin yetersiz olması dışında hiçbir engel yoktur. Profesyonel yönetici olan mülki idare amirlerine devredilecek yeterli düzeyde bir bütçe ile yerel düzeyde hizmet sunmalarını sağlamak verimli sonuçların elde edilmesi için önem taşımaktadır. Mülki idarenin merkezi yönetimin sekreteri olmadığının altının çizilmesi gerekmektedir. Sonuç itibarıyla mülki idare sisteminde yaşanabilecek herhangi bir zayıflamanın üniter yapıya doğrudan ve olumsuz bir biçimde yansıyabileceğini göz önünde tutmak gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Aktel, Mehmet (2001), "Küreselleşme Süreci ve Etki Alanları", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari bilimler Fakültesi Dergisi*, C: 6, S: 2, s. 193-202.

Arslan, Nagehan Talat (2008), "Yerelleşme, Özerklik Ve Demokratikleşme Açısından Mahalli Idareler Hakkında Bir Değerlendirme", *Cumhuriyet Üniversitesi SosyalBilimler Dergisi,* Aralık, C: 32, N: 2, s. 263-282.

Bayar, Fırat (2008), "Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye", *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, S: 32, s. 25-34.

Bilgiç, Veysel K., Serdar Kenan Gül (2010), "Türkiye'de Yerelleşme Politikalar", *VII. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) II. Kitap Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Ünversitesi, Kahramanmaraş 2010, s. 612-626.

Çekiç, Anıl (2010), "Küreselleşen Dünyada Yerelleşme Süreci Ve Yerelleşmede Demokratik Zeminin Sağlamlaştırılması İçin E-Katılımcılık Çözümünün Değerlendirilmesi", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,* C: 11, S: 2, s. 155-168.

Çevik, Hasan Hüseyin (2012), *Kamu Yönetimi Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar*, Seçkin Yayıncılık, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara.

Çiner, Can Umut, Oral Karakaya, (2013), "Merkez – Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C: 68, N: 2, s. 63 – 93.

Genç, Fatma Neval (2014), "6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri", Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C: 1, Özel Sayı, s. 1-29.

Günal, Alpay, Senem Atvur, Kadriye Okudan Dernek (2014), "6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C: 19, S: 3, s.55-70.

İzci, Ferit ve Menaf Turan (2013), "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler:Van Örneği", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C: 18, S: 1, s.117-152

Karakaş, Mehmet (2003), "Küreselleşme -Yerelleşme Gerilimi Ve Ulusal Kimlik Sorunu", *Polis Bilimleri Dergisi,* C: 5, S: 1, s. 1-16.

Kartal, Zeki (2007), "KavramsalveTarihselYönleriyleKüreselleşme", *EskişehirOsmangaziÜniversitesiSosyalBilimlerDergisi*, Aralık, C: 8, S: 2, s. 251-264.

Keleş, Ruşen (2012), *Yerinden Yönetim ve Siyaset,* Genişletilmiş 8. Bası, Cem Yayınevi, İstanbul.

Köse, H.Ömer (2003), "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 49, Nisan-Haziran, s. 3-46.

Ökmen, Mustafa ve Recep Arslan (2014), "Türkiye'de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği", *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C: 1, Özel Sayı, s. 88-101.

Ökmen, Mustafa, Serhat Baştan, Abdullah Yılmaz (2004), "Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler", *Kamu Yönetimi,* Gazi Kitapevi,Ankara.

Steger, Manfred B. (2013), *Globalization: A VeryShortIntroduction*, Third Edition, Oxford UniversityPress, England (Oxford).

Sürgevil, Olca (2008), "Farklılık Kavramına ve Farklılıkların Yönetimine Temel Oluşturan Sosyo-Psikolojik Kuramlar ve Yaklaşımlar", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* C: 11, S: 20, s. 111-124.

Şengül, Ramazan (2011), *Yerel Yönetimler,* Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Taş İ. Ethem, Ahmet Hamdi Aydin, Meltem Kılıç (2010), "Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminin Durumu", *VII. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) I. Kitap Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Kahramanmaraş 2010, s. 304-308.

Uslu, Adem (2014), "Mülkî İdarenin Geleceği", *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mart- Nisan, Sayı: 160, s. 46-50.

Yılmaz, Cevdet (2012), "Yerel Yönetimlerin Başarısının En Önemli Ön Şartı Kentlerin Ekonomik Gelişimidir" (Röportaj), *İller ve Belediyeler Dergisi*, (Türkiye Belediyeler Birliği), Ekim-Kasım, Sayı: 774-775, s. 4-7.

Zengin, Ozan (2014), "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, S: 2, s. 91-116.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf, (08.07.2015).

5393 Sayılı Belediye Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf, (08.07.2015).

VİZYONER LİDERLİK AÇISINDAN KAYMAKAMIN YEREL HİZMET KALİTESİNE ETKİSİ *ARKİKARAAĞAÇ İLÇE BELEDİYESİ ÖRNEĞİ*

Doç. Dr. İlker Gündüzöz
İçişleri Bakanlığı
Prof. Dr. Kamil Ufuk Bilgin
TODAİE

Özet

Yerel yönetim reformuyla belediyelere sağlanan özerklik, belediyelerin mülki idare vesayetinden kurtulmasına yararken, aslında onları hukuki, teknik ve hatta idari açıdan yalnız ve zayıf bırakmıştır. Çünkü demokrasi okulu olarak belediyeler, özellikle kırsal alanda başkan ve personel olarak belediye yönetiminde çeşitli zorluklarla karşı karşıya kalmışlardır. Bu durum, sadece kırsal belediyelerin kurumsal yönetimlerini değil, aynı zamanda yerel hizmet üretimlerini de olumsuz etkileyebilmiştir. Zaten, daima başarısızlıklarının sebebi olarak eski yönetimi suçlayıp mali olanaksızlıkları buna bağlayan kırsal belediyeler; misyonlarının farkına varmakta güçlük çekmişlerdir. Böylece, vizyoner liderlikten de yoksun bir yerel yönetim olarak çalışmak zorunda kalmışlardır. Aslında bu durum, siyasi veya yerel uzlaşma sonucu, pek çok alan dışı farklı meslekten aday gösterilip seçilenlerin, belediye başkanlığına getirilmesiyle başlamaktadır. Aylıklarını alamadığı için veya benzer yönetsel sorunları olan belediye personelinin iseyerel hizmetlerin kalitesine katkısı azalmakta ya da tamamen ortadan kalkmaktadır. Kırsal belediyelerde görülen bu soruna uygulamada görülen çözüm örneği, ilçe teşkilatının başındaki kaymakamın vizyoner liderlik çabasıyla belediye yönetimine yol göstermesi, destek olması ve işbirliği yapmasıdır. Zirayerel özerklik her daim güncelliğini korumasına karşın, yerel halkın yerel hizmetlerdeki kalite beklentisinden hareketle,ilçe mülki idaresi olarak kaymakamın, sahip olduğu yöneticilik eğitimi ve mevzuat donanımının yanısıra, belediyeye nispetle donanım ve deneyim bakımından daha üstün kadroya sahip ilçe teşkilatı liderlik için bir avantaj ve imkân sağlamaktadır. Vizyoner liderlik yapılarak işbirliğine gidilmesine, bazı kırsal belediyelerde çok ihtiyaç duyulabilmektedir. Bu çalışmada alan araştırması olarak iyi bir örnek uygulama olduğu değerlendirilen Isparta-Şarkikaraağaç İlçesi seçilmiştir. Seçilen alanda, kaymakamlık belediye işbirliğiyle birçok yerel hizmetin gerçekleştirilebildiği görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Vizyoner liderlik, kaymakam, belediye-kaymakam işbirliği.

THE EFFECT OF GOVERNOR ON LOCAL SERVİCE QUALİTY İN THE FRAMEWORK OF VİSİONARY LEADERSHİP: *THE CASE OF ŞARKİKARAAĞAÇ DİSTRİCT MUNİCİPALİTY*

Abstract

The local government reform granted to municipal autonomy, the benefit of municipalities to get rid of the administrative tutelage them, actually, legal, technical and administrative point even left alone and poor. The municipalities the school of democracy, especially faced with various challenges as mayors and staff of the municipal administration in rural areas. In this case, not only the corporate governance of rural municipalities could also adversely affected the production of local services. Already, always accused the former management of financial failure as the cause of this impossibility of connecting rural municipalities; They have had difficulty in realizing the mission. Thus, the lack of visionary leadership were forced to work as a local government. In fact, the result of political or local consensus, the candidates were from the different occupational areas except management science for the mayors. So that, the poblems occured for municipalities. While unable to obtain monthly or similar management problems that contribute to the quality of local services to municipal staff reduced or completely eliminated. Examples of application solution to this problem is seen in rural municipalities, the governor (kaymakam) in charge of the county organization's visionary leadership in guiding the efforts of the municipal administration is doing to support and co-operation. although local autonomy is always up to date, local people hopes the quality of the local services. the governor (kaymakam) as chief of district civil administration has more advantage and opportunity for leadership than the mayor. Because governors have abilities on management and legislation. District organizations have superior teams in terms of experience than the municipalities. Visionary leadership, cooperation in some rural municipalities may be needed too. In this study, the research area considered to be good practices in Isparta-Şarkikaraağaç County was selected. In selected areas, many local services are seen to be carried out in collaboration with the municipality.

Keywords: visionary leadership, the district governor, district governor-municipal cooperation.

GİRİŞ

Yerel yönetim reformuyla belediyelere sağlanan özerklik, belediyelerin mülki idare vesayetinden kurtulmasına yararken, aslında onları hukuki, teknik ve hatta idari açıdan yalnız ve zayıf bırakmıştır. Belediyeler için büyük risklerden biri vizyoner liderlik konusundaki açıktır. Belediyeler bakımından belediye başkanının profesyonel bir yönetici olmayışı bu riski büyütmektedir. İngiltere gibi yerel demokrasinin beşiği kabul edilen bir yerel yönetim sisteminde belediye başkanları (mayor) sembolik ve törensel konumlara sahiptir. Belediye başkanının sembolik konumu öne çıkan ülkelerde profesyonel yönetim ve liderlik açığı "*chief executive*" tarzı bir atanmış yöneticiyle kapatılmaktadır. Ancak Türkiye'de "*belediye meclisi-belediye bürokrasisi-belediye başkanı sacayağı*"ndaki belediye başkanlarının ağırlığının ölçüsüz bir biçimde belediye başkanı lehine olduğu düşünüldüğünde, profesyonel yönetim, etkili liderlik gibi hususlar risk olarak kendini daha yoğun hissettirmektedir.

Bu soruna özellikle küçük ve kırsal nitelikli belediyelerde uygulamada görülen çözüm örneği, ilçe teşkilatının başındaki kaymakamın vizyoner liderlik çabasıyla belediye yönetimine yol göstermesi, destek olması ve işbirliği yapmasıdır. Zira yerel özerklik her daim güncelliğini korumasına karşın, yerel halkın yerel hizmetlerdeki kalite beklentisinden hareketle, ilçe mülki idaresi olarak kaymakamın, sahip olduğu yöneticilik eğitimi ve mevzuat donanımının yanısıra, belediyeye nispetle donanım ve deneyim bakımından daha üstün kadroya sahip ilçe teşkilatı liderlik için bir avantaj ve imkân sağlamaktadır. Vizyoner liderlik çerçevesinde işbirliğine gidilmesine, küçük ve kırsal belediyelerde çok ihtiyaç duyulabilmektedir.

Bu çalışmada alan araştırması olarak iyi bir örnek uygulama olduğu değerlendirilen Isparta-Şarkikaraağaç İlçesi seçilmiştir. Seçilen alanda, kaymakamlık belediye işbirliğiyle birçok yerel hizmetin gerçekleştirilebildiği görülmüştür. Buradan hareketle vizyoner liderlik açısından kaymakamların yerel hizmet kalitesine etkisi konusunda genel çıkarımlara ulaşılmaya çalışılmaktadır. Küçük ve kırsal belediyelerdeki olası liderlik açığının giderilmesi için alternatif bir yöntem olarak vizyoner liderlik açısından kaymakamların işlevleri ve yerel hizmet kalitesine etkileri konusunda saptamalarda bulunulması amaçlanmaktadır.

1.VİZYONER LİDERLİK

Lider, duygusal zekâsı ile kendisinin ve diğerlerinin duygularını analiz etme ve yönlendirme becerisi olan, cesaretiyle de dönüştürme işlevini üstlenen ve görevine uygun niteliklere sahip kişidir (Gündüzöz, 2013, 181). Kaymakamların liderlik edebilecekleri alanlar kaymakamların donanımlarıyla ilişkili olduğu kadar, yasal düzenlemelerle sınırları çizilen bir alandır. Liderlik konusunda liderin nitelikleri yanın da bir diğer unsur ise rehberlik edilecek olanın bu konudaki istekliliği ve eğilimidir.

Vizyon kuruluşun ideal geleceğini sembolize eder. Kuruluşun uzun vadede neleri yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır. Vizyon bir kuruluşun farklı birimleri arasında birleştirici bir unsurdur. Bundan dolayı, birçok işlevi yerine getiren kuruluşlarda daha da önemli bir role sahiptir. Vizyon bildirimi kuruluşun ulaşmayı arzu ettiği geleceğin iddialı ve gerçekçi bir ifadesidir.

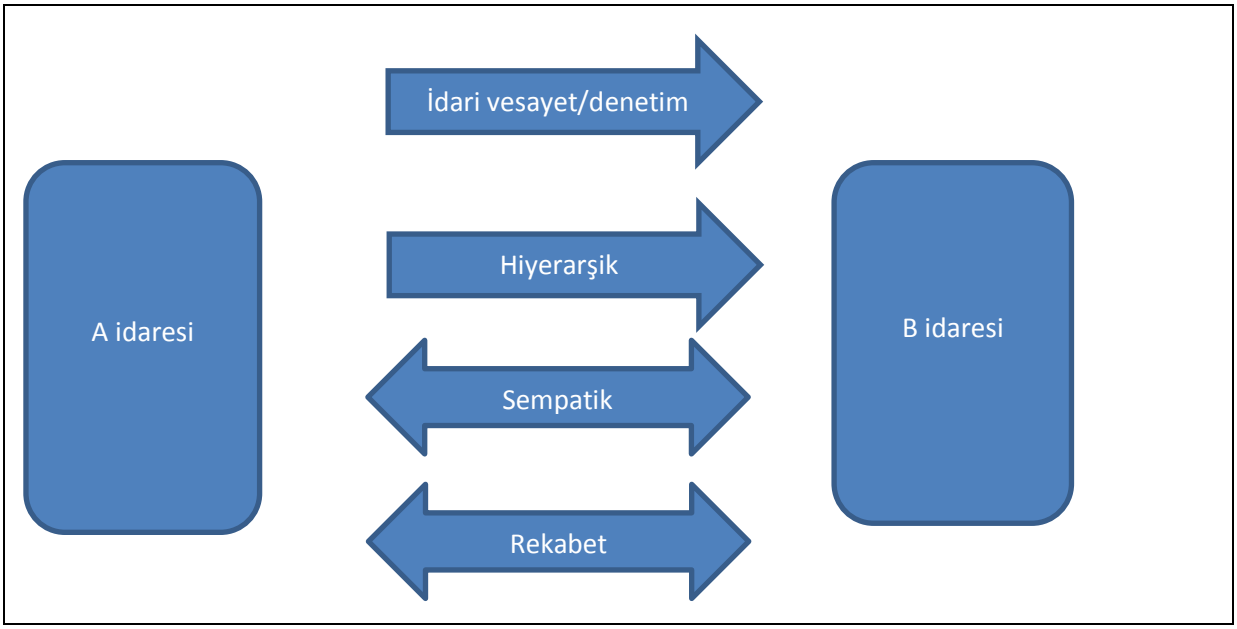
Kaymakamların liderlik misyonları ile idari vesayet, yerel özerklik başta olmak üzere bir dizi kavram yakından ilgilidir. Bu durum çeşitli açılardan değerlendirilmelidir. İlkin idari

vesayet ve yerel özerklik kavramları vizyoner liderlik için sınır teşkil eden kavramlardır. İkinci olarak vizyoner liderlik bakımından bu iki kavram -*sınır teşkil etsin ya da etmesin*-öncelikle kendiliğinden göz önünde bulundurulması gereken hususlardır. Özelikle yerel özerkliğe zarar vermeyecek bir liderlik günümüz küresel değerleri bakımından önemlidir. Tüm insan hakkı temelli sistemler ve uluslararası örgütler yerel özerkliğin zarara uğramasına yönelik her çaba ve faaliyetin karşısında yer almaktadır. Yerel özerkliğin insan hakları ve demokrasi temelinde karşılığı söz konusudur. Bu itibarla vizyoner liderlik misyonu mevzuat izin verse bile, yerel özerklik, insan hakları ve demokrasi kavramları, kaygıları ve önceliklerini hesaba katmak durumundadır.

Yeni global ortamda liderlerin başarılı olabilmeleri için yedi anahtar rolde kendilerini geliştirmeleri önerilmektedir. Bunlar; düşünür (thinker), değişimci, yenilikçi (innovator), hizmet eden (servant), koordinatör, öğretmen-mentör ve vizyoner rollerdir (Marquardt, 2000: 233).Değişimle ilgili bir vizyon oluşturma, kaynaklar oluşturma ve sağlama, bireysel destek sağlama, standart işletim süreçleri oluşturma ve gelişmeyi izleme işlevlerinin ikame edilmesi normal işleyişteki liderlik işlevlerinin ikame edilmesi kadar kolay değildir. Değişim sürecinde bu işlevler liderden beklenir ve formal olarak liderlik makamında bulunanlar bu işlevleri yerine getiremediklerinde lider olarak kabul göremezler. Duke (1996) liderlik davranışlarının ve özelliklerin belirlenmesinde liderin astlarının (ve diğerlerinin) algılarının ve beklentilerinin belirleyici olduğunu vurgulamaktadır (Karip, 1998: 1-23).

2. İDARELER ARASI İLİŞKİLER

İdareler arası ilişkiler literatürde mali tevzin olarak bilinen yaklaşım çerçevesinde ortaya konabilir. Mali tevzin yerel yönetimlerin görevleri ile uygun gelir kaynaklarıyla donatılmalarıdır. Mali tevzin yerine akçal denkleştirme kavramı da kullanılmaktadır. Yabancı literatürde kavram fiscal federalism veya intergovermental relationship kavramları ile ele alınmaktadır. Kavramın yabancı dildeki kullanımı idareler arası ilişkilere vurgu yapmaktadır. Aslında bu ilişkilerin görev, yetki ve gelir düzleminde yer alan paylaşım zemininde ortaya çıktığı düşünüldüğünde *intergovermental relationship* kavramlaştırmasının daha uygun olduğu kabul edilebilir. Mali tevzin kavramı içinde görev, yetki ve gelir paylaşımı saklı ve kavramlaştırma bu paylaşım üzerine inşaa edilmektedir. Ancak isimlendirme nedeniyle kavramın kendisi mali alana sıkıştırılmış bir yapı arz etmektedir. Bu çalışmada mali tevzin yaklaşımının görev, yetki ve gelir şablonu çerçevesinde analitik bir bakış yerine daha özgün bir analitik bakış geliştirilecektir. Benimsenen yaklaşımda idareler arası ilişkiler (*burada kaymakamlık-belediye*) dört kategoride hiyerarşik ilişki, vesayet/denetim ilişkisi, rekabet ilişkisi, sempatik ilişki olarak ele alınacaktır. Böylece ortya konan şablon çerçevesinde çalışma alanı analiz edilecektir.



Şekil 1: İdareler Arası İlişkiler

İki idare arasında ilişkiler hiyerarşik ilişki, vesayet/denetim ilişkisi, rekabet ilişkisi, sempatik ilişki olarak belirlenebilir. Kaymakamlık-belediye ilişkileri hiyerarşik ilişki değildir. Hâlbuki kaymakamlık milli eğitim teşkilatı arasında yer alan ilişki hiyerarşik bir ilişkidir. Hiyerarşik ilişkide yap-yapma tarzında tek yönlü bir emir komuta söz konusudur. Ancak, bu ilişkinin bilgi sunumu, feedback gibi yönleri ilişkiyi çift yönlü hale getirmektedir.

Kaymakamlık belediye ilişkileri vesayet/denetim ilişkisi, rekabet ilişkisi ve sempatik ilişki zemininde realize olabilir. Bu iki idare arasına hiyerarşik bir ilişki yoktur. Rekabet ilişkisi ise hizmet, görev ve yetki paylaşımı açık belirlenmiş bir yasal zeminde ortaya çıkmamalıdır. Ancak yasal bir muğlaklık rekabet ve çekişme olarak ifade edilebilecek bir ilişkiyi doğurabilir. Bu ise zaman, emek ve mali imkânların boşa harcanmasını doğuracaktır. Kamu yönetiminde bu anlamda bir rekabet arzu edilmez. İdarelerin performansını artırıcı bir rekabet ise her zaman arzu edilen bir şeydir. Ancak burada sözü edilen bu anlamda bir rekabet olmayıp verimliliği düşüren, yıpratıcı ve çekişme içeren bir rekabettir. Bazı belediyeler ile valilikler arasında geçmişte yaşanan bordür renklerinin seçiminden doğan anlaşmazlık bu çekişmeye örnek olarak verilebilir.

Sempatik ilişki, idarelerin kuvvetli bir işbirliği arzusuna dayandığı ve sinerji üreten bir zemini ifade etmektedir. Kaymakamlık ile belediye arasında böyle bir ilişki zemini hizmet maliyetlerini azaltıp, verimliliği artıracak türdendir. Ayrıca bu ilişki zemini kaymakama liderlik fırsatı da sunabilir.

Merkezi hükümetin (dolayısıyla vali ve kaymakamların) belediyeler üzerinde kanunlardan kaynaklanan idari vesayet ve denetim faaliyetleri de söz konusudur. Kısaca, idari vesayet/denetim ilişkisi yasal mevzuattan doğmaktadır. Mahalle kurulması belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur. Burada kaymakamın görüşü denetim ve vesayet ilişkisi çerçevesinde açıklanabilecek türdendir. Anayasanın 123 üncü maddesine göre, idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin

kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir (Anayasa, 1982: madde 127).

Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır (5393 s. K., 2005, madde: 54).

Belediye mevzuatında idari vesayete ilişkin düzenlemeler özetle şu şekilde sıralanabilir. Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir (5393 s. K., 2005, madde: 6). Bir il dâhilindeki beldeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması hâlinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri otuz gün süre verilerek istenir. Vali, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karara bağlar (5393 s. K., 2005, madde: 7). Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir (5393 s. K., 2005, madde: 75).

Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur (5393 s. K., 2005, madde: 9). Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır (5393 s. K., 2005, madde: 11). Belediye kurulma usulünde valilere yetki verilmiştir. Köy yada köylerin belediyeye dönüşümünde vali resen hareket edebilir; ayrıca çeşitli aşmalarda görevleri ve görüş verme yetkisi söz konusudur (5393 s. K., 2005, madde: 11). Yeni belediyelerin sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir (5393 s. K., 2005, madde: 6). Belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi usulünde de valilerin görevleri söz konusudur (5393 s. K., 2005, madde: 8).

Bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilir (5393 s. K., 2005, madde:

10). Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştay'ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer (5393 s. K., 2005, madde: 26). Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir (5393 s. K., 2005, madde: 29). Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak belediye başkanını seçer (5393 s. K., 2005, madde: 45). Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır (5393 s. K., 2005, madde: 46).

Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir (5393 s. K., 2005, madde: 57). Sürekli işçi kadroları ile iş pozisyonları ise norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar İçişleri Bakanlığının vizesine tâbidir. İçişleri Bakanlığı vize yetkisini valiliklere devredebilir (5393 s. K., 2005, geçici madde: 2). Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez (5216 s. K., 2004, madde: 14).

3.KAYMAKAMLARIN BELEDİYELERE VİZYONER LİDERLİK ALANLARI

Kaymakamların belediyelere yönelik vizyoner liderlik alanları çeşitli alt başlıklar altında ele alınabilir. Bunlar; hukuki açıdan rehberlik ve işbirliği, mali açıdan rehberlik ve işbirliği, personel yönetimi açısından rehberlik ve işbirliği, teknik açıdan rehberlik ve işbirliği, yerel hizmetler alanında rehberlik ve işbirliği olarak belirlenebilir.

3.1.Hukuki Açıdan Rehberlik ve İşbirliği

Küçük belediyelerin hukuki kapasiteleri son derece sınırlıdır. Büyük belediyelerde avukat/hukuk müşaviri istihdam edilebilmektedir. Ancak küçük belediyeler açısından mali olanaksızlıklar hukukçu istihdamını sınırlamaktadır. Bazı belediyeler bu açığı, "tam ve kısmi zamanlı sözleşmeli" personel istihdamına yönelmek suretiyle aşmaktadır. Ancak bu durum hukuki ihtilaf nedeniyle yargıya taşınmış konularla sınırlı kalmaktadır. Bir başka ifadeyle, avukat mahkemelerde belediyeyi temsilen hizmet sözleşmesi yapılan kişiden ibarettir. Bu kişi, belediyenin günlük rutin işleri ile olağandışı işlerde hukuksal görüş veren, hukuki zemin hazırlayan kişi konumunda değildir. Hukukî destek son çare olarak kazaî (yargısal) konular bakımından söz konusu olmaktadır. Belediye kanunu tam ve kısmi zamanlı sözleşmeli

personele imkân vermektedir. Ayrıca avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler de kanunda düzenlenmiştir (5393 s. K., 2005: madde 60). Fakat bu hukuki imkânın kısıtı ise mali kapasitedir.

Belediyelerin icraî iş ve işlemlerinde hukuksal bazı duraksamalar yaşanması olağandır.Bu duraksamalarda hukukî destek nasıl alınmaktadır? sorusu anlamlı hale gelmektedir. Uygulamada, işyeri ruhsatları, imar izinleri, ihale ve akçal işlemler gibi bir dizi alanda hukukî destek ihtiyacı doğmaktadır. Burada belediyeler çeşitli yöntemlerle destek ihtiyacını karşılamaktadır. Birinci olarak ifade edilebilecek husus, belediyelerin bakanlık merkezlerine başvurması durumudur. Örneğin, İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin 2014 yılında duraksamayı gidermeye yönelik olarak verdiği 385 adet görüşün % 24,67'si belediyelerin de içinde yer aldığı yerel yönetimlere ilişkindir(İBHM, 2015). Bazı durumlarda merkezi hükümetin merkez teşkilatı (ya da bakanlıklar) yasal bir zorunluluk şeklindetek görüş mercii olarak belirlenmiştir. Örneğin, işyeri ruhsatları bakımından böyle bir yetki tekeli İçişleri Bakanlığına yasal olarak tanınmıştır (İAÇRİY, 2005: madde 45).[1]Bazı durumlarda ise belediyelerin süratli bir biçimde hukukî destek almaları önem kazanır. Bu durumda belediyeler çeşitli yollar izlemektedirler:

i. Daha kapasiteli belediyeler ile temasa geçmek,
ii. İnternet üzerinden araştırma yapmak,
iii. Kaymakamlık ya da kaymakamlığa bağlı birimlerden destek almak.

3.2.Mali Açıdan Rehberlik ve İşbirliği

Belediyelerin hesap iş ve işlemleri konusunda sıklıkla hatalar yapılabildiği bilinmektedir. Nitekim, 2014 yılında belediyelere ilişkin olarak mahalli idareler kontrolörleri tarafından 280 adet Ön İnceleme Raporu, 354 adet Denetim Raporu, 16 adet İnceleme ve Araştırma Raporu, 12 adet Kamu Zararı Tespit Raporu, 1 adet Disiplin Soruşturması Raporu ve 37 adet Tevdi Raporu düzenlenerek İçişleri Bakanlığına sunulmuştur (MİGM, 2015: 167).

Bu hata ve riskleri en aza indirmek için mali danışma hizmeti gerekli olmaktadır. Kaymakamlık ya da kaymakamlığa bağlı birimlerden destek alma söz konusu olduğunda, örneğin ihale mevzuatı bakımından kaymakam ya da kaymakama bağlı olan mal müdüründen destek almak söz konusu olabilmektedir. Bu durumda mali bir rehberlik söz konusudur.

3.3.Personel Yönetimi Açısından Rehberlik ve İşbirliği

Personel yönetimi açısından rehberlik ve işbirliği irdelenirken belediye başkanlarının nitelik ve eğitim durumlarının da ortaya konması yararlı olacaktır. Belediye personeli ile ilgili durum açıklandıktan sonra belediyenin encümenle birlikte icra organı olan belediye başkanlarının nitelikleri de Isparta örnek alanında ortaya konacaktır.

Belediye ve Büyükşehir Belediyesi norm kadroları, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke Standartlarına Dair Yönetmelik çerçevesinde belediye veya büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir.

[1] Madde 45- Bu Yönetmelikte yer alan hükümlerin uygulanmasına ilişkin olarak yetkili idareler tarafından istenecek görüşler İçişleri Bakanlığınca verilir.

2014 yılı itibarıyla mahalli idarelerde çalışan toplam 259.024 personelin; 200.800'ü belediyelerde, 20.354'ü il özel idarelerinde, 35.622'si belediye bağlı idarelerinde, 2.248'i mahalli idare birliklerinde çalışmaktadır (MİGM, 2015: 46).

İlgili mevzuat belediyelere kısmi zamanlı sözleşmeyle personel çalıştırma olanağı sağlamıştır. Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabilir. Kısmi zamanlı olarak çalıştırılacak personel sayısı yukarıda belirtilen her unvan için birden fazla olamaz ve bunlarla yapılacak sözleşme süresi takvim yılını aşamaz (MİGM, 2015: 51).

3.4.Teknik Açıdan Rehberlik ve İşbirliği

Küçük belediyelerde teknik kapasite oldukça sınırlıdır. Tablo 1'de görüleceği üzere, 2014 yılı itibarıyla mahalli idarelerde çalışan toplam 126.261 memurun 15.623'ü yönetici ve nitelikli, 40.137'si idari, 33.766'sı teknik, 3.085'i sağlık, 3.429'u yardımcı hizmetler, 16.818'i zabıta, 10.124'ü itfaiye, 3.278'i diğer kadrolardaki personeldir (MİGM, 2015: 47).Küçük ilçeler düzeyinde de teknik kapasite çok yüksek değildir.

Tablo1: Mahalli İdarelerde Çalışan Toplam Memur Sayıları(2104)

SINIFLAR	SAYI	%
Yönetici ve Nitelikli	15.623	12,37
İdari	40.137	31,79
Teknik	33.766	26,74
Sağlık	3.085	2,44
Yardımcı Hizmetli	3.429	2,72
Zabıta	16.818	13,32
İtfaiye	10.124	8,02
Diğer	3.278	2,60
Toplam	**126.261**	**100**

MGM, 2014, https://www.muhasebat.gov.tr

Tablo 2: 2014 Yılı Mahalli İdareler Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflaması

BÜTÇE GİDERLERİ HESABI	1000 TL	%
Hizmet Alımları	17.172.666	20,40
Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler	12.019.486	14,28

Etüt-Proje Bilirkişi Ekspertiz Giderleri	176.777	0,21
Araştırma ve Geliştirme Giderleri	17.546	0,02
Bilgisayar Hizmeti Alımları	108.885	0,13
Müteahhitlik Hizmetleri	6.924.791	8,23
Harita Yapım ve Alım Giderleri	30.495	0,04
Enformasyon ve Raporlama Giderleri	16.774	0,02
Danışma Yönetim ve İşletim Giderleri	27.808	0,03
Temizlik Hizmet Alım Giderleri	2.045.515	2,43
Özel Güvenlik Hizmeti Alım Giderleri	862.001	1,02
Diğer Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler	1.808.894	2,15
Toplam	**84.172.983**	100

MGM, 2014, https://www.muhasebat.gov.tr

Belediyeler bu açıdan müşavirlik hizmeti alımı olanağına da sahiptir. Tablo 2'ye göre, tüm mahalli idare giderlerinin yalnızca % 0,21'i, etüt-proje bilirkişi ekspertiz giderlerine, % 0,03'ü danışma yönetim ve işletim giderlerine, % 0,02'si araştırma ve geliştirme giderlerine, % 2,15'i diğer müşavir firma ve kişilere ödemelere ayrılmıştır.

Tüm mahalli idare giderlerinin % 14,28'i müşavir firma ve kişilere ödemelere ayrılmış olmakla birlikte bunda müteahhitlik hizmetleri etkili unsurdur. Müteahhitlik hizmetleri, müşavir firma ve kişilere ödemeler kaleminin yaklaşık üçte ikisini, toplam mahalli idare giderlerinin ise% 8,23'ünü oluşturmaktadır.

İlçe ve belde belediyelerinin durumu, ayrıca ele alınmalıdır. Tablo 3'de görüleceği üzere, İlçe ve belde belediyelerinin giderlerinin % 20,50'si müşavir firma ve kişilere ödemelere ayrılmış olmakla bunun yaklaşık yarısı (toplam giderlerin % 11,58'i) müteahhitlik hizmetleri ayrılmıştır. Toplam belediye giderlerinin % 0,20'si etüt-proje bilirkişi ekspertiz giderlerine, % 0,03'ü danışma yönetim ve işletim giderlerine, % 0,02'si araştırma ve geliştirme giderlerine, % 2,09'u diğer müşavir firma ve kişilere ödemelere ayrılmıştır. İlçe ve belde belediyelerinin tüm mahalli idarelere kıyasla daha çok müşavirlik hizmetlerine pay ayırdıkları, ancak bunun önemli bir miktarının müteahhitlik hizmetlerine ilişkin olduğu görülmektedir.

Tablo 3: 2014 Yılı İlçe ve Belde Belediye Bütçe GideriEkonomik Sınıflaması

BÜTÇE GİDERLERİ HESABI	1000 TL	%
Hizmet Alımları	8.169.876	28,20
Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler	5.938.928	20,50
Etüt-Proje Bilirkişi Ekspertiz Giderleri	57.684	0,2
Araştırma ve Geliştirme Giderleri	4.982	0,02
Bilgisayar Hizmeti Alımları	60.172	0,21
Müteahhitlik Hizmetleri	3.353.516	11,58

Harita Yapım ve Alım Giderleri	23.875	0,08
Enformasyon ve Raporlama Giderleri	8.631	0,03
Danışma Yönetim ve İşletim Giderleri	6.260	0,02
Temizlik Hizmet Alım Giderleri	1.513.491	5,22
Özel Güvenlik Hizmeti Alım Giderleri	303.592	1,05
Diğer Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler	606.725	2,09
Toplam	**28.971.669**	**100**

MGM, 2014, https://www.muhasebat.gov.tr

Belediyelerin tam zamanlı ve kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırma olanakları da olduğu bilinmektedir. Ancak mali imkânlar, belediye yönetiminin tercihleri vb. nedenlerle bu yöntemin ağırlıklı olmadığı da ifade edilebilir. Tablo 4, tam zamanlı ve kısmi zamanlı sözleşmeli personel durumunu ortaya koymaktadır.

Tablo 4: Mahalli İdare Türlerine Göre
Tam - Kısmi Zamanlı Çalışan Personel Sayısı (2014)

Mahalli İdare Türü	Tam Zamanlı Çalışan Personel Sayısı		Kısmi Zamanlı Çalışan Personel Sayısı		Toplam	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
İl Özel İdareleri	137	230	30	64	167	294
Belediyeler	1.302	3.620	479	571	1.781	4.191
Belediye Bağlı İdareleri	117	366	0	0	117	366
Mahalli İdare Birlikleri	154	422	702	84	856	506
Toplam	1.710	4.638	1.211	719	2.921	5.357

Kaynak: MİGM, 2015, s.46.

Müşavirlik hizmeti alımı bir tarafa bırakılırsa, belediyelere kıyasla, kaymakamlıklara bağlı birimlerde küçümsenmeyecek bir teknik kapasite söz konusudur. Zirai faaliyetlerde tarım ilçe müdürlükleri, kadastral faaliyetlerde tapu sicil müdürlükleri, çeşitli imalat ve teknoloji alanlarında milli eğitim müdürlükleri ile bu teşkilata bağlı okullar, çevre sağlığı alanında ilçe sağlık müdürlükleri gibi bir takım olanaklar sayılabilir. Bu olanaklar teknik kapasitesi düşük belediyeler bakımından işlevsel ve yararlı olabilecek türdendir. Bu durum ilçe teşkilatının başı olan kaymakamlara belediyeye önderlik ve rehberlik yapma fırsatı da sunmaktadır. Bu kapasitenin ilgili belediyeye sunumu kuşkusuz kaymakamların liderliğinde daha seri, daha az maliyetli ve olanaklı olacaktır. Kaymakamların il teşkilatından yaralanma imkânları da onların teknik kapasitelerine eklenmelidir. Ayrıca, KÖYDES kırsal altyapı projesinde il örgütlenmesinden yararlanıldığı kadar, hizmet alımı, geçici istihdam gibi modellerle de kaymakamlıklarda bir teknik kapasite oluşturulmuştur. Bu, proje sonrası kaymakamlar ve kaymakamlık karargâhında bir tecrübe birikimi sağlamıştır.

Belediyelerin kaymakamlıktan destek alma durumları "bağımlılık ilişkisi" çerçevesinde ele alınabilir. Aslında bu ilişki tek taraflı değildir. Kaymakamlık teşkilatı ile belediye arasında karşılıklı bir dayanışma, işbirliği ve dolayısıyla bağımlılık ilişkisi söz konusudur.

3.5.Yerel Hizmetler Alanında Rehberlik ve İşbirliği

Kaymakamların yerel hizmetler bakımından işlevleri söz konusudur. Ancak bu işlevi detaylandırmakta yarar vardır. Kaymakamlar yerelde iki tür icraî nitelikte faaliyette bulunurlar. Bunlar kamu hizmetleri ile kolluk faaliyetlerini de kapsayan kamu düzenine ilişkin faaliyet ve işlevlerdir. Kamu hizmetlerinin yerelde ifa edilmesi tüm bu hizmetlerin yerel nitelikli olduğu anlamına gelmez. Eğitim, sağlık hizmetleri gibi ulusal niteliği olan hizmetler yanında özellikle kırsal alanda (köylerde) kırsal altyapıya yönelik çevre tanzimi, yol bakımı, içme suyu temini ve sunumu gibi bir takım yerel niteliği ağır basan hizmet ve yatırımlar da söz konusudur. Eğitim hizmetinin yerel düzeyde verilmesi bu hizmeti ulusal bir hizmet niteliğinden çıkarmaz. Bunun gibi yerel nitelikli içme suyu temini ve sunumunun da merkezi hükümetin taşradaki temsilcisi olan kaymakamların marifetiyle yapılması bu hizmeti yerel nitelikten çıkartıp ulusal bir hizmet niteliğine büründürmez. Kaymakamların bir takım yerel hizmetler düzeyindeki donanım ve tecrübesi yerel yönetimlere yol gösterici olabilir. Kaymakamların yetişmiş bir bürokrat olarak başka yerlerde elde ettiği tecrübe birikimi yanında eğitimleri sırasında yurtdışı örnekleri gözlemlemeyi de içeren staj programları bu açıdan bir birikim sağlamaktadır.

4.ISPARTA İLİNDE BELEDİYE BAŞKANLARININ NİTELİKLERİ

Kaymakamların üniversitelerin Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri ile bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtdışındaki en az dört yıl süreli fakültelerden mezun olmaları şarttır (DMK, 1930: madde 1,2/b). Kaymakamların, özellikle küçük belediyelerin belediye başkanlarına kıyasla daha eğitimli oldukları görülmektedir. Isparta'da da, Tablo 5'de görüleceği üzere, bu öngörüye uygun saptamalar yapılmıştır.

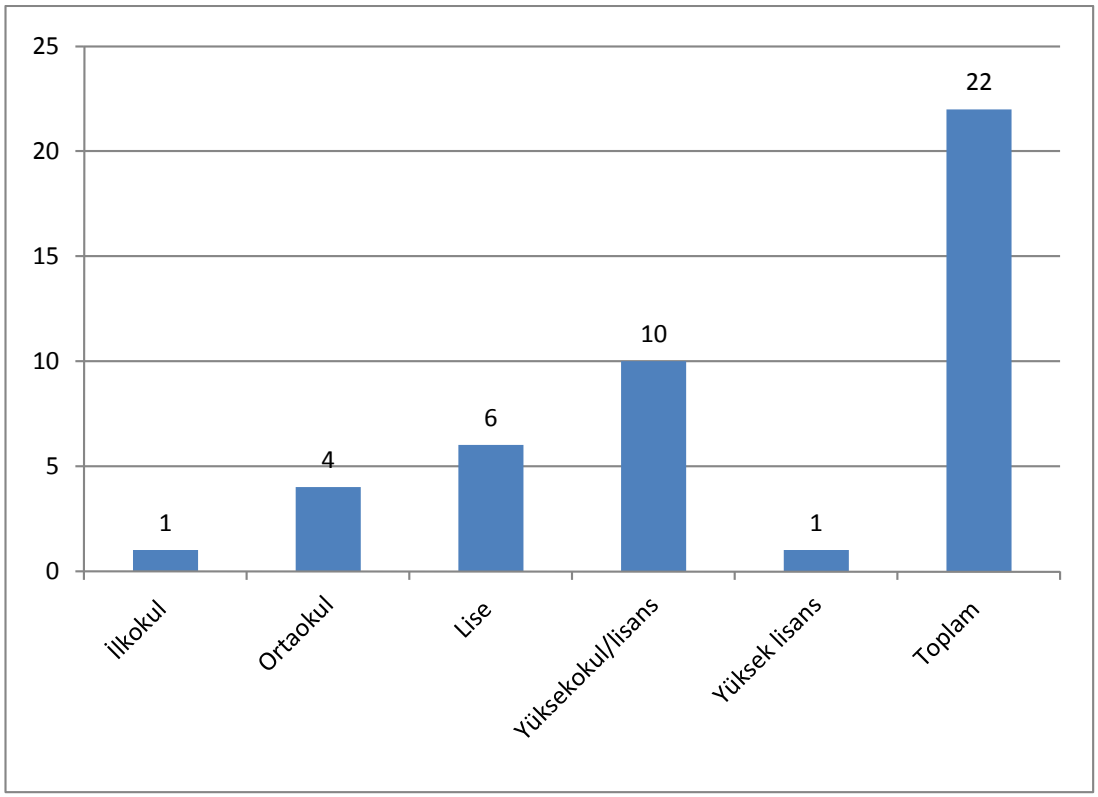
Tablo 5: Isparta İlindeki BELEDİYE Başkanları Eğitim Düzeyi

Eğitim	Sayı	%
İlkokul	1	4,55
Ortaokul	4	18,18
Lise	6	27,27
Yüksekokul/lisans	10	45,45
Yüksek lisans	1	4,55
Toplam	**22**	**100**

Kaynak: http://www.tbb.gov.tr/

Grafik 1'den anlaşılacağı üzere, Isparta ilindeki 22 belediye başkanının 11'i (yani yarısı) lise, ortaokul ve ilkokul düzeyinde eğitime sahipken yarısı yüksekokul, lisans ve üstü eğitime sahiptir.

Grafik 1: Isparta İlindeki BELEDİYE Başkanları Eğitim Düzeyi



Kaynak: http://www.tbb.gov.tr/

Isparta'daki belde belediye başkanları, Tablo 6'da görüleceği üzere, lisans düzeyinde eğitime sahiplik çok daha düşüktür. Isparta ilindeki 9 belde belediye başkanından 3'ü yüksekokul ve lisans eğitimine sahiptir.

Tablo 6: Isparta İli BELDE Belediye Başkanları Eğitim Düzeyi

Eğitim Durumu	Sayı
Ortaokul	3
Lise	3
Yüksekokul/lisans	3
Toplam	**9**

Kaynak: http://www.tbb.gov.tr/

5.ŞARKİKARAAĞAÇ İLÇE BELEDİYESİ ÖRNEK UYGULAMASI

Bu çalışmada alan araştırması olarak iyi bir örnek uygulama olduğu değerlendirilen Isparta-Şarkikaraağaç İlçesi seçilmiştir. Seçilen alanda, kaymakamlık belediye işbirliğiyle birçok yerel hizmetin gerçekleştirilebildiği görülmüştür.

5.1.Genel Olarak Şarkikaraağaç İlçesi

Eski çağda adı *Neapolis* olan Şarkikaraağaç ilçesi,II.Kılıç Arslan zamanında elde edilen Miryakefalon Zaferi (1176) sonrası, 1203 yılında önce Selçuklu yurdu olmuş, sonra Hamidoğulları Beyliği ve Karamanoğlu Beyliği sınırları içinde yer almış; son olarak Osmanlı topraklarına katılmıştır (Bkz.Topraklı).O dönemdeki adı "*Karaağaç*" olup, Denizli yöresi

Kütahya Eyaletine bağlıyken, şimdiki Acıpayam'ın "***Garbikaraağaç***" olarak anılmasından dolayı, İlçeye Hamitoğulları döneminde "***Şarkîkaraağaç***" adı verilmiştir (Şarkîkaraağaç,1995).

Şarkîkaraağaç, daha önce Konya iline bağlı bir ilçeolup; 1876 yılında Isparta iline bağlanmıştır. İlçe statüsü, Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir.

İlçede Cumhuriyet öncesi dönemde 8 medrese ve 436 öğrencinin olduğu bilinmektedir. Bu medreselerin en meşhuru, III.Selim zamanında yaşamış olan, Rüştü Efendinin ders verdiği Koca Rüştü Medresesi ve Hacı Emin Efendi Medresesidir.İlçede, yükseköğrenimhalen Isparta-Süleyman Demirel Üniversitesine bağlı meslek yüksekokulu (MYO)'nda sürmektedir.

5.2.Coğrafi Konumu ve İdari Yapısı

İlçe, Isparta-Konya karayolu üzerindeve Beyşehir Gölünün kuzeyinde yer almaktadır. Isparta iline 120 km, Konya İline ise 145 km mesafede olup, deniz seviyesinden 1180 metre yüksekliktedir ve yüzölçümü 132 km² (Kaymakamlık).

İlçede, merkez belediyesi dâhil olmak üzere 4 belediye, 25 köy ve 1 köye bağlı 1 mahalle (Gedikli Köyü- Kumluca Mahallesi-Mada Adası) bulunmaktadır. Merkezde 8, beldelerde 11 olmak üzere toplam 19 Mahalle mevcuttur (Kaymakamlık).

İlçenin son nüfus durumu, ilçe şehir merkezi 10.000, beldeler 6.000, köyler 10.000 olmak üzere toplam 26.000'dir. Bu dağılıma göre nüfusun % 38'i ilçe merkezinde,% 38'i köylerde, % 24'üise beldelerde yaşamaktadır (YerelNet).

Şarkîkaraağaç İlçesi, Akdeniz Bölgesinde bulunmakla birlikte, iklim özelliği olarak daha çok karasal iklim özelliği hüküm sürmektedir. Yazlar sıcak ve kurak, kışlar soğuk ve yağışlı geçmektedir.

İlçe halkının genel geçim kaynağı tarım ve hayvancılık olup, Beyşehir Gölü kenarındaki 7 köyde balıkçılık yapılmaktadır. Ağırlıklı olarak kuru tarım yapılmakla birlikte, Şarkîkaraağaç Sulama Projesinin tamamlanmasıyla da sulu tarıma geçiş başlamıştır. İlçede barit madeni bulunmakta ve bu madenin sanayi ürünü haline getirildiği özel kuruluş, ilçenin tek sanayi kuruluşudur. Söz konusu barit, yıllık 130.000 ton kapasite ile yurt dışına ihraç edilmektedir. Yapılan ihracatın % 90'ı petrol arama sondajında, % 10'u boya ve balata sektöründe kullanılmaktadır (Kaymakamlık).

İlçe merkezinde yaşayan halkın geleneksel üretimi, geçmişten bu yana tahin helvası, köpük helvası, irmik helvası, susamlı helva ve un helvası üretimine dayanmaktadır. Hatta bu alandaki birçok ustanın geçmiş yıllarda diğer illere dağılarak, gittikleri il ve ilçelerde helvacılık yaptığı bilinmektedir. Bu geleneğin devamı ve vatandaşları bir araya getirmek, kaynaştırmak amaçlı olarak ilçede halen her yıl "*Kızıldağ Milli Parkı-Helva Şenlikleri"* yapılmakta ve helva ustalarının özenle pişirdiği helvalar halka dağıtılmaktadır. Söz konusu Kızıldağ Milli Parkı, Toros sedir ağaçları ile kaplı ormanı ile görülmeye değerdir. İlk olarak 1969 yılında tescil olunan bu ormanlık alan, 1993 yılında bugünkü sınırları ile Milli Park ilan edilmiştir (Şarkîkaraağaç,1995).

5.3.Şarkikarağaç Belediyesi

Şarkikaraağaç'ta Belediye teşkilatı, 1864 yılında kurulmuştur. İlçe 1876 yılında Konya'dan ayrılarak Isparta iline bağlanmıştır.

Belediye'de 22 memur, 4 sözleşmeli personel, 23 işçi ve114 geçici işçi görev yapmaktadır. Ancak, şimdiye kadar seçilen veya atanan belediye başkanları, özellikle son dönemlerde ilçeye yeterli hizmet getiremedikleri için ilçenin sosyal ve ekonomik kalkınması gerçekleşememiştir. Bu olumsuzluk, göçe sebep olmuş; nüfus, Tablo 7'de görülen sayılarda yarı yarıya azalmıştır (YerelNET):

Tablo 7: Şarkikaraağaç Nüfusundaki Önemli Değişim

Yıllar	Şehir	Kır	Toplam
2000	24.000	28.000	52.000
2014	10.000	16.000	26.000
Değişiklik	-% 57	-% 43	-% 50

Ülkemizde bu durum, sadece Şarkikaraağaç ilçesine ait bir sorun olmayıp, genellikle tarım-hayvancılık, turizm, ticaret veya sanayisi yetersiz olan, dolayısıyla geliri de çok az olan küçük ilçeler için de geçerli olan bir durumdur. Bu tür zayıf belediyelerin aşama kaydedebilmesi için ise, ya çok donanımlı ve deneyimli bir belediye başkanına, ya da aktif ve başarılı bir kaymakama ihtiyaç bulunmaktadır. Zaten, kaymakamların donanım ve deneyimlerini eğitim ve meslek olarak yeterli varsaymak gerekir. Her iki idarecinin de koordineli çalışması halinde ise, ilçenin kısa zamanda gelişip kalkınması, halkının göç etmek yerine yerel imkânları değerlendirme yoluna giderek mutlu olması söz konusudur. İşte bu koordinasyon ve işbirliği, Şarkikaraağaç belediyesinde son yerel seçimle yönetime gelen belediye başkanının kaymakamla işbirliğine gidilerek ilçeye pek çok yararlı kamu hizmetinin getirilmesi mümkün olmuştur. Bu durum, alan araştırması sırasında Şarkikaraağaç ilçe belediye başkanıyla, kaymakamla ve yerel halkla yapılan görüşme ve gözlemlerden anlaşılmış; uygulamalarla da netleşmiştir.

5.4.Kaymakamın Vizyoner Liderliğinde Rehberlik ve İşbirliği Çalışmaları

Şimdiye kadar 35 kaymakamın görev yaptığı Şarkikaraağaç ilçesinde (Isparta,2015), 34.kaymakamın iki yıllık süre içinde (31Ağustos 2013-7Ağustos2015), çoğunlukla Köylere Hizmet Götürme Birliği bütçesinden olmak üzere, belediye ile işbirliği halinde, çeşitli konularda belediye başkanlığına rehberlik yaparak gerçekleştirilen iş ve hizmetler, yerel halk tarafından takdire şayan bulunmuştur. Söz konusu kaymakam bu başarısı nedeniyle, turizm açısından Isparta ilinde öne çıkan Eğirdir ilçesine atanmıştır. Aşağıda adı geçen çalışmalar, alan araştırması sırasında Şarkikaraağaç İlçesi Kaymakamı ve Belediye Başkanı'yla yapılan görüşmelerimizde belirtilmiş; ilçe halkı ve esnafı tarafından da teyit edilmiştir.[2] Görüşmeler sonrası ilçede gerçekleştirilen gözlemlerde, hizmetlerin işbirliği içinde etkin bir biçimde yürütüldüğünü göstermiştir.

Söz konusu tarihlerde, Kaymakamlık rehberlik ve işbirliği sonucu ilçe merkezinde yer alan ancak uzun yıllardır kullanılmadığı için metruk hale gelen eski "*hükümet Konağı*"

[2] Şarkikaraağaç Kaymakamı Abdullah AKDAŞ ile Kızıldağ Milli Parkında yapılan görüşme, 6 Tem.2015.Şarkikaraağaç Belediye Başkanı İsa ÇARKACI ile makamında görüşme, 7 Tem.2015.Şarkikaraağaç esnafına örnek Metin Ticaret ile görüşme, 8 Tem.2015.

onarılmış ve Şarkikaraağaç Belediyesine devredilmiş; meydan düzenlemesi, yollara kilit taş ve bordür taşı döşenmesi, pazaryeri düzenlemesi yapılmış; hükümet binası, adliye binası, okul binası gibi resmi binalar onarılmış; belediye hizmetlerine kullanılmak üzere iş makineleri ile çöp toplama araçları yenilenmiş; uzun vadeli bir yatırım olmak üzere taşkesme atölyesi ve kum ocağı kurulmuş; okullarda sosyal duyarlılık projeleri geniş katılımlı olarak uygulanmıştır. "*İlçe Proje Birimi*" kurulmuş olup birim üyelerinin yetiştirilmesi sonrasında her türlü proje çalışmaları bu birim tarafından yürütülecektir. Yapımı TOKİ tarafından gerçekleştirilen Şarkîkaraağaç Dr.Sadettin BİLGİÇ Devlet Hastanesi 2012 yılında 50 yataklı olarak hizmete açılmış olup, fiili olarak 40 yatakla hizmet vermektedir.

İlçe sınırları içindeki kırsal alana yönelik olarak geneldeörneğine pek rastlanmayan köylere üçer kabinli genel tuvalet yapımı iki uygun köyde gerçekleştirilmiş;5 köye çocuk oyun parkı yapılmış; bazı köylere su getirilmiş, bazı köylerin içme suyu şebekesi ve su isale hattı yenilenmiş; bazı köylerin su deposu, isale kaynak ilavesi, içme suyu sondajı yapılmıştır. Ulaşım sorunu yaşayan bazı köylere asfalt döşenmiş;bazı köylerin içyollarına kilit taş ve bordür taşı döşenmiş;bir köyde "*dolomit taşı*" ocağı açılmış; Tarımsal Kalkınma Kooperatiflerine üye 188 aileye 752 adet büyükbaş hayvan dağıtımı projesi uygulanmış; bütün köyler için katı atık toplama projesi hazırlanmış; Beyşehir Gölü kenarına halk plajı yapılmış; DSİ tarafından inşa ettirilen "*Şehitler Göleti Sulama Göleti*" ve diğer bir köyün göleti tamamlanmıştır. Bazı köylerde arazi toplulaştırma çalışmaları tamamlanmış; benzeri diğer hizmetler için de girişimlerde bulunulmuştur. İlçe asayişi yönünden kameralı izleme sisteminin (MOBESE) ivedi olarak kurulması; İlçe merkezinde bir adet bağımsız anaokulunun açılması; SDÜ-MYO bağlı yeni bölümler açılması nedeniyle, yeni bir öğrenci yurdu yapılması düşünülmektedir.

Yine buna benzer çağdaş hizmetlerden olmak üzere Kızıldağ Milli Parkı'nda atıl kalan bungalovlar onarılmış, fırın ve kır gazinosu işletmeye açılmış; kayrak taşından yürüyüş yolları yapılmış; Isparta güllerinin dikildiği bahçelerin de yer aldığı çevre düzenlenmiş ve aydınlatılmış; Milli Park'ı tanıtımı için mevcut sedir ağaçları ve diğer ağaçlara doğa bilgisi veren tabelalar asılmış, internet sitesi açılmış, tanıtım CD'si hazırlanmıştır; Şehitler Çeşmesi çevre düzenlemesi yapılmış; Atıl vaziyette yer alan eski hastane binasının kullanılması için yap-işlet-devret ile kiraya verilmiştir.

Gerek ilçe merkezi ve kırsal alanı için, gerekse Kızıldağ Milli Parkı içingerçekleştirilen yukarıdaki hizmetlerin yanısıra, vizyoner liderliğin göstergesi olmak üzere yerine getirilen diğer bazı hizmetler de olmuştur. Buna göre, "*Kızıldağ'ın Uyanışı*" isimli bir proje Bakanlığa sunulmuş ve kabul edilmiştir. Eğitim Koçluğu Projesi tamamlanmış ve 15 öğretmen, eğitim koçu olmuştur.Köylerden birinde"*Balıklarımız şifa dağıtıyor*" isimli projeye başlanmış; örnek ahududu, böğürtlen, çilek, kestane, badem,enginar ve ceviz bahçeleri tesis edilmiş; Kızıldağ Milli Park'a gelen piknikçilere çöp torbası dağıtılmıştır; İşkur işçileri için tulum ve şapkadan oluşan iş kıyafetleri yaptırılmış; ilçe merkez ve köylerindeki "*şehit mezarları*"nın bakım ve onarımı yapılmıştır. Kızıldağ Milli Parkı'na gelen turistlerin Beyşehir Gölü'nden de yararlanabilmeleri amacıyla, Kızıldağ-Göl arası 7 km'lik yolun turizm ve gezi amaçlı olarak yapılması isedüşünce aşamasında kalmıştır.

SONUÇ

Belediyelerdeki idari ve teknik kapasite açığı, mülki idare amirlerini özelde kaymakamları potansiyel bir belediye rehberi konumuna getirmektedir. Şarkikaraağaç ve Isparta düzleminde de belediye başkanları bakımından kıyaslama, bu "dengesiz" ya da "açık durumunu" ortaya koymaktadır. Isparta ilindeki 22 belediye başkanının 11'i (yani yarısı) lise, ortaokul ve ilkokul düzeyinde eğitime sahipken yarısı yüksekokul, lisans ve üstü eğitime sahiptir. Isparta'daki belde belediye başkanları bakımından ise, lisans düzeyinde eğitime sahiplik çok daha düşüktür. Isparta ilindeki 9 belde belediye başkanından 3'ü yüksekokul ve lisans eğitimine sahiptir. Diğer personelin eğitim düzeyleri bakımından da benzer durum değerlendirildiğinde, idari ve teknik kapasite üstünlüğü olan taraf rehberlik işlevine de yakın olan taraf olmaktadır.

Burada bu rehberlik işlevinin hangi zeminde ve sınırlarda işlemesi gerektiği önemli bir konudur. Yerel özerkliği zedelemeden bir rehberlik işlevi, ortak insanlık değerlerine daha uygun olandır. Bu noktada ise, idari vesayet çerçevesi dışında ya da idari vesayette yerel özerkliği de göz önüne alan bir etkileşim sistemi üzerinde inşa edilecek rehberlik işlevi ve kaymakamlık-belediye ilişkileri ön plana çıkmaktadır.

Özellikle alan araştırmasında ele alındığı üzere, Şarkikaraağaç İlçesinde kaymakamlık ile belediye ilişkileri, vizyoner bir liderliğin yansımaları olarak değerlendirilmelidir. Ancak, her durumda idareler arasında hiyerarşik ve idari vesayet ilişkisi, yasal düzenlemeler çerçevesinde yürütülebilmektedir. Zira yasal zeminde, Şarkikaraağaç İlçesinde kaymakamlık ile belediye ilişkileri idari vesayet çerçevesinde yürümektedir. Bu etkileşimin, yerel hizmetlere yansıması ise, idareler arasındaki uzlaşı, sempatik ve barışçıl kültürel zemine ihtiyaç duymaktadır. Şarkikararağaç İlçesinde, kaymakamlık ile belediye etkileşiminin sempatik ilişkiler zemininde yükseldiği; bu durumun ise, bir sinerji ürettiği gözlenmiştir. Sempatik ilişkiler düzleminde ortaya çıkan sinerji ise,pek çok yerel projenin hayat bulması şeklinde somut çıktılara ulaşmıştır. Sempatik ilişkilerin, sinerji üretecek bir zemin oluşturması için iki taraflı bir olumlu duruşun olması asgari zorunluluktur.Bunlar, **Kaymakamların-**donanımlarının yanısıra- **vizyoner liderlik duruşları** ile bu liderliği yerel kaynakları ve yerel işbirliğini sunmak suretiyle **talep eden belediye başkanları**'dır. Ancak, bu zeminde yürütülebilecek işbirliği örneklerinin, siyasal ve sosyal kültürün sağladığı olanaklarla sınırlı olacağı bilinmelidir.

KAYNAKÇA

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (AY), (Kanun Numarası: 2709 Kabul Tarihi: 18/10/1982).

Belediye Kanunu (Kanun Numarası: 5393 Kabul Tarihi: 3/7/2005).

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke Standartlarına Dair Yönetmelik (22.02.2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmi Gazete).

Büyükşehir Belediyesi Kanunu, (Kanun Numarası: 5216 Kabul Tarihi: 10/7/2004).

Dahiliye Memurları Kanunu (Kanun Numarası: 1700 Kabul Tarihi: 9/6/1930).

Gündüzöz İlker (2013), "Liderlik Kavramının İki Matrisli Analizi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl:85, Aralık 2013, Sayı: 477, ss.181-204.

Isparta, 2015, http://www.isparta.gov.tr/isparta_kaymakamlari.aspx, (5.10.2015)

İAÇRİY (İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik), Bakanlar Kurulu Kararının Tarihi : 14/7/2005 No : 2005/9207 2005.

İBHM (İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği), Brifing Raporu, 2015.

Karip Emin (1998), "Dönüşümcü Liderlik", güz 1998, *Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi*, ss.1-23. pegema.com.tr, erişim tarihi: 8/7/2012.

Kaymakamlık, http://www.sarkikaraagac.gov.tr/default_b0.aspx?content=193 (5.10.2015)

Marquardt Michael J., "Action Learning and Leadership", *The Learning Organization* 7.5 (2000): 233-240.

MİGM (Mah.İd.Gen.Müd.), *Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu 2014*, 2015.

MGM (Muh.Gen.Müd.), 2014, https://www.muhasebat.gov.tr, erişim tarihi: 7-8-2015.

Şarkikaraağaç Yıllığı (1995), Şarkikaraağaç Belediyesi, 1995.

TBB, http://www.tbb.gov.tr/, (7-8-2015)

Topraklı, Ramazan (2014), Değişen Coğrafya ve Miryokefalon Savaşı, Sistem Ofset yayıncılık, İstanbul.

YerelNet,http://www.yerelnet.org.tr/belediyeler/belediye.php?belediyeid=128440 (5.10.2015)

TÜRK YEREL YÖNETİM SİSTEMİ'NDE YENİ BİR KURUM: YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI

Hikmet KURAN
Arş. Gör., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.

Giriş

6360 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 30 Büyükşehir Belediyesi'ndeki il özel idareleri kapatılarak yerlerine kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB), yerel yönetim sistemimiz içinde yeni bir aktör olarak hayata geçmiştir. Bu çalışmanın amacı, bu yeni birimin, yerel yönetim sistemi içerisinde tanımlanan yetki ve görevleri ile pratikteki işlevselliğinin bir değerlendirmesini yaparak, değişikliğin merkezileşme ve yerel demokrasi açısından neler getirdiğini tartışmaktır. Bu doğrultuda, çalışmada ilk olarak YİKOB'lara ilişkin yönetmelik ışığında görev, yetki, sorumluluk ve teşkilatlanmaları aydınlatılmaya çalışılacak, sonrasında ise, hem geçiş sürecinde hem günümüzde bu kurumların faaliyetleri, -çeşitli YİKOB örnekleri ışığında- ele alınacaktır. Son olarak da bu kurumların demokrasi ve yerel yönetim politikası açısından yasal ve pratik çıkarımlar eşliğinde bir değerlendirmesi yapılacaktır.

6360'ın getirdikleri

Kasım 2012 tarihinde kabul edilerek yasalaşan 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 yönetim sistemimizde köklü değişikliklere gidilmiştir. Bu yapılan değişiklikler şu şekilde sıralanabilir:[1]

1. 13 ilde yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur (daha sonra Ordu ili eklenerek sayı 14'e çıkarılmıştır). Toplam büyükşehir sayısı 30 olmuştur.

2. Bütün büyükşehir belediye sınırları il sınırı haline getirilmiştir.

3. Otuz Büyükşehir Belediyesindeki 30 ildeki il özel idareleri kaldırılmıştır.

4. Yeni ilçeler kurulmuştur.

5. Büyükşehirlerdeki bütün ilçe belediyelerinin sınırı mülki sınır olmuştur.

6. Bu illerdeki bütün belde belediyeleri kaldırılmış ve mahalleye dönüştürülmüştür

7. Bu illerdeki bütün köy yönetimleri kaldırılmış ve mahalle yapılmıştır.

8. Büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde nüfusu 2.000'den az olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür.

9. İl Özel İdareleri'nin kaldırıldığı 30 büyükşehir belediyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

10. Merkezi yönetim payları yeniden düzenlenmiştir.

Bu değişikliklerin, yerel yönetim birimlerine nicel etkisi ise şu şekilde gerçekleşmiştir:

[1] Hicran Çelikay, "Değişen Kent Yönetimi ve 6360 sayılı Büyükşehir Yasası," **Analiz**, Seta Yayınları, İstanbul, Temmuz 2014, s.12.

Yasal Değişiklik Öncesi ve Sonrasında Yerel Yönetim Birimleri'nin Sayısı

Yerel Yönetim Birimleri (YYB)	6360 Öncesi Toplam YYB	6360'la Kurulan YYB	6360'la Kaldırılan YYB	6360 Sonrası Toplam YYB
BŞB	16	14		30
BŞ İlçe Belediyesi	143	25		519
İl Belediyesi	65		14	51
İlçe Belediyesi	749	2	349	416
Belde Belediyesi	1.977		1.635	342
Toplam Belediye	**2.950**	**41**	**1.998**	**1.358**
İÖİ	81		30	51
Köy	34.395		16.561	17.834
Mahalle	19.103	17.637		36.740

Kaynak: Şenol Adıgüzel, "6360 sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme," **Toplum ve Demokrasi**, Cilt:6, Sayı:13-14, 2012, s.160.

Tüzel kişiliği kaldırılan, mahalleye dönüştürülen yerel yönetim birimlerinin il bazında dağılımı ise şu şekilde olmuştur:

İL	Tüzel Kişiliği Kaldırılan					Mah. Dönüş-türülen Toplam	İlçeler			Mahalle	
	Orman İçi Köy	Orman Bitişik Köy	Toplam Orman Köyü	Toplam Köy	Belde Beldi-yesi		6360 Ön-cesi	Yeni Kuru-lan	Toplam	6360 Öncesi	6360 Sonrası
Adana	177	132	309	468	40	508	15		15	405	913
Ankara	81	316	397	684	42	726	25		25	805	1.531
Antalya	309	181	490	539	84	623	19		19	525	1.148
Aydın	101	236	337	491	37	528	16	1	17	266	794
Balıkesir	338	462	800	892	34	926	18	2	20	289	1.215
Bursa	181	405	586	659	38	697	17		17	443	1.140
Denizli	125	174	299	361	81	442	18	1	19	349	791
D.Bakır	205	114	319	789	15	804	17		17	247	1.051
Erzurum	39	311	350	968	20	988	20		20	332	1.320
Eskişehir	74	141	215	371	18	389	14		14	521	910
G. Antep	52	126	178	448	19	467	9		9	368	835
Hatay	50	97	147	362	64	426	11	4	15	318	744
İstanbul	68	84	152	152	38	190	39		39	794	984
İzmir	197	345	542	595	61	656	30		30	750	1.406
K.Maraş	153	149	302	474	54	528	9	2	11	358	886
Kayseri	13	99	112	397	52	449	16		16	433	882
Kocaeli	40	197	237	243	34	277	12		12	240	517
Konya	65	231	296	585	175	760	31		31	933	1.693
Malatya	62	136	198	495	40	535	13	0	13	352	887
Manisa	198	450	648	782	68	850	15	2	17	413	1.263
Mardin	184	77	261	586	21	607	9	1	10	154	761
Mersin	240	188	428	508	57	565	13		13	411	976
Muğla	138	235	373	396	49	445	11	2	13	232	677
Ordu	74	298	372	483	53	536	18	1	19	478	1.014
Sakarya	56	356	412	425	24	449	16		16	323	772
Samsun	250	559	809	943	34	977	17		17	356	1.333
Şanlıurfa	0	17	17	1.153	15	1168	10	3	13	225	1.393
Tekirdağ	25	109	134	257	24	281	8	3	11	121	402
Trabzon	26	190	216	477	59	536	17	1	18	384	920
Van	4	18	22	578	8	586	11	2	13	118	704
Toplam	**3.525**	**6.433**	**9.958**	**16.561**	**1.358**	**17.919**	**494**	**25**	**519**	**11.94**	**29.862**

Kaynak: A.g.e., s.161.

Yasal değişikliğin temel gerekçeleri, etkin ve verimli bir yönetsel yapının inşa edilmesi ve demokratik hayata katılımın geliştirilmesi olarak belirlenmiş ve genel olarak geniş ölçekli

planlama politikalarının uygulanması ve imar bütünlüğünün sağlanması amaçları ön plana çıkarılmıştır.[2]

YİKOB

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a eklenen 28/A maddesiyle YİKOB'un kuruluş amaçları şu şekilde tanımlanmıştır:

"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 üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur".

Belediyelerin mücavir alanı dışındaki yerlere hizmet götürme amacı güden il özel idarelerinin, büyükşehir belediyelerinin il sınırları ile mülki sınırlarının çakıştırılması sonrası kapatılması ve tüm sorumluluğun büyükşehir belediyelerine aktarılması, buradaki il özel idarelerinin yetki alanlarının el değiştirmesi anlamı taşıyordu. Yaklaşık 150 yıllık bir geçmişi ve kırsal hizmet deneyimi olan ve il idaresinin önemli bir ayağı durumundaki bu kurumların yerine kurulan YİKOB'lara yönelik, 4.4.2014 tarihli bir yönetmelik[3] yürürlüğe girerek söz konusu kurumların görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir.

YİKOB Yönetmeliği

Bu noktada ilk olarak YİKOB'ların yasal değişiklikle çerçevesi çizilen kurumsal yapılarını ve görev-yetki tanımlarını ele almak faydalı olacaktır. Büyükşehir belediyelerinde kurulan YİKOB'lar, 4 teknik ve 2 idari olmak üzere 6 müdürlükten oluşmaktadır. Bunlar sırasıyla; Yatırım İzleme, Rehberlik ve Denetim, 112 Acil Çağrı Merkezi, İdari ve Mali İşler ile Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Genel Müdürlüğü şeklindedir. Ayrıca bunlara ek olarak, vali onayıyla geçici başka birimler kurulabileceği de yönetmelikte belirtilmiştir. YİKOB'un yönetmelikte sayılan görevleri incelendiğinde kurumun, adından da anlaşılacağı üzere, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerin etkin olarak yapılmasını ve buna ilişkin koordinasyonu sağlamaya yönelik, yatırım temelli bir bakış açısıyla tanımlandığı görülmektedir. Öyle ki, YİKOB'lar, kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine verdikleri ödenekler vasıtasıyla ildeki yatırımları gerçekleştirmekle yükümlü ve ile ilişkin küçük çaplı faaliyetleri üstlenen – ilin tanıtımına yönelik faaliyetlerin yürütülmesi, temsil, tören, ödüllendirme, protokol hizmetlerinin yürütülmesi, kamu kurum ve kuruluşlarının araç alımı, bina ihtiyaçlarının karşılanması gibi- birer 'yatırım ofisi' gibi tasvir edilmektedir. Bunların yanında da, merkezi idarenin vereceği yardımların koordine edilmesi, denetlenmesi ve acil durumlarda yerine getirilmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksaması durumunda vali veya ilgili bakanlığın tespiti üzerine vali talimatı ile

[2] Ferit İzci, Menaf Turan, "Türkiye'deki Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği," **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 1, 2013, s.119.

[3] Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik (Sayı:28962)

söz konusu yatırım ve hizmetlerin yerine getirilmesi gibi; yardım, yatırım ve hizmetlerin merkezi idare tarafından garanti altına alınmasının da bir 'aracı' olarak tanımlanmaktadır. Yönetmeliğin görev tanımlarıyla ilgili olan beşinci maddesinin (m) bendinde, yukarıda da bahsedildiği üzere, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksaması durumunda valinin talimatı ile söz konusu yatırım veya hizmeti yerine getirme görevi de bu kuruma tanınmıştır.

Teşkilat Yapısı

Kuruma bağlı müdürlüklerin görev tanımlarına bakıldığında, özellikle Yatırım İzleme Müdürlüğü'nün öne çıktığı görülmektedir. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının YİKOB'lara aktardığı kaynaklarla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerinin yürütülmesi ve izlenmesi, merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordine edilmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi ve emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamalarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek bu müdürlüğün görevleri arasında sayılmıştır. Ayrıca, hizmetlerde ya da yatırımlarda aksama durumunda yetki, yine bu müdürlüğe tahsis edilmiştir.

Kaynak: http://konyayikob.gov.tr/teskilat.php (Erişim Tarihi: 22.9.2015)

Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü'nün öne çıkan görevleri ise, denetim, araştırma ve inceleme işlerini yürütmek üzere yapılacak görevlendirmelere ilişkin onayları hazırlamak ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlemek olarak ön plana çıkmaktadır. Bu denetim yetkisi her ne kadar pratikte henüz işlerlik kazanmasa da, valilere

kamu kurum ve kuruluşları üzerinde kullanabilecekleri çok önemli bir yasal yetki potansiyeli taşımaktadır.

Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü'nün temel görevleri ise, ildeki kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyona ilişkin hizmetlerin, ödenek ve mali işlemlere ilişkin işlerin, ilin tanıtımına yönelik faaliyetlerin ve afet ve acil yardım hizmetlerinin yürütülmesi şeklindedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının araç alımı, işletilmesi, YİKOB birimlerinin ihtiyaçları doğrultusunda yapılacak ihalelerin yürütülmesi, taşınır alımları, kamu kurum ve kuruluşların yürütmesi gereken yatırım ve hizmetlerin gerektirdiği araç, gereç, makine, bina ve tesislerin kiralanması gibi görevler ise İdari ve Mali İşler Müdürlüğü'ne verilmiştir. Tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, 3213 sayılı Maden Kanunu ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun ilgili maddelerince verilen her türlü görevi yapmak ve hak ile yetkileri kullanmak görevi de Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü'ne verilmiştir.

Geçiş Aşaması

Neredeyse hiç bir ön hazırlık ve ön çalışma yapılmadan, yerel yönetim sisteminde bu boyutta bir değişikliğin yapılması, beklenileceği üzere, geçiş aşamasında ciddi sıkıntıları da beraberinde getirmiştir. Yalnızca yatırım ve hizmetlerin yürütülmesinde değil, personel istihdamı, mali istikrar ve görev-yetki ayrımı konularında belirsizlikler ortaya çıkmış; kamu hizmetlerinin süreklilik ve düzenlilik ilkesi göz ardı edilmiştir.

YİKOB'ların bu aşamada karşılaştığı sorunlardan ilki, yapılan kurumsal değişikliğin altyapısı hazırlanmamış olduğu için ödenek ve yatırım harcamalarının gerçekleştirilmesine ilişkindir. 30 Mart tarihinde yürürlüğe giren KHK ile 31 Mart'ta kurulan YİKOB'lar bu süreçte, ödenek ve yatırımlara ilişkin ödemeler noktasında önemli sorunlarla karşılaşmış ve kapatılan İl Özel İdareleri'ne ait projeler durma noktasına gelmiştir. Yapılan görüşmelerde bu geçiş sürecinin, örneğin Ankara'da, Haziran ayına kadar devam ettiği ve bu tarihe kadar yapılamayan ödemeler sebebiyle duran projelerin üç aylık bir gecikme ile devam edebildiği bilgisine ulaşılmıştır. Bu duruma bir örnek de Diyarbakır YİKOB'tan alacaklarını tahsil edemediği için mağduriyet yaşadıklarını iddia eden 30 müteahhite ilişkin haberdir[4]. Haberde, YİKOB bünyesinde çeşitli işler yapan müteahhitler, ücretlerini uzun süredir alamadıkları ve bu durumun daha önce tekrarlandığı ve konunun gündeme gelmesiyle gerekli ödemelerin yapılabildiği öne sürülmektedir. Bu açıdan bakıldığında da, idarenin sürekliliği ilkesinin yapılan değişiklikle göz ardı edildiği ve hizmetlerde aksamaya sebep olunduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının genişletilmesi ve deneyimli İl Özel İdareleri'nin kapatılması, yerel hizmetlerin verimli bir şekilde gerçekleştirilmesini son derece olumsuz etkilemiş ve önemli sorunlar yaratmıştır. Örneğin, 31 Aralık 2014 günü etkili olan kar yağışı sonucu Balıkesir-İzmir karayolu ulaşıma kapanmış ve yolu açma çalışmaları yeteriz kalarak birçok vatandaşın mahsur kalmasına neden olmuştur.[5] Bu konuda son derece deneyimli

[4] **http://www.guneydoguguncel.com/30-muteahhit-magdur-oldu-16853h.htm,** (Erişim Tarihi: 4.5.2015).
[5] "Yeni yıla Kar Esaretiyle Girdiler," **http://www.aa.com.tr/tr/turkiye/balikesir-izmir-karayolu-ulasima-kapali/87971**, (Erişim Tarihi: 4.5.2015).

olan ve gerekli teçhizatlara sahip il özel idarelerinin hem personel hem araç gereçlerinin tasfiye edilmesinin bu mağduriyete olan etkisi açıktır.

Personel Konusu

İlgililerce yapılan görüşmelerde, YİKOB pratiğinin karşılaştığı en büyük sorun olarak personele ilişkin konuların ön plana çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır. 6360 sayılı kanunun geçici 1. maddesinin (6) fıkrasında, "Bu Kanuna göre tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin personeli, komisyon kararıyla ilgisine göre yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredilir" ifadesiyle, YİKOB personel ihtiyacının, tüzel kişiliği kaldırılan özel idaresi personeli aracılığıyla giderilmesi amaçlanmış; öte yandan 3152 sayılı kanunun 28/A maddesinde de, gerektiğinde valiliğin, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkili olduğu belirtilmiştir. Yapılan değişiklik sonrası ihdas edilen kadroların il bazında dağılımı şu şekilde olmuştur:

6360 SAYILI ON DÖRT İLDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE YİRMİ YEDİ İLÇE KURULMASINA DAİR KANUNLA İHDAS EDİLEN KADROLARIN İLLERE GÖRE DAĞILIMI.

	İL	D	B	TOPLAM
1	ADANA		76	76
2	ANKARA		101	101
3	ANTALYA		75	75
4	AYDIN		72	72
5	BALIKESİR		72	72
6	BURSA		76	76
7	DENİZLİ		72	72
8	DİYARBAKIR		76	76
9	ERZURUM		76	76
10	ESKİŞEHİR		76	76
11	GAZİANTEP		76	76
12	HATAY		72	72
13	MERSİN		76	76
14	İSTANBUL		128	128
15	İZMİR		101	101
16	KAYSERİ		76	76
17	KOCAELİ		76	76
18	KONYA		75	75
19	MALATYA		75	75
20	MANİSA		72	72
21	KAHRAMANMARAŞ		72	72
22	MARDİN		72	72
23	MUĞLA		72	72
24	ORDU		91	91
25	SAKARYA		75	75
26	SAMSUN		76	76
27	TEKİRDAĞ		73	73
28	TRABZON		72	72
29	ŞANLIURFA		72	72
30	VAN		72	72
	Toplam	0	2346	2346

Kaynak: http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/yikob.pdf, (Erişim tarihi: 25.03.2015).

İlgililere göre, verilen norm kadrolar yeterli olmamakta ve bu sebeple YİKOB'ların yeterince verimli ve etkin çalışması riske girmektedir. Öyle ki, teknik personel eksikliği nedeniyle projelerin kontrolünün yapılması zorlaşmaktadır. Bir yetkiliye göre, işi tamamiyle yapım, onarım üzerine olan (okul, spor salonu gibi) YİKOB'ların inşaatları denetleme ve kontrolü, teknik personel eksikliği sebebiyle pratikte pek mümkün olmamaktadır. Mahalli İdareler 2014 faaliyet raporunda yer alan, il özel idareleri personel sayıları ile, YİKOB'lara yönelik verilen norm kadro dağılımı aşağıdaki şekildedir:

Türleri İtibarıyla Mahalli İdarelerin Personel Sayıları

Mahalli İdare Türü	Memur		Sözleşmeli Personel		İşçi				Toplam	
					Sürekli		Geçici			
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
İl Özel İdaresi	11.050	7.197	137	230	20.222	12.321	182	606	31.591	20.354
Belediyeler	102.672	104.974	1.302	3.620	83.567	86.207	7.238	5.999	194.779	200.800
Belediye Bağlı İdareleri	10.431	13.383	117	366	14.732	21.587	256	286	25.536	35.622
Mahalli İdare Birlikleri	1.560	707	154	422	3.116	396	2.316	723	7.146	2.248
Toplam	125.713	126.261	1.710	4.638	121.637	120.511	9.992	7.614	259.052	259.024

Kaynak: http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2014_Faaliyet_Raporu.pdf (Erişim Tarihi: 13.10.2015).

İHDAS EDİLEN KADROLARIN UNVANLARA GÖRE DAĞILIMI

SINIF	UNVAN	DOLU	BOŞ	TOPLAM
GİH	ŞUBE MÜDÜRÜ		164	164
GİH	ŞEF		486	486
GİH	BİLGİSAYAR İŞLETMENİ		244	244
GİH	VERİ HAZIRLAMA VE KONT.İŞLETMENİ		345	345
GİH	ŞOFÖR		150	150
TH	MÜHENDİS		327	327
TH	MİMAR		60	60
TH	TEKNİKER		90	90
TH	TEKNİSYEN		150	150
YH	HİZMETLİ		150	150
YH	AŞÇI		60	60
YH	KALORİFERCİ		60	60
YH	BAHÇIVAN		60	60
	TOPLAM	0	2346	2346

Kaynak: http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/yikob.pdf, (Erişim tarihi: 25.03.2015)

Görüleceği üzere, il özel idare personel sayısındaki yaklaşık on binlik azalmaya karşın, YİKOB'larda istihdam edilen personel bunun ¼'idir. Bu durum da, söz konusu yeni kurumun verimli ve etkin çalışmasını olumsuz etkileyen önemli bir engeli ortaya koymaktadır.

Yapılan kurumsal değişiklik sonrası YİKOB'lara personel atanması ile ilgili önemli bir yasal düzenleme, İçişleri Bakanlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'te gerçekleşmiştir. 19 Ocak 2015 tarihli değişiklikle, yönetmeliğin 25. maddesine konuya ilişkin bir hüküm eklenerek, YİKOB personeli aleyhine bir adım atılmıştır. Buna göre, söz konusu yönetmelik hükümleri, "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 ile büyükşehirlerde tüzel kişilikleri sona eren İl Özel İdarelerinden Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonlarınca atanan ya da belediye ve bağlı kuruluşlara devredilen norm kadro ve ihtiyaç fazlası personelden aynı Kanunun geçici 1 inci maddesi

kapsamında Bakanlığa ilk defa atanacaklarda" uygulanmayacaktır. Bu düzenleme ile YİKOB çalışanlarının önünün tıkandığı açıktır.[6]

Personel alımı konusu ise, bu kurumsal değişiklik aşamasında öne çıkan bir diğer çarpıcı konu olmaya adaydır. YİKOB yönetmeliğinin dördüncü maddesinin son fıkrasında, valinin, müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurların kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın YİKOB'larda görevlendirmeye yetkili olduğunun altı çizilmektedir. Personel alım pratiğine bakıldığında ise, yalnızca şoför, temizlik görevlisi, güvenlik değil, büro personeli, mimar ve mühendislerin de ihale usulüyle işe alındığı örnekler öne çıkmaktadır. [7]

İl özel idarelerinin kapatılması sonucu işlerinden olan çalışanların durumu da bu noktada altı çizilmesi gereken bir noktadır. Örneğin Bursa'da 31 Aralık 2014 tarihinde, bütçe yokluğu gerekçe gösterilerek 460 hizmetli işten çıkarılmıştır. Bu durum, yapılan köklü değişikliğin planlı ve hizmet odaklı bir bakış açısından uzak şekilde yapıldığına kuşkuları güçlendiren bir diğer örneği teşkil etmektedir.

Personele ilişkin sıkıntının diğer boyutunu ise, kurum değiştirmek durumunda olan ve bu konudan şikayetçi olan çalışanlar oluşturmaktadır. Yukarıda atıfta bulunulan hükme göre, YİKOB, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredileceği belirtilen il özel idaresi personellerinin, farklı illere atamalarının yapılmaya çalışılması, bu geçiş sürecinde yaşanan sıkıntılardan bir diğerini oluşturmaktadır. Örneğin Gaziantep'te, il özel idaresi personeli, farklı illere tayinlerinin çıkarılmaya çalışıldığını gerekçe göstererek, eylem yapmıştır.[8] İl özel idaresi personelinin ancak büyükşehir belediyeleri ya da merkez ilçe belediyelerinde çalıştırılacağına ilişkin hükmün Gaziantep'te uygulanmayarak işçilerin uzak ilçelere gönderildiği ve bununla birlikte söz konusu ilçelerdeki ödenek yetersizliği sebebiyle maaşlarının ödenemeyeceği gerekçe gösterilerek farklı şehirlere tayin etmeye zorlandıklarını ileri süren Yol-İş Sendikası Adana Şube Başkanı Mustafa Barutçu'nun konuyla ilgili açıklaması şu şekildedir:

"Personele verilen formları doldurarak kendinize il beğenin diye insanları kendi doğup büyüdükleri şehirden sürgün etmeye çalışıyorlar. Çocuklarından ve yuvalarından ediyorlar. Lütfen bu insanların mağduriyetini görün. Türkiye'nin başka yerinde uygulanmayan bu acımasızca uygulama maalesef eski bir bakan olan Fatma Şahin'in memleketinde uygulanıyor. Bu insanlar aileleriyle, okuldaki çocuklarıyla, yataktaki hastalarıyla nasıl başka şehre gitsinler."

Hizmetlerde Aksama

İlgili yönetmelikte öne çıkan bir diğer hüküm ise, merkezi idarenin yaptığı her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesinin de yine bu kurum tarafından sağlanacağına ilişkindir. Ayrıca, 5393 sayılı

[6] **http://www.yikob.com/ozel-idare-calisanlari-yok-sayildi-t202.0.html,** (Erişim Tarihi: 4.5.2015).

7 Örnek olaylar için bkz. Şanlıurfa Yikob İhale Usulü Mimar Mühendis Alımı, **http://www.yikob.com/sanliurfa-yikob-ihale-usulu-mimar-muhendis-alimi-t133.0.html**, (Erişim Tarihi: 4.5.2015) Kocaeli Yikob İhale Usulü Şöför, Temizlik ve Büro Personeli Alımı İlanı Sonucu, **http://www.yikob.com/kocaeli-yikob-ihale-usulu-sofor-temizlik-ve-buro-personeli-alimi-ilani-sonucu-t146.0.html**, (Erişim Tarihi: 4.5.2015).

[8] **http://www.sondakika.com/haber/haber-gaziantep-te-kapanan-ozel-idare-personelleri-eylem-6034734/**, (Erişim Tarihi: 4.5.2015).

Belediye Kanunu'nun, Hizmetlerde Aksama başlıklı 57. maddesine paralel olarak 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesinde de, 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, valinin uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini isteyeceği; hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, valinin söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebileceği hükme bağlanmıştır. Bu hüküm merkezileşme konusunda çarpıcı bir nitelik taşımaktadır. Öyle ki, vali ilde, kamu kurum ve kuruluşları ile bunların yatırımları üzerinde, merkezi idarenin güçlü bir müdahale aracı şeklinde yorumlanabilecek bir yetkiye kavuşturulmaktadır. Söz konusu hüküm, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda da yer almasına karşın, hizmetlerde aksama olduğuna dair karar ve tespit yetkisi sulh hukuk hâkiminde idi. Ancak YİKOB Yönetmeliği'nde bu yetkinin vali veya ilgili bakanlığa verilmiş olması, merkezileşme işaretleri taşıyan bir diğer noktayı ortaya koymaktadır.

Ayrıca, söz konusu kurum aracılığıyla merkezi idareye tanımlanan bu yetkinin, özellikle güvenlik sorunlarına sahne olması muhtemel illerdeki (özellikler Güneydoğu'daki) merkezi hizmetlerin garanti altına alınabilmesi için tanımlandığına ilişkin görüşlerin de olduğu belirtilmelidir.

Görev-Yetki Çatışması

Bu yeni kurumun, yerel yönetim sistemimizde görev-yetki çatışmasına sebebiyet verme durumuna ilişkin sorulara ilgililerin verdiği cevap, YİKOB'ların illerde valilik çatısı altında olmasının kolaylaştırıcı olduğu ve görev, yetki ve sorumlulukların bu sayede net bir şekilde ayrıldığı yönündedir. Eskiden il özel idarelerinin tasarrufu altında olan alanların büyükşehir belediyelerine geçmesinin de çatışma açısından olumsuz bir etkisinin olmadığı da yetkililer tarafından öne sürülmektedir.

YİKOB'lara ilişkin öne sürülebilecek avantajlar düşünüldüğünde 'yatırımcı' bir perspektiften çeşitli noktalar ileri sürülebilir. Örneğin, merkezi idare ya da kamu kurum ve kuruluşlarından karar alınarak yapılan projelerin herhangi bir değerlendirme, onaylama aşaması olmadan gerçekleştirilmesi, kamusal hizmetin ivedilikle hayata geçmesi ve iktisadi açılardan olumlu görülebilir. Ancak bunların merkezileşmenin getirmiş olduğu, yerel demokrasi ve yerel yönetimlerin özerkliğine karşıt argümanlar olduğu açıktır.

YİKOB'lara tanımlanan görev, yetki ve sorumluluklar incelendiğinde akıllara şu soru gelmektedir: kamu kurum ve kuruluşları, kendi taşra örgütlenmeleri aracılığıyla da kolayca gerçekleştirebileceği yatırım ve hizmetleri neden YİKOB'lar eliyle yapsın? Bu konuda kamu kurum ve kuruluşlarını bağlayan herhangi bir yasal hüküm olmamasına karşın, ilgililerce yapılan görüşmelerde, söz konusu kurumların ekseriyetle YİKOB'larla çalışmayı tercih ettiği bilgisine ulaşılmıştır. Buna sebep olarak da, YİKOB yetkililerinin açıklaması; söz konusu kurum ve kuruluşların projeleri YİKOB'lara devrederek mali sorumluluktan kurtulmayı tercih ettikleri şeklinde olmuştur. Örneğin okul yaptıracak olan Milli Eğitim Bakanlığı, bunu kendi taşra örgütlenmesi eliyle yaptırıp mali sorumluluk üstlenmek yerine, bunu YİKOB'lar

aracılığıyla yapmaktadır. Görüldüğü üzere, YİKOB'ların bir yerel hizmet biriminden ziyade 'aracı olma' durumu daha ön plana çıkmaktadır.

Bu görev, yetki ve sorumluluk tanımları üzerinden uygulama pratiğine baktığımızda, söz konusu kurumların kendilerine biçilmiş olan 'aracı olma' rolüne uygun bir performans gösterdiklerini öne sürmek pek yanıltıcı olmayacaktır.

Denetim

5302 sayılı Kanun'da il özel idarelerinin denetimi ayrıntılı olarak ele alınmışken (iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılması, idari işlemlerin idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından denetim yapılması, denetim komisyonu kurulması gibi), YİKOB'a ilişkin hiçbir yasal belgede bu kurumun iç ve dış denetiminin nasıl ve hangi yasal kaynaklar ya da stratejiler üzerinden denetleneceği konusu net bir şekilde ele alınmamıştır. YİKOB Yönetmeliği'nde görevleri tanımlanan Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü'nün görevlerine bakıldığında, konunun YİKOB denetiminden ziyade, ildeki kamu kurum ve kuruluşları ile bunların faaliyet ve yatırımlarına yönelik olduğu ortaya çıkmaktadır.

Hem İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı ile yapılan görüşmelerde hem de Ankara YİKOB'daki ilgili personelle yapılan görüşmelerde, YİKOB'ların iç ve dış denetim açısından kaygı verici bir durumda oldukları ortaya çıkmıştır. Öyle ki, bu kurumlar kuruldukları günden bu yana Bakanlık tarafından resmi bir denetime tabi olmamış, kendi sorumluluk alanları içinde olan proje ve yatırımları da, gerek geçiş aşamasındaki sorunlar gerek teknik personel yetersizliği sebebiyle etkin bir şekilde denetleyememiştir.

İl Özel İdaresi- YİKOB Karşılaştırması

- Bir idari birim olarak yerel yönetim konusunda köklü bir kurum olan il özel idarelerinin aksine, YİKOB'lar, yönetmelik hükümlerinin çizmiş olduğu çerçeve ekseninde değerlendirildiğinde, bir 'iktisadi birim' olarak ön plana çıkmaktadır.

- Hizmet odaklı olarak faaliyet gösteren il özel idarelerinin aksine, YİKOB'lar, proje, ihale ve yatırım odaklı bir perspektifle tasarlanmışlardır.

- Yerel ihtiyaçların, taleplerin il idaresine yansıtılmasında doğrudan önemli bir rol oynayan il özel idarelerinin aksine, YİKOB, bir 'yatırım ofisi' görünümünde karşımıza çıkmaktadır.

- Yerel demokrasi, demokratik yönetim konusunda, kendi karar alma organı, seçilerek gelen üyeleri ile demokratik bir çerçeveden değerlendirilebilecek il özel idarelerinin aksine, YİKOB, merkezi idarenin uzantısı olarak, bir aracı kurum ve hatta ilgili yönetmeliğin yukarıda altı çizilen bazı hükümleri ışığında bakıldığında, merkezi idarenin gerektiğinde devreye koyabileceği çok önemli bir yetki aracı vasfını da taşıdığı öne sürülebilir. Bu açıdan YİKOB'un, merkezi idarenin ve merkezileşmenin önemli bir aygıtı olma potansiyelinin güçlü bir şekilde taşıdığı ortadadır.

- Sınırlarını genişletme yoluyla, büyükşehir belediyelerini fiziksel açıdan tüm yetki alanlarına hizmet götürmelerinin fiziksel olarak neredeyse imkansız olması nedeni ile

taşeronlaşmaya mecbur bırakan yasal değişiklikle paralel olarak, YİKOB'lar da taşeronlaşmanın bir başka adımı olarak ön plana çıkmaktadır.

- İl idaresinde ve özellikle kırsal hizmet anlamında çok ciddi deneyimlere sahip bir kurumun kapatılarak personelinin büyük kısmının ve eldeki araç-gereçlerin dağıtılması veya diğer kurumlara devredilmesi yoluyla köklü bir değişikliğin yapılması, yerel hizmetlerin aksamasına sebebiyet vermiştir. Bu noktada hiçbir ön hazırlık yapılmadan bir günde söz konusu değişikliğin yapılması, yukarıda örneklendiği üzere, geçiş sürecinde ciddi sıkıntılara yol açmıştır.

- Valinin, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırımlarını denetleme yetkisi ile yönetsel yetkileri genişletilerek, merkezileşmenin artmasının önü açılmıştır.

- Bu değişikliğin, kırsal kesimin kalkınmasına olan etkisinin de olumlu olmadığı söylenebilir. Öyle ki, bu kesimin temel iktisadi faaliyeti olan tarıma ilişkin Ankara ilinde, yapılan değişiklik sonrası, YİKOB tarafından hayata geçirilen proje sayısı yalnızca 1'dir. Halihazırda kırsal alanın, yasayla kentsel alana dahil edilmesinin tarıma olan etkisi ortadayken, YİKOB'ların bu konuda izlediği tavır da, kırsal

kalkınmanın gözden çıkarıldığına ilişkin bir izlenim uyandırmaktadır.

SONUÇ

Kendi karar organı, meclisi, encümeni ve bütçesi olan, yerel ihtiyaçlara hakim ve kırsal alan ve hizmete yönelik 150 yıllık tecrübesi olan il özel idarelerinin kapatılıp yerlerine, ihale düzenleyen, verili projelere aracılık eden ve merkezi idarenin ildeki yardımlarının garantörü şeklinde faaliyet gösteren bu kurumların gelmiş olması, yerel yönetim anlayışı açısından hem ciddi bir geriye gidişi hem de merkezileşmenin ağırlaşması anlamı taşımaktadır. Buna ek olarak, yerelden gelen ve ortak ihtiyaçlara sahip meclis üyelerinin oluşturduğu bir karar organına sahip bir yapılanmadan, tamamiyle merkezi idarenin yörüngesine oturtulan böylesi bir yapıya geçmek, siyasi ayrışmanın kamusal hizmet, yatırım ve yardımlara yansımasının da önünü açmaktadır. Bir diğer deyişle, yerelden/kırsaldan gelen ve siyasi ayrışmadan ziyade ortak gereksinmelerine yönelik çaba gösteren üyelerin oluşturduğu bir karar organına sahip il özel idarelerinin yerine, merkezi idareden, bakanlıklardan gelecek olan görevleri yapmakla yükümlü YİKOB'lara geçişin, merkez-yerel ilişkilerinde siyasi baskı olgusunun yatırım ve hizmetlere ilişkin seçimlerde daha etkili olması ve yerel yönetim biriminin tamamen pasifize edilmesi konusunda demokratikleşme karşıtı bir adım olduğu şüphesizdir.

KAYNAKÇA

"Yeni yıla Kar Esaretiyle Girdiler," **http://www.aa.com.tr/tr/turkiye/balikesir-izmir-karayolu-ulasima-kapali/87971**, (Erişim Tarihi: 4.5.2015).

Çelikay, Hicran, "Değişen Kent Yönetimi ve 6360 sayılı Büyükşehir Yasası," **Analiz**, Seta Yayınları, İstanbul, Temmuz 2014, s.12.

http://konyayikob.gov.tr/teskilat.php (Erişim Tarihi: 22.9.2015)

http://www.guneydoguguncel.com/30-muteahhit-magdur-oldu-16853h.htm, (Erişim Tarihi: 4.5.2015).

http://www.sondakika.com/haber/haber-gaziantep-te-kapanan-ozel-idare-personelleri-eylem-6034734/, (Erişim Tarihi: 4.5.2015).

http://www.yikob.com/ozel-idare-calisanlari-yok-sayildi-t202.0.html,(Erişim Tarihi: 4.5.2015).

İzci, Ferit, Turan, Menaf,"Türkiye'deki Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği," **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 1, 2013, s.119.

Şanlıurfa Yikob İhale Usulü Mimar Mühendis Alımı, **http://www.yikob.com/sanliurfa-yikob-ihale-usulu-mimar-muhendis-alimi-t133.0.html**, Kocaeli Yikob İhale Usulü Şöför, Temizlik ve Büro Personeli Alımı İlanı Sonucu, **http://www.yikob.com/kocaeli-yikob-ihale-usulu-sofor-temizlik-ve-buro-personeli-alimi-ilani-sonucu-t146.0.html**, (Erişim Tarihi: 4.5.2015).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik (Sayı:28962).

YÖNETSEL COĞRAFYA AÇISINDAN TÜRKİYE'NİN MÜLKİ İDARE BÖLÜMLERİ VE KAVRAMSAL SORUNLAR

Prof. Dr. Ali Özçağlar
Prof. Dr. Ali ÖZÇAĞLAR (Ankara Üniversitesi, Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Coğrafya Bölümü, ozcaglar@ankara.edu.tr)

Özet
Mülki idare bölümlerinin mekânsal ölçekte coğrafi analizini yaparak kavram, yöntem ve teknikler geliştiren yönetsel (idari) coğrafyanın yönetim bilimleriyle yakın ilişkisi bulunmaktadır. Ülke arazisinin mülki idare bölümlerine ayrılması için yapılan sınıflamaya yönetsel kademelenme denilmektedir. Mülki idaredeki yönetsel kademelenmenin araziye yansıması düzlemsel olmaktadır. Mülki idarenin alt basamağını oluşturan bucakların kaldırılmasıyla mülki idaredeki bölümleme il ve ilçe olarak iki kademeli hale dönüşmüştür. Bu duruma göre oluşan yönetsel bölünüşte iller ilçeleri, ilçeler de belediyelerin ve köylerin yönetsel alanlarını kapsar biçimde iç içe girmişlerdir. Yapılan son düzenlemelerle iller, büyükşehir belediyeli ve büyükşehir belediyesiz olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Büyükşehir belediyesi bulunmayan 51 ilde, bucakların kaldırılması dışında eski yönetsel yapı devam ederken; büyükşehir belediyeli 30 ilde, büyükşehir ilçelerinin sınırları içinde kalan tüm köyler ve beldeler mahalleye dönüştürülmüş olup ilin üst düzey yerel yönetim organı durumundaki il özel idaresi kaldırılarak görevleri büyükşehir belediyesine devredilmiştir. Büyükşehir belediyeli illerde, il sınırları içindeki coğrafi mekân, ilçelere bölünmekte, ilçelerin yönetsel sınırları içinde kalan saha ise, tüzel kişilikleri olmayan mahalle muhtarlıklarının yönetsel alanlarından oluşmaktadır. Bu tip illerin kırsal alanlarında, adları kâğıt üzerinde mahalle olarak değiştirilse de köysel nitelikleri devam eden, ancak şehir gibi gösterilmeye çalışılan kırsal yerleşmeler yer almaktadır. Bu bildiride özellikle birbiriyle karıştırılan, belleklere yanlış ve eksik yerleşmiş mülki idareyle ilgili mekânsal kavramlar *(il, ilçe, merkez ilçe, il merkezi, ilçe merkezi, belediye yönetsel alanı, belediye örgütlü yerleşme, belde, kentsel yerleşme, şehir, kasaba, kentsel mahalle, köy, köy yönetsel alanı, köy merkezi, kır yerleşmeleri, kırsal mahalle, büyükşehir il merkezi, büyükşehir metropoliten ilçesi, metropol merkez ilçe, diğer büyükşehir ilçesi, büyükşehir ilçe merkezi)* konu akışı içinde görsel malzeme eşliğinde ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yönetsel coğrafya, yönetsel bölünüş, il, merkez ilçe, metropol ilçe, kırsal mahalle

1. YÖNETSEL COĞRAFYA VE ÇALIŞMA ALANLARI

Yeryüzünün bir parçası olan yönetsel alanlar ile buralara sağlanacak kamu hizmetleri, coğrafya ortak paydasında buluşmaktadır (Kant, 1988:2). Yönetsel coğrafya, devletin ülke toprakları üzerinde örgütlenmesi kapsamında yasalarla belirlenen yönetsel kademelenmeyi ve coğrafi ortama yansıyan yönetsel bölünüşü inceleyerek mekânsal etkilerini ortaya çıkarmaktadır. Yönetsel coğrafyanın dünyadaki gelişimi coğrafyanın gelişimiyle paralellik göstermektedir. Coğrafya 19. Yüzyılın ikinci yarısında, betimsellikten kurtularak sorgulama ve analiz yapmaya, somut sonuçlar elde etmeye önem veren bir bilime dönüşmüştür. Bu dönüşüme, disiplinlerin özelleşerek farklılaşması ile analitik araştırma yöntemlerinin büyük ölçüde genişlemesi eşlik etmiştir. Kazanılan ivme sayesinde siyasi coğrafya, siyasi sistem içerisindeki coğrafi konuları analiz ederken, aynı zamanda bu durum devletlerin ülke toprakları üzerinde örgütlenmesine ve yönetsel bölümleme çalışmalarına da yol açmıştır. Bu nedenle, 1980'li yıllara gelindiğinde, yönetsel coğrafya daha çok devletlerin yönetsel alt bölümleri üzerine yoğunlaşan siyasi coğrafyanın bir dalı olarak kabul görmüştür. Bu oluşum sürecinde, siyasi coğrafya, rasyonel coğrafi analiz ruhuyla devlet kalkınmasıyla ilgili kural ve düzenlemeleri ortaya koymuştur. Siyasi coğrafyadan farklı bir kulvarda hareket eden yönetsel coğrafya, yönetim organizasyonun uygulamada mekânsal etkilerini ortaya çıkarmak istemiş, teorik bilgiler ve tarihi çalışmalar ışığında yönetsel bölünüşün coğrafi temellerini ortaya çıkarmaya başlamıştır (Servin, 1985: 72).

2. MÜLKİ İDAREDEKİ YÖNETSEL KEDEMELENME VE YÖNETSEL BÖLÜNÜŞ

1982 Anayasası'nın 126. Maddesinde yer alan *"Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır."* hükmü ile 5442 sayılı il idaresi Kanunu'nun 1. Maddesindeki *"Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür."* hükmü mülki idare bölünüşünün yasal çerçevesini oluşturmuştur. Bu çerçevede Türkiye'nin mülki idare kademelerini iller, ilçeler ve bucaklar oluşturmaktaydı. 10.09.2014 tarih ve 6552 sayılı yasa ile bucakların tüm illerde kaldırılması üzerine, mülki idare il ve ilçelerden oluşmuştur (Çizelge 1). Coğrafyadaki bölge sistematiğine göre yönetsel bölgeler fonksiyon bölge grubunda yer almaktadır. Buna göre iller Türkiye'nin mülki idare bölgelerini, ilçeler ise illerin alt bölümleri oluşturmaktadırlar.

Çizelge 1: Türkiye'de mülki idare bakımından yönetsel kademelenme

MÜLKİ İDAREDEKİ YÖNETSEL KADEMELER	FONKSİYON BÖLGE SİSTEMATİĞİNE GÖRE NİTELİĞİ
1. KADEME: İL	Yönetsel Bölge
2. KADEME: İLÇELER	Yönetsel Bölüm

ÜLKE: TÜRKİYE				
İL	İL	İL	İL	İL

İL				
İLÇE	İLÇE	MERKEZ İLÇE	İLÇE	İLÇE
BELEDİYE, KÖY, MAHALLE YÖNETSEL ALANLARI	BELEDİYE, KÖY, MAHALLE YÖNETSEL ALANLARI	BELEDİYE, KÖY, MAHALLE YÖNETSEL ALANLARI	BELEDİYE, KÖY, MAHALLE YÖNETSEL ALANLARI	BELEDİYE, KÖY, MAHALLE YÖNETSEL ALANLARI

Son olarak 12/11/2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyeli illerin sayısı 16'dan 30'a çıkarılmış, bu illerdeki üst düzey yerel yönetim organı olan il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilerek görevleri tümüyle büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Ayrıca, köy muhtarlıkları ile belde belediyeleri kaldırılarak bu organların bulunduğu yerleşmeler mahalle statüsüne dönüştürülmüştür. Geriye kalan 51 ilde eski yönetim şekli devam ettirilmektedir. Büyükşehir belediyeli illerdeki farklı yönetim şekli ile Türkiye'deki iller büyükşehir belediyeli ve büyükşehir belediyesiz olmak üzere iki grupta toplanmıştır (Şekil 1).

Şekil 1: Büyükşehir belediyeli iller ve büyükşehir belediyesinin kurulduğu yıllar.

Büyükşehir belediyeli iller: İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun, Sakarya, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van, Ordu.

Büyükşehir belediyesi olmayan iller: Adıyaman, Afyonkarahisar, Ağrı, Amasya, Artvin, Bilecik, Bingöl, Bitlis, Bolu, Burdur, Çanakkale, Çankırı, Çorum, Edirne, Elazığ, Erzincan, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, Isparta, Kars, Kastamonu, Kırklareli, Kırşehir, Kütahya, Muş, Nevşehir, Niğde, Rize, Siirt, Sinop, Sivas, Tokat, Tunceli, Uşak, Yozgat, Zonguldak, Aksaray, Bayburt, Karaman, Kırıkkale, Batman, Şırnak, Bartın, Ardahan, Iğdır, Yalova, Karabük, Kilis, Osmaniye, Düzce.

2.1. Büyükşehir Belediyesi Bulunmayan İllerde Mülki İdare Bölünüşü

Büyükşehir belediyesi bulunmayan bir ili, ilçe bölümlemesi yapmadan incelersek, ilin mülki sınırları içindeki coğrafi sahanın yerel yönetimler tarafından yönetilen yerleşmelerden ve çeşitli tipteki arazilerden oluştuğunu görürüz. İlin yönetsel alanı durumunda olan bu coğrafi mekân ilçelere göre paylaşılıp sınırlandırıldığında ilçe bazında yönetsel bölünüş meydana gelmektedir (Çizelge 2).

Çizelge 2: Büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde mekânsal unsurlar, il içi genel yönetsel bölünüş ve kapsamı

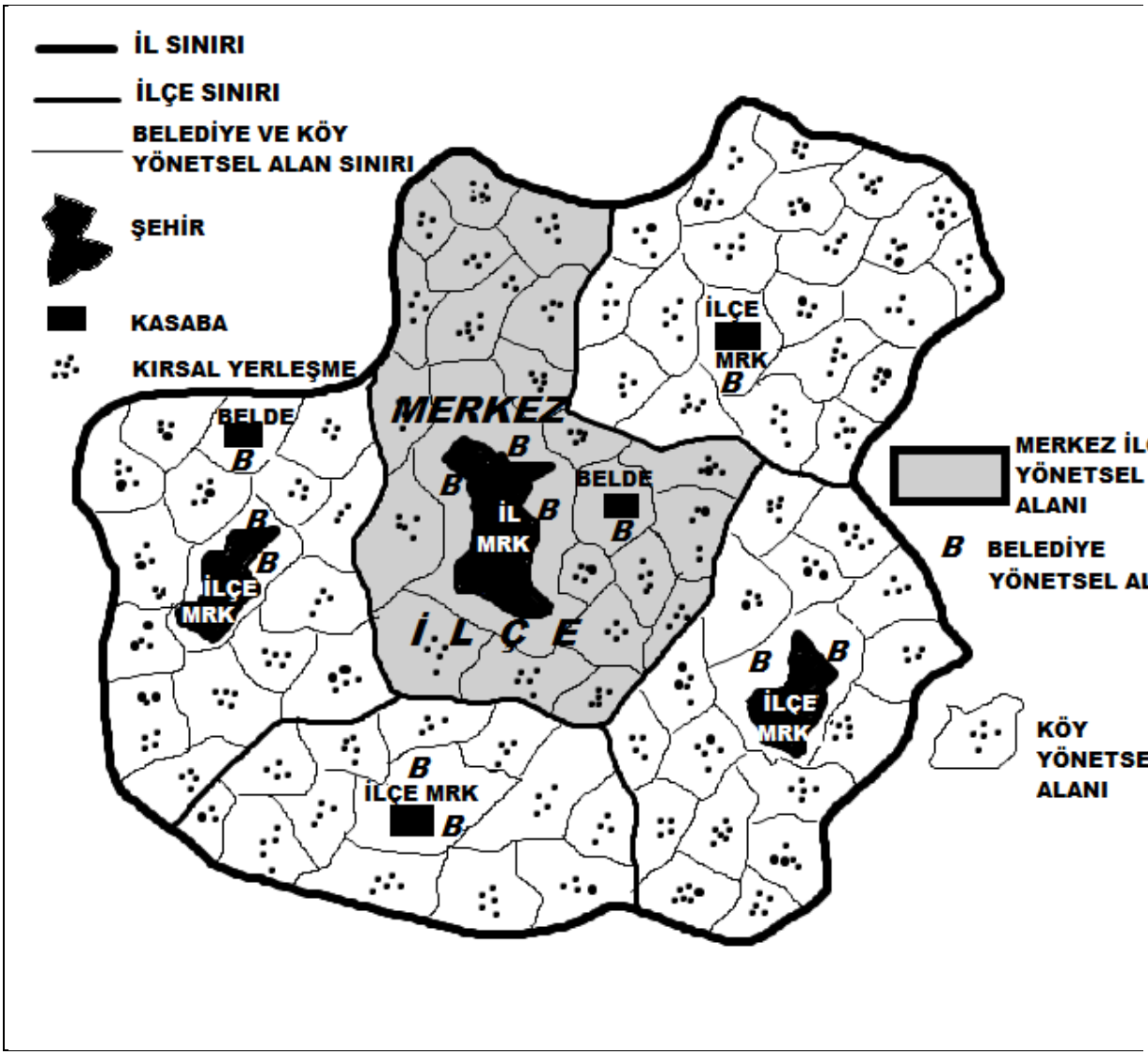
İL İÇİ MEKÂNSAL UNSURLAR	İL İÇİNDEKİ MÜLKİ İDARE BÖLÜNÜŞÜ VE KAPSAMI	MÜLKİ İDARE ORGANLARI VE BULUNDUKLARI YERLER
İlin mülki idare sınırları içinde yer alan yerleşim alanları (şehir, kasaba, kırsal yerleşmeler); çeşitli tipte araziler ve coğrafi unsurlar	• Merkez ilçenin yönetsel alanı • Diğer ilçelerin (taşra ilçelerinin) yönetsel alanları	• **Valilik:** Merkez ilçe içinde il merkezi konumundaki şehirde bulunur • **Kaymakamlık:** Diğer ilçelerde ilçe merkezi durumundaki şehir veya kasabalarda bulunur

2.1.1. İl, İl Merkezi, İlçe, Merkez İlçe, Taşra İlçesi, İlçe Merkezi

Mülki idare bölümü durumundaki ilçelerin kendi içindeki yönetsel bölünüşü yerel yönetim alanlarına *(köy ve belediye yönetsel alanlarına)* göre gerçekleşmektedir. Coğrafi ortamdaki her bir yerleşme, kullandığı arazilerle birlikte sınırlandırıldığında yereldeki yönetsel bölünüş elde edilmektedir. Köy muhtarlıkları ve belediyeler tarafından yönetilen bu yönetsel alanlar merkezi bir yerleşme etrafında yan yana gelerek ilçeyi oluşturmaktadır. Ülke tabanındaki yerel yönetim alanlarının yukarıda belirttiğimiz şekilde merkezi yönetim bakımından sınırlandırılması sonucu alt kademede ilçeler; ilçelerin yan yana gelmesiyle de il meydana gelmektedir (Şekil 2).

Çizelge 3: Büyükşehir belediyesi bulunmayan illerin bünyesindeki ilçelerde mekânsal unsurlar, ilçe içi yönetsel bölünüş ve kapsamı

İLÇE İÇİ MEKÂNSAL UNSURLAR	İLÇE İÇİNDEKİ YÖNETSEL BÖLÜNÜŞ VE KAPSAMI	İLÇE İÇİNDEKİ YEREL YÖNETİM ORGANLARI
İlçe mülki idare sınırları içinde yer alan yerleşim alanları (şehir, kasaba, kırsal yerleşmeler); çeşitli tipte araziler ve coğrafi unsurlar	• İlçe Merkezi konumundaki şehir veya kasabadaki belediyenin yönetsel alanı • Belde belediyelerinin yönetsel alanları • Köylerin yönetsel alanları • Hazine arazileri	Belediyeler ve belediye sınırları içinde yer alan mahalle muhtarlıkları Köy Muhtarlıkları İlçe Özel İdare Müdürlüğü



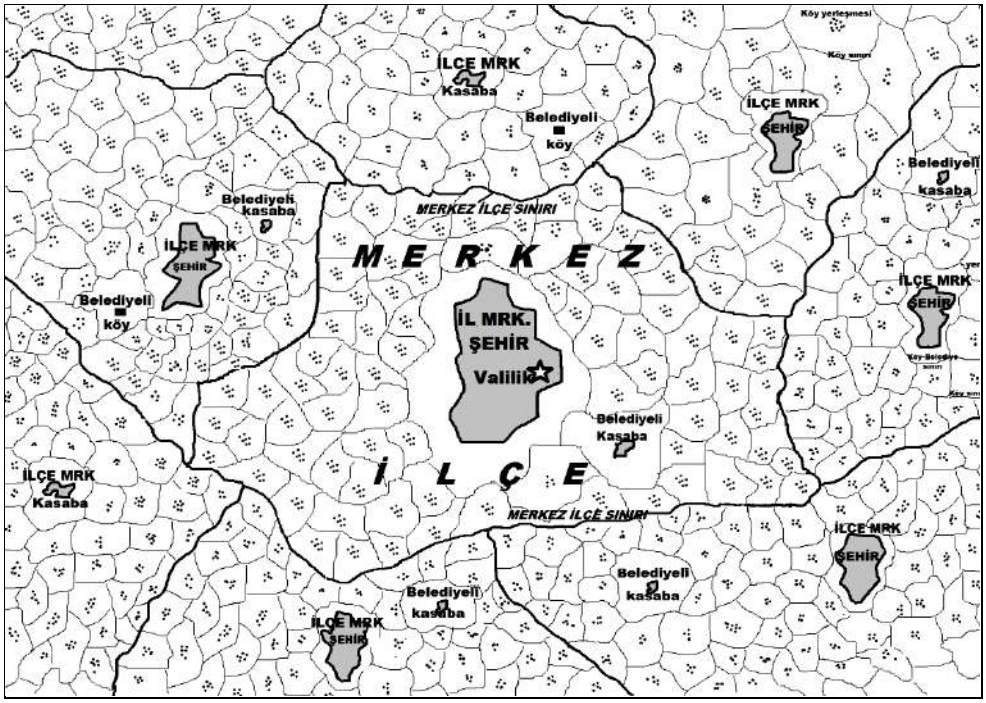
Şekil 2: Büyükşehir Belediyesi Bulunmayan Beş İlçeli Bir İlin Temsili Yönetsel Bölünüş Haritası

Genelde halk dilinde valiliğin bulunduğu il merkezi konumundaki şehirlere **yanlış biçimde** il denilmektedir. Bu yanlışlığı düzeltmek için ilin bir şehir olmadığını vurgulamak gerekmektedir. Yalın olarak **il** şeklindeki yazılım ve söylemle çok sayıda yerleşim alanını ve arazi birimlerini içeren bir yönetsel bölgeden söz edildiğinin bilinmesi gerekir. Valiliğin bulunduğu şehir, ilin yönetim merkezi durumundaki yerleşim alanı olup yönetsel bölünüş içinde **il merkezi** olarak adlandırılmaktadır (Şekil 2). Buna göre iller, sınırları içinde birden fazla ilçenin yönetsel alanını kapsayan mülki idare bakımından birinci kademede yer alan yönetsel bölgelerdir.

İlçe, ilin alt bölümü olup mekânsal olarak köylerin, belediye teşkilatlı yerleşmelerin (şehir, kasaba) yönetsel alanlarını ve diğer arazileri kapsayan mülki idare kademesidir (Çizelge 3). Hazırladığımız temsili il haritası incelendiğinde, bu ilin beş ilçeden oluştuğu, merkezi konumdaki bir ilçenin yönetsel alanının gri tonla diğerlerinden ayrıldığı görülmektedir (Şekil 2). Gri tonlu ilçenin diğer ilçelerden farkı bu ilçenin yönetim merkezliğini yapan şehirde ilçe teşkilatı (kaymakamlık) yerine tüm ili kapsayan il teşkilatının

(valiliğin) bulunmasıdır. Bu nedenle yönetim merkezlerinde valilik teşkilatının yer aldığı ilçelerin yönetsel alanını ***"merkez ilçe";*** merkezlerinde kaymakamlık teşkilatı bulunan ilçelerin yönetsel alanlarını da ***"taşra ilçesi"*** olarak tanımlamaktayız.

Yaygın olarak *merkez ilçe* ile *il merkezi*, *ilçe merkezi* birbiriyle karıştırılmaktadır. Merkez ilçe, il merkezi konumundaki şehirle birlikte çok sayıda köy yönetsel alanını; (varsa) belde statüsündeki bir veya birkaç belediye teşkilatlı yerleşmeyi (kasabayı, köyü) kapsayan bir ilçedir. Yani çok sayıda yerleşim alanından ve çeşitli tipte arazilerden ve coğrafi unsurlardan oluşmaktadır. İlin alt yönetsel bölümlerinden biri olan merkez ilçenin yönetim merkezi (ilçe merkezi), valilik teşkilatının bulunduğu şehirdir. Aslında merkez ilçenin ilçe merkezi olan bu şehir, ilin bütününe yönetim merkezliği yaptığı için burada kaymakamlık değil, valilik teşkilatı kurulmaktadır. Bu nedenle bir merkez ilçenin yönetsel alanına ilçe merkezliği yapan şehrin yerleşim alanına ***"il merkezi"*** denilmektedir (Şekil 3).



Şekil 3: Bir ildeki merkez ilçenin ve diğer ilçelerin (taşra ilçelerinin) yönetsel bölünüşü

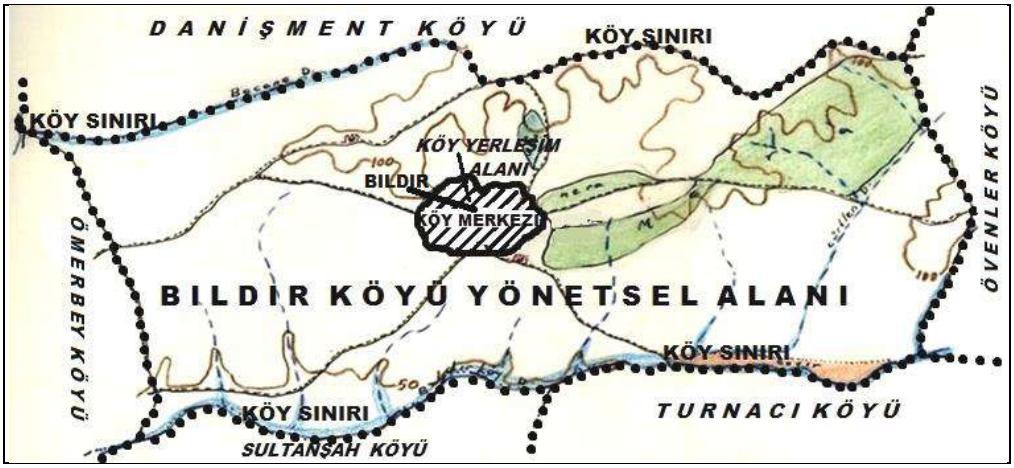
İlçe merkezi, merkez ilçe dışındaki diğer ilçelere (taşra ilçelerine) yönetim merkezliği yapan, kaymakamlık teşkilatına sahip olan kasaba veya şehir özellikli yerleşmelerdir (Şekil 3). İlçe merkezi kaymakamlık teşkilatının bulunduğu kasaba veya şehri ifade ettiği halde, ilçe çok sayıda yerleşmeden ve çeşitli tipte arazilerden oluşan yönetsel bölümü ifade etmektedirler.

Merkez ilçe ile diğer ilçelerin yönetsel bölünüşleri birbirine benzemektedir. Her iki ilçe tipinde de çok sayıda köy yönetsel alanı ve birkaç belediye yönetsel alanı bulunabilmektedir. Köy yönetsel alanları içinde kırsal yerleşmeler ve kullandıkları araziler; belediye yönetsel alanları içinde ise şehir, kasaba veya köy nitelikli belediye teşkilatlı yerleşmeler ve kullanılan araziler yer almaktadır.

2.1.2 Yönetsel Alan Olarak Köy, Kırsal Yerleşme Olarak Köy, Mahalle, Merkez Mahalle, Köy Merkezi

Coğrafyada köy, yönetsel alan olarak ve kırsal yerleşme olarak iki şekilde ele alınmaktadır. Yönetsel alan olarak köyü şu şekilde tanımlamaktayız: *"Bir coğrafi ünitede, yönetsel sınırlarla belirlenmiş arazisi ile sürekli ve dönemlik olarak ikamet edilen kırsal yerleşmeleri bulunan; hammadde üretimine yönelik birincil ekonomik faaliyetlerin (tarım, hayvancılık, ormancılık, avcılık, toplayıcılık) egemen olduğu, sanayi ve hizmetlerle ilgili faaliyetlerin kısıtlı ölçüde kaldığı, muhtarlıklarca yönetilen yönetsel alanlardır."*

Türkiye'deki köy yönetsel alanları, bünyelerindeki kırsal yerleşim ünitelerinin sayılarına göre *tek yerleşmeli* ve *çok yerleşmeli* olmak üzere iki grupta toplanmaktadır. Genel olarak köylerin yönetsel alanları içinde bir yerleşim alanı bulunduğu için bu durum yönetsel alan olarak köy ile yerleşme olarak köyün birbirine karıştırılmasına yol açmaktadır (Şekil 4).

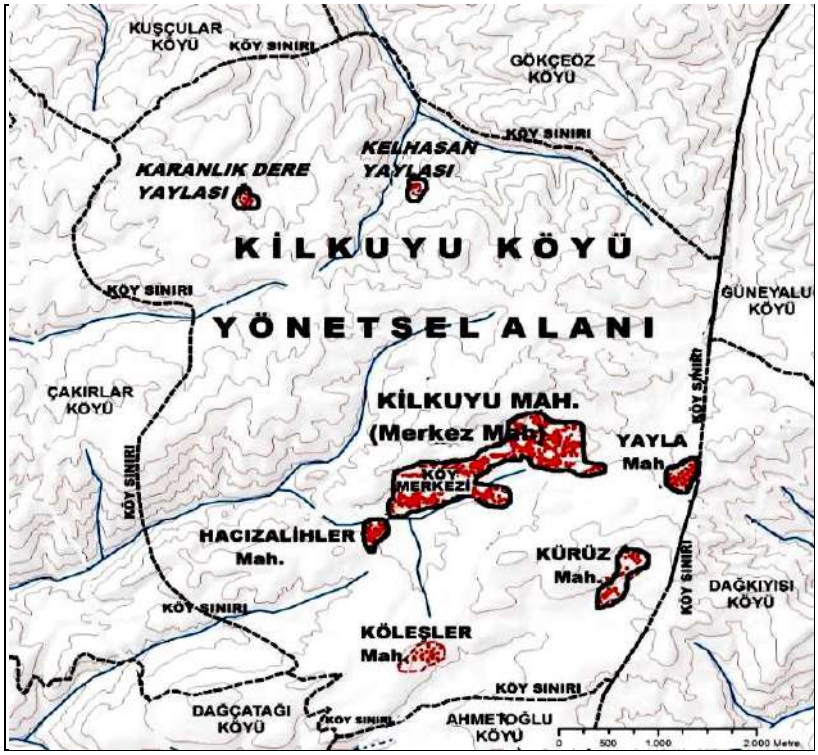


Şekil 4: Tek yerleşmeli köye örnek : Edirne ili-Uzunköprü ilçesi Bıldır Köyü

Bazı köylerin yönetsel alanlarının içinde birden fazla sayıda devamlı oturulan yerleşim birimi bulunmaktadır. Bu özellikteki köy yönetsel alanlarını *"mahalleli köy yönetsel alanı"* şeklinde adlandırmaktayız. Mahalleli köy yönetsel alanlarındaki her bir mahalle aslında tek başına ayrı bir köy yerleşmesi durumundadır. Bir muhtarlık tarafından yönetildikleri için yönetsel bağımlılık nedeniyle bağlı oldukları köy yönetsel alanının mahallesi sayılmaktadırlar. Bu nedenle, bir köyün muhtarlık alanı içinde sürekli olarak kullanılan birden fazla yerleşim birimi bulunuyorsa, bu kırsal yerleşmelerin her biri yönetsel coğrafya yönünden ***"mahalle"*** olarak isimlendirilmektedir (Şekil 5).

Köy yönetsel alanlarında muhtarlığın bulunduğu yerleşme, köyün yönetim merkezidir. Tek yerleşmeli köylerde, Bıldır köyü örneğinde olduğu gibi, köyün yönetim merkezi yerleşmenin kendisidir (Şekil 4). Mahalleli köylerde köyün yönetsel alanı içinde birden fazla sayıda köy yerleşmesi bulunmaktadır. Bu tip köylerde muhtarlığın bulunduğu köy yerleşmesi ***"merkez mahalle"*** veya ***"köy merkezi"*** olarak tanımlanmaktadır. Kastamonu ili Tosya ilçesine bağlı Kilkuyu köyü örneğinde görüldüğü gibi, köyün yönetsel sınırları içinde Kölesler, Kürüz, Hacızalihler, Kilkuyu ve Yayla olmak üzere beş mahalle bulunmaktadır. Bu mahallelerden Kilkuyu adını taşıyan mahalle, nüfus ve konut sayısı bakımından diğerlerinden

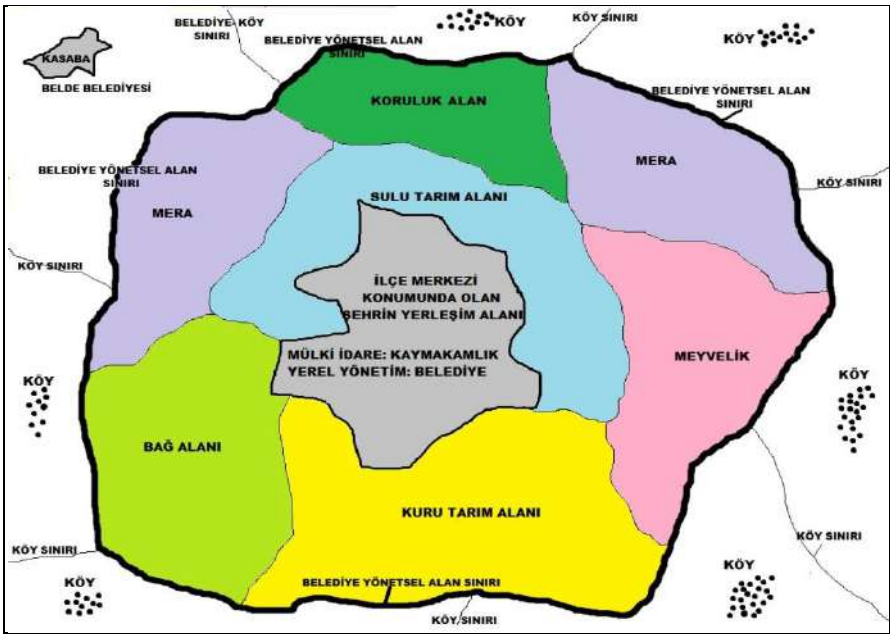
daha fazla gelişmiş olup muhtarlık ünitesi burada bulunduğu için ***köyün yönetim merkezi*** durumundadır (Şekil 5).



Şekil 5: Çok yerleşmeli köye örnek: Kastamonu ili Tosya ilçesi Kilkuyu köyü

2.1.3.Belediye Yönetsel Alanı, Belediye Teşkilatlı Yerleşme, Belde, Kent, Şehir, Kasaba, Kasabalaşma Sürecindeki Köy

İlçelerin yönetsel sınırları içinde kalan sahada, köylerin yanı sıra belediye teşkilatlı yerleşmelerin (şehir, kasaba) içinde yer aldığı yönetsel alanlar da bulunmaktadır. Belediye yönetsel alanı olarak adlandırdığımız bu alanlar tümüyle yerleşim alanı halinde olmayıp tarım, mera, orman vb. alanlara da rastlanılmaktadır (Şekil 6).



Şekil 6: İlçe merkezi konumundaki bir şehrin belediye yönetsel alanının arazi bölünüşü ve komşu yerleşmeler

Belediye teşkilatı bulunan şehir veya kasabaların bir kısmı mülki idare bakımından il merkezi veya ilçe merkezi görevi üstlendikleri için farklı bir konumda bulunmaktadırlar. Belediyesi olduğu halde il merkezi veya ilçe merkezi görevi üstlenememiş şehir ve kasabalar ile köy nitelikli belediye teşkilatlı yerleşmeler **belde** olarak tanımlanmaktadır. Arapça bir sözcük olan beldenin gerçek anlamı şehirdir. Gerçek bu iken belde sözcüğü anlamına uymayan tarzda kullanılır olmuştur. Siyasi partilerin belediye seçimleri için il merkezi ve ilçe merkezleri dışındaki belediye teşkilatlı yerleşmelerde de teşkilatlanmaları zorunluluğu söz konusu durumun oluşmasına sebep olmuştur.

Büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde belediye teşkilatlı yerleşmeleri, yönetsel unvanlarına göre il merkezleri, ilçe merkezleri ve beldeler olmak üzere üç grupta toplamaktayız. Aynı zamanda bu yerleşmeleri yapısal gelişimleri ve fonksiyonel özellikleri itibariyle şehir, kasaba ve kasaba niteliği kazanamamış köyler olarak adlandırmaktayız. Mevcut durumda, il merkezlerinin hepsi; ilçe merkezlerinin ise % 17'si şehir niteliklidir (Çizelge 4).

Çizelge 4: Büyükşehir Belediyesi Bulunmayan İllerdeki İlçe Merkezleri

Nüfus grupları (2013 yılı)	**İlçe merkezi sayısı**	**Yerleşme olarak nitelikleri**
600-1000	4	Kasabalaşma sürecinde (175)
1001-2000	35	
2001-5000	136	
5001-10000	**97**	**Kasaba (159)**
10001-20000	**62**	
20001-30000	34	Şehirleşme sürecinde (34)
30001-50000	**15**	**Şehir (32)**
50001-100000	**14**	
100000'den fazla	**3**	
TOPLAM	**400**	

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından nüfus miktarına bakılmaksızın koşulsuz olarak tüm ilçe merkezleri şehir kabul edilmektedir. Çizelge 4'e göre nüfusu 5.000-20.000 arasındaki kasaba özellikli159 ilçe merkezi ile kasabalaşma sürecini yaşayan köy-kasaba arası

özellikteki 175 ilçe merkezi şehir olarak nitelendirilmektedir ki TÜİK'in gerçekle bağdaşmayan bu yaklaşımını onaylamak mümkün değildir.

Çizelge 5: Nüfusu 600-1000 arasında olan ilçe merkezleri

İlçe merkezleri	**İli**	**2013 Yılı Nüfusu**	**İlçe merkezleri**	**İli**	**2014 Yılı Nüfusu**
Ovacık	Karabük	673	**Ovacık**	Karabük	621
Kofçaz	Kırklareli	678	**Bayramören**	Çankırı	627
Bayramören	Çankırı	702	**Kofçaz**	Kırklareli	731
Akçakent	Kırşehir	995	**Yenipazar**	Bilecik	975

Çizelge 5'te nüfusu en az olan ilçe merkezleri görülmektedir. İlçe merkezi görevi üstlenen bu yerleşmeler kırsal fonksiyonların öne çıktığı tam olarak kasaba niteliği taşımayan yerleşmelerdir. İlçe merkezi oldukları için belediye teşkilatı kurulan bu yerleşmeler, ilçe merkezi yapılmamış olsalardı 5000 nüfus koşuluna takılacakları için belediyeye sahip olamayacaklardı. Bir taraftan kaymakamlık, diğer taraftan belediye sayesinde kısmen kırsal özelliklerinden sıyrılan bu yerleşmeleri **"kasabalaşma sürecindeki köy"** olarak tanımlamaktayız. Genelde, belediyesi olan, il-ilçe merkezi durumunda olan veya olmayan yerleşmelerin tümü (kasabalaşma sürecindeki köy, kasaba ve şehir) *"kentsel yerleşmeler"* başlığı altında toplanmaktadır. Özellikle, ülkemiz insanlarının yaşadıkları yerlerden ve buraların nüfusundan söz ederken *"köylü", "kentli" / "kır nüfusu", "kent nüfusu"* şeklinde bir ayrım yapılmaktadır. Burada vurgulanan kent kavramı içerisinde belediye teşkilatlı yerleşmelerin (şehir, kasaba, kasabalaşma sürecinde olan köy) tümü yer almaktadır. Kentin her kesim tarafından doğrudan şehir karşılığı **kullanılmaması** yüzünden şehirle eş anlamlı olarak ele alınması kavram kargaşası yaratmaktadır.

Kentsel yerleşmelerden sayılan kasabalar, şehirlerin alt basamağını oluşturan yerleşmeler olup, köy ile şehir arasında köprü oluşturmaktadır. Fonksiyonları itibariyle şehirler kadar gelişmemiş, fakat köy yerleşmelerine oranla bir hayli gelişmiş yerleşmelerdir. Bir köyün kasabaya dönüşmesi için hizmet sektörü içindeki faaliyetlerin (barınma, eğitim, sağlık, pazarlama, ticaret, ulaştırma, iletişim) bir kısmının orada yer alması ve iş kollarına çeşitliliğin artması gerekmektedir.

Şehirler, kasabalara göre gelişmiş yerleşmeler oldukları için kolaylıkla kasabalardan ayrılırlar. Bu yerleşmeler sahip oldukları yapısal ve fonksiyonel özellikleriyle bünyelerinde barındırdıkları insanların ihtiyaçlarını başka yerleşmelere bağımlı kalmadan büyük oranda yerinde karşılarlar. Şehirler, bünyesinde barındırdığı insanların ihtiyaçlarını başka yerleşmelere muhtaç olmadan yerinde karşılayabilecek fonksiyonlara sahip olan, alt ve üst yapı bakımından fazlaca eksiği olmayan, pek çoğu mülki idare bakımından il-ilçe merkezi görevi üstlenmiş 30.000 veya 50.000'in üzerinde nüfuslu belediye örgütlü yerleşmelerdir.

2.2. Büyükşehir Belediyeli İllerde Mülki İdare Bölünüşü

Büyükşehir belediyeli illerdeki mülki idare kademelenmesi, diğer illerde olduğu gibi "il-ilçe" şeklindedir. Bu illerde, il sınırları içindeki saha tümüyle büyükşehir belediyesinin yönetsel alanı haline getirilmiş olup ilçe sınırları içinde kalan saha, yerel yönetim olarak büyükşehir ilçe belediyesi ile tüzel kişilikleri olmayan mahalle muhtarlıklarının yönetsel alanlarından oluşmaktadır. Önce İstanbul ve Kocaeli illerinde başlatılan bu uygulama, 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun hükümlerine göre büyükşehir belediyeli tüm illerde (*Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Kocaeli, Konya, Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Mersin, Samsun, Sakarya, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van, Ordu*) uygulanır olmuştur. Düzenleme ile birlikte bu illerdeki köylerin %47,2'si, belediyelerin %54'ü yerel yönetim sisteminden çıkarılmış ve kırsal alanın önemli bir kısmı kentsel alan lehine sınırlanmıştır. Bütün-şehir kanunu olarak da adlandırılan düzenleme ile yönetsel coğrafyada bir ölçek değişimi ve yerel yönetim sisteminde yeni bir yapılanma meydana getirmiştir (Dik, 2014: 75)

Bu yapılanma ile büyükşehir belediyeli illerde, yerele hizmet sunumu açısından merkezileşme başlamıştır. Ölçekteki aşırı büyüklük dikkate alındığında kamu kaynaklarının dengeli kullanılamayacağı ve bu nedenle var olan eşitsizliğin derinleşeceği tespitinde bulunulabilir. Özellikle kırsal alan yönetimi ve planlamasındaki temel aktörlerin yerini büyükşehir belediyelerinin alması köy olgusunu yok etmeye başlamıştır (Kızılboğa ve Alıcı, 2013 : 378).

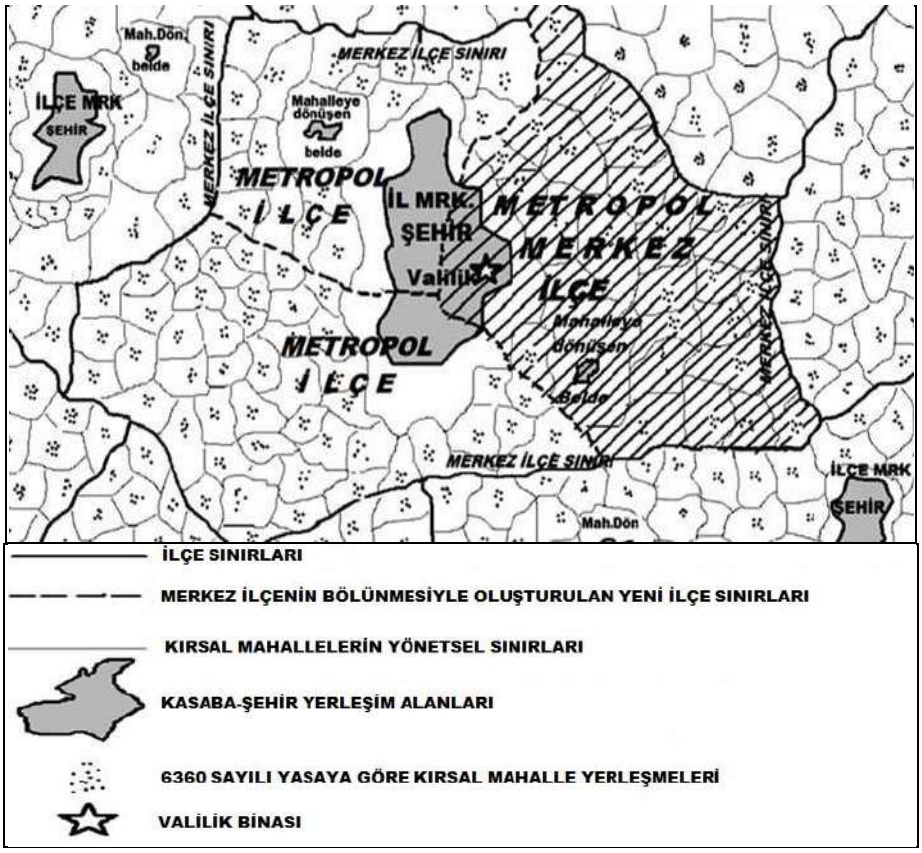
Büyükşehir belediyeli illerin yönetsel sınırları içindeki ilçeler, il merkezi konumundaki şehrin yerleşim alanının içinde bulunma/bulunmama durumuna göre **"büyükşehir metropoliten ilçeleri"** ve **"diğer büyükşehir ilçeleri"** olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Çizelge 6: Büyükşehir Belediyeli İllerde Mekânsal Unsurlar, Yönetsel Bölünüş ve Kapsamı

İL İÇİ MEKÂNSAL UNSURLAR	İL İÇİNDEKİ MÜLKİ İDARE BÖLÜNÜŞÜ VE KAPSAMI	MÜLKİ İDARE ORGANLARI VE BULUNDUKLARI YERLER
İlin mülki idare sınırları içinde yer alan yerleşim alanları (şehir, kasaba, kırsal yerleşmeler); çeşitli tipte araziler ve coğrafi unsurlar	• İl merkezi konumundaki şehrin yerleşim alanı ile birlikte merkez ilçenin kırsal kesiminin bölünmesiyle oluşturulan büyükşehir metropol ilçelerinin yönetsel alanları • Metropol ilçelerin dışında kalan diğer büyük şehir ilçelerinin yönetsel alanları	• **Valilik:** Metropol merkez ilçe konumundaki semtte bulunur • **Kaymakamlık:** İl merkezi konumundaki şehrin semtlerini oluşturan Büyükşehir metropol ilçe merkezlerinde ve diğer büyükşehir ilçe merkezlerinde (şehir veya kasabalarda) bulunur

2.2.1. Büyükşehir Metropoliten ilçelerinde Yönetsel Bölünüş

Büyükşehir metropoliten ilçeleri, il merkezi durumundaki şehirlerin yerleşim alanını oluşturan **kentsel mahalleler** ile bu şehirlerin yerleşim alanı dışında kalan **kırsal mahalleleri** (eski köyleri ve beldeleri) kapsayan ilçelerdir (Şekil 7).



Şekil 7: Büyükşehir belediyesi kurulan bir ilde, merkez ilçe yönetsel alanının il merkeziyle birlikte metropol ilçelere bölünüşü

Çizelge 7: Büyükşehir Belediyeli İllerdeki İlçelerde Mekânsal Unsurlar, Yönetsel Bölünüş ve Kapsamı

İLÇE İÇİ MEKÂNSAL UNSURLAR	İLÇE İÇİNDEKİ YÖNETSEL BÖLÜNÜŞ VE KAPSAMI	İLÇE İÇİNDEKİ MÜLKİ ve YEREL YÖNETİM ORGANLARI
İlçe mülki idare sınırları içinde yer alan yerleşim alanları (şehir, kasaba, kırsal yerleşmeler); çeşitli tipte araziler ve coğrafi unsurlar	• Büyükşehir İlçe Belediyesinin yönetsel alanı (ilçe bütünü) • Büyükşehir İlçe Merkezlerinin yerleşim alanı içinde kalan kentsel mahallelerin yönetsel alanları • Kırsal mahallelerin yönetsel alanları (eski köyler ve beldeler) • Hazine arazileri	**Mülki İdare:** **Kaymakamlık**: Metropol ilçe merkezlerinde ve diğer büyükşehir ilçe merkezlerinde **Yerel Yönetim** **a.Büyükşehir ilçe belediyesi:** İlçe merkezlerinde **b.Mahalle muhtarlıkları**: İlçe merkezi durumundaki şehir ve kasabaların yerleşim alanı içinde kalan kentsel mahallelerde ve kırsal mahallelerde (eski köyler ve beldeler)

Büyükşehir belediye teşkilatı bulunan **Aydın, Mardin, Ordu, Tekirdağ** ve **Trabzon** illeri dışındaki 25 ilde, merkez ilçe yönetsel alanı, il merkezi konumundaki şehrin yerleşim alanıyla birlikte alt ilçelere bölünmüştür. İşte, merkez ilçenin bölünmesiyle oluşturulan bu

yeni ilçelere **metropoliten ilçe** denilmektedir (Şekil 7). Burada şu hususu belirtmek gerekir ki metropoliten ilçelere bölünen il merkezlerinin hepsi gerçek anlamda metropoliten özellikler taşımamaktadır. Keleş, metropoliten kavramını anakent ile eşanlamlı olarak ele alarak; *"çevresindeki tüm kentsel ve kırsal alanlara ekonomik ve toplumsal yönlerden egemen olan; genellikle ülkenin başka ülkelerle olan her türlü ilişkilerinin sağlandığı, ülkenin ya da bölgenin en büyük kenti (şehri) veya bu kentlerden (şehirlerden) herhangi biri"* olarak tanımlamaktadır. (Keleş, 1998: 17-18). Ülkemizde bu niteliklere sahip şehirlerin sayısı 9'dur (Çizelge 8).

Çizelge 8: Metropoliten özellikli il merkezleri

Büyükşehir İl Merkezleri	2014 Yılı Şehir nüfusu	ŞEHİR NÜFUSUNA GÖRE MEKÂNSALÖLÇEK
1. İstanbul	14.115.187	BÜYÜK ÖLÇEKLİ METROPOLİTEN ŞEHİRLER (2.000.000'dan fazla)
2. Ankara	4.589.146	
3. İzmir	3.150.667	
4. Bursa	1.957.247	ORTA ÖLÇEKLİ METROPOLİTEN ŞEHİRLER (1.500.000-2.000.000)
5. Adana	1.659.699	
6. Gaziantep	1.556.381	
7. Konya	1.220.793	KÜÇÜK ÖLÇEKLİ METROPOLİTEN ŞEHİRLER (1.000.000-1.5000.000)
8. Antalya	1.203.994	
9. Kayseri	1.061.942	

Büyükşehir belediyeli illerde merkez ilçe neresidir? Sorusunu yanıtlamak için merkez ilçe sınırlarının **mülki idare** bakımından ele alınması gerekmektedir. Mülki idarede, normal statüdeki illerde valilik teşkilatının bulunduğu kentsel yerleşmeye "il merkezi"; söz konusu yerleşmenin içinde bulunduğu ilçeye "merkez ilçe" denilmektedir. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Kanunu'nun geçici 2. maddesine göre, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını belirleyen 20-30-50 km yarıçaplı daireler valilik binası merkez kabul edilerek çizilmişti. Buradaki yaklaşım zaten merkez ilçeyi işaret etmektedir. Bu itibarla valilik binasının bulunduğu büyükşehir metropol ilçesinin merkez ilçe olarak ele alınması doğru bir yaklaşım olacaktır. Büyükşehir belediyeli illerde il merkezi konumundaki şehrin yerleşim alanı metropol ilçeler tarafından paylaşıldığı için valilik binası hangi metropol ilçede kalmışsa orası aynı zamanda ilin merkez ilçesi olmaktadır (Şekil 7). Bu esasa göre Altındağ ilçesi Ankara ilinin; Fatih ilçesi İstanbul ilinin; Konak ilçesi İzmir ilinin; Seyhan ilçesi Adana ilinin; Osmangazi ilçesi Bursa ilinin; Haliliye ilçesi Şanlıurfa ilinin merkez ilçesidir.

İl merkezlerinde büyükşehir belediyesi kurulduğu halde merkez ilçelerinde bölümleme yapılmayan iller **Aydın, Mardin, Ordu, Tekirdağ** ve **Trabzon**'dur. Bu illerde, il merkezi konumundaki şehirlerin yerleşim alanları ile merkez ilçelerin kırsal kesimleri birden fazla sayıda metropoliten ilçe alanına yer verecek mekânsal ölçekte olmadıkları için bölümleme yapılmayıp mevcut durum korunmuştur. Ancak bu illerin merkez ilçelerine yeni adlar verilerek farklı bir durum yaratılmıştır. Örneğin, Aydın ili Merkez ilçesinin içinde bölünme yapılmamış olup, sadece merkez ilçenin adı 6360 sayılı yasa ile Efeler olarak değiştirilmiştir. Aynı durum Mardin, Ordu, Tekirdağ ve Trabzon illerinin merkez ilçelerinde de uygulanmış olup Mardin Merkez ilçesi: **Artuklu,** Ordu Merkez ilçesi: **Altınordu**, Tekirdağ Merkez ilçesi: **Süleymanpaşa,** Trabzon Merkez ilçesi: **Ortahisar** adlarını almışlardır. Bu uygulama ile il merkezi konumundaki şehrin eskiden beri kullanılan adının da değiştirildiği gibi bir algı yaratılmıştır.

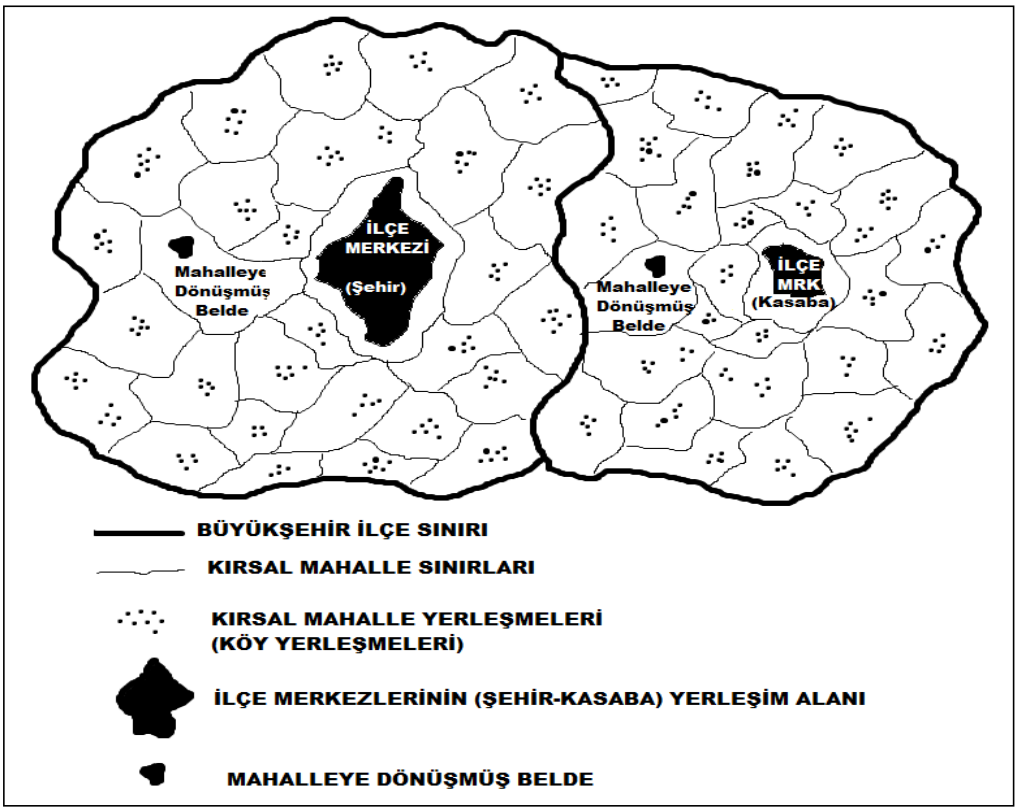
Aydın, Mardin, Ordu, Tekirdağ ve Trabzon dışındaki 25 ilde **il merkezi durumundaki şehirlerin yerleşim alanları** mülki idare ve belediye yönetimi bakımından

ilçeler halinde bölümlenerek bütünlükleri bozulmuştur. Büyükşehir belediyesi bulunmayan 51 ilde il merkezi neresidir? Sorusuna doğrudan cevap verildiği halde, büyükşehir belediyeli illerde cevap verilememektedir. Çünkü büyükşehir belediyeli illerde il merkezi durumundaki şehrin yerleşim alanı, değişik adlar verilerek metropol ilçelere ayrılmış ve adeta parçalanarak ortadan kaldırılmıştır.

Şekil 8: Merkez ilçesi metropol ilçelere bölünmemiş olan Aydın ilinin yönetsel bölünüş haritası

2.2.2. Metropoliten İlçelerin Dışında Kalan Büyükşehir İlçelerinde Yönetsel Bölünüş

Büyükşehir belediyeli illerde merkezdeki metropoliten ilçelerin dışında kalan ilçeler **"Diğer Büyükşehir İlçeleri"** olarak adlandırmaktayız. Bu ilçeler, ilçe merkezi durumundaki bir şehri veya kasabayı oluşturan *"kentsel mahalleler"* ile tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerin ve beldelerin yönetsel alanlarından yani *kırsal mahallelerden* meydana gelmektedir (Şekil 9). Kırsal mahalleler, yerleşme tipi olarak şehir ve kasaba yerleşim alanları içindeki kentsel mahallelerden farklı yapıda oldukları halde herhangi bir ayrım yapılmaması yanıltıcı olmaktadır.



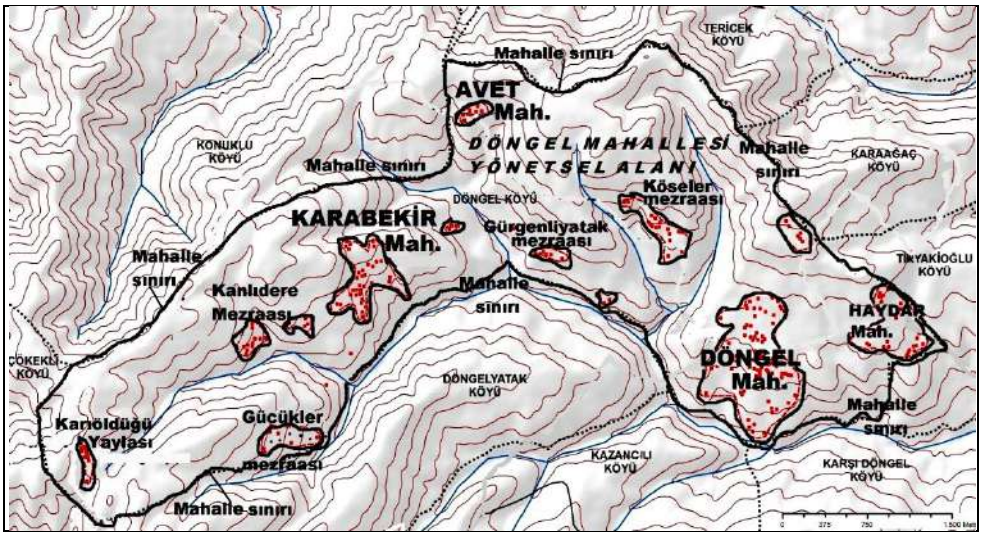
Şekil 9: Metropoliten İlçelerin Dışında Kalan Temsili İki Büyükşehir İlçesi

-Büyükşehir İlçelerindeki Kentsel Mahallelerin Yönetsel Alanları

Büyükşehir ilçesine yönetim merkezliği yapan bir şehrin veya kasabanın yerleşim alanı içindeki mahalleler kentsel mahalle olarak adlandırılmaktadır. Bu mahallelerin yönetsel alan sınırları ada, parsel bazında cadde ve sokaklara göre belediyeler tarafından belirlenmekte ve mahalle muhtarlıkları tarafından yönetilmektedir.

-Büyükşehir İlçelerindeki Kırsal Mahallelerin Yönetsel Alanları

Büyükşehir ilçelerinin yönetsel sınırları içindeki ***kırsal mahallelerin*** yönetsel alanları, eski köylerin yönetsel alanlarıdır. Tek yerleşmeli köyler tek yerleşmeli mahalleye, çok yerleşmeli köyler çok yerleşmeli mahalleye dönüşmüşlerdir. Örneğin, Samsun Büyükşehir Belediyesinin sınırları içinde yer alan Ayvacık ilçesine bağlı Döngel Köyü'nün yönetsel alanı, eskiden bir muhtarlık tarafından yönetilen 4 mahalleyi *(Döngel, Haydar, Karabekir, Avet),* 4 mezrayı *(Köseler, Gürgenliyatak, Kanlıdere, Gücükler)* ve birkaç yayla yerleşmesini kapsamaktaydı. Köyün tüzelkişiliğinin kaldırılarak mahalleye dönüşmesi sonucunda, köy sınırları içindeki kırsal yerleşmelerin tümü Döngel Mahallesi Muhtarlığı'na bağlı birimler haline getirilmişlerdir.



Şekil 10: Büyükşehir belediyeli Samsun ili Ayvacık ilçesinde çok yerleşmeli bir köy iken mahalleye dönüştürülen Döngel köyünün yönetsel haritası.

Büyükşehir belediyesi sınırı içinde kaldığı için mahalleye dönüştürülen **1089 beldenin** her birinin içinde önceden birkaç mahalle muhtarlığı bulunmaktaydı. Yeni düzenlemeyle eski mahalleler birleştirilerek tek mahalle halinde beldenin mevcut adıyla büyükşehir belediyesine bağlanmıştır. Belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması aşırı şehirleşme sonucunda şehir merkezine bitişmiş ve fiilen bu şehrin bir parçası hâline gelmiş beldeler için yerinde bir düzenleme olabilir. Ancak, şehir merkezinden onlarca kilometre uzakta olan ve şehir merkeziyle yakın gelecekte birleşme ihtimali bulunmayan bir beldenin tüzel kişiliğinin kaldırılması, beldeyle ilgili alınacak kararların, belde halkının iradesi dışında oluşan büyükşehir belediye meclislerine bırakılması anlamına gelmektedir (Gözler, 2013: 30).

3. SONUÇ

Mülki idarede birer yönetsel kademe olan il ve ilçeler, yeryüzünün sınırlandırılmış parçalarıdır. Önceleri mülki idarenin yerele açılan en alttaki yönetsel kademesi olan bucakların sistem dışı bırakılmasıyla doğrudan alt kademeye dönüşen ilçeler, merkezi yönetimin ülke tabanıyla kucaklaştığı bir pozisyonda bulunmaktadır. Ülke tabanı olarak nitelendirdiğimiz yer, coğrafi ortamın ta kendisi olup aynı zamanda yeryüzü olarak da adlandırılmaktadır. İnsan-yeryüzü etkileşiminin en yoğun olduğu yerleşmeleri, doğal ve beşeri unsurlarla birlikte *(yeryüzü şekilleri, kayaçlar, toprak ve bitki örtüsü, akarsular, göller, yabani ve evcil hayvanlar/ yerleşmeler, yollar, tarım ve otlak alanları, sanayi alanları vb.)* kâğıt üzerinde çizilen bir yönetsel sınırla içine alan ilçeler, mekânsal bazda yan yana gelerek illeri oluştururlar.

Bölge sistematiğine göre fonksiyon bölge grubunda yer alan iller, aslında Türkiye'nin mülki idare bölgeleri, ilçeler ise bölümleridir. Böyle olmakla birlikte kamu yönetimiyle ilgili alan yazında, bazı hizmetlerin yürütülmesi bakımından illerin gruplanması bölge olarak ifade edilmektedir (Bulut, 2002:19). Harita Genel Komutanlığınca bu konuda hazırlanan haritalarda iller ve ilçeler mülki idare bölümü olarak gösterilmektedir.

İlçe sayısı 3-39 arasında değişen 81 ilin 30'unda büyükşehir belediyeleri kurularak mülki idare sınırları içindeki coğrafi mekân büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı haline

gelmiştir. Bu illerde merkez ilçe ve il merkezi kavramları ortadan kalkmıştır. Merkez ilçenin bölünmesiyle oluşturulan ilçelerden valilik binasının bulunduğu metropoliten ilçenin "metropoliten merkez ilçe" olarak tanımlanması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Bulut, Yahya (2002), "Türkiye'de Bölge Yönetimi Arayışları", Amme İdaresi Dergisi, C: 35, S:4, s.17-42.

Dik, Esra (2014) "6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu", Mülkiye Dergisi, C: 38, S:1, s.75-102.

Gözler, Kemal (2013), "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmidokuz ilde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?", Legal Hukuk Dergisi, C: 11, S: 122, s.37-82

Kant, Surya (1988), *Administrative Geography of India*. Rawat Publications, Jaipur.

Kızılboğa, Rüveyda, Orhan Veli Alıcı (2013), "Türkiye'de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması", Türk İdare Dergisi, S:476, s.353-381.

Sevrin, Robert (1985), "Political geography around the world IV research themes in political geography: a French perspective", Political Geography Quarterly 01/1985; 4(1), 67-78. DOI:10.1016/0260-9827(85)90029-1

COĞRAFİ ALANIN TANIMLANMASI SORUNU: YERELLEŞME BAĞLAMINDA MÜLKİ İDAREDEN KOPUŞ ÜZERİNE KAVRAMSAL BİR İNCELEME

Konur Alp DEMİR
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi, konuralpdemir@yahoo.com.tr

Özet
Mülki idare işlevsel bakımdan merkezi, coğrafi ve yetki sınırlaması bakımdan ise yerel bir nitelik taşımaktadır. Dolayısıyla mülki idare sistemi hakkında ortaya çıkabilecek temel tartışma konularından birisi belirli bir coğrafi alanın tanımlanması sorunudur. Belirli bir coğrafi alanda hem mülki idare hem de yerel yönetimlerin faaliyet göstermesi mülki idarenin geleceğini tartışmaya açmaktadır. Bu durumu 6360 sayılı Kanun'un getirileri üzerinden tartışmak gerekmektedir. Çünkü Kanun sonucunda 30 ilde il mülki idare sınırları ile büyükşehir belediyesi sınırları eşleştirilmiştir. Bu sonuç da mülki idarenin geleceği adına coğrafi alanın hizmet sunma yeterliliği açısından yeniden tanımlanması gerekliliğini ortaya çıkartmaktadır.
Mülki idare sisteminin geleceğine coğrafi alanın yeniden tanımlanması sorunu açısından yaklaşan bu bildirinin temel çıkış noktası yerelleşme ilkesi kapsamında yerel yönetimlerin daha özerk bir yapılanmaya doğru geçişi öngörüsü üzerinden mülki idarenin işlevsizleştirildiği hipotezidir. Bu hipotez üzerinden kavramsal bir inceleme yapılacaktır. Bu bağlamda mülki idarenin görev, yetki ve sorumlulukları açısından dönüşümü ve bu dönüşümün ne şekilde olması gerektiği yeni büyükşehir ve il ölçeklerinde yapılan değişim(ler) kapsamında incelenmeye çalışılacaktır.
Çalışmanın ana teması ulusal ve yabancı literatür taraması yöntemi kullanılarak geniş bir çerçevede değerlendirilecektir. Bu bildiriden beklenen sonuç coğrafi alanın yeniden tanımlanması bağlamında yerelleşme ideali ile yerel yönetimlerin daha fazla güçlendirilerek mülki idarenin geleceğinin tartışma konusu yapılması sorunsalına çözümsel öneriler sunmaktır. Sunulan öneriler ile bu alanda yapılan tartışmalara katkıda bulunulması hedeflenmektedir.

Anahtar Kavramlar: Mülki İdare, Yerelleşme, Coğrafi Alan Tanımlaması, 6360 Sayılı Kanun.

THE PROBLEM OF DEFINING OF GEOGRAPHICAL REGION: A CONCEPTUAL RESEARCH ON THE SEPARATION OF CIVIL ADMINISTRATION FROM UNITARY SYSTEM OF CENTRAL GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION

Abstract
Civil administration has a centralized meaning in the context of functional. It has also a local meaning with respect to geographical and restrictions of authority. Therefore one of the main discussion issues which emerges from structure of civil administration system is the problem of defining of geographical region. The future of civil administration becomes a discussion subject because of geographic region in which both civil administration and local governments operates. It has to be discussed on academic level on the consequence of Law No 6360. Because the border of civil administration of province and the border of metropolitan municipality are matched by Law No 6360. This result also important for redefinition of geographical region in terms of providing public service proficiency in the name of future of civil administration.
The problem of redefining of geographic region in terms of future of civil administration is the main starting point of this study. This study has a hypothesis which foresees civil administration cannot operate on the geographic region because of transition of local governments to the more autonomous structure in the context of decentralization principle. It is going to be made a conceptual analysis through this hypothesis. The transformation of civil administration is going to analyze in duty, authority and responsibilities terms. How the transformation should become is going to be discussed in the context of new metropolitan and province scale which are changed lately.
The main topic of this study is going to be assessed, in a wider context, using national and foreign literature. The expected results from this study is to offer analytical suggestions for future of civil administration which is aimed to have administrative structure decentralized in the context of redefining geographic region, strengthening the local governments. By means of the suggestions which are offered in this study are aimed to contribute to the discussions in this subject.

Keywords: Civil Administration, Decentralization, Defining of Geographic Region, Law No 6360.

GİRİŞ

Coğrafi alan kavramı mekânsal boyutu ile değerlendirilmek istendiğinde idari coğrafyadan destek alınmadan yapılabilecek her türlü uğraş kanımızca yanlış anlamlandırmalara sebebiyet verebilecektir. Bununla birlikte coğrafi alan konusunda yapılabilecek herhangi bir yeni düzenlemenin idari coğrafyadan soyutlanmış bir biçimde sürdürülmesi olumsuzlukları da beraberinde getirebilecektir. İlgili tartışma konularının bir sorunsal haline getirildiği bu bildiride konu bütünlüğünün sağlanabilmesi için ilk önce idari coğrafyanın ne olduğuna değinmek gerekmektedir.

İdari coğrafya belirli bir toprak parçası üzerinde konumlanan egemen bir gücün hâkimiyeti altında örgütlenmiş, belirli bir idari özerkliğe sahip ve siyasi ve idari açıdan kademelenme özelliğini gösterebilen yerleşmeler bütünü olarak tanımlanabilmektedir (Özcan, 2005: 3). Bu tanımlamanın biraz daha genişletebilmesi için bölümlenme unsurundan söz etmek önem taşımaktadır.

Ülke arazisinin yönetim kademelerine bölünmesine idari bölümlenme, bu bölümlenme içerisinde yer alan yönetsel birimlerin kapladığı alana ise "yönetim bölgesi" veya "idari alan" adı verilmektedir (Kocaman, 2014: 282). Coğrafya biliminin alt dalı olan idari coğrafya bir ülkenin yönetimi açısından ülke yöneticilerine, mülki idare amirlerine, belediye başkanlarına, ekonomistlere, öğrencilere ve bu alana ilgi duyan diğer kesimlere bilgi vermesi açısından oldukça fazla önem taşımaktadır. İdari coğrafya ülke yönetimini doğrudan ilgilendiren uygulamaların ve idari düzenlemelerin ülkenin coğrafi ve sosyo-ekonomik yapısına uygun olup olmadığını araştırarak belirli bir sonuca bağlayan önemli bir bilim alanıdır (Kocaman, 2014: 273).

Mülki idare birimleri coğrafi alanların içerisinde belirli bir boşluğu doldurduğu için mülki idare birimlerinin sınırlarının tespit edilmesi aşamasında veya bu birimleri ilgilendiren kararların alınması sırasında kapsamlı coğrafi incelemelerin yapılması büyük bir gerekliliği meydana getirmektedir. Bununla birlikte coğrafi alanın sahip olduğu ulaşım olanakları, ekonomik nitelikleri ve nüfus yoğunluğunun da dikkate alınması gerekmektedir (Yazıcı vd., 2010: 111).

Yerelleşme ilkesi kapsamında yerel yönetimlere tanınan ayrıcalıkların mülki idareyi yerel yönetimlerin gerisinde bıraktığı öngörüsü ve yerel yönetimlerin mülki idarenin sınırları dâhilinde hizmet yapmak ile yetkilendirilmesi sonucunda mülki idarenin gerekliliği tartışmaya açılmıştır. Bu tartışma hem coğrafi alanın yeniden tanımlanması ihtiyacından hem de yerel ve merkezi hizmetlerin niteliklerinin kavramsallaştırılmasının gerekliliğinden kaynaklanmaktadır. Aynı coğrafi alanda hem merkezi yönetimin taşra teşkilatı hem de yerel yönetimlerin faaliyet göstermesi sonuçları itibarıyla tartışılması gereken konulardan birisidir. Bu kapsamda yerelleşme ideali ile mülki idarenin geleceğinin tehlikeye atılmaması üniter yapının muhafazası açsından önem taşımaktadır. Mülki idarenin coğrafi alanda birlikte yönetim modeli kapsamında yerel yönetimlerin gerisinde kaldığı öngörüsünden hareketle hazırlanan bu bildirinin amacı devletin toprak üzerinde örgütlenirken veya yeni bir modele geçiş yaparken coğrafi alanın özelliklerine ve idari coğrafyanın gereklerine dikkat etmesi gerekliliğini vurgulamaktır. Bununla birlikte Türk yerel yönetim sistemine yeni bir model getiren 6360 sayılı Kanun sonucunda büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırlarının il mülki

yönetim sınırları ile eşleştirilmesinin sonuçları tartışmaya açılacaktır. Bu tartışmanın odak noktasında hizmet sunma yeterliliği kavramı yer alacaktır. Bu noktada bildiriye kavramsal bir bütünlük kazandırmak amacıyla coğrafi alan tanımlaması, idari coğrafyanın kamu yönetimi bilime olan yakınlığı ve hizmet sunma yeterliliği konuları değerlendirildikten sonra devletin taşra örgütlenme modeli olan mülki idarenin yerel yönetim niteliği sorgulamaya açılacaktır. Bu sorgulama 6360 sayılı Kanun'un coğrafi alan yönetimine getirileri ve mülki idare üzerindeki etkileri kapsamında tartışılacaktır. Aynı zamanda 1982 Anayasası'nın 126. maddesinde ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanun'un 1. maddesinde geçen merkezi idarenin kuruluşu bakımından "…coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre…" bölümleneceği hükmünde yer alan coğrafya durumunun açıklanabilmesi amacıyla 6360 sayılı Kanun'un ortaya çıkartmış olduğu modelin izinden coğrafi alanın yeniden tanımlanması konusu sorunlaştırılarak değerlendirilecektir. Bu kapsamda tarafımızca il düzeyinde birlikte yönetim modeli olarak adlandırılan büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki yönetim sınırlarına genişletilmesi uygulaması mülki idarenin geleceğinin sorunlaştırılmasından destek alınarak incelenmeye çalışılacaktır. Bildirinin son bölümünde ise mülki idarenin işlevsel bir hale getirilebilmesi için çözümsel öneriler sunulacaktır.

1. COĞRAFİ ALAN TANIMLAMASI VE YÖNETİMİ

Dünya birbirine benzemeyen coğrafi farklılıkların bütünleşmesi sonucunda meydana gelen bir görünüme sahiptir. Coğrafi alanların değişkenliği mekânsal boyutta farklılıkların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Coğrafyanın temel uğraşı konusu da bu farklı alanların nasıl birleşeceği, genel karakterlerinin nasıl belirleneceği ve iki alan arasındaki sınırların hani ölçütler dikkate alınarak nasıl belirleneceğini tespit etmektir (Yiğit, 1996: 359).

Dünyanın neresinde olursa olsun ülke yönetiminin mekânsal dağılımının ne şekilde yapılacağı temelde coğrafi ortamın bölümlenmesi meselesidir. Ülke yönetsel anlamda coğrafi alanlara ayrılırken ülkenin coğrafi koşulları birinci dereceden etken durumundadır (Özçağlar, 2005: 2).

Klasik tanımlamadan uzaklaşarak değişik bir açıdan yaklaşım ile yönetim bir bilim dalı olarak nesneyi tanıtmak ve açıklamak amacı ile hareket etmektedir. Yönetim bilimi bir ülkenin birinci dereceden yönetsel aktörleri olan merkezi yönetimin ve taşra kuruluşlarının, yerinden yönetimlerin ve özerk kuruluşların çalışma düzenlerini tanıtmak amacını taşımaktadır. İkinci olarak ise yönetim bilimi bu kuruluşların hukuksal, teknik, beşeri, coğrafi ve siyasi yönleri ile açıklanması görevini üstlenmektedir. Bu çerçevede yönetim bilimi kamu (devlet) ile ilişkilendirilecek olunursa "Görevsel (fonksiyonel)" ve "Organik" olmak üzere iki farklı anlamı ortaya çıkmaktadır. Görevsel (fonksiyonel) anlam kamu hizmetlerinin yönetilmesi ve organize edilmesini ifade etmektedir. Organik anlam ise ilgili kamu hizmetini yönetmekten sorumlu olan kamu kurumunu (örgütünü) tanımlamaktadır. Bir bütün halinde değerlendirildiği takdirde yönetim biliminin konusu kamu hizmetlerini sunmakla görevli olan kamu kurumları olarak da adlandırılabilecek kamu yönetiminin incelenmesidir (Tortop vd., 2012: 2-7). Dolayısıyla bir ülkenin mekânsal bölümlenmesini "görevsel" ve "organik" anlamda inceleyen coğrafya bilimi insan ile etkileşim halinde olan yönetim bilimi ile doğrudan ilişkilidir (Özçağlar, 2005: 2).

Devlet sınırları ile çerçevelenmiş bir ülkenin üzerinde yayılmış olduğu geniş ülke arazisinin teknik boyutlu coğrafi alanını veya mekânını hiçbir bölümleme yapmadan yönetmek imkânsıza yakın derecede zor bir uğraştır. Bu zorluğu aşabilmek için, devletin ülke arazisini etkili ve verimli bir biçimde yönetebilmek ve olması gereken denetimi sağlayabilmek için ülke coğrafi anlamda kanunlar tarafından belirlenmiş yönetsel bölgelere ayrılmıştır. Bu yönetsel bölgeler "mülki idare bölgeleri" olarak adlandırılmaktadır. Mülk kelimesi devletin yönetimi ve hâkimiyeti altındaki ülke arazisine verilen isme karşılık gelmektedir (Özçağlar, 2003: 8). Devletin kuralları ülke olarak adlandırılan belirli bir coğrafi alan üzerinde geçerlilik kazanmaktadır (Nalbant, 2012: 16).

Kamu yönetimi bilimi teknik terimleri arasında yer alan merkezden yönetim ve yerinden yönetim kavramaları sınırları belirlenmiş belirli bir coğrafi alanı tanımlamak için kullanılmaktadır. Bu bağlamda merkez ve yerel tartışmalarının en önemli boyutunu belirli bir coğrafi alanın tanımlanması konusu oluşturmaktadır (Çiner ve Karakaya, 2013: 65).

Devletin toprak üzerinde yeni bir planlama yaparken söz konusu alanın coğrafi konum özellikleri, fiziksel özellikleri, toprak özellikleri, nehirlerin, akarsuların ve göllerin varlığı ve nüfus yoğunluğu ölçütlerinin dikkate alınması önem taşımaktadır. Bu unsurların bilgisinin yokluğunda yeni bir model geliştirilmeye çalışılması durumunda ortaya çıkabilecek fikirler ve uygulamalar belirli bir oranda işlevsiz olabilecek (Karakuzulu, 2008: 148) ve kıt kaynakların gereksiz yere harcanmasına sebebiyet verebilecektir.

2. İDARİ COĞRAFYA

İdari coğrafya, coğrafya biliminin alt dalı olmakla birlikte (Karagel, 2011: 59) tek bir açıdan değerlendirilemeyecek kadar çok boyutlu bir yapıya sahiptir. İdari coğrafya başta yönetim bilimi olmak üzere, anayasa hukuku, idare hukuku, uluslararası hukuk, sosyoloji, siyaset, tarih, şehir ve bölge planlama gibi bilim dalları ile yakından ilişkisi bulunmaktadır (Özçağlar, 2009: 303). Bununla birlikte idari coğrafyanın temel uğraşı alanı ise yeryüzünde konumlanmış siyasi birimlerin bütünleşmiş hali olan devletlerin idari bölümlenmesini incelemektir. Bu inceleme çeşitli siyasi birimlerin karşılaştırılması şeklinde yapılmaktadır. Türkiye'de ise en büyük idari bölümlenmenin il kapsamında yapılmasından dolayı ülkenin idari coğrafyasının iyi bir biçimde anlaşılabilmesi ve ileride ortaya çıkabilecek çeşitli idari bölümlenme sorunlarının çözüme kavuşturulabilmesi için illerin (Kocaman, 2014: 273) veya diğer bir yaklaşım tarzı ile mülki idare sisteminin incelenmesi gerekmektedir. Devletin merkezi veya yerel yönetim kademeleri arasında mekânsal değişikliklerin yapılması durumunda yönetimin coğrafi şartlar ile olan bağlantısını araştırmak için idari coğrafyadan faydalanılmaktadır (Özçağlar, 2009: 302). Bir diğer ifadeyle idari coğrafya devlet topraklarında yapılması planlanan bölümlenmelere yön vermeye çalışmaktadır. Bu kapsamda idari coğrafyanın araştırma konuları ve amaçları şu şekilde sıralanabilmektedir (Özçağlar, 2005: 3):

- Mülki idareye ait alanların coğrafi koşullara uygun hale getirilmesi gerekliliğinin hangi şartlar altında yapılması gerektiğini araştırmak,
- Toprak üzerinde en uygun idari bölümlenmenin elde edilebilmesi için alan araştırması yapmak,

- İl ve ilçe mülki idare alanlarının yönetim merkezlerinin neresi olacağına yapılacak analizler kapsamında karar vermek,
- Mülki idare alanlarının tespit edilmesinde kapsamlı analiz raporları hazırlamak,
- Mülki idare alanlarının yönetim ve organizasyon kapsamında incelenmesi ve hizmet sunumu açısından en uygun alan ölçütünün belirlenmesini sağlamak,
- Kamu hizmetlerinin belirli bir alan içerisinde en etkili ve verimli bir biçimde dağıtılması için öneriler sunmak,
- Devlet toprakları üzerinde konumlanmış merkezi ve yerel yönetim birimlerinin yerine getirmiş oldukları işlevleri hakkında bilgi toplamak ve bu bilgileri bilgisayar ortamında değerlendirerek coğrafi bilgi sistemlerinin güncel tekniklerini kullanarak tablo, grafik, şekil ve harita oluşturmaktır.

İdari coğrafya devletlerin toprak üzerindeki idari bölümlenmelerinin ekonomi, sosyal, beşeri ve fiziki şartlara uygun olup olmadığını araştırmakta ve bu alanda belirli ölçütler getirmektedir. Bu ölçütler kapsamında coğrafi alan üzerinde yapılacak yeni modellemelere yön gösterilmektedir (Karagel, 2012: 97).

Yönetim bilimi idarenin işleyiş düzenini inceleyen bir bilim dalı olup temel uğraş alanı idarenin kendisinden beklenen faaliyetleri etkili ve verimli bir biçimde yerine getirebilmesi için coğrafi alan üzerinde gerekli şartları sağlamak koşulu ile örgütlenmenin nasıl olabileceğinin kurgusunu yapmaktır. Bu kurgu kapsamında coğrafi alanın koşullarından en üst seviyede faydalanabilmek ve olumsuzluklarından kaçınabilmek için mekânsal boyutta idari örgütlenmeyi organize etmesi gerekmektedir. Bu sebepten dolayı yönetim bilimi ile idari coğrafya arasında doğrudan bir bağlantı bulunmaktadır (Özçağlar, 2009: 303).

İdari alanlar üzerinde gerçekleştirilebilecek düzeltme ve yeniden yapılanma çalışmaları idari coğrafyanın konuları arasında yer almaktadır (Kant, 2008: 106). Bu bağlamda idari bölümlenme aşamasında veya yapılabilecek yeni bir düzenlemede coğrafi koşullara uygunluk şartının sağlanması için yapılması gerekli olan faaliyetlerde idari coğrafyaya başvurulmaktadır. Coğrafya kamu hizmetlerinin sunumunun ve mekânsal dağılım alanının ortak paylaşım noktasıdır. Bu paylaşım noktası üzerinde devletlerin idari bölümlenmeleri aşamasında idari coğrafyadan faydalanılmaktadır (Özçağlar, 2011: 4-5).

1982 Anayasası'nın 126. maddesinde Türkiye'nin idari bölümlenmesinin coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre ayrılacağı hükme bağlanmasından dolayı il ve ilçe kurulurken, yerleri veya sınırları değiştirilirken coğrafya durumunun dikkate alınması anayasal bir zorunluluktur. Coğrafya bilimi yaşanılan alanın yalnızca fiziki şartlarını değil, aynı zamanda sosyo-ekonomik yönlerini de araştıran bir bilim dalıdır. Anayasa'da geçen coğrafya durumu doğal veya fiziki coğrafyayı, ekonomik şartlar ve kamu hizmetleri ise sosyo-ekonomik coğrafyanın konuları arasına girmesinden dolayı devletin idari açıdan bölümlenmesi aşamasında coğrafyacılardan destek alınması büyük bir zorunluluğu meydana getirmektedir (Özçağlar, 2011: 301).

Kentsel alanın tanımlaması da bu bağlamda önem taşımaktadır. Kentsel alan genel olarak görüntü itibarıyla kırsal alandan kolay bir biçimde ayırt edilebilirken tanımlamasını

yapmak için hangi koşulların gerekli olduğunun bilinmesi gerekmektedir. Kentsel alanın kent halkı üzerinden tanımlanması yerine coğrafi karakteristik özellikleri kapsamında tanımlanması daha doğru bir yaklaşımdır. Bu şekilde kır ile kent arasında somut bir ayrımın yapılmasına olanak tanınmış olacaktır (Weeks, 2010: 33).

Devletin toprak üzerinde merkezi ve yerel kamu hizmetlerini etkili, verimli ve homojen bir biçimde sunabilmesi için idari örgütlenmeye gitmesi gerekmektedir. İdari örgütlenme merkezi hükümetin teşkilatlanabilmesi için merkezi ve yerel düzeyde olmak üzere farklı idari birimlere ayrılmasını zorunlu kılmaktadır (Săgeată, 2011: 79).

3. HİZMET SUNMA YETERLİLİĞİ

Türk Dil Kurumu'nun Büyük Türkçe Sözlüğü'nde hizmet kelimesi "Birinin işini görme veya birine yarayan bir işi yapma" ve "Gereksinimleri karşılama ve üretildiği anda tüketilme özelliklerine sahip her türlü etkinlik" anlamları ile yer almaktadır. Aynı sözlükte yeterlilik kelimesi ise "Görevini yerine getirme gücü" şeklinde tarif edilmektedir (http://www.tdk.gov.tr/, 2015).

Hizmet bir kişinin veya kurumun başka birin ihtiyaçlarını gidermek için girişilen faaliyetlerin ve çabaların bütünüdür. Hizmet mutlak bir biçimde son tüketiciye sağlanabileceği gibi hizmet sunumunu devam ettirecek bir aracıya da sağlanabilmektedir (Yücel vd., 2012: 32).

Yerel yönetimleri güçlendirmeyi amaçlayan yerelleşme politikalarının yerel düzeyde mali disiplini sağlayabilecek önlemleri almaması sonucunda makro ekonominin tehlikeye atılması, yerel yönetimlerin aşırı bir biçimde borçlanmaları, yerel düzeyde yönetim kapasitesinin yetersizliği sonucunda ortaya çıkan kalitesiz hizmet sunumları, yerel yolsuzluklar ve kontrolsüz harcamalar gibi mali sorunları ortaya çıkmaktadır. Yerelleşme politikaları sonucunda belediye yönetimlerinin hizmet alanları genişlemekte ve bu durum belediyeler tarafından sunulan ortak mal ve hizmetlerin belirli bir kalitede ve yeterlilik düzeyinde sunulamaması sorunlarını da beraberinde getirmektedir (Sezer ve Vural, 2010: 211-212). Bu sorunlar yerelleşme politikaları sonucunda oldukça fazla önem kazanan yerel yönetimlerin yerel düzeyde hizmet sunma yeterliliğini sorgulamaya açmaktadır.

Yerelleşme büyük yerel yönetim birimlerine daha fazla yetki ve kaynak verilmesi açısından takdir edilirken küçük grupları veya yönetsel birimleri yetersiz ve donanımsız bıraktığı yönünde eleştirilmektedir (Sezer ve Vural, 2010: 212). 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının genişletilmesine rağmen köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilmesi ve hizmet sunma yeterliliklerinin sınırlandırılması bu duruma bir örnek olarak gösterilebilmektedir.

4. MÜLKİ İDARENİN TANIMLANMASI GEREKLİLİĞİ: MÜLKİ İDARE BİR YEREL YÖNETİM BİRİMİ Mİ?

Mülk Arapça kökenli bir kelime olarak (Güler, 2011: 237) Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük'te "Devletin egemenliği altında bulunan toprakların bütünü, ülke" anlamı ile yer almaktadır (http://www.tdk.gov.tr/, 2015). Mülk'ten türetilen mülki kelimesi ise bir yönetim biçimi şekliyle devletin toprak veya ülke arazisi üzerinde örgütlenmesini ifade etmektedir. Devletler egemenlik haklarını kullanarak toprak üzerinde "yönetsel (idari)

bölünüş"e göre örgütlenmektedirler (Güler, 2011: 237). Bu noktada devlet ile ülke kavramları bir bütünü ifade ediyor gibi görünmelerine rağmen aralarındaki farklılığı açıklamakta fayda vardır. Devlet sınırları belirli bir toprak parçası üzerinde egemenlik hakkına sahip olan insan topluluğunun meydana getirdiği bir varlıktır (Gözler, 2012: 4). Bu tanım kapsamında devlet siyasal bir oluşum, tüzel kişiliğe sahip bir varlık, örgütlenmiş ve kurumsallaşmış bir yapılanma şeklinde somutlaştırılabilmektedir (Çiner ve Karakaya, 2013: 67). Ülke ise hukuk açısından devletin toprak unsurunu oluşturmaktadır. Üzerinde egemenliğini ilan edebileceği bir ülkesi olmayan devlet, devlet niteliğini kazanamamaktadır. Diğer bir ifadeyle ülkesiz bir devletin kurulması imkânsızdır (Gözler, 2012: 65). Dolayısıyla mülki idare olarak adlandırılan unsur ülke yönetimi şeklinde de ifade edilebilmektedir. Devletin coğrafi alanda hizmet sunabilmesi için mülki idareye ihtiyacı bulunmaktadır. Bu sebepten dolayı mülki idare devletin ülke kapsamında somutlaşmış şeklidir (Çiner ve Karakaya, 2013: 67). Bu bağlamda mülki idare insan ve mekân ile doğrudan bağlantılı olan bir konudur ve coğrafya bilimi ile yakından ilişkilidir. Bu ilişki "mülk"ün, devletin üzerinde örgütlendiği toprak bütününü ifade etmesinden kaynaklanmaktadır. Mülki idare merkezi yönetimin emir, talimat, yönlendirme ve kararlarını bulundukları coğrafya üzerinde uygulamaktan sorumludur (Karagel, 2012: 97).

Mülki idare sisteminin varlık sebebi kamu hizmetlerinin halka daha yakından sunulmasıdır. 1982 Anayasası'nın 126. maddesine göre mülki idarenin bölümlenmesindeki temel ölçütler coğrafi konum, ekonomik durum ve kamu hizmetlerinin gerekleridir. Bu gerekler her zaman için dikkate alınmamakla birlikte Türkiye'deki temel mülki idare birimleri iller ve ilçelerdir (Başa ve Yıldız, 2011: 36; 1982 Anayasası, 2015).

Mülki idarenin bir yerel yönetim birimi olup olmadığı tartışmasının kaynağına 19. yüzyıl Batı Avrupası'nda rastlanılmaktadır. 19. yüzyıla kadar Batı dünyasında farklı toplumlarda ve farklı özelliklere sahip olarak merkezi ve yerel unsurlar tek bir yapılanma içerisinde bütünleştirilmiştir. Ancak çağdaş devlet sistemlerini ortaya çıkartan reformlar bu tekli yapıya son vermiştir. Bu kapsamda yapılan reformlar çerçevesinde devletin toprak üzerinde örgütlenme biçimi mülki idare ve yerel yönetim olarak iki farklı unsur şekliyle açığa çıkmıştır. Mülki idare devletin merkezi yönetimini temsil eden ve merkeze bağlı karakteri ile ortaya çıkarken, yerel yönetim yerel halkı temsil eden ve yerel düzeyde belirli bir ölçüde iktidara sahip olmak niteliği ile ortaya çıkmıştır. Daha somut bir örnekleme ile açıklamak gerekirse mülki idare "il genel yönetimi-valilik" ve "ilçe genel yönetimi-kaymakamlık" birimlerinden meydana gelirken, yerel yönetim "il özel yönetimi", "belediye" ve "köy" kademelenmesi şekliyle ortaya çıkmaktadır (Güler, 2011: 238-239).

Mülki idare kavramının iki belirgin özelliği bulunmaktadır. Mülki idare devletin idari seçim bölgesi olarak merkezi hükümetin üzerinde etkisini gösterebileceği bir alan şekliyle kavramlaştırılabileceği gibi insan veya halk ile de doğrudan ilişkilendirilebilmektedir. Yerel bölgesel topluluk yerel bölgede yaşayan nispeten tüm halkı ifade etmektedir. Yerel halkın kendilerine özgü belirgin yerel ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu ihtiyaçların idari ve yasal yönden karşılanması için mülki idare birimlerinden faydalanılmaktadır (Săgeată, 2011: 79-80).

5. 6360 SAYILI KANUN'UN COĞRAFİ ALAN YÖNETİMİNE GETİRİLERİ

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"[1] sonucunda Türkiye'nin idari yapısında, mali sisteminde, siyasal coğrafyasında, temsil ve katılım konusunda, personel yapısında, hizmet sunumu ile imar ve planlama alanlarında önemli değişiklikler meydana gelmiş (İzci ve Turan, 2013: 119) ve 14 ilde il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Bu Kanun'un temel amacı çok fazla yerel yönetim birimi olmasından dolayı hizmetlerin etkili ve verimli bir biçimde sunulamaması olumsuzluğunun ve kaynak israfının önüne geçebilmek, ölçek ekonomisinin işlerliğini arttırabilmek için geniş bir alana yayılmış hizmet sunma olanaklarını ölçek boyutu ile daha küçük bir alana sığdırabilmek ve gerekli olan yerlerde uygun ölçüde kamu hizmetlerini sunabilmek olarak gerekçelendirilmiştir (Polatoğlu, 2015: 43-44). Yeniden yapılanma olarak yorumlanabilecek Kanun sonucunda yerel yönetimlerin hizmet sunma alanlarının genişletilmesinin mekânsal büyüme olarak tarif edilmesi (İzci ve Turan, 2013: 120) coğrafi alan açısından daha gerçekçi sonuçların ortaya çıkarılabilmesi için önem taşımaktadır.

Kanun sonucunda 30 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilmesi sonucunda coğrafi alan açısından il özel idaresi olan iller ve il özel idaresi olmayan iller şekliyle iki farklı tür il uygulaması gündeme gelmiştir (Polatoğlu, 2015: 59-60).

Büyükşehirlerde yer alan belediyeler arasındaki iletişim, uyum ve koordinasyon büyükşehir belediyeleri tarafından sağlanacaktır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında meydana gelebilecek herhangi bir uyumsuzluğun veya hizmet sunma konusunda yaşanabilecek anlaşmazlıkların çözüm merkezinin büyükşehir belediye meclisi olması öngörülmüştür (Deniz ve Yiğit, 2013: 645). Bu hüküm kapsamında büyükşehir belediye meclisinin arabulucu görevi üstlenmiş olduğu yorumu yapılabilmektedir.

Bununla birlikte 6360 sayılı Kanun'un coğrafi alan açısından bir diğer sonucu da belediye sınırları içerisinde nüfusu 500 kişiden az olan mekânlarda mahalle kurulamayacağı hükmüdür (Deniz ve Yiğit, 2013: 645).

6360 sayılı Kanun ile birlikte 30 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilmiştir. İl özel idarelerinin yokluğundan kaynaklanacak boşluğu doldurmak için 30 ilde "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" kurulmuştur. Başkanlığın temel görevi büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, yatırımları takip etmek ve hizmetlerin etkin bir biçimde sunulmasını ve uygulanmasını sağlamaktır (Karasu, 2014: 185).

Büyükşehir belediyesine sahip 30 ile bağlı ilçelerin mülki idare sınırları içerisinde kalan köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilmiş ve bağlı bulundukları ilçe belediyesine mahalle olarak devredilmiştir. Büyükşehir belediyesi kurulmayan 51 ilde nüfusu 2000 kişiden az olan belde belediyeleri kapatılarak köye dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediyesi kurulan illerde coğrafi alan konusunu doğrudan ilgilendiren bir

[1] "*14/3/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle, bu Kanunun başlığında yer alan "ON ÜÇ" ibaresi "ON DÖRT" olarak, "YİRMİ ALTI" ibaresi "YİRMİ YEDİ" olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Muğla," ibaresinden sonra gelmek üzere "Ordu," ibaresi eklenmiştir."* (6360 Sayılı Kanun, 2015).

uygulama olarak yeni yirmi yedi ilçe kurulmuştur (Genç, 2014: 4-5). Bu bağlamda Kanun'un uygulamaya girmesinden sonra Türkiye nüfusunun %75.6'sı hizmet alma açısından büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde kaldığından dolayı bu yüzdelik alana hizmet götürmek büyükşehir belediyelerinin görevi haline gelmiştir (Günal vd., 2014: 61).

6360 sayılı Kanun sonucunda büyükşehir statüsüne kavuşturulan Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin ve Van illerinde ve mevcut durumda büyükşehir olan Ankara ve İstanbul illerinde idari bağlılık ve sınır değişiklikleri yapılmıştır. Zonguldak ili büyükşehir olmamasına rağmen yapılan bu düzenlemeden etkilenmiş ve değişikliğe uğramıştır. Örneğin İstanbul ili Şişli ilçesine bağlı Ayazağa, Maslak ve Huzur mahalleleri yapılan yeni düzenleme sonucunda Sarıyer ilçesine bağlanmıştır. Benzer biçimde Ankara ili Yenimahalle ilçesine bağlı olan Dodurga ve Alaçatı mahallelerinin bir kısmı Şehitali mahallesi ile birleştirilmiş ve Şehitali, Aşağıyurtçu, Yukarıyurtçu, Ballıkuyumcu ve Fevziye mahalleleri ise Etimesgut ilçesine bağlanmıştır (İzci ve Turan, 2013: 130-131).

6. 6360 SAYILI KANUN'UN YERELLEŞME BAĞLAMINDA MÜLKİ İDARE ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Devlet sınırları ile çerçevelenmiş ülke arazisinin mülki idare, bölge ve bölümleri yönetsel anlamda bir mekân olmakla birlikte aynı zamanda coğrafi alanın veya mekânın da birer parçasıdırlar. Bu sebepten dolayı yeni bir yönetsel alan, bölge, bölüm ve birleşim oluşturulması veya yeni bir düzenleme yapılması ihtiyacı söz konusu olduğu zaman gerçekleştirilmesi gereken öncelikli iş yönetsel anlamda yeniden şekillendirmeye taraf olan bölgelerin coğrafi araştırmasının yapılmasıdır. Bu araştırma kapsamında öncelikli olarak idari coğrafyacıların ilgili bölgede doğal, beşeri ve ekonomik yönlerden değerlendirmelerde bulunması gerekmektedir. Aynı zamanda idari bir alan oluşturmak için gerekli olan unsurların dikkate alınması önem taşımaktadır. Yeni oluşturulacak yönetsel bir alanın coğrafi sınırları, doğal yapısı ve özellikleri yönetsel açıdan incelenmelidir. Coğrafi alanın doğal yapısının hizmet sunma kapasitesi, ulaşım olanakları ve yerleşim bölgelerinin nüfus dağılımı dikkate alınması gereken özellikleri meydana getirmektedir. Gelişmiş ülkelerde ülke arazisinin yönetsel açıdan bölümlenmesi, birleştirilmesi ve bu alan(lar)da yeni bir model kurgulanması aşamasında coğrafyacılar tarafından yapılacak saha çalışmalarına büyük önem verilmektedir. Diğer bir ifadeyle bu gibi faaliyetlerde coğrafyacılar büyük sorumluluk yüklenmekte ve bu sorumluluk kapsamında da yetkilendirilmektedirler. Ancak Türkiye'de bu gibi faaliyetler için yalnızca siyasi kararlara bağlı kalınmaktadır (Özçağlar, 2005: 3). Bu durumun somut örneği 6360 sayılı Kanun'un yazılması ve uygulamaya konulması aşamalarında ve diğer takip eden süreçte görülmüştür.

Türkiye'de nüfusu hızla artan büyükşehirlerde kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli bir biçimde sunulabilmesi için yeni bir yönetim modeline duyulan ihtiyaç duyulmuştur (Deniz ve Yiğit, 2013: 637). 6360 sayılı Kanun yeni bir yönetim modelini gündeme getirirken hizmetlerin coğrafi alan açısından sunumu konusunda da önemli bir yaklaşımı ortaya çıkartmıştır. Şöyle ki Cumhuriyet döneminde il sınırlarında önemli değişimler olmamakla birlikte güncel teknolojik gelişmeler ve ekonomik ve ulaşım alanlarında kolaylaşan olanaklar kapsamında il merkezlerinin etki sahalarında değişimler meydana gelmiştir. Bazı illerin il mülki idare sınırları içerisinde kalan bazı ilçeleri bağlı

oldukları il merkezi yerine komşu illerin il merkezlerinin etki sahası içerisine girmişlerdir. Diğer bir ifadeyle bazı ilçeler bağlı bulundukları il merkezi ile iletişimlerini yalnızca resmi ilişki seviyesine indirerek kendilerine daha yakın olan gelişmiş il ve ilçeler ile etkileşim halinde olmuşlardır. Benzer biçimde ilçe merkezine uzak olan köyler de kendilerine daha yakın olan diğer ilçe merkezleri ile iletişim kurma çabası içerisine girmişlerdir. Bu çabalar il, ilçe ve köy yönetimlerinin ve halkının kişisel tercihlerinden daha çok coğrafi alanın getirmiş olduğu zorluk ve kolaylıklar kapsamında şekillenmektedir (Yazıcı vd., 2010: 110). İl sınırları dâhilinde yetkilendirilen büyükşehir belediyesi uygulaması yerel yönetim sistemi üzerinde coğrafi alan açısından toprak üzerinde yeniden konumlanma modeli olarak yorumlanabilmektedir (Ökmen ve Arslan, 2014: 98). Böylece 6360 sayılı Kanun da il mülki idare sınırı ile büyükşehir belediyesi sınırını eşleştirerek yeni bir yönetim modeli kapsamında coğrafi alan yönetiminin kolaylaştırılmasına katkıda bulunmaktadır.

Bu yeni model kentsel yönetimi bir bütün halinde kurgulayan iki kademeli büyükşehir yönetimi fikrini gündeme getirmektedir (Genç, 2014: 3). İl mülki idare sınırları ile büyükşehir belediyesinin sınırlarının eşleştirilmesi hükmü kırsal alanı geniş olan illerde hizmet sunumu açısından çeşitli olumsuzluklara sebebiyet verebilecektir. Bu durum İstanbul ve Kocaeli gibi kırsal alanı çok fazla olmayan ve ilgili kırsal alanların dahi belirli bir gelişmişlik gösterdiği iller için sorun teşkil etmesi beklenilmemesine rağmen uygulama Konya ve Ankara gibi geniş kırsal alanlara sahip illerde hizmet sunumu açısından etkinsizliğe sebebiyet verebilecektir (Balık ve Karakuyu, 2014: 133). Çünkü 6360 sayılı Kanun sonucunda 30 ilde kırsal-kentsel alan ayrımı ortadan kaldırılarak ilin tamamının "şehir alanı" olduğu hükmü getirilmiştir (Bekdemir vd., 2014: 282).

Yeni düzende yerel yönetimler yeniden şekillendirilirken mülki idare sistemi de bu süreçten olumsuz bir biçimde etkilenmiştir. Mülki idare kırsal kalkınma, güvenlik, eğitim ve yatırım konularında aktif bir biçimde yetkili kılınmışken yeni düzende belirli bir ölçüde etkisiz bir hale gelmiştir (Çukurçayır, 2014: 24).

6360 sayılı Kanun sonucunda Osmanlı Devleti'nden günümüze kadar ulaşan valilik kurumunun etkinliği ve denetleyici görevi tartışmalı bir hale gelmiştir. Bu sonuç demokratikleşme çerçevesinde değerlendirilebilmekle birlikte "seçilmişlerin atanmışlara karşı bir zaferi" şeklinde de yorumlanabilmekte ve bölge yönetimine geçiş için basamak bir görev üstlenmektedir. Bu geçiş öngörüsü ilk aşamada yerel yönetimlerin güçlendirilmesi şeklinde algılanması sonucunda olumlu bir izlenim yaratmasına rağmen büyükşehir belediyesi sınırının il mülki idare sınırına genişletilmesi ile birlikte büyükşehir belediyesinin hizmet alanı oldukça fazla genişlemektedir. Bu durum da kamu hizmetlerinin sunumunda etkinsizliğe sebebiyet verebilecektir (Karasu, 2014: 185-186). İl özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilmesi sonucu valilerin taşradaki yetkilerinde bir azalma söz konusu olmuştur. Bu yeni yapılanmada büyükşehir belediye başkanı yerelleşme adına daha fazla yetkilendirilmiş ve kentsel alandan kırsal alana kadar geniş bir alanda görevlendirilmiştir. Atanmış vali seçilmiş belediye başkanı karşısında "ikincil konuma" gerilemiştir. Büyükşehir belediye başkanının yetkilerinin ilin tamamında etkili olacak bir biçimde genişletilmesi büyükşehir belediye başkanına zaman içerisinde "seçimle göreve gelmiş vali" kimliğini kazandıracağı yönünde öngörülere sebebiyet vermektedir (Genç, 2014: 10; Keleş, 2012: 7). Kanun'un meydana getirmiş olduğu yeni model büyükşehir belediyesi uygulamasından uzak bir görünüm sergilemektedir. Bunun

yanında eyalet uygulamasına veya bölge yönetimine olanak tanıyacak bir karaktere sahip olabileceği yönünde görüşler de bulunmaktadır. Ancak kimi çevrelerce bu gibi uygulamaların gerçekleşebilmesi için siyasi iktidarın da paylaşılması veya paylaştırılması gerektiği ifade edilmektedir. Ancak 6360 sayılı Kanun'un bu gibi tartışmaların meydana gelmesine sebebiyet verebilecek bir niteliği bulunmamaktadır. Diğer bir ifadeyle 6360 sayılı Kanun'un böyle bir sonucu olmadığı yönünde karşı fikirler literatürde yer almaktadır (Karasu, 2013: 4-5; İzci ve Turan, 2013: 135-136). Üniter bir yapıya sahip olan Türkiye'de valilerin seçimle göreve gelmesi üniter yapının geleceğini de sorgulamaya açmaktadır. Üniter bir yapıya sahip olan ve valilerinin seçimle göreve geldiği Japonya örneğine bakarak seçimli vali uygulamasının federal bir düzene yol açmayacağı yönünde görüşler ortaya atılabilmektedir. Böyle bir sonucun ortaya çıkmasında ilgili devletin idari tarihi, sosyo-kültürel yapısı, kuruluş felsefesi ve siyasal gelenekleri önemli derecede etken unsur görevini üstlenmektedir. Bununla birlikte 6360 sayılı Kanun'un Türkiye'yi federalizme geçiş yaptırabilecek bir hüküm içermediğini de vurgulamak gerekmektedir. Benzerlik veya amaçlardan yola çıkılarak veriler elde etmenin bilimsel bir tarafı olmadığı gibi bu söylemler yalnızca siyasi açıdan değerlendirilebilecek niteliktedirler (Keleş, 2012: 7-8). Bu görüşlerin yanı sıra 6360 sayılı Kanun hakkında bilinmesi gereken en önemli özellik Kanun'un getirilerinin yalnızca belediye hizmetleri ile ilgili ve sınırlı olduğudur (Türel, 2012: 13).

Büyükşehir belediyesinin il genelinde yetkilendirilmesinin il genel idaresini zayıflatabileceği yönünde öngörüler mevcuttur. İl merkezi yönetim esaslarına göre yönetilen idari bir birimdir. Bu idari birimin yerinden yönetim esaslarına göre modellenmesi bölge yönetimi haline dönüşmesi anlamına gelmektedir. İl coğrafi bir alanı tanımlamakla birlikte temel işlevini merkezi yönetim esaslarına dayanan yönetim kurgusu üzerinden tamamlamaktadır. İl sınırları içerisinde dağları, gölleri, ovaları, nehirleri barındıran içi boş mekânsal bir alan olarak tanımlanmakla birlikte coğrafi alan açısından değerlendirildiği takdirde "bölge" olarak da adlandırılabilmektedir. Bölge ve idari mekân veya il arasındaki ayrım "uygulanan yönetim esasından" kaynaklanmaktadır. Bu esas üzerinde yapılabilecek bir değişikliğin il genel idaresini bölge yönetimine dönüştürme olasılığı bulunmaktadır (Güler, 2012: 3-4).

6360 sayılı Kanun sonucunda mülki idare amirlerinin köy ve kırsal alandaki görevlerinde önemli ölçüde azalmalar gözlenmektedir. Ancak bu yeni dönem ile birlikte mülki idare amirleri çevre, tüketici hakları, göç, aile politikalar gibi kentsel ve toplumsal görevler ile doğrudan ilgilenmek durumunda kalacaklardır. Bu durumu olumsuzluk olarak algılamak yerine yeni bir model kapsamında yeni hizmet olanağı olarak değerlendirmek gerekmektedir. Bu kapsamda mülki idare amirleri toplumsal kalkınmanın motor gücü olabileceklerinin farkına varmalıdırlar. Mülki idare amirlerinin yakalamış olduğu bu fırsatı en iyi biçimde değerlendirmeleri (Uslu, 2014: 50) gerekliliği hem mülki idare amirliği mesleğinin hem de mülki idare sisteminin geleceği adına önem taşımaktadır.

7. COĞRAFİ ALANIN YENİDEN TANIMLANMASI SORUNU

Türkiye'de mülki idare birimlerinin sınırlarının tespit edilmesinin kaynağı yaklaşık olarak 140 yıllık bir tarihe sahiptir. Osmanlı Devleti'nden kalan mülki idare sınırları Cumhuriyet döneminde yeniden düzenlenmeye ihtiyaç duyulmadan olduğu gibi kabul

edilmiştir. Bu durumun istisnasına örnek olarak son yıllarda bu konu üzerine yapılan ve yeni olarak adlandırılabilecek çeşitli çalışmalar gösterilebilmektedir. Teknik imkânların ve coğrafi bilgilerin yeterli olmadığı dönemlerde kabul edilen sınırların gelişmiş imkânlara kavuşulan mevcut yeni dönemde çeşitli ihtiyaçları karşılamadığı ve isabetli tespitlerin yapılmadığı kabul görmektedir. Bununla birlikte yeni dönemde illerin ve ilçelerin sosyo-kültürel yapısında değişimler yaşanmış, sanayi olanakları gelişmiş, ulaşım imkânları kolaylaşmış ve jeopolitik değerlerinde değişim(ler) yaşanmıştır. Bu değişimler, güncel ihtiyaçlar, imkânlar ve teknolojik gelişmeler dikkate alındığı takdirde mülki idare birimlerinin sınırlarının yeniden değerlendirmeye alınması zorunluluk haline gelmektedir (Yazıcı vd., 2010: 110).

Coğrafi bir alan tanımlanırken genel olarak değerlendirilen ölçütler coğrafi alanın denize göre konumu, yapısı ve sahip olduğu iklimidir. Ancak bu ölçütler genel olarak doğal şartların dikkate alınması sonucunda sıralanmasından dolayı tanımlama için yeterli düzeyde ihtiyaçları karşılamamaktadır. Bu sebepten dolayı beşeri ölçüt içerisinde değerlendirilebilecek olan nüfus yoğunluğu ve ekonomik faaliyetlerin de dikkate alınması gerekmektedir (Yiğit, 1996: 359-360).

İdari bölümlemede sıklıkla yapılan değişiklikler sonucunda hizmet sunma alanının neresi olduğu ve sunacak olan birimin kim olacağı konusunda tartışmalı sorunlar ve hatta karışıklıklar ortaya çıkmaktadır. 6360 sayılı Kanun sonucunda köyü mahalleye dönüştürülen halkın hangi hizmeti kaymakamlıktan ve hangi hizmeti büyükşehir belediyesinden alacağı konusunda kararsızlık yaşanabilmektedir. Bu kararsızlığın temelinde il mülki idare sınırları ile büyükşehir belediyesinin sınırlarının eşleştirilmesi uygulaması yer almaktadır. İdari bakımdan kamu hizmetlerinin sunulması adına ilçe düzeyinde kaymakam yerine büyükşehir belediye başkanının yetkili olduğu ve hatta vali yerine tüm ili büyükşehir belediye başkanının yönettiği yönünde yanlış anlaşılmalar mevcuttur (Koday, 2009: 75). Bu durumun mutlak bir biçimde kararsızlığa sebep olduğu kabul edilmekle birlikte kaymakam ve valinin merkezi yönetim tarafından atanmış mülki idare amiri ve büyükşehir belediye başkanının ise seçilmiş yerel yönetici olduğu hatırdan çıkarılmaması gerekmektedir.

Coğrafi alanın yeninden tanımlanması kapsamında mülki idarenin üzerine konumlanacağı alanın, kamu hizmetlerinin etkili, verimli, hızlı, kolay, düzenli, kesintisiz ve olması gereken kalitede sunulabileceği ölçüde gerekli olan alt yapı hizmetlerine ve bu hizmetlerin sunulabilmesine imkân tanıyacak coğrafi şartlara sahip bir alan olması gerekmektedir (Karagel, 2011: 57).

Türkiye'de yeni bir mülki idare alanı oluşturulurken temel olarak dikkate alınan ölçütler arasında yerleşim yerinin idari olarak bağlı olduğu merkez ile iletişiminin kopuk olması, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir biçimde sunulamaması, güvenlik açıkları, bölgesel kalkınmanın tüm alana yayılması, göçün engellenmesi, doğal afetlere karşı tedbirlerin alınması ve diğer olağan üstü olayların meydana gelmesi durumunda hızlı bir biçimde müdahale edilmesi hedefleri yer almaktadır. Bu hedeflerin yanı sıra kamu hizmetlerinin verimliliğini arttırabilmek için yapılması gereken önemli faaliyet "mülki idare sınırlarının coğrafi bölge sınırlarına göre yeniden düzenlenmesi"dir. Bu yeniden düzenleme ihtiyacı aynı zamanda büyük bir gerekliliği de beraberinde getirmektedir (Karagel, 2012: 102-103).

Coğrafi alanın tanımlanmasında önemli bir yeri bulunan sınır kavramı toprak üzerinde coğrafi unsurları birbirinden ayırmak için doğal ve yapay olmak üzere iki şekilde kullanılan ve harita üzerinde görsel olarak varsayılmış çizgilerdir. Bu çizgiler idari yönetim birimlerini birbirlerinden ayırmaktadırlar. İlgili sınırların idari alanın nüfus yoğunluğu, yerleşim yerinin konumu ve coğrafi şartları dikkate alınarak çizilmesi gerekmektedir (Ceylan, 2005: 610).

8. MÜLKİ İDARENİN GELECEĞİ TARTIŞMASI

Mülki idare Anayasa'da yer alan sistem değildir. Dolayısıyla yerel yönetimler gibi anayasal bir güvencesi bulunmamaktadır. Mülki idare sisteminin anayasal bir güvenceye kavuşturulamamasının olumsuz sonuçlarından en önemlisi merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında olan güncel değişimlerden genellikle olumsuz bir biçimde etkilenmesidir. Bununla birlikte yerel düzeyde hizmet sunabilecek ve birikmiş bilgi ve tecrübeleri ile temel sorunları çözebilecek olan mülki idare amirlerinin profesyonel yönetici niteliklerinden faydalanılamamaktadır (Mahmutoğlu, 2011: 146). Daha açık bir ifadeyle mülki idare sistemi güvencesiz bir biçimde halka hizmet etmeye çalışmaktadır. Yerel yönetimler adına çıkarılan kanunlar kapsamında mülki idarenin geleceği şekillendirilmekte, ancak bu durum mülki idare için değil yerel yönetimlerin çıkarları doğrultusunda yapılmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler sorunları kapsamında rahatladıktan sonra mülki idare sistemi yerel yönetimlerin çıkarları doğrultusunda şekillendirilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye'de mülki idare birimlerinin alan (sınır) tespitinde bilimsel değerlerden destek alınarak hazırlanmış somut değerler bulunmamaktadır. Bu sebepten dolayı uygulamada sıklıkla sorunlar ile karşılaşılmaktadır. Bu sorunları aşabilmek için mülki idare alanlarının "coğrafi bölge esasları" temel alınarak belirlenmesi gerekmektedir. Bunun için de coğrafi alanın temel özellikleri, ulaşım olanakları ve sosyo-ekonomik nitelikleri hakkında somut verilere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu somut veriler elde edildikten sonra coğrafi alan içerisinde hangi hizmetin nasıl ve hangi ölçütler dikkate alınarak sunulması gerektiği önceden tespit edilerek kamunun kıt kaynaklarının gereksiz bir biçimde kullanılmasının veya tüketilmemesinin önüne geçilebilecektir (Karagel, 2011: 57).

Yeni kamu yönetimi anlayışının demokrasi açılımı, katılıma olanak tanıyan modellemesi ve hesap sorulabilirliğin arttırılması ilkesinin ağır bürokratik işleyiş düzeninde hayata geçirilmesinin oldukça zor olduğunun görülmesi sonucunda daha fazla esnek bir yapılanmaya geçiş yapabilmenin yerelleşme, yerel demokrasi ve seçimle göreve gelen küçük yönetim birimleri vasıtasıyla olabileceği inancı kapsamında mülki idare sisteminin yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi gerektiği fikri tartışılır olmuştur. Buna karşılık olarak Batı'da ortaya çıkan bu görüşlerin toplumsal değerler ve devlet yönetimi anlayışından kaynaklanan değişkenler sonucunda Türkiye'de uygulama aşamasında bir takım farklılaşmalar ortaya çıkmaktadır. İlgili hedeflere ulaşabilmek için yapılması gereken öncelikli faaliyet hukuk devleti ilkesini gerçek anlamda uygulamaya geçirmektir. Bu süreç içerisinde başarıya ulaşabilmenin yolunun mülki idare sistemini ve amirlerini dışlamaktan değil, doğrudan sürece dâhil etmekten geçtiğini vurgulayan fikirler de bulunmaktadır (Uslu, 2014: 46-47).

9. MÜLKİ İDARE VE YERELLEŞME: COĞRAFİ ALANDA BİRLİKTE YÖNETİM MODELİ

Devletler yenilikçi liberal politikalar kapsamında kentsel alanların dönüşümünü etkilemekte ve planlanma aşamasında müdahaleci yapılanması ile devletin toprak üzerinde örgütlenmesini yönlendirmeye çalışmaktadırlar. Bu müdahale ve yönlendirme çalışmaları sürekli tehdit altında olan piyasaların daralmasını ve dalgalanmasını engellemek ve gelişmelerine olanak yaratmak için yerel mekânsal birimlerin idari sınırlarının ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesini hedeflemektedir. Bu amaçla devlet merkez-yerel yönetim kademelenmesinde var olan ölçeklerin yerlerini değiştirerek idari sınır değişikliğine gidebilmekte veya yeni coğrafi alan tanımlaması yapabilmektedir (Şahin ve Bostancı, 2012: 115).

Türkiye'nin gerçekleştirmiş olduğu devlet reformlarında yerelleşme çabaları büyük bir yer tutmaktadır. Bunun sebebi Avrupa Birliği'ne tam üyelik konusunda Avrupa'da yaşanan gelişmeleri yakından takip etmesidir. Bu çabaların bütünü "Avrupa Birliği etkisi" olarak da değerlendirilebilmektedir. Yerelleşme çabaları il ve büyükşehir olmak üzere iki farklı düzeyde gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır (Çiner, 2010: 174-175).

Türkiye'de yerelleşme çabaları özellikle 1980 sonrasında hız kazanmıştır. Bu kapsamda yerel yönetimler yetki ve kaynak açısından güçlendirilmiş ve coğrafi alan üzerinde yeni bir yerel yönetim modeli olan büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilmiştir. Büyükşehir belediyesi modeli başlangıçta 3 ilde uygulamaya konulmuşken geldiğimiz noktada 30 ilde uygulanmaktadır. Yerel yönetim, Avrupa'da önemli bir yönetsel alan olarak gücünü arttırmaya çalışırken Türkiye'nin bu süreç dışında kalması düşünülememektedir. Avrupa'da kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı yerel yönetimler tarafından yerine getirilirken meydana gelen yönetsel alanda yerel demokrasinin güçlenmesi ulusal demokrasiye de katkı sağlamaktadır (Çukurçayır, 2014: 23).

Avrupa uygulamasında dikkat çeken husus yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çabası karşısında merkezi yönetimin alan yönetimi üzerindeki etkisini ve denetimini ortadan kaldırmamış olmasıdır. Türkiye'de ise son 30 yıldır yetki ve kaynak aktarımı sonucunda yerel yönetimlerin güçlendirmesi çalışmaları yapılmakla birlikte aynı özen denetim kapasitesinin arttırılmasında gösteril(e)memiştir. Bu çabaların sonucunda ortaya çıkan tablo "aşırı doz yerelleşme" şeklinde tarif edilebilmektedir. Türkiye 6360 sayılı Kanun sonucunda il mülki yönetim sınırları ile büyükşehir belediyesi sınırlarını eşleştirerek kendisine özgü yeni bir model yaratmıştır. Klasik anlamda kentsel hizmetleri sunmak ile görevlendirilen belediyeler yeni modelde kırsal alanlardan da sorumlu tutulmuşlardır (Çukurçayır, 2014: 24).

Coğrafi alanda birlikte yönetim modelinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlayabilecek bir otoriteye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyaca cevap verebilecek en önemli otorite ise mülki idare ve mülki idare amirleridir. Mülki idare vatandaş ile devleti bütünleştiren idari bir yapılanma olarak devletin üniter yapısını da muhafaza edebilecek güçtedir (Bedük, 2014: 10).

10. MÜLKİ İDARENİN İŞLEVSELLİĞİ AÇISINDAN ÇÖZÜMSEL ÖNERİLER

Yerel yönetim birimleri tarafından yönetilen coğrafi alanlar mülki idare bölümlenmelerinin temelini oluşturmalarına rağmen, ülke bölümlenmesinde esas alınan

yönetsel dağılımın kanunlar içerisinde eksik olarak değerlendirilmesinden dolayı coğrafi alanın tanımlanması sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu sorunun çözümü için yönetsel teşkilatlanma ilkesi yerine coğrafi alan açısından mekânsal teşkilatlanma yaklaşımının benimsenmesi gerekmektedir (Özçağlar, 2005: 22).

Gelişen teknoloji ile birlikte hayat standartları da beklenenin ötesine geçmiş ve vatandaş eskiye oranla daha fazla kaliteli ve verimli hizmet beklentisi içerisine girmiştir. Eğitim, sağlık ve ulaşım alanlarında güncel gelişmelerden faydalanmak en doğal hak haline gelmiştir. Bu gerekçelerden dolayı il ve ilçe merkezlerinin vatandaşa bu hizmetleri kaliteli, hızlı, etkili ve verimli bir biçimde sunabilecek imkânlar ile donatılması gerekmektedir. Bu imkânlar sorun çözücü nitelikte olmalı ve mülki idare sınırlarını bir cazibe merkezi haline getirebilecek oranda nitelik kazanmalıdır. Böylece il ve ilçe merkezlerinin modern kent yaşantısına uyum sağlayacak bir biçimde uygun bir seviyeye yükseltilmesi önem taşımaktadır. Bu hedefe ulaşabilmek için de il ve ilçelerin sınırlarının olması gereken seviyede kalması, gereksiz yere genişletilmemesi veya daraltılmaması gerekmektedir (Cengiz, 2013: 56). Bu gerekliliğin yerine getirilebilmesi amacıyla bilimsel verilerden faydalanılmalı ve siyasi ölçütler ve beklentiler dikkate alınmamalıdır.

Yerelleşme ilkesi kapsamında görev ve kaynakların bir kısmı yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Ancak bu bir denge meselesi olarak aktarımın merkez ile yerel birimler arasında dikkatli bir biçimde yapılması gerekmektedir. Yerelleşme ideali ile yerel yönetimlere sağlanan olanakların mülki idarenin geleceğini tehlikeye atabilecek seviyeye getirilmemesi önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin sınırı üniter devlet ilkesine göre belirlenmelidir. Yerel nitelik taşıyan hizmetlerin yerelleştirilmesi önem taşımakla birlikte bu hizmetlerin ülke geneline yayılmasında mülki idarenin fonksiyonlarının arttırılması hem üniter yapının korunması hem de merkez ile yerel çatışmasının ortaya çıkmaması için niteliksel bir gerekliliğe sahiptir (Arslan ve Mahmutoğlu, 2005: 88).

Türkiye'de mülki idare bölümlenmesinin yeniden tanımlanması hizmet sunma kapasitesi olarak oldukça küçük ölçeklerde kalan illerin etkili ve verimli bir biçimde kamuya hizmet etmesi açısından zorunluluk taşımaktadır (Sezer, 2005: 185). Mevcut illerin sınırlarının genişletilmesi, nüfus ve coğrafi alan açısından küçük sayılabilecek komşu illerin birleştirilerek tek bir il oluşturulması ve bu bağlamda ilçe yönetimlerine de ağırlık verilmesi tarafımızca hizmet sunma kapasitesinin arttırılmasına olanak tanıyacağı öngörülmektedir.

Mülki idare birimlerinin arasındaki ölçek farklılığından kaynaklanan sorunlar üzerinde önemle durulması gereken bir hususu meydana getirmektedir. Örneğin 14.160.467 kişilik nüfusa sahip İstanbul ile 75.620 kişi nüfusa sahip Bayburt aynı yönetim mantığı, ilke ve kadro ile yönetilmektedir. Bununla birlikte her il iklim, ulaşım, güvenlik, ekonomik ve bulunduğu coğrafi konum açısından da farklılıklar gösterebilmektedir. Dolayısıyla tek tip bir yönetim modelinin her il için uygulanması düşünülemez. Bu sebepten dolayı daha esnek bir yapılanmaya ihtiyaç duyulmaktadır. İl ve ilçe kurmak için ilgili idari birimin yer aldığı coğrafi alanın koşullarına göre önceden belirlenmiş kesin ölçütlerin getirilmesi önem taşımaktadır (Çimen, 2012: 65).

Yerelleşme ideali karşısında etkinsizleştirilen mülki idarenin yetkilerinin arttırılması ve yerel yönetimlerin özerkliğine zarar vermeden belediyeler karşısında bir denge unsuru

olarak muhafaza edilmesi gerekmektedir. Aşırı merkeziyetçilikten uzaklaşmak amacıyla yerelleşmeye hesapsızca ağırlık verilmesinin sonucu da "aşırı doz yerelleşme" uygulaması şeklinde kendisini göstermektedir (Çukurçayır, 2014: 25).

11. SONUÇ

Devlet kendi yapılanması içerisinde yer alan merkezi veya yerel yönetim birimleri vasıtasıyla vatandaşlarına kamu hizmeti sunmaktadır. Bu farklı birimlerin işleyiş düzenleri, bağlı oldukları idari birimler ve faaliyetlerini yürütürken destek aldıkları kanunlar farklı olabilmektedir. Bu noktada önem taşıyan husus hizmeti sunan birimin ilgili hizmeti kendisinden beklendiği ölçüde verimli, iktisadi ve hızlı bir biçimde sunabilmesidir. Bunun için de ilgili birimin belirli bir ölçüde bu işi yapabilecek yeterliliğe sahip olması gerekmektedir. Hizmet sunma yeterliliği idari bir birimin kamu hizmetini sunabilmesi için taşımak zorunda olduğu özelliklerin bütünüdür. Sözlük anlamı itibarıyla bir işte yeterlilik sahibi olmak ilgili işi olması gereken kalitede yerine getirebilme sonucunu ortaya çıkartmaktadır. Aynı zamanda hizmet sunma yeterliliği başka bir kurumdan destek almadan görevlerini kendi imkânları doğrultusunda yerine getirebilmektir. Bir diğer ifadeyle merkezi veya yerel yönetim biriminin hizmet sunma yeterliliği kendisine verilen görevleri yerine getirebilme yeteneğine sahip olması şeklinde kavramlaştırılabilmektedir.

6360 sayılı Kanun'un hükümleri gereğince 30 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilerek büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının il mülki idare sınırlarına genişletilmesi sonucunda daha önce ağırlıklı olarak kentsel hizmet sunan büyükşehir belediyeleri kırsal hizmet sunmak için yetkilendirilmiştir. Ancak bu yeni modelde büyükşehir belediyelerinin kırsal alanda nasıl faaliyet gösterebileceği veya kırsal alanda hizmet sunma yeterliliği veya kapasitesi somut verilerle ortaya konmamıştır. 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun geçici 2. maddesi ile İstanbul ve Kocaeli illerinin büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırına genişletildiği hükmü getirilmiştir. Aradan geçen 11 yıl süre içerisinde ilgili modelin iki büyük kentte uygulandığı, tecrübe kazanıldığı ve 6360 sayılı Kanun sonucunda 28 ilde daha uygulanmasının herhangi bir soruna sebebiyet vermeyeceği düşüncesi ile mevcut model uygulamaya konulmuştur. İstanbul ve Kocaeli illeri ile diğer 28 ili eşit kabul etmek ve uygulamanın benzer sonuçlar çıkaracağını kabul etmek kanımızca gerçeklikten uzak bir görünüm sergilemektedir. Örneğin Mardin ile İstanbul bulunduğu coğrafi alan, nüfus yoğunluğu, sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel yapısı, sanayileşme seviyesi, güvenlik sorunları, kentleşme düzeyi ve toplumun gelir seviyesi açısından eşit düzeyde kabul edilemeyecek iki ildir. İstanbul ilinde uygulanan bir modelin ön hazırlığı ve uygulanabilirlik araştırması yapılmadan Mardin iline uyarlanması büyükşehir belediyesinin hizmet sunma yeterliliğinin ve kapasitesinin somut verilerle ortaya konmadığını göstermektedir. Bu durum aynı modelin uygulandığı tüm iller için geçerlidir. Kanımızca ilgili modelin uygulanmaya konulacağı illerde somut veriler elde edebilmek için uygulanabilirlik araştırmalarının yapılması önem taşımaktaydı.

KAYNAKÇA

Arslan, Nagehan Talat ve Abdulkadir Mahmutoğlu (2005), "Türkiye'de İdari Reform Düşüncesi Çerçevesinde Mülki İdare Sisteminin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması

Hakkında Bir Değerlendirme", *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*, (Editör: Nagehan Talat Arslan), Seçkin Yayınları, Ankara, s. 83-110.

Balık, Hatice ve Mehmet Karakuyu (2014), "Türkiye'de Mülki İdari Taksimata İlişkin Yasal Mevzuatın Değerlendirilmesi ve Sorunlar", *Marmara Coğrafya Dergisi,* S: 30, Temmuz, s. 126-139.

Başa, Şafak, Mete Yıldız (2011), "Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Düzenlemesi Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme", *Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* C: 4, S: 2, Ekim, s. 34-64.

Bedük, Saffet Arıkan (2014), "Mülki İdare Amirliği Sistemi Kendisini Yenilemek Durumundadır", *İdarecinin Sesi Dergisi,* Temmuz-Ağustos-Eylül, S: 162, s. 6-10.

Bekdemir, Ünsal, Sinan Kocaman, Suat Polat (2014), "Yeni Büyükşehir Yasası Sonrasında Türkiye'de Şehir Nüfusu Ve Şehir Yerleşmeleri", *Doğu Coğrafya Dergisi (Eastern Geographical Review),* C: 19, S: 32, s. 277-292.

Cengiz, İbrahim (2013), "Türkiye'de Mülki İdare Bölümlerinin Yeniden Düzenlenmesi", *İdarecinin Sesi Dergisi*, Eylül – Ekim-Kasım-Aralık, s. 54-56.

Ceylan, Salih (2005), "Türkiye'nin Mülki İdare Taksimatı, Kullanılan Ölçütler Ve Burdur-Isparta İl Sınırının Coğrafî Bakımdan Tahlili", *I. Burdur Sempozyumu (Kültür ve Yaşamımızda Burdur) (16-19 Kasım 2005) Bildiriler Kitabı*, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Yayınları, Burdur, s. 608-617.

Çimen, Adnan (2012), İl İdaresi Sisteminin Geleceği Açısından Değişimi Okumak Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Türk İdareciler Derneği Yayınları*, Ankara.

Çiner, Can Umut ve Oral Karakaya (2013), "Merkez – Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C: 68, N: 2, s. 63-93.

Çiner, Can Umut (2010), "Devlet Reformunda Yerelleşme Ve Bölgeselleşme Üzerine", *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, C: 5, S: 12, s. 168-180.

Çukurçayır, M.Akif (2014), "*Mülki İdareyi* Yeniden Düşünmek", *İdarecinin Sesi Dergisi,* Temmuz-Ağustos-Eylül, S: 162, s. 23-27.

Deniz, Taşkın ve Güzin Kantürk Yiğit (2013), "İdari Coğrafya Açısından Büyükşehir Belediyeleri", *The Journal of Academic Social Science Studies (International Journal of Social Science),* V: 6, I: 2, February, p. 629-649.

Genç, Fatma Neval (2014), "6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri", *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C: 1, Özel Sayı, s. 1-29.

Gözler, Kemal (2012), *Devletin Genel Teorisi (Bir Genel Kamu Hukuku Ders Kitabı),* 4. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.

Güler, Birgül Ayman (2012), "Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine", 9 Ekim 2012, Ankara, s. 1-7.

http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf (27.07.2015).

Güler, Birgül Ayman (2011), *Türkiye'nin Yönetimi –Yapı-*, 3. Baskı, İmge Yayınevi, Ankara.

Günal, Alpay, Senem Atvur, Kadriye Okudan Dernek (2014), "6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C: 19, S: 3, s.55-70.

İzci, Ferit ve Menaf Turan (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, s.117-152.

Kant, Surya (2008), "Administrative Geography", *Progress in Indian Geography 2004-2008 A Country Report*, (Edited by Debendra Kumar Nayak), 31st International Geographical Congress, Tunis, Tunisia August 12-15 2008, India, pp. 104-107.

Karagel, Hulusi (2012), "Mülki İdare Sınırlarının Belirlenmesi ile İlgili Kuramsal Yaklaşımlar ve Türkiye'deki Geçerli Uygulamalar", *Ankara Üniversitesi, Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi (AÜ. TÜCAUM), VII.Coğrafya Sempozyumu (18-19 Ekim 2012)*, Bildiriler Kitabı, s.96-106.

Karagel, Hulusi (2011), "Türkiye'de Mülki İdare Alanlarının Belirlenmesi Ve Sorunları Üzerine", *e-Journal of New World Sciences Academy, Nature Sciences*, V: 6, N: 1, p. 57-69.

Karakuzulu, Zerrin (2008), "Ülke Kalkınması İçin Yapılan Planlamalarda Coğrafyanın Önemi*", Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S: 1, Bahar, s. 147-162.

Karasu, Mithat Arman (2014), "Şanlıurfa'da Kentsel Gelişme ve 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu", *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C: 1, Özel Sayı, s. 178-193.

Karasu, Mithat Arman (2013), "6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri - Şanlıurfa Örneği", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C: 15, S: 1, s. 1-17 (s. 98-122).

Keleş, Ruşen (2012), "Anakentlerin Dünü, Bugünü, Yarını", *Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler Değişen Dinamikler ve Sorunlar Bildiri Kitabı*, (KBAM Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı), 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu 6-7 Aralık 2012 Ankara, s. 1-12.

Kocaman, Sinan (2014), "Kars İli'nin İdari Coğrafya Analizi", *The Journal of Academic Social Science Studies (International Journal of Social Science)*, N: 29, Autumn, p. 271-292.

Koday, Zeki (2009), "İdari Coğrafya Özellikleri Bakımından Aziziye Metropol İlçesi", *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* C: 13, S: 2, s. 67-80.

Mahmutoğlu, Abdulkadir (2011), "Türkiye'de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetimler Mülki İdare İlişkisinin Geleceği", *Türk İdare Dergisi,* Sayı: 471-472, Haziran – Eylül, s. 143-168.

Nalbant, Atilla (2012), *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye,* 2. Baskı On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

Ökmen, Mustafa ve Recep Arslan (2014), "Türkiye'de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği", *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C: 1, Özel Sayı, s. 88-101.

Özcan, Koray (2005), "Ortaçağda Anadolu'nun İdarî Coğrafyasına Bakış Anadolu'da Selçuklu İdarî Birimleri", *Ankara Üniversitesi Coğrafi Bilimler Dergisi*, C: 3, S: 1, s. 73-99.

Özçağlar, Ali (2011), *İdari Coğrafya,* 1. Baskı, Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara.

Özçağlar, Ali (2009), "Türkiye'deki Yerel Yönetim Alanlarının İdari Coğrafya, Ulusal Kalkınma, Yerel ve Bölgesel Planlama Bakımından Önemi", *I. Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 1. Basım, 19-20 Ekim 2009 TODAİE-ANKARA, 2009, s. 301-316.

Özçağlar, Ali (2005), "Türkiye'de Mülki İdare Bölümlerinin İdari Coğrafya Analizi", *Ankara Üniversitesi Coğrafi Bilimler Dergisi*, C: 3, S: 1, s. 1-25.

Özçağlar, Ali (2003), "Türkiye'de Yapılan Bölge Ayrımları ve Bölge Planlama Üzerindeki Etkileri", *Ankara Üniversitesi Coğrafi Bilimler Dergisi*, C: 1, S: 1, s. 3-18.

Polatoğlu, Aykut (2015), "Büyükşehir Belediye Modeli ve Türkiye'de Uygulanması Üzerine Düşünceler", *Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C: 8, S: 1, Nisan, s. 43-83.

Săgeată, Radu (2011), "The Administrative – Political Function Of Human Settlements And The Role It Plays In Organizing Geographical Space. Case Study-Romania", *Human Geographies-Journal of Studies and Research in Human Geography*, V: 5, I: 1, November, pp. 77-94.

Sezer, Özcan ve Tarık Vural (2010), "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı", *Maliye Dergisi*, S: 159, Temmuz-Aralık, s. 203-219.

Sezer, Yasin (2005), "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Çerçevesinde "Türkiye'de İl Genel Yönetimi" Hakkında Bir İnceleme", *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*, (Editör: Nagehan Talat Arslan), Seçkin Yayınları, Ankara, s. 169-190.

Şahin, Savaş Zafer ve Seda Bostancı (2012), "Türkiye'de Yeniden Ölçekleme Yetki Tekelleştirme ve Sınır Aynılaştırmasının Kent Planlama Sürecine Etkilerine Prototip Bir Örnek: İstanbul Örneği", *Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler Değişen Dinamikler ve Sorunlar Bildiri Kitabı*, (KBAM Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı), 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu 6-7 Aralık 2012 Ankara, s. 113-126.

Tortop, Nuri, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yaman, M.Akif Özer (2012), *Yönetim Bilimi,* Nobel Yayınevi, Ankara.

Türel, Menderes (2012), "Hizmet Siyaseti, Yerel Yönetim ve Yönetimde Yerindenlik", *Türkiye Belediyeler Birliği İller ve Belediyeler Dergisi*, Yeni Büyükşehir Belediyelerine Doğru, (Röportaj), S: 774-775, s. 11-13.

Uslu, Adem (2014), "Mülkî İdarenin Geleceği", *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mart-Nisan, S: 160, s. 46-50.

Yazıcı, Hakkı, Nusret Koca, M. Kürşat Koca (2010), "Coğrafi Faktörlerin Mülki Yapılanma Üzerindeki Etkilerine Bir Örnek: Afyonkarahisar İli", *Amme İdaresi Dergisi,* C: 43, S: 3, Eylül, s. 109-124.

Yiğit, Ali (1996), "Türkiye'nin Doğu Bölgelerinin Yeniden Belirlenmesi Hakkında Düşünceler, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C: 8, S: 1, s. 357-376.

Yücel, Nurcan, Atilla Yücel, Yavuz Atlı (2012), "Belediyelerin Sunduğu Hizmetlerde Vatandaş Memnuniyeti: Elazığ Belediyesi Örneği", Electronic Journal of Vocational Colleges Elektronik Meslek Yüksekokulları Dergisi, C: 2, S: 1, Aralık, s. 31-41.

Weeks**,** John R. (2010), "Defining Urban Areas**",** Remote Sensing of Urban and Suburban Areas, (Editors: Tarek Rashed, Carsten Jürgens), Springer Netherlands, New Delhi, India, pp. 33-45.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf, (19.07.2015).

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.55ab5b61b814b9.46136853, 19.07.2015.

1982 Anayasası, https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf, 19.07.2015

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf, 31.07.2015.

MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN DÜNYADAN ÖRNEKLERLE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZİ

Prof. Dr. Önder Kutlu
Necmeddin Erbakan Ü.

Arş. Gör. H. Salahaddin Gezici
Selçuk Ü.

Arş. Gör. Sema Müge Özdemiray
Selçuk Ü.

Özet
Kamu yönetimi yazınında diğer aktörler çok daha fazla yer alırken, sistemimizin köşe taşlarından biri olmasına rağmen göz ardı edilen ve pek fazla irdelenmeyen mülki idare sistemimiz, köklü tarihi ve yönetim sistemimiz içinde oynadığı önemli rol ile bilimsel tartışmalara çok daha fazla konu olmayı hak etmektedir. Yaklaşık 150 yıldır Türk idari sistemi içinde yer alan ve 6360 sayılı yasa ile büyükşehirlerdeki çehresi ve kapsadığı faaliyet alanı değişen mülki idare sistemimiz, dün olduğundan daha fazla tartışılması gereken bir alan olarak ön plana çıkmaktadır. Kendine özgü yapılanmasıyla çeşitli alanlarda hizmet sunan bu idari örgütlenmelerin, söz konusu rollerini hangi dereceye kadar başarılı bir biçimde yürüttüğü veya yürütmeye çalıştığı hususu, bir yol ayrımında bulunan mülki idare sistemimiz açısından her zamankinden daha mühim bir konudur. Bu noktadan hareketle, dünyada mevcut farklı uygulamalardan örneklerle çağdaş kamu yönetimi ilkeleri çerçevesinde mülki idare sistemimizin analiz edilmesi hususu önem arz etmektedir. Bu doğrultuda çalışmanın amacı, mülki idare sistemimizin mevcut durumunu gözler önüne sermek adına Anglo - Saxon, Napolyonik Kara Avrupası ve Kuzey ülkeleri özelinde dünyanın çeşitli noktalarından sistem örneklerinin karşılaştırmalı bir şekilde irdelenmesi, değerlendirilmesi ve ortaya çıkan verilerle bilimsel ilkeler ekseninde mülki idare sistemimiz adına ne şekilde çözümler üretilebileceğinin gösterilmesidir. Konuya ilişkin değerlendirmede; mevzuattan ve uygulamadan kaynaklanan sorunlar, dünyada uygulanan örnek sistemler ve teorik açıdan bilimsel bilgi ve değerlendirmeler ortaya konulan tablonun parametreleri olacaktır.

Anahtar kelimeler: Mülki idare sistemi, 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, karşılaştırmalı yönetim

GİRİŞ

Öncülleri bulunmakla birlikte mevcut şekli 18. yüzyılda oluşan mülki idare sistemi, ülke toprakları üzerinde merkezi yönetimin otoritesini tesis etmekle görevlidir. Bu görev, dünyada yaşanan değişimler doğrultusunda evrime uğramış olsa da mülki idare temel yükümlülüklerini yitirmeksizin günümüze kadar ulaşmıştır. Türkiye'de köklü bir tarihsel geçmişe dayanan mülki idare sistemi, Türk kamu yönetiminde yaşanan hızlı değişimden nasibini almış, özellikle son dönemde yerel yönetim kanunlarında yapılan değişikliklerle önemli bir dönüşüm sürecinin içerisine girmiştir. Yaşanan bu değişim sürecinin daha iyi okunabilmesi amacı ve bir yol ayrımında bulunan mülki idare sistemimiz açısından geleceğe dönük öngörüde bulunma imkânı sunma potansiyeli nedeniyle mevcut çalışmada karşılaştırmalı bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu doğrultuda, değerlendirmede demokratik üç farklı türden yönetim sistemini temsilen üç ülke karşılaştırmaya alınmıştır: Anglo – Saxon modelini temsilen İngiltere; Kıta Avrupası modelini yansıtan Fransa; Kuzey Avrupa modelini temsilen de İsveç ülkeleri tercih edilmiştir. Söz konusu çalışmada Prof. Dr. Önder Kutlu'nun 2014 yılında İçişleri Bakanlığı'na sunulmak üzere hazırladığı "Karşılaştırmalı Yönetim Sistemleri Raporu"ndan faydalanılmıştır.

TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

Türkiye'deki tartışmaların hemen hemen her dönem odak noktası konumunda olan bir yönetim sistemi olarak mülki idare, dünyada modern devletin örgütlenme biçimlerinden yalnızca bir tanesidir. Devletin en önemli unsurlarından biri olan "toprak" üzerindeki örgütlenme yöntemlerinden biri olarak mülki idare, kaynağını hem Osmanlı İmparatorluğu'ndan hem de Kıta Avrupası geleneğinden almakta ve üniter devlet modeli içinde kilit bir rol oynamaktadır (Apan, 2015: 19-26). 18. yüzyılın sonlarına doğru ilk örnekleri görülen mülki idarenin Osmanlı'ya uyarlanması 1864 ve 1871 yıllarında uygulamaya konulan nizamnamelerle gerçekleştirilmiştir. Yapılan bu değişikliklerde amaç eyalet sisteminin getirdiği devletin kendi toprakları üzerindeki dağınıklığı ve güçsüzlüğü gidermek, devletin gücünü merkezde toplayarak zayıflayan merkezi otoriteyi yani Osmanlı Devleti'nin otoritesini kendi sınırları içinde tesis etmektir (Uslu, 2014: 288).

Osmanlı taşra yönetimi Tanzimat'ın ilanına kadar tımar sistemi çerçevesinde teşkil edilen eyalet esasına dayanmaktadır (Efe, 2009: 87). Sancaklar ve sancaklardan oluşan eyaletler mülkî idare yönetimini meydana getirmektedir. Eyaletlerin başında bulunan beylerbeyi ya da vali olarak adlandırılan yöneticiler, sarayın ve Babıali'nin eyaletteki vekili durumundadır ve eyalette -askerlik, güvenlik, vergilerin toplanması, toprakların yönetimi vb.- geniş yetkilere sahiptir. Sancakların başında bulunan sancak beyleri de valilerin sahip olduğu yetkiye benzer bir gücü valinin denetimi ve gözetimi altında kullanmaktadır (Eryılmaz, 2014: 161-162). Beylerbeylerinin bizzat kendisi "Paşa Sancağı" adı verilen merkez sancakta bulunmakla birlikte bağlı sancaklardaki tımarlı sipahinin birinci derecede amiri konumundadır. 16. yüzyılın sonlarına doğru tımar sisteminin çözülmesi, iltizam usulünün yaygınlaşması, 17. yüzyılın sonlarına doğru vezir rütbesi alıp vali olmaya hak kazananların sayısındaki artıştan kaynaklanan sorunlar ve eyalet sisteminde yaşanan aksaklıklar (Efe, 2009: 87); Tanzimat'la başlayan yenilenme ve yeniden yapılanma çalışmalarına idari sistemin de dahil edilmesi ile sonuçlanmıştır. 1864 ve 1871 yıllarında uygulamaya konulan nizamnamelerle eyalet yapısının yerine vilayet sistemi ikame edilmeye başlanmış; bu yeni yapıyla vilayetler kendi içinde sancaklara ve kaza, nahiye, köy gibi alt birimlere ayrılmıştır. Vilayetlerde askeri yetkilere sahip olmayan vali, sancaklarda (liva) mutasarrıf, kazalarda kaymakam, nahiyelerde nahiye müdürü, köylerde muhtar yetkili ve sorumlu kılınarak merkezi idarenin otorite ve etkisinin ülkenin her noktasına yayılması arzulanmıştır. Söz konusu nizamnameler başlangıç alınırsa ülkemizde merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde 150 yıldır mülki yönetim sisteminin uygulandığı söylenilebilir (Uslu, 2014: 288- 289).

2000 sonrası gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmaları sonucunda mülki idarede birtakım köklü değişiklikler olmuştur. Değişimin fikri altyapısını neo-liberal paradigmanın belirlediği görülmektedir. Bu çerçevede yaşanan değişimler genel itibariyle anglo-sakson yapıdan izler taşımaktadır. AB'nin de talebiyle 2000 sonrası dönemde daha çok üstünde durulan yerelleşme politikası mülki idarenin görev ve yapısının farklılaşmasına neden olmuştur. 2005 yılında kabul edilen yerel yönetim yasalarıyla birlikte, yerel yönetimlerin merkezle aralarındaki ilişkiyi tesis eden ve anayasal bir ilke olarak idarenin bütünlüğü ilkesinin tezahürü olarak idari vesayet bağı büyük bir değişime uğratılarak, sistem idari ve mali özerklik temelinde yeniden inşa edilmiştir (Keskin, 2009: 117-118).

Yaşanan değişiklikleri kısaca şu şekilde sıralayabiliriz; büyükşehir belediyelerinin sorumlulukları il sınırlarına genişlemesiyle birlikte merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin sahip olduğu bir kısım görevlerin ve yetkilerin bu kurumlara aktarılması, bakanlıkların yeniden düzenlenmesi, bakan yardımcılığı müessesinin tesis edilmesi, ombudsmanlık kurumu, kamu görevlileri etik kurulu, kamu ihale kurumu, Türkiye kamu hastaneleri kurumu ve kalkınma ajanslarının kurulması (Uslu, 2014: 274-284). Bu yeniliklerin içerisinde, en son gerçekleşen ve mülki idare sisteminde en köklü değişime sebebiyet veren 6360 sayılı kanun'un etkilerini ve tüm değişim çalışmalarının ortaya çıkardığı mevcut tabloyu kısaca ele alarak, karşılaştırmaya esas mülki idaremizin durumu gözler önüne serilmelidir.

12 Kasım 2012'de kabul edilen 6360 Sayılı Kanun ile, büyükşehir belediye sayısı 16'dan 30'a çıkarılmış ve bu büyükşehir belediyelerinin hizmet alanları il sınırları olarak belirlenmiştir. Bu otuz büyükşehir statüsündeki ilde, il özel idareleri ve bu illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Söz konusu illerde köyler mahalle olarak; belediyeler ise, belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır (6360 sayılı Kanununun 1. Maddesi). Türkiye'deki mülki idare birimleri ve mahalli idare birimleri açısından mevcut durum Tablo 1'de görüldüğü gibidir. Başlıca bu değişimler olmak üzere, beraberinde getirdiği birçok yenilik akademik ve kamu yönetimi camiasında hararetli tartışmaların fitilini ateşlemiştir.

Tablo 1: Türkiye'de Yönetim Birimleri

MÜLKİ İDARE BİRİMLERİ		MAHALLİ İDARE BİRİMLERİ	
İL	81	İL ÖZEL İDARESİ	51
Büyükşehir Statüsünde İl	30	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	30
Büyükşehir Olmayan İl	51	İL BELEDİYESİ	51
İLÇE	919	İLÇE VE BELDE BELEDİYELERİ	1316
BUCAK	-	MAHALLE	31898
		KÖY	18328

Kaynak: https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx (Erişim Tarihi: 16 Eylül 2015)

6360 sayılı kanunla hedeflenen optimal büyüklüğe sahip, ölçek ekonomisini sağlayabilecek, kamu hizmet sunumunun kaliteli, verimli, etkin bir biçimde vatandaşa ulaştırabilecek güçlü yerel yönetim birimleri oluşturmaktır. Bu amaca ulaşılırken, büyükşehir belediyeleri güçlendirilmiş, mülki idarenin birçok yetkisi ve sorumluğu yerel yönetim aktörlerine aktarılmıştır. Büyükşehir statüsünde olan illerde valinin başında olduğu il özel idareleri kapatılmış, tüm yetki, sorumluluk ve operasyonel imkanlarıyla birlikte büyükşehir belediyesine devredilmiştir. Büyükşehir belediyesine sahip illerde bağlı ilçelerin mülki sınırları içinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Köyler mahalle olarak, belde belediyeleri ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulunduğu ilçenin belediyesinin sorumluluğuna bırakılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde bucak teşkilatı da kaldırılmıştır. Büyükşehir statüsünde olan illerde görev yapan valilere, tüm dünyada mevcut eğilimin bir yansıması olarak daha çok koordinasyon ve denetim fonksiyonunu icra etmesine yönelik, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bu yaşanan değişimlerle birlikte valiler doğrudan hizmet sunumunun bir parçası oldukları il özel idarelerinin kapatılması ile bu fonksiyonlarını büyük oranda yitirirken, YİKOB (Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı) kurumunun ihdası ile sorumlu

oldukları mülki birimlerde koordinasyon ve denetim fonksiyonları güçlendirilmiştir (Eryılmaz, 2014: 204-206).

Türkiye'de yakın dönmede yaşanan değişimlerin etkisiyle birlikte mülki idarenin taşra teşkilatlanmasında ortaya çıkan mevcut tablonun genel görünümü şöyledir; ilk olarak, iller arasında yönetim farklılıklarının ortaya çıkması yeknesak düzeni bozmuştur, küreselleşmenin doğurduğu bir sonuç olarak, Türkiye'de neo-liberal çizgide politikalarını şekillendirmesi ve yerelleşme kaygılarının yükselmesi ile birlikte gerçekleştirilen reformların "yetki genişliği" ile desteklenmediği, diğer bir ifadeyle çağdaş devlet düzenlerinde de görüldüğü üzere yerelleşmenin gerektirdiği düzeyde mülki idareye görev ve yetki aktarımının gerçekleştirilmediği, mülki idarenin, benzer deneyimleri yaşamış ülkeler nazara alındığında, yeterince etkin koordinasyon ve denetim mekanizmalarına sahip olmadığı görülmektedir (Çapar, 2015: 271).

Yerel yönetim birimleri üzerinde mülki idare tarafından uygulanan idari vesayet denetimi yaşanan son değişimlerle birlikte hafifletilmiştir. Mülki idarenin özellikle ekonomik yönü ağır basan sorumlulukları başta olmak üzere azalan görevlerinde önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Devletin, vatandaşlarına sunacağı ekonomi dışı yeni hizmetlerin ve görev sahasına aldığı yeni faaliyetlerin sorunsuz bir biçimde Türk kamu yönetimine uyum sağlamasında kolaylaştırıcılık işlevi, muhtemeldir ki geçici bir süreliğine, mülki idareye verilmiştir. Bu faaliyet ve hizmetlere, KÖYDES-BELDES projeleri, kalkınma ajansları, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatlanmaları gibi oluşumlar örnek gösterilebilir (Apan, 2015: 313-316).

Son dönemde yaşanan yönetsel dönüşümün mülki idarede oluşturduğu değişim maddeler halinde şöyle sıralanabilir (Apan, 2015: 316-318);

- Mülki idare amirleri gözetleme ve temsil makamı olarak sembolik görevleri üstlenmeye doğru yönlendirilmektedir.

- Büyükşehir belediyelerinin mevcut olduğu illerde il özel idareleri ve köylerin kapatılmasıyla birlikte köylere hizmet götürme birliklerinin lağvedilmesi vali ve kaymakamların ekonomik kaynaklara sahip olma ve kullanma yetkilerini sona erdirmiştir.

- Mülki idarenin kırsal kalkınmaya yönelik görev ve sorumluluklarında ciddi bir azalma yaşanmıştır.

- Büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanı il sınırları olarak değiştirilmesiyle birlikte mülki idarenin birçok yetki ve görevi büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Bu hususa ilişkin kanuni düzenlemelerde göz önüne alındığında, belediyelerin yapısal ve işlevsel dönüşümleri tamamlamasıyla birlikte mülki idarenin elinde mevcut görevleri de devretmesi ve merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında üstlendiği rollerin, bilgi iletişim çağının sunduğu imkanlarla birlikte, sona ermesi ihtimal dahilinde görülmektedir.

- Büyükşehir belediyelerinin bu kadar güçlenmesi ve bütünşehire dönüşmeleriyle birlikte kent bölgeleri üzerinden bölgesel yönetime geçişe uygun bir ortam doğmuştur.

- Büyükşehir belediye başkanının o ildeki seçmenler tarafından seçilmesi, mevcut sistemi seçimli valiliğe benzer bir uygulamaya dönüştürmüştür. Mevcut durumla birlikte büyükşehir belediye başkanları siyasi güç bakımından o ildeki milletvekillerinden daha üst bir konuma yükselmiştir.

İNGİLTERE'DE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

İngiltere idari sistemi 12. yüzyıldan itibaren gelişen, güçlü merkezi yapı geleneğinin devamı niteliğinde tek parlâmento ve tek hükümet tarafından yönetilen üniter ve merkezi bir karaktere sahiptir. Ülkenin siyasi yapılanması içerisinde hizmet sunumu konusunda merkezi idarenin önemli bir ağırlığı bulunmaktadır (Canpolat, 1999). Kamu örgütlenmesinin geleneksel hizmet birimleri bakanlıklar olmakla birlikte 1988'deki Sonraki Adımlar (*Next Steps*) reformu sonrasında hizmet sunma işlevlerini büyük ölçüde yarı özerk örgütlere (*agencies*) devretmişlerdir (Karasu, 2013: 188-191).

İngiltere'de merkezi yönetime bağlı, il ve ilçelerden oluşan bir mülki idare/taşra örgütlenmesi mevcut değildir. Fakat her bakanlık kendi hizmet alanını, bölge ya da daha alt düzeylerde örgütlendirmiştir. Hemen hemen her bakanlığın yetki genişliği uygulaması olarak taşra düzeyinde bir örgütü vardır. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesine yönelik genel nitelikte bir yasa olmadığı için bakanlıkların ve bağlı kuruluşların taşra örgütlenmesi, yetki ve sorumluluk paylaşımı hükümetlerin inisiyatifine bağlı olarak değişkenlik göstermektedir. Dolayısıyla Bakanlıkların taşra örgütlenmesi açısından türdeş bir yapıdan söz edemeyiz (Karasu, 2013: 187). Örneğin Çevre, Gıda ve Kırsal İşler Bakanlığının 8, Ulaştırma Bakanlığının bölgesel düzeyde faaliyet yürüten 6 örgütü vardır. Bazı bakanlıklar -örneğin Kabine içinde yer alan Kuzey İrlanda, İskoçya ya da Galler Bakanlıkları gibi- sadece belirli bir bölge ile ilgili olarak oluşturulmuştur ve sadece bu bölgelere ilişkin hizmet vermektedir.

İngiltere'de merkezi yönetimin işlevlerini taşra düzeyinde koordine etme görevi 2011 yılına kadar bölge idarelerinde iken 2011 yılında bölge idarelerinin kaldırılması ile bakanlıkların il düzeyindeki örgütlerine, yerel yönetimlere ve özerk örgütlere devredilmiştir. İngiltere'de kamu sektörü ile özel sektör arasında yer alan, yarı özerk ve hükümet dışı olarak nitelendirilseler de kamu örgütleri olan ve özerk konumda bulunan "quango" olarak adlandırılan örgütler bulunmaktadır (Uzun, 2003: 618). İngiltere'de *quangolar,* idare hukuku terimiyle "kamu kurumları"dır. Ayrı tüzel kişiliğe sahip, mali, idari açıdan özerk, yerinden yönetim ilkesi esaslarına göre örgütlenen bu örgütler yasa ile kurulmaktadır. Parlamento üstünlüğü ve siyasal sorumluluk ilkesi gereği, özerk örgütlerin de bakanlıklar ile bir hukuksal ve idari bağı vardır. Bu bağ doğal olarak bağlı kuruluşlara göre çok daha zayıftır. "İlgili kuruluş" olarak da nitelendirebileceğimiz özerk örgütler, genel bütçeden pay almakla birlikte, doğrudan parlamentoya karşı sorumlu değillerdir. Bu örgütlerin eylem ve işlemlerinden dolayı, örgütün ilgili olduğu bakan, parlamento karşısında sorumludur. Söz konusu kurumlar faaliyet alanlarına göre 4'e ayrılmaktadır (Uzun, 2003: 618-619):

- Yürütme birimleri (yürütücü kurullar): Hükümet adına yönetsel, düzenleyici, icrai veya ticari fonksiyonlar yürüten; en yaygın görülen özerk kurumlardır. (Sanat Komitesi, Emniyetle İlgili Şikayet Değerlendirme Kurulu vb.)

- Danışma Komiteleri: Bakanlara ve diğer yetkililere bağımsız olarak uzmanlık hizmeti veren Ulusal Özürlüler Meclisi, Uyuşturucu Maddeler Danışma Komitesi gibi birimlerdir.

- Hakem Heyetleri: Hukuk alanında uzmanlık gerektiren konularda üst itiraz kurulu olarak işlev görürler. (Özürlüler Üst Kurulu, Çalışma Üst Kurulu vb.)

- Mahkum Yakınları Kurulları: Hapishane sisteminin işleyişini bağımsız olarak gözetleyen kurullardır.

FRANSA'DA MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

Türk kamu yönetimi sistemine en yakın model olan Kara Avrupası yönetim yaklaşımının temel örneklerinden olan Fransa, yarı başkanlık sistemiyle yönetilen üniter bir devlettir ve en eski ulus-devletlerden biri olması hasebiyle yönetim tarihinde ayrıcalıklı bir yere sahiptir (Nitas, 2003: 201). Avrupa'daki düşünce akımlarının çoğundan hem etkilenen hem de onları etkileyen ülkede siyasal hayat düşünce akımları açısından oldukça hareketli geçmiştir. 1789'dan beri 16 anayasa, üç devrim, beş cumhuriyet gören Fransa, siyasal ve anayasal kurumların işletilmesinde istikrarlı bir görüntü çizmemiş olmasına rağmen siyasal ve anayasal teorilerin sistemleştirilmesinde önemli bir yere sahiptir ve pek çok ülke açısından ilham kaynağı olmuştur (Dereli, 2001: 12). Osmanlı modernleşmesi ve Cumhuriyet dönemi dönüşümlerinde, Türk kamu yönetiminin örgütlenmesinde model ülke olması hasebiyle günümüzde Fransa ile benzerlikler halen devam etmektedir.

Fransa kamu yönetimi 2003 yılında önemli değişiklikler geçirmiştir. Değişiklikten önce Türkiye'de olduğu gibi Fransa'da idari örgütlenmede merkezi idare ve mahalli idare ayrımı mevcutken, 2003 yılı itibariyle mahalli idare terimi yerine hem merkezi idarenin taşra örgütlenmesini hem de yerel yönetimleri kapsayacak şekilde "ülkesel yönetim" kavramı kullanılmaya başlanmıştır (Karahanoğulları, 2013: 78).

Fransız kamu yönetiminin örgütlenmesinde hâkim olan temel ilkeler; tekçi devlet, adem-i merkeziyetçi örgütlenme ve yetki genişliği ilkeleridir (Karahanoğulları, 2013: 78-80):

- *Tekçi Devlet İlkesi:* Fransız idari geleneği genellikle Napolyonist/Napolyoncu nitelemesiyle tanımlanmaktadır. Napolyoncu devlet geleneği devlete birlik ve bölünmezlik özellikleri atfetmekte; aşırı merkezileşmiş bir yapıyı varsaymaktadır. Ancak tekçi devlet özelliği belirli oranda adem-i merkeziyet ile uyumsuz değildir. Fransa'da "tekçi devlet" ilkesi ile "yerellik" ilkesi arasındaki denge beraberce kurulmuştur

- *Adem-i Merkeziyet İlkesi:* Yasa koyucu tarafından serbest yönetim ilkesi çerçevesinde önceden belirlenmiş olan yetkilerin yerel yönetimlere devri anlamına gelmektedir. Yerel yönetimler kamu hizmet sunumunda daha etkin hale gelmektedirler.

- *Yetki Genişliği İlkesi:* Yetkilerin devlet içerisinde basit bir yeniden dağıtımını anlatmaktadır. "Déconcentration" merkezi idarenin taşra birimlerine yetki devretmesi, taşranın yetkisini genişletmesidir. 1982'den itibaren başlayan adem-i merkezileştirme çabalarını, genellikle yetki genişliğini artırma çalışmaları da izlemiştir. 6 Şubat 1992 tarihli yasanın birinci maddesi "cumhuriyetin ülkesel yönetimi, yerel yönetimler ve devletin yetki genişliği hizmetleri ile sağlanır" kuralını getirmiştir. Yetki genişliği devletin taşra

örgütlenmesi için genel kural haline gelmiştir. Merkezi idarenin yetkileri "sadece ulusal nitelik taşıyan veya yasa gereği gerçekleştirilmesi bölgesel ölçeğe bırakılamayacak olan hizmetlerle" sınırlanmıştır.

Büyük çoğunluğu valinin otoritesi altında faaliyet gösteren yetki genişliği birimleri, yerel yönetimler dışındaki (devlet) kamu personelinin %95'ini istihdam etmektedir. Jandarma da yetki genişliğine konu olan hizmetlerdendir (Karahanoğulları, 2003: 14).

Genel olarak devlet tüzelkişiliğinin coğrafya üzerindeki örgütlenme ölçekleri ilçe, il, bölge olarak üç şekilde sınıflandırılsa da yetki genişliğine konu olan devlet hizmetleri ülkesel çapta, dört düzeyde örgütlenmektedir:

- Belde (la commune),
- İlçe (l'arrondissement, sous-préfecture),
- İl (le département, préfecture)
- Bölge (la région, préfecture de région)

Yetki genişliğine tabi devlet hizmetlerinin var olduğu birimlerle devletin mülki taksimatı tam olarak örtüşmemektedir. Beldeler (*la commune*) mülki taksimat içinde sayılmaz. Ancak valinin beldenin önemli kararları üzerinde hukukilik denetimi yapabilme yetkisi nedeniyle "belde" merkezi idarenin taşra teşkilatı içerisinde hizmet gösteren birim olarak ele alınabilmektedir.

Belde: Belediye başkanının ikili bir işlevi (*le dédoublement fonctionnel*) bulunur. Bir yandan beldenin yürütme organı, diğer yandan devlet görevlisi olma işlevlerini yerine getirir. İkinci işlevini yerine getirmek için, devlet adına, hem sivil görevlilerin hem de adli kolluğun amiridir. Ayrıca, seçimlerin yürütülmesi ve kimlik belgelerinin verilmesi görevleri bulunur (Karahanoğulları, 2003: 15).

İl: Fransa'da devrim öncesi Fransa'yı bölen bölgeciliği önlemek ve ulusal bilinç oluşturmak amacıyla 22 Aralık 1789 tarihli Yasa ile il yönetimi oluşturulmuştur. İl, kamu politikalarının hayata geçirileceği temel birimdir. Günümüzde bölgelerin güçlendirilmesine rağmen Fransa'da halen il, kamu yönetiminin ve kamu politikalarının hayata geçirilmesinin temel ölçeğidir. Ülkenin her yerinde devleti temsil etme görevi 1800'de Bonaparte tarafından; mutlak monarşi devrindeki hükümet temsilcileri (*les intendants*) yerine valiye (*le préfet*) verilmiştir. Vali, devletin temsilcisi olma görevinin yanı sıra başbakanın ve ayrı ayrı her bakanın temsilcidir. Anayasanın 72. maddesine göre vali, "ulusal çıkarların gözetilmesinden, idarenin denetiminden ve yasaların uygulanmasından sorumludur." Vali, İçişleri Bakanı ve Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanının katıldığı Bakanlar Kurulu kararı ile atanır. Genellikle ENA kökenlidirler. İçişleri Bakanlığının üst düzey kamu yöneticileri arasındadırlar ve genellikle kaymakamlar arasından atanır. Vali devletin ve hükümetin temsilcisi, kamu düzeninin sorumlusudur. Mutlak bir siyasi yansızlık içinde hükümet programını uygulamakla yükümlüdür. Devlet otoritesini kullanır, yasalara uyulmasını ve ulusal çıkarları gözetir. Devletin yetki genişliğine uğramış olan sivil (askeri olmayan) hizmetlerinin yönetim yetkisine sahip olmakla birlikte hizmetlerin uyumlu, etkin ve kesintisiz biçimde yürütülmesinden başbakana ve her bakana karşı sorumludur (Karahanoğulları, 2013: 86-87).

İlçe: Fransız merkezi yönetiminin taşra uzantısının en son örgütü ilçelerdir ve ilçelerin en üst amiri İçişleri Bakanı tarafından atanan kaymakamlardır. Türkiye'de olduğu gibi meslek memuru olan kaymakamlar bulundukları ilçelerde merkez tarafından gönderilen emirleri yerine getirmekle yükümlüdürler (Parlak ve Caner, 2009: 46). Kaymakam bir taraftan ilçede valinin yetkilerini kullanan bir kişi, bir taraftan da ilçede devleti temsil eden bir kişidir. Görevleri; Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet emirlerinin uygulanmasını gözetim altında bulundurmak, emniyet, asayiş ve kamu düzeninin sürdürülmesi ve halkın korunmasına yardımcı olmak; Özellikle yerel kalkınma ve alan düzenlenmesi konularında ulusal politika yanında Avrupa Birliği politikalarının hayata geçirilmesi ve devlet kuruluşlarının faaliyetlerini teşvik ile koordine etmek ve Yönetimin denetimine ve yerel yönetim meclislerinin toplantılarına katılmak, yerel yönetim kuruluşlarının görevlerini yerine getirmesinde onlarla sıkı bir işbirliği çalışması yapmak, mevzuatın anlaşılmasında ve uygulanmasında onlara tavsiyelerde bulunmaktır (Demirdaş,2006: 22).

Vali yardımcılığı, özel kalem müdürlüğü ve İçişleri Bakanlığı kadrolarında istihdam edilip, ataması Başbakanla İçişleri Bakanının teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca yapılan kaymakamlar; bir kariyer mesleğine mensupturlar ve ilke olarak ENA çıkışlılar arasından sınavla mesleğe alınırlar.

Bölge: 1990 yılından beri Fransa yönetimsel olarak 26 bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgelerin 21 tanesi Fransa'nın Avrupa anakarasındaki Anayurt Fransa diye tanımlanan topraklarındadır. Bir tanesi Korsika adasında (Korsika aslında bölge değildir ve özel statüsü vardır ancak günlük yaşamda bölge olarak tanımlanır), diğer dört tanesi de Fransa'nın denizaşırı topraklarında bulunmaktadır. Anayurt Fransa'daki bölgeler 2 ile 8 arası ile ayrılmıştır. Bölgeler Fransa'daki yönetimsel yapılanmanın en yukarısında bulunmaktadır (http://tr.wikipedia.org/wiki/Fransa'n%C4%B1n_b%C3%B6lgeleri).

Bölge, ilk olarak merkezi hizmetlerin gerçekleştirildiği bir ölçek olarak kurgulanmışken (2 Haziran 1960 ve 14 Mart 1964 tarihli Kararnameler); 5 Temmuz 1972 tarihli yasa ile kamu kurumu niteliği verilerek tüzel kişilik kazanmıştır. 10 Mayıs 1982 tarihli kararnameyle ise bölgelerin yerel yönetim birimlerine dönüştürülmüş olmasının bir sonucu olarak, merkezi idarenin taşrada verdiği hizmetleri yetki genişliğine tabi kılmıştır (Karahanoğulları, 2003: 16).

Bölgede devlet yetkilerinin sahibi bölge valisidir ve ulusal çıkarları ve yasalara saygıyı gözetir, ayrı ayrı her bakanın ve başbakanın bölgede temsilcisidir, devletin bölgedeki yetki genişliği hizmetlerini yürütür. Bölge valiliği, 1964 tarihli kararname ile oluşturulmuştur. "Valilerin Yetkilerine, Bölgede ve İlde Devlet Hizmetleri ve Örgütlenmesine İlişkin" 2004 tarihli kararnamenin 7. maddesine göre, bölge valisi, bölge merkezinin bulunduğu ilin valisidir.

Bölgenin iktisadi gelişimi ile doğal ve insani kaynakların coğrafi ölçekte doğru kullanımı (*l'aménagement du territoire*) konusunda hükümet emirlerinin hayata geçirilmesiyle görevlidir. Bu konuda, il valilerinin faaliyetlerini koordine eder. 2004 tarihli kararname ile bölge valilerinin koordinasyon yetkisi güçlendirilmiş, bölgede hizmetlerin yürütülmesinde genel karar verme yetkisi bölge valilerine verilmiştir.

1992 tarihli yasa, bölge valisine, "iktisadi-toplumsal gelişim ile iktisadi ve insani kaynakların doğru coğrafi dağılımı konularında ulusal ve Avrupa Topluluğu'na ait kararların uygulanması" amacıyla il valileri üzerinde bazı yönetim yetkileri vermiştir. Bu konularda, il valileri, bölge valisinin verdiği emirler içinde kararlar almak zorundadırlar ve ona karşı sorumludurlar (Karahanoğulları, 2013: 88). Bu düzenlemeyle bölge valisi, topluluk hukuk düzeninin uygulanmasından da sorumlu hale getirilmiştir. Bölge valisinin bu görevi, "ulusal ve topluluk politikalarının bölgede hayata geçirilmesi için gerekli kararları verir" şeklindeki, 2004 tarihli kararnamenin 3. maddesinde de tekrarlanmaktadır. Kararname, bölge valisinin görevlerini genişletmiştir. Buna göre, bölge valisi, merkez yöneticilerinin ve bölgesel işler sekreterinin yardımıyla devlet ve bölge arasında yapılacak sözleşmelerin görüşmelerini yürütür; il valileriyle birlikte, bölge ve bölge altı işlerde sözleşmeci ve katılımcı politikaları teşvik ve koordine eder. Bölge valisi, bölgede yetki genişliğine tabi devlet hizmetleri konusunda, il ölçeğinde valilerin sahip olduğu yetkilere sahip olmakla birlikte bölgesel veya iller arası tüm hizmetler için; hizmetin örgütlenmesinden, personel yönetiminden, kamu mallarının ve araçlarının yönetiminden sorumludur (Karahanoğulları, 2013: 88).

2004 tarihli kararname ile bölgede devletin stratejik hedeflerine ilişkin bölgesel projelerini hayata geçirmek amacıyla devlet hizmetlerinin örgütlenmesinde "Bölge Sorumluluk Merkezleri" adı altında yeni bir birim oluşturulmuştur. Kararnameye göre, bölgede devlet idaresi sekiz merkez şeklinde örgütlenmektedir:

- Eğitim ve Öğretim
- İktisadi Kalkınma ve Kamu İşletmesi
- Ulaştırma, Konut ve İmar
- Kamu Sağlığı ve Toplumsal Birlik
- Tarımsal Ekonomi ve Kırsal Alan
- Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma
- İstihdam Oluşturma ve Meslek Edindirme
- Kültür

İSVEÇ'TE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

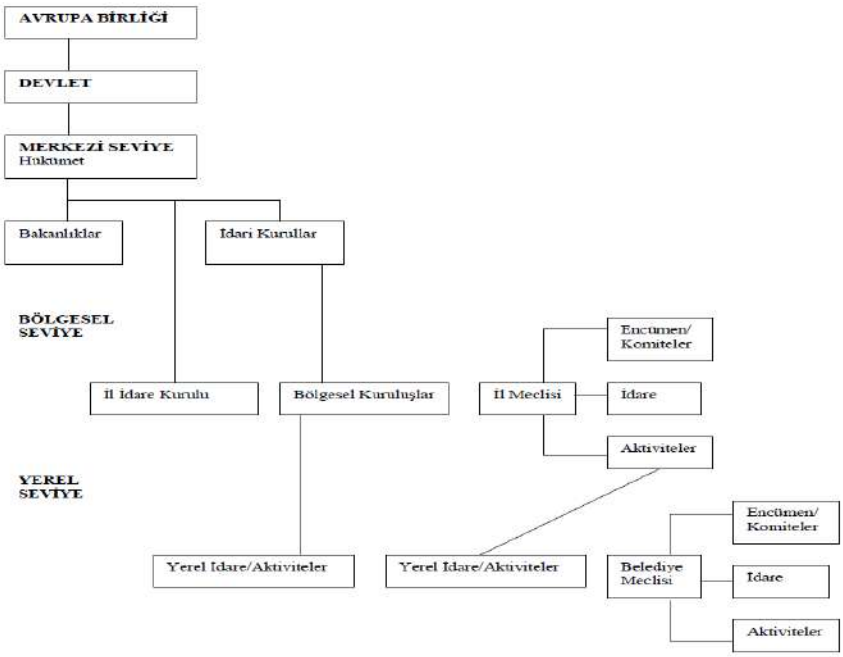
Kuzey batı Avrupa'da İskandinav Yarımadasının üçte ikisini oluşturan İsveç, bir anayasal monarşi ya da anayasal krallık olarak adlandırılır. İsveç krallık ile hükümet modelini 1917 yılında birleştirerek uygulamaya koymuştur. Kökeni 19. yüzyıla kadar uzanan bir tarafsızlık statüsüne sahiptir (www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/**isvec**.pdf). Bu süreçte hiçbir savaşa girmemiş, askeri ittifakta yer almamış, barış politikası izleyerek savaşa dayanmayan bir dış ilişkiler siyaseti gözetmiştir.

İsveç'in yönetim yapısı merkezi (ulusal) yönetim, bölgesel yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Ülke genelinde 21 il (*län*) ve 290 belediye (*komuner*) bulunmaktadır. Ayrıca, belediyelerin alt birimi olarak 2512 adet mahalle (*församlingar*) bulunmaktadır.

İsveç'te uzun yıllardan beri "yerel kendi kendine yönetim" ilkesi hakimdir. Bu ilke, belli bir coğrafi alanda yaşayan insanların sosyal ve teknik hizmetler gibi ortak ilgi ve çıkarları etrafında bir araya gelerek kendilerini ilgilendiren konularda iradelerini ortaya koymaları anlamına gelmektedir. Bu anlayış belli sınırlar içerisinde, İsveç'in üniter yapısı dikkate alınarak uygulanmakta olup federal devletlerin karar alma özgürlükleri ile aynı anlama gelmemektedir (www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/**isvec**.pdf). Sadece İsveç yönetimlerinin karar almada bağımsız olduklarını göstermektedir.

İsveç'te merkezi yönetimin taşra teşkilatı ile yerel yönetimler birbirleriyle entegre olmuş vaziyettedirler.

Şekil 1: İsveç'te Yönetim Yapısı



Kaynak: www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/**isvec**.pdf, Erişim Tarihi: 18.09.2015

İsveç'in yönetsel yapısı ulusal düzeyde parlamento, bölgesel düzeyde şehir meclisi ve yerelde de belediye meclisinden oluşmakta, devlet bu üç düzeyde temsil edilmektedir. Şehir meclisi ise yukarıdaki şekilde de görüldüğü üzere hem bölgesel hem de yerel düzeyde temsil edilmektedir (Öztürk, 2003: 70).

İsveç'te hükümete görevlerinde yardım etmek üzere bakanlıklar ve 400'e yakın merkezi hükümet ajansı bulunmakla birlikte; bakanlıklar oldukça küçük bir örgüt yapısına sahiptirler ve diğer ülkelerde bakanlıklarca yürütülen çalışmalar İsveç'te hükümet ajansları aracılığı ile yerine getirilir. Ayrıca bölge seviyesinde merkezi hükümet adına faaliyet gösteren, bölgedeki faaliyetleri koordine eden "Bölge İdare Kurulları" bulunmaktadır. Söz konusu kurulların başında hükümet tarafından 6 yıllığına atanan vali bulunmakla birlikte; çevre, doğa, iş piyasası, kaynak sağlama, iş dünyası, sosyal kalkınma, hayvan hakları, cinsiyet eşitliği, entegrasyon, ulaştırma, altyapı ve konut konuları gibi geniş bir sorumluluk alanında yer alan çalışmalar koordine edilmektedir. Bütün idari birimlerin bölge birimleri bulunmaz. Bu gibi durumlarda, kendi bölgesinde bu birimlerin görevlerini BİK'ler üstlenir. BİK, bölgesindeki belediyeler üzerinde gözetim ve denetim uygular. İdare birimlerinin kurduğu

bölge teşkilatları il heyeti olarak adlandırılmaktadır. Bu heyetler kendilerini kuran birimlere karşı sorumludurlar, ancak tavsiye heyeti niteliğindedirler.

KARŞILAŞTIRMALI MÜLKİ İDARELER

	TÜRKİYE	İNGİLTERE	FRANSA	İSVEÇ
Devlet Yapısı	Üniter	Üniter	Üniter	Üniter
Devlet Modeli	Kıta Avrupası	Anglo-Saxon	Kıta Avrupası	Kuzey Avrupa
Nüfus	78,5 milyon	63 milyon	65 milyon	9,5 milyon
Yüzölçümü	783.562 km²	244.000km²	549.000km²	450.000km²
Kişi Başına Düşen Milli Gelir*	10,529	45,603	42,732	58,887
Mülki İdare	Var	Yok	Var	Var
Mülki İdare Birim ve Sayıları	İl: 81 İlçe: 919 Bucak:	-	Bölge: 27 İl: 101 İlçe: 342	İl: 21
Taşra Örgütleri	Var	Var	Var	Var
Taşra Örgütlerinde Bir Örneklik	Standart	Standart Değil	Standart	Standart
Bölge İdareleri	Yok	Yok	Var	Var
Özerk Hizmet Birimleri	Var	Var	Yok	Var

***** http://www.worldbank.org/

Farklı özelliklere sahip, dört demokratik ülkenin mülki idare yapı ve fonksiyonları hakkında yapılan inceleme bu ülkelerin mevcut durumlarını ortaya koymakta ve bu ülkeler arasında karşılaştırma yapma imkanı sağlamaktadır. Bu doğrultuda elde edilen sonuçları şu şekilde özetleyebiliriz:

- Yönetim sistemleri ülkelerin sosyo-ekonomik şartlarına bağlı olarak şekillenmektedir. Ekonomik gelişme ve yüksek refah düzeyi ya da sorunlar devlet anlayışında farklılaşma meydana getirmekle kalmamış, aynı zamanda hizmet sunum şartlarını da değiştirmiştir. Kim, hangi görevi, hangi şartlarda sunacak soruları ülkeden ülkeye farklı cevaplar sunar.

- Ülkelerin tarihsel özellikleri de yabana atılmamalıdır. Yönetim sistemlerini insanlar/toplumlar oluşturur. Toplumların tarihleri, tecrübeleri ve şartları hizmet sunum şartlarını belirler. Tarihsel şartları değerlendirmeden sisteme yön veren ilkeleri anlamak da mümkün değildir.

- Ülkelerin coğrafi özellikleri ve nüfus büyüklüklerinin de etkili olduğu görülmektedir. İsveç'in coğrafi şartları ve düşük yoğunluktaki nüfus yapısı, Fransa'nın heterojen nüfus yapısı ve coğrafik koşulları bu ülkelerin kendilerine özgü çözümler bulmalarının yolunu açtı.

- Merkezi yönetimlerin görev ve sorumlulukları, son 30 yıllık dönemde ciddi derecede azalmıştır. Sosyal devlet anlayışının farklılaşmasıyla beraber düzenleyici ve denetleyici devlet rolü ön plana çıkmaktadır. Merkezi hükümet fonksiyonlarında azalma ve farklılaşma idari yapılanmayı derinden etkiledi. Bu görevleri yürütecek yapılanma, yeni idari birimler ön plana çıkardı. Kamu kurumları ve görevlileri doğrudan Hizmet sunmak yerine, sunulmasını gözetleme, denetleme ve seyrini etkileme yoluna gitmekte.

- Bir ülkede mülki idarenin var olup – olmaması aslında ülkenin sistemi ile alakalı bir durumdur. Anglo – Saxon sistemlerinde mülki idare sisteminin bulunmaması bir tesadüf değildir. Öte yandan, Kıta Avrupa sistemlerinin bu yönetim kademesi ve sınıfına zorunlu olarak sahip olmak durumunda olduğu da söylenebilir. Yönetim yaklaşımı, devlet – toplum ilişkileri, kamu yönetiminin bireyler ve toplum için ifade ettiği anlamla, tercih edilen yönetim yaklaşımı mülki idare, özerk birimler, yerel yönetim, sivil toplum, özel sektör vs. arasında yapılan seçim alakalı konulardır.

- Merkezi idare görevlerinde artma veya azalma olabilir. Ancak, idarenin taşra örgütlenmesi vazgeçebildikleri bir durum değildir. Bu nedenle, mülki idare sistemi olan ülkelerde en azından iyi yetişmiş, belli özellikleri haiz görevliler eliyle yürütülmesi kamu hizmet standartlarının yükseltilmesi noktasında önemlidir. Bu görevlilere taşrada mutlaka ihtiyaç duyulacaktır, ancak bağlı oldukları birimin adı belki değişebilir, mülki idare değil de belki özerk birim, belki yerel yönetim birimi belki de bölge yapılanması olabilir.

- Mülki idare sınıfı farklı ülke ve sistemlerde doğrudan hizmet sunumu görevi yerine koordinasyon ve denetim fonksiyonlarına doğru kayma eğilimindedir. Bu, dünyada kamu yönetimi sisteminde son dönemlerde ortaya çıkan genel temayüle de uygundur. Üst düzey yönetim kadrolarında görev yapan mülki idare çalışanlarının ve mülki idare teşkilatlarının bu havadan etkilenmemesi düşünülemez.

- Ülkeler ve sistemler hizmetlerin sunulma şartlarına daha fazla ağırlık vermektedir. Yoksa hizmetlerin özel sektör, yerel yönetimler ya da merkezi idare tarafından sunulması çok önemli değildir. Kamu hizmet paylaşımı noktasında karar vericilerin özelleştirme – yerelleşme ikileminde bırakılması da doğru değildir. Kimin sunduğundan ziyade nasıl sunulduğu konuları ön plana çıkmaktadır.

- Mülki idarenin görev alanında ortaya çıkan değişim ve mülki idarenin görev – sorumluluk alanlarında ortaya çıkan farklılaşma nedeniyle dünyanın farklı ülkelerinde görevli mülki idare çalışanları, değişimin kendilerini de etkileyeceğini düşünerek modern yönetim teknikleri ve yönetişim konularına eğilmek durumundadırlar. Literatürde 'all-rounder' olarak nitelendirilen yaklaşım, yani 'her yerde', 'her şartta' yani özel sektör, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarında görev yapabilecek niteliklere sahip olmalıdır. Görevlerde değişim, görevlilerde de değişimi beraberinde getirmelidir. ABD, İngiltere, İsveç gibi ülkelerde öne çıkan ve bundan sonraki dönemlerde daha fazla tercih edilmesi beklenen özerk yapılanmada üst düzey yöneticilerin özel – kamu ayrımı yapılmadan seçilmesi boşuna olmasa gerektir.

- İçerik ve ölçek sorunu yerel yönetimlerde olduğu kadar mülki idarede de önemli hale geldi. Doğru büyüklükte ve doğru içerikle kamu hizmeti sunmak son derece önemli bir durumdur. Son dönemlerde kamu hizmeti sunan birimlerin yeniden yapılandırılmasında içerik ve ölçek sorunları başat öneme sahiptir.

SONUÇ

Mülki idarenin ön plana çıktığı ülkelerin genellikle coğrafi olarak büyük, sosyo – kültürel açıdan heterojen, gelişmişlik düzeyleri farklı toplumsal katmanlara sahip ülkeler olduğu görülmektedir. Mülki idare farklılıkları azaltıcı, keskinlikleri yumuşatıcı ve ilişkileri düzenleyici rolüne vurgu yapmak gerekir. Yerel yönetimlerin ön plana çıktığı ülkelerde ise,

ilişkilerin birincil, toplumsal farklılıkların nispeten az ve kaynaşmış toplumlar olduğu ifade edilebilir.

Küreselleşme ile birlikte tüm dünyada yaşanan yerelleşme dalgasının mülki idarenin doğduğu topraklar olan Fransa'yı bile etkilediği görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye de yaşanan gelişmelerden etkilenmekte ve mülki idare sistem içerisinde daha çok denetleme ve koordinasyon birimleri haline dönüşmektedir.

Yönetim sistemlerinin farklı ülkelerde aynı şekilde olması gerekmemektedir. Her ülke kendi (tarihi, ekonomik, toplumsal, siyasi ve bürokratik) kaynaklarına uygun olarak kendi yönetim modelini tasarımlamak durumundadır. Bu çerçevede Türkiye'nin de kendine uygun model arayışında olduğu görülmektedir.

KAYNAKÇA

CANPOLAT, Hasan,(1999), *Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları,

UZUN, Şentürk (2003), "Büyük Britanya Yönetim Sistemi", *21. Yüzyılda Yönetim*, (Ed. Koraltay Nitas), Ankara: Türk İdari Araştırmaları Vakfı Yayınları, Yayın No: 2.

KARAHANOĞULLARI, Onur (2013), "Fransa'da Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (Ed. Koray Karasu), Ankara: İmge Kitabevi.

NİTAS, Koraltay "Fransa Yönetim Sistemi", (Ed. Koraltay Nitas), *Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim* Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

DERELİ, Esen (2001), *ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri*, İstanbul: Der Yayınları.

KARAHANOĞULLARI, Onur (2003), Fransa Cumhuriyeti, 80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/.../kars-frans-2004.doc, Erişim Tarihi: 18 Eylül 2015.

DEMİRDAŞ, Doğan (2006), Son Düzenlemeler Işığında Mülki İdare Amirliği Sistemi ve Uygulama Örnekleri, *Yüksek Lisans Tezi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

PARLAK, Bekir ve Caner, Cantürk (2009), Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetsel Yapılar, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları.

TOKER, Cem www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/isvec.pdf)

ÖZTÜRK, Feyza (2003), "İsveç'te Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 3, 68-84.

https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx , Erişim Tarihi: 16 Eylül 2015

APAN, Ahmet (2015), Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

ÇAPAR, Selim (2015), Türkiye'de ve Fransa'da Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

ERYILMAZ, Bilal (2014), Kamu Yönetimi, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

EFE, Ayla (2009), Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği, Karadeniz Araştırmaları, Cilt: 6, Sayı: 22, 87-113.

http://www.worldbank.org/, Erişim Tarihi: 20 Eylül 2015.

40. yıl
1975
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ

KONYA 2015

SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
KAYFOR 13
KONYA - 2015
KAMU YÖNETİMİ FORUMU

13. KAYFOR

Kamu Yönetimi Kongresi

Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

KAMU YÖNETİMİ ve DENETİM

GELENEKSEL TEFTİŞ ANLAYIŞINDAN İÇ DENETİME KAMUDA DEĞİŞEN DENETİM ANLAYIŞI: İÇ DENETİM FAALİYETİNİN KATMA DEĞERİ VE AÇMAZLARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Öğr. Gör. Erkan Arslan
Cumhuriyet Üniversitesi, Yıldızeli Meslek Yüksekokulu, erkana@cumhuriyet.edu.tr
Arş. Gör. Fatih GÜRSES
Uludağ Üniversitesi, Yönetim Bilimi ve Bilişim Sistemleri Bölümü, fatihgurses@uludag.edu.tr

ÖZET
Dünyada geleneksel kamu yönetimi paradigmasında gözlemlenen değişime paralel olarak kamuda denetim anlayışı da değişime uğramıştır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile birlikte denetim anlayışının geleneksel teftiş anlayışından iç denetime doğru yönelimiyle birlikte çağdaş denetim anlayışı da; riski yöneten, sonuç odaklı ve pro-aktif yada diğer bir ifade ile önleyici bir yapıya bürünmüştür.
Çalışmada öncelikle yönetim anlayışında yaşanan değişim ve bu değişim süreçlerinin denetim anlayışı üzerinde yarattığı etki, devamla aynı değişim sürecinin Türk Kamu Yönetimi üzerinde yarattığı etkinin anlaşılabilmesi adına teftiş anlayışından iç denetime kamuda değişen denetim anlayışı, son olarak da iç denetim faaliyetlerinin Türk Kamu Yönetimine potansiyel katma değeri ve iç denetim faaliyetlerinin ilk uygulama sonuçlarından hareketle ortaya çıkan bazı sorun alanlarına değinilecektir.
Bu bağlamda çalışmada öncelikle geleneksel teftiş denetimi kavramı ve uygulama biçimi ile iç denetim kavramı, kapsamı ve unsurları ele alınacaktır. Devamla denetim sisteminin kurumlara değer katma, danışmanlık ve rehberlik etme, risk odaklı proaktif bir denetim süreci ve örgütsel performans yönetimine katkı sağlama gibi potansiyel faydaları bulunmakla beraber; İç Denetçiler Koordinasyon Kurulu'nun yayınladığı Kamu İç Denetim Genel Raporları'nın incelenmesinden hareketle tespit edilen sorunlar ise atama yapılamayan iç denetçi kadro oranının yüksekliği ve bunun kurumlar özelinde meydana getirebileceği sıkıntılar, iç denetçi kadrolarına ataması yapılan personelin önceki işlerindeki alışkanlıklarını devam ettirmelerinin kurulmaya çalışılan yeni sistemi olumsuz etkileme potansiyelini bünyesinde barındırması, iç denetim faaliyetlerinin eski denetim anlayışındaki gibi -sırasıyla- denetim ve inceleme ağırlıklı olması, danışmanlık fonksiyonunun geri plana atılması şeklinde sıralanabilir.

Anahtar Sözcükler: Kamu Yönetiminde Değişim, Denetimin Dönüşümü, İç Denetim, Teftiş, Türkiye.

THE CHANGING PERCEPTION OF AUDITING IN PUBLIC SECTOR FROM TRADITIONAL UNDERSTANDING OF INSPECTION TO INNER AUDITING: AN ASSESSMENT ON THE ADDED VALUE AND THE IMOASSES OF THE INNER AUDITING ACTIVITIES

ABSTRACT
According to changins at traditional public management, understanding of public audit changed too.With the new public management approach understanding of traditional audit to internal audit and at the same time understanding of modern audit evoluated as; risk manager, result based or in other words it became a preventer costruction.
Firstly the chancings at the understanding of management and its impacts on understandig of audit, later on same changing process'impact on Turkish Public Management evoluated supervision tointernal audit in the name of cahnging audit concept at public, Lastly we will mention problematic areas by first application results of value added internal audit.
The results Show that already applyed internal audit has potentional benefits as; to contribute, consultancy and guidance, a risk driven proactive supervision process and organisational performance management to institutions.With reference to screening General Reports of Publis Internal Audit which is published by İnternal Audit Coordination Board Established problems are; higher unappointed internal audit personnel cadre and its burden to institutions, existence of negative potential of furthering old working habits of appointed staffs' in establishing on new system, internal audit activities as old understanding of old audity understanding can be organized one by one supervision, and examination weighted, pushing consultancy into the backround.

Keywords: Changes İn Public Administration, The Transformation Of The Audit, Internal Audit, Inspection, Turkey

Giriş

Denetim, örgütsel amaçları gerçekleştirme düzeyini saptama, aksaklıkları önleme ve giderme, etkinlik düzeyini yükseltme ve bu sayede hesap verebilirliği sağlamanın bir aracıdır. Yönetimin beş temel unsurundan biri olan denetim, yönetsel faaliyetler içerisinde hep yer almıştır ancak yönetimlerde denetim anlayışı ve yöntemleri zaman içinde değişime uğramıştır. Denetim, Yönetim felsefesindeki değişim ile beraber ilerlemektedir.

Dünyada son dönemde yaşanan küreselleşme rüzgarı ile birlikte geleneksel kamu yönetimi paradigmasında gözlemlenen değişim kamu hizmetini büyük ölçüde etkilemiştir. Bu değişimin beraberinde getirdiği yeni yönetim yaklaşımı temelinde; katılımcılık, kurumsal yönetim, hesap verebilirlik, şeffaflık, açıklık, stratejik yönetim, performans yönetimi ve buna bağlı olarak değişen denetim anlayışı ile ön plana çıkmaktadır.

Yönetim anlayışında yaşanan değişim, Yeni Kamu Yönetimi olarak adlandırılmaktadır. Yönetim felsefesindeki değişim ile beraber onun beş temel unsurundan biri olan denetim anlayışı da geleneksel teftiş anlayışından iç denetime yönelen bir düzlemde ilerlemektedir. Aynı değişim sürecinin Türk Kamu Yönetimi üzerinde yarattığı etkinin izlerini 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı kanunla getirilen yeniliklerde görülmektedir. Kamu yönetimi içinde hayat bulan ve yasal bir zemine kavuşturulan iç denetçilik, soruşturmalar yolu ile bitirilmiş faaliyet ve işlerin mevzuata uygunluğunun denetlemesini esas alan teftiş anlayışı yerine; kamu kuruluşlarının kendi kendisini iç denetçiler vasıtasıyla denetledikleri, sadece mali yönü olmayıp aynı zamanda idari karakteri de bulunan yeni yönetim felsefesinin ürünü bir denetim türü olarak Türk kamu yönetimindeki yerini almıştır.

1. Yönetim Anlayışında Yaşanan Değişim

Değişim günümüz dünyasının bir icadı olmayıp insanlık tarihi kadar eski (Aktan, 2003a:1) ve süreklilik arz eden dinamik bir olgudur (Arslan ve Arslan,2010:13). Günümüz dünyasında da teknolojide, ekonomide, siyasette, toplumsal, kültürel ve ideolojik alanlarda yaşanan değişim ve dönüşüm son dönemlerde belirgin bir biçimde hız kazanmış ve daha hissedilebilir bir hale gelmiştir (Gül ve Memişoğlu, 2007: 57). Bu değişim dalgasının yarattığı etki ile yeni yükselen değerler, toplumları geleneksel değerlerinden kopmaya ve tüm dünyada modern toplumdan post-modern bir topluma geçiş ile sonuçlanacak bir değişimi zorlamaktadır (Aktan, 2003b:91).

Yaşadığımız çağın en belirgin özelliklerinden birisi haline gelen durum ise değişimin hızlanması ve çok boyutlu hale gelmesidir. Neredeyse hayatın her alanı etkileyen hızlı ve etkileşimli bir değişim süreci yaşanmaktadır. Yaşanan değişim, hem bireyleri ve ülkeleri hem de kurumları da köklü bir biçimde etkilemektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2007:20). Bilginin ve teknolojinin ateşlediği değişim ortamı yönetim anlayışı üzerinde de değişim yönlü baskısını artırmıştır. Bu süreçte geleneksel devlet fonksiyonları tarafından üretilen bazı kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik itibari ile gelişen sosyal talepler karşısında yetersiz kaldığı

gözlenmiş (Özer, 2005: 199), bu durum ise geleneksel kamu yönetimi anlayışının sorgulanmasına ve eleştirilerin artmasına yol açmıştır.

"Geleneksel model 1970'lere kadar büyük bir değişim olmadan yüzyılı aşkın bir süre devam ede gelmiş, bir çok ülkenin toplumsal ve ekonomik gelişmelerinde tarihi bir rol almıştır. Ancak 1970'li yıllardan sonra bir çok açıdan ağır eleştirilere maruz kalmıştır. 1980'li yıllarda yeni kamu yönetimi anlayışı savunucuları, geleneksel kamu yönetimi paradigmasının bir yüzyıldır sürmekte olan egemenliğine karşı çıkmışlar ve geleneksel yönetim modelinin gereğinden fazla bürokratik, duyarsız, verimsiz ve hantal olduğunu ileri sürmüşlerdir" (Sözen, 2005:31). Geleneksel kamu yönetimi anlayışı üzerinde artan eleştiriler, kamu yönetimi disiplinini de etkilemiş, dinamizmini kaybettiği ve değişime ayak uyduramadığı gerekçesiyle kamu yönetimi disiplini bu süreçte itibar kaybına uğramıştır (Eryılmaz, 2012: 97). Bu gerekçelerle geleneksel kamu yönetimi anlayışı karşısında yönetimde paradigma değişimi gündeme gelmiştir.

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının önemli oranda güven kaybına uğradığı bu dönemde kamu yönetiminde değişim, yeni yaklaşımlar ve ilkeler tartışılmaya başlamıştır (Eryılmaz, 2012: 97).

Yükselen yeni sağ siyasalar ve yeni kamu yönetimi anlayışı tarafından yönlendirilen değişim sürecinin öncelikle devletin piyasadaki ve toplumdaki rolünün sorgulanması ve küçültülmesi üzerinde durduğu söylenebilir. Bu dönemde devletin hizmet alanın sınırlanması, yetki, kaynak ve karar alma gibi mekanizmaların önemli bir kısmının merkeziyetçi bir yapıdan; yerele, piyasa ve sivil topluma aktarılması süreci öne çıkmaktadır. Tüm bu değişim ve dönüşüm sürecinin sonunda küçük ama ekonominin hizmetinde etkin bir devlet, piyasacılık, kişisel çıkar ve tercihlerin birincil hale geldiği diğer taraftan güvenirlik, kamu yararı, kamu hizmetlerine erişebilirlik, adalet ve fırsat eşitliği anlayışının geri plan atıldığı bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır (Gül ve Memişoğlu, 2007:59).

Dünyada kamu yönetimlerini etkileyen ve değişim yönlü baskı oluşturan nedenler, Türk Kamu Yönetimi için de geçerlidir. Çağın gerekleri ve beklentilerin; ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel dinamikleri etkilemesi beraberinde, Türk Kamu Yönetimi'ni de değişen şartlara uyum göstermesi yönünde baskılamıştır. Yeni Kamu Yönetiminin temel ilkelerinden, yerelleşme, yönetişim, özelleştirme ve rekabet, ön plana çıkarken, piyasa, müşteri, insan kaynakları, performans, strateji gibi kavramların Yaşanan değişimin temel kavramları olarak yönetim alanında literatüre yerleştirildiği görülmektedir (Güner, 2009:187).

2. Yönetimde Değişim ve Dönüşümün Denetim Anlayışı Üzerine Etkileri

Yönetim anlayışında yaşanan değişim ve dönüşüm sürecinden denetim anlayış ve metodolojisinin de etkilenmesi sürecin doğal bir sonucudur. Nihayetinde yönetim birbiri ile entegre parçalardan oluşan bir süreçler bütünüdür. Yönetimi oluşturan unsurlar planlama, örgütlenme, yönlendirme, koordinasyon, denetleme olarak sayılmaktadır. Bu bağlamda Denetim, yönetimin en temel beş unsurundan sonuncusudur. Yönetim anlayışında yaşanan değişimin onun alt dizgelerinden olan denetim öğesinde de bir değişimi doğurması olağan ve kaçınılmaz bir sonuçtur.

Değişen kamu yönetimi paradigması paralelinde günümüz denetim anlayışı da büyük ölçüde hesapverebilirlik eksenli bir değişime tabi tutulmuştur. Bu bağlamda değişen denetim anlayışı geleneksel denetim anlayışından farklı olarak büyük ölçüde mevzuata uygunluk denetiminden performans ve sonuç merkezli denetim konseptine doğru bir seyir izlemektedir (Eryılmaz, 2012:6-7).

Günümüz hesap verme sorumluluğun önem kazandığı yönetim felsefesinde, denetimin etkiliği bu konsepte uyum sağlayabilme kabiliyeti ile ölçülmektedir.

Yukarıdaki paragraftan olmak üzere Yönetim anlayışının değişim yönlü felsefesi onun alt dizgesi olan denetim kavramında da bir değişimi tetiklemesi olağandır. Bu bağlamda Türkiye'de de yönetimde değişimin denetime yansımaları okunacak olursa genel olarak eleştirilerin "geleneksel teftiş anlayışının çağdaş gelişmelerin gerisinde kaldığı" hususunda yoğunlaştığı ifade edilebilir. Kamu yönetimi ve işletme yönetimi alanında çaba sarf eden bilim insanları geleneksel teftiş anlayışlı denetim uygulamalarının tükenişe doğru yol aldığını ve denetimin yönünün geleneksel teftişten iç denetime doğru yöneltilmesi zorunluluğunu dile getirmektedirler (Gönülacar, 2007:2).

Nitekim yeni kamu yönetimi yaklaşımının ülkemizde de benimsenmesi ile birlikte denetim anlayışı da geleneksel teftiş anlayışından iç denetime doğru değişmeye başlamıştır. Bu bağlamda çalışmanın bundan sonraki bölümü geleneksel teftiş denetimi ile iç denetim modelinin kavramsal boyutta değerlendirmesi ve iç denetim faaliyetlerinin denetim anlayışına olan katma değeri ve Türkiye uygulamasında karşılaşılan sorun alanları üzerinde ilerleyecektir.

3. Teftiş Denetiminden İç Denetime Türk Kamu Yönetimi'nde Değişen Denetim Anlayışı

Sözlük anlamı ile görülmekte olan bir işin gerektiği gibi yapılıp yapılamadığını görmek yada işin yapılması gerektiği şekilde yapılmasını gözetmek, incelemek biçiminde tarif edilen denetim (Kocak ve Aktaş, 2012: 111) Türk Dil Kurumu sözlüğünde ise "bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe, kontrol" şeklinde tanımlanmaktadır (Türkçe Sözlük, 1998:354).

Alanyazında denetim " bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltme önerilerinin belirtilmesidir"(Okur, 2007: 4). Denetim, mal veya hizmet üretiminin herhangi bir aşamasında elde edilen verileri objektif bir biçimde ölçmemize ve başlangıçta hedeflenen amaçlara herhangi bir zamanda ne oranda yaklaşmış olduğumuzu anlamamıza yarayan yönetimin esas unsurlarından biri olarak belirtilmektedir (Tortop vd.,1999: 160).

29.12.2003tarihinde meclise sevk edilen ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının (KYTKT) denetim başlıklı 38. Maddesinde ise "Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır" şeklinde tarif edilmektedir (KYTKT, 2003: 43).

Türk Kamu Yönetimi'nde geleneksel olarak kullanılan denetim yöntemi teftiş anlayışıdır. Bu bağlamda çalışmanın bundan sonraki kısmında teftiş müessesesine ve bu müesseseye getirilen eleştirilere yer verilmeye çalışılacaktır.

3.1. Teftiş: Kavramsal Açılım ve Kapsam

Genel anlamda teftiş hem kamu kurumlarının hem de özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşların kamu yararı bakımından kanun, tüzük, ve statüleri hükümlerine göre çalışıp, çalışmadıklarının incelenmesidir. Yönetim yapımız göz önüne alındığında teftiş adını alan denetim biçimi, genel manada soruşturmalar yoluyla faaliyetlerin yasa ve diğer mevzuat hükümlerine uygunluğunun denetlenmesini içerir (Tortop vd,. 1999, 159).

Teftiş, yürütülen iş ve işlemlerde hata ve hatada sorumluluğu olanların tespit edilmesi, usulsüzlük ve yolsuzlukları önleme amacıyla gerek görüldükçe yapılan inceleme ve değerlendirme faaliyetidir. Teftiş faaliyetleri yürüten kişiler bu konuda uzmanlaşmış kişilerdir ve teftiş işini yapan kişiye müfettiş adı verilmektedir. Böylece aslında teftiş yönetimin içinde ve değişik kademelerinde rol alan personel eliyle yürütüldüğü için teftiş uygulaması yönetimden bağımsız biçimde değildir (Akpınar, 2011:287).

Teftiş faaliyeti, "hem rutin olarak merkez, taşra ve bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlar temelinde hizmetin denetimi hem de rutin denetime bağlı olarak veya olmayarak soruşturma ve inceleme süreç ve araçlarını kapsayan bir faaliyetin genel adıdır. Teftiş denetiminin nesnel zemini hukuktur. Çünkü, hizmet belli bir siyasi görüş ya da parti adına değil tüm kamu adına yerine getirilir ve yürütülür." (Akbulut vd.,2012: 6)

Soruşturmalar yolu ile bitirilmiş faaliyet ve işlerin mevzuata uygunluğunun denetlemesini esas alan "teftiş" kavramı ile örgütsel amaçları gerçekleştirme düzeyini saptamada, aksaklıkları önleme ve gidermede, etkinlik düzeyini yükseltmede ve hesap verebilirliği sağlamanın araçlarından birisi olan ve sürekli ve sistematik olarak yürütülen inceleme ve değerlendirme faaliyeti olan "denetim" kavramları yönetim bilimi tekniği açısından farklılık arz eden iki ayrı kavramdır. Sözlüklerde eş anlamlı olarak kullanılması yada günlük kullanımda birbirinin yerine tercih edilir olmasına rağmen teknik olarak teftiş ve denetim kavramlarının birbirinden farklı olduğuna işaret edilmektedir.

Farklılıklar ise ilk olarak kapsam açısından değerlendirilebilir. Buna göre teftiş mevzuata uygunluk olarak faaliyetleri soruşturma yöntemi ile tektik ederken; denetim yönetime önderlik etmek, onun gelişmesine katkı sunmak, etkinliğini artırıcı yönde faaliyetleri içeren bir kapsama sahiptir. Yine teftiş uygulamaları yapılıp tamamlanmış iş ve işlemlerle ilgili olarak yürütülen bir faaliyet iken; denetim devam eden faaliyet ve örgütsel çalışmalar üzerinde yapılmaktadır (Tortop vd., 1999: 159). Farklılıklara vurgu yapan bir diğer husus denetim ve teftiş uygulamalarının yönetim ile olan fonksiyonel ilişkisidir. Denetim faaliyetinin, yönetimden ayrı ve fonksiyonel bağımsızlığa sahip olması temel ilkedir (Akpınar, 2011: 287).

Bu bağlamda teftiş denetime denk düşmez çünkü teftiş kapsamında yapılan denetim, aslında hizmet denetimidir. Hizmetin icrasının, süreç ve personel bakımından yasa ve diğer mevzuat hükümlerine uygunluğunun denetlenmesini kapsar. Dolayısıyla teftişin ayırt edici niteliği olan hizmet denetimi, bakanın siyasi bakımdan sorumluluğu ile ilişkilidir. Özellikle parlamenter sistemlerde, her bakanlık ve kamu kurumunda yürütülen hizmet, bakanın siyasi sorumluluğunu gerektirir. Bu açıdan teftiş uygulaması aslında direkt olmasa da dolaylı bir

biçimde, bir anlamda siyasi bir denetimdir. Ancak onun Siyasi yönünün olması, tarafgir ve partizanca yönlendirme anlamı taşımamaktadır (Akbulut vd.,2012: 5). Nihayetinde siyasi sorumluluğu bulunan bir bakanın kendi yetki alanında hizmet veren birimlerden hata ve kusuru bulunanlar üzerinde bir teftiş faaliyetine girişmesi hukuki ve olağan bir süreçtir.

3.2.Teftiş Türü Denetim Faaliyetine Yöneltilen Eleştiriler

Türkiye'nin kamu idari örgütlenmesi içinde Tanzimat'tan günümüze 150 yılı aşkın bir zamandır teftiş olarak adlandırılan uygulama hakimiyetini sürdürmektedir (Gönülaçar,2007: 3). Geleneksel yönetim anlayışının bir ürünü olan teftiş de, yönetim anlayışında meydana gelen değişim ve bunun kamu yönetimi teşkilatına yansımaları paralelinde sorgulan bir alan haline gelmiş ve nihayetinde çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır.

Örneğin 1963 tarihinde hazırlanan kısa adı MEHTAP olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu, Merkezi Hükümet görevlerinin yerine getirilmesi ve yürütülmesi bakımından göze çarpan temel eksiklikler arasında Yön Gösterme ve Gözetim Yokluğundan bahsetmekte ve teftiş uygulamasına yönelik olarak şu ifadeleri kullanmaktadır. "Merkezi Hükümet teşkilatına bağlı alt birimlerin başında bulunanlar ve bunlarda görev alanlar, 'yukarıdan aşağıya doğru idareyi belli amaçlara sevkedici, eksiklikleri giderici, yanlışları düzeltici bir gözetime ve denetime tabi tutulmamakta, teftiş görevi daha çok suç arayıcı ve cezalandırıcı amaçlar için' kullanılmaktadır." (MEHTAP, 1966: 356). Yine aynı raporda teftiş görevinin "düzeltici ve yaratıcı bir görev olarak algılanması ve yürütülmesi" (MEHTAP, 1966: 354) gerektiğine vurgu yapılmaktadır.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu'nda ise müfettişlerin görev alanında denetim, soruşturma, ve rehberlik gibi üç temel konunun bulunmakta olduğundan bahsedilmektedir. Öneriler kısmında ise Denetim elemanlarının denetlenene daha çok rehberlik yapmaları yönündeki görevleri yerine getirmek üzere, işgören yeterliliklerinin işbaşında geliştirilmesini temel alan bir yöneltme ve rehberlik sistemi oluşturulmasından bahsedilmektedir (KAYA, 1991: 22). Yine 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da hali hazırdaki denetim sistemimize yönelik olarak hayli kapsamlı eleştiriler ortaya koyulmuştur (bkz. DPT, 2000).

Başbakanlık tarafından 2003 yılında Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmaları çerçevesinde, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hazırlama komitesi adına hazırlanan çalışmada da kamu denetim sisteminin etkisizleşmesinde temel sorunlar olarak fazla sayıda ama etkisiz denetim, kurallara uygunluğa ve geçmişe dönük denetim, Hedeflerden ve

performans göstergelerinden yoksun bir denetim ve yetersiz kamuoyu denetiminden dem vurulmaktadır. Ayrıca çok sayıda teftiş birimi ve denetimde rol alan aktörlerin sayısındaki fazlalığın da görev bölüşümün de bir karmaşıklığa yol açtığı ifade edilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 103).

Bazı resmi rapor ve çalışmalara konu, tüm bu aksettirilenler teftiş uygulamalarına yönelik sorunlar ve eleştiri ortaya koymaktadır. Bu bağlamda teftiş görevi daha çok suç arayıcı bir anlayışla yürütüldüğü, düzeltici ve rehberlik yönleri bulunmadığı, etkinlik, hedef ve performans göstergelerinden uzak, görev paylaşımındaki belirsizlikler nedeniyle karmaşık bir görüntü aksettirdiği, çağdaş yönetim anlayışının ilke ve gereklerine uygun denetim metotlarının ve tekniklerinin yaşama geçirilmesindeki sorun alanlarından bahsedilmektedir. Aslında eleştirilerden anlaşılması gereken, değişen yönetim paradigması, geleneksel teftiş usulü denetimini de kendisiyle aynı düzlemde değişime zorlamaktadır, denilebilir.

3.3. İç Denetim: Kavramsal Açılım ve Kapsam

Çeşitli boyutlarda ve farklı çalışmalarda kamudaki geleneksel teftiş ve denetim ilkelerine dönük dile getirilen eleştiriler 2003 yılında yasalaşan bir kanuna kadar sürmüştür. Uluslar arası denetim ilkelerinde son dönemde yaşanan değişim ve dönüşüm süreci Böylece, Türkiye'de 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu ile geleneksel teftiş ve denetim uygulamasında kapsamlı bir değişimi ortaya koymuştur (Akpınar,2011 : 2901). Bu değişimin arka planında iç denetim alanında son yıllardaki uygulamaları ile Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve idari örgütlenme de Tanzimat'tan beri örnek alınan Fransa gibi ülkelerde uygulama bulan denetim sistemleri örnek alınmaktadır (Gönülaçar, 2008:3).

Kapsam bakımından denetim iç ve dış denetim diye ikiye ayrılmaktadır. İç denetim, bir idarenin yada işletmenin sürekli çalışanı olarak yönetim yapısı içerisinde denetim çalışmalarını yürüten kişiler tarafından yapılan denetim faaliyetidir (Ataman, 2010:19). Bu minvalde Kamu idarelerinin kendi kendisini denetlemesine iç denetim denilmektedir. Bu denetim mali nitelik taşıyan faaliyetler ile diğer faaliyetler incelenir ve değerlendirmesi yapılarak sonuçlar bir rapor halinde ilgili idareye verilir. İdari teftişten farklı olarak iç denetçiler eliyle yapılan kurum içi denetim, iç denetim olarak anlaşılmaktadır (Coşkun ve Tok, 2010: 261).

Bu denetim biçimi; "bir örgütte idari kontrolün etkin ve doğru biçimde sürdürülüp sürdürülmediği, kayıtlar ve raporların mali, muhasebe ve diğer konularda gerçek işlemleri yansıtıp yansıtmadığı, doğru ve çabuk sonuçlar verip vermediği, her hiyerarşik birimin sorumlu oldukları yöntem, politika ve planları uygulayıp uygulamadığı konularında birinci elden

gözlemlere dayanarak, yönetim adına yaptığı bir seri araştırma, yol ve tekniklerden oluşur" (Tufan ve Görün, 2013:117).

Denetim Terimleri sözlüğünde iç denetim "kurum bünyesinde bulunan ve kurum yönetimi tarafından olası yolsuzlukları, hataları ve verimsiz uygulamaları en aza indirmek amacıyla kurumun sistemlerini ve prosedürlerini kontrol etmek ve değerlendirmek üzere görevli bulunan birim (veya faaliyet)" şeklinde tanımlandığı aktarılmaktadır. İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) ise iç denetimi "kurumun her türlü etkinliğini geliştirmek, iyileştirmek, ve kuruma değer katmak amacıyla, bağımsız ve tarafsız bir şekilde güvence ve danışmanlık hizmeti vermek" biçiminde tanımlamaktadır (Coşkun ve Tok, 2010: 261).

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunun 63-67. maddeleri iç denetim modeli hakkında düzenlemeler getirmektedir Anılan kanunun 63. maddesinde ifade bulan haliyle İç denetim, "kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir", biçiminde hükümleşmiştir.

İç denetim kavramının açıklamasında kanunda geçen; çalışmalara değer katmak, kaynakların ekonomiklik, verimlilik, etkinlik doğrultusunda kullanımı, faaliyet süreci içinde rehberlik ve danışmanlık amacı güdülmesi gibi izahatlar değişen yönetim paradigmasının denetim alanındaki iz düşümleri olarak görmek olasıdır.

5018 sayılı Kanunun iç denetimle ilgili hükümlerine tabi olan kamu idarelerinde iç denetim birimlerinin kamu idarelerinin organizasyon yapısı içerisindeki konumu, doğrudan üst yöneticiye bağlı biçimde görev yapan iç denetçiler şeklinde örgütlenmiştir (Kamu İç Denetim Genel Raporu, 2008: 24). Bu cümleden olmak üzere İç denetim faaliyeti, organik manada idarenin dışında ve ondan tamamen bağımsız yürütülen denetim fonksiyonu öngörmez. Burada Denetim bizzat kamu yönetimi için yapılmaktadır. Kamu da görev alan idarecilerin, yönetim ve hesap verme sorumlulukları gereği denetimin yapılması gerekmektedir (Güler, 2010:146).

İç denetim faaliyetlerinin kapsamı İç Denetçilerin Çalışma usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 8. maddesinde 5 farklı boyutta ve şu anlamlarda yer almıştır; a) Uygunluk denetimi: Kamu idarelerinin faaliyet ve işlemlerinin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun incelenmesidir. b) Performans denetimi: Yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve işlemlerin planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarındaki etkililiğin, ekonomikliğin ve verimliliğin değerlendirilmesidir. c) Mali

denetim: Gelir, gider, varlık ve yükümlülüklere ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun; mali sistem ve tabloların güvenilirliğinin değerlendirilmesidir. ç) Bilgi teknolojisi denetimi: Denetlenen birimin elektronik bilgi sistemlerinin sürekliliğinin ve güvenilirliğinin değerlendirilmesidir. d) Sistem denetimi: Denetlenen birimin faaliyetlerinin ve iç kontrol sisteminin; organizasyon yapısına katkı sağlayıcı bir yaklaşımla analiz edilmesi, eksikliklerinin tespit edilmesi, kalite ve uygunluğunun araştırılması, kaynakların ve uygulanan yöntemlerin yeterliliğinin ölçülmesi suretiyle değerlendirilmesidir.

Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu desteklediği görüş göre iç denetimin kapsamı, toplanan gelirler ve yapılan harcamalar ile sınırlı değildir. Yönetim açısından idarelerin gerek merkez ve taşra gerekse de yurtdışı birimleri dahil tüm birimlerim tüm faaliyet ve işlemleri iç denetim kapsamı dahilindedir. Diğer bir ifade ile bir idarenin faaliyet ve işlemlerinin tümü coğrafi kısıtlamalara bakılmadan iç denetim kapsamında düşünülmelidir. (Gönülaçar, 2007: 5).

Öte yandan Kanun ve diğer mevzuatla sınırları çizilen iç denetim faaliyetlerinin kapsamına; "Disiplin ve ceza soruşturmaları ile Kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlara dönük inceleme, denetleme ve soruşturma faaliyetleri *(vergi incelemesi, sosyal sigorta denetimi, özel okulların teftişi, kooperatiflerin denetimi gibi)* girmemektedir"(Güler, 2010:150).

3.4. İç Denetim Faaliyetinin Kurumlara Kattığı Değer

Çeşitli denetim modeli ve faaliyetine rağmen denetimde yaşanan sorun alanları ve yükselen eleştiriler, iç denetim modelinin üzerine yükseldiği alan ile ilişkilidir. İç denetimin kendinden beklentileri ve hedefleneni karşılayabilmesi farklı bir takım özellik ve unsurları içinde taşıması ile mümkündür. Bu çerçevede iç denetim faaliyetinin içinde taşıdığı bir takım unsurlar ile diğer denetim süreçlerinden farkı ve bunun doğal bir sonucu olarak kuruma olan katma değeri birkaç başlıkta toplamak mümkündür.

Değer Katma: İç denetim terimler sözlüğünde değer katmak (add value) kavramı, "iç denetim faaliyeti tarafsız ve uygun güvence sağlandığında, örgüte (ve onun paydaşlarına) değer katar ve yönetişim, risk yönetimi ve kontrol süreçlerinin etkinliğine katkıda bulunur" (http://www.tide.org.tr 2015). Diğer bir sözlük anlamı ile değer katma "güvence ve danışmanlık hizmetleri yoluyla, kurumun amaçlarını gerçekleştirme fırsatlarını arttırmak ve faaliyetlerin geliştirme imkanlarını belirleyerek riske maruz kalmasını azaltmak" olarak tarif edilmektedir (Gönülaçar, 2007:8)

İç denetim modelinin geleneksel teftişten farklı en önemli özelliği gerek yöneticilerin yaptıkları iş ve işlem mevzuata uygunluğu gerekse de kurum faaliyetlerinin etkinliğinin, mevzuat, finansal ve diğer tüm yönleri ile geniş kapsamlı şekilde iç denetçi adı verilen çalışanlar tarafından araştırılıp, incelenip üst yönetime rapor edilmesi, kurumun eğilimlerini dikkate alan ve işlemlerdeki etkinlik ve verimlilik üzerine katma değer yaratan bir faaliyet olarak görülmektedir.(Koçak ve Kavakoğlu, 2010:122).

İç denetim ile birlikte geleneksel denetimden farklı olarak denetim faaliyetinin kapsamı mevzuata uygunluk ve geçmişe dönük ve bitirilmiş işlem ve faaliyetler üzerinde bir incelemeden ziyade kurumun tüm faaliyet ve işlemleri etkin ve verimli gerçekleşmesine katkıda bulunacak biçimde genişlediği görülmektedir. İç denetim fonksiyonunun asıl amacının da kuruma bu yönüyle değer katmak olarak önemle altı çizilmektedir (Tufan ve Görün, 2013: 120).

Danışmanlık ve Rehberlik Faaliyeti; İç denetim, nesnel güvence sağlamanın yanında, özellikle risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerini geliştirmede idarelere yardımcı olmak üzere bağımsız ve tarafsız bir danışmanlık hizmeti sağlar. Danışmanlık hizmeti, idarenin hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerinin ve işlem süreçlerinin sistemli ve düzenli bir biçimde değerlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunulmasıdır (İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 5/2 md.). İç denetimin görmüş olduğu danışmanlık işlevi idarenin faaliyetlerini iyileştirmeye, değer katmaya ve etkinliğini artırmaya dönük rehberlikte bulunması ve danışmanlık işlevi görmesi olarak değerlendirilmektedir (Tufan ve Görün, 2013: 120). Geleneksel teftiş usulü denetim faaliyetine yönelik eleştirilerin yoğunlaştığı rehberlik etme ve danışmanlık yapma noktalarındaki eksiklikler iç denetim faaliyetlerine dahil edilen bu özelikler en aza indirilmiş olmaktadır denilebilir.

Risk Odaklı Proaktif Denetim Süreci: "Risk odaklılık, denetim faaliyetinin odak noktasının geçmiş faaliyetlerden geleceğin yönetilmesine çevrilmesinin günümüzdeki ifadesidir. Riskler, oluşma sıklıklarına ve yaratacakları hasara göre ölçülürler ve uygun iç kontrol önlemleriyle minimize edilirler"(Akpınar, 2011: 297). Başta 5018 sayılı Kanun olmak üzere ve diğer düzenlemeler doğrultusunda kurumların hazırlamış oldukları senelik denetim programları risk odaklı olarak tasarlanır. Buna ek olarak, denetim önceliklerinin tespiti ve denetim kaynaklarının en fazla riski içinde barındıran faaliyetlerden başlatılması amaçlanır. Yine yüksek risk taşıyan, özel projeler, iş süreçleri gibi faaliyetler düşük riskli alanlara göre daha sık ve yoğun dikkatle iç denetime tabi tutulurlar. Böylece Kurumun faaliyetleri, risk

değerlendirmesi yapılarak 3 yıllık dönemler halinde iç denetim planları tasarlanır (Tufan ve Görün, 2013: 121). Bunda amaç, idarenin maruz kalabileceği risklerin etkilerini, sınırlı denetim olanakları ile asgariye indirilmesini sağlamaktır (Güler, 2010: 147).

Yönetim felsefesinde yaşanan değişime paralel, denetim anlayışı da aynı düzlemde değişim göstermektedir. İç denetim faaliyetini diğer denetim anlayışı ile karşılaştırıldığında, onu farklı kılan önemli özelliklerden biri iç denetim, reaktif süreçten proaktif sürece geçişin yansıtmaktadır .(Koçak ve Kavakoğlu, 2010:122). İdarenin faaliyetleri tamamlandıktan sonra mevzuat üzerinden bir denetim ile hata ve sorumluların aranması yerine muhtemel riskler tespit edilerek henüz oluşmadan önlenebilmesi mümkündür. İç denetim faaliyetinin yönetsel sürece katkısı bu minvalde bir kez daha kendini diğer geleneksel denetim uygulamalarından faklı bir konuma taşımaktadır denilebilir.

Örgütsel performans yönetimine katkısı: performans sözcüğü bir işin, hizmetin yada malın yerine getirilmesi anlamına gelmektedir. kamu sektöründeki karşılığı ise kamu yönetiminin vatandaşlarına sunmayı taahhüt ettiği mal ve hizmetleri yerine getirmesidir. Hizmetlerin yerine getirilmesinde performans yönetimi açsından esas nokta, üstlenilen mal ve hizmetlerin yerine getirilmesinde ne oranda örgütsel amaç ve hedeflere yaklaşıldığı önemli bir nüanstır. Performans sürecinde kaynakların ekonomiklik, verimlilik, halkın tercihlerine uygunluk ve etkinlik kıstaslarına göre yapılıp yapılmadığı, stratejik planlara göre tasarlanmış hedef ve amalara ne kadar ulaşıldığı gibi konular önemlidir (Çevik, 2010).

Performans yönetimini açıklamada müracaat edile ekonomiklik, verimlilik, etkinlik gibi temel kavramlar iç denetim faaliyetlerinin önem verdiği kavramlardandır. 5818 sayılı Kanun iç denetim kavramını açıklarken "…kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek amacıyla yürütülen… bir faaliyet" olarak iç denetimi kavramının çerçevesini çizmektedir. Yine İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğinin 5. maddesinde iç denetim faaliyetinin amaçlarından bahsedilirken; ve 8. maddesinde iç denetimin kapsamı açıklayan hükümlerinde Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlama amaçlı performans değerlendirmelerinden bahsetmektedir.

Geleneksel teftiş denetimine yönelen eleştiriler, değişen yönetim ve denetim felsefesi düzleminde iç denetim modeli ve onun ortaya koyduğu bir takım unsurlarda göz önüne alındığında bir bakıma cevap bulmuştur denilebilir.

3.5. İç Denetim Boyutunda Yaşanan Sorun ve Açmazlar

Kamu yönetimi paradigmasında yaşanan değişimle birlikte bir çok gelişmiş ülke yeni yönetim ve denetim yapılarını kendi yönetim yapılarına uyarladıkları görülmektedir (Okur, 2010; 573). İç denetim bir meslek olarak dünya genelinde 190 ülkede 180.000 den fazla üyesi bulunan İç Denetçiler Enstitüsü (The Instirute of Internal Auditors) (https://na.theiia.org) vasıtasıyla kurumsal bir yapıya kavuşturulmuştur. İç denetimin kurumsallaşma sürecine katkı sunan başka bir kurumda 1982 yılında kurulan ve Türkiye'nin de üyesi olduğu 36 Avrupa ve Akdeniz havzasına dahil ülkelerdeki İç Denetim Enstitülerinin oluşturduğu Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonudur (European Confederation of Institutes of Internal Auditing.). (http://www.eciia.eu/). Bu bağlamda dünyadaki uygulama örnek ve standartları ile uyumlu iç denetçilerin meslek örgütü olarak 1995 yılında Türkiye İç Denetçiler Enstitüsü (TİDE) Türkiye'deki iç denetim mesleğinin kurumsallaşması ve adaptasyonuna katkı sunan bir kuruluş olarak misyon görmektedir (http://www.tide.org.tr/). Yine Türkiye'de bağımsız ve tarafsız bir organ olarak kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini düzenlemek, izlemek, geliştirmek, uyumlaştırmak ve koordine etmek üzere Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulan İç Denetim Koordinasyon Kurulu bulunmaktadır (http://www.idkk.gov.tr/).

Çalışmanın bu bölümünde, Türk Kamu İdarelerinde yürütülen iç denetim faaliyetlerinin mevcut durumunu belirlemek ve sorun alanlarına yönelik olarak İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından Kamu İdarelerindeki iç denetim uygulamaları hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesini amaçlayan geçmiş yıllarda yayınlanan faaliyet raporlarındaki bilgilerden derlenen bazı açmazların tespitine yönelik çalışma yürütülmüştür.

İlk olarak iç denetime ilişkin performans bilgileri hakkında bir değerlendirmede bulunmak gerekirse; İç Denetim Koordinasyon Kurulu internet sayfasında yer alan yayınlanmış son faaliyet raporu olan 2013 yılı kamu İç Denetim Genel Raporu bilgilerine göre; "Ülkemizde 44'ü genel bütçeli, 135'i özel bütçeli, 2'si sosyal güvenlik kurumu ve 208'i mahalli idare olmak üzere toplam 390 kamu idaresinde iç denetçi kadrosu bulunmakta olup toplamda 873 iç denetçi görev yapmaktadır." (İDKK, 2013; 37). Yıllar itibariyle İç denetçi kadrosu verilen kurum sayısı ve iç denetçi ataması yapan kurum sayısına aşağıda tablo:1 de yer verilmiştir

Tablo: 1 İç Denetçi Kadrolarının Kurumlara Göre Dağılımı (2013 Yılı İtibariyle)

	İç Denetçi Kadrosu Verilen Kurum Sayısı	İç Denetçi Ataması Yapılan Kurum Sayısı	Tahsis Edilen İç Denetçi Kadro Sayısı	Atanmış İç Denetçi Kadro Sayısı	Dolu Kadroların Toplam Kadroya Oranı (%)
Genel Bütçe	44	32	692	288	42
Özel Bütçe	135	89	598	296	53
Sosyal Güvenlik Kurumları	2	2	40	29	72
Mahalli İdareler	208	110	763	260	34
Toplam	390	233	2093	873	42

Kaynak: 2013 yıllı Kamu İç Denetim Genel Raporu

Atama yapılan iç denetçi elemanı kadrolarının dağılımına bakılacak olursa Sosyal Güvenlik Kurumu açık oranda diğer kurumlardan önde görünmektedir. Türkiye'de yerel yönetim kurumlarının sayısı ve faaliyetleri göz önüne alındığında yerel yönetimlerde ataması gerçekleşmeyen iç denetçi kadroların fazlalığı dikkat çekmektedir. İç denetimin kurumlara olan katma değeri düşünüldüğünde bu uygulamanın gerekli ve önemli olduğu hususu bir kez daha ortadadır. Arzu edilenin Sosyal Güvenlik Kurumlarındaki oranın başta yerel yönetimler olmak üzere diğer kurumlarda da yüksek oranlarda gerçekleşmesidir.

Tablo:2 Yıllar İtibariyle İç Denetçi Kadroları

	İç Denetçi Kadrosu Verilen Kurum Sayısı	İç Denetçi Ataması Yapılan Kurum Sayısı	Tahsis Edilen İç Denetçi Kadro Sayısı	Atanmış İç Denetçi Kadro Sayısı	Dolu Kadroların Toplam Kadroya Oranı (%)
2006	n/a	24	n/a	131	n/a
2007	n/a	175	n/a	634	n/a
2008	261	208	1369	789	58
2009	261	207	1369	768	56
2010	261	210	1369	774	57
2011	264	207	1371	730	53
2012	402	208	2077	767	37
2013	390	233	2093	873	42

Kaynak: 2006-2014 yılları arası Kamu İç Denetim Genel Raporları'ndan derlenmiştir.

Kamu İç Denetim Genel Raporu son verileri ışığında 390 kurumdan sadece 233'üne; 2093 denetçi kadrosundan sadece 873 nün atamaları yapılmıştır. Kadro tahsisi yapılıp da personel ataması yapılmayan kamu kurumları söz konusudur. Diğer yandan kurumların büyüklüğüne göre belirlenen kadro sayıları yanında ataması yapılan denetim elemanı sayısı çok

düşük seviyelerde kalmaktadır. 2013 yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu bahsedilen kadrolar sayıları ve ataması yapılan denetim elemanı sayıları göz önüne alındığında %58 oranında iç denetim kadrolarında boşluklar olduğu görülmektedir. Bu durum kurumlar özelinde iç denetçi sayılarının yetersiz kalmasına ve sayının eksikliği oranında bu durumun iç denetim faaliyetlerindeki etkinliğe olumsuz yansıyacağı ileri sürülebilir.

Tablo:3 İç Denetçi Kadrosuna Atanan Personelin Eski Görev Unvanlarına Göre Dağılımı

Unvan	Genel Bütçe	Özel Bütçe	Sosyal Güvenlik Kurumları	Mahalli İdareler	Toplam	Toplam İçindeki Oranı (%)
Müfettiş	91	44	13	72	220	29
Kontrolör	60	3	7	2	72	9,5
YDK Denetçisi	1	0	0	0	1	0,14
Denetmen	14	227	0	182	423	55,75
Hesap İşleri Murakıbı	0	0	0	5	5	0,66
Uzman	8	2	1	0	11	1,44
Subay	15	0	0	0	15	1,97
Müdür ve Üstü Görevler	3	7	0	2	12	1,54
					759	100

Kaynak: 2011 yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu

Teftiş sisteminin Türkiye'nin kendi tarihsel birikiminin ürünü olmadığı Fransa'dan alındığı gibi iç denetim sistemi de dünyadaki örneklerinden uyarlandığı söylenebilir. İç denetim faaliyetlerinin Türkiye kamu İdareleri için yeni bir model olması münasebetiyle bir gelenekten beslenmediği, tablodan da anlaşılacağı gibi, diğer kamu idarelerinde çeşitli görevler icra eden personelden devşirme bir yöntemle oluşturulduğu görülmektedir.

İç denetçilik kadrolarına atamaların, bir giriş sınavı, sonraki aşamada eğitim süreci son aşamada sertifika sınavı seçmelerinden başarılı olacak kişiler arasından yapılması öngörülmektedir (İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 28. madde). Ancak ilk geçiş süreci olarak belirlenen 31.12.2007 tarihine kadar denetim kadrosuna atanan personel sınav ve sertifika şartı aranmaksızın 5018 sayılı Kanunun geçici 5. maddesine istinaden yukarıdaki tabloda görülebileceği gibi atamalar gerçekleştirilmiştir. "Klasik bürokrasi anlayışının bugünden yarına değişmeyeceğinden" (Okur, 2010; 581). İç denetim faaliyetlerinde görev alan kadroların alışkanlıklarının sürmesi halinde, (örneğin özünde teftiş olan bir anlayışla), iç denetim uygulamasının kurumlarca çok sevilmeyen bir faaliyet olarak

algılanmasına neden olabileceği gibi yeni bir sistemin tasarımını olumsuz etkileyebileceği kanısındayız.

Tablo:4 Yıllara Göre Denetim, Danışmanlık ve İnceleme Raporu Sayıları

Yıllar	Denetim Raporu Sayısı	Danışmanlık Raporu Sayısı	İnceleme Raporu Sayısı
2008	280	165	240
2009	773	183	319
2010	1024	228	320
2011	954	319	435
2012	1384	n/a	n/a
2013	748	n/a	n/a
2014	800	283	127
Toplam	5963	1178	1441
Oran (%)	69%	14%	19%

Kaynak: 2008-2014 yılları arası Kamu İç Denetim Genel Raporları'ndan derlenmiştir.

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeğin 43. maddesinde her denetim faaliyetinin sonuçları, düzenlenecek raporla kayıt altına alınır denilmektedir. İç denetim faaliyetleri sonucunda ilgisine göre denetim raporu, inceleme ve danışmanlık raporları düzenlenir: İç denetçiler tarafından yapılan her türlü uygunluk, performans, mali, bilgi teknolojisi ve sistem denetimi faaliyetleri sonucunda Denetim Raporu İç denetçiler tarafından danışmanlık faaliyetleri kapsamında yapılan rapor danışmanlık raporu ve inceleme ve araştırma ile usulsüzlük ve yolsuzluk tespitine dair çalışmalar sonucunda İnceleme Raporu hazırlanır (http://www.icdenetim.adalet.gov.tr/).

Kamu İç Denetim Genel Raporları'ndan hareketle iç denetçiler tarafından hazırlanan denetim sonrası raporların türlerine bakıldığında yapılan uygulamanın danışmanlık ve inceleme yönlerinin geri planda kaldığı bunun yerine teftiş uygulamalarındaki örneklerinde olduğu gibi denetleme anlayışında bir ısrarın olduğu görülmektedir. Halbuki "İç denetçilerin geleneksel denetim kültüründen farklı olarak yeni bir anlayışla iç denetimi benimsemeleri ve geçmiş odaklılıktan gelecek odaklılığa, birey ve işlem odaklılıktan sistem ve süreç odaklılığa zihinsel dönüşümlerini de gerçekleştirerek denetim ve danışmanlık faaliyetlerini sürdürmeleri gerekmektedir. (İDDK, 2013; 51)"

İç denetim faaliyetini yürüten denetçilerin danışmanlık ve inceleme yönü ile faaliyetlerinde sınırlı yer verdikleri iç denetimi teftiş denetimi düzleminden ibaret saydıkları raporlardaki verilerden görülmektedir. Benzer biçimde iç denetçiler üzerinde yapılan bir alan

araştırması verileri iç denetçilerin " iç denetimin danışmanlık yönünden haberdar olmadıklarını mevzuata uygunluk çalışması yapan bir faaliyet olarak gördüklerini iç denetimi teftişten ibaret saydıklarını belirtmişlerdir" (Güner, 2009; 220).

İç denetimin kurumsal bir yapıya ve uluslar arası standartlara kavuşturulması, model alınabilecek yönetim ve denetim yapılarının Türkiye'ye adaptasyonu veya daha gelişmiş yapılar oluşturulabilmesi gelişmişlik düzeyi ile de ilişkilidir. Türkiye'de iç denetimin kuralları, standartları ve metodolojiyle adapte edildiği ve uygulandığını tam olarak söylenemeyeceğinden bahsedilmektedir (Okur, 2010; 573-575). İç denetim örneklerinin Türk özel sektörü için uzun bir geçmişi kamu sektöründe ise 10 yıllık bir geçmişi olmasına rağmen Türkiye'deki örneklerinin iç denetimin dünya genelinde ilerlediği çizgiden geride kaldıkları ve çoğunlukla güncel yöntem ve teknikleri yakalayamadıkları ileri sürülmektedir (Güner, 2009; 213).

Sonuç

Çağdaş kamu yönetimleri geleneksel kamu yönetimi anlayışından farklı olarak yerine getirilen hizmetler açısından; strateji ve hedefleri ile uyumlu, kullanılan kaynaklar açısından etkili, ekonomik, verimli ve hesap verebilir olmasını ön görmektedir. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı olarak adlandırılan dönemin kamu yönetimi anlayışı beraberinde yönetimde riski yöneten olma, sonuç odaklı olma ve denetimin süreci bakımından pro-aktif yada diğer bir ifade ile önleyici denetim anlayışını içinde barındırmaktadır.

Denetim, yönetimin en temel beş unsurundan sonuncusudur. Buna rağmen denetleme; örgütsel amaçları gerçekleştirme düzeyini saptamada, aksaklıkları önleme ve gidermede, etkinlik düzeyini yükseltmede ve hesap verebilirliği sağlamanın araçlarından birisidir. Denetim anlayışı hep olagelmiştir ancak denetim anlayışı ve yöntemleri zaman içinde değişimlere uğramıştır. Bu değişim yönetim felsefesindeki değişime ile beraber ilerlemektedir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile birlikte denetim anlayışı da geleneksel teftiş anlayışından iç denetime doğru değişmeye başlamıştır.

Denetimin zamanlaması bakımından soruşturmalar yolu ile bitirilmiş faaliyet ve işlerin mevzuata uygunluğunu denetlemesini esas alan teftiş denetimi yerine; kamu kuruluşlarının kendi kendisini iç denetçiler vasıtasıyla denetledikleri diğer denetim türlerini nispeten daha yakın geçmişte kamu yönetiminde uygulama alanı bulan bir denetim türü olarak iç denetim yeni yönetim felsefesini yeni denetim türü olarak sunulmaktadır. 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanununla getirilen yeniliklerden biri olarak iç denetçilik özel sektör geçmişi daha çok öncelere dayanmasına rağmen Türk kamu yönetimi için yeni bir durumdur.

İç denetim modeli, yönetim süreçlerini geliştirmede idarelere yardımcı olmak, denetim zamanlaması bakımından reaktif süreçten proaktif sürece geçişi yansıtması ve Örgütsel performans yönetimine katkısı bakımından yönetsel sürece değer kattığı söylenebilir.

Ancak kamu mali yönetimi alanında önemli değişiklikler getiren 5018 sayılı Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on yıla yaklaşan bir zaman dilimi geçmesine rağmen bu kanun ile hukuksal bir düzleme kavuşturulan iç denetim türü denetim modeli hala bir takım sorun alanlarını ihtiva etmekte olduğu görülmektedir. Sadece İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından Kamu İdarelerindeki iç denetim uygulamaları hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesini amacıyla her yıl yayınlanan faaliyet raporlarındaki bilgilerden hareketle kadro verilen fakat henüz ataması yapılmayan ve kadro yetersizliği nedeni ile etkin bir iç denetim sisteminin oluşturulamamış olmasına, diğer kurumlardan kanunun geçici hükümleri doğrultusunda yapılan iç denetçi atamaları sonrası henüz kurumsal bir iç denetim sisteminin oluşturulamamış olmasına, iç denetim görevi icra eden denetim personelin iç denetimi, mevzuata uygunluk denetimi ile eş değer gördükleri iç denetimin danışmanlık ve rehberlik gibi denetimin zamanlaması bakımından pro-aktif denetimi ön gören yönünün geri planda kaldığı görülmektedir.

Kaynakça

Akbulut , Örsan Ö., Hande Mimaroğlu Özgen, Derya Fındık, Ömer Seymenoğlu, Oğuz Almış (2012), Türk Kamu Yönetiminde Teftiş Ve İç Denetim, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara

Akpınar, Mahmut (2011,) "Denetim *Anlayışı ve Metodolojisinde Değişimin Adı: İç Denetim*", ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 7, Sayı 14, ss. 285-306

Aktan, Coşkun Can (2003a), Moderniteden Postmoderniteye Değişim, Çizgi Kitapevi, Konya

Aktan, Coşkun Can (2003b), Değişim Çağında Devlet, Çizgi Kitapevi, Konya

Ataman, Başak (2010) "Türkiye'de Kamu Denetimi Ve Kamu Denetçilerine Genel Bakış" Maliye Finans Yazıları, Yıl: 24, Sayı: 87, ss.17-26.

Coşkun, Bayram, Pınar Tok (2011), "*İç Denetim ve Türkiye'deki İç Denetim Sisteminin İncelenmesi*" Nagehan T. Arslan (Ed.), Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler, Alfa Aktüel, Bursa, s, 259-278.

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

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2000), Sekizinci Beş yıllık Kalkınma Planı, Ankara.

Dinçer, Ömer, Cevdet Yılmaz (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim", Başbakanlık, Ankara, 2003

Eryılmaz, Bilal (2012), Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Gönülaçar, Şener, (2007), "*İç Denetimde Hedefler ve Beklentiler*", http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/6838,gonulacar-s-ic-denetimde-hedef-ve-beklentiler.pdf?0 10.08.2015

Gönülaçar**,** Şener, (2008), İç Denetimin Bürokratik Serencamı" Mali Hukuk Dergisi 135

Gül, Hüseyin, Dilek Memişoğlu (2007), "Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetsel Reform", M. Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe (Ed.), Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, Çizgi Kitapevi, Konya, s. 57-112

Güler, Cüneyt (2010), "Kamuda Yeni Denetim Sistemi: İç Denetim" Dış Denetim Dergisi, S.1, Temmuz- Ağustos- Eylül, s. 145-153

Güner, Fatih, (2009), "*Kamu İdarelerinin Etkin Yönetiminde İç Kontrol Uygulamalarının Rolü" Maliye Dergisi, Sayı 157 Temmuz-Aralık, ss. 183-195*

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, (http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2006/07/20060712.htm)

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, **Başbakanlık Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmaları,** 43http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/10%202003%20KYYY%20II.pdf

Koçak, Süleyman Yaman, Tamer Kavakoğlu, (20010) "*İl Özel İdarelerinde İç Denetim Sisteminin Değerlendirilmesine İlişkin Bir Araştırma*" Sayıştay Dergisi, S. 77, ss. 119-148

Koçak, Yüksel, Recep Aktaş (2012), "Kamu Yönetiminde İdari Denetim: Denetimin Dönüşümü" Yüksel Kocak, A.Cem Çiçek (Ed.), Kamu Yönetimi Yönetim-Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma, Gazi Kitapevi, Ankra, s.110-137.

Okur, Yaşar (2007), Türkiye'de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi, Nobel Yayınları, Ankara.

Okur, Yaşar (2010), "Türkiye'de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme" *Maliye Dergisi, Sayı 158, Ocak-Haziran, ss.570-586*

Özer, M. Akif (2005), Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya, Platin Yayınları, Ankara.

Sözen, Süleyman (2005), Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi, Seçkin Yayınevi, Ankara.

TODAİE (1991), Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA), Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara

TODAİE, (1966), Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP), Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları,

Tortop, Nuri, Eyüp G.İspir, Burhan Aykaç (1999), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınevi, Ankara.

Tufan, Mehri, Mustafa Görün (2013), "Türkiye'deki Kamu İç Denetim Sisteminin Uluslararası İç Denetim Standartları Çerçevesinde İncelenmesi" Sayıştay Dergisi, Sayı:89/ Nisan – Haziran, ss. 115-135.

Türkçe Sözlük (1998), Türk Tarih Kurumu Basımevi, II.Cilt Ankara.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, (http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm)

Kamu İç Denetim Raporlama Standartları http://www.icdenetim.adalet.gov.tr/ 01.08.2015

European Confederation Of Institutes of Internal Auditing http://www.eciia.eu/ 20.08.2015

The Institute Of Internal Auditing https://na.theiia.org 20.08.2015

Türkiye İç Denetim Enstitüsü http://www.tide.org.tr/ 20.08.2015

(http://www.tide.org.tr/uploads/IcDenetimTerimlerSozlugu.pdf 10.08.201

İDARENİN KAMU DENETÇİSİ ARACILIĞIYLA DENETLENMESİ: FRANSA VE TÜRKİYE ÖZELİNDE MUKAYESELİ BİR İNCELEME

Yrd. Doç. Dr. Hüseyin GÜL
ADÜ Nazilli İİBF Öğretim Üyesi huseyingul@adu.edu.tr
Doç. Dr. Ramazan Kılıç
ADÜ Nazilli İİBF Öğretim Üyesi rkilic@adu.edu.tr

Özet
"Denetim" olgusu, tüm örgütlenmeler için söz konusu olduğu gibi "idare" içinde gerekli ve zorunludur. Şu farkla ki, idarenin denetimi diğer toplumsal örgütlenmelerden daha karmaşık ve farklı yöntemlerle yapılmaktadır. Hukuk devletinin özel gereklerinde biri de "idarenin denetimini" içerir. İdare gerek yargı yoluyla gerekse yargı dışı yollarla denetlenmektedir. Bununla birlikte zamanımızda en etkin denetimin, kamuoyunca yani yönetilenler tarafından yapılan denetim olduğu üzerinde bir görüş birliği oluştuğu söylenebilir. Kamu denetçisi veya Ombudsman denetimi olarak nitelenen ve işlerlik kazandırılmaya çalışılan denetim türü de böyle bir yargı dışı denetim türü olarak formüle edilmeye başlanmıştır.
Bu tebliğde amacımız, halkın idareye karşı dilek, istek ve şikâyetlerini incelemeye, idarenin aksayan yönlerini, kusurlu yanlarını ortaya çıkarmaya, bürokratlarla vatandaşlar arasında ortaya çıkan sorunları yargı aşamasından önce çözüme kavuşturmak için oluşturulan bir kurum şeklinde karşımıza çıkan "ombudsman" (kamu denetçisi) veya "arabulucu" denetimi kavramını ve kavrama ilişkin tarihsel ve yasal süreci Fransa ve Türkiye özelinde ele almaktır. İdari sistemini almış olduğumuz Fransa'da 1973 yılında idari sisteme dahil edilen Médiateur (Arabulucu), Fransız toplumunda ve Devletinde kabul gören, saygı duyulan ve "akla gelen" bir kurumdur. 2011 yılında yapılan bir düzenleme ile spesifik alanlarda benzer denetimi yapan diğer üç kurumla birleşerek "Hakların savunucusu" (Défenseur des droits) adını alarak yeni bir etaba geçilmiştir. Çalışmada söz konusu kurum ile Türk idari sistemine 2010 yılında dahil edilenKamu Denetçiliği Kurumu mukayeseli olarak karşılaştırılacaktır.

Anahtar Kelimeler:*Kamu Denetçisi, Ombudsman, Médiateur, Arabulucu, Hakların savunucusu" Défenseur des droits*

GİRİŞ

Devletin temel işlevi meşru otoritesini kullanarak organları vasıtası ile kamu hizmeti sunmaktır. Bu hizmetin sunumunda ortaya çıkabilecek olumsuzluklar, hatalar ve yanlış uygulamalar, devletin ortaya çıkmasıyla birlikte var olagelmiş; bu durumda devletin denetlenmesi olgusunu vazgeçilmesi mümkün olmayan bir ihtiyaç haline getirmiştir. Devlet, kendisini ortaya çıkaran ve yaşatan toplumsal yapıyı korumak ve geliştirmek maksadıyla kurulduğundan, mevcut yapısını ve toplumu denetim altında tutmak ihtiyacı içerisindedir (Köse, 2000:1).Sanayi devrimine kadar klasik görevleri yerine getiren devlet Sanayi devrimiyle birlikte farklı bir nitelik kazanmıştır. Artan ve karmaşıklaşan devlet faaliyetleri, kamunun karar ve eylemlerinin denetimine de farklı bir boyut kazandırmıştır (Kullukçu, 1991:2).

20. yüzyılda egemen olan sosyal refah devleti uygulamalarının ortaya çıkardığı kurumların ve devletin hizmet yürüttüğü alanların sayısının çokluğu, faaliyetlerin uygulama alanlarının genişliği, toplum hayatı üzerindeki etkinliklerinin vazgeçilemez boyutlara ulaşması, hukuk devleti ve insan hakları alanında yaşanan değişimler, geleneksel denetim araçlarının yetersiz kalmasına yol açmıştır. Bu nedenle gerek kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı gerekse idarenin işlem ve eylemlerinden kaynaklanan hata, kusur ve yanlışlıkların

giderilmesi hususunun denetlenmesinde yeni bir bakış açısının gerekliliği ortaya çıkarmıştır. Klasik denetim sistemi ve denetim anlayışının niteliği, mevcut ve sürekli gelişen kamusal faaliyetlerin denetlenmesini teknik açıdan imkânsız kıldığı gibi denetimde kullanılan ölçütlerinde yetersiz kalması yeni araçları zorunlu kılmıştır (Köse, 2000:7). Geleneksel denetim kurumları ile yeni denetim çeşitlerinin ortaya çıkardığı yeni organizasyonların faaliyetlerinin ve çıktılarının uyumlulaştırılmasının gerekliliği merkezi uyumlulaştırma birimlerini gerekli kılmıştır.

Gelişen ve kurumsallaşan demokratik yönetimlerin benimsenmesi ve uygulamaların vatandaşlar tarafından içselleştirilmesi, kamu kaynaklarının kamu yararına kullanılıp kullanılmadığı yönünde sorgulamaların artmasına yol açmıştır. Çünkü denetlenmeyen *idare* gerek demokratik sistemi gerekse sorumlu hükümetleri işlevsiz veya anlamsız kılabilir. Bu yüzdendir ki idarecilerin denetlenmesi hukuk düzeninin daha iyi ve etkin işlemesi bakımından önemlidir. Gerçekte hukuk düzeni idarenin işlem ve eylemlerine karşı vatandaşların korunması için birçok önlem almıştır. Çünkü tek ve meşru otorite olan devlet gücünün, vatandaşların hak ve özgürlüklerine karşı bir sınırı olmalıdır. Aksi halde bu dev gücün karşısında hiç kimse veya örgüt duramaz. Anayasa, bu gücü sınırlayan temel belge olarak bunun için vardır. Sınır yoksa özgürlük de yoktur.(Fendoğlu, 2013:26). Bu sınırlama iki tür olabilir. Birincisi, hukuk dışındaki sınırlayıcı faktörlerdir. Adalet duygusu, sosyal dayanışma ve hakkaniyet gibi moral faktörlerle idare sınırlanabilir ki buna ahlâkî otolimitasyon denir (Atay, 2015:5) . İkincisi, Devletin hukukla sınırlandırılmasıdır. Anayasal,Meclis, demokratik seçimler, kuvvetler ayrılığı, yüksek yargı organları ve referandum gibi kurum ve kurallar devlet gücünü sınırlar. Anayasa hukuku, bu anlamda özgürlüğün tekniğidir (Fendoğlu, 2013:26).

Demokratik devletlerin esas aldığı hukuk sisteminde, kişiler, özellikle kısıtlı imkanlara sahip olanlar, meşru çıkarlarını koruyabilmek için önemli güçlüklerle karşılaşabilirler. Sert kanunlar, sayısı oldukça fazla olan tüzük, yönetmelik, genelge gibi düzenleyici işlemler, yavaş ve etkin olmayan bir idare ve paranın ve özel ilişkilerin insan faktörünün önüne geçtiği durumlar bu bağlamda düşünülebilir. Gayrimeşru uygulamaları ortadan kaldırmak için elbette mahkemelere başvurulabilir. Ancak bu yol ilgililer tarafından çözümlenmesi güç bir takım karmaşık prosedürlerin uygulandığı, uzun zaman gerektiren ve ekonomik olarak ta zorlanabilecekleri bir alternatif olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla Kamu hizmetlerinin sunumunda ve kamunun faaliyetlerinde, yanlış anlaşılmaları ve memnuniyetsizlikleri ortadan kaldırabilecek ve yönetilenlerin kolayca ulaşabileceği bir kuruma ihtiyaç vardır. Bundan

dolayı, İskandinav ülkeleri, Almanya, Kanada, Québec eyaleti, Yeni Zelenda kamu denetçisi kurumunu hayata geçirmişlerdir. Bu alanda ilk olarak 1809 yılından itibaren İsveç tarafından ombudsman uygulamasına başlanmıştır (Tedeschi, 1973:22). Halkla bürokrasi arasındaki ilişkilerde her iki taraf açısından güvence sağlayan mekanizma olarak ortaya çıkan bu denetim organı, halk açısından adaletin yerine getirildiği, hizmet sunulan kişilere bürokrasi tarafından iyi, çabuk ve saygılı davranıldığı güvencesini verirken, bürokratlar açısından da yanlış işlemleri düzeltici, tekrarı önleyici ve doğruları güçlendirici etkileri yönüyle önem taşır (Altuğ, 2000:8).

İdarenin denetimi yedi şekilde yapılabilir (Gözler, 2012:328; Fendoğlu, 2013:27); Birincisi, yargı yoluyla denetimdir ki hukuk devleti ilkesinin özel gereğidir. İkinci tür denetim, idari denetimdir. İdare kendi iç denetim yolları ile (teftiş vs) personelinin eylem ve işlemlerini kendi içerisinde kurduğu mekanizmalarla denetler. Ayrıca Devlet Denetleme Kurulu, Danıştay ve Sayıştay da denetleyici organlardır. Üçüncü tür denetim, parlamento denetimidir (siyasi denetim). Dördüncü denetim türü basının denetimidir. Medyanın idareyi denetlemesi çağdaş demokrasilerde önem taşımaktadır. Beşinci tür denetim, kamuoyunun denetimidir. Halk idarenin hatalarını kendi gücü ile denetleyebilir. Sivil toplum kuruluşlarının ve bireyin bilgi edinme hakkı ile idarenin denetimi de önem taşımaktadır. Altıncısı, uluslararası denetimdir ve yedincisi ki çalışmamızda Fransa-Türkiye'deki mevzuat bakımında mukayeseli olarak ele alacağımız Ombudsman/Kamu denetçisi denetimidir.

I-DENETİM, İDARENİN DENETLENMESİ VE OMBUDSMAN KAVRAMI

A)Genel Olarak Denetim ve İdarenin Denetlenmesi

Türkçe'de "murakabe", "teftiş" ve "kontrol" kelimelerinin eşanlamlısı olarak tanımlanan denetim (TDK, 1992:354)kavramı, bir kamu kurum ya da kuruluşuna ait hukuki işlem ve faaliyetlerin, önceden belirlenmiş ve bilinen yöntemlere, kurallara veya mevzuata uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla bağımsız birimlerce mevzuata göre bir sonuca bağlanması sürecidir.

"Genel olarak denetim, bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci" dir (Köse, 1999:33; Özer, 1998:144).

Denetim hukuk biliminde ise; tüm devlet dairelerinde çalışanların yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerine göre görevlerini gereği gibi yerine getirip getirmediklerini, bunlara aykırı hareket ederek görevlerini yerine getirmede ihmal ve gevşeklik gösterip göstermediklerini ve yolsuzluk yapıp yapmadıklarını saptayarak, haklarında gereken yasal işlemin uygulanması için devlet dairelerinin teşkilat yasalarına göre atanmış müfettiş veya murakıplar ya da görevlendirilmiş memurlar vasıtasıyla yapılan teftiş ve murakabe şeklinde tanımlanmaktadır (Atay, 1999:2).

İdari denetim ise**,** "yönetimle ilgili eylem ve işlemlerin ya da hukuksal nitelikli kararların idari birimler tarafından, idari araç ve yöntemlerle yapılan denetimidir. Bu denetim sürecinin bir bölümü faal yönetim yapısı içindeki denetime yetkili birimlerce yerine getirilirken, bir bölümü de faal yönetim yapısı dışındaki özel denetim birimlerince sağlanmaktadır." (Gözler, 2012:330).

Denetim olgusunun idare açısından *iki temel işlevi* vardır. Birincisi, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin, kayıp ve kötüye kullanımların önlenmesi, idarenin ve çalışanların hukuk kurallarına uygun davranması ve faaliyetlerin bu çerçevede yürütülmesini sağlamaya çalışmaktır. İkinci işlevi ise yönetim kalitesinin ve performansının arttırılmasıdır (Özer, 2004:147-8).

İdari denetim açısından klasik denetimin anlayışının niteliği, mevcut ve sürekli gelişen kamusal faaliyetlerin denetlenmesini teknik açıdan imkânsız kılmış ve idari denetimde kullanılan yöntemlerin geliştirilmesi ihtiyacını doğmuştur. Aslında, denetimde bugün gelinen noktaya geçmiş uygulamaların bilgi birikimi ve uygulamaların önemli ölçüde etkisi olmuştur (Köse, 2000:7).

Geleneksel yönetim anlayışının ortaya çıkardığı aksaklıklar 1970'lerden itibaren yeni yönetim modellerinin ortaya konulmasına ve tartışılmasına hız vermiştir. Yönetim modellerinin değişmesi, haliyle denetim modellerini ve denetimden beklenilen sonuçları da değiştirmiştir. Denetimde yaşanan odak değişikliği, kamu hizmetlerinin çıktılarını ve sonuçlarının ölçülmesini, etkinlik, verimlilik ve tutumluluk gibi kavramlara uygun bir şekilde denetim yapılmasını gerekli kılmıştır. Bundan ötürü de denetim olgusu devletin değişen ve gelişen fonksiyonu ile birlikte oldukça karmaşıklaşmış ve yeni tekniklerin geliştirilmesini gerektirmiştir.

İdari denetimin; idarenin kusurlarını bulup yaptırım uygulayarak düzeltici bir yanı, kusurları işlemekten sakınmayı sevk ettiği için önleyici bir yanı, hataların nedenlerini

belirleyip onları ortadan kaldırmaya giderek yapıcı bir yanına vurgu yapılmaktadır (Mutta, 2005:19).

İdare niçin denetlenmelidir? Birçok sebebi olmakla beraber bunlar kategorize edildiği zaman genelde şu sebepler ön plana çıkmaktadır:

- İdarenin faaliyetlerinin, kanunlara ve dolayısı ile parlamentonun iradesine uygun hedeflere yönelmesini sağlamak; böylece idare edenlerin yani bürokratların, hukuki metinleri keyfi bir şekilde yorumlamalarını, idare edilenlerin hak ve menfaatlerinin zedelenmesini önlemek.
- İdare edenlerin, idare edilenlerin istek, düşünce ve eleştirilerini dikkate almalarını ve idarecilere yasalarla verilmiş yetki ve kaynakların, kişisel çıkarlar için kullanılmasını engellemek, sahip olunan potansiyelin idarini amaçlarına yönelmesini sağlamak.
- Yapılmasında sakınca görülen işlerin yapılmamasına, yapılmış ve sorun oluşturmuş ise tekrarına engel olmak.
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ortaya çıkan aksaklıkları tespit etmek ve bu aksaklıkları rapor ederek gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak
- Kamu yararı amacı için yürütülen hizmetten beklenen amaçların saptandığı şekilde gerçekleştirilmesine, böylece zaman ve kaynak tasarrufuna imkân sağlamak.
- Son olarak idarecilerin yapmış oldukları faaliyetlerin hukuk sınırları içinde yapılması gerekliliğini hatırlatmak gibi birçok sebep bulunmaktadır (Mutta, 2005:20–21).

Bu sebeplerle denetlenen İdarenin farklı teknikler kullanılarak denetlenmesinin bazı yararları vardır (Derdiman, 2014:2).

Her şeyden önce idari denetimle, idarenin *kanuna uygun davranmasına* katkı sağlanır. Denetimle idarenin *takdir yetkisi kontrol edilebilir. Çünkü takdir yetkisinin yargısal denetimi mümkün olamamaktadır.* Kamu denetçisine bu yönde yetki verilmiş olması önemlidir. Böylece İdarî denetimle takdir yetkisinin hukuka uygunluğu ve "yerindeliği" denetlenmiş olur. Bu anlamda takdir yetkisinin denetimiyle, İdarî *kararın; hukuka uygun olup olmadığı* ve yerinde olup olmadığı sorgulanabilir.

Denetim, idarenin, eylem ve işlemlerinden dolayı verdiği zararlardan doğacak *sorumluluğunu tespit ve zararı tazmin ederek,* tarafların mağduriyetlerinin giderilmesini sağlar.

Denetim, *yetkinin kötüye kullanılmasını önleyebilir.* Böylece denetimle, memurun yetkilerini, hukukun öngörmediği ve tasvip etmediği amaçlar için kullanmasının, elden geldiğince önüne geçilmesi sağlanır. Denetimle, *kararların eşit, makûl ve tarafsız olması* sağlanabilir.

B) Ombudsman Denetimi ve Tarihi Süreç

İkinci Dünya Savaşından sonra refah devleti uygulamaları nedeniyle artan devlet hizmetleri ve birey-devlet ilişkilerinde (Tutal, 2013:519) meydana gelen artışla beraber yaygınlaşmış olmasına karşın Ombudsmanlık kavramı ilk kez 1713 yılında İsviçre'de ortaya çıkmış ve bir devlet organı olarak kurulmuştur (Küçüközyiğit, 2006:91).İdarenin işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışlarını denetleyen fakat bağlayıcı kararlar almayan Ombudsman günümüze kadar uygulandığı ülkelerde hukuk düzeninin ve demokratik hakların yerleşmesine katkı sağlayan, yönetilenlere tanınmış ve onlarca yapılan *etkin* denetim yollarından biridir. (Eryılmaz, 2011:342). Ombudsman denetimi, halkın idareye karşı dilek, istek ve şikâyetlerini incelemeye, idarenin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarmaya yönelik bir denetim olup; bürokratlarla karşı taraflar arasında yani *idare ile vatandaşlar*arasında "arabuluculuk" yapma vasıtasıdır (Eroğlu, 1984:334). Yaygın adıyla "ombudsmanlık" (çalışmamızda bu kavrama vurgu yapacağız), günümüzde özellikle demokrasi kültürü gelişmiş ve gelişmekte olan devletlerde, vatandaşı idarenin kötü yönetimine karşı koruma amacıyla kurulmuş bir kurumdur. Ombudsman terimine karşılık Türkçe'de"arabulucu", "kamu denetçisi", veya "kamu hakemi" gibi terimler kullanılmaktadır (Şencan, 2011:8).Mevzuatımıza da *kamu denetçisi* olarak geçen kurumun web sitesinde bulunan İngilizce çevirisinde ise *Ombudsman* teriminin kullanıldığını görmekteyiz.(www.ombudsman.gov.tr/contents/files/law).

Karşılaştırmalı hukuktaki mevcut uygulamalara bakıldığında ombudsmanlar, çoğu zaman Anayasa ile oluşturulan ve genelde yasama organına karşı sorumlu olan, idarenin işleyişine ve mevzuata hakim, güvenilir ve bağımsız kişilerdir.Ombudsman, idare, kamu görevlileri, idari işlem ve eylemlerden dolayı ortaya çıkan hata ve kusurlar hakkındaki şikâyetleri alan, hak ve hürriyetlerin güvencesi olma hedefiyle şikayet üzerine ya da re'sen harekete geçen, araştırma yapan; aksaklıkların giderilmesi için izlenmesi gereken yollar hakkında tavsiyelerde bulunan ve rapor hazırlayarak bunu ilgililere duyurma yetkisine sahip bir yapıdır (Efe, Demirci, 2013:52).Hak ve özgürlüklerin özellikle idareye karşı korunmasının hedeflenmesi, kötü yönetime karşı kişilerin korunması, yine yerinde olmayan idarenin tasarrufları konusunda da inceleme yapabilmesi, uzlaşmaya davet edebilmesi ve çalışmalarını

bağımsız ve tarafsız bir nitelikte sürdürmesi, bu kurumun önde gelen özelliğidir (Efe, 2013:65).Diğer taraftanOmbudsman (kamu denetçisi), ilke olarak parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan, idarenin mağdur ettiği bireylerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yaptıkları şikâyetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış, idarenin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi sağlamak, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak ve kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması yönünde önerilerinde bulunmak amaçlarını güden kişi/kurul veya kişilerdir (Odyakmaz, 2014:15).Yapılan tanımlardan çıkarabilecek sonuç; kamu denetçisinin varlık nedeninin öncelikle vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini korumak ve savunmak, idare karşısında zor durumda kalanlara yardımcı olmak ve kötü yönetim uygulamalarını ve haksızlıkları önlemek maksadıyla, idarenin eylem ve işlemlerinin bu yolla iyileştirilmesini gerçekleştirmektir (Aktel vd, 2013;23).Ombudsmanlık kurumunun uygulandığı ülkelerde özellikleri ve yetkileri farklılık gösterse bile (Tutal, 2013:521) ortak yönü, ombudsmanların görevini bağımsız bir statü içinde yürütmeleridir. Buna karşın Ombudsman, idarenin yerine geçerek icraî işlem tesis edip uygulayamaz; idarenin tasarruflarını iptal veya erteleme yetkisi yoktur. Ombudsman, sadece denetim (ve verilmişse arabuluculuk) yetkilerini kullanır. Bu denetim görevi, esasen yasamadan alınan yetkiye dayanır; bu yetkinin güvencesi de yasamadır.Ombudsmanın statüsü, görev ve yetkileri ülkeden ülkeye değişmektedir. İsveç'te "Ombudsman", İngiltere'de "Parlamento Komiseri",Fransa'daHakların Savunucusu, İspanya'da Halk Savunucusu, İtalya'da Sivil Halklar Savunucusu gibi terimlerle ifade edilenombudsman, ülkenin sosya-ekonomik durumu, tarihi ve hukuki geleneğine göre farklı görev ve yetkiler kullanmakta ve farklı usûllerle göreve gelmektedir. Örneğin, Fransa'da Cumhurbaşkanınca; İsveç'te ise Parlamentonun seçimi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır (Eryılmaz, 2011:342).Ombudsmanların yetkileri de bazı farklılıklar taşmaktadır. En geniş yetkilere sahip ombudsmanın uzun tarihi deneyime sahip olan İsveç'te olduğu görülmektedir. İsveç'te Ombudsman kendiliğinden harekete geçebileceği gibi idareden zarar görenlerin talebi üzerine de harekete geçerek, "idareyi" ve "yargıyı" denetlemekte; yönetim ve yargıda, karar alma aşamasında ve geçen tüm evrelerde görev üstlenebilmektedir (Tutal, 2013:524). Kanunların Anayasaya aykırılığı gerekçesiyle iptalini bile isteyebildikleri gibi bazı ülkelerde yargı veya askerî konular ombudsman denetimi dışında tutulabilmektedir.Ombudsmanlar yadoğrudan harekete geçebilme yetkisine sahip veya bazı ülkelerde bürokratlar, milletvekilleri/senatör ya da vatandaşların istekleri ile harekete geçebilmektedir (Tutal, 2013:525-526).Ombudsmanın

temel özellikleri arasında ilk olarak yürütme organı karşısında bağımsız olması, ikincisi şikayetlerin kişisel yapılması, üçüncüsü gelen şikayet konularının, idarenin kötü ve haksız işleyişi yönünden değerlendirilmesi ve son olarak ombudsmanın yaptırım yetkisinin bulunmaması sayılmaktadır (Kestane, 2006:133-134; Aktel, 2013:23-24). Ombudsman, hükümetten bağımsız bir arabulucu niteliğindedir (Kestane, 2006: 133). Bağımsızlık iki yönlü olarak karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, ombudsmanın hükümete (yürütme organı) ve idareye karşı bağımsız olması ikincisi ise idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili bir devlet organı olmasıdır (Erhürman, 1198:89).

Görüldüğü üzere özellikle İkinci Dünya savaşı sonrası demokratik gelişmeler ve insan haklarına verilen değerin artması Ombudsman kurumunun birçok ülkede bir devlet organı olarak kabul görmesine neden olmuştur. Bu yayılmada hukuk devleti ilkesinin benimsenmesi yanında bunun uygulanması için yargının yanında insan haklarını geliştirme, kamu bürokrasisini denetleme, idarenin kötü isleyişine karsı oluşan bireysel yakınmaları giderme, kamuoyunun dikkatini kamu örgütlerindeki idareden kaynaklanan kötü ve haksız uygulamalara yöneltme istekleri etkili olmuştur.

II- TÜRKİYE VE FRANSA'DA OMBUDSMANLIK KURUMU

A)Türkiye'de İdari Denetimde Yeni Bir Model: Kamu Denetçiliği Kurumu

1-Tarihi Süreç

Türkiye'de ombudsmanlık kurumuna yönelik ilk çalışmalar akademik düzeyde 1968 yılında olmuştur (Kestane, 2006:137). 1970'lerde bu yönde çalışmaların olduğunu buna karşın mevzuata yönelik ilk somut adımın Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında atıldığını görmekteyiz. Bu döneme kadar böylesi bir düzenlemenin olmaması, 1982 Anayasasın ile Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulunun oluşturulmasına bağlanmıştır.Bu kurumun yetersiz kalması veya değişen şartlar 2000'li yıllarda bu kurumun yeniden gündeme gelmesine neden olmuştur. Bu yönde bir Kanun Tasarısı hazırlanmış ve TBMM'ye sevk edilmiş ancak bu girişimin başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Ancak yine de çalışmalardan vazgeçilmemiş, aksine artarak devam etmiştir. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Projesi çerçevesinde 2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun"da kurum ele alınmış, ancak Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderildiği için yasa kadük kalmıştır (Şengül, 2007: 136).

Daha sonra 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu tasarısı Meclise sunulmuş ve Meclis tarafından kabul edilen Tasarı yasalaşarak 13.10.2006 tarih ve 26318 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Türkiye'de ilk kez hukuki bir nitelik kazanmıştır (Kestane, 2006:138). Ancak 5548 sayılı Kanun hakkında dönemin Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesi'ne iptal başvurusu yapılmış ve Mahkeme tarafından Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasaya aykırılığı gerekçesi ile iptal edilmiştir (Fendoğlu, 2013: 25).

Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçesi bir bakıma bu kurumun anayasal bir statüye kavuşmasının yolunu açmıştır (Aktel, 2013:27). Anayasadan kaynaklanan sorunu aşabilmek için 12 Eylül 2010 tarihinde halk oylamasına sunulan anayasa değişikliği paketinde ombudsman kurumuna da yer verilmiştir. Halk oylaması sonucu kabul edilen paketin 8. maddesiyle, Anayasanın 74. maddesinin kenar başlığı "*VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı"* olarak değiştirilmiş ve kamu denetçiliği anayasal bir dayanağa kavuşturulmuştur. Böylece kamu denetçiliği kurumunun kurulmasının önündeki anayasal engel de ortadan kaldırılmıştır. Anayasal engelin ortadan kalkmasıyla 5548 sayılı Kanun'un bir çok hükmü aynı kalmakla beraber yeni bir Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu tasarısı hazırlanmış ve 5 Ocak 2011'de TBMM'ye sunulmuştur. Meclis tarafından görüşülen tasarı 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" olarak yasalaşmış ve 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

2-Kuruluş ve Amaç

Demokratik hukuk sistemi ve insan haklarına dayalı yönetim anlayışının Dünyada ve ülkemizdeki değişimi ve gelişimi idarenin yeniden yapılandırılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Kamu hizmetleriyle ilgili Devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gerekliliği, yeni yönetim anlayışının yerleşmesine; bu durumda kaçınılmaz olarak denetim anlayışının değişmesine vesile olmuştur.

Vatandaşların idare ile olan ilişkilerinde karşılaştıkları uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı kurallara bağlı işleyişi ve zaman alıcı olması gerçeği karşısında, idareyi, yargı dışında denetleyen ama idareye de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı Türkiye açısından da gereklilik arz etmiştir. Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinde olan Türkiye'de, Birliğin kendi bünyesinde kurulmuş olan ve üye ülkelere de tavsiye ettiği Ombudsmanlık 2012 tarih ve 6328 sayılı Kanunla kurulmuştur. (RG:29.06.2012, 28338).

Kuruluş yasasında kurumun amacı*, "kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikayet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak…"* üzere belirlenmiştir.

Kanunun amaç maddesinde belirtildiği üzere kurumun amacı, idare üzerinde diğer denetim tekniklerine göre yeni, basit, pratik(Eryılmaz, 2011:346)ve etkin bir denetim mekanizması kurmaktır.

3- Görev Alanı

Giderek yaygınlık kazanan ve birçok ülkede yeni bir denetim yolu olarak kurulan Ombudsmanın temel görevi 6328 sayılı yasanın 5. maddesinde belirlenmiştir. *"idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir".* Bu madde ile kamu denetçisi, idare ile vatandaşlar arasında ortaya çıkabilecek sorunlara çözüm getirmek ve önerilerde bulunmakla görevli kılınmıştır. Böylece, "*Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, mahalli idarelerin bağlı idareleri, mahalli idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri*" 6328 sayılı yasa ile ombudsmanın görev kapsamı içinde sayılmıştır.

Kurumun, şikâyetleri kabul ederek *araştırma ve inceleme yapmak yetkisi kabul edilmiş* ve yıllık raporlarını TBMM İnsan Haklan ve Dilekçe Komisyonundan oluşan karma komisyona sunması benimsenmiştir. Kanuna göre araştırma ve incelemeyi başlatma bir *"şikâyete"*, veya *"başvuruya"* bağlanmıştır.

Görev alanını kesin çizgilerle belirleyen yasa aynı zamanda hangi alanlarda denetim yapamayacağını aynı madde de belirlemiştir. Buna göre aşağıda sayılan organları işlemleri ve eylemleri:

- *Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,*
- *Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,*

- *Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,*
- *Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri,*

Kurum'un görev alanı dışındadır(m.5/2).Bu alanların denetim kapsamı dışında tutulmuş olması 1982 Anayasasının ruhuna ve kuvvetler ayrımı ilkesine uygun bir düzenleme olarak görülmektedir. Çünkü Anayasa metninde belirtilen 'idare' organik anlamda değil, fonksiyonel anlamda idaredir (Derdiman, 2011:8). Yani gerek TBMM Başkanlığının gerekse hakim ve savcıların idari nitelikteki bütün işlem, eylem ve tutumları da Kamu Denetçisinin inceleme alanına girmektedir (Aktaş, 2011:364). Öte yandan Türk Silahlı kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri ile ne anlatıldığı veya vurgulandığı belli olmadığı gibi bu alanın denetim kapsamı dışında tutulması eleştiri konusu yapılabilmektedir. (Eryılmaz, 2011:346; Efe, 2013:60). Diğer bir ifade ile Ombudsmanlık Kurumu uygulaması ile gerek Anayasada gerekse yasalarda belirtilmiş olan "idare" kavramı üzerinden hareket edilmiş ve idarenin işlem ve faaliyetleri görev alanına dahil edilmiş ve diğer alanlar tek tek belirtilerek kapsam dışı bırakılmıştır.

Kanuna göre (m. 22), "Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen *faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak* Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek TBMM Genel Kurulna sunulmak üzere hazırladığı raporu TBMM Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür." Burada adı geçen komisyon, TBMM İnsan Hakları ve Dilekçe Komisyonundan oluşan Karma komisyondur. Kanun, Kurumun açıklamayı uygun gördüğü hususların hemen, yıllık raporunun da ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulmasını da öngörmüştür.

Burada vurgulanması gereken Ombudsmanın görevleri kapsamına giren konular üzerine verdiği kararlar ne idari denetim sonucu verilen kararlar gibi "icrai" ne de yargı kararları gibi "hüküm" doğuracak nitelikte olduğıdır. Bu kararlarla Ombudsman görevi, vatandaş ve idare arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları tespit etmek, kolaylaştırmak, yol ve yöntem göstermekten ibarettir(Gözler, 2012:335).

4- idari Yapısı

a) Atanması/Görev Süresi

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 11. ve 14. maddelerine göre Başdenetçi, TBMM Genel Kurulunca, denetçiler ise TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan

Hakları İnceleme Kurulu üyelerinden oluşan komisyon tarafından 4 yıllık bir süre için seçilir. Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kanun'da Başdenetçi ve denetçiler için görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir. Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin görev süresinin 4 yıla düşürülmesiyle ilgili düzenleme 2010 yılıAnayasa değişiklik paketinde yer almıştır. Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin görev sürelerinin parlamento seçimleriyle eşit olması kurumun bağımsız ve tarafsızlığını sağlamak için düşünülmüştür.

Türkiye'de Ombudsman ve denetçi olabilmek için aranan vasıflar yasanın 10. maddesinde sayılmıştır. Kanunda belirtilen Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak koşulu ve eğitim şartlarını taşımakla beraber belli özelliklere sahip olmak gerekmektedir. Bunlar; "*Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak*"tır. Yasada, "idareyi" denetleyecek kişi için aranan şartlar arasında kamu-özel ayrımı yapılmamıştır. Şüphesiz bu durum kamu alanında görev alacak, idari işlem ve eylemler hakkında çözüm üretecek kişi açısında kamu deneyimi olmaması önemli bir eksiklik yaratacaktır. Ayrıca bu deneyime sahip olmayanlar için uygulamada da ciddi sıkıntılar doğabilecektir (Sayan,2014:339).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 14/3. maddesine göre "*seçilen Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin bir dönem daha başdenetçi veya denetçi olarak seçilebileceği"* hükmü vardır. Bu düzenlemenin ne derece başarılı olup olmayacağı tartışmaya açıktır. Ülke olarak idari ve siyasi yapımızda m*odel aldığımız Fransa'da ise "seçilen ombudsmanın bir daha seçilmez*" hükmü vardır. Böylesi bir düzenleme olsaydı Ombudsmanlık Kurumunun bağımsızlığı daha da pekiştirilmiş olabilirdi. Zira bir daha seçilmek düşüncesinde olan kamu denetçisinin siyasi erkler karşısında objektifliğini koruması güçtür. Bu durum ise ombudsmanın en önemli özelliği olan bağımsızlığına halel getirebilecektir (Efe, 2013:61).

b) Teşkilatı

Anayasal ve yasal bir kurum olan Ombudsmanlık Kurumu TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan bir kurumdur. Kurumda bir Ombudsman, beş denetçi, Genel Sekreter ve diğer personel görev yapmaktadır. Kamu denetçileri (ombudsmanlar) genellikle yasama organına bağlı olarak kurulmakta ve çalışmalarını da rapor halinde yasama organınasunmakta ve kamuoyuna açıklamaktadırlar.Böylece, Kurumun tavsiye niteliğinde olan kararları bir güç kazandırılmak

istenir ve uygulayıcılara, uygulanma zorunluluğu hissedilen kararlar niteliğine bürünür(Şencan, 2011:40).

Kamu denetçisinin uygulamalarında olmazsa olmaz bir niteliği de bağımsızlığıdır. Gerek mali ve teşkilatlanma yönünden (m.16) gerekse görev ve yetki yönünden bağımsızlığı ve tarafsızlığı güvence altına alınmıştır. (m.12)Kurumun Anayasal dayanağının olması (Anayasa m.74), hiç şüphesiz en başta kurumun bağımsızlığını kuvvetlendirmiştir. Bu kurumun ayrıca gücünü parlamentodan alması diğer organlara karşı bağımsızlığı için gereklidir. Keza Başdenetçinin atanması ve görevden alınmasıyla ilgili yetkinin de yasama organına verilmiş olması bağımsızlığı ile doğrudan ilintilidir.

c) Sorumluluğu

Ombudsmanın en önemli özelliklerinden biri hem idareye karşı hem onuseçenlere karşı bağımsız olmasıdır. Ombudsmanın kendisine verilen görevleri tam ve sağlıklı bir şekildeyapabilmesi için bağımsızlığı tam olarak sağlanmalıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu içinise bu özellik kendi kuruluş yasasında verilmiştir. Kanun'un 12. maddesi "*Hiçbir organ,makam, merci veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir vetalimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz"* şeklindedir.

Ayrıca, 6328 sayılı Kuruluş Kanunu'nun 10. maddesinin (e) bendinde Başdenetçi veyadenetçi seçilebilmek için aranan şartlar kısmında "*başvuru sırasında herhangi birsiyasi partiye üye olmama şartı" da* bağımsız ve tarafsız olma kriterine uygundüşen bir düzenlemedir.

Yine kanunun 5. maddesinde belirlenmiş olan "*Başdenetçinin veya denetçilerin 10. maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde ..."*görevden alınma ve görevin sona ermesinde yasama organına karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Kuruluş yasasında belirlenmiş süre için atanan Ombudsmanın süre dolmadan görevden uzaklaştırılmaması bu görevini tarafsız, bağımsız ve güvenli bir şekilde yerine getirmesine imkan verecektir.

5-Başvuru Esasları

Kanun'un üçüncü bölümü Kurum'a yapılacak başvuru ve yapılacak işlemleri düzenlemektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurular gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılabilmektedir (md. 17/2). Kanun'da, şikayetin başvuru sahibiyle ilgili olması gerektiğine dair açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Başvuru sahibinin istemi üzerine başvuru gizli tutulur. Kurumun görevi*"... idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri...incelemek,*

araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak" olarak belirlenmiş olması kurumun sadece şikayet üzerine harekete geçebileceğini dolayısıyla Kurumun, idarenin işleyişi ile ilgili konularda re'sen hareket edemeyeceğini hüküm altına almıştır.

Yapılan başvurulardan; belli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar ve nedenleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar incelenmez.

Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen *idari başvuru* yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Kamu Denetçiliği Kurumuna, 2577 sayılı Kanun uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliğ tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, giderilmesi güç veya olanaksız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmadan önce idari başvuru yolunun zorunlu tutulması, Kurumun şikâyet konusu işe müdahil olmasını da ister istemez geciktirici niteliktedir. Bu durum, zamanın geçmesiyle hak kaybettirici sonuçlar da ortaya çıkarabilecektir (Odyakmaz, 2014:18).

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruyla ilgili kişiler açısından gerçek ve tüzel kişilerin başvurusu açısından herhangi bir farklılık yoktur. Kuruma başvuru yöntemi açısından ilgili Kanun'un 17. maddesinde *" Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir*" hükmünün yer alması çok olumlu bir gelişmedir.

Başvurular Kurum'a verilebileceği gibi illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da yapılmaktadır. Gerek başvuruların yapılmasında ki kolaylık gerekse başvuruların herhangi bir şekil şartına bağlanmamış olması kolay, basit ve masrafsız olması bakımından diğer denetim yollarından ayırmaktadır.

Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış (idari) dava açma süresini durdurur. Kurum'a başvuruların belli süreler içinde yapılmasının kanunla öngörülmüş olması yerinde ve önemli bir düzenlemedir. Böylece süresi içinde hem Kuruma hem de yargı yerine başvurunun bir hak olduğu ve birine başvurunun diğerini engelleyecek bir süreç oluşturmaması gerektirdiği göz önünde bulundurularak Kuruma başvurunun dava açma süresini durduracağı hükmü getirilmiştir.

Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak idareden istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur.

Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Ayrıca başvuran kişiye işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da göstererek önemli bir işlevi de yerine getirir.

İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde gerekçesini otuz gün içinde Kamu Denetçiliği Kurumuna bildirir.

Başvurunun Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi halinde; ilgili merci, Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

6-Yaptırım Gücü

Kamu Denetçiliği Kanununa göre kurumun yaptırım gücü bulunmamaktadır. Kamu kurumları ve personeli hakkında herhangi bir bağlayıcı karar alma, idari işlemleri iptal etme, kamu kurumlarına emir verme yetkisi söz konusu değildir. Bununla birlikte Kanunun 20. maddesine göre Kurum'un inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırması gerekmektedir. Kurum, yaptığı inceleme ve araştırmanın sonucunu ve

varsa bu konu ile ilgili önerilerini ilgili idareye ve başvurana bildirecektir. İlgili idare, Kurum'un önerileri doğrultusunda yaptığı işlemi veya Kurum'un önerdiği çözümü, uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde, bunun gerekçesini otuz gün içinde Kurum'a açıklamakla yükümlü kılınmıştır. Bu düzenleme ile kurumun, kamu kurumları üzerinde bir yaptırım gücü sağlatılmaya çalışılmıştır.

Kurum incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. İnceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırdıktan sonra, sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir (m. 20/1).

Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı gösterir.

Şikâyetlerin incelenmesi sürecinde Kurum'un inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, ilgili idareler tarafından verilmesi zorunluğu bulunmaktadır. İstenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyen idareler veya kişiler hakkında, başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine soruşturma açılabilmekte (md. 18/1), inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak başdenetçi ve denetçiler bilirkişi görevlendirebilmekte ve ilgili kişileri dinleyebilmektedir (md. 19/3). Ayrıca, başdenetçi, denetçiler, genel sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımlarının şikâyetleriniincelemeleri de (md.30/2) engellenmiştir.

Bununla birlikte Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan karma bir komisyona sunar. Komisyon bu raporu iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek raporu TBMM Başkanlığına gönderir. Komisyon raporu TBMM Genel Kurulunda görüşülür. Kurumun yıllık raporu Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. Kurum, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir (m.22). Bu şekilde Kamu Denetçisinin çalışmalarının TBMM Genel Kurulunun gündemine taşıması Kamu denetçisinin tavsiye ve önerilerinin idare karşısında etkisini artırıcı rol oynamasına neden olacaktır.

B) Fransa'da Kamu Denetçiliği: Arabuluculuktan Hakların Savunuculuğuna

1- Tarihi Süreç

Fransa'da "Arabulucu" (Médiateur) adı ile 1973 yılında hayata geçirilen kurum, diğer birimlerden farklı bir hüviyete sahiptir. Ne idareye ne de hükümete bağlı değildir ve tarafsızlığın garantisi olarak vatandaş ile idare arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olabilmek amacıyla kurulmuştur. Cumhuriyet arabulucusunun görevi *"dinlemek"*, *"açıklamak*", *"çözümlemek*" ve *"teklif sunmak*" olarak belirlenmiştir. İdarenin veya kamu hizmetinin aksadığı hallerde devreye girmekte ve idarenin uygulamasını değiştirmemesi veya verdiği cevabın tatmin edici bulunmaması durumunda, idareye kendi tekliflerini sunmakta ve bunları da kamuoyu ile paylaşmaktadır. İdarenin uygulamalarının, kanuna uygun olmakla birlikte, vatandaş açısından katlanılamayacak ya da orantısız sonuçlar doğuracağı görüldüğünde, Cumhuriyet Arabulucusu "ahlak" (équité) temeline dayandırarak oluşturacağı tavsiye kararı ile idarenin uygulamasını geri almasını isteyebilmektedir. Yine Arabulucu, idarenin kötü uygulamaları, mevzuattaki tutarsızlıklar, karışık düzenlemeler veya katı yaklaşımın neden olduğu durumları tespit ettiği taktirde, gerekli reformların yapılmasını teklif edebilmektedir. Uyruğu, yaşı, ikametgahı ne olursa olsun, herhangi bir kamu kurumu ile sorun yaşayan *herkesin* başvurabildiği Médiateur (Arabulucu) Fransız toplumunda ve Devletinde kabul gören, saygı duyulan ve "akla gelen" bir kurumdur.Fransa'da 2011 yılında yapılan bir düzenleme ile, "Cumhuriyet Arabulucusu" spesifik alanlarda benzer denetimi yapan üç kurumla birleşerek ***"Hakların Savunucusu" (Défenseur des droits)*** adını almış ve kamu denetçiliği alanında yeni bir etaba geçilmiştir.

2- Kuruluş ve Amacı

Fransa'da kuruluşu 3 Ocak 1973 yılında çıkartılan 15 maddeden müteşekkil kanunla gerçekleştirilen ve Médiateur yani arabulucu olarak isimlendirilen kamu denetçiliği kurumu 2008 yılından itibaren anayasal bir hüviyet kazanmıştır (V. Cumhuriyet'in kurumlarının modernizasyonuna dair çıkartılan anayasa değişikliğine ilişkin kanun, no:2008-724, tarih: 23 Temmuz 2008, legifrance.gouv.fr, 2015).

29 Mart 2011 tarihinde 333 ve 334 numaralı kanunlarla yeniden düzenlenerek "Le Défenseur des droits" yani "Hakların Savunucusu" adını almıştır. Yeni yapılanma ile ayrı alanlarda kamu denetçiliği hizmeti sunan dört ayrı kurum tek çatı ve isim altında birleştirilmiştir. 2011 yılına kadar faaliyetlerine devam eden;

- Cumhuriyet arabulucusu (Médiateur de la République),

- Çocukların koruyucusu (Défenseur des enfants),
- Eşitlik için ve ayrımcılığa karşı mücadele eden Yüksek Otorite (Haute autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité),
- Güvenlik hak ve yükümlülükleri Milli Komisyonu (Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité)

29 Mart 2011 tarih ve 333 numaralı yasa ile Hakların Savunucusu alında toplanmıştır. Hakların savunucusu anayasal bir kurumdur. Şu anda yürürlükte olan 4 Ekim 1958 tarihli Anayasa'nın 71-1. Maddesi'nin birinci fıkrası *"Hakların savunucusunun, Devletin, yerel yönetimlerin, kamu kurumlarının, kamu hizmeti sunmak amacıyla kurulmuş tüm kurumların özgürlüklere ve hukuka saygılı olmalarını gözetleyeceğini"* ifade etmiştir (conseil-constitutionnel.fr, 2015).

3- Görev Alanı

2004-2011 yılları arasında "Cumhuriyet Arabulucusu" olarak görev yapan Jean-Paul Delevoye'nın ifadesi ile*"adaletsizlik, ülkede yaşanan isyanlar ve ayaklanmalardan çok daha fazla zarar verir".* İşte, Hakların savunucusu herkesin sahip olduğu haklara saygı duyulması ve bu doğrultuda adaletin sağlanması için görev yapmaktadır. Bu çerçevede, ayrımcılığa uğrayanları, güvenlik güçleri ile sorun yaşayanları, kamu hizmeti sunan birimlerle olan ilişkilerinde güçlük yaşayanları ve haklarına saygı gösterilmeyen çocukları savunmaktadır (333 sayılı kanun m.4). Buna göre Hakların savunucusun başlıca dört görevi vardır;

- Kamu kurumları ve kamu hizmeti sunan kuruluşlarla olan ilişkilerde sorun yaşayanları savunmak

Hakların savunucusunun, Médiateur adı altında yapılandırıldığı dönemlerden itibaren üstlenmiş olduğu bir misyon olarak kişilerin kamu kurumları ile olan ilişkilerinde karşılaşmış oldukları hak ve özgürlük ihlallerinin ortadan kaldırılmasına dönük çalışmalar esas alınmıştır. Yeni düzenleme ile birlikte bu misyon devam etmektedir. Hakların savunucusu, *kişilerin kamu idareleri, yerel yönetimler, kamu kurumları, kamu hizmeti sunan özel kurumlarla olan ilişkilerinde hak ve özgürlüklerini korumakla görevlidir* (m. 4/1). Kamu idaresi olarak, valilik, bakanlıklar, vergi idaresi, konsolosluk…, yerel yönetim olarak belediye, genel yada bölgesel konseyler…, kamu hizmeti sunmak için kurulan birimler olarak aile yardımı kuruluşu, hastalık sigortası kurumu, iş bulma kurumu, enerji hizmeti veren kurumlar (elektrik, doğalgaz) ve kamusal ulaşım hizmetlerini sunan birim veya sağlık kuruluşları ile olan ilişkilerinde, şayet kişiler haklarının yada özgürlüklerinin ihlal edildiğini veya bu kurumların

iyi işlemediğini, hizmet kalitelerinin kötü olduğunu düşündükleri takdirde hakların savunucusuna başvurabilmektedirler (defenseurdesdroits.fr, 2015).

- Haklarına saygı gösterilmeyen çocukları savunmak

Hakların savunucusu, kanunların ve Fransa'nın imzaladığı ve uygulamaya koyduğu uluslararası anlaşmaların, çocuklara vermiş olduğu hakları ve çıkarları savunmakla görevlendirilmiştir. Her çocuğun bakımının, eğitiminin ve sosyal güvenliğinin sağlanması gerekir. Hem kanun hem de 1989 yılında Birleşmiş Milletler tarafından oybirliği ile kabul edilen ve Fransa'nın da onayladığı "Uluslararası çocuk hakları anlaşması" söz konusu hakları tüm çocuklara tanımıştır. Bu haklara saygı gösterilmemesi veya çocukların bu haklarını kullanamayacak bir duruma düşürülmesi hakların savunucusunu harekete geçirecektir. 18 yaşından küçük olan çocuklar, aile fertleri ya da kanuni temsilcileri, hastahane ya da sosyal servisler, çocuk haklarını savunan dernekler, Fransız milletvekilleri, Fransa'nın Avrupa parlamentosuna seçilen üyeleri, yabancı ülkelerin kamu denetçileri hakların savunucusuna başvurarak, kötü muameleye tabi tutulan ya da bir hakkı ihlal edilen çocuğun savunulmasını isteyebilir. Hakların savunucusu, müdahale etmesi gerektiğini tesbit ederse hiçbir başvuru olmaksızın kendiliğinden de harekete geçebilir (defenseurdesdroits.fr, 2015). Fransa'da yaşayan Fransız veya yabancı çocuklar, yabancı ülkede yaşayan Fransız çocuklar Hakların savunucusunun koruması altındadır.

- Ayrımcılığa uğrayanları savunmak

Hakların savunucusu kanunun saymış olduğu kriterlere göre yine kanunda veya imzalanan ve uygulamaya konan uluslararası anlaşmalarda yasaklanan alanlarda kişiler arasında doğrudan veya dolaylı olarak yapılan ayrımcılıkla da (discrimination) mücadele eder. Fransız Ceza Kanunun 225. maddesi kişiler arasında cinsiyet, yaş, sağlık durumu, fikirleri, hamileliği, sakatlığı, siyasi düşüncesi, dini, milliyeti gibi 20 ayrı kriteri sayarak, bunlara dayalı ayrımcılığı yasaklamıştır (legifrance.gouv.fr, 2015). İşte bir kişi (gerçek veya tüzel) kendisine söz konusu kriterler çerçevesinde doğrudan veya dolaylı olarak ayrımcılık yapıldığını düşünüyorsa hakların savunucusuna başvurabilecektir. Örneğin, sırf cinsiyetinden dolayı, aynı işi yaptığı ve aynı kıdeme sahip olduğu halde daha az maaş alan, deneme süresinin sonunda derisinin renginin müşterileri rahatsız ettiği söylenerek kontratına son verilen, hastalığının ağırlaşacağı gerekçesiyle sözleşmesi uzatılmayan, sigara içtiğinden dolayı işe alınmayan, homoseksüel çift olduğundan dolayı kendisine ev kiralanmayan, yaşı nedeniyle kendisine ev kredisi verilmeyen, benzer işte çalışan Fransız vatandaşları

kendisinden daha fazla kazanan yabancı uyruklu bir işçi, ayrımcılık yapıldığı gerekçesi ile hakların savunucusuna başvurabilirler (defenseurdesdroits.fr, 2015).

Hakların savunucusu özellikle, işe alınma, lojman tahsisi, özel veya kamuya ait bir yere alınma (gece kulübüne veya bir kamu binasına), tedavi ve sosyal hizmetler ile eğitim ve formasyon alanlarında yapılan ayrımcılıklarda devreye girebilmektedir (defenseurdesdroits.fr, 2015).

- Güvenlik güçleri ile sorun yaşayanları savunmak

Hakların savunucusu, güvenlik güçlerinin (kamu ya da özel) ülke toprakları içerisinde görevlerini yerine getirirken kurallara saygılı hareket etmelerini izler. Güvenliğe ilişkin hak ve yükümlülüklerin söz konusu olduğu bu kurallar (la déontologie de la sécurité) güvenlik güçlerinin kişilere saygılı davranmasını ve bireysel özgürlüklerin korunmasını amaçlamaktadır. Şayet bir kişi, güvenliği sağlamakla görevli olanların kendisine karşı kötü davrandığını düşünüyorsa, ya da başkasına yapılan kötü muameleye tanık olmuşsa hakların savunucusuna başvurabilir. Bu doğrultuda, kötü muameleye tabi olan kişiler, bunların aileleri, eşleri, olaya tanık olan kişi, milletvekili ya da Avrupa Parlamentosu üyesi, yabancı ülkelerin kamu denetçileri, hakların savunucusuna müracaat edebilirler. Hakların savunucusu kendisi böyle bir uygulamayı tespit ettiğinde re'sen harekete de geçebilir. Hakların savunucusuna şikayet konusu yapılabilecek güvenlik görevlileri arasında özellikle, ulusal polisler, jandarma, belediye polisleri, gümrük görevlileri, ceza infaz memurları, toplu ulaşım denetimi yapan görevliler, kamu hizmeti üyeleri, özel soruşturmacılar, özel güvenlik görevlileri, bekçiler, para transferinde görevli olanlar sayılabilir (defenseurdesdroits.fr, 2015).

Bu kimselerin tutuklama, gözaltına alma yada kelepçeleme işlemlerinde, kimlik kontrolünde, bir şikayet için başvurulduğunda kendileri ile ilgilenilmediğinde, mahkumiyet halinde şiddete, tecrite maruz kaldıklarında, üzerlerinin aranmasında, bir gösteri sırasında düzeni ağlamak için aşırı güç kullanımında bulunmaları halinde hakların savunucusuna başvurulabilir. Güvenlik güçlerinin saygılı davranmaya ilişkin zorunlulukları sadece karakol ya da hapishaneler ile sınırlı değildir, daha başka yerlerde de, örneğin süpermarkette, havaalanlarında ya da gümrüklerde aynı yükümlülükler geçerlidir (defenseurdesdroits.fr, 2015).

4- İdari Yapısı

a) Atanması/Görev Süresi

Kurumun başında Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan ve Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak atanan "Hakların Savunucusu" bulunur. Bu yönü ile diğer ülkelerdeki uygulamadan farklılık gösterir. Atanma usulünde daha ziyade parlamentoların yetkili kılındığı veya seyrek te olsa hükümetlerce atanan ombudsman Fransa'da parlamentoya karşı sorumluluğu olan bir kurumdur. Görevini yerine getirirken bağımsızlığı ve hükümet tarafından gelebilecek yönlendirmeleri engelleyebilmek için bu yöntem tercih edilmiştir. Ancak Fransa Cumhurbaşkanı atamada yetkili kılmış olmasına rağmen birçok kurum tarafından görüş alınması zorunluluğu getirilerek bir denge sağlanmaya çalışmıştır. Bu bağlamda Senato ve parlamento başkanlarının görüşleri, Anayasa Mahkemesi başkanının görüşü, Danıştay başkan yardımcısının görüşü, Yargıtay birinci başkanının görüşü, Sayıştay birinci başkanının görüşü alınarak hükümetin pozisyonunu belirleme şartı getirilmiştir (Tedeschi, 1973:23).

Kamu denetçisinin bağımsızlığı üzerinde en başından itibaren büyük özen gösterilmiş ve hükümet tarafından yapılan açıklamalarda, Cumhurbaşkanına denk bir görevden alınamama güvencesinin kanunla verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. İlk defa Médiateur olarak atanacak kişinin, karakteriyle, maneviyatıyla, yetkinliği ile tek kelime ile kişiliği ve bağımsız hareket edebilecek bir yapıda olması gerektiği üzerinde görüş birliğine varılmıştır (Tedeschi, 1973:23). Bu özellikleri taşıdığı düşünülen M.Antoine Pinay 24 Ocak 1973 tarihinde ilk Médiateur olarak atanmıştır. Bağımsızlık konusundaki hassasiyetin bir sonucu olarak, birlikte çalışacağı meslektaşlarını da kendisinin seçmesine ve görev süresi boyunca memur statüsünde çalışabilmelerine izin verilmiştir. Hali hazırda, 17 Temmuz 2014 tarihinde Fransa Cumhurbaşkanı M.François Hollande tarafından atanan M.Jacques Toubon bu görevi yürütmektedir. M.Toubon siyasi olarak sağ gelenekten gelmektedir. Kamu hukuku lisans, Lyon politik eğitimler Enstitüsü ve birçok ünlü Fransız siyaset adamını yetiştiren Milli İdare Okulu (Ecole nationale d'administration ENA) diplomalıdır. Jacques Chirac hükümetinde görev almış, Balladur hükümetinde Kültür Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı yapmıştır. Ayrıca 2004-2009 yılları arasında da Avrupa Parlamentosunda milletvekili olarak yer almıştır. Siyasi yelpazenin sağ kanadında yer alan bir kişi sosyalist cumhurbaşkanı tarafından böylesi önemli bir göreve atanabilmiştir.

Anayasa'nın 71-1. Maddesinin 4.fıkrasında görev süresi ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. İlk dönemden itibaren kamu denetçisinin görev süresi 6 yıl olarak belirlenmiştir.

Kanun, süresi tamamlanmadan görevden alınamayacağını, ancak Danıştay'ın, kararname ile belirlenen görevini yapamayacağını tespit etmesi halinde görevden alınacağını aksi takdirde 6 yıl dolmadan faaliyetini sürdürmesinin engellenemeyeceğini belirtmiştir. Kanunun çıkartılması esnasında Danıştay'ın görüşlerine sık sık başvurulmuş ve bu görüşlere hükümet uymuştur. Görev süresi yenilenememektedir, yani bir kez atama yapılabilmekte ve görevde bulunduğu süre boyunca bir başka işle uğraşamamaktadır.

Hakların savunucusunun önerisi üzerine her bir sorumluluk alanı için Başbakan tarafından dört tane yardımcı atanmaktadır (m.11). Yardımcılar, Hakların savunucusuna bağlıdırlar ve onun otoritesi altında görev yaparlar. Hakların savunucusunun görevinin sona ermesi ile birlikte yardımcılarının da görevi sona erer. Hakların savunucusu ve yardımcıları görev sürelerinin sonunda tekrar atanamazlar.

b) Teşkilatı

"Hakların savunucusu" terimi hem kurumu hem de bu kurumun başında bulunan yöneticisini ifade etmektedir. Hakların savunucusu bağımsız bir devlet kurumudur. Hükümet bu kurumdan esas olarak iki görevi yerine getirmesini beklemektedir; haklarına saygı gösterilmeyen kişileri savunmak ve kadın erkek herkesin eşit şekilde haklara ulaşmasını temin etmek (defenseurdesdroits.fr, 2015).

Bunu gerçekleştirebilmek için Paris'teki merkezinde 250 civarında kişi çalışmaktadır. Ayrıca bütün Fransa'ya ve deniz aşırı alana yayılan 1 haziran 2015 tarihi itibariyle sayıları 397'ye ulaşan temsilci, kişilerin haklarının savunmasında gerekli yardımı yapmak için görevlendirilmişlerdir (defenseurdesdroits.fr, 2015). Ayrıca formasyondan geçerek gönüllü olarak çalışan yardımcılar da vardır. Bütün ekip mesleki gizlilik ilkesine sıkı sıkıya bağlıdır. Kişilerin rahatça ulaşabilecekleri, "valilik veya kaymakamlıklarda, yargı ve hukuk evlerinde, belediyelerde, hukuka erişim noktaları"nda temsilcilerle görüşmek mümkündür.

c) Sorumluluğu

Hakların Savunucusu ne Parlamentoya karşı ne de kendisini atayan Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Bağımsızlığının garanti altına alınabilmesi için verilen yetkiler sorumsuzluk sonucunu ortaya çıkarmıştır. 1973 tarihli yasanın 1.maddesinde "*Görev alanına giren konularla ilgili hiçbir otoritenin etkisi altında kalmayacağı*", 3. maddesinde ise "*görevi ile ilgili olarak ifa etmiş olduğu eylem veya söylemleri nedeniyle hiçbir incelemeye, soruşturmaya, araştırmaya konu edilemeyeceği, hiçbir şekilde gözaltına alınamayacağı, tutuklanamayacağı ve yargılanamayacağı"* hüküm altına alınmıştır. 29 Mart 2011 tarihinde

çıkartılan 333 numaralı yasanın 2. Maddesinde de aynı hususlar tekrarlanmış, dokunulmazlık zırhı Hakların savunucusu ile birlikte yardımcıları için de kabul edilmiştir. Başbakanlık bütçesine bağlı olarak tahsis edilen hesapları Sayıştay kontrolüne açık olmakla birlikte 10 Ağustos 1922 tarihli mali sorumluluğu düzenleyen yasa kapsamının dışında tutulmuştur. Üzerine aldığı görevlerin icrasında tamamen manevi bir mesuliyeti söz konusudur.

5- Başvuru Esasları

Anayasa'nın 71-1. Maddesinin ikinci fıkrası kamu hizmeti nedeniyle ya da 1. bentte sayılan kurumların faaliyetleri nedeniyle zarar gördüğünü düşünen herkesin, kanunda belirtilen şartlara göre, müracaatta bulunabilecekleri belirtilmiştir (conseil-constitutionnel.fr, 2015). Bu çerçevede, gerçek kişi, tüzel kişi, şirket veya dernek doğrudan ve hiçbir ücret ödemeden "Hakların savunucusu"na başvurabilecektir. Şayet bu kişiler;

- ayrımcılığa uğradıklarını düşünüyorlarsa,
- kamu düzenini sağlamakla görevli olan kamu (polis, jandarma, gümrük görevlisi … veya özel güvenlik görevlisi …) temsilcinin uyması gereken kuralları uygulamadığını düşünüyorlarsa,
- kamu hizmeti sunan kurumlarla (işsizlik aylığı, kira yardımı, emeklilik …) aralarındaki ilişkide güçlükler varsa,
- çocuk haklarına saygı gösterilmediğini düşünüyorlarsa

başvurularını bizzat yapabilmektedirler (m.5). Ayrıca temsilcileri, velileri veya vasileri de bu başvuruyu yapma hakkına sahiptir. Uyulması ve saygı gösterilmesi gereken haklar, hem Fransız kanunlarının belirlemiş olduğu hem de Fransa'nın imzaladığı ve uygulamaya koyduğu Uluslararası anlaşmalarda tanınan hakları kapsamaktadır. İlgili kişiler ülke genelinde sayıları 397'yi bulan temsilcilere müracaat ederek içinde bulundukları durumla ilgili danışabilirler, yüzyüze görüşerek başvurularını yapabilirler. Ayrıca, Hakların savunucusunun internet sitesinde bulunan formu doldurarak (formulaire.defenseurdesdroits.fr, 2015), ya da Paris'teki merkezine posta yoluyla da başvurabilirler. Başvuruda, kişilerin durumunun anlaşılmasına yardımcı olan her türlü belgenin eklenmesi ve iletişim adreslerinin belirtilmesi gerekir. Mağdur olan kişiler, hafta içi sabah 8 akşam 8 arasında şehir içi tarifeden ücretlendirilen telefon numarası aracılığı ile de hakların savunucusu ile iletişime geçebilmektedirler. Hakların savunucusu tarafından bir hakkın ihlal edildiği ya da saygı gösterilmediği tespit edilirse, herhangi bir başvuru yapılmasını beklemeksizin, kendisi re'sen harekete geçebilir. Hakların

savunucusuna yapılacak başvurunun zamanaşımı, idari, cezai veya adli prosedürler nedeniyle engellenmesi, durdurulması yada düşürülmesi söz konusu değildir (m.6).

Hakların savunucusuna kamu kurumları arasında ya da kamu hizmeti sunan idareler arasında çıkabilecek ihtilafların çözümü için başvurulamaz ve hakların savunucusunun da bu anlaşmazlıkları çözüme kavuşturma yetkisi yoktur. Diğer taraftan bu kurumlarda çalışan görevlilerin de görevleri nedeniyle ortaya çıkan anlaşmazlıkları hakların savunucusuna taşımaları söz konusu değildir (m.10).

6- Yetkisi ve Yaptırım Gücü

Fransız Anayasasının 71-1. Maddesinin 3. fıkrası Hakların savunucusunun yetkilerinin ve ne şekilde müdahalede bulunabileceğinin çıkartılacak bir kanunla düzenleneceğini öngörmüştür. Anayasa'nın öngörmüş olduğu Hakların savunucusuna ilişkin kanun (Loi organique) 29 Mart 2011 tarih ve 2011-333 numara ile çıkartılmıştır.

Hakların savunucusu, karşılaşılan sorun ya da istek üzerinde görüş almak üzere, yetki alanına giren fakat birden fazla bölümü ilgilendiren konularla ilgili olarak yardımcılarını toplantıya çağırabilir (m.12).

Hakların savunucusu sorumlu olduğu alanlarda karşılaştığı yeni problemlere kendisinin başkan olarak yer aldığı ilgili başkan yardımcısının da bulunduğu, konularında uzman olan kişilerden oluşan gruplara (collège) danışır. Bu gruplarda görev alacak üyelerin kimlerden oluşacağı ve nasıl atanacakları kanunda belirtilmiştir.

Kendi görev alanına giren *güvenlik* konusunda ortaya çıkan yeni bir sorunu görüşmek için, Senato Başkanının belirlediği üç uzman kişi, Millet Meclisi Başkanı tarafından belirlenen üç uzman kişi, Danıştay Başkan yardımcısı tarafından belirlenen eski veya yeni bir Danıştay üyesi, Yargıtay Başkanı ve Başsavcısı tarafından ortaklaşa tespit edilen eski veya yeni bir Yargıtay üyesi Hakların savunucusu tarafından toplantıya çağrılır (m.13).

Çocuk haklarının savunması ile ilgili olarak, Senato ve Meclis Başkanı tarafından belirlenen ikişer kişinin yanında, Ekonomik, sosyal ve çevre Konseyi Başkanının belirleyeceği bir uzman ve Yargıtay Başkanı ve Başsavcısının birlikte tespit edecekleri eski veya yeni bir Yargıtay üyesinden oluşan grubu toplantıya çağırır (m.14).

Ayrımcılıkla mücadele konusunda yeni bir sorunla karşılaşıldığında Senato ve Meclis Başkanları tarafından belirlenen üçer uzman, Danıştay Başkan yardımcısının belirlediği bir

uzman ve Yargıtay Birinci Başkanı tarafından belirlenen bir uzman personel toplantıya çağrılır (m.15).

Senato ve Meclis Başkanı tarafından belirlenen uzmanların kadın erkek eşitliğine dikkat edilir. Toplantılarda kararlar oy çokluğu ile alınır. Hakların savunucusunun başkanlık ettiği toplantılarda yardımcısının oy hakkı yoktur. Oyların eşit olması durumunda Başkanın yani Hakların savunucusunun savunduğu görüş kabul edilir. Bu şekilde seçilen üyelerin görev süreleri Hakların savunucusunun görevinin sona ermesi ile birlikte sona erer.

Hakların savunucusu, şikâyete konu olan bütün gerçek veya tüzel kişiliklerden, kendi önünde açıklama isteyebilir. Soruşturulan kişiler hakların savunucusunun görev yapmasını kolaylaştırmak için gerekeni yapmak zorundadırlar. Kurumlar, ilgili memurların açıklama yapmaları, soruları cevaplamaları için gerekli izni verirler. Hakların savunucusunun talep etmesi durumunda, ilgili Bakanlar, kendi yetkileri dahilindeki tüm inceleme ve soruşturmayı yaparak, sonucun Hakların savunucusuna iletilmesi konusunda yetkili birimi görevlendirir (m.18). Ayrıca, Hakların savunucusu Danıştay Başkan yardımcısından veya Yargıtay Birinci Başkanından, yapmış olduğu çalışmaların işleme konulmasını talep edebilir (m.19).

Soruşturmaya konu olan tüm kişi ve kurumlar, Hakların savunucusunun talebi üzerine, görevini yapabilmesi için ihtiyaç duyduğu tüm bilgi ve belgeleri göndermek zorundadırlar. Devlet sırrı niteliğindeki bilgiler, ulusal güvenlik ya da dış politikaya ilişkin gizli tutulması gereken bilgiler hariç tüm bilgiler (gizli olanlar dahil) hakların savunucusu tarafından istenebilir. Mesleki sır kapsamında koruma altında olan doktor ve avukatların müşterileri ile aralarında olan bilgiler ancak ilgili kişinin talebi üzerine verilebilir (m.20).

Hakların savunucusu hak ve özgürlüklerin korunması ve anlaşmazlığın giderilmesi için ilgili taraflara tavsiyede bulunur. Kendisine başvuran kişinin durumunun ahlaki kurallara göre giderilmesini tavsiye edebilir. İlgili kişi ya da kurumlar, önceden belirlenen süre içerisinde, hakların savunucusunun yapmış olduğu tavsiyeler doğrultusunda işlem yapıp yapmadıkları konusunda bilgi verirler. Bilgilendirmenin yapılmaması yada tavsiyelere uyulmaması durumunda, Hakların savunucusu, ilgili kişi ya da kuruma başvurarak sözkonusu tedbirlerin alınması için gereğinin yerine getirilmesini isteyebilir. Bu isteği de yerine getirilmez ise, Hakların savunucusu soruşturmaya konu olan kişiye özel bir rapor düzenler ve bu kişiye gönderir. İlgili kişinin vereceği cevaba göre, hazırlanmış olan bu özel rapor kamuoyu ile paylaşılır. (m.25).

Hakların savunucusu kendisine iletilmiş olan sorunun çözümü için uzlaşma yolunu da kullanabilir. Bunun için ilgili taraflar arasında arabuluculuk (médiation) yapabilir (m.26).

Anayasa, Hakların savunucusunun faaliyetleri ile ilgili olarak, Cumhurbaşkanına ve Parlamentoya rapor sunmasını öngörmüştür (1958 Anayasası, Madde 71-1, 5.fıkra). Yıllık olarak ortalama 100.000 başvurunun yapıldığı Hakların savunucusu, her yıl hazırlamış olduğu ve internet sitesinde tamamına ulaşılabilen raporları ile vermiş olduğu kararları, tavsiyeleri, görüşleri kamuoyu ile paylaşmaktadır. Son olarak 2014 faaliyetlerine ilişkin rapor 27 Ocak 2015 tarihinde kısa ve tam olarak iki versiyon halinde yayınlanmıştır (defenseurdesdroits.fr, 2015).

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Devletin fonksiyonlarındaki artışla beraber idarenin denetlenmesine yönelik modeller de zaman içerinde farklılaşmıştır. Mevcutta var olan denetim yolları idarenin faaliyetlerindeki çeşitlilik nedeniyle ihtiyaçları karşılayamamış, idarenin, idare dışından bağımsız, güvenilir, başvuru esasları kolay ve masrafsız uzman kuruluşlara ihtiyaç duyulmuştur. Ombudsmanlık kurumu tam da bu nedenle oluşturulmuştur. İdarenin denetlenmesi alanında, idarenin kendi denetim yolları yanında, yargısal denetimin olumsuzluklarının giderilmesi açısından önemli bir yere sahiptir. İşlevi idari denetim veya idari yargı yoluna alternatif olmak değil; bu denetim yollarından ayrı ancak onları tamamlayan bir denetim yoludur.

Ombudsmanlık kurumunun varlık nedeni vatandaşların, bürokrasi ve diğer devlet etkilerinden dolayı ortaya çıkan olumsuzlukların önüne geçmesi, taraflara güven vermesi ve tümüyle bağımsız olmasıdır. Ombudsmanlık Kurumunda öne çıkan Ombudsman olmalıdır. Atama usulünün yanında Ombudsmanın asıl gücü kamuoyu desteği ve güvenilirliği olmalıdır. Bunun için "yasal" düzenlemelerden çok toplumsal düzeyde destek ve güvenilirlik önemlidir. Seçilecek kişinin "partiler üstü" ve "liyakat" ölçülerine uygun olanlardan belirlenmesi tarafsızlığı ve güvenirliği açısından çok önemlidir. Bu ilkelerin kanunda yer alması olmamakta, uygulama ile desteklenmesi gerekmektedir.

Ombudsmanlık uygulaması, dünya üzerinde birçok ülke tarafından benimsenen ülkelerin kendi demokrasi anlayışı, gelişmişlik seviyesi, tarihi, kültürel, siyasi ve coğrafi farklılıkları ile çeşitli değişikliklere uğrayan ve devlete "demokratik hukuk devleti" idealine ulaşmak konusunda yeni imkanlar sunan bir yapı olarak görülmelidir.

Aksi takdirde kamunun denetimine ilişkin kurumlar kâğıt üzerinde artacak, bu kurumlara yeni personel alımları yapılacak, bütçeler aktarılacak, denetim sistemi çeşitlenecek

ancak uygulamada değişen bir şey olmayacaktır. Vatandaş için bu kanalı açmanın ne sakıncası var sorusu ise konu ombudsmanlık olunca elbette sorulmalıdır.

Bilindiği gibi ülkemizde idarenin yapılanması Fransız Hukukunun etkisindedir. Buna karşın idarenin, idare dışından denetlenmesi amacıyla oluşturulan Ombudsmanlık kurumu ise Anglo Sakson Hukukunda doğup gelişen bir kurumdur. Türk idari sisteminde yeteri kadar denetim birimi varken yeni ve faklı bir geleneğe ait bir denetim biriminin kurulmuş olması eleştirilebilir. Türkiye'nin jeopolitiği, tarihi ve nüfus yapısı, vatandaşların eğitim ve siyasal kültür düzeyi dikkate alındığında Anlo-Sakson geleneğe ait bu kurumun başarılı olma sansı düşük olabilecektir. Genelde bakıldığında Ombudsmanın başarı ile uygulandığı ülkeler küçük ve gelmiş ülkelerdir. Türkiye ise kalabalık ve nüfus yoğun bir ülkedir. Bu durum kamu denetçisine başvuruyu bir hayli yoğun kılabilir, ardında birçok personeli bulanan geniş çaplı bir ombudsmanlık teşkilâtı kurmayı gerektirebilir. Kendisinden beklenen denetimin az masraflı, hızlı ve basit olacağı gibi yararlar bu noktada hantal ve bürokratik bir yapıya dönüşebilir. Türkiye açısından yararlı olması bekleniliyorsa ombudsmanlık teşkilatlanmasında bu sakıncayı gidermek ve duyarlı davranmak gerekmektedir.

İdarenin, idare dışından denetlenmesi yönünde atılan adımlara bakıldığında Türkiye'nin idari sistemini aldığı Fransa ile eşzamanlı hareket ettiği görülmektedir. Her ne kadar kurumun Türkiye'de kurulması 2010 yılında gerçekleşmiş olsa da gerek akademik gerekse yasal düzenlemelere yönelik çalışmaların 1970'lı yıllardan itibaren başladığını söylemek mümkündür. Fransa'da "Arabulucu" olarak kurulan ve bugünkü "Hak Savunucusu" haline gelen kurumun kurulması bu zaman denk gelmektedir.

Esasında Fransa'da idari yargı sisteminin yanında böylesine bir kurumun oluşturulmasına ilişkin çalışmalar da kolay olmamıştır. İdari yargının beşiği olarak kabul edilen Fransa'da 1973 yılında kurulması ve başarıyla uygulanması idari yargının sistemine sahip ülkelerde ombudsman kurumuna ihtiyaç olmamalı gibi eleştirileri boşa çıkarmıştır. Ombudsmanlık kurumunu, idari yargının yerini alacak bir kurum olarak değil, onun yükünü azaltarak daha iyi çalışmasına yardımcı olacak bir kurum olarak ele alınmıştır. Fransa'da Arabulucu, vatandaşlar ile idare arasında önemli görevler icra edecek şekilde kurulmuş; saygı duyulan, itibarlı ve zamanla elde etmiş olduğu deneyimle "Hak Savunucusu" konumuna gelmiştir. Böylece kamu denetçiliği alanında önemli bir denetim mekanizması Fransa'da oluşmuştur.

Fransa'da Hakların savunucusu gerek anayasa gerekse yasal düzenlerde vatandaş ile idare arasında çıkabilecek her türlü anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmak amacıyla

kurulmuştur. Bu amacı yerine getirmesi için Hakların Savunucusu, merkezi yönetimden, yerel yönetimlere, kamu kurum ve kuruluşları, kamu hizmeti vermek amacı ile kurulmuş bulunan tüm kurumların faaliyetlerinden dolayı ortaya çıkan aksaklıkları, haksızlıkları "dinleyen", "gözeten" ve "çözen" bir kurum olmuştur. Bu yönüyle bakıldığında gerek Fransa'da gerekse Türkiye'de kurumun anayasal dayanakları bulunduğu ve her iki ülkede de bağımsız ve etkin bir denetim mekanizması oluşturmak amaçlandığı söylenebilir.

Fransa'da ve Türkiye'de idari yargı rejimi söz konusudur ve gelişmiş durumdadır. Buna karşın idari denetim yoluna başvurmada belirli kural ve yöntemler vardır. Biçimsel kurallara bağlı çalışan idari yargılama uzun zaman almakta bazen de hak kayıplarına yol açabilmektedir. Dolayısıyla yargısal denetim ve/veya idari, siyasi ve hukuki denetimler yaşanan olumsuzlukları ortadan kaldırmaya yetmemekte; mevcut denetim teknikleri yanında gerek hızlı ve basit işleyişi gerekse yetki ve görevleri çerçevesinde Ombudsmanlık denetimi diğerlerinin dolduramadığı boşlukları doldurmakta, katı ve zorlu bürokratik işleyişi bilmeyen vatandaşların mağduriyetlerini gidermektedir.

Türkiye'de idari denetimde yaşanan asıl sorun denetim kurum ve kurullarının yetersizliğinden çok yapılan denetimlerin sonuçlarının "idare" tarafından dikkate alınma konusunda gösterilen davranıştır. Türkiye'de "idare" daha çok denetim sonucu verilen kararları görmezden gelme, ayak sürüme, sümen altı etme ve bildiğin okuma gibi kurallar geliştirmiştir. Yargı kararlarını yerine getirme konusunda belli bir disipline sahip olmayan idarenin "kamu denetçisinin" kararları konusunda nasıl davranacağı hususunu kestirmek güç olmasa gerektir. Ancak bu durum "kurumun" önemini arka plana atmamalıdır. Kurumun medya yolu ile bilinirliğinin ve öneminin artması kamuoyu ve parlamentonun desteğiyle zaman içerisinde güç kazanmasını sağlayabilecektir.

Gerek Fransa'da gerekse Türkiye'de Ombudsmanlık, bir devlet organı olarak oluşturulmuştur. Fransa'da hem bir kurum hem de kurumun başında bulunan yöneticiyi ifade eden Hakların savunucusu, Cumhurbaşkanınca 6 yıllık bir süre için bir kere bu göreve atanır. Cumhurbaşkanınca atama usulü benimsenmiş olmasına rağmen atama süreci öncesinde birçok devlet kurumunun görüşü yansıra Bakanlar Kurulunca hazırlanan kararnamede oybirliği koşulu da aranmaktadır. Böylece kurumun yöneticisinin tarafsızlığı ve bağımsızlığına özen gösterilir. Hakların Savunucusu ne parlamentoya ne de kendini atayan Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Bağımsızlığının garanti altına alınması için hem kendine hem de yardımcılarına dokunulmazlık tanınmıştır. Oysa Türkiye'de Kamu Denetçisinin TBMM'ce atanması siyasallaşması endişesini beraberinde getirmiştir. Başvuru sırasında Kamu denetçisinin siyasi

partiye üye olmama şartı bu endişeyi gidermek maksadıyla getirilmiş ise de yeterli değildir. Türkiye'de Kamu denetçisi olacak kişinin sadece başvuru esnasında değil geçmişte de siyasi parti üyeliğinin olmaması belki de güvenirlik ve tarafsızlık açısından daha da önemli olabilir. Bunu önlemek maksadıyla yasa da nitelikli çoğunlukla seçilmesi benimsenmiş olsa bile, iki kez seçilebilmesi bu kaygıyı artırmaktadır. Seçim usulünün Fransa'da ki yöntemle veya yine TBMM'nin önereceği adaylar arasından Cumhurbaşkanınca atanması gibi usuller düşünülebilir.

Fransa'da Ombudsman için aranan vasıflar ise oldukça dikkat çekicidir. Siyasi düşüncesi ne olursa olsun Hakların Savunucusunun idari deneyimi, Fransa'da kamu yönetimi alanında eğitim veren okullardan mezun olması, siyasi kariyeri vb. vasıflar önemli rol oynamaktadır. Son atanan Ombudsmanın sağ siyasi geleneğe mensup ve siyasi geçmişine rağmen Sosyalist Cumhurbaşkanınca atanmıştır. Keza kurumun başına atanan ombudsman yardımcılarını ve diğer çalışanları atama hakkına da sahip olmaktadır, atananlar sadece ombudsmana karşı sorumludur. Bu durum da kurumun bağımsızlığı açısından önemli bir ayrıcalıktır.

Fransa'da "Hakların Savunucusu "herkesin" sahip olduğu haklara karşı tüm kurum ve kuruluşların saygı göstermesinin teminatı olarak görev yapmaktadır. Kuruluş kanununda görev alanı belirlenirken "hak" kavramı üzerinden hareket edilmiş ve bu çerçevede adaletsizliğe uğrayanlar, ayrımcılığa tabi tutulanlar, güvenlik görevlileri ile sorun yaşayanlar ve haklarına saygı gösterilmeyen çocukların savunulması gibi hem geniş hem de belirleyici bir görev ve yetki alanı çizilmiştir. Türkiye'de ise görev alanı belirlenirken "idare" kavramı üzerinde durulmuş ve idare ile vatandaşlar arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların şikâyet üzerine hakkaniyete uygunluk yönünden inceleyip, araştırıp, idareye öneriler sunmakla görevli kılınmıştır. Oysaki, Fransa'da Hakların Savunucusu örneğin; çocukların haklarına ilişkin bir müdahale söz konusu olduğunda hiçbir başvuru olmaksızın harekete geçerek tedbirler alabilmekte, güvenlik güçlerinin (kamu-özel) görevlerini yerine getirirken kurallara uygun ve saygılı olmalarını izleyebilmekte ve tedbirler alabilmekledir.

Fransa'da Hakların savunucusuna bizzat zarara uğrayanlar başvuruda bulundukları gibi temsilcileri, velileri veya vasileri de bu başvuruyu yapma hakkına sahiptir. Bu çerçevede, gerçek kişi, tüzel kişi, şirket veya dernek doğrudan ve hiçbir ücret ödemeden "Hakların Savunucusu"na başvurabilir. Hakların savunucusuna yapılacak başvurunun zamanaşımı, idari, cezai veya adli prosedürler nedeniyle engellenmesi, durdurulması ya da düşürülmesi söz konusu değildir. Oysaki Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvurular gerçek

veya tüzel kişilere tanınmıştır. Başvuru süresi ile ilgili olarak getirilen idari başvur süresi olan altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvuru koşulu aranmamalıdır. Kamu denetçisine istendiğinde veya öğrenildiğinde süre kısıtı olmadan başvuru imkânı sunulmalıdır. Zira kişiler içinde bulundukları siyasi, ekonomik, sosyal ve politik baskılar nedeniyle o dönem başvurularını yapma imkanı bulamayabilir veya kaçınabilirler. Kamu denetçisine başvurulmasının idari yargıda dava açma süresini durdurması yerinde bir düzenlemedir. Buna ilişkin düzenlemelerin özel kanunlara da işlenmesi, kamu denetçisine başvurunun zamanaşımını durdurucu bir sebep olarak belirtilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de Ombudsmanın görev alanının tespitinden çok hangi alanlarda denetim yapamayacağının kanunda belirlenmiş olması ise ayrı bir sorun olarak durmakta ve eleştirilmektedir. Kanunda kurumun görev alanı dışında olan işlem ve eylemler tek tek sayılmıştır. Bu durum aslında 1982 Anayasasından kaynaklanmaktadır. Çünkü 1982 Anayasası "yürütme" organını güçlü kıldığı gibi bu organın faaliyetlerini denetleyecek organları da sınırlayarak oluşturmuştur. Türkiye'de denetim mekanizmasında yeterince kurum/kurul olmasına rağmen bunlar "denetleme" hususunda yeterli olamazlarken "Kamu Denetçiliği Kurumundan" mucizeler beklememek gerekmektedir. Çünkü Türkiye'de, sorunların kaynağı bu sorunla ilgilenecek bir kurumun kurulması ile giderilmeye çalışılmaktadır. Yeni kurulan Kamu Denetçiliği kurumundan da var olan sorunları ortadan kaldırması beklenmektedir. Kurumun bu noktada yasal dayanaktan başka bir gücü ve yaptırımı da söz konusu değildir. Gücü elde edebilmesi, toplumsal ve hukuksal koşulların yanı sıra kamuoyu baskısı ve Kurumun kararlarının yaptırım yönünden etkili olması ile mümkün olabilecektir. Belki böylece hem kurumun bilinebilirliği hem de güvenirliği vatandaşlar tarafından tespit edilecek, kuruma ve devlete olan güven artacaktır.

Türkiye'de yasayla Ombudsmanın görev ve yetkileri açıkça belirlenmiş olsa bile bu yetkilerin tanımlanmadığı gibi çözüm önerilerinin dikkate alınıp alınmayacağı da net değildir. Dolayısıyla Kurumun sorunları tek başına çözebilecek bir organ olmadığı sadece şikayetçiye "yol gösterici" idareye de "tavsiye" edici bir kurum olduğu anlaşılmaktadır. Oysa ki Kamu denetçisine, hakemlik, arabuluculuk ve uzlaştırma gibi görevler de verilmelidir. Kanunda bu görevler yer almamıştır. Fransa'da Hakların Savunucusu görev alanı ile ilgili olan tüm kurum ve kuruluşlardan bilgi, belge isteyebilir, kendi önünde açıklama isteyebilir, konuyla ilgili komisyonlar kurabilir, sorunun çözümü için uzlaşma yolunu dahi kullanabilir. Anayasaya göre faaliyetleri ile ilgili olarak Cumhurbaşkanına ve parlamentoya rapor sunarak kararlarına

yaptırım gücü katabilir. Yıllık ortalama 100 bin başvurunun yapıldığı böylesi bir kurumun saygı duyulan, tarafsız ve bağımsız olduğu yönünde bir algı olması kuşkusuz kurumun kararlarının niteliğinden ve medya organlarınca dikkate alınmasından kaynaklanmaktadır.

Türkiye'de Kamu denetçisi hazırlamış olduğu raporu parlamentoya sunmaktadır. Ancak bu rapor parlamentoda oluşturulan "karma Komisyon" tarafından kabul edilmektedir. Komisyon rapor üzerinde kendi görüşlerini de içeren bir "özet" ile birlikte Meclis genel kuruluna sunmaktadır. Böyle bir uygulama, Karma komisyonun kamu denetçisi üzerinde bir çeşit vesayet algısı oluşturmasına neden olmaktadır.

Türkiye'de bu kurumun kurulmuş olmasına karşın "tarafsızlığı", güvenirliği" ve "bağımsızlığı" ele alınması gereken önemli bir mesele olarak durmaktadır. Diğer önemli bir mesele de kurumun vereceği kararların yaptırımı meselesidir. Ombudsmanın vereceği kararlar "tavsiye" niteliğindedir ve Türkiye'de buna benzer kararlar veren başkaca kurullar da bulunmaktadır. Bunların yanına bir yenisinin eklenmiş olması belki denetimde çeşitliği artırmış ancak daha da karmaşık hale gelmesine de neden olmuştur. Ombudsmanın parlamento ve kamuoyu desteğini arkasına alıp idare üzerinde baskı kurmasıyla idarenin, kötü yönetim sergilemesinin önüne geçilebilir.

Sonuç olarak Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmuş olması demokratik bir hukuk devletine katkı vermesi bakımından önemlidir. Devletin artan işlevi karşısında ve karmaşıklaşan bürokratik yapı nedeniyle vatandaşların kötü yönetim uygulamalarına karşı kolay ve masrafsız başvurabilecekleri bir devlet organıdır. Kamu denetçisinin kendiliğinden harekete geçmesi yetkisinin de verilmesi vatandaşlar açısından haklarından mahrum edilmemelerini de sağlayacak önemli bir düzenleme olacaktır. Böylece idari yargıda bekleyen İdarî uyuşmazlıkların karara bağlanmasındaki gecikme, yargı yerlerinin takdir hakkını denetleyememesi, başvuru esaslarının vatandaşlarca bilinememesi, masraflı oluşu ve diğer denetim yollarından farklı olarak vatandaşlar lehine tutum geliştiren, hızlı karar veren, şekilci olmayan bir kurum oluşturulmuştur. Türk idari yapısının, Kamu Denetçisinin kararlarına göstereceği saygı ve bu kararı uygulama yönündeki gayreti kurumun başarısında ve dikkate alınmasında etkin bir rol oynayacaktır.

KAYNAKÇA

Aktaş, Kadir (2011), "Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu", **TBB Dergisi** (94),

Aktel, Mehmet; vd (2013), "*Türkiye İçin Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)"*, MAEÜ, **Sosyal Bilimler Dergisi**, C.6, Sayı:9.

Altuğ, Figen (2000), **Mali Denetim**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.

Atay, Cevdet (1999), **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, İstanbul.

Atay, Ender Ethem (2014), "*Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu",* **Ombudsman Akademik Dergisi,**Aralık / December Sayı: 1.

Derdiman R. Cengiz (2014), **İdari Yargının Genel Esasları**, Aktüel Yayın, Bursa.

Derdiman, R. Cengiz (2015), **İdare Hukuku**, Aktüel, Bursa.

Efe, Haydar; Demirci, Murat (2013), *"Omdusmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler*", **Sayıştay Dergisi,** Sayı 90.

Erhürman, Tufan (1998), *"Ombudsman",***Amme İdaresi Dergisi**, 31(3).

Eroğlu, Hamza (1984), **İdare Hukuku**, Işın Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara. Şencan, Hüdai (2011), **Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu**, TBMM Araştırma Merkezi Yayını, Ocak.

Eryılmaz, Bilal (2012) **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara

Fendoğlu, T. Hasan (2010), **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Stratejik Düşünce Enstitüsü, SDE Analiz, Aralık.

Gözler, Kemal vd (2012), **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınevi, Bursa

http://www.comstbarth.fr/mediateur_republique.aspx (25.08.2015).

http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre11bis (17.08.2015).

http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/competences/missions-objectifs/lutte-contre-les-discriminations (17.08.2015).

http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/competences/missions-objectifs/deontologie-de-la-securite (18.08.2015)

http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/competences/missions-objectifs/droit-des-usagers (18.08.2015)

http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/competences/missions-objectifs/defense-des-droits-de-lenfant (18.08.2015)

http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/institution/presentation (14.08.2015)

http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/publications/rapport/rapport-annuel-dactivite/rapport-annuel-dactivite-2014-0 (25.08.2015).

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=40BE0AA08CD9677CC329E37FC9A3CAC7.tpdjo10v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006165298&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20120820 (17.08.2015).

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019237256 (17.08.2015)

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167 (17.08.2015).

https://formulaire.defenseurdesdroits.fr/defenseur/code/afficher.php?ETAPE=informations (17.08.2015)

Kestane, Doğan (2006), "*Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık ((Kamu Denetçiliği)* ", **Maliye Dergisi**, Sayı 151, Temmuz-Aralık.

Köse, H.Ömer (1999), *"Denetim ve Demokrasi"*, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:33, Nisan-Haziran.

Köse, H.Ömer (2000), **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim** Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:12, Ankara.

Kulukçu, Erdal (1991), "*Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine"*, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 6, Ekim-Aralık.

Küçüközyiğit, H. Galip (2006), "*Ombudsmanlık Kurumu-Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme"*, **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt.2, Sayı.5.

Mutta, Serdar (2005), **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, Kazancı Matbaacılık, İstanbul.

Odyakmaz, Zehra (2014), **İdari Yargı**, Oniki Lehva Yayınları, İstanbul.

Özer, M. Akif (1998), *"Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler"*, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 28 (Ocak-Mart).

Özer, M. Akif (2004), *"Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler"*, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 444, Eylül

Sayan, Özkan İpek (2014), *"Türkiye'de Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:69, No:2*

Tedeschi, Paul (1973), "Le Médiateur", La Revue Administrative, 26e Année, N.151, Janvier-Fevrier,

Tutal, Erdal (2013), *"İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu",* **TAAD** Yıl:4, Sayı:13, Nisan

KAMU İÇ KONTROL SİSTEMİNDE STANDARTLAŞMA: COSO MODELİ VE UYGULAMADAKİ GÖRÜNÜMÜ

Arş. Gör. Şeyma EŞKİ ÇAYLAK
Muş Alparslan Üniversitesi, İ.İ.B.F, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, s.eski@alparslan.edu.tr

ÖZET
Türk kamu yönetiminin yapısı ve işleyişine ilişkin köklü değişiklikler meydana getiren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yeniden yapılandırdığı alanlardan biri kamu mali yönetimidir. Yeniden yapılandırma bağlamında, kamu mali yönetiminin önemli bir ayağını iç kontrol sistemi oluşturmaktadır. Kamu yönetiminde iç kontrol meselesi, Türkiye'nin 1999 Avrupa Birliği'ne adaylığının kabulü ve bu adaylık kapsamında yerine getirilmesi gereken yükümlülüklerin bir sonucu olarak 5018 Sayılı Kanunla ortaya çıkmıştır. Bu yükümlülükler kapsamında iç kontrol sisteminin nasıl oluşturulması gerektiğine ilişkin çerçeve ise COSO (Committee Of Sponsoring Organizations Of The Treadway Commission) Modeli ile sunulmuştur. Bu model aynı zamanda Kamu İç Kontrol sisteminde standartlaşmanın da bir modelidir. Bu bağlamda, Türk kamu yönetiminde Maliye Bakanlığı bünyesindeki Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından COSO modeli referans alınarak ve mevcut yapıya uyarlanarak Kamu İç Kontrol Standartları ve Kamu İç Kontrol Rehberi oluşturulmuştur.
Bu çalışmada, yeniden yapılandırılan kamu yönetiminin önemli konu başlıklarından biri olan standartlaşma çalışmalarının güncel örneklerinden biri olması nedeniyle "Kamu İç Kontrol Sisteminde Standartlaşma" konusu araştırılacaktır. Bu konu bağlamında yapılan çalışmaların temel dayanağı COSO Modeli olması nedeniyle bu model incelenerek, Türk Kamu İç Kontrol Sistemine nasıl uyarlandığı ve uygulamadaki görünümü ortaya koyulmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda, iç kontrol, standartlaşma, Taylorizm, COSO modeli gibi çalışmanın temel kavramları açıklanacaktır ve iç kontrol kapsamında yapılan standartlaşma çalışmalarında referans alınan COSO modelinin aslında Taylorizmin günümüz kamu yönetimine yansımasından başka bir şey olmadığı ve mevcut yönetim anlayışının doğal bir sonucu olduğu tartışılacaktır. Son olarak ise Kamu İç Kontrol Standartları ile hazırlanan teorik çerçevenin, iç kontrol sisteminin işleyişine ilişkin uygulamadaki görünümü, kamu kurumlarına yönelik yapılacak anket çalışmalarından elde edilecek sonuçlara göre değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: İç Kontrol, Standartlaşma, Taylorizm, COSO

GİRİŞ

Türk kamu yönetiminde, 5018 sayılı kanunla düzenlenen ve genel çerçevesi oluşturulaniç kontrol kavramı,idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmaktadır.Bu kapsamda iç kontrolün yapısı ve işleyişine ilişkin kanunda yer alan düzenlemelerin temel alındığı kaynak Avrupa Birliği'nin sunmuş olduğu COSO iç kontrol modelidir. Bu bağlamda, COSO modeline ilişkin teorik bilgi, Türk kamu iç kontrol sistemi kapsamında yapılan çalışmaların genel çerçevesini ortaya koymaktadır.Bu nedenle kamu iç kontrol sisteminde standartlaşma bağlamında COSO modeli incelenmiştir.Bu kapsamda, çalışmada,iç kontrol, standartlaşma, Taylorizm, COSO modeli gibi çalışmanın temel kavramları açıklanacaktır ve iç kontrol kapsamında yapılan standartlaşma çalışmalarında referans alınan COSO modelinin aslında Taylorizmin günümüz kamu yönetimine yansımasından başka bir şey olmadığı ve mevcut yönetim anlayışının doğal bir sonucu olduğu tartışılacaktır. Son olarak ise Kamu İç Kontrol Standartları ile hazırlanan

teorik çerçevenin, iç kontrol sisteminin işleyişine ilişkin uygulamadaki görünümü, kamu kurumlarına yönelik yapılacak anket çalışmalarından elde edilecek sonuçlara göre değerlendirilecektir.

Committee Of Sponsoring Organization of Tredway Commission'nun - Treadway Komisyonunu Destekleyen Kuruluşlar Komitesi- kısaltılmış hali olan COSO,sahte mali raporların nedenlerini belirlemek ve meydana gelme olasılığını azaltmak, kurumların iç kontrol sisteminin kurulması ve etkinliğinin değerlendirilmesi amacıyla oluşturulmuş bir komitedir. Komitenin 1992 yılında iç kontrolün temel hedeflerini ve bileşenlerini düzenlediği "İç Kontrol- Bütünleşik Raporu" COSO modeli olarak bilinmektedir. Bu model ile iç kontrolün yapısı ve işleyişi ayrıntılı olarak ortaya konulmuştur.Başka bir değişle COSO modeli ile iç kontrol sistemi standartlaştırılmıştır. Model, bu özelliğinden dolayı standartlaşma ve Taylorizmle bağdaştırılabilmekte ve aralarındaki benzer ilişki ortaya koyulabilmektedir.Yani gerek Taylorizm gerekse de COSO modeli amacı, temel ilkeleri ve oluşumu bakımından,belli bir faaliyetle ilgili olarak fayda sağlamak üzere bütün ilgili tarafların yardım ve işbirliği ile belirli kurallar koyma ve bu kuralları uygulama işlemini gerçekleştirmeleri nedeniyle aynı zamanda kendi çalışma alanlarında standartlaşmayı sağlamışlardır.Son olarak, kamu idarelerinde iç kontrolün görünümüne ilişkin ilgili yasal düzenleme kapsamında,kamu idareleri, kendi görev alanları çerçevesinde iç kontrole ilişkin yapacağı düzenlemelerde 5018 sayılı Kanuna, ilgili mevzuata ve Kamu İç Kontrol Standartlarına tabi tutulmuştur.Bu çerçevede, COSO iç kontrol modelinin ilgili kamu idarelerinde uygulamadaki mevcut durumunu ortaya koymaya yönelik,COSO modelinin beş bileşenine ve bu bileşenlerin ilkelerine bağlı kalınarak 19 açık uçlu sorudan oluşturulan anket çalışması, 180 kamu idaresine (5018 sayılı kanuna tabi olan genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri) elektronik ortamda gönderilmiştir. Anketi yanıtlayan 26 kurumun verdiği cevaplar üzerinden içerik analizi yapılan anket çalışmasından elde edilen veriler, ilgili başlık altında değerlendirilecektir.

İÇ KONTROL

Uluslararası düzeyde kabul göreniç kontrol tanımının kökenleri 1948 yılında American Institute of Accountants (AIA) tarafından yayımlanan "İç Kontrol Özel Raporu'na" dayandırılmaktadır. İç kontrolün ilk resmi tanımını içeren bu rapora göre; *"İç kontrol, kurumun organizasyon planı ile aktiflerin korunması, muhasebe verilerinin doğruluğu ve güvenilirliği, operasyonel verimliliğin geliştirilmesi ve kurumsal politika düzenlemelerine uyumun teşvik edilmesi amaçlarına yönelik bütün koordinasyon çabaları ve önlemlerden*

oluşur…" Bu tanım, adı American Institute of Certified Public Accountant (AICPA) olarak değiştirilen AIA tarafından 1988 yılında geliştirilerek Statements on Auditing Standarts (SAS)kapsamında yeniden tanımlanarak üç ana unsuru ortaya koyulmuştur. Buna göre iç kontrol, spesifik kurum hedeflerinin gerçekleştirildiğine dair makul bir güvence sağlamak amacıyla oluşturulan politika ve prosedürlerden oluşmaktadır. Bu kapsamda temel unsurları; kontrol ortamı, muhasebe sistemi ve kontrol prosedürleri olarak belirtilmektedir*(Özbek, 2012: 392-393).*

Günümüz iç kontrol sisteminde referans alınan ve COSO komitesi tarafından AIA'nın yapmış olduğu tanım temel alınarak geliştirilen iç kontrol tanımı ise şu şekildedir: *"Kurumun yönetim kurulu, üst yönetimi ve diğer personeli tarafından etkilenen, faaliyetlerin etkinliği, finansal raporların güvenirliliği ve yasalara uyum gibi hedeflerin yerine getirildiğine dair makul bir güvence sağlamak amacıyla dizayn edilen bir süreçtir"(COSO, 2013: 1).* Bu bağlamda, Türk kamu iç kontrol sisteminde iç kontrol, Maliye Bakanlığı'na bağlı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Kamu İç Kontrol Rehberi'nde COSO modeline atıfla açıklanmıştır. Buna göre iç kontrol, "*kurumun hedeflerine ulaşması için makul güvence sağlamak üzere tasarlanmış olan bir sistemdir. Bu sistem, kurumdaki iş ve eylemlerin mevzuata uygunluğunu, mali ve yönetsel raporlamanın güvenilirliğini, faaliyetlerin etkililiği ile varlıkların korunmasını sağlamayı amaçlar"(T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2014: 1).*

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55. Maddesinde iç kontrol şu şekilde tanımlanmıştır: "*idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür."* Kanunun 56. Maddesinde ise iç kontrolün amacı şu şekilde açıklanmıştır: "*İç kontrolün amacı; kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini; kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini; her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini; karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini; varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamaktır."*İç kontrolün yapısı ve işleyişine ilişkin açıklama ise kanunun 57. Maddesinde şu şekilde yer almaktadır: *"Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol*

sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur. Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınır" (mevzuat.gov.tr, 2015).

Diğer bir tanımıyla iç kontrol, bir kurumun görevlerini etkili ve verimli bir şekilde yerine getirmesi ve amaçlarına ulaşması için faaliyetlerine rehberlik ettiği ve onu yönettiği bir süreçtir.Bu anlamda tamamlayıcı bir süreç olan iç kontrol, *"faaliyetleri düzenli, ahlak kurallarına uygun, ekonomik, verimli ve etkin bir biçimde gerçekleştirme; hesapverme sorumluluğunun gerektirdiği yükümlülükleri yerine getirme; yürürlükteki yasalara ve yönetmeliklere uyma; kayıplara ve hasarlara karşı kaynakları koruma"* gibi hedefleri gerçekleştirmek üzere tasarlanmıştır. İç kontrol sistemi ise kurumun misyonunu gerçekleştirmeye yardımcı olacak, kurumun tüm faaliyetlerinde yaygın kontrollerin belirlenmesi, uygulanması, izlenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanmasını kapsayan yapıdır*(Derici, 2013:85-87)* .

Yapılan tanımlardan da görüleceği üzere iç kontrol kavramı ile finansal raporların güvenirliğinin ve yasalara uyumun sağlanması ön plana çıkarılmaktadır. Bu şekilde kurumun daha etkili ve verimli bir şekilde faaliyet göstererek hedeflerine ulaşmasınınamaçlandığı belirtilmektedir. Bu kapsamda COSO tarafından tanımlanan iç kontrolün genel kabul gördüğü ve referans alındığı görülmektedir. Ayrıca COSO'nun yapmış olduğu bu tanım iç kontrole ilişkin ayrıntılı bilgiyi de içermektedir. Bu bağlamda tanımda iç kontrolden kimlerin sorumlu olduğu (kurumun yönetim kurulu, üst yönetimi ve diğer personeli), iç kontrolün hedefleri (faaliyetlerin etkinliği, finansal raporların güvenirliliği ve yasalara uyum), kurumların hedeflerine ulaşmasında kesin değil de makul bir güvence sağladığı ve denetim gibi faaliyetlerin sonunda gerçekleştirilen anlık bir olay değil de faaliyetlerin her aşamasına yedirilen bir süreç olduğu belirtilmiştir.

COSO İÇ KONTROL MODELİ

İç kontrol sistemiyle özdeşleştirilen COSO'nun açılımı,Committee Of SponsoringOrganization of TredwayCommission-Treadway Komisyonunu Destekleyen Kuruluşlar Komitesi- dir.COSO, 1985 yılında kurulan ve temel hedefi sahte mali raporların

nedenlerini belirlemek ve meydana gelme olasılığını azaltmak olan Treadway Komisyonu'nun[1] (Sahte Mali Raporlama Ulusal Komisyonu) iç kontrol sisteminin oluşturulması kapsamında yaptığı çalışmaları sonucu ortaya çıkmıştır.Bu kapsamda komisyonunun himayesinde iç kontrol literatürünün yeniden gözden geçirilmesi için bir çalışma grubu oluşturulmuş ve sponsor kurumların iç kontrol sisteminin kurulması ve etkinliğinin değerlendirilmesi için genel kabul görecek standartlar belirleyen bir projeyi üstlenmesi kararlaştırılmıştır. Bu amaçla oluşturulan COSO, "İç Kontrol Bütünleşik Çerçeve" raporunu 1992'de yayımlamıştır. Bu rapor, COSO iç kontrol modeli olarak bilinmektedir*(coso.org.tr, 2015).*Bu raporda, iç kontrol sisteminin temel bileşenleri ve bu bileşenlere bağlı özellikleriortaya koyularak, iç kontrolün net olmayan tanımı netleştirilmiştir.Bu kapsamda COSO modeli iç kontrol sisteminin beş bileşeninden oluşan bir sistem olarak tanımlanmakta ve bu beş bileşeni,kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim, izleme olarak belirtilmektedir*(COSO, 2009: 1).*

COSO2013 yılında güncelleyerek yayımladığı "İç Kontrol- Bütünleşik Çerçeve" modelinde iç kontrol sisteminin beş bileşeni ilkeleriyle birlikte açıklanmaktadır. Bu modele göre birinci bileşen kontrol ortamı, kurumdaki iç kontrolün yürütülmesini sağlayan bir diziyapılar, standartlar ve süreçlerden oluşmaktadır. Kontrol ortamının ilkeleri ise idarede bütünlük ve etik değerlere bağlılık; iç kontrolün performans ve gelişiminin gözetiminde bağımsız bir yönetim birimi; belirlenen hedefler doğrultusunda uygun yetki ve sorumlulukların, raporlama süreçlerinin ve gözetiminin oluşturulması; hedefleriyle uyum içerisinde mesleki yeterliliğe sahip personelin yetiştirilmesi ve geliştirilmesi; hedeflerin gerçekleştirilmesinde iç kontrol sorumluluğu kapsamında bireysel hesapverilebilirlik mekanizmasının bulunması olarak belirtilmiştir.İkinci bileşen risk değerlendirme, risklerin nasıl yönetileceğine dair temel oluşturmakta ve kurumun hedeflerinin başarıya ulaştırılması, risklerin belirlenmesi ve analiz edilmesinde dinamik bir süreci içermektedir.Temel ilkeleri ise şunlardır: Hedeflerle ilgili risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesinde şeffaflık; hedeflere ulaşılması sürecinde karşılaşılan risklerin tanımlanması ve bu risklerin nasıl yönetilmesi gerektiğini belirleyen risk analizinin yapılması; risklerin değerlendirilmesinde sahtecilik olasılığına karşı önlemlerin ele alınması; iç kontrol sistemine önemli derecede etki edecek

[1]Tredway Komisyonu, ABD'de finansal raporlama alanında yaşanan skandallar sonucu, yanıltıcı finansal raporlamaya ilişkin usulsüzlüklerin nedenlerini araştırmak üzere beş bağımsız meslek kuruluşu tarafından oluşturulmuştur. Bu meslek kuruluşları şunlardır: Institute of International Auditors (Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü), AmericanInstitute Of CertifiedPublicAccountants (Amerika Sertifikalı Muhasebeciler Birliği), American Accounting Association (Amerikan Muhasebeciler Birliği), Financial Executives International (Uluslararsı Finansal Yöneticiler), TheAssociationForAccountantsand Financial Professionals in Business (İşletmelerde Muhasebe ve Finans Profesyonelleri Derneği).

değişikliklerin tanımlanması ve değerlendirilmesidir. Üçüncü bileşen kontrol faaliyetleri, yönetim talimatlarının gerçekleştirilmesini sağlayan politika ve prosedürlerden oluşmakta vekurum hedeflerinin gerçekleştirilmesini engelleyecek risklere karşı gerekli işlemlerin yapılmasını sağlamaktadır. Temel ilkeleri, hedeflerin başarılarını riske edecek durumları önlemede kullanılan, risklerin azaltılmasını destekleyecek kontrol faaliyetlerinin belirlenmesi ve geliştirilmesi; hedeflerin başarılarını destekleyecek teknolojik faaliyetlerin seçilmesi ve geliştirilmesi; politika ve prosedürler ile eyleme konulacak kontrol faaliyetlerinin uygulanmasıdır. Dördüncü bileşen bilgi ve iletişim, hedeflerin başarıya ulaştırılmasında kurumun iç kontrol sorumluluklarının gerçekleştirilmesi için gerekli bir bileşendir. Personelin iç kontrol sorumluluklarını ve kurumun hedeflerine ulaşmada iç kontrolün önemini anlaması bakımından bilgi ve iletişim önemlidir. Bilgi ve iletişimin temel ilkeleri, iç kontrolün işleyişinin desteklemek için kaliteli bilginin kullanılması ve üretilmesi; iç kontrol faaliyetlerini desteklemek için gerekli olan ve hedef ve sorumlulukları içeren bilgiler ile iletişime geçilmesi; iç kontrolün çalışmasında etkili olan dış taraflarla iletişime geçilmesidir.Son olarak beşinci bileşen izleme, kurumun hedeflerine ulaşmasında iç kontrol sisteminin beklenen katkıyı sağlayıp sağlamadığının belirlenmesidir. İzleme bileşeninin ilkeleri, iç kontrolün bileşenlerinin kurumda uygulanıp uygulanmadığını öğrenmek için mevcut yada farklı değerlendirme kriterlerinin seçilmesi, geliştirilmesi ve uygulanması; iç kontrol eksikliklerinin tespit edilmesi, değerlendirilmesi ve ilgililerle iletişime geçilmesidir*(COSO, 2013: 12-14).*

COSO iç kontrol modelinde, yukarıda açıklanan beş bileşen ile ulaşılmak istenen operasyonların etkinliği ve verimliliği, finansal raporların güvenilirliği ve mevzuata uyum olmak üzereüç temel hedef belirtilmiştir*(COSO, 2009: 4).*Operasyonların etkinliği ve verimliliği, kurumun tüm faaliyetlerinde, maddi kaynaklarını etkin, verimli, düşük maliyet ve yüksek performans ile kullanmasıdır. Finansal raporların güvenilirliği, kurumun faaliyetlerine yönelik tüm dönemsel ve yıllık faaliyet raporlarında yer alan verilerin doğruluğunun sağlanmasını ifade etmektedir. Son olarak mevzuata uyum, hem finansal raporlama hem de tüm faaliyetlerde yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi ile kurum içinde geliştirilen politika ve prosedürlere uyumlu olarak faaliyet gösterilmesidir*(Özbek, 2012: 402-403).*Modelde ortaya koyulan bu üç temel hedef, aynı zamanda iç kontrol sisteminin etkin olarak değerlendirilmesinde de referans alınmaktadır. Yani COSO modelini uygulayan bir kurumda operasyonel hedeflerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine, finansal tabloların güvenilir bir şekilde hazırlanıp hazırlanmadığına ve ilgili mevzuata uygun hareket edilip

edilmediğine bakılarak, kurumun iç kontrol sisteminin işleyişi hakkında bir değerlendirme yapılabilmektedir.

COSO, iç kontrol- bütünleşik çerçeve raporunda modeli oluşturan beş bileşeni ve üç temel hedefi arasındaki ilişkiyi COSO küpü ile açıklamaktadır.COSO küpü olarak adlandırılan aşağıdaki şema aslında COSO modelinin temelini oluşturmaktadır. Çünkü model, küpün ön yüzeyinde görülen beş bileşen ile üst yüzeyde görülen üç hedef üzerine inşa edilmiştir.

Yukarıdaki COSO küpünün ön yüzeyinde bulunan beş bileşenin, küpün yan tarafında bulunan her bir faaliyet birimi için ayrı ayrı uygulanabileceğini ifade etmektedir.Bu bağlamda kontrol faaliyetleri hem A birimi hem B birimi hem A faaliyeti hem de B faaliyeti için uygulanabilmektedir.Aynı şekilde faaliyet ve birim bazında küpün üst yüzeyinde bulunan faaliyetlerin etkinliği ve etkililiği, bilgilerin güvenirliliği ve mevzuata uygunluk olarak belirtilen hedeflerin her birinden olabileceğini ve her bir hedef kategorisi için beş bileşenin ayrı ayrı uygulanabileceğini ifade etmektedir*(COSO, 2013: 5-6)*.Bu küpte açıklandığı üzere her bir birim belirtilen hedeflere ulaşabilmek için modelin beş bileşenini kullanarak bağlı olduğu kuruma makul bir güvence sağlamaktadır.

TAYLORİZM, STANDARTLAŞTIRMA VE COSO MODELİ

Bilindiği üzere Taylorizm, Frederick W. Taylor'ın yönetim alanındaki tüm düşüncelerini ifade etmektedir. Temel önerisi bir organizasyonda teknik ve iş standartlarının mühendis ve uzmanlar tarafından formüle edilmesidir. Konumuz açısından COSO modelinin Taylorizme dayandırılması, bu temel önermeden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte Taylor'ın yönetimin bilimselliğini kanıtlarken ortaya koymuş olduğu hedefler ve ilkeleri -en

doğru tek yol- evrensel olarak kabul etmesi yani standartlaştırması, modelin Taylorizme dayandırılmasının diğer bir gerekçesini oluşturmaktadır. Taylor'ın yapmış olduğu çalışma, yani yönetimin ilkelerini belirleyip, bu ilkeleri uygulaması ve bunu bir reçete olarak sunması aslındastandartlaştırmanın ne demek olduğunu ortaya koymaktadır. Bu kapsamda standartlaştırma, belli bir faaliyetle ilgili olarak fayda sağlamak üzere bütün ilgili tarafların yardım ve işbirliği ile belirli kurallar koyma ve bu kuralları uygulama işlemi olarak tanımlanmaktadır.Standartlaştırma, mal ve hizmet için kabul edilebilir ölçü ve niteliklerin belirlenmesini ve örnek bir model meydana getirilmesini ifade etmektedir. Bu bağlamda ele alınan COSO modeli, iç kontrol sistemininstandartlaştırılmasının bir aracı olarak karşımıza çıkmaktadır.Modelde standartlığı sağlayan ölçüt ise modelin bileşenlerinin ve bu bileşenlere bağlı ilkeleri ile temel hedeflerinin esasta değiştirilemez olmasıdır. Yani iç kontrol sisteminde COSO modelini uygulayan bir kurumun modelde belirtilen ilkelere ve hedeflere sadık kalması beklenmektedir. Bununla birlikte her kurumun kuruluş amacının, yapısının ve işleyişinin farklı olmasından dolayı,modelin ilke ve hedeflerinin içeriği usulde farklılaşmaktadır. Bu bağlamda kurumlar, modelin temel yapısına bağlı kalarak içeriğini kendi yapı ve işleyişlerine uygun olarak oluşturabilmektedir.İç kontrol sisteminde standartlaşmanın bir modeli olarak sunulan ve uluslararası düzeyde kabul gören COSO modeli incelendiğinde,Taylorizmin günümüz yönetim anlayışındaki yansıması ve somut bir örneği olduğu görülmektedir.

Taylor'ınortaya koyduğu bilimsel yönetimin ilkeleri ve hedefleri ile COSO modelinin ilkeleri ve hedefleri karşılaştırıldığında aralarındaki benzerlikler net bir şekilde görülmektedir. Bu kapsamda, Taylor,bilimsel yönetimin temel hedefini kaynak israfının azaltılarak, verimliliğin özellikle bireysel verimlilik üzerinden sağlanması olarak belirtmektedir.Bu doğrultuda verimsizliğe neden olan durumun tespiti ve bu durumu giderecek yöntemlerin belirlenmesi gerektiği ve bu yönteminde bilimsel yönetimin ilkeleri olduğu vurgulanmaktadır.Aynı şekilde COSO modelinin faaliyetlerin etkinliği ve verimliliği, bilgilerin güvenilirliği, mevzuata uyum olmak üzere üç temel hedefinin odağında aslında bireysel verimliliğin sağlanması anlayışı bulunmaktadır. Çünkü bu üç hedefi gerçekleştirecek olan çalışanlar olduğundanaynı zamanda bireysel verimlilik te söz konusu olmaktadır.Bununla birlikte hem Taylorizmde hem de COSO modelinde belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi bir takım ilkelere ve bu ilkelerin doğru bir şekilde uygulanmasına bağlanmıştır. Taylorizm de bu ilkeler, yapılacak işin her bölümü için bir bilimin geliştirilmesi; çalışanların bilimsel olarak seçilmesi, eğitilmesi ve geliştirilmesi; çalışanların bilimsel yöntemlere uygun olarak çalışmalarının sağlanması; sorumluluğun çalışanlar ve yöneticiler arasında dengeli olarak paylaştırılması olarak sıralanmaktadır*(Akın, 2007: xxiii)*.COSO modelinde ise bu

ilkelerin genişletilerek ayrıntılı bir şekilde düzenlendiği fakat esasında aynı ilkelere dayandığı görülmektedir.Bu kapsamda COSO modelinin bir önceki başlık altında sıralanan ilkeleri incelendiğinde, birimlerde belirlenen hedefler doğrultusunda uygun yetki ve sorumlulukların, raporlama süreçlerinin ve gözetiminin oluşturulması; hedefleriyle uyum içerisinde mesleki yeterliliğe sahip personelin seçilmesi, yetiştirilmesi ve geliştirilmesi; hedeflerin gerçekleştirilmesinde iç kontrol sorumluluğu kapsamında bireysel hesapverilebilirlik mekanizmasının bulunması gibi ilkelerin birebir örtüştüğü görülmektedir.Bununla birlikte Taylorizmde kontroller üretim süreci içerisinde gözleme dayalı olarak oluşturulmakta ve bu şekilde maliyetler azaltılarak asıl hedef olan verimliliğe ulaşma oranı artmaktadır. Aynı şekilde COSO modelinde iç kontroller yönetsel süreçlerin içerisine yedirilerek süreçlerin bir parçası olmakta ve böylece maliyetler azaltılarak hedeflere ulaşmada makul bir güvence sağlanmaktadır.Taylorizm ile COSO modelinin bir diğer benzerliği, kendi çalışmaları kapsamında o güne kadar olan bilgi ve deneyimlerin derli toplu olarak ortaya koyulması ve bunun standartlaştırılarak sunulmasıdır.Yani gerek Taylorizm gerekse de COSO modeli, o güne kadar dağınık halde bulunan eski bilgilerin toplanıp, analiz edilip, gruplandırılıp, belli ilkeler çerçevesinde sınıflandırılması sonucu oluşmuştur.

Özetle iç kontrol sisteminde standartlaşmanın bir modeli olan COSO, mevcut yönetim anlayışının da bir sonucu olarak Taylorizmin günümüzdeki yansıması ve somut örneklerinden biridir.

KAMU İDARELERİNDE İÇ KONTROL SİSTEMİNİN GÖRÜNÜMÜ

COSO modelini temel alan iç kontrol sisteminin Türk kamu idarelerinde uygulamaya geçirilme çabalarının yasal dayanağını 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu oluşturmaktadır.2000'li yıllarda Avrupa Birliği müktesebatına uyum süreci kapsamında yapısal reform çalışmaları sonucu Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan 5018 sayılı Kanun'da (2003),Avrupa Komisyonunun tavsiye ettiği ve COSO modeli olarak sunulan iç kontrolün tanımı (55. Md.), amacı (56. Md.), yapısı ve işleyişi (57. Md.) düzenlenmiş ve standardize edilmiştir*(tbmm.gov.tr, 2015)*.Ayrıca bu maddelere dayanarak hazırlanan "İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar"da (2005) iç kontrolün amaçları, standartları, temel ilkeleri, unsurları ve genel koşulları, iç kontrole ilişkin yetki ve sorunluluklar belirlenmiştir. Buna göre*(mevzuat.gov.tr, 2015):*

İç kontrolün amaçları

Madde 4- İç kontrolün amaçları;

a) Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,

b) Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,

c) Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,

d) Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,

e) Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını,

sağlamaktır.

İç kontrol standartları

Madde 5- İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Bakanlık tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür.

Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir.

İç kontrolün temel ilkeleri

Madde 6- İç kontrolün temel ilkeleri şunlardır:

a) İç kontrol faaliyetleri idarenin yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür.

b) İç kontrol faaliyet ve düzenlemelerinde öncelikle riskli alanlar dikkate alınır.

c) İç kontrole ilişkin sorumluluk, işlem sürecinde yer alan bütün görevlileri kapsar.

d) İç kontrol malî ve malî olmayan tüm işlemleri kapsar.

e) İç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilir ve alınması gereken önlemler belirlenir.

f) İç kontrol düzenleme ve uygulamalarında mevzuata uygunluk, saydamlık, hesap verebilirlik ve ekonomiklik, etkinlik, etkililik gibi iyi malî yönetim ilkeleri esas alınır.

İç kontrolün unsurları ve genel koşulları

Madde 7- İç kontrolün unsurları ve genel koşulları şunlardır:

a) Kontrol ortamı: İdarenin yöneticileri ve çalışanlarının iç kontrole olumlu bir bakış sağlaması, etik değerlere ve dürüst bir yönetim anlayışına sahip olması esastır. Performans esaslı yönetim anlayışı çerçevesinde görev, yetki ve sorumlulukların uzmanlığa önem verilerek bilgili ve yeterli kişilere verilmesi ve personelin performansının değerlendirilmesi sağlanır. İdarenin organizasyon yapısı ile personelin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenir.

b) Risk değerlendirmesi: Risk değerlendirmesi, mevcut koşullarda meydana gelen değişiklikler dikkate alınarak gerçekleştirilen ve süreklilik arz eden bir faaliyettir. İdare, stratejik planında ve performans programında belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşmak için iç ve dış nedenlerden kaynaklanan riskleri değerlendirir.

c) Kontrol faaliyetleri: Önleyici, tespit edici ve düzeltici her türlü kontrol faaliyeti belirlenir ve uygulanır.

d) Bilgi ve iletişim: İdarenin ihtiyaç duyacağı her türlü bilgi uygun bir şekilde kaydedilir, tasnif edilir ve ilgililerin iç kontrol ile diğer sorumluluklarını yerine getirebilecekleri bir şekilde ve sürede iletilir.

e) Gözetim: İç kontrol sistem ve faaliyetleri sürekli izlenir, gözden geçirilir ve değerlendirilir.

İç kontrole ilişkin yetki ve sorumluluklar

Madde 8- Üst yöneticiler, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesinden, harcama yetkilileri ise görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişinden sorumludur.

İdarelerin malî hizmetler birimi, iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapar ve ön malî kontrol faaliyetini yürütür. Muhasebe yetkilileri, muhasebe kayıtlarının usulüne ve standartlara uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur.

Üst yöneticiler, harcama yetkilileri ve diğer yöneticiler, mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunmasından, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesinden, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanmasından, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesinden, kapsamlı bir yönetim anlayışıyla uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanmasından görev ve yetkileri çerçevesinde sorumludurlar.

Üst yöneticiler ve bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri, her yıl, iş ve işlemlerinin amaçlara, iyi malî yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini içeren iç kontrol güvence beyanını düzenler ve birim faaliyet raporları ile idare faaliyet raporlarına eklerler.

İç kontrol düzenlemeleri ve iç kontrol sisteminin işleyişi, yöneticilerin görüşü, kişi ve/veya idarelerin talep ve şikâyetleri ile iç ve dış denetim sonucunda düzenlenen raporlar dikkate alınarak yılda en az bir kez değerlendirmeye tâbi tutulur ve gerekli önlemler alınır.

Merkezi uyumlaştırma görevi

Madde 9- İç kontrole ilişkin standart ve yöntemler Bakanlık tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bu çerçevede Bakanlık;

a) İç kontrol standartlarını belirler ve bu standartlara uyulup uyulmadığını izler,

b) Ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemler ile ön malî kontrole tâbi malî karar ve işlemleri ve bunların kontrol usul ve esaslarını belirler,

c) İç kontrol alanında idareler arasında koordinasyonu sağlar ve idarelere rehberlik hizmeti verir,

d) İç kontrol ve ön malî kontrole ilişkin genel ve özel nitelikli düzenlemelerde idarelerle işbirliği yapar, çalışma toplantıları düzenler,

e) İç kontrol ve ön malî kontrol düzenleme ve uygulamaları hakkında idarelerden rapor ve bilgi alarak sistemlerin işleyişini izler,

f) İdarelerin malî hizmetler birimlerinin çalışma usul ve esaslarını belirler,

g) Ulusal ve uluslararası iyi uygulama örneklerini araştırır, bunların uygulanması yönünde çalışmalar yapar,

h) İç kontrol ile malî yönetim ve kontrol sistemine ilişkin olarak eğitim programları hazırlar.

Kamu iç kontrol sisteminin yapısı ve işleyişine ilişkin düzenlemelerin yasal çerçevesi yukarıda açıklanmıştır. Bu çerçevede, kamu idareleri tarafından görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin olarak belirlenebilecek ayrıntılı standartlar 5018 sayılı Kanuna, ilgili diğer mevzuata ve Kamu İç Kontrol Standartlarına uygun olmak zorundadır.Bu kapsamda, iç kontrole ilişkin yasal çerçeve oluşturulurken referans alınan COSO modelin kamu idarelerinde uygulamada hayata geçirilip geçirilmediği

kamu idarelerinin iç kontrol sistemlerine yönelik yapılan anket çalışmasıyla ortaya koyulmaya çalışılmıştır.COSO modelinin beş bileşenine ve bu bileşenlerin ilkelerine bağlı kalınarak 19 açık uçlu sorudan oluşturulan anket çalışması 180kamu idaresine (5018 sayılı kanuna tabi olan genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri)elektronik ortamda gönderilmiştir. Anketi yanıtlayan 26 kurumun verdiği cevaplar üzerinden içerik analizi yapılarak, modelin uygulamadaki görünümüne ilişkin bir takım veriler elde edilmiştir. Bu veriler aşağıda açıklanmaktadır.

Tablo1: Kontrol ortamı ilkeleri anket cevapları

Kontrol ortamı	Mevcut	Hazırlık aşamasında	Mevcut değil
İç kontrol sistemi var mı?	25	0	1
1.Etik davranış ilkeleri	12	0	14
2.Performansın ölçülmesi	14	2	10
3.Teşkilat kanunu dışındaki düzenleme	12	3	11
4. İç kontrol sistemi eğitim programı	7	3	16
5. Bireysel hesap verebilirlik	5	2	19

Tablo1'de COSO modelinin ilk bileşeni olan kontrol ortamının kamu kurumlarında uygulamadaki görünümü ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda kurumlara kontrol ortamının ilkelerini kapsayan sorular yöneltilerek, modelin işlerliği ile ilgili bir takım sonuçlara ulaşılmıştır. Elde edilen verilere göre, Kontrol ortamı bileşeninin ilk ilkesi olan etik davranış ilkelerine yönelik bir iç düzenleme 26 kurumun 12'sinde mevcuttur ancak yaptırım konusunda net bir açıklamaları bulunmamaktadır. İkinci ilke olan iç kontrolün performans ve gözetiminden sorumlu bir iç denetim biriminin genel olarak kurumlarda bulunduğu ve bu denetimin daha çok iç denetçiler tarafından gerçekleştirildiği, bununla birlikte kurumlarda iç kontrol daire başkanlığı, iç denetim birimi, strateji geliştirme başkanlığı, iç denetim daire başkanlığı, iç kontrol izleme ve yönlendirme kurulu gibi birimlerin oluşturularak denetimlerin yapıldığı belirtilmiştir. Bu konuda Sağlık Bakanlığı, iç kontrolün performans ve gelişiminin gözetiminden sorumlu birimin iç denetçi olduğunu ancak denetimin belli bir standarttan çok iç denetçinin bilgi, birikim ve idareyi tanıdığı ölçüde bu denetimi gerçekleştirdiğini belirtmektedir. Bu açıklama, iç kontrol kapsamında yapılan performans ölçümlerinin her iç denetçinin bilgi ve deneyiminin farklı olacağından belli bir ölçek kullanılarak, standart düzeyde yapılmadığının bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Kontrol bileşeninin üçüncü ilkesini içeren kurumda yetki ve sorumlulukların ayrıntılı olarak düzenlendiği teşkilat

kanunun dışında bir doküman olup olmadığı sorusuna genel olarak, bu konuda yönergelerin bulunduğu ya da hiçbir dokümanın bulunmadığı şeklinde cevaplar verilmiştir. Bu konuda ayrıntılı düzenleme yapan birkaç kurum bulunmaktadır. Bu kurumlar, verdikleri cevaplarda "*iç kontrol görev tanımları ve iş akışı şeması* ile*iç kontrol çalışmaları kapsamında tüm birimlerin, iş listesini gösteren görev kartlarının, birim içi teşkilat şemalarının, çalışan iş tanımları ve görev dağılım çizelgelerinin* bulunduğunu belirtmişlerdir. Dördüncü ilke kapsamında, İç kontrol eğitim programlarının düzenlenmesini zorunlu kılan iç düzenlemeye ilişkin verilen yanıtlarda, genel olarak kurumlarda böyle bir programın düzenlenmediği anlaşılmaktadır. Kurumlarda eğitim programı denilince oluşan algının "hizmetiçi eğitim" olduğu görülmüştür. Son ilke olan bireysel hesapverilebilirlik konusunda, kurumlarda bir mekanizmanın olmadığı görülmüştür. Kurumlardaki bireysel hesapverilebilirlik algısının, performans ölçümü, dış denetim, astın amirine hesap vermesi, hiyerarşik denetim, şikayet mekanizması, genel mevzuatta belirlenen yükümlülüklere uyum şeklinde olduğu görülmüştür. Bu şekilde bireysel hesapverme mekanizmalarının işlediği yönünde bir düşüncenin hakim olduğu görülmektedir.

Tablo2: Risk yönetimi ilkeleri anket cevapları

Risk Yönetimi	Mevcut	Hazırlık aşamasında	Mevcut değil
1.Risklerin tanımlanması	11	4	11
2.Risk analizi	5	4	17
3. Risklerin azaltılmasını destekleyecek kontrol strateji ve yöntemleri	8	3	15
4. Risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik şeffaf bir raporlama prosedürü	6	4	16

Tablo2'de COSO modelinin ikinci bileşeni olan risk yönetiminin kamu kurumlarında uygulamadaki görünümü ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda kurumlara risk yönetiminin ilkelerini kapsayan sorular yöneltilerek, modelin işlerliği ile ilgili bir takım sonuçlara ulaşılmıştır. Elde edilen verilere göre, genel olarak kurumların risk yönetimi kapsamında risklerin tanımlanması, risk analizi ve raporlamaya ilişkin çalışmalarda hiç bulunmadıkları, hazırlık aşamasında oldukları ya da risk yönetimine ilişkin çalışmalarda bulunan kurumların bu çalışmalarının iç kontrol sistemi kapsamında yapmadıkları görülmüştür. Bununla birlikte iki kurum, "*İç Kontrol Eylem Planı kapsamında risk değerlendirmesi yapılmakta ayrıca Risk Yönetimi ve Kontrol Genel Müdürlüğümüzde risk profilleri oluşturulmakta ve risk analizleri yapılarak yetkili personele bildirilmektedir.*

Kontrol faaliyetleri çerçevesinde belirlenen eylemlerimiz arasında riskleri en aza indirgemek için mali saydamlığa uymak, her birimin görev alanı çerçevesinde faaliyet belirlemek ve iş sürekliğini sağlamak gibi yöntemlerimiz mevcuttur.";"*Stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere yönelik riskler tespit edilerek, kurumsal risk kütüğü ve risk azaltma planı çalışmaları devam etmektedir. Kurumsal risk kütüğü ile ilgili taslak belge hazırlanmış olup, İç Kontrol ve Risk Yönlendirme Kurulunun gündemine alınmak üzere Başkanlık Makamının onayına sunulmuştur"* şeklinde iç kontrol sistemi kapsamında risk yönetimine ilişkin çalışmalarının olduğunu belirtmişlerdir.

Tablo3: Kontrol faaliyetleri ilkeleri anket cevapları

Kontrol faaliyetleri	Mevcut	Hazırlık aşamasında	Mevcut değil
1.Kontrol strateji ve yöntemleri	8	4	14
2.Teknolojik altyapı	4	4	18
3.Kontrol faaliyetlerinin gözden geçirilmesi	10	2	14

Tablo3'te COSO modelinin üçüncü bileşeni olan kontrol faaliyetlerinin kamu kurumlarında uygulamadaki görünümü ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda kurumlara kontrol faaliyetlerinin ilkelerini kapsayan sorular yöneltilerek, modelin işlerliği ile ilgili bir takım sonuçlara ulaşılmıştır. Elde edilen verilere göre, kontrol faaliyetleri kapsamında kontrol strateji ve yöntemleri, teknolojik alt yapı ve kontrol faaliyetlerinin gözden geçirilmesine ilişkin soruları, kurumlar genel olarak "evet", "hayır", "hazırlık aşamasında" şeklinde cevaplayıp açıklama yapmamışlardır. Açıklamada bulunan iki kurum ise *"Kontrol faaliyetleri çerçevesinde belirlenen eylemlerimiz arasında riskleri en aza indirgemek için mali saydamlığa uymak, her birimin görev alanı çerçevesinde faaliyet belirlemek ve iş sürekliğini sağlamak gibi yöntemlerimiz mevcuttur."* ve *"Kurumsal risk kütüğünde, hedeflerin başarılarını riske edecek durumları önlemede kullanılan, risklerin azaltılmasını destekleyecek kontrol strateji ve yöntemler belirlenmiş olup, İç Kontrol ve Risk Yönlendirme Kurulunun gündemine alınmak üzere Başkanlık Makamının onayına sunulmuştur."*şeklinde yanıt vermişlerdir.

Tablo4: Bilgi ve iletişim ilkeleri anket cevapları

Bilgi ve iletişim	Mevcut	Hazırlık aşamasında	Mevcut değil
1.İletişim ve bilgi akışını sağlayan mekanizmalar	16	3	7
2.Personelin görev ve sorumluluklarının yazılı bir şekilde personele bildirilmesi	8	4	14
3.Dış paydaşlara yönelik dış iletişim sistemi	13	4	9

Tablo4'te COSO modelinin dördüncü bileşeni olan bilgi ve iletişimin kamu kurumlarında uygulamadaki görünümü ortaya koyulmuştur. Buna göre, bilgi ve iletişimi sağlayan mekanizmalar, yatay ve dikey iletişim ağları; SayCAP, SaybiS, SayNET, grup ortak alanları, yazılı metin, telefon, fax veya e-posta ortamı, elektronik belge yönetim sistemi, iç portal, e-posta ve doğrudan iletişim kanalları ile İç iletişim Rehberi olarak belirtilmiştir. Personelin görev ve sorumluluklarının yazılı bir şekilde personele bildirilmesi konusunda kurumların genel olarak ayrı bir düzenlemelerinin olmadığı görülmüştür. Dış paydaşlara yönelik dış iletişim sistemi konusunda ise kurumlar, kurum internet sitesi, paydaş anketleri, vatandaş görüş ve öneri linki, elektronik belge yönetim sistemi, paydaş mennuniyet anketi ve diğer iletişim anketleri, basım birimi dış ilişkiler koordinatörlüğü, kamuoyu, medya, sivil toplum, akademik çevreler ve TBMM denetim beklenti anketi ile Kurum personelinin ve Kurumdan hizmet alanların öneri ve şikâyetlerini yazabilmeleri için Kurum web sayfasında ve SaybiS'te bölüm açılarak verilerin analiz edilmesi çalışmaları gibi düzenlemelerinin olduğunu belirtmişlerdir.

Tablo5: İzleme ilkeleri anket cevapları

İzleme	Mevcut	Hazırlık aşamasında	Mevcut değil
1. Geri bildirime yönelik toplantılar	15	3	8
2. İç kontrol eksikliklerine yönelik önlemlerin belirlenmesi	13	4	9

Tablo5'te COSO modelinin beşinci bileşeni olan izlemenin kamu kurumlarında uygulamadaki görünümü ortaya koyulmuştur. Buna göre, iç kontrole ilişkin geri bildirime yönelik toplantıların ve iç kontrol eksikliklerine yönelik önlemlerin belirlenmesi konusunda kurumların genel olarak çalışmalarda bulundukları görülmüştür. Bu kapsamda yılda 2 kez izleme toplantılarının, 6 ayda bir birim toplantılarının yapıldığı belirtilmiştir. Bununla birlikte "İç kontrol bilgilendirme faaliyetleri kapsamında üst yönetim ve Başkanlık birimlerinin bilgilendirildiği, İç Kontrol ve Risk Yönlendirme Kurulunun toplantı gündeminde üçer aylık

periyodlarla bilgilendirilmeye devam edildiği; senede 2 defa olmak üzere Müsteşar başkanlığında ve birim en üst amirlerinden oluşan İzleme ve Yönlendirme kuruluna İç Kontrol çalışmaları hakkında bilgi verildiği"şeklinde açıklamalarda da bulunulmuştur. İç kontrol eksikliklerine yönelik önlemlerin ise genel olarak, iç kontrol sistemi formu ve değerlendirme raporunda, iç denetim raporunda, eylem planı ve birim toplantılarında,kontrol öz değerlendirme çalışmalarında belirlendiği ifade edilmiştir. Yine iki kurum,"İç Kontrol eylem planlarının 2 yıllık olarak hazırlandığını, dönem sonunda kapsamlı bir değerlendirme yapılarak eksiklerin belirlendiğini ve bu eksikliklerin giderilmesi adına yeni eylem planının hazırlandığını, dönem içerisinde tespit edilen eksiklikler için imkan dahilinde ise tedbirler alındığını" belirtmişlerdir.

SONUÇ

Bu çalışmada, Kamu iç kontrol sisteminde standartlaşma kapsamında COSO modeli incelenmiş ve modelin Türk kamu yönetiminde uygulamadaki görünümü ortaya koyulmuştur.Kamu yönetiminde, yolsuzluk, usulsüzlük, yanlış bilgi aktarımı, mevzuata aykırı davranma, kısaca görevi kötüye kullanmadan kaynaklanan olumsuz sonuçlarbirtakım düzenlemeleri zorunlu hale getirmiştir. Bu düzenlemelerden biri olan iç kontrole ilişkin çalışmalar, Avrupa Birliği müktesebatına uyum süreci kapsamında Türkiye'ye COSO modeli ile sunulmuştur. Türkiye de üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirmek üzere COSO modelini referans alarak, iç kontrole ilişkin düzenlemelerin yasal dayanağını 5018 sayılı kanunla ortaya koymuştur.Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan bu kanunla birlikte, ilgili kamu idarelerinin kendi kurumlarında gerekli düzenlemeleri yapmaları konusunda Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından iç kontrol standartları ve rehberi oluşturularak genel çerçeve ortaya koyulmuştur.Bu genel çerçeve ise özetle iç kontrol sisteminde standartlaşmanın bir modeli ve bu bağlamda Taylorizmin günümüzdeki yansıması ve somut örneklerinden biri olan COSO iç kontrol modelidir.

COSO iç kontrol modelinin ilgili kamu idarelerinde uygulamadaki görünümünü ortaya koymaya yönelik yapılan anket çalışmasından elde edilen veriler değerlendirildiğindegenel olarak şu sonuçlara ulaşılmıştır: Kurumların sorulara vermiş oldukları kısa ya da uzun (açıklamalı) yanıtları, iç kontrol sistemi bilgisine ne kadar sahip olduklarını göstermektedir. Bu kapsamda iç kontrol konusunda genelden özele gidildikçe yapılan çalışmalar ve konuya hakimiyet azalmaktadır. Yani kurumlar genel olarak iç kontrol sisteminden haberdarlar ve bu konuda bir takım çalışmalar yürütmektedirler. Ancak uygulama aşamasında bu çalışmaları yüzeysel kalmıştır. Ayrıcaiç kontrol ve iç denetimin ayrımında olmayan, kontrolü aslında

denetim olarak algılayıp yanıt veren kurumlar mevcuttur.Yine bazı kurumlar, modeli gereksiz, zaman kaybı olarak görmekte, bazıları ise modelin bir dayatma olması nedeniyle bir takım çalışmaların uydurulduğunu belirtmektedir.Bu nedenle COSO modeline göre oluşturulmaya çalışılan iç kontrol sistemi uygulamada tartışmalıdır.Modelin uygulamadaki sorunlarına yönelik öncelikli yapılması gereken, modelin ilgili kuruma uyarlanması vetüm personel tarafından bunun içselleştirilmesinin sağlanmasıdır. Daha sonra model hakkında ilgili personel açık ve net bir biçimde bilgilendirilmeli, bu konuda gerekli eğitimler sağlanmalıdır. Bununla birlikte kurumlar, modeli uygulayabilecek gerekli kapasiteye sahip hale getirilmelidir. Aksi takdirde uygulamada modelin başarısından söz etmek pek de mümkün değildir.

KAYNAKÇA

BÜMKO (2015), "COSO Hakkında", http://kontrol.bumko.gov.tr/TR,2185/coso-hakkinda.html, (15.09.2015).

COSO (2009), Monitoring as a Component of Internal Control Systems, Guidance on Monitoring Internal Control Systems, USA.

COSO (2013), Internal Control- Integrated Framework, USA.

COSO (2015), "About Us", http://www.coso.org/aboutus.htm, (17.08.2015).

Derici, Onur (2013), İç Kontrol Sistemi ve Kurumsal Risk Yönetimi, Hilal Form Matbaacılık, Ankara.

Maliye Bakanlığı (2003), "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.doc, (02.08.2015).

Maliye Bakanlığı (2005), "İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar", http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.9813&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=, (15.09.2015).

Özbek, Çetin (2012), İç Denetim, Türkiye İç Denetim Enstitüsü Yayınları, İstanbul.

T.C. Maliye Bakamlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2014), Kamu İç Kontrol Rehberi, Ankara.

Taylor, Frederick W. (2007), Bilimsel Yönetimin İlkeleri (Çev. Bahadır akın), Konya.

İHBARCILIK (WHISTLEBLOWING) VE ALGILANAN ÖRGÜTSEL DESTEK ARASINDAKİ İLİŞKİNİN İNCELENMESİNE YÖNELİK BİR KAMU KURUMUNDA ARAŞTIRMA

Hakan CANDAN
Yrd. Doç. Dr., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, hakancandan@kmu.edu.tr
Tuba Perihan KAYA
Öğr. Gör., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Kazımkarabekir Meslek Yüksek Okulu, tubakaya@kmu.edu.tr

Özet
Son yıllarda örgütlerde yaşanan yanlışlıkların ortaya çıkarılmasında ihbarcılık (whistleblowing), kilit bir rol oynamakta ve devletin şeffaflığı ve hesap verebilirliğinin arttırılmasında önemli bir yer tutmaktadır. Çünkü örgütlerdeki gerçekleşen veya yaşanması muhtemel yanlışlıkların, ihbarcı denilen kişilerin içeriden bilgi vermemesi halinde belirlenmesi çok kolay değildir. Bu kapsamda, ihbarcılık ve algılanan örgütsel destek arasındaki ilişkinin incelendiği bu araştırma yapılmıştır.
Maliye çalışanları üzerinde yapılan araştırma kapsamında, ihbarcılık ve algılanan destek örgütsel ölçekleri aracılığıyla ve anket tekniği ile veriler toplanmış ve veriler t-testi, Anova, Korelasyon ve Regresyon analizleri aracılığıyla test edilmiştir. Bulgulara göre; maliye çalışanlarının orta düzeyde dışsal ihbarcılık, yüksek düzeyde içsel ihbarcılık ve düşük düzeyde sessizlik eğiliminde oldukları, algılanan örgütsel destek düzeylerinin (üç alt boyutu için de) orta düzeyde olduğu bulunmuştur. Ayrıca, yaş ile içsel ihbarcılık arasında zayıf ve negatif, eğitim durumu ile sessizlik arasında orta ve negatif, eğitim durumu ile örgütsel ödüller ve iş koşulları algıları arasında zayıf ve negatif, hizmet süresi ve içsel ihbarcılık arasında zayıf ve negatif, algılanan yönetim desteği ile dışsal ihbarcılık arasında zayıf ve negatif, algılanan yönetim desteği ile içsel ihbarcılık arasında zayıf ve pozitif, örgütsel ödüller ve iş koşulları algısı ile sessizlik arasında zayıf ve pozitif yönlü bir ilişkinin bulunduğu belirlenmiştir. Son olarak algılanan yönetim desteğinin içsel ihbarcılığı, örgütsel ödüller ve iş koşulları algısının sessizliği pozitif yönde etkilediği bulunmuştur.

Anahtar Kelimeler: ihbarcılık, algılanan örgütsel destek, maliye çalışanları

A RESEARCH ON EXAMINING THE RELATIONSHIP BETWEEN WHISTLEBLOWING AND PERCIEVED ORGANIZATIONAL SUPPORT IN A PUBLIC INSTITUTION

Abstract
In recent years, whistleblowing plays a vital role for revealing wrongdoing experienced in organizations and it has an important role in increasing accountability as it is hard to point wrongdoings having been lived or being possibly lived in organizations without internal information provided by whistleblowers. In this context, below mentioned research has been done on the relationship between whistleblowing and perceived organizational support.
Within the scope of the research made on the Ministry of Finance employees, data has been collected with survey technique and also with whistleblowing and perceived organizational support scales and then tested by using the t-test, Anova, Correlation and Regression analyses. According to the findings; the employees are inclined to medium-level external whistleblowing, high-level internal whistleblowing and low-level silence and their level of perceived organizational support is medium-level (for all three subdimensions). Moreover, it has been founded that there is a weak and negative relationship between age and internal whistleblowing, a medium and negative relationship between education level and silence, a weak and negative relationship between education level and organizational rewards and work conditions, a weak and negative relationship between term of office and internal whistleblowing, a weak and negative relationship betweenperceived organizational support and external whistleblowing, a weak and positive relationship between perceived supervisor support and internal whistleblowing and a weak and positive relationship between organizational rewards and work conditions and silence. Lastly, it has been founded that the perceived supervisor support effects internal whistleblowing positively so does organizational rewards and work conditions silence.

Keywords: whistleblowing, perceived organizational support, public employees

GİRİŞ

Son yıllarda bütün dünyada olduğu gibi Türkiye'de de işyerlerinde gerçekleşen yasal olmayan, etik dışı veya kurallara aykırı eylemlere ilişkin haberler medya aracılığıyla bütün kamuoyuna yansımaktadır. Rüşvetten muhasebe kayıtlarındaki sahteciliklere, kamu kaynaklarının kişisel çıkarlar için kullanılmasından çevreye verilen zararlara, sağlığa aykırı üretim ve faaliyetlerden işyerlerindeki çeşitli olumsuz tutum ve davranışlara kadar uzanan bu yanlış uygulamaların özellikle kamu çıkarlarına aykırılık oluşturması konuya ilgiyi artırmıştır. Aralarında Türkiye'nin de yer aldığı birçok ülkede işyerlerindeki bu yanlış uygulamaların engellenmesi ya da etkilerinin en aza indirilebilmesi adına birçok önlem alınmaya çalışılmaktadır.

İşyerlerindeki yanlış uygulamaların önlenmesine ilişkin etkili yöntemlerden birisi olarak görülmeye başlanan ihbarcılık (whistleblowing) konusunda 1980'li yıllardan bu tarafa araştırmacıların çalışmaları bulunmaktadır (Vandekerckhove ve Lewis, 2012: 253). Daha çok Batı'lı ülkelerde yaygınlaşan bu araştırmalar günümüzde bütün ülkelerde görülmektedir. Araştırmacıların çalışmaları yanı sıra ülke yönetimlerinin de konuya ilişkin çeşitli düzenlemeler yaptıkları görülmektedir.

Uluslararası kabul gören yaygın tanımı ile ihbarcılık, bir örgütteki eski ya da mevcut işgörenlerin örgütlerinde gerçekleşen yasal olmayan, etik dışı ya da kurallara aykırı eylemleri bu eylemleri önleyebilecek kişi ya da kurumlara bildirmesi (Miceli ve Near, 1984: 689) şeklinde tanımlanmaktadır. Örgütlerde gerçekleşen bu yanlış uygulamaların, belirlenememesi veya bildirilmemesi durumunda önemli derecede ekonomik, sosyal, çevresel ve sağlık yönünden maliyetleri olabilmektedir. Sadece ABD'deki örgütlerin sahtecilikler nedeniyle yıllık kayıplarının yaklaşık olarak 652 milyar ABD Doları olduğu öne sürülmektedir (Vadera vd., 2009: 553) Gelişmekte olan ülkelerin rüşvet, fonların yanlış kullanılması ve diğer yolsuzluklar nedeniyle yıllık kayıplarının 20-40 milyar ABD Doları civarında olduğu hesaplanmaktadır (Brun vd., 2011: 1). Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Konferansı (2006)'nda, Dünya Bankası uzman görüşlerine göre, sadece yolsuzluğun dünya ekonomisine bir yıllık maliyeti yaklaşık olarak 1,5 triyon ABD doları olarak ifade edilmiştir (Başak, 2008: 92).

Söz konusu yanlış uygulamaların içeriden bir bilgi alınamaması yani ihbarcı/ihbarcılar tarafından yanlışlığa ilişkin bir bilgi verilmemesi durumunda ortaya çıkarılmasının oldukça zor olması (Roth vd., 2013: 1) nedeniyle ihbarcılık kavramı çok daha önemli hale

gelmektedir. İşgörenler de, yanlışlıkların belirlenmesinde kritik ve artan bir şekilde önemli bir kaynak olmuştur (Kaptein, 2011: 513). Dolayısıyla ihbarcılık, örgütler ve toplum için genel olarak değerli bir potansiyel hizmet oluşturmaktadır (Cassematis ve Wortley, 2013: 615).

1996-2004 arasında ABD'de gerçekleşen sahtecilik olaylarının %18,3'ü işgörenlerce belirlenmiş ve ilgililere bildirilmiştir. Aynı şekilde Avrupa, Orta Doğu ve Afrika'da yaşanan 360 sahtecilik olayının %25'i işgörenlerce belirlenerek ilgililere bildirilmiştir (Kaptein, 2011: 513; Bowal, 2013: 24). Amerikan Sertifikalı Yolsuzluk Denetçileri Derneği, kanuna aykırı herhangi bir uygulamanın düzenli resmi denetim sisteminden ziyade ihbarlar sayesinde belirlendiğini ve bu ihbarların %60'ının da çalışanlar tarafından yapıldığını ifade etmektedir. Sertifikalı Hile İnceleme Uzmanları Örgütü (Association of Certified Fraud Examiners-ACFE) 2012 raporuna göre, dünya genelinde hileli işlemlerin belirlenmesi yöntemlerinde ilk sırayı %43,3 ile ihbarcılık oluşturmaktadır (Uygar ve Yelgen, 2015: 86).

Ülkeler, toplumlar, örgütler ve dolayısıyla da bireyler için bu kadar önem kazanan ihbarcılık kavramının etkin şekilde değerlendirilmesinin gerektiği açıktır. İşgörenlerin tanıklık ettikleri ya da potansiyel yanlışlıkları bildirmelerini sağlamak açısından önemli birçok faktör olduğu ileri sürülmektedir. Vadera vd. (2009) tarafından yapılan çalışmada bu faktörler bireysel ve durumsal faktörler olarak sınıflandırılmıştır. Bireysel faktörler; iş performansı, örgütsel pozisyon, ücret düzeyi, eğitim, değerler, cinsiyet, yaş, kıdem, iş tatmini, ücret tatmini, işe bağlılık, örgütsel bağlılık, kişisel erdem olarak sayılmaktadır. Durumsal faktörler ise; algılanan destek, örgütsel adalet, örgütsel kültür ve iklim, örgütsel performans, örgütsel kaynaklar, özel sektör ya da kamu sektöründe örgütün yer alması durumu, yanlışlığın tipi ve ciddiyeti şeklinde sıralanmıştır. Burada sayılan çeşitli değişkenler ile ihbarcılık arasındaki ilişkinin incelendiği çok sayıda araştırma yapılmıştır. Ancak algılanan örgütsel destek ile ihbarcılık arasındaki ilişkinin incelendiği araştırma sayısı yok denecek kadar azdır.

Türkiye'de ise ihbarcılık konusunda yapılan çalışmalar çok sınırlı sayıdadır. Alp (2013) ve Aydın (2003) ihbarcılık kavramının işgörenler açısından hukuki boyutunu incelemişlerdir. Sayğan (2011) örgüt iklimi, Park vd. (2008) ihbarcılık ve milliyet, kültürel yönelim arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Mercan vd. (2012) ve Uygar ve Yelgen (2015) ihbarcılık ve denetim, Toker Gökçe (2013a) öğretmenlerin değer yönelimleri, Toker Gökçe (2013b) öğretmenlerin iş tatmini, Ergun Özler vd. (2010) ve Çiğdem (2013) Etik, Eren ve Orhan (2013) Kurumsal sosyal sorumluluk, Seçkin ve Karasoy (2012) örgütsel vatandaşlık davranışı, Dönmez ve Karausta (2011) mesleki hile algısı ile ihbarcılık davranışları arasındaki

ilişkiyi incelemiştir. Aktan (2006), Esen ve Kaplan (2012) ve Yılmaz (2009) ise kavramsal olarak ihbarcılık konusunda çalışmalar yapmışlardır.

İhbarcılık ve algılanan örgütsel destek arasındaki ilişkinin incelendiği yerli ve yabancı çalışmanın literatürde az sayıda olması nedeniyle bu alanda yapılacak bir çalışmanın literatüre katkı sağlayacağı düşünülerek bu çalışma yapılmıştır. Araştırmacılar ve uygulamacılar için çeşitli önerilere de yer verilmiştir.

1.KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. İhbarcılık (Whistleblowing)

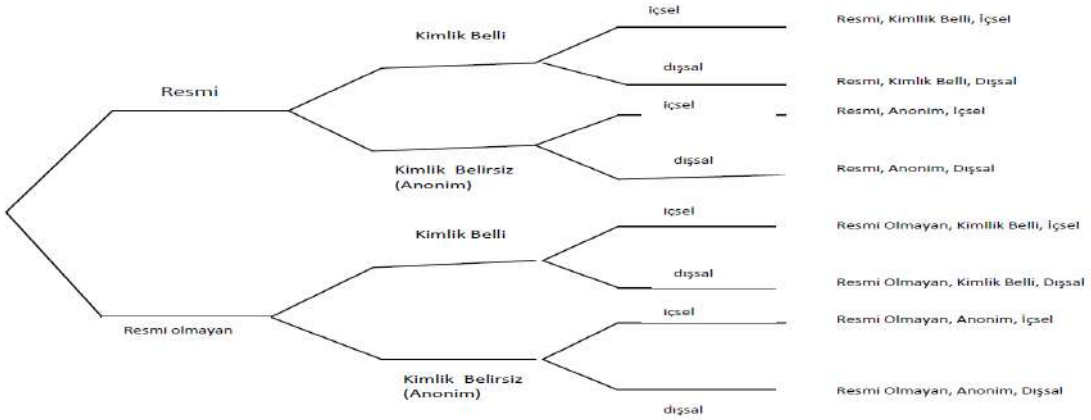
İhbarcılık kavramı, İngilizce "whistleblowing" sözcüğünün Türkçe karşılığı olarak kullanılmıştır. Whistleblowing teriminin kökeni bir polisin suça yönelik bir eylemi engellemek için ilgili kişiyi uyarmak amacıyla ıslık çalması şeklinde kullanılmaktadır. Terimin bilinen ilk resmi kullanımı 1963 yılında Otto F. Otepka'nın güvenlik riskleri ile ilgili Amerikan Senatosu Alt Komitesine verdiği raporla olmuştur. Ve Peters ve Branch (1972) tarafından Otepka, modern dönemdeki ilk ihbarcı olarak görülür (aktaran Bjorkelo ve Madsen, 2013: 28). İhbarcılık kavramı ile farklı araştırmacılar tarafından farklı tanımlamalar yapılmaktadır. Ancak en yaygın tanım Miceli ve Near (1984: 689) tarafından yapılmıştır. Buna göre, ihbarcılık, bir örgütteki eski ya da mevcut işgörenlerin örgütlerinde gerçekleşen yasal olmayan, etik dışı ya da kurallara aykırı eylemleri bu durumları engelleyebilecek kişi ya da kurumlara bildirmesidir. Celep ve Konaklı (2012: 66), bu tanımda sözü edilen bildirme eyleminin gönüllü bir şekilde yazılı veya sözlü şekilde ve bildirenin kimliğinin açık veya gizli tutularak yapılacağına dikkat çekmişlerdir.

Uyar ve Yelgen (2015: 87) ise, kavramın daha iyi anlaşılabilmesi için ögelerinin detaylı bir incelemesini yapmıştır. Buna göre; ihbarcılık, özel, kamu ya da kar amacı güden-gütmeyen bütün örgütlerde görülebilir. İhbar, yasa dışı, meşru kabul edilmeyen ve etik değerlere uygun olmayan davranış ve eylemlerin açığa çıkarılması için yapılır. İhbarın konusunu oluşturan eylemler arasında; örgütün varlıklarını çalmak, rüşvet vermek veya almak, muhasebe kayıtlarında hile yapmak, örgüte ait varlıkları kişisel çıkar sağlamak amacıyla örgüt dışına çıkartmak, kara para aklamak, denetim konusunda ihmalli davranmak, etik ihlalini bildirmemek, örgütün kaynaklarını boşa harcamak, kişisel çıkarları için örgütsel konumunu kullanmak ve hediye almak sayılabilir. Ayrıca sağlığa zararlı üretimin gizli tutulması, insan hakları ihlalleri, işyerlerinde işlenen ve gizli tutulmaya çalışılan suçlar, taciz, şiddet ve çevreye verilen zararlar da ihbarın konusunu oluşturabilir.

İhbarcılık, tartışılmakta olan bir konudur. Örneğin Rothschild ve Miethe (1999)'nin ifade ettiği gibi, ihbarcılar bazıları tarafından örgütsel normları ihlal eden hainler olarak görülürken, diğerleri tarafından örgütsel bağlılık normlarından daha değerli olduğu düşünülen değerlerin savunucusu kahramanlar olarak görülür (Bouville, 2007: 1). Grant (2002), ihbarcıları "seküler kültürün azizleri" olarak niteler. Sayğan ve Bedük (2013), işyerlerindeki yasal olmayan, etik dışı ve kurallara aykırı eylemlerin ortadan kaldırılması ya da en aza indirilmesi için yapılması gereken vicdani ve insani bir davranış olarak değerlendirmektedirler. Oysa Edward Morgan Forster'in şu ünlü ifadesi konuya daha farklı bir görünüm katmaktadır: "Eğer ülkeme ihanet etmek ya da dostuma ihanet etmek arasında bir seçim yapmak zorunda kalırsam, umarım ülkeme ihanet etme cesaretini gösterebilirim." Bu da göstermektedir ki ihbarcılık bir anlamda birisinin örgütüne ya da insanlığa ihanet etmek arasındaki bir seçimdir (Bouville, 2007: 2).

İhbarcılık, en basit şekliyle, örgütlerde yapılan yanlışlıkların bunları engelleyebilecek kişi ya da kurumlara raporlanması şeklinde tanımlanmaktadır. Dolayısıyla bu bildirme eyleminin çeşitli biçimlerde yapılması mümkün olabilmektedir. Konuyla ilgili yapılan çalışmalarda başlangıçta içsel-dışsal ihbarcılık ve kimliği belli ve kimliği belli olmayan (anonim) şeklinde iki yaklaşımın benimsendiği görülmektedir. Park vd. (2008) ise bunlara ek olarak resmi ve resmi olmayan şeklinde üçüncü bir yaklaşımı saymıştır. Aşağıdaki şekilde bu tipolojiye yer verilmiştir.

Şekil 1. İhbarcılık (Whistleblowing) Tipolojisi



Kaynak: Park vd., 2008: 930

Resmi ihbarcılık, yanlışlıkların raporlanmasının kurumsal bir biçimidir ve ihbar örgütteki standart iletişim yolları veya resmi örgütsel protokol izlenerek yapılır. Resmi olmayan ihbarcılık ise, örgütteki yanlışlıkların bir işgören tarafından yakın arkadaşlarına ya

da güvenilir birilerine anlatılmasıdır. Rohde-Liebenau (2006) tarafından resmi-resmi olmayan ihbarcılık türüne yetkili-yetkisiz ihbarcılık şeklinde farklı bir isim kullanılmıştır. Kimliği belli ihbarcılıkta, işgören kendi gerçek ismini kullanarak ihbarda bulunmaktadır. Oysa kimliği belirsiz (anonim) ihbarcılıkta ise, ihbarda bulunan kişi kendi ismini hiç belirtmez ya da gerçeğe aykırı şekilde farklı bir isim ile yanlışlığı bildirir. İçsel ihbarcılıkta bir işgören, yanlışlığı bir yöneticiye ya da yanlışlığı düzeltebilecek örgütteki bir kişiye bildirmektedir. Dışsal ihbarcılık ise, yanlışlığın düzeltme yetkisine ve gücüne sahip olduğuna inanılan örgüt dışındaki yetkili kurumlara bildirilmesidir (Park vd., 2008: 930).

Araştırmalar göstermektedir ki, ihbarcılar tipik olarak ilk önce iç ihbar kanallarını kullanırlar. Yaygın şekilde iç kanalları kullanmış olmalarına rağmen yeterli düzeyde yanıt alamadıkları zaman dış ihbar kanallarını kullanırlar (Dworkin ve Near, 1997: 4). İngiltere'deki bir çalışmaya göre, çalışanların çoğunluğu iç raporlama yoluna gitmektedirler. Ancak bunlar raporlarının %60'ına yönetimden bir yanıt alamadıklarını belirtmektedirler. Ve bu çalışanların neredeyse tamamı yapılan yanlışlıklarla ilgili herhangi bir işlem yapılmayacağına inanmaktadırlar (Bowal, 2013: 24).

Literatüre göre, dışsal ihbarcılık içsel ihbarcılığa göre etkilidir. Rorthschild ve Miethe (1999: 126)'nin araştırma sonuçlarına göre dışsal ihbarcılık sonucunda yanlış uygulamaların %44'ünün, içsel ihbar sonucunda ise %27'sinin değiştiği görülmektedir. Benzer şekilde Dworkin ve Baucus (1998) de, dışsal ihbarcılığın daha etkili olduğunu ileri sürer. Çünkü dış ihbar, örgütlerce incelemelerin veya diğer düzeltici eylemlerin başlatılmasını sağlamaktadır. Ancak dışsal ihbarcılık değişimi hızlandırmada daha etkili olurken, dışsal ihbarcılara yönelik intikam saldırıları daha şiddetli olmaktadır (Apaza ve Chang, 2011: 115). Eğer ihbarcılar intikam saldırıları ve misillemelerden zarar görmeselerdi, dışsal ihbar gerektiren yolları kullanarak yasal yollara başvurmazlardı (Dworkin ve Near, 1997: 4).

İşgörenlerin içsel ihbarcılıkta bir sonuç alamadıkları zaman ya da üst düzey yönetimin yapılan yanlışlıklarda dahlinin olduğuna inandıklarında veya işverenden korktuklarında, dışsal ihbar kanalı olarak kitlesel medyayı kullanma ihtimallerinin yüksek olduğu ileri sürülmektedir (Callahan ve Dworkin, 1994). Benzer şekilde, işgörenlerin yanlışlığın objektif kanıtlarına sahip olması halinde ihbarcılığın daha başarılı olabileceğine yönelik araştırmalar bulunmaktadır. Near ve Miceli (1985) ve Dworkin ve Baucus (1998), işgörenler daha nitelikli kanıtlara ve güçlü tanıklıklara sahip olduklarında dışsal ihbar yolunu seçebileceklerini ortaya koyan çalışmalar yapmışlardır.

İhbarcıların intikam veya misillemeler nedeniyle kimlik bilgilerini açıkça belirtmekten kaçındıkları da görülmektedir. Örneğin Türkiye'de son yıllarda kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışının geliştirilmesine yönelik adımlardan birisi olarak kabul edilebilecek düzenlemelerden olan Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER)'ne 20.09.2011-13.07.2015 tarihleri arasında yapılan toplam 203.912 adet başvurunun 110835 tanesi kimlik bilgileri gizli tutularak (%54) yapılmıştır (bimerbilgi1@basbakanlik.gov.tr).

İhbarcılık, bireysel sorumluluk ve örgütsel hesap verebilirliği teşvik etmek için kilit bir araç olarak görülmektedir (Stewart, 1996'dan aktaran Perks ve Smith, 2008: 15). Devletin şeffaflığı ve hesap verebilirliğinin geliştirilmesi anlamında önemli bir yer tutmaktadır (Apaza ve Chang, 2011: 113). Ancak bireysel ya da örgütsel yanlışlıkların farkında olan işgörenlerin %44'ü bunları herhangi bir kimseye rapor etmemekte veya gözlemlerini ifşa etmemektedir (Toker Gökçe, 2013a: 163). İşgörenlerin tanık oldukları yanlışlıkları rapor etmekten kaçınmalarının en önemli sebebi, işgörenlerce örgütlerinin bu yanlışlıkların bildirilmesinden hoşnut olmadıklarına inanmalarıdır (Kaptein, 2011: 513). Örgütlerce yanlışlıkların ihbar edilmesinden hoşnut olmamalarının sebebi ise, örgütsel hiyerarşinin zarar göreceği endişesidir (Mesmer-Magnus ve Viswesvaran, 2005: 278).

Near ve Miceli (1985: 2), ihbarcılığın bir süreç olduğunu ve dört ögeyi barındırdığını ileri sürmüştür. Bunlar; ihbarcı, şikayet, şikayetin yapıldığı birim ve şikayetin bildirildiği kamu örgütü şeklinde sayılmaktadır. Apaza ve Chang (2011: 115) ise, ihbarcılığı etkileyen beş faktörden söz etmektedirler: ihbarcılık tipi, medyanın rolü, kanıtların belgelendirilmesi, intikam ya da misilleme durumu, yasal koruma. Araştırmalar, bu faktörlerin varlığı veya yokluğunun kültürel ve sosyal açıdan farklılıklara rağmen bütün ülkelerde benzer etkilere yol açtığını ileri sürmektedir. Nayır ve Herzig (2012) ise, kültürel ve etik farklılıkların ihbarın yapılıp yapılmayacağı ya da nasıl yapılacağı üzerindeki etkisinin olduğunu ileri sürmüşlerdir.

Bouville (2007), ihbarcılığın sonuçları açısından bazen kötü bir yükümlülük olduğunu iddia eder. Toker Gökçe (2013a) ise, ihbarcılığın bir sonucu olarak işgörenlerin mutsuz olabileceklerinden söz etmektedir. Çünkü ihbarcılar arasında işten çıkarılanlar olduğu (Alford, 2007), %90'ının kariyerlerini erkenden sonlandırdıkları, kara listeye alındıkları, davalar nedeniyle birikimlerini kaybettikleri, çılgın olarak muamele gördükleri, evliliklerini ve hatta yaşamlarını kaybettikleri (Zhang vd., 2009) ortaya konulmaktadır. Çünkü ihbarcılara yönelik misillemeler ya da intikam davranışları çok yaygın ve şiddetlidir. İhbarcıların %60 kadarı ya işten çıkartılmışlar ya da istifaya zorlanmışlardır (Apaza ve Chang, 2011:114). Rothschild ve Miethe (1999), ihbarcıların %69'unun işlerini kaybettiğini ya da emekli olmaya

zorlandığını, %68'inin performanslarının olumsuz olarak değerlendirildiğini, %64'ünün de sektördeki bir başka iş bulmalarını engellemek amacıyla kara listeye alındıklarını belirlemişlerdir. İhbarcıların üçte ikisinin çeşitli finansal sorunlar yaşadıklarını, %84'ünün çeşitli depresyon ve huzursuzluk ve üçte ikisinden fazlasının fiziksel sağlık sorunları yaşadıkları belirlenmiştir.

Uzlaşmacı ve dışa dönük kişilik özelliklerine sahip işgörenlerin daha yüksek düzeyde ihbarcılık eğiliminde oldukları bulunmuştur (Bjorkelo vd., 2010'dan aktaran Park vd., 2014: 122). Bazı araştırmalarda kadınların erkeklere göre daha fazla oranda işyerlerindeki yanlışlıkları ihbar etme eğiliminde oldukları görülmüştür. Hizmet süresi ile ihbarcılık arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu, yaşlı çalışanların ihbarcılık eğilimlerinin yüksek olduğu da çeşitli araştırmaların bulguları arasındadır (Stansbury ve Victor 2009; Near ve Miceli, 1996). İş tatmini, yönetime güven ve örgütsel vatandaşlık düzeyi yüksek işgörenlerin ihbarcılık eğilimlerinin de daha yüksek olduğu bulunmuştur. İşyerindeki yanlışlığın ciddiyetinin yüksek olarak algılanması halinde de işgörenlerin ihbarcılık eğilimlerinin yüksek olduğu ileri sürülmektedir (Le Pine vd., 2002; Hoffman vd., 2007; Taylor ve Curtis, 2010; Robinson vd., 2012'den aktaran Cassematis ve Wortley, 2013: 619-623).

Yöneticiye ve örgüte güven, ihbarcılık ve örgütsel adalet bağlantısı için kilit faktörler olarak görülür. Yöneticiler yanlışları düzelttikleri zaman (örn. Örgütsel adaleti sağladığında) işgörenler daha fazla desteklendiklerini düşünürler ve ihbarcılık süreci daha adil olarak görülür. Daha yüksek düzeydeki örgütsel adalet (dağıtımsal, işlemsel ve etkileşimsel) daha yüksek düzeydeki içsel ihbarcılık davranışına yol açar (Seifert vd., 2014: 158). Yönetimin veya üst yönetimin desteğine yönelik algılamalar ihbar kararını vermede bir araçtır ve hangi ihbar kanalının kullanılacağında etkilidir. Örneğin üst düzey yöneticilerin veya iş arkadaşlarının desteği olduğu zaman içsel ihbar kanalı tercih edilmektedir (Mesmer-Magnus ve Viswesvaran, 2005: 280). Sims ve Keenan (1998: 415-416), algılanan yönetici desteği ile ihbarcılık arasında güçlü ve pozitif yönlü bir ilişki olduğunu, cinsiyet ile dışsal ihbarcılık arasında güçlü bir ilişki olduğunu, erkeklerin kadınlara göre ihbarcılık eğilimlerinin daha yüksek olduğunu bulmuştur. King (1997), ise yöneticilere yakınlık hissi yaşayan hemşirelerin içsel ihbarcılık eğilimlerinin daha yüksek olduğunu ortaya koymuştur. Perks ve Smith (2008) de destekleyici bir örgütsel ortamın ihbarcılık için önemli bir belirleyici olarak görüldüğünü ileri sürmüştür. Barnett (1992), sendikalaşma olan örgütlerde ihbarcılık potansiyelinin daha yüksek olduğunu bulmuştur. Vandekerckhove (2006) ise, sendikaların ihbarcılık prosedürlerinin oluşturulması ve uygulanmasında önemli bir rol oynadığını belirtmektedir.

İşgörenlerin tanık oldukları örgütsel yanlışlıkları ihbar etmekten kaçınmalarına sebep olan misilleme ve intikam saldırıları, uygun bir yasal korumanın olmadığı durumlarda çok daha şiddetli olabilmektedir (Apaza ve Chang, 2011:114). Kötü uygulamaları bildirmek amacıyla insanları teşvik etmek için çok sayıda ülke bağımsız yasal düzenlemeleri yürürlüğe geçirmiştir (Hüttl ve Lederer, 2013: 284). Ancak sadece İngiltere, Güney Afrika, ABD, Kanada ve Japonya kapsayıcı yasalara sahiptir. Bu tür yasalar, ihbarcılara yöneticilerinden ya da iş arkadaşlarından gelebilecek misillemeleri azaltabilecektir ve ihbarcılığı asilik, fitnecilik ve gevezelik yerine medeni bir zorunluluk, kamusal bir erdem olarak gören örgüt kültüründe değişiklikler meydana getirebilir (Apaza ve Chang, 2011: 115).

Uluslararası Şeffalık Örgütü (Transperancy International) tarafından yayımlanan Yolsuzluk Algılama Endeksi (2014)'ne göre Türkiye, 175 ülke içinde 64. Sırada yer almaktadır. Buna göre, AB ülkeleri içinde Türkiye'nin daha gerisinde kalan ülkeler Bulgaristan, Yunanistan, İtalya ve Romanya olmuştur. Türkiye, OECD ülkeleri içinde Meksika, Yunanistan ve İtalya'nın önünde yer almıştır. G20 ülkeleri içinde ise, Türkiye'nin gerisinde kalan ülkeler; Arjantin, Brezilya, Çin, Endonezya, Güney Afrika, Hindistan, Meksika, Rusya olmuştur (www.tranperancy.org).

1.2. Algılanan Örgütsel Destek

İşgörenin çalıştığı örgütte kendisini güven içinde hissetmesi ve örgütü tarafından desteklendiğini algılaması, örgüte karşı daha olumlu bir tutum sergilemesine ve kendisini örgütün bir parçası gibi görmesine neden olmaktadır. Bu noktada örgütsel destek, işgören ve işveren arasındaki ilişkiyi inceleyen ve işgörenin çalıştığı kuruma karşı algısını ortaya koyan bir kavramdır (Nayır, 2014: 90). İlk kez Eisenberger vd. (1986: 501) tarafından Sosyal Değişim Teorisi'nden hareketle kavramsallaştırılan algılanan örgütsel destek (AÖD) ise, işgörenlerin onların örgüte olan katkılarına örgütlerince ne derece değer verildiği ve onların mutlu olmalarının örgütlerince ne derece önemsendiğine ilişkin algıları şeklinde tanımlanmaktadır.

AÖD; duygusal örgütsel bağlılık, çaba-ödül beklentileri, devam bağlılığı, lider-üye değişimi, yönetici desteği, algılanan örgütsel politikalar, işlemsel adalet ve iş tatmini ile ilişkili bulunmuştur (Rhoades ve Eisenberger, 2002: 699). Bir çalışmada AÖD'in öncülleri olarak üç temel çalışma deneyimi olduğu ileri sürülmüştür: örgütsel ödüller ve çalışma koşulları, yöneticilerden algılanan destek ve işlemsel adalet. AÖD ile ilgili sonuçların belirlendiği çeşitli çalışmalar da bulunmaktadır. Literatürde AÖD'in sonuçları olarak, örgütsel

bağlılık özellikle duygusal bağlılık, iş tatmini, olumlu duygulanım, işe bağlılık, performans, stres, huzursuzluk, baş ağrısı ve tükenmişlik gibi olumsuz psikolojik ve psikosomatik tepkilerin azaltılması, örgütte kalma isteği sayılmaktadır (Asalage ve Eisenberger,2003: 493).

Destekleyici algılamalar içindeki çalışanlar, AÖD ile birlikte bağlılık, etkililik ve artan şekilde verimlilik ile örgütlerine karşılık verirler. Kısaca onlar, daha yüksek bağlılık ve katılım gösterirler. Ayrıca bu durumdaki çalışanlar, daha güçlü şekilde sadakat ve içtenlik duygusu ile birlikte örgütsel değerleri ve normları benimserler. Çalışanlar, örgütlerinin destekleyici, kendilerinin refahı ile ilgili ve düşünceli olduklarını algıladıkları zaman, örgütlerinin onların güvenliğine de değer verdiğini algılama eğilimindedirler (Gyekye ve Salminen, 2007: 190-196).

Nayır (2014) tarafından algılanan örgütsel destek ölçeğinin Türkçe'ye uyarlama çalışması yapılmıştır. Buna göre, Türkçe'ye uyarlanan ölçeğin literatüre uyumlu şekilde, örgütsel adalet, yönetim desteği ve örgütsel ödüller ve iş koşulları başlıklarından oluşan üç alt boyutunun olduğu ortaya konulmuştur.

2.ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

2.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Araştırma maliye çalışanlarının ihbarcılık ve algılanan örgütsel destek düzeylerinin belirlenmesine yöneliktir. Ayrıca bu iki kavram arasındaki ilişkinin belirlenmesi de araştırmanın bir başka amacını oluşturmaktadır. Bu kapsamda aşağıdaki sorulara cevap aranmaktadır:

1. Maliye çalışanlarının ihbarcılık düzeyleri nedir?
2. Maliye çalışanlarının algılanan örgütsel destek düzeyleri nedir?
3. Maliye çalışanlarının yaş, medeni durum, cinsiyet, eğitim durumu, örgütsel pozisyon (unvan) ve hizmet süresi gibi demografik özellikleri ihbarcılık ve algılanan örgütsel destek düzeylerini farklılaştırmakta mıdır?
4. Maliye çalışanlarının ihbarcılık düzeyleri ve algılanan örgütsel destek düzeyleri arasında ilişki var mıdır?
5. Maliye çalışanlarının algılanan örgütsel destek düzeylerinin ihbarcılık davranışları üzerinde etkisi var mıdır?

İlgili literatüre göre, algılanan örgütsel destek düzeyi yüksek çalışanların bağlılık, etkililik ve artan şekilde verimlilik ile örgütlerine karşılık verdikleri görülmektedir. Daha yüksek bağlılık ve katılım içinde olurlar. Bu durumdaki çalışanlar, daha güçlü şekilde sadakat

ve içtenlik ile örgütsel değerleri ve normları benimserler. Çalışanlar, örgütlerinin destekleyici, kendilerinin refahı ile ilgili ve düşünceli olduklarını algıladıkları zaman, örgütlerinin onların güvenliğine de değer verdiğini algılama eğilimindedirler (Gyekye ve Salminen, 2007: 190-196).

Yönetimin veya üst yönetimin desteğine yönelik algılamalar ihbar kararını vermede bir araçtır ve hangi ihbar kanalının kullanılacağında etkilidir. Örneğin üst düzey yöneticilerin veya iş arkadaşlarının desteği olduğu zaman içsel ihbar kanalı tercih edilmektedir (Mesmer-Magnus ve Viswesvaran, 2005: 280). Sims ve Keenan (1998: 415-416), algılanan yönetici desteği ile ihbarcılık arasında güçlü ve pozitif yönlü bir ilişki olduğunu, cinsiyet ile dışsal ihbarcılık arasında güçlü bir ilişki olduğunu, erkeklerin kadınlara göre ihbarcılık eğilimlerinin daha yüksek olduğunu bulmuştur. King (1997), ise yöneticilere yakınlık hissi yaşayan hemşirelerin içsel ihbarcılık eğilimlerinin daha yüksek olduğunu ortaya koymuştur. Perks ve Smith (2008) de destekleyici bir örgütsel ortamın ihbarcılık için önemli bir belirleyici olarak görüldüğünü ileri sürmüştür. Literatürde algılanan örgütsel destek ve ihbarcılık arasındaki ilişkilerin incelendiği araştırma sayısının az olması nedeniyle bu araştırmanın ilgili literatüre katkı sağlayacağı düşünülmüştür.

2.2. Araştırmanın Yöntemi ve Kullanılan Ölçekler

Araştırmada veri toplama yöntemi olarak anket tekniği kullanılmıştır. Anket üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm Sayğan (2011) tarafından Part vd. (2005)'in geliştirdiği ölçeğin Türkçe'ye uyarlanmış şeklinden oluşmuştur ve toplam 6 sorudan meydana gelmektedir. Dışsal ihbarcılık, içsel ihbarcılık alt boyutlarından oluşmaktadır. Ayrıca ihbarcılık ile dolaylı olarak bağlantılı olduğu düşünülen sessizlik ihbarcılık davranışının tersi bir eylemdir (Sayğan, 2011: 92-93).

İkinci bölüm ise, algılanan örgütsel destek ölçeğidir. Nayır (2014) tarafından geliştirilen ölçek; örgütsel adalet, yönetim desteği ve örgütsel ödüller ve iş koşulları alt boyutlarından oluşmakta ve 28 maddeden meydana gelmektedir. Birinci ve ikinci bölüm hiç katılmıyorum ve tamamen katılıyorum arasında sıralanan beş'li Likert ölçeğine göre tasarlanmıştır.

Araştırmada kullanılan üçüncü ve son bölümünde ise; çalışanların cinsiyet, medeni durum, yaş, eğitim durumu, hizmet süresi ve pozisyon bilgilerinin bulunduğu demografik özelliklerden oluşmaktadır.

2.3. Örneklem

Araştırmanın çalışma evrenini Karaman Defterdarlığı'nda görev yapmakta olan maliye çalışanları oluşturmaktadır. Bu evren içerisinden basit tesadüfi örnekleme yöntemi ile seçilen toplam 100 kişi örneklem olarak seçilmiştir. Bu kapsamda 100 maliye çalışanına anket formu dağıtılmış, dağıtılan anketlerden geri dönen ve sağlıklı şekilde doldurulan 64 adet anket değerlendirmeye alınmıştır. Bu durumda anketlerin geri dönüş oranı %64'tür.

2.4. Analiz ve Bulgular

2.4. 1.Faktör ve Güvenilirlik Analizleri

Ölçeklerle ilgili olarak ayrı ayrı KMO ve Bartlett's testleri yapılmıştır. Buna göre, ihbarcılık ölçeğinin KMO değeri 0.684 ($p<0.05$) ve algılanan örgütsel destek ölçeğinin KMO değeri 0.790 ($p<0.05$) olarak bulunmuştur. Her iki ölçek için de bulunan değerler "iyi" düzeyi yansıtmaktadır. Her iki ölçeğin de Bartlett's test sonuçları ($p<0.01$) anlamlıdır. Ölçeklerin faktör yüklerini ve yapı geçerliliğini test amacıyla Temel Bileşenler Analizi ve Verimax Döndürme yöntemi kullanılmıştır. Yapılan faktör analizinde ihbarcılık ve algılanan örgütsel destek ölçeklerinin özdeğeri 1'de büyük üçer bileşenli yapıya sahip oldukları belirlenmiştir. İhbarcılık ölçeğinin dışsal ihbarcılık, içsel ihbarcılık ve sessizlik olmak üzere üç alt boyut; algılanan örgütsel destek ölçeğinin de örgütsel adalet, yönetim desteği ve örgütsel ödüller ve iş koşulları olmak üzere yine üç alt boyuttan oluştuğu görülmüştür. Ölçeklerin güvenilirlikleri, Cronbach's α yöntemiyle test edilmiştir. Bu sonuçlar literatürdeki önceki çalışmalarla uyumludur (Sayğan, 2011; Sayğan ve Bedük, 2013; Nayır, 2014).

Tablo 1. İhbarcılık Ölçeği Faktör Analizi Sonuç Tablosu

Faktörün Adı	Soru İfadesi	Faktör Ağırlıkları	Faktörün Açıklayıcılığı (%)	Güvenilirlik (Cronbach's α)
Dışsal ihbarcılık	Olayı kurum dışındaki kişilerle paylaşırdım	0,769	21,769	0,522
	Olayı ildeki ilgili yasal mercilere bildirirdim	0,406		
	Olayı örneğin basın yoluyla kamuoyuna açıklardım	0,803		
İçsel ihbarcılık	Olayı üst kademe yönetime iletirdim	0,731	24,551	0,761
	Olayı tepe yöneticime bildirirdim	0,885		
	Bu tür durumları kurum içinde kime iletmemiz isteniyorsa o iletişim kanallarını kullanırdım	0,657		
Sessizlik	Sessiz kalırdım	0,901	29,048	0,890
	Görmediğimi, haberim olmadığını söylerdim	0,867		
		Toplam	75,369	
			KMO Ölçeği Geçerliliği	0,684
			Bartlett Küresellik Testi Ki Kare	202,981
			sd	28
			P değeri	0,000

Tablo 2. Algılanan Örgütsel Destek Ölçeğinin Faktör Analizi Sonuç Tablosu

Faktörün Adı	Soru İfadesi	Faktör Ağırlıkları	Faktörün Açıklayıcılığı (%)	Güvenilirlik (Cronbach's α)
Örgütsel Adalet	Çalışanlarla ilgili verilecek kararlarda adil davranılır	0,916	36,382	0,903
	Herkes birbirine dürüst davranır	0,790		
	Çalışanların performans değerlendirmesi yapılırken adil davranılır	0,657		
	Kaynaklar dağıtılırken adil davranılır	0,798		
	Çalışanların ödüllendirilmesinde adil davranılır	0,647		
	Çalışanlar ortaya çıkan fırsatlardan eşit şekilde yararlanır	0,636		
	Çalışanlar alınan kararlara katılır	0,616		
	İş yükü çalışanlara eşit olarak dağıtılır	0,606		
	Çalışma programı yapılırken çalışanlara eşit davranılır	0,425		
	Her çalışanın yapılan uygulamalara itiraz etme hakkı vardır	0,738		
	Çalışanlardan gelen itirazlar dikkate alınır	0,645		
	Çalışanlar arasında çıkan çatışmaların çözümünde tarafsız davranılır	0,481		
	Çalışanların bireysel farklılıklarına saygı duyulur	0,686		
Yönetim Desteği	Vatandaş ile yaşadığım herhangi bir sorunda benim görüşümü mutlaka alır	0,704	22,600	0,861
	Vatandaşlara karşı beni korur	0,708		
	Vatandaşlarla yaşadığım sorunları çözebilmem için gerekli her türlü desteği sağlar	0,682		
	Görevimdeki yükselme fırsatlarından beni haberdar eder	0,812		
	Kendimi mesleki yönden geliştirebilmem (hizmet içi eğitim, lisansüstü eğitim vb.) için çalışma saatlerimde gerekli düzenlemeleri yapar	0,585		
	Kurumun kazandığı başarılarda çalışanın payı olduğunu düşünür	0,742		
	Küçük hatalarımı hoş görür	0,684		
Örgütsel Ödüller ve iş koşulları	Görevimdeki başarılarımdan dolayı yazılı olarak takdir edilirim	0,697	12,306	0,856
	Görevdeki başarılarından dolayı çalışanlara verilen ödüllerde tutarlı davranılır	0,715		
	Çalışanlarını görevindeki başarılarından ödüllendirir	0,829		
	Amirlerim mümkün olursa maaşımı arttırmayı düşünür	0,746		
	Amirlerim mümkün olduğunda işimi ilginç hale getirmek için uğraşır	0,695		
	Verilen ödüller ile ilgili olarak çalışanlar bilgilendirilir	0,531		
	Çalışanların iş performansı takdir edilir	0,521		
		Toplam	71,726	
			KMO Ölçeği Geçerliliği	0,790
			Bartlett Küresellik Testi Ki Kare	1210,452
			sd	351
			P değeri	0,000

2.4.2. T Testi, ANOVA, Korelasyon ve Regresyon Analizleri

Araştırma kapsamındaki soruları test etmek amacıyla T testi, ANOVA, Pearson Korelasyon Analizi ve Regresyon analizleri yapılmıştır. Maliye çalışanlarının ihbarcılık ve algılanan örgütsel destek düzeylerinin cinsiyetlerine göre karşılaştırılmasına ilişkin t-testi sonuçları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Erkek ve Kadın maliye çalışanlarının ihbarcılık ve

algılanan destek düzeyleri açısından aralarında anlamlı bir fark bulunamamıştır. Bu sonuç ile Buckley vd. (2010) ve Cassematis ve Wortley (2013) tarafından yapılan çalışmalar ile uyumlu değildir. Çünkü bu araştırma sonuçlarına göre kadınların erkeklere göre daha fazla ihbarcılık eğilimlerinin olduğu bulunmuştur. Sims ve Keenan (1998) ise, erkeklerin kadınlara göre daha fazla ihbarcılık eğiliminde olduklarını ileri sürmüştür.

Tablo 3. Cinsiyete Göre Fark Testi

	Cinsiyet	N	X̄	ss	t	Sig. (p)
İhbarcılık	Erkek	44	2,9868	0,40268	1,682	0,478
	Kadın	20	2,7813	0,43656	1,631	
Algılanan Örgütsel Destek	Erkek	44	2,6658	0,67113	-0,192	0,792
	Kadın	20	2,7000	0,63379	-0,196	

Maliye çalışanlarının medeni durumlarına göre ihbarcılık ve algılanan örgütsel destek düzeylerinin karşılaştırılmasına yönelik aşağıdaki Tablo 4. Aracılığıyla gösterilen t-testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark bulunamamıştır. Literatürdeki önceki araştırmaların bulguları da karışık sonuçlar içermektedir. Dolayısıyla bu çalışma sonuçları ile önceki araştırma sonuçlarının benzerliğinden söz etmek mümkündür.

Tablo 4. Medeni Duruma Göre Fark Testi

	Medeni Durum	N	X̄	ss	t	Sig. (p)
İhbarcılık	Evli	44	2,8693	0,40163	-1,159	0,679
	Bekar	20	3,0000	0,45342	-1,107	
Algılanan Örgütsel Destek	Evli	44	2,6958	0,72748	-1,433	0,880
	Bekar	20	2,8963	0,63182	-1,862	

Mesmer-Magnus ve Viswesvaran (2005) ile Stanbury ve Victor (2009) tarafından yapılan araştırmalarda çalışanların yaşlarının artmasına paralel olarak yanlışları bildirme olasılığının da arttığı bulunmuştur. Maliye çalışanlarının yaşları ile ihbarcılık ve algılanan örgütsel düzeylerine ilişkin karşılaştırma amacıyla ANOVA testi yapılmış ve sonuçlar aşağıdaki Tablo 5 aracılığıyla sunulmuştur. Buna göre çalışanların yaş grupları ile ihbarcılık ve AÖD düzeyleri arasında anlamlı bir farklılık bulunamamıştır.

Tablo 5. Yaşa göre Fark Testi (ANOVA)

	Yaş	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi (df)	Ortalamanın Karesi	F	Sig.
İhbarcılık	Gruplar arası	0,713	5	0,143	0,798	0,556
	Gruplar içi	10,364	58	0,179		
	Toplam	11,077	63			
Algılanan Örgütsel Destek	Gruplar arası	0,860	5	0,172	0,381	0,860
	Gruplar içi	26,156	58	0,451		
	Toplam	27,016	63			

Maliye çalışanlarının eğitim durumları dikkate alınarak oluşturulan gruplarda ihbarcılık ve AÖD düzeylerinin karşılaştırılması amacıyla ANOVA testi yapılmış ve sonuçlar

aşağıdaki Tablo 6 aracılığıyla sunulmuştur. Buna göre maliye çalışanlarının eğitim durumlarına oluşturulan grupları arasında ihbarcılık ve AÖD düzeyleri açısından anlamlı bir fark bulunamamıştır. Oysa Mesmer-Magnus ve Viswesvaran (2005), ihbarcıların daha yüksek düzeyde eğitim sahibi kişilerden oluştuğunu bulmuştur.

Tablo 6. Eğitim Durumuna Göre Fark Testi (ANOVA)

		Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi (df)	Ortalamanın Karesi	F	Sig.
İhbarcılık	Gruplar arası	0,278	3	0,093	0,514	0,674
	Gruplar içi	10,799	60	0,180		
	Toplam	11,077	63			
Algılanan Örgütsel Destek	Gruplar arası	1,214	3	0,405	0,941	0,426
	Gruplar içi	25,801	60	0,430		
	Toplam	27,016	63			

Mesmer-Magnus ve Viswesvaran (2005), Near ve Miceli (1996) ve Stansbury ve Victor (2009) hizmet süresi ve ihbarcılık arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğunu bulmuşlardır. Hizmet süresi arttıkça çalışanların ihbarcılık düzeylerinin de arttığı ortaya konulmuştur. Bu araştırmada ise maliye çalışanlarının hizmet sürelerine göre karşılaştırılmasına yönelik yapılan ANOVA testinde (özet olarak Tablo 7 de gösterilmiştir) aralarında anlamlı bir farklılık bulunamamıştır. Dolayısıyla söz konusu çalışmalar ile bu çalışma arasında uyumlu olmayan bir sonuç ortaya çıkmıştır.

Tablo 7. Hizmet Süresine Göre Fark Testi (ANOVA)

		Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi (df)	Ortalamanın Karesi	F	Sig.
İhbarcılık	Gruplar arası	0,817	5	0,163	0,924	0,472
	Gruplar içi	10,260	58	0,177		
	Toplam	11,077	63			
Algılanan Örgütsel Destek	Gruplar arası	2,623	5	0,525	1,247	0,299
	Gruplar içi	24,393	58	0,421		
	Toplam	27,016	63			

Maliye çalışanlarının pozisyonlarına göre gruplar arasında ihbarcılık ve algılanan örgütsel destek düzeylerini karşılaştırmak amacıyla yapılan ANOVA testi sonuçları Tablo 8 de özetlenmiştir. Buna göre gruplar arasında anlamlı bir fark bulunamamıştır. Oysa Perks ve Smith (2008) tarafından yapılan araştırma bulgularında pozisyonlar ile ihbarcılık düzeylerinin karşılaştırılması sonucunda gruplar arasında anlamlı bir farklılık bulunmuştur. Benzer şekilde Gao vd. (2014) tarafından yapılan çalışmaya göre alt düzey ve genç çalışanların ihbarcılık düzeylerinin daha düşük olduğu ortaya konulmuştur. Mesmer-Magnus ve Viswesvaran (2005) ise, yönetici pozisyonundakilerin ihbarcılık eğilimlerinin de yüksek olduğunu ileri sürmektedir.

Tablo 8. Pozisyona göre Fark Testi (ANOVA)

		Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi (df)	Ortalamanın Karesi	F	Sig.
İhbarcılık	Gruplar arası	1,233	5	0,247	1,453	0,219
	Gruplar içi	9,844	58	0,170		
	Toplam	11,077	63			
Algılanan Örgütsel Destek	Gruplar arası	3,862	5	0,772	1,935	0,102
	Gruplar içi	23,153	58	0,399		
	Toplam	27,016	63			

Maliye çalışanlarının çeşitli demografik özellikleri yanı sıra ihbarcılık ve alt boyutları ile algılanan örgütsel destek ve alt boyutları arasında ilişki olup olmadığı ve varsa da ne düzeyde bir ilişki bulunduğunu belirlemek amacıyla Pearson Korelasyon analizi yapılmıştır. Tablo 9'da yer verilen bulgulara göre yaş ile içsel ihbarcılık arasında zayıf olmakla (-,268) birlikte negatif yönlü bir ilişki olduğu ortaya çıkmıştır. Eğitim durumu ile sessizlik arasında (-,413) orta düzeyli negatif yönlü ve örgütsel ödüller ve iş koşulları boyutu arasında yine zayıf ve negatif yönlü (-,264) düzeyinde bir ilişkinin varlığı belirlenmiştir. Hizmet süresi ile iç ihbar arasında orta düzeyli ve negatif yönlü (-,332) bir ilişki söz konusudur. Yönetim desteği ile dışsal ihbarcılık arasında zayıf ve negatif yönlü (-,274) düzeyinde, içsel ihbarcılık arasında ise zayıf ve pozitif yönlü (,296) düzeyinde bir ilişki bulunmuştur. Son olarak örgütsel ödüller alt boyutu ile sessizlik alt boyutu arasındaki pozitif yönlü zayıf (,269) düzeydeki ilişki ortaya çıkmıştır.

Tablo 9. Pearson Korelasyon Analizi

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1.cinsiyet	Pearson Correlation	1													
2.medu	Pearson Correlation	,055	1												
3.yas	Pearson Correlation	-,147	-,685**	1											
4.egitim	Pearson Correlation	,240	,380**	-,466**	1										
5.hizsure	Pearson Correlation	-,077	-,616**	,860**	-,434**	1									
6.unvan	Pearson Correlation	,058	,058	,092	-,125	-,086	1								
7.disihbar	Pearson Correlation	-,184	,017	-,081	-,023	-,034	,007	1							
8.icihbar	Pearson Correlation	-,107	,228	**-,268***	,144	**-,332****	,147	,045	1						
9.sessizlik	Pearson Correlation	,028	-,090	,176	**-,413****	,151	,057	-,155	-,482**	1					
10.İhbarcilik genel	Pearson Correlation	-,209	,146	-,182	-,115	-,210	,150	**,714****	,574**	,014	1				
11.adalet	Pearson Correlation	,013	,179	-,052	-,079	-,031	,074	-,222	,105	,095	-,037	1			
12.yönetimdestegi	Pearson Correlation	,109	,200	-,091	,127	-,159	,184	**-,274***	**,296***	-,008	,020	,668**	1		
13.odul	Pearson Correlation	-,062	,212	-,074	**-,264***	-,037	,061	-,085	,053	**,269***	,115	,593**	,363**	1	
14.AODgenel	Pearson Correlation	,024	,228	-,081	-,080	-,081	,120	-,236	,172	,131	,023	,939**	,804**	,745**	1
**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).															
*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).															

Araştırma kapsamında bağımlı değişken olarak ele alınan ihbarcılığın üç alt boyutunun algılanan örgütsel desteğin üç alt boyutu tarafından ne düzeyde etkilenmekte olduğuna ilişkin Çoklu Doğrusal Regresyon Analizi yapılmıştır. Analiz sonuçları Tablo 10'da özetlenmiştir.

Buna göre, algılanan yönetim desteği içsel ihbarcılığı pozitif yönde %10,3 düzeyinde etkilerken (F=2,292 p=0,016), Örgütsel ödüller ve iş koşulları ise sessizliği %8,6 düzeyinde etkilemektedir (F=1,874 p=0,040). Buna karşın diğer bağımsız değişkenler, ihbarcılık alt boyutu olan bağımlı değişkenleri etkilememektedir. Algılanan yönetim desteğinin içsel ihbarcılığı pozitif yönde etkilediği sonucu ile Mesmer-Magnus ve Viswesvaran (2005), King (1997) tarafından yapılan araştırma bulgusu arasında bir uyum söz konusudur. Tersine Sims ve Keenan (1998) ise, yönetim desteğinin dışsal ihbarcılığı pozitif yönde etkilediğini bulmuşlardır.

Tablo 10. Çoklu Doğrusal Regresyon Analizi

	BAĞIMLI DEĞİŞKEN (İHBARCILIK)								
	Dışsal			İçsel			Sessizlik		
Bağımsız Değişken (AÖD)	β	t	p	β	t	p	β	t	p
Örgütsel Adalet	-0,108	-0,562	0,576	-0,171	-0,900	0,372	-0,022	-0,113	0,910
Yönetim Desteği	-0,223	-1,339	0,185	0,408	2,475	**0,016***	-0,111	-0,665	0,508
Ödül	0,060	0,392	0,696	0,007	0,046	0,963	0,322	2,101	**0,040***
F	1,741			2,292			1,874		
R^2	0,080			0,103			0,086		

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu araştırma, çalışanların örgütsel destek algılarının ihbarcılık (whistleblowing) davranışları üzerindeki etkilerini belirlemeyi amaçlamaktadır. Ayrıca katılımcıların çeşitli demografik özelliklerinin ihbarcılık ve algılanan destek düzeylerindeki farklılıklarını ortaya çıkarmaya yöneliktir. Karaman Defterdarlığı'nda görevli, farklı rol ve statüdeki 64 maliye çalışanının katılımıyla gerçekleştirilen bu görgül çalışmada katılımcıların ihbarcılık ölçeğine verdikleri cevaplara göre; orta düzeyde dışsal ihbarcılık (Ẍ=2,65), yüksek düzeyde içsel ihbarcılık (Ẍ=3,84), zayıf düzeyde sessizlik (Ẍ=1,28) eğiliminde oldukları, orta düzeyde örgütsel adalet, yönetim desteği ve örgütsel ödüller ve iş koşulları (sırasıyla Ẍ=2,78; 2,91; 2,25) algısı içinde oldukları bulunmuştur. Bu doğrultuda maliye çalışanlarının ihbarcılık eğilimi açısından içsel ihbarcılık anlayışını benimsediklerini ve bu durumun da algılanan örgütsel desteğin alt boyutlarından olan yönetim desteğinden (alt boyutlar içinde en yüksek ortalamaya sahiptir) kaynaklandığını ileri sürmek mümkündür. Sessizlik düzeyinin düşük olmasının da maliye çalışanlarının örgütte yaşanan yanlışlıkların ortaya çıkarılmasına katkı sağlayacağını göstermektedir.

Demografik özellikler ile ihbarcılık ve algılanan örgütsel destek değişkenlerinin karşılaştırıldığı analizler sonucunda, sadece bekar çalışanların evlilere göre sessiz kalmayı

daha az onayladıkları bulgusuna ulaşılmıştır. Bunun dışında gruplar arasında anlamlı bir fark bulunamamıştır.

Araştırmanın değişkenler arasındaki ilişkileri belirlemek amacıyla yapılan Korelasyon analizleri sonuçlarına göre; yaş ve içsel ihbarcılık arasında zayıf düzey ve negatif yönlü (-,268), eğitim durumu ile sessizlik arasında orta düzey ve negatif yönlü (-,413), eğitim durumu ile örgütsel ödüller ve iş koşulları arasında zayıf düzey ve negatif yönlü (-,264), hizmet süresi ve içsel ihbarcılık arasında zayıf ve negatif yönlü (-,332), yönetim desteği ile dışsal ihbarcılık arasında zayıf düzey ve negatif yönlü (-,274), yönetim desteği ile içsel ihbarcılık arasında zayıf düzey ve pozitif yönlü (,296) ve örgütsel ödüller ve iş koşulları ile sessizlik arasında zayıf düzey ve pozitif yönlü (,269) anlamlı bir ilişkinin var olduğu bulunmuştur. Buna göre; maliye çalışanlarının yaşları arttıkça içsel ihbarcılık eğilimlerinin azaldığı, daha yüksek eğitim düzeyine sahip çalışanların sessizlik eğilimlerinin ve örgütsel ödüller ve iş koşulları algılarının azaldığı, hizmet süresi yüksek olan maliye çalışanlarının içsel ihbarcılık eğilimlerinin azaldığı, algılanan yönetim desteği düzeyleri yüksek olan maliye çalışanlarının dışsal ihbarcılık eğilimleri azalırken içsel ihbarcılık eğilimlerinin yükseldiği, örgütsel ödüller ve iş koşulları algısı yüksek düzeyde olan maliye çalışanlarının sessizlik eğilimlerinin de arttığı ileri sürülebilir.

Araştırmanın en önemli bulgusu ise, algılanan yönetim desteği alt boyutunun içsel ihbarcılık alt boyutunu (%10,3 düzeyinde) ve örgütsel ödüller ve iş koşulları algısının sessizlik alt boyutunu (%8,6 düzeyinde) pozitif yönde etkilemesidir.

İhbarcılık, devletin şeffaflığı ve hesap verebilirliğinin geliştirilmesi açısından önemli bir yer tutmaktadır (Jos, 1991; Rosen, 1998; Rosenblom, 2003; Apaza ve Chang, 2011). Bu noktada işgörenler de, örgütlerdeki yanlışlıkların belirlenmesinde kritik ve artan şekilde önemli bir kaynaktır (Kaptein, 2011). Çünkü örgütlerde yaşanan ya da gerçekleşmesi muhtemel yanlışlıkların, örgüt içinde yer alan ve ihbarcı (whistleblower) olarak adlandırılan kişiler tarafından bildirilmesi söz konusu olmadan ortaya çıkarılması kolay değildir. Ancak, ihbarcılık birçok ülkede tabu olarak görülmektedir. Türkiye'de de ihbarcılık olumsuz bir eylem olarak algılanmaktadır (Toker Gökçe, 2013). "İspiyonculuk", "jurnalcilik", "gammazlama", "hain" gibi olumsuz anlamlarla kimi zaman ifade edilmektedir.

Örgütlerde yaşanan yasal olmayan, etik dışı ve kurallara aykırı eylemlerin bireysel, örgütsel ve toplumsal maliyetleri oldukça ağır olabilmektedir. Konunun önemi doğrultusunda birçok ülke artık, insanların örgütlerdeki kötü uygulamaları bildirmelerini teşvik amacıyla

yasal düzenlemeler yoluna gitmektedirler. Türkiye'de de kamuda şeffaflığın sağlanması ve hesap verebilirliğin arttırılması bağlamında son yıllarda birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeler arasında; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER), Dilekçe Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumu gibi birçok düzenleme sayılabilir. Ancak bütün bu düzenlemelerle oluşturulmaya çalışılan sistemin işlerliğinin sağlanması açısından yanlışlıkların bildirilmesi gerekmektedir. Yani ihbarcılık anlayışının benimsenmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Bu araştırmanın bulgularına göre, maliye çalışanlarının ihbarcılık eğilimlerinin iyi düzeyde olmasının nedenleri arasında özellikle çalışanların algılanan yönetim desteği düzeylerinin yüksek oluşu kabul edilebilir. Dolayısıyla ihbarcılık kavramının kamu yönetiminde benimsenmesi açısından yönetim desteği algısının geliştirilmesi ve yükseltilmesi ve bütün kamu yönetimine yaygınlaştırılması gerekmektedir. Çünkü ihbarcılık konusunda yapılan çeşitli araştırmalarda Türkiye'deki durum çok iyi seviyede görülmemektedir. Örneğin, Wolfe vd. (2014: 6) tarafından yapılan çalışmada G20 ülkeleri 14 adet ölçüt kapsamında değerlendirilmiştir. En iyi, orta ve kötü şeklinde her bir ölçüt dikkate alındığında Türkiye, sadece beş ölçüt için orta düzeyde, geriye kalan dokuz ölçüt için kötü düzeydeki ülkeler arasında yer almıştır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transperancy International) 2010 yılı raporu, Türkiye'de rüşvet ödeyen bireylerin sadece %33'ünün bu durumu rapor ettiklerini, çoğunluğunun ise potansiyel zarar görme ve düşmanlık korkusuyla bu durumu resmi olarak bildirmekten kaçındıklarını ileri sürmektedir (aktaran Toker Gökçe, 2013: 163).

Araştırma sonuçlarından hareketle kamu yönetimindeki uygulamacılara aşağıdaki çeşitli öneriler sunulabilir:

- Çalışanların; örgütsel adalet, örgütsel duygusal bağlılık, iş tatmini, örgütsel vatandaşlık davranışı, örgütsel güven düzeylerinin arttırılmasına yönelik çalışmalar yapılmalı,
- Kamu kurumlarında görev yapan yönetici ve çalışanlara yönelik etik programlar uygulanarak ihbarcılık konusunda bilgilendirilmeli ve bilinçlendirilmeli, kurumlardaki etik iklimin uygun hale getirilmesi sağlanmalı,
- Öncelikle içsel ihbar kanallarının aktif şekilde kullanılması amacıyla uygun ortamlar oluşturulmalıdır. Bu kapsamda, geleneksel olarak uygulanmakta olan "dilek ve şikayet kutusu" sistemi hem teknolojiye uygun hem de işlevsel hale getirilmeli,
- İhbarcıların olası misilleme davranışları ve düşmanlıklardan korunması amacıyla kapsayıcı ve kolay anlaşılır bir yasal sistem oluşturulmalı,

- İhbarcılığı teşvik edici nitelikte ödül sistemleri bütün kurumlarda yaygınlaştırılmalı,
- Medya aracılığıyla ihbarcılık kavramına karşı toplumda yerleşik olan olumsuz algının değiştirilmesi yönünde çalışmalar yapılmalı ve kamuoyunda ihbarcılık davranışının bir erdem olduğunun benimsenmesi sağlanmalı,
- Kamu çalışanlarının sendikalılaşması ve sendikaların da ihbarcılık prosedürlerinin oluşturulması ve uygulanmasında aktif rol üstlenmesi teşvik edilmelidir.

Bu çalışmanın temel kısıtı, araştırmanın sadece Karaman Defterdarlığı'nda görev yapan maliye çalışanlarıyla sınırlı olmasıdır. Dolayısıyla elde edilen bulguların genelleştirilmesi kolay değildir. Bir başka kısıtı ise, sosyal bilimlerdeki diğer araştırmalarda olduğu gibi katılımcıların sosyal beğenirlik nedeniyle gerçek düşüncelerini anket sorularına verdikleri yanıtlara yansıtmamış olabilecekleridir.

Gelecekte konuyla ilgili çalışma yapacak araştırmacılara daha geniş bir örneklem grubu ile ve diğer kamu kurumlarında çalışma yapmaları önerilebilir. Ayrıca ihbarcılık ile diğer kavramlar arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalar da yapılabilir.

KAYNAKLAR

Aktan, Coşkun Can (2006), "Organizasyonlarda Yanlış Uygulamalara Karşı Bir Sivil Erdem, Ahlaki Tepki ve Vicdani Red Davranışı: Whistleblowing", *Mercek Dergisi*, Ekim, s. 1-13.

Alford, C. Fred (2007), "Whistle-blower narratives: The experience of choiceless choice", *Social Research,* 74, s. 223-248.

Alp, Mustafa (2013), "*Çalışanın İşvereni ve İş Arkadaşlarını İhbar Etmesi: Whistleblowing*", Beta Yayınları İstanbul.

Apaza, Carmen R, Yongjin Chang (2011), "What Makes Whistleblowing Effective: Whistleblowing in Peru and South Korea", *Public Integrity*, 13(2), s. 113-129.

Aselage, Justin, Robert Eisenberger (2003), "Perceived Organizational Support and Psychological Contracts: A Theoretical Integration", Journal of Organizational Behavior, 24, s. 491-509

Aydın, Ufuk (2002-2003), "İş Hukuku Açısından İşçinin Bilgi Uçurması (Whistleblowing)", *Sosyal Bilimler Dergisi*, s. 79-100.

Barnett, Tim (1992), "A Preliminary Investigation of the Relationship between Selected Organizational Characteristics and External Whistleblowing by Employees", Journal of Business Ethics, 11(12), s. 949-959.

Başak, Cengiz (2008), Uluslar arası Örgütlerin Yolsuzlukla Mücadeledeki Rolü, *Polis Bilimleri Dergisi*, 10(2), s. 91-114.

Bjorkelo, Brita, Ole Jacob Madsen (2013), "Whistleblowing and Neoliberalism: Political Resistance in Late capitalist Economy", *Psychology&Society*, 5(2), s. 28-40.

Bjørkelo, Brita, Stale Einarsen, Stig Berge Matthiesen (2010), "Predicting proactive behavior at work: Exploring the role of personality as an antecedent of whistleblowing behavior" *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 83(2), s. 371–394.

Bouville, Mathieu (2007), "*Whistle-Blowing and Morality*", Kluver Academic Publishers, Netherlands, s. 1-12.

Bowal, Peter (2013), "Malice and Whistleblowing", *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2(3), s. 1-28.

Brun, Jean-Pierre, Larissa Gray, Clive Scott, Kevin M. Stephenson (2011), *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners*, The World Bank, UNODC.

Buckley, Conor, Derry Cotter, Mark Hutchinson, Conor O'Leary (2010), "Empirical evidence of lack of significant support for whistleblowing", *Corporate Ownership and Control*, 7(3), s. 275-283.

Callahan, Elletta Sangrey, Terry Morehead Dworkin. 1994. "Who Blows the Whistle to the Media, and Why: Organizational Characteristics of Media Whistleblowers." *American Business Law Journal* 32(2), s.151–184.

Cassematis, P. G., R. Wortley (2013), "Prediction of Whistleblowing or Non-reporting Observation: The Role of Personal and Situational Factors", *Journal of Business Ethics*, 117, s. 615-634.

Celep, Cevat, Tuğba Konaklı (2012), "Bilgi Uçurma: Eğitim Örgütlerinde Etik ve Kural Dışı Uygulamalara Yönelik Bir Tepki", *e-international Journal of Educational Research*, 3(4), s. 65-88.

Çiğdem, Serpil (2013), "Büro Yönetiminde Whistleblowing ve Etik İlişkisi", *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Büro Yönetimi Özel Sayısı, s.93-109.

Dönmez, Adnan, Tamer Karausta (2011), "Çalışanların Mesleki Hile Algısı ve İhbar Hattı Kullanarak Rapor Etme Eğilimleri Üzerine Akdeniz Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesinde Yapılan Bir Araştırma", *Mali Çözüm Dergisi*, 104, s. 17-42.

Dworkin, Terry Morehead, Janet P. Near (1997), "A Better Statutory Approach to Whistle-Blowing", *Business Ethics Quarterly*, 7(1), s.1-16

Dworkin, Terry Morehead, Melissa S. Baucus (1998), "Internal vs. External Whistleblowers: A Comparisonof Whistleblowing Processes", *Journal of Business Ethics*, 17(12), s. 1281-1298.

Eisenberger, Robert, Rubin Huntington, Steven Hutchison, Debora Sowa (1986), "Perceived Organizational Support", *Journal of Applied Psychology*, 71(3), s. 500-507.

Eren, Veysel, Ufuk Orhan (2013), "Kurumsal Sosyal Sorumluluğun Çalışanların Kötü Yönetimi İfşa Düzeylerine Etkisi Üzerine Bir Araştırma", *The Journal of Academic Social Science Studies*, 6(2), s. 455-468.

Ergun Özler, Derya, Meltem Dil Şahin, Ceren Giderler Atalay (2010), "Teorik Bir Çerçevede Whistleblowing-Etik İlişkisi", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2), s. 169-194.

Esen, Emel, Hasan Ali Kaplan (2012), "İşletmelerde Ahlaki Olmayan Davranışların Duyurulması", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14(2), s. 33-52.

Gao, Jingyu, Robert Greenberg, Bernard Wong-On-Wing (2014), "Whistleblowing Intentions of Lower-Level Employees: The Effect of Reporting Channel, Bystanders, and Wrongdoer Power Status", Journal of Business Ethics, 126, s. 85-99.

Grant, Colin (2002), "Whistleblowers: Saints of Secular Culture*", Journal of Business Ethics*, 39, s. 391-399.

Gyekye, Seth Ayim, Simo Salminen (2007), "Workplace Safety Perceptions and Perceived Organizational Support: Do Supportive Perceptions Influence Safety Perceptions?", *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics* (*JOSE*),13(2), s. 189–200.

Hoffman, B. J., Blair, C. A., Meriac, J. P., Woehr, D. J. (2007), "Expanding the criterion domain? A quantitative review of the OCB literature", *Journal of Applied Psychology*, 92(2), s. 555–566.

http:///C:/Users/%C4%B0%C4%B0BF/Downloads/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf (24.08.2015).

Hüttl, Tivadar, Sandor Lederer (2013), "Whistleblowing in Central Europe", *Public Integrity*, 15(3), s. 283-306.

Kaptein, Muel (2011), "From Inaction to External Whistleblowing: The Enfluence of Ethical Culture of Organizations on Employee Responses to Observed Wrongdoing", *Journal of Business Ethics,* 98, s. 513-530.

King III, Granville (1999), "The Implications of an Organization's Structure on Whistleblowing", *Journal of Business Ethics,* 20(4), s. 316-326.

Le Pine, J. A., Erez, A., Johnson, D. E. (2002), "The nature and dimensionality of organizational citizenship behaviour: A critical review and meta-analysis", *Journal of Applied Psychology*, 87(1), s. 52–65.

Mercan, Nuray, Ayşenur Altınay, Yaşar Aksanyar (2012), "Whistleblowing (Bilgi İfşası, İhbar) ve Yolsuzlukla Mücadelede İç Denetimin Değişen ve Gelişen Rolü", *Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4(2), s.167-176.

Mesmer-Magnus, Jessica R., Viswesvaran Chockalingam (2005), "Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation", *Journal of Business Ethics*, 62(3), s. 277-297.

Miceli, Marcia P., Janet P. Near (1984), "The Relationships Among Beliefs, Organizational Position, and Whistleblowing Status: A Discriminant Analysis", *Academy of Management Journal*, 27, s. 687-705.

Nayır Funda (2014), "Algılanan Örgütsel Destek Ölçeğinin Kısa Form Geçerlik Güvenirlik Çalışması", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 28, s. 89-106.

Nayır, Dilek Zamantılı, Chiristian Herzig (2012), "Value Orientations as Determinants of Preference for External and Anonymous Whistleblowing", *Journal of Business Ethics*, 107, s. 197-213.

Near, Janet P., Marcia P. Miceli (1985), "Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing", *Journal of Business Ethics*, 4, s. 1-16.

Near, Janet P., Marcia P. Miceli (1996), "Whistleblowing: Myth and Reality", *Journal of Management*, 22(3), s.507–526.

Park, Heungsink, John Blenkinsopp, M. kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen (2008), "Cultural Orientation and Attitudes toward Different Forms of Whistleblowing: A Comparison of South Korea, Turkey, and the U.K.", Journal of Business Ethics, 82(4), s. 929-939.

Perks, Sandra, Elroy E. Smith (2008), "Employee Perceptions Regarding Whistle-Blowingin the Workplace: A South African Perspective", *South African Journal of Human Resorce Management*, 6(2), 15-24.

Peters, Charles, Taylor Branch (1972), "*Blowing the Whistle; Dissent in the Public Interest*", Praeger Publishers, New York.

Rhoades, Linda, Robert Eisenberger (2002), "Perceived Organizational Support: A Rewiev of the Literature", *Journal of Applied Psychology*, 87(4), s. 698-714.

Robinson, S. N., Robertson, J. C., & Curtis, M. B. (2012), "The effects of contextual and wrongdoing attributes on organizational employees' whistleblowing intentions following fraud" *Journal of Business Ethics*, 106, s. 213–227.

Rohde-Liebenau, Björn (2006), "Whistleblowing Rules: Best Practices; Assesment and Revision Rules Existing in EU Institutions, IPOL/D/CONT/ST/2005_58, http://www.europarl.europa.eu/document/activities/ cont/ 200907/ 20090728ATT59162/20090728ATT59162EN.pdf (24.08.2015).

Roth, Volker, Benjamin Güldenring, Eleanor Rieffel, Sven Dietrich, Lars Ries (2013), A Secure Submission for Online Whistleblowing Platforms, http://fc13.ifca.ai/proc/10-2.pdf (24.08.2015).

Rothschild, Joyce, Terance D. Miethe (1999), "Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation: The Battle to Control Information About Organizational Corruption", *Work and Occupations*, 26(1), s. 107-128.

Sayğan, Sahra (2011), "*Whistleblowing ve Örgütsel Etik İklimi Üzerine Bir Uygulama*", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.

Sayğan, Sahra, Aykut Bedük (2013), " Ahlaki Olmayan Davranışların Duyurulması (Whistleblowing) ve Etik İlişkisi üzerine Bir Uygulama", *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 28(1), 1- 23.

Seçkin, Zeliha, H. Alpay Karasoy (2012), "A Conceptual Study on the Relationship Between the Impotance of Whistle-Blowing and Organizational Citizenship Behavior", *International Journal of Information Technology and Business Management,* 6(1), 5-58.

Seifert, Deborah L., William W. Stammerjohan, Rebecca B. Martin (2014), "Trust, Organizational Justice, and Whistleblowing: A Research Note", *Behavioral Researc in Accounting*, 26(1), s. 157-168.

Sims, Randi L., John P. Keenan (1998), "Predictors of External Whistleblowing: Organizational and Intrapersonal Variables", *Journal of Business Ethics,* 17(4), s. 411-421.

Stansbury, Jason M., Bart Victor (2009), "Whistle-Blowing among Young Employees: A Life-Course Perspective", Journal of Business Ethics, 85(3), s. 281-299.

Stewart, D. (1996), "*Organization ethics*", United States of America: McGraw-Hill Companies, Inc.

Taylor, E. Z., & Curtis, M. B. (2010), "An examination of the layers of workplace influences in ethical judgements: Whistleblowinglikelihood and perseverance in public accounting" *Journal of Business Ethics,* 93, s. 21–37.

Toker Gökçe, Asiye (2013a), " Teachers' Value Orientations as Determinants of Preference for External and Anonymous Whistleblowing", International Journal of Humanities and Social Science, 3(4), s. 163-173.

Toker Gökçe, Asiye (2013b), "Relationship between whistle-blowing and job satisfaction and organizational loyalty at schools in Turkey", Educational Research and Rewievs, 8(14), 1186-1197.

Uyar, Süleyman, Esin Yelgen (2015), "Bilgi İfşası (Whistleblowing) ve Denetim", *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi,* 13(1), s. 85-106.

Vadera, Abhijeet K., Ruth V. Aguilera, Brianna, B. Caza (2009), "Making Sense of Whistle-Blowing's Antecedents: Learning from Research on Identity and Ethics Programs", *Business Ethics Quarterly,* 19(4), s. 553-586.

Vandekerckhove, Wim (2006), *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility,* Aldershot, Ashgate.

Vandekerckhove, Wim, David Lewis (2012), "The Content of Whistleblowing Procedures: A Critical Rewiev of Recent Official Guidelines", *Journal of Business Ethics,* 108, s.253-264.

Wolfe, Simon, Mark Worth, Suelette Dreyfus, A.J. Brown (2014), "*Whistleblower Protection Rules in G20 Countries: The Next Action Plan*", Public Consultation Draft, Melbourne.

Yılmaz, Emel (2009), "Whistleblowing", 17. İnsan Yönetimi Kongresi: Yapılanlar Yapılmayanlar ve Geri Dönüşleri, İstanbul, Türkiye.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN 2 YILLIK DENETİM PRATİĞİ EKSENİNDE KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ

Ali BALKAN
Öğr.Gör., Gaziantep Üniversitesi, Oğuzeli MYO, Hukuk Bölümü, abalkan65@hotmail.com

ÖZET

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetiminin Denetimi, Kamu Denetçiliği Kurumu

Hukuk devletinin temel ilkelerinden birinin idarenin yargısal denetimidir. Bu ilke 1982 anayasasının 125.maddesinde açıkça düzenlenmiştir. Demokratik hukuk devleti anlayışında kabul gören bir başka ilke de idarenin denetiminin sadece yargısal denetimle sınırlandırılmamasıdır. İdare yargısal denetimin dışında yargısal olmayan yöntemlerle de denetlenebilmelidir. Yargısal olmayan denetim yöntemlerinin başında Ombudsmanlık uygulaması gelmektedir. Türkiye'de Ombudsmanlık "*kamu denetçiliği kurumu"* şeklinde 2012 yılında 6328 sayılı yasa ile kurulmuş ve 29.03.2013 tarihi itibarı ile şikâyet kabul etmeye başlamıştır. Kamu denetçiliği kurumunun 2 yıllık denetim patriğine bakıldığı zaman 2013 yılında kuruma 7638 başvuru yapılmıştır. 2014 yılında ise kurum 5639 başvuru almış ve başvuru sayısı azalmaya başlamıştır. Kurumun ilk döneminde başvuru sayısının yüksekliği halkın kuruma olan ilgisinin yüksek olduğunu göstermektedir. Ancak İdarenin kamu denetçiliği kurumu karalarına uyma düzeyinin düşük kalması sebebi ile başvuruların azalmaya başladığı görülmektedir. Başvuru sürecinde idarenin kamu denetçiliği kurumunun bilgi ve belge taleplerine yeterli düzeyde cevap vermediği, verilen cevapların tatmin edici olmadığı anlaşılmaktadır. İdarenin, kurumun verdiği tavsiye kararlarına uyma düzeyi Avrupa ülkelerindeki ombudsmanlık kurumları ile kıyaslandığında oldukça düşük kaldığı görülmüştür. Buna karşın idare içindeki bazı kurumların kamu denetçiliği kurumu ile işbirliği yaptığı, kurumun tavsiye kararlarının gerekçe gösterilerek yasa değişiklileri yapıldığı tespit edilmiştir. Kurumun bazı uyuşmazlıklarda arabuluculuk yolu ile çözüm ürettiği görülmüştür. Bu durum kurumun geleceği açısından ümit verici görülebilir. Kamu denetçiliği kurumunun yeni kurulan bir kurum olarak idare ilgili şikayetlere yaklaşımı ve karaları, demokratik hukuk devletinin gelişmesinde önem arz etmektedir. Kamu denetçiliği kurumu karalarının etkin olabilmesi için idare içindeki demokratik yönetim kültürün gelişmesi gerekmektedir. Ayrıca idare içinde kamu denetçiliği kurumu ile etkin iletişim için eşgüdüm birimleri kurulması önem arz etmektedir. Böylece kamu denetçiliği kurumu kararları etkin hale gelerek vatandaşların idare karşısında hak ve özgürlüklerinin korunmasında önemli bir kurum haline gelebilecektir.

1.TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE OMBUDSMANLIK KURUMU ARAYIŞLARI

1.1. Hukuk devleti anlayışı ve kamu yönetiminin denetlenmesi

Türkiye'de cumhuriyetin kurulması sürecinden sonra özellikle 1961 anayasası ile kurumsallaşan demokratik hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucu olarak idarenin yargısal denetimi ilkesi anayasal bir kurum olarak benimsenmiştir. İdarenin yargısal denetime tabi tutulması kamu yönetiminin faaliyetleri karışında hak ve özgürlükleri korumanın vazgeçilmez bir güvencesidir.

Hukuk devleti yönetilenleri keyfi iktidara karşı korumada yargısal denetimle eş anlamlı hale gelmiş olsa bile, demokratik hukuk devletinde yönetilenleri idareye karşı koruyan tek yol yargısal denetimden ibaret kalamaz. Yargısal denetim artık hukuk devletinin bir öğesi olmaktan çok onun garantisi konumunda olduğu söylenebilir. (Soybay,1994:6)

Demokratik bir toplum yapısında denetim olgusu sadece yargı kuruluşlarına özgülenemez. Yargı dışı denetim organları da denetim işlevini yerine getirir. Sonuç olarak

idari faaliyetler çok katmalı bir süzgeçten geçirilir. yargı dışı denetim yöntemleri demokratik yönetim pratiğinin zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Yargı organını denetleyemediği alanlar arttıkça yargısal olmayan denetim arayışları bir çare olarak ortaya çıkmaktadır. (Akıncı,1998:65)

İdarenin yargısal denetimi olmadan hukuk devleti anlayışından bahsetmek olanaksızdır. Buna karşın demokratik hukuk devleti tek başına yargı denetimi ile korunup geliştirilemeyecek ayrıntılar içeren bir kavramdır. (Balkan,2009:143)

Yargısal denetim büyük bir güvence olmasına karşın, günümüzde devletin geçirdiği değişim süreci, birçok alanda ürettiği mevzuat ile faaliyet göstermesi vatandaş ve devlet arasında daha çok uyuşmazlık üretmektedir. Mahkemelerin iş yükünün artması, Davaların yıllar sürmesi gibi olumsuz durumlar idarenin denetlenmesinde yeni arayışların gelişmesine sebep olmuştur. (Oytan,1977:596-97)

Kamu yönetiminin faaliyetlerinin sadece yargısal denetimle sınırlı kalmaması ve vatandaş ile devlet arasındaki ihtilafların daha hızlı ve adaletli bir şekilde çözülebilmesi için ortaya çıkan en temel yargı dışı denetim araçlarının başında ombudsmanlık kurumu gelmektedir. Bu kurum günümüzde Avrupa ve ABD'de kurumsallaşmış durumdadır. Ombudsman kurumunun temel işlevlerinden biri de idari yargının iş yükünü hafifletmektir.

1.2. Türkiye'nin Ombudsman Serüveni

Ombudsman İsveç orijinli bir kurumdur. İlk olarak 1809 yılında kabul edilen ve Lock ve Montesque'nun düşüncelerinden etkilenen; hukuk devleti şemsiyesinde bir özgürlük düzeni amaçlayan İsveç anayasasında düzenlenmiştir. Bu düzenlemeden sonra Ombudsman İsveç'te gelişip, kavramsallaşmış ve Batı Avrupa'ya yayılmıştır. (Jägerskiöld,1961:1078)

Ombudsman İsveç dilinde *kral ile halk arasındaki elçi, vekil, delege, parlamento temsilcisi,* gibi anlamlara gelmektedir. Öte yandan Ombudsmanlığın İsveç kralının 1709 yılında Osmanlı devletine sığınmak zorunda kalması esnasında Osmanlı devleti yargı kurumlarından etkilenerek, yokluğunda ülkesinin adaletli yönetilip yönetilmediğini denetlemek için bir vekil ataması suretiyle ortaya çıktığı dolayısıyla Osmanlı devletine ait bir kurum olduğu ileri sürülmektedir.(Fendoğlu,2011:59-60, Eryılmaz,2004:195, Avşar:45)

Ombudsman kavramının Türk hukuk öğretisinde tartışılmaya başlanmasının 1970'li yılların ortalarında başladığı söylenebilir. (Erhüman,2000:155) Teorik tartışmalardan sonra 7. ve 8. Beş yıllık kalkınma planlarında ve 55. Hükümet döneminde ombudsmanlık kurumunun kurulması benimsenmiş ancak sonuçsuz kalmıştır. (Fendoğlu,2011:22-23)

Sonraki yıllarda Kamu kurumlarınca yapılan bazı araştırmalarda ombudsmanlık kurumunun kurulması önerilmiştir. (TODAİE,1966,55 TODAİE,1991:21) Ombudsman bazı anayasa önerilerinde de yer bulmuş ve anayasal bir kurum olarak kurulması önerilmiştir.(TOBB,2000:92)

Özel kesim kuruluşlarınca (TÜSİAD,1997 :29-30) da ombudsmanlık kurumunun kurulması yönünde önerilerin sıklıkla yapıldığı görülmüştür.(Balkan,2009:105)

TBMM tarafından 15.06.2006 tarihinde kabul edilen 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu dönemin cumhurbaşkanı tarafından veto edilince bu kez TBMM tarafından 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu şeklinde aynen kabul edilmiştir. Bu kanunun iptaline dönük olarak Anayasa mahkemesine açılan iptal davası neticesinde Anayasa Mahkemesi 25.12.2008 günlü ve E:2006/140, K:2008/185 sayılı kararı ile (27190 sayılı Resmi Gazete) 5548 sayılı yasanın yürürlüğü durdurulmuş ve iptal edilmiştir.

Anayasa mahkemesinin söz konusu iptal kararında kamu denetçiliği kurumunun "*idarenin bütünlüğü'* ilkesine aykırı olduğunu idari teşkilatın dışında yasama organına bağlı bir tüzel kişilik kurulmasının anayasaya aykırı olduğunu, aynı zamanda TBMM'nin kamu denetçisi seçme diye bir görevinin bulunmamasını gerekçe göstermiştir. Böylece kamu denetçiliği kurumunun kurulabilmesi için anayasa değişikliği zorunlu hale gelmiştir. (Balkan,2009:105)

2010 yılında yapılan referandumla Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 74. maddesinin kenar başlığı***"Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı"*** şeklinde değiştirilmiştir. 74. maddenin referandumla değiştirilen son hali şu şekildedir:

…Herkes, bilgi edinme ve ***kamu denetçisine*** *başvurma hakkına sahiptir.*

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

Kamu Baş denetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve

kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir."

Böylece ombudsmanlık uzun bir teorik ve pratik tartışmanın sonunda "kamu denetçiliği kurumu" olarak anayasal bir zemine kavuşmuştur.

28.11 2012 Tarihinde TBMM genel kurulu tarafından eski Yargıtay hakimi olan M.Nihat Ömeroğlu başdenetçiliğe seçildi. Ancak Yargıtay üyeliği sırasında siyasi gündemi meşgul eden bir davadaki tutumu gerekçe gösterilerek eleştirilerin odağı oldu. (t24.com.tr 2015) Böylece Türkiye'nin ilk ombudsmanı "bağımsızlık" "tarafsızlık" tartışmaları arasında göreve başladı.

Anayasada kurumun usul ve esaslarının kanunla düzenleneceği belirtildiği için 29/6/2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere TBMM'ye bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş ve 29/3/2013 tarihi itibariyle şikayet başvurularını almaya başlamıştır. (www.ombudsman.gov.tr,2015)

1.3 6328 Sayılı Kanununa Göre Kamu Denetçiliği Kurumu

6328 sayılı kanun kurumun adını *kamu denetçiliği kurumu* olarak düzenlemiştir. Kurumun internet sitesinde ise bu ibarenin altında " ombudsmanlık" ifadesi parantez içinde belirtilmiştir. Kurumun adının ombudsmanlık olarak düzenlenmesi yerinde olurdu. Zira kurum mevcut adı ile klasik bir kamu kurumu görüntüsü ile bürokratik bir çağrışım yapmaktadır, bu durum ombudsmanlığın esnekliği ve olaylara hızlı müdahalesi ile çelişkili bir durum ortaya koymaktadır.

Kurumun kanununda "başdenetçilik" "genel sekreterlik" "uzmanlık" uzman yardımcılığı" gibi kavramlar vatandaşların idare ile ilgili şikayetlerinde aşmaları gereken bir yapı ortaya koymaktadır. İlerde kurum ile vatandaşlar arasında iletişimi sağlayacak bir *ombudsmana* ihtiyaç duyulabilir. (Sezen:2001:94)

Kamu denetçiliği kurumu kanununun (KDKK) amacı kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmak şeklinde ifade edilmiştir. (m.1) Böylece kamu

denetçiliği kurumu (KDK) İdarenin faaliyetlerini sadece hukuka uygunluk değil aynı zamanda "hakkaniyete" uygunluk yönünden de inceleyecek ve araştıracaktır. Yani KDK, ***yerindelik*** denetimi yapabilecektir.

KDK; inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi ***iyi yönetim ilkelerine*** uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını incelemektedir.(KDK-y-m.6)

KDK, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir kurumdur. Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur. Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar. Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir. (KDKK,m.4)

Kurumun görevi idarenin işleyişi ile ilgili ***şikâyet üzerine***, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye ***önerilerde*** bulunmaktır. Ancak; a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır (KDKK,m.5)

KDK, şikayet üzerine harekete geçer, resen harekete geçme yetkisi yoktur. KDK yaptığı inceleme ve araştırma sonucu idareye öneride bulunabilir, kısaca belirtmek gerekirse kararları bağlayıcı değildir.

Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir. Baş denetçinin temel görevi kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak, Yönetmelik hazırlamak, yıllık rapor hazırlamaktır. Denetçilerin görevleri ise Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Baş denetçiye yardımcı olmak ve Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmaktır. (KDKK,m.6-7)

Başdenetçi adayları arasından Başdenetçi ve denetçileri TBMM genel kurulu seçer. (KDKK m.11)

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır. (KDKK,m.12)Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır. (KDKK,m.14)

Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur. Başvurulardan bir konuyu içermeyenler, Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar, kişisel bilgiler imza vs eksik olanlar, Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar incelenmez.

Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir.

Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir. Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz. İdari başvuru sonucu başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur. (KDKK,m.17)

Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar. (KDKK,m.18) kısaca belirtmek gerekirse idare kamu denetçisine bilgi ve belge sağlamak zorundadır.

Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren ***en geç altı ay içinde sonuçlandırır***. Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir. İdare, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini

otuz gün içinde Kuruma bildirir. (KDKK,m.20) Görüldüğü üzere idareye getirilen temel yaptırım ombudsmanın sunduğu öneriyi uygun bulmaması durumunda bunun gerekçesini belirtmek zorunda olmasıdır.

Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar. Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar. (KDKK,m.21) KDK' ya başvuru, başvurunun akıbetine göre idari yargıdaki dava açma hakkını ortadan kaldırmamaktadır.

2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN 2 YILLIK DENETİM PRATİĞİ VE SONUÇLARI

2.1 Kamu Denetçiliği Kurumunun 2013 Yılı Çalışmaları

KDK' ya başvuru 1982 anayasasının 74.maddesinde düzenlenmiş bulunan bir anayasal haktır. Bu hak KDK yasasında belirtildiği üzere kamu yönetiminin işlem ve eylemlerinin sadece hukuka uygunluğunu değil hakkaniyet ve iyi yönetim ilkelerine uygun olup olmadığının denetlenmesini kapsamaktadır. Bu yönü ile yargı denetiminin de önüne geçtiği söylenebilir. Bu çerçevede KDK 29/3/2013 tarihi itibariyle şikayet başvurularını almaya başlamıştır. KDK' ya, 29/03/2013 tarihi itibarıyla elden, posta, e-posta, faks ve e-başvuru sistemi (*on-line*) aracılığı ile şikâyet başvuruları gelmeye başlamıştır.

31/12/2013 itibarıyla Kuruma yapılan şikâyet başvurularının sayısı 7638'dir. Başvuruların büyük çoğunluğunun (yaklaşık olarak % 57'si) internet sayfasında yer alan "e-başvuru" sistemi aracılığı ile yapıldığı görülmektedir.

Kuruma yapılan başvuruların 2142 tanesi yani % 27'lik önemli bir kısmı "kamu personel rejimi" ne yöneliktir. Yaklaşık olarak %15'i (1203) "eğitim- öğretim, gençlik ve spor" alanında, %12'si(888) "çalışma ve sosyal güvenlik" alanında, yüzde 11 (788) 'i "ekonomi, maliye ve vergi" alanındadır. Kurum bazında ise milli eğitim bakanlığı 954 şikâyet (%12,5) ile birinci sırada yer alırken, Çalışma ve sosyal güvenlik bakanlığı 844 şikayet (%11,1),Üniversiteler 432 şikayet (%5) ilen çok şikayet edilen kurumlar arasındadır. (KDK,2013:70-71)

7638 şikâyet başvurusunun 6097 tanesi KDK tarafından sonuçlandırılmıştır. KDK ,% 35 oranında "*İncelenemezlik Kararı*"(2240), %37 oranında *"Gönderme Kararı*" (2155) ve %6 oranında "*Başvurunun Geçersiz Sayılması*"(329) kararı,% 5,3 oranında (307) "*karar verilmesine yer olmadığı karar"ı,* 64 *tavsiye kararı* (%1) , 37 *red kararı* (%0,6) 11 tane de *"kısmen red kısmen tavsiye"* kararı vermiştir. (KDK,2013:74) Görüldüğü üzere ilk yıl KDK sadece 64 tavsiye kararı vermiştir. Başvuruların çoğu, başvuru prosedürünün bilinmemesinden kaynaklı olarak ya ilgili kuruma gönderilmiş ya da incelenemez bulunmuştur.

Bölgelere göre başvuruların dağılımına bakıldığında, en fazla başvurunun %27 gibi bir oranla "Marmara Bölgesinden", %23'ünün ise "İç Anadolu Bölgesinden" yapıldığı tespit edilmiştir. Başvuruların yüzde 1'lik kısmı ise yurtdışından alınmıştır. Başvuruların en fazla yapıldığı il, nüfus büyüklüğüyle de orantılı olarak İstanbul'dur. Başvuruların % 18'unu alan İstanbul'u, %13 ile Ankara ve % 5 ile İzmir takip etmektedir. (KDK,2013:78)

2013 yılında KDK tarafından verilen 64 adet tavsiye kararının ve 11 kısmen ret kısmen tavsiye kararının 40'ı hakkında idareden işlem tesis edip etmeyeceği konusunda bir geri bildirim beklenmektedir. 1 Tavsiye kararı için idare tarafından işlem tesis etmeyeceği hakkında bir bilgi alınamamıştır, 2 tavsiye kararındaki önerilere idare kısmi uyum sağlanmıştır. 27 tavsiye kararındaki öneriler ise idare tarafından uygulanmamıştır. 31/12/2013 tarihi itibarıyla, idare yalnızca 5 tavsiye Kararı doğrultusunda idari işlem tesis etmiştir. Görüldüğü üzere, idarenin KDK kararlarına uyma oranı %21 ile sınırlı kalırken Avrupa'da bu ortalama %80 civarındadır. (KDK,2013:179-180)

Başdenetçi 2013 yılı faaliyet raporunu değerlendirirken Türkiye'de KDK kararlarına uyma düzeyinin en az % 50 olarak hedeflediğini ifade etmiştir.

KDK, kendisine yapılan bazı başvurularda, idare ile yaptığı görüşmelerde yapılan şikayetleri uzlaşma yolu ile çözümlemiştir. Kurumun 2013 yılı raporunda 25 tane şikâyet başvurusunun ilgili idare ile yapılan görüşmelerde uzlaşma ile çözümlendiğini belirtmiştir.(KDK,2013:97-104)

Örneğin Erasmus programı ile yurt dışındaki bir üniversiteye giden öğrencilerin orda aldıkları dersleri Türkiye'de okudukları Üniversiteye dönünce saydıramaması sonucunda okulu uzatma durumlarının ortaya çıkması sonucunda yapılan şikayet başvurusunda KDK ilgili üniversite ile yaptığı görüşmeler sonucunda sorun öğrenciler lehine çözümlenmiştir. Bir başka şikayetçi 2011 yılında Van ilinde meydana gelen deprem nedeniyle konutunda oluşan

hasarın tazmini talebinin dikkate alınmadığı gerekçesiyle Van Valiliği hakkında şikâyette bulunmuştur. KDK, Van Valiliği ile yaptığı yazışmalar sonucunda, şikâyete konu deprem hasar bedelinin Van Valiliği tarafından şikâyetçinin hesabına yatırılması sağlanmıştır.(KDK,2013:98)

Görüldüğü gibi bu olumlu örneklerde vatandaşların kamu yönetimi ile olan ve bir davaya konu olma potansiyeline sahip olan uyuşmazlıkları uzlaşma ile davaya konu olmadan çözülebilmiştir. Bu durum kamu denetçiliğinin ilk yılı için olumlu sayılabilecek bir gelişmedir. Ancak yukarda ifade edildiği üzere idarenin tavsiye kararlarına uyma düzeyi ilk yıl için oldukça düşük kalmıştır.

2.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun 2014 Yılı Çalışmaları

01/01/2014-31/12/2014 tarihleri arasında KDK'YA yapılan şikâyet başvurularının sayısı 5639 olup, başvuruların büyük çoğunluğu (yaklaşık olarak %'53'ü) internet sayfasında yer alan "e-başvuru" sistemi aracılığı ile yapılmıştır.(KDK,2014:50)

Kuruma yapılan başvuruların yaklaşık %24'lük bir kısmı "kamu personel rejimine" yönelik olarak gerçekleşirken, bunu yaklaşık %17 ile "eğitim-öğretim, gençlik ve spor", % 7,80 ile "ekonomi, maliye ve vergi", % 7,5 ile "insan hakları" ve % 7,43 ile "çalışma ve sosyal güvenlik" alanları takip etmektedir. 2014 yılında gelen 5639 adet ve 2013 yılından devreden 1528 adet, toplamda ise 7167 adet şikâyet başvurusu değerlendirilmek üzere işleme alınmıştır. (TBMM,2014:13)

Bölgelere göre başvuruların dağılımına bakıldığında, en fazla başvurunun yaklaşık % 29 gibi bir oranla "İç Anadolu Bölgesinden", % 27'sinin ise "Marmara Bölgesinden" yapıldığı belirlenmiştir. Başvuruların yaklaşık % 0,5'lik kısmı ise yurtdışından yapılmıştır. Başvuruların en fazla yapıldığı il, % 20,51 ile Ankara olup, bunu % 18,09 ile İstanbul ve % 4,88 ile İzmir takip etmektedir.(TBMM,2014:13)2014 yılında en çok şikayet edilen kurumların başında 511 şikayet (%9,6) ile belediyeler ve şirketleri gelmekte ikinci olarak Milli eğitim bakanlığı 473 şikayet (%8,36), üçüncü sırada özel şirketler ve diğer kuruluşlar 462 şikayet (%8,19) ile yer almaktadır..(KDK,2014:54)

KDK,2014 yılında toplam 7167 adet şikâyet başvurusunun 6348 tanesi (yaklaşık % 89)inceleyip sonuçlandırılmış,819 dosya 2015 yılında incelenmeye devam edilmek üzere devretmiştir. KDK tarafından yapılan ön değerlendirme sonucunda, 806 adet şikâyet başvurusundan kendi içerisinde konu ve sebep bakımından aynı olanlar hakkında "Birleştirme Kararı" verilerek tek dosya üzerinden incelemeye devam edilmektedir. (TBMM,2014:13)

2014 yılında sonuçlandırılan başvurular ile ilgili verilen kararların 2323 tanesi (%36,59) "gönderme kararıdır", bu oran önemli ölçüde başvurunun idari başvuru yapılmadığı gerekçesi ile geri çevrilmesi anlamına gelmektedir. 2013 yılında da bu oran %37 şeklinde gerçekleşmiştir. Kurum yasasındaki idari başvuru düzenlemesinin esnek hale getirilmesi gerektiği kanaatindeyiz. 2147 başvuru (% 33,82) ise incelenemez bulunmuştur. 2013 yılında bu oran %37 idi. bu oran başvuranların kurumun görev alanı ile ilgili bilgi düzeylerinde bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. 2014 yılında 93 tavsiye kararı ve 150 de red kararı verilmiştir.(KDK,2014:57)

Şikâyet başvuruları incelendiğinde 2013 yılında 7638 adet şikâyet başvurusu yapılmış olmasına rağmen, 2014 yılında 5639 adet şikâyet başvurusu yapılması, şikâyet başvurularında bir azalmanın olduğunu göstermektedir. KDK' ya göre 2013 yılına kıyasla 2014 yılında başvuru sayısının düşmesinde kamu yönetiminin KDK'nın tavsiye kararlarını uygulama konusunda isteksiz davranmasının etkili olduğu ifade edilmiştir.(KDK,2014:241)

KDK 2014 yılı raporunda bu durumu *"İdarelerin çeşitli sebeplerle tavsiye kararlarını uygulamada yeterince istekli olmamaları ve uygulama oranının düşük olması nedeniyle, kurumumuza başvuru yapmanın bir sonuç vermediği yönünde kamuoyunda kanaat oluşmaya başlamış; bunun neticesinde de şikâyet başvurularında bir azalma meydana gelmiştir. Bu durumun kişilerin yanında idarenin de aleyhine bir olgu oluşturduğu abartılı bir yorum sayılmamalıdır*". Şeklinde değerlendirmektedir.(KDK,2014:242)

2013 yıllında tavsiye kararlarına uyma düzeyi KDK raporunda %21 olarak belirlenirken, 2014 yılı raporunda, verilen 93 tavsiye kararında kaç tanesine uyulduğu ile ilgili bilgiye rastlanılmamıştır. 2014 yılında kurumunun tavsiye kararlarına uyma oranı %30 olarak ifade edilmiştir. (www.ombudsman.gov.tr,2015) 27 adet uyuşmazlık ise inceleme aşamasına geçilmeden uzlaşma yolu ile çözümlenmiştir. (KDK,2014:223-237) Bu durum olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Ancak başvuru sayısına kıyasla düşük bir rakam olduğu açıktır.

2.3 Kamu Denetçiliği Kurumunun 2 Yıllık Denetiminin Genel Değerlendirmesi

Kamu denetçiliği kurumu 2013 yılında 7638 başvuru yapılmış ve bu başvuruların 6097 tanesi sonuçlandırılmıştır. 2014 yılında ise devreden dosyalarla beraber 7167 dosyadan 6348 sonuçlandırılmış 819 dosya 2015 yılına devretmiştir. İki yılık dönemde 12445 başvuru sonuçlandırılmış görünmektedir. 2013 yılında verilen 64 tavsiye kararından sadece 5 tanesine

(%21) uyulmuştur. 2014 yılında ise 93 tavsiye kararından kaç tanesine uyulduğu ile ilgili sayısal veri bulunmamakla beraber idarenin uyma düzeyinin %30 olduğu belirtilmiştir.

İki yıllık dönemde verilen kararlar içerisinde en büyük payı toplam 4478 adet kararla *"gönderme*" kararı olduğu bunu 4387 kararla *"incelenemezlik*" kararının izlediği görülmektedir.

Gönderme kararı İdari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği ile ilgili bir karardır. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan şikâyet başvurusu hakkında ilgili idareye gönderme kararı verilir. Gönderme kararı şikâyetçiye de tebliğ edilir. Kuruma şikâyet tarihi, ilgili idareye başvuru tarihi olarak kabul edilir. Şikâyet başvurusunun Kurum tarafından ilgili idareye gönderilmesi üzerine;

a) İdare tarafından şikâyetçiye verilecek cevabın tebliği tarihinden,

b) İdare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten, itibaren altı ay içinde Kuruma yeniden şikâyet başvurusu yapılabilir. (KDK-y:m.20-21)

İncelenemezlik kararı ise ön incelemede şikâyet başvurusunun; kurumun görev alanına girip girmediği, süresi içinde yapılıp yapılmadığı, kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı, İdari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği, Türkçe dilekçe ile veya, şikâyetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dilde yapması durumunda bunun makul ve haklı olup olmadığı, belli bir konuyu içerip içermediği, kanuna göre şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı, menfaat ihlali içerip içermediği, yönlerinden incelenir.(KDK-y:m.8,19)

KDK kararlarının önemli bir kısmını teşkil eden bu iki karar türü, başvuru sahiplerinin önemli ölçüde başvuru usulü hakkında bilgi sahibi olmadıklarını göstermektedir. KDK'nın kamuoyu nezdinde bilinirliğinin arttırılması ile kuruma yapılacak başvurularda bu tablonun değişmesi beklenmektedir.

İdari dava ön şartlarından biri olan idari başvurunun KDK' ya başvurmada da bir önşart olması başvurunun reddini gerektirmese de önemli ölçüde zaman kaybına sebep olmaktadır. Nitekim KDK 2013 yılı faaliyet raporunda kurumun etkinliği için yaptığı önerilerinden biri de idari başvuru yollarının yeniden düzenlenerek sadeleştirilmesi sureti ile

idari başvuru şartının kolaylaştırılması istenmektedir.(KDK,2013:207-208) Bu yönde kurum kanununda değişiklik yapılması gerekmektedir.

2013 yılında 37 olan red kararı sayısı 2014 yılında 150 olarak gerçekleşmiştir. Red kararı yapılan başvurudaki taleplerin kurumun değerlendirme kriterleri uygulandığında haksız bulunması olarak ifade edilebilir.

Halkın kamu yönetimi ile ilgili şikayetlerini kamu denetçisine iletirken çok fazla teknik ve hukuki prosedürlerle karşılaşmasının kurumun etkinliğini zayıflatma olasılığının yüksek olduğu değerlendirilmektedir. Bu çerçevede kamu denetçisinin mahkeme benzeri bir kurum olmaktan uzak tutulması ve Batı Avrupa'daki ombudsman kurumunun özelliklerine paralel olarak esnek ve dinamik bir karakter taşıması gerekir. Kamu denetçisi gerektiği zaman halkın şikayetlerini yerinde inceleyebilen, idare ile arabuluculuk temelinde bir araya gelebilen saygınlığı ve arkasına aldığı yasama organı desteği ile halkın şikayetlerine adil ve kalıcı çözümler üretebilen bir yapıya kavuşmalıdır.

Kamu denetçiliği kurumunun 2 yıllık denetiminde özellikle tavsiye kararlarına uyma konusunda önemli sorunlar olduğu ortaya çıkmaktadır. Buna rağmen kamu denetçiliği kurumu idare ile vatandaş arasındaki bazı sorunlarda arabuluculuk yöntemi ile sorunu çözebilmiştir. 2 yıllık dönemde bu gruptan olmak üzere toplamda 93şikâyetin arabuluculukla çözüldüğü belirtilmiştir. (KDK,2014:36)

6328 sayılı Kanunda, şikâyetlerin arabuluculuk yoluyla çözümlenmesi KDK'nın görevleri arasında sayılmamıştır. Fakat dünya Ombudsmanlık uygulamalarından birçoğunda şikâyet başvurularının arabuluculuk yoluyla çözüme kavuşturulduğu görülmektedir. Ombudsmanın işlevi mümkün olduğu ölçüde tarafları uzlaştırmayı da içermektedir. KDK, arabuluculuk rolünün güçlendirilmesi için ve şikâyetlerin çözümlenmesinde idareye uzlaşma kültürünün kazandırılması amacıyla şikâyetlerin arabuluculuk yoluyla çözümlenmesinin KDK'nın görevleri arasında sayılmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. (KDK,2014:310)

2 yıllık denetim pratiğinde KDK yapılan bir şikayet için İnceleme aşamasında, bürokrasi ve kırtasiyecilikle çözümü geciktirmemek için, öncelikle şikâyetin en kısa sürede nasıl sonuçlandırılacağına ilişkin bir değerlendirme yaptığı görülmektedir. KDK, ilgili şikâyetin herhangi bir yazışmaya yer verilmeden çözülebileceği kanaatine varırsa, ilgili idare ile (telefonla veya bizzat) görüşmeler yapılabilmektedir. Yapılan görüşmelerde şikâyet konusu ile ilgili bilgi verilip, idareden çözüm için işlem tesis etmesi istenmektedir. Ancak,

şikâyetin bu yolla çözülemediği hallerde, şikâyet konusu hakkında bilgi ve belgeler ile şikâyet hakkındaki değerlendirmeleri ilgili idareden talep edilmekte, idare şikâyet hakkında bilgilendirilmekte ve böylece idareye de söz hakkı tanınmaktadır. (KDK,2014:49)

2.4. Kamu Denetçiliği Kurumunun Arabuluculuk ve Uzlaşmayla Çözdüğü Bazı Şikayetler

KDK, 2 yıllık dönemde bir davaya konu olma potansiyeline sahip 93 şikayeti arabuluculuk ve uzlaşma yolu ile çözebilmiştir. Bu durum KDK'nın geleceği açısından umut verici görülebilir.

KDK, bir şikâyette henüz 5 yıllık lojmanda oturma hakkı dolmayan şikayetçinin lojmandan çıkarılmak istenmesi olayında, mili eğitim bakanlığı idare ile yaptığı görüşmeler sonucunda şikayetçi ile ilgili işlem düzeltilmiş ve 5 yıllık süre dolana kadar lojmanda oturması kararı alınmıştır.(KDK,2014:223)

Bir başka başvuruda Şikâyetçi, Kemer Belediyesinin mahkeme kararını uygulamadığı gerekçesiyle KDK'ya başvuruda bulunmuş olup, Kemer Belediyesi yetkilileri ile yapılan görüşmeler sonucunda Kemer Belediye Meclisinin 06.06.2014 tarihli kararı doğrultusunda şikâyetçinin tekrar sözleşmeli personel olarak işe başlatılması uygun görülmüştür. Böylece uzun bir dava sürecine konu olabilecek bir uyuşmazlık kısa bir zamanda çözülmüştür. (KDK,2014:229)

657 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat hükümleri uyarınca refakat izni şartları oluşmasına rağmen kendisine refakat izni verilmediği iddiasıyla KDK'ya başvuruda bulunan şikâyetçi ile ilgili, KDK ilgili idare yetkilileri ile yaptığı görüşmeler neticesinde şikâyetçi ile idare arasında uzlaşma sağlanmıştır. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü tarafından kendisine refakat izni verilmiş ve uyuşmazlık bu aşamada çözülmüştür. (KDK,2014:234)

Bir şikayetçi, Amasya Belediyesi içme suyu şebeke hattının patlaması ve evini ve arabasını su basması üzerine oluşturulan bilirkişilerce belirlenen 11.743,00 TL tutarındaki hasarın ödenmesi talebiyle KDK'ya başvurmuştur. KDK tarafından yapılan arabuluculuk girişimleri sonucunda; dosyanın belediye encümenine havale edilerek çözülmesi sağlanmış ve Belediye Encümeni'nin 11.743,00 TL tutarındaki hasar bedelinin ilgiliye ödenmesi kararı üzerine, ilgili idare tarafından hasar bedeli ödenerek şikâyete konu talep yerine getirilmiştir. (KDK,2014:230)

Bu uyuşmazlık tipik bir tam yargı davası karakteri taşımaktadır. Şikâyetçinin İdari yargı sürecine girdiği düşünülürse, Adalet Bakanlığı istatistiklerine göre, Türkiye'de idare mahkemelerinde ortalama yargılama süresi 155 gün olarak hesaplanmaktadır.

Fakat bu kısa gibi görünen sürenin, temyiz ve diğer kanun yollarıyla birlikte ortalamada iki yılın altına düşmemektedir, hatta 5-6 yıl süren idari davaların olduğu bir gerçektir. (Oğurlu,2012:120) Böylece ortalama 2 yılda sonuç alınabilecek bir uyuşmazlık KDK aracılığı ile çok kısa bir zamanda çözülebilmiştir.

Bu ve benzeri örnekler KDK'nın temel misyonuna uygun olan bir durumu ortaya koymaktadır. İki yıl içerisinde 93 tane uyuşmazlığın uzlaşma yolu ile tavsiye kararı aşamasına geçilmeden çözülmesi, henüz yeni bir kurum olan ve toplum katında yeteri kadar tanınmayan bir kurum için olumlu kabul edilebilecek bir gelişmedir.

Ombudsmanın temel rolü kararlarının bağlayıcılığı değil saygınlık ve güven temelinde uzlaşma kültürü ile kamu yönetimi ve vatandaşlar arasındaki sorunları çözmesidir.. Bu bakımdan anılan kararların ilk 2 yıl için ümit verici düzeyde görülebilir. Ancak toplam şikayet sayısı ile karşılaştırıldığında düşük bir rakam olduğuna şüphe yoktur. Bu yüzden kamu denetçiliğinin bundan sonraki süreçteki performansı çok daha önem kazanmaktadır.

KDK'nın verdiği bazı kararların basın-yayın organlarında haber olarak yayımlandığı görülmektedir. Bu durum kurumun halk arasında tanınmasına büyük katkı yapabilecektir.

ÖSYM, Kamu Başdenetçisinin, bir vatandaşın kimliğinin bir yüzünde soğuk damga olmadığı gerekçesiyle sınavının iptal edilmesi işleminde, vatandaşın sınavının geçerli sayılarak yeni bir işlemin tesisi ve mağduriyetinin giderilmesi yönündeki tavsiye kararına uyması bir gazetede haber olarak yayımlanmıştır. (www.hurriyet.com.tr,2015)

Kamu denetçiliği kurumunun verdiği kararların özetlenip haberleştirilerek yayımlandığı güncel internet siteleri bulunmaktadır. (www.memurlar.net,2015) Kamu denetçiliği kurumuna yapılan başvuruların çoğunluğunun kurumun internet sitesi üzerinden yapıldığı gözlemlendiğinde internet siteleri üzerinden kurum kararlarının haber olarak verilmesi önemli bir bilgi kaynağı olarak görülmektedir.

2.5 Kamu Denetçiliği Kurumunun Etkinliğinin Arttırılması İçin Bazı Çözüm Önerileri

KDK, yeni ortaya çıkan bir kurum olarak; bir yandan kurumsallaşmasını tamamlamaya çalışırken bir yandan da kamuoyunun kendisinden beklediği etkinliği

göstermek üzere faaliyet göstermeye başlamıştır. 2 yıllık denetim pratiği özetlenen kurumun etkinliğinin arttırılması için alınması gereken tedbirlerin ortaya çıktığı 2 yıllık uygulama pratiği ile ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Öncelikle *"kamu denetçiliği kurumu"* şeklindeki isim bürokratik bir algı yaratmakta ve klasik bir kamu kurumu görüntüsü vermektedir. Kurumun adının *"ombudsmanlık* " olarak değiştirilmesi olumlu bir psikolojik algı oluşturabilmesi muhtemeldir. Genel olarak vatandaşların gözünde devlet kurumlarına başvuru uzun, karmaşık ve zor bir süreçtir. *"ombudsmanlık* " ise bürokrasinin minimuma indirgendiği hızlı ve dinamik bir şekilde vatandaş ve kamu yönetimi arasındaki uyuşmazlıkların çözümlenmesidir. Bu yüzden kurum algısı oluşturmada isimin etkili ve faydalı olacağı kanaatindeyiz.

Kuruma yapılan başvurular ile ilgili kararlar dikkate alındığında idari başvuru şartının yumuşatılması gerektiği ortadadır. KDK kararlarının bağlayıcı olmadığı düşünüldüğünde, idari başvuru yapılmadığı gerekçesi ile başvuruların ilgili kuruma gönderilmesi uygulaması mahkeme benzeri bir sürecin ortaya çıkmasına sebep olacağı için bu şart esnetilmesi veya kamu denetçisine başvurmada bu şartın uygulanmaması gerekmektedir.

KDK uygulama yönetmeliğinde yer verilen iyi yönetim ilkelerinin KDK kanununda ilgili maddeye eklenmesi sureti ile başvuruların hukukilik ve yerindelik denetimlerinin daha da derinleştirilmesi sağlanabilir. Kamu başdenetçisine re'sen inceleme başlatma yetkisinin verilmesi gerekmektedir. Aynı zamanda baş denetçi ve denetçiler sadece dosya üzerinden değil yerinde inceleme yapabilmelidir.(KDK,2014:308-309, KDK,2013:204-205)

Salt kuruma yapılan başvuru ile harekete geçen bir kurumun etkinliği sınırlı olacaktır. Kamu denetçisi yaptığı gözlemler neticesinde resen inceleme yapabilmelidir. Bu durum ombudsman kurumunun felsefesine uygun bir hareket tarzıdır. Kurumun idareden talep ettiği bilgi ve belgelerin gönderilmesi konusunda sorun yaşanmaktadır. Bu durum acilen çözüme kavuşturulmalıdır.

Daha önce ifade edildiği üzere kamu denetçisinin uyuşmazlıklarda arabuluculuk ve uzlaşma temelinde çalışması gerekir, bunun için bu kavramların kurum kanuna eklenmesinde fayda vardır. (KDK,2014:310)

KDK tavsiye kararları doğrultusunda yapılan işlem veya eylemden dolayı ilgili merci veya görevlilere sorumluluk yüklenememesi gerekmektedir. (KDK,2014:312, KDK,2013:209) Kamu görevlileri birçok kez kararları bu gerekçe ile uygulamaktan çekinmektedir. Bu yönde yasal düzenlemelerin yapılması ile kamu görevlileri benimsedikleri

ancak sorumluluk korkusu ile uygulamadıkları kararları uygulayabilecektir. Kamu denetçiliğinin talep ettiği birçok belgenin kurumlarca gönderilmemesi veya eksik bilgi verilmesi de önemli bir sorundur. (KDK,2014:239 vd.) Bu konuda etkili yaptırımlar düzenlenmelidir.

Kamu denetçisi kendisine gelen şikâyetle ilgili sonuç alınamadığı zaman bu şikâyetle ilgili yargı organlarına başvuru hakkına sahip olmalıdır. Böylece hukuka aykırılığı açık olan bir işlem veya eylem ile ilgili idarenin tavsiye kararına uymaması durumunda yargı oranına başvur hakkı ile kamu denetçisinin takip gücü arttırılmalıdır.

SONUÇ

Hukuk devleti anlayışının temel ilkesi kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olmasıdır. Yargı denetimi hukuk devletinin sigortasıdır ve aynı zamanda vatandaşlar için temel bir güvencedir. Devletin geçirdiği değişim ve dönüşüm süreci ile beraber kamu yönetimi teşkilatının vatandaşların hak ve özgürlüklerini olumsuz yönde etkileme potansiyeli yükselmiştir. Vatandaşların kamu yönetimi olan sorunlarının çözümü tümü ile yargı organlarına yüklenemez. İrili ufaklı her uyuşmazlığın yargı organına gitmesi adalet sistemini yavaşlatmaktadır. Vatandaşların kamu yönetimi ile ilgili sorunlarını daha hızlı bir şekilde çözmek için arabuluculuk ve uzlaşma temelinde ve gücünü yasama organı ve kurumsal saygınlığından alan ombudsmanlık kurumu önemli bir görev üstlenebileceği görülmektedir. Ombudsmanlık, Türk idare sistemine kamu denetçiliği kurumu (KDK) olarak girmiş bulunmaktadır. İdare sistemimize dahil olan bu yeni kurum hakkında vatandaşların yeteri kadar bilgilerinin olmadığı görülmektedir. Kurum kararlarının bağlayıcı olmaması kuruma olan ilgiyi azaltmaktadır.

KDK'nın iki yıllık denetim pratiği incelendiğinde kurumun verdiği tavsiye kararlarına uyma düzeyinin oldukça düşük kaldığı görülmüştür. 2013 yılında %21 olarak gerçekleşen bu oran 2014 yılında %30 olarak gerçekleşmiştir. Batı Avrupa ve Amerika'da genel olarak ombudsmanlığın kararlarına uyma düzeyi %80'lerin üzerindedir. KDK kararlarını idarenin uyma düzeyinin düşük olmasında hukuk devleti anlayışının tam olarak yerleşememesinin temel etken olduğu görülmektedir.

KDK gücünü kurumsal ve baş denetçilerin kişisel saygınlığından almalıdır. Yasama organının desteği kurumsal saygınlığı arttırabilmelidir. Her ne kadar iki yıllık dönemde kararlara uyma düzeyi düşük kalsa da kamu denetçisinin 93 tane uyuşmazlıkta sorunu arabuluculuk ve uzlaşma ile çözmesi kurumun geleceği için umut vaat etmekte olduğu

değerlendirilmektedir. Yargı kararlarını uygulama konusunda bile çeşitli sorunlarla karşı karşıya olan idare sistemimizin KDK'nın "tavsiye" niteliğinde olan kararlarına uyma düzeyinin yüksek olmasını beklemek gerçekçi değildir. KDK'nın etkinliğinin arttırılması için kurum yasasında kurumun talep ettiği değişiklikler yapılmalıdır. KDK'nın bundan sonraki dönemde 2 yıllık denetim pratiğinin sonuçlarını dikkate alarak yapacağı faaliyetler kurumun gelecek dönem vizyonu açısından önem taşımaktadır. Aksi durumda kurum, idare sistemimizdeki klasik bir kamu kurumu olmaktan öteye geçmesi beklenemez.

KAYNAKÇA

Akıncı, Müslüm, (1998), "Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman", Yayımlanmış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul

Avşar, Zakir, (yayım yılı belirtilmemiş), Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi, Hak-İş Eğitim Yayınları No:38 Ankara,

Balkan, Ali, (2009), İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi, (yayımlanmamış Yüksek lisans tezi)

Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Eryılmaz, Bilal, (2004) Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, Alfa Yayınları, İstanbul,

Erhüman, Tufan, (2000) "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?" **AÜHFD**, C.49, S.1-4, s.155-180 http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/292/2661.pdf (Erişim Tarihi:10.10.2015)

Fendoğlu, Tahsin, (2011),Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Yetkin Yayınları, Ankara

Kamu Denetçiliği Kurumu, (2013), Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Faaliyet Raporu , Ankarahttp://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/Raporlar/2013%20kdk_y%C3%84%C2%B1ll%C3%84%C2%B1k_raporu.pdf (Erişim Tarihi: 25.09.2015)

Kamu Denetçiliği Kurumu, (2014), Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara

http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014_kdk_y%C3%84%C2%B1ll%C3%84%C2%B1k_raporu.pdf (Erişim Tarihi: 25.09.2015)

Oğurlu, Yücel (2012), Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl *Sempozyumu* 11 Mayıs 2012, Ankara **http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/12_03_2014_105422.pdf**

Oytan, Muammer, (1977) "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetlenmesi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme",Prof. Dr. Osman F. Berki'ye Armağan, AÜHF yayınları No:411,Ankara, ,s.596-627

Sezen, Seriye (2001), "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm", *Amme İdaresi Dergisi*, 34 (4): 71-96,

StigJägerskiöld,(1961) "TheSwedish Ombudsman" University of Pennsylvania LawReview, Vol.109, p.1077-1099

http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6969&context=penn_law_review

(Accessed Date: 01/10/2015)

Soybay, Selçuk , (1994) " İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi", Yayımlanmammış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Bölümü, İstanbul

TÜSİAD, (1997) Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği Tüsiad Yayınları No: T-97-206, İstanbul

http://www.tusiad.org.tr/__rsc/shared/file/ombudsman.pdf (Erişim Tarihi: 14.10.2015)

TBMM, (2015), Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Raporu Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Alt Komisyon Raporu, Ankara http://www.ombudsmanmakas.com/dosyalar/files/Alt%20Komisyon%20Raporu%2018_03_15.pdf (Erişim Tarihi: 14.10.2015)

TODAİE, (1966) , Merkezî Hükûmet Teşkilatı Araştırma Projesi (Mehtap), Ankara

http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/5a78cd753171e95_ek.pdf (Erişim Tarihi: 14.10.2015)

TODAİE, (1991) , Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (KAYA),Ankara

TOBB, (2000), Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi, Ankara

http://anayasa.tbmm.gov.tr/docs%5CTOBB_Turkiye_Odalar_ve_Borsalar_Birligi.pdf

(Erişim Tarihi: 14.10.2015)

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kanun Numarası: 6328 Kabul Tarihi: 14/6/2012 Yayımlandığı R.G.29/6/2012 Sayı: 28338 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt : 52

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-346-hakkimizda.html(Erişim Tarihi: 25.09.2015)

http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-322-3901-2-uluslararasi-ombudsmanlik-sempozyumu-ankara-da-basladi.html (Erişim Tarihi: 25.09.2015)

http://t24.com.tr/haber/turkiyenin-ilk-ombudsmani-omeroglu-icin-kose-yazarlari-ne-dedi,218508 (Erişim Tarihi: 25.09.2015)

http://www.hurriyet.com.tr/egitim/29099486.asp (Erişim Tarihi: 25.09.2015)

http://www.memurlar.net/kategori/medyadan-haberler/yergi-mahkeme-kararlari/kamu-denetciligi-kurumu-kararlari/ (Erişim Tarihi: 25.09.2015)

ABD FEDERALKAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK VE DENETİM İLİŞKİSİ

Dr. İbrahim Avcı

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI

ÖZET

Kısaca halkın, halk adına, halk için yönetimi olarak tanımlanan demokratik yönetim anlayışında devlet aygıtı, halka hizmet etmek üzere teşkil edilmiş olup kamunun/halkın malı olarak kabul edilmekte ve bunun doğal sonucu olarak halkın, kamu yönetiminin iş ve faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olması beklenmektedir.

Şeffaflık, dürüst, hesap verebilir/hesap sorulabilir ve etkin bir yönetimin sağlanmasında olmazsa olmaz ilkelerden birisidir. Şeffaflık, kamu işlerinin halkın bilgisi dâhilinde, herkesin gözü önünde (gün ışığında) görülmesi, kamuya ait bilgilerin belli kurallar dâhilinde ve kolaylıkla erişimi sağlayacak araçlarla istenilmesi (bilgi edinme özgürlüğü) ya da bir talep olmadan halkın bilgisine sunulması (açık yönetim/open government) temelinde hayat bulmaktadır.

Yönetim işlevinin bir türevi olan denetim, iş ve işlemlerin önceden belirlenmiş amaç ve standartlara uygunluğunu ölçmektir. Kamu yönetiminin faaliyetlerinin denetiminin etkinliği ile şeffaflık arasında çift yönlü ve pozitif bir ilişki bulunmaktadır. ABD, federal kamu yönetiminde denetim sistemi yapılanması ve işleyiş bakımından şeffaflık ilkesini hayata geçiren, güçlendiren ve ondan güç alan özelliklere sahip ve buna yönelik mekanizmaları oluşturan öncü ülkelerden birisidir. Bu çalışma, ABD federal yönetiminde şeffaflık kavramının denetim yapılanma ve uygulamaları ile karşılıklı etkileşimi incelemeyi amaçlamaktadır..

Anahtar kelimeler: şeffaflık, açık yönetim, bilgi edinme, denetim

1. YÖNETİMDE ŞEFFAFLIĞIN KURAMSAL TEMELİ

Şeffaflık/Açıklık (*Transparency*) Kavramı

Ünlü bir tanımıyla "halkın, halk tarafından ve halk için yönetilmesi" olan demokrasilerde, yönetimin işlerinin ve faaliyetlerinin halkın incelemesine açık olması; halkın bu konularda bilgilendirilmesi, kamu kaynaklarının kullanımının halkın gözü önünde yapılması büyük önem taşımaktadır. Demokratik bir yönetimin olmazsa olmaz şartı ve demokrasinin ruhu olarak kabul edilen şeffaflık (transparency) ilkesi, çeşitli yönlerden bilgi edinme hakkı/özgürlüğü (freedom of information), açık yönetim (open government) ya da gün ışığında yönetim (Government in the Sunshine) gibi kavramlarla ifade edilmektedir. Demokratik rejimlerde ulaşılmak istenen iyi yönetimin temel unsurlarından biri olarak şeffaflık ilkesi güncelliğini ve önemini korumaktadır.

Geçen yüzyılın kamu yönetimi anlayışına hakim olan, devlet-yurttaş veya yöneten-yönetilen ayrımı şeklinde kendini gösteren geleneksel hiyerarşik yönetim paradigması bilgi ve iletişim teknolojilerinin ortaya çıkardığı karmaşıklaşmış ve çeşitlenmiş sosyal ve yönetsel sorunları çözmekte hükümetler tek başına yetersiz kaldığı açıktır.

Günümüz şartlarında söz konusu karmaşık sorunları hükümetlerin tek başına çözemeyeceği artık anlaşılmış bulunmakta, yönetilenlerin de sorunların çözümüne katkı vermesi ihtiyacı belirgin biçimde hissedilmektedir.

Geleneksel hiyerarşik yönetim paradigması, geçen yüzyılın büyük çoğunluğunda geçerliliğin sürdüren bir yönetim modelidir. Ancak teknolojik ilerlemeler, hızlı bir biçimde

yayılan bilgi ve ilerleyen ulaşım-iletişim teknolojileri nedeniyle gittikçe karmaşıklaşan günümüz yaşam koşulları, geleneksel yönetim modellerinin günümüzün karmaşık problemlerini çözmekte yetersiz kaldığını açık bir biçimde ortaya koymuştur. Copenhagen Center'ın da vurguladığı gibi, devlet organlarıda dahil hiçbir kamu ya da özel kesim aktörütek başına, günümüzün karmaşık problemlerini çözmede yeterli bilgi birikimi ve imkanlara sahip değildir(Yesilbas, 2015).

21. yüzyılda yönetimin genel işleyişi bakımından yurttaşların ve yönetimin rollerinde önemli bir değişim olduğu görülmektedir. Devlet/hükümet düzenleyici, fon ve hizmet sağlayıcı bir aktörden daha çok yönetimin paydaşlarından biri olarak görülmeye başlanmıştır. Bu anlayış, kamu yönetiminin reforme edilmesi sürecinde, toplumların gelişmesinin sürdürülebilirliği için devlet aygıtlarının öneminin azalması; önceden "yönetme"ye verilen merkezi konumun "yönetişim"e verilmesi şeklinde temel bir değişimi getirmektedir. Bu yeni vizyon, kamu otoritelerinin vatandaşlarla uyum içinde, ortak çabalarla kamu politikasını geliştirmelerini öngörmektedir. Bugün "vatandaş"ın yeniden keşfi kamu yönetimi için hayati önemdedir (PARIGI, 2003:1). Sözü edilen yönetim-yurttaş ilişki ve rollerindeki değişim teoriden pratiğe dönüştükçe kamu yönetiminin iş ve işlemleri hakkında yurttaşların bilgi sahibi olmaya daha fazla ihtiyaç duyacağı, yönetimin daha şeffaf hale gelmek zorunda kalacağı açıktır. Böylece insanlar kamu işlerini yapan görevlilerin ne yaptıklarını, aldıkları kararları, vatandaşın cebinden çıkan vergileri nasıl harcadıklarını bilme hakkını kullanabileceklerdir.

Demokratik anlayışta yurttaşlar, kamu hizmetlerinin müşterisi olmanın yanında, gerçekte kamunun "sahibi" konumundadırlar. Vergi ödemek yoluyla yurttaşlar kamu sahipliğindeki varlıklara ve kamu hizmetlerine yatırım yapan kişilerdir. Kamunun sahibi (halk) açısından yönetimin performansı ile ilgili temel soru, kamu yönetiminin işini iyi yapıp yapmadığıdır. Örneğin, kamu hizmetleri yurttaşların taleplerini karşılayabilmekte midir? Hizmetler hakkaniyet ve etik ilkelere göre ifa edilmekte midir? Üretilen sonuçlar harcanan paraya değmekte midir? İşte bu gibi kaygılara karşı bir cevap olmak üzere, yurttaşlara kolayca anlaşılır bir biçimde yeterli bilgi verilmelidir. İyi yönetimin temel ilkelerinden birisi olarak şeffaflık, bilginin paylaşımı ve kamu işlerinin açık bir tarzda görülmesi anlamına gelmektedir. Şeffaflığın hayata geçirilmesinde bilgiye özgür bir şekilde erişebilmek, önemli bir faktördür. Bu bilgi, etkin biçimde kullanılabilmesi için güncel, zamanında sunulmuş, amaca uygun, doğru ve eksiksiz olmalıdır (PARIGI vd., 2004: 2-3).

Kamu yönetiminin kurumsal yapı ve uygulamaları az ya da çok dışarıdan bakanların yapılan iş ve işlemleri bilmesini ve anlamasını sınırlayan kapalı bir sistem oluşturmaktadır ki, bu bir nebze doğal karşılanabilir. Az ya da çok kapalı devre olan kamusal işleyişin içyüzü hakkında dışarıya bilgi sızdıran ihbar mekanizması, şeffaflığın temininde önemli bir işlev görmektedir. İhbar mekanizmasının etkin işlemesi için bazı gereklilikler bulunmaktadır. Kamu hukuku açısından ihbarla ilgili tanımların açık olması, uygulanan politikalar ve cari mevzuat ile ilgili prosedürlerin ihbarı teşvik edip etmemesi; ihbar yapmak isteyenlerin kolayca ulaşabileceği ve kullanabileceği yol ve yöntemlerin bulunup bulunmaması, toplumdaki kültürün ihbara ilişkin değer yargıları, medyanın ulaşılabilirliği ve etkinliği gibi konular bu açıdan önem taşımaktadır. Örneğin gizli (ifşa edilemeyecek) bilgilerin neler olduğuna ilişkin tanımlar bu alanın sınırlarını (bu sınırların dar veya geniş olacağını) ve kısıtlılıklarını belirtmek bakımından önem taşımaktadır. Benzer şekilde, kurumların web sayfaları ile ihbar telefon ve e-posta hatlarının mevcudiyeti, işlerliği ve bilinirliği, ihbarın yapılmasını kolaylaştıran veya zorlaştıran unsurlardandır. İhbarcıların isimlerinin gizliliğinin korunması, hükümetin ihbarların işleme konulması konusundaki istekli veya isteksiz politikası ve bu konuda çıkarılan yasalar da etkili olmaktadır. Örneğin, Amerikan Kongresi, yönetimin yolsuzluk, israf ve suiistimallerini ifşa etmeyi ve ihbarda bulunmayı bir "vatandaşlık görevi" olarak tanımlamaktadır (BERNARD, 2012:3) ki, bu anlayışın çıkarılan yasalara da yansıdığı bu çalışmanın sonraki kısımlarında görülecektir.

Kamuda gizlilik ve şeffaflık arasındaki dengenin kurulması ve sürdürülmesi kolay değildir. Gizlilik alanı genişledikçe toplumun kamu işleri hakkında bilgi alma hakkı daralmakta, öte yandan gizli ve hassas bazı bilgilerin ifşa edilmesi ise kamu düzeni ve güvenliğine zarar verebilme potansiyeli taşımaktadır. Demokrasilerde bu iki unsur arasındaki hassas dengenin kurulması titiz ve sürekli çalışmayı gerektirir. Genellikle ulusal güvenlik veya kamu güvenliğine dönük tehdit olduğu algısının egemen olduğu dönemlerde şeffaflık ve hesap verebilirlik aleyhine gizlilik eğilimi ağırlık kazanmaktadır. Oysa aşırı gizlilik, yani gereğinden fazla kamusal bilginin gizlilik örtüsü altına sokulması, büyük miktarda bilginin halkın gözünden kaçırılması, yapılan yanlışlıkların korunması ve gözetim ve denetimin engellenmesi anlamına gelmektedir (The Constitution Project, 2009: 1).

Şeffaflık sadece hükümetin bilgileri açıklaması değil, halk tarafından bu bilgilere erişim, anlama ve bunun kullanma imkanının olması şeklinde tanımlanabilir (GINSBERG vd., 2012:2). Bilgi edinme hakkı/özgürlüğü, istenmesi halinde kamunun elindeki bilgilere erişim ile ilgili iken, açık yönetim ise bu bilgilerin proaktif olarak, yani yurttaşların herhangi bir

talebi olmaksızın kamu yönetimince kendiliğinden halkın kullanımına sunulmasıdır (proaktif şeffaflık). Gün ışığında yönetim kavramı ise toplantı vb. karar mekanizmalarının halkın bilgi ve katılımına açık olmasını ifade etmektedir.

Yönetimde Şeffaflığın Önemi ve Fonksiyonu

Şeffaflık, demokratik katılım, etkinlik, hesap verebilirlik/hesap sorabilirlik gibi iyi yönetimin olmazsa olmazı sayılan kavramlarla yakından ilişkili bir yönetim ilkesidir.

Yönetimde şeffaflık, açık bir toplumda problemlerin kökleşip krize dönüşmeden fark edilebilmesini mümkün kılabilecek bir uygulamadır. Ayrıca şeffaflık sayesinde yaşanan aksaklıkların, kamuya bazı maliyetler yükleyen yanlışlıkların sorumlusunun kim olduğunu halktan gizlemek zorlaşacağından kamu gücü kullananlar görevlerini yaparken daha titiz davranma ihtiyacını duyacaklardır. Yani etkin uygulandığında şeffaflık daha iyi bir yönetime yol açabilir; yolsuzluk, kötü yönetim ve israf gibi uygulamaların azalmasını sağlayabilir.

Kamuya ait bilgilere erişmek ve kullanmak insanlara kendi hayatlarını etkileyen faktörler konusunda daha bilinçli karar verme imkânı sağlayabilir. Örneğin anne-babalar, Ulusal Yol Trafik Güvenliği İdaresi'nin sunacağı bilgileri kullanarak hangi bebek koltuğunu satın alacakları konusunda karar verebilirler. Benzer şekilde bir bölgede yaşayanlar Çevre Koruma Kurumunun internet sayfası aracılığıyla yaşadıkları bölgenin hava ve su kalitesi konusunda bilgi sahibi olabilirler. Kamu kurumlarından elde edilen bu tür bilgiler, sivil toplum kuruluşlarına katılım veya oylama tercihleri gibi, daha ileri düzeyde politik tartışmalarda ve politikaların şekillendirilmesinde de kullanılabilir (GINSBERG vd., 2012: 31).

ABD Yönetim ve Bütçe Ofisi tarafından yayımlanan Açık Yönetim İlerleme Raporu'nda (2009) bilginin halka açılarak demokratikleştirilmesinin kamu hizmet maliyetlerini azaltacağı, israfı, yolsuzluğu ve suiistimalleri yok edeceği; böylece verimliliği artırmak suretiyle yeni istihdam imkanları doğurarak insanların günlük hayatını iyileştireceği belirtilmektedir (GINSBERG vd., 2012: 30).

Yönetimde şeffaflık, halkın güvenlik ve esenliğini de artırır. Örneğin, Çevre Koruma Ajansı'nın havaya, suya ve toprağa bırakılan toksik maddeleri internet yoluyla kamuoyuna açıklamasının zorunlu hale getirilmesinden sonraki dönemde çevreye salınan zehirli atıklarda % 70 oranında azalma olduğu ilgili verilerden anlaşılmıştır. Bu durum, şeffaflığın toplumlar üzerindeki etkisini gösteren önemli bir göstergedir. Şeffaf yönetimin anahtar unsurlarından birisi olan ihbarcılar da toplumun güvenlik ve esenliğini artırmada önemli rol oynamaktadır.

Örneğin kalp krizine yol açarak ölümlere sebep olan bir ilaç, Federal İlaç Ajansı'ndan bir görevlinin ihbarı sonucunda ortaya çıkmış ve ilacın satışı yasaklanmıştır. Şeffaflık, yönetimin etkinliğini artırır, vatandaşların ödediği vergilerin israf edilmesini önler ve yönetimin nasıl çalıştığını halkın anlamasını ve bilmesini sağlayarak kamu idaresinin faaliyetlerinde yolsuzluğu da azaltır (BASS vd., 2014:15-18).

Esasen şeffaflık yalnızca kamu işleri hakkında yurttaşlara bilgi vermek işlevi görmez, ayrıca onların yönetime olan güvenini de besler. Çünkü yönetimin vatandaşların gözü önünde çalışması güven duygusu doğurur. Bunun yanı sıra, yönetimde açıklık kayırmacılığı zorlaştırarak siyasi tarafsızlığı ve kamu atamalarında liyakati destekleyebilir. Daha önce, yurttaşların kamu hizmetlerinin müşterisi olmanın yanında kamu varlıklarının sahibi veya hissedarı (ortağı) olarak da düşünülmesi gerektiği vurgulanmıştı. Şeffaflık yoluyla kamu hizmetleri hakkında yurttaşların yeterince bilgilendirilmesi halinde, onların bu hizmetler konusunda daha doğru değerlendirme yapmaları sağlanmış, böylece yurttaşlardan(ortaklardan) daha sağlıklı geribildirim (feed-back) alınmış olur ki, bu da kamu hizmetlerinin etkinliğinin değerlendirilmesinde kullanılabilecek önemli veriler sağlayabilir.

Şeffaflık, bilginin demokratikleştirilmesidir ve halkın demokratik mekanizmalara katılımı için hayati önem taşımaktadır. Çünkü bir konuda bilgi olmadan o konuda politik tartışmalara katılmak, politika önerilerde veya tercihlerde bulunmak mümkün olamaz. Ayrıca şeffaflık, yönetimin yapıp ettikleri konusunda yurttaşların bilgi sahibi olmasını sağlayarak hesap verebilirlik/hesap sorabilirlik yönünden de katkı sağlar. Sonuçta yönetimden hesap sorma girişimleri ve mekanizmaları da demokratik katılımın bir çeşidi ya da türevidir.

Yönetimde Demokratik Şeffaflığın Temel İlkeleri

Archon FUNG'a göre (2013:185) demokratik şeffaflık 4 prensip üzerine kuruludur:

1-) Kullanılabilirlik, elde edilebilirlik (availability): Gerekli bilgi, devlet veya ilgili özel kesim kuruluşları tarafından vatandaşların kullanımına sunulmalı, vatandaşlar bu bilgileri elde edebilmelidir. Demokratik şeffaflık ilkesi gereği bu bilgiler, aksine bir yasal düzenleme yoksa, talep edilmemiş olsa bile, modern iletişim teknolojilerinin imkanları ile olağan biçimde vatandaşlara sunulmalıdır. Örneğin gıda üreticileri, insanların sağlığını etkileyebilecek gıda maddeleri içeriklerini -bu bilgiler kamu yönetiminin elinde olsun olmasın- resen açıklamalıdır.

2-) Orantılılık (proportionality): Kurumlar, en az kendi eylemlerinin vatandaşlar için oluşturduğu tehdit veya risklerle orantılı olarak vatandaşlara bilgi sağlamalıdır. Bu cümlede de bir düşüklük var.

3-) Erişilebilirlik (accessibility): bilgi, insanların anlayabileceği biçim ve yollarla kolay ve masrafsız ulaşılabilecek biçimde verilmelidir.

4-) Uygulanabilirlik (actionability): Paylaşılacak bilgi gerçek ve tüzel kişilerin bilgiyi, kendi çıkarlarını koruma ve kamu kurumlarını etkileme yönünde kullanmalarına imkân verecek biçimde düzenlenmelidir.

Bu prensipler, şeffaflığın nasıl uygulanacağına dair kılavuz niteliğindedir. Özetle kamuya ait bilgiler halkın kullanımına sunulmuş olmalı; bu bilgiler halkın korunacak ihtiyaç ve çıkarlarının önemi ile orantılı olmalı (yani bunları korumada işe yaramalı); gerçek ve tüzel kişiler bu bilgilere gerektiğinde kolaylıkla ulaşabilmeli, bu bilgiler anlamlı-mantıklı olmalıdır. Bu kıstaslara kullanışlılık ve erişilebilirlik ilkelerini tamamlamak üzere bilginin gerçek ve güncel olması da ilave edilebilir. Bu dört ilke izlenirse, şeffaflık yönetimi iyileştirici bir araç olabilir.

Bu ilkelere paralel olarak, şeffaflık kavramının bütünlüğü içinde düşünülmesi gereken bazı ilkeler ortaya konulmuştur:

1- Tamlık (completeness): yönetimin halka sunduğu bilgiler, olabildiğince tam ve eksiksiz olmalı, belli bir konuda kaydedilen bilginin bütününü yansıtmalıdır.

2- Öncelik (primacy): halka sunulan veriler, kamu birimlerince ve ilk elden toplanan veriler olmalıdır.

3- Güncellik, zamanındalık (timeliness): bilgiler güncel olmalı ve zamanında verilmelidir.

4- Bilgilere fiziksel ve elektronik yollarla kolay bir şekilde erişilebilmelidir.

5- Bilgiler, bilgisayarlarca okunabilir (machine readability) biçimde sunulmalıdır.

6- Ayrımcılık yasağı (non-discrimination): sunulan verilere herhangi bir ayrım olmaksızın herkes, herhangi bir zamanda, üyelik vb. bir şart aranmaksızın, niçin girdiğini açıklamadan erişebilmelidir.

7- Ortak standartların kullanımı (commonly owned/open standards): verilerin halka sunumunda toplumda yaygın olarak kullanılan, lisans ve ücret gibi spesifik yükümler getirmeyen standart ve programlar kullanılmalıdır.

8- Lisanslama (licensing): herhangi bir lisans ve kısıtlamaya tabi olmadan bu verilere erişilebilmeli ve bilgi mülkiyeti kamuya ait araçlarla sunulmalıdır.

9- Devamlılık (permanence): sunulan bilgiye daimi olarak ulaşılabilmeli, bu bilgiler arşivlenerek eski hallerine de ulaşılması sağlanmalıdır.

10- Kullanım maliyetleri (usage costs): kamuya ait bilgilere mümkün olduğunca ücretsiz erişim sağlanmalıdır (the Sunlight Foundation, 2010).

Halka açık kılınan verilerin kullanışlı olması önemlidir. Çok büyük miktarda işlenmemiş verinin açıklanması, insanların aradığı veriyi bulmasını veya eriştiği verileri analiz ederek kullanmasını engelleyebilir. Bu handikabı göz önüne alan ABD Yönetim ve Bütçe Ofisi (OBM), bu konudaki Başkanlık emri doğrultusunda, "akıllı bilgilendirme" (smart disclosure) konusunda bir genelge yayınlayarak halka sunulacak bilgilere ilişkin standartlar belirlemiştir. Söz konusu genelgede akıllı bilgilendirme; insanların daha bilinçli kararlar verebilmesini temin edecek şekilde, karmaşık bilgi ve verilerin standardize edilmiş ve bilgisayar gibi makinelerle okunabilir formatta, zamanında ve güncel olarak halka sunulması olarak tanımlanmaktadır (OBM, 2011:2).

Genelge akıllı bilgilendirmenin karakteristik özelliklerini;

- ulaşılabilirlik veya kolay bulunabilme,

- makine okunabilirliği veya bilginin dijital ortamda sunulması,

- standartlaştırılmış kelime hazneleri ile ve standart formatlarda sunulması,

- bilginin zamanında sunulması,

- bilginin piyasadaki değişimlere ve yeniliklere uyarlanmış olması,

- diğer veri kaynakları ile bağlantılı biçimde çalışabilmesi,

- kişisel bilgilerin korunması ve mahremiyetinin sağlanması,

şeklinde sıralamaktadır (OBM, 2011:6).

Bu ilkelerin hayata geçirilebilmesi, kamuya ait bilgilerin zamanında, doğru ve yaygın olarak halkın kullanımına sunulabilmesi için bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeleHalka açık kılınan verilerin kullanışlı olması önemlidir. Çok büyük miktarda

işlenmemiş verinin açıklanması, insanların aradığı veriyi bulmasını veya eriştiği verileri analiz ederek kullanmasını engelleyebilir. Bu açmazı göz önüne alan ABD Yönetim ve Bütçe Ofisi (OBM), bu konudaki Başkanlık emri doğrultusunda, "akıllı bilgilendirme" (smart disclosure) konusunda bir genelge yayınlayarak halka sunulacak bilgilere ilişkin standartları belirlemiştir. Söz konusu genelgede akıllı bilgilendirme; insanların daha bilinçli kararlar verebilmesini temin edecek şekilde, karmaşık bilgi ve verilerin standardize edilmiş ve bilgisayar gibi aygıtlarla okunabilir formatta, zamanında ve güncel olarak halka sunulması olarak tanımlanmaktadır (OBM, 2011:2). Söz konusu Genelge akıllı bilgilendirmenin karakteristik özelliklerini;

- ulaşılabilirlik veya kolay bulunabilme,
- bilgisayar okunabilirliği veya bilginin dijital ortamda sunulması,
- standartlaştırılmış kelime hazneleri ile ve standart formatlarda sunulması,
- bilginin zamanında sunulması,
- bilginin piyasadaki değişimlere ve yeniliklere uyarlanmış olması,
- diğer veri kaynakları ile bağlantılı biçimde çalışabilmesi,
- kişisel bilgilerin korunması ve mahremiyetinin sağlanması,

şeklinde sıralamaktadır (OBM, 2011:6).

Bu ilkelerin hayata geçirilebilmesi, kamuya ait bilgilerin zamanında, doğru ve yaygın olarak halkın kullanımına sunulabilmesi için bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler önemli fırsatlar sunmakta; kanunların da bu gelişmelere uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

Kamu yönetiminde şeffaflığı geliştirmek için özel çıkarların politikada oynadığı rolü ortaya koyacak yasa ve diğer düzenlemeler yapılmalı; ayrıca herhangi bir talebe gerek olmaksızın kamu idaresinin iş ve işlemleri ile ilgili bilgiler internet kanalıyla halkın bilgisine sunulmalıdır. Bu asgari gerekler halkın resmi kayıt ve bilgilere ulaşmak için uğraşmasından ziyade bunun Hükümet tarafından kendiliğinden yapılmasını sağlayacak bir sistem kurmak demektir. Bunun yanında dengeli bir şeffaflık anlayışı içinde, meşru güvenlik ve gizlilik ihtiyaçları göz önünde tutularak devlet sırrı düzenlemelerine yeni bir bakış gerekmektedir. Bu alanda birbiri ile çatışan zorunluluklar mevcuttur. Devlet yönetiminde gerekenden fazla gizlilik denge-kontrol sistemini ve sistemin getirdiği hesap verebilirlik/sorabilirlik unsurunu

baltalar (BASS, 2014: 18). Bu bakımdan demokrasi ve hukukun üstünlüğü temelinde şeffaflık-güvenlik dengesinin kurulmasına gayret edilmesi gerekir.

Şeffaflığın Boyutları

Fung (2013: 187-190), şeffaflık yaklaşımının üç ana boyutunu ortaya koymuştur:

1- Talep Üzerine Bilgi Verilmesi (information on demand, bilgi edinme özgürlüğü/hakkı): vatandaşlar kamuya ait bilgi ve belgeleri isteme hakkına sahiptir. İlgili görevliler bu talepleri dikkate almak ve uymak durumundadır. Bu bağlamda ABD başta olmak üzere birçok ülkede bilgi edinme özgürlüğü/hakkı kanunları çıkarılmış, bu kanunlar bilgi talep edilmesi ile ilgili temel prosedürleri oluşturmuş; vatandaşlara bilgi isteme hakkı, kamu idaresine ise bu bilgiyi sunma veya niçin sunamayacağını açıklama zorunluluğu getirmiştir.

Talep üzerine bilgi verilmesi yaklaşımının bazı sınırlılıkları bulunmaktadır. Bu sınırlılıklar;

a-) Bilgiyi talep edecek sivil toplumun veya kurumların gelişmiş olup olmadığı;

b-) Kamunun elindeki bilgilerin talep edenlerin anlayıp kullanabileceği şekilde düzenlenmiş ve analiz edilmiş olup olmaması;

c-) Bu yaklaşımın prensip olarak kamunun elindeki bilgileri kapsaması, ancak birçok kamu hizmetinin özel kesime yaptırılması nedeniyle bilgilerin özel kesim aktörleri elinde bulunması nedeniyle kapsam dışı kalması,

şeklinde sayılabilir.

Bilgi edinme hürriyeti çerçevesinde Amerikan vatandaşları federal hükümetten ya da yaşadıkları eyalet veya mahalli idarelerden kamu sözleşmeleri, performans kriterleri, ambulansların çağrılara cevap verme süresi, bütçe yapma sürecindeki görüşmelerin dokümanları gibi pek çok konuda talepte bulunabilmektedir.

2- Çıplak/açık yönetim (naked/open government): Şeffaflığın öncekine göre daha ileri bir aşaması olan bu yaklaşımda, kamu yönetiminin elindeki bilgileri vatandaşlardan herhangi bir talep gelmesini beklemeksizin açıklaması söz konusudur. Ayrıca bu bilgiler bilgisayar vb. araçlarla erişilebilir, okunabilir ve analiz edilebilir nitelikte olmalıdır. Açık yönetimyaklaşımı kamu idaresinin bilgi vermesinin boyutlarını bir hayli genişletmektedir. Açık yönetiminve daha genelde de yönetimde şeffaflığın temel amacı kamunun sahibi olan halkın yönetimi gözetim hakkını etkin biçimde kullanabilmesini sağlamaktır.

Açık yönetim kavramı ile bilgi edinme hürriyeti/hakkı bir paranın iki yüzü gibidir. Ancak, açık yönetim kavramı, bilgi edinme hakkından farklı olarak, kişilerden herhangi bir talep gelmese bile önceden belirlenmiş kıstaslara göre kamuya ait bilgilerin erişime açık tutulmasını gerektirir.

3- Hedeflenen Şeffaflık (targeted transparency): Bu yaklaşım; bilgi edinme özgürlüğü ve açık hükümet yaklaşımından farklı olup, kamu kuruluşları ile birlikte ve hatta daha çok özel kuruluşları kamu sağlığını geliştirmek, ürün güvenliğini artırmak veya riski azaltmak gibi kamu yararı amaçlarını ilerletmek için belirli bilgileri açıklamaya zorlayan kamu politikalarını ifade etmektedir.

Hedeflenen şeffaflık yaklaşımının felsefesi bilginin talep üzerine verilmesi veya açık yönetim yaklaşımından -daha cüretkâr sonuçlar öngörmek yönüyle- farklıdır. Nikotin içeriği uyarıları, otomobillerin darbelere dayanıklılığı veya yakıt verimliliği hakkında bilgi kartları, hastane enfeksiyon oranlarını ve hasta bakım evlerine dair sonuçları gösteren karneler gibi şeffaflık politikaları akciğer kanseri, petrol tüketimi, trafik kazası ölümleri gibi olumsuzlukları azaltmayı veya daha güvenli hastane ve bakım evleri gibi belli sonuçlara ulaşmayı amaçlamaktadır.

Yönetimde şeffaflık-denetim ilişkisi çerçevesinde şeffaflık kavramının bir başka boyutu da gözden kaçırılmamalıdır:

a- Yönetimin genel şeffaflığı: Kamu yönetiminin yurttaşlara yönelik şeffaflığı,

b- Yönetimin spesifik şeffaflığı: Kamu yönetiminin özel olarak denetim aktörlerine yönelik şeffaflığı (*yönetimin denetim şeffaflığı*).

Bilgi edinme özgürlüğü/hakkı yasası, açık yönetim, gün ışığında yönetim gibi kural ve kavram dizileri daha çok kamu yönetimi-yurttaş arasındaki şeffaflık ilke ve uygulamalarına ilişkin alanları kapsamaktadır. Şeffaflıktan kolaylaştırıcı bir unsur olarak yaralanan ve kamu yönetim birimlerini denetleyerek ulaştığı sonuçları kamuoyu ile paylaşmak suretiyle şeffaflığa katkıda bulunan "denetim aktörlerinin kamu yönetimi birimlerinin elindeki hangi bilgi ve belgelere ne derece erişebildiği" sorunu ise yönetim birimleri-denetim aktörleri bağlamında daha özel bir şeffaflık alanına işaret etmektedir. Kısaca, yönetim birimlerinin sahip olduğu bilgi ve belgelere denetim elemanlarının erişip erişememesi de denetimin etkinliği artıran veya azaltan özel bir şeffaflık sorunudur.

Bu bakımdan, genel olarak kamu yönetimi ile sivil toplum arasında var olan şeffaflık sorunları dışında, yönetim birimleri-denetim aktörleri arasındaki ilişkiler de şeffaflık

bakımından sorunlar içermektedir. Örneğin, ABD federal kamu yönetiminde önemli ve etkili denetim birimlerinin başında gelen genel müfettişliklerin bilgiye erişiminde sorunlar yaşaması, bazı yönetim birimlerinin -yasal düzenlemelere rağmen- ilgili kuruma ait belge ve bilgileri denetim elemanlarının denetimine açmak konusunda zorluklar çıkarması üzerine 47 genel müfettiş bu konuda Kongre'nin ilgili komitesine bir mektup yazarak yakınmalarını iletmişlerdir (HOROWITZ, 2014: 1-2)

Yönetimde Şeffaflığı Gerçekleştirmek İçin Gerekli Araçlar

Yönetimde şeffaflığı gerçekleştirmek için gerekli belli başlı yöntem ve araçlar şöylece sıralanabilir (PARIGI vd., 2004: 9-10):

• Bilgi edinme hakkı veya özgürlüğü konusunda yasaların ve diğer ikincil mevzuatın varlığı ve uygunluğu,

• Kamu yönetiminin iş ve işlemleri ile ilgili ihbarda bulunmanın teşvik edilmesi ve ihbarcıların korunması

• Halkın şikayetlerini kolaylıkla ulaştırabileceği ombudsman vb. kurumların olması,

• Kamu yönetiminin çalışmalarının ve performansının (başarısızlıkları da dahil) yıllık raporlar halinde yazılı ve web ortamında halkın bilgisine sunulması,

• Halka açık bilgilendirme ve hesap verme toplantıları düzenlenmesi,

• Kamu yönetimi prosedürlerinin ve sistemlerinin halkın incelemesine açılması, usul ve sistemlerde şeffaflık,

• Kamu gelirlerini, borçlanmalarını ve bunların nerelere harcandığının doğru ve zamanında halka açıklanması (sosyal denetim),

• Bağımsız denetim kurum ve mekanizmaları,

• Bireylerin şikâyet ve taleplerini kolaylıkla iletebilecekleri telefon numaraları, e-posta adresleri ve web linkleri

• Halkın karar süreçlerine olabildiğince fazla katılımının sağlanması.

Şüphesiz kamu yönetiminde şeffaflık ilkesinin hayata geçirilmesinde gerekli yöntem ve araçları bunlarla sınırlamak doğru değildir. Kamu yöneticilerinde zihniyet ve alışkanlıkların değiştirilmesi, halkın farkındalığının artırılması gibi başka yöntem ve araçlar da şeffaflığı gerçekleştirme sürecinde önem taşımaktadır.

Teknolojik gelişmeler şeffaflık ilkesinin hayata geçirilmesinde yeni ve büyük imkânlar sunmaktadır. İnternet sayesinde kamu bilgilerine girişte zaman kısıtı kalkmış, 24 saat erişim mümkün hale gelmiştir. Örneğin ABD Hükümeti teknolojik imkânlardan yararlanarak, halka bilgi sunmada, bazı web siteleri yoluyla kolay, ucuz, zaman ve mekân sınırlaması olmaksızın erişimi mümkün kılan yöntemler kullanmaktadır. Bunlara örnek olarak (USASpending.gov), (Recovery.gov), (Regulations.gov), (Performance.gov.), (Data.gov), (Fedbizopps.gov), (Grants.gov), (USA.gov), (USAJobs.gov) ve bir bakıma ABD'nin resmi gazetesi işlevi gören (Federalregister.gov) sayılabilir. Bu web sitelerinin bazılarında sunulan verilerle ilgili yorum ve görüş bildirmek de mümkün olmaktadır (http://www.foia.gov/opengov.html). ABD federal yönetim birimlerince yapılacak bütün mal ve hizmet alım ihaleleri "Federal İş Fırsatları" adı verilen bir web sitesinden (FedBızOpps.Gov) halka duyurulmakta, böylece istekliler bütün devlet alımlarını buradan takip edebilmektedir. Bu da kamu harcamaları konusunda şeffaflığı sağlamaya yardımcı olan önemli bir araç olarak dikkati çekmektedir (https://www.fbo.gov/?s=generalinfo&mode=list&tab=list,%202015). Benzer başka bir uygulama da Kamu Tedarik Yönetim Sistemi (System for Award Management / SAM) olup, federal hükümetin mal veya hizmet alım ihalelerine girmek isteyen potansiyel veya halen girmiş olan istekliler federal hükümetçe işletilen bu web sitesine ücretsiz olarak kaydolmakta, böylece kamu kurumları ihalelere girmek isteyenlere kolayca erişebilmekte, ihalelerden men edilen veya belli bir süre askıya alınan yükleniciler de bu site aracılığıyla izlenebilmektedir (https://www.sam.gov/portal/SAM/##11, 2015).

II- ABD FEDERAL YÖNETİMİNDE DENETİM VE ŞEFFAFLIKLA İLGİLİ AKTÖRLER

ABD Federal Kamu yönetiminde şeffaflığın, yani bilgi edinme özgürlüğü, gün ışığında yönetim, açık yönetim gibi birbiri ile aynı veya birbirine yakın kavramların uygulamaya aktarılması ve işler kılınmasında çeşitli aktörler rol oynamaktadır. Aslında kamu yönetiminde şeffaflıkla ilgili üç taraf bulunmaktadır: Kongre (yasama organı), yürütme ve halk.

a-) Kongre

Demokratik yönetim sisteminin bir gereği olarak halka siyasi yönden hesap verme sorumluluğu (political accountability) taşıyan Kongre'nin, halkın beklenti ve taleplerine duyarlı olması zorunluluğu bulunmaktadır. Temsilciler Meclisi ve Senato şeklinde ikili bir yapıya sahip olan Kongre, yasama organı olarak yönetimde şeffaflığın ilke ve sınırlarını, uygulamaya dönük kuralları ve kurumsal yapıları düzenleyen, şeffaflık-gizlilik sınırını

belirleyen, şeffaflıkla doğrudan veya dolaylı olarak ilgili yasaları çıkarmaktadır. Kongre'nin böylece şeffaflık konusunda yönetimin uyacağı kuralları (şeffaflığın sınırlarını ve mekanizmalarını) belirlemekte; ayrıca meclis sorguları (hearings) ve belli konularda rapor istemek gibi çeşitli yollarla yönetimi denetlemekte, bu denetim sonuçlarını çeşitli araçlarla halka açıklayarak şeffaflığa katkıda bulunmaktır.

Amerikan federal yönetiminde Kongre adına bütün federal devlet kurum ve kuruluşları denetleyen önemli bir denetim kurumu olan Devlet Muhasebe Ofisi (Government Accountability Office) ayrıca bu alanda uzun vadeli analizler gerçekleştirmekte ve standartlar koymaktadır.

b-) Hükümet

Demokratik ülkelerde Hükümet ülkeyi halk adına, yasama organınca çıkarılan kanunlara uygun olarak yönetmek için seçimle işbaşına gelir ve son tahlilde siyasi olarak halka karşı sorumludur. Hükümet, kamu yönetiminin geliştirilmesinde ve bu bağlamda şeffaflığın sağlanmasında önemli bir role sahiptir. Şeffaflık hedefini gerçekleştirmede hükümetler yasa tasarıları hazırlayarak yasalaşmasına çalışmak, ekonomik özgürlükleri ve yaşam standartlarını yükselterek halkın şeffaflık talebini realize etmek ve artırmak, belli konularda halkın farkındalığını artırmaya yönelik çalışmalar yapmak, kamu hizmetlerini reforme ederek şeffaflığı artırıcı yönde politikalar geliştirmek gibi araçlara sahiptirler.

Amerikan federal yönetiminde şeffaflık yönünden önemli denetim birimleri olan genel müfettişlikler bürokratik nitelikli aktörlerdir. Bu birimler hem yürütme hem de yasama ile sıkı ilişkileri olan, hem ilgili kamu kurumuna hem de Kongre'ye rapor sunan iki yönlü denetim birimleri olarak ABD'ye özgü kuruluşlardır.

c-) Halk

Demokrasilerde yönetim meşruiyetini ve gücünü halktan aldığından, rejimin temel unsuru halktır. Halkın yönetime ilişkin anlayışı ve kültürü rutin yönetim uygulamalarına bakışını da etkilemektedir. Yönetime katılım geleneği ve mekanizmaları yönetimi denetleme ve şeffaflığı sağlama bakımından önem taşımaktadır. Öte yandan kamu yönetimi şeffaflık konusunda çok istekli, yasalar çok uygun ve bilgi edinmeye yönelik bütün mekanizmalar kurulmuş olsa bile, halkın bunları talep etmesi, demokratik katılım alışkanlıklarının yerleşmiş olması, genel eğitim ve kültür düzeyinin verileri anlayabilecek ve değerlendirebilecek nitelikte olması gibi unsurlar şeffaflık ilkesinin hayata aktarılmasında çok önemlidir. İlgisizlik ve umursamazlığın hakim olduğu bir toplumsal kültür kamu yönetiminde de ilgisizlik ve

vurdumduymazlık tutumunu besleyecek; tersine aktif, ilgili, girişken yurttaşlar kamu yönetimini de şeffaflık ve iyi yönetim konusunda teşvik edecek ve zorlayacaktır. Kısaca, yönetimde şeffaflık için sadece hükümetin kamuya ait bilgileri açıklaması yeterli olmayıp bunları talep eden, anlayan ve kullanan insanların olması da gerekmektedir.

Vatandaşlar demokratik katılım haklarını kullanarak, kamuya (kendilerine) ait yönetme yetkisini ve kamu gücünün kullanımını seçimler yoluyla, toplum sözleşmesi/anayasa ile belirlenmiş kurallar çerçevesinde, temsilcilerine devretmektedir. Bu yönden doğrudan veya dolaylı biçimde demokratik katılımın motoru toplumun bilgiye erişimidir.

Kamu yönetiminin elindeki bilgilere yurttaşların erişimini sağlamak, halka açık bilgilendirme toplantıları gerçekleştirmek, belli bir konudaki alternatifleri oylamaya sunmak, hesap verebilirlik ve maliyet etkinliği gibi alanlarda bilgi paylaşımı yoluyla sivil toplumun yönetimin performansını gözetlemesine fırsat vermek yurttaşların yönetime katılmasını mümkün kılacaktır (PARIGI, 2003:9).

Kamu yönetiminin izlenmesi, elde edilen bilgilerin toplumla paylaşılarak şeffaflığa katkı sağlanması bakımından *sivil toplum girişimleri* ile özel girişimlerce gerçekleştirilen *qui tam* gibi ABD'ye özgü uygulamalar "*üçüncü taraf gözetimi*" olarak da ifade edilmektedir.

Medya ve Kamuoyu: Diğer üç anayasal devlet erki yanında bazen dördüncü kuvvet olarak da nitelendirilen medya, kamu yönetiminin denetlenmesinde, şeffaflığın sağlanmasında önemli bir rol oynayagelmiştir. Aslında şeffaflığın geçerli ve yaygın olduğu demokratik ülkelerde medya, hem şeffaflıktan azami derecede yararlanan hem de ona en çok katkı veren aktör durumundadır.

Sivil Toplum Kuruluşları: Demokrasisi gelişmiş toplumlarda yurttaşlar Devletten bağımsız olarak toplumun hayat kalitesinin geliştirilmesi çabalarına katılmaktadır. Yurttaş gruplarından oluşan STK'lar kamu hizmetlerinde kalite hedefleri oluşturmakta, bu hedefleri takip eden sistemler kurarak ulaştıkları sonuçları yayınlamaktadırlar. Bu gruplar sağlıklı toplum, yaşam kalitesi ve ulaşılan standartların sürdürülebilirliği gibi çeşitli konuları izlemektedir. (PARIGI, 2003:4-5). Kar amacı gütmeyen kuruluşlar veya toplum temelli kuruluşlar olarak da adlandırılan sivil toplum kuruluşlarının temsil ettikleri toplum kesimlerinin haklarını savunabilmeleri için demokratik bir yönetimin hakim olması, bu bağlamda da savunuculuğunu yaptıkları konularda kamu yönetiminin iş ve işlemlerine ilişkin bilgilere ulaşabilmeleri gereklidir.

Özel Girişimler: Özel girişimlerin şeffaflık ve denetime katkısı konusunda ABD'ye özgü bir uygulama olarak qui tam davalarından söz edilebilir. Bir bakıma ABD'nin yeni kıtada oluşum sürecinde uygulanmış olan kelle avcılığının günümüz kamu yönetimine yansımış biçimi olarak da ifade edilebilecek qui tam uygulamasında, kamu yönetim birimlerince yapılan iş ve işlemlerdeki yolsuzlukları belgelendirenler bu işle uğraşan avukatlar aracılığıyla qui tam davası açılmasını sağlamakta, yolsuzluk yapanlardan geri alınan paranın % 15-30 arasındaki tutarı yolsuzluğu yakalayana ödül olarak verilmektedir. Doğal olarak bu süreç yolsuzluk gibi gizli kalmış eylemlerin kamuya açık hale gelmesini sonuç vererek kamuda şeffaflığa katkıda bulunmaktadır.

ABD'de kamu yönetiminin çeşitli alanlarda izlenmesi, yasal veya etik olmayan, kusurlu veya yetersiz hizmet niteliğindeki davranışların tespit edilmesi, halka ve gerektiğinde resmi mercilere duyurulması konusunda faaliyet gösteren pek çok sivil toplum kuruluşu ve yurttaş girişimi bulunmaktadır. Bu girişimlerin bazıları zamanla kurumsallaşmış ve önemli düşünce ve araştırma kuruluşları haline gelmişlerdir.

III- ABD'DE ŞEFFAFLIKLA İLGİLİ HUKUKİ DÜZENLEMELER

ABD devlet/kamu yönetiminde şeffaflık yapılanma ve uygulamalarını doğrudan ya da dolaylı biçimde etkileyen pek çok yasal düzenleme bulunmakla birlikte, aşağıda şeffaflığı sağlamaya yönelik olarak çıkarılan belli başlı kanunlar hakkında kısaca bilgi verilmektedir.

Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu (Freedom of Information Act - FOIA)

Halkın bilgiye erişimini yasal dayanağa kavuşturan 1966 tarihli bu yasa ile federal hükümetin (yürütme erkinin) kapsamında bulunan kamu yönetimi birimlerine ait bilgilere halkın erişimi düzenlenmiş olup yasama ve yargı birimleri bu yasanın kapsamı dışındadır. Bu yasa örnek alınarak pek çok Amerikan eyaletinde ve ayrıca başka ülkelerde de benzer yasalar çıkarılmıştır.

Bu yasa uyarınca federal yönetim bünyesindeki bazı kayıtların ABD federal yönetiminin "resmi gazete"sinde (the Federal Register) yayınlanması, bazı kayıtların halkın gözetim ve incelemesine açılması ve bazı kayıtların da insanların yazılı talebi üzerine verilmesi gerekir. İdarenin bu yasa çerçevesinde talep edilen bilgiyi vermeyi kabul etmemesi halinde kişi mahkemeye başvurabilir. Bu durumda ispat yükü bilginin verilmemesi gerektiğini iddia eden idareye aittir (STEVENS, 2010:1). Kanun uyarınca herkes yasadaki istisnalar kapsamına girmeyen her türlü kaydı federal yönetim birimlerinden talep edebilir. Hatta yasada bilgi talep etme hakkı vatandaşlık ile de sınırlanmamıştır.

Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanununda 2007 yılında değişiklik yapılarak; idareden bilgi ve kayıt talep edenlerle ilgili ücretten muafiyet şartları yeniden tanımlanmış; Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanununun uygulanması konusundaki anlaşmazlıklarda arabulucu görevi yapmak üzere Ulusal Kayıtlar ve Arşivler İdaresi bünyesinde merkezi bir birim oluşturulmuş; kamu kurumlarının, bilgi talep edenlerin kendi bilgi taleplerinin durumunu görmeleri için izleme sistemleri oluşturulması ve diğer bazı değişiklikler getirilmiştir (GINSBERG, 2013: 3).

Elektronik Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu Değişiklikleri (The Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996 / E-FOIA): Halkın idareye ait bilgilere elektronik yol ve şekillerde ulaşabilmesi için 1996 yılında Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu (FOIA) değiştirilmiş olup, bu değişiklikler genellikle Elektronik Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu (e-FOIA) olarak adlandırılmaktadır. Bu kanunla bütün federal kuruluşların uhdelerinde bulunan bilgi ve kayıtları elektronik olarak halkın erişimine açmaları ön görülmüş ve elektronik okuma odaları teşkil etmeleri gibi yenilikler getirilmiştir.

Federal Danışma Kurulu Kanunu (the Federal Advisory Committee Act)

Bu Kanun yürütme erki kapsamındaki danışma görevi ifa eden bütün kurulların toplantılarının önceden halka duyurulmasını, toplantılarının halka açık olmasını ve isteklilerin katılabilmesini, toplantı kayıtlarının da toplantılardan sonra halkın erişimine açılmasını emretmektedir. Ancak bu kurullara ait toplantı ve kayıtların açıklanması konusunda da Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanununda belirtilen istisnalar geçerli olup, bu kurullara halka açık olmayan toplantılar yapabilme ve bazı kayıt ve bilgileri açıklamama yetkisi vermektedir. Bu konudaki uyuşmazlıkların ilgili mahkemelerce çözülmesi ön görülmüştür (GINSBERG, 2013: 3).

Teknolojideki gelişmeler bu kanunun daha geniş biçimde uygulanmasını kolaylaştırmaktadır. Örneğin interaktif tele-konferans yoluyla fiziki olarak toplantılara katılamayanlar da internet yoluyla eş zamanlı katılma, dinleme, görüş ve sorularını ifade etme fırsatı bulabilmektedir.

Mahremiyet Yasası (Privacy Act)

1974 yılında çıkarılan bu Kanun, ABD vatandaşları ile ABD'de daimi ikamet sahibi yabancıların kendileri hakkında kamu kurumlarınca tutulan kişisel dosyalara erişimlerine imkân tanımakta, üçüncü kişilerin bu dosyalara erişiminin engellenmesinde ise kolluk ve istihbarat birimlerini istisna tutmaktadır. Bu Kanun bazı bilgileri erişimden istisna kılmıştır. Eğer bir kişi hakkında dosyasında gerçek olmayan bilgiler var ise kişinin ilgili kurumdan talep

etmesi üzerine bunların düzeltilmesi gerekir. Bu dosyalara erişim ve bilgi düzeltme ile ilgili uyuşmazlıklar mahkemelerde çözülmektedir (GINSBERG, 2013: 3).

Gün ışığında Yönetim Kanunu

Bu Kanun 1976 yılında yürürlüğe girmiş olup, kurul, komisyon ve komite gibi birden çok kişinin eşit oranda sorumluluğa sahip olarak ortak karar aldığı politika üretme müzakerelerinin halka açık tutulmasını amaçlamaktadır. Kanun uyarınca kamu kurumları yaklaşan toplantılarla ilgili önceden bir bilgi notu yayınlayacak ve toplantıdaki görüşmeler halkın erişimine sunulacaktır. Kanunda belirtilen şartlarda bir toplantı kamuya kapalı olarak yapılabilecektir. Uygun toplantı bilgilendirme notunun yayınlanması veya toplantı görüşmelerinin halka kapatılması konusundaki uyuşmazlıklar federal mahkemelerce karara bağlanacaktır (GINSBERG, 2013: 14).

İdari Usûl Kanunu (the Administrative Procedure Act / APA)

İdari Usul Kanunu modern yönetim çağında yeni ufuklar açan bir yasal düzenleme olarak kabul edilmektedir. Kanunun en büyük katkısı, ilk kez, federal yönetim birimlerinin belli bazı yönetsel karar alma süreçleri için usule ilişkin asgari gerekler teşkil etmesidir. Yasanın genel amaçları;

1- Yönetsel birimlerin kendi organizasyon yapıları, prosedürleri ve kuralları hakkında halkı bilgilendirmesi,

2- Düzenleyici işlemler yapılmasına halkın katılımının sağlanması,

3- Yönetsel düzenleme ve soruşturma işlemlerinin yürütülmesi için tek tip standartlar içeren kılavuzlar ortaya koyma (örneğin bir toplantıda ve sonrasında nasıl kayıt yapılacağı),

4- Yönetimin iş ve işlemlerinin yargısal bir inceleme sonrasında nasıl yeniden düzenleneceğinin belirlenmesi.

Kongre, mahkemeler, başkent idari bölgesi ve bazı coğrafi bölgelerdeki özel statülü yönetimler bu yasanın kapsamı dışındadır. Bu yasa uyarınca kamu kurumları düzenleyici veya emredici bir işlem yapmadan önce buna ilişkin resmi bir duyuru yaparak yurttaşlara veya konuyla ilgilenen sivil toplum girişimlerine yazılı veya sözlü sunum gibi yollarla sürece katılma fırsatı tanımak durumundadır (GINSBERG, 2013: 17-18).

Federal Finansman Sorumluluk ve Şeffaflık Yasası (The Federal Funding Accountability and Transparency Act)

ABD Federal Hükümeti her yıl büyük miktarlarda parayı hibeler, sözleşmeler ve doğrudan krediler şeklinde değişik kurum ve kuruluşlara vermektedir ki, bu miktar yıllar itibariyle artmakta olup günümüzde toplam hükümet bütçesinin 1/3'ünü geçmiştir. Federal yardım yoluyla sağlanan fonların ölçeğini göz önüne alarak, başta bazı Kongre üyeleri olmak üzere şeffaflık savunucuları bu yardımlara ilişkin verilere halkın kolayca ulaşabilmesi gerektiğini gündeme getirmişlerdir. Böylece federal kuruluşlar harcamalarında daha dikkatli olacaklar, halk da kime ne kadar ve ne amaçla devlet yardımı yapıldığını gözleyebilecektir. Bu durum hükümetin bu fonlarla ilgili performansı konusunda hesap verme sorumluluğunu da beraberinde getirecektir. Ayrıca şeffaflık savunucularına görehalkın, parasının nereye harcandığını bilmeye hakkı vardır (GINSBERG vd., 2012: 25).

Söz konusu devlet yardım ve kredilerine ilişkin veriler halkın kullanımına uzun yıllardır açık olmakla birlikte, bu verilerin anlaşılmasının belirli bir uzmanlık gerektirmesi, terminolojisinin halkın anlayabileceği şekilde olmaması ve verilerin kullanışsız şekilde sunulması gibi nedenlerle, halkın devlet yardımları konusunda daha doyurucu bilgi almasını ve şeffaflığı sağlamak üzere, Federal Finansman Sorumluluk ve Şeffaflık Yasası (the Federal Funding Accountability and Transparency Act) çıkarılmıştır. Yasa 25 bin dolar üzerindeki bütün devlet yardım ve kredilerine tek bir web sayfasından (USASpending.gov) ulaşılabilmesini, burada sunulan verilerin gerekli ayrıntıları içerir ve anlaşılır olmasını ve ayda bir güncellenmesini öngörmektedir (FFATA; P.L. 109-282, 2006). Bu uygulama açık yönetimilkesinin hayata geçirilmesinin iyi bir örneği olarak değerlendirilebilir.

2007 Tarihli Açık Yönetim Kanunu (Open Government Act of 2007)

Kanunun tam adı "Açıklık Ulusal Hükümetimizin Etkinliğini Artırır Kanunu"dur. Bu Kanun "Açık Yönetim Kanunu" olarak da bilinir. Kanun Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu ile ilgili bazı hususlarda ilave düzenlemeler getirmiştir. Bu meyanda;

- Habercilik yapan medya kuruluşları idari birimlerde temsilci bulundurabilecektir;

- Bilgi edinme ile ilgili avukatların/dava vekillerinin ücreti adli yardım fonundan değil o kuruluşun kendi ödeneklerinden karşılanacaktır.

- Bilgi edinme taleplerine kanunda belirtilen sürelerde cevap veremeyen idareler kanunda belirtilen ücretleri isteyemeyecektir.

-Ulusal Arşiv ve Kayıtlar İdaresi bünyesinde, kurumların Bilgi Edinme Kanununa (FOIA) riayet edip etmediklerini incelemek üzere bir Hükümet Bilgi Servisleri Ofisi (Office of Government Information Services / OGIS) kurulacaktır.

Şüphesiz ABD federal yönetiminin şeffaflıkla ilgili yasal düzenlemeleri bunlardan ibaret değildir. Federal Yönetim Kayıt/Sicil Kanunu (the Federal Register Act), Düzenleyici Esneklik Yasası (The Regulatory Flexibility Act /RFA), Ulusal Çevre Politikası Kanunu (the National Environmental Policy Act /NEPA ve E-Devlet Kanunu (the E-Government Act of 2002) gibi yasalarda da şeffaflık konusunda hükümler bulunmaktadır.

Açık Yönetim Direktifi (Open Government Directive)

ABD Başkanı Obama görevine başlar başlamaz bir Başkanlık Genelgesi yayımlayarak açık yönetim girişimini başlatmış, olabildiğince fazla bilginin halka açık hale getirilmesi ilkesi çerçevesinde Başkanlık Yönetim ve Bütçe Ofisine bu konuda bütün yürütme birimleri ve federal kamu yönetimi için geçerli olacak idari bir düzenleme yapması emrini vermiştir. Yönetim ve Bütçe Ofisi (Office of Management and Budget /OMB) Başkanlık emri gereğince, bütün idari birimleri yönlendirerek şeffaflık, katılım ve işbirliği ilkelerini uygulamaya geçirmelerini sağlamak amacıyla bir direktif yayınlamıştır.

Bu direktif açık yönetimhedefine ulaşmak için dört ana strateji benimsemiş; kamu yönetimi birimlerinin şu adımları atmalarını istemiştir:

1. Federal yönetime ait bilgilerin internet aracılığıyla (online) yayınlanması,

2. Hükümetçe halka sunulan bilgilerin kalitesinin artırılması,

3. Açık yönetim kültürünün oluşturulması ve kurumsallaştırılması,

4. Açık yönetim için elverişli bir politika çerçevesinin oluşturulması (OMB, 2009).

Söz konusu direktif, ayrıca, kamu yönetimi birimlerine bir "Açık Yönetim Planı" da sunmakta, bu planda izlenecek yöntem ve somut adımlar belirtilmektedir.

OMB'ye göre hemen hemen bütün federal kurumlar bu direktifin gereğini yapmıştır. Konu ile ilgilenen özel girişimler ise kamu kurumlarının söz konusu direktifin gereklerini farklı düzeylerde gerçekleştirdiğini ileri sürmektedir. Yani bazı kurumlar binlerce veri seti oluşturmuş ve kullanıcı dostu web siteleri teşkil etmişken diğer bazıları küçük veri setleri hazırlamış ve bilgiye kolay erişimi mümkün kılacak web sayfaları oluşturmak için çok az çaba harcamıştır (GINSBERG vd., 2012:30).

ABD Federal Yönetiminde Şeffaflık Konusundaki Sınırlamalar

Devlet yönetiminin doğası gereği her özgürlüğün olduğu gibi bilgi edinme ve yönetimde açıklıkla ilgili ilke ve uygulamaların da bazı sınırları bulunmaktadır. Kamuya ait bilgilerin halka açık olması ile bazı bilgilerin korunması ihtiyacı arasında doğal olarak bir zıtlık ve çelişki vardır. ABD Federal yönetiminde hem insanların devlete ait bilgilere erişimini mümkün kılan Federal Kayıt/Sicil Yasası, İdari Usûl Yasası ve Bilgi Edinme Özgürlüğü (FOIA) Yasası gibi düzenlemeler hem de belirli bilgilerin ifşasını önleme amacıyla çıkarılan Mahremiyet Yasası ve Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası (FOIA) gibi düzenlemeler bulunmaktadır. Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanununun 3. Madde (e) bendinde bilgi edinme hürriyetine ilişkin istisnalar sıralanmıştır. Bu istisnalar temel olarak ticari ve mali sırlar, ulusal güvenlik ve kişisel mahremiyet gibi hususları içermektedir (FOIA, 1966).

Kongre, FOIA'daki "istisnaların yaygınlaştırılmasına" veya istisnaların kural haline getirilmesine karşı bir tedbir olarak Açık FOIA Kanunu'nu (OPEN FOIA Act of 2009) çıkarmıştır. Bu Kanuna göre Kongre, Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunundaki istisnaları artıracak veya kapsamını genişletecek bir yasal düzenleme yapmak isterse bunu yapmaktaki niyetini açık bir şekilde belirtmek zorundadır (STEVENS, 2010: 4).

Kamu kurumları kamuya ait belirli kayıtları ifşa edilmekten korumak için, düzenlenen bilgilerin kamu güvenliği bakımından sınıflandırılmasını düzenleyen ve yürütme organınca çıkarılan genelgelere de uymak durumundadır. Bu tür bilgiler genel olarak "tasniflenmiş (classified)" olarak nitelendirilmektedir. Bu bilgiler genel olarak ulusal güvenlik veya kişisel mahremiyetin korunması gibi amaçlarla gizli tutulmaktadır. Ancak gizliliğin sınırları daima tartışma konusu olagelmiştir.

ABD Federal Kamu Yönetiminde Denetim Uygulamalarının Şeffaflıkla İlişkisi

Etkin denetim daha fazla şeffaflık ve bilgi ve kayıtlara yeterli erişim gerektirir. Hükümet ve kamu yönetimince üretilen bütün kayıtlar seçilmiş ve atanmış görevlilere değil, gerçekte halka aittir. Kamu idarelerinin daha şeffaf davranarak bilgileri açık tutması halinde denetim daha az maliyetli ve daha etkili biçimde yapılabilir. İnternet sayesinde kamu idaresinin her kademesinde eğilim daha fazla bilginin paylaşımı yöndedir (FELDMAN ve EICHENTHAL, 2013:258).

Kamu yönetiminde şeffaflık konusu iki farklı boyutta ele alınabilir:

- Genel olarak kamu yönetiminin halka yönelik şeffaflığı,

- Kamu yönetimi birimlerinin -spesifik olarak- kendilerini denetleyen denetim aktörleri karşısındaki şeffaflığı.

Kamu yönetiminde şeffaflık-denetim ilişkisi çift yönlü ve pozitif bir ilişkidir. Şeffaflığın artması daha etkin denetime imkân verirken daha etkin denetim de şeffaflığı güçlendirici bir etki doğurmaktadır.

a-) Şeffaflığın Denetim İşlevini Güçlendirmesi: Kamu yönetiminde şeffaflığın halka karşı (genel) şeffaflık ve resmi denetim aktörlerine karşı spesifik şeffaflık şeklinde iki boyutlu olduğu belirtilmişti. Kamu yönetimi birimleri az ya da çok dışa kapalı çalışan sistemlerdir. Bu birimlerin denetim yapan görevlilere karşı olabildiğince şeffaf/açık olmaları, onların bilgiye erişiminin kolaylaştırılması ve sınırlanmaması "*kamu yönetiminin denetim şeffaflığı*" olarak adlandırılabilir.

Şeffaflığın temelinde kamu yönetimi birimlerinin elindeki bilgi ve belgelere üçüncü kişilerin erişimi, bu bilgilerin açılması yatmaktadır. Şeffaflıktan genel olarak halk ve sistem, özelde ise bilgi talep edenler yararlanmakla birlikte, denetim görevini yerine getirenler de işlerini yaparken şeffaflıktan yararlanırlar.

Genel olarak şeffaflığın geçerli olduğu bir yönetim düzeninde halk, medya, sivil toplum kuruluşları ve yurttaş girişimleri gibi aktörler kamuya ait bilgilere daha kolay ve daha çok ulaşabileceklerinden gözetim ve denetim birimlerine gelen ihbarlar ve şikâyetlerde artış olması beklenebilir. Haddizatında yönetim birimlerine ait bilgilere bu aktörlerce erişilebilmesi, şeffaflığın başka bir boyutunda ise kamusal işlerin gizli kapaklı değil halkın gözü önünde (gün ışığında) yapılması, halk ve diğer gözetim-denetim aktörlerince izleniyor olduklarının (denetlendiklerinin) görevlilerce bilinmesi bizatihi bir oto-kontrol işlevi üretir.

Bir başka boyutta ise denetim aktörlerinin kamu kurumlarına ait bilgilere erişebilmesi (denetim aktörleri karşısında şeffaflık) denetim işlevinin etkili olabilmesinin neredeyse ön şartlarından birisidir. Denetim aktörlerine özgü şeffaflık bakımından ABD'de önemli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, Genel Müfettişlik Yasası (the Inspector General Act) yasal istisnalar dışında ilgili kurumun elindeki bütün bilgi ve belgelerin genel müfettişliklere açılmasını emretmektedir. Genel müfettişlikler kural olarak bu bilgi ve belgelere herhangi bir merciin iznine ihtiyaç duymaksızın erişebilirler.

Bu konuda belirtilmesi gereken hususlardan biri de her federal kurum ve kuruluşun web sayfasında o kurumla ilgili görev yapan genel müfettişlik ofisine bir link verilmesinin

zorunlu kılınmış olmasıdır. Böylece yurttaşlar o kurumla ilgili ihbar ve şikâyetlerini kolaylıkla yapabilecekleri gibi, kuruma ilişkin denetim raporlarına da ulaşabileceklerdir.

Bu noktada, ABD federal yönetiminde ihbarda bulunmanın teşvik edilmesi, kamu yönetiminin doğası gereği az ya da çok dışa kapalı çalışmasından ötürü halkın genel bilgisi dışında kalabilen alanlarda şeffaflığın sağlanmasında çok önemlidir. Bütün kamu kurumlarındaki genel müfettişlik ofislerinin web sayfalarında ihbarda bulunmak için isim belirtilmesinin zorunlu olmadığı açıkça belirtilir. Ayrıca, Genel Müfettişlik Kanununda ihbarcının kimliğinin çok zorunlu haller dışında açıklanamayacağı, göreceli büyük kurumlardaki genel müfettişliklerde ihbarcıların haklarını korumak için İhbarcı Ombudsmanı görevlendirileceği hükme bağlanmıştır. Bunun dışında ihbarcılarla ilgili olarak özel bir Muhbir Koruma Kanunu (the Whistleblower Protection Act) çıkarılmış olması da dikkat çekicidir. Kısaca belirtmek gerekirse, bazı ülkelerde neredeyse ayıplanan ihbarda bulunma davranışı, ABD'de bir yurttaşlık görevi olarak kabul ve teşvik edilmektedir.

Denetim çalışmalarının etkin olabilmesi için daha fazla şeffaflık, bilgi ve kayıtlara yeterli erişim hayati önemdedir. Kamu yönetiminin şeffaf davranarak elindeki bilgileri erişime açık tutması halinde denetim hem daha az maliyetli hem de daha etkin yapılabilir. Mevcut internet teknolojisi bunu hem kolaylaştırmakta hem de ucuzlatmaktadır.

b-)Denetimin Şeffaflığı Güçlendirmesi: Bilgiyi araştırma ve analiz etme konusunda belli bir uzmanlığa sahip olan denetim elemanları yasal olarak sahip oldukları özel yetkileri de kullanarak kamu birimlerini denetlemekte, tespit edebildikleri yolsuzluk, israf, suiistimal ve kötü yönetim fiillerini, bunlara yol açan yapısal-yönetsel hataları ve mevzuat noksanlıklarını sistematik biçimde ve belli yöntemlere göre raporlaştırmaktadır. Bu raporlarda ilgili kurum veya programla ilgili önemli miktarda bilgi bulunmaktadır. Böylece kamu yönetimi birimlerinin sadece bilgilerin halka açık tutulması ile ulaşılamayacak ve anlaşılamayacak iş ve işlemlerine ilişkin bilgi ve belgeler gün ışığına çıkarılmış olmaktadır.

ABD federal yönetiminde, genellikle müfettişliklerce denetlenen kurumların faaliyetleri, iş ve işlemleri ile ilgili tespit ve önerileri içeren denetim raporları, yasal bir zorunluluk olarak, düzeltici adımların atılması ve gereğinin yapılması için yarıyıl raporu biçiminde ilgili idarenin başına sunulmaktadır. İlgili idarenin başı, tespit ve önerilerle ilgili kendi yorum ve görüşlerini de ekleyerek 30 gün içinde genel müfettişlik raporunu hiçbir müdahalede bulunmadan Kongre'ye sunmak zorundadır. Ayrıca, yasal düzenlemeler gereği, ilgili kurumla ilgili birçok bilgi içeren bu raporlar belli bir süre içinde genel müfettişliğin web sayfasına konularak halka açık hale getirilmektedir. Gizlilik dereceli bilgi ve belgeler bu

kuraldan istisna tutulmuştur. Diğer bürokratik denetim aktörleri için de benzer kurallar geçerlidir. Böylece bilgi edinme özgürlüğü, açık yönetim ya da gün ışığında yönetim gibi olağan şeffaflık kavram ve uygulamalarının ötesinde bilgi ve analizler denetim aktörlerince kamuoyuna açık hale getirilmektedir.

Ayrıca ABD federal yönetiminde önde gelen denetim aktörleri olan genel müfettişlikler ve Devlet Muhasebe Ofisi ile diğer bürokratik denetim unsurları talep edilmesi halinde Kongre komite ve alt komitelerindeki sorgularda uzman tanıklığı yapmakta, Kongre üyeleri veya personelle toplantılara katılmakta veya istenilen konularda brifingler sunmaktadır. Şüphesiz bu gibi uygulamalar da yönetimin iş ve icraatları ile konusunda şeffaflığa katkıda bulunmaktadır.

Sonuç olarak, denetlenen kurumla ilgili olarak, açık yönetim ya da bilgi edinme özgürlüğü uygulamaları kapsamında, yönetim birimlerince talep üzerine ya da kendiliğinden açıklanan bilgilere ek olarak, ilgili uzmanlarca analiz edilmiş, derli toplu bilgi ve değerlendirmeler halkın görüşüne sunulmuş olmaktadır. Bu suretle denetim aktörleri kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanmasında önemli ve güçlü bir işlev görmekte; kamu yönetimi birimleri kendi içlerinden ve dışarıdan, 360 derece gözetim ve denetim altında tutulmakta ve şeffaflık ilkesinin önemli oranda hayata geçirilmesi sağlanmaktadır.

KAYNAKÇA

- BASS, Gary D., Danielle BRİAN, Norman EISEN (2014), *Why Critics of Transparency Are Wrong*; Center for Effective Public Management at Brookings Enstitute, Washington

- BERNARD Gregory M. (2012), *Whistleblowing In A Wikileaks World: A Model For Responsible Disclosure In Homeland Security* (Master's Thesis), Naval Postgraduate School Monterey, California

- The Constitution Project (2009), "Reining in Excessive Secrecy: Recommendations For Reform Of The Classification And Controlled Unclassified Information Systems", A Report By The Constitution Project's Liberty And Securıty Committee, Washington

- Federal Business Opportunities, https://www.fbo.gov/?s=generalinfo&mode=list&tab=list (27.06.2015)

- System for Award Management (SAM) https://www.sam.gov/portal/SAM/##11 (27.06.2015)

- Daniel L. FELDMAN and David R. EICHENTHAL (2013), " The Art of the Watchdog: Fighting Fraud, Waste, Abuse, andCorruption in Government ", Published by State University of New York Press, Albany.

- FUNG, Archon (ed.), (2013), *Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency*, Politics & Society, June 2013, vol. 41 no. 2, 183-212, (http://pas.sagepub.com/content/41/2/183.short. Giriş: 20.4.2015)

- GINSBERG, Wendy R. (2013),*Access to Government Information In the United States: A Primer Analyst in Government Organization and Management*, Congressional Research Service Report for Congress, 7-5700 www.crs.gov, Washington

- GINSBERG Wendy, CAREY Maeve P., HALCHIN L. Elaine, KEEGAN Natalie (2012), Government Transparency and Secrecy: An Examination of Meaning and Its Use in the Executive Branch, Congressional Research Service, 7-5700, www.crs.gov, R42817

- HOROWITZ, Michael E. (2014), As Inspector General, U.S. Department of Justice, Statement before the U.S. House of Representatives Committee on Oversight and Government Reform, concerning "Obstructing Oversight: Concerns from Inspectors General, Office of the Inspector General United States Department of Justice, Washington

- Office of Management and Budget/OMB (2009), "Memorandum for the Heads of ExecutiveDepartments and Agencies: Open Government Directive", https://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive (27.06.2015)

- Office of Management and Budget/OBM (2011), Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies: Informing Consumers through Smart Disclosure, Washington, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/for-agencies/informing-consumers-through-smart-disclosure.pdf (27.06.2015)

- PARIGI V. K. (2003), Citizen Governance: Concept and Practice, CGG Collected Working Papers, Volume 1, Centre for Good Governance, http://www.cgg.gov.in/publicationdownloads2a/volume%201.pdf#page=76 (16.6.2015)

- PARIGI V. K., P. GEETA, Rameesh KAILASAM (2004), *Ushering in Transparency for Good Governance*, Centre for Good Governance, (http://www.cgg.gov.in/workingpapers/Ushering_in_Transparency.pdf, 20.06.2015)

- STEVENS, Gina (2010), "The Freedom of Information Act and Nondisclosure Provisions in Other Federal Laws", CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 7-5700 www.crs.gov, R41406

- Sunlight Foundation (2010), "Ten Principles for Opening Up Government Information", http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/ (29.06.2015)

- The Federal Funding Accountability and Transparency Act/ FFATA; P.L. 109-282, http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-109publ282/pdf/PLAW-109publ282.pdf (27.06.2015)

- The Freedom of Information Act of 1966, http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-80/pdf/STATUTE-80-Pg250.pdf (30.06.2015)

- http://www.foia.gov/opengov.html, (08.10.2015)

- The Freedom of Information Act of 1966 (http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-80/pdf/STATUTE-80-Pg250.pdf (Giriş: 04.06.2015)

- Yesilbas, Mehmet (2015), "New Principal Modus Operandi of Public Programs: Joint Action", http://patimes.org/principal-modus-operandi-public-programs-joint-action/

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN ŞEFFAFLIĞI ÜZERİNE AÇIK YÖNETİM ORTAKLIĞI BİLDİRİSİNİN ETKİLERİ

EFFECTS OF OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP DECLARATION ON THE TRANSPARENCY OF TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

Ahmet YATKIN
Prof. Dr. F.Ü. İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ayatkın@firat.edu.tr
Firdevs KOÇ
Yrd. Doç. Dr. F.Ü. İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, fkoc@firat.edu.tr

ÖZET
Kamu yönetiminde şeffaflık, demokratik ve modern yönetim ilkelerinin egemen olduğu ülkelerde önemle üzerinde durulan konuların başında gelmektedir. Türk kamu yönetiminin gizlilik esasına dayandığı göz önünde bulundurulduğunda, yönetimde şeffaflığın sağlanması konusunda ciddi direncin olması kabul edilebilir bir gerçektir. Bu çerçevede Türkiye'de yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda farklı alanlarda düzenlemeler yapılarak önemli adımlar atılmaktadır. Kamu yönetiminin şeffaflığı açısından uluslararası bir nitelik taşıyan Açık Yönetim Ortaklığı bildirisinin katkısını da bu perspektifle değerlendirmek gerekmektedir. Türkiye'de Açık Yönetim Ortaklığı bildirisi doğrultusunda kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanmasına yönelik ilk adım olarak ulusal eylem planı hazırlanmıştır. Kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanmasını; katılımcılık, açık yönetim, hesap verilebilirlik, yolsuzlukların azalması, etkin ve verimli hizmet sunma ve kamu yöneticilerine vatandaşın güven duyması gibi birçok boyutla değerlendirmede bulunmak mümkündür.
Açık yönetim ilkesinin uygulanabilirliğinin yüksek olması kamu hizmetlerindeki kaliteyi, etkinliği ve verimliliği önemli ölçüde olumlu yönde etkileyeceği varsayımı çalışmanın temelini oluşturmaktadır. Bu çalışmada kamu yönetiminde şeffaflığın kuramsal temelleri ve farklı boyutları ele alınarak Türk kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması amacıyla yapılan düzenlenmelerin ve atılan adımların çözümlemesi yapılacak, şeffaflığın önündeki engeller tespit edilerek önerilerde bulunulacak ve Açık Yönetim Ortaklığı bildirisinin Türkiye üzerinden tahlili yapılarak uygulanabilirliği tartışılacaktır.

Anahtar Kelime: Şeffaflık, Açık Yönetim, Açık Yönetim Ortaklığı Bildirisi, Katılımcılık, Yeni Kamu Yönetimi

ABSTRACT
Transparency in public administration is one of the primary issues which are overemphasized in countries dominated by democratic and modern government principles. Considering that Turkish public administration is grounded on the basis of confidentiality, it is an acceptable reality that there is a serious resistance to ensuring transparency in administration. In this context, Turkey has been taking important steps by making arrangements in different areas in line with the new public administration approach. Thus, the contribution of Open Government Partnership Declaration, which is of international nature in terms of transparency of public administration, should be evaluated from that perspective. In Turkey, a national action plan was developed as a first step taken to ensure transparency in public administration in accordance with the Open Government Partnership Declaration. Ensuring transparency in public administration can be evaluated in many aspects such asparticipation, open government, accountability, decrease of corruptions, offering effective and efficient service and confidence of citizens in public administrators.
The assumption that high practicability of open government principle will positively and substantially affect quality, effectiveness and efficiency in public services underlies the study. This study will discuss theoretical foundations and different aspects of transparency in public administration, analyze the arrangements made and the steps taken for ensuring transparency in public administration, identify barriers to transparency, offer recommendations, examine the Open Government Partnership Declaration based on the case of Turkey and discuss its practicability accordingly.

Keywords: Transparency, Open Government, Open Government Partnership Declaration, Participation, New Public Administration

GİRİŞ

Evrensel hukuk kurullarının içselleştirildiği ve çağdaş yönetim ilkelerinin egemen olduğu devletlerde yönetimin esas ilkesinin halkı mutlu etmek (Gülmez ve Ünlüel, 2014: 74) olduğunu belirtmek gerekmektedir. Demokratik rejimin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi ve insan haklarının saygı görmesi kamu yönetiminde şeffaflığı bir ön şart olarak zorunlu

kılmaktadır ve şeffaflık ise bilgiye erişim yoluyla gerçekleşmektedir. Bu bağlamda, iyi yönetim hakkı perspektifinde, yönetimin icraatlarının vatandaş tarafından denetlenebildiği ve bilgiyi elde etme yollarının kolaylaştırıldığı bir yönetim şekli, demokratikleşme yolunda (Mastı, 2008: 1) ciddi katkılar kazandıracaktır.Yönetimde açıklık ilkesinin uygulanması, özel kişi, kamu kurumu, baskı grupları ve sivil toplum örgütlerinin, yönetimin almış ya da alacağı kararlara ve işlemlere katılma ve gerektiğinde yönetimi denetleme (Yatkın, 2015: 155) olanağı sağlamaktadır.

Yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık anlayışı, devletin algılanmasında meydana gelen değişimlerden etkilenmiştir. Dolayısıyla devlet gücünün sınırlandırılmasına yönelik düşünceler, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılığın sınırlandırılmasına önemli ölçüde katkı sağlamıştır (Kırışık, 2008: 8).Yeni kamu yönetimi anlayışının en önemli unsurlarından biri yönetimde açıklık ilkesidir. Günümüzde vatandaşlar kamu politikalarının planlanmasında, uygulanmasında ve değerlendirilmesinde süreçlere olabildiğince katılabilmeyi, bilgiye doğrudan ulaşabilmeyi talep etmektedir. Yani şeffaf, hesap verebilir, etkili ve verimli bir yönetim isteğihemen hemen her demokratik ülkede çok daha sesli bir şekilde dillendirilmektedir. Türk kamu yönetiminde de yeniden yapılanma çabalarının açıklık ve şeffaflık konularını içermesi, bu konuların önemini gün yüzüne çıkarmaktadır (akt. Ak, 2014: 49). Devlet vatandaş ilişkilerinde güveni sağlamanın ilk şartı şeffaf ve açık bir yönetim anlayışının (Ak, 2014: 49) oluşturulmasıdır. Bu bağlamda Türkiye'de açık yönetim anlayışının geliştirilmesi amacıyla birçok adım atılmaktadır. Bu adımlardan biri de Türkiye'ninAçık Yönetim Ortaklığı girişimine katılmasıdır. Türkiye'nin bu girişime katılmasıyla ülkede şeffaflık ve açık yönetim anlayışına olumlu katkılar sağlanmaktadır ama bu katkıların sınırlı düzeyde kaldığını da belirtmek gerekmektedir.

Yönetimde Şeffaflık

Şeffaflık kavramını; yönetimde güvenin, güvenliğin, güvenirliğin, dürüstlüğünve başarının bir ifadesi olarak değerlendirmek mümkündür. Şeffaflık, aynı zamanda da, yöneticilerin eylemleri ve işlemleri hakkında vatandaşa hesap vermeye, eleştirilere ve tartışmalara da açık olması (Koçak, 2010: 119) anlamlarına gelmektedir. Yönetimde şeffaflığın sağlanmasının hem katılım hem de hesap verebilirlik açısından ülkeye çok katkısı vardır. Bu doğrultuda yönetimin vatandaşa bilgi verme görevi olduğu gibi vatandaşın da bilgi edinme hakkı vardır.

Yönetimde açıklık ve şeffaflık, halkın yönetim tarafından yürütülen iş ve işlemlerin farkında olması, gerekli bilgi ve belgelere ulaşabilme imkânının olması, yönetime katılması,

yapılanları denetleyebilmesi ya da yanlışlardan hesap sorabilmesi gibi demokratik, temiz ve dürüst yönetim anlayışı (Ceritli, 2012: 29) anlamına gelmektedir. Bu çerçevede vatandaşın, yönetimin eylem ve işlemlerini sorgulayabilme bilincine sahip olması gerektiği gibi yönetimin de, vatandaşa hesap verme zorunluluğu olduğu anlayışını benimsemesi gerekmektedir.

1960'larda gelişen yönetimde açıklık düşüncesi; yönetimin vatandaşa daha çok yaklaşması, faaliyetlerini halka açması ve kişilerin hak ve özgürlüklerinin önemli oranda korunması temel mantığıyla hareket etmektedir. Yönetimde açıklık ilkesi, demokratik hukuk devleti düşüncesinin vazgeçilmez unsurlarından biridir. Aynı zamanda bu ilke kamu hizmetlerinin halkın denetimine açık bir şekilde yürütülmesi anlayışı (Yatkın, 2015: 153-154) temeline dayanmaktadır.

Kamu yönetiminde şeffaflığın gelişmesi açısından bakıldığında; Türkiye'de Avrupa Birliği uyum süreciyle birlikte başlayan, yönetimde şeffaflık çalışmalarının en önemli adımı olarak 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu değerlendirilebilir. Bu kanun,kamu yönetiminde gizlilik geleneğinin şeffaf yönetim anlayışına(Koçak, 2010: 116) doğru kaymasına önemli katkılar sağlamıştır. Aynı zamandaAnayasanın 74. Maddesi bireylere, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve İlgili makamlara dilekçeyle başvurma hakkı tanımıştır. Bu anayasa maddesi Türkiye'de şeffaflığın gelişmesi açısından önemli bir gelişme olarak kabul edilebilir.

2008'de kurulan Uluslararası Şeffaflık Derneği; ülkenin demokratik, sosyal veekonomik açıdan gelişimi için toplumun bütün kesimlerinde şeffaflık, dürüstlük ve hesap verebilirlikilkelerini egemen kılmaya çalışmaktadır. Toplumsal yapıyıoluşturan ve kamu gücüne sahip olanbütün kişi ve kurumların açık, dürüst, hukuka uygun,etik, izlenebilir ve hesap verebilir şekilde davranmasını (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2015: 2) sağlamak amacıyla faaliyetlerini yürütmektedir. Bu faaliyetler, kamu yönetiminde açık yönetim ilkesinin hâkim olması bakımından önemlidir.

Açık Yönetim Ortaklığı Bildirisi

Açık Yönetim Ortaklığı; saydamlığın teşvik edilmesi, kamuoyunun politika yapma ve uygulama süreçlerine daha çok katılımının sağlanması, yolsuzluk ile mücadelenin ve iyi yönetişimin güçlendirilmesi amacıyla yeni teknolojilerinkullanılması konularında hükümetler tarafından somut taahhütler getirilmesinihedef edinen çok taraflı uluslararası bir girişimdir

(Gülmez ve Ünlüel, 2014: 74). Bu girişim, yakın zamanda oluşturulmasına rağmen, pek çok ülkede açık yönetim anlayışının çok hızlı bir şekilde gelişilmesine imkân sağlamaktadır.

2011 yılında Amerika Birleşik Devletleri, Birleşik Krallık, Brezilya, Endonezya, Filipinler, Güney Afrika, Meksika ve Norveç'in önderliğinde Açık Yönetim Ortaklığı (Open GovernmentPartnership) oluşturuldu. Açık Yönetim Ortaklığı girişimine üye olan 53 ülke, hükümet faaliyetleri ile ilgili bilgi paylaşımını arttırmak; vatandaş katılımını güçlendirmek; yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirlik amacıyla teknolojiye erişimi arttırmak ve yönetimde çalışma etiğinin en yüksek standartlarını uygulamak için Açık Yönetim Bildirisi'ni uygulayacaklarını taahhüt etti. Türkiye'nin, 2011 yılından itibaren Açık Yönetim Ortaklığı girişiminin (Denge ve Denetleme Ağı İzleme Grubu, 2013: 19) üyesi olması, yönetimde şeffaflığın güçlendirilmesi ve hesap verilebilirlik açısından önemli bir gelişmedir.

Bu girişim kapsamında üye ülkeler; saydamlık ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesiyle yolsuzlukla etkin bir şekilde mücadele edilmesi, vatandaşların ve sivil toplumun kamusal karar alma ve uygulama süreçlerine daha çok katılım imkanının sunulması, açık ve etkin bir kamu yönetimi için teknolojik olanakların daha çok kullanılması ve vatandaşların devlet karşısında daha kuvvetli konuma getirilmesi temel prensipleri doğrultusunda ulusal eylem planlarını hazırlamış ve uygulamaya başlamışlardır (Resmi Gazete, 2013: 32). Yani bu girişim; şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artırılması ve aynı zamanda da yolsuzlukla etkin bir şekilde mücadele edilmesi, vatandaşların ve sivil toplumun kamusal karar alma ve uygulama süreçlerine daha çok katılım imkanının sunulması, açık ve etkin bir kamu yönetimi için teknolojik olanakların daha etkin kullanılması ve vatandaşların devlet karşısında daha fazla güçlendirilmesi(Ak, 2014: 51) gibi birçok esas amacı vardır. Bu amaçlar, yönetilen ve yönetenler arasındaki uçurumun azaltılmasında önemli roller oynamaktadır.

Açık yönetim, vatandaşların kamusal bilgi ve belgeleri talep ve elde edebilme imkanının olduğu, hizmetlere ulaşabildiği ve karar alma sürecine katılabildiği bir sistemdir. Dolayısıyla yönetimde açıklık, aynı zamanda katılımcı yönetim anlamına da gelmektedir. Açık yönetimlerde vatandaş kendisi ile ilgili kararların alınması sürecinde (Koçak, 2010: 119) aktif bir şekilde rol almaktadır. Bu nedenle açık yönetim ortaklığı bildirisinin katılımın güçlendirilmesinde çok olumlu katkıları vardır.

Açık Yönetim Ortaklığı girişimi, açık yönetimi; kamu bilgisinin paylaşımı, vatandaş katılımı, şeffaflık ve hesap verebilirlik ve yeni teknolojilere erişimin artırılması temelinde

şekillendirmektedir. İlkeler bildirgesinde vatandaş katılımı ve yeni teknolojilerin kullanımıyla ilgili taahhütler bulunmaktadır. Bunlar (Yerlikaya, 2015: 57);

* Tüm vatandaşların, eşit bir şekilde ve ayrımcılığa maruz kalmaksızın, karar alma ve politika oluşturma sürecine katılımlarına dikkat çekilmekte,

* Vatandaş katılımının yönetimin etkinliğini güçlendirdiği belirtilmekte,

* Katılımın, açık yönetim anlayışının gelişmesinde araç olarak kullanılacağı vurgulanmakta,

* Yeni teknolojilerin vatandaş katılımı için sunduğu fırsatlar üzerinde durulmaktadır. Vatandaşların bu teknolojilere eşit olarak erişiminin sağlanması ve bunların kullanımının artırılmasıyla kamu hizmeti sunumunda ve vatandaşların güçlendirilmesinde yönetimlerin bu teknolojileri kullanması, bu girişime taraf olan ülkelerce taahhüt edilmektedir.

Bu girişim çoklu paydaş işbirliği şeklindeki bir yönetimle, girişimde bulunan hükümet ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin oluşturduğu bir Yönlendirme Komitesince denetim (Gülmez ve Ünlüel, 2014:75) gerçekleştirilmektedir. Açık Yönetim Ortaklığı girişimineüye olmak için ülkelerin, açık yönetim ile ilgili asgari yeterlilikleri karşılamaları ve Açık Yönetim Ortaklığı Bildirisini kabul etmeleri şeklinde iki şart vardır. Üye olmak için ilk şart olan asgari yeterliliklerin karşılanmasıyla kastedilen, hükümetlerin;Mali Şeffaflık, Bilgi Edinme Hakkı, Gelir ve Mal Bildirimi, Vatandaş Katılımı olarak dört temel alanda belirlenmiş olan kriterlere uyum sağlamalarıdır. Her bir bölüm 4 tam puan olmak üzere ülkeler 16 tam puan üzerinden değerlendirmeye alınmaktadır. Mali şeffaflık hususunda; açık bütçe sürecinde,bütçe teklifi ve denetim raporu şeklinde iki temel dokumanın yayımlanması gerekmektedir. Her bir dokuman için 2 puan verilmektedir. Bilgi edinme hakkı ile ilgili herhangi bir kanunun bulunup bulunmadığıdikkate alınmaktadır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu bulunan ülkelere 4 tam puan verilmektedir. Eğer kanun yoksafakat Anayasa'da hüküm varsa ülkeye 3 puan verilmektedir. Hatta taslak bir kanun varsaama henüz yürürlükte değilse 1 puan verilmektedir. Mal bildirimi konusunda bir kanun varsa 2 puan, bildirimlerin kamuoyu erişimine açık olması 2 puan olarak belirlenmiştir. Vatandaş katılımında 10 tam puan üzerinden hesaplanan EIU (Economist IntelligenceUnit) Demokrasi Endeksinde 7,5 üzeri olanlara 4 puan, 5 üzeri olanlara 3 puan ve 2,5 üzeri olanlara 2 puan verilmektedir. Bir ülkenin, girişimin ortaklarından biri olabilmesi için 16 tam puan üzerinden en az 12 puan alarak %75 oranında asgari yeterliliğe sahip olması(Ak, 2014: 51) girişimin en önemli kriterini oluşturmaktadır. Bu kriteri sağlayan bir

ülkenin; Mali Şeffaflık, Bilgi Edinme Hakkı, Gelir ve Mal Bildirimi, Vatandaş Katılımı konularında olumlu gelişmeler sağladığı tespitinde bulunmak mümkündür.

Türkiye Ulusal Eylem Planı

Açık Yönetim Ortaklığı girişimi kapsamında Türkiye'de bütün plan, program, strateji ve politikaların belirlenmesi, bunların uygulamasının takip edilmesi ve güncel değişimler doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapılması, bütün bu süreçlere sivil toplum örgütleri ve özel sektör temsilcilerinin de katılımının sağlanması ve Türkiye'nin temsil edilmesi bakımından Türkiye'de saydamlığın Arttırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Komisyonu Başkanı yetkilendirilmiştir (Ak, 2014: 52). Türkiye'de, ulusal eylem planının etkin bir şekilde uygulanmasında bu komisyon önem arz etmektedir.

Türk kamu yönetiminde Açık Yönetim Ortaklığı kapsamında şeffaflığın arttırılmasına yönelik ulusal eylem planı çerçevesinde birçok faaliyet öngörülmüştür. Bunlar (Gülmez ve Ünlüel, 2014: 77); kamu yönetiminde dürüstlüğün arttırılması amacıyla www.saydamlik.gov.tr isminde bir web sayfası kurulması; Kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin katılımının sağlanarak Kamuda Saydamlık ve Açıklık Danışma Platformunun oluşturulması; kamu yönetiminde dürüstlük, şeffaflık, hesap verebilirlik ve yolsuzlukla mücadele hususlarında toplumsal bilincin arttırılması için seminerler, çalıştay ve konferanslar yapılması şeklindedir.

Kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi için vatandaşların politika yapma süreçlerine aktif katılımının sağlanması amacıyla www.duzenleme.gov.tr sayfası kurulmuştur (Ak, 2014: 53). Hükümetçe yapılması planlanan kanun, yönetmelik, tebliğ gibi politika araçlarının hazırlık süreçlerine vatandaşların, iş dünyasının ve diğer ilgili kesimlerin daha aktif katılımın sağlanması (Gülmez ve Ünlüel, 2014: 78) hedef olarak belirlenmiştir. Bu düzenlemelerle kamu hizmetlerinde kalitenin arttırılması amaçlanmaktadır.

Kamu harcamalarında şeffaflığın sağlanması için www.harcama.gov.tr sayfasının kurulması, vatandaşların kamu harcamalarına yönelik bilgilere daha kolay ulaşılmasına imkân sağlar. Elektronik ihale sistemi geliştirilerek elektronik ortamda teklif gönderme ve teklif değerlendirmenin yaygınlaştırılması çalışmalarının yapılması (Gülmez ve Ünlüel, 2014: 78) öngörülmüştür. Kamu ihalelerinin elektronik ortama taşınması, kamuda şeffaf yönetimin gelişimine ve kamuda dürüstlüğün arttırılmasına önemli ölçüde katkılar sağlayacaktır.

Türk Kamu Yönetiminin Şeffaflığı üzerine Açık Yönetim Ortaklığı Bildirisinin Etkileri

Türkiye'de kamu bürokrasisi, hem yapı hem de işleyiş açısından gizlilik ve resmi sır temelinde şekillenmiştir. Gizlilik ve resmi sır, genel bir kural, açıklık ise istisna bir kural (Eryılmaz, 2006: 237) olarak kabul edilmektedir. Fakat bu gizliliğin, günümüzde geçerliliğini yitirmeye başladığını ve yerini açık yönetim ilkesine bıraktığını belirtmek gerekmektedir.

Son yıllarda ortaya çıkan ekonomik krizlerin etkisiyle zorunlu hale gelen yeniden yapılanma ihtiyacı, yeni kamu yönetimi anlayışı, küreselleşme ve Avrupa Birliği'ne tam üyelik süreci, uluslararası kurumların ağır baskısı ve bunlar gibi birçok iç ve dış dinamikler, Türkiye'yi açık yönetim ve şeffaflık konularında önemli adımlar atmaya yönlendirmiştir. Bu doğrultudabütün dünyada olduğu gibi Türkiye'de de istisnai durumlar olan devletin bekası ve kamu düzeninin korunması, ulusal güvenlik, kişisel veri ve ticari sırların korunması ve benzerikonular dışındabütün kamu yönetiminin şeffaf ve açık olmasının genel birkural olmasını sağlayacak düzenlemeler yapılmıştır ve yapılmaktadır. 2002 yılında "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı" Bakanlar Kurulu Prensip Kararı olarak belirlenmiştir. Bu karar doğrultusundapek çok değişiklik ve reform (Ak, 2014: 50) yapılmıştır. Yapılan bu değişikliklerin ve reformların, Türkiye'nin şeffaf yönetim anlayışının gelişim göstermesinde çok önemli katkıları vardır.

Türkiye, 2011 yılındaki resmi açılış töreninde Açık Yönetim Ortaklığı Bildirisi'ni kabul ederek ortaklık girişiminin bir üyesi olmuştur. Ortaklık öncesi asgari yeterliliklerin karşılanması hususundaki dört temel alanda ülkemiz 16 puan üzerinden 12 puan alarak %75 karşılama oranıyla girişime katılma imkanı sağlamıştır. Türkiye, mali şeffaflık ve bilgi edinme hakkı konularında tam puan alırken, mal bildiriminde bulunulması ve vatandaş katılımı konularında tespit edilen eksikliklerden dolayı puanların ancak yarısını alabilme imkânı bulmuştur. Mal bildirimlerinin kamuoyunun erişimine açık olmamasından dolayı Türkiye'nin puanı düşmüştür. Vatandaş katılımında ise 10 tam puan üzerinden hesaplanan EIU (Economist IntelligenceUnit) Demokrasi Endeksi 2012 verilerine göre Türkiye'ye 3,82 puan (Ak, 2014: 52) verilmiştir. Türkiye'nin, asgari yeterlilikte iyi düzeyde olduğunu belirtmek mümkünken, vatandaş katılımı konusunda iyi bir düzeyde bulunduğunu belirtmek mümkün değildir.

Türkiye, 2011'de Açık Yönetim Ortaklığı'na üye olduktan sonra şu başlıklar doğrultusunda bir eylem planı hazırlamıştır (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2015: 12): Kamuoyu ile Bilgi Paylaşımı, Politika Yapma ve Karar Alma Süreçlerine Katılım ve Etkin

İşbirliği ve Farkındalık Artırıcı Faaliyetler Düzenlenmesi, Taraflar Arasında Diyaloğun Artırılmasıdır.Fakat Türkiye'de açık yönetim taahhütlerine dair değerlendirmeye konu olacak bir gelişme kaydedilmediği gerekçesiyle değerlendirme raporu hazırlanamadı. Hükümete, 2. eylem planı döneminde de ilerleme sağlanamazsa Türkiye'nin üyelik kriterlerine uyumunun gözden geçirileceğine dair bildirim yapılmıştır.

Türkiye, 2000 yılından itibaren uluslararası kuruluşlar tarafından pek çokdefa eleştirilmiş olan yolsuzlukla mücadele yasalarını ve politikalarınıbir takım çalışmalarla Avrupa standartlarına yükseltme hususundataleplerini dile getirmiştir. Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele alanındaki en önemliçalışması GRECO gibi uluslararası kuruluşların önerileri doğrultusunda oluşturulan ve bir yasal çerçeve fonksiyonuna sahip olan Saydamlığın Artırılmasıve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010 – 2014) belgesi olarak kabul edilebilir. Bu strateji 'şeffaflığı artırmak ve yolsuzlukla mücadeleyi güçlendirmek' hedefini taşır ve uygulanması Başbakanlık Teftiş Kurulu'nca yürütülür. Türkiye'de bu strateji belgesinin uygulamaya konulması çalışmaları hız kazanmış olmasına rağmen, Avrupa Birliği ilerleme raporlarında Türkiye'nin, şeffaflıktan ve sivil toplumu içerisine alan katılımcı bir anlayıştan (TESEV, 2014: 5-6) mahrum olduğu belirtilmiştir. Yani bu süreçte vatandaşın bilgilendirilmesi açısından Türkiye'nin çok iyi bir düzeyde bulunduğunu belirtmek mümkün değildir. Açık Yönetim Ortaklığı girişiminin Türkiye'ye yönelik puan değerlendirmesinde, önemle üzerinde durulan konuların başında yolsuzlukla mücadele gelmektedir.

Açık Yönetim Ortaklığı bildirisinin Türkiye'de kamu yönetiminin şeffaflığına yönelik olumlu katkılarının olduğunu belirtmek gerekmektedir. Bu ortaklık girişiminin yeni olması ve bu ortaklık doğrultusunda Türkiye'de ulusal eylem planlarının hazırlanmasıyla birlikte yürürlüğe konulması yeni olduğu için kısa vadede bu planın etkileri sınırlı düzeyde olacaktır ama uzun vadede yükümlülüklerin yerine getirilmesiyle birlikte önemli ölçüde kamu yönetiminin şeffaflığı üzerine bu bildirinin olumlu katkıları olacaktır.

SONUÇ

Çağdaş ülkelerde yönetimin asıl amacı vatandaş memnuniyetini sağlamaktır. Demokrasinin ve insan haklarının gelişmesi yönetimde şeffaflığı ve hesap verebilirliği gerektirmektedir. Bu nedenle yönetimde gizlilik ve kapalılık, yeni kamu yönetimi anlayışının temelini oluşturan yönetimde açıklık ilkesine ters düşmektedir. Bu perspektifle, hesap verebilir, şeffaf, etkili ve verimli bir yönetim anlayışının hakim olması önemle üzerinde durulması gereken bir konudur. Türkiye'de bu anlayışın sağlanması için ciddi adımların

atılması ve önceden uygulamaya konulan planların etkin bir şekilde hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Türk kamu yönetiminde şeffaflığın arttırılmasına yönelik çalışmalar önemli oranda hız kazanmıştır. Bu çalışmalar içerisinde Açık Yönetim Ortaklığı girişimi kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlerin de küçümsenmeyecek düzeyde olduğunu ifade etmek gerekir. Türkiye'nin Açık Yönetim Ortaklığı girişimine üye olmasıyla birlikte yerine getirmesi gereken yükümlülükler çerçevesinde hazırlanan ulusal eylem planı, yönetimde şeffaflığın arttırılması ve hesap verebilirlik açısından Türk kamu yönetimine önemli katkılar sağlamaktadır.

Kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanmasına ve yolsuzlukla mücadeleye yönelik oluşturulan web sayfaları, vatandaşların yönetimin eylem ve işlemlerini takip etmesi bakımından önem arz etmektedir. Bu doğrultuda yönetimin eylem ve işlemlerinden haberdar olabilmesi için vatandaşın bilinçlendirilmesi amacıyla çalışmalar yapılmalıdır.

Vatandaşın bilgi edinme yollarının teknolojik gelişmelerle kolaylaştırılarak yönetimin vatandaş tarafından denetlenmesini daha da basitleştirecek imkânlar sağlanmalıdır. Aynı zamanda da ulusal eylem planında belirtildiği gibi seminer, çalıştay, konferans ve benzeri faaliyetlerin daha etkin bir şekilde düzenlenerek Türk kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanmasına yönelik adımlar atılmalıdır.

Açık Yönetim Ortaklığı Türkiye ulusal eylem planının temel odaklandığı konuların başında gelen yönetimin kamuoyuyla daha fazla bilgi paylaşımının sağlanması konusu üzerinde hassasiyetle durulmalıdır. Yine politika yapma ve karar alma süreçlerine vatandaşın daha fazla katılım imkânının oluşturulması gerekmektedir. Kamuda bürokratik engeller kaldırılarak; dürüst, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim oluşturulması için daha somut adımlar atılmalıdır.

Açık yönetim Ortaklığı bildirisinde belirtilen mali şeffaflık, bilgi edinme, mal bildirimi ve vatandaş katılımı şeklindeki dört temel alandaki asgari yeterliliklerin bulunduğu noktadan daha iyi bir konuma getirilmesi için kamu kurumlarından özel sektöre, sivil toplum kuruluşlarından bilim insanlarına kadar toplumun her kesiminin katkı sağlaması gerekmektedir.

Açık yönetim ilkesinin uygulanabilirliğinin yüksek olması kamu hizmetlerindeki kaliteyi, etkinliği ve verimliliği önemli ölçüde olumlu yönde etkilemektedir. Bu nedenle açık yönetim ilkesinin Türk kamu yönetiminde etkin bir şekilde uygulanması için Açık Yönetim

Ortaklığı bildirisi doğrultusunda hazırlanan ulusal eylem planının uygulanmasına hız verilmelidir.

KAYNAKÇA

AK, Akın (2014), "Türk Kamu Yönetiminde Açık Yönetim İlkesi ve Açık Yönetim Ortaklığı", İdarecinin Sesi Dergisi, Ekim-Kasım-Aralık, ss: 49-53.

CERİTLİ, İsmail (2012), "Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflaşma ve Hesap Verebilirliğe Yönelik Pozitif Dönüşüm, Dirençler ve Zayıflıklar: Geleceğin Gelenekle Dansı", Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu, (Ed. Kamil Kılınç ve Yalçın Urhan), ss: 27-42.

Denge ve Denetleme Ağı İzleme Grubu (2013), Yeni Anayasa Yapım Sürecinde Şeffaflık ve Katılım İzleme Raporu,

ERYILMAZ, Bilal (2006), Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.

GÜLMEZ, Lütfü Cihan ve Volkan ÜNLÜEL (2014), "Açık Yönetim Ortaklığı ve Ülkemiz Eylem Planı", İdarecinin Sesi Dergisi, Mayıs-Haziran, ss: 74-78.

KIRIŞIK, Fatih (2008), Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkının Kamu Yönetiminin İşleyişi Üzerindeki Etkisi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.

KOÇAK, Süleyman Yaman (2010), "Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 23, ss: 115-125.

MASTI, Ahmet Korhan (2008), Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Kişilik Hakları ile İlişkisi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.

Resmi Gazete (2013), Açık Yönetim Ortaklığı Girişimi, Genelge, Sayı: 28744, 23 Ağustos 2013.

TESEV (2014), Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Türkiye Değerlendirme Raporu, ISBN: 978-605-5332-67-9, TESEV Yayınları, İstanbul.

Uluslararası Şeffaflık Derneği (2015), Türkiye'de Yolsuzluk Neden Nasıl Nerede, Kamuoyu Araştırması Sonuçları,

YATKIN, Ahmet (2015), Kamuda Etik Yönetimi, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

YERLİKAYA, Hakan (2015), Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Katılımcılık ve Bilgi ve İletişim Teknolojileri, Uzmanlık Tezi, Kalkınma Bakanlığı Bilgi Toplumu İdaresi Başkanlığı, Ankara.

BELEDİYELERDE ŞEFFAFLIK: KAHRAMANMARAŞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Ahmet Hamdi Aydın
Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim üyesi, ahaydin@ksu.edu.tr
Ömer Çamur
Öğr. Gör. Ömer ÇAMUR, Bingöl Üniversitesi, omercamur44@gmail.com
Hatike Koçar
Hatike KOÇAR, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Doktora Öğrencisi, hatike_kocer35@hotmail.com

ÖZET
Sunulan kamusal hizmetlerde yönetimin, vatandaşlara yapmış olduğu faaliyetler konusunda bilgi vermesi, onların bilgi ve belgelere erişimlerinin sağlanması, sunulacak hizmetlerde vatandaşa danışılması şeffaflığın temel unsurlarını oluşturmaktadır. Bu nedenle günümüzde kamu yönetimin bir şeffaf yönetim ve uygulama yapısına sahip olması beklenmektedir. Şeffaflık olgusu kamu ve devlet yönetimi açısından çok önemli bir sorun olan gizlilik ve sır kavramlarının ortadan kaldırılmasını sağlayacak önemli başlıklardandır. Kamu kurumlarının işlem ve eylemlerinin şeffaf olması demokrasi açısından da önem arz etmektedir. Yine kamu yönetiminde şeffaf bir yönetimin sağlanması vatandaşın kamu yönetimine olan güvenini ve desteğini de artıracaktır.
Yerel düzeyde demokrasi olgusunun gerçekleştirilmesi başta seçim olmak üzere çeşitli yöntemlerle sağlanabilmektedir. Fakat yerel yönetimler incelendiği zaman aslında demokrasiyi sağlayacak yönetsel kriterlerden sadece seçim ilkesinin uygulandığı ve diğer ilkelerin uygulamada yetersiz kaldığı görülmektedir. Günümüzde demokrasi anlamında biçimsel demokrasi anlayışının ötesine geçmek gerekmektedir. Bu süreçte yerel halkın seçimlere sürekli katılımı sağlanmalı ve alınan kararlara katılım yöntemleri artırılmalıdır. Diğer yandan demokrasinin bir gereği olarak halkın sunulan hizmetlere karşı hesap sorabilmesi de kaçınılmaz bir durumdur. Söz konusu yöntemlerin uygulamaya geçirilebilmesi için şeffaflık anlayışının benimsenmesi gerekmektedir.
Türkiye'de yerel yönetim birimleri içerisinde hizmet sunma noktasında en önemli görev belediyelere verilmiştir. Halka en yakın hizmet birimi olarak belediyeler gerekli hizmetlerin en hızlı ve en kaliteli şekilde sunulması ile demokrasinin ülke bazında artırılması açısından önemli bir yere sahiptirler. Demokratik, katılımcı ve hesap verilebilir bir belediyeden bahsedebilmek için şeffaflık olgusunun tam anlamıyla uygulanması gerekir. Bu çalışmanın amacı, şeffaflık ile ilgili genel bilgiler açıklandıktan sonra belediye hizmetlerinde şeffaflık ilkesinin ne ölçüde uygulandığının Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi'nde yapılacak bir alan araştırması ile belirlemektir.

Anahtar kelimeler: Kamu yönetimi, Yerel yönetim, Belediye hizmetleri, Şeffaflık, Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi

1.YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Dünya genelinde yaşanan 1929 ekonomik bunalımından sonra benimsenen Keynesyen politikalar ve refah devleti anlayışı, devletin işlevlerini değiştirmiş ve arttırmıştır. Ancak, devletin artan işlevlerini yerine getirmek için yaptığı harcamalar zamanla devletin bütçesinden karşılanamaz duruma ulaşmış ve devletin işlevleri, örgütsel yapısı ve harcamaları sorgulanmaya başlanmıştır. Bu etkin devlet kavramı bir söylem olarak kamu yönetiminin gündemine oturmuştur. İşte bu devleti etkin hale getirme çabaları kısaca özel sektör tipi yönetim uygulamalarının kamu sektöründe de uygulanması olarak ifade edilebilecek "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı" yaklaşımı bünyesinde değerlendirilmektedir.

Tüm bu gelişmeler ışığında 1980'lerden sonra geleneksel kamu yönetimi yerini yeni kamu yönetimine bırakmaya başlamıştır. Bu dönemde neo-liberal politikalar doğrultusunda gittikçe güçlenen Yeni Sağ düşüncesinin (Kalağan, 2009:94), YKY anlayışı ile bağlantılı

olduğu görüşü hakimdir. İlk defa İngiltere'de Tatcher ile başlayan muhafazakâr iktidarların kamu sektörünün yapısı, işleyişi ve hizmet yöntemlerine getirdikleri eleştiriler, kamunun küçültülmesi ve yönetim anlayışının değiştirilmesinde önemli bir rol oynayarak, özelleştirme ve alternatif hizmet sunum yöntemleri ile devletin rolünün sınırlandırılması düşüncesinin yerleşmesini sağlamıştır (Çevikbaş, 2012:17). Yine vatandaşların gittikçe daha eğitimli, hakkını arayan ve siyasi otoriteye daha az itaatkâr bir hal alması, insanların kamu yönetiminden ve yöneticilerinden beklentilerin farklılaşmasına ve daha nitelikli hizmet sunumu talep edilmesine neden olmuştur (Bilgiç, 2003:30). Tüm bu ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel gelişmeler geleneksel kamu yönetimi anlayışının değişmesine ve yerini yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmasına neden olmuştur.

Yeni kamu yönetiminin varsayımları üç grup altında sınıflandırılabilir. Bunlar: Minimal devlet; piyasa mekanizmalarının benimsenmesi; işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanmasıdır. Yeni kamu yönetiminin temel özelliklerini şöyle sıralayabiliriz (Batal, 2010:1):

- Kamunun faaliyet alanı ve kamu kesimi tarafından sunulan hizmetler, yeniden tanımlanmalıdır,
- Kamusal hizmetler sadece bürokrasi tarafından tekel olarak değil, alternatif yöntemlerle piyasa ortamında sunulmalıdır,
- Kamu birimleri ve kamu çalışanları arasında rekabet sağlanmalıdır,
- Girişimci bir yönetim oluşturulmalıdır. Çalışanlar insiyatif ve risk alabilmelidir,
- Kamuda tasarruf, etkinlik, verimlilik, kalite ve performans eksiklikleri vardır ve bu eksiklikler giderilmelidir. Özellikle performans ölçümüne imkan verilmelidir,
- Özel kesim işletme kavram ve teknikleri kamu örgütlerinde uygulanmalıdır,
- Kurallara değil, misyona, amaca ve sonuca odaklanılmalıdır,
- Üstlerin emirlerine değil hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklanılmalıdır. Bunun için hizmetten yararlananları yeniden tanımlamak ve onlara seçenek sunmak gerekir,
- Kamu yönetiminin denetiminde bireylere söz hakkı verilmelidir,
- Sorunlar ortaya çıkarmadan önce çözülmelidir,
- Yönetimde katılım sağlanmalıdır,

- Daha esnek yapı, daha şeffaf isleyiş, hizmet satın alanlara duyarlı, daha sorumlu, hesap verebilir ve müşteri odaklı anlayışı yerleştirmek (Çevikbaş, 2012:18).

Yeni kamu yönetiminin temel ilkeleri incelendiğinde, bu anlayışın geleneksel kamu yönetiminin aksine şeffaflık, hesap verilebilirlik, vatandaş odaklılık, yatay yapılanma, yetki devri ve ademi merkeziyetçilik kavramlarına vurgu yaptığı görülmektedir. Dünyada ve ülkemizde zamanla gelişen ve kamu yönetimleri üzerinde etkili olan bu kavramlar daha demokratik ve verimli bir kamu hizmetinin sunulması noktasında önem arz etmektedir.

Şeffaflık kavramı yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği temel ilkelerden birisidir. Geleneksel yönetimde kamu kurumlarının yapmış oldukları eylemlerini gizli tuttukları ve halk ile gerekli bilgileri paylaşmadıkları görülür. Oysa yeni kamu yönetimi anlayışı geleneksel yönetimden farklı olarak şeffaflık olgusunun uygulanmasını savunmuş ve bu kavramın kendisi ile birlikte gelişmesini sağlamıştır.

2.ŞEFFAFLIK

2.1. Şeffaflığın Tanımı ve Ortaya Çıkışı

Yeni kamu yönetimi şeffaflığın şeffaflığın uygulanmasına imkan sağlayan bir anlayıştır. YKY şeffaflık, açıklık ve politika oluşturanlar ile uygulayıcılar arasındaki enformasyon çarpıtmalarını ortadan kaldırmaktadır. Kamusal eylemlerin denetimini kolaylaştırmaktadır. YKY kamu örgütlerinde ekonomikliği ve yolsuzlukların azaltılmasını sağlamaktadır. Ayrıca halkın görüşü karar alıcılara transfer edilebilmektedir (Usta, 2014:9).

Şeffaflık kavramı eski ifadesiyle "aleniyet", "alenilik" ve "aşikar", bir şeyin göz önünde olması berraklık, zahirilik, anlaşılır olmak anlamındayken; yönetim biliminde "idari açıklık", "yönetimde şeffaflık" "gün ışığında yönetim" " idari demokrasi" gibi çeşitli terimlerle ifade edilmektedir (Eken, 1994; 39).

Şeffaflık, devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için oluşturduğu politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır (Demirkıran vd., 2011:9).

Şeffaflık, karışık işlerin düzenlenmesini, gizli bırakılmış muhtemel hukuk dışı davranışların açığa çıkarılmasını öngören ve bunların ortaya çıkarılmasına uygun bir idari işleyişin oluşturulmasını da ifade etmektedir (Özkan, 2004:16).

Şeffaflık; devletin görev ve fonksiyonlarının, kamu mali yönetimine ilişkin bilgi ve hesapların, ileriye dönük plan ve projeksiyonların açık, anlaşılır ve düzenli olarak güven tesis edecek şekilde kamuoyunun bilgisine sunulmasıdır (Kalkan ve Erdoğan, 2011:220).

Şeffaflık olgusunun ortaya çıkmasını aydınlanma dönemine kadar götürmek mümkündür. Aydınlanma dönemi filozofları devletin demokratik bir yapıya sahip olabilmesi için şeffaf bir yapıya sahip olması gerektiğini vurgulamışlardır. Dünyadaki ilk şeffaflık uygulaması 1766 yılında İsveç'te çıkarılan Basın Özgürlüğü Kanununa kadar götürülmektedir. Buna rağmen şeffaflığa ilişkin ilk uluslararası düzenlemenin 1948 yılında Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde yer aldığı bilinmektedir (Sürekli, 2013:15). 20. yüzyılın ilk yarısından sonra meydana gelen sosyal, politik ve ekonomik gelişmeler sonrasında "Sosyal Refah Devleti" anlayışı ortaya çıkmış ve devletin yetki alanını genişletmiştir (Günaydın, 2003:130). Kamusal hizmetlerin artış göstermesi zaman içerisinde devletin kendisini daha fazla hissettirmesine neden olmuştur. Yaşamlarının hemen her alanında idari işlem ve eylemlerle karşılaşan bireyler yapılan işlerin nasıl ve ne şekilde yapıldığını bilme ihtiyacı duymuş ve bu konuda bilgi talebinde bulunmuşlardır. Bu taleplerin artması devletin yapmış olduğu hizmetleri nasıl ve ne şekilde yaptığını halka iletmesi sonucu şeffaflık kavramı önem göstermeye başlamıştır. Yine teknolojik gelişmeler ve ekonomik sıkıntılar değişmesi sonrasında şeffaflık kavramı giderek önemli bir hale gelmiştir ve gelişimini sürdürmeye devam etmektedir. Şeffaflık ile ilgili düzenlemeler yavaş yavaş tüm ülkelerin hukuksal ve idari yapıları arasında yer almaya başlamıştır.

Şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu ise; usullerin, kurumların ve bilgilerin, ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olması ile gerçekleşebilecektir. Yönetimin açık ve saydam olması, devletin sorumluluğunun vazgeçilmez koşullarından birisidir. Gizlilik, ülkelerin üstün çıkarlarının gizli olduğu yönündeki anlayışlar, rant paylaşımının kılıfları olarak yönetimde yozlaşmaya neden olmaktadır. Bundan dolayı iyi yönetişimin sağlanması sürecinde şeffaflık çok önemli görülmektedir. Şeffaflığın önemi ayrıca politika hedeflerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında açıklığı gerektirmesinden de kaynaklanmaktadır (Çukurçayır vd., 2012:11).

2.2. Şeffaflığın Gerekliliği ve Yararları

Geleneksel yönetimin hakim olduğu idarede yolsuzluklar ve yozlaşmalar 20. Yüzyılın ikinci yarısında sonra şeffaflık ilkesinin gerekliliğini zorunlu kılmıştır. Buna devletin gizlilik konusunda yürüttüğü baskı da etkili olmuştur. (Eken, 2005:24).Devletin şeffaf bir tutum sergilememesi ve baskıcı bürokratik yapısı vatandaşları yönetim karşısında savunmasız

bırakmakta ve bu durum karar alma mekanizmasında ortaya çıkar rüşvetin kurumsallaşmasına da neden olmaktadır. Bireylerin kamu kurumlarının yapmış oldukları eylem ve işlemlerinden haberdar olmaları yönetimde yolsuzluğu ve rüşveti azaltmakta temel etkendir. Ayrıca yolsuzluk ve rüşvetin önlenmesi demokratik bir devlet olmanın da temelini oluşturmaktadır.

Yine özellikle liberal anlayışın gelişmesi ile birlikte her alanda genişleyen bireysel özgürlükler yönetimsel faaliyetlerin bireyler tarafından denetleme isteği de atış göstermiştir. Vatandaşlar ödemiş oldukları vergilerinin nasıl ve nerelerde kullanıldığını görmek ve devletin yürütmüş olduğu faaliyetlerden haberdar olmak istemektedirler (İnaç ve Ünal, 2007:10).

Devletin yapmış olduğu faaliyetlerin vatandaşlar tarafından izlenebilmesi, resmi bilgi ve belgelere kolayca ulaşabilmesi yönetim ve vatandaşlar açısından birçok fayda sağlamaktadır. Şeffaf bir yönetime geçilmesinin yararları şu şekilde sıralanbilir (İnaç ve Ünal, 2007:10-11):

- Karar alma sürecinde tek taraflı karar alma gücü yerine şeffaflık ilkesinin uygulanması sonucu vatandaşların karar almaya katılmaları ve alınan kararları kontrol etmeleri vatandaşın yönetime olan güvenini arttıracaktır.

- Yönetimin yapacaklarını önceden kanunlarla belirlemesi ile gizliliği olmayan tüm belge ve bilgilere ulaşmayı mümkün kılan bir düzenleme hukuk devleti ilkesinin uygulanmasına yardımcı olacaktır.

- Şeffaf yönetim, halka hesap vermeyi beraberinde getireceği için kalite kavramını ön plana çıkararak kaynak israfını önleyecektir.

- Yönetimde şeffaflık kamu çalışanlarının hukuk dışı işlemler yapmalarını engelleyecektir.

- Yine şeffaflık bir kararın alınma aşamasından hizmet sunma aşamasına kadar personelin attığı tüm adımların aleni bir şekilde görülmesini ve vatandaşın bu kararlarla ilgili denetim yapabilmesini sağlayacaktır.

Görüldüğü üzere şeffaflık olgusunun devletin tüm kademelerinde uygulanması sadece şeffaf bir yönetimi değil, aynı zamanda birçok faydayı getirmektedir. Şeffaflığın uygulanması hesap verilebilirliği, hukuk devleti ilkesinin uygulanabilmesini, yolsuzluk ve rüşvetin önlenmesini, demokratik bir yönetimin ortaya çıkmasını ve vatandaşların devlete olan güveninin artmasını sağlamaktadır.

3. BELEDİYELER VE ŞEFFAFLIK

3.1. Belediyelerde Şeffaflık

Belediyeler hizmet sunma noktasında kamu kurumları arasında önemli bir yere sahiptir. Halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan belediyeler halka en yakın hizmet birimleridir. Belediyelerin sunmuş olduğu hizmetlerin muhatabı doğrudan halk olmaktadır. Bu nedenle şeffaflık kavramı belediyelerde ayrı bir önem arz etmektedir. Yine demokrasinin bel kemiğini oluşturan belediyelerin yapmış oldukları hizmetleri ne şekilde yapıldığı, harcamalarını hangi alanlarda yapıldığının ortaya çıkarılması, hukuk dışı uygulamaların engellenmesi ve halkın yönetimin aldığı kararlara katılması konusunda şeffaflık kavramına ihtiyaç duyulmaktadır.

3.2. Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi'nde Şeffaflık ile ilgili bir Alan Araştırması

Bu çalışmada Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesinde şeffaflık olgusunun ne derece uygulandığının ölçülmesi amaçlanmıştır. Araştırma yazın taraması ile başlamıştır. Daha sonra araştırmaya konu olan ilişkilerin ampirik olarak test edilebilmesi için bir ölçek uygulanmıştır. İlgili ölçek Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesinde çalışan kadrolu memurlara uygulanmıştır. Elde edilen veriler Statistical Package For Social Sciences (SPSS) paket programından yararlanılarak analiz edilmiştir. Araştırmada verilerinin incelenmesinde faktör analizi kullanılmıştır.

Ankete toplam 166 kişi katılmış ve katılanların %33,3'ünü (37 kişi) bayan, %77,7'sini (129 kişi) erkek katılımcılar oluşturmaktadır.

Katılımcıların medeni durumları incelendiğinde %27,1'inin (45 kişi) bekar, %71,7'sinin (119 kişi) evli ve %1,2'sinin (2 kişi) boşanmış olduğu görülmektedir.

Ankete katılanlar yaş durumuna göre %10,8'si 18-25 yaş, %47,0'ı %26-35 yaş, %28,9'u %36-45 yaş ve 13,3'ü 45 yaş ve üstünü teşkil etmektedir.

Eğitim durumlarına göre, ankete katılanlar arasında en yüksek oran %49,4 (82 kişi) ile üniversite mezunlarına aittir. Üniversite mezunlarını %21,7 ile (36 kişi) ile lise ve önlisans mezunları, %7,2 (12 kişi) ile ilköğretim mezunları takip etmektedir.

Yapılan anket çalışmasında katılımcılara 10 farklı önerme sunulmuş ve bunların cevaplanması istenmiştir. Sorulan önermelere verilen cevaplar sırası ile incelenecektir.

Tablo 1: Şeffaflık, yönetimde demokrasi kültürünün yerleşmesine ve gelişmesine önemli bir katkı sağlar.

	Kişi Sayısı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	7	4,2
Katılmıyorum	7	4,2
Kararsızım/Fikrim Yok	8	4,8
Katılıyorum	72	43,4
Kesinlikle Katılıyorum	72	43,4
Toplam	166	100

Tablo 1'de çalışmanın ilk sorusu olan "Şeffaflık, yönetimde demokrasi kültürünün yerleşmesine ve gelişmesine önemli bir katkı sağlar." sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde Kesinlikle Katılmıyorum seçeneğinin %4,2 (7 kişi), Katılmıyorum seçeneğinin %4,2 (7 kişi), Kararsızım/Fikrim Yok seçeneğinin %4,8 (8 kişi), Katılıyorum seçeneğinin %43,4 (72 kişi) ve Kesinlikle Katılıyorum seçeneğinin %43,4 (72 kişi) olduğu görülmektedir. Bu da katılımcıların şeffaflığın yönetimde demokrasi kültürünün yerleşmesine ve gelişmesine önemli bir katkı sağladığı düşüncesine sahip olduğunu göstermektedir.

Tablo 2: Şeffaflık, yönetimin kamuoyu ile doğru ve açık bilgi paylaşımını gerektirir.

	Kişi Sayısı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	7	4,2
Katılmıyorum	9	5,4
Kararsızım/Fikrim Yok	6	3,6
Katılıyorum	80	48,2
Kesinlikle Katılıyorum	64	36,6
Toplam	166	100

Tablo 2'de "Şeffaflık, yönetimin kamuoyu ile doğru ve açık bilgi paylaşımını gerektirir." sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde, Kesinlikle Katılmıyorum seçeneğinin %4,2 (7 kişi), Katılmıyorum seçeneğinin %5,4 (9 kişi), Kararsızım/Fikrim Yok seçeneğinin %3,6 (6 kişi), Katılıyorum seçeneğinin %48,2 (80 kişi) ve Kesinlikle Katılıyorum seçeneğinin %38,6 (64 kişi) olduğu görülmektedir. Yapılan analiz sonucunda katılımcıların çoğunluğunun şeffaflığın sağlanabilmesi için yönetimin kamuoyu ile doğru ve açık bilgi paylaşımında bulunması gerektiği ön plana çıkmaktadır.

Tablo 3: Şeffaflık, yönetimin etkinliğini arttırır.

	Kişi Sayısı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	6	3,6
Katılmıyorum	11	6,6
Kararsızım/Fikrim Yok	11	6,6
Katılıyorum	76	45,8
Kesinlikle Katılıyorum	62	37,3
Toplam	166	100

Tablo 3'te "Şeffaflık, yönetimin etkinliğini arttırır." sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde Kesinlikle Katılmıyorum seçeneğinin %3,6 (6 kişi), Katılmıyorum seçeneğinin %6,6 (11 kişi), Kararsızım/Fikrim Yok seçeneğinin %6,6 (11 kişi), Katılıyorum seçeneğinin %45,8 (76 kişi) ve Kesinlikle Katılıyorum seçeneğinin %37,3 (62 kişi) olduğu görülmektedir. Katılımcıların büyük çoğunluğu şeffaflığın yönetimdeki etkinliği artırdığını ifade etmektedirler.

Tablo 4: Şeffaflık, yönetim için rahatsız edici bir kavramdır.

	Kişi Sayısı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	36	21,7
Katılmıyorum	49	29,5
Kararsızım/Fikrim Yok	16	9,6
Katılıyorum	42	25,3
Kesinlikle Katılıyorum	23	13,9
Toplam	166	100

Tablo 4'te "Şeffaflık, yönetim için rahatsız edici bir kavramdır." sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde Kesinlikle Katılmıyorum seçeneğinin %21,7 (6 kişi), Katılmıyorum seçeneğinin %29,5 (49 kişi), Kararsızım/Fikrim Yok seçeneğinin %9,6 (16 kişi), Katılıyorum seçeneğinin %25,3 (43 kişi) ve Kesinlikle Katılıyorum seçeneğinin %13,9 (23 kişi) olduğu görülmektedir. Katılımcıların büyük çoğunluğu şeffaflığın yönetimdeki etkinliği artırdığını ifade etmektedirler. Analizde katılımcıların yaklaşık yarısı şeffaflığın yönetim için rahatsız edici bir kavram olduğunu ifade ederken, yaklaşık diğer yarısının da şeffaflığın yönetimi rahatsız etmediği şeklinde cevaplar vermişlerdir.

Tablo 5: Şeffaflık kamu kurumlarına olan güven duygusunu arttırır.

	Kişi Sayısı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	5	3,0
Katılmıyorum	7	4,2
Kararsızım/Fikrim Yok	3	1,8
Katılıyorum	69	41,6
Kesinlikle Katılıyorum	82	49,4
Toplam	166	100

Tablo 5'te "Şeffaflık kamu kurumlarına olan güven duygusunu arttırır." sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde Kesinlikle Katılmıyorum seçeneğinin %3,0 (5 kişi), Katılmıyorum seçeneğinin %4,2 (7 kişi), Kararsızım/Fikrim Yok seçeneğinin %1,8 (3 kişi), Katılıyorum seçeneğinin %41,6 (69 kişi) ve Kesinlikle Katılıyorum seçeneğinin %49,4 (82 kişi) olduğu görülmektedir. Analiz sonucunda katılımcıların büyük çoğunluğu şeffaflığın kamu kurumlarına olan güvenini artırdığı şeklinde cevaplar vermişlerdir.

Tablo 6: Şeffaflık, yolsuzlukların önlenmesinde etkili bir araçtır.

	Kişi Sayısı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	11	6,6
Katılmıyorum	12	7,2
Kararsızım/Fikrim Yok	17	10,2
Katılıyorum	56	33,7
Kesinlikle Katılıyorum	70	42,2
Toplam	166	100

Tablo 6'da "Şeffaflık, yolsuzlukların önlenmesinde etkili bir araçtır." sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde Kesinlikle Katılmıyorum seçeneğinin %6,6 (11 kişi), Katılmıyorum seçeneğinin %7,2 (12 kişi), Kararsızım/Fikrim Yok seçeneğinin %10,2 (17 kişi), Katılıyorum seçeneğinin %33,7 (56 kişi) ve Kesinlikle Katılıyorum seçeneğinin %42,2 (70 kişi) olduğu görülmektedir. Yapılan analizden katılımcıların çoğunluğu şeffaflığın yolsuzlukların önlenmesi konusunda önemli bir araç olduğunu söyledikleri anlaşılmaktadır.

Tablo 7: Şeffaflık vatandaşlara yönetim üzerinde önemli bir denetim imkânı sağlar.

	Kişi Sayısı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	7	4,2
Katılmıyorum	9	5,4
Kararsızım/Fikrim Yok	26	15,7
Katılıyorum	80	48,2
Kesinlikle Katılıyorum	44	26,5
Toplam	166	100

Tablo 7'de "Şeffaflık vatandaşlara yönetim üzerinde önemli bir denetim imkânı sağlar." sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde, Kesinlikle Katılmıyorum seçeneğinin %4,2 (7 kişi), Katılmıyorum seçeneğinin %5,4 (9 kişi), Kararsızım/Fikrim Yok seçeneğinin %15,7 (26 kişi), Katılıyorum seçeneğinin %48,2 (80 kişi) ve Kesinlikle Katılıyorum seçeneğinin %26,5 (44 kişi) olduğu görülmektedir.

Tablo 8: Şeffaflık kamu kurumlarının güvenliği açısından bir tehdittir.

	Kişi Sayısı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	49	29,5
Katılmıyorum	60	36,1
Kararsızım/Fikrim Yok	23	13,9
Katılıyorum	25	15,1
Kesinlikle Katılıyorum	9	5,4
Toplam	166	100

Tablo 8'de "Şeffaflık kamu kurumlarının güvenliği açısından bir tehdittir." sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde, Kesinlikle Katılmıyorum seçeneğinin %4,2 (7 kişi), Katılmıyorum seçeneğinin %5,4 (9 kişi), Kararsızım/Fikrim Yok seçeneğinin %15,7 (26 kişi), Katılıyorum seçeneğinin %48,2 (80 kişi) ve Kesinlikle Katılıyorum seçeneğinin %26,5 (44 kişi) olduğu görülmektedir. İlgili sorunun analizinde katılımcıların çoğunluğu şeffaflığın kamu kurumlarının güvenliği açısından bir tehdit unsuru olduğu şeklinde fikir beyanında bulunmuşlardır.

Tablo 9:Şeffaflık hesap verilebilirliği kolay kılmaktadır.

	Kişi Sayısı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	10	6,0
Katılmıyorum	7	4,2
Kararsızım/Fikrim Yok	16	9,6
Katılıyorum	77	46,4
Kesinlikle Katılıyorum	56	33,7
Toplam	166	100

Tablo 9'da "Şeffaflık hesap verilebilirliği kolay kılmaktadır." sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde, Kesinlikle Katılmıyorum seçeneğinin %6,0 (10 kişi), Katılmıyorum seçeneğinin %4,2 (7 kişi), Kararsızım/Fikrim Yok seçeneğinin %9,6 (16 kişi), Katılıyorum seçeneğinin %46,4 (77 kişi) ve Kesinlikle Katılıyorum seçeneğinin %33,4 (56 kişi) olduğu görülmektedir. Analiz sonucuna bakıldığında çalışmaya katılan katılımcıların çoğunluğu şeffaflığın hesap verilebilirliği kolay kıldığı seçeneklerinde birleşmişlerdir.

Tablo 10: Çalıştığım kurumun şeffaf bir yapıya sahip olduğu kanaatindeyim.

	Kişi Sayısı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	23	13,9
Katılmıyorum	31	18,7
Kararsızım/Fikrim Yok	44	26,5
Katılıyorum	47	28,3
Kesinlikle Katılıyorum	21	12,7
Toplam	166	100

Tablo 10'da "Çalıştığım kurumun şeffaf bir yapıya sahip olduğu kanaatindeyim." sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde Kesinlikle Katılmıyorum seçeneğinin %13,9 (23 kişi), Katılmıyorum seçeneğinin %18,7 (31 kişi), Kararsızım/Fikrim Yok seçeneğinin %26,5 (44 kişi), Katılıyorum seçeneğinin %28,3 (47 kişi) ve Kesinlikle Katılıyorum seçeneğinin %12,7 (21 kişi) olduğu görülmektedir.

4. SONUÇ VE TARTIŞMA

20. yüzyıl kamu yönetimi, kamu kurumlarının büyüdüğü ve toplum üzerindeki etkisinin giderek arttığı, kamu hizmeti ve kamu yarar kavramlarının hakim olduğu, ulus devletin egemenliğinin hakim olduğu bir yüzyılken 21. yüzyıl ise kamu yönetiminin sorgulandığı, yapı ve uygulama bakımından geleneksel yönetim anlayışının yerine daha çok

özel sektörde benimsenen yönetim tekniklerinin ve anlayışlarının uygulamaya konulduğu, etkinlik ve verimlilik, performans denetimi, hesap verebilirlik, vatandaş katılımı gibi boyutlara odaklanan "yeni kamu yönetimi"anlayışının benimsendiği bir yüzyıl olmuştur.Bu değişiklikler ve reform çabalar literatürde "yeni kamu yönetimi"anlayışı olarak adlandırılmaktadır (Kurt ve Uğurlu, 2007: 104).

Yeni kamu yönetimi beraberinde bir çok yeni ilke getirmiştir. Bu ilkeler şeffaflık, hesap verilebilirlik, etkinlik ve verimlilik kavramları olarak sıralanabilir. Yeni kamu yönetiminin kamu kurumlarında varlığı arttıkça bu kavramlar da yoğun bir şekilde kullanım alanı bulmuştur.

Şeffaflık ilkesi kamu kurumlarının yapmış oldukları eylem ve işlemlerinden dolayı halkla bilgi vermeyi ve bu doğrultuda hesap verebilmeyi beraberinde getiren kavramlardan birisidir. Şeffaflık kamu kurumlarında resmi sır kavramını ortadan kaldırmakta ve yapılacak işlemlerin aleni bir şekilde yapılmasını sağlamaktadır. Şeffaflık yine yolsuzlukların önlenmesi için de oldukça önemli bir kavramdır.

Yapılan bu çalışmada Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesinde şeffaflık olgusu araştırılmaya çalışılmış ve sonuçlar analiz edilmiştir. Yapılan alan araştırmasında 166 kadrolu personele ulaşılmış ve şeffaflık ile ilgili önermeler sorulmuştur. Bu önermeler analiz edilerek belediye personelinin şeffaflık hakkında ne düşündükleri öğrenilmeye çalışılmıştı. Analiz sonucunda belediye personelinin şeffaflık olgusuna sıcak baktığı, bu kavramın kamu kurumlarında var olmasının işlemlerin halka açık yapılacağını ve yolsuzlukların önüne geçileceğini düşünmektedirler. Yine önermelere verilen cevaplar incelendiğinde şeffaflığın kamu kurumları açısından bir tehlike oluşturmadığı, demokrasi kültürünün gelişmesine katkı sağladığı, uygulanması ile yönetimin etkinliğini artırdığı, halkın kamu kurumlarına olan güvenini artırdığı ve halkın kamu kurumlarını denetleme imkanı bulduğu şeklinde cevaplara ulaşılmıştır.

KAYNAKLAR

Batal, Salih(2010), "Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Yerel Yönetimler Alanındaki Uygulama Örnekleri", Mevzuat Dergisi, S: 145.

Bilgiç, Veysel(2003), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", Ed.: Balcı, Asım., Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 25-38.

Çevikbaş, Rafet(2012), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları", Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, C:1, S:2, s. 9-32.

Çukurçayır, MehmetAkif, Özer, Mehmet Akif ve Turgut, Kasım(2012), "Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları", Sayıştay Dergisi, S: 86, s. 1-25.

Demirkıran, Özlem,Eser, H. Bahadır ve Keklik, Belma(2011), "Demokrasinin Tabana Yayılması, Yönetimde Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu", Akdeniz Üniversitesi Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, C;3, S:2, s.169-192.

Eken, Musa(1994), "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı" Amme İdaresi Dergisi, C: 27, S:2, s. 25-54.

Eken, Musa(2005),Yönetimde Şeffaflık Teori-Uygulama, Sakarya Kitabevi, Sakarya.

Günaydın, Osman(2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. Türk İdare Dergisi, S:440, ss. 127-148.

İnaç, Hüsamettin ve Ünal, Feyzullah(2007), "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi Ve Uygulanma Düzeyi", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S: 18, s. 1-22.

Kalağan, Gökhan(2009), "1980 Sonrası Geleneksel Bürokratik Yönetim Paradigmasında Değişim ve Yönetsel-Siyasal Yeniden Yapılanma Arayışları", Vizyoner Dergisi, C: 1, S: 1, s. 92-103.

Kalkan, Adana ve Erdoğan, Hasan(2011), "Yerel Yönetim Başarısını ve Seçmen Tercihini Etkileyen Unsurlar: Bucak İlçesinde Bir Araştırma", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C: 1,S: 13, s. 217-240.

Özkan, Gürsel 2004, "Demokratik Yönetimin Birinci Adımı: Bilgi Edinme Hakkı", Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu Yayını, Ankara.

Sürekli, Nilüfer Canat (2013), "Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı Ve Türkiye'de Kamu Yönetimine Etkisi", Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Konya.

Usta, Aydın(2014), "Yeni Kamu Yönetiminde Politikaların Değerlendirilmesi: Tipolojiler, Boyutlar ve Ölçütler", Sayıştay Dergisi, S: 94, s. 5-27.

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANLIĞI GEREKLİ MİDİR?

Mustafa KOCAOĞLU
Yrd. Doç. Dr., Ahi Evran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü,
m_kocaoglu@hotmail.com, mkocaoglu@ahievran.edu.tr
Çiğdem AKMAN
Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, Eğirdir Meslek Yüksekokulu, cigdemargun@sdu.edu.tr.

Özet
Son yıllarda kamu hizmetlerinin yoğunlaşıp yaygınlaşması neticesinde vatandaşların idarenin uygulama ve işlemlerinden şikâyetleri artmıştır. Ancak idarenin yargısal denetimi, vatandaşları her zaman tatmin edici sonuçlar doğurmamakla birlikte masraflı ve zaman alıcı olması ombudsmanlık kurumunun önemini ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle Ombudsman vatandaşlar ile idare arasında arabuluculuk yapan kişidir denmektedir. Ombudsmanlık kurumu ile ilgili Türkiye'de 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum ile anayasal bir dayanak elde edilmiş ve 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yürürlüğe girmiştir. Yerel yönetimlerin de gün geçtikçe görev ve sorumluluklarının artması karşısında vatandaşlarla arasında köprü görevi üstlenebilecek *Yerel Yönetim Ombudsmanlığının* kurulmasının gerekli olup olmadığı tartışılmaya başlanmıştır. Bu nedenle çalışmada ilk olarak ombudsmanlık kavramı ve ombudsmanlık kurumu ele alınmıştır. İkinci olarak, Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun nasıl oluştuğu ve çalışma şekli açıklanmıştır. Son olarak "Türkiye'de yerel yönetimler ombudsmanlığı gerekli midir?" sorusuna cevap aranarak önerilere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Ombudsmanlık, Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı.

Giriş

Ombudsmanlık, idarenin vatandaşlara, onları doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren eylem ve işlemlerinden kaynaklı olarak mağduriyet yaşatması ve özellikle son yıllarda yargı hizmetlerinin para ve zaman maliyetinin artmasından dolayı önem kazanmış bir kurumdur. Ombudsmanlık, gün geçtikçe yaygınlaşan ve idari yargı sisteminin yerini alabilecek bir kurum değil, aksine idari yargıya destek olabilecek, onun daha iyi çalışmasına yardımcı olabilecek bir kurum olarak düşünülmektedir. Nitekim, ombudsmanlık kurumunun dünyanın farklı ülkelerinde idarenin vatandaşı mağdur edici uygulamalarına karşı bireysel şikâyetlere çözüm bulmak ve devlet bürokrasisindeki idari işleyişe kamuoyunun dikkatini çekmek açısından mevcut denetim mekanizmalarına alternatif bir denetim mekanizması olduğu belirtilmektedir.

Türkiye'de de 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum ile Anayasanın 74. maddesinde değişiklik yapılarak düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeye bağlı olarak, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere TBMM'ye bağlı kamu tüzel kişiliğe haiz özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş olup, 29.3.2013 tarihi itibariyle şikâyet başvuruları alınmaya başlanmıştır.

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'na (Ombudsmanlık)[1] yöneltilen birçok eleştiri konusu vardır. Bu kuruma yöneltilen eleştiriler genelde, Türkiye'de böyle bir kuruma ihtiyaç bulunmadığı, kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeleyebileceği, işlemesinin güç olduğu, baş

[1] Bu çalışmada "Kamu Denetçiliği" yerine "Ombudsmanlık" ifadesi tercih edilmiştir.

denetçinin seçiminde nitelikli çoğunluk aranmaması ve görev süresinden kaynaklı bağımsızlık endişesi oluşturduğu, Anayasa'ya aykırılık ve idari yargıda iptal davası açabilme yetkisinin olmayışı gibi nedenlerle yaptırım gücü eksikliği olduğu, askeri ve yargısal iş ve işlemlerin kapsam dışında bırakılması sonucu oluşan kapsam darlığı ve nitelik ve yapı ekseninde sıkıntılar olduğu noktalarında ortaya çıkmaktadır. Bu noktada, ulusal çapta faaliyet gösteren Kamu Denetçiliği Kurumu'nun içerisinde bulunduğu durum, "yerel yönetimler ombudsmanlığı"na ihtiyaç var mıdır?" sorusunu akla getirmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanları, belli bir bölgede ya da kentte, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözümlemek, vatandaşların yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi amacıyla yönetimin düzeltilmesi için önerilerde bulunmak üzere oluşturulan ombudsmanlardır. Bu noktada yerel düzeyde bir ombudsmana ihtiyaç olup olmadığı önemli görülmektedir. Bu bağlamda, pek çok ülkede fazlaca tartışılmakta olan bu konu farklı önerileri beraberinde getirmiştir. Nitekim bir takım ülkelerde yerel düzeyde ayrı bir ombudsmanlık kurumu oluşturulması gerektiği ifade edilirken, diğer bazı ülkelerde ise yerel ve merkezi tüm kamu yönetimi için yalnızca bir Ombudsman belirlenmesini benimsemişlerdir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin üstlendiği görevlerin gittikçe artması ve özellikler taşıması nedeniyle, merkezi yönetimler için oluşturulan Ombudsmanların yanında yerel yönetim ombudsmanının oluşturulmasının, merkezi yönetim Ombudsmanlarının iş yükü de düşünüldüğünde, pek çok ülkede benimsenen bir konu olduğu belirtilmelidir.

Bu çalışmada da öncelikle ombudsman kavramı ve bir kurum olarak ombudsmanlık ele alınacaktır. Bu çerçevede ilk olarak ombudsmanlığın kavramsal kökenleri ve ortaya çıkış gerekçelerine yer verilecek, ardından da ombudsmanlığın taşıması gereken özelliklerinin neler olduğu ifade edilecektir. Çalışmanın ikinci kısmında ombudsmanlık, tarihsel süreç içerisinde ve aynı zamanda Türkiye örneği üzerinden ele alınacaktır. Bu kısımda, daha çok yasal mevzuat ve farklı uygulama örnekleri ekseninde ombudsmanlığın Türkiye örneği üzerinden gelişim seyri gösterilmeye çalışılacaktır. Son kısımda ise her geçen gün daha da fazla tartışıla gelmekte olan "yerel yönetim ombudsmanlığı"nın gerekli olup olmadığı farklı açılardan değerlendirilecektir.

1. Ombudsmanlık Kavramı ve Ombudsmanlık Kurumu

Ombudsman kelimesinin İsveç kökenli olduğu kamu yönetimi literatüründe kabul görmektedir (Baylan, 1978: 164). Ombudsman kelimesinin kökeni İsveç dilinde arabulucu anlamına gelen *ombuds* ve kişi anlamına gelen *man* kelimelerinden oluşmuştur ve arabulucu

kişi anlamına gelmektedir. Ombudsman kelimesi genellikle *"delege, avukat, vekil veya bir diğer kişi veya kişiler tarafından o kişi veya kişiler adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimseyi"* ifade etmektedir (https://tr.wikipedia.org). Türk Dil Kurumu (TDK) Güncel Türkçe Sözlüğünde ise ombudsman kavramının açıklaması olarak *"kamu denetçiliği"* ifadesi yer almaktadır (www.tdk.gov.tr, 2015). TDK e-posta aracılığı ile bilgi edinmek isteyen kişilere ise ombudsman kavramını *"Parlamento tarafından görevlendirilen, vatandaşları resmî makamların keyfî ve yasa dışı davranışlarına karşı korumakla görevli kişi veya kurum"* şeklinde tanımlamıştır (https://tr.wikipedia.org, 2015).

Kamu yönetiminin denetlenmesi ve vatandaşların idare karşısında korunmasını amaçlayan ombudsman halkın şikayetlerini inceleyen, yönetimin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını ortaya çıkaran ve elde ettiği sonuçları parlamento ve kamuoyunun bilgisine sunan kişidir (Eryılmaz, 2011: 342-343). Avusturya Ombudsman Bürosu Genel Müdürü tarafından ise ombudsmanlık farklı açılardan tanımlanmıştır. Ombudsmanı genel olarak *"çeşitli bürokratik yapılarca kendi işlerine ilişkin olarak yapılan işlemler hakkında halkın yakınmalarını götürdüğü özel bir büro ya da özel bir memur"*, halk açısından *"adaletin yerine getirildiği ve bürokratik kuruluşlarca, hizmetlerinden yararlanan kişilere iyi, çabuk ve saygılı bir şekilde davranıldığı güvencesini veren geçerli bir araç"*, bürokrasiler açısından ise *"yapılan işlemler üzerinde, işlemlerin yapılması sırasında saptanmamış yanlışlıkların sonunda yakalanmasını ve düzeltilmesini sağlayan ek bir yanlıştan arınma denetimi"* şeklinde ifade etmiştir (Pickl, 1986: 37).

Ombudsman, vatandaşları idarenin keyfi ve yasa dışı davranışlarına karşı koruyan ve idari karar alma mekanizmasının iyileştirilmesi üzerinde giderek artan bir etkisi olan yapıdır (Gill, 2011: 182-183). Uluslararası Ombudsman Enstitüsü tarafından ombudsman *"kişileri, idarenin yaptığı hak ihlalleri, gücün kötüye kullanımı, hata, ihmalkarlık, yanlış kararlar ve kötü yönetimden korumak, idarenin aldığı kararların daha açık olmasını sağlamak ve kamu çalışanlarının daha fazla hesap verebilmelerini sağlamak amacıyla kurulmuş bir kurum"* olarak tanımlanmaktadır (Süler, 2010: 158). Ombudsmanın görev alanı *"kamu gücü ile bireyler arasındaki ilişkiler"* iken görevi *"insan hak ve özgürlüklerini savunmak, yurttaşları yönetime karşı korumak, kötü yönetimden doğan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine çalışmak"* olmaktadır (Yılmaz, 2002: 66).

Daha genel bir ifade ile ombudsman; *"bireylerin kamu kurumları karşısında haklarını savunmak için atanan bir devlet memurudur."* Ombudsman yöneticiler ile vatandaşlar arasında bağımsız ve tarafsız bir arabulucu, vatandaş savunucusu ve şikâyet mercii olarak da

ifade edilmektedir (Özden, 2010: 24). Ayrıca ombudsman, kurumlar üzerinde üç temel alandaki potansiyel etkisi yüzünden önemli görülmektedir: çalışma hayatının kalitesi, verimlilik ve organizasyonel gelişim. (Ziegenfuss and O'Rourke, 2011: 1). Ombudsman kelimesi ombudsmanlık kurumunun mevcut olduğu her ülkede o ülkenin yapısına göre benzer veya farklı ifadeler ile kullanılmaktadır (Özden, 2010: 26). Aşağıdaki tabloda benzer ve farklı ifadelere yer verilmiştir.

Tablo 1: Farklı Ülkelerde Kullanılan Ombudsmanlık İfadeleri[2]

Ülkeler	Kullanılan İfade
Hollanda	Ulusal Ombudsman
Fransa	Arabulucu
Kanada	Vatandaş Koruyucusu
İspanya	Halk Savunucusu
Avusturya-Romanya	Halk Avukatı
Portekiz	Adalet Temsilcisi
İngiltere	Yönetim İçin Parlamento Komiseri
Polonya	Sivil Haklar Savunucusu
İtalya	Sivil Savunucu
Türkiye	Kamu Denetçisi
Danimarka	Sivil ve Askeri Yönetim İçin Parlamento Komiseri
Norveç	Sivil Yönetim İçin Parlamento Ombudsmanı
Yeni Zelanda	Soruşturma komiseri veya Ombudsman
İsveç	Parlamento Ombudsmanı
Fas-Suudi Arabistan	Mazlumların Valisi

Tablodan anlaşılacağı üzere günümüzde birçok ülkede ombudsmanlık uygulamaları bulunmaktadır. Ombudsmanlığın uygulandığı ülkelerde farklı yasal ve anayasal düzenlemelere uygun olarak ülkelerin siyasal, sosyal ve kültürel değerlerine ve idari yapılanmalarına sahip olması farklı şekillerde ifade edilmesine neden olmuştur (Şahin, 2015: 17). Ombudsman kelimesi Türkçe'de telaffuz edilmesi zor olan bir kelime olması nedeniyle resmi metinlerde Kamu Denetçisi ifadesinin kullanıldığı görülmektedir. Ancak Kamu Denetçisi terimi ombudsman terimi ile tam olarak benzeşmemesi nedeniyle dünyadaki genel ve akademik literatürdeki kullanımı ombudsman şeklindedir (Özden, 2010: 24). Baylan (1978: 164-165) tarafından, ombudsman kelimesinin "Halk Denetçisi", "Halk Yargıcı", "Parlamento Denetçisi", "Parlamento Komiseri", "Kamu Yönetimi Başdenetçisi" gibi ifadeler ile adlandırılması uygun görülmüştür. Avşar tarafından ise, "Kamu Denetçisi" olarak ifade edildiğinde denetim fonksiyonunun ön plana çıkarıldığını ve denetleme kelimesini içeren birçok kurumun olması nedeniyle "Arabulucu", "Vatandaş Hakları Koruyucusu", "Vatandaş Savunucusu" gibi ifadelerin kullanılmasının daha uygun olabileceğini ifade etmiştir (Avşar,

[2] Bu tablo Özden, 2010: 26; Baylan, 1978: 192-199 ve Şahin, 2015: 20'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

2012: 252-253). "Ombudsman" kelimesinin Türkçe karşılığı olarak; "Halk Denetçisi", "Kamu Denetçisi", "Kamu Hakemi", "Arabulucu", "Halk Avukatı", "Yurttaş Sözcüsü" gibi ifadeler kullanılmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Gerekçesi, 2012: 5). Türkiye'de "Kamu Denetçisi" şeklinde ifade edilmektedir.[3]

Toplumların gündemini her daim meşgul eden hak ve özgürlüklerin korunması hususu hızlı ve maliyetsiz kurumların ortaya çıkmasına neden olmuştur (Temizel, 1997: 34). Bu kurumların başında da ombudsmanlık kurumu gelmektedir. Gün geçtikçe önem kazanan ombudsmanlık kurumu her ne kadar özünde bir denetim kurumu olarak ortaya çıksa da diğer denetim organlarının yetersiz kaldığı durumlarda vatandaş ile idare arasında her iki taraf için de memnuniyet yaratacak çözümler arama imkânı sağlamaktadır (Avşar, 2012: 107). Bu açıdan ombudsmanlık kurumu; *"idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuk, adalet ve iyi yönetim ilkelerine uygunluk denetimi yapmaya ve gerektiğinde bunlara uygun bulmadığı işlemlerin geri alınması, işlemin kaldırılması veya işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve vatandaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare gözetiminde girişimlerde bulunmaya yetkili olan, parlamento adına hareket eden bağımsız ve tarafsız bir organ"* şeklinde ifade edilmektedir (2014 Yıllık Raporu, 222).

Bugün dünyadaki birçok ülkenin idari örgütlenmesinde ombudsmanlık kurumuna yer verilerek kamu hizmetlerinin daha etkin yürütülmesini sağlamak, vatandaşların idareye karşı memnuniyetini arttırmak ve vatandaşın yönetime katılımını sağlamak amaçlanmıştır. Bu amaçlar dışında denetim mekanizmalarının yetersiz olması ve devletin giderek karmaşıklaşan yapısı ombudsmanlık kurumunun kurulmasını zorunlu hale getiren nedenler arasında yer almaktadır (Şahin, 2015: 25). Ayrıca, yönetimin hatalarının kamuoyuna bildirilmesi, hak ve özgürlük ihlallerinin önüne geçilmesi ve kötü yönetime karşı kamuoyu oluşturulması, ombudsmanlık kurumunu etkin kılan en önemli unsurdur (Temizel, 1997: 54). Ombudsmanın ve ombudsmanlık kurumunun belirtilen faydaları sağlayabilmesi için genel olarak taşıması gereken özellikler şu şekilde belirtilebilir (Özden, 2010: 37-39; Süler, 2010: 160-161):

- Ombudsman, uzman ve bilirkişilerden seçilmelidir.
- Tarafsız olmalıdır ve kararlarında ayrımcılığa yer vermemelidir.
- Vatandaş odaklı olmalı ancak devlet karşıtı olmamalıdır.
- Kararlarında bağımsız olmalıdırlar.

[3] 2004 yılında çıkarılan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nda ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda "Kamu Denetçisi" olarak yer almaktadır.

- Ombudsman, masrafsız, kolay ve doğrudan ulaşılabilir olmalıdır.

- Vatandaşlar tarafından takdir gören ve tarafsızlığına güvenilen bir kişi olmalıdır.

- Ombudsman kurumu yasama tarafından kurulmasına karşın yasamadan bağımsız hareket edebilmeli ve yasamaya karşı sınırlı bir sorumluluğu olmalıdır.

- Ombudsman kamu belgelerine ve arşivlerine kolay ve sınırsız erişim hakkını kullanarak idari sorunları anında çözebilmelidir.

- Ombudsman, hem kamu bürokrasisinin hem de vatandaşın varılan sonuca saygı duyabilmesi ve kabullenebilmesi için bir konu hakkındaki görüşünü açıklarken titiz davranmalıdır.

2. Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumu

Ombudsmanlık kurumunun köken itibariyle İsveç'e dayandığı belirtilse de Osmanlı Devleti'ndeki şeyhülislamlık kurumundan etkilenerek oluşturulduğu düşünülmektedir. Osmanlı Devleti'nde şeyhülislamlık kurumu anayasa yargısı gibi çalışmakta ve kendisine başvurulduğu takdirde, görüşünü ve kararını bildirmekteydi. İsveç Kralı XII. Şarl 1709 yılında Ruslara yenilmesi sonucunda Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Beş yıla yakın bir süre Osmanlı topraklarında kalmak zorunda kalan Kral, bir ferman yayınlayarak ombudsman bürosu oluşturarak ülkesini uzaktan yönetmeye çalışmıştır (Eryılmaz, 2011: 343). İsveç'te kurulan "Kralın Adalet Başkanlığı Bürosu"nda çalışan kamu denetçileri, "uzaktaki kralın gözü ve kulağı" olarak nitelendirilmiştir. 1809 yılında ise İsveç'te ombudsman, anayasal bir kurum haline gelmiştir (Şahin, 2015: 21).

Ombudsmanlık kurumunun kökeni 18. yüzyıla dayanmasına rağmen gelişimi ve yaygınlaşması 20. yüzyılda gerçekleşmiştir (Sezen, 2001: 73). 1978 yılında kurulan Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsünün verilerine göre 22 Afrika ülkesinde, 11 Asya ülkesinde, 9 Avusturalya ve Pasifik ülkelerinde, 14 Karayipler ve Latin Amerika ülkelerinde, 47 Avrupa ülkesinde ve 2 Kuzey Amerika ülkesinde Ombudsmanlık kurumu faaliyet göstermektedir (IOI, www.theioi.org, 2015).

Türkiye'de ombudsmanlık ile ilgili çalışmalar 1960'lı yıllarda yayılmaya başlamıştır. 1970'li yıllardan sonra ise Türkiye'deki bazı akademisyenler ombudsmanlık ile ilgili yol gösterici çalışmalar yapmıştır (Saygın, 2008: 1048).[4] Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun

[4] Bu dönemde ombudsman ile ilgili en önemli ve kapsamlı çalışma Ömer Baylan (1978) tarafından yazılan "Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsmanı Formülü" isimli kitaptır.

oluşturulması çalışmaları Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979-1983) yer almıştır. Bu planda diğer planlardan farklı olarak "Devlet Avukatı Kurumu" oluşturulması hedeflenmiştir. Daha sonra Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1996-2000) ombudsmanlık kurumunun kurulması önerilmiştir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005) da Yedinci Plan'da olduğu gibi, idare ve vatandaş ilişkisinde ortaya çıkan sorunların daha etkin ve hızlı çözülebilmesi ve idareye bağlı olmayan bir denetim mekanizması ihtiyacı nedeniyle halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de kurulması gereği üzerinde durulmuş ve gerçekleştirilecek hedefler arasında gösterilmiştir (Şahin, 2015: 102-103; Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Gerekçesi, 2012: 33). Uzun yıllardır kalkınma planlarında ombudsmanlık kurumunun oluşturulması üzerinde durulmasına rağmen somut adımların 2004 yılından sonra atılmaya başlandığı görülmektedir.

2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısının 42. maddesi ile "Mahallî İdareler Halk Denetçisi" adıyla her ilde, yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilmesi öngörülmüştür (www.tbmm.gov.tr, 2015). Ancak bu yasa tasarısı, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir.

Türkiye'de uzun zamandır süren ombudsmanlık kurumunun oluşturulması çalışmaları ancak 2000 yılında tasarı haline gelebilmiş ve mecliste altı yıl bekledikten sonra kanunlaşabilmiştir (Şahin, 2015: 108). 2006 yılında 5521 sayılı Kanun olarak kabul edilen "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı" Cumhurbaşkanı tarafından bazı maddeler tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına geri gönderilmiştir. Ardından Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda yeniden görüşülerek 5548 sayılı Kanun olarak aynen kabul edilmiştir. Ancak, yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından 2006 yılında yürürlüğü durdurulmuş, 2008 yılında ise yasanın tümü Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Gerekçesi, 2012: 5).

Türkiye'de 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum ile Anayasanın 74. maddesinde değişiklik yapılarak ombudsmanlık kurumu düzenlenmiştir. Değişikliğe göre *"Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir"* (5982 sayılı Kanun 8. maddesi). Eklenen bu hüküm ile anayasal bir dayanak elde edilmiş ve 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacı; *"kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle,*

idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmak" (6328 sayılı Kanun 1. madde) şeklinde yer almaktadır.

Avrupa Komisyonu'nun Türkiye 2008 İlerleme Raporu'nda Ombudsman sisteminin kurulması sürecinde ilerleme sağlanamaması eleştirilmiştir. Raporda, insan haklarına saygı, özgürlükler, hukuk ve adalet bağlamında merkezi ve yerel düzeyde verilen idari kararlara karşı yapılan şikâyetlerin soruşturulması için tek çarenin yargı yoluna gitmek olduğu üzerinde durulmuştur. Bu açıdan Ombudsman sisteminin kurulması insan haklarının geliştirilmesi ve güçlendirilmesi ve toplumdaki gerilimleri önlemek için kilit önemde görülmektedir (Avrupa Komisyonu, 2008: 12). Kısa bir süre sonra ise Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Ekim 2010'dan Eylül 2011'e kadar olan dönemi kapsayan ve ilerleme, alınan kararlar, kabul edilen mevzuat ve uygulanan tedbirleri içeren raporda ombudsmanlık ile ilgili olarak şu ifade yer almaktadır (Avrupa Komisyonu, 2011: 11):

"2010 Anayasa değişikliğiyle, bilgiye erişim anayasal bir hak haline gelmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına imkân veren yeni Anayasa hükümlerine uygun olarak, Ocak 2011'de TBMM'ye bir kanun tasarısı sunulmuştur. Hükümet, Avrupa Ombudsmanı ile istişarelerde bulunmuş ve iyi ilişkiler geliştirmiştir."

Türkiye'de ombudsmanlık kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak ile görevli sayılmaktadır. Ancak, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin askerî nitelikteki faaliyetleri kurumun görev alanı dışında yer almaktadır (6328 sayılı Kanun 5. Madde).

Bu görevleri yerine getirmek amacıyla TBMM'ye bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli bir kamu kurumu olarak kurulmuştur (6328 sayılı Kanun 4. Madde). Kuruma idarenin işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışı sonucu hak ve özgürlükleri veya menfaatleri ihlal edilen gerçek kişiler ve şirketler, sivil toplum kuruluşları, dernekler, vakıflar, sendikalar vb. tüzel kişiler başvuru yapabilmektedir (2014 Yıllık Raporu, 47). Ayrıca kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilmektedir. Merkezi Ankara'da bulunan kurumun gerekli

yerlerde büro açabilme yetkisine sahip olması, hizmetin yerinden yürütülmesine katkı sağlamaktadır. Bu amaçla 2015 yılında İstanbul bürosu açılmıştır (Şahin, 2015: 122).

Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmakta ve kurumda bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev almaktadır (6328 sayılı Kanun 4. Madde). Başdenetçilik, başdenetçi ve denetçilerden oluşmaktadır. Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilmekte ve temsil edilmektedir (6. Madde). Genel Sekreterlik, kurumun idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirmektedir (9. Madde). Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat verememekte, genelge gönderememekte, tavsiye ve telkinde bulunamamaktadır. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadırlar (12. Madde). Ayrıca, kurumda çalışan kişilerin uyması gereken çalışma ilkeleri şu şekilde yer almaktadır (8. Madde):

- Başdenetçi, denetçiler arasında işbirliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir.
- Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başdenetçiye sunarlar.
- Kurum, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözetir.
- Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler yönetmelikle belirlenir.

Kamu Denetçiliği Kurumu kurulduğu tarihten itibaren vatandaşın temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarında hukuka ve hakkaniyete uygunluğunun sağlanması açısından önemli çalışmalar yapmış ve yapmaya devam etmektedir. Bu çalışmalar Kurumda idarenin birey karşısında her zaman üstün olduğu geleneksel idare anlayışı yerine bireyi idarenin bir parçası haline getiren "yeni kamu yönetimi anlayışı"nın benimsendiğini göstermektedir. Bu özellikler esas alınarak Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu *"yasama organına bağlı, ondan güç alan, asıl uğraş alanı yürütme olan, idarî yöntemlerle, şikâyet esasına göre idareyi denetleyen bağımsız bir kurum"* şeklinde ifade edilebilir. Kuruma 29.03.2013 tarihinden itibaren elden, posta, e-posta, faks ve e-başvuru sistemi aracılığı ile şikâyetler alınmaya başlanmıştır. 2013 yılında toplam 2467 şikâyet başvurusu yapılmış ve bunlardan 47 adedi uzlaşmayla sonuçlandırılmıştır. 2014 yılında 2013 yılından devreden şikâyet başvuruları ile birlikte toplam 1102 şikâyet

başvurusundan 46 adedi uzlaşmayla sonuçlandırılmıştır. 01.01.2014-31.12.2014 tarihleri arasında 5639 şikâyet başvurusu yapılmış ve başvuruların yarısından fazlası internet sayfasında yer alan "e-başvuru" sistemi aracılığı ile yapılmıştır (2014 Yıllık Raporu, 29-50).

3. Türkiye'de Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı Gerekli Midir?

Dünyada yerelleşme eğilimlerinin giderek artmasıyla beraber yerel yönetimlere daha fazla görev ve sorumluluk verilmeye başlanmıştır. Böylece, idari ve mali yetki açısından giderek güçlenen yerel yönetimlerin vatandaşlara daha etkin hizmet sunabilmesi de önem kazanmıştır. Bu durumda vatandaşların yerel yönetimlere istek ve şikâyetlerini kolayca dile getirebilmesi ve vatandaşların hizmetler yerine getirilirken mağdur olmaması için yerel yönetimler ombudsmanı gerekli görülmektedir. Ombudsmanlık kurumunun mevcut olduğu ülkelerde yerel yönetimler için ayrı bir ombudsmanın gerekli olup olmadığı yıllardır tartışılmaktadır. Bazı ülkelerde yerel yönetimler ombudsmanın yetki alanı dışında yer alırken, bazı ülkelerde yerel ve merkezi yönetimler için ayrı ayrı ombudsmanlıklar oluşturulmuştur (Temizel, 1997: 64; Şahin, 2015: 37). Bazı ülkelerde ise merkezi yönetim ombudsmanı ile yerel yönetimler ombudsmanı arasında koordinasyon sağlanarak birlikte hareket etmeleri sağlanmaya çalışılmıştır (Temizel, 1997: 64).

Yerel yönetimler Ombudsmanı, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözümleyen, vatandaşların yerel yönetimlerdeki haklarını koruyan, yerel yönetimlerin daha etkin olabilmesi için önerilerde bulunan (Temizel, 1997: 65), yerel yönetimlerin temel ilkeleri olan özgürlük, katılım, hesap verebilirlik ve verimlilik ilkelerinin sürekliliğini sağlayan ve yerel sorumluluğu olan bir ombudsmanlık kurumudur (Demiral ve Demiral, 2012: 928; Özden, 2010: 67).

Yerel yönetimler ombudsmanları parlamenter ombudsmanın tüm özelliklerini taşımaktadır (Temizel, 1997: 65). Ancak aralarında benzerlikler ve farklılıklar bulunmaktadır. Yerel yönetimler ombudsmanı yerel sorunları çözme ve etkin çalışmayan yerel yönetimlere karşı vatandaşları koruma görevi üstlenmektedir. Yerel yönetimler ombudsmanları hukuk dışı uygulamaların yanı sıra idari ahlak kurallarına uygunluğu da denetlemektedir. Bu özelliği ile yerel yönetim ombudsmanı, parlamento ombudsmanının yerel boyuttaki temsilcisi olmaktadır (Demiral ve Demiral, 2012: 928). Temizel'e göre (1997: 65) yerel yönetimler ombudsmanları müdahale alanlarının ölçüsünde etkileri sınırlandıran ombudsmanlar olduğu için ayrıca bir tanım yapılmasına ve özelliklerinin belirtilmesine ihtiyaç bulunmamaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin işlemlerinin çoğunluğunun meclis kararları üzerinden yapılması nedeniyle vatandaşların şikâyetleri de geniş ölçüde bunlardan kaynaklanmaktadır. Ayrıca, yerel

meclislerin bu işlevlerini parlamentoların yasa yapma işlevleri ile karıştırılmaması gerekmektedir. Yerel yönetim ombudsmanları, yerel meclislerin kararlarının adil olarak uygulanıp uygulanmadığını denetlemek üzere atanmış kişiler olmamaktadır. Yerel meclislerin idari nitelikteki kararları da dâhil olmak üzere, yerel yönetimlerin her türlü işlemlerini hem kararlarına kalite kazandırmak hem de adalet yönünden denetlemek üzere oluşturulmuş ombudsmanlardır. Bu özellik yerel yönetimler ombudsmanı ile parlamento ombudsmanı arasındaki farkı ortaya koymaktadır (Temizel, 1998: 65-66).

En etkili denetim mekanizması olan yargı denetiminin yavaş işlemesi ve idareyi sadece hukuka uygunluk açısından denetleyebilmesi önemli bir dezavantaj olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum toplumda yargı denetimine giderek artan bir güven eksikliği oluşmaktadır. Bu açıdan yerel yönetimler ombudsmanı vatandaşa yargıya başvuru konusunda yardımcı olarak yargı denetiminin etkinleşmesinde (Demiral ve Demiral, 2012: 937), olumsuz düşüncelerin ortaya çıkmasının engellenmesinde ve yargının uzun sürecinden etkilenmeden çözüm önerileri bulunmasında önemli katkılar sağlayabilir. Mevcut denetim mekanizmaları vatandaş odaklı işlememekte, masraflı ve zaman alıcı olmaktadır. Ayrıca, yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri karşısında mağdur olduğunu düşünen vatandaşların bürokrasi ve kurum içi korumacılık duygusu engellerini geçebilmesi oldukça zor görünmektedir. (Gökçe, 2013: 8-10).

Türkiye'de ise ilk kez 2004 yılında kabul edilen "5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı" ile "Mahalli İdareler Halk Denetçiliği" adı altında yerel yönetimler ombudsmanı getirilmiştir. Kanunun 42. maddesinde; *"Her ilde, mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir."* şeklinde yer verilerek düzenlenmiştir. Ancak Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve sonraki yıllarda "Mahallî İdareler Halk Denetçisi" ile ilgili başka somut adım atılmamıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 yılı Yıllık Raporu'nda 29.03.2014 tarihinden itibaren yerel yönetimlere ilişkin başvuruların da alınmaya başlandığı belirtilmiştir. 01.01.2014-31.12.2014 tarihleri arasında 5639 şikâyet başvurusu yapılmıştır. Yapılan başvuruların 511 (%9,06) adedi yerel yönetimler ile ilgili (belediye ve şirketler) yapılmıştır. İdareler bazında şikâyetlerin dağılımına bakıldığında yerel yönetimler ilk sırada yer almaktadır. Şikâyet konusu açısından bakıldığında ise yerel yönetim birimlerince yürütülen hizmetler ile ilgili 343

(%6,08) adet şikayet bulunmakta ve yedinci sırada yer almaktadır. Kuruma yapılan başvurular en fazla belediyelerin, daha sonra ise sırasıyla il özel idaresinin temsilcisi olan valiliklerin ve köylerin sorunlarına ilişkin muhtarlıkların ve kaymakamlıkların yürüttükleri hizmetlere ilişkin olarak yapılmıştır. Anlaşılacağı üzere, halka en yakın kurumlar olan belediyeler tarafından yürütülen hizmetler en fazla şikâyet konusu olmuştur. Yerel yönetimlere ilişkin olarak yapılan şikâyet başvurularının konularını başta imar işlemleri ve uygulamaları, daha sonra ruhsat iş ve işlemleri, toplu taşıma, içme suyu, çevre sorunları, yol yapımı, konut üretimi ve satışı, zabıta hizmetleri, emlak vergisi, harcamalara katılma payları, kentsel dönüşüm projeleri, pazar yerleri, kamulaştırma ve kamulaştırmasız el atma, otopark sorunları, hayvan barınağı, sulama göleti, doğalgaz, altyapı hizmetleri, mezarlık ve defin hizmetleri gibi alanlar oluşturmaktadır (2014 Yıllık Raporu, 50-219).

İlk kez 1974 yılında İngiltere'de kurulan yerel yönetimler ombudsmanı belediye hizmetleri ile ilgili pek çok konuda şikâyet ile ilgilenmektedir. Bu konulardan bazıları şunlardır (LGO, www.west-norfolk.gov.uk, 2015):

- Konut ve konut yardımı,
- Sosyal bakım,
- Planlama,
- Eğitim,
- Ulaşım ve karayolları,
- Çevre sağlığı,
- Komşuluk sorunları.

Yerel yönetimlerin günlük hayata ilişkin birçok hizmeti üstlenmesi sonucunda vatandaşların yerel yönetim karşısında korunması ve karşılaştıkları sorunların çözülebilmesi için yerel yönetimler ombudsmanlığı'na ihtiyaç duyulmaktadır. Yerel yönetim birimleri bir şeyi yanlış yaptığında veya yerine getirmesi gereken bir hizmeti eksik veya hiç yapmadıysa, vatandaş sunulan hizmetten memnun değilse, daha iyi hizmet sunulabileceğini düşünüyorsa veya benzeri konularda şikâyette bulunma hakkına sahip olması gerekmektedir (Özden, 2010: 68). Anlaşılacağı üzere yerel yönetimler ombudsmanına şikayet, bir otorite adına alınan karar veya görevin aksatılması sonucunda sürdürülen bir adaletsizliğin varlığında yapılabilmektedir. "Kötü yönetim" mevzuatta tanımlı değildir ama kurulacak web sitesi aracılığıyla örneklerine

yer verilebilir (Sandford, 2014: 3). Böylece, kötü yönetim örneklerinin vatandaşlar ve parlamento tarafından öğrenilmesi ve takip edilmesi sağlanabilir.

Yerel yönetimler ombudsmanlığının nasıl ifade edilmesi gerektiği de önemli bir konu olarak ortaya çıkmaktadır. Vatandaşların hesap sorma tavrı göstermesinde daha istekli olabilmesi için daha önce 5227 sayılı Kanunda yer alan "Mahalli İdareler Halk Denetçisi", akademik yazında sıklıkla kullanılan "Yerel Yönetimler Ombudsmanı" ve şu anda kullanılan 6328 sayılı Kanunda yer alan "Kamu Denetçisi" ifadeleri yerine Fransa'da kullanılan "Arabulucu" veya Kanada'da kullanılan "Vatandaş Koruyucusu" veya İspanya'da kullanılan "Halk Savunucusu" ifadelerinin kullanılması daha uygun olabilir.

Dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi Türkiye'de de ombudsmanlık kurumunun aldığı kararlar tavsiye niteliğinde olup, hukuken bağlayıcı değildir. Ancak bu durum kararların hiçbir etkisinin olmadığı veya önemsiz olduğu anlamına gelmemektedir. Çünkü bu kurumlar yaptırım gücünü kamuoyundan ve Parlamentodan almaktadır. Dünya genelinde Ombudsmanlık Kurumlarının saygın bir yeri bulunmakta ve kararlara uyma oranı %90'ın üzerinde seyretmektedir. Örneğin, İngiltere'de idarenin %99 oranında tavsiye kararlarına uyulduğu, Norveç Parlamento Ombudsmanının verdiği kararlara idarenin uymama oranının %1'i geçmediği, Fransa'da %80 oranında tavsiye kararlarına uyulduğu görülmektedir (2014 Yıllık Raporu, 241).

İngiltere'de yerel yönetimler kanununa göre kurulan yerel yönetimler ombudsmanı kötü yönetimden kaynaklanan şikâyetleri incelemekle görevlidir (Temizel, 1997: 67). İngiltere'de 2014-2015 döneminde yerel yönetimler ombudsmanlığına bir önceki yıla benzer bir sayı olan 20.286 yeni şikâyet olmuştur. Ancak 11.094 şikâyet dikkate alınarak değerlendirmeye alınmıştır (Commission for Local Administration in England, 2015: 10). Türkiye'de de yerel yönetimlere ilişkin şikâyetlerin alınmaya başlaması ile idareler bazında bir değerlendirme yapıldığında yerel yönetimlere yapılan şikâyetlerin birinci sırada yer alması, kurulacak olan yerel yönetimler ombudsmanlığına fazla sayıda şikâyet yapılabileceğini göstermektedir.

Yerel yönetimler ombudsmanlığının başlangıçta her ilde kurulması ve etkin hale getirilmesi zor olabileceğinden Türkiye'nin mevcut coğrafi bölgeleri esas alınarak (Gökçe, 2013: 11) veya Türkiye'nin 26 bölgeye bölündüğü NUTS2 sınıflandırılmasına uygun olarak örgütlenebilir. Her ilde bir irtibat bürosunun kurulmasıyla da vatandaşların şikâyetlerini kolay bir şekilde yapabilmeleri sağlanabilir (Demiral ve Demiral, 2012: 938). Yerel yönetimler ombudsmanının kimler tarafından seçileceği, hangi niteliklere sahip olması gerektiği, kaç yıl

görevde kalacağı ve kararlarının bağlayıcılığı konusunda ise Türkiye'ye özgü yeni bir model önerisi geliştirilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimler ombudsmanlığı gerekli midir? sorusuna; ulusal düzeyde faaliyet gösteren Kamu Denetçiliği Kurumu'nun iş yükünü azaltmak, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının artması nedeniyle ortaya çıkabilecek olumsuzlukları en aza indirmek, hizmetlerin daha etkin yürütülmesini sağlamak, kötü yönetim uygulamalarını azaltmak, vatandaşlar ile yerel yönetimler arasındaki güven duygusunu arttırmak, vatandaşlara maliyetsiz, hızlı ve kolay hesap sorma imkânını vermek, yerel demokrasiyi güçlendirmek, vatandaşları korumak, hesap verebilirlik mekanizmasını işlevsel hale getirmek, vatandaşların hesap sorma, yerel yöneticilerin ise hesap verme davranışı göstermesini sağlamak ve yerel düzeyde rüşveti azaltarak yolsuzlukları ortadan kaldırmak gibi nedenlerden dolayı gereklidir şeklinde yanıt verilebilir.

Sonuç ve Değerlendirme

Kamu yönetiminde yaşanan değişim, merkezi yönetim ve yerel yönetimin rol ve ilkelerinde önemli değişiklikler meydana gelmesine neden olmuştur. Buna bağlı olarak, bir yandan yerel yönetimlerin gün geçtikçe yerine getirmesi gereken hizmetlerin artması ve sorumluluk alanlarının genişlemesi, diğer yandan vatandaşların yerel yönetimler karşısında korunması amacıyla yeni denetim mekanizmalarına ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır.

Ombudsmanlık ise bu noktada ortaya çıkan ve vatandaş ile idare arasındaki uyuşmazlıkları yalnızca ulusal düzeyde değil aynı zamanda yerel düzeyde de çözmek ve vatandaşların yönetim karşısında oluşabilecek hak kayıplarını ortadan kaldırmak üzere örgütlenmiş bir kurumdur. Ombudsmanlık, farklı ülkelerde farklı uygulama şekillerinin görüldüğü bir yapılanmadır. Bazı ülkelerde yalnızca ulusal çapta bir ombudsmanlık kurumu mevcut iken, bazı ülkelerde ise yerel yönetimler ombudsmanlığının da kurulduğu görülmektedir.

Türkiye'de ise ulusal çapta bir ombudsmanlık kurumu bulunmakla birlikte, yerel düzeyde resmi şekilde kurulan ve işleyen bir ombudsmanlık kurumu mevcut değildir. Ancak, özellikle dünya üzerinde yerelleşme eğilimlerinin artışı ile ortaya çıkan, "bir hizmetin vatandaşa en yakın birim tarafından yürütülmesi" anlayışının gereği olarak kamu hizmetlerindeki sorunların çözümünün de yine en yakın birimler tarafından bulunması daha doğru bir yaklaşım olabilir. Yine Türkiye açısından bakıldığında özellikle 2000'li yıllardan sonra yerelleşme eğilimlerinin artması ile yerel yönetimlere ilişkin birçok yasal düzenleme

yapılarak yerel yönetimlerin yeniden yapılandırıldığı bir dönem yaşanmıştır. Yeniden yapılanma çalışmaları sonucunda büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve il özel idareleri, özerk kamu tüzel kişileri olarak yeniden tanımlanmış ve görev ve sorumlulukları artmıştır. Yerel yönetimlerin hem yerel demokrasinin temel kuruluşları olması hem de bu gelişmeler sonucunda daha özerk olan yerel yönetimler karşısında vatandaşların mağdur olmaması amacıyla "yerel yönetimler ombudsmanlığı" kurularak daha etkin bir denetim sağlanabilir.

Türkiye özelinde kurulacak ve yerel düzeyde örgütlenmiş bir ombudsmanlık kurumu ile yerel yönetimlerin hizmetleri yerine getirirken yaptığı hataların daha kolay giderilmesine ve ortaya çıkan eksikliklerin daha hızlı tamamlanmasına katkı sağlanabileceği düşünülmektedir. Etkin denetimin sağlanması, hızlı, ulaşılabilir ve tarafsız bir mekanizmanın oluşması, vatandaşların hesap sorma tavrı gösterebilmesi de bu kapsamda değerlendirilebilir. Bu durumda sorunların çözümlenmesinde vatandaş daha etkin rol alabilecektir. Ayrıca, mevcut denetim mekanizmalarının yetersiz görülmesi, vatandaşların yönetime katılımının artması ve hesap verebilirlik mekanizmasının işlerlik kazanmasına katkı sağlanacağı muhakkaktır.

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'na yerel yönetim birimleri ile ilgili çok sayıda başvuru yapıldığı görülmektedir. Yapılan şikayetlerin idareler bazındaki dağılımına bakıldığında yerel yönetimlerin birinci sırada yer aldığı ve vatandaşlara illerde valilikler ve ilçelerde kaymakamlıklar aracılığı ile şikayet yapabilmesine olanak sağlandığı görülmektedir. Bu durum vatandaşların katılımını kolaylaştırmakta ve yerelde de bir temsilcinin gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Üstelik yerel yönetim ombudsmanlığının aktif olarak işlediği yönetsel sistemlere sahip olan ülkelerde ombudsmanın aldığı kararlara uyma oranının çok yüksek olduğu da unutulmamalıdır.

Son olarak, Türkiye'de kurulacak olan yerel yönetimler ombudsmanlığı hem yerel yönetimlerin etkin denetimini hem de vatandaşların bu denetimde etkin rol oynamasını sağlayarak yerel demokrasinin güçlenmesine katkıda bulunabilir. Ancak öncelikle Kamu Denetçiliği Kurumunun daha etkin hale getirilmesi ve 6328 sayılı Kanunda değişiklikler yapılması gerekmektedir. Daha sonra ise "nasıl bir yerel yönetimler ombudsmanlığı modeli oluşturulmalıdır?" sorusu üzerinde titizlikle durularak Türkiye'ye özgü bir yerel yönetimler ombudsmanlığı modeli kurgulanmalıdır.

Kaynakça

Avrupa Komisyonu (2008), Türkiye 2008 İlerleme Raporu, (COM(2008)674), Brüksel, 5 Kasım 2008 SEC (2008) 2699, Gayri Resmi Tercüme.

Avrupa Komisyonu, Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e Sunulan Bildirim, Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2011-2012, COM(2011) 666 ekindeki Komisyon Çalışma Dokümanı, Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu.

Avşar, Zakir (2012), Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, Hayat Yayın Grubu, İstanbul.

Baylan, Ömer (1978), Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsmanı Formülü, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No: 12, Ankara.

Commission for Local Administration in England (2015), "Local Government Ombudsman", Annual Report&Accounts 2014-2015", www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/ file/451888/2190-Annual-Report-Accs-2014-15-FINAL-for-web-.pdf, (10.09.2015).

Demiral, Berkan, Nalan Demiral (2012), "Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının Türkiye'de Uygulanabilirliği", II. Turgut Özal Uluslararası Siyaset ve Ekonomi Kongresi, 18-19 Nisan 2012, Malatya.

Eryılmaz, Bilal (2011), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara.

Gill, Chris (2011), Ombudsmen Section Right First Time: The Role Of Ombudsmen In Influencing Administrative Decision-Making, Journal of Social Welfare & Family Law, Vol. 33, No. 2, ss. 181-192.

Gökçe, Ali Fuat (2013), Kamu Denetçiliği Sistemi Kapsamında Mahalli İdarelerde Ombudsman Denetimi, KAYSEM-8, Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı 11-12 Mayıs, Hatay.

https://tr.wikipedia.org/wiki/Ombudsman, (10.09.2015).

International Ombudsman Institute (IOI), http://www.theioi.org/ioi-members, (10.09.2015).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Gerekçesi (2012), http://www.sayilikanun.com/6328-sayili-kamu-denetciligi-kurumu-kanununun-gerekcesi/, (10.09.2015).

Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014 Yıllık Raporu, http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014_kdk_y%C3%84%C2%B1ll%C3%84%C2%B1k_raporu.pdf, (10.09.2015).

Local Government Ombudsman (LGO), "Complained to the council? Still not satisfied?"www.west-norfolk.gov.uk/pdf/Local%20Government%20Ombudsman%20leaflet.pdf, (10.09.2015).

Özden, Kemal (2010), Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar, Seçkin Yayınları, Ankara.

Pickl, Viktor J. (1986), "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Çeviren: Turgay Ergun, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 19, Sayı 4, ss. 37-46.

Sandford, Mark (2014), The Local Government Ombudsman, Parliament & Constitution Centre, January, file:///C:/Users/User/Downloads/SN04117.pdf, (10.09.2015).

Saygın, Engin (2008), "*Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme*", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XII, Sayı: 1-2.

Sezen, Seriye (2001), Ombudsman Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm Kamu Deneticiliği Kurumu Kanunu Tasarı Üzerine Bir Değerlendirme, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34, Sayı 4, ss. 71-96.

Süler, Gamze Yudum (2010), Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, *Bütçe Dünyası Dergisi,* Sayı 34, 2010/2, ss. 157-167.

Şahin, Muhammed Serkan (2015), Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri, Astana Yayınları, Ankara.

Temizel, Zekeriya (1997), Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman, IULA-EMME Yayınları, İstanbul.

Türk Dil Kurumu (TDK) Güncel Türkçe Sözlüğü, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.55f045373f6df7.01816130, (10.09.2015).

Yılmaz, Reha (2002), Mukayeseli Hukuk Açısından Ombudsmanlık Kurumunun Temelleri Ve Azerbaycan Varyantı, Journal of Qafqaz University, Spring Number 9, ss. 65-85.

Ziegenfuss, James T., Jr., Patricia O'Rourke (2011), The Ombudsman Handbook: Designing and Managing an Effective Problem-Solving Program, McFarland Co Inc, United States.

5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, http://www.anayasa.gen.tr/5982.htm, (10.09.2015).

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun**,** https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html, (10.09.2015).

ÜNİVERSİTELERDE İÇ DENETİMİN ETKİNLİĞİ: KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ

Arş. Gör. Sadegül ÖZCAN
Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi

ÖZET
Yönetimin temel fonksiyonlarından biri olan denetim yoluyla örgütlerin amaçlarına ulaşma dereceleri ile eksiklikleri ve fazlalıkları ortaya konulur. Yönetimin denetlenmesinin çok çeşitli yöntemleri vardır. Bunların en önemlilerinden biri, diğer denetim türlerine önemli bir alternatif olarak 2000'li yıllarda ortaya çıkan iç denetimdir. İç denetim ilk kez 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile Türk kamu yönetiminde gündeme gelmiştir.
Türkiye'de pek çok kurumda iç denetim birimleri veya iç denetçi istihdamı söz konusudur. Bu kurumlardan biri de üniversitelerdir. Üniversitelerde iç denetim, rektörlüğe rapor sunan iç denetçiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu çalışmanın amacı, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi örneğinde iç denetçiler tarafından gerçekleştirilen denetimin etkinliğini araştırmaktır. Araştırma yöntemi olarak derinlemesine kütüphane araştırmasından ve ilgililerle yüz yüze görüşmelerden yararlanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Denetim, İç denetim, Etkinlik, Üniversite, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi

EFFECTIVENESS OF INTERNAL AUDITING AT UNIVERSITIES: CASE OF KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNIVERSITY

ABSTRACT
Auditing as one of the main functions of the administration, helps to understand whether or not organisations achieve their objectives. There are various types of auditing. One of the important type of auditing is internal auditing, emerged in 2000's as an effectives alternative of the other types of auditing. Internal auditing has come into question in Turkish public administration with Law no.5018, named "Public Financial Management and Control Law". It aims to add value and develop works of public institutions.
Many public institutions develop internal audit units or employ internal auditor in Turkey. One of these institutions are universities. At universities, internal audit is performed by internal auditor who submit reports to rectorship. The purpose of this study is to research effectiveness of the audit done by internal auditors, using Kahramanmaras Sutcu Imam University as a case. The study is based on an in-depth library research and face to face intervies methods.

Key Words: Auditing, internalauditing, effectiveness, üniversty, Kahramanmaraş Sütçü İmam University.

1.Giriş

Bir Alman atasözünde " Güven ama denetle." , bir Portekiz atasözün de ise " Emirleri verip çekip gidersen, işler yürümez."denilir. Sadece bu iki atasözü bile denetlemenin ne kadar önemli olduğunu ortaya koymaya yeterlidir aslında. Denetleme geçmişten günümüze her zaman uygulanan, uygulanmak zorunda olunan, ihtiyaç duyulan bir faaliyettir. Denetim zamanla çeşitli türlere ayrılmıştır. Bu denetim türlerinden biri de iç denetimdir. İç denetim çok eski tarihe sahip bir denetim türü değildir. Dünyada yaşanan gelişmeler ve krizler, yönetim anlayışında ortaya çıkan değişiklikler denetim de yeniliklere yol açmıştır. İç denetim bu değişme ve gelişmeler sonucu ortaya çıkmış bir denetim türüdür. Türkiye'de iç denetim faaliyetleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesiyle başlamıştır. Kanunun 63. maddesi iç denetim başlığını taşımaktadır. Kanunda iç denetimin tanımı, iç denetim faaliyetini gerçekleştirecek olan iç denetçilerin görevlendirilme şartları ve görevleri açık bir şekilde belirtilmektedir.

İç denetim tüm kamu kurumlarında ve kurumların tüm birimlerinde etkili olan bir denetim türüdür. Önemli bir kamu kurumu olan üniversitelerde de iç denetim faaliyeti söz konusu olmaktadır. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesinde 2007 yılında ilk iç denetçi ataması gerçekleştirilmiş ve iç denetim faaliyetleri üniversitede başlamıştır. 2015 yılı itibariyle üç iç denetçi kadrosu söz konusudur ancak iki kadroda aktif olarak görev yapılmaktadır. Bu çalışmanın amacı esas itibariyle Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi'nde iç denetimin etkin olup olmadığını ortaya koymaktır. Etkinlik, bir örgütün belirlemiş olduğu amaçlara ulaşma derecesidir. Yani bir örgüt amaçlarına ne derece ulaşabiliyorsa o derece etkindir.

Çalışmada öncelikle genel olarak denetim kavramı açıklanmıştır. Sonrasında iç denetim kavramı genel olarak ve Türkiye özelinde açıklanmaya çalışılmıştır. Etkinlik kavramı da açıklandıktan sonra, kamu kurumlarında ve özel olarak Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi'nde(KSÜ) iç denetim açıklanmış ve KSÜ' de iç denetimin etkinliği tartışılmıştır.

2. Denetim, İç Denetim ve Etkinlik Kavramları

2.1. Denetim Kavramı

Denetim çok eski zamanlardan beri var olagelen bir yönetim fonksiyonudur. İnsanların bireysel yaşamaktan uzaklaşarak toplu halde yaşamaya başlamaları denetimi de kaçınılmaz hale getirmiştir. Denetim tabi ki zaman içerisinde farklı boyutlar kazanıp, yeni biçimler oluşturarak günümüze kadar ulaşmıştır.

Denetim günümüzde hem özel sektörde hem de kamu sektöründe önemli bir yere sahiptir. Denetimi çeşitli şekillerde tanımlamak mümkündür. Denetim, örgütçe benimsenen amaçların veya personel ve yöneticiler tarafından üstlenilen görev ve sorumlulukların eksiksiz, etkili ve verimli bir şekilde ve zamanında gerçekleşip gerçekleşmediğinin yaptırımlı bir şekilde ve hiyerarşi içerisinde izlenmesi, aksaklıkların belirlenmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılmasına yönelik eylemler olarak ifade edilebilir(Aydın,2013:60). Benzer bir tanımlama ile denetim, planlanan amaçlara erişilip erişilmediğinin tespit edilmesi, erişilmemişse bunun nedenlerinin araştırılması ve değerlendirilmesi ile bunlar için yapılan iş ve işlemlerin tümü şeklinde ifade edilebilir(Tortop vd.,2012:111). Denetim ayrıca bir örgütte arzulanan sonuçların elde edilebilmesi için öngörülen performansın ölçülmesi sürecidir(Şahin,2014:257).

Geçmişten günümüze örgütler çeşitli yöntemlerle denetimlerini gerçekleştirmişlerdir. Amaçlarına ulaşma derecelerini, eksikliklerini, fazlalıklarını ortaya koymuşlardır. Bu denetim

çeşitleri zamana göre sınıflandırılabileceği gibi, yönetim içi ve yönetim dışı denetim türleri şeklinde de sınıflandırılabilir. Zamana göre denetim; ön denetim, anında denetim, sonradan denetim şeklinde sınıflandırılabilir. Ön denetim, belirli bir işlem yapılmadan önce yapılan denetimi ifade etmektedir. Anında denetim, bir işlem ya da faaliyet yapıldığı sırada yapılan denetim türüdür. Sonradan denetim ise bir eylem ve işlem yapıldıktan sonra gerçekleştirilen denetim türüdür. Yönetim içi denetim türleri hiyerarşik denetim, idari teftiş, disiplin, vesayet denetimi olarak ifade edilebilir. Hiyerarşik denetim, hiyerarşik olarak üst kademede bulunan kişinin, alt kademede bulunan kişiyi denetlemesidir. Yani emir verme yetkisine sahip olan amirin, emri yerine getirmekle görevli olan memuru denetlemesini ifade eder. İdari teftiş, bir denetleme kurulu ya da müfettişler tarafından yönetici adına yapılan denetimdir. Disiplin, mevzuata ve ast-üst hukukuna uymayı ifade etmektedir. Vesayet denetimi, merkezi yönetim organlarının yerel yönetim organları üzerindeki denetimidir. Yönetim dışı denetim türleri ise; siyasi denetim, yargı denetimi, Sayıştay denetimi, kamuoyu ve baskı grupları denetimi ve uluslar arası denetim olarak sıralanabilir. Siyasi denetim, yasa koyucu tarafından yasaları uygulamakla görevli olanların denetlenmesidir. Bu denetim soru, gensoru, meclis soruşturması, bütçe yoluyla denetim ve komisyonlar eliyle denetim yollarıyla gerçekleştirilmektedir. Yargı denetimi, yönetimin yargı onlarınca denetlenmesini ifade eder. Sayıştay denetimi, daha çok mali anlamda yapılan ve kaynakların etkin kullanımını denetleyen bir denetim türüdür. Kamuoyu ve baskı gruplarının denetimi, kamuoyu denetimi özellikle açıklık ilkesi gereği yönetilenler tarafından yapılan denetimdir; baskı grupları tarafından denetim ise, yönetimin politika belirlemesine etki edebilmek amacıyla yapılan denetimdir. Uluslar arası denetim, uluslar arası kurumlar tarafından yapılan denetimdir. (Aydın, 2013:169,170,201). Dünya'da pek çok devlette meydana gelen ekonomik krizler, yönetim anlayışında yaşanan sorunlar katı, hiyerarşik ve bürokratik yönetim anlayışının sorgulanmasına neden olmuş, kamu kaynaklarının kötü kullanıldığı yönünde tepkiler doğurmuştur. Ayrıca yöneticilerin kamu kaynaklarını etkili, verimli, rasyonel bir şekilde kullanmalarına ilişkin hesap verme sorumluluğu önem kazanmıştır(Akpınar,2011:286). Bütün bunlar yukarıda ifade edilen denetim şekillerinin yetersiz olduğu yönünde tartışmalara neden olmuştur. Bu tartışmalar ışığında iç denetim ortaya çıkmıştır.

2.2. İç Denetim Kavramı

İç denetim, yönetimin kendi kurumunda, kendisinin yaptığı ya da kendi elemanlarına veya kurduğu birime yaptırdığı denetim olarak tanımlanabilir(Okur,2010:576). Ayrıca iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve bu çalışmaları geliştirmek için

kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğinin değerlendirilmesi ve rehberlik yapılması amacıyla yapılan bağımsız ve objektif güvence sağlayan danışmanlık faaliyeti olarak da tanımlanabilir(Çavuşoğlu ve Duru aktaran Güner,2009:192). İç denetim örgüt içerisinde, örgüte zarar verebilecek fiillerin önlenmesine yönelik, örgüt bünyesinde yönetime bağlı olarak yürütülen denetimdir(Dabbaoğlu,2009:112).

1941 yılında New York'da İç Denetçiler Enstitüsü(IIA, TheInstitute of InternalAuditors), kurulmuştur. Enstitünün kurulmasıyla modern anlamda bir iç denetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Ayrıca iç denetim bir meslek olarak kabul edilmiştir. 1944 yılında Toronto'da İç Denetçiler Enstitüsü'nün bir birliği kurulmuştur. Enstitü Avrupa'daki ilk birliğini ise 1948 yılında Londra'da kurmuştur(Gönülaçar,2008:2). İç Denetçiler Enstitüsü'nün günümüzde pek çok ülkede 100.000'den fazla üyesi bulunmaktadır(Okur,2010:576).

İç Denetçiler Enstitüsü'nün tanımına göre iç denetim "Kurumun faaliyetlerine değer katmak ve bunları geliştirmek amacıyla tasarlanmış bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir."(Pickett,2003:239 aktaran Aslan,2010:66). Ayrıca " iç denetim, kurumun hedeflerine ulaşmasına sistematik ve disiplinli bir yaklaşımla risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirerek ve geliştirerek yardım eder"(Acar,2008:79).

İç denetim, bir kurumun bütün faaliyetlerini kapsamaktadır. İçsel sınırlamaları veya coğrafi kısıtlamaları dikkate almamaktadır. Aynı zamanda yönetişim, risk yönetimi ve iç kontrol süreçleri ile kurumun karşı karşıya olduğu bütün risklerin belirlenmesi, tanımlanması ve giderilmesi konusundaki yeterliliğini ve etkililiğini de kapsamaktadır(Okur,2010:577). Buradan anlaşılacağı üzere iç denetimin temel işlevi yolsuzluk ve suistimalleri ortaya çıkarmak değildir. Ancak doğası gereği hatalı işlemleri ve usulsüzlükleri de ortaya çıkarabilecek bir işleve sahiptir(Kartal,2013:14). İç denetim finansal tablolara yansıyan işlemleri incelemekle birlikte, örgütün tüm faaliyetlerini etkinlik, verimlilik yönünden de incelemektedir. Bunlarla birlikte iç denetim bilgi verilmesi açısından örgüte ciddi şekilde destek sunmaktadır. İç denetim bilgileri analiz ederek, sentezleyerek üst yönetime sunar. Bu şekilde yöneticiler iş ortamlarındaki gelişme ve değişmelerden daha rahat haberdar olmakla birlikte, örgüte yönelik fırsatlar, tehditler ya da riskler konusunda daha etkili karar verebilmektedirler(Kahyaoğlu,2010:1). Ayrıca iç denetim kapsamlı bir sürece sahiptir. " Finansal bilgilerin sağlıklı bir şekilde üretilmesi, muhasebe kayıtlarının standartlara uygun şekilde yapılması, varlıkların ve değerlerin korunması faaliyetlerindeki riskli alanların tespiti ve kontrolü, muhtemel hile ve yolsuzlukların tespiti, hata ve kötü niyetli işlemlerin önüne set

konulması, yönetim tarafından tesis edilen kural ve ilkelere uygunluk ile kurumun hedeflerine ulaşmasına yardımcı olacak diğer çalışma, inceleme ve raporlama iç denetim sürecini oluşturmaktadır"(Kartal,2013:9).

İç denetim esas itibariyle örgüte güvence sağlamakta ve danışmanlık konularında katkı sağlamaktadır(Kartal,2013:15). İç denetim hem kurum yönetimine hem de kurumla ilgili olan diğer kişi ya da kuruluşlara kurum içerisinde etkin bir iç denetim sisteminin var olduğu, kurumun risk yönetiminin etkin bir şekilde işlediği, iç kontrol sistemi ve işlem süreçlerinin etkin olduğu, örgüt varlıklarının korunduğu, kurum içerisinde üretilen bilgilerin tam ve doğru olduğu, faaliyetlerin etkili, ekonomik, verimli ve kurum politikalarına uygun bir şekilde gerçekleştiği konusunda güvence vermektedir. Güvence vermenin yanında kurumun hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak faaliyetlerinin, işlem süreçlerinin sistemli ve düzenli bir şekilde değerlendirilmesi ve geliştirilmesi yönünde de önerilerde bulunmaktadır(Aslan,2010:74). İç denetim örgütün faaliyetlerini incelemek ve değerlendirmek üzere örgüt içerisinde oluşturulmuş olan bağımsız bir değerlendirme fonksiyonudur(Uyar,2005:1). İç denetim faaliyetlerini yerine getirirken diğer yönetim fonksiyonlarından bağımsızdır ve iç denetçiler de tarafsız olmak durumundadırlar(Acar,2008:79). Etkili bir iç denetim sisteminin kurulması esas itibariyle üst yönetimin görevleri arasında yer almaktadır. Zaten bu, üst yönetimden beklenen bir durumdur(Kartal,2013:15). İç denetimin etkili olabilmesi için üst yönetim tarafından iç denetimin temel unsurları olan değer katma, güvence sağlama, temel standartlar, danışmanlık, risk odaklılık ve bağımsızlık(Gönülaçar,2007:7) unsurlarına sahip olan bir mekanizma kurulmalıdır.

Bir denetim türü olan iç denetimin de kendi içinde çeşitleri vardır. Bunlar mali denetim, uygunluk denetimi, performans denetimi, sistem tabanlı denetim ve bilgi teknolojileri denetimidir(Güler,2010:145). Mali denetim, mali tabloların dayanağını oluşturan muhasebe kayıtlarını incelemekte ve bununla ilgili raporlamaları içermektedir. Uygunluk denetimi, üst makamlar ve mevzuat tarafından önceden belirlenmiş olan kurallara uyulup uyulmadığının denetlenmesidir. Bir kurumun, kuruluşun mali ve mali olmayan işlemleri ile her türlü faaliyetlerinin önceden belirlenmiş yöntemlere, kurallara ve yasal mevzuata uygunluğunun araştırılmasıdır. Performans denetimi, kurumun belirlenmiş hedeflere ve amaçlara ulaşması için gerekli olan çabayı, performansı gösterip göstermediğinin saptanmasıdır. Bu nedenle performans denetimi aynı zamanda kurum kaynaklarının etkililik, ekonomiklik ve verimlilik yönlerinden de denetlenmesini ifade eder. Sistem tabanlı denetim,

iç kontrol sisteminin etkili bir şekilde işleyip işlemediğinin değerlendirilmesidir. " İç kontrol, kuruluşun amaç ve hedeflerine ulaşmasını sağlamaya çalışan bütün faaliyetler" olarak tanımlanabilir. İç denetim, iç kontrolün daha etkili ve verimli çalışmasını, işlemesini sağlar. Yani iç denetim, iç kontrolün önemli bir parçasıdır. Bilgi teknolojileri denetimi ise kurum içerisinde bilgi üreten sistemin ve üretilen bilgilerin güvenilirliği ile denetim de ihtiyaç duyulan bilgilerin yeterliliğinin denetlenmesidir(Aslan,2010:76).

2.3. Etkinlik Kavramı

Etkinlik örgütsel amaçlara ulaşma, bu amaçları elde etme derecesini ifade etmektedir. Bir örgüt önceden belirlenmiş olan hedeflerine ne ölçüde ulaşırsa o ölçüde etkindir(Yükçü ve Atağan,2009:1). Hedeflere ulaşma süreci içerinde temel olarak çıktılar ya da örgütsel performans üzerinde odaklanılmaktadır. Etkinlik verimlilik kavramını da içine alabilecek genişlikte bir anlama sahiptir. Verimlilik yalnızca kamu hizmetlerinin niceliksel yönleriyle ölçülebildiği alanlarda etkili olabilirken, etkinlik bütün kamu hizmetleri için geçerlidir. Etkinlikte amaç kamu hizmet birimlerinden elde edilen çıktıları mümkün olan ekonomik ve siyasal bütün yollardan azamileştirmeye çalışmaktır(Şahin,2007:56). Etkinlik beşeri faktörlerle ilgili bir kavramdır. Örgüt içi faktörlerden etkilendiği gibi örgüt dışı faktörlerde etkinlik üzerinde etkili olabilmektedir. Esneklik, informalite, tahmin edilebilirlik, risk alma, yenilikçi olma, dikkatli olma, kaliteye önem verme, bireysel haklara saygılı olma, tolerans, sonuç odaklı olma etkinlik için önemli olan unsurlardır(Şahin,2010:31).

3. Türkiye'de İç Denetim

Tüm dünyada etkili olan birtakım ekonomik krizler, yönetim anlayışındaki değişiklikler ülkemizde de etkili olmuştur. Geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş, yönetişim gibi kavramlara uyum sağlamak adına birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan biri de denetim alanında söz konusunu olmuştur. Diğer denetim yöntemlerinin yetersizleşmeye başlaması da, daha etkili olabilecek yöntemlerin aranmasına yol açmış ve diğer pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de iç denetim gündeme gelmiştir. Ülkemizde iç denetimin gündeme gelmesinde Avrupa Birliği'ne üye olma çabaları da etkili olmuştur. Nitekim Avrupa Birliği ile yapılan müzakerelerde iç denetim 32. Fasıl olan Mali Kontrol başlığı altında ele alınmaktadır(Gönülaçar,2008:7). Yani ülkemizde yönetim anlayışında yaşanan değişimler, ekonomik krizler, yolsuzluklar ve Avrupa Birliği'ne uyum ve müzakere süreci kamu mali yönetiminde köklü değişiklere gidilmesine sebebiyet vermiştir ve iç denetim ülkemizde etkili olmaya başlamıştır.

3.1. Kamu Kurumlarında İç Denetim

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunu ile ülkemizde iç denetim sistemi kurulmuştur. 5018 sayılı kanunda iç denetim şu şekilde ifade edilmektedir:" İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkilik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir."(KMYKK,mad. 63). Tüm bu faaliyetler sistematik, sürekli ve disiplin çerçevesinde iç denetçiler tarafından yerine getirilmektedir(Kuluçlu,2006:15). İç denetçiler görevlerini bağımsız ve tarafsız bir şekilde yerine getirmek durumundadırlar. Ancak bu demek değildir ki iç denetim idareden bağımsızdır. Ayrıca iç denetim idare dışında icra edilen bir faaliyet de değildir. Aslında denetim kamu idaresi için yapılmaktadır. Kamu idarecilerinin, yöneticilerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının bir gereğidir iç denetim. Esas itibariyle ifade edilmek istenen, iç denetimin bir amaç değil, bir yönetim aracı olduğudur. Yöneticiler kanunlarla ya da diğer ilgili mevzuatla kendilerine verilen sorumluluk ve görevler gereği etkin bir şekilde işleyen bir denetim mekanizması kurmakla yükümlüdürler(Akpınar,2011:291). Yani daha önce de ifade edildiği üzere iç denetim mekanizması oluşturmak üst yönetimin bir görevidir. Çünkü iç denetim üst yönetime bir güvence sağlamakta ve danışmanlık yapmaktadır.

Ülkemizde iç denetim, iç denetçiler tarafından yerine getirilmektedir. İç denetçilerin göreve gelmelerinde birtakım koşullar söz konusudur. Öncelikle bir aday belirleme sınavı yapılmaktadır. Sınav İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından yapılabileceği gibi, ÖSYM ya da Milli Eğitim Bakanlığı Ölçme ve Değerlendirme Merkezine de yaptırılabilir. Sınavda başarılı olan adaylar Maliye Bakanlığı tarafından verilen eğitime tabi tutulurlar. Uluslararası geçerliliğe sahip olan iç denetçi sertifikası(CertifiedInternalAuditor, Certified Control Self Assessment vb.) sahibi olanlar sınavdan muaf olup, doğrudan eğitime alınırlar. Eğitim süresi asgari iki aydır. Eğitim sonrasında adaylara sertifika sınavı yapılır ve sınavda başarılı olanlara, sınavda aldıkları puanları da gösteren sertifikalar verilir(İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim Ve Sertifika Yönetmeliği, mad.5,14,21). Sertifikasını almış olan iç denetçiler arasından naklen atama yolu ile iç denetçi kadrolarına atama yapılır(Kamu İç Denetim Genel Tebliği,mad.6). İç denetçilerin görevleri 5018 sayılı kanunun 64. maddesinde açık bir şekilde aşağıdaki gibi ifade edilmektedir.

a) Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek. b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.

c) Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.

d) İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek

e) Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.

f) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

g) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

Ülkemizde iç denetim pek çok kamu kurumunda söz konusu olmaktadır. Bu kurumlardan biri de üniversitelerdir. Bir sonraki başlıkta üniversiteler ve sonraki başlıkta da özel olarak Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi'nde iç denetim konusu ele alınacaktır.

3.2. Üniversitelerde İç Denetim

Önemli bir denetim türü olan iç denetim üniversitelerde de diğer denetim türleriyle birlikte uygulanmaktadır. Üniversitelerde iç denetim diğer kurum ve kuruluşlarda olduğu gibi iç denetçiler tarafından yürütülmektedir. Üniversitelerde iç denetim üst yönetici konumunda olan rektöre bağlı olarak yürütülmektedir. Yani iç denetçiler doğrudan rektöre bağlıdır.

Tüm kamu kurumlarında olduğu gibi üniversitelerde de iç denetim faaliyeti Kamu İç Denetim Birim Yönergesi'ne göre yapılmaktadır. Bu yönerge çerçevesinde iç denetim faaliyeti planlanıp uygulanmaktadır. Bu Yönergenin amacı, kamu idarelerinde doğal olarak üniversitelerde de iç denetim biriminin işleyişi ile iç denetçilerin ve üst yöneticinin iç denetime ilişkin sorumluluklarına yönelik esas ve usulleri düzenlemek üzere ilgili idarelerce hazırlanacak iç denetim birimi yönergelerinin temel esaslarını belirlemektir. Yönergeye göre iç denetim faaliyetinin amacı, kamu idarelerinin faaliyetlerinin amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara, performans programlarına ve mevzuata uygun olarak planlanmasını ve yürütülmesini; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını; bilgilerin güvenilirliğini, bütünlüğünü ve zamanında elde edilebilirliğini sağlamaktır. Kamu idarelerinin tüm işlem ve faaliyetleri iç denetim kapsamındadır. Bu

denetimler risk düzeyi esas alınarak sistematik ve disiplinli bir yaklaşımla denetim standartlarıyla uyumlu olarak yapılır. İç denetim faaliyetleri, ilgili mevzuat ve Kurul tarafından belirlenen kamu iç denetim standartları ve meslek ahlak kurallarına uygun olarak yürütülür, açıklık bulunmayan hallerde ise uluslararası denetim standartları ile etik kurallar dikkate alınır(www.idkk.gov.tr,14.09.2015). İç denetim faaliyeti bir süreçtir. Bu süreç; planlama, denetimin yürütülmesi, raporlama, denetim sonuçlarının izlenmesinden oluşur. Planlama; denetim evreninin tanımlanması, denetim alanlarının belirlenmesi, risk kriterlerinin tanımlanması ve risklerin derecelendirilmesi, denetim alanlarının, öncelik sırasına konulması, denetim kaynaklarının tahsis edilmesi, planın hazırlanması ve onaylanması iç denetim programının hazırlanması ve onaylanması, denetçi ve denetlenecek birimlere bildirim evrelerinden oluşur. Denetimin yürütülmesi; ön çalışma ve bireysel çalışma planı ve saha çalışması şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Ön çalışma ve bireysel çalışma planı kendi içinde altı başlığa ayrılmaktadır. Bunlar; çalışma kağıtları ve formlar, denetim amaçlarının belirlenmesi, bilgi toplama/ön araştırma, açılış toplantısı, potansiyel sorunlu alanların belirlenmesi (risk değerlendirmesi) ve bireysel çalışma planının hazırlanmasıdır. Saha çalışması ise kendi içinde dörde ayrılır. Bunlar; denetim testlerinin uygulanması, bulguların elde edilmesi ve önerilerin geliştirilmesi, bulguların denetlenen birimle paylaşılması ve kapanış toplantısıdır. Raporlama süreci ikiye ayrılır. Bunlar; taslak denetim raporunun hazırlanması ve gönderilmesi ve nihai denetim raporunun hazırlanması ve sunumudur. Son olarak denetim sonuçlarının izlenmesi evresi de kendi içinde üçe ayrılır. Bunlar şu şekilde ifade edilebilir: Denetim sonuçlarının izlenmesi, denetimin değerlendirilmesi, denetçinin değerlendirilmesidir(www.cu.edu.tr,14.09.2015). Yönergede ve iç denetim rehberinde yer alan yukarıdaki ifadeler bir kamu kurumu olan üniversiteler ve doğal olarak Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi(KSÜ) için de geçerlidir.

4. Üniversitelerde İç Denetimin Etkinliği: Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Örneği

Tüm üniversitelerde olduğu gibi Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi'nde de denetim türleri genel olarak ikiye ayrılmaktadır. Bunlar iç denetim ve dış denetim şeklinde ifade edilmektedir. Dış denetim YÖK ve Sayıştay tarafından gerçekleştirilirken, iç denetim kurum içerisindeki iç denetçiler tarafından yerine getirilmektedir. İç denetim kaynağını 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'ndan almaktadır. Kanunun 63. Maddesi İç Denetim başlığını taşımaktadır. İç denetim Rektör adına yapılan özellikle harcama sonrası bir denetimdir. İç denetim öncesinde teftiş anlayışı söz konusu olmuştur. Tüm iş ve işlemler

yapıldıktan sonra denetimin yapılması söz konusudur. Sonrasında iç denetim ile birlikte bu durum değişmiştir. İç denetim kurum içerisinde sürekliliği olan bir denetimdir. Bu yönüyle de diğer denetim türlerine kıyasla daha avantajlı olmaktadır. İç denetim üç yıllık plan ve programlara bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. Kurum içerisindeki tüm birimler denetime tabidir. Belli konularda değil tüm konularda, iş ve işlemlerde iç denetim söz konusudur. Bu da diğer denetim türlerine göre iç denetimin üstün bir özelliği olarak ifade edilebilir. Çünkü diğer denetim türleri genellikle belli konularda ve belli aralıklarla yapılmaktadır. İhbar üzerine yapılan denetimler de söz konusudur. Oysa iç denetim tüm konularda, tüm birimlerde ve sürekli yapılan bir denetimdir(M.C.Çoban, Görüşme,17.09.2015). İç denetim metodolojik olarak İç Denetim Koordinasyon Kuruluna bağlı bir çalışma olmasının yanında iç denetçiler kurum bünyesinde çalışmaktadırlar. Kurum içerisindeki riskli alanların tespit edilmesi ve bunlarla ilgili denetim çalışmalarının yapılması iç denetçilerin çalışma konularını oluşturmaktadır. Bu durum da iç denetimi diğer denetim türleri arasında öncelikli bir konuma yükseltmektedir(E.Karabıyık, Görüşme,18.09.2015).

İç denetim ve iç denetçiler kanun gereği bağımsız ve tarafsızdırlar. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi'nde iç denetim birimi ve iç denetçiler için bağımsızlık ve tarafsızlık sağlanmaktadır. Denetimin tamamen bağımsız olduğu söylenebilir. Yasayla standartlar belirlenmiş ve kabul edilmiştir. Bu da bağımsızlık ve tarafsızlık konusunda önem arz etmektedir(M.C.Çoban, Görüşme,17.09.2015). Her ne kadar iç denetçi atamaları üst yönetim tarafından gerçekleştirilse de risklerin belirlenmesi, plan ve programların üst yönetici onayı dışında gerçekleştirilmesi bağımsız ve nesnel bir denetim mekanizması ortaya çıkarmaktadır(E.Karabıyık, Görüşme,18.09.2015). Ancak bu durum plan ve programlar yapılırken üst yönetimin görüşünün alınmadığı anlamına da gelmemelidir. Bu durumun bağımsızlığı kısmen zedelediği ifade edilebilir(M.C.Çoban, Görüşme,17.09.2015). Ancak plan program yapıldıktan sonra onay için üst yönetime sunulduğunda 15 gün içerisinde onay alınmaz ise plan ve programlar re'sen uygulamaya konulmaktadır(E.Karabıyık, Görüşme,18.09.2015). Üniversite de bağımsız ve tarafsızlığın sağlanması ve denetçilerin gelişiminin sağlanması için yeterli kaynakların da aktarılması gerekmektedir. Bu da KSÜ'de sağlanmaktadır(M.C.Çoban, Görüşme,17.09.2015).

İç denetimin en önemli türlerinden biri harcama sonrası hukuksal uygunluk denetimidir. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi'nde bu hukuksal uygunluk denetimine büyük önem verilmektedir. Özellikle harcamalarla ilgili olarak bu konu önem arz etmektedir. Yıllık programlarda harcamaları yüksek olan birimler belirlenmekte ve buralarda mevzuata

uygunluk denetimi yapılmaktadır. Fazla ya da eksik ödemeler varsa idareye tahsilat uyarısında bulunulmaktadır. Bu durumun iki sene takipçisi olunmaktadır(E.Karabıyık, Görüşme,18.09.2015).

İç denetim yapılırken ekonomiklik, etkilik ve verimlilik ilkeleri esas alınır. KSÜ'de de bu ilkelere olabildiğince dikkat edilmektedir. Tabi ki tam olarak ölçümün yapılması, bu ilkelere uyumun belirlemesi çok mümkün değildir (M.C.Çoban, Görüşme,17.09.2015). Ancak denetim sırasında bu üç unsura özellikle dikkat edilmektedir. Bu ilkelere özellikle bütçe süreci incelemelerin de dikkat edilmeye başlanmaktadır. Bütçe tekliflerinde gerekli makul ve mantıklı açıklamalar yapılıyor mu? Bütçe tahsis edildikten sonra sunulan gerekçeye uygun olarak harcamalar yapılıyor mu? Gerekçeye uygun olarak yapılan harcama amacına ulaşmış mı? Ne gibi getiriler sağlamış? gibi sorulara belirtilen ilkeler doğrultusunda cevaplar aranmaktadır. Alınan cevapların ilkelere uygunluğu incelenmektedir(E.Karabıyık, Görüşme,18.09.2015).

İç denetim yapılırken birtakım unsurlar söz konusu olmalıdır. Bu unsurlar değer katma, güvence sağlama, standartlar, danışmanlık, risk odaklılık ve bağımsızlıktır. Sütçü İmam Üniversitesi'nde yapılan iç denetim faaliyeti bu unsurları içermektedir. Zaten bu unsurlar olmak zorundadır. Çünkü iç denetim bir sistemdir ve sistem çeşitli unsurların bir araya gelmesiyle oluşmaktadır. İşlemler, raporlar bu unsurlar üzerinden yürütülmektedir. Raporlarda özellikle standartlardan bahsedilmektedir(E.Karabıyık, Görüşme,18.09.2015). Ayrıca iç denetçilerin desteklenmesi konusunda da bir problem söz konusu değildir. Sicil başkanı, disiplin amiri olan üst yönetimler(Rektör) desteklerini esirgemişlerdir. Kaynak ayrılması, eğitimlere gönderilme gibi konular sorunsuzca halledilmektedir (M.C.Çoban, Görüşme,17.09.2015).

İç denetimin en önemli görevlerinden biri özellikle üst yönetime danışmanlık hizmeti sunmak ve güvence sağlamaktır. Danışmanlık faaliyeti özellikle üst yönetimin karar almasında önem arz eden bir konudur. Üst yönetim bir karar alırken çeşitli raporları, evrakları incelemek ya da dikkate almak durumunda kalabilir. İşte bu durumda iç denetçiler bu raporları test etmekte, gerçeğe uygunluklarını araştırmaktadırlar. Üretilen bilgilerin sağlaması yapılmaktadır aslında. Güvenilir bilgiler üretilmektedir. Tüm bunlar yöneticinin karar almasını kolaylaştırmaktadır(M.C.Çoban, Görüşme,17.09.2015). Yani danışmanlık faaliyeti teferruatlı bir iştir aslında. Danışmanlık faaliyetlerinde özellikle kanuna dayanma, kanunlara atıfta bulunma da önemlidir. Tabi ki sunulan danışmanlık raporları üst yönetim tarafından kabul edilmek zorunda değildir(E.Karabıyık, Görüşme,18.09.2015). Güvence sağlama diğer

önemli bir faaliyettir. Aslında danışmanlık sonucu elde edilen veriler üst yönetime ve ilgili kişi ve birimlere güvence sağlamaktadır. Bunun dışında yapılan tüm iş ve işlemlerin kayıt altına alınması da güvence sağlamaktadır. Denetlemede hesap verilebilir bir ortam oluşturulmaktadır.

Yapılan iç denetim faaliyeti aslında dış denetimler için bir hazırlıktır. Kurumu daha güçlü hale getirme söz konudur.(E.Karabıyık, Görüşme,18.09.2015; M.C.Çoban, Görüşme,17.09.2015).

5.Sonuç

İç denetim kurumlar için önem arz eden bir denetim türü konumundadır. Denetleme faaliyeti yanında danışmanlık ve rehberlik yapılması, kuruma değer katılması, güvence sağlanması iç denetimi öncelikli bir konuma yükseltmektedir. Üniversiteler önemli kamu kurumlarından biri olduklarından dolayı, genelde denetlemeye ve özel olarak da iç denetime önem verilmektedir. Birimlerde denetleme faaliyetinde risk analizine göre öncelik arz eden birimler ilk olarak incelenmektedir. Yani risk analizine göre bir sıralama yapılmaktadır. Özellikle hukuksal uygunluk denetimine ciddi şekilde önem verilmektedir. Yapılan harcamalarda, alınan ürünlerde vb. yapılan giderler incelenerek fazla ya da eksik ödemeler belirlenip ve düzeltme talep edilmektedir. İç denetimin temel ilkeleri olan ekonomiklik, etkililik, verimlilik ilkelerine dikkat edilmekte yapılan iş ve işlemlerde bu ilkelere uygunluk göz önünde bulundurulmaktadır.

İç denetçilerin bağımsız ve tarafsız olmaları esastır. KSÜ'de iç denetçilerin bağımsızlıkları ve tarafsızlıklarına önem verilmektedir. İç denetçiler üst yönetim tarafından atanmış olsalar da üst yönetimden bağımsız bir şekilde karar alabilmek de ve bu kararları uygulayabilmektedirler. Ayrıca üst yönetim tarafından iç denetçiler için gerekli destekler de sağlanmaktadır.

Sonuç olarak Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi iç denetçileriyle yapılan görüşmeler sonucunda elde edilen bilgiler ışığında, KSÜ'de etkin bir iç denetim mekanizmasının olduğunu ifade edilebilir. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi iç denetim faaliyetini ciddiyetle yerine getirmektedir. İç denetim kanun, yönetmelik ve yönergeler dikkate alınarak görev yapan iki iç denetçi tarafından yerine getirilmektedir. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversite'nde iç denetim gerekli olan unsurlara sahiptir. 3 yıllık planlar dahilinde iç denetim faaliyeti yerine getirilmektedir.

KAYNAKÇA

Acar,İ. Atilla(2008),"İç denetim-Stratejik Plan-Performans Yönetimi Çerçevesinde Kavramsal Değerlendirmeler" Yerel Siyaset, S:26, s.78-83.

Akpınar, Mahmut(2011), "Denetim Anlayış ve Metodolojisinde Değişimin Adı: İç Denetim",ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, C: 7, S: 14, s.285-306.

Aslan, Bayram(2010), "Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim", Sayıştay Dergisi, S:77, s. 63-86.

Aydın, Ahmet Hamdi(2013), Yönetim Bilimi Fonksiyonlar-Teoriler-Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Aydın, Ahmet Hamdi(2013), Kamu Yönetimine Giriş, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Çoban,M.C., Görüşme, 17.09.2015.

Dabbaoğlu, Kadir(2009), " İç Kontrol Sistemi", Journal of QafqazUniversity, S:26, s. 109-115.

Gönülaçar, Şener(2008), "İç Denetimin Bürokratik Serencamı", Mali Hukuk Dergisi, S:135, s. 1-21.

Gönülaçar, Şener(2007), "İç Denetimde Hedefler ve Beklentiler", Mali Hukuk Dergisi, S:130-131,s.1-21

Güler, Cüneyt(2010), "Kamuda Yeni Denetim Sistemi: İç Denetim",Sayıştay Denetçileri Dergisi, S:1 , s. 145-153.

Güner, Fatih(2009), "Kamu İdarelerinin Etkin Yönetiminde İç Kontrol Uygulamalarının Rolü", Maliye Dergisi, S:157, s.183-195.

İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim Ve Sertifika Yönetmeliği,17.08.2015http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.9510&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=i%C3%A7%20denet%C3%A7i

http://www.cu.edu.tr/tr/IcDenetim/KIDRehber.pdf,14.09.2015.

http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/KamuIcDenetimBirimYonergesi.aspx, 14.09.2015.

Kahyaoğlu, Sezer Bozkuş(2010), "Bir Güvence Modeli Olarak İç Denetim Mesleği", KPMG Gündem, S:1, s. 13-16.

Kamu İç Denetim Genel Tebliği,17.05.2015, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130419-5.htm.

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 17.08.2015, http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5018&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch

Karabıyık,E., Görüşme, 18.09.2015.

Kartal, Fikret(2013), "Türkiye'de Kamu ve Özel Sektörde İç Denetim Uygulamaları", Maliye Finans Yazıları, S:99, s. 8-36.

Kuluçlu, Erdal(2006), "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", Sayıştay Dergisi, S: 63, s.3-37.

Okur, Yaşar(2010), "Türkiye'de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme", Maliye Dergisi, S:158, s. 570-586.

Şahin, Yusuf(2014), Yönetim Bilimi Ve Türk Kamu Yönetimi, Ekin Yayınevi, Bursa

Şahin,Ali(2010), " Örgüt Kültürü, Yönetim İlişkisi ve Yönetsel Etkinlik", Maliye Dergisi, S:159, s. 21-35.

Şahin,Elif Ayşe(2007), "Kamu Mali Karar Alma Süreçlerinin Etkinliği ve İç Denetim Fonksiyonu", Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

Tortop, Nuri, Aykaç, Burhan, İsbir, Eyüp G., Yayman, Hüseyin, Özer, M. Akif(2012), Yönetim Bilimi, Nobel Yayınları, Ankara.

Uyar, Süleyman(2005), " İç Denetçi İle Denetim Komitesi Arasında Nasıl Bir İlişki Olmalıdır?", Türkiye İç Denetçiler Enstitüsü, İç Denetçiler Dergisi, S: 12, s. 1-9.

Yükçü,Süleyman, Atağan,Gülşah(2009), " Etkinlik,Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık", Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C:23, S:4, s.1-13.

KAMU DENETİM SİSTEMİNDE DEĞERLENDİRME (EVALUATION)

Dr. Yusuf Soyupek

Özet

Kamu yönetiminde denetim son yılların en çok tartışılan konularından birisi olmuştur. Yolsuzlukların önlenememesi, kamu sektöründeki verimliliğin özel sektöre göre çok gerilerde kalması, demokratik bilincin gittikçe yükselmesi gibi etkenler gözleri bir kez daha denetim konusuna çevirmiştir.

Denetim konusunda son yıllarda temelde aynı mantığa dayanan fakat uygulama açısından birbirinden farklılaşan bazı yöntemler ortaya çıkmıştır. Denetim, teftiş, murakabe gibi isimler alan bu yöntemlere son yıllarda iç denetim, iç kontrol, revizyon, değerlendirme gibi nispeten yeni yöntemler eklenmiştir.

Kamu denetim sistemine son yıllarda dâhil olan fakat henüz Türkiye'de uygulamaya geçirilmeyen bir yöntem de değerlendirmedir (évaluation). Fransız kamu yönetiminde 1980'lerden itibaren uygulanan değerlendirme ile kamu politikalarının objektif bir şekilde incelenerek etkili olup olmadığı ortaya konulmaktadır. Kamu politikalarının değerlendirmesini yapmak üzere kurulan komisyon ve komitelerin görevini son yıllarda teftiş kurulları üstlenmiştir. Teftiş görevinden farklı bir temele dayanan değerlendirme (évaluation),Fransız teftiş kurullarının bugün yürüttüğü hizmetlerin en başında gelmektedir. Örneğin, Fransız Maliye Teftiş Birimi 2011 yılında % 6 teftiş ve % 42 değerlendirme yaparken, 2013 yılında teftiş aynı oranda kalırken değerlendirme yürütülen hizmetler içerisinde% 55 oranına ulaşmıştır. Buradan da anlaşılmaktadır ki, değerlendirme, Fransız kamu yönetiminde teftiş birimlerinin yerine getirdiği en önemli görev olmuştur.

Türk kamu denetim sisteminde henüz değerlendirme (évaluation) şeklinde bir hizmet herhangi bir birim tarafından yürütülmemektedir. Değerlendirmenin Türk kamu denetim sistemine uygulanabilirliği nedir, gerek var mıdır bu konular üzerine eğilmek gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Denetim, Değerlendirme

GİRİŞ

Denetim; yönetimin planlama, örgütleme, gerekli kaynakları sağlama, hükmetme ve eşgüdümleme gibi fonksiyonlarından birisi olup, yönetime yardımcı olan, girdi ve çıktılarla ilgilenen, geçmişi ve eldeki verileri sistematik bir şekilde değerlendirerek yönetimin geleceğe yönelik plan yapmasına yardımcı olan bir süreçtir. Denetimin bir süreç olarak tanımlanmasının sebebi, denetimin bir kez yapılmakla bitmeyen, sürekliliği olan, içinde birden çok faktörün farklı şekillerde görev aldığı bir bütün olmasıdır.

Denetim, yönetimin en önemli ilkelerinden birisidir. Kaynakların verimli, ekonomik ve etkili kullanılması, adil dağıtılması ve israf edilmemesi konularınınkamu yönetiminin en önemli görevleri olduğu düşünülürse, kamu yönetiminin bu görevi yerine getirirken temelyardımcısının denetim olduğu açık bir şekilde ifade edilebilir. Çünkü denetim, kamu yönetiminin kamuya ait kaynakları ne şekilde kullanılması gerektiğini ortaya koymaktadır (Caiden, 1988: 121).

Denetimi, mevcut durum ile önceden belirlenen amaç, hedef veya ilkelerin karşılaştırılarak sapma söz konusu ise düzeltilip geleceğe yönelik plan yapma konusunda yönetime yardımcı bir süreç olarak da tanımlayabiliriz. Denetimin amacı, örgütün varlığını sürdürmesini sağlamak, kaynakların amaç dışı kullanılmasına ve örgüt aleyhine olabilecek gelişmelere engel olmak, yaptığı değerlendirmeler sonucu ulaştığı bilgilerle örgütün geleceğine yön vermek şeklinde sıralanabilir (İsbir, 1977:6).

Denetim, aslında içinde istenilmeyen, hoşlanılmayan bir yön de taşımaktadır. Bu durum denetimin daha ziyade felsefesi ve yöntemiyle ilgilidir. Eğer denetim, sonucunda denetlenenlerin eksikliklerini bulmaya ve cezalandırmaya yönelik yapılıyorsa,bu durum denetimi hem denetleyen hem de denetlenen nezdindeitici/istenilmeyen bir süreç olarak gösterecektir. Bunu ifade etme anlamında, "denetim, yöneticiler tarafından dişçi ziyareti gibi algılanırlar, herkesin gerekli olduğunu bildiği fakat kimsenin hoşlanmadığı ziyaret" şeklinde betimlemesi yapılmıştır (SwinandReed, 1997: 306'dan De Visscher et Petit, 2002: 75)

Denetim hem kavramsal hem de organik açıdan tartışılmakla birlikte, denetim terminolojisine son yıllarda farklı kavram ve uygulamalar girmiştir. Teftiş, kontrol, murakabe, revizyon, iç denetim ve son olarak değerlendirme denetim terminolojisinde kullanılan, aralarında ince nüanslar bulunan ve yöntem yönündenfarklılaşan kavramlardır.

DENETİM KAVRAMI VE DENETİMİN TANIMI

Denetleme, sözlük anlamı itibarıyla "bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe ve kontrol anlamlarına karşılık gelmektedir (tdk.gov.tr, 2015). Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre, denetleme her ne kadar teftiş, murakabe ve kontrol kelimeleri ile aynı anlama gelse de,söz konusu kavramların hem teknikhem de kullanım alanları açısından farklı anlamları bulunmaktadır. Örneğin, teftiş daha çok kamu yönetimi alanında kullanılırken, murakabe iktisat ve maliye alanında, revizyon muhasebe alanında ve kontrol ise işletme alanında tercih edilmektedir. Denetim,bütün kavramları içine alan genel vegeniş nitelikteki bir kavram olup, tüm bu alanlarda yapılan denetleme faaliyet ve eylemini ifade etmek için kullanılır.

Başlangıcı kaynaklarda (Stone, 1969:284; Lee, 1971:152) milattan önce 4000 yılına kadar götürülen denetim, devlet (refah devleti ve sosyal devlet anlayışları) ve yönetim (hesap verilebilirlik, yönetimde açıklık vs.) anlayışının değişmesine, toplumsal, ekonomik ve siyasi gelişmelere bağlı olarak hem kapsam hem de amaç olarak çok önemli değişimler yaşamış ve yaşamaya devam etmektedir.

Günümüzde hem Türkçede hem de diğer yabancı dillerde denetim kelimesi ile eş anlamda kullanılan birçok kavram mevcuttur. Türkçede denetim anlamında; teftiş, revizyon, murakabe, kontrol gibi kavramlar kullanılmaktadır. Birbirlerinin yerine kullanılan bu kavramlar arasında ince bir nüans bulunmaktadır. Yabancı dillerde de aynı şekilde birbirine yakın kullanımı olan fakat farklı anlamlara sahip inspection, audit, regulation ve evaluation gibi kavramlar bulunmaktadır.

Denetim alanında, birbirine yakın anlamları olanfarklı kavramlar bulunsa da temel amaç kamu yönetiminin denetlenmesidir. Bu kadar farklı kavramların kullanılmasının sebebi; bu kavramların teknik olarak farklı içeriklere sahip olması, denetim kültürünün toplumdan topluma değişiklik göstermesi, denetimin tarihi seyrinin farklılık göstermesi olarak gösterilebilir.

Denetim konusunda Türkçede birbirine yakın anlamda kavramlar kullanıldığı gibi İngilizce ve Fransızcada da denetim yerine kullanılan, denetim kavramına benzer kavramlar mevcuttur. İngilizcede audit, auditing, control, controlling, inspection, supervision; Fransızcada inspection, contrôle, vérification, surveillance, révision gibi kelimeler kullanılmaktadır. Hemen belirtmek gerekir ki, bu kavramlar arasında da ince nüanslar vardır ve kullanım alanlarına göre farklılaşmaktadır. Atay'a göre, denetim söz konusu dillerde, farklı yazılışları mahfuz, "control" kelimesi ile ifade edilmektedir. "Control" İngilizcede güç, otorite, baskı, üstünlük gibi anlamlara da geldiği için Anglosakson sistemlerde denetim otorite veya baskıyı da içermektedir. Fransızcada "contrôle" ise tahkik, muayene, araştırma, sınama gibi anlamlara karşılık geldiği için Kara Avrupası sistemine sahip ülkelerde denetim, baskı ve otoriteden ziyade araştırma, inceleme ve soruşturma anlamını kapsamaktadır (Atay, 1999: 18).

KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM İLİŞKİSİ

Denetimin kamu yönetimi açısından anlamı, halka ait olanı halk adına kullanan kişi ve kurumların denetlenmesidir.İngiliz Parlamentosunun ortaya çıkış sebeplerinden birisi olarak kamu harcamalarının denetlenmesi gereksinimi gösterilmektedir. Parlamento başlangıçta bu işi bizzat kendisi yerine getirirken, işlerin karmaşıklaşması ve artmasıyla bu görev bağımsız kurum ve kişiler tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. "Auditor" isimli görevliler bu şekilde ilk kez 1289 yılında görev yapmaya başlamışlardır (Köse, 2007: 20).

Kamu yönetiminin halka karşı üç önemli sorumluluğundan bahsedebiliriz. Bunlar; gözetme, değerlendirme ve öngörüdür. Söz konusu sorumluluklar denetim sayesindeyerine getirilebilir. Gözetme sorumluluğu, kamu yönetiminin yolsuzlukları önceden engelleyecek önlemler almasını ifade eder. Değerlendirme ise karar vericilere kamu politikaları, faaliyetleri ve sonuçları hakkında doğru ve güvenilir bilgiler sunmayı amaçlar. Son olarak öngörü sorumluluğu, mevcut durumu göz önüne alarak gelecekle ilgili plan yapmayı içerir (TheInstitute of InternalAuditors, 2012:5).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre denetim olmazsa örgüt faaliyetleri gereği gibi yerine getirilmeyecek ve verimsizlik söz konusu olacaktır. Bu yaklaşımda denetim, önceden belirlenmiş kuralları esnetmeden yerine getirmek, süreçlerin ve işleyişin dışına çıkmamak, kanun ve kural dışı davranışlardan sakındırmak olarak algılanmaktadır. Denetim; eksiklik, suç veya hata bulmaya odaklanmış, cezalandırma yörüngeli hareket eden bir süreç olarak kabul edilmektedir (Önder ve Türkoğlu, 2012: 203).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının denetim yaklaşımına karşı çıkarak bir takım eleştirilerde bulunmuştur. Yön gösterme ve gözetimden yoksun olma, suç arama ve cezalandırma amacında olma (TODAİE, 1966:356 ve TODAİE, 1991: 22), hata bulma mantığı üzerine kurulu olma, geçmişe odaklanma, performans ve hedeflerden yoksun olma (tbmm.gov.tr, 2015), statükocu, tutucu, kalıpçı ve dogmacı olma, yenileşmeyi aksatma (Gündüz, 1974: 59), biçimsel ve bürokratik işlemlere dayalı olma (Günel, 1995: 25), denetleyenle denetlenen arasında karşılıklı güvensizliğe sahip olma gibi eleştiriler getirmiştir.

Buna karşılık yeni kamu yönetimi anlayışı denetimi, örgütün işleyişinde hata payını en aza indirmeyi hedefleyen, çalışanlara rehberlik eden, üst yöneticilere bilgi aktararak onları yönlendiren, karar alma ve plan yapmalarında yardımcı olan, örgütün maliyet ve zaman açısından amaca uygun işleyişine katkıda bulunan bir süreç olarak kabul etmektedir (Eren, 2006: 261).

Gerek geleneksel kamu yönetimi anlayışında gerekse yeni kamu yönetimi anlayışında önemli bir yeri olan denetim sayesinde, keyfiliğin ve hukuksuzluğun önüne geçilmiş olur, yönetilenlere hukuki güvence sağlanmış, yönetenlere ise sınır çizilmiş olur. Yönetim organlarının kaynakları verimli, etkin ve ekonomik kullanmasına yardım edilir.

DENETİM TÜRLERİ VE DEĞERLENDİRME (EVALUATION)

Denetim bir tarafında denetleyenin diğer tarafında denetlenenin bulunduğu, etkileşime açık bir süreçtir. Denetim, vatandaşla meclis üyeleri arasında (seçimler veya kamuoyu vasıtasıyla), meclis ile hükümet arasında (soru, gensoru, meclis soruşturması vs. yoluyla), hükümet ile idare arasında (teftiş kurulları vasıtasıyla), kamu yöneticileri ile kamu işletmeleri arasında (Oullet, 2012: 160) (yüksek denetim kurumları vasıtasıyla), özel denetim birimleri ile kamu kurumları arasında (kamu denetçisi, yargı organları veya kamuoyu vasıtasıyla), kamu kurumlarının kendi aralarında (vesayet denetimi), bir kurumun kendi içinde (hiyerarşik denetim) ve uluslararası kurum ve kuruluşlar vasıtasıyla yürütülen bir süreçtir.

Denetimin sınıflandırılması ya da denetim türleri ülkelere ve kültürlere göre değiştiği gibi son yıllarda toplumsal, ekonomik, siyasi ve özellikle idari değişim ve gelişmelere bağlı olarak da değişiklik göstermektedir. Son yıllarda denetim literatürüne birçok yeni denetim türü ve yöntemi girmiştir. Bunlardan birisi de değerlendirmedir (évaluation).

Değerlendirme (évaluation), kamu politikalarının objektif bir şekilde incelenerek etkili olup olmadığına karar vermek olarak tanımlanabilir. Değerlendirme kavramı, bazı siyasi eğilimleri dönüştürme amacını taşıyan bir kavram olarak düşünülmemelidir (Jacob, 2000:105). Değerlendirme, bilgi üretimi için değil, ilgili aktörlerin davranışlarında değişiklik yapma amacını taşır. Bunun amacı da politikaların etkililiğini güçlendirmektir. İkinci olarak değerlendirme, yöneticiler açısından faaliyetlerini göz önüne alarak rasyonel karar verebilmelerine yardımcı olma amacını taşır.

Değerlendirme, kavramsal olarak birçok anlamı içinde barındıran bir kelimedir. Etimolojik olarak değerlendirme, ahlaki, estetik, ekonomik değerlerin tahmin edilmesidir. Değerlendirme, bakış açısına göre değişir. Bir genel çıkarın veya kamu yararının değerlendirmesinde değerlendirmenin neye göre yapılacağı başka bir deyişle neyin referans alınacağı önem taşımaktadır. Bir kamu faaliyetinin (politika veya program) değerlendirmesi genel olarak ilgili olma, tutarlılık, uygunluk, etkililik açısından sorgulanmaktadır. Örneğin, kamu faaliyetinin onu ortaya çıkaran ihtiyaçlarla ne gibi ilgisi var? Kullanılan araçlar hedeflenen amaçlarla örtüşüyor mu? Kısa ve orta vadede sonuçlar neler? Ulaşılan amaçlar neler? Bunların maliyeti nedir? (Fouquet et Perriault, 2010: 31).

Kamu politikalarının değerlendirmesinin temelde iki amacı vardır: Kamu politikaları ile ilgili olarak ortak bir vizyon kurmak ve belirlenen kriterler çerçevesinde bu politikaların etkililiğini tahmin etmek, ikincisi geleceğe yönelik ortak bir vizyon belirlemek için bu politikaları yeniden tanımlamak, öncelikleri belirlemek, amaçlar ve araçlar arasında bir uygunluk oluşturmaktır (Cadrage Methodologique de l'Evaluationdes Politiques Publiques Partenariales, 2012: 2).

Her politikanın değerlendirmesi iki aşamada gerçekleşmektedir. Birinci aşama teşhis aşamasıdır. Bu aşamada önce tanıma uygun olan bir değerlendirme yapılır. Tanıma göre kamusal bir faaliyetin (politika, değerlendirme, araç-gereç) değerlendirmesi; etkililik, etkinlik gibi kriterler bakımından karar verme sürecine ve toplumsal tartışmaları aydınlatmaya katkıda bulunma amacıyla değerleri tahmin etmektir. Değerlendirme, kurumları cezalandırma veya yargılama amacı taşımamaktadır. İkinci aşama ise reform hazırlığı aşamasıdır.

Denetim alanında "kavramsal enflasyon"dan ("conceptualinflation") (Scott, 2003: 204) bahsedilirken bir de değerlendirmenin ortaya çıkması tartışmalara çok farklı bir boyut katmıştır. Fransa gibi ülkelerde denetim birimlerinin aynı zamanda değerlendirme görevini üstlenmesiyle birlikte değerlendirme (évaluation) ve kontrol (contrôle) arasında kavramsal tartışma başlamıştır.Vallemont'a göre, değerlendirme, ancak kontrolden gelen bilgilerle beslenebilir veya tam tersine, değerlendirme yöntem ve sonuçları, kontrol aktiviteleri çerçevesinde yeniden adapte edilebilir (Vallemont, 1996: 305). Değerlendirme ve kontrol birbiriyle rekabet halindeki iki olgu değil, birbirini tamamlayan iki farklı metottur. Bununla birlikte her iki yöntemi birbirine karıştırmamak ve değerlendirmeyi klasik kontrol yönteminden ayrılan spesifik bir faaliyet olarak ele almak gerekir (Vallemont, 1996: 306).

Bir kamu politikasının kontrolü, söz konusu faaliyetin kanunlara, düzenlemelere uygun olup olmadığının karşılaştırılmasıdır. Kontrolün sonucu, kurallara aykırılık durumunda cezalandırmadır. Değerlendirme, kuralların uygunluğunu, daha genel ifadeyle amaçların uygunluğunu sorgulamayı amaçlar. Öncelikle değerlendirme kamu politikasının neye göre değerlendirileceğini tanımlayarak işe başlar. Sonuç olarak da yürütülen politikanın ihtiyaçlara cevap verme noktasında iyileşmenin sağlanıp sağlanmadığını ölçer.Değerlendirme, amaçlanan ile gerçekleşenlerin arasındakileri anlamayı ve analiz etmeyi amaçlar (Fouquet et Perriault, 2010: 32).

Değerlendirme bir denetim türü olarak sayılabileceği halde, onu bir teftiş hizmeti olarak düşünmemek gerekir. Değerlendirme ile teftiş birbirinden hem teknik açıdan hem de amaç bakımından ayrılmaktadır. Değerlendirme görevi, bazı ülkelerde (örneğin Fransa) her ne kadar teftiş hizmetini de yerine getiren teftiş kurulları tarafından yapılsa da teftiş hizmetinden çok farklı bir yapıya sahiptir.

Değerlendirmeyi analiz ile de karıştırmamak gerekir. Değerlendirme ile analiz farklı anlamlara tekabül etmektedir. Kamu politikalarının analizi, kamu politikalarının farklı aşamalarda nasıl gerçekleşeceğini ve tanımlanacağını ifade ederken, kamu politikalarının değerlendirmesi, uygulanan programların ulaşılmak istenilen amaçlara uygun olup olmadığını ortaya koymaktadır. Kamu politikalarının analizi, kamu yönetimlerinin neyi ne şekilde yaptığı ve bu çerçevede hangi araçları kullandığı konularına yoğunlaşır (Usta, 2014: 7).

DEĞERLENDİRME YÖNTEMİNDE FRANSA VE DİĞER ÜLKE ÖRNEKLERİ

Değerlendirme, özellikle son yıllarda birçokülkenin denetim ve teftiş sisteminde öne çıkan denetim yönteminden birisi olmuştur. Napolyonist devlet geleneğinin önemli temsilcisi olan Fransa'da da değerlendirme (évaluation) özellikle 1980'lerden itibaren kamu yönetim sistemine girmiş ve bugün teftiş birimlerinin en fazla yerine getirdiği görevlerden biri haline gelmiştir. Aslında diğer ülkelerle kıyas edildiğinde Fransa'da değerlendirme yöntemi nispeten geç ortaya çıkmıştır.

Değerlendirmenin son zamanlarda birçok ülkede gündeme gelmesinin sebebi, ülkelerin farklı seviyede de olsa, faaliyet ve kurumsal açıdan meşruluk krizi yaşamalarıdır. Değerlendirme a priori olarak, farklı yöntemler arasında bir tercih yapmayı kolaylaştırmakta, a posteriori olarak, bir politikanın etkili olup olmadığını ve buna bağlı olarak da söz konusu politikaya devam edip etmemeyi ve yeniden düzenlenmesi gerekip gerekmediğini göstermektedir (Jacob, 2000: 85).

Fransa'da değerlendirme konusunda ilk çalışmalar 1983 yılında başladı. Kamu politikalarını değerlendirmek amacıyla teftiş kurulları haricinde ve denetim görevinden farklı olarak değişik komite ve komisyonlar kurulmuştur. Bu çerçevede ilk olarak 26 Ocak 1984 tarihinde bir yasa çıkarılarak yükseköğretim alanında Değerlendirme Milli Komitesi (Le ComitéNationald'Evaluation) adı altında bir komite oluşturulmuştur. Komitenin görevi, eğitim ve araştırma politikaları hazırlayan ve yürüten kurumları değerlendirmek, faaliyetlerini geliştirmeleri hususunda onlara tavsiyelerde bulunmaktır. Komite, soruşturma yapma yetkisine de sahiptir. Bu komitenin dışında yine değerlendirme alanında görev yapan değişik komiteler (sağlık, araştırma, şehir vs. alanlarda) de kurulmuştur (Jacob, 2000: 89).

18 Kasım 1998 tarihinde çıkarılan bir kararnamede değerlendirmenin tanımı şu şekilde yapılmıştır: "Bir kamu politikasının değerlendirmesi, bu politikanın kullanılan araçlar ve ulaşılmak istenen amaçları çerçevesinde ortaya çıkan sonuçları karşılaştırarak tahminde bulunmaktır."Söz konusu kararname ile değerlendirme görevi Değerlendirme Milli Konseyi'ne (Le ConseilNational de l'Evaluation) verilmiştir. Konsey, değerlendirme projeleri hakkında yıllık eylem planı hazırlamakla görevlidir. Eylem planı, değerlendirme yapacak birimlerin yapısı, değerlendirme kriterleri, maliyeti, süresi gibi noktaları içermektedir (Jacob, 2000: 92).

Fransa'da değerlendirme (évaluation) görevi esas olarak teftiş kurulları vasıtasıyla yerine getirilmektedir.Kamu yönetiminin teftiş kurulları vasıtasıyla teftişi sisteminin doğduğu ülke olan Fransa'da, son yıllarda, teftiş kurulları esas görevleri olan teftişten ziyade değerlendirmeye ağırlık vermişlerdir. Örneğin, Fransız Maliye Teftiş Birimi (L'Inspectiongénéraledesfinances), 2013 yılı itibarıyla % 55 değerlendirme ve tavsiye, % 29 destek, %10 uluslararası görevler ve % 6 teftiş ve iç denetim görevlerini yerine getirmiştir (www.igf.finances.gouv.fr). Oysa 2011 yılında teftiş kurulunun yaptığı işlerin % 42'si değerlendirme idi.

Fransız Sosyal İşler Teftiş Birimi'nin (L'Inspectiongénéraledesaffairessociales) 2014 yılında yaptığı hizmetlerin % 44'ü değerlendirme, % 34'ü destek ve danışma, % 9'u teftiş/kontrol, % 3'ü denetim ve % 1'si geçici görevler şeklinde sıralanmıştır (IGAS, 2014: 15). Yine bu teftiş kurulunun da 2013 yılında yaptığı işlerin % 17'si teftiş/kontrol iken bu oran 2014 yılında % 9'a gerilemiştir. Bu verilerden de görülmektedir ki, Fransa'da değerlendirme artık teftiş kurullarının en önemli görevi haline gelirken teftiş son sıralara kadar gerilemiştir.

Fransa'da yasama organı da değerlendirme araçlarına sahiptir. 1995 yılındaki bir kanun teklifine göre Parlamentoda kamu politikaları değerlendirme ofisi kuruldu. Bu ofisin iki önemli görevi vardı: Bir kamu politikasına ve sonuçlarına tahsis edilen idari, mali veya yargısal araçlar arasında uygunluk konusunda Parlamentoyu geriye dönük olarak bilgilendirmektir. İkinci görevi ise, ileriye dönük olarak, bir kamu politikasında amaçlara ulaşmak için gerekli olan idari, mali ve yargısal araçlar hakkında Parlamentoya bilgi vermektir (Jacob, 2000: 91).

İngiltere'de 1960'lı yıllarda Britanya hükümeti kamu politikalarının değerlendirilmesi konusunda çalışmalar yapmaya başlamıştı. Thatcher'in yönetime gelmesi ve ardından 1983 yılında EfficiencyStrategy isimli programın yürürlüğe girmesiyle değerlendirme farklı bir nitelik kazandı.

Günümüzde İngiltere'de değerlendirme değişik seviyelerde yapılmaktadır. NationalAudit Office (Milli Denetim Bürosu-Sayıştay), AuditCommission (Denetim Komisyonu), Hazine, teftiş birimleri, idareye bağlı farklı nitelikteki etüd servisleri, bazı yerel birlikler değerlendirme faaliyetini yerine getiren temel birimlerdir. Değerlendirme faaliyetinin kurumsallaşmasından bahsedemeyeceğimiz ülkede değerlendirme faaliyetiyle görevli merkezi bir otorite bulunmamaktadır.

Değerlendirme konusunda İngiltere ile Fransa arasında kamu yönetimi geleneklerinden kaynaklanan anlayış farklılığı bulunmaktadır. Değerlendirme Fransa'da büyük politikalara yönelik olarak yürütülürken ve tepeden inmeci (jakoben) tarzda yapılırken, İngiltere'de daha küçük çapta ve sektöriyel olarak yerine getirilmektedir. Aralarındaki bu farklılıklara rağmen Fransa ve İngiltere metodolojik açıdan ortak yönler de taşımaktadır. Her iki ülke uygulamasında da değerlendirme nicel ve nitel yöntemleri birleştirmektedir.

İtalya'da değerlendirme deyince öncelikli olarak, normlara uygunluk akla gelmektedir. Fakat son yıllarda değerlendirme konusunda bir değişim göze çarpmaktadır. Günümüzde değerlendirme konusunda birden fazla kurum kendi yöntemlerini uygulamaktadır. Diğer ülkelerin tersine İtalya'da Parlamento değerlendirme ile ilgili herhangi bir birime sahip değildir. Kurumların kendi çapında uzmanlardan oluşan değerlendirme birimleri mevcuttur. Kısa bir zaman önce İtalya, değerlendirme kültürünü yaymak ve geliştirmek için bir kurum oluşturdu. AssociazioneItalianadiValutazione ismi verilen bu kurum, İtalya'nın kendi spesifik özelliklerini dikkate alarak ve Amerikan, İngiliz, Kanadalı ve İskandinav modellerden esinlenerek değerlendirme kültürünü yayma ve geliştirme amacını taşımaktadır(Jacob,2000:90).

Değerlendirme konusunda uluslar üstü girişim, 1994 yılında Hollanda Sayıştay'ının öncülüğündeLa Haye'de gerçekleşen konferans oldu. Söz konusu konferans, değerlendirme konusunda uzman ve kurumlardan oluşan uluslararası bir topluluğun kuruluşunun önemli bir adımı olarak görüldü. Konferansta ülkeler arası metot farklılığına değinmeden değerlendirmenin yapılanması ele alındı (Jacob, 2000:113).

SONUÇ

Geçen yüzyıllarda yolsuzlukları önlemek gibi kısmen dar bir amaçla hareket eden denetim, bugün mevzuata uygunluk denetiminin yanı sıra performans değerlendirmesi, etkinlik, verimlilik, rehberlik etme, ekonomiklik gibi modern yaklaşımlar benimseyerek alanını genişletmiştir. Bu amaçlara uygun olarak denetim metodolojisine yeni yöntemler dahil olmuştur. Bu çerçevede birçok ülke kamu yönetimlerinde değerlendirme yöntemini kullanmaya başlamıştır.

Bir kamu politikasının değerlendirmesi, eldeki mevcut araçlarla ulaşılmak istenilen amaçları göz önünde bulundurarak ortaya çıkan sonuçları tahmin etmektir. Bu anlamda değerlendirme, bir denetim şekli olarak düşünülmektedir. Tıpkı diğer denetim türlerinin

aralarında bir takım farklılıkların olması gibi değerlendirmeyi de diğerlerinden ayıran farklar vardır.

Değerlendirmenin temel çıkış noktası, bütçelerini rasyonalize etmek ve özel sektör ile rekabet etmek içinkamu hizmetlerini modernleştirmek isteyen idarelerin yenilenme/reform çabasıdır. Birçok Batılı ülkede uygulamaya konulan değerlendirme henüz Türk kamu yönetiminde uygulanma fırsatını bulamamıştır. Kamu politikalarının daha etkin yürütülebilmesi için değerlendirilmesi kamu yönetiminde etkinliği, verimliliği ve etkililiği artıracağı için değerlendirme yönteminin Türk kamu yönetiminde de faydalı olabileceği düşünülebilir.

Yrd. Doç. Dr. Yusuf Soyupek

Çankırı Karatekin Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

ysoyupek@hotmail.com

KAYNAKÇA

Atay, Cevdet (1999), *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, Alfa Yayınları, İstanbul.

CadrageMéthodologique de l'EvaluationdesPolitiquesPubliquesPartenariales, 2012.

Caiden, Gerold E. (1988), "Devlet Denetiminin Yeni Yönleri", Fethi Heper (çev.),*Devlet Denetimi (Makaleler)* içinde, Sayıştay Yayınları, Ankara.

De Visscher, Christian et LaurentPetit (2002), "L'auditinterne dans l'administrationpublique: un étatdeslieux dans lesministèresfédéraux",*Pyramides,* No.5, s.73-100.

Eren, Veysel (2006), "Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışındaki Gelişmeler". *Öneri: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.* Cilt.7, Sayı.25, s.255-267.

Fouquet, Annie, JacquesPerriault (2010), "Evaluation, politiquespubliques, politique de recherche", Communication et organisation, No.38, s.29-39.

Gündüz, M. Nihat (1974),*Kalkınma İçin Sistemci Denetim,* Kardeş Matbaası, Ankara.

Günel, Namık (1995), "2000'li Yılların Eşiğinde Yönetsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış",*Türk İdare Dergisi,* Yıl.67, Sayı.409, s.17-36.

IGAS (2014), Rapportd'activité 2014.

İsbir, Eyüp G. (1977),*Türkiye'de Devlet Memurlarının Denetimi,* Ankara İktisadi Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara.

Jacob, Steve (2000), "Approchecomparativedespolitiquesd'évaluation",*Pyramides,* No.1, s.85-113.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Gerekçesi, http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm, 29.09.2015.

Köse, H. Ömer (2007),*Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim,* Sayıştay Yayınları, Ankara.

Lee, T.A (1971), "TheHistorical Development of Internal Control fromtheEarliest Times totheEnd of theSeventeenth Century",*Journal of Accounting Research,* Vol.9, No.1, s.150-157.

Oullet, Norman (2012), "L'audit de la gouvernance: au service d'uneplusgrandetransparence",*Télescope: Revued'AnalyseComparée en Administration Publique,* Vol.18, No.3, s.157-171.

Önder, Özgür, İrfan Türkoğlu (2012), "Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler", *Uluslararası Yönetim, İktisat ve İşletme Dergisi,* Cilt.8, Sayı.17, s.197-214.

Ramamoorti, Sridhar (2003), "Internal Auditing: History, EvolutionandProspects",*The Professional Practices Framework forInternal Auditing*içinde,Institute of InternalAuditorsResearch Foundation,Florida,s.1-23.

Scott, Colin (2003), "SpeakingSoftlyWithoutBigSticks: Meta-RegulationandPublicSectorAudit",*Law&Policy,* Vol.25, No.3, s.203-219.

Stone, Williard E (1969), "Antecedents of Accounting Profession",*The Accounting Review,* Vol.44, No.2, s.284-291.

TESEV (2004),*Kamu Denetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Konusunda TESEV Görüş ve Önerileri,*Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı.

TheInstitute of InternalAuditors (2012), *Supplemental Guidance: The Role of Auditing in PublicSectorGovernance,*TheInstitute of InternalAuditors, Florida.

TODAİE (1966),*Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP),*TODAİE,Ankara.

TODAİE (1991),*Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA),*TODAİE,Ankara.

Usta, Aydın (2014), "Yeni Kamu Yönetiminde Politikaların Değerlendirilmesi: Tipolojiler, Boyutlar ve Ölçütler", *Sayıştay Dergisi,* Sayı 94, s.5-27.

Vallemont, Serge (1996), "Responsabilisation et amélioriationdesperformances: l'expériencefrançaise", *Auditdesperformances et modernisation de l'administration*, OCDE, Paris, s.303-316.

www.tdk.gov.tr 28.09.2015.

http://www.igf.finances.gouv.fr/site/igf/Accueil/Qui-sommes-nous/Les_missions_du_serv 29.09.2015.

KAMU YÖNETİMİNDE HESAP VEREBİLİRLİK MEKANİZMASI OLARAK OMBUDSMANLIK KURUMU: ALMANYA ÖRNEĞİ
THE OMBUDSMAN INSTITUTION AS A MECHANISM OF ACCOUNTABILITY IN PUBLIC ADMINISTRATION: THE CASE OF GERMANY

Yrd.Doç. Dr. Sefa USTA
Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sefausta@kmu.edu.tr
Yrd.Doç. Dr. Abdulvahap AKINCI
Kocaeli Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, abdulvahap.akinci@kocaeli.edu.tr

ÖZET
Şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimi sisteminin ve yönetim anlayışının oluşumunda Ombudsmanlık benzeri kurumlara önemli işlevler düşmektedir. Devlet ve vatandaş arasında yaşanan sorunların çözümü noktasında etkili bir rol üstlenen ombudsmanlık kurumuna, insan haklarının ve demokratikleşmenin kurumsallaşmasında, kötü yönetim uygulamalarının azaltılmasında ve en önemlisi kamu yönetiminde hesap verebilirlik mekanizmasının yerleşik hale gelmesinde önemli sorumluluklar düşmektedir. Dünyada birçok ülkede farklı adlarla oluşturulmuş olan Ombudsmanlık Kurumu, Almanya'da Savunma Ombudsmanlığı ismiyle kurulmuş ve faaliyetlerini yürütmektedir.
Çalışmanın temel amacı, kamu yönetiminde hesap verebilirlik mekanizmasının bir uzantısı olarak Ombudsmanlık kurumunun incelenerek, Almanya'da faaliyet gösteren "Savunma Ombudsmanlığı Kurumu"nun değerlendirmeye tabi tutulmasıdır. Bu amaç doğrultusunda hazırlanan çalışma kapsamında, kamu yönetiminde hesap verebilirlik kavramı genel hatlarıyla ele alınmakta, Ombudsmanlık Kurumu Almanya örneğinden hareketle irdelenmektedir. Çalışma genel bir değerlendirme ve sonuç kısmıyla nihayetlendirilmektedir.
Bu kapsamda hazırlanan çalışmada, betimsel analiz yönteminden ve eleştirel literatür taraması yönteminden yararlanılmış, konu ile ilgili yazılmış ikinci kaynaklardan ve Almanya'da Ombudsmanlık Kurumu'nun dayanağı olan anayasal ve yasal düzenlemeler gibi birincil kaynaklardan faydalanılmıştır.

Anahtar Kelimeler

Kamu Yönetimi, Ombudsman, Hesap Verebilirlik, Şeffaflık, Savunma Ombudsmanlığı

ABSTRACT
In the formation of a transparent and accountable public administration system and an understanding of administration, such institutions like the Ombudsman have important functions. The Ombudsman Institution, which undertakes an effective role in the solution of the problems experienced between the state and the citizen, has important responsibilities to institutionalize human rights and democratization, reduce the bad administration practices and most importantly, make the accountability mechanism the built-in in public administration. The Ombudsman Institution, which has been formed with different names in many countries in the world, has been established in Germany with the name of “the Defense Ombudsman,” and it carries out its activities under this framework.
The main objective of the study is to examine the Ombudsman Institution as an extension of accountability mechanism in public administration and to asses “the Defense Ombudsman Institution”, which operates in Germany. Under the study prepared for this purpose, it is treated the concept of accountability in public administration with its general terms and examined the Ombudsman Institution, departing from the case of Germany. The study is terminated with an overview and a chapter of conclusion.
In the study, it has been benefited from the scientific methods of descriptive analysis and critical review of the literature and set out from the secondary sources written about the subject and the primary sources like constitutional and legal regulations that are the basis of the Ombudsman Institution in Germany.

Keywords

Public Administration, Ombudsman, Accountability, Transparency, Defense Ombudsman.

GİRİŞ

Kamu yönetimi alanında son yıllarda meydana gelen değişimle birlikte geleneksel yönetim anlayışı yerini yeni yönetim anlayışına bırakmıştır. Yeni yönetim anlayışının da etkisiyle son dönemlerde, vatandaş odaklılık, yönetişim, hesap verebilirlik/hesap sorabilirlik, açıklık/şeffaflık gibi ilke ve değerler ön plana çıkmaya başlamıştır.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin sağlanmasının önemi yadsınamaz bir gerçektir. Yönetsel, yargısal, siyasal, toplumsal hesap verebilirlik gibi farklı hesap verebilirlik türleri mevcuttur. Kamu görevlileri sadece üstlerine, bürokratlar sadece siyasilere karşı değil aynı zamanda halka/topluma da hesap vermek durumundadırlar. Dilekçe hakkı, şikayet hakkı, bilgi edinme hakkı ve kamu denetçisine/ombudsmana başvurma hakkı ile birlikte vatandaş, bürokratlara ve kamu yönetimine hesap sorabilmekte ve kamu görevlileri de hesap vermek zorunda kalmaktadır.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin kurumsallaşmasında önemli bir rol oynadığına inanılan Ombudsmanlık Kurumu bireylerin idare karşısında korunmasını da amaçlamaktadır. Birçok ülkede kamu denetçisi, kamu hakemi, arabulucu gibi farklı isimlerle hayata geçirilen Ombudsmanlık kurumu, kamu yönetimine karşı halkın şikâyetlerini inceleyip, yönetimin işlemeyen veya aksayan yönlerini tespit edip ortaya çıkarma görevini ifa etmekte; elde ettiği sonuçları başvuru sahibine ve ilgili kamu kurumuna bildirme işlevi görmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun kökenleri İsveç'e dayandırılmaktadır. ABD, Danimarka, Norveç, Finlandiya, İspanya, Kanada gibi birçok gelişmiş ülkede Ombudsman kamu yönetimi sistemi içinde aktif rol oynamaktadır. Almanya'da da askeri/savunma ombudsmanlığı şeklinde oluşturulmuş bir yapı mevcuttur ve 1950'li yıllardan bu yana işlev ve faaliyetlerini yürütmektedir.

1. KAMU YÖNETİMİNDE HESAP VEREBİLİRLİK

Günümüzde hesap verebilirlik kavramı, geniş bir çerçevede değerlendirilmektedir. Hesap verebilirlik, tek taraflı olarak bilgi vermek ya da açıklama yapmak anlamından çok, hesap veren ile hesap soran arasındaki karşılık ilişki ve etkileşim bağlamında ele alınmaktadır. Karşılıklı ilişkide, sadece kamusal aktörlerin yerine getirmesi gerekli olan davranışlar üzerinde durulmamaktadır. Aynı zamanda kamusal aktörlerin yerine getirdikleri davranışlar sonrasında sorgulanabilmelerini sağlayacak mekanizmaların bulunması gerektiği hususu üzerinde de durulmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 22).

Hesap verebilirlik kavramının "bir kişinin ya da bir grubun, kendi sorumluluk alanı içinde, yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı, başka otoritelere açıklama yapma zorunluluğu" olarak tanımlanması mümkündür (Biricikoğlu ve Gülener, 2008:136). Hesap verebilirlik ilişkisi 3 temel unsurda ilişkilendirilmektedir; ilki karan veren ve eylemde bulunan kişi veya kurumların yapmış oldukları faaliyetlere ilişkin ilgililere karşı açıklama yapma yükümlülüğünün bulunmasıdır. İkinci olarak, hesap soracak olan kişilerin hesap verecek kişileri sorgulayabileceği bir mekanizmanın varlığı gerekmektedir. Son olarak, bu ilişkilerin sonucu olarak performansa göre ceza ya da ödül verilebilmesine yönelik yaptırımların var olmasıdır (Eryılmaz, 2015:371).

Hesap verebilirliğin ilk boyutunu, hesap verecek olanlar oluşturmaktadır. "Kim hesap verecek?" sorusunun cevabı önem arz etmektedir. Bu bağlamda ilk olarak, örgütün bir bütün olarak, yani tüzel kişilik olarak hesap vermesi olarak ifade edilen *örgütsel hesap verebilirlik* kavramı karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede karşımıza çıkan bir diğer hesap verebilirlik türü, her bir astın, kendisinden yukarıda yer alanlara hesap vermesi olarak belirtilen *hiyerarşik hesap verebilirlik*tir. Son olarak, *bireysel hesap verebilirlik* kavramı ile örgüt içinde yer alan her bir aktörün, kendi yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı bireysel olarak hesap vermesi durumu anlatılmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 25).

Hesap verebilirliğin ikinci boyutunu, kendilerine hesap verilecek olanlar oluşturmaktadır. "Kime hesap verilecek?" sorusunun cevabına ilişkin olarak, politik, yasal, bürokratik (yönetsel), sosyal (toplumsal), profesyonel hesap verebilirlik olmak üzere beş temel hesap verebilirlik türünden söz edilebilir (Biricikoğlu ve Gülener, 2008:137-139, Sobacı, 2009: 41-42; Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 26-27; Callahan, 2007: 114-116):

1. Politik (Siyasi) Hesap Verebilirlik: Yönetimin seçimle belirlenen kişilere karşı hesap verebilmesidir. Kamu yöneticilerinin yerine getirmiş olduğu bütün faaliyetlerden ötürü, siyasiler aracılığıyla, dolaylı olarak halka hesap verdiği düşünülmektedir. Politik hesap verebilirlikte, kamu görevlilerinin bakanlara, bakanların milletvekillerine, milletvekillerinin de seçim zamanı seçmenlerine hesap vermeleri şeklinde bir döngü gerçekleşmektedir.

2. Yasal Hesap Verebilirlik: Kamu yöneticilerinin kendi kurumları adına yürüttükleri faaliyetlerden ötürü mahkemelere karşı açıklama yapmak zorunda olma durumlarıdır. Yasal hesap verebilirlik, yasal yaptırımları zorlayan veya resmi yükümlülükleri isteyen konumundaki kişi ya da makam gibi kurum dışındaki bir kontrol mekanizmasına dayanmaktadır.

3. Bürokratik (Yönetsel-İdari) Hesap Verebilirlik: Bürokratların, hiyerarşik üstlerinin öncelikleri çerçevesinde, faaliyetlerinin hesabını vermeleri olarak ifade edilen bürokratik hesap verebilirlik, bağımsız denetim kurumları, yolsuzlukları önlemeye yönelik kurulan ofisler ve ombudsman gibi mekanizmaları kapsamaktadır. Kurum dışındaki bağımsız denetim kurumları yanında, kurum içindeki, hiyerarşik yapının dışındaki, kontrolör, denetçi ve müfettiş vb. denetim birimleri de idari hesap verebilirlik kapsamında değerlendirilmektedir.

4. Profesyonel Hesap Verebilirlik: Günümüzde, birçok kamu yöneticisinin, doktor, mühendis, polis, öğretmen vb. teknik alanda uzmanlaşmış kişilerden oluşması ve bununla birlikte kamu hizmetlerinin giderek daha teknik bir hâl alması sonucu ortaya çıkan bir hesap verebilirlik türüdür. Burada hesap verebilirlik ilişkisi profesyonel standartlara dayanmaktadır. Çalışanların performansı da bu uzmanlığa dayalı olarak teknik kural ve prensiplere göre değerlendirilmektedir. Diğer bir ifadeyle, kurumun faaliyetleri üzerine iş yapan uzmanlar aracılığıyla kontrol mekanizması uygulamaya geçirilmektedir.

5. Sosyal Hesap Verebilirlik: Sosyal hesap verebilirlikte vatandaşlar ve/veya sivil toplum doğrudan ya da dolaylı olarak hesap verebilirlik sistemi içine dâhil olmaktadır. Yönetimin daha şeffaf hale gelmesi ve bilgi, iletişim teknolojilerinde yaşanan değişimler, vatandaşların, kamu yönetimini daha fazla sorgulayabilmelerine imkân sağlamakta ve bunun neticesinde, birçok kamu kurumu ve kurum yöneticileri, bazı konularda kendiliğinden kamuya açıklama yapmak zorunda hissetmektedirler.

Demokratik bir yönetim sisteminin gereği olarak kabul edilen kamu yönetiminde hesap verebilirlik, bazı önemli işlevleri de yerine getirmektedir (Aktan, Ağcakaya ve Dileyici, 2006:170; Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 28-30):

- Kamu yönetimine güvenin sağlanması,
- Kamu yönetiminin performansını iyileştirilmesi,
- Kamu yönetiminin meşruluğunu sürdürmesinin sağlanması,
- Vatandaşa daha fazla hesap verme imkânı sağlanarak bürokrasinin geliştirilmesi,
- Kamu kurumlarında kaynak kullanımının doğru öğrenilmesinin desteklenmesi,
- Kamusal kaynakların kamusal niteliklere ve kanunlara uygun biçimde kullanımının teminat altına alınması,

Hesap verilen makamlar dikkate alındığında, siyasi makamlara karşı hesap verebilirlik, yönetsel makamlara karşı hesap verebilirlik, yargı makamlarına hesap verebilirlik, profesyonel kuruluşlara hesap verebilirlik, toplumsal hesap verebilirlik, etik hesap verebilirlik ve ombudsmana karşı hesap verebilirlik şeklinde sınıflandırmanın yapılması mümkündür. Kamu görevlileri, yaptıkları eylem ve işlemler konusunda ombdusmana karşı hesap verme sorumlulukları bulunmaktadır. Vatandaşlar, kamu yönetiminin işleyişi konusunda yaşadıkları sorunları tarafsız konumda faaliyet gösteren ombudsmana bildirmekte, Ombudsman şikayet üzerine gerekli incelemeleri yapıp tarafları bilgilendirmektedir (Eryılmaz, 2015: 372-374).

2. HESAP VEREBİLİRLİK MEKANİZMASI OLARAK OMBUDSMANLIK KURUMU

Özellikle son yıllarda kamu yönetiminde, demokratiklik, katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi kavramlar ön plana çıkmaya başlamıştır. Kamu yönetiminin denetlenmesinde ve vatandaşların idare karşısında korunmasında kullanılan mekanizmalardan en kurumsal olarak işletilen yöntemlerden/mekanizmalardan birisi ombudsmanlık kurumudur (Eryılmaz, 2015: 388). Bu yönüyle, kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflığın yerleşik hale gelmesinde ombudsmanlık kurumuna önemli görevler düştüğünü söylemek gerekir.

Köken olarak İsveç'çe bir kavram olan ombdusman, aracı veya temsilci anlamına gelmektedir (Tortop, vd., 2007: 146). Yönetim faaliyetleri karşısında vatandaşlardan gelen şikayetleri araştırma yetkisine sahip görevli/görevliler grubu için de kullanılan (Eken, 1998: 132) ombudsman; idare ile anlaşamama durumuna düşmüş kişi arasında, konunun yargı merciine intikal ettirilmesinden önceki aşamada hakemlik yoluyla itilafın çözümlenmesini amaçlayan kişi (Abdioğlu, 2007: 82) olarak tanımlanmaktadır.

Ombudsmanın demokratik hukuk devleti, katılımcı demokrasi ve kamu yönetiminin demokratikleşmesi noktasında sağlayacağı katkılar şu şekilde sıralanabilir (Erhürman, 1998: 99-102):

- Yurttaşların bilinçlendirilmesi ve haklarını bilmeleri noktasında vatandaşları bilgilendirerek, pozitif hukukun vatandaşlara tanıdığı hakların yaşama geçirilmesi konusunda katkı sağlayabilir
- Vatandaş ve idare arasındaki sürtüşmelerin azaltılmasına katkı yapabilir,
- Ombudsman kamu kurumlarının ihtiyaç duydukları yapısal ve yöntemsel değişikliklere ilişkin öneriler için rapor hazırlayabilir. Kamu yönetiminin aksaklıklarına

yönelik görüş ve önerilerde bulunarak kamu yönetiminin iyileştirilmesi noktasında katkı sağlayabilir,

- Yönetsel yargıya oranla daha ucuz, daha basit ve daha hızlı sonuç alınabilecek bir kurum olması sebebiyle, yargının iş yükünün azaltılmasında önemli rol oynayabilir ve idari yargının yükünün hafifletilmesi noktasında katkı sağlayabilir.

- Vatandaşlar şikayetlerini ombudsmana aktarıp idarenin denetlenmesini sağlayarak, idarenin hukuka aykırı işlemlerini ve idarenin aksaklarını ombudsmana bildirerek, onun hazırlayacağı reform önerilerine yol göstermek suretiyle yönetime katılmaktadırlar. Bu yönüyle, katılımcı demokrasi düşüncesinin/idealinin gerçekleştirilmesi noktasında katkı sağlayabilir.

Ombudsmanlığı benimseyen ülkelerde bu kurum farklı isimlerle hayata geçirilmiştir. Birçok ülkede, ombudsman; arabulucu (mediateur), parlamento komiseri, vatandaş koruyucusu, halkın avukatı, kamu denetçisi gibi farklı isimler kullanılmıştır (Eken, 1998: 132).

Ombudsmanlık, 1809'da İsveç'te anayasal bir kurum haline getirilmiş, Finlandiya 1919, Norveç 1952, Danimarka 1953, Batı Almanya 1957 yılında ombudsmanlık sistemine geçmiştir (Fendoğlu, 2010: 6) Ombudsmanın görev ve faaliyet alanları ülkeden ülkeye değişmektedir. Almanya'da da askeri işler ile ilgili denetim görevini yerine getirmesi amacıyla Savunma Ombudsmanı işlev ve faaliyetlerini yürütmektedir.

3. ALMANYA'DA OMBUDSMANLIK KURUMU: SAVUNMA OMBUDSMANLIĞI

Yönetim biçimi Parlamenter Cumhuriyet olan Federal Almanya Cumhuriyeti'nde, "Bankalar ombudsmanı", "Sigorta ombudsmanı" gibi ombudsmanlıklar vardır (Fendoğlu, 2010: 9). Almanya Almanya'da tüketicilerin korunmasından ve tüketici politikalarından sorumlu temel organ 'Federal Gıda, Tarım ve Tüketici Koruma Bakanlığı'dır. Sektörel bazlı olarak, diğer bakanlıklar da tüketicilerin korunmasında görev almaktadırlar. Almanya'da tüketicilerin başvurabileceği şikayet mercileri sektörel bazlı olarak ayrılmıştır. Finansal hizmetlerdeki uyuşmazlıkların çözümünde, bankalar hakkındaki şikayetler için bankaların üye olduğu birliklerin ombudsmanına başvurulabilir (Hiçbir bankacılık birliğine üye olmayan bankalardan Bundesbank sorumludur). Tasarruf bankaları için bazı bölgesel uzlaştırma organları bulunmaktadır. Sigorta şirketleri için ise bağımsız bir uzlaştırma organı olan sigorta ombudsmanına başvurulabilir. Ombudsman sigorta şirketlerinin verdiği kararları inceler ve

5000 Euro'ya kadar olan anlaşmazlıklarda, şirket için sonuçları bağlayıcı karar verir. Ulaştırma sektöründe ise, üye kuruluşlar tarafından finanse edilen 'hakem heyeti', yolcular ve taşımacılık hizmeti sunan kuruluşlar arasında çıkan uyuşmazlıklarda uzlaştırma görevi yapar. Yerel toplu taşıma yolcularının uyuşmazlıklarında ise yerel uzlaştırma organları görev yapar. Diğer sektörlerle ilgili uyuşmazlıklar için de ayrı irtibat noktaları bulunmaktadır (Ayhan, İmamoğlu ve Bilgehan, 2010).

Bunların dışında, "Cezaların infazı Ombudsmanı" (Fendoğlu, 2010: 9) ve askeri ombudsman olarak da adlandırılan "Savunma Ombudsmanı" faaliyetlerini yürütmektedir (Tortop, 1998: 5). Çalışmanın bundan sonraki kısımlarında Federal Savunma Ombudsmanı (Wehrbeauftragter) irdelenmektedir.

3.1. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Ülkelerin yönetim tarzına göre (yani demokratik veya otoriter olması) silahlı kuvvetlerin toplumsal yapı ve anayasadaki konumu farklılık arz edecektir. Demokratik bir yapı üzerine inşa edilmiş devletlerde askerin topluma sıkı bir şekilde entegre olmasına ve askerin güç kullanımının ciddi bir şekilde kontrol edilmesine özen gösterilir. Bu bağlamda parlamento kontrolü özellikle önemli bir anlam kazanır (Deutscher Bundestag, 2015: 7).

Demokratik ülkelerde silahlı kuvvetlerin kontrolü birbirinden çok farklı olabilmektedir. Bu ülkelerdeki farklı kontrol mekanizmaları ancak tarihi arka planına bakılarak anlaşılabilir. Tarihi arka plan özellikle Federal Almanya için çok önemlidir. Almanya'da "3. İmparatorluk" döneminin sonuna kadar (1945) geçen dönemde, devlet başkanı ile silahlı kuvvetler komutanının birliği ilkesi hakimdi ve devlet başkanı aynı zamanda silahlı kuvvetlerin başkomutanıydı. 1949'da Alman ülkesinin batıda kalan kısmında yani Federal Almanya Cumhuriyeti'nde, demokratik Batı Avrupa ve Kuzey Amerika ülkeleri örneğine uygun bir şekilde, demokratik hukuk devleti anlayışı çerçevesinde bir Anayasa kabul edildi. Anayasada silahlı kuvvetlerin nasıl yapılanacağı öngörülmemişti (Deutscher Bundestag, 2015: 7-8).

Aradan kısa bir süre geçtikten sonra, Doğu-Batı-Çatışması ile birlikte, ABD ve İngiltere yeni kurulmuş olan Federal Almanya'yı, dünyanın batısındaki özgürlüklerin korunmasına askeri bir katkı sunması için sıkıştırmışlardır. Silahlı kuvvetlerin yeni yapılanması toplumda ve siyasette tutkuyla karşılanmıştır. Daha kısa zaman önce yaşanmış olan askeri anlamdaki olumsuzluklar kaygı ve güvensizliğin ortaya çıkmasına neden olmaktaydı. Dış politika gereği ordunun yeniden yapılandırılması da kaçınılmaz hale gelmişti.

Ordunun çok ciddi bir şekilde kontrol edilmesi gerektiği konusunda politikalarda büyük bir mutabakat söz konusuydu. Askerin gücünü kötüye kullanımının olabileceği durumlarda önceden önlemler alınmalı ve gelecekte gücü kötüye kullanımın yolunun kesilmesi önemli bir zorunluluktu. Ayrıca, siyasetin önceliği ilkesinin sınırlandırılmaması garantiye alınmalıydı. Söz konusu durumları garantiye almak için, silahlı kuvvetlerin, yürütmenin içinde olan ve parlamentoya karşı sorumlu bulunan bir bakana bağlanması yoluna gidildi. Parlamentoda bir savunma komitesi kuruldu ki bu komite aynı zamanda bir soruşturma komitesinin sahip olduğu özel yetkilere de sahipti (DeutscherBundestag, 2015: 8).

Zamanın muhalefeti söz konusu düzenlemelerin dışında da kontrol mekanizmalarının gerekliliğini savunmaktaydı. Fakat hükümetteki çoğunluk söz konusu beklentiyi reddetti. Sonradan iktidar ile muhalefet yeni bir kontrol mekanizması olarak Federal mecliste askeri ombudsmanlık sistemi üzerinde uzlaştı (DeutscherBundestag, 2015: 8). Federal Savunma Ombudsmanlığı Kurumunun tarihsel gelişimi dönemsel olarak şu şekilde sıralanabilir (Kraemer, 2010: 306; http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/commissioner/tasks/index.htm):

- 23 Mayıs 1949'da, Alman Anayasası kabul edilmiştir.
- 1956 yılına gelindiğinde, 1949 Anayasası'nda gerçekleştirilen değişiklikle 45b maddesi düzenlenerek Federal Savunma Ombudsmanı'nın anayasal dayanağı sağlanmıştır.
- Anayasanın ilgili maddesine istinaden, 26 Haziran 1957 tarihinde Savunma Ombudsmanlığı ile ilgili yasa kabul edilmiştir (Gesetzüber den Wehrbeauftragterdes Deutschen Bundestages).
- 1959 tarihinde, ilk Federal Savunma Ombudsmanı olarak Helmuth von Grolmann Federal Meclis (Parlamento) tarafından seçilmiş ve 3 Nisan 1959'da görevine başlamıştır.
- 1957 tarihli yasa, 16 Haziran 1982 tarihinde değişikliğe uğramıştır

3.2. Ombudsmanlık Kurumunun Anayasal ve Yasal Dayanağı

Alman Anayasasının 17'nci maddesi dilekçe hakkını düzenlemektedir. Anayasa'daki bu düzenleme ile vatandaşa dilekçe hakkı tanınmıştır. Anayasal düzenlemede belirtildiği üzere,

"Herkes, tek başına veya başkalarıyla birlikte toplu olarak, yetkili makamlara veya yasama meclislerine, yazılı olarak dilek ve şikayette bulunma hakkına sahiptir" (md.17).

Dilekçe Hakkının bir gereği olarak Anayasa'nın 45. maddesinde Dilekçe Komisyonu düzenlenmiştir:

(1) Federal Meclis, 17. madde gereğince Federal Meclise verilen dilekçe ve şikayetleri incelemekle yükümlü olan bir komisyon kurar. (2) Komisyonun, şikayetleri gözden geçirme yetkileri bir federal yasayla düzenlenir (md.45).

Diğer taraftan, 19 Mart 1956'da Alman Anayasası'nda (Grundgesetz-Temel Yasa) yapılan bir değişiklikle, 45b maddesi ile askeri ombudsmanlık veya federal savunma ombudsmanı olarak adlandırılabilecek olan sistem kabul edilmiştir (Kraemer, 2010: 306). Anayasanın 45b maddesi şu şekildedir:

"Temel hakların korunması ve Federal Meclisin parlamenter denetim işleminde yardımcı organ olarak bir Federal savunma komiseri (ombudsmanı) atanır. Konunun ayrıntıları bir federal yasayla düzenlenir."

Alman Anayasasının 45b maddesi doğrultusunda, 1957 yılında, Savunma Ombudsmanlığı hakkında kanun çıkarılmıştır (Fendoğlu, 2010: 9). Alman Parlamentosu tarafından kabul edilen yasal düzenleme (Gesetzüber den Wehrbeauftragterdes Deutschen Bundestages) ile savunma ombudsmanının hak ve yükümlülükleri net bir şekilde ortaya konulmuştur (Kraemer, 2010: 306).

Anayasada " Wehrbeauftragterdes Bundestages" yani parlamento savunma (askeri) komiseri ifadesi kullanılmaktadır. Bu şekilde ifade edilmesinin altında yatan neden, ordunun parlamento denetimi altında tutulmak istenmesidir. Kraemer'e göre askeri/savunma ombudsmanın kurulmasının temel nedeni, bir yandan askerlerin temel haklarını korumak, diğer yandan da yeni kurulmuş olan Federal ordu üzerinde parlamentonun denetimini daha etkili hale getirmektir (Kraemer, 2010: 306).

3.3. Ombudsmanlık Kurumunun Örgütsel/Kurumsal Yapısı ve İşleyişi

Almanca'da "Wehrbeauftragter" şeklinde ifade edilen ve İngilizce olarak "Parliamentary Commissioner for the Armed Forces" ifadesi kullanılan ombdusman, Türkçe'ye "Silahlı Kuvvetler İçin Parlamento Komiseri" şeklinde çevrilmektedir. Diğer taraftan, Wehrbeauftragter kavramı, "Askeri Ombudsman" ve "Savunma Ombudsmanı" olarak da kullanılmaktadır (btg-bestellservice.de, 2015). Bu çalışmada Savunma Ombdusmanı kavramının kullanılması yeğlenmiştir.

İsveç askeri ombudsmanı örnek alınarak oluşturulan (bundestag.de, 2015a) Federal Savunma Ombudsmanlığı Kurumu, silahlı kuvvetlerin değil, Alman parlamentosunun bir organı olarak faaliyetlerini yürütmektedir (bundeswehr.de, 2015).

Savunma Ombudsmanı, anayasanın vermiş olduğu görev bağlamında parlamentonun kontrolüne yardımcı olmak amacıyla Alman meclisine destek sağlamak için kurulmuştur. Dolayısıyla askeri ombudsmanın yasama organının tarafında olduğu söylenebilir. Askeri ombudsmana talimat verme yetkisi Federal Mecliste ve Savunma Komitesindedir. Federal Meclis sadece, Savunma Komitesi kendiliğinden süreci başlatmaması durumunda ombudsmana talimat verebilmektedir. Herhangi bir şikayet konusu savunma komitesi tarafından gündeme alınır bir karar verilirse, bu durumda Meclisin askeri ombudsmana talimat vermesi söz konusu olamaz. Askerler için dilekçe ile başvurulması durumunda, Savunma Ombudsmanı ile Dilekçe Komisyonu'nun yetkileri eşitlenmiştir. Savunma Ombudsmanı ile onun emrinde çalışan memurlar, işçiler ve diğer görevliler meclisin genel yapısı içerisinde yer alırlar (bundestag.de, 2015a).

Ombudsman'ın devlet aygıtı içindeki konumu Federal Bakanlar ile eşdeğerdedir (Kraemer, 2010: 307). Savunma Ombudsmanı, bütün askerlerin şikayet ve önerilerinin de muhatabıdır (bundeswehr.de, 2015). Diğer bir ifadeyle, Savunma ombudsman kendini askerlerin avukatı olarak görmektedir. Ombudsman, "müvekkillerinin" (askerlerin) kaygı ve sorunlarını çözmeye çalışmayı kendine görev edinmiştir (Kraemer, 2010: 305).

Ombudsmanlık Kanunu'na göre, "her asker kurum içi yollara başvurmadan doğrudan ombudsmana başvurabilir. Ombudsmana başvuru dolayısıyla bir kişinin çalıştığı işte kötü bir tavırla karşılaşması veya dezavantajlı duruma düşürülmesi söz konusu olamaz" (md.7). Bu düzenlemeyle, askerlerin kurum içi baskılardan uzak tutulmasının ve yıldırma (mobbing) faaliyetlerinin önüne geçilmesinin amaçlandığı söylenilebilir.

Diğer taraftan, Ombudsman'a başvurularda, şikayet ve talep iletecek görevlilerinin isimlerini belirtmeleri gerektiği ifade edilmektedir. Kanunun 8. maddesinde, anonim (isimsiz) başvuruların dikkate alınmayacağı hususu düzenlenmiştir. İlgili kanunun 9. maddesi başvuruların gizliliğini düzenlemektedir. Ombudsmana bir başvuru olursa, şikayetçiyi ve şikayet konusunu açıklamak tamamen ombudsmanın takdirine bağlıdır. Ombudsman, şikayetçinin talep etmesi ve bu durumun yasal yükümlülüklere ters olmaması halinde bildirimde bulunmaması gerekmektedir. Kanunun 10.maddesinde gizlilik ile birlikte şu hususlar düzenlenmektedir:

- Ombudsman görevi bittikten sonra da, görevi dolayısıyla resmi olarak kendine verilen bilgilerin gizliliğini korumaya devam etmek zorundadır. Bu gizlilik, işin işleyişiyle ilgili tebliğleri ve genel olarak bilenen bilgiler ve gizlilik gerektirmeyen konular için geçerli değildir.
- Ombudsman (artık görevinde olmasa bile) izinsiz bir şekilde mahkemede veya mahkeme dışı ortamlarda söz konusu konularda ifade ve açıklama yapma hakkına sahip değildir. Federal meclis başkanı, savunma komitesinin olurunu alarak, onay verebilir.
- Tanık olarak ifade vermek sadece söz konusu ifadenin federal devletin veya herhangi bir federe devletin zararına neden olacaksa veya resmi bir görevin yerine yetirilmesini ciddi bir derecede zarar verecek veya zorlaştıracaksa, reddedilebilir.
- Ombudsmanın, kanunlardan alınan yetki ya da görev ile suçluları ihbar etmek/dava etmek ve özgürlükçü, demokratik anayasal düzeni tehdit edenlere veya tehlike oluşturanlara karşı anayasal düzeni savunmak hakkı saklı tutulmuştur.

Ombudsmanlık Kanunu'nun, 5. maddesine göre, ombudsmanın genel çalışma kurallarına dönük düzenlemelerin Federal Meclis ve savunma komitesi tarafından yapılacağı hususu düzenlenmiştir.

İlgili kanunun, 6. maddesiyle, Federal Meclis ve Savunma Komitesi'nin istedikleri zaman ombudsmanın katılımını talep edebilecekleri hususu düzenlenmiştir. Bu maddeden anlaşılması gereken, Ombudsmanın söz konusu kurumlarda -talep edildiği her zaman katılım yaparak- istenen konularda bilgilendirme yapmasıdır.

Diğer taraftan, ilgili kanununun 4. Maddesine göre, mahkemeler, federal ve federe belediye daireleri ombudsmana, gerekli araştırmaları yapabilmesi için yardımcı olmak zorundadır. Bununla birlikte, federal ve federe yargı ve idari birimlerinin ombudsmanın talep etmesi durumunda yargılama sürecinin başlatılması, kamu davası açılması, disiplin soruşturmasının çerçevesi ve gidişatı hakkında ombudsmanı bilgilendirmek zorunda olduğu Ombudsmanlık Kanunu'nun 12. maddesinde düzenlenmiştir.

3.4. Ombudsmanın Seçimi ve Taşıması Gereken Nitelikleri

Ombudsman için aday gösterme savunma komitesi, parti grupları ve bir grup oluşturacak sayıdaki milletvekilinin teklifi ile olunur. Mecliste ombudsman seçimine dönük bir tartışma (konuşma) yapılmayacağı hususu düzenlenmiştir. Ombudsmanlık Kanunu'nun 13. maddesine göre, ombudsman, Federal mecliste yapılan gizli oylama ile ve oy çokluğuyla seçilir, bununla birlikte görev süresi yenilenebilir.

Federal Savunma Ombudsmanlığı'nın düzenlendiği kanununun 14. Maddesi ise, ombudsmanın taşıması gereken özellikler, görev süresi, başka bir işte çalışma yasağı, yemin ve askerlikten muafiyet konuları düzenlenmiştir:

- Federal meclise seçilme şartlarına haiz olan ve 35 yaşını tamamlamış olan her Alman vatandaşı ombudsman olabilir.
- Ombudsmanın görev süresi beş yıldır ve tekrar seçilebilir.
- Ombudsman herhangi başka bir maaşlı memuriyette bulunamaz, ticaret yapamaz ve herhangi bir mesleki faaliyette bulunamaz. Herhangi bir şirketin yöneticisi veya yönetim kurulu üyesi olamaz. Federal veya federe hükümette veya yasama organında da yer alamaz.
- Ombudsman, görevi almadan önce Temel Yasa'nın (Anayasa) 56. Maddesinde öngörülen yemini Federal Mecliste yapar.
- Ombudsman, görev süresi boyunca askerlik yükümlülüğünden muaftır.

15. maddeye göre, savunma komitesinin talebi üzerine, Federal Meclisin üyelerinin çoğunluğunun onayı alınmak şartıyla Federal Meclis Başkanı tarafından ombudsman azledilebilir. Ombudsman istediği zaman görevini sonlandırmak isteyebilir. Bu durumda Federal Meclis başkanı azledebilir.

Ombudsmanın görev süresi beş yıldır ve beş yıl bittiğinde yerine geçecek olan ombudsman seçilmemiş olsa dahi görevi sona erer. Yeni ombudsman seçilene kadar, ombudsmanlık görevini, yönetici memur vekaleten yürütür (bundestag.de, 2015a).

3.5. Ombudsmanın Görev, İmtiyaz ve Yetkileri

Ombudsmanın yüklendiği temel görevlerden içerisinde askerlerin temel haklarının korunması bulunmaktadır (Deutscher Bundestag, 2015: 5). Ombudsmanlık Kanunu'nun (Deutschen Bundestages) 3. Maddesinde, ombudsmanın görev, yetki ve imtiyazları şu şekilde sıralanmıştır:

- Ombudsman, Savunma Bakanı ve bakanlık hizmetindeki bütün kurum ve kuruluşlar ile personelinden her türlü bilgi ve belgeyi talep edebilir. Sadece çok ciddi gizlilik içeren belge ve bilgileri vermekten kaçınılabilir. İstenen bilgi ve belgenin verilmesi gizlilik gerekçesiyle reddedildiğinde, kararı savunma bakanı veya onun yardımcısı verebilir.
- Ombudsman, yetkili makamlara gerekli düzenlemeleri yapmaları için fırsat tanıyabilir.
- Ombudsman, yetkili merciler tarafından ceza ve disiplin soruşturması yapılmasının sürecini başlatabilir.

- Ombudsman, ordunun bütün askeri birliklerini, hizmet birimlerini ve ofislerini haber vermeden istediği zaman ziyaret edebilir. Bu yetki ombudsmana bireysel olarak verilmiştir.
- Ombudsman, silahlı kuvvetler ve askerlerle ilgili konularda federal savunma bakanından askerlerin disiplin soruşturması ile ilgili özet bir rapor ve federal ve federe devlet dairelerinden askerlerin ceza hukuku uygulamalarına dönük istatistiksel bilgi talep edebilir.
- Ombudsman, gizli olsa dahi, mahkemelerdeki ceza yargılamaları ve asli disiplin soruşturmalarında müzakerelere tanıklık yapabilir.
- Ombudsman, aynı derecede hem savunmanın hem de davacının temsilcisi sıfatıyla konuyla ilgili dosyaları inceleme hakkına sahiptir.
- Askeri Disiplin Yönetmeliği ve Askeri Şikayet Yönetmeliği çerçevesinde ombudsmanın askeri ve idari mahkemelerde kendisi ilgi ve yetki alanına giren konularda bir kovuşturmacı gibi belgeleri inceleme hakkına sahiptir.

Federal Savunma Ombudsmanının önemli görevlerinden birisi de, yıllık olarak parlamentoya faaliyet raporlarını sunmaktır. Bu husus, hesap verebilirliğin bir yansımasıdır. Ombudsmanlık Kanununun 2. maddesi raporlama yükümlülüğünü kapsamaktadır (bundeswehr.de, 2015).

- Kanuna göre ombudsman her yıl meclise yıllık faaliyet raporu sunmak zorundadır.
- Parlamento başkanı hazırlanan raporu Savunma Komisyonuna iletir ve İlgili komisyon raporla ilgili görüşlerini bildirir.
- Ombudsman Federal Meclise veya Savunma Komisyonuna bireysel raporlar da sunabilir.
- Eğer Ombudsmana bir talimat verilmiş ise, talep edilmesi durumunda ulaştığı sonucu bireysel rapor olarak sunmak zorundadır.
- Ombudsmanın sunmuş olduğu yıllık raporlar, askeriyenin içinde bulunduğu durumun net bir şekilde görülebileceği bir özet durumundadır.

Ombudsmanlık Kurumu'nun yıllık yayınlanan raporlarında askeri personeli ilgilendiren hemen her konudaki durumu ve gelişmeleri irdeleme yoluna gidilmektedir. 2014 yılında hazırlanmış olan raporda şu hususlara vurgu yapılmıştır (http://dip21.bundestag.de, 2015: 10-11, 25-26, 42, 46):

- Askerlerin teçhizat eksikliklerinden, kışlaların eksikliklerinden ve yurtdışı görevlerinden bahsedilmiştir.
- Askerler için yurt dışı görevler bağlamında en ciddi sorunun uzun dönem yurtdışında kalan askerin ülkesindeki izinli geçirdiği sürenin azlığı olduğu hususunun altı çizilmiştir.
- Raporlarda üzerinde durulan konulardan biri ise "ekstremizm, antisemitizm ve yabancı düşmanlığıdır.
- Rapora göre söz konusu durumlara dönük başvurular hızlı bir şekilde ele alınmakta ve gereği yapılmaktadır. 2013 yılında 58 olan bu konudaki başvuru sayısının 2014'de 63'e çıktığı hususu vurgulanmıştır.
- Silahlı kuvvetlerdeki kadınların sayısının 2013 yılında 18535 iken 2014'de bu sayının 18923'e yükseldiği belirtilerek, cinsiyet ayrımcılığına dönük ayrımcılık yapıldığına dönük bir durum 2013 ve 2014 yıllarında rapor edilmemiştir.
- 2014 yılında Gönüllü askerlik çerçevesinde askere katılanların sayısı 31 Ekim itibarı ile 10178 olduğu, bu sayının 2013'de gönüllü askerlik için askere gelenlerden 1867 kişi daha fazla olduğu hususunun altı çizilmiştir.

SONUÇ

Kamu yönetiminde ortaya çıkan aksaklıkların tespiti ve çözümünde önemli işlev sahibi olarak faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumunun aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşlarının denetlenmesi noktasında aktif rol oynaması mümkündür. Bu yönüyle, Ombudsmanlık kurumunun yönetimde şeffaflığın sağlanmasında ve kamu yönetiminde hesap verebilirliğin kurumsallaşmasında etkin bir işlev göreceği söylenilebilir.

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik mekanizmasının işlemesinde önemli bir işlev sahibi olan ombudsmanlık kurumu, vatandaşların şikayet ve taleplerinin devlete iletilmesinde köprü vazifesi gördüğü söylenilebilir. Diğer bir ifadeyle, Ombudsmanın yöneten ve yönetilen arasındaki ilişkilerde önemli bir aracı rolü üstlendiği altı çizilmesi gereken bir husustur.

Federal Savunma Ombudsmanlığı kurumu dikkate alındığında, zaman içinde orduda çok ciddi değişiklikler olduğu halde, Ombudsmanlık kurumunun öneminde ciddi bir değişiklik olmadığı, kurumun önemini ve etkinliğini sürekli sürdürdüğü hususu vurgulanmaktadır. Sadece zamanla savunma ombudsmanın karşılaştığı sorunlar ve konuların değişime uğradığı ifade edilmektedir. Özellikle Alman askerlerinin yurtdışı görevlerde bulunmaya başlamasıyla (Afganistan'a gönderilmesi gibi hususlarda), ekipman ve eğitim

konusunda yeni sorun alanları ortaya çıktığı belirtilmiştir. Savunma ombudsmanın asıl görevinin, operasyonel ordu söz konusu olduğunda bile, ordunun iç yönetimi/idaresinde, silahlı kuvvetlerin kültürünün sağlam bir şekilde kök salmasına yardımcı olacağı vurgulanmaktadır (Deutscher Bundestag, 2015: 5).

Bununla birlikte, Federal Savunma Ombudsmanlığı Kurumu, askeriye çalışanlarının ve eşlerinin şikayet ve taleplerini alarak, sorunların çözümünde ilgili kurumlara tavsiye verebilmekte ve süreci takip edebilmektedir. Bu yönüyle, vatandaş ile devlet arasında köprü vazifesi görmektedir. Ombudsman, yöneten ve yönetilen arasındaki ilişkilerde önemli bir aracı rolü üstlenmektedir.

Diğer taraftan, ombudsmanın ilgili kurumlardan her türlü bilgiye erişim talebinde bulunması, kamu kurumlarının hesap verebilirliği için önemli bir husustur. Bunun yanında, Federal Savunma Ombudsmanı'nın Parlamento'ya karşı sorumlu olması ve yıllık faaliyetlerini rapor olarak Parlamento'ya bildirmesi, kurum üzerinde parlamento denetiminin var olduğunun ve kurumun parlamento tarafından önemsendiğinin göstergesidir. Bu da, hesap verebilirliğin kurumsallaşması açısından etkili bir husustur.

Federal Savunma Ombudsmanlığı, askeriye'de (Ordu'da) ortaya çıkan aksaklıkların tespiti ve çözümünde önemli işlev sahibi olarak faaliyet göstermektedir. Askeri kurum ve kuruluşlarının denetlenmesi noktasında aktif rol oynamaktadır. Tüm bu yönleriyle ombudsmanlık kurumunun; yönetimde şeffaflığın sağlanmasında, kamu yönetiminde hesap verebilirliğin kurumsallaşmasında etkin bir işlev gördüğü ifade edilebilir. Ayrıca, askeriye'de yaşanan kötü yönetim uygulamalarının azaltılmasında ve sorunların çözüme kavuşturulmasında, kötü yönetim uygulamaları sebebiyle askeriye, ordu ve dolayısıyla devlete karşı azalan güveninin yeninden tesisinde, ombudsmanının önemli bir aktör olarak görev yaptığı vurgulanması gereken önemli hususlardır.

KAYNAKÇA

"Basic Law for the Federal Republic of Germany", (2015), https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf, (Erişim Tarihi:15.09.2015)

"Der Wehrbeauftragte des Bundestages", (2015), http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/DchBDoMwDAXRs3ABe8-ut4BukAM_rgUyyHWa6zeaxZOG3zxy-ZlK2u1y8cLrbnPpVPoB-mbA8gxBTZBG8-MShZO5I7DVhs-YSn1YIK1miCaCn_M1_QH9OlwP/, (Erişim Tarihi:15.09.2015)

"Fedaral Savunma Ombudsmanı Yıllık Rapor-2014" (2015), http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/037/1803750.pdf, (Erişim Tarihi:15.09.2015).

"Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages (Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes - WBeauftrG", (2015), http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/wehrbbtg/gesamt.pdf, (Erişim Tarihi:15.09.2015)

"Wehrbeauftragter des Bundestages", (2015), http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/15/15/203844, (Erişim Tarihi:15.09.2015)

ABDİOĞLU, Hasan (2007), ‘’Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye açısından Önemi”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Yıl:6 Sayı:11 Bahar 2007/2, s.79-102

AKTAN, Coşkun Can, Serpil Ağcakaya ve Dilek Dileyici (2006) “Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık”, Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, Ankara.

AYHAN, Sinan, İmamoğlu, Özge, ve Bilgehan, Meltem (2010), Tüketicinin Korunması ve Zararlarının Tazmin Edilmesi Hususunda Avrupa Birliği ve Üye Ülkelerdeki Sistem, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Tek Pazar ve Rekabet Başkanlığı, Ankara.

BİRİCİKOĞLU, Hale ve Serdar Gülener (2008), “5393 Sayılı Belediye Kanunu ve Değişen Hesap Verebilirlik” 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya.

CALLAHAN, Kathe (2007), Elements of Effective Governance Measurement, Accountability and Participation, Taylor&Francis Group.

DEUTSCHER BUNDESTAG (2015), “Der Wehrbeauftragte”, https://www.btg-bestellservice.de/pdf/20209000.pdf, (Erişim Tarihi:15.09.2015)

EKEN, Musa (1998), ‘’Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü’’, Editörler: Dursun, Davut ve Al, Hamza, Türkiye’de Yönetim Geleneği, İlke Yayıncılık, İstanbul.

ERHÜRMAN, Tufan (1998), “Ombudsman”, Amme İdaresi Dergisi, 31/3 Eylül, ss.87-102.

ERYILMAZ, Bilal (2015), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara.

ERYILMAZ, Bilal ve Hale Biricikoğlu (2011) "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik" İş Ahlakı Dergisi, C:4, S:7, ss.19-45

FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2010), Kamu Denetçiliği, Stratejik Düşünce Enstitüsü, SDE Analiz, http://www.hasantahsinfendoglu.com/dokumanlar/insan_haklari/KAMU_DENETCILIGI_OMBDUSMANLIK_.pdf, (Erişim Tarihi:15.09.2015)

KRAEMER, Ulrich (2010), "Der Wehrbeauftragtedes Deutschen Bundestages: Hilfsorgandes Bundestages und Anwalt der Soldaten", UBWV- Unterrichts blätter fürdie Bundes wehrverwaltung, 8/2010, s.305-312

SOBACI, M. Zahit (2009), İdari Reform ve Politika Transferi-Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı, Turhan Kitabevi, Ankara.

TORTOP, Nuri (1998), Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması, Amme İdaresi Dergisi, C:31, S:1,

TORTOP, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, Mehmet Akif Özer (2007) Yönetim Bilimi, 7. baskı, Nobel Yayınları, Ankara.

KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS PARADOKSU

Ar. Gör. Dr. Ömer Faruk Bilbay
Mustafa Kemal Ü.
Prof. Dr. Veysel Eren
Mustafa Kemal Ü.

Özet
Kamu yönetiminde performans, kamu hizmet birimlerinin kuruluş amaçları doğrultusunda kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve ekonomik olarak yerine getirilmesini amaçlamaktadır. Bu açıdan, kamu hizmetlerinde, kalitenin arttırılması, hesap verilebilirliğin, saydamlığın, açıklık ilkelerinin güçlendirilmesi, yürütülen faaliyetlerin stratejik planlar ve belli amaçlar doğrultusunda yapılması, kamu hizmetlerinin hukuki ve demokratik kurallara uygun olarak yürütülmesi noktasında kamu performans yönetimi önemli bir rol oynamaktadır. Ayrıca kamu performans yönetimi, bireylerin kendi potansiyellerinin farkına varmasına olanak tanımanın yanı sıra personelin sürekli gelişimini sağlayan bir olgudur. Bu açıdan günümüzde performansı ölçme sorununa yönelik oldukça çaba, zaman ve para harcandığı görülmektedir. Diğer taraftan yeni kamu yönetimi anlayışı, performans ölçümünün çıktı ve sonuçlarını ölçmeye yönelik büyük önem vermesi ile beraber yeni politikalar uygulanarak gerçek performansı ölçme ve değerlendirme yoluna gidilmiştir. Yapılan bu faaliyetlerin amacı performans etkileri konusunda yeterli veri ve bilgiye ulaşmaktır. Ancak yapılan bu çalışmaların performansı ölçme ve değerlendirme noktasında yeterli düzeyde olmadığı görülmektedir. Belirtmek gerekir ki performansı ölçme ve değerlendirilme aşamalarında hükümetlerin performansı geliştirmeye yönelik gösterdikleri tavır ve kamu yöneticilerinin çalışmaları önemli bir rol oynamaktadır.
Bu bağlamda çalışmamızda kamu yönetiminde performans, performans göstergeleri ve performansı artırmaya yönelik uygulanan politikalar hakkında bilgi verilerek, uygulamadaki hata ve eksiklikler güncel örnekler ile açıklanmaya çalışılacaktır. Çalışma, kamu sektöründe görülen performans paradoksu hakkında bilgiler vermesinin yanı sıra performans göstergelerinde ki bilinçli ve bilinçsiz olarak yapılan hatalar ve performans değerlendirme sorunuyla başa çıkılması konuları hakkında bazı önerilerde bulunması sebebiyle büyük önem arz etmektedir.

Anahtar Kelimler: Performans, Performans Yönetimi, Performans Paradoksu, Kamu Performans Yönetimi.

GİRİŞ

Kamu yönetim sistemi devletlerin sağlıklı olarak sevk ve idare edilmesinde kilit rol oynayan en önemli mekanizmadır. Devletin diğer organları sağlıklı işlememesi halinde bile kamu yönetim sisteminin aksak da olsa işlemesi gerekliliği olmazsa olmazdır. Çünkü yönetimde süreklilik ancak kamu yönetim mekanizmasıyla başarılabilir. Bugün pek çok ülke modernleşmeyle eş zamanlı olarak kamu yönetim sistemini yeniden ele almış ve geçmişte yaşadıkları tecrübelerden ders çıkararak kendi kamu yönetim sistemlerini daha nesnel ve objektif kriterlerle yönetme yolunda önemli mesafeler almışlardır (Yıldırım, 2013: 354). Bu bağlamda özellikle 1990'ların başından bu yana gerek özel gerekse kamu kurumların performansın arttırılması için giderek artan miktarda araştırma ve kaynak yatırımı yaptıkları görülmektedir. Öyle ki yapılan son araştırmalar göre ki ortalama bir şirket günlük 25,000 kişinin üzerindeki 1milyar dolarlık satış harcamasını yılık performansı ölçme ve planlamalara yatırıyor (Papalexandris, 2004: 354). Diğer taraftan OECD ülkelerinde yeni kamu yönetimin reformları tanıtımına baktığımızda kamu sektöründe performans ölçüm ve geliştirmeye yönelik faaliyetlerde hükümetlerce ciddi bir ilgi gösterildiği görülmektedir. Örneğin İngiltere'nin hükümet departmanlarında ulusal hedeflere ulaşma sürecinin idaresi için yıllık yaklaşıl 150 milyon dolar harcadığı tahmin edilmektedir. Bunun dışındaki harcamalar ise toplama, analiz etme ve bilgi sağlama için yapılmaktadır (Micheli and Martinez, 2006: 225).

Sayısız çalışma, kurumların performanslarında performansı geliştirmeye yönelik faaliyetlerin kurumların üretkenlik ve iyileştirme konusunda kendilerini geliştirmelerine yardımcı olduğunu ortaya koymaktadır. Özellikle yapılan araştırmalar gösteriyor ki uygun ölçümler ve performans yönetimi ile kurumlar, kurumsal stratejinin belirlenmesi, görüşülmesi, uygulanması ve formüle edilmesi, sonuçların paydaşlar arasında değerlendirilmesinde, kurumsal markayı ve itibarın güçlendirilmesinde bütün düzeydeki çalışanların motive edilmesinde, performans arttırma kültürünün desteklenmesinde, kurumsal öğrenmeyi teşvik etme gibi alanlarda faydalı olabilmektedir (Malina and Selto, 2002: 52).

Bununla birlikte kurumların performansını güçlendirmeyi amaçlayan diğer bir çalışma alanı ise stratejik performans ölçümüdür. fakat yapılan çalışmalar gösteriyor ki kurumlar tarafından temel kaynak yatırımlarına rağmen, skor kartlanının uygulanması gibi girişimlerle ilgili olan SPÖ sık sık amaçlanan faydayı sağlama konusunda yetersiz kalabilir. Daha kötüsü eğer SPÖ uygulaması zayıf olması durumunda, bunun zarar maliyeti çok yüksek olabilmektedir. Bu açıdan SPÖ sadece verimsiz değil hatta zararlı gerçek anlamda yıkıcı olabilir. Bu nedenle kurumlar uzun dönemde SPÖ nün değerini anlamak ve sürekliliğini sağlamak istiyorlarsa, geliştirilmiş performans dağılımı için hangi pratik uygulamaların kurum için daha uygun olacağını anlamaları çok önem arz etmektedir.

Aslında strateji yönetimi, insan kaynakları, muhasebe denetim, işlem yönetimi, kamu yönetimi, kurumsal davranış, bilgi sistemi ve pazarlamaya kadar çeşitli alanlarda çalışan akademisyen ve yöneticiler, stratejik performans ölçümüne önemli ölçüde ilgi göstermiştir. Fakat belirli araçlar, teknikler, kültürel ve davranışsal uygulamaların ciddi şekilde araştırılması bakımından bu konuda disiplinler arası bir çalışmanın olmayışı bu alanda parçalanmalarla ve kutuplaşan tartışmalarla sonuçlanmaktadır. Kamu performans ölçümünün fayda ve sınırlarının belirlenmesi ve paradoksal durumlara neden olan durumların tespitini yapan araştırma bulguları konusundaki anlaşmazlıklar ve çatışmalar kamu performans paradoksu konusunda bilimsel çalışmaları arttırmıştır.

Performans Yönetimine İlişkin Genel Bilgiler

Günümüzde hem kamu hem de özel sektördeki kuruluşların amaçlarının gerçekleştirilebilirliği, çalışanların motivasyonlarının artırılabilmesi, görevlerin yerine getirilebilmesi, elde edilen sonuçların verimliliğinin, etkinliğinin ve başta belirtilen standartlara uyumunun karşılaştırılması, kuruluşların bir bütün olarak başarılarının ölçülmesin ve değerlendirilmesinde performansa ilişkin konular giderek önem kazanmıştır (Çukurçayır-

Eroğlu, 2005: 132). Bu kapsamda performansa ilişkin kavramların tanımı konunun anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

Performans çalışma hayatında olsun ya da olmasın insan hayatında her zaman karşılaşılan tanımlanması, ölçülmesi ve karşılaştırılması zor bir kavramdır**.** Bu nedenle literatürde performans kavramına ilişkin birçok tanım bulunmaktadır. Bu tanımlar ise şöyledir. Performans, bir işi yapan bir bireyin, bir gurubun ya da bir teşebbüsün o işle amaçlanan hedefe yönelik olarak nereye varabildiğinin başka bir deyişle neyi sağlayabildiğinin nicel (miktar) ve nitel (kalite) olarak anlatımıdır (Baş ve Artar, 1990: 13). Diğer bir ifadeyle performans, bir işi yapan bir bireyin, grubun veya kurumun bunu yaparak amaçladığı şeyi ne kadar gerçekleştirdiğinin nitelik ve niceliksel olarak ifadesidir (Falay, 2000:1). Performans, amaçlı ve planlı bir faaliyet sonucu elde edileni belirler (Bilgin, 2004: 13). Performans, "iş başarımı" ve herhangi bir işte gösterilen başarı derecesidir (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998:203).

Bu tanımların dışında performansa ilişki diğer bir tanım ise 3-E modelli bir tanımlamadır. Anglo-sakson dil çevresinde kullanılan bu performans yaklaşımı çoğunlukla yönetimin üç amacıyla açıklanmıştır. Bunlar tutumluluk (economy), verimlilik (efficiency), ve etkililik (effectiveness) olmak üzere 3-E, modeli biçiminde açıklanmaktadır. Yani performans kavramı, bireysel ve örgütsel faaliyetlerde tutumluluğu, verimliliği ve etkililiği vurgulamaktadır. Bu kavramlardan fiziksel ve mali kaynaklar kadar, insan kaynaklan ve bilgiyi de içeren tutumluluk, uygun düzeydeki kaliteyi de gözeterek kullanılan kaynakların maliyetinin en aza indirilmesini ifade eder. Böylelikle kaynakların doğru zamanda, doğru yerde, doğru miktarda, doğru kalitede ve doğru maliyetle elde edilip edilmediği saptanmaya çalışılır. Aynı zamanda tutumluluk, en ucuz anlamına gelmemekle birlikte, aynı kalitedeki kaynakların en düşük maliyetle elde edilmesi de amaçlar. Mal, hizmet ve diğer sonuçlarla ifade edilen çıktılarla, bunları üretmekte kullanılan kaynaklar arasındaki ilişkiyi anlatan verimlilik kavramı ise belli bir girdi ile maksimum çıktı elde etmek veya belli bir çıktıyı minimum girdi ile elde etmek şeklinde ifade edilir. Verimlilikte dikkat edilmesi gereken nokta verimlilik artışı sağlanırken beklenen kalitenin sağlanmasına dikkat edilmesidir. Bu kavramların sonuncu olan etkililik ise, hedeflere ulaşma derecesini ve istenilen etki ile gerçekleşen etki arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir (Eren, 2009: 14-17). Kamu kurumlarında yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını iyileştirmek, hizmet maliyetini düşürmek, israfı azaltmak ve verimliliği arttırmak için çeşitli yaklaşımlar izlenmektedir. Bu yaklaşımların ortak özelliği ise yönetim bilimleri disiplini altında ortay çıkması ve kamu sektöründe uygulanmaya

çalışılmasıdır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla beraber performans yönetimi günümüzde bu yaklaşımlardan en öne çıkanlar arasında gösterilmektedir.

Performans yönetimi, bir kurum veya örgütün en yüksek stratejik önceliklerini belirleme ve bu öncelikleri örgütün en üst seviyesinden tabana, örgütün tüm birimlerine ve çalışanlarına yayarak stratejik çıktılara dönüştürme ve optimum sonuç alma süreci olarak tanımlanmaktadır (Lawson, 1995:1-3). Performans yönetimi; bir organizasyondaki tüm çalışanları performansın sürekli gelişimini hedefleyen ortak amaçlar çerçevesinde birleştirmeyi ve amaçlara ulaşabilmesi için gerekli planlama, ölçme, yönlendirme ve kontrol işlevlerini yönetimin diğer işlevleri ile eş güdümlü olarak yürütmeyi öngören bir yönetim biçimidir (Akal, 1996: 540). Performans yönetimi, yeniden yapılanmanın yöneleceği ve örgütleneceği bir takım hedeflerden ve bu hedeflere ulaşabilmek için izlenecek yol ve benimsenecek yaklaşımlardan, bu yaklaşımları etkili kılacak olan kurumsal düzenlemelerden ve bütün bunları destekleyip, besleyen bir performans bilgi sisteminden oluşmaktadır (Gerçek, 2002: 30). Diğer bir ifadeyle performans yönetimi kurumun varlık nedenlerini (misyon) ve uzun dönemli (vizyon) öncelikli hedeflerini belirleyerek kurum içerindeki tüm süreçlerin ve çalışanların performanslarının yönetimini ifade etmektedir (Güran, 2005: 62). Bu tanımlamalar çerçevesinde performans yönetimi anlayışı temel bileşenlerini; görev tanımı ve hedeflerin (misyon ve vizyon) belirlenmesi, hedeflere ulaşmaya yönelik hedef ve stratejilerin oluşturulması ve bu hedeflere ulaşma derecesini gösteren performans değerlendirmesi olarak ifade edebiliriz. Bununla birlikte yeni kamu yönetimi anlayışında performans yönetimi geleneksek kamu yönetimi anlayışının tersine girdi odaklı değil çıktı odaklı bir yaklaşım benimsemektedir. Bu çıktıların değerlendirilmesinde ise etkinlik, etkilik ve tutumluluk gibi faktörler büyük önem arz etmektedir.

Performans yönetiminin bir takım bileşenleri bulunmaktadır. Bu bileşenlerin önemli bir parçasını oluşturan performans denetimi ise kamu sektöründe performansın başarı seviyesinin belirlenmesinde önemli bir yer tutmaktadır. Performans denetimi, kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk anlayışına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının bağımsız bir biçimde değerlendirilmesidir. Diğer bir ifadeyle belirlenen performans ölçütlerine göre kurumun elde ettiği sonuçların incelenmesini ifade etmektedir. Dolayısıyla performans yönetimi anlayışının izleme ve değerlendirme aşamasını performans denetimi temsil etmektedir. Bu nedenle de performans denetimi yönetsel faaliyetlerin en önemli bileşenlerinden birini oluşturmaktadır. Bu denetim kurum içi ya da kurum dışı denetim birimleri tarafından gerçekleştirilebilir. Özellikle kamu sektöründeki performans denetimi,

kamusal kaynakların kullanımının toplumsal denetimini ve etkinliğini sağlama açısından ayrı bir öneme sahiptir. Bununla birlikte yeni kamu yönetimi anlayışı performans denetimi anlayışında değişimlere neden olduğu söylenebilir. Öyle ki geleneksel kamu yönetimi anlayışında performans denetimi, kamu kurumların gelir ve giderlerinin incelenmekte, bunların mevcut yasal ve idari kurallara uygun olup olmadığına dikkat edilirken yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte performans denetimlerinde etkinlik, etkililik ve tutumluluk gibi faktörlerinde göz önünde bulundurulması söz konusudur.

Kamu sektöründe performans yönetiminin önemli bir bileşenin ise stratejik planlar oluşturmaktadır. Stratejik planlar bir anlamda performans yönetimi anlayışının eylem planı veya politika uygulama aracıdır. Stratejik planlarda, organizasyonun güçlü yanları, zayıf yanları, geleceğe dönük fırsat ve tehditlere ilişkin durum analizi, organizasyonun misyon ve vizyonu, kurumsal değerler, yönetim anlayışı ve ilkeleri, stratejik amaçlar ve bu amaçların gerçekleşebilmesi için ulaşılması gereken hedefler, organizasyonun stratejik amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesi için yürütülecek faaliyetler yada projelerle belirlenen stratejik amaç ve hedeflere, tespit edilen ilkeler çerçevesinde ne ölçüde ulaşıldığını izleme ve raporlarının bulunması gerekmektedir (DPT 2003: 1-46). Stratejik planlar sayesinde kamu ya da özel nitelikli tüm organizasyonların; mevcut yapıyı değerlendirerek, görev tanımı ve ulaşılmak istenen uzun dönemli hedefler çerçevesinde gerçekleşmeleri izleyebilmesi ve sonuçlarına göre tedbirler alması söz konusu olmaktadır.

Performans yönetim sisteminin organizasyonların daha etkin çalışmasını sağlayan bir dizi amaçları bulunmaktadır. Bu amaçlar: çalışanların, hem bireysel olarak hem de takım halinde, kendi bilgi, becerilerinin sürekli gelişimini sağlayabilecekleri bir kültürel yapının oluşmasını sağlamak, organizasyonun performansında daimi gelişmeler elde etmek, çalışanların kişisel yeteneklerinin geliştirilmesini sağlayarak, ilerlemeye açık, kaliteli personelle daha verimli bir çalışma ortamı yaratmak, kurumda çalışanlar ile yönetenler arasında açıklık ilkesine dayalı diyalog kurulmasını sağlamak, hedefler ve performans kriterleri konusunda herkesin görevinin bilincinde olmasını sağlamak, çalışanların performanslarını izleyerek objektif bir ölçme değerlendirme yapmak, çalışan performansını yönlendirecek, işinde gelişmesini ve geleceğe hazırlanmasını sağlayacak geri bildirim mekanizmasını oluşturmak, adaletli, yönetim anlayışını yayarak güven yaratmak ve çalışanın moralini yükseltmek, kurumun hedeflerin açıkça tanımlanmış bireysel hedeflere dönüştürülmesini sağlamak, hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan performans kriterlerinin belirlemek, çalışanlardan beklenen performans sonuçları ile gerçekleşen başarının

karşılaştırılması ve değerlendirilmesi, kurumun ve çalışanların güçlü ve zayıf yönlerinin tespit edilip zayıf yönlerinin güçlendirilmesi, geribildirim ile çalışanların desteklenmesi ve motivasyonlarının arttırılması, kurumsal risklerin belirmemesi ve bu risklerin olumsuz etkilerini minimize etmek için gerekli tedbirleri almak şeklinde sıralanabilir(Barutçugil, 2002: 126).

Bu amaçların gerçekleşmesi oranı kurumun performansının başarı seviyesini belirleyecektir. Performans yönetiminin belirlenen amaçlarına uygun hareket edilmesi halinde performans yönetiminin kuruma beklenen faydaları şu şekilde sıralanabilir: iş performansı daha kapsamlı ve eyleme dönük olarak anlaşılır, bütün faaliyetler amaca doğru en verimli biçimde gerçekleştirmesini, yöneticilerin ve çalışanların birbiri ile uyumlu, ortak ve bireysel amaçlar üzerinde anlaşmalarını, bu amaçları tüm örgüte yaymayı ve bunlara ulaşmayı hedeflemelerini, çalışan herkesin bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak becerileri kazanma sorumluluğunu almasını ve bunun gerçekleşmesini, ortak ve bireysel hedeflere tüm çalışanların katılımı ile daha kolay ulaşılmasına ortam hazırlanmasını, tüm çalışanlar örgütün amaçlarına ulaşması için yapmaları gereken ve yaptıkları katkıyı görebilmesini, örgüt içinde yukarıdan aşağıya, aşağıdan yukarıya karşılıklı ve etkili bilgi akışını sağlayacak iletişimi gerçekleşmesini,, örgütün gerçek potansiyeli karşısında gerçekleşen performansını ölçme olanağını, yönetim kararlarına, doğru performans göstergelerine dayandırılması nedeniyle duyulan güvenin artmasına kararların zamanında alınmasını ve daha tutarlı olmasını, ölçüm ve denetim sistemleri ve süreçleri ile kuruluşta "sürekli iyileştirme" kültürünün gelişmesine katkıda bulunmasına, işletmenin mevcut ve gelecek dönemleri için daha yüksek hedefler belirleyerek, fiziksel ve insan kaynaklarının daha verimli ve etkili kullanılmasını, değişen pazar koşullarına ve operasyonel değişikliklerine daha hızlı tepki verebilmesini sağlayacaktır (Barutçugil, 2002: 127).

Performans Paradoksu

En genel anlamıyla performans paradoksu, performans göstergeleri ile performansın kendisi arasındaki düşük ilişkiyi ifade etmektedir. Bu durum performans göstergelerinin zaman içerisinde yetersiz kalması eğiliminden kaynaklamaktadır. Performans göstergeleri süreç içerisinde işlevlerini kaybeder. Bunun sonucunda iyi ve kötü performans gösteren kişiler ayırt edilemez hale gelir (Meyer and Gupta: 1994: 332).

Performans göstergelerinin işlevlerini yitirmeleri dört işlem/süreç içerisinde meydana gelir. Bu aşamalardan ilki olumlu öğrenme olarak adlandırılır. Bu süreçte performans geliştikçe göstergelerin kötü performansı yakalama hassalığını kaybeder. Yani herkes yaptığı

işte o kadar iyi hale gelir ki, göstergeler kullanılamaz hale gelmiştir. İkinci aşama ise ters aşamadır. Kurumlar veya kişiler performansın hangi yönlerinin ölçüldüğünü (ve hangilerinin ölçülmediğini) öğrendikleri anda, dereceleri manipüle etmek için bu bilgileri kullanabilirler. Diğer bir ifadeyle tüm çabalar ölçülen değerlere çevrildiğinde performans artmış gözükecektir. Üçüncü aşama ise zayıf performansçıların yerini iyi performansçının alması olur. Yani personel değişikli olması durumunda düşük performans gösteren bireylerin yerini yüksek performans gösteren bireyler alır. Bu durumda tüm bireyler eşit seviyede performansa sahip olduğundan iyi ve kötü performansçı arasında bir değerlendirme yapma olasılığı azalır. Böylelikle kurum sorunsuz ve sağlam bir mekanizma şeklinde işliyor gibi görülür. Dördüncü süreç ise performans değerleri arasındaki farklılıklar ihmal edilmesiyle meydana gelir(Simit, 1995: 18). Diğer bir ifadeyle performans sonuçlarının değerlendirmesi gerektiği gibi yapılmaz ve olumsuz durumlara karşı tedbir alınmazda performans değerleri bir anlam ifade etmeyecektir.

Diğer taraftan paradoksun sadece performansın kendisiyle değil sonuçları hakkında olduğunu bilmek önemli bir faktördür. Çünkü performans yönetimi uzmanları, çıktılar ve süreçler yerine sonuçları ölçmek üzerinde odaklanmışlardır (Hatry, 2002: 357). Argüman, sadece sonuçların "gerçek" anahtar sonuçlar olduğudur. Anahtar, topluma etkisi olan sonuçlardır. Kaç polis devriyesinin sokaklarda gezdiği önemli değildir (bu bir çıktıdır); vatandaşlar güvenlik talep etmektedir (ki bu da bir sonuçtur). Bu nedenle, performans ölçümü öncelikle sonuçlara odaklanmalıdır. Ancak burada bir paradoks yatmaktadır, sonuçların pek çok durumda sayılmaları zordur. Bizler ölçülebilen şeylerin daha çok dikkat çektiğini biliyoruz fakat birçok önemli boyutun ölçülemez olduğunun da farkındayız. Bazen de ölçülemez göstergeler beklenenin aksine performansın tam sonucunu vermezler. Bu, performansın sadece rapor edilenden daha kötü olacağı değil daha iyi olabileceği anlamına da gelebilir. İkinci yani daha iyi olma durumu söz konusu olduğunda performans paradoksu zararsız olarak görülebilir.

Bununla birlikte performans değerlendirme raporları kuruluşları veya kişileri değerlendirmek için kullanıldığında, eğer değerlendirmeler adaletli bir biçimde yapılmazda yeni sorunları meydana getirebilir. Bu durumu (Wibrens and Esser, 1999: 18) şu örnekle açıklamaya çalışıyor. Hollanda da bazı görevliler Hollanda polisi tarafından verilen suçları raporluyorlardı. Bu süreç içerinde eskidenden daha fazla suç işleyen kişi yakalandı, sorgulandı, soruşturma açıldı, tutuklandı. Bu durum polislerin performansında bir gelişme olduğunu gösteriyordu fakat aynı zamanda işlenen suç oranı da artış gösterdiğinden bu durum

polislerin performansı için kötü bir durumu ifade ediyordu. Bu durum paradoksal bir duruma işaret ediyordu. Diğer taraftan göstergeler cürümler-kabahatler gibi bir ayrım yapmadığından sonuçlar gerçeği yansıtmıyordu. Çünkü tutuklanan kişi sayısı azalsa bile suçluların çoğu Vandalizm gibi toplu ve vahşi suçları işlemekten tutuklanmıştı. Burada kötü performansın meydana gelmesine neden olan durum polisler değil göstergelerdir. Bu nedenle paradoksal durumun ortadan kalkması göstergelerin değişmesine bağlıdır.

Performans paradoksunun bir diğer örneği Smitt tarafından ele alınmıştır. İngiltere ulusal sağlık servisinde hastaların ameliyat için listede 2 yıldan fazla kalmamaları için görüş birliğine varılmıştır. Ortalama bekleme süresi azaldığı için bu ölçüt başarılı görülmüştür. Bununla birlikte daha detaylı bir inceleme yapıldığında bekleme süresinin sadece ilk muayene sürecinde azaldığını fakat ameliyatların ertelendiği tespit edilmiştir. Bu durumda bekleme süresi azalmıyor sadece zamanlama değiştiriliyor. Bu durumda göstergeler tam ve doğru bir şekilde performansı yansıtmıyor, hiç gelişme olmayan bir yerde gelişme var gibi görülüyor. Bu iki örnekte görüldüğü üzere performans paradoksuna (kasıtsız olarak) polis örneği veya (kasıtlı olarak) sağlık hizmetleri yol açabilmektedir. Bu iki çeşit paradoksun sebepleri farklıdır. Bu açıdan performans paradoksunu "kasıtlı" ve "kasıtsız" olmak üzere iki yaklaşımda inceleyebiliriz.

Kasıtsız Performans Paradoksu: Kasıtsız performans paradoksu genelde minimal düzeydeki hesapverilebilebilirlik gereksinimi sonucunda ortaya çıkmaktadır. Öyle ki gerek Hollanda gerekse İngiltere de hesap verilebilirlik üzerine yapılan araştırmalarda, tüm durumlarda uygulanması güç olan ve çok az sayıda koşulun yürürlüğe konulduğu görülmüştür. Bununla birlikte performans hesapları kamu sektöründeki organizasyonlar tarafından verildiğinde hedefler ve ölçütler çoğu zaman eksik kalmaktadır. Örnekte verilen Ülkerlerdeki yıllık rapor analizlerinde sık girdi ve çıktı göstergeleri kullanılırken, üretkenlik kalite ölçüleri ve maliyet fiyatları raporlarda eksik kalmıştır (Wan thiel, 2001: 19). Bu durum kullanılan göstergelerin kasıtsız olarak da olsa gereken performans değerlendirilmesi yapılmasının önüne geçtiğini söyleyebiliriz.

Diğer taraftan performans göstergelerinin sayısı ne kadar az olursa, performansın tam bir raporunu elde etmek o kadar zor olur (mayer). Bununla birlikte hesap denetçilerinin raporları değerlendirme aşamasında, performans göstergelerinin kalitesi ve içeriğinden ziyade performans göstergelerinin varlığına ve yokluğuna odaklanmaları gerçek performansın sağlanmasından ziyade prosedürü uygulamaya çalıştıkları şeklinde yorumlanabilmektedir. Bu

durum eğer gerçek performans göstergeleri ortaya konulmayacak ve gerekli tedbirler alınmayacak denetimin ne amacı var gibi bir paradoksu meydana getirmektedir.

Kasıtsız performans paradoksunun bir diğer sebebi de kamu sektöründe özellikle karar alma süreçlerine etki eden siyasi hedeflerin tanımlanamazlığı ve belirsizliğidir. Öyle ki kamu siyasetçilerinin birçok ve çoğu zaman birbiriyle çelişen hedefleri olmaktadır. İlk olarak, performans paradoksu politikacılar tarafından konulan siyasi hedefler ve yönetici memurların hedefleri arasındaki uyuşmazlığın sonucudur(Smith, 1995: 25). Somut olmayan siyaset hedeflerinin yöneticiler tarafından işlevsel hedeflere dönüştürülmesi performans paradoksuna neden olabilecek sapmalar için açık kapı bırakır. Bu durum kamu sektöründe hem politikacılar arasında hem de politikacı ve yöneticiler arasında tartışmaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu belirsizlik politikaların etkinlik ve verimlilik değerlendirilmesini karmaşıklaştırır. Çünkü hangi hedefin kimin için öncelikli olduğuna karar vermek güçtür. Bu nedenle performansı gösterecek ölçütlerde önceliklere göre değişiklik göstermektedir. Belirli bir politika için belirlenen ölçütlerin diğer politikalar içinde uygulanması göstergeleri işlevsiz hale getirecek ve beklenen sonuç analizleri yapılamayacaktır.

Performans paradoksuna neden olan bir diğer durum da siyasi hedeflerin sıklıkla ölçülemez ve değerlendirmesinin zor olmasıdır. Örneğin ulusal güvenlik ve sağlık durumunun ölçülmesi durumunun nasıl olacağıdır. Tutuklu bulunan birey sayısındaki artış daha güvende mi yoksa daha az güvende mi hissetmemizi sağlar? Diğer taraftan hastanelerde yapılan tıbbı ameliyat sayısındaki artışın bizim daha sağlıklı hissetmemizi sağlayıp sağlayamamasıdır. Bazen ölçümlerin odak noktası da sonuçlara yön verebilmektedir. Örneğin Hollanda silahlı kuvvetlerinin Ulusal lojistik komutanlığında kullanılmakta olan çoğu performans göstergesinin ana işlemlere değil iç yönetim sistemlerine odaklamış olması bunların geliştirilmesinin kolay olduğunu gösterir. Özenle hazırlanan raporlanın sınırlı olarak kullanıma konulması bundan kaynaklı görülmektedir. Yönetim kontrolü-en azından bir dereceye kadar- subayların üstlerine bağlılığına odaklamıştır. Bu yönetim, performans ölçümü açısından gereksiz ve tutarsız olan göstergelerin uygulanmasına yansımıştır. Hedefler merkezi otoriteye ya da düzenlemelere itaat etmeye bazı desteklemeler getirmeye hedeflenmiş olabilir. Böylece birliklerin performans kontrollerinden ziyade içten yönetimleri yoluna odaklanır. Bu açıdan yönetim raporları doğrudan herhangi bir ekonomi, etkililik ve verimlilikle ilgili bir açıklama yerine çarpıklıklara odaklanır (Mol, 1996: 79). Görüldüğü üzere performans ölçümünün odak noktası sonuçları şekillendirmektedir. Örnekteki silahlı kuvvetlerin

performansının üstlere itaate odaklamış olması aslında birliklerin yerine getirecekleri savunma gibi görevlerdeki performansını göstermeyecektir.

Son olarak kasıtsız performans paradoksunu olasılığını, organizasyon içinde izlemeye ve etkililiğe aşırı vurgu yaparak arttırabilir. Performans göstergelerinin aşırı kullanımı memurların yöneticilere göre kendi işlerinin hangi yönlerinin önemli olduğunu öğrenmeleri gibi bir durum yaratabilir. Smitt (1995) bu ölçüme "saplantı" adını verir. Memurlar bu yönlerde etkinliğini ve verimliliğini arttırarak, yöneticilerin onayını garantilemiş olur. Memurların bu öğrenme etkileri ve eklentisel davranışları –sonuçta- kemikleşmeye yol açabilir. Yönetici memurlar tüm çabalarını yöneticinin izleme taleplerini karşılamaya kullanacaklardır. O zaman yöneticisinin istediği ölçüde etkili olmadığı sürece, politika uygulamanın en etkili bir şekilde yapılıp yapılmadığı artık gerekli değildir. Bu açıdan belirli göstergelere aşırı vurgu yapmak performans paradoksunun meydana getirmektedir. Göstergelerin bazılarının öne çıkarılması performansın sonucu olan etkinlik, verimlilik ve tutumluluk gibi faktörlerin işlevsizleşmesine neden olmaktadır.

Kasıtlı performans paradoksu: Kamu sektörü organizasyonları bazen kasıtlı olarak da performans paradoksuna neden olabilmektedirler. Örneğin hesap denetimini itimat edilmeyecek bir işlem olarak görmeleri onu sabote etmelerine neden olabilir. Erteleyici veya iş birliği içinde olmayan bir tutum, etkili ve verimli bir siyaset uygulamasını bozmaz fakat rapor edilen davranış ile gerçek davranış arasındaki ilişkiyi bozabilir. Kasıtlı performans paradoksuna neden olan bir diğer durum da, memurların performans göstergelerini yanlış sunarak veya yorumlayarak kötü performansı saklayabilirler. Örneğin, memurlar performansın ölçülebilir yönlerine kolayca vurgu yapabilirler (tünel görüşü) ve ölçülmesi zor olan siyaset uygulamasının yanlarını performans raporunda atlayabilir. Aynı zamanda kendilerinin içinde bulundukları organizasyonları raporlarda göstermeyebilir veya kısa süreli faaliyetleri göstererek performanslarının gerçek göstergelerini gizleyebilirler. Bu duruma bir diğer örnek de kaymağını almadır. Yönetici memurların uygulanacak politikaların en etkisiz yönlerini yürürlüğe koyma, veya mal hizmetin pahalı olanlarını sunma gibi bir ayrımcılık yapabilir. Kaymağını alma organizasyonların gerçekte olduğundan daha başarılı görünmelerini sağlar (LeGrand ve Bartlett, 1993: 33-34). Görüldüğü üzere performans göstergelerinin yanlış sunulması kasıtlı olarak paradoksa neden olmaktadır.

Performans paradoksuna neden olan bir durum yaptırımın olmayışıdır. Kamu sektörü organizasyonlarına bilgiyi manipule etmesi ve bunun yanına kar kalması için memurlara karar verme özgürlüğü sağlar, çünkü gerçek bir yaptırım yoktur. Politikaları uygulayan kurumlar

hem politika hem de uygulaması konusunda uzman bilgi avantajına sahiptir. Böyle bir bilgi olmaksızın, hükümet manipülasyonu performans bilgisinin yanlış temsilini kanıtlayamaz. Son olarak, kamu sektöründeki birçok memur tekelcidir. Bundan dolayı performansı değerlendirecek karşılaştırmalı bilgi yoktur. Eğer memurun performansından memnun değilse kovduğunda, onun yerini hemen alabilecek memurlar da yoktur.

Bir diğer paradoks, uzman ve profesyonellere yönelik performans yönetimi doktrininin belirsiz tutumudur. Öte yandan, profesyoneller daha iyi bir performansın anahtarıdır. Aslında, Yeni Performans Yönetimi ifadesi 'yöneticilerin yönetmesine izin ver'; yöneticilerin profesyonelliğine olan güçlü güveni göstermektedir (Kettl, 1997: 448). Benzer şekilde, yöneticilerin, denetimi altındaki personeli en iyi hale getiren girişimciler ve liderler olması beklenmektedir. Bunu komuta ve kontrol tarzıyla değil güçlendirme yöntemiyle yapmaları gerekir (Osborne & Gaebler, 1993: 89). Diğer yandan, performans yönetim sistemlerinin profesyonellerde belli bir güvensizliği ifade ettiği görülmektedir. İngiliz Ulusal Sağlık Hizmetinin performans yönetimini değerlendiren Davies ve Lampel (1998), doktor - hasta ilişkisine müdahale edebilmek için yöneticilerin performans bilgilerini öncelikli olarak taktiksel bir şekilde kullandıklarını ileri sürmektedir. Bu nedenle, göstergelerin çokluğu doktorun mesleki bilgilerini dengelemek için geliştirilmiştir. Yayın türü ve sayısı gibi neredeyse sadece bir dizi performans göstergesine dayanarak üniversitelerin araştırma kalitesini denetleyen İngiliz Araştırma Değerlendirme Uygulaması (RAE) örneğini sunar. Bu performans göstergeleri, araştırmanın kalitesi üzerine mesleki yargıları değiştirmektedir. Benzer şekilde, Radin ABD'deki devlet okullarındaki No Child Left Behind (Tek Bir Çocuk Bile Arkada Kalmasın) girişimini işaret etmektedir. En güçlü eleştirinin, öğretmenin takdirine hiç yer bırakmayan standardize edilmiş testler üzerine olduğunu iddia etmektedir(Radin 2006: 65).

Net bir paradoks bulunmaktadır. Bir yandan profesyonelliğe güven, giderek karmaşık hale gelen bir toplumda hayati önem taşımaktadır. Diğer yandan bu güveni sunmak için istekli değiliz ve bu nedenle kontrol ve denetimde başarısız olmaktayız. Denetçilerin çevrelerinde takdir edilen bir atasözü vardır "Sadece Tanrı'ya güveniriz, geri kalan herkesi denetleriz". Bununla birlikte, Power'a göre (1999) bu denetimler büyük ölçüde seremonyeldir - doğrulama süreçleri için konuşmaktadır. Pek çok denetim, bir kontrol yanılsaması yaratır. Benzer argümanlar, hem kamu hem de özel sektördeki diğer performans ölçüm rejimleri için de yapılabilir (Van de Walle & Roberts, 2008: 69). Finansal krizin maruz kaldığı derecelendirme kuruluşlarının yetersizliği sonraki noktanın geldiği durumdur.

Çözüme İlişkin Yaklaşımlar

Kamu sektöründe sorunların önüne geçinmesi ve önlemesi için geç oluncaya kadar kurumlar performans paradoksunun farkına varamamaktadır. Çünkü her şey iyi gittiği veya öyle göründüğü sürece müdahale etmeye gerek görülmemektedir. Diğer taraftan kamu sektöründe performans paradoksunun tespit edilmesi kadar çözümüne ilişkin yaklaşımlarda önem arz etmektedir. Öyle ki kamu sektöründe sorunun çözümüne katkı sağlamayan her uygulama daha karışık bir durumun ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Performans paradoksunun çözümüne ilişkin yaklaşımlarda performans değerlendirme sisteminin analizinin bir takım özelliklere odaklanmasının gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. İlk olarak göstergeler ve göstergelerin belirlenen görevlerinde uygulanabilirliği ve geliştirilebilirliği önemlidir. Kurumum toplam performansının değerlendirilmesi için belirli bir kesime uygulanan göstergeler performans paradoksunu arttırır. Bu göstergeler değiştirilemediği ve geliştirilmediği sürece sorunun boyutu giderek artar. Ayrıca bir sonraki göstergeleri kimin geliştirdiğine dikkat edilmelidir. Kendi göstergelerini geliştiren kurumların bilgileri kendi yararlarına manipule etme şansı daha fazladır. Bu da performans paradoksunu arttırır(Uran-FAhrel, 2001).

Bununla birlikte kurumlarda göstergeleri belirleyen kişi tek olursa bu durum başka bir riski meydana getirebilir. Yani yöneticinin istenilen bilgiyi alması kolaylaşacak. Yönetici memurlar genellikle istenilenden daha fazla bilgi üretmeye gönüllü olmazlar, özelliklede kendi alanlarıyla ilgili değilse. Öyleyse tek yönetici ve tek merkezli geleneksel sorumluluk şemalarına sadık kalmaya devam etmeli miyiz? Muhtemelen hayır. Tek merkezli sorumluluk şemaları takip edildiğinde işbirliği isteği zarar görebilir. Performans yönetimine tipik yaklaşımların ortaklıkları ve işbirliklerini etkilediğini göstermiştir. Performansa dayalı sistemler, kurumlar arasında uyum ve işbirliği için bir ivme sağlamak amacıyla diğer stratejiler ile desteklenmedikçe işbirlikçi çabaları baltalama eğilimindedir. Bununla birlikte izlenilebilirlik gereksinimlerinin karşılanıp karşılanmadığının, eğer karşılanmadıysa, memurun hangi alanları ve niçin rapor etmediğinin tespit edilmesi gerekmektedir (Aristigueta ve Denhardt, 2008: 36).

Performans raporundaki boşluklar, performans alanlarının aşırı ya da eksik temsiline neden olur. Bu ise performans paradoksunu arttırır. Ayrıca performans değerlendirme sisteminin yönetimsel ve organizasyonel olarak alttan desteklenmesi ve geliştirilmesi gerekmektedir. Kurumun hangi alanlardan denetlenileceğinin bilinmesi ve sadece o alanların geliştirilmesi denetimde performans paradoksuna neden olur. Değerlendirme sisteminin

analizinde raporlar karşılaştırılarak tespit edilen hataların önlemesi için yönetici memurlar ve hükümet yetkilileri arasındaki görüşmeler arttırması paradoksal durumları meydana getirecek politikalar uygulanmaya konulmamalıdır. Kamu sektöründeki kurumsal hedefler ve hükümet politikalarının farklılığı performans paradoksuna neden olabilir.

Performans değerlendirme sisteminin analizi, performans paradoksunu ortaya çıkartan daha önce bahsedilen bazı durumların varlığını ortaya çıkarmıştır. Bir performans paradoksunu önlemek için, (Meyer ve Gupta, 1994: 363) organizasyonların çoklu, korelasyonsuz ve çeşitlilik gösteren fakat karşılaştırmalı performans değerlendirmenin paradoksal modeli olarak adlandırılan performans göstergelerini benimsemelerini tavsiye eder. Onlar aynı zamanda, organizasyonlar arası ve/veya aynı organizasyon içinde farklı birimler arasında hedeflerin ve karşılaştırmanın zamanla kullanımında tavsiye ederler.

Bu gibi paradoksal model bir dizi şeyler yapmak zorundadır. İlk olarak, bir taraftan performans ölçümleri sayısının genişlemesini, diğer yandan da ölçüm baskısının azaltılması arasında bir denge kurmak zorundadır. Performans göstergelerine hem az, hem de aşırı vurgu yapılması performans paradoksuna neden olur. İkinci olarak (Bouckaert ve Balk'ın 1993:32) iddia ettiği/savunduğu gibi, bizler kötü etkileri en aza indirecek ve fonksiyonel etkileri maksimuma çıkaracak ideal ölçümleri aramalıdır. Kamu sektöründe bir performans değerlendirme sisteminin paradokslarla ve belirsizliklerle başa çıkması gerekmektedir. Ve üçüncü olarak, siyaset hedeflerinin çoklu yorumu için boşluk bırakmalıdır. Fon sağlayıcılar, satın alıcılar, tedarikçiler ve tüketiciler siyaset uygulamasında, performans değerlendirmeye farklı vurgu/önlemlere neden olan değişik ilgi alanlarına sahiptir.

Ayrıca kamu sektöründe performans değerlendirmesi kamu hizmetlerinin doğasını göz önünde bulundurmak zorundadır. "Üretilen ve tüketilen (temsil edilen) profesyonel hizmetlerin ve kamu hizmetlerinin toplum tarafından değer verilme şeklinin performans izleme üzerinde etkileri vardır." (Mc Guire, 2001: 7-8). Kamu sektöründe, tüketiciler çıktığı ve sonucu etkileyerek hizmet teslim işlemine katılırlar. Dahası ürünlerin çoğu soyuttur. Performans göstergeleri bu yüzden "katı" ürün özellikleri yerine kaliteyi ve güvenilirliği yansıtmalıdır. NPM tarafından yayıldığı için performans göstergeleri gibi özel sektör tekniklerinin uygulanmasının, kamu hizmeti koşulunun siyasal yada demokratik sonuçlarının yerini alamayacağı gerçeği söylemek gerekirse engelleyeceği hakkında uyarı yapar (Fountain, 2001: 57).

Karar vericiler; bütçede, denetimlerde, etki analizlerinde, değerlendirme çalışmalarında, ilgi alanı gruplarının memorandumlarında, yasalarda ve yargıda, kişisel

iletişimde vb. bulunan pek çok bilgiyi işlemek zorundadır. Tüm bu kaynakları işlemek için neredeyse insanüstü bir analitik kapasite gereklidir. Performans bilgileri bu yığının en üstündedir ve bu nedenle bilgi yükü riski artmaktadır. Performans yönetimi, kararları geliştirmek için tasarlanmış olmasına rağmen daha çok felce neden olabilir. Bu nedenle uygulayıcılar performans yönetimini uygulamada anahtar zorluklardan biri olan ölçümde seçiciliğe dikkat etmeli ve böylece sürprizlere yer olmamalıdır (Mayne, 2007: 89).

Sonuç ve Öneriler

Görüldüğü üzere 1980 ve 1990'ların yönetimsel reformlarını takiben kamu sektöründeki performans değerlendirmesindeki artışın performansın kendisi ve geliştirilmesine yönelik çalışmaları arttırmıştır. Fakat bu süreçte istenmeyen bazı paradoksal durumlar gibi olumsuz sonuçlar meydana gelmiştir. Bu olumsuz sonuçlara karşı koymak ve kamu sektöründe etkin bir performansın meydana gelmesi için:

- Kamu sektörünün özel nitelikleri göz önünde bulundurulmalıdır.
- Performans bilincinin hem kurumun çalışanlarında hem de yurttaşlarda geliştirilmesi gerekmektedir.
- Göstergelerin daha ölçülebilir ve güvenilir hale getirmesi gerekir.
- Ölçme yeterliliğini kaybeden performans göstergelerinin güncellenmesi gerekir.
- Göstergelerin manüpüle edilerek performansın gerçek sonucunun çarpıtılması önlenmelidir.
- Performans denetimleri daha bağımsız hale getirilmelidir.
- Kamu hizmetlerindeki verimlilik, etkinlik ve ekonomik olma ölçütü arasında denge korunmalı sadece bir gösterge üzerine aşırı vurgu yapılmamalıdır.
- Performansı geliştirmeye yönelik faaliyet ve sonuçların değerlendirilmesi sadece mevzuat gereği olarak görülmemeli ve uzun vadede kurumun ve çalışanların hedefi haline getirilmelidir.
- Her kurumun amaçları, fırsatları,tehditler, güçlü ve zayıf yönler ve sahip olduğu kaynaklar farklı olduğundan performans ölçütlerinin kurumlara özgü olarak geliştirilmesi gerekir.
- Özellikle politika uygulamalarında ve tüm paydaşların (siyasetçiler, yöneticiler, fon sağlayıcılar, tedarikçiler, satın alıcılar ve tüketiciler) ilgi alanlarına giren konularda performansın tartışmaya açık doğası farklı soyut ve somut göstergeleri gerektirmektedir.

- Dahası çok sayıda gösterge ve aşırı vurgu yapılan göstergeler arasında bir denge kurulmalıdır.
- Denetim ve izleme mekanizmalarındaki gelişmelerde meydana gelen ilerlemeler performans paradoksu gibi istenmeyen sonuçların azalmasında önemli bir rol oynayacaktır.
- Diğer taraftan kamu sektöründeki şeffaflaşma ve bilgilerin herkese ulaşılabilir olması yanlış veya çarpık bilgi veren yöneticilerin tespitini kolaylaştıracaktır.
- Ayrıca vatandaşların bilgi edinme hakları da göz önünde bulundurularak geliştirilen e-devlet veya online şikayet gibi uygulamalar müşterilerin kötü performans sergileye kurumları bildirme olanaklarını arttıracaktır.

Son olarak akademisyenler kamu sektöründe performans paradoksunun oluşumunu ve olumsuz etkisini açıklayacak ve önleyecek formüller geliştirmeleri etkin ve verimli bir kamu sektörünün oluşması için katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Akal, Z. (1996) *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi, Çok Yönlü Göstergeleri,* Ankara: MNP Yayınları.

Barutçugil, İsmet (2002), *Performans Yönetimi,* 1. Baskı, Kariyer Yayıncılık, İstanbul.

Baş, İ. M. ve Artar, A. (1990), İşletmelerde Verimlilik Denetimi-Ölçme ve Bilgin, K. U. (2004), Kamu Performans Yönetimi, Ankara, TODAİE.

Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen S. (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara,

ÇUKURÇAYIR, M. Akif - H. Tuğba EROĞLU; "*Yerel Yönetimler ve Değerlendirme Modelleri*", Ankara: MPM Yayınları.

DPT, (2003). *Kamu Kurumlarında Stratejik Planlama Klavuzu*, Ankara

Ed. H. Özgür-M. Kösecik, Nobel Yay., Ankara, 2005.,

EREN, Veysel (2009) Kamu Performans Yönetiminde Ölçüt Sorunu: İdari Faaliyetlerde Başarı ölçütleri, *Amme İdare Dergisi*, Cilt 42 Sayı:2 ss:1-21

Falay, N. (2000), Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Bir Ön Çalışma.

Gerçek, A.(2003). *Türk vergi Hukukunda Tahsilat İşlemi ve Etkinliği*. Bursa: Ekin Kitabevi.

Lawson, P. (1995) *Performans Management*, London: institute of Personnel and Development.

Performans Denetimi", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, TODAİE.

Yıldırım, Mutlu (2013) Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm Ve Meritokrasi. Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergsi, Cilt:11, Sayı:2 ss:354-380

Wiebrens, C., & Essers, S. (1999). Schaf het ophelderingspercentage af [Abolish the percentage of solved crimes]. *Het Tijdschrift voor de Politie, 61*, 27-34.

Meyer, M. W., & Gupta, V. (1994). The performance paradox. *Research in Organizational Behavior, 16*, 309-369.

McGuire, L. (2001, April). *Counting performance or performance that counts? Benchmarking government services in Australia*. Paper presented to the panel session on agencies and autonomous organizations at the Fifth International Research Symposium on Public Management, University of Barcelona, Spain.

Leeuw, F. L. (1995). Onbedoelde gevolgen van bestuurlijke intenties [Unintended consequences of policy intentions]. In H. van Gunsteren&E. van Ruyven (Eds.), *Bestuur in de ongekende samenleving* (pp. 55-72).

The Hague, the Netherlands: Sdu., Mayne, J. (2007). Challenges and Lessons in Implementing Results-Based Management. Evaluation, 13(1), 87-109.

Hatry, H. P. (2002). Performance Measurement: Fashions and Fallacies. *Public Performance & Management Review, 25*(4), 352-358.

Bouckaert, G. (1993). Measurement and Meaningful Management. Public productivity and management review, 17(1), 31-43.

Van Thiel, S. (2001). *Quangos: Trends, causes and consequences*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing.

Fountain, J. E. (2001). Paradoxes of public sector customer service. *Governance, 14*, 55-73.

Kettl, D. F. (1997). The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. Journal of Policy Analysis and Management, 16(3), 446-462.

Radin, B. A. (2006). Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values: Georgetown University Press.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House. City Hall to Penagon, MA.: Addison Wesley.

A. Papalexandris, G. Ioannou and G. P. Prastacos, (2004). Implementing the Balanced Scorecard in Greece: a software firm's experience, Long Range Planning 37(4), ss.351-366

Neely, P. Micheli, and V. Martinez, (2006). Acting on information: lessons from theory and ractice, Report prepared for the National Audit Office. Publication sponsored by the advanced Institute of Management.

M. A. Malina and F. H. Selto, (2002). Communicating and controlling strategy: an empirical study of the effectiveness of the Balanced Scorecard, Journal of Management Accounting Research 13(1), 47-90

KAMU YÖNETİMİNDE DÖNÜŞÜM İÇİN DENETİMİN ÖNEMİ VE İŞLEVLERİ

Dr. H. Ömer KÖSE
Sayıştay Başkanlığı

ÖZET:
Tarihsel süreçte işlevleri, örgütsel yapısı ve faaliyetlerinin nitelik ve kapsamı sürekli gelişen kamu yönetimi, özellikle küreselleşme ve demokratikleşme süreçleri ile birlikte hızlı bir dönüşüme uğramıştır. Günümüzde artan toplumsal talepler, değişen öncelikler, farklılaşan tehditler ve artan fırsat ve seçenekler, hemen her ülkede kamu yönetiminin geliştirilmesi çabalarına süreklilik kazandırmış ve bu alandaki arayışlar, küresel gündemin de en önemli maddeleri arasında yer almıştır.
Kamu yönetimi ile eşzamanlı olarak denetimde de köklü değişiklikler yaşanmış ve yeni boyutlarıyla denetim, özellikle gelişmiş ülkelerde kamu yönetiminde reform ihtiyacının belirlenmesi, reform süreçlerinin sağlıklı yönetilmesi ve etkin şekilde sonuçlandırılması ve reformların sürdürülebilir kılınmasında önemli işlevler üstlenmektedir.
Demokratik yönetişimin temel dinamikleri arasında önemli bir yeri olan bağımsız denetim, özellikle hesap verebilirlik ve saydamlığı güçlendirmek, verimlilik ve etkinliği artırmak, vatandaşı bilgilendirmek suretiyle yönetime katılmasını teşvik etmek, ihtiyaç duyduğu bilgiyi sağlayarak parlamentoyu güçlendirmek, yolsuzluk ve kötü yönetimle mücadele etmek, demokrasiyi ve hukuk devletini geliştirmek gibi çok sayıda alanda, kamu yönetiminin dönüşümüne katkı sunabilecek güçlü bir potansiyele sahiptir. Bu potansiyelin harekete geçirilebilmesi, denetimin de uluslararası standartlar, bilimsel ve teknolojik yenilikler, dünyadaki birikim ve deneyimler ışığında sürekli geliştirilmesi ile mümkün olacakatır.
Ülkemizde de artan reform ihtiyacı ile birlikte, kamu yönetiminde sağlıklı, etkili ve kalıcı bir dönüşüm için denetimin yol gösterici, rehberlik ve teşvik edici rolüne duyulan ihtiyaç artmaktadır. Ancak bu tür işlevleri yerine getirebilmesi için öncelikle denetimin dönüştürülmesi bir zorunluluk haline gelmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetiminde dönüşüm, denetim, yönetişim, performans denetimi.

GİRİŞ

Tarihsel süreçte kamu yönetiminin dönüşümü, büyük ölçüde yönetsel başarısızlıkların etkin rol oynadığı küresel krizlerin etkisi altında şekillenmiş; 2008 krizinin halen devam eden etkileri de aynı şekilde yönetimde yeni arayışlara zemin hazırlamıştır. Günümüz dünyası, küresel krizlerin yanısıra yaygınlaşan çatışmalar, çöküşler, göçler ve benzeri tehditler nedeniyle artan ölçüde bir yönetilebilirlik sorunu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu nedenle küresel, ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde daha etkin bir yönetim için güçlü bir baskı oluşmaktadır. Bu baskı, her yönetim düzeyinde ve tüm süreçlerde kalite ve etkinliğin, açıklık ve şeffaflığın, demokratik yönetişimin ve hesap verebilirliğin artırılması taleplerini ve bu talepleri karşılamaya yönelik arayışları hızlandırmaktadır.

Kamu yönetiminin kalitesi, toplumsal refahı, ekonomik ve sosyal kalkınmayı, vatandaşın yaşam düzeyini ve aynı zamanda ülkelerin gelişmişlik ve küresel rekabetteki başarı düzeylerini, dolayısıyla dünya sistemindeki ağırlıklarını doğrudan etkileyen bir etmendir. Bu nedenle kamu yönetiminin sürekli geliştirilmesi, hemen her ülkenin temel önceliğini oluşturmakta; sürekli gelişmeyi ve sağlıklı bir dönüşümü güvence altına almak üzere de gözetim ve kontrol mekanizmalarına giderek artan oranda önem verilmektedir.

Yönetimin daha fazla demokratikleşmesi, hesap verebilir ve saydam bir yapıya kavuşması, verimlilik ve etkinliğini artırması için kuşkusuz denetimin önemli işlevleri

bulunmaktadır. Kamu yönetimi ile eşzamanlı olarak denetimde de köklü değişiklikler yaşanmış ve gelişen boyutlarıyla denetim, özellikle gelişmiş ülkelerde kamu yönetiminde reform ihtiyacının belirlenmesi, reform süreçlerinin sağlıklı yönetilmesi, etkin şekilde sonuçlandırılması ve reformların sürdürülebilir kılınmasında önemli işlevler üstlenmektedir.

Denetim, kırılganlığın ve belirsizliğin arttığı günümüzde, tarihin hiçbir döneminde olmadığı kadar önem kazanmıştır. Ancak denetimin kendisinden beklenen işlevleri etkin şekilde ifa edebilmesi için geleneksel kalıplarından kurtulması, bilimsel ve teknolojik gelişmeleri ve evrensel mesleki ve etik standartları içselleştirip, bağımsız, yeniliğe açık, sürekli gelişmeyi ve kurumlara değer katmayı hedefleyen, profesyonel ve yetkin bir yapıda sürdürülmesi büyük önem taşımaktadır.

1. KAMU YÖNETİMİ VE DENETİMİNDE DEĞİŞİM

1.1. Kamu Yönetiminde Değişim ve Dönüşüm Arayışları

Tarihsel süreçte işlevleri, örgütsel yapısı ve faaliyetlerinin nitelik ve kapsamı sürekli gelişen kamu yönetimi, özellikle küreselleşme ve demokratikleşme süreçleri ile birlikte hızlı bir dönüşüme uğramıştır. Ancak bu dönüşüme rağmen ulusal kamu yönetimlerinin ülkelerindeki sorunlara çözüm bulmada yeterli kapasiteye sahip oldukları ileri sürülemez. Günümüzde artan toplumsal talepler, değişen öncelikler, farklılaşan tehditler ve artan fırsat ve seçenekler, her ülkede kamu yönetiminin kendi özgül koşulları ve dünyadaki birikim ve deneyimler ışığında yeniden yapılanması için baskı oluşturmaktadır.

Genel olarak kamu yönetiminde dönüşüm ihtiyacının, kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinliğin azalması ve halkın yönetimden beklentilerinin karşılanamaması sonucu kamu kurumlarına duyulan güvenin zedelenmesi ile birlikte yoğunlaştığı söylenebilir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaygınlaşan sosyal refah devleti politikalarının da etkisiyle sürekli artan kamu harcamalarına rağmen çözüme kavuşturulamayan toplumsal sorunların birikmesi, bu güvensizliğin ilk kaynağını oluşturmuştur. Özellikle 1970'li yıllarda kötü yönetim nedeniyle çeşitli dönemlerde ve birçok ülkede yaşanan skandallar, krizler ve isyana varan toplumsal tepki hareketleri, yönetimde köklü değişikliklere gidilmesini zorunlu kılmıştır.

Bu süreçte Weber tarzı klasik bürokrasi anlayışının ve geniş ölçekli, karmaşık, esnek olmayan, değişime tepkisiz ve çevresine duyarsız kurumsal yapının toplumsal ihtiyaçlara cevap vermekte yetersiz kalması, daha çok "yeni kamu yönetimi" ve "yönetişim" kavramları etrafında şekillenmeye başlayan yeni yönetim yaklaşımlarının geliştirilmesine yol açmıştır. Kısa sürede yaygın kabul gören bu yaklaşımlar, birçok ülkede hayata geçirilmiştir.

Bu yönelim, ciddi bir demokrasi açığından ve güven krizinden doğmuştur; zira halkın yönetime duyduğu güvendeki azalma, kamu yönetiminin meşruiyeti üzerinde baskı oluşturmuştur (Nikos, 2003: 41). Günümüzde de bu yaklaşımlar kamu yönetiminde değişimin yönünü etkilemeyi sürdürmekte ve hemen her ülkede farklı ölçülerde uygulama alanı bulmaktadır.

Kamu yönetiminde temel paradigmalar ve değişimin yönü, daha çok bilim dünyası ve profesyoneller tarafından şekillendirilmekte, bu paradigmaların uygulamaya geçirilmesi ise daha çok küresel boyutta; küresel aktörlerin baskısı, yoğunlaşan uluslararası işbirliği ve gelişmiş ülkelerdeki başarı örneklerinin etkisiyle gerçekleşmektedir. Bilindiği üzere 20. yüzyılın son çeyreğinde özellikle gelişmiş ülkelerde planlı ve kapsamlı yönetim reformu projeleri hayata geçirilmiştir. Reform politikalarının bu ülkelerin kamu yönetimlerinde kapsamlı dönüşümler sağlaması, diğer ülkelerin de ilgisini çekmiş ve tüm dünyaya yayılmasını sağlamıştır. Bu şekilde "kamu yönetiminin uluslararasılaşması" tarihi bir olgu olarak karşımıza çıkmıştır ki bu da kamu yönetiminde "küresel bir devrim" anlamına gelmektedir (Nikos, 2003: 39).

Bu dönemin temel paradigması olan yeni kamu yönetimi (YKY), devletin verimlilik esasına göre ve özel sektör yaklaşımları ile işlemesi ve etkinliği en üst düzeye çıkaracak şekilde örgütlenmesi gerektiğini savunmakta; aynı zamanda yönetimde açıklık, rekabet, katılım, demokrasi, hesap verebilirlik gibi değerlere vurgu yapmaktadır. Bu kapsamda hayat bulan yönetişim yaklaşımı, piramidal devlet yapısı yerine, kurumlar arasında ağlar oluşturacak biçimde, esnek yapılı, matriks türü ve proje düzeyinde örgütlenmeye gidilmesini öngörmektedir. Bu çerçevede tek merkezlilik yerine çok merkezli bir yapı ve bu yapıyı oluşturan organlar arasında yoğunlaşmış ağ ilişkileri, kamu yönetim sisteminin temelini oluşturmakta; merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin dışında, sivil toplum örgütleri, özel girişimciler, kar amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesi yönetim sistemine dahil olmaktadır (Eryılmaz, 2007: 27-29).

Tüm dünyada kamu yönetimini değişik ölçülerde etkileyen bu yaklaşımlar zaman zaman tartışmaya açılmış ve alternatifleri üretilmeye çalışılmış ise de, çok geniş bir perspektifteki yaklaşımlar bütününü kapsayan bir akım ve "farklı, kompleks fikir ve uygulama yapılarını içeren melez bir fenomen" (Hood, 1991: 7) olarak YKY, güçlü etkisini halen sürdürmektedir. Alternatif olarak geliştirilen yeni kamu yönetişimi, yeni kamu hizmeti, kamu değeri, dijital çağ yönetişimi gibi yaklaşımlar, YKY'nin alternatifleri olmaktan ziyade

yeni açılımları olarak değerlendirildiği gibi, YKY sonrası dönemin yaklaşımları olarak da nitelendirilebilmektedir.

Özel sektör tekniklerinin üstün olduğunun kabulüne dayalı yaklaşımlar, esasen 1980'li yılların başlarında, ağırlıklı olarak ABD ve diğer gelişmekte olan ülkelerde rekor denebilecek sayıda firmanın iflası ile kısmen tartışmaya açılmış ise de, 2008 mali krizi ile daha yoğun şekilde eleştirilmeye başlanmıştır. Çünkü bu krizde piyasaya olan güven sarsılmış, piyasa mekanizmalarındaki zayıflıklar tüm dünyayı etkisi altına alan bir ekonomik ve mali çöküşü tetiklemiştir. Bu nedenle devletin düzenleyici rolü tekrar öne çıkmakta, müdahaleci devlet ve Keynesyen yaklaşımlara bariz yönelişler gözlenmektedir. Dolayısıyla bu krizin, piyasa değerlerine tartışmasız bir üstünlük atfeden ve piyasa benzeri mekanizmalara öncelik veren YKY yaklaşımını zayıflattığı ve geriye dönüşün başladığı (Levy, 2010: 234) savunulmaktadır.

Günümüzde YKY'nin ölüp ölmediği, yeni yaklaşımların YKY'nin tamamlayıcısı/geliştiricisi mi, yoksa YKY sonrası dönemin yaklaşımları mı olduğu tartışılırken, YKY reformlarının yönetimin bütüncül etkinliğini artırmada yeterli etkiyi gösteremediği kabul edilmektedir. Yeni kurumsal yapının yönetimde dağılmayı getirdiği, eşgüdümü ortadan kaldırdığı, demokratik unsurları gözardı ettiği, toplumsal değerleri dışladığı gibi eleştirilerin yanında, YKY şemsiyesi altında batı tarzı yönetim yaklaşımının evrensel-küresel bir değer gibi pazarlandığı şeklinde daha radikal eleştiriler de getirilmektedir. Alternatif paradigmalar olarak Konfüçyüsün etik ilkelerini esas alan Çin kamu yönetimi ve İslam'ın değerlerini özne alan, genel olarak Osmanlı Devletindeki uygulamalarla çerçevesi çizilen İslami Kamu Yönetimi anlayışlarının alternatif bir paradigma oluşturup oluşturmadığı araştırmalara konu olmaktadır (Drechsler, 2013). Dolayısıyla önümüzdeki dönemlerde YKY paradigmasına yönelik eleştirilerin artacağı, neo-weberyen tarzı yönetim arayışlarının güçleneceği ve yönetim tartışmalarının daha da zenginleşeceği (Tuncer ve Usta, 2013: 193) açıkça görülmektedir.

1.2. Kamu Yönetimindeki Dönüşümün Denetime Etkileri

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde kamu yönetiminin teori ve uygulamasında yaşanan hızlı gelişmeler, denetimin de amacının, kapsamının, işlevlerinin ve metodolojisinin yeniden ele alınmasını zorunlu kılmıştır. Bu dönemde devletin artan fonksiyonları karşısında kıt olan kamu kaynaklarının verimli, etkin, ekonomik ve hesap verebilir şekilde kullanılması baskısının artması, geleneksel denetim yaklaşımlarının yetersiz kalmasına yol açmış ve denetimin yeni paradigması olarak performans denetimi ön plana çıkmıştır.

Bilindiği üzere kamu hizmetlerinin, bu hizmetlerden yararlananların talep ve beklentilerine daha duyarlı ve maliyet yönünden daha etkin kılınmasına yönelik talepler, kamu yönetimi reformlarının temel itici gücünü oluşturmuştur. Vatandaşı devlet karşısında güçlendiren ve odak noktası olarak kabul eden yaklaşımlara bağlı olarak kamu yönetiminin dönüşümü, temelde daha fazla demokrasi ve daha fazla etkinlik arayışları çerçevesinde şekillenmiştir. Aynı zamanda çağdaş yönetim okullarının düşüncelerinde de, – hesap veren yönetim, toplam kalite yönetimi, kamu tercihi ve program değerlendirmesi ve fayda-maliyet analizlerine dayalı araç ya da amaç odaklı teorilerde– belirgin şekilde verimlilik ve etkinlik kavramlarına önem atfedilmiştir (Barzelay, 1996: 31).

Bu gelişmelere paralel olarak anayasalarda kamu otoritesinin ve parasının etkin ve verimli kullanılması ilkesi daha çok yer edinmeye başlamıştır. Keza 1980 ve 1990'lı yıllarda, gelişmiş ülkeler başta olmak üzere birçok ülkede kapsamlı reform yasaları yürürlüğe konulmuştur. Genellikle sonuç odaklı yönetimi ve performans değerlerini ön plana çıkaran bu yasalar, reform sürecinin sağlıklı yönetilebilmesi, sonuçlarının izlenmesi ve analiz edilerek geri besleme sağlanabilmesi için denetim işlevine de ağırlık vermiş; özellikle parlamento adına denetim yapan yüksek denetim kurumlarına izleme ve raporlama sorumluluğu yüklenerek, bu kurumlara yeni rol ve işlevler kazandırılmıştır. Reformla birlikte birçok ülkede, verimlilik ve etkinliği temel alan ve YKY'nin denetim paradigması olarak da nitelendirilen performans denetimine yöneliş ciddi oranda artmıştır.

Bu süreçte, kurumlar arasındaki ağların sağlıklı bir şekilde oluşturulması, kurumlar arasında eşgüdümün ve sinerjinin artırılması, etkin, ussal, katılımcı ve etik bir yönetim yaklaşımının egemen kılınmasında yüksek denetime çok önemli roller yüklenmiş (Köse, 2013: 39) ve rekabet sisteminin özel sektöre kazandırdığı dinamizmin kamu sektöründe de sağlanmasında yeni denetim yaklaşımlarının önemli etkisi olmuştur.

2. KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜNDE DENETİMİN ROLÜ

2.1. Denetimin Kamu Yönetiminin Dönüşümüne Katkı Potansiyeli

Kamu yönetiminin geliştirilmesi amacıyla yürütülen çalışmaların başarıya ulaşması, bu çalışmaların denetim sistemini de kapsaması, denetim sistemince desteklenmesi ve sürekli gözden geçirilerek sağlıklı bir şekilde sürdürülmesi için yönlendirilmesi koşuluna bağlıdır. Denetimin kamu yönetiminin dönüşümüne katkıları, kamu yönetiminde reform ihtiyacının tespiti, reform sürecinin sağlıklı ve amaçlarına hizmet edecek şekilde yönetilmesi ve

reformlarla sağlanan değişimin süreklilik ve sürdürülebilirliğinin güvence altına alınması gibi alanlarda söz konusu olmaktadır.

Herşeyden önce kamu kurum ve kuruluşlarının iç denetim ve iç kontrol sistemlerinin güçlendirilmesi, kurumsal yapı ve süreçlerin etkinleştirilmesi, kamu kaynaklarının iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde verimli ve ekonomik kullanılması, kurumsal amaç ve hedeflere etkin şekilde ulaşılması gibi amaçlarla yapılan denetimler, kamu yönetiminde reform ihtiyacının ve değişimin temel dinamiklerinin belirlenmesinde de önemli bir etkiye sahiptir. Denetim aracılığıyla üretilen objektif ve güvenilir bilgi, kurumların bilgi ve kanıt temelinde, performans ve iyi yönetim ilkelerini gözönünde bulundurarak, politika seçenekleri arasında en uygun tercihleri yapmasına katkı sağlar (OECD, 2014: 14).

Petersson'a (2013: 11-12) göre yüksek denetim kurumları, demokratik yönetişimin dinamikleri arasında önemli bir rol oynar. Sadece kamu kurumlarını geliştirmekle kalmaz, aynı zamanda vatandaşı da, sunduğu bağımsız, tarafsız ve güvenilir bilgi ile donatmak suretiyle güçlendirir. Sağladığı yeni bilgiler, kapsamlı analizler ve gelişim odaklı isabetli öneriler aracılığıyla değişimi teşvik eder.

Kamusal faaliyetlere ilişkin deneyimi ve derin birikimi nedeniyle yüksek denetim, gerçekçi, mantıksal ve pratik çözümler geliştirebilme kapasitesine sahiptir. Denetim aracılığıyla sistem ve süreçlerin riskleri ve zayıf ya da aksayan yönleri kolaylıkla tespit edilebilir ve yapılan saptamalar sistematik hale getirilerek çözüm önerilerine dönüştürülebilir. Bürokrasi ile yakın çalışma ilişkisi de, ona ayrı bir avantaj sağlar. Bu çalışma ilişkisinde reform için yol gösterme ve ikna olanağına sahip olduğu gibi, bu ilişkinin sürekliliği nedeniyle reform sürecini sürekli izleme, gerekli uyarılarda bulunma ve önlem alınmasını sağlama yeteneğine de sahiptir.

Dış denetim kadar iç denetim birimleri de kurumların mevcut durumlarını, içinde faaliyet gösterdikleri çevreyi ve değişim sürecini iyi analiz ederek potansiyel fırsatları en iyi şekilde değerlendirmeleri ve uygun stratejileri hayata geçirmeleri için önemli katkılar sunabilir. Başarılı reformlar gerçekleştirmiş ülkelerde denetimin reform için önemli bir teşvik unsuru olduğu, özellikle yüksek denetim kurumlarının bu konuda önemli çabalar gösterdiği bilinmektedir.

Denetimin Magna Carta'sı olarak nitelenen 1977 tarihli Lima Deklarasyonu, denetimin özel amaçlarını kamu kaynaklarının usulüne uygun ve etkin kullanımı, sağlıklı bir mali yönetimin oluşturulması, idari faaliyetlerin ilgili usuller çerçevesinde yürütülmesi ve

objektif raporlar yayımlamak suretiyle bilginin kamu otoritelerine ve kamuoyuna iletilmesi olarak tanımlamakta ve bunların, devletlerin Birleşmiş Milletlerin amaçları doğrultusunda istikrar ve kalkınmalarını sürdürmeleri için gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Bu ifade açıkça kamu denetimini devlet yapısı içerisinde kurumsal bir güç olarak konumlandırmakta ve amaçlarını, iyi yönetişim ve hesap verebilirlik perspektifi ile ortaya koymaktadır (Dees, 2012).

Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 19.12.2014 tarihli ve "Yüksek Denetim Kurumlarının Güçlendirilmesi Yoluyla Kamu Yönetiminin Verimlilik, Hesap Verebilirlik, Etkinlik ve Saydamlığının Artırılması" başlıklı kararında (UN, 2014), Binyıl Kalkınma Hedeflerini de içeren uluslararası kabul görmüş kalkınma hedefleri ve ulusal kalkınma amaç ve önceliklerinin gerçekleştirilmesine olanak sağlayacak şekilde kamu yönetiminin verimlilik, hesap verebilirlik, etkinlik ve saydamlığını artırmada yüksek denetim kurumlarının önemli rolü vurgulanmakta; ayrıca bu kurumların güçlendirilerek iyi yönetişimi destekleme kapasitelerinin artırılması için üye devletlere ve uluslararası kuruluşlara çağrı yapılmaktadır.

2.2. Denetimin Demokratik Yönetişimin Güçlendirilmesine Katkısı

INTOSAI'nin 2013 Beijing Deklarasyonunda da belirtildiği üzere, yüksek denetim kurumlarının demokratik yönetişimi güçlendirici işlevleri şu şekilde sıralanabilir (OECD, 2014: 14; INTOSAI, 2013: 7-8):

- Hesap verebilirlik ve saydamlığı artırmak, sürekli gelişmeyi teşvik etmek, kamu kaynaklarının usulüne ve amacına uygun kullanılması ve kamu yönetiminin performansı konusunda güvence sağlamak,

- Anayasal çerçeve dahilinde kamu yönetimi ve yöneticilerinin gözetim ve düzeltme işlevi aracılığıyla verimlilik ve etkinliğin artırılmasını teşvik etmek,

- Gelişme için sunduğu güvenilir bilgiler, kapsamlı analizler ve yapıcı öneriler aracılığıyla değişimi teşvik etmek,

- Demokrasinin ve hukuk devletinin geliştirilmesi ve kamu fonlarının arzulanan etkiyi doğurmasını güvence altına almak suretiyle sistemin sürekliliğini sağlamak,

- Ekonomi ve toplumun karşı karşıya olduğu riskleri tespit etmek suretiyle ulusal çıkarların korunmasını sağlamak ve yolsuzluk ve usulsüzlüklerin ortaya çıkarılması ve önlenmesinde etkin rol üstlenmek.

Denetimin demokratik yönetişimi güçlendirmede en önemli işlevi, hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın artırılmasıdır. Kamu yönetiminde saydamlık, iyi yönetim ve

hesap verme sorumluluğu, demokrasinin temelleridir ve demokrasi, iyi bilgilendirilmiş bir halkla sürdürülebilir (Dye, 1996: 14). Yönetimde saydamlığın ve sorumluluk duygusunun geliştirilmesi ve parlamento ve kamuoyunun bilgilendirilmesinde en önemli işlevi, yüksek denetim kurumları üstlenmektedir. Bu nedenle bağımsız ve etkin bir denetim, demokratik bir ortamın ürünü olduğu gibi, güçlü bir demokrasinin sürdürülmesi için de denetim önemli işlevler üstlenmektedir.

Küresel ekonomik ve mali sistemde yaşanan belirsizliklerin, vatandaşları kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı konusunda daha saydam bilgi talebinde bulunmaya ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi için hükümetlere baskı yapmaya yönelttiği (OECD, 2011) dikkate alındığında, bağımsız, profesyonel ve güvenilir bilginin en önemli kaynağı olan yüksek denetim kurumlarının ürettiği ve paylaştığı bilginin, gerçek anlamda demokratik, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetime kattığı değer daha iyi anlaşılacaktır. Demokratik rolleri ile giderek daha fazla ön plana çıkan bu kurumlar, demokrasinin toplumsal temellerinin güçlenmesi ve kamu yönetiminin demokratik niteliğinin artması ile birlikte her geçen gün daha çok önem kazanmaktadır.

2.3. Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Artırma ve Kalkınmayı Destekleme İşlevi

Kıt kaynakların mümkün olabildiğince verimli, en yüksek faydayı sağlayacak ve toplumsal refahı en çok artıracak şekilde değerlendirilmesinde denetim, kilit öneme sahip araçların başında gelmektedir. Özellikle performans denetimi, ekonomik kalkınmanın temel araçları olan kamudaki plan, program, proje ve faaliyetlerin performansını yükselterek kurumların güvenilirliğini ve itibarını artırdığı gibi, toplumun gelecekteki problemlerle başa çıkma kapasitesini de güçlendirmektedir (Funkhouser, 2005: 1).

Kamu maliyesinin açmazlara ve krizlere sürüklenmesinde önemli paya sahip olan anlamsız ve verimsiz kaynak aktarımlarının önlenmesi, verimsiz yatırımların önüne geçilmesi, kamu açıklarının azaltılması, borçlanma ihtiyacı ve borçlanma maliyetlerinin düşürülmesi, dolayısıyla bütçeden yatırıma, büyümeye ve kalkınmaya daha çok kaynak aktarılabilmesi için performans denetimleri önemli işlevler üstlenebilir. Bu işlevlerin sadece ekonomik ve mali nitelikteki kazanımlarla sınırlı kalmadığı, gelir dağılımının düzeltilmesi, güçsüzlerin korunması, milli ve tarihi değerlerin geliştirilmesi, çevrenin korunması, kısacası sosyal ve kültürel kalkınmanın sağlanmasında da önemli katkısının söz konusu olduğu açıktır.

Devlet, toplum ve piyasa ilişkilerinin küresel boyutta bir etkileşim içerisinde yeniden tasarlandığı günümüzde etkinlik, devletlerin sadece ulusal ölçekte vatandaşlarına daha fazla

ve daha kaliteli hizmet sunmaları anlamına gelmemekte, uluslararası ölçekte rekabet güçlerinin artmasında da önemli bir etkiye sahip olmaktadır. Global bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde, her bir ölçekte (ulus, kurum, birim vb.) etkinliğin sağlanması ile, bugün dünyamızı kavuran terör, kriz, afet, göç gibi olgular daha az rastlanır olacak ve küresel refah ve barışın tesisinde önemli mesafeler alınmış olacaktır.

2.4. Denetimin Kamu Mali Yönetim Sistemini Güçlendirme İşlevi

Kamu mali yönetim sistemi, devletin hemen her alandaki başarısının kilit unsurudur ve bu sistemin güçlendirilmesi özel bir önem taşımaktadır. Özellikle son dönemlerde kamu mali yönetiminin kalitesini geliştirmeye yönelik yoğun bir ilgi oluşmuş ve birçok gelişmekte olan ülke bütçe, muhasebe, mali istatistikler veya hazine gibi boyutları içeren reform projeleri uygulamaya koymaya başlamıştır. Dünya Bankasının Bağımsız Değerlendirme Grubuna göre kamu maliyesi alanındaki reformlar, kamu sektörü reformlarının en önemli bölümünü oluşturmakta (Bietenhader and Bergmann, 2010: 52) ve dünyadaki 50 farklı yardım kuruluşu, kamu mali yönetim reformlarına destek sağlamaktadır (Allen and Last, 2007).

Dünyada yaşanan ekonomik ve mali krizlerin büyük ölçüde etkin olmayan mali yapılardan ve denetim eksikliğinden kaynaklandığı; krizlere dayanıklı bir yapının inşasının ise, mali yönetimin güçlendirilmesi, kurumların yönetişim kapasitelerinin artırılması ve denetimin etkinleştirilmesine bağlı (Akyel ve Köse, 2010: 10) olduğu bilinmektedir.

2.5. Denetimin Yolsuzluk ve Kötü Yönetimi Caydırma İşlevi

Kamu yönetimindeki denetim eksikliğinin en olağan sonucu, bürokrasinin yozlaşması ve yolsuzluk vb. ahlak dışı davranışların artmasıdır. Bu durum azgelişmiş ülkelerde oldukça bariz şekilde gözlenebilmektedir. Birçok ülke ile ilgili olarak yapılan araştırmalarda bürokrasinin üzerindeki denetim zayıflığının yolsuzluğu teşvik ettiği ve denetlenmeyen bürokrasi ile yolsuzluğun yakından ilişkili olduğu ortaya konulmuştur. Devletin saygınlığını ve yönetimin meşruiyetini zedeleyen yolsuzlukların yaygınlaşması, kuralsızlığa ve kargaşaya yol açmakta; bu da toplumun ve devletin temelini sarsmaktadır.

Bağımsız ve etkin bir denetimin kamu çalışanlarında dürüstlük, doğruluk, haktanırlık gibi değerlerin hakim kılınmasında, bireylerin kendi çıkarlarını toplumun genel çıkarlarının önüne geçirmelerinin engellenmesinde, ilkeli ve kurallara dayalı bir yönetim sisteminin geliştirilmesinde ve kamu kesiminde kendine özgü bir etik anlayışının oluşturulmasında önemli katkısı yadsınamaz.

Etkin bir denetim, bütçenin uygulama süreçlerinde saydamlığı ve hesap verebilirliği artırarak yolsuzluk ve diğer kötü yönetim uygulamalarına set çekecek; kamu kaynaklarının kalkınmayı hızlandıracak ve yoksulluğu azaltacak şekilde daha etkin kullanılmasını sağlayacaktır. Bu nedenle yüksek denetim kurumları, demokrasinin temel ilkesi olan hukukun üstünlüğüne ve aynı zamanda ekonomik istikrara karşı büyük bir tehdit teşkil eden yolsuzlukla mücadelede önemli bir role sahiptir.

2.6. Küresel Refah ve Barışa Katkı ve Küresel Yönetişimi Güçlendirme İşlevi

Küreselleşme ile birlikte tekrarlanma sıklığı, yayılma alanı ve yıkıcı etkileri giderek artan mali ve ekonomik krizler, tüm dünyayı ekonomik ve politik açıdan sarsabilecek sonuçlar doğurduğu gibi, devletin etkin kılınması ve her düzeydeki sistem ve süreçlerin geliştirilmesi için de önemli fırsatlar sunmaktadır. Krizin fırsata dönüşmesi, krizle mücadele stratejilerinin kalıcı yapısal dönüşümlere ve kurumsal yönetişimi güçlendirecek çözümlere odaklanmasını gerektirmektedir. Yönetişimi güçlendirecek ve devletin etkinliğini artıracak mekanizmaların başında ise, kuşkusuz denetim gelmektedir (Köse, 2012: 93).

Yüksek denetim kurumlarının ulusal boyutta ele aldıkları temel konular sadece kendi uluslarını değil, tüm dünya toplumunu doğrudan ilgilendiren öneme sahiptir. Yolsuzlukların önlenmesi, ekonomik kayıpların azaltılması, ekonomik ve sosyal refahın artırılması, kamusal alanda en iyi yönetim uygulamalarının hayata geçirilmesi, kamu yönetiminde reform için katkı sağlama ve yüksek denetim kurumlarının daha birçok işlevi, ülkeler ve uluslar arasında her alanda yoğunlaşan küresel etkileşimin de aracılığıyla ilgisiz görünen diğer toplumlar için de değer taşımaktadır (Köse, 2004: 38, 60).

Öte yandan yüksek denetim kurumları küreselleşen dünyada etkinliklerini her geçen gün artırmakta ve yeni roller üstlenmektedir. Bunların en önemlisi, hesap verebilirlik ve saydamlık açısından ciddi sınırlılıkları olan uluslararası örgütlerin bağımsız dış denetimlerinin, kendi iç bünyesinde yer verdikleri etkinliği tartışmalı denetim birimleri yerine, ulusal bir ya da birkaç yüksek denetim kurumu tarafından denetlenmesidir. Dolayısıyla hem ulusal hem de uluslararası düzeydeki kamu kurum ve kuruluşlarının dış denetimini gerçekleştiren bu kurumlar, küresel yönetişim kapasitesinin güçlendirilmesine ve küresel refah ve barışa da katkı sunmaktadır.

3. KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜNDE DENETİMİN İŞLEVSELLİĞİNİN KOŞULLARI

Yönetimin daha fazla demokratikleşmesi, hesap verebilir, saydam ve sorumlu bir yapıya kavuşması, verimlilik ve etkinliğini artırması için çaba göstermekle yükümlü olan denetim kurumlarının kendi faaliyetlerinde de ilkeler doğrultusunda hareket etmesi ve bu konuda örnek teşkil etmesi gerekmektedir. Denetimin yönetimde dönüşüme katkı sunması için sahip olması gereken temel özellikleri şu şekilde sıralayabiliriz:

Bağımsızlık ve Uluslararası Standartlara Uyum

Denetimin en büyük gücü ve etkinliğinin anahtarı, bağımsızlığıdır. Denetimin ve denetim kurumunun bağımsız olması, politik ve bürokratik çıkar endişelerinin dışında kalarak, daha iyi bir yönetim için ortaya tarafsız ve profesyonel çabalarının ürünü olan öneriler koymasını ve bu önerilerin toplumda ve denetlenen kurumlarda genel kabul görmesini sağlar. Bağımsızlık, uluslararası denetim standartlarında da en fazla vurgu yapılan husustur.

Lima Deklarasyonu ve Birleşmiş Milletlerin daha önce sözü edilen kararında da vurgulandığı üzere, yüksek denetim kurumları ancak denetlenen kurumdan bağımsız olmaları ve dış etkilere karşı korunmaları halinde görevlerini nesnel ve etkili bir şekilde yerine getirebilir.

Kaliteli ve değer katan bir denetimin temel çerçevesi, uluslararası standartlar tarafından ortaya konulmuş olup, denetimin bu standartlarla belirlenen ilkeler, metodolojik yaklaşımlar ve temel araçlar esas alınarak gerçekleştirilmesi ve denetçinin mesleki ve etik standartlara riayet konusunda azami özeni göstermesi, başarı için zorunlu bir koşuldur.

Kalite Güvence Sistemleri ve Denetimin Denetlenmesi

Özünde denetlenen kurumu, faaliyetlerini, sistemlerini ve süreçlerini geliştirmeyi ve kalitesini artırmayı amaçlayan denetimin, kendi iç sürecinde de etkin kalite güvence sistemlerine sahip olması gerekmektedir. Kalite süreçlerine süreklilik kazandırılması ve kalitenin sürekli yeniden inşası, son yıllarda özellikle küresel mali sistemin güçlendirilmesi ile ilgilenen uluslararası kuruluşların en çok üzerine eğildiği konulardan biri olmuştur.

Uluslararası standartlar, denetim kurumlarının kendi denetim faaliyetleri ve raporlamalarına yönelik uygun bir kalite güvencesi sistemi uygulamalarını ve aynı zamanda bu sistemi düzenli bağımsız değerlendirmelere tabi tutmalarını öngörmektedir. Denetim kurumlarının ve denetimin kendisinin de hesap verebilir olması, her tür denetime açık olması

ve profesyonel dış değerlendirmeye tabi tutulması bir zorunluluk olup, son yıllarda özellikle uluslararası meslektaş incelemelerinin yaygınlaştığı bilinmektedir.

Uluslararası İşbirliğinin Güçlendirilmesi

Denetimin metodolojisi, standartları, temel ilke ve yaklaşımları uluslararası düzeyde belirlenmekte; gerek Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) gerekse Uluslararası İç Denetim Enstitüsü (IIA) uluslararası standartları ve uygulama rehberlerini geliştirerek, bilgi ve deneyimlerin paylaşımı amacıyla çeşitli etkinlikler ve araştırma ve yayın faaliyetleri aracılığıyla denetimin geliştirilmesine ciddi katkılar sunmaktadır. Dolayısıyla günümüzde denetimin evrensel standartlar ve dünyadaki en iyi uygulamalar çerçevesinde yürütülebilmesinin en önemli koşullarından biri, uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesidir.

Öte yandan çevrenin korunması, iklim değişikliği, afetler, göç, açlık ve sefalet gibi sorunlar ulusal sınırların ötesine taştığından, bu tür karmaşık konularda denetim yapmak ve en uygun çözümleri üretmek amacıyla yüksek denetim kurumlarının diğer ülkelerdeki eşitleri ile ve uluslararası kuruluşların denetim birimleri ile işbirliği yapmaları giderek artan bir önem kazanmaktadır. Nitekim uygulamada küresel ve bölgesel düzeyde çok sayıda ortak denetim yürütülmüş ve yürütülmeye devam edilmektedir.

Keza güçlü bir küresel işbirliği; kamu maliyesini, yasal sistemi ve toplumsal refahı tehdit eden, sosyal güvenliği tehlikeye atan ve yoksulluğu derinleştiren, yolsuzluk gibi ülke ve kurum sınırlarını aşan yaygınlaşmış küresel problemlerin çözülmesi için en iyi yöntemdir (UN/INTOSAI, 2009: 15). Bu tür gelişmeler, yüksek denetim kurumlarının gelecekte daha fazla rol üstleneceklerinin göstergesi (Petersson, 2013: 13) olarak da değerlendirilmektedir.

Model Oluşturma Sorumluluğu

Kamu yönetiminin dönüşümüne katkı sunabilmeleri için, öncelikle değişim ve dönüşüm sürecinin denetim kurumunca da benimsenmesi, içselleştirilmesi ve bu konuda örnek ya da öncü bir rol üstlenmesi gerekmektedir. Uluslararası standartlar da denetim kurumlarının denetledikleri kurumlara örnek ya da model teşkil etmeleri gereğine özel vurgu yapmaktadır.

Aynı şekilde iyi yönetişim ilkelerini denetimlerinde esas alan bu kurumların, hesap verebilirlik, sorumluluk, katılımcılık, şeffaflık gibi ilkeleri kendileri için de uygulamaları, güvenilir ve etkin olmalarının temel bir koşuludur. Bu ilkelerin uygulamaya geçirilmesi, denetimin amaçlanan ve amaçlanmayan etkilerinin farkında olunmasını ve denetimlerin daha duyarlı ve nitelikli yöntemlerle yürütülmesine de fırsat sağlar (Dees, 2012: 15).

Uygulamada gelişmiş Batı ülkelerinde yüksek denetim kurumlarının siyasal ve yönetsel sistemde önemli bir rol ifa ettikleri (Pollitt and Summa, 1997) bilinmektedir. Uluslararası Şeffaflık Örgütünün 25 Avrupa ülkesini kapsayan araştırmasında bu kurumların, sahip oldukları kaynaklar, bağımsızlık, şeffaflık ve dürüstlük açısından en güçlü kurumlar olarak ilk sıraya yerleştiği (TI, 2012: 17) görülmektedir.

Denetim Yaklaşımlarının Geliştirilmesi

Kamu yönetiminde değişimin dinamikleri arasında yer alan denetimin kendisinin de dinamik bir yapıya sahip olması ve sürekli gelişime açık olması gerekmektedir. Denetimin kıt kaynakları mümkün olabildiğince verimli bir şekilde değerlendirerek toplumsal refahın en üst düzeye çıkarılmasını sağlamak için çaba harcaması beklenmektedir. Bunun için gelişme çabalarını etkisiz kılacak şekilde dar ve şekli resmi kural ve prosedürlerin uygulanmasını teşvik eden, kırtasiyeciliği artıran denetim yaklaşımları yerine, kamu yönetiminde verimliliği ve etkinliği artırmaya ve yönetimi geliştirmeye odaklanan çağdaş yaklaşımların ön plana çıkarılması gerekmektedir.

Son zamanlarda krizler ve çöküşler, denetçilerin entelektüel bakış açılarını, donanımlarını ve iyi yönetişime katkı potansiyelini güçlendirdiği gibi, denetimin kapsamını, odaklandığı alanları ve nihai çıktılarını da geliştirmektedir (Walker, 2014: 4). Bu çerçevede günümüzde denetimden beklenen, statüko ve eylemsizliği özendiren, üretim süreçlerini yavaşlatan, takdir etme ve başarıya yöneltme işlevi bulunmayan, ancak zorunlu olarak katlanılması gereken bir olgu niteliğinden hızla uzaklaşarak, kamuda girişimci ve yenilikçi yönetim anlayışının oluşmasına daha fazla katkı sunmasıdır.

Etkin İletişim ve Katılımcılık

Her kurum gibi, denetim kurumlarının da amaçlarına ulaşmasında etkin iletişim hayati bir önem taşır. Denetim kurumlarının, bulundukları ortamda kendilerini ve denetimlerini sürekli geliştirmek, kapasitelerini artırmak ve denetledikleri kurumlara daha fazla değer katabilmek için kamu ve özel sektördeki diğer denetim kurum ya da birimleri ile, akademik çevrelerle, ulusal ve uluslararası meslek kuruluşları ile yapıcı ve işbirliğine açık ilişkiler kurmaları gerekmektedir. Özellikle yüksek denetim kurumları ortak sorunlara çözüm üretmek ve çok çeşitli alanlarda kapasitelerini geliştirmek için birbirleriyle ve ilgili uluslararası kuruluşlarla yakın işbirliği ve iletişime ihtiyaç duyarlar.

Parlamento, denetlenen kuruluşlar, medya, sivil toplum kuruluşları ve tüm halkla etkili iletişim kurmak ve denetimlerinde katılımcı yöntemler uygulamak, yüksek denetim kurumları etkinliğini artıracak önemli bir unsurdur (Baimyrzaeva ve Köse, 2014).

4. TÜRKİYE'DE DENETİMİN KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜNE KATKISINI SINIRLANDIRAN ETKENLER

Kapsamlı ve istikrarlı reformlarla kamu yönetimini dönüştüren ABD, İngiltere, Yeni Zelanda, Avustralya gibi ülkelerde yasalar, reform sürecinin sağlıklı yönetilmesi için yüksek denetim kurumlarına da özel görevler vermiştir. Ülkemizde de benzer şekilde kamu mali yönetim sistemini güçlendirmenin önemli bir unsuru olarak Sayıştayın ve iç denetimin etkin kılınmasına yönelik ciddi adımlar atılmıştır. Gerçekleştirilen anayasal ve yasal düzenlemelerle Sayıştayın denetim alanına getirilen sınırlamalar çok büyük ölçüde kaldırılmış ve Sayıştayın denetim alanı tüm kamu kurum ve kuruluşları ve tüm kamu kaynaklarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. İç denetim sisteminin geliştirilmesi amacıyla da binlerce iç denetçi kadrosu ihdas edilmiş, kapsamlı eğitim programları düzenlenmiş, kurumlarda iç denetim sisteminin güçlendirilmesi için önemli mesafeler alınmıştır.

Ancak geçen süre içerisinde denetimin yönetimi ve yöneticileri kısıtladığı şeklindeki bir algı bürokraside yaygınlaşmış, özellikle iç denetimin işlevsel olma çabaları büyük ölçüde akamete uğramıştır. Benzer şekilde Sayıştay denetimi için de yetki çerçevesini aştığı, yönetime müdahale ettiği, yöneticileri sınırlandırdığı gibi iddiaların, bürokrasinin yaygın desteği ve siyasal karar mekanizmalarının da belirli ölçülerde ikna edilmesiyle denetimi zayıflatan, hatta engelleyen hükümlerin ilgili yasalara yerleştirilmesinin yolunu açtığı bilinmektedir. Bu hükümlerin bir kısmı Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş; daha kapsamlı değişiklik girişimleri ise akim kalmıştır. Fakat denetimde bir savrulma ve zayıflama süreci kaçınılmaz olmuştur.

Denetimin denetim kurumlarının günümüzde yeterince etkin olamamasının kökeninde yatan en önemli etken, performans denetiminin yaygınlaştırılamamasıdır. Performans denetiminin gelişmiş ülkelerde 1970'li yıllardan itibaren yaygınlaşmaya başladığı bilinmektedir. Afrika'da ise ilk olarak 1986'da Güney Afrika Sayıştayında başlayan performans denetimi, 1990'ların başında Botswana'da uygulanmaya başlanmış, Uganda'da da 1995 yılında Sayıştaya performans denetimi yetkisi tanınmıştır.

Ülkemizde ise 1998 yılında yapılan yasal düzenleme ile Sayıştaya performans denetimi yetkisi verilmiş; ancak bu yetki sağlıklı şekilde kullanılamamış, üretilen sınırlı

sayıdaki raporların parlamentoda görüşme konusu yapılması dahi sağlanamamıştır. 2010 yılında yürürlüğe giren yeni Sayıştay Kanunu ise, performans denetimini "hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi" olarak tanımlamış, uluslararası standartlara ve evrensel uygulama örneklerine uygun bir performans denetimi yerine, kurumlarca yapılması zorunlu olan performans ölçümünü gerçekleştirme görevini Sayıştaya vermiştir.

Oysa klasik vatandaşlık haklarına ilave olarak kalite hakkı, verimlilik hakkı ve iyi yönetim hakkının 21. yüzyılın vatandaşlık hakları arasına girdiği (Pöysti, 2007: 3) de dikkate alındığında, bu hakların güvence altına alınmasında performans denetiminin yaşamsal önem kazandığı açıktır. Bu nedenle Sayıştaya evrensel standartlarda performans denetimi yetkisinin yeniden tanınmasının büyük önem ve aciliyet taşıdığı düşünülmektedir.

Kuşkusuz denetimin geleneksel işlevleri önemlidir ve vazgeçilmezdir. Mali iş, işlem ve kararların, mali kayıt ve tabloların incelenmesi, harcamaların kontrolü, mali tabloların doğru, yeterli ve gerçekçi olduklarına dair güvence verilmesi, günümüzde de denetimden beklenen temel işlevler arasında ilk sıralardaki yerini korumaktadır. Ancak bunun ötesinde kurumların performansına, güçlü ve riskli yönlerine derinlemesine nüfuz eden daha bütüncül bir görüş ortaya koyması, denetimden beklentiler arasındadır ve bu yöndeki taleplerin öncelik sıralaması yükselmektedir. Bu çerçevede Sayıştay, kamu yönetiminin genel ya da belirli alanlarındaki performansına ilişkin bütüncül değerlendirmeleri, temel sorunları ve çözüm önerilerini içeren raporları TBMM ve kamuoyuna sunmakla, politika belirleme ya da karar alma mercilerine daha isabetli tercihler yapmaları için yol gösterici işlevini daha etkin ifa edebilecektir.

Dünyada yaşanan gelişmeler –gerek demokratikleşme, iyi yönetişim, katılım, hesap verebilirlik alanlarındaki gelişmeler, gerekse denetim açığının yol açtığı ve tüm dünyayı sarsan sistemsel kırılganlıklar– denetimin daha fazla güçlendirilmesi ve etkin şekilde uygulanmasını zorunlu kılarken, ülkemizdeki gelişmelerin aynı doğrultuda olmamasının nedenleri arasında, kuşkusuz denetim yaklaşımlarından ve denetimin yönetiminden kaynaklanan sorunlar da ağırlıklı bir yere sahiptir.

Ülkemizde denetimin çoğunlukla geleneksel özelliklerinin ön plana çıkarıldığı, dolayısıyla kendisinden beklenen çağdaş işlevleri yeterince icra edemediği söylenebilir. Bunda yasal düzenlemelerin, denetlenen kurum ve yöneticilerinin etkisi olduğu kadar, denetim kurumlarının ve denetçilerin de büyük payı inkar edilemez. Bu nedenle denetimin kamu yönetiminin dönüşümünde etkin bir aktör olarak rol üstlenebilmesi için, öncelikle

kendisinin sürekli gelişime açık, dünyadaki gelişmeleri ve çağdaş yöntem ve yaklaşımları içselleştirmesi, yönetime yön verebilecek yetkinlik ve vizyona sahip olması gerekmektedir.

Denetimin aynı zamanda uluslararası ilke ve kurallar ile mesleki ve etik standartlar çerçevesinde yürütülmesi, hem ulusal taahhütlerimiz ve yasal düzenlemelerimiz, hem de profesyonelliğin ve dünyadaki gelişmelerin zorunlu kıldığı bir husustur. Bu alanda da kapsamlı yeniliklere ihtiyaç bulunmaktadır.

Herşeyden önce denetimde katılımcı, iletişime ve etkileşime açık, denetlenene değer katmayı hedefleyen, yapıcı ve vatandaş odaklı bir denetim yaklaşımının benimsenmesi önemlidir. Denetimin kurumlar ve yöneticiler için ön kesen değil, ön açan ve değişim ve gelişmeyi teşvik eden, daha iyisi için yöneticileri cesaretlendiren bir yapıya kavuşturulması, kamu yönetiminde dönüşümün daha hızlı, sağlıklı, yönetilebilir ve amacına hizmet edecek şekilde gerçekleştirilmesine ciddi katkılar sağlayacaktır. Bu nedenle de ülkemizde gerek iç ve gerekse dış denetimin köklü bir dönüşümden geçilmesi, temel bir ihtiyaç haline gelmiştir.

Ülkemizde denetime akademik ilginin zayıf olması, denetim eğitiminin oldukça yetersiz olması, TBMM ve kamuoyu desteğinin beklenen düzeyde olmaması gibi faktörler de, denetimin yeterince gelişememesinin nedenleri arasında yer almaktadır. Denetim kurumlarının ketumlukları, etkili bir iletişime ve etkileşime açık olmamaları, iletişim kapasitelerinin zayıflığı da bu faktörleri beslemektedir.

Bu koşullarda tüm dünyada yaşanan krizler, kötü yönetim uygulamaları ve başarısızlıklar karşısında halkın artan iyi yönetim taleplerinin en önemli muhataplarından biri denetçiler olup, yapmaları beklenen ile yaptıkları arasında oluşan ciddi fark, bir "denetim açığı"na ve aynı zamanda denetimde bir "beklenti açığı"na yol açmakta, bu açıklar da "demokrasi açığı"nı tetiklemektedir.

Denetimdeki zayıflıkların önemli bir etkeni de, değişim ihtiyacının yeterince algılanmaması ve değişime dirençlerin sağlıklı yönetilememesidir. Herşeyden önce yapıcı, ön açıcı, rehberlik işlevi ön planda olan denetim, denetçilerce yeterince özümsenemediği gibi, alışkanlıklar ve değişimin muhtemel riskleri nedeniyle denetlenenler ve adına denetim yapılanlar da klasik denetimden farklı bir beklentiye yönelmemekte; akademik ilginin ve toplumsal duyarlılığın zayıf kalmasının da etkisiyle çağdaş denetime yönelik güçlü bir talep oluşmamaktadır.

SONUÇ

Kamu yönetiminde değişim, genellikle sistemde yaşanan başarısızlıklara duyulan tepki ve halkın daha iyi yönetim taleplerinin yoğunlaşmasının bir sonucu olarak özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısında hızlanmış ve günümüzde süreklilik kazanmıştır. Bu değişim, daha fazla demokrasi ve daha fazla etkinlik arayışları çerçevesinde şekillenmekteddir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde devletin artan fonksiyonları karşısında kıt olan kamu kaynaklarının verimli, etkin, ekonomik ve hesap verebilir şekilde kullanılması baskısının artması, YKY ve yönetişim yaklaşımlarını kamu yönetiminin temel paradigması haline getirirken, bu yaklaşımların denetim paradigması olarak da performans denetimi ön plana çıkmıştır. Dolayısıyla yönetimde olduğu kadar denetimde de girdi ve süreç odaklı yaklaşımlar, yerini sonuç odaklı yaklaşımlara bırakmış; başta performans denetimi olmak üzere, sistem ve süreçlerle birlikte sonuçları değerlendiren, kurumların amaçlarını gerçekleştirme çabalarına ve başarı düzeyine odaklanan denetim yaklaşımları yaygınlaşmaya başlamıştır.

Günümüzde tüm dünyayı etkileyen krizler ve başarısızlıklar, kamu yönetiminin güçlendirilmesi arayışlarını artırırken, denetimden beklentileri de yükseltmektedir. Ancak birçok ülkede beklentilerle fiili durum arasında var olan ciddi fark, denetim açığının büyüklüğüne işaret etmektedir. Denetim açığının ise demokrasi açığına kaynaklık ettiği ve toplum ve bireyler için ilave maliyetler getirdiği kuşkusuzdur. Zira denetim açığı israf, yolsuzluk ve kötü yönetime zemin hazırlayarak, bazen kalitesiz ve yetersiz hizmet sunulması, bazen çevrenin tahribi, afet ya da felaketlerin önünün alınamaması, bazen de gelişme/kalkınma fırsatlarından yeterince yararlanılamaması gibi sonuçlara yol açabilmektedir.

Buna karşın gelişen boyutlarıyla denetim, özellikle gelişmiş ülkelerde kamu yönetiminde reform ihtiyacının belirlenmesi, reform süreçlerinin sağlıklı yönetilmesi, etkin şekilde sonuçlandırılması ve reformların sürdürülebilir kılınmasında önemli işlevler üstlenmektedir. Vatandaşın kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı konusunda daha saydam bilgi talebi ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi istekleri, bağımsız, profesyonel ve güvenilir bilginin en önemli kaynağı olan yüksek denetim kurumlarının ürettiği ve paylaştığı bilginin, gerçek anlamda demokratik, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetime değer değer katma potansiyelini daha da artırmaktadır. Demokrasinin toplumsal temellerinin güçlenmesi ve kamu yönetiminin demokratik niteliğinin artırılmasındaki rolleriyle bu kurumlar her geçen gün daha fazla önem kazanmaktadır.

Ülkemizde ise kamu yönetiminin genel yapısı incelendiğinde, değişim için atılan ciddi adımlara ve alınan mesafelere rağmen daha çok klasik tarzda bir örgütlenme ve işleyişe sahip olduğu, mevcut kurumsal yapı ve süreçlerin toplumsal beklentilere cevap verebilecek yetkinliğe kavuşturulamadığı görülmektedir. Aynı şey, denetim alanındaki mevcut yapı ve yaklaşımlar için de geçerlidir. Gerekli dönüşüm sağlanamadığı için denetim büyük ölçüde geleneksel yaklaşımların etkisinde sürdürülmekte ve kurumların dönüşümüne yeterli düzeyde katkı sunamamaktadır.

Kamu yönetim sistemini kolay hedef haline getirebilecek zaaflarla mücadele için saydam, katılıma açık, hesap verebilir ve denetlenebilir bir yapıya kavuşturulması gerektiği açıktır. Bunun için de denetim sisteminin güçlendirilmesi, sisteme yönelik denetimlerin yaygınlaştırılması ve özellikle performans denetimlerine gerekli öncelik ve ağırlığın verilmesi büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

Akyel, Recai ve H. Ömer Köse (2010), "Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği", Türk İdare Dergisi, Sayı: 466, ss. 9-24.

Allen, R. ve Last D. (2007), "Low-Income Countries Need to Upgrade Financial Management", IMF Survey 36/11: 170-171.

Baimyrzaeva, Mahabat ve H. Ömer Köse (2014), "The Role of Supreme Audit Institutions in Improving Citizen Participation in Governance", International Public Management Review, Vol. 15, Iss. 2.

Barzelay, Michael (1996), "Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions", Performance Auditing and the Modernization of Government, OECD-PUMA Publications, Paris, ss.15-56.

Bietenhader, Daniel, Andreas Bergmann (2010), "Principles for Sequencing Public Financial Reforms in Developing Countries", International Public Management Review, Volume 11, Issue 1.

Dees, Martin (2012), "The Public Sector Auditor: Trait-D'union In Public Administration", Télescope, Vol. 18, No. 3, 2012, pp. 8-32.

Drechsler, Wolfgang (2013), "Three Paradigms of Governance and Administration: Chinese, Western and Islamic", Society and Economy, 35/3, pp. 319-342.

Dye, Kenneth M. (1996), Accountability, Auditing and Democracy (Notes for an Address to The Commonwealth Conference of Auditors General), Lahore.

Eryılmaz, Bilal (2007), Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.

Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", Public Administration, 69, 1.

Funkhouser, Mark (2005), "Performance Auditing for Added Value: Governance, Politics and Accountability", 2nd Biennial Forum of Central Region Government Auditors, Missouri, August 9.

INTOSAI (2013), Beijing Declaration on Promotion of Good Governance by Supreme Audit Institutions, Beijing.

Köse, H. Ömer (2013), "Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı ve Performans Denetiminin Gelişimi", Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi, Cilt 48, Sayı 2.

Köse, H. Ömer (2012), "Küresel Krizle Mücadelede Denetimin Önemi ve Yüksek Denetim Kurumlarının Rolü", Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 12, Sayı 3, ss.93-108.

Köse, H. Ömer (2004), "Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Denetimin Artan Önemi ve Kamusal Denetimin Uluslararasılaşması Sorunu", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 37, Sayı 3, ss.37-62

Levy, Roger (2010), "New Public Management: End of an Era?", Public Policy and Administration, 25, pp. 234-240.

Nikos, Micholopoulos (2003), Trends of Administrative Reform in Europe: Towards Adminitrative Convergence, UNTC Occasional Papers Series, No 3, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan009318.pdf

OECD (2011), Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions, OECD-DAC Task Force on Public Financial Management, Paris.

OECD (2014), Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions.

Petersson, Olof (2013), The Global Rescue of the Nation State: How Supreme Audit Institutions Can Improve Accountability in Democratic Governance, The Swedish National Audit Office, Stockholm.

Pollitt, Christopher ve Hilka Summa (1997), "Reflexive Watchdog? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves", Public Administration, Vol. 75, no. 2, pp.313-336.

TI (2012), Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe, Transparency International, Berlin.

Tuncer, Aziz; Usta, Sefa (2013), "İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 30, ss. 181-195.

UN (2014), Promoting and Fostering the Efficiency, Accountability, Effectiveness and Transparency of Public Administration by Strengthening Supreme Audit Institutions, Resolution Adopted by the General Assembly of United Nations on 19 December 2014 (GA-Resolution 69/228).

UN/INTOSAI (2009), INTOSAI: Active Partner in the International Anti-Corruption Network; Ensuring Transparency to Promote Social Security and Poverty Reduction, Report on the 20th UN/INTOSAI Symposium on Government Audit, Vienna, 11-13 February 2009.

Walker, David (2014), "Introduction", Breaking Out: Public Audit's New Role in A Post Crash World, The Association of Chartered Certified Accountants, London.

KAMU GÜCÜNÜN DENETİMİNDE DEĞİŞİMİN YÖNÜ: İÇ GÜVENLİK TEŞKİLATLARININ SİVİL GÖZETİM VE DENETİMİ

Dr. Hidayet TAŞDÖVEN
Dr.,Emniyet Genel Müdürlüğü, htasdoven@gmail.com

Özet

Kolluk teşkilatlarının zor kullanma ve kişi hak ve özgürlüklerine müdahale yetkisini ellerinde bulundurmaları nedeniyle, bu yetkinin kullanılması sırasında oluşacak olumsuzlukların denetlenmesi ve kontrol edilmesiningerekliliği ortaya çıkmaktadır. Dünya örneklerine bakıldığında özellikle son kırk yılda sivil toplumun kolluk üzerindeki gözetiminin ön plana çıktığı görülmektedir. Bu alanda işlevsel olan araçlar başta yasama, yargı ve yürütmenin kolluk denetimi ile ilgili yetki ve görevlerinden oluşmaktadır. Meclis, yasama faaliyetleri, bütçe kontrolü ve bünyesinde oluşturduğu komisyonlar aracılığı ile denetim görevini yerine getirmektedir. Yürütmenin kontrol araçları ise, kolluk personeli adaylarının seçimi ve mesleki eğitimi, meslek içi davranış standartlarının oluşturulması, amir ve yöneticiler eliyle hiyerarşik kontrol ile disiplin soruşturmalarından oluşmaktadır. Yargı, tüm yürütme organı üzerinde olduğu gibi iç güvenlik teşkilatları üzerinde de yargısal denetim icra etmektedir. Türkiye'de özellikle kolluk denetimi için kurulmuş bir yapı bulunmamakla birlikte, Kamu Denetçiliği Kurumu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve İnsan Hakları Kurumu diğer görevleri ile birlikte kolluk denetimini deyerine getirmektedirler. Sivil toplum örgütleri ve medya dünyada günden güne iç güvenlik sektörünün gözetiminde rolleri artan unsurlar olarak sayılmaktadır. Türkiye'de Demokratikleşme sürecinin ilerlemesiyle birlikte bu sivil toplumun bu alanda hayati bir rol üstlenmesi beklenmektedir. Türkiye'de kolluk denetim ve gözetiminin bulunduğu nokta itibariyle bağımsız bir kolluk şikâyet mekanizmasına olan ihtiyacın günden güne belirgin hale geldiği görülmektedir. Araştırmada son olarak, konuyla ilgili hazırlanan kanun tasarısının dünya standartlarında kolluk gözetimi sağlanabilmesi için ne derece yeterli olduğu tartışılmakta ve atılması gerekli adımlara değinilmektedir.

Anahtar Kelimeler: İç güvenlik, sivil gözetim ve denetim, davranış kontrolü

GİRİŞ

Modern kolluğun ortaya çıkışı ile ilgili farklı yaklaşımlar bulunmakla birlikte endüstrileşme ve kentleşme ile birlikte suçun ve suçluluk olgusunun artışı sonucu polis teşkilatlarının kurulmaya başlandığı yaygın olarak dile getirilmektedir. Ancak, bu görüşe ciddi eleştiri yönelten yazarlar (Kararmaz, 2013; Ergut, 2004; Williams, 2003) modern polisliğin doğuşunu toplumsal düzenin sağlanması ihtiyacına bağlamaktadırlar. Bu görüşe göre toplumsal sınıflar arasındaki çizgilerin keskinleşmesiyle, yoksul ve göçmenlerin toplum düzenini bozmalarının engellenmesi amacıyla modern kolluk yapılanmasına geçildiği varsayılmaktadır. 19. Yüzyılın ikinci yarısında görülen toplumsal ayaklanmaların, polis teşkilatlarının kuruluşuna yol açtığı görüşü de literatürde önemli yer tutmaktadır. Yukarıda öne sürülen görüşlerin belirli düzeylerde katkısı ve etkileşimiyle ortaya çıkan yasal yaptırım uygulama yetkisine sahip teşkilatlar, zaman içinde hem suçla mücadele etmek hem de toplumsal düzeni korumakla görevli sayılmışlardır. Dahası, bu teşkilatlar ilerleyen zamanlarda, suç işleme ve düzeni bozma potansiyeline sahip vatandaşlardan şüphelenme yetkisine de sahip olmuşlardır. Günümüz itibariyle polis teşkilatlarının belirtilen çerçevede istihbarat toplama ve suçu önleme görevlerinin olması olağan bir durum olarak karşılanmaktadır. Sonuç itibariyle günümüzde polis gücünü elinde bulunduran kurumsal yapılar, topluma bu yolla etki etme, kişisel hak ve özgürlüklere müdahale imkânını ellerinde bulundurmaktadırlar (Ergut, 2004).

Güvenlik teşkilatları yukarıda sözü edilen amaçlarla kurulmuş olmalarına rağmen, güç kullanma ve kişi hak ve özgürlüklerine müdahale etme yetkisini ellerinde bulundurmaları sebebiyle zaman içinde toplumu tehdit eden bir güç haline gelebildikleri de görülmektedir (Akay, 2009). Her toplum bir yandan güvenliğini sağlayacak güçte ve caydırıcılıkta güvenlik teşkilatına ihtiyaç duyarken diğer yandan bu teşkilatların gücünün topluma dayatılmasını engelleyecek sınırlamalara gerek duymaktadır (Feaver, 1999). Bu iki amaç arasındaki dengenin sağlanabilmesi, güç kullanma yetkisine sahip teşkilatların etkili gözetim ve denetiminin sağlanması ile gerçekleştirilebilir (Akay, 2009). Devlet güvenliği anlayışının yerini insanî güvenliğe bırakmaya başlamasıyla birlikte, vatandaşların güvenlik ihtiyacının, sivillerin belirlediği çerçeve ve sınırlar dâhilinde karşılanması düşüncesi giderek önem kazanmaktadır (Aytar, 2009).

Polisin, meşru olmayan, yasal sınırlar içerisinde yer almayan, etik ilkelerle bağdaştırılamayan tutum ve davranışlarının nasıl kontrol altında tutulacağı konusu profesyonel anlamda en az yarım asırdır tartışılmakta olan bir husustur. Esasen yalnızca polisin değil, kamu adına yetki kullanan ve sorumluluğa sahip olan herhangi bir organın hesap verebilirliği ve gerçekleştirdiği iş ve işlemlerin meşru sınırlar içinde tutulabilmesi önemli bir tartışma konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede, iktidarı ve gücü elinde bulunduranların temelde diğerlerinden daha güvenilir olmadıklarına ve bu gücün denetlenmesi gerektiğine yapılan vurgunun tarihi şair Juvenal'in 'Bekçileri kim bekleyecek' söyleminin gerçekleştiği M.S. II. yüzyıla kadar uzanmaktadır.

Bu çalışmada güç kullanma yetkisine sahip olan güvenlik teşkilatlarının kontrol altında tutulması ve bu teşkilatlara mensup olan çalışanların davranışlarının denetlenmesi konusu ele alınmaktadır. Sivil gözetim ve denetim mekanizmaları (parlamento, yürütme, yargı, bağımsız kurul ve kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları, medya) ele alınarak Türkiye'deki durum özelinde tartışılmaktadır.

3. TÜRKİYE'DE KOLLUĞUN DENETİM VE GÖZETİMİ

Son dönemlerde dünyada savunma ve güvenlik alanında yaşanan gelişmeler Türkiye'yi de etki alanına almış durumdadır. Özellikle son dönemde Türkiye'nin AB üyelik süreciyle birlikte, tehdit algıları ve bunlara yönelik politikaların geliştirilmesi sadece güvenlik bürokrasisinin alanı olmaktan çıkmaya başlamış, sivillerin bu alana katılım ve denetimlerini de zorunlu kılmıştır. Türkiye'de modern demokrasi arayışı, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri ışığında sivil- güvenlik bürokrasisi ilişkileri yeni bir boyut kazanmıştır (Aytar, 2006). Günümüz itibariyle, Türkiye'de kolluk güçlerinin gözetim ve denetiminde çeşitli

mekanizmalar yer almaktadır. Bu mekanizmaların işleyişi aşağıda ele alınmakta ve tartışılmaktadır.

3.1. Parlamento Denetimi

Birçok alanda olduğu gibi güvenlik alanında da parlamentonun yürütmeyi izleme görevi bulunmaktadır. Yürütmenin faaliyet gösterdiği temel alanlardan biri hiç kuşkusuz güvenlik alanı olduğundan, yürütmenin bu gücünü dengeleme konusunda parlamento denetimine ihtiyaç duyulmaktadır (Born, Fluri ve Johnsson, 2003). Güvenlik sektörünün sivil gözetim ve denetiminde parlamento, yasama yetkisi, bütçe denetimi ve Meclis komisyonları aracılığıyla gerçekleşmektedir.

Türkiye'de başlıca dikey gözetim kurumlarından olan yasama organı TBMM'nin kolluğun gözetimindeki rolü, yasama faaliyetleri, bütçenin onaylanması ve komisyonlar vasıtasıyla denetim olmak üzere üç başlık altında incelenebilir. TBMM, tüm yasaları olduğu gibi, güvenliğe ilişkin yasaları da çıkartma ve değiştirme yetkisine sahiptir. Takdir edileceği gibi güvenlikle ilgili yasaların çıkartılması, güvenlik politikasının belirlenmesinde birincil derecede etkili bir yöntemdir. Yine kolluğun gözetim ve denetimine ilişkin yasaların TBMM tarafından çıkartılıyor olması, yasama organının bu noktadaki esaslı rolüne işaret etmektedir.

TBMM'nin yürütme organı içerisinde yer alan güvenlik teşkilatları üzerindeki diğer bir denetim aracı bütçe denetimidir. Bütçenin önemli bir kısmını oluşturan güvenlik bütçesinin onaylanması ve harcamaların denetlenmesinde TBMM önemli bir yetkiye sahiptir. Güvenlik bütçesinde yıllar içindeki değişim kamuoyu tarafından takip edilmekte ve güvenlik harcamalarının artışı eleştirilerin hedefi olmaktadır. Bir yerde, TBMM'nin onayladığı güvenlik bütçesinin miktarı ülkedeki güvenlik politikalarının seyri ile doğru orantılı kabul edilmektedir.

Yasama organının güvenlik teşkilatı ve personelini denetlemede kullandığı araçlardan biri de bünyesinde kurulan komisyonlardır. TBMM de kurulmuş olan İnsan Hakları İnceleme Komisyonu (İHİK) kolluk güçlerinin gerçekleştirdiği iddia edilen ihlallerle ilgili yetkilere sahip olan bir meclis komisyonudur. Meclis komisyonları, yaptırım güçleri olmaması nedeni ile yeterince etkili olmadıkları konusunda eleştirilmekte ve güvenlik güçlerinin gözetiminde daha etkin rol almaları gerektiği vurgulanmaktadır (Eroğlu, 2006). Meclis İHİK 1990'lı yılların sonunda gerçekleştirdiği bazı çalışmalarla kamuoyunun dikkatini çekmeyi başarmıştır. Özellikle, komisyon çeşitli hapishane ve karakollarda yaptığı incelemeler sonucu hazırlamış olduğu raporlarla işkence iddialarını ülke gündemine taşımıştır. Diğer taraftan, kolluk teşkilatlarının faaliyetlerini izlemek, incelemek ve bu faaliyetler üzerinde denetim

fonksiyonunu yerine getirmek amacıyla 2012 yılında Meclis bünyesinde iç güvenlik hizmetleri komisyonu kurulabilmesi için yasa tasarısı hazırlanarak Meclise sunulmuştur.

3.2. Yürütme Denetimi

Sivil gözetim ve denetim unsurlarından bir diğeri kolluğun yürütme tarafından gözetimidir. Kolluğun yürütme organı tarafından denetimi, güvenlik sektörüne ilişkin siyasi kararların, demokratik yöntemlerle iş başına gelmiş iktidar tarafından alınmasını ancak mesleki birikim gerektiren konuların ise profesyonellere yani güvenlik teşkilatı çalışanlarına bırakılması gerektiğini ifade eder. Kabul edilmelidir ki bu alan Türkiye'de sorunsuz işleyen bir alan olmaktan oldukça uzaktır. Zaman zaman profesyonellerin ve siyasilerin birbirlerinin alanlarına karşılıklı müdahale ettikleri görülmektedir. Diğer taraftan yürütme organından beklenen bir diğer fonksiyon ise, kolluk üzerinde sivil denetim mekanizmasının kurulmasını ve güvenliğin gözetim ve denetimine ilişkin prosedürlerin geliştirilmesini sağlamaktır.

Türkiye'de kolluğun yürütme organı tarafından denetimi dünyadaki örneklerine paralel olarak bir dizi denetim araçlarından oluşmaktadır. Kolluk kuvvetlerine kabul edilecek adaylar öncelikle, yaş, öğrenim durumu, boy vb. özellikler açısından seçme kriterlerine tabi tutulmaktadırlar. Okullara girişte gerçekleştirilen yazılı sınavlar adayın belli konularda bilgisini ölçmeye yönelik olarak gerçekleştirilmektedir. Diğer taraftan adayın kolluk gücü personeli olarak görev yapmasına imkân verecek yetkinlikler ile psikolojik özelliklere sahip olup olmadığını ölçmeye yarayacak bir mekanizma bulunmamaktadır. Her ne kadar mesleğe girişte yapılan mülakat sınavları adayların bu niteliklerini ayırt etmeye teorik olarak elverişli görünse de uygulamada bu amaca hizmet etmemektedir. Bununla birlikte, seçme işleminden sonra eğitime alınan adaylar iki yıllık meslek yüksekokulu veya daha kısa süreli mesleki eğitim kurslarına tabi tutulmaktadırlar. Mesleki eğitim ve kursların temel amacı adaylara profesyonel davranış standartlarını ve kalıplarını kazandırmaktır. Uygulamada bu alanın oldukça sorunlu olduğu konusunda şüphe yoktur. Aynı seçme sistemiyle mesleki eğitime alınan ve eğitim sonunda aynı mesleki kazanımları elde etmiş olması beklenen kolluk personelinin meslekteki davranışlarının bir standardının olmaması, adaylar arasındaki davranış farklarının çok geniş bir yelpaze oluşturması seçme kriterlerinin ve verilen mesleki eğitimin gözden geçirilmesinin gerekliliğini ortaya koymaktadır (Güvenlik Eğitimi Araştırma Merkezi, 2011; Kula, Taşdöven ve Dönmez, 2015).

Öte yandan, personelin meslek içi davranışlarını standart hale getirmeye yönelik düzenlemeler arasında mesleki bir takım politika, prosedür ve rehberler yer almaktadır. Bunların Türkiye uygulamasına bakıldığında yeterli düzeyde işlevsel olmadıkları görülecektir.

Bu alanda en çok göze çarpan düzenlemeler yönetmelikler, talimatlar ve genelgeler olmakla birlikte, bu düzenlemelerin kolluk personeli davranışlarını tekdüzeleştirme ve yön verme konusunda yeterli ve işlevsel oldukları söylenemez. Bu alanda 2000'li yıllarda yapılan düzenlemelerden biri Türk Polis Etik Kurallarının düzenlenmiş ve yürürlüğe konulmuş olmasıdır. İsmi itibariyle polis teşkilatına özel gibi görünmekle birlikte esasen tüm kolluk güçlerini kapsadığı hususuna yine düzenlemenin metninde yer verilmiştir (Göksu ve Bilgiç, 2002).

Kolluk teşkilatlarının, personelin davranışını kontrol amacıyla kullandıkları iç denetim mekanizmalarından bir diğeri disiplin mevzuatı ve soruşturmalarıdır. Personelin mesleki kural ve düzenlemelere uygun olmayan davranışları muhakkikler ve disiplin kurulları aracılığı ile soruşturulmakta ve disiplin yönüyle problemli bulunan davranışlar cezalandırılmaktadır. Burada en önemli eleştirilerden biri soruşturulan ve soruşturanların aynı kolluk teşkilatının personeli olması ve çoğu zaman soruşturmanın '*kol kırılır yen içinde kalır*' anlayışı içinde sonuçlanması/sonuçlandırılması endişesidir. Özellikle kolluk personelinin vatandaşlarla olan ilişkilerinde yaşanan sorunların bağımsız şikâyet mekanizmaları aracılığı ile kayda alınmaları ve sonuçlandırılmaları gerektiği konusunda yaygın bir görüş vardır. Disiplin soruşturmaları genelde vatandaş şikâyet odaklı olarak polis halk ilişkilerinde problemin çözümüne ilişkin kullanılan en yaygın uygulamalardan birisidir. Genel olarak yapılan işlem olaylara polisiye prosedürlere uygunluk yönünden yine bir polis yöneticisi gözünden bakılması ve yapılan işlemlerin ve sonuçların belirli periyotlar ile kamuoyu ile paylaşılması şeklinde olmaktadır (Walker, 2005). Bu kurulların yine teşkilat içerisindeki görevlilerden müteşekkil olduğu göze alındığında bağımsız kolluk şikayet mekanizması olmadıkları yönünde ciddi eleştiriler bulunmaktadır (Lofca, 2015, Yavuzdoğan, 2010).

3.3. Yargı Denetimi

Yargının, idarenin tüm işlemleri üzerinde olduğu gibi kolluk kuvvetleri ve onların personeli üzerinde yargı denetimi görev ve yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu yetki istisnalar dışında yargı önüne getirilen dosyalarla ilgilidir. Dosyaların gerek adli gerek idari yargı önüne getirilmesi büyük ölçüde sivil toplum kuruluşları ve medya aracılığı ile olmaktadır. Bu durum, insan hakları ihlali ve benzeri durumlarda sivil gözetimin diğer paydaşlarının (sivil toplum, yürütme, medya vb.) inisiyatif alarak hukuka aykırı durumların yargıya taşınması noktasında yardım etmelerini gerektirir (Cole, Eppert ve Kinzelbach, 2008: 47- 48). Bu noktada, sadece kolluk kuvvetleri ile ilgili olmamakla birlikte yargının işleyişindeki bir takım problemler yargının kolluk üzerindeki denetimini de olumsuz etkilemektedir. Örneğin, açılan

davalardaki uzun tutukluluk süreleri, fezleke hazırlanmasında geçen uzun süreler son dönemler itibariyle Türkiye'de çokça tartışılan konular arasında yer almıştır. Yargının ülkede adaleti temin etme noktasındaki işlevselliğinin artması, kolluk üzerindeki denetiminin de daha etkin hale gelmesi ile sonuçlanması anlamına gelecektir.

3.4. Bağımsız Kurul ve Kurumlar

3.4.1. Kamu Denetçiliği Kurumu

Kamu denetçiliği kurumu günümüz modern hukuk sistemlerinde çağdaş bir denetim mekanizması olarak yer almaktadır. Kamu denetçiliği en genel manasıyla idarenin keyfi uygulamalarının önüne geçmek ve vatandaş ile devlet kurumları arasındaki sorunları çözmek amacıyla görev yapmaktadır. Genellikle yasama organı tarafından görevlendirilir ve bağımsız olarak görev yapar. Vatandaşların, idarenin eylem ve işlemlerinden kaynaklanan şikâyetlerini değerlendirerek idarenin hukuka uymasını sağlamak maksadıyla kararlar verir. Ülkemizde kamu denetçiliği 2013 yılı itibariyle şikâyetleri değerlendirmeye başlamıştır. Ancak, Türkiye'de kamu denetçisinin vermiş olduğu kararlar tavsiye niteliğinde olduğundan kararların idare açısından bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bu nedenle kamu kurumları üzerinde etkili bir denetim mekanizması olmaktan uzak bir kurum olarak görülmektedir. Kamu denetçisinin, kolluğun yürüttüğü işlemlere, özellikle toplumsal olaylardaki tutum ve davranışlarına ilişkin çeşitli kararları bulunmaktadır. Ancak, idarenin bu kararlara uyma oranı son derece düşük olduğundan, kurumun, genel anlamda kolluğun gözetimi ile güvenlik personelinin davranışlarının denetimi konusunda etkisi oldukça yetersizdir.

3.4.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2004 yılında 5176 sayılı kanunla Başbakanlık bünyesinde kurulmuştur. Bakanlar Kurulu tarafından atanan kurul üyeleri, kamuda etik kültürünü oluşturmak üzere çalışma yapmanın yanı sıra kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmekle görevlendirilmiştir. Etik davranış ilkelerine uymayan ve aykırı davrandığı tespit edilen kamu görevlisine ilişkin kararın Resmi Gazete 'de yayınlanması hükme bağlanmıştır. Kamu etik kuruluna 2005-2015 yılları arasında yapılan toplam 1821 başvurudan 469'u kurul tarafından incelemeye alınmıştır. İncelemeye alınan başvurulardan % 15'inde etik ihlal kararı verilmiş, % 43'ünde etik ihlal tespit edilmemiş, % 42'sinin yargıya intikal etmesi nedeniyle incelemesi durdurulmuştur (KGEK Faaliyet Raporu, 2015). Kurula yapılan başvurular içinde kollukla ilgili şikâyetlerin oranı belirtilmediğinden kurulun kollukla ilgili şikâyetlerde ne derece etkili olduğu tespit edilememiştir. Ancak,

toplam incelenen şikâyet sayısının ve verilen ihlal kararlarının azlığı sebebiylekurulun kolluğun denetiminde etkili bir araç olduğunu söylemek oldukça zordur.

Diğer taraftan kurul, kolluk hizmetlerinde etik kültürünün yerleştirilmesi çalışmaları kapsamında Türkiye'nin büyük şehirlerindeki trafik hizmetlerinde rüşvet sorunu üzerine bir alan araştırması gerçekleştirilmesini sağlamıştır. Bu araştırma sonucunda etik duyarlılığı artırma konusunda kurum kültürünün çok zayıf kaldığı ifade edilmiştir.

3.4.3. İnsan Hakları Kurumu

Türkiye İnsan Hakları Kurumu 2012 yılında Başbakanlık'la ilişkili özerk bir kurum olarak kurulmuştur. Kurumun başlıca görevi, insan haklarının korunmasına, geliştirilmesine ve insan hakları ihlallerinin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmak olarak belirlenmiştir. Kurum ayrıca işkence ve kötü muamele ile mücadele etme ve şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırmakla görevlidir.

Kurumun 2014 yılındaki faaliyetleri incelendiğinde, Kuruma ve İl/İlçe İnsan Hakları Kurullarına yapılan toplam 578 başvurudan 21'inin Emniyet aleyhine 2 adedinin ise Jandarma aleyhine olduğu görülmektedir (TİHK, 2015). Sayısal veriler, Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun kolluk güçlerinin denetiminde yoğun bir biçimde başvurulan ve etkili olarak işletilen bir mekanizma olmadığını ortaya koymaktadır.

3.5. Sivil Toplum Örgütleri

Demokratik ülkelerde sivil toplum örgütleri, genelde kamu ve özelde güvenlik sektörünün demokratik denetimi açısından önem arz etmektedir. Bir toplumdaki sivil toplum inisiyatifinin geldiği nokta, o ülkenin demokratik değerler, kişi hak ve hürriyetleri açısından bulunduğu konum hakkında fikir vermektedir (Ensaroğlu, 2009: 281). Sivil toplumun güvenliğin gözetimindeki rolü, kamuoyunda farkındalık oluşturmak, politika geliştirilmesine katkıda bulunmak, karar verici kuruluşlara teknik destek ve bilgi sağlamak, gerçekleşen faaliyetleri denetlemek gibi hususları içermektedir (Ensaroğlu, 2009: 284). Sivil Toplum Örgütleri, güvenlik sektörünün denetiminde çeşitli yöntemler kullanırlar. Başlıca yöntemlerden olan izleme, belirli bir alandaki reformların, politika ve süreçlerin verilerle takip edilmesini ifade eder. Bir durumun iyileştirilmesine yönelik tedbirlerin, sonuca ulaşmada ne derece etkili olduğunu belirlemek amacıyla da kullanılan bir yöntemdir (Salman, 2009: 26). İç denetime ilişkin mekanizmaların işleyişi, insan hakları ihlalleri, güvenlik kurumların etkililiği ve etkinliği ile personelinin yetkinliğinin izlenmesi, izleme kapsamında ele alınmaktadır (Salman, 2009: 28- 29). Sivil Toplum Kuruluşlarının izleme dışındaki başlıca gözetim faaliyetleri, hukuki yardım sağlama, hukuki süreçlerin başlatılması ve takibi,

araştırma raporlarının hazırlanması ve basın açıklamalarının gerçekleştirilmesi olarak özetlenebilir. Sivil Toplum Kuruluşlarının güvenlik sektörünün gözetim ve denetimini etkili bir biçimde gerçekleştirebilmelerinin ön şartı demokratik katılımın ve ifade özgürlüğünün önünün açılmasıdır (Ensaroğlu, 2009: 285).

3.6. Medya

Medyanın güvenlik sektörünün gözetim ve denetimindeki temel fonksiyonu, kamuoyunun doğru haber alma ve bilgi edinme özgürlüğünü gerçekleştirebilmektir. Medya, güvenlikle ilgili, politika geliştirme ve reform gerçekleştirme sürecinde halkın doğru bilgilendirilmesi ve sürece katılımı noktasında esaslı bir role sahiptir. Yine güvenlik uygulamaları sonucunda ortaya çıkması muhtemel insan hakları ihlallerinin gündeme taşınmasında medyanın küçümsenmeyecek katkısının olması beklenir. Ne var ki medyanın bu önemli rollerini yerine getirmesi önünde duran bir takım engeller bulunmaktadır. Bu engeller, medyanın kendinden kaynaklanan yeterli düzeyde şeffaf ve tarafsız davranmama, hükumet veya belli sermaye gruplarına yakınlık gibi iç sorunlardan kaynaklanabildiği gibi, konu güvenlik olduğunda devlet sırrı, gizlilik, akreditasyon vb. medya dışı engeller de olabilmektedir (Çavdar ve Aytar, 2009: 9). Güvenlik ve savunma alanındaki gazeteciliğin diğer bir sorunu güvenlik haberlerinin tamamen resmi kaynaklardan elde edilerek, resmi olmayan kaynaklardan teyit edilememesi sorunudur. Böyle bir durumda güvenlik güçlerinin '*meşrulaştırılmış*' eylemlerinin medya eliyle manipülatif bir biçimde kamuoyuna sunulması sorunu ortaya çıkmaktadır (Arsan, 2009: 33).

4. TÜRKİYE'DE KOLLUK DENETİMİNDE YENİ ARAYIŞLAR: BAĞIMSIZ KOLLUK GÖZETİM KURULU

Türkiye'de kolluk güçlerinin gözetim ve denetiminin sağlanabilmesi için bağımsız bir kolluk şikâyet mekanizmasının kurulmasının gerekliliği iç ve dış resmi ve sivil otoriterce vurgulanmaktadır. Konunun sürekli kamuoyu gündeminde bulunmasının nedenlerinden biri Türkiye'nin AB üyelik sürecinde yaşanan gelişmelerdir. Türkiye'nin AB'ne tam üyeliği ile ilgili atılan adımlarda bağımsız şikâyet sisteminin yokluğu AB tarafından sürekli gündeme getirilen sorunlardan biri olmuştur. Bu çerçevede "*Tüm kolluk kuvvetlerini kapsayan bağımsız ve etkin bir şikâyet sisteminin kurulması*" ifadesi AB Katılım ortaklığı belgelerinde yerini almıştır (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2008: 14).

Diğer taraftan, Türkiye AİHM kararlarında, insan hakları ihlalleri açısından hakkında en çok mahkûmiyet kararı verilen ülkeler listesinde ön sıralarda yer almaktadır. Dava konusu olan insan hakları ihlallerinin önemli bir kısmını kolluktan kaynaklanan ihlaller

oluşturmaktadır. Türkiye, kolluk gücü personele aleyhine açılan davaları etkili yürütmediği gerekçesiyle AİHM'de mahkûmiyet alan ülkelerin başında gelmektedir. Ayrıca, AB raporlarında Türkiye'deki mevcut şikâyet sisteminin AİHS'nin ilgili maddelerini karşılamadığı gerekçesiyle Türkiye aleyhine verilen AİHM kararları mevcuttur.

Diğer taraftan birçok sivil toplum kuruluşu Türkiye'de bağımsız kolluk şikâyet mekanizmasının gerekliliğine dikkati çekmiştir. İnsan Hakları İzleme Örgütü (Human Rights Watch) (2008) tarafsız ve etkin soruşturma yetkisine sahip bağımsız bir şikâyet biriminin oluşturulmasını tavsiye etmektedir. Benzer şekilde TÜSİAD, kolluk kuvvetleri ile vatandaşlar arasındaki insan haklarına ilişkin en temel problemlerin adil karar verebilecek bağımsız bir şikâyet mekanizmasının bulunmamasından kaynaklandığını belirtmektedir. İnsan hakları ihlallerinin önlenmesi ve AB üyelik sürecinin hızlandırılabilmesi için harekete geçilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Güvenlik sektörü denetimini ele alan TESEV raporunda da "*Yurttaş merkezli bir çerçeve içinde tüm güvenlik kurumlarının üzerinde demokratik gözetim ve denetim mekanizmaları kurulması konusuna odaklanılması*"gerektiği vurgulanmaktadır (Çavdar ve Aytar, 2009: 1).

Yukarıda sözü edilen otoritelerin bağımsız kolluk şikâyet mekanizmasına olan ihtiyacı açıkça ortaya koyması neticesi, konu İçişleri Bakanlığı tarafından iç güvenlik sektörünün gözetiminin geliştirilmesi amacıyla proje haline getirilmiştir. Halen devam eden proje, Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilmekte ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın teknik desteğinde İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Proje bir yönüyle iç güvenlik hizmetlerinde mülki amirlerin inisiyatifini güçlendirmek suretiyle yerelleşmeye vurgu yapmaktadır. Bu çerçevede yerel güvenlik komisyonları vasıtasıyla, güvenlik politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında halkın iç güvenliğin gözetimine katılımı hedeflenmektedir. Sivil gözetimin artırılması amacıyla, mecliste iç güvenlik komisyonu kurulması ve bağımsız gözetim otoritelerinin güçlendirilmesi projenin diğer amaçları arasında yer almaktadır (ICOISS II, 2014).

Proje kapsamında, kolluk gözetim komisyonu tasarısı 2010 yılında TBMM'ne gönderilmiş 2012 yılında ise tasarı Başbakanlık tarafından güncellenmiştir. Tasarı ile kamu güvenlik görevlileri aleyhine gerçekleştirilen şikâyetlerin incelenmesi, soruşturulması, sonuçlandırılması ve kayıt altına alınarak izlenmesi yoluyla kolluk güçlerinin gözetim ve denetimi hedeflenmektedir. Tasarı ile kolluk gözetim komisyonu kurulması, uzman müfettişler grubu oluşturulması ve merkezi bir kayıt sistemi geliştirilmesi öngörülmektedir. Türkiye'de kolluğun sivil gözetimi konusunda bağımsız bir şikâyet mekanizmasına duyulan ihtiyaç göz önünde bulundurulduğunda tasarının hayati bir öneme sahip olduğu söylenebilir.

Ancak, tüm bu sivil gözetim mekanizması geliştirme çalışmalarına rağmen mevcut tasarının tam anlamıyla bağımsız bir yapı oluşturmaktan uzak olduğu görülmektedir. Kuruldaki üyelerin büyük bir çoğunluğunun bürokratlardan oluşması, sadece iki üyenin sivil olması komisyonu bağımsız olmaktan çıkarmaktadır. Diğer taraftan, komisyonun İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulması ve ayrı bir tüzel kişiliğinin olmaması amaca hizmet etmesini engelleyecek niteliktedir. Ayrıca komisyon toplantılarının kamuoyuna kapalı olması, yıllık rapor haricindeki raporların kamuoyuna duyurulması hususunun komisyonun takdirine bırakılması ve komisyon çalışmalarına yardımcı olmak üzere güvenlik uzmanlarının görevlendirilmesi komisyonu bağımsız olmaktan uzaklaştırmaktadır.

Sivil gözetim ve denetim alanında dünyadaki değişim ve dönüşümlere nispeten yeni olan Türkiye'deki gelişmelerin uzun bir süre ülkenin önemli gündem maddeleri arasında yer alacağı öngörülmektedir.

SONUÇ

Bu çalışmada özellikle demokratik hukuk devletinde kamu gücünü elinde bulunduranların hesapverebilir olmaları gerektiğinin altı çizilmiştir. Bu gücü kullananların doğru davrandıklarını kontrol ve denetim altında tutacak mekanizmaların gerekliliğine vurgu yapılmış ve bu mekanizmaların hangi şartlaraltında amaca hizmet etmekte olduğu tartışılmıştır. Dünyada kolluk güçleri giderek yoğunlaşan bir şekilde sivil gözetim mekanizmaları tarafından kontrol edilmektedir.

Kolluk kuvvetleri personeli davranışlarının kontrolünde parlamento, yargı, yürütme gibi denetim araçları yanında sivil toplum kuruluşları, medya ve bağımsız gözetim kuruluşları önemli rol üstlenmektedirler. Türkiye'nin AB üyelik süreci ile birlikte kolluk kuvvetlerinin kendi iç mekanizmaları ile personelinin davranışları üzerindeki kontrolünün yetersizliği konusu sıklıkla gündeme gelmiş ve ciddi eleştirilere konu olmuştur. Bu nedenle, sivil gözetimin önemine vurgu yapılmış ancak bu alanın da sorunlardan uzak olmadığı görüşü öne çıkmıştır. Bu çerçevede bağımsız kolluk gözetim mekanizmasının kurulması gerektiği birçok sivil toplum örgütü tarafından dile getirilmiştir. Bu amaçla Meclise sunulan tasarı bağımsız bir kolluk şikâyet mekanizması kurulmasını öngörmektedir. Tasarının Meclise sunulduğu haliyle yasalaşması durumunda kurulacak yapının yeterince bağımsız olamayacağı yönünde ciddi eleştiriler bulunmaktadır. Tüm bu gelişmeler önümüzdeki dönemde kolluk güçlerinin sivil gözetimi konusunun ülke gündemindeki önemli tartışma başlıklarından olacağını göstermektedir.

Kaynakça

Akay, Hale (2009). Demokratik Gözetim: Kuramsal Değerlendirme. Bayramoğlu, Alive İnsel, Ahmet(Eds.). *Almanak Türkiye 2006□2008: Güvenlik sektörü ve demokratik gözetim*. İstanbul: TESEV Yayınları.

Arsan, Esra (2009). Savunma ve güvenlik gazeteciliğinde "ambalajlanmış haber" sorunsalı.(Eds. Aytar, Volkan ve Çavdar, Ayşe). *Medya ve Güvenlik Sektörü Gözetimi: Sınırlar ve İmkânlar*. İstanbul: TESEV Yayınları.

Avrupa Toplulukları Komisyonu (2008). Türkiye İle Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 26 Şubat 2008 Tarihli Konsey Kararı, Brüksel.

Aytar, Volkan (2006). Güvenlik Sektöründe Demokratik Gözetim: Türkiye ve Dünya. Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı. İstanbul:TESEV Yayınları.

Aytar, V. (2009). Sivil aktörleri güçlendirmek ve güvenlik sektörünün demokratik gözetimi. (Eds. Aytar, Volkan ve Ensaroğlu, Yılmaz). *Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi: Sınırlar ve İmkânlar*. İstanbul: TESEV Yayınları.

Born, Hans.,PhilippFlurive Anders B. Johnsson(der.) (2003). HandbookforParliamentarians N°5, ParliamentaryOversight of the Security Sector: Principles, MechanismsandPractices, IPU/DCAF, Cenevre; Belgrad.

Cole, Eden, KerstinEppertve KatrinKinzelbach (2008). PublicOversight of the Security Sector: AHandbookforCivilSocietyOrganizations. United Nations Development Programme.

Çavdar, Ayşe ve Volkan Aytar (2009). Medya ve güvenlik sektörü: güvenlik sektörünün demokratik gözetiminde medyanın rolü. (Eds. Aytar, Volkan ve AyşeÇavdar). *Medya ve Güvenlik Sektörü Gözetimi: Sınırlar ve İmkânlar*. İstanbul: TESEV Yayınları.

Ensaroğlu, Yılmaz (2009). Güvenlik sektörünün demokratik denetiminde sivil toplum kuruluşları. (Eds. Bayramoğlu, Ali ve Ahmet İnsel)*Almanak Türkiye 2006□2008: Güvenlik sektörü ve demokratik gözetim*. İstanbul: TESEV Yayınları.

Ergut, Ferdan (2004) *Modern Devlet ve Polis (1. Basım*). İstanbul: İletişim Yayınları.

Eroğlu, İzzet (2006). TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, *Yasama Dergisi*, 2, 32-74

Devlet Memurları Kanunu (1965). T. C. Resmi Gazete, 12056, 23 Temmuz1965

Feaver, Peter D.(1999). Civil- MilitaryRelations, AnnualReview of PoliticalScience. 2, 211-241

Göksu, Turgut ve Veysel KaraniBilgiç (2002), Polislik Mesleği ve Etik Kuralları, Bal, İhsan ve M. Bedri Eryılmaz (Der.), *Polis Meslek Etiği* içinde (s. 85-96), Ankara: Polis Akademisi Başkanlığı Yayınları.

Güvenlik Eğitimi Araştırma Merkezi, (2011), "Polis Temel Eğitiminde Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Proje Sonuç Raporu", Ankara: Polis Akademisi Yayınları.

ICOISS II, İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi- 2. Aşama. (Erişim tarihi: 21.06.2014), http://sivilgozetim.org.tr/Hakki mizda.aspx

İnsan Hakları İzleme Örgütü (Human Rights Watch) (2008).Adalete karşı safları sıklaştırmak, Türkiye'de polis şiddetiyle mücadele önündeki engeller. Aralık, 2008.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2004) T. C. Resmi Gazete, 25486, 8 Haziran 2004.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporu 2005-2015. (Erişim Tarihi: 02.09.2015),http://www.etik.gov.tr/BilgiBankasi.aspx?id=10

Kararmaz, Furkan (2013).Polisin hukuka uymak konusundaki gönülsüzlüğü üzerine bir tartışma. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, *3*(2): 153–160.

Kula, Sedat, Hidayet Taşdöven, Mustafa Dönmez (2015) Eğitimin, mesleki tecrübenin ve terfi imkanlarının iş tatmini, örgütsel bağlılık ve işten ayrılma niyeti üzerine etkisi: Güvenlik sektörü analizi. *International Journal of Human Sciences.12* (1), 129-149.

Lofca, İzzet (2015). *Kolluk Kuvvetleri Denetimi*. Erzurum: Atatürk Üniversitesi Yayınları.

Salman, Feray (2009). Sivil toplum kuruluşlarının güvenlik sektörü denetim ve gözetimine katılma araçları.In V. Aytarve Y. Ensaroğlu (Eds.),*Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi: Sınırlar ve İmkânlar* içinde (25-36).İstanbul: TESEV Yayınları.

Türkiye İnsan Hakları Kurumu (TİHK) (2015). 2014 yılı insan hakları ihlal iddialarına ilişkin sayısal veriler. (Erişim: 07.06.2015) http://www.tihk.gov.tr/www/files/54e204712baf5.pdf

Walker,Samuel E. (2005). *The New World of PoliceAccountability.*ThousandOaks CA: Sage Publications, Inc.

Williams, Kristian (2003). Thedemandfororderandthebirth of modern policing. *MonthlyReview: An IndependentSocialist Magazine,*55 (7), 16-23.

Yavuzdoğan, Seçkin (2010). İngiltere'de bağımsız kolluk şikâyet sistemi ve Türkiye'de uygulanabilirliği. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 12, 1231- 1256.

KAMU YÖNETİMİNDE VERİMLİLİK: AKSARAY İL MÜDÜRLÜKLERİNDE BİR UYGULAMA

Yrd.Doç.Dr. Oktay ALKUŞ
Aksaray Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

ÖZET
Kamu hizmeti bir davranıştır,belirli bir performans gerektirir, üretimi ve tüketimi eşzamanlıdır. Hizmeti verenden hizmeti alana etkisi geçer. Hizmetin kalitesini bina, makine, malzeme, personel belirler ve bunlar müşteri için önemlidir. Her bir hizmet üretimiyle kalite ve değer de üretilir.Hizmetin verimliliğini ölçmek zordur.
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın kurulmasından sonra, iş verimliliği konusuna hem kamu hem de özel kesimde, daha fazla yönelim olmaktadır. Bu Bakanlık, düzenlediği verimlilik kongreleriyle ve verimlilik haftası etkinlikleriyle, bu konuya giderek daha fazla yönelimin olmasını teşvik etmektedir.
Bu çalışma,Aksaray İl'i "Defterdarlık", "Milli Eğitim Müdürlüğü", "Aile ve Sosyal Politikalar Müdürlüğü", "Bilim, Sanayi ve Teknoloji Müdürlüğü", "Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü", "Gençlik Hizmetleri ve Spor Müdürlüğü", "Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü", "Kültür ve Turizm Müdürlüğü", "Sağlık Müdürlüğü" il müdürlüklerinde çalışan personel ile görüşme, soru kâğıdı uygulaması ve belgesel kaynak taraması yöntemiyle gerçekleştirilmiştir.
Öncelikle, bu müdürlüklerde çalışan personelden yapılandırılmamış görüşme yöntemi yoluyla hizmette verimsizlik, verimsizliği ortadan kaldırma yolları ve verimlilik konusunda bilgiler toplanmıştır. Sonra, toplanan bu bilgiler literatür bilgileriyle ilişkilendirilip düzenlenerek, 30(otuz) maddeden oluşan yapılandırılmış likert tipi bir soru kağıdına dönüştürülmüştür. Hazırlanan bu soru kâğıdı, tesadüfi örneklem yöntemiyle, bu müdürlüklerde çalışan personele uygulanmıştır.
Uygulama sonucunda toplanan 106 soru kâğıdıyla elde edilen bilgiler analiz edilerekhizmette verimsizlik nedenleri ve bunedenlerin ortadan kaldırılarak, daha verimli kamu hizmeti için yapılması gerekenler,betimsel bir anlatımla sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, İl Müdürlükleri, Verimlilik.

1. HİZMET NEDİR?

Hizmet bir davranıştır, bir performansı içerir ve verilmeden alınamaz. Hizmet alınmadan önce hizmet hakkında hizmetin verildiği binalar, makineler, malzemeler ve personel, müşteriler üzerinde bir önyargı oluşturabilir. Hizmet üretimi ve tüketimi eşzamanlıdır. Hizmet verildiği anda alınır. Alınmış bir hizmetin aynısını tekrar almak zordur. Hizmetin verenden alana mülkiyeti geçmez, etkisi geçer. Her bir hizmet üretimiyle kalite ve değer de üretilir.

Personel örgütün aynasıdır. Örgüt personele ne yansıtırsa personel de müşteriye aynısını yansıtır. Personelin davranışlarının arkasında bir etken, önünde de bir hedef bulunur(URL 1).

Her bir personelin iki yanı vardır. Biri personelin hali, yani cinsiyeti, yaşı, eğitimi, medeni durumu, sağlık durumu gibi durumlarıdır. Diğeri ise personelin yetkinlikleri, yani bilgileri, becerileri, deneyimleri ve davranışlarıdır(URL 2).

Devletin kamu hizmetlerini sunmasında 1850'li yıllardan bugüne kadar iki anlayışa dayanan uygulamanınyaşanmış olduğu söylenebilir. Bunlardan biri "siyasi mantık"; diğeri de "iktisadi mantık"tır.

Siyasi mantık "etki" odaklıdır; iktisadi mantık ise "kâr" odaklıdır. 1850'li yıllardan 1980'li yıllara kadar "siyasi" mantık yürütülürken; 1980'li yıllardan itibaren "iktisadi" mantık yürütülmeye başlamıştır.

Siyasi mantık, "devlet babadır" mantığıdır. Devlet her şeyi yapar, bireyin yapması gereken tek şey devlete itaattir. İktisadi mantık, devletin sunduğu hizmetleri özel şirketler eliyle daha iyi sunulabilir iddiasına dayanır. Ancak bu mantık 2000'li yıllarla birlikte değişmeye başlamıştır. En önce Avrupa'daki devletler bu uygulamadan vazgeçmeye başlamışlardır. 2008 yılında yaşanan ekonomik kriz piyasa başarısızlığı olarak adlandırılmıştır. Anlaşılmıştır ki, devletin neden olduğu dışsallık, piyasa tarafından yaratılamamaktadır ve bu dışsallık olmadan piyasalar dengeye ulaşamamaktadır(URL 3).

2. VERİMLİLİK NEDİR?

Verimlilik, dar anlamda ve geniş anlamda olmak üzere iki anlamda kullanılmaktadır. Dar anlamda verimlilik, bir üretim sürecinde elde edilen çıktılar ile girdiler arasındaki ilişkidir. Dar anlamdaki verimlilik "Verimlilik=Çıktı/Girdi" şeklinde formülleştirilebilir.

Geniş anlamda verimlilik ise "randıman", "etkenlik", "etkililik" ve üstelik "iktisadilik", "kârlılık", "rasyonellik", "kalite"gibi olguları da içine alır ve performans yönetimiyle aynı anlama gelir. Çok üretmek diğer bir deyişle üretken olmak "verimli olmak" anlamına gelmez. Üretkenlik, verimlilik değildir. Örneğin: 20 personeli olan bir örgütte 20 günde 100 ürün üretildiğini varsayalım. Verimlilik=Çıktı/Girdi olduğuna göre; Verimlilik=100/20x20=0,25'tir. Personel sayısının 25'e artırıldığını 20 günde üretilen ürünün 120'ye yükseldiğini varsayalım. Verimlilik=120/25x20=0,24'tir. Görüldüğü gibi üretkenlik arttığı halde verimlilik artmamıştır.

Randıman, birim zamanda birim alandan elde edilebilecek ürün miktarıdır. Randıman makine verimliliğini ölçmede kullanılır. Örneğin: Bir fotokopi makinasının 1 dakika içinde vereceği çıktı sayısı o makinanın randımanıdır.

Etkenlik, işin doğru yapılmasıdır. Örneğin: Bir ürünün planlanan yapılma süresi 3 saat; bu ürünün fiilen yapılma süresi 4 saat ise Etkenlik=Planlanan değer/Fiili değer=3/4=0,75'tir. Yani standarda göre %25 daha fazla süre harcanmaktadır.

Etkililik, doğru işin yapılmasıdır. Örneğin: Bir ürünün fiili yapılma süresi 3 saat; bu ürünün planlanan üretim süresi 4 saat ise Etkililik=Fiili değer/Planlanan değer=4/3=1,3'tür. Kalite, müşterilerin ihtiyaçlarına, isteklerine ve beklentilerine uygunluktur(URL 4).

Verimlilik, üretim ile insan arasındaki ilişkiyi kuran tek kavramdır(URL 5). Aslında tarihsel ve toplumsal bir olgudur. Verimlilik kavramı toplumumuzda olumlu bir anlam taşır ve aslında herkes verimli olmak ister. Verimlilik binaları, makineleri, malzemeleri, personeli, parayı, zamanı, enerjiyi en uygun düzeyde kullanabilmektir.

Verimlilik değer yaratabilmektir.Değerin kaynağı emektir. Teknoloji de aslında birikmiş bir emektir. Günümüzde verimlilik iktisadi olarak algılanmaktadır. Devlet mevzuat koyarak standartları belirler.Zor kullanma devletin tekelindedir.Devletin tahsisleri isabetli yapabilmesi zor olduğu için verimliliği sağlaması da özele göre daha zordur.

Verimlilik output(çıktı) değil, outcome(etki) olarak değerlendirilir.Az girdi, az israf ile çok çıktı sağlamadır ve bu olgu, günümüzde bir yaşam biçimine dönüşmektedir(URL 6).Yani en kısa ifadeyle verimlilik doğru işi, doğru kişiyle, doğru şekilde, doğru zamanda yapmaktır(URL 4).

3. HİZMETİN VERİMLİLİĞİ ÖLÇÜLEBİLİR Mİ?

Hizmet üreticileri örgüt, personel ve müşteridir. Hizmette örgüt parasını; personel emeğini; müşteri de zamanını harcar. Hizmetin verimliliğini ölçmek zordur. Çünkü bu ölçmeyi sosyal değişkenler, kalite ve değer etkiler. Hizmetin kalitesini bina, makine, malzeme ve personel etkiler.

Hizmetin verimliliğinin ölçümünde iki ölçüt kullanılabilir. Bunlardan biri "memnuniyet"(personel ve müşteri memnuniyeti) diğeri de "etkinliktir. Hizmet üretiminde miktar ölçütlü verimlilik değerlemesi yapılamaz. Hizmetin verildiği bina, makine, malzeme ve personel, müşteri için önem arz eder. Hizmette personelin ve müşterinin memnuniyetine dayanan verimlilik önemlidir. Bir örgütün hizmet verimliliği diğer bir örgütün hizmet verimliliği ile kıyaslanarak(benchmarking) ölçülebilir(URL 1). Yine bir örgütün hizmet verimliliği, performans ölçümüyle de olabilir(URL 2).

Verimlilik için üretim gerekir(URL 9). Dar anlamda verimlilik, belirli bir zamandaki iş üretim miktarıdır. Sade bir ifadeyle az insanın çok iş yapmasıdır(URL 10).

4. HİZMETTE VERİMLİLİĞİ NELER ETKİLER?

Verimliliği dış etkenler ve iç etkenler etkiler. Dış etkenler örgüt dışından gelen etkilerdir. Bunlara örnek olarak siyaset, mevzuat, toplum, haberleşme sayılabilir. İç etkenler örgüt içinde varolan etkilerdir. Bunlara örnek olarak para, personel, bina, makine, malzeme sayılabilir(URL 9).

İlk olarak, hizmette verimliliği yönetim işlevleri etkiler. Örgütte üst kademelere yükseldikçe planlama, örgütleme, eşgüdümleme işlevlerine yoğunlaşılırken; alt kademelere inildikçe yöneltme ve denetim işlevlerine yoğunlaşılır. Üst düzey yöneticilerin stratejik yönetim performansı verimliliği etkiler.

İkinci olarak, hizmette verimliliği zaman yönetimi etkiler. 8 saatlik bir işgününün 3 saati israf edilir. Bu israf bazı zamanlarda tüm işlerin üçte iki oranına kadar ulaşabilmektedir. Zaman yönetimi bu israfı ortadan kaldırır(URL 13).

Üçüncü olarak, hizmette verimliliği insan kaynakları yönetimi etkiler. Günümüzde kamudaki personel özelliklerinde bir değişim yaşanmaktadır. İtaatkâr(uyumcu)-tamahkâr(yetinmeci) personelin yerini talepkâr(sorgucu)-menfaatkâr(çıkarcı) özellikteki personel doldurmaktadır.

Dördüncü olarak, hizmette verimliliği değişim yönetimi etkiler. Günümüzde kamu yönetiminde bir dönüşüm olmaktadır. Merkezci kamu yönetimi yerindenci kamu yönetimine dönüşmektedir. Devlet, siyasa(politika) ve yasalarla sunduğu hizmetleri piyasaya bırakmaktadır. Siyasal liderlik karşısında sorumluluk ilkesi yerini halk karşısında hesap verme sorumluluğu ilkesine dönüşmektedir. Yönettiklerine yukarıdan bakan, küçük gören, emir veren hükümdar yönetici tipi, halka hizmetkâr yönetici tipine dönüşmektedir(URL 7).

Beşinci olarak, hizmette verimliliği stratejik yönetim etkiler. Örgütler stratejik planlarını hazırlar zayıf yanlarını güçlendirmeye çalışır. Ancak bu planlar hazırlanırken yönetici Ahmet beyin zayıf yanlarını bilen Mehmet Bey bu zayıflığı açıklayamamaktadır.

Altıncı olarak, hizmette verimliliği devlet veya özel bütün aktörlerin birbiriyle uyumlu çalışması etkiler.Hizmet verimliliğini, örgütün amaçları ve hedefleri belirler. Amaç bir niyettir. Örneğin, öğrenci sayımızı artıracağız demek bir amaçtır. 2015 yılında öğrenci sayımızı % 10 artıracağız demek bir hedeftir(URL 4).

Yedinci olarak, hizmette verimlilik artışı iki nedene dayanır. İlki emek ve ikincisi de teknoloji'dir. Ülkemiz emeğin niteliği konusunda 150 devlet içinde 130. Sıradayız(URL 5).

Sekizinci olarak, hizmetin fiziksel ortamı(URL 17) ve amirlerin ruh halleri ve davranışları verimliliği etkiler(URL 14). Personel ve müşteriler birbirleriyle farkında olsalar da olmasalar da düşünsel, duygusal ve davranışsal etkileşim içerisindedir(URL 1).

5. HİZMETTE VERİMSİZLİĞİN NEDENLERİ NELERDİR?

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin kurumlarında verimli olmaya çalıştıkları aşikârdır. Ancak hizmette verimli olmayı engelleyen bazı gerçeklerin varlığı da bilinmektedir. Hizmette verimsizliğe neden olan gerçekler şöyle sıralanabilir:

1. Hizmet içi eğitimler mevzuat eğitimiyle sınırlı kalmaktadır.
2. Mevzuata uyma zorunluluğu kurumlara değişimlere uyum sağlayamama sorunu yaşatmaktadır.
3. Müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, şube müdürü, şef şeklindeki kademelenme günümüzde artık verimsizdir.
4. Personel planlaması norm kadroya uygun yapılamamaktadır.
5. Personel teşvik ve ödül sistemi olağanüstü başarıya bağlıdır.
6. İnsan kaynakları yönetimi birimi stratejik plan hazırlamaya dâhil edilmemektedir.
7. Üst düzey yöneticilere "neden yaptın?" sorusu sorularak yetki ve görev denetimi yapılmakta, fakat "neden yapmadın?" sorusu sorularak sorumluluk denetimi yapılmamaktadır.
8. Kamu yönetiminde kurum ve kuruluşları planlamalarını birbirlerinden habersiz yapmaktadır. Örneğin, bilgi işlem planlamalarını her bakanlık birbirinden bağımsız kendi veri tabanlarını oluşturmaktadır. Bu uygulama yüksek maliyetlere ve bilişim sistemlerinin birbirleriyle uyum sağlayamama sorununu doğurmaktadır.
9. Binalarda hizmet vermek için yüksek kira bedelleri ödenmektedir.
10. Stratejik planlar içerisindeki eylem planlarında eksiklikler ve önceliklendirme yanlışlıkları vardır.
11. Personel yaptığı işin tam olarak farkında ve bilincinde değildir.
12. Personel yaptığı işlerde sorumluluğu üzerine almama eğilimindedir(URL 7).
13. Personel, mevzuatın takdir yetkisine bıraktığı hususlarda bile mevzuatın benzer başka bir hükmüne göre iş yapmaya çalışmaktadır.
14. Personel,müşteriler karşısında kendisini o hizmetin sahibi gibi gösterme eğilimindedir.
15. Personelin performans artışına ücretin önemli etkisinin olacağı kanaati vardır(URL 8).
16. Makinenin ömrü fiziksel ömrüne eşit kabul edilmektedir oysa her makinenin bir teknolojik ömrü vardır, fakat buna dikkat edilmemektedir.
17. Makineleri veya teknolojiyi yenilemek verimliliği artırmayabilmektedir çünkü o makineyi veya teknolojiyi kullanacak personel de var olmalıdır.

6. BULGULAR

Soru kâğıdında soru konu maddelerini belirlemek için yapılan kaynak taraması ve görüşme yoluyla elde edilen bilgiler hizmet, kurum ve personel başlıkları altında toplanabilir.

Hizmete ilişkin bulgular şunlardır:

1. Hizmet içi eğitimler mevzuat eğitimiyle sınırlı kalmaktadır.
2. Hizmet planlamalarını kurumlar birbirlerinden habersiz yapmaktadır.
3. Hizmetin fiziksel ortamı verimliliği etkiler.
4. Hizmetin kalitesi müşterilerin ihtiyaçlarına, isteklerine, beklentilerine uygunluktur.
5. Hizmetin kalitesi personelin ihtiyaçlarına, isteklerine, beklentilerine uygunluktur.
6. Hizmette müşterinin memnuniyeti önemlidir.
7. Hizmette personelin memnuniyeti önemlidir.
8. Hizmette teknoloji kullanımı yetersizdir.
9. Hizmette verimlilik kültürü yerleşmemiştir.

Kuruma ilişkin bulgular şunlardır:

1. Kurum içinde ve kurumlar arasında benzer işi yapan personel arasında ücret farklılıkları vardır.
2. Kurum içindeki personelin işin yapılması konusunda birbirlerine karşı güveni yoktur.
3. Kurumlar arasında e-imza uygulamasında uyumlaşma sorunludur.
4. Kurumların bilgi işlem sistemi tek bir merkezde toplanmalıdır.
5. Kurumların birbirleri arasında kıskançlık vardır.
6. Malzeme(enerji dâhil) kullanımında israf vardır(URL 18).
7. Mevzuat değişikliklerinin uygulanmasında zorluklar yaşanmaktadır.
8. Müşteri karşısında “ben olmazsam iş olmaz” düşüncesiyle davranılmaktadır.
9. Stratejik eylem planlarında önceliklendirme yanlışlıkları vardır.

Personele ilişkin bulgular şunlardır:

1. Personel atamaları/görevlendirmeleri liyakat ilkesine uygun yapılmamaktadır.
2. Personel hizmette sorumluluğu üzerine almama eğilimindedir.
3. Personel karşısında “işi sana öğretirsem ben olmam” düşüncesiyle davranılmaktadır.
4. Personel performans değerlendirme sistemi yoktur.

5. Personel planlaması kurum veya hizmet gereksinimleri(norm kadro) ile uyumlu yapılmamaktadır.
6. Personel teşvik ve ödül sistemi işlevini yerine getirmemektedir.
7. Personel yaptığı işin hizmetin bütünü içindeki yerinin farkında değildir.
8. Personel, mevzuatın takdire bıraktığı hususları da mevzuatın başka bir hükmüne göre yapmaktadır.
9. Personelin işi ile yaşam kalitesi arasında ilişki vardır(URL 16).
10. Personelin maaşı artarsa performansı artar.
11. Personelin performansıyla ilgili stratejik planlama yoktur.
12. Personelin ruh halleri ile davranışları hizmette verimliliğe yansır.

Bu cümleler soru kâğıdına dönüştürülerek deneklere uygulanmıştır. Elde edilen verilere göre hizmette verimliliği etkileyen etkenlerin önem sırasının şöyle olduğu ortaya çıkmıştır:

1. Müşterinin memnuniyeti
2. Hizmetin fiziksel ortamı
3. Hizmet kalitesi-personel ilişkisi
4. Hizmet kalitesi-müşteri ilişkisi
5. Personelin ruh hali ile davranışları ilişkisi
6. Personel memnuniyeti
7. Personelin işi ile yaşam kalitesi ilişkisi
8. Personelin hizmette sorumluluk almama eğilimi
9. Personel atamaları ve/veya görevlendirmelerinde liyakatin uygulanmayışı
10. Malzeme kullanımında israf
11. Maaş-performans ilişkisi
12. Personel arası ücret farklılıkları
13. Personel teşvik ve ödül düzeni
14. Hizmet içi eğitim
15. Mevzuat değişikliklerinin uygulanması
16. İşin hizmetin bütünü içindeki yeri
17. Mevzuata bağlılık
18. Performans değerlendirme sisteminin yokluğu
19. Teknoloji kullanım yetersizliği
20. Performansla ilgili stratejik planlamanın yokluğu

21. Planlamalarda önceliklendirme yanlışlıkları
22. Kurumların birbirlerinden habersizliği
23. Norm kadro uygulama sorunu
24. Verimlilik kültürünün yerleşmemiş olması
25. E-imza uygulama sorunu
26. Kurumlar arası uyuşmazlıklar
27. Kurumların bilgi işlem sistemi işletim sorunu
28. Personelin birbirine güvensizliği
29. Müşteri karşısında personelin kendini öne çıkarma eğilimi
30. Personel karşısında personelin kendini öne çıkarma eğilimi

ÖNERİLER

Ortaya çıkan bulgulardan hereketlehizmette verimlilik için yapılması gerekenler şöyle sıralanabilir:

Hizmetle ilgili öneriler şunlardır:

1. Bir gün içinde yapılan işler tek tek belirlenmelidir.
2. Her bir iş için kısa hedefler konulmalıdır. Bu hedefler ölçülebilir, ulaşılabilir, sonlandırılabilir olmalı ve sonlandırma tarihi belirlenmelidir(URL 12).
3. Her bir işin ne kadar zamanda yapıldığı belirlenmelidir(URL 11).
4. Herbir göreve ilişkin iş analizleri yapılıp iş tanımları belirlenmelidir.
5. İşlemler elektronik ortamlarda gerçekleştirilmelidir. Bu gerçekleştirme, işlem maliyetini üçte iki oranında azaltır.
6. İşlerde kor zaman olarak bilinen en yoğun zaman 10:00-14:00 saatleri arası olarak bilinir. 9:00-11:00 ile 13:00-15:00 saatleri arası en verimli saatler olarak kullanılabilir(URL 2).
7. Zaman-verimlilik ilişkisi kurulmalıdır.
8. Zaman yönetimi süreci uygulanmalı, hizmette önemli ve öncelikli işler personel ve müşteri taleplerine göre belirlenmelidir.

Kurumla ilgili öneriler şunlardır:

1. Kurum hizmet binaları konusunda Milli Emlak Genel Müdürlüğü, merkezi bir planlama yapmalıdır. Bu sayede her kurumun kendi hizmetlerine uygun tasarımlarda binalar yapılabilir.
2. Bilgi işlem sistemi tek elde örneğin Başbakanlık teşkilatında veya başka bir teşkilatta birleştirilmeli ve her tür veri bu veri bankasında toplanmalıdır.

3. Devlet Personel Başkanlığı başkanlığında bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin verimliliği ile ilgili stratejik planlar yapılmalıdır. Bu bağlamda Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü(TODAİE) de daha verimli hale getirilmelidir.

4. Hizmetiçi eğitim programları hizmetin verilmesinde gerekli olan eğitim ve öğretimi içermelidir.

5. İnsan kaynakları yönetimi birimi stratejik plan hazırlamaya dâhil edilmelidir.

6. Malzeme ve enerji tüketimi kontrol altında tutulmalıdır.

7. Örgütte verimlilik kültürü oluşturulmalıdır.

8. Stratejik planlar içerisindeki eylem planlarında eksiklikler ve önceliklendirme yanlışlıkları önlenmelidir.

9. Teknoloji kullanımı sağlanmalıdır. Bu kullanım maliyetleri üçte bir oranında azaltır(URL 14).

10. Bütçe gelirlerinin nerelerden ne kadar geldiği ve nerelere ne kadar harcandığı açıklanmalıdır(URL 15).

11. Verimlilik değerlendirme için örgüt dışı danışmanlardan yardım alınmalıdır.

12. Verimlilik fikri veya fiziki katılımla olabilir. Bunun için hizmetle ilgisi olan her kişiden hizmetin yapılmasıyla ilgili görüşler alınır. Bu görüşler analiz edilerek bir liste hazırlanır. Bu listedeki her bir madde için her kişiden bu listede öncelikle yapılması gereken işleri önem sırasına göre sıralaması istenir. Bu talepler toplanır analiz edilir ve bir öncelik listesi oluşturulur. Katılım sağlanır ve bu katılımla birlikte hesap verebilirlik de sağlanabilirse verimli bir kamu yönetimi gerçekleşebilir(URL 15).

Personelle ilgili öneriler şunlardır:

1. Emeğin niteliği yükseltilmelidir.
2. Personel, iş hayatı ile özel hayatını uyumlu hale getirmelidir.
3. Personel, aldığı maaşın vergilerden verildiği bilinciyle çalışmalıdır.
4. Personel, hizmetin kendisine emanet edildiği bilinciyle iş üretmelidir.
5. Personel planlamasını her kurum kendisine uygun yapmalıdır.
6. Personel teşvik ve ödül sistemi adil ölçütlere uygun yapılmalıdır.
7. Personel yetkinliklerine ve örgüt hedeflerine göre bir performans değerleme sistemi kurulmalıdır.
8. Personele kendisini ifade edebilme fırsatı her an açık olmalıdır.
9. Personele ve müşteriye kendisine değer verildiği duygusu hissettirilmelidir.

10. Personelin cinsiyetine, yaşına, eğitimine ve yetkinliğine(bilgilerine, becerilerine, deneyimlerine, davranışlarına) uygun işler verilmelidir.

11. Personelin iş koşullarının kalitesi sağlanmalıdır.

12. Personelin işleri standartlaştırılmalıdır.

13. Personelin performansı ile istifadesi arasında bir ilişki kurulmalıdır.

14. Personelin ve müşterilerin talepleri(ihtiyaçları, istekleri, beklentileri) kalite anlayışıyla karşılanmalıdır. Bu talepler sürekli olarak alınmalı, desteklenmeli ve denetlenmelidir.

15. Yöneticiler ile yönetilenler olabildiği ölçüde biraraya gelerek iletişim kurmalıdır.

16. Üst düzey yöneticiler planlama, programlama, projelendirme işlerini personel ve müşterilerin katılımıyla yapmalıdır.

17. Üst düzey yöneticiler yöneltme ve denetim işlevlerini yetki devriyle astlarına devretmelidir.

18. Üst düzey yöneticilere "neden yapmadın?" sorusu sorularak sorumluluklarını yerine getirip getirmediklerinin denetimi yapılmalıdır.

19. Üstler astlarıyla daha yatay iletişimler kurmalıdır.

Müşteriyle ilgili öneriler şunlardır:

1. Müşteri hizmet sunumu sırasında bekletilmemelidir. Bekletme zorunluluğu varsa zamanını değerlendirme imkânı sunulmalıdır. Örneğin: Bir ekrandan hizmetle ilgili ilgi çekici görsel yayınlar yapılabilir.

2. Müşterinin hizmet sunumuna katılımcı olarak katılımları sağlanmalıdır. Örneğin: Self servis uygulamaları olabilir.

7. SONUÇ

Hizmette verimliliği birbiriyle ilişkili olarakpekçok etken etkiler. Verimliliği etkileyen etkenler hizmet, kurum, personel ve müşteri konu başlıkları altında toplanabilir.

Böyle bir yaklaşımla, ilk olarak hizmetin kalitesinin müşterilerin ve personelin ihtiyaçlarına, isteklerine, beklentilerine uygun olması; hizmette verimlilik kültürünün yerleşmemiş olması; hizmette personelin ve müşterinin memnuniyetinin önemli olması hizmet verimliliğini etkilemektedir.

İkinci olarak kurumların hizmette verimliliği etkileme nedenleri kurumların planlamalarını birbirlerinden habersiz yapması; planlamalarda personel planlamasının kurum veya hizmet gereksinimleri(norm kadro) ile uyumlu yapılmaması; Stratejik eylem planlarında

önceliklendirme yanlışlıklarının olması; personelin performansıyla ilgili stratejik planlamanın olmaması; kurumda atamaların/görevlendirmelerin liyakat ilkesine uygun yapılmaması; kurumlar arasında e-imza uygulamasında entegrasyonun(uyumlaşma) sorunlu olması; kurumların bilgi işlem sistemlerinin farklı olması; kurumların birbirleri arasında kıskançlıkların olması; hizmet içi eğitimlerin mevzuat eğitimiyle sınırlı kalması; mevzuat değişikliklerinin uygulanmasında zorluklar yaşanması; mevzuatın takdir yetkisine bıraktığı hususlarda bile mevzuatın benzer başka bir hükmüne bağlı iş yapılması ve hizmetin fiziksel ortamının verimliliği etkilemesi şeklindedir.

Üçüncü olarak, personelin işin yapılması konusunda birbirlerine karşı güvenlerinin olmaması; personelin kurum içinde müşteri karşısında "ben olmazsam iş olmaz" düşüncesiyle, personel karşısında da "işi sana öğretirsem ben olmam" düşüncesiyle davranması; personelin hizmette sorumluluğu üzerine almama eğiliminin olması; personel performans değerlendirme sisteminin olmaması; personelin yaptığı işin hizmetin bütünü içindeki yerinin farkında olmaması; personelin ruh halleri ile davranışlarının hizmette verimliliğe yansıması; personelin teknoloji kullanımının yetersiz olması; personelin işi ile yaşam kalitesi arasındaki ilişki; teşvik ve ödül sistemi işlevini yerine getirmemesi; malzeme(enerji dahil) kullanımında israf olması; Ücret bakımından kurum içinde ve kurumlar arasında aynı/benzer işi yapan personel arasında ücret farklılıklarının olması ve personelin maaşı artarsa performansı artar düşüncesi hizmette verimliliği etkilemektedir.

Dördüncü olarak, kamu yönetiminde verimlilik konusunda ilk planda müşteri; ikinci planda hizmet; üçüncü planda personel ve dördüncü planda kurum gelmektedir.

Son olarak şu gerçeği belirtmek gerekir ki kim olursa olsun bir kişi, kendi parasını kendisi için harcarsa fiyata da dikkat eder kaliteye de;aynı kişi, kendi parasını başkası için harcarsa fiyata dikkat eder kaliteye dikkat etmez;bu kişi başkasının parasını kendisi için harcarsa fiyata dikkat etmez kaliteye dikkat eder ve nihayet o kişi, başkasının parasını başkası için harcarsa fiyata da dikkat etmez kaliteye de.

KAYNAKLAR

URL 1: Hizmetler Sektöründe İşgücü Verimliliği Hakemli Bildiri Oturumu 11.12.13 (Süre: 1:02:10)

https://www.youtube.com/watch?v=N8LSAJRQG-w(Erişim Tarihi: 01.04.2015)

URL 2:İşgücü Verimliliğini Belirleyen Etmenler(Süre: 1:28:33) https://www.youtube.com/watch?v=B5dk_yjmWXA(Erişim Tarihi: 02.04.2015)

URL 3: Sonay BAYRAMOĞLU ÖZUĞURLU, IV. Kamuda Verimlilik Kongresi(Süre: 1:25:11) https://www.youtube.com/watch?v=ASdfV7fXHpM(Erişim Tarihi: 03.04.2015)

URL 4: Bülent KAYA, İşyerinde Verimlilik 1(Süre: 1:24:59)((Erişim Tarihi: 04.04.2015)http://www.dailymotion.com/video/xbzft4_isyerinde-verimlilik-yonetimi-1_school(Erişim Tarihi: 11.04.2015)

URL 5: Halit SUİÇMEZ, Bölgesel, Sektörel ve Ulusal Verimlilik Analizleri(Süre: 1:06:50) https://www.youtube.com/watch?v=vULcN_vp74k(Erişim Tarihi: 12.04.2015)

URL 6: Ozan ZENGİN, IV. Kamuda Verimlilik Kongresi(Süre: 1:25:11) https://www.youtube.com/watch?v=ASdfV7fXHpM(Erişim Tarihi: 13.04.2015)

URL 7: Fatih ACAR, IV. Ulusal Verimlilik Kongresi Müsteşarlar Oturumu(Süre: 2:15:09) https://www.youtube.com/watch?v=iyG9PI819Uc(Erişim Tarihi: 14.04.2015)

URL 8: Betül SOLMAZ, Mustafa ÖZKAN, Kamu hizmetlerinde İşgücü Verimliliği(Süre: 1:31:05) https://www.youtube.com/watch?v=nLFJwxmm9nM(Erişim Tarihi: 15.04.2015)

URL 9: Bürolarda Kalite ve Verimlilik(18:30) https://www.youtube.com/watch?v=Ykvp08IiRTw(Erişim Tarihi: 16.04.2015)

URL 10: Verimlilik Nasıl Sağlanır?(Süre: 3:26) https://www.youtube.com/watch?v=P-8wVqEKvyc(Erişim Tarihi: 17.04.2015)

URL 11: Etkin zaman yönetiminin püf noktaları nelerdir?(Süre: 2:44) https://www.youtube.com/watch?v=MplDfuAKICY(Erişim Tarihi: 18.04.2015)

URL 12: Kişiler kendilerine nasıl hedefler koymalı?(Süre: 2:36) https://www.youtube.com/watch?v=kiSuLlHBkuI(Erişim Tarihi: 19.04.2015)

URL 13: Bahar TANER, İşgücü Verimliliğini Belirleyen Etmenler(Süre: 1:46:01) https://www.youtube.com/watch?v=wsApaIXf(Erişim Tarihi: 19.04.2015)

URL 14: Tuna USLU, İşletmelerde Verimlilik Artırıcı Teknikler(Süre: 1:12:46) https://www.youtube.com/watch?v=q4pwSYY3wPc(Erişim Tarihi: 20.04.2015)

URL 15: Kayhan KAVAS, İşyerinde Verimlilik 1(Süre: 1:24:59) https://www.youtube.com/watch?v=ASdfV7fXHpM(Erişim Tarihi: 13.04.2015)

URL 16: Uğur ERDENER, Verimlilik Haftası 2. Gün 1 (Süre: 2:11:24) https://www.youtube.com/watch?v=puQSpOaW3KQ(Erişim Tarihi: 17.04.2015)

URL 17: Nazmi BİLİR, Verimlilik Haftası 2. Gün 1 (Süre: 2:11:24) https://www.youtube.com/watch?v=puQSpOaW3KQ(Erişim Tarihi: 18.04.2015)

URL 18: Murat ŞEKER, Verimlilik Haftası 2. Gün 1 (Süre: 2:11:24) https://www.youtube.com/watch?v=puQSpOaW3KQ(Erişim Tarihi: 19.04.2015)

40. yıl
1975
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ

KONYA 2015

SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
KAYFOR 13
KONYA - 2015
KAMU YÖNETİMİ FORUMU

13. KAYFOR
Kamu Yönetimi Kongresi

Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

KAMU POLİTİKALARI

KAMU POLİTİKASI BAKIŞ AÇISINDAN SELÇUKLU VE OSMANLI DEVLETLERİNDE HÜKÜMDAR-DANIŞMAN İLİŞKİSİ ÜZERİNE

Cenay BABAOĞLU
Arş. Gör., Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cenaybabaoglu@hacettepe.edu.tr
Mete YILDIZ
Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, myildiz@hacettepe.edu.tr

Özet
Kamu politikası analizi (KPA) çalışmalarının Batılı ülkelerde doğduğu kabul edildiği için Türkiye'deki çalışmaların kaynakçalarında ağırlıkla yurtdışı kaynaklı eserlere rastlamak mümkündür. Bu çalışmanın amacı ise KPA alanın Türk idare tarihindeki kökenlerine yönelik bazı değerlendirmeler yapmaktır. Bu amaçla Türk idari tarihinde özellikle kamu politikası gözlüğünden incelenebilecek danışman-hükümdar ilişkilerine yönelik örnekler araştırılmıştır. Araştırma sonucunda Selçuklu ve Osmanlı Devletleri dönemlerinden örnekler seçilerek, bu örneklerde danışmanların faaliyetleri ile kamu politikası çıktıları sorgulanmıştır. Sonuç olarak bu örnek analizlerinin kamu politikaları çalışmalarının Türkiye'deki tarihsel gelişim süreci hakkında faydalı bilgiler sunacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu politikası, Danışman, İdari tarih, Osmanlı Devleti, Selçuklu Devleti

GİRİŞ

Kamu politikası çalışmaları, genelde Batılı gelişmiş ülkelerde doğarak küreselleşme süreci ile Türkiye gibi ülkelere "ihraç edilmiş" bir disiplin olarak görülmektedir (Parsons, 1995; Radin, 2000). Türkçe alan yazınında kamu politikasının yeni bir çalışma alanı olduğu vurgusu hâkimse de bir danışma ve tavsiye mekanizması olarak düşünüldüğünde alanın tarihini yönetim olgusunun ortaya çıkışıyla özdeşleştirmek mümkündür. Bu çalışmanın amacı, bu örneklerden yola çıkarak kamu politikası çalışmalarının Türk tarihindeki tarihsel kökenlerini araştırmaktır. Bu amaçla Türk idari tarihinde özellikle kamu politikası gözlüğünden incelenebilecek danışman-hükümdar ilişkilerine yönelik örnekler araştırılmıştır.

Bu amaçla makalede önce danışmanlık kavramı incelenmiştir. Ardından Selçuklu ve Osmanlı Devletleri döneminde idarecilere çeşitli alanlarda danışmanlık yapmış 51 örnek incelenerek bu kişilerin verdiği danışmanlık hizmetlerinin doğası ve sonuçları kamu politikası bakış açısından ele alınmıştır.

1. DANIŞMANLIK KURUMU

Danışmanlık işlevinin en önemlisi, yönetici için gerekli konularda bilgi veya tecrübeye dayalı tavsiyeler verebilmektir (Ertan, 2006: 11). Tavsiyelerin uygulanabilirliği veya yöneticiyi etkileme derecesi ise, yönetici ve danışman özelliklerine bağlı olarak değişmektedir. Bu kapsamda yöneticinin uzlaşı kabiliyetinin yanında, danışmanın ilgili alanlarla ilgili uzmanlık düzeyi yani yeterli bilgi ve/veya tecrübeye sahip olma zorunluluğu öne çıkmaktadır (Albayrak, 1998: 168). Danışmana yönelik ihtiyacın önkoşulu ve sürekliliği, danışılan alana yönelik bilgi sağlama yetisidir (Beşenk, 2009: 18). Tekeli ve Şaylan da danışmanlık kavramına yönelik tanımlamalarında bu noktayı vurgulamaktadırlar (1975: 92).

Öncelikle askeri ihtiyaçlar doğrultusunda gelişen danışmanlık, zamanla devletin yeniden yapılandırılmasında da kullanılmış ve uzmanlık ihtiyacıyla paralel olarak, danışman ihtiyacı ve kullanım oranı artmıştır (Erdost, 2004: 146). Öte yandan danışmanlığı tek bir tanım içerisine sığdırmak mümkün değildir. Bu nedenle çalışmanın konusu olan idari danışmanlığı tanımlamaya çalışmak daha yerinde bir tutum olacaktır. İdari danışmanlık;

Geçici bir süre içinde sahip olduğu bilgi, beceri ve tecrübeyi kullanarak, çalışma yaptığı kuruluşta… ….önceden belirlenmiş bir konu üzerinde çalışarak, bu çalışmanın sonucunu yöneticilere sunan kişiye danışman denir (Dündar, 1998: 16).

Danışmanların etkili biçimde kullanılabilmesi için ayrıca bağlı olduğu yöneticiden bağımsız düşünebilme özgürlüğüne sahip olması zorunludur (Beşenk, 2009: 13). Yani danışmanın, yöneticisinin düşüncelerini aktaran/onaylayan/tekrarlayan değil, gerektiğinde yöneticisiyle çatışan, haklı olduğunu düşündüğü konularda yöneticisini ikna edebilen kişi olması gerekliliktir. Bu koşulun sağlanabilmesi için öncelikle yöneticinin danışmana bağımsız bir düşünce alanı bırakması ve böylece danışmanın düşüncelerini özgürce ifade edebilmesi ve aktarabilmesi mümkün kılınmalıdır. İkinci gereklilik danışmanın müzakere ve ikna kabiliyetinin yüksek olmasıdır (Ertan, 2006: 12, 15; Holtz, 1993: 34). Danışmanlar için olmazsa olmaz özelliklerinden biri de danışmanın sorumlu alanıyla ilgili yenilikleri takip edebilmesidir. Gündemin yanında, kendi bilgilerini de güncellemek zorunda olan danışman, gerektiğinde danışanı da güncellemelerle yönlendirmeli ve hatta ilgili kişi ve kurumu gerekli değişimlere zorlamalıdır (Bozkurt, 2007: 18).

DeLeon (2006: 40), bir kabile şefinin kararlarını müzakere etmesi ya da herhangi bir kabile üyesine danışmasının bu bağlamda değerlendirilebileceğini ifade etmektedir. Smith ve Larimer de bu bağlamda, alanın tarihinin antik çağlara kadar uzandığını iddia etmektedir. Örneğin, Platon'un 'Devlet' kitabında öne sürülen politika önerileri bu kapsamda değerlendirilebilir (2009: 7). Yine Machiavelli'nin 'Prens' isimli eseri Smith ve Larimer tarafından örnek tarihi kamu politikası çıktıları arasında gösterilmiştir (2009: 7). Sıralanan örneklerde danışman-yönetici ilişkisi içerisinde yürütülen faaliyetlerin ve bu çıktıların karar alma süreçlerine etkileri dikkate alınarak kamu politikaları örnekleri kabul edilmektedir (Dunn, 2004: 34-35). Goldhamer'in (1978) etimolojik bir yaklaşımla vezir kelimesinin Arapça kökenine yönelik "[yönetme]"yükün[ün] taşınmasına yardım eden kişi" vurgusuyla aynı şekilde danışmanlık ve kamu politikası işlevine daha çok örnek sunulabilir.

2. TÜRK İDARE TARİHİNDEN DANIŞMANLIK ÖRNEKLERİ

Eski Yunan, Mısır ve Hint uygarlıklarından itibaren idari tarih incelendiğinde yönetme sürecinde yalnız ve bazen de deneyimsiz bir insan olarak görülen hükümdarlara yazılı ve sözlü olarak öğütler verildiği sıkça görülmektedir. Kamu politikası çalışmaları açısından bakıldığında, hükümdara verilen bu danışmanlık hizmeti, kamu politikası üretme süreçlerinde önemli bir kaynak olmuştur (Radin, 2000). Hükümdarlar, kimileri akrabaları, kimileri ise arkadaşları, öğretmenleri, eşleri ve sevgilileri olan bu danışmanlardan çeşitli konularda öğütler almışlardır. Hem Batı hem de Doğu medeniyetlerinde hükümdarlara öğüt vermek üzere yazılan çok sayıda kitaba rastlamak mümkündür. Örneğin, Machiavelli "Prens", Erasmus ise "Hristiyan Bir Prensin Eğitimi" kitaplarını bir hükümdara bir öğüt kitabı olarak kaleme almışlardır (Goldhamer, 1978: 7-17). Aynı şekilde Orhun Abideleri'nin bir tür kamu politikası niteliğini söylemek mümkündür (Babaoğlu, 2013). Yıldız (2011) da Nizam-ül Mülk'ün 'Siyasetname'sini, Yusuf Has Hacib'in 'Kutadgu Bilig'ini, Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın 'Devlet Adamlarına Öğütler'ini, Türk İdare Tarihinden farklı kamu politikası örnekleri olarak sıralamaktadır.

Kamuda danışman kullanımının 1990'ların ortasından sonra tekrar ivme kazandığı görülmektedir. Bu akım önce uzmanlara, 2000'lerden sonra ise üniversitelere doğru kaymıştır (Beşenk, 2009: 111-112). Öte yandan fikri danışmanlığın halen kamuda yeterli derecede değerlendirilemediği de not edilmektedir. Buna rağmen halihazırda pek çok Türkiye'deki pek çok kurumda danışmanlık kadroları ihdas edilmiş durumdadır (Duyan, 2008: 62-64). Arapça'dan Türkçe'ye geçen müsteşar (danışman) ifadesinin varlığı malumdur (TDK, Büyük Türkçe Sözlük). Yine müşavir kadrolarının, birer danışmanlık makamı olduğu unutulmamalıdır. Kartal, Türk Kamu Yönetiminde hiyerarşi dışında 1995 adet danışmanlık kadrosu olduğunu vurgulayarak, kurumsallığın boyutlarını da ortaya koymaktadır (2012: 151).

Türkiye'de danışmanlık hizmeti veren kurumları listeleyen Bozkurt'un çalışmasında örneklenen Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Milli Prodüktivite Merkezi (MPM), Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) ve Özelleştirme İdaresi Danışmanlık Hizmetleri Dairesi gibi birimlerin Türkiye Kamu Yönetimi Sisteminde bulunması, danışmanlık işlevinin önemsendiğini göstermektedir (2007: 96). Yine TBMM milletvekili danışmanları ve büyükşehir belediyeleri danışmanları, Türk kamu yönetimindeki diğer danışmanlık türleri sayılabilir. Görüldüğü üzere, Türkiye'de ve Modern

Türk Yönetimi'nde danışmanlık rolü yeterli kurumsallığa erişmiş durumdadır. Batılı yazarlar tarafından son yüzyılda yeşermiş olarak görülen bu kurumların, Türk yönetim geleneğindeki yerine dair çıkarımlarda bulunmak için sonraki bölümde Türk idare tarihinden Selçuklu ve Osmanlı Devletleri dönemlerindeki bazı örnekler incelenecektir.

Çalışmanın bu bölümünde Selçuklu ve Osmanlı dönemlerinde hükümdarlara danışmanlık yapmış bazı kişiler hükümdarla olan ilişkilerinin doğası, danışılan konunun niteliği, danışma eyleminin sonucu, danışmanlık sürecinin fayda ve zararları gibi açılardan değerlendirilmiştir. Bu çerçevede değerlendirildiğinde danışmanlık yapan kişiler aile üyeleri ile dini nitelik taşıyan ve taşımayan idari görevliler olarak üçe ayrılarak değerlendirilmiştir. Danışmanların bu üç ayrı kategoride değerlendirilmesinin kategoriler arası çakışma olmadığı anlamına gelmediği hususu ise önemle vurgulanmalıdır. Diğer bir deyişle, bazen bir kategoriye giren danışmanın bir başka kategoride de bulunması mümkündür.

ÇİZELGE 1: DANIŞMAN OLARAK AİLE ÜYELERİ								
Hükümdar-Danışman	**Dönem**	**Danışmanın Niteliği**	**Danışılan Konunun Niteliği**	**Danışma Eyleminin Sonucu**	**Fayda**	**Zarar**	**Nitelik**	**İdari Yapıya Katkısı-Zararı**
Tuğrul ve Çağrı Bey	Büyük Selçuklu	Kardeş, başkomutan	Askeri, idari	Çağrı Bey yönetim hakkını kardeşine devretmiş, askeri işlerle ilgilenmiştir.	Devletin bütünlüğü bozulmamıştır.	-	İşbölüşümü, beraber yönetim	İdarede bölünmenin önüne geçilmesi
Osman Gazi-Şeyh Edebali	Osmanlı Kuruluş	Kayınpeder,	Dini, ahlaki,	Padişahın karakterine olumlu etki	Kuruluş aşamasında ahilik teşkilatıyla ve ruhani gücüyle taraftar toplama	-	Dini meselelerin danışıldığı,	Ahilik teşkilatı devlet teşkilatlanmasında faydalı olmuştur.
Orhan Gazi-Alaeddin Paşa	Osmanlı Kuruluş	Vezir, kardeş	İdari, askeri, siyasi, mali, sosyal	Devletleşme için pek çok düzenleme tavsiyesi	Para bastırılmıştır, askeri, sosyal düzenlemeler getirilmiştir, düzenli ordu kurulmuştur.	-	Sultanca sözü dinlenen başarılı devlet adamı	Devlet olmanın gereklerini yerine getirecek kurallar ve sistemler oluşturulmuştur.
Kanuni-Hürrem Sultan	Osmanlı Yükseliş	Eş	Askeri ve siyasi	Polonya ile ilişkiler, Seferdeyken yönetime dair bilgilendirmeler, yöneticilerle ilgili telkinler	Padişaha bilgi verici, bizatihi devletlerarası ilişkiler	Kardeşler arası kavgalar, yöneticiler arasındaki çıkar çatışmalarına girme vs.	Sarayı istediği gibi yönlendirmeye çalışma	-
IV. Murat ve Kösem Sultan	Osmanlı Duraklama	Valide	Saray içi işler	Valide Sultan'ın devlet işlerinde etkisi	Sultan olgunlaşana kadar devlet idaresi sağlanmıştır.	Kötü yönetim usülleri, yolsuzluklar, vs.	Validesi sıfatıyla padişahın otoritesi üzerinde etkisi	-

3.1. Hükümdarın Aile Üyesi Olan Danışmanlar

Aile üyelerinin hükümdarlara danışmanlık yapması, aynı soydan gelenlerin yönetimde ya söz sahibi olma ya da söz sahibi olan kişiye destek verme tercihlerini göstermesi açısından önemlidir. Özellikle kadınların, veraset kuralları nedeniyle doğrudan kullanamadıkları iktidarı eş ya da oğulları üzerinden dolaylı olarak kullanarak saray içi işlerde söz sahibi olma yolunu seçtikleri görülmektedir. Dikkat çeken diğer hususlar ise, kardeşler arasında yönetimi paylaşma eğilimi (Örneğin, Tuğrul ve Çağrı Beyler ile Alaaedin ve Osman Beyler) ve aile bireylerinin en güvenilir bilgi kaynağı olarak görülmeleridir (Örneğin, Hürrem, Mihrimah, Safiye ve Kösem Sultanlar). Bu ilişkiler kimi zaman devletin kurumsallaşması kimi zaman devletin devamlılığı kimi zaman istihbarat gibi olumlu işlevler için kullanılmış, öte yandan bu

ilişkiler kimi zaman devlet içerisinde mali, idari bölünmelere dahi sebebiyet vermişlerdir. Aile içinden beslenen danışmanlık kurumunun özellikle yöneticilerin zayıfladığı dönemlerde devlet içinde çeşitli yönetsel sorunlara yol açtığı incelenen örneklerde gözlenmiştir. Yine danışmanın niteliğinden ziyade, aile ilişkileri nedeniyle danışmanlık işlevini yerine getirdiği görülen örneklerde fayda-zarar terazisinin zarar kefesine doğru kaydığı izlenmektedir.

3.2. Din Adamı Danışmanlar

Okuma yazmanın geniş halk kitlelerine yaygınlaşması öncesinde toplumlarda eğitim işlevini de dinsel örgütlerin yerine getirdiği hatırlandığında hem devletlerdeki idari yapının çeşitli kademelerinde hem hükümdarların öğretmenleri arasında hem de hükümdarlara danışmanlık yapan kişiler içerisinde din adamlarının da bulunması gayet tabii görünmektedir. İncelenen dönem ve devletlerde egemenliğin kaynaklarının tanrısal olması da din adamlarının danışman olarak kullanımının bir başka nedenidir.

Din adamlarının Selçuklu ve Osmanlı Devletlerinde hükümdarlara danışmanlık yapmalarının örnekleri aşağıda Çizelge 2'de sunulmuştur. İncelenen örneklerde ilmiye sınıfının ve dönemin önde gelen din adamlarının padişahlarla yakın danışmanlık ilişkileri olduğu açıkça görülmektedir. Din adamları, yönetim işlerinde bir danışma ve onay mercii olarak görülmektedir. Özellikle dini açıdan tereddütlerin olduğu konularda idarenin faaliyetleri üzerinde bu isimlerin doğrudan etkileri olabilmektedir. Ayrıca toplumsal olaylarda din adamlarının bu olayları yatıştırıcı bir işlevi olduğu görülmektedir (Örneğin, Şeyh Edebali Molla Fenari ve İdris-i Bitlisi). Din adamları, aynı zamanda sefer ve savaşlarda askerin güdülenmesinde önemli roller oynamışlardır (Örneğin, Akşemsettin, İdris-i Bitlisi ve İbn-i Kemal). Zaman zaman yetkilerini aşarak padişahı kontrol çabaları (Feyzullah Efendi) olsa da bazı örneklerde (Örneğin, Ebu's Suud Efendi ve Şeyhülislam Yahya Efendi) hükümdarla danışman arasında din adamının hiyerarşik makamından kaynaklanmayan veya bu makamı aşan bir güven ve hürmet ilişkisi kurulduğu anlaşılmaktadır.

ÇİZELGE 2: DANIŞMAN OLARAK DİN ADAMLARI								
Hükümdar-Danişman	**Dönem**	**Danışmanın Niteliği**	**Danışılan Konunun Niteliği**	**Danışma Eyleminin Sonucu**	**Fayda**	**Zarar**	**Nitelik**	**İdari Yapıya Katkısı-Zararı**
Fatih Sultan Mehmet-Akşemsettin	Osmanlı Kuruluş	Hocası	Dini, kişisel	Padişaha manevi destek	Yazdığı mektuplarla padişaha moral-motivasyon ve ruhani destek	-	-	-
II. Mustafa-Feyzullah Efendi	Osmanlı Duraklama	Şeyhülislam	Dini, idari	Şeyhülislam yetkileri toplamıştır	-	Şeyhülislam kendine uygun kararlar almıştır. (rüşvet, yolsuzluk, iltimas)	Danışmandan çok vekil görevi yürütmüştür.	Atama sistemini bozacak gelişmeler ve rüşvet ve iltimasta yaygınlaşma.
I. Mehmet (Çelebi)-Molla Fenari	Osmanlı Kuruluş	Hocası	Dini,kişisel	Padişaha manevi destek	Yazdığı mektuplarla padişaha moral-motivasyon ve ruhani destek	-	-	-
Kanuni-Ebussuud Efendi	Osmanlı Yükseliş	Şeyhülislam	Dini-Adli	Eylemlerin dini yönünü belirlemesi	Manevi destek	-	30 yıl devletin hukuki yapısına fetvalarla doğrudan etki	Fetvaların ve yapılarının düzenlenmesi hakkında talimatname (idari düzenleme)
Yavuz Sultan-İdris-i Bitlisi	Osmanlı Yükseliş	Danışman	Siyasi, idari	Doğu ve güneydoğu vilayetlerinde barış görüşmeleri	İran ve Mısır seferleri öncesi bölgedeki yerel yöneticilerle barış sağlanmıştır	-	Temsilcilik görevi üstlenmiştir.	Kimi özerklikler karşılığında Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki yerel yöneticilerin sisteme bağlılıkları sağlanmıştır.

3.3. Dini Niteliği Olmayan İdarecilerin Yaptığı Danışmanlıklar

İncelenen örneklerde ilmiye sınıfına mensup olmayan idarecilerin de hükümdara danışmanlık hizmetinde bulunduğu görülmüştür. Bu kişiler ve verdikleri danışmanlık hizmetinin nitelikleri aşağıda Çizelge 3'de sıralanmıştır. İncelenen devletlerin özellikle kuruluş ve gelişme aşamalarında gerekli görülen yeni kurumsal, mülki ve mali düzenlemeler, incelenen örneklerde görülen danışmanlık hizmetlerinin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Gerileme ve yıkılma dönemlerinde ise danışmanların bazılarının yönetim

sisteminin bozulmasına neden olacak; iltimas, rüşvet ve adam kayırma gibi uygulamaları yaygınlaştıran isimler olduğu görülmektedir. Yine aynı dönemde idare sistemini düzeltme ve çağa ayak uydurma (Örneğin Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde Batılılaşma) çabalarını destekleyen danışmanlar bulunmaktadır. Son olarak bu kategoride, hükümdarlara idare sistemindeki bozulmaların sebeplerini, sonuçlarını ve bu sorunların çözüm yollarını anlatan yazılı raporların üretildiği görülmektedir.

ÇİZELGE 3: DANIŞMAN OLARAK DİNİ NİTELİK TAŞIMAYAN İDARECİLER

Hükümdar-Danişman	**Dönem**	**Danış-manın Niteliği**	**Danışılan Konunun Niteliği**	**Danışma Eyleminin Sonucu**	**Fayda**	**Zarar**	**Nitelik**	**İdari Yapıya Katkısı-Zararı**
Gıyaseddin Keyhüsrev-Emir Sadeddin Köpek	Anadolu Selçuklu	Mimar-Vezir	Taht kavgalarında Gıyaseddin Taraftarı	Taht kavgalarında siyasi destek	Tahta çıkmasında etkili	Sultanı yönlendirme, pek çok siyasi rakibini öldürme ve öldürtme		Merkezi otoriteyi sarsacak bürokrat katlleri
Melikşah-Nizamü'l-Mülk	Büyük Selçuklu	Vezir-i Azam	Askeri, siyasi, sosyal, idari	Siyasetname:	Tahta çıkış, devlet idaresine yönelik tedbirler	Aşırı güçlenme	Gittikçe güçlenen 'vekil' sultan.	Oğuzlar idareden uzaklaşmasın, kadın geride kalsın, ordu sadece Türklerden oluşmasın
Yıldırım Bayezid-Çandarlı Ali Paşa	Osmanlı Kuruluş	Sadrazam	Askeri, idari, siyasi	Pek çok yönden padişahı destekleyip, destekleyici yönetici	Kadılara maaş ile adalet, iç oğlan teşkilatı ile teşkilatlanma, Bizans kuşatmalarında akıllıca taktikler	Paralı asker uygulaması ve Ankara Savaşı,	Padişahın devamlı yanında olmuş ve sözü dinlenmiş bir sadrazam.	Kadılara maaş sistemi ve iç-oğlan teşkilatı.
IV. Murad-Koçi Bey	Osmanlı Duraklama	Has-odacısı	İdari	Padişaha risale sunulmuş, padişah tarafından dikkate alınmıştır.	IV. Murad idarede yapması gereken ıslahatları öğrenmiş, idari askeri, sosyal düzenlemeler yapmıştır.	--	Tam bir danışman görevi görmüş, eksiklikleri ve yanlışları tespit edip padişaha sunmuştur.	Sultan yeniden idareyi eline almış ve düzenleme yetkisine kavuşmuştur. -Koçi Bey Risaleleri
III. Mustafa ve Baron de Tott	Osmanlı Gerileme	Komutan - Denetmen	Askeri teçhizat ve eğitim	Askeriye sisteminde reformlar	Askeri okullar açıldı, batılılaşmaya çalışıldı.	Fransa tarafından görevli danışman ve olumsuzlukları	Askeri anlamlarda padişaha tavsiyelerde bulunan danışman	Askeriyenin modernleşmesi, okullaşmanın sağlanması gibi konularda çalışmalar
II. Abdülhamid-Midhat Paşa	Osmanlı Dağılma	Sadrazam	Askeri, idari, sosyal, mali, siyasi	Valilik deneyimleri ve elindeki güçle padişahı reformlara zorlama	Osmanlı'nın geri kalmışlığına çare olabilecek pek çok reform gerçekleştirilmiştir.	Padişahla arasındaki güç çatışması	Padişah kadar meşhur bir idareci ve siyasetçi	Maliyenin düzenlenmesi, teknik okullar (polislik, gümrük, vs.),

SONUÇ YERİNE

Danışmanlık, Batılı yazarlar tarafından sıklıkla yirminci yüzyıldan sonra kurumsallaşmış bir unvan/işlev olarak nitelenmektedir. Aristo, Machiavelli gibi danışmanlar ise; bağımlılık, yeterlik ölçütü ve tavsiyecilik gibi gerekçelerle kurumsallaşmadan uzak olarak nitelenmektedir. Ancak Türk İdare Tarihine bakıldığında, ilk yazılı eserlerde dahi danışmanlıkların rolü ortaya konmakta ve bu geleneğin yüzlerce yıldır sürdürüldüğü ve belirli bir kurumsallığa eriştiği gözlenmektedir. İslam anlayışındaki meşveret usulünün bu geleneksel güçlü danışmanlık sistemi ile birleşmesi, danışmanın ve danışmanlığın devlet idaresindeki rolünü de pekiştirmiştir. Atabeyler, lalalar ve vezirlikler danışman olarak önemli işlevler yerine getirmişlerdir. Özellikle Nizamülmülk ve Sokullu Mehmet Paşa örneklerinin, danışmanlıkların kurumunun kurumsallığı hakkında iyi örnekler olacağı söylenebilir. Böylece ilk örnekler anlamında kamu politikası aktörleri olarak danışmanlardan söz etmek yerinde olacaktır. Bu danışmanların genellikle kendi değer yargılarından ve gözlemlerinden yola çıkarak verdikleri tavsiyeler, geleneksel anlamda kamu politikası çıktıları kabul edilebilir. Bu noktadan hareketle geliştirilen siyasetname ve layihaların kamu politikası çalışma belgeleri olarak tanımlanmaları da mümkündür. Gelecek çalışmalarda bu konuların incelenmesinin, kamu politikası çalışmaları açısından Türk idari tarihinde danışmanlık başlığının aydınlatılmasında faydalı olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA[*]

Akgündüz, Ahmet ve Öztürk, Said (1999). *Bilinmeyen Osmanlı,* OSAV, İstanbul.

Akkuş, Mustafa (2001). "Halil Hamit Paşa'nın Hayatı, Islahatı ve Islahatına Ulemanın Tavrı", *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

Aksakal, Hasan (2009). "Tanzimatın İki Yüzü: İcraatleri ve Temsil Ettikleri Değerler Bağlamında Karşılaştırmalı Bir Reformculuk Analizi: Midhat Paşa ve Sultan II. Abdülhamid.", *Uluslar arası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2 (9), s.11-22.

Akşin, Sina (2005). *Zirveden Çöküşe Osmanlı Tarihi 1600-1908.* Milliyet Kitaplığı, İstanbul.

Akşin, Sina (2007). (Edt.), *Türkiye Tarihi 3 (1600-1908) 4. Basım,* Cem, İstanbul.

[*] Tabloda ve ayrıntılı idari tarih araştırmasında kullanılan tüm kaynaklar kaynakçaya eklenmiştir. Tabloların oluşturulması sırasınca her danışman ve yöneticisini inceleyebilmek adına pek çok farklı kaynak taranmış ve analiz edilmiştir.

Albayrak, Burhan (1998). *Proje Yönetimi ve Danışmanlık (2. bs.).* Alfa Basım Yayın, İstanbul.

Alpgüvenç, Can (2011). *İki Hanım Sultan: Hürrem ve Mihrimah,* Kaynak Yayınları, İstanbul.

Altay, Ahmet (2011). "Klâsik Dönem Osmanlı Siyasetnâme Geleneğine Genel Bir Bakış", *Turkish Studies*, 6 (3) Summer, 2011, s.1795-1809.

Altaylı, Tarık (2004). *Kanuni Sultan Süleyman'ın Liderlik Sırları* (2. Baskı), Okumuş Adam Yayıncılık, İstanbul.

Altınay, Ahmet Refik (2010). *Felaket Seneleri,* Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

Altınay, Refik Ahmet (2010). *Lale Devri,* Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

Andıç, Fuat Süphan (1978). *Belgelerle Tanzimat: Osmanlı Sadrazamlarından Ali ve Fuad Paşaların Siyasi Vasiyetnameleri,* Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Andreasyan, Hrand (1960). "Balatlı George'a Göre Edirne Vakası*", İstanbul Üniversitesi Tarih Dergisi*, 11 (5), s. 47-64.

Arkun, Kemal (2008). *Sultan I. Mehmet (Çelebi),* Akademisyen Yayınevi, İstanbul..

Armağan, Mustafa (1995). *Osmanlı Ansiklopedisi*, Ağaç, İstanbul,

Aşkar, Mustafa (1993). M*olla Fenari ve Vahdet-i Vücud Anlayışı,* Muradiye Kültür Vakfı, Ankara.

Atik, Kayhan (2001). *Lütfi Paşa ve Tevârih-i Ali Osman,* Kültür Bakanlığı, Ankara.

Atsız, Nihal (1967). *İstanbul Kütüphanelerine Göre Ebussuud Bibliyografyası,* Süleymaniye Kütüphanesi Yayınları-2, İstanbul.

Askar, Asanbey (2003). *Turan Büyükleri,* Kazakistan Süleyman Demirel Üniversitesi Yayınları, Almaata/Kazakistan.

Avcıoğlu, Doğan (1981). *Türklerin Tarihi,* Tekin Yayınevi, İstanbul.

Ayman-Güler, Birgül ve Keskin-Ertürk, Nuray (2005). "Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak", *A.Ü. SBF Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri*.

Aytar, Dündar (1998). *Danışmanlık Nedir? Ne Degildir?*, Rota Yayınları, Ankara.

Babaoğlu, Cenay (2013). "Türk İdare Tarihinde Danışmanlık ve Orhun Abideleri" iç. Balkanlarda Riskler ve Fırsatlar, (Edt: Selahattin Karabınar), Sakarya: Sakarya Üniversitesi, s: 1-13

Bal, Mehmet Suat (2006). "Türkiye Selçuklu Devletine Hükümdarlık Yapan Vezir, Şemseddin İsfahani" *Bahar*, Sayı: 19, s. 265-294.

Baran, Merih, *Yedi Yüzyılın Dilinden Osmanlı Sultanları ve Eşleri.* Önder Basım, Ankara, 2002.

Baysal, Cahide (1994). "16. Yüzyılda Osmanlı Devlet Yönetiminde Vezir-i Azamlar ve Siyasi Etkileri, *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,* Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Bell, Jean (1998). *Kösem Sultan: Topkapı'da Bir Gelin,* Aksoy, İstanbul..

Beşenk, Halil (2009). "Yönetim Danışmanlığı ve Türk Kamu Yönetimi'nde Danışmanlık Faaliyetleri", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi,* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli.

Birinci, Ali ve Çakıroğlu, Ekrem (1999). *Osmanlı Ansiklopedisi,* Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

Bozkurt, Ufuk (2007). "Yönetim Bilgisinin Yayılımında Danışmanlık Firmalarının Rolü; Türkiye Üzerine Tarihsel Bir Analiz"*, Afyonkarahisar Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi,* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyonkarahisar.

DeLeon, Peter (2006), "The Historical Roots of the Field", iç. *The Oxford Handbook of Public Policy*, (Edt. Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin) Oxford: Oxford University Press, s: 39-57.

Demir, Abdullah (1979). *Şeyhülislam Ebussuud Efendi: Devlet-i Aliyye'nin Büyük Hukukçusu,* Ötüken, Ankara.

Deniz, Şefaattin (2002)"Osmanlı Devleti'nde Padişah ve Bab-ı Ali Arasındaki İktidar Mücadelesi (1808-1908)". *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale.

De Tott, Baron (2004). *18. Yüzyılda Türkler,* Pınar Kitabevi, İstanbul, 2004.

Dikmetaş, Turan (2000). *Osmanlı Sultanları,* ABC Yayıncılık, Ankara.

Dror, Yehezkel (1967), "Policy Analysis: A New Professional Role in Government Service", *Public Administration Review*, 27 (3) s: 197-203.

Duyan, Yektanurşin (2008) "Türkiye'de Kamuda Danışmanlık Sistemi: TBMM'de Danışmanlık İşleyişi"*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi,* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Emecen, Feridun (2011). *Yavuz Sultan Selim,* Yitik Hazine Yayınları, İstanbul, 2011.

Erdoğan, Arif (1998). "Yavuz Sultan Selim'in Faaliyetlerinde Din ve Siyaset Faktörü", *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Erdost, Ebru Hayat (2004). "Tarihsel Perspektifte Yönetim Danışmanlığı Hizmeti", *SBF Dergisi*, 59 (1), s: 141-158.

Ertan, Sinemis (2006). "Yönetim Danışmanlığı ve Ülkemizde Danışmanlık Firmalarının Yaşadıkları Sorunlar -Bir Uygulama-", *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi,* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, , Ankara.

Goldhamer, Herbert (1978) *The Adviser*, Elsevier Publishing, New York/ABD.

Gömeç, Saadettin (1999). *Kök Türk Tarihi,* Akçağ, Ankara.

Gülgönül, Mehmet (2007). "Bir Diğergâmlık Örneği Alaeddin Paşa", *Sızıntı Dergisi*, Yıl: 29, 2007, Sayı 342, s: 10-18.

Güzel, Hasan Celal; Çiçek, Kemal ve Koca, Salim (2002). *Türkler Ansiklopedisi,* Cilt 10. Kültür A.Ş, Adana.

Holtz, Herman (1993). *How To Succeed As An Independent Consultant*, John Wiley & Sons, New York/ABD.

İnalcık, Halil (2013). *Kuruluş ve İmparatorluk Sürecinde Osmanlı,* Timaş, Ankara,

Karal, Enver Ziya (1983). *Osmanlı Tarihi Cilt VIII (Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri 1876-1907),* TTK, Ankara.

Kartal, Nazım (2012). "Danışmanlık Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi,* 45 (4), s: 139-155.

Koca, Selçuk, "Sultan I. Alaeddin Keykubad'dan Sonra Türkiye Selçuklu Devleti İdaresinde Ortaya Çıkan Otorite Zafiyeti ve Emir Sadeddin Köpek'in Selçuklu Saltanatını Ele Geçirme Teşebbüsü", *Gazi Türkiyat Dergisi,* Güz 2010, Sayı: 7, s: 65-97.

Köymen, Mehmet Altay (1953). "Selçuklu Devri Türk Tarihi Araştırmaları I." *Belleten*, XVIII/68, s: 557-604

Köymen, Mehmet Altay (1999). *Siyasetname (Nizam'ül-Mülk),* TTK, Ankara,

Kurt, Yılmaz (1998). *Koçi Bey Risalesi,* Akçağ, Ankara.

Öztuna, Yılmaz (2006). *II. Sultan Mahmud*, Babıali Kültür Yayıncılık, İstanbul.

Parsons, Wayne (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/İngiltere.

Radin, Beryl A. (2000). *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age,*: Georgetown University Press, Washington D.C./ABD.

Sakallı, Bayram (1999). "Osmanlı Devleti'nin Kuruluş Yıllarında Şeyh Edebali", *Türk Yurdu Dergisi*, Sayı: 148-149, s: 50-57.

Sakaoğlu, Necdet (2008). *Bu Mülkün Kadın Sultanları,* Oğlak Yayıncılık, İstanbul.

Sevim, Ali (1990). *Ünlü Selçuklu Komutanları,* TTK, Ankara.

Shaw, Stanford (1982). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye.* E Yayınları, İstanbul.

Smith, Kevin B. ve Larimer, Christopher W. (2009), *The Public Policy Theory Primer*, Westview Press, Philadelphia/ABD.

Tekeli İlhan ve Şaylan Gencay (1975). "Danışmanlık Kuramı", *Amme İdaresi Dergisi*, 8 (2), s: 81-107.

Tektaş, Nazım (2002). *Sadrazamlar,* Çatı Kitapları, İstanbul.

Turan, Şerafettin (1958). "Lala Mustafa Paşa Hakkında Notlar ve Vesikalar", *Belleten,* Ekim-1958, s: 556-594

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.55fd50fd4c5bd9.26849031 , Erişim Tarihi: 19.07.2015.

Uğur, Ahmet (1991). *İdris-i Bitlisi ve Sükri-i Bitlisi,* Erciyes Üniversitesi Yayınları, Kayseri.

Uluçay, M. Çağatay (1992). *Padişahların Kadınları ve Kızları,* TTK Basımevi, Ankara.

Uzunçarşılı, İsmail Hakkı (1974). *Çandarlı Vezir Ailesi.* TTK, Ankara.

Yıldız, Mete (2011). Türk Kamu Sektöründe Danışmanlık, iç. TUBA Açık Ders Malzemeleri Kamu Politikası Ders Notları, http://www.acikders.org.tr/mod/resource/view.php?id=2787 , Erişim Tarihi: 14.07.2015.

Yılmaz, Muammer (2011). *İstanbul'un Fethi ve Akşemsettin,* Nüve Kültür Yayınları, İstanbul.

Yılmaz, Muammer (2008). *Osmanlı'nın Manevi Mimarları,* Elit Kültür Yayınları, İstanbul.

Yiner, Abdulnasır (2007). "İdris-i Bitlisi", *I. Köprü Dergisi,* Sayı: 98, Bahar, s. 2-7.

KARDEŞ ŞEHİR UYGULAMALARININ YEREL POLİTİKA TRANSFERİNE ETKİSİ: ALANYA-GLADBECK ARAŞTIRMASI

M. Kemal ÖKTEM
Prof. Dr. Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, kemalok@hacettepe.edu.tr
Volkan GÖÇOĞLU
Doktora Öğrencisi, Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
volkangocoglu@gmail.com
Şebnem TUNÇ
Doktora Öğrencisi, Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
sebnemcerit@gmail.com

Özet
Belediyeler, ülkede sürdürülebilir bir kalkınma için büyük öneme sahip olan yerel yönetim birimleridir. Aynı ülke içerisinden ya da farklı ülkelerden, benzer dinamiklere, sorunlara ya da toplumsal yarar önceliklerine sahip belediyeler, birbirleri arasında işbirlikleri kurabilmektedir. Belediyelerin gerçekleştirdikleri işbirliklerinin en önemlilerinden birisi kardeş şehir uygulamalarıdır. Kardeş şehir uygulaması, belediyelerin birbirleri arasında kurdukları uluslararası nitelikteki ortaklıklardan biridir. Turistik bir ilçe olarak Almanya'dan Türkiye'ye gelen turistlerin uğrak bir noktası olan ve bunun ötesinde söz konusu turistleri yerleşik bir mahalle sakini olarak bünyesine katan Alanya, Almanya'da Gladbeck belediyesi ile kardeş şehir uygulamasını yürütmektedir. Bu çalışma, Türkiye'den Alanya ve Almanya'dan Gladbeck belediyeleri arasında kurulmuş kardeş şehir ilişkisini inceleyerek bu uygulama neticesinde gerçekleşen yerel politika transferlerini ele almaktadır. Çalışmada, Alanya ve Gladbeck Belediyesi üzerinde bir saha araştırması gerçekleştirilmiştir. Bu alan araştırmasında, Türkiye'de Alanya Belediyesi ve Almanya'da Gladbeck belediyesindeki ilgili birimlerle ve yine bu bölgelerde ikamet eden, ilişkilerin kuruluş döneminde görev üstlenen kişilerden veriler toplanmıştır. Konuyla ilgili 11 kişi ile derinlemesine mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Yapılan görüşmeler kapsamında; iki belediye arasındaki kardeş şehir uygulamasının temellerinin nasıl atıldığı, belediyeler arası yürütülen faaliyetler ve etkileşimli olarak yürütülen yerel politikalar, bu politikaların tasarımı ve uygulanmasındaki asli amaçlar ve politika uygulamaları sonucunda elde edilen kazanımlar sorgulanmıştır. Çalışma sonucuna göre; bu uygulama kapsamında iki belediye arasında sosyo-kültürel, eğitim, sağlık, çevre düzenleme ve idari boyutlarda çeşitli politika transferleri gerçekleşmiştir.

Anahtar Kelimeler: Belediye Ortaklığı, Kardeş Şehir, Yerel Politika Transferi, Alanya, Gladbeck.

The Effect of Sister City Partnerships On Local Policy Transfer: Alanya-Gladbeck Research

Abstract
Municipalities are the local government units which has a remarkable importance for a sustainable development of the country. Municipalities from the same or different country and which has the same dinamics, problems or societal benefit priorities can build up cooperations each other. One of the most important collaborations between municipalities is sister city partnership. Sister city partnership is one of this international participations that municipalities build up each other. Alanya, which is the one of most common places for tourists incoming to Turkey and beyond that, a place which adopts these tourists as a neighborhood resident, carries out a sister city cooperation with Gladbeck Municipality. This study examines the policy transaction that occured between Alanya from Turkey and Gladbeck from German by investigating the Sister City Partnership that has been built up between these two cities. In the study, a field research was performed which has been conducted on Alanya and Gladbeck Municipalities. In this field research, data was collected from the related units of municipalities and people who live in these two regions and played a major role in the term of establishing relations between two municipalities. In depth interviews were made with 11 people who have been involved in this cooperation. Wtihin the scope of the interviews, the questions about how the basics of the sister city partnership had been made, what the conducted activities and transferred local policies between two municipalities and main purposes of the design and implementation of these policies acquisition are asked. According to conclusion of the study, variety of policy transfers which have socio-cultural, educational, healt, environmental planning and administrative dimensions have been occured between these two cities in this partnership.

Keywords: Municipality Partnership, Sister City, Local Policy Transfer, Alanya, Gladbeck.

GİRİŞ

Yönetim biliminde "adem-i merkeziyet" olarak bilinen yerinden yönetim ya da yerel yönetim kavramı (Keleş, 2000: 19) yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin merkezi iktidardan ve ona bağlı kuruluşlardan bağımsız olarak kamu tüzel kişileri tarafından verilmesine dayanmaktadır (Çevik, 2004: 10). Hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşları, uzmanlık isteyen, merkezi idare tarafından yürütülmesi uygun görülmeyen bazı kamu hizmetlerini yürüten ve ayrı tüzel kişilikleri bulunan, kamu kuruluşları olarak tanımlanmaktadır (Gözübüyük, 2004: 127) Yerel halka sunulacak olan kamu hizmetlerinin merkezi yönetimin sakıncalarını bertaraf etmek ya da azaltmak için düşünülmüş bir yönetim biçimi olarak kabul edilen yerel yönetimlere (Tortop, 1996: 11) verilmesi ile birlikte, bölgeye ait gereksinimlerin daha iyi saptanması, yerel dinamiklerin daha iyi analiz edilerek sunulacak hizmetlerin etkinlik ve verimliliklerinin artırılması gibi avantajlar sağlanabilmektedir. Bunun yanında konunun demokrasi boyutu düşünüldüğünde, yönetimin yerel bölgede bulunan halk tarafından seçim ile başa gelen bireyler tarafından gerçekleştirilmesi dolayısıyla siyasal meşruiyet önemli bir şekilde güçlenmektedir. Böylece yönetim daha da demokratikleşmekte ve saydamlaşmaktadır.

Belediyelerin aynı ülke içerisinden ya da farklı ülkelerden, benzer yapılara, kültürlere, sorunlara ya da dinamiklere sahip belediyeler ile arasında kurduğu ortaklıklar söz konusu yerel yönetimler arasında politika alışverişine imkân sağlamaktadır. Özellikle farklı ülke belediyeleri arasında gerçekleştirilen ortaklıklar sonucunda, uygulayıcı belediyelerin uluslararasılaşma yaşayarak birbirleri arasında yerel politika transferi gerçekleştirdiği düşünülmektedir. Buradan hareketle, Türkiye'de yerel yönetimler çalışma alan yazınında, kardeş şehirlerin yerel politika transferine etkisini araştırmak üzere yapılacak araştırmaların alana katkı sağlaması beklenmektedir.

Turistik bir ilçe olarak Almanya'dan Türkiye'ye gelen turistlerin uğrak bir noktası olan ve bunun ötesinde söz konusu turistleri yerleşik bir mahalle sakini olarak bünyesine katan Alanya, Almanya'da Gladbeck belediyesi ile kardeş şehir uygulamasını yürütmektedir. Turizm ve ötesindeki yerleşme (konut alma) dolayısıyla farklı ülkelerde bulunan bu iki ilçe vatandaşları arasında kültürel boyutta bir etkileşim olduğu açıktır. Söz konusu noktadan hareketle, kültürel etkileşim olan bu iki ilçe arasında, yerel politika transferlerinin de ortaya çıktığı düşünülmektedir. Bu çalışma, ilgili varsayımların doğruluğunu araştırmak üzere; kardeş şehirler olan Alanya ve Gladbeck (Almanya) belediyeleri üzerinde, iki belediye arasındaki olası politika transferlerini belirlemek adına yapılan bir çalışmadır. Çalışmanın ilk iki bölümünde belediyeler arası işbirlikleri ve yerel politika transferi konusuna ilişkin yapılan

literatür taramasına yer verilmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde, gerçekleştirilen saha araştırmasına yer verilmiştir. Yer alan saha araştırması, Alanya ve Gladbeck kardeş şehir ilişkilerinin kurulmasında rol oynamış kişilerle ve konuya dâhil olan sivil toplum kuruluşları temsilcileri ile yapılan görüşmelere dayanmaktadır. Bu bağlamda, konuyla ilgili 11 kişi ile derinlemesine mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Yapılan görüşmeler kapsamında; iki belediye arasındaki kardeş şehir uygulamasının temellerinin nasıl atıldığı, belediyeler arası yürütülen faaliyetler ve etkileşimli olarak yürütülen yerel politikalar, bu politikaların tasarımı ve uygulanmasındaki asli amaçlar ve politika uygulamaları sonucunda elde edilen kazanımlar sorgulanmıştır.

1. BELEDİYELER ARASI İŞBİRLİKLERİ VE KARDEŞ ŞEHİR UYGULAMALARI

Yerel halk tarafından seçilme, tüzel kişiliğe sahip olma, mali açıdan kendi bütçesi olması (Kaştan, 2004: 523) gibi belirleyici özellikleri olan yerel yönetimlerin en etkin birimi olan belediyeler, birbirleri ile belirli konularda işbirlikleri yapabilmektedir. Söz konusu işbirlikleri aynı ülke içerisinde bulunan belediyeler arasında olabileceği gibi farklı ülkelerde bulunan belediyeler arasında da yapılabilmektedir. Aynı ülke içerisindeki belediyeler tarafından yapılan işbirlikleri ulusal, farklı ülkelerde bulunan belediyeler arasında yapılan işbirliklerine ise uluslararası işbirlikleri olarak adlandırılabilecektir.

Belediyeler arası işbirlikleri tek bir konu ile sınırlı olmayıp birçok alanda yapılacak olan etkileşim ve yardımlaşmalar için kullanılan bir araçtır. Bu aracın belediyeler açısından kazanımları; kurumsal yapılarının güçlenmesi, çalışanlarının mesleki gelişimlerine katkıda bulunması, işbirliğinin yapıldığı ülkeye göre farklı yönetim yapıları hakkında bilinçlenmeye imkân sağlaması, uluslararası fon kaynaklarına erişim ve dolaylı olarak yerel ekonominin güçlenmesi şeklinde sıralanabilir (TBB, 2012: 6). Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2011 yılı faaliyet raporunda; "İstanbul'un yaşam kalitesinin yükseltilmesi, yapılan hizmetlerin daha verimli ve kaliteli sunulması ve İstanbul'a yönelik algıyı geliştirmek, iyileştirmek amacıyla yurtdışından kentlerle temaslarda bulunduğu ifade edilmektedir. Kentlerle kurulan temasların kurumsallaştırılması ve devamlılığının sağlanması amacıyla Kardeş Şehir, İşbirliği ve İyi niyet Protokolleri imzalanmaktadır" şeklinde bir ibare bulunmaktadır (İBB, 2011: 48). "Kurumsal İşbirlikleri" başlığı altında yer alan bu ibareden anlaşılacağı üzere, belediyeler arası işbirliklerinin bir amacı ve olası kazanımı da birbirleri arasındaki algıyı değiştirmek ve iyileştirmek olduğu söylenebilecektir.

Göymen'in (2004: 1-2) vurguladığı üzere, fiziki sınırların belirsizleştiği küreselleşme döneminde, bir kentte ya da bölgede bulunan yönetimler, kuruluşlar ve firmalar farklı örgütlenme ve ağlar aracılığıyla aynı kent ve yörede ya da dünyanın herhangi bir yerindeki kuruluşlarla işbirliği ve rekabet ilişkisine girebilmektedirler. Belediyeler arasında yapılan işbirlikleri; belediyeler birliği (5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu), belediye şirketleri, proje ortaklıkları, hizmet ortaklıkları, karar ortaklığı ve kardeş şehir uygulamaları şeklinde sıralanabilmektedir (Özcan, 2006: 3).

Belediyelerin yapacağı bu işbirliklerine yerel seçimler ile iş başına gelen üyelerden oluşan belediye meclisi karar vermektedir. Belediye Meclisinin bazı başat görev ve yetkileri 5393 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyenin gerçekleştireceği işbirlikleri ile ilgili olarak görevi, "Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek" şeklinde belirtilmiştir (Ökmen ve Elma, 2013: 29). Belediye meclisinin ve belediyenin bu görevi, özellikle sosyal belediyeciliğin gereklerinden biri olan yerel kalkınmayı sağlamada (Pektaş, 2010: 6) önemli bir görev niteliğindedir.

Belediyelerin gerçekleştirdikleri işbirliklerinin en önemlilerinden birisi kardeş şehir uygulamalarıdır. Kardeş şehir ilişkilerinin kurulma amacını Başkan Eisenhower 1950'deki konuşmasında "uluslararası iletişim ve etkileşimin kişiden kişiye seviyesinden şehirden şehre seviyesine çıkarılarak uluslararası anlayışın artırılması ve barışın teşvik edilmesi" olarak belirtmiştir (Cremer 1998: 449'den akt. O'Toole, 2001: 403). Kardeş şehir kavramının açık bir tanımı olmamakla birlikte Japonya'daki Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR) kardeş şehir sayılacak bir belediyeyi tanımlarken; yetkililerce imzalanmış bir anlaşmanın olmasını, etkileşimin sadece spesifik bir alanla sınırlı olmamasını ve bütçeden destek gerektirecek her işlem ve adım için gerekli kararın belediye meclisi tarafından alınıyor olması gerektiğini vurgulamıştır (Bell-Souder ve Bredel, 2005: 3). Kardeş şehir tanımı için belirtilen son gereklilikte, kurulan ilişkilerin demokratik boyutunun önemi vurgulanmaktadır. Öyleyse kardeş şehir ilişkileri yerel halk tarafından seçilen temsilcilerin gözetiminde ve denetiminde olacaktır. Diğer yandan ilişkilerin imzalanmış bir protokole dayanması da, uygulamaların resmiyetini ve bağlayıcılığını güçlendirir niteliktedir.

Özellikle Almanya, kardeş şehir uygulamaları ile dış ilişkilerini geliştiren bir ülkedir. 1989 yılında Berlin Duvarı'nın yıkılarak Doğu Almanya ve Batı Almanya'nın birleşmesinde de halklar arasındaki kültürel ilişkilerin onarılmasında ve iyileştirilmesinde iki tarafta bulunan belediyeler arasında kardeş şehir ilişkilerinin kurulmasının önemli bir rol oynadığı

düşünülmektedir (H. Sipahioğlu ile kişisel görüşme, Ağustos 2015). Açıklama ve literatürde yer alan bilgilerden anlaşılacağı üzere, belediyeler arasında kurulan kardeş şehir ilişkilerinin ortak çıkar, kültürel ve insani ilişkileri geliştirme amacı taşıdığı söylenebilmektedir.

İngilizce literatürde, kardeş şehir uygulamalarını konu alan çalışmalara bakıldığında, söz konusu çalışmaların içerik olarak zengin olmasına rağmen sayı olarak yeterli olmadığı göze çarpmaktadır. Farklı ülkelerdeki kardeş şehirlerin de incelendiği bu çalışmalardan birinde Ramasamy ve Cremer (1998: 449), kardeş şehir ilişkilerinin daha önceleri sadece kültürel boyutta arkadaşlık ilişkilerine dayandığını ancak daha sonra gelişen ilişkilerin bir getirisi olarak ekonomi ve ticarette de işbirliklerine imkân sağladığını vurgulamaktadırlar. Bunun ötesinde O'Toole, birbiri arasında kardeş şehir ilişkileri gelişen belediyelerin zamanla kültürel ilişkilerin yanında ticari ilişkileri de geliştirmeye ihtiyaç duyarak kardeş şehirlik anlaşmalarını revize etmek durumunda kaldıklarının altını çizmektedir (Cremer vd., 2001: 383).

Belediyeler arasında kardeş şehir birliktelikleri kurulurken ülkelerin uluslararası politikalarına uygun şekilde hareket etmek gerekmektedir. Bu bağlamda Türkiye'den yola çıkılacak olursa, ülkede kardeş şehir ilişkilerinin kurulması için İçişleri Bakanlığı'ndan izin alma şartı vardır. Bakanlığın yayınladığı genelgeye göre; kardeş şehir ilişkisini kurmak isteyen belediyelerin, kardeşlik ilişkilerini hangi alanda yürütmeyi planladıkları, yapılacak çalışmaların amacı ve beklenen faydalarına ilişkin bir açıklama ile birlikte kardeşlik protokolünün bir örneği ve bu ilişkinin kurulmasına olur veren belediye meclis kararı ile birlikte İçişleri Bakanlığı'na başvurması gerekmektedir. Yine de bakanlık, söz konusu ilişkilerin kurulmasını kolaylaştıracak ileriye yönelik adımlar izlemektedir (Özcan, 2006: 20). Görüldüğü üzere, kardeş şehir uygulamalarının ülkenin uluslararası politikalarına uygunluğunun denetlenmesi merkezi yönetim tarafından bu şekilde sağlanmaktadır.

2. YÖNETİMLER ARASI POLİTİKA TRANSFERİ

Varlığı çok uzun zamandır biliniyor olmasına rağmen kavramsal bir çerçevesi oluşturulmayan politika transferi konusu devletlerin yapacakları çalışmalarda daha önce bu alanda çalışma yapmış yabancı modellerin örnek alınması anlayışı çerçevesinde ortaya çıkmıştır. 1990'lı yıllardan 2000'li yıllara geçerken, akademik araştırmalarda ülke ve yerel yönetimlerin birbirlerinden nasıl ve ne şekilde etkilendiklerini araştıran çalışmaların sayısında artış görülmektedir. Yapılan çalışmalar genel olarak, bazı spesifik yönetim birimlerinin (belediye vb.) birbirleri arasındaki ilişkileri incelenmesinden oluşmaktadır. Bu durum

çalışmaların genellenebilir çıkarımlarda bulunmasını zorlaştırmaktadır (Wolman ve Page, 2002: 477).

Yirminci yüzyılın sonlarından itibaren, ulus devletler kendi iç mekanizmalarıyla çözemeyecekleri yeni ve insanlığın tümünü ilgilendiren bir takım ortak sorunlar ile karşı karşıya kalmışlardır (Sobacı, 2009: 59). Karşılaşılan sorunların benzer ve ortak nitelikler taşıması, bazı ülkelerin sorunların çözümüne yönelik en iyi örnek uygulamaları sunması, diğer ülkelerin bu uygulamaları inceleyerek "taklit" etmekten (Keser, 2012:25) "politika öğrenmeye" kadar uzanan bir geniş bir yelpazede (Sobacı, 2009: 59) faydalanmalarını sağlamıştır.

Genel çerçevesi Dolowitz ve Marsh (1996) tarafından geliştirilen politika transferi, belirli bir zaman veya mekandaki kurumlara, yönetsel düzenlemelere ve politikalara ilişkin bilginin, başka bir zaman veya mekandaki kurumların, yönetsel düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesinde kullanılmasını ifade eden bir süreç (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344'den Sobacı, 2009: 59) olarak tanımlanmaktadır. Başka bir ifadeyle politika transferi diğer kurumların tecrübesini bilgi kaynağı ve yol gösterici unsur olarak kullanan bir karar alma şeklidir (Mossberger ve Wolman, 2003: 428'den Sobacı, 2009: 59; Evans, 2004: 482). En genel ifadeyle, bir siyasi sistemdeki stratejilerin diğer bir siyasi sistemde kullanılmak üzere alınması (Wolman, 1992: 27'den Övgün, 2007: 234) olarak tanımlanmaktadır.

Politika transferi sürecindeki önemli sorulardan birisi, toplanan bilgilerin veya incelenen politika ve programların ne kadarının transfer edilmesinin gerektiğine ilişkin (Sobacı, 2009: 89) derecelendirmedir. Derecelendirme konusunda, Rose (1993: 132-134) kopyalama, benzeme/öykünme, melezleştirme, sentez/esinlenme (Evans, 2004: 482) başlıklarını içeren bir sınıflandırma yapmaktadır. Dolowitz ve Marsh (1996: 349-351) ise melezleştirme ve sentez kategorilerini tek tip olarak ele almaktadır (Keser, 2012: 3). Bunlardan kopyalama; bir devletin, başka bir yerde uygulanan bir programı hiçbir değişiklik yapmaksızın benimsemesi (Sobacı, 2009: 89) olarak ifade edilmektedir. Sobacı (2009: 90)'ya göre benzeme/öykünmede ise bir devlet başka bir devletin uygulamakta olduğu politikayı aynen kopyalamamakta uygun olan bölümlerini almaktadır. Melezleştirme (hybridization) ve sentez kavramı bir politika geliştirilirken iki veya daha fazla sayıda ülkede uygulanan politikaların incelenerek transferi gerçekleştirilecek ülkeye bunlar içerisinde önemli olanların birleştirilerek aktarılması özüne dayanmaktadır. Son olarak esinlenme kavramı; bir devletin benimsediği politikanın, başka bir devlette politika değişikliğine yol açacak ilhamı politika yapıcılara vermesini ifade etmektedir.

Sonuç olarak, belirli bir sorunun bir ülkede nasıl çözüldüğüne ilişkin bilgi, politika transferi aracılığı ile yayılmaktadır. Politika transferi, devletlerin iç dinamiklerinde gerçekleşebileceği gibi diğer devletlerden politika ve program transfer edilmesi (Sobacı, 2009: 88) suretiyle de gerçekleştirilebilmektedir. Ayrıca, politika transfer edecek bir devletin, diğer devletin merkezi yönetimine odaklanması ile sınırlı olmamakta yerel yönetimlerce uygulanan programlarda da bu kapsamda kullanılabilmektedir. Eskişehir belediyesinin tramvay ulaşımı ile ilgili uygulaması bu kapsamda değerlendirilebilecek önemli örneklerden birisidir. Ayrıca, politika transferi dolayısıyla diğer ülkelerde uygulanan politika ve programların incelenmesi ve yabancı ülkelerin tecrübelerinden yararlanma karar almanın rasyonelliğini ve kalitesini artırabilmektedir (Stone, 1999: 51-52'den Sobacı, 2009: 61).

3. KARDEŞ ŞEHİR UYGULAMALARININ YEREL POLİTİKA TRANSFERİNE ETKİSİNİN ALANYA-GLADBECK BELEDİYELERİ ÜZERİNDEN ARAŞTIRILMASI

Çalışmanın bu kısmında, önceki bölümlerde ele alınan ve kavramsal sınırları çizilen kardeş şehir uygulamalarının yerel politika transferine etkileri Türkiye'de bulunan Alanya Belediyesi ve Almanya'da bulunan Gladbeck Belediyesi üzerinden incelenecektir. İki belediye arasında kardeş şehir ilişkilerinde geçirilen süre göz önüne alındığında, Alanya-Gladbeck kardeş şehirliğinin 20 yılı aşkın bir tarihsel süreç ile olgun bir döneme girdiği söylenebilmektedir. Dolayısıyla iki belediye arasında olabilecek muhtemel politika transferlerinin bu iki belediye üzerinden incelenmesi, bu alanda yapılacak bir çalışma için daha sağlıklı veriler ortaya koyabilecektir.

3.1. Araştırmanın Amacı

Araştırma, uluslararası belediye işbirliklerinden biri olan ve farklı ülkelerde yer alan belediyeler arasında kurulan kardeş şehir ilişkilerinin bu belediyeler arasında bir politika transferine neden olup olmadığını sorgulamak, var ise bu politika transferlerinin hangi alanlarda ve ne düzeyde olduğunu belirlemek amacını gütmektedir.

3.2. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada, Alanya ve Gladbeck Belediyesi üzerinde bir saha çalışması gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda, Türkiye'de Alanya Belediyesi ve Almanya'da Gladbeck belediyesindeki ilgili birimlerle ve yine bu bölgelerde ikamet eden, ilişkilerin kuruluş döneminde görev üstlenen kişilerden veriler toplanmıştır. Söz konusu veriler toplanırken "yarı yapılandırılmış mülakat tekniği" (Rugg ve Petre, 2007: 135-136; Fisher, 2010: 175)

kullanılmıştır. Görüşmeler yüz yüze, telefon ve e-mail aracılığı ile yapılmıştır. Kişilerle yüz yüze görüşüldüğü gibi, bazı bilgilerin ve yazılı dokümanların tamamlanabilmesi adına ek olarak telefon görüşmeleri ve e-mail iletişimleri gerçekleştirilmiştir. Alınan cevaplara ve diyalog sırasında ortaya çıkan yeni ayrıntılara göre soruların içerikleri küçük bir oranda değiştirilmiştir. Bunun yanında, belirlenen sorular, yetkililerin kardeş şehir ilişkisinde üstlendikleri role göre değişik sıralarda sorulmuş ve bazı sorular kişilerle ilgisine göre söz konusu kişi için atlanıp diğer kişiye yöneltilmemiştir.

3.3. Araştırma Soruları

1. Alanya-Gladbeck kardeş şehirlik uygulamasının temelleri ne zaman ve nasıl atıldı?

2. İki şehir arasında düzenli olarak yürütülen faaliyetler var mıdır, nelerdir?

3. Kardeş şehir uygulamasının Gladbeck'in (Alanya'nın) kendi sınırlarını aşarak uluslararasılaşması anlamında etkileri var mıdır, nelerdir?

4. Kardeş şehirlerin birbirlerinden örnek aldığı politikalar var mıdır? Varsa nelerdir? Somut örnekler verir misiniz?

5. Kardeş şehir uygulamasında şehirlerarası (Alanya-Gladbeck) politika transferi ne amaçla yapılıyor? (Meşruiyet sağlama, hizmette daha iyi kalite gibi).

6. Alanya-Gladbeck kardeş şehir uygulamasındaki temel amaçlar neydi, bu amaçlara ulaşıldı mı?

7. Alanya-Gladbeck kardeş şehir uygulamasından edindiğiniz kazanımlar ve çıkardığınız dersler nedir?

3.4. Katılımcıların Belirlenmesi

Araştırmada görüşülecek olan katılımcılar belirlenirken; seçilecek kişilerin araştırmanın odak konusu olan Alanya ve Gladbeck belediyeleri arasında kurulan kardeş şehir ilişkisinde doğrudan ya da dolaylı olarak rol oynayan, konuya ve sürece hâkim olan kişiler olmasına dikkat edilmiştir. Bu bağlamda, araştırmada; araştırmacı tarafından araştırma için önemli bulunan özelliklere ve bilgiye sahip olduğu düşünülen örneklemin seçilmesine dayanan "amaçlı örnekleme" (Özen ve Gül, 2007: 414) tekniği kullanılmıştır.

Tablo 1: Görüşmede Bulunulan Katılımcılar

Ad Soyad	Meslek	Aldığı Görev
Cengiz Aydoğan	*Dönemin Belediye Başkanı/Eski Milletvekili	Alanya-Gladbeck Kardeş Şehir ilişkisinin başlangıcı ve yürütülmesi.
Fahri Yiğit	*Dönemin Belediye Başkan Yardımcısı *Hür-Türk Alman Dostluk Cemiyeti Başkanı	Alanya-Gladbeck Kardeş Şehir ilişkisinin kurulmasında öncülük.
Abdullah Karaoğlu	*Alanya Yabancılar Meclisi Başkanı *Hür-Türk Alman Dostluk Cemiyeti Başkan Yardımcısı	Alanya-Gladbeck Kardeş Şehir İlişkisi başlangıcında ilk görüşmeler.
Müzeyyen Dreessen	*Alanya-Gladbeck Dostluk Derneği Eşbaşkanı (Almanya'da)	Alanya-Gladbeck Kardeş Şehir İlişkisi başlangıcında ilk görüşmeler ve Almanya tarafındaki Türk temsilci.
Wolfgang Röken	*Zamanın Gladbeck Belediye Başkanı * Alanya-Gladbeck Dostluk Derneği Eşbaşkanı *Kuzey Ren-Vestfalya Millet Vekili	İlk görüşmelerdeki yetkili isim, günümüzde de bu konuyla bağı devam etmekte.
Miss Klein Eva	*Gladbeck Belediyesi Kardeş Şehir İlişkileri Sorumlusu	Gladbeck'de, içinde bulunulan dönem, kardeş şehir ilişkileri sorumlusu.
Hasan Sipahioğlu	*Alanya 1999-2014 yılları arası belediye başkanı	Kardeş şehir ilişkilerini Fahri Bey dönemi sonrası geliştiren isim.
Nurkan Şaşmaz Zeynep Öçten Çelik	*Alanya Belediyesi Dış İlişkiler Birimi Yetkilileri	Kardeş şehir ilişkilerinin yürütülmesi.
İsmail Başaran	*Eski Alanya Devlet Hastanesi Baş Hekimi	Dönemde Alanya-Gladbeck Doktor değişimine giden isim.
Mehmet Oral	*Alanya İtfaiye Müdürü	Dönemde Alanya-Gladbeck Belediye Birim Amirleri değişimine giden isim.

3.5. Araştırmanın Kısıtlılıkları

Araştırmanın en önemli kısıtlılıklarından birisi, saha araştırmasında görüşülecek olan kişilerin sayısının sınırlı oluşudur. Diğer bir sınırlılık ise araştırmanın bir bölümünün (kardeş şehir ilişkisinin kuruluş safhası) geçmiş bir dönemi odak alması ve bunun dolayısıyla, geçmiş dönemde etkin olmuş kişilere ulaşmanın zorluğudur. Soruların büyük oranda geçmiş dönemi konu alması nedeni ile araştırmada görüşülen katılımcıların eski dönemleri hatırlayabildiği ölçüde bilgiler vermiş olması da başka bir araştırma kısıtlılığıdır.

3.6. Alanya-Gladbeck Kardeş Şehir İlişkisinin Kuruluşu

Alanya'nın Almanya'daki kardeş şehri Gladbeck'tir. Gladbeck, Kuzey-Ren Vestfalya eyâletindeki Recklinghausen idari bölgesine bağlı bir şehirdir. 2013 verilerine göre nüfusu 75 bin civarındadır (StadtGladbeck, 2014). Kardeş şehir ilişkilerinin kurulduğu yıllarda Gladbeck'in nüfusu aynı civarlardayken, Alanya'nın nüfusu da 70-80 bin civarıdır (F. Yiğit, Kişisel Görüşme, Ağustos 2015). Gladbeck'in ise 6 tane kardeş şehri bulunmaktadır. Bunların dışında Almanya'nın birleşmesi sürecinde Batı ve Doğu Almanya arasında da kardeş şehir oluşturulması yönünde çalışma yapılmış ancak bu görüşmeler neticeye ulaşmamıştır (M. Eva, Kişisel Görüşme, Haziran 2015).

Alanya ve Gladbeck kardeş şehir ilişkisinin kurulması, tesadüfi gelişen bir takım kişisel, ikili ilişkilere dayanmaktadır. 1991-1992 yıllarında, Alanya şehir merkezinde turistik halıcılık yapan Abdullah Karaoğlu'nun dükkânına Alanya'ya sürekli bir şekilde turist olarak gelen Margaretta Schiffer'in hem müşteri hem de bir ahbap olarak gelip giderken oluşan diyaloglar söz konusu kardeş şehir ilişkisinin temellerini atmıştır. Bu yıllarda bir gün, Margaretta hanımın Abdullah Beyin dükkânında olduğu sırada, zamanın belediye başkan yardımcısı Fahri Yiğit'in de ziyarete gelerek karşılaşması sonucunda gerçekleşen konuşmada, Margaretta hanımın Alanya ve Gladbeck'i kardeş şehir yapabilecekleri yönündeki fikrini ortaya atmıştır (A. Karaoğlu, Kişisel Görüşme, Ağustos 2015). Bu fikrin ortaya atıldığı konuşmalardan sonra o dönemki yetkileri de bu ilişkileri desteklemeye müsait olan Fahri Bey, bu fikri daha somut hale getirmek üzere adımları hızlı bir şekilde atacak ve Alanya-Gladbeck kardeş şehir uygulamasının atılan tohumları yeşermeye başlayacaktı.

Fahri Beyin Alanya-Gladbeck kardeş şehir ilişkisinin kurulma sürecinde yaşadığı olayları anlattığı söyleminde (F. Yiğit Kişisel Görüşme, Ağustos 2015), ilişkinin siyasal noktalarına da dikkat çeken noktalar yer almaktadır. Fahri Bey, Gladbeck şehri ile kurulacak olan kardeş şehir ilişkilerinden önce, gençlik yıllarının bir bölümünün de geçtiği İsviçre'deki Kreuzlingen şehrine aynı amaçla gitmiştir ancak bu şehirde henüz gelişen bir kardeş şehir kültürü olmadığı için böyle bir protokolün olma ihtimalinin çok düşük olduğu gözlemlenerek girişimden vazgeçmiştir. Margaretta hanım ile yapılan görüşmeler neticesinde Fahri Bey Gladbeck'e giderek resmi anlamda adımlar atmıştır. Bu dönemde Gladbeck Belediyesi'nin belediye meclisinin tümünü ikna etmek sıkıntılı bir süreç olmuştur. Fahri Beyin belirttiği üzere, belediye meclisinde bulunan dört parti olan Sosyal Demokratlar, Komünistler, Hristiyan Demokratlar ve Yeşiller'in Alanya-Gladbeck kardeş şehrine onayları aşağıdaki gibi olmuştur:

Tablo 2: Gladbeck Belediyesi Meclisi'nde Bulunan Partiler ve Alanya-Gladbeck Kardeş Şehir Uygulamasına Bakışları

Parti	Görüş	Nihai Görüş
Sosyal Demokratlar	Olumlu	Olumlu
Komünistler	Olumlu	Olumlu
Hristiyan Demokratlar	7-8 sene flört süreci olmalı	Çekimser
Yeşiller	2 üye karşıt/salonu terk etti	Önce olumsuz, sonra olumlu

Tabloda görüldüğü üzere, meclisteki dört partiden ikisi Alanya-Gladbeck Kardeş Şehir uygulamasına olumlu yaklaşırken diğer iki partiden çatlak sesler yükselmiştir. Hristiyan demokratlar özellikle isimlerinde de vurgulandığı üzere dini arka plandan (Müslüman-

Hristiyan) kaynaklanan nedenlerle uygulamaya geçilmede önce bir flört döneminin daha uygun olacağını savunurken, Yeşiller'den uygulamaya çok sert karşı tepki veren üyeler olmuştur. Burada, Abdullah Beyin vurguladığı bir detaya parantez açmakta yarar vardır. Alanya ve Gladbeck kardeş şehir olduktan sonra Alanya'yı çok severek buraya en çok gelip gidecek olan kişiler de Yeşiller partisinden olacaktır (A. Karaoğlu, Kişisel Görüşme, Ağustos 2015). Fahri Bey, söz konusu görüşmeleri Almanya'da gerçekleştirdikten ve Gladbeck Belediye meclisinden büyük oranda olumlu tepki aldığından emin olduktan sonra konuyu Alanya meclisine taşımış ve konu mecliste görüşülmüştür. Meclisteki görüşme sonrasında varılan sonuç, meclis tutanağındaki haliyle şu şekildedir (Gladbeck-Alanya, 2013: 29):

> *"Yapılan müzakerelerden sonra Başkan Cengiz AYDOĞAN, Fahri YİĞİT'in önerisi ile gündeme aldığımız kardeş şehir edinme konusunda Sayın üyelerimiz fikirlerini belirttiler, varılan sonuç şu şekilde özetlenebilir; Kardeş şehir edinmenin Alanya'nın dolayısıyla yurdumuzun tanıtılmasında olumlu bir faktör olacağı, sempati bağlarını geliştirmekte yarar olduğu, dolayısıyla bu çalışmalara devam edilebileceği gerekirse heyetler gönderilebileceği, heyetler giderken masrafın mümkün olduğu kadar kısılması, halkı vergileri ile yada çeşitli şekilde oluşturulan Belediye bütçesinden bu konuda ancak gerektiği kadar harcama yapılabileceği, gerekirse bazı şahsi harcamaların gidecek olan heyet üyeleri tarafından şahsen karşılanması gerektiği de vurgulanmak suretiyle konu belirlenmiş oldu dedi ve bu konudaki çalışmalar için Encümene yetki verilsin, zaten İçişleri Bakanlığından da bazılarımızın yurtdışına çıkabilmesi için izin almak gerekiyor, o izin çerçevesi içerisinde de Encümene bu tür yurtdışına çıkışların organizasyonu konusunda yetki verilmesi şekline konu getirilmiştir, dedi ve bu şekli ile açıklanan husus oya sunuldu" (Karar Tarihi: 15.10.1992).*

Fahri Bey, protokolün imzalanmasında 29 Mayıs 1993 Cumartesi gecesi daha sonra Solingen Katliamı olarak da adlandırılacak olan Solingen'de Türklerin yakılması olayının çok büyük rolünün olduğunu özellikle vurgulamaktadır. Hatta bu olayı, kardeş şehir protokolünün imzalanmasında dönüm noktası olarak görmektedir. Ona göre, bu olay sonrasında gerilen Türk-Alman ilişkilerinin yeniden yumuşaması adına Alanya-Gladbeck kardeş şehir anlaşması iyi bir adım olarak görülmüş ve bunun neticesinde Fahri Beyin ekibi derhal Gladbeck'e çağırılarak kardeş şehir protokolü imzalanmıştır.

3.7. Alanya-Gladbeck Arası Yürütülen Faaliyetler ve Yerel Politika Transferine İlişkin Bulgular

Alanya ve Gladbeck'in kardeş şehir olması dolayısıyla birbirleri arasında yürütülen faaliyetlerin iki şehir insanları arasındaki önyargı duvarını yıkarak bir arada yaşamaya olumlu etkilerinin olduğunu belirtmektedir. Bunun yanında "bir arada yaşamak" kavramının "entegrasyon" kavramı ile karıştırılmaması gerektiğini özellikle vurgulamaktadır. Ona göre, entegrasyon kavramı iki yapının birleşerek daha farklılaşmış bir yapıya bürünmesi, kendisine

yeni işlevler edinmesini ifade etmektedir. Kardeş şehir uygulamasının amacı bu olmamalıdır. 1950 yıllarından sonra popülerlik kazanan belediyeler arası iş makinası vb. değişimleri bu dönemdeki kardeş şehir uygulamalarında artık görülmemektedir. Kardeş şehirler, ülke insanları arasındaki önyargıyı kırmak, birbirlerinin kültürlerini tanımak, iki kültür arasındaki bağları kuvvetlendirmek ve bu iki farklı kültürün kendi kimliklerini yitirmeden ve başkalaşmadan "bir arada" yaşayabilmesini sağlamak adına geliştirilmelidir. Böyle bir uygulama, belediyelerin ev sahipliği yapacağı, orijin olarak diğer belediyeden gelen vatandaşlara daha sıcak ve yabancılık çekmeyecekleri bir ortam sağlayacaktır. Bunu "kuru bir reklam yerine sıcak bir selam" sözüyle özetleyen Hasan Bey, söz konusu ilişkilerin belediyelere para ile satın alınamayacak bir artı değer kattığını eklemektedir (H. Sipahioğlu, Kişisel Görüşme, Ağustos 2015).

Alanya ve Gladbeck belediyeleri arasında, belediyeler nezdinde yürütülen faaliyetler de bir hayli fazladır. Şehir, festivallerde iki şehrin birbirini ziyaretleri düzenli olarak gerçekleşmektedir. Alanya Fotoğrafçılar Kulübü, Gladbeck Fotoğrafçılar Kulübü ve Schwechat Fotoğrafçılar Kulübü işbirliği konulu bir fotoğraf sergisi yaparak bu serginin Avusturya-Almanya ve Alanya'da sergilenmesini sağlamışlardır. Alanya Belediyesi ve Gladbeck Belediyesi Alman Adeneur Vakfı ve Türkiye Belediyeler Birliği işbirliği ile Ankara'da gerçekleştirilen Almanya'daki Şehirlerin Türkiye'deki kardeş şehirleri konulu toplantıya katılmışlardır. Her yıl Essen'de yapılan Turizm fuarında Gladbeck Belediyesi destek olmaktadır. Gladbeck'de her yıl Eylül ayında düzenlenen Elma Festivalinde Alanya standı açılarak tanıtım yapılmasına fırsat bulunmaktadır. Elma Festivali birincisi her yıl Alanya'da bir hafta tatil kazanmaktadır (N. Şaşmaz ve Z. Çelik, Kişisel Görüşme, Eylül 2015; Müzeyyen Dreessen, Kişisel Görüşme, Ağustos 2015).

3.7.1. Sağlık Alanında Politika Transferi

İki belediye arasında yürütülen belediye birim amirleri değişim faaliyetleri hakkında daha detaylı veri sağlamak amacıyla görüşülen isimlerden birisi Alanya Devlet Hastanesi Eski Başhekimi İsmail Başaran'dır. İsmail Bey ve ekibi daha önceden de Gladbeck'e gidip gelmelerine karşın en kapsamlı ziyaretlerini Elma Festivali kapsamında Gladbeck'deki 400 yataklı bir hastaneye giderek gerçekleştirmişlerdir. Yapılan bu ziyarette, Alanya ve Gladbeck'deki iki hastane arasındaki farklı çalışma şekilleri incelenmiştir. İsmail Bey'in belirttiği üzere, iki hastanenin işletme şeklinde büyük farklılıklar bulunmaktaydı. Bunun temel nedenlerinden birisi de, hastanelerde bekleyen hasta sayılarının çok büyük farklılıklar göstermesiydi. Gladbeck dışında birçok ülke ve şehirde bulunarak hastanelerini gözlemleme

fırsatı bulan İsmail Bey diğer ülkelerde olduğu gibi Gladbeck'in de yaşlı bakımı konusunda daha profesyonel olduğunu vurgulamaktadır (İ. Başaran, Kişisel Görüşme, Ağustos 2015).

3.7.2. Belediye Hizmetleri Alanında Politika Transferi

Alanya ve Gladbeck arasında birbirlerini ziyarete giden birimlerden birisi de İtfaiye birimi olmuştur. Gladbeck'deki ziyarette edindiği izlenimleri ve bu alanda olası esinlenilen politikalar hakkında bilgi edinmek amacıyla halen görevde bulunan ve Alanya-Gladbeck kardeş şehir ilişkisinin kurulduğu dönemde de görev almış Mehmet Oral ile görüşülmüştür. Mehmet Bey'in izlenimlerine göre Gladbeck'deki itfaiye biriminin Alanya'dakinden daha gelişmiş bir sistemi vardır. Özellikle müdahale edilen yangınların türlerine göre kalıba oturmuş ayrı müdahale sistemleri ve şekilleri bulunmaktadır. Trafik kazalarından doğan yangınlar için ayrı, kimyasal yangınlar için ayrı ve yine itfaiyenin müdahale ettiği boğulma olayları için ayrı müdahale şekilleri belirlenmiştir ve bunlar uygulanmaktadır. Diğer dikkat çeken bir uygulama ise eğitim alanında gerçekleştirilmektedir. Orada, yangın eğitimi insanlara henüz ilkokuldayken verilmeye başlanıp ilerideki görecekleri tüm eğitim seviyelerinde sürekli olarak devam ettirilen bir şekilde verilmektedir. Diğer yandan dikkat çekici başka bir detay ise Gladbeck'deki itfaiye birimi çalışanlarının Alanya'dakilere göre daha sportif gözüküyor olmasıdır. Gerçekleştirilen ziyaretlerde birimlere hibe olarak herhangi bir araç gereç alış verişi olmamıştır ancak hatıra olarak itfaiye kaskları ve armaları hediye edilmiştir. Bunun yanında Alanya belediyesine itfaiye eğitimlerini içeren eğitim CD'leri hediye edilmiştir (M. Oral, Kişisel Görüşme, Ağustos 2015).

Dönemin Belediye Başkanı Cengiz Aydoğan, belediyedeki birim amirlerinin Gladbeck'e gönderilmesinin oradaki politika uygulamalarından etkilenme konusunda kesinlikle etkili olduğunu belirtmektedir. O dönemde yapılan imar planları ve stratejik planlarda Gladbeck ile olan kardeş şehir ilişkisinin etkisi olmuştur. Cengiz Bey, konuya dolaylı olarak çok somut bir örnek vermektedir. İlişkilerin başladığı dönemde Alanya'da su arıtma sistemi yoktur. Bu konuda arayışta olan belediye, projeyi Gladbeck'deki ilgili birimlerin de önerisiyle uluslararası bir ihaleye çıkarmıştır. Arıtma tesisinin yapılması için Fransızlar, İngilizler, Danimarkalılar ve Almanlar bu ihaleye katılmışlardır. Alman grubunun Alanya ile olan kardeş şehir ilişkisinden doğan dostluk ve işbirliği sayesinde ihaleye giren diğer ülkeler projeye daha ciddi yaklaşarak daha gerçekçi teklifler sunmuşlardır. Ayrıca, normal bir durumda Alanya Belediyesi'nin bütçesinin yetmeyeceği bu proje için Almanların önerdiği uluslararası ihaleye çıkma yöntemi de başlı başına Alanya'ya yönlendirilen bir politika transferi sayılabilecektir. Sonuçta bu proje Almanya ile de yapılan görüşmeler

sonucunda Fransızlara yaptırılmıştır. Yapılan bu proje dolaylı olarak Alanya'nın çevre düzenleme, ekonomi ve sosyal politikalarına da önemli derecede etki etmiştir. Arıtma sisteminin kurulmasından sonra deniz kıyılarının daha temiz olması sonucunda Alanya ilk Mavi Bayraklı sahile sahip olmuştur. Buna bağlı olarak ilerleyen dönemlerde sahilde düzenlenen dünya spor müsabakalarına ev sahipliği yaparak hem turizm gelirlerini artırmış hem de paha biçilemez bir tanıtım yapma fırsatı bulmuştur. Politikaların bu şekilde bir değişime uğramasında Gladbeck ile kurulan kardeş şehir ilişkileri sonucunda oluşan ortak lobinin etkisi büyüktür. Başka bir somut örnek ise Danimarka tarafından Alanya'ya verilmek istenen katı atık tesisidir. Danimarkalılar kendi çevre düzenleme standartlarının altında kalan bir katı atık tesisini Alanya'ya sadece montaj ve taşıma giderlerinin karşılanması şartıyla vermek istemiştir. Standartlarını yükseltmek ve yüksek tutmak isteyen Alanya, bu teklifi reddetmiştir. Bu konu hakkında yine kardeş şehirden görüş alınmıştır. Tüm bunlara ek olarak başka bir politika transferi de, Gladbeck'e yapılan ve içinde cami de barındıran kültür merkezi örnek verilebilecektir. Önceleri bunun yapımına izin vermeyen Gladbeck, kardeş şehir ilişkilerinin başlaması ve gelişmesi sonucu söz konusu kültür merkezinin yapımına izin vermiştir (C. Aydoğan, Kişisel Görüşme, Eylül 2015).

3.7.3. Sosyal-Kültürel Alanda Politika Transferi

Karşılıklı ziyaretler, Gladbeck'de bir Alanya lobisi ve Alanya'da bir Gladbeck lobisi oluşarak ilişkilerin gelişerek kültürel boyutta daha detaylı tanışmaya fırsat sağlamış ve halkların birbirleri arasındaki önyargıları kırılmıştır. Ayrıca, Gladbeck'e yapılan ziyaretlerde, orada yaşayan 10 bin civarındaki Türk'ün sıkıntılarının Gladbeck Belediyesi'ne daha resmi bir yolla aktarılması fırsatı bulunmaktadır. Aynı şekilde Alanya'da yaşayan Almanlar'ın da ilgili sorunları Abdullah Beyin başkanı olduğu yabancılar meclisince Alanya Belediyesi'ne iletilmektedir. Konunun dini tarafına da değinen Abdullah Bey, Türkiye'nin amaçlarından biri olan Avrupa Birliği'ne katılım konusundaki çekincelerden biri olan, Türkiye'nin Müslüman bir ülke olması durumunun Gladbeck-Alanya kardeş şehir ilişkileri kapsamında bir problem olmaktan çıktığını belirtmektedir. Hatta bu konuda, Gladbeck'de bulunan Alanya Camisinde iki belediye başkanının Cuma namazı kıldığını aktarırken, bunun oradaki yaşayan Türklerden oy da kazanabilmek adına arka planda siyasi bir politika olsa da, bunu gören Almanların önyargılarını kırmak açısından önemli bir adım olduğunu vurgulamaktadır. Benzer şekilde Alanya'da son yıllarda düzenli olarak Noel Pazarı kutlanmaktadır. Böylece hem İslam dinin hoşgörüsü ilçede yaşayan ve aralarında Almanlar'ın büyük oranda olduğu yabancılara gösterilmekte hem de bu kutlamalarda pasta, börek vb. yapımı gibi aktivitelerden gelir elde

edilmektedir. Elde edilen gelirler de Patika Derneği öncülüğünde tekerlekli sandalye alımı, belediye sosyal binalarına (örneğin: Alanya Atatürk Kültür Merkezi) engelli asansörü, rampası vb. uygulamalar yapmak için kullanılmaktadır (A. Karaoğlu, Kişisel Görüşme, Eylül 2015).

3.7.4. Çevre Düzenleme Alanında Politika Transferi

Alanya ve Gladbeck arasında çevre düzenlemeleri alanında gerçekleşen önemli politika transferlerinden birisi kaldırım düzenlemeleri konusunda olmuştur. Hasan Bey'in belirttiği üzere özellikle kaldırım yükseklikleri konusunda Türkiye ve diğer ülkeler arasında farklılıklar bulunmaktaydı. Hatırlattığı bir değim ile "bir ülkenin gelişmişlik seviyesi kaldırım yüksekliği ile ters orantılıdır" ifadesinden yola çıkarak Gladbeck'deki kaldırımların yüksekliğinin neredeyse yer seviyesinde olduğunu belirtmektedir. Nurkan Bey'in de ayrıca değindiği üzere Alanya'daki kaldırımların yüksekliğinin indirgenmesinde ve bu kaldırımlar üzerine yapılan bisiklet yollarında Gladbeck'deki çevre düzenlemelerinden esinlenildiği söylenebilmektedir. Bunun yanında belediyeden Gladbeck'e gönderilen birim amirleri de park ve bahçe düzenlemeleri konularında oradaki izlenimlerini dolaylı da olsa kendi uygulamalarına geçirebilmektedirler. Müzeyyen Hanım ve Wolfgang Bey trafiğe kapatılan yaya bölgeleri veya özürlü insanlar için bordür taşlarının indirilmesi gibi uygulamaların bu kapsamda Gladbeck Belediyesi'nden esinlenildiğini belirtmektedir (H. Sipahioğlu Kişisel Görüşme, Ağustos 2015 ve N. Şaşmaz, Kişisel Görüşme, Eylül 2015, M. Dreessen ve W. Röken, Kişisel Görüşme, Eylül 2015).

3.7.5. Eğitim Alanında Politika Transferi

Alanya ve Gladbeck birbirleri arasında öğrenci değişim programı oluşturmuş ve bu kapsamda çeşitli öğrenci gruplarını birbirleri arasında değiştirip onlara kendi belediyeleri sınırlarındaki okullarında eğitim alma fırsatı sunmuşlardır. Öğrenci değiş tokuşu Gladbeck'de lisede görevli olan Türk kökenli bir öğretmenin aracılığı ile uzun yıllar sürdürülmüştür. Fakat ilgili öğretmenin emekliğe ayrılmasından sonra bu faaliyet durdurulmuştur. Fakat bu konunun dernek olarak takipçisi olduklarını belirten Müzeyyen Hanım, yakın zamanda aynı lisenin müdürü ile görüştüklerini ve okulda göreve yeni başlayan bir Türk kökenli öğretmen tekrar konuyu ele alarak, gelecek seneden itibaren öğrenci değişimini başlatacaklarını belirtmektedir (M. Dreessen ve W. Röken, Kişisel Görüşme, Eylül 2015). Söz konusu program ile hem farklı ülkelerdeki eğitim uygulamaları öğrenciler ve öğretmenler tarafından deneyimlenmiş hem de kültürel boyutta iki ülke öğrencilerinin birbirleri ile kaynaşması sağlanmıştır.

İçinde bulunulan dönemde Alanya-Gladbeck kardeş şehir ilişkileri üzerinde hem canlandırıcı hem de ileriye taşıyıcı adımların atılması planlanmaktadır. Nurkan Bey, yeni Belediye Başkanı Adem Murat Yücel'in Gladbeck'e Alanya'nın ilk kardeş şehri olması dolayısıyla özel bir ilgi duyduğunu belirtmektedir. İki belediye arasındaki süre gelen ilişkileri inceleyerek bunları olumlu bulan Yücel, ortak faaliyet ve projelerin daha da genişletilmesi ve ilişkilerin canlandırılması yönünde talimatlarda bulunarak bu konunun sıkı takipçisidir (N. Şaşmaz, Kişisel Görüşme, Eylül 2015). Bu doğrultuda, yeni belediye yönetimi döneminde de Gladbeck ile olan ilişkilerin gelişerek büyüyeceği izlenimi doğmaktadır. Bu durum da iki belediye arasında gerçekleşecek olan yerel politika transferlerinin artacağına işaret etmektedir.

3.7.6. Alanya-Gladbeck Belediyeleri Arası Yerel Politika Transferlerinin Gruplandırılması, Türleri, Şekilleri ve Yönleri

Alanya ve Gladbeck kardeş şehir ilişkisinin kurulmasında rol alan kişilerle ve ilgili belediye görevlileriyle yapılan görüşmeler sonucunda, iki belediye arasında gerçekleşen çeşitli somut politika transferlerine ve arka planda etkili olan politika yönelimlerine rastlanmıştır. Bu kapsamda araştırma soruları çerçevesinde elde edilen somut politika transferine ilişkin bulgular teorik bilgiler ışığında aşağıdaki tablodaki şekliyle gruplanabilecektir.

Tablo 3: Alanya-Gladbeck Arası Politika Transferi Analizi

Transfer Konusu Politika Alanı	Transfer Yönü	Transfer Türü	Transfer Derecesi	Politika Uygulaması
Sosyal-Kültürel	Alanya-Gladbeck Gladbeck-Alanya	Gönüllü Transfer	Esinlenme	Festivaller, Dini, Bayramların Ortak Kutlanması, Fotoğraf Sergileri, Ortak Basılı Yayınlar, Uluslararası Spor Müsabakaları.
Eğitim	Alanya-Gladbeck Gladbeck-Alanya	Gönüllü Transfer	Esinlenme	Öğrenci Değişimi, Belediye Birimleri Eğitim CD'si alışverişi.
Sağlık	Alanya-Gladbeck Gladbeck-Alanya	Gönüllü Transfer	Esinlenme	Sağlık Personelinin Karşılıklı Ziyaretleri
Çevre Düzenleme	Alanya-Gladbeck Gladbeck-Alanya	Gönüllü Transfer	Benzeme/ Öykünme	Cami, Mezar Kaldırım, Arıtma Tesisi, Bisiklet Yolu ve Yürüyüş Yolu Yapımı, Engellilere Yönelik Uygulamalar.
İdari	Alanya-Gladbeck Gladbeck-Alanya	Gönüllü Transfer	Esinlenme	Belediye Birim Amirlerinin Karşılıklı Ziyaretleri, İmar Planları, Stratejik Planlar, Karşılıklı İmtiyazlar, Fikir Birlikleri

Yukarıdaki tabloda ele alınan politikalar ve söylemlerde dile getirilmeyen ancak bağlantılı olacağı düşünülen diğer politikalar gözönüne alındığında yapılan çıkarımlara göre; kardeş şehir ilişkilerinde, hizmette kalite artırımının yanında turizm ve ekonomi yönünde kazanımlar da amaçlamaktadır. Söylemlerde özellikle vurgulanan her iki belediyedeki birbirlerinden gelen yerleşik yaşayan vatandaşların özellikle konut alım-satımı politikalarını etkileyeceği düşünülmektedir. Araştırmacı, uzun yıllar Alanya'da yaşayan (16 yıl) biri olarak özellikle Alanya'da yerleşik yaşama geçen yabancıların yeni yapılan lüks sitelerde bir arada yaşaması ve ayrıca yapılan sitelere hedef alınan yerleşik yabancıların uyruğuna yönelik kendi dillerinde isimler konulması gibi uygulamaların bu etkinin bir sonucu olduğunu düşünmektedir. Söz konusu yabancılara yönelik isimler koyma sitelerin haricinde kafe ve restoranlar gibi işletmelerde de sıkça başvurulan yöntemler arasındadır. Diğer yandan yapılan Noel Pazarları ve dini törenler de sadece Alman değil aynı dine sahip diğer yabancıların da Alanya'ya sempatisini artıracak niteliktedir.

SONUÇ

Yapılan bu çalışma, Alanya ve Gladbeck Belediyeleri arasında kurulan kardeş şehir ilişkisini, ilişkinin kurulmasında ve yürütülmesinde rol oynayan kilit kişilerle yapılan mülakatlar neticesinde derinlemesine incelemiş ve bu ilişkinin yerel politika transferine etkisini sorgulamamıştır. Araştırmada elde edilen bulgular ve değerlendirmeler doğrultusunda elde edilen sonuçları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Alanya-Gladbeck arasında kardeş şehir ilişkilerinin kurulmasında kurumsal girişimler değil, bireysel girişimler ve tesadüfi olaylar etkili olmuştur.
- Kardeş şehir ilişkilerinin gelişmesinde iki millet arasındaki ilişkileri odak alan sivil toplum kuruluşları ile bu kuruluşların yetkilileri önemli görevler almıştır.
- Kardeş şehir ilişkilerinin gelişmesine bağlı olarak, Alanya'da yerleşik yabancı nüfusun problem ve isteklerini yetkili mercilere ulaştırmak ve tartıştırmak adına belediyeye bağlı yabancılar meclisi ve Alanya'daki Hür-Türk Alman Dostluk Cemiyeti önemli görevler üstlenmektedir.
- Kardeş şehir uygulamasının temel amacı; kültürel bağların sıkılaştırılması, farklı ülkelerde bulunan halklar arasındaki ön yargının kırılmasıdır. Bunun yanında diğer amaçlar ise olumlu politika transferlerinin gerçekleştirilebilmesi ve arka planda da turizm potansiyelinin artırılarak ekonomik kazanım elde edilmesidir.

- Kardeş şehir uygulamaları, kardeş belediyelerin halkları arasında kültürel ve sosyal ilişkilerin gelişmesinde önemli rol oynamaktadır. Bu ilişkiler iki belediye arasında yürütülen festival, sergi ve dini bayram kutlamaları gibi düzenli faaliyetlerle geliştirilmektedir.
- Kardeş şehirler arasında eğitim alanında, öğrenci değişimi, belediye birimlerinin fonksiyonel (iş güvenliği, iş eğitimi vb.) eğitimleri gibi alışverişler ile politika transferi gerçekleştirmektedir.
- Kardeş şehirler arasında sağlık alanında da politika transferi izleri görülmüştür. Karşılıklı sağlık personeli değişimi ve bu personelin kardeş şehirlerde yerinde gözlem yapabilme imkânı bulması, somut olmasa da hastane ve sağlık kuruluşu yönetimlerinde hizmet kalitesi artırımı bakımından etkilerde bulunmuş ya da bulunabilecektir.
- Kardeş şehir uygulamalarında yerel politika transferine ilişkin en somut örnekler çevre düzenlemeleri alanında gerçekleşmiştir. Cami, mezar kaldırım, arıtma tesisi, bisiklet yolu ve yürüyüş yolu yapımı, engellilere yönelik uygulamalar bu anlamda politika transferlerinden etkilenen uygulamalar olarak belirlenmiştir. Ayrıca arka planda konut politikaları, özel işletmelerin pazarlama politikaları gibi politikalar da kardeş şehir ilişkilerinin etkide bulunduğu politikalardır.
- İki belediye arasında idari boyutta politika transferleri; belediye birim amirlerinin karşılıklı ziyaretleri ve istişareleri ile gerçekleşmiştir. Söz konusu politika transferleri imar planları, stratejik planlar, karşılıklı imtiyazlar ve belediyelerin ortak ya da tekil çıkarlarına yönelik fikir birliklerine yansımıştır.
- Kardeş şehir uygulaması iki belediyenin ulsuslararasılaşmasına katkıda bulunmuştur. Bu bağlamda iki belediye arasında yürütülen ilişkiler, "yerel diplomasi" kavramını beraberinde getirmiştir. Söz konusu yerel diplomasi ve yerel dış ilişkiler politikaları, kardeş şehir kuruluş resmi prosedürlerine bağlı olarak merkezi yönetim (İçişleri Bakanlığı) tarafından denetlenmekte ve ulusal politikalara uygun bir şekilde şekillenmektedir.
- Gelişen iletişim teknolojileri, kardeş şehir ilişkilerinin içinde bulunulan dönemde daha kolay ve sıkı yürütülebilmesine imkân sağlayacaktır.
- 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile birlikte kapatılan belde belediyelerinin kardeş şehirleri de merkez belediyelere aktarılmış ve bu durum kardeş şehir ilişkilerinde olumsuz etki doğurmuştur. Bu yüzden henüz resmi prosedüre geçmemiş, olası bazı kardeş şehir uygulamaları rafa kaldırılmıştır. Ayrıca kanun

sonrası bazı belediye birimlerinin büyükşehir belediyesine devredilmesiyle (itfaiye), söz konusu birimlerin kardeş şehir ile olan bağları kopmuştur.

Kardeş şehir uygulamaları, Türkiye'deki belediyelerin yirmi yılı aşkın bir süredir kullandıkları işbirliği yöntemlerinden birisidir. Kardeş şehir ilişkilerinin kurulmaya başlamasından bugüne geçen zaman bir hayli uzun olmasına rağmen, söz konusu ilişkiler ve bu ilişkilerin yerel yönetimler üzerindeki farklı etkileri henüz akademik araştırmalarda yeterince yer bulmamaktadır. Konu üzerinde yapılacak olan akademik çalışmaların yerel yönetimler ve politika transferi bağlamında alana katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu çalışmaların sayısının artmasının yanı sıra yerel yönetimlerde zaten var olan bu iş birliğinin çeşitli boyutları üzerinde uzmanlaşacak olan akademisyenler ve yöneticiler, süregelen ya da yeni kurulacak olan kardeş şehir ilişkilerinden yerel yönetimler adına daha çok kazanım sağlanmasına ve ilişkilerin veriminin artırmasına vesile olacaklardır.

KAYNAKÇA

Bell-Souder, D. & Bredel, S. (2005), *A Study of Sister City Relations. Colorado University,* http://www.colorado.edu/ealc/sisterstudies/report.pdf, 06.06.2015.

Cremer, Rolf, D., Bruin A. & Dupuis, A. (2001), "International Sister-Cities: Bridging the Global-Local Divide", *American Journal of Economics and Sociology,* 60 (1), pp. 377-400.

Çevik, H. Hüseyin (2004), *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları,* Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Dolowitz, David ve Marsh, David (1996), "Who Learns What From Whom : A Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies,* pp.343-357.

Evans, M., (2006), "At The Interface Between Theory And Practice – Policy Transfer Andlesson Drawing", *Public Administration,* 84 (2), pp. 479–489.

Fisher, Colin (2010), *Researching and Writing a Dissertation: An Essential Guide for Business Student,* Prentice Hall, England.

Gladbeck-Alanya (2013), *20 Jahre Stadtepartnerschaft: Eine Gelebte Freundschaft Gladbeck-Alanya (Yaşanan Dostluk),* Gladbeck-Alanya Belediyeler Yayını.

Göymen, Korel (2004), "Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler", *Yerel Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü, 2004, Konferans Bildirileri,* İstanbul Politikalar Merkezi, Sabancı Ü., http://www.sabanciuniv.edu/ipm/tr/ArastirmaAlanlari/documents/KorelGoymen.pdf 11.08.2015.

Gözübüyük, Ş. A. (2004), *Yönetsel Yargı.* Turhan Kitabevi, Ankara.

İBB. (2011), "2011 Faaliyet Raporu", http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/BilgiHizmetleri/Yayinlar/FaaliyetRaporlari/Documents/2011/iBB_CD_PDF/GenelYonetim_kurumsalisbirlikleri.pdf, 08.08.2015.

Kaştan, Yüksel (2004), "Yerel Yönetimlerde "Devlet Yatırımı" Kavramının Tarihi Gelişimi", *Kastamonu Eğitim Dergisi,* C: 12, S: 2, ss. 523-540.

Keleş, Ruşen (2000), *Yerinden Yönetim ve Siyaset,* Genişletilmiş 4. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.

Keser, Ahmet (2012), "Politika Transferi ve Türk Kamu Yönetiminde Etik", *Amme İdaresi Dergisi,* C: 45, S: 4, ss. 25-50.

O'Toole, Kevin (2001), "Kokusaika and Internationalisation: Australian and Japanese Sister City Type Relationships", *Australian Journal of International Affairs, 55 (3), pp. 403-419.*

Ökmen, M., Elma, F. (2013), *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler*, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul.

Övgün, B. (2007), "Bir Politika Örneği: Kalkınma Ajansları", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* C: 62, S: 3, ss. 233-255.

Özcan, Ü. (2006), *Yerel Yönetimler Arasında Ortaklıklar ve Kardeş Şehir İlişkileri El Kitabı,* http://www.dapaturk.com/docs/siyasi/Kardes_Sehir_El_Kitabi_Son_Hali.pdf, 03.09.2015.

Pektaş, E. Kadri (2010), "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar", *Akademik İncelemeler Dergisi*, C: 5, S: 1, ss. 4-22.

Ramasamy, B. & Cremer, R. (1998), "Cities, Commerce and Culture: The Economic Role of International Sister-City Relationships Between New Zealand and Asia", *Journal of the Asia Pacific Economy,* 3 (3), pp. 446-461.

Rugg, Gordon & Petre, Marian (2007), *A Gentle Guide to Research Methods,* Open University Press., McGraw-Hill Education, England.

Sobacı, Mehmet Zahid (2009), *İdari Reform ve Politika Transferi,* Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.

StadtGladbeck. (2014). *Bevölkerungsstatıstık der Stadt Gladbeck,* Der Bürgermeister der Stadt Gladbeck.

TBB. (2012), "Kardeş Şehirler: Uluslararası Belediye İşbirlikleri ve Birliğimizin Rolü", *İller ve Belediyeler Dergisi,* S: 776, ss. 6-15.

Tortop, N. (1996), *Yerel Yönetimler Maliyesi,* TODAİE Yayını, Ankara.

Wolman, Harold & Page, Ed (2002), "Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions,* 15 (4), pp. 477-501.

DEĞİŞEN KAMU YÖNETİMİ DÜZENİNDE TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİ SORUNLARINA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Abdullah TURAN
Öğr. Gör., Aksaray Üniversitesi, Berat Cömertoğlu Meslek Yüksekokulu, aturan68@aksaray.edu.tr

Özet
Batı tarzıyla 1876 sonrası Osmanlı düzeninin karışmış hâli olmaktan öteye gidemeyen kamu personel yönetimi sistemimizde ilk önemli adım, 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurîn Kanûnu ile atılmıştır. Bu kanun ile başlayan süreç, günümüze kadar birçok kanunun yürürlüğe girmesiyle devam etmiş; ancak yürürlüğe giren birçok kanuna rağmen personel düzenimiz işler hâle getirilememiştir. Hazırlanan birçok yerli ve yabancı rapor, personel düzenimizin iyileştirilmesi adına öneriler sunmuş; ancak çeşitli sebeplerle bu raporların önerileri tam olarak uygulanamamıştır. Personel düzenimiz kendi sorunlarını çözemeyen bir mevzuat yığını içerisinde kalmıştır. Personel yönetimimizdeki bu tıkanıklık, kamu yönetiminin işleyişini tıkamakta ve kamu yönetiminin değişimi ve gelişimi adına yapılan birçok reformun uygulanmasında engel oluşturmaktadır. Bu sorunlar çerçevesinde çalışmamızın amacı, değişim içerisinde yer alması gerektiğini düşündüğümüz bu yığına dikkatleri yönelterek yarar sağlayacağını umduğumuz öneriler sunmaktır.
Literatür taranarak personel yönetimi ve sorunlarına ilişkin yazılmış kitap ve makaleler ile hazırlanmış raporlar, çalıştay dokümanları ve ilgili kanunlar ışığında elde edilen bilgiler taranarak öncelikle Türk kamu yönetiminde personel yönetiminin gelişimi ve dönüşümü anlatılmakla birlikte personel düzenimize ilişkin sorunlar belirtilmekte ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerileri çalışmamızın temelini oluşturmaktadır. Bu çalışma, değişen Türk kamu yönetimi sistemimizde Türk kamu personel yönetimine ilişkin sorunları kapsamlı olarak bir arada toplaması, bu sorunlara kapsamlı çözümler sunması, değişimin ana tetikleyicilerini sunarak aciliyetini vurgulaması, sonuç bölümünde farklı önerilere yer vermesi ve değişime ilişkin yaşanan tıkanıklıkları açmaya katkısıyla personel yönetiminde yapılacak değişime fikir verme ve yol gösterme konusunda temel bir doküman niteliği taşımasıyla daha önemli hâle gelmekte ve bu hâliyle bilime ciddi anlamda katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Değişim, Personel Yönetimi, Personel Sorunları.

Recommendatıons as Solutions To The Turkish Public Personnel Management Issues in The Changing Public Administratıon

Abstract
The first major step has been taken in our public personnel management system, which cannot go beyond being confused state of Ottoman system after 1876 with Western style with the Civil Servants Law No. 788 issued in 1926. The process started under this law has continued with the enactment of many laws until today, but organization of personnel could not be realized in spite of the many laws enacted. Many domestic and foreign reports prepared offered suggestions to achieve organization of staff but could not be implemented appropriately for various reasons. Our staff structure remained in a heap of legislation that cannot solve their problems. This obstruction in our staff management is blocking the functioning of public administration and creates obstacles in the implementation of many reforms on behalf of change and development of public administration. Under these challenges, the purpose of our study is to make recommendations that we hope will provide by directing attention of the group of people who should be involved in the change.
Firstly, the literature and the books, articles, the documents of workshops and the information in the light of the related laws were reviewed; problems related to the personnel management were stated and solutions for these problems were presented together with dissemination of development and transformation of personnel management in Turkish public administration. The significance of this study is to make contribution significantly to the literature by summarizing problems about Turkish public administration in our system, providing comprehensive solutions to this problem, presenting the main triggers and highlighting its urgency, including different suggestions in the conclusion, making contributions to open blockages about change, giving opinions and guiding for the improvement in personnel management as a fundamental document.

Keywords: Change, Personnel Management, Personnel Issues.

GİRİŞ

Kamu personel yönetimi Dünya'da önemini her zaman korumuştur. Güzel işleyen bir kamu yönetimi için, bu çarkı iyi çeviren kamu personellerine her zaman ihtiyaç vardır. Dolayısıyla kamu kurumlarında insan olgusunun iyi ya da kötü bir personel sistemiyle yönetilmesi, bu çarkın işleyişini de etkileyecektir. Ülkemizdeki en büyük problemlerden birisi kamu personelimizle halkımızı memnun edememizdir. Öte yandan sistem içerisinde kendi sorunlarını dahî çözemeyen kamu personellerinden kaliteli hizmet beklemek pek de mantıklı değildir. Dolayısıyla öncelikle kamu personel sisteminin işleyişi ve içerisindeki sorunlarını çözerek kamu personelini sorunlardan arındırmak gerekmektedir. Bu sebeple, kamu personel sistemindeki değişimin nereden gelip nereye gittiğini inceleyerek bu dönüşüm içerisinde yaşanan sorunları tespit edip bu sorunlara çözüm üretmek kamu yönetimindeki tıkanıklıkları gidermede hayâtî öneme sahiptir.

Bu çalışmanın amacı, çözmek için ciddi bir adım atmayıp, sadece çözme yanlısı olduğumuzu iddia ederek ve personel sorunlarımıza ciddi bir şekilde eğilerek, bu sorunlara gerçek işlerliği olan çözüm önerileri üretmek ve personel sorunlarımızın çözümünün aciliyetine dikkat çekip, ulaşılabilir kaynaklardaki önemli ve özet bilgilerin rehber niteliğindeki tek bir kaynakta toplanarak sunulmasını sağlamaktır.

Literatür incelendiğinde, yazılan makalelerin yanı sıra çalıştay dokümanlarına ve sorunları tespit etmeye ve temel çözümler sunmaya ilişkin raporlara ulaşılmaktadır (DPB, 2013; Özsemerci, 2003; Yılmazöz, 2009; Eroğlu, 2007). Bu çalışmalardan hiçbiri dönüşümü, sorunları ve çözümleri birlikte ele alarak bir kaynakta toplamamıştır. Genellikle yapılan çalışmalarda benzer sorunlara ve benzer çözümlere yer verilmiştir. Bu eksiklikleri gidermek için ve de kamu personel yönetiminin değişiminin aciliyetini vurgulayarak farklı çözüm önerilerine de yer vermek üzere bu çalışmanın yapılması lâzım gelmiştir.

İnternet üzerinden taranan kitap, dergi, rapor, çalıştay taslakları, kanunlar, makaleler ve kütüphanelerden elde ettiğimiz kitapların incelenmesi ile oluşturulan bu çalışmada, tarama modeli kullanılmıştır. İlgili literatür ve incelenen dokümanlar, çalışmanın tamamlanmasında yeterli görüldüğünden farklı araştırma yöntemine ihtiyaç duyulmamıştır.

Bu çalışmada, öncelikle Türk kamu personel yönetiminin tanımına, kapsamına ve tarihi seyrine yer verilerek tetikleyicileriyle birlikte personel sistemindeki dönüşüm anlatılmıştır. Ardından Türk kamu personel yönetimimize ilişkin, tespit edip toparladığımız

sorunlara ve çözüm önerilerine yer verilerek farklı çözümler sunan bir sonuç ve değerlendirme kısmıyla çalışma tamamlanmıştır.

1. TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİ VE TARİHSEL GELİŞİM SEYRİ

İnsan kaynakları bir kurum ya da kuruluştan beklenen verimin elde edilmesini sağlayan en temel faktördür. Bu bağlamda insan kaynağı, bir kuruluşun en değerli ve dinamik varlığı olarak iyi işleyen bir kamu yönetimi için çok önemlidir. Dahası, iyi işleyen bir kamu yönetimi ancak iyi işleyen bir "kamu personel yönetimiyle" mümkün olabilecektir (DPB, 2013: 5).

1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu ile Türkiye'de kamu personel rejimi hayata geçirilmiştir. Bugün yürürlükte olan son düzenleme ise, 1965'te yürürlüğe girmiş olan 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur ve bu kanunun günümüze dek pek çok hükmü değiştirilmiştir. Günümüzde ise neo-liberal politikalara uygun olarak birtakım çalışmalar yapılmakta ve hazırlanmış tasarılar görüşülmektedir (Sayan, 2009: 208).

Bu bölümde yer alan alt başlıklarda; personel yönetiminin tanımı ve kapsamı, bununla birlikte personel yönetimimizin tarihi evreleri ifâde edilecek özellikle neo-liberal etkiler kapsamında gerçekleşen dönüşüm irdelenecektir.

1.1. Türk Kamu Personel Yönetiminin Tanımı Ve Kapsamı

"Personel" kelimesi, Fransızca "personnel" kelimesinden Türkçeye girmiş ve birden fazla kişiyi ifade eden bir kelimedir. Bir diğer ifadeyle, bir hizmet ya da kuruluşun görevlileri, bir iş yerinde çalışanların tümü ya da devlet ve diğer kamu kuruluşlarında çalışan, etkinliğe çeşitli görevleriyle katılan gerçek kişileri ifade etmektedir. Personel yönetimi ise bir örgütün ihtiyaç duyduğu, insan kaynağını temin etmenin ve bu kaynaktan en mükemmel bir biçimde yararlanmanın yol ve yöntemlerini gösteren bir süreçtir (Kayar, 2014: 1).

Kamu yönetiminin en dinamik unsuru kamu personel yönetimidir. Kamu personel yönetimi, devletin sorumluluğundaki görevleri yürüten insan kaynağının bağlı olduğu temel politikaların, kuralların ve uygulamaların bir bütününü ifade etmektedir (DPB, 2013: 4). Sözkonusu politika, kural ve uygulamalar; kamu hizmetlerinin ve personelinin sınıflandırılması, kamu görevlilerinin hizmete alınması, atanması, ücretlerinin tespit edilmesi, yetiştirilmesi, değerlendirilmesi, yükseltilmesi, hak, ödev ve sorumluluklarının belirlenmesi, motive edilmesi (Eren ve Eken, 2007: 173; Acar, 2009: 8), emeklilik-sosyal güvenlik sisteminin örgütlenmesi ve mevcut sorunlarının günün koşulları içinde çözülmesidir (Eroğlu, 2010: 226). En kısa ifâdeyle kamu personel yönetimi; kamu personeli, kamu hizmetleri ve

devlet arasındaki hukuki statüyü düzenlemektedir. Bu sebeple, kamu personel yönetimi ve düzenlenmesi hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde hep gündemin ilk sıralarını meşgul etmektedir (Eren ve Eken, 2007:173).

Etkili bir personel yönetiminin temel unsurları "liyakat (yeterlik), kariyer, tarafsızlık, sınıflandırma, eşitlik, güvence, adil ve yeterli ücret, hizmet içi eğitim ve uzman kişilere başvurma" olarak sıralanabilir (Eroğlu, 2010: 227). Bu unsurlara riayet etmek, personeli yetenekli ve çalışkan yapar. Karar alma süreçleri ne kadar iyi çalışırsa çalışsın alınan kararların ve çıkarılan yasaların ülkeye faydalı biçimde uygulanması personelin yeteneğine ve çalışmasına bağlıdır (KAŞDER, 2013:2).

1.2. Türk Kamu Personel Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte, Osmanlı'dan devralınan personel yönetimimiz daha çok Batı tarzı düzenle 1876 sonrası Osmanlı personel yönetimi sisteminin yeni kurulan devletin ilkelerine göre şekillenmiş hâlidir (Kayar, 2014: 6). Cumhuriyet döneminden itibaren süreç içerisinde yapılan her çalışmada personel yönetimimizin reform gereksinimi vurgulanmıştır.

Birçok kaynakta farklı sınıflamalar yapılmış olsa da (Öktem, 1992; Acar, 2009; Kaya, 2010; Kayar, 2014) bu çalışmada tarihsel gelişimin beş alt başlıkta izahı, durumun anlaşılmasını kolaylaştıracağı gerekçesiyle uygun görülmüştür.

1.2.1. 1923 Öncesi Dönemde Kamu Personel Yönetimi

Osmanlı İmparatorluğu, Büyük Selçuklu Devleti'nin mirasçısı olarak ileri bir devlet teşkilatı ve personel yönetimi kurmuştur (Yılmazöz, 2009: 295). Devlet işleri; ilmiye, mülkiye, kalemiye ve seyfiye olarak tanzim edilen dört sınıf personel tarafından yürütülmektedir (Acar, 2009: 56). Devlet işlerini belirli bir eğitim ve terbiyeden geçirilmiş, bilgili ve tecrübeli memurlara emanet eden bu sistemde memurların seçilmelerine ve yetiştirilmelerine büyük önem verilmiştir. İmparatorluk döneminde gelişen bu yönetim sisteminin dayandığı felsefe ve niteliklere baktığımızda şu özellikler göze çarpmaktadır (Yılmazöz, 2009: 295):

-Merkezcidir; yani kararlar merkezde alınır,

-Kuralcı ve mevzuatçıdır; kurallara ve yasalara sıkı sıkıya bağlılık esas alınmıştır,

-Gelenekçidir; yani, yeniliklere direnç göstermek ve idari geleneklere bağlılık esastır,

-Seçkincidir, yani devlet memuriyeti sadece okumuş olanların mesleğidir, bu haliyle de devlet hizmetine değer veren bir modeldir.

Kamu yönetimi anlayışımızın temeli, bu dönemde atılmıştır. Kamu yönetimimiz, yapısal ve işlevsel özelliklerini muhafaza ederek Cumhuriyet'e kadar ulaşmış, kamu personel yönetimi anlayışına ve uygulamalarına yön veren temel dinamik hâline gelmiştir (Yılmazöz, 2009: 295).

1.2.2. 1923-1945 Dönemi Kamu Personel Yönetimi

Batı Avrupa kapitalist ülkeleri kamu personel sistemlerinin ve 1876 sonrası Osmanlı'da oluşturulan kamu personel sisteminin izlerini taşıyan kamu personel sistemimiz yeni kurulan devletin ilkelerine göre şekillendirilmiştir. Kurulan yeni sistemde, memurun genel statü güvencesi zayıftır ve yargısal güvenceleri yoktur. Merkezi bir personel kurumu olmayıp hizmete giriş, kurumsal düzeyde memurun aldığı eğitime göre ve üst yönetim ve siyasilerin takdirine göre yapılmaktadır. Disiplin aracı olarak kullanılan bir sicil sistemi kurulmuştur. Düzenli ve kurumsal bir hizmet içi eğitim ve sendikal örgütlenmenin alt yapısı yoktur. Bu yıllar, yeni personel sisteminin yasal altyapısının oluşturulma yıllarıdır (Kayar, 2014: 6-7).

Cumhuriyetin memur hukukuna ilişkin ilk kanunu, 18/03/1926 tarih ve 788 sayılı "Memurîn Kanunu" dur. Bu kanunda memur ve müstahdem tanımı yapılarak, yasanın asker ve jandarmadan başka bütün devlet memurlarına uygulandığı belirtilmiş, memur ve müstahdem olma koşulları, adaylık, hak ve sorumluluklar, sicil, seçme, atama, yükselme, özendirme, ceza, yer değiştirme, çalışma, yardım sandığı, emeklilik, rapor gibi konular düzenlenmiştir. Bu yasa 44 yıl yürürlükte kalmasının yanında, ilerleyen yıllarda hukuk yönünden güvenceli ve ekonomik açıdan çekici bir memurluk statüsü yaratmıştır. Bu kanun aynı zamanda memur maaşları konusunda özel kanunlar çıkarılmasını da emretmiştir. Bu amaçla ilk olarak 2 Temmuz 1927 tarih ve 1108 sayılı Ma'aş Kanunu çıkarılmıştır. Bu yasayla; memur maaşlarının verilmesi, kesilmesi, işe başlama süreleri, vekâlet maaşları, makam ödenekleri, aday memurların maaşları ve saymanların devir işlemleri gibi birçok konu düzenlenmiştir (Şaylan, 2000: 106-107).

İkinci özel yasa ise 1 Eylül 1929 tarihli 1452 Sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhid ve Teadülüne dair yasadır. Bu yasayla ilk kez barem sistemi uygulanmaya başlanarak, tek tip maaş sistemi ve eşitlik ilkesi getirilmiş; çeşitli isimler altında memurların maaşlarından ve ödeneklerinden yapılan kesintiler kaldırılarak net maaş ödenmesi gerçekleştirilmiştir.

Ancak yasanın çıkmasının ardından yaşanan dünya ekonomik krizi düzenlemeyi bozmuştur. Bunun sonucunda, maaşlar yeniden vergilendirilmeye başlanmış ve brüt maaş sistemine yeniden dönülmüştür (Yılmazöz, 2009: 296).

1452 sayılı Kanun, 30//06/1939 tarih ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanunla (Barem Kanunu) yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni kanun uygulanırken, İkinci Dünya Savaşının getirdiği ekonomik kriz ve aylıkların yetersizliği nedeniyle 28/01/1942 tarih ve 4178 sayılı Memur ve Müstahdemlere Verilecek Fevkalade Zam Hakkında Kanunla, olağanüstü durumların devamı süresince ek zam yapılarak, 3656 sayılı Barem Kanunu ile getirilen maaş sistemi bozulmuştur (Kayar, 2014: 9).

1.2.3. 1945-1960 Dönemi Kamu Personel Yönetimi

İkinci Dünya savaşından sonra yapılan çalışmaların önemli bir kısmı kamu personel yönetimini düzenlemeye yönelik olmuştur. Bu dönemde, Türkiye'de incelemelerde bulunan ve öneriler getiren yabancı uzmanların hazırlamış oldukları raporlar, personel rejimimiz hakkında önemli saptamalarda bulunmuştur (Kayar, 2014: 10).

Bu dönemin ilk raporu, 1949 yılında dönemin Cumhurbaşkanı İsmet İnönü'nün emri ile yapılan bir çalışmanın ürünü olan, İstanbul Üniversitesi öğretim üyesi Prof. Dr. Fritz Neumark'ın hazırladığı rapordur. Ardından sırasıyla, 1950 yılında Thornburg, 1951 yılında Barker, yine aynı yıl Martin ve Cush, 1952 yılında Leimgruber ve Gıyas Akdeniz Raporları yayınlanmıştır. Tüm bu raporların ortak değerlendirmelerine bakıldığında kamu yönetiminin işleyişinde ciddi sıkıntılar olduğu ve bu durumun ekonomide verimsizliğe sebep olduğu değerlendirmesi yapılmıştır. Ayrıca kamu personel yönetiminde, bir sistemsizlik ve karmaşıklığın hâkim olduğu, hizmetlerin sınıflandırılmadığı, yükselmelerin yeterlikten çok kıdeme dayandırıldığı, ücret sisteminin bozulmuş olduğu, adaletsizliklerin yaygınlaştığı ve memur alımlarında ihtiyacın gözetilmediğine vurgu yapılmıştır (Yılmazöz, 2009: 296).

1953 yılına gelindiğinde Türkiye'de ilk kamu yönetimi enstitüsünü olan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) etkinliklerine başlamıştır (Güler, 1988a: 82). Kamu yönetimi ve personel yönetimi alanında bilimsel çalışmalar yapması için kurulan bu enstitü kurulduğu andan itibaren çeşitli araştırma faaliyetlerine başlamıştır. 1958 yılında yapılan "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" başlıklı üç ciltlik bir raporla sonuçlanan çalışma, enstitünün araştırma faaliyetlerinden en önemlisidir. Bu raporun içeriğini, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren devlet memuriyetinde meydana gelen değişmeler, memur maaşları, memur ve hizmetlilerin sosyal statüsü konuları oluşturmaktadır.

1.2.4. 1960-1980 Dönemi Kamu Personel Yönetimi

Bu dönemde meydana gelen ilk ve önemli gelişme, Başbakanlığa bağlı olarak 1960 tarih ve 160 sayılı kanunla kurulan "Devlet Personel Dairesi" olmuş, böylece uzun zamandır gerçekleştirilmesi istenen merkezi personel dairesinin kurulması gerçekleştirilmiştir (Öktem, 1992: 91).

Van Mook Raporu (1962), John F. Fisher Raporu (1962), Richard Podol Raporu (1963) gibi yabancı uzman raporlarının (Kayar, 2014: 16-17) da bu dönemde hazırlandığı görülmektedir. Devlet Planlama Teşkilatının öncülüğünde, 1961 yılında hazırlanan "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor"(Yılmazöz, 2009: 297), Devlet Personel Dairesi tarafından, 1962 yılında hazırlanan "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor ve yine TODAİE'nin öncülüğünde ve yönetiminde, 1963 yılında hazırlanan kısa adı "MEHTAP" (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) olan raporda bu dönemin önemli raporları arasındadır ve kamu yönetiminin ve personel yönetiminin iyileştirilmesine yönelik atılmış mühim adımlardandır (Kayar, 2014: 17-18).

1961 Anayasası'nın 117. maddesinde ifade edilen; memurların nitelikleri, atanmaları, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi ilkesi sonucunda, 788 Sayılı Memurîn Kanunu ile oluşturulan personel rejimi 1965 yılında çıkarılan ve günümüzde dahi yürürlükte bulunan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na emanet edilmiştir.

1.2.5. 1980'den Günümüze Kamu Personel Yönetimi

1980 sonrasında dünyada yaşanan neo-liberal politikalar ve devletin küçültülmesi tartışmaları, kamu personel sistemimizi etkilemiştir. Bu gelişme neticesinde 657 sayılı kanun, memurluğu temel istihdam biçimi olarak düzenlemesine rağmen, özellikle KHK'lerle sözleşmeli personel statüsü özendirilmeye ve yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır (Kayar, 2014: 20; Acar, 2009: 109).

Kamu personel sistemimizdeki sorunlara yönelik çözüm yolları aranmaya 1982 yılında "Kamu Personel Rejimi Komisyonu Raporu" ve 1991 yılında "Kamu Yönetimi Araştırması Raporu (KAYA Projesi)" gibi raporlarla devam edilmiştir. 1990'lı yılların sonlarından itibaren, varlığı problem yaratan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yerine geçecek, çağdaş bir personel yasası çalışmalarına başlanmıştır (Yılmazöz, 2009: 299). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 58. Hükümet zamanında hazırlanan Acil Eylem Planı, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Kamu Personel Kanunu Taslağı, Dokuzuncu Kalkınma Planı gibi aşamalarla bu süreç devam etmiş;

kamu yönetiminde etkinliği sağlamak adına yeterli nitelik ve sayıda personele kavuşturulması, tüm personelin hızla değişen şartlara uyumunun sağlaması ve istihdam koşullarının Avrupa Birliği'ne uyum sürecine ve yeni yönetim anlayışına uygun hale getirilmesi için çalışmalar sürdürülmüştür (Eroğlu, 2007: 349-357). Ancak tüm bu çabalar ve günümüzde de yürütülen çalışmalar, personel yönetimini düzenlemek yerine daha da karmaşık ve içinden çıkılmaz bir yapı haline dönüştürmüştür (Altan, 2010: 426).

2. TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE DÖNÜŞÜM

1970'lerin ortalarından itibaren, petrol fiyatlarındaki artışla beraber kamuda yaşanan mali krizler ve özel sektörde görülen olumlu gelişmeler refah devleti anlayışını yıpratarak piyasa ekonomisine dayalı liberal ekonomi politikalarına önem kazandırmıştır. Bu politikalar, devletin küçültülmesi, kamusal mal ve hizmet üretiminin piyasa tarafından yapılmasını, özelleştirme, yasal yapısal serbestleşme (deregülasyon), sübvansiyonların azaltılması ya da kesilmesi, sosyal fonların daraltılması şeklinde uygulanmıştır. Dünyadaki bu gelişmeler 1980'li yıllardan itibaren ülkemizde de etkisini göstererek kamu yönetimi ve personel sistemlerinin yeniden yapılandırılmasına yol açan önemli bir etken olarak ortaya çıkmıştır (Kaya, 2010: 82-83).

1980'li yıllardan önce kamu personel yönetimi reformları, "kamu çalışanlarının sosyal ve ekonomik haklarının iyileştirilmesi", "kamu yönetiminin imajının düzeltilmesi" ve "kamu hizmetlerinin kaliteli ve verimli sunulması" gibi hedeflere yönelikken; Cumhuriyet dönemindeki düzenlemelerin büyük bir bölümünde "ücret" ön plandadır. Refah devleti anlayışı, devleti "hizmet devletine" , kamu kudretini ise "kamu hizmetine" dönüştürmüştür. Gündemin ortasında, kamu hizmetlerinin en iyi nasıl sunulacağı, bu hizmeti yerine getirecek kişilerde hangi niteliklerin aranacağı, kamu hizmetlerine giriş koşullarının neler olacağı, personelin nasıl seçileceği, çalıştırılacağı, ücretlendirileceği ve motive edileceği, hak ve sorumluluklarının neler olacağı gibi konular vardı. Ancak 1980 sonrası dönemde kamu personel yönetiminde atılan yenileşme adımları, klasik personel sorunlarına çözüm üretme amacından daha çok; devletin rolünü, işlevlerini ve işlevlerinin boyutunu sorgulayan neo-liberal politikalar temelinde gelişmiştir (Eren ve Eken, 2007: 173).

Neo-liberal politikalar 1980'li yıllardan itibaren güç kazanmaya başlamış ve diğer pek çok alanda olduğu gibi, kamu yönetimi ve onun bileşeni olan personel yönetimi alanında da yapısal bir dönüşümü dayatmıştır (Eren, 2009: 175). Post-fordist birikim rejimine uygun tarzda bir kamu yönetiminin ve kamu personel rejiminin meydana getirilmesini amaçlayan bu politikalar, kamu personel rejiminde var olan dönüşümün felsefi ve teknik altyapısının

uygulamaya geçirilmesi noktasında IMF, Dünya Bankası, OECD, DTÖ gibi kurumların desteğini alarak, Post-fordist kamu personel rejiminin küresel ölçekte birer düzenleyicisi kimliğiyle yönetsel alanda belirleyici konumda bulunmaktadırlar (Acar, 2009: 128).

Özellikle 1980'li yıllardan itibaren işleyen neo-liberal yeniden yapılanma sürecinde, öncelikle devletin küçültülmesi sözkonusudur. Bu çerçevede "minimal devlet" söylemi etrafındaki devleti küçültme politikaları, "düzenleme dışı bırakma ve özelleştirme uygulamalarıyla" somutlaşmıştır (Eren ve Eken, 2007: 178-179). Neo-liberal akımla birlikte, özellikle gelişmiş ülkeler başta olmak üzere pek çok ülkede devletin piyasa temelinde küçültülmesi, kamu harcamalarının kısılması, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konularında tartışmalar söz konusu olmuştur. Yeniden düzenleme tartışmaları çerçevesinde bazı uygulamaların yaşama geçirilmeye başlandığı görülmüştür. Bunlardan en önemlisi, özelleştirme uygulamaları ile kamu hizmetinin sınırlandırılması ve küçültülmesi olmuştur (Acar, 2009: 118). Neo-liberal politikalar personel sistemine ilk olarak özelleştirme uygulamaları ile yansımıştır. Özelleştirme uygulamalarının başladığı 1980'li yıllardan günümüze çok sayıda kamu iktisadi teşebbüsü ile kamu bankası doğrudan veya parçalara bölünerek özelleştirilmiştir (Eren, 2009: 176).

Neo-liberal yeniden yapılanma sürecinde ikinci olarak, kamu yönetimi sisteminin işletmeleştirilmesi, kamu örgütlerinin işletme gibi çalışmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması, yani devletin piyasalaştırılması amaçlanmaktadır. "Kamu yönetimi"nden "kamu işletmeciliği"ne doğru gerçekleşen bu dönüşüm, devletin mevcut rolünü terk ederek, piyasa mekanizmalarına dayalı bir işletme gibi yönetilmesini savunmaktadır. Kamu sektörünü her bakımdan küresel rekabete hazır hale getirmek amacıyla ülkelerin kamu sektörlerini yapısal, örgütsel, personel sistemleri bakımından etkilemiştir (Eren ve Eken, 2007: 179-180).

Gelişen süreçte memurlar tarafından yürütülmesi öngörülen hizmetlerin "hizmet satın alınması" yoluyla "taşeronlaştırılması (hizmet alımı)" söz konusu olmakta ve kamu personel sisteminin statü hukukuna dayalı güvenceli bir yapıdan, esnek ve güvensiz bir yapıya dönüştürüldüğünün ifadesi olan "sözleşmeli personel istihdam"ı yaygınlaştırılmaktadır. Ülkemizde 24 Ocak 1980 kararları ile ilan edilen piyasa ekonomisine dayalı kalkınma anlayışı ve bu anlayışın ideolojik baskısı ile kamu yönetimi ve kamu personel sistemimiz ciddi bir şekilde etkilenmiştir. Bu adımla"Cumhuriyet'in kuruluşundan beri, kamu yararı ve kamu hizmeti eksenli olarak örgütlenen ekonomik-sosyal yapı ve işlevleri tasfiye etmekte" ve "kamu hizmetleri, yurttaşların tüketici olarak satın alma güçleri ölçüsünde yararlanabilecekleri bir piyasa malına dönüştürülmekte"dir (Eren, 2009: 175-182).

1980 sonrasında kamu personel rejimini biçimlendiren temel öğe aslında esnekliktir. Kamu personel rejiminde esneklik dendiğinde memur statüsünün nicel olarak azalması çalışmaları temel adımı oluşturmaktadır (Aslan, 2012: 27). Ancak bununla yetinilmeyip günümüzde memurların tabi olduğu "statü hukuku" ile işçilerin tabi olduğu "sözleşme hukuku" birbirine yakınlaştırılmakta ve böylece "sözleşme hukuku" kamu çalışanlarına dönük olarak da uygulanmaya başlanmaktadır (Eren ve Eken, 2007: 182). Buradan hareketle kamu kurumlarında sözleşme ilişkisine dayalı diğer statülerin oranının artmakta olduğu görülmektedir Süreç önce, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde (KİT) başlatılmıştır. KİT'lerde memur statüsünün yerine sözleşmeli personel istihdam biçimine geçilmiş ve 1984 yılında KİT'lerde memurlar toplam istihdamın % 36'sını oluştururken bu oran 2010 yılında % 5'ine düşürülmüştür (Aslan, 2012: 27).

Kamu personel rejiminde esnekliğe ilişkin diğer önemli adım ise, kamu personeli tarafından görülen hizmetlerin "hizmet alımı yoluyla" firmalardan satın alınması yolunun açılması olmuştur. Taşeronlaşma süreci olarak ortaya çıkan bu mekanizma ile kamu idaresi, belirli hizmetler için ihaleye çıkmakta ve ihaleyi alan firma kendi personeli eliyle hizmeti yürütmektedir. Taşeronlaşma, 1988 sonrasında önce Devlet Memurları Kanunu çerçevesinde Yardımcı Hizmetler Sınıfı tarafından yapılan destek hizmetlerinde ortaya çıkmıştır ve ilk olarak, temizlik, servis, güvenlik, yemekhane gibi alanlarda başlamıştır. 2000'li yıllardan itibaren aslî ve sürekli hizmetlere sirayet etme eğilimine giren taşeronlaşma sistemi, özellikle belediye hizmetlerinde son derece yaygınlaşmıştır (Acar, 2009: 125-126).

Kamu personel rejiminde esnekliğin diğer bir boyutu da memurluk kariyerini etkileyen yükselme mekanizmasında ortaya çıkmıştır. 1970'te ilk defa uygulamaya konulan ve 1989'da genişleyen "hızlı yükselme" mekanizması, kıdem ve eğitim temelli memur yükselme mekanizmasının bir istisnası olarak 1-4. derecelerdeki kadrolara yapılacak atamalarda, kıdemin hesabında memurluk dışında geçen sürelerin belirli zaman ve iş sınırları içerisinde kabul edilmesi esasını getirmiştir. Kamu personel rejiminde esneklik uygulamalarının bir başka boyutunu da, personelin çalışmasında zaman ve mekân esnekliği oluşturmaktadır. 1980'den itibaren Batı ülkelerinde başlayan bu uygulamalar, 2011 yılında Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan değişiklikle ülkemizde de uygulamaya konmuş ve bazı memurların çalışma yerine bağlı olmaksızın görev yapabilmeleri kabul edilmiştir. Bu süreçte, memurlar günümüzde yaygınlaşan iletişim teknolojilerini kullanılarak, görevlerini yürütebileceklerdir (Aslan, 2012: 27-28).

1980 sonrasında kamu personel rejiminde uygulaması söz konusu olan esnekleşmeye ilişkin bir diğer adım geçici işçi istihdamı uygulamalarıdır. Geçici işçi; hizmetin özelliğine göre kurumların ihtiyaçları baz alınarak ve bütçe ödenekleri ölçüsünde 12 ayı aşmayan ve 30 işgününden az olmayan sürelerle çalıştırılan işçilerdir. Bu işçilerin istihdamında yetkili makamlar tarafından pozisyon vizesi işlemi gerekmektedir. Ayrıca haklarında 4857 Sayılı İş Kanunu, iş sözleşmeleri ve varsa toplu sözleşme hükümlerinin uygulandığı gerçek kişilerdir (Acar, 2009: 123).

Kamu personel yönetimindeki dönüşüm bağlamında devlet memurluğunda "maaş" yerine "performansa dayalı ücretlendirme"nin tercih edilmesi ve kamu çalışanının "vatandaş" yerine "müşteri" olarak algılamaya başlanması söz konusu olmaktadır. Kamu personel yönetiminde uygulanmaya çalışılan yeni anlayışta en önemli ilkelerden bir tanesi müşterilerin tatmin edilmesidir. Bu değişim kamu yönetimi alanında "müşteri" tanımını yapmak ve "vatandaşa hizmet" ilkesini "müşteriyi memnun etmek" hâline dönüştürmek esasına dayalıdır (Karataş, 2009: 68, 78).

Neo-liberal yeniden yapılanma sürecinde üçüncü olarak, bürokratik örgüt yapılanmasının yerini post-bürokratik örgüt yapılanması almaktadır (Eren ve Eken, 2007: 179). Çoğunlukla bürokratik ilkelere bire bir alternatif ya da tepki olarak gelişen bu yapı, resmi hiyerarşik seviyelerin azaltılmasını ve örgütlerin yatay hale getirilmesini, kuralların önceliği yerine işyerinde esnekliğe önem verilmesini ve sürekli çalışma yerine esnek çalışma sürecinin benimsemesini istemektedir. Ayrıca, dikey kariyer yerine yatay kariyerin önemsendiği ve örgüt içi ve örgütler arası sınırların esnetilmesi ve belirsizleştirilmesini (Ateş, 2008: 84) öngören bu yapı ile bürokrasi zihniyeti değiştirilerek bu süreçte kamu personel rejimi etkilenmiştir. Bürokratik zihniyetteki, yasaları uygulamak ve kamu yararını savunmak; yerini, kâr, rekabet ve işleri en kısa yoldan tamamlamaya bırakmıştır (Aslan, 2012: 28).

Neo-liberal temelli diğer yeniden yapılanma adımı neo-liberal politikaların felsefi uzantısıyla,"yönetme eyleminin", ulus devletle sınırlı olmadığı, ulusaldan yerele uluslararası düzleme uzanan geniş bir yelpazede gerçekleştiği olgusunun savunulmasıdır. Bu çerçevede merkezi bir yönetimden çok aktörlü ve toplumdaki tüm aktörleri yetkilendiren "yönetişim" anlayışına geçişten söz edilmektedir. Bu yeni sistemde devletin rolüne, özel sektör, sivil toplum ve yarı özerk kamu kuruluşları da ortak olmakta, devlete ise bu çoklu yapıyı koordine etme işlevi yüklenmektedir (Eren ve Eken, 2007: 179). Bu gelişmeyle beraber kamu personel yönetimimizde etkilenmekte ve de uyum sürecine girmektedir.

3. TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNE İLİŞKİN SORUNLAR

Türkiye'deki kamu personel yönetimi sisteminin ciddi bir bunalım içerisinde olduğuna dair tam bir görüş birliği vardır. Bu sebeple sorunların tespiti yapılarak ciddi bir çözüm çerçevesi çizilmelidir (Şaylan, 2000: 22). Kamu yönetiminin en önemli aracının personel olduğu açıktır. Dolayısıyla sorunlarının da çoğu buradan kaynaklanmaktadır (Aydın, 2004: 70).

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesi ile kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceği hüküm altına alınmış; 5. maddesinde ise mezkûr Kanuna tabi kurumlarda adı geçen dört istihdam şeklinden başka personel çalıştırılamayacağı düzenlenmiştir. Fakat 657 sayılı kanunla öngörülen istihdam düzeni bozulmuş ve farklı kanunlarla uygulanan değişik istihdam biçimleri ortaya çıkmıştır (Yıldırım, 2013: 27). Kamuda bugün, memur, sözleşmeli personel, geçici personel, teşkilat kanunlarına göre sözleşmeli personel, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre sözleşmeli personel, Belediye Yasasına göre sözleşmeli personel, 4924 sayılı Kanuna göre sözleşmeli personel, işçi, geçici işçi, kapsam dışı personel gibi değişik ad ve statülerde personel istihdam edilmektedir (DPB, 2013: 3-4).

Kamu istihdamında 657'ye tabi olanların, hâkim ve savcıların, yüksek öğretim kurumuna tabi öğretim üye ve yardımcılarının, kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışanların ve diğer kamu kuruluşlarında çalışanların kendi içinde ayrı ayrı sınıflandırıldıkları görülmekte (Gökçe, 2007: 41); bu sistem içerisinde Türk Silahlı Kuvvetleri personelinin, hâkim/savcıların ve üniversite akademik personelinin özlük haklarına ilişkin ayrı yasalar bulunmaktadır. Kendi yasalarında olmayan hükümler çerçevesinde ve mali ve sosyal haklar yönünden 657 sayılı kanun hükümlerine bağlanmışlardır. Diğer yandan, akademik, askeri personel ve hâkim/savcıların ekonomik ve sosyal kazanımlarının aynı kurum içerisindeki diğer personellerden farklı olması, kurum içerisinde sıkıntılar üretmektedir (Höbel ve Karkın, 2013: 149). Bu kadar farklı statüde çalışan personel ise kamu politikalarının gerçekleşmesine olumsuz etki etmekte, kamu yönetiminin işleyişini yavaşlatmakta ve vatandaşlarımızın hizmet alımını geciktirmektedir (DPB, 2013: 3-4). Hiçbiri diğeriyle aynı haklara sahip olmayan bu çeşitli istihdam rejiminde Devletin asli ve sürekli görevleri, "iş güvencesi olmayan, yer değiştirme hakkı tanınmayan, nakil imkânı olmayan, annesi babası çocukları ve eşi ile işi arasında seçim yapmaya zorlanan sözleşmeli personel, hatta taşeron firma işçileri eliyle" gördürülmeye başlanmıştır (DPB, 2013: 17).

Kamu personel sisteminin temelini oluşturan 657 sayılı Kanun, bugüne kadar değiştirilerek kullanılmış fakat teknoloji ve günün şartları karşısında yetersiz kalmıştır (DPB, 2013: 16). Tüm "kalkınma planlarında", yürürlükte olan personel mevzuatı eleştirilmekte ve geniş kapsamlı bir kamu personel reformu yapılacağı belirtilmektedir (Altan, 2010: 435). Dolayısıyla mevcut olan aşırı ve karmaşık mevzuat, sürekli olarak değiştirilmesi ile istikrarsız olduğunu göstermektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 101).

Ülkemizde, kamu personel rejiminde sistemin temel prensipleri olan liyakat, kariyer ve sınıflandırma ilkelerinin uygulamalarında birtakım problemlerin yaşandığı görülmektedir (Turgut, 2013: 66). Devlet Memurları Kanunu'nun üç temel dayanağı olan bu ilkeler işlemez hale gelmiştir. Sistemin temel taşları olan sınıf, derece ve kadro tanımları yasadan çıkarılmıştır. Kariyer sistemi yerine sözleşme rejimi ikame edilmek istenmektedir. İşçi-memur ayrımı tartışmalarına ilave olarak bugün memur-sözleşmeli tartışması gündeme sokulmuştur (Eroğlu, 2007: 361-362). Liyakat ilkesinin çökmesiyle elverişsiz ve adaletsiz çalışma koşulları ortaya çıkmış ve motivasyon bozulmuştur (Şaylan, 2000: 28).

Atama sicil yer değiştirme terfi gibi birçok konuda ise ciddi sorunlar yaşanmakta; tayin, atama, yer değiştirme ve terfi gibi unsurlar idarecilerin keyfiyetine göre belirlenmekte; terfilerde kariyer liyakat ilkesi göz ardı edilmekte; her bakanlık ve kuruluşta atama, yer değiştirme, görevde yükselme kriterleri, büyük farklılıklar içermekte ve uygulama birliği ne yazık ki bulunmamaktadır. 657 sayılı Kanunun istisnai maddeleri kadrolaşmak için araç haline getirilmiş; vekâletle görevlendirilmeler ise neredeyse asaleten görevlendirilmeleri geçmiştir (DPB, 2013: 16-17).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu geniş bir sınıflandırma sistemini benimsemiştir. Tüm memurları 10 sınıf içinde toplamış olan bu sistem, ayrı özellikler taşıyan ve farklı personel işlemlerini gerektiren çeşitli meslek ve uzmanlık dallarını aynı sınıf içine koyarak yanlış temel üzerine oturtulmuştur. Bunun sonucu olarak, sınıflandırma içinde olması gereken bütünlük sağlanamamaktadır. Örneğin; daktilo hizmetleri, büro hizmetleri, planlama uzmanlığı, hazine uzmanlığı, dış ticaret uzmanlığı, dışişleri meslek memurluğu gibi birimleriyle hem nitelikleri hem de eğitim düzeyleri açısından uyuşmayan kadrolar Genel İdare Hizmetleri sınıfı içinde bir araya getirilmiştir (Şaylan, 2000: 133). İhtiyaçları karşılayacak bilimsel bir sınıflandırmanın yapılamamış olması büyük bir sorundur (Yılmazöz, 2009: 299).

Kamuda görevde yükselme konusunun mevzuatta açık ve yeterli şekilde tanımlanmamış olması, etkili bir ödüllendirme sisteminin bulunmaması ve ücret dengesizliği

kamu çalışanlarının kendilerini geliştirmesinin önündeki engellerdir (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006: 51). Ücretin yapılan iş, üstlenilen sorumluluk, başarı ve performansın karşılığı olarak verilmemesi adaletsizliği ortaya koymaktadır (Aydın, 2004: 69; Saran, 2004: 141). Kamu görevlilerinin ücret sistemi enflasyona yenik düşürülmekte; yan ödemeler ve özel hizmet tazminatları emekliliğe yansıtılmadığı için çalışanlarla emekliler arasında emekliler aleyhine büyük uçurumlar yaratılmaktadır (Eroğlu, 2007: 361-362). Kamu görevlileri mali haklarını dahi bilemez hâle gelmişler (DPB, 2013: 16).

"Performans" kamu kurumlarında önem kazanmış olsa da faydalı olacağı düşünülen "performansa dayalı ücret sitemi"; performans ölçütlerinin doğru ve yeterli belirlenmemesi, rekabetin çatışmaya dönüşmesi, kuruluşa ek maliyetler getirmesi, denetlenememesi gibi sorunlar doğurmaktadır. (Eren ve Eken, 2007: 189). Türk kamu görevlisinin verimlilik değerlendirmelerine baktığımızda, birçok ülkeden daha düşük değerler aldığı gözlemlenmektedir. Ödüllendirmenin eksikliğinin yanında, yeteneğe ve yaratıcılığa gereken değerin verilmemesi, diğer verimsizlik sorunlarındandır (Yılmazöz, 2009: 299). Kamu görevlilerinin işe alınmasında, görev içinde değerlendirilmelerinde, yükseltilmelerinde ve ücret esaslarının belirlenmesinde; "hizmet gerekleri, işlevsellik, etkinlik, başarı ve yerindelik gibi performans ve amaçların gözetilmesine dayalı unsurların yerine"; "diploma, kadro ve unvan dağılımı, kıdem, süre şartı" gibi sınırları belirlenmiş biçimsel ve katı ölçütler esas alınması ciddi sorunlardandır (Yılmazöz, 2009: 301).

Kamu personelinin yeterli hizmet içi eğitime tabi tutulmaması, kamu çalışanlarının işlerini verimli bir şekilde yürütecek bilgi ve beceriye kavuşmasını engellemektedir (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006: 51). Nitelikli eğitici personel bulmada yaşanan güçlükler, üst yönetim düzeylerinde bulunanların hizmet içi eğitimin önemini anlayamamaları, (Şaylan, 2000: 137) ülkenin yönetim yapısının ve onun bir bölümünü oluşturan yürürlükteki personel rejiminin, toplumsal yapıdaki değişikliklerin gerisinde kalması önemli sorunlarımızdandır (Güler, 1988b: 74). Kamu personelinin eğitimi ile ilgili olarak hizmet içi eğitimin bir formalite olarak görülmesi bu eğitimin etkinliğine gölge düşürmektedir (Eroğlu, 2010: 227).

Personele ilişkin kararların katılımcı bir şekilde alınmaması ve düzenlemelerin tek yönlü olarak tepeden inmesi üzerinde durulması gereken yine önemli bir sorundur (Eroğlu, 2007: 362). İnsan gücü planlamasının yapılmaması, nicelik ve nitelik dikkate alınmadan personel istihdamı, kamu yönetiminin hacminin artması ve verimliliğin azalmasına neden olmaktadır. Var olan sorunları bütüncül bir yaklaşımla değil de tek tek ele alarak çözmeye çalışmak da önemli bir sorundur (Eroğlu, 2010: 227).

Kamu kurumlarında yöneticiler genellikle personel yönetiminin önemine ve değerine inanmamakta; cezalandırma ve ödüllendirme mekanizmalarını iyi işletememekte ve kendisine en yakın bir alt yöneticiyi rakip görmektedir. Bunun yanında, üst ve orta kademe yöneticilerin genellikle siyasal tercihlerle belli yerlere getirilmesi (yönetimin siyasallaşması), personeli verimli kılabilecek birçok kanunun uygulanmasının yöneticinin takdirine bırakılmış olması (Aydın, 2004: 70) ve profesyonel bir yönetici sınıfının kurulamamış olması dikkatle çözülmesi gereken sorunlardır (Yılmazöz, 2009: 299). Üst kademelere yükselmenin kriterlerinin net olmaması, yöneticilik konumlarına atamalarda atanılacak görev için gerekli nitelikleri kazanmış olma koşuluna gereken önemin verilmemesi, yönetime bu konuda geniş bir takdir yetkisi verilmesi (Eroğlu, 2007: 364; Akçakaya ve Yücel, 2007: 27) ve personel rejiminin kanunlar yerine idari tasarruflarla düzenlenmesi diğer önemli sorunlardandır (Eren ve Eken, 2007: 174).

Kamu yönetimi reformu çalışmalarının başarısızlığının önemli nedenlerinden biri personel sistemi ve reformunda yönetici yetiştirme konusunun ihmal edilmesidir (Turgut, 2013: 67). Yapılan bir araştırmada Türk bürokratının eyleme yönelik olmadığı, yetki devrinden kaçındığı, haberleşmeye önem vermediği, aşırı ölçüde statü düşkünü olduğu, uygulamalarında verimi artırmaya yönelik ilke ve yöntemlere yer vermediği ortaya çıkmıştır. Karar ve imza yetkisini kendisinde topladığı, çalıştırdığı astların sayısını artırma yoluyla güçlü görünme özlemini taşıdığı, sorumluluktan kaçtığı, etkenlik amacına hizmet etmediği, yasalara, yönergelere, yazılı kurallara sıkı sıkıya bağlı kalarak işlerin yürütülmesinde yazılı prosedürleri ön plana çıkararak riskten kaçındığı tespit edilmiştir (Saran, 2004: 264). Ayrıca Türk kamu yöneticileri değişime pek sıcak bakmamaktadır. Çünkü değişimle bir kurumun tasfiyesi veya başka bir kurumla birleştirilmesi durumunda üst düzey birçok yöneticinin konumu değişecek ve makamları ortadan kalkacaktır. Bu duruma yöneticinin direniş grubu engel olacak ve böylece yapılan çalışmalar uygulamaya geçirilemeyerek başarısızlıkla sonuçlanacaktır. Türkiye'de uzun yıllardır olan da budur. Böylelikle devlet maddi, manevi kayba uğramaktadır (Kaya, 2010: 75). Buradan hareketle günümüzün en önemli uygulamalarından olan E-Devlet uygulamalarının önündeki en büyük engellerin "bürokratik direnç, personelin eğitim ve uyum sorunu olduğu söylenebilir (Efe ve Yıldız, 2011: 1705).

Kamu yönetimi kadroları, siyasal iktidarın siyasal çıkarlarına hizmet için" işsizliğe çözüm aracı" olarak kullanılmaktadır. Kamu personelinin işe alınmasında hizmet gerekleri ve adayların objektif niteliklerinden çok "kayırmacılık" belirleyici olmaktadır (Saran, 2004: 140; Aydın, 2004: 69). Siyasal iktidarlar değiştiğinde müsteşarlar, genel müdürler, daire

başkanları, valiler, emniyet müdürleri ve elçiler değişmekte; bu değişiklik bürokrasinin orta ve alt kademelerine kadar uzanmakta ve böylece memurluk adeta hükümete ve onu oluşturan siyasi parti veya partilere bağlı bir kurum haline dönüşmektedir. Siyasal iktidarlar, yönetimin siyasallaşmasını kolaylaştırmak için, yeni kadrolar ve makamlar oluşturma yoluna gitmekte; devlet memurluğunun güvenceli bir meslek olması sebebiyle atanan personeli görevden atma olanağı olmadığı için, görevden alınacak olan kamu yöneticilerinin özlük haklarına uygun çok sayıda üst düzey kadrolar, bu amaçla kullanılmaktadır. Çoğu zaman merkez valiliği, uzmanlık, müşavirlik, müfettişlik gibi kadrolar istenmeyen personelin "beklemede tutuldukları" ya da "kızağa çekildikleri" yerler olarak varlığını sürdürmektedir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 20; Özsemerci, 2003: 49).

Mevcut kamu personel yönetimi esneklik, verimlilik ve yaratıcılıktan yoksundur. Kamu kurumlarındaki personellerin nitelik olarak yetersiz olduğuna dair oluşan inanç her geçen gün kuvvetlenmektedir. İşe uygun kişiyi bulmada yaşanılan sorunlar, kamu çalışanlarının denetimine, eğitimlerine, örgütlenmelerine, emeklilik düzenlemelerine ve coğrafi dağılımlarına ilişkin yaşanılan sorunlar, diğer önemli problem alanlarını oluşturmaktadır (Turgut, 2013: 66; Yılmazöz, 2009: 299). Personelin niteliği ve de kurumun başarısı hep ikincil planda tutulmaktadır. Kamu kurumlarına personel alınırken kurum ihtiyaçları gözönünde bulundurulmamaktadır (Ada, 2008: 48). Eğitim-istihdam ilişkisini araştırmaya yönelik bir araştırmada, yerel yönetim çalışanlarının aldıkları eğitimle şu anda bulundukları statü ve yaptıkları görev arasında nasıl bir ilişki kurdukları araştırılmış ve elde edilen sonuçlar, "yerel yönetimlerde personel sorunlarının temelini teşkil eden eğitimle istihdam ilişkisinin kurulamamış olduğunu" göstermiştir (Güneş, 2013: 27). Öte yandan nitelikli personel kamuda tutulamamaktadır. Bunun en önemli sebepleri, kamudaki katı personel rejimi, çabaya ve performansa pirim vermeyen ücretlendirme sistemi, motivasyon eksikliği, inisiyatif kullanma ve yönetime katılma ortamının bulunmayışıdır (Saran, 2004: 120; Aydın, 2004: 71; Özsemerci, 2003: 49).

Kamu personel yönetiminde yaşanan esas sorun personel sayısı fazlalığı değil, kamu görevlilerinin hizmetler ve coğrafi alan itibariyle dağılımındaki dengesizliktir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 103; Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006: 51; Onuncu Kalkınma Planı, 2013: 52). Ayrıca bazı birimlerde gerekli nitelikte personel bulunamazken, bazı birimlerdeki personel ise eğitim ve uzmanlıklarıyla ilgili olmayan görevlerde köreltilmektedir. Ayrıca kamu yönetimi sistemi içinde "norm kadro" düzenlemelerinin işlemeyişi nedeniyle kamu yönetiminin ihtiyaç duyduğu gerçek personel sayısı bilinememektedir (Saran, 2004: 140-141).

Hızla değişen bir toplumda siyasal değişmelere paralel olarak, halkın kamu yönetiminden beklentileri de değişmekte ve artmaktadır. Halkın hizmet bekleme ve yönetime katılma taleplerinin karşılanması kamu yönetimindeki değişimle mümkün olabilmektedir. Emredici ve uygulayıcı devlet anlayışı, yerini "hizmet devleti" anlayışına bırakmıştır. Bu anlayış personelin önemini artırmaktadır. Bu personel en iyi şekilde nasıl elde edilir ve nasıl çalıştırılır sorusunun cevabı kamu personel sisteminin esasını oluşturmaktadır. Kamu kuruluşlarında görev-yetki-sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması da kurumsal etkinliği olumsuz etkilemektedir (Ada, 2008: 49-50).

Bürokraside yöneticilerin sorumluluğu, hizmetlerin verimli olarak yürütülmesine göre değil, işlemlerin kurallara uygun yürütülüp yürütülmediğine göre değerlendirilmektedir. Türkiye'de kamu hizmetlerinin işleyişi ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Yönetimin işleyişini yavaşlatan ayrıntılı kurallar aynı zamanda, tembel yöneticiye mazeret kaynağı oluşturmakta ve yetkilerin kötüye kullanılmasına ortam hazırlamaktadır. Öte yandan, ayrıntılı kurallar zamana ve yeni koşullara adapte olamamakta, kısa sürede eskimekte ve bu nedenle sıklıkla mevzuat değişiklikleri zorunlu hale gelmektedir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 19).

Yöneticilerin başarısı ve örgütlerin etkinliğinde iletişimin rolü çok büyüktür. Bilgi çağında bilişim teknolojilerindeki gelişmeler bilginin paylaşımını önemli hale getirmekte ve bilginin paylaşımı da ancak iletişimle olmaktadır. Kamuda ise iletişime ve bilgi paylaşımına gereken önem verilmemektedir (Çuhadar, 2005: 8). Mevcut yapıda, özellikle teftiş ve denetimler ileriye dönük planlamadan ziyade geçmişe yönelimli; sorunları teşhis edip kökten çözme yerine, anlık çözüm yönelimli; belirli bir hedefi gerçekleştirme, misyon ve vizyon belirleme yerine, çıkan sorunları bastırma yönelimli bir yol izlenmektedir. Ayrıca performans ve yerindelik denetimi yerine hukuka uygunluk denetimi yapılmakta; ödül ve motivasyon eğimli değil, ceza yönelimli bir sistem uygulanmaktadır (Çuhadar, 2005: 17-18). Günümüzde uygulanmakta olan atama ve yükselme sistemi insanları daha fazla verimli olmaya, yeniliğe yönelmeye ve kaliteye dönük olmaya itmek yerine, daha çok hiyerarşiye dayalı, var olanı devama yönelik, motivasyonsuz, yetki ve sorumluluk yüklemeyen bir çalışma ortamına yol açan temalar içermektedir. Personelin olumlu adımları ödüllendirme teşviki almamaktadır. Öte yandan hata yapması ise külfetli sonuç doğurduğundan, kamu personeli inisiyatif kullanmaktan ve risk üstlenmekten kaçınmaktadır (Akçakaya ve Yücel, 2007: 25; Saran, 2004: 263). Çalışan personelde ahlaki ilkelere uygun tavırların zayıflamış olduğu bir personel sisteminin varlığı baştan sona sorun teşkil etmektedir (Saran, 2004: 263).

Bugünkü personel rejimine ilişkin yürütülen 40'ın üzerinde yetki, "Devlet Personel Başkanlığı, Başbakanlık, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bakanlıklar, Yüksek Planlama Kurulu ve Bakanlar Kurulu" arasında dağılmış durumdadır. Personel rejiminin akçalı yönü bütünüyle Maliye ve Gümrük Bakanlığına kaymıştır. Personel yönetiminin düzenlenmesinde ve uygulanmasında merkezi yetkilerin bu şekilde parçalanmış ve dağılmış olması yürütülmeye çalışılan personel sisteminde bir yetki karmaşasına neden olmaktadır (Eroğlu, 2007: 363). Ayrıca devlet hizmetlerinin uzmanlık ve süreklilik gerektirdiği bilinen bir gerçektir. Bu hizmetlerin sınırları tam olarak çizilmeyerek, anayasal ve yasal güvencelerden yoksun bırakılmıştır. Dolaysıyla kendi içinde rekabetçi personel sisteminin varlığı dikkate değer bir sorunu ifade etmektedir (Güler, 2003b: 8).

4. KAMU PERSONEL YÖNETİMİ SORUNLARIMIZA YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kamu yönetiminin etkinliğinin ve işlevselliğinin artırılması için kamu personel yönetiminin etkin ve tutarlı olması gerekir. Bu beklentilerin karşılanmasında son çeyrek yüzyılda kamu yönetimindeki reform çalışmalarına paralel kamu personel yönetiminde de değişim gözlenmektedir (Eroğlu, 2010: 231). Kamu personel sistemi, ülkenin sosyal ve ekonomik örgütlenme tarzına göre şekil alan bir sistemdir. Bu bağlamda 1980'li yıllarla birlikte "devlet örgütlenmesi"nin küresel kapitalizmin gereklerine uyarlanması amacıyla "kamu hizmet alanı" istihdam sistemi bakımından piyasa ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılandırılmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda, kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesini sağlayacak çalışma ilişkilerini kurma girişimi kamu personeli istihdamının özellikle sözleşmelilik ve taşeronlaşma üzerinde yoğunlaşmasına sebep olmuştur (Sayan ve Küçük, 2012: 199). 1980'lerin ortalarına kadar kamu personel rejimi, kendi sorunlarını, "memurluğu sözleşmeliliğe" ve "kamu işçiliğini geçici işçiliğe" dönüştürerek aşma eğilimindedir. Ayrıca personel alımını sınırlandırmak ve de emekliliğe teşvik etmek gibi adımlar atılmıştır (Güler, 2003a: 18). Ancak uygulanan bu tür yöntemler yetersiz kalmıştır. Kamuoyu kamu personel yönetiminin yeniden ele alınmasıyla ilgili beklenti içerisindedir (DPB, 2013: 35).

Halkın beklentilerini karşılamak için öncelikle kamu kurumlarının, personel seçme sürecinin tüm aşamalarında "açıklık", "liyakat" ve "eşitlik" ilkelerine uygun hareket etmelerini sağlayacak bir sistem kurmaları gerekmektedir. Kurulan bu sistemin işlerliği kamuoyu ve bağımsız kuruluşlar tarafından sürekli denetlenmelidir (Turgut, 2013: 67). Liyakat ilkesini geçerli kılmak demek; hizmete giriş, atama ve yükselme, maaş ve

ödüllendirme gibi personel işlemlerinin tamamını işlevsel hale getirmek demektir. Kamu örgütlerinde izlenen istihdam politikalarını, etkinlik ve verimlilik ölçütleri içinde faaliyet gösterecek biçimde belirlemek gerekmektedir (Şaylan, 2000: 22-23).

Kamu örgütlerinin işgücü pazarında rekabeti yakalayabilmeleri kamu görevlilerinin maaşlarının, çalışma ve sağlık koşullarının ya da tatil yapabilme gibi yan olanaklarının düzeltilmesi ve de moral güdülerinin yükseltilmesine bağlıdır. Bir diğer deyişle kamu görevlerine eski itibarları tekrar verilmelidir (Şaylan, 2000: 22-23). Personelin maddi olarak düzeltilmesinin yanında sosyal ve psikolojik gereksinimlerinin de gözönüne alınması bütüncül bir yaklaşımla personel yönetiminin değerlendirilmesi açısından önemlidir (Eroğlu, 2007: 365).

Kamu çalışanlarının yükselmesinde görev ve nitelik ilişkisi gözden uzak tutulmamalıdır. Göreve almada kullanılan ölçütler ile yükselmede kullanılan ölçütlerin birbirinden farklı olması gerekmektedir. Çünkü ilk defa kamu görevini üstlenecek kişinin başarısını önceden kestirmek mümkün değildir. Ayrıca kurum içerisinde yetiştirilen personelin çalışırken öğrendiği ilave bilgiler ayrıca değerlendirilerek karar verilmelidir (Eren ve Eken, 2007: 185-186).

İstihdam şekilleri yeniden düzenlenerek aynı işi yapanların aynı statüde istihdam edilmeleri sağlanmalı ve kurumsal ayrıcalıklar ortadan kaldırılmalıdır. Sınıf içerisindeki yükselme ve ilerlemeye esas ölçme sistemi kurulmalıdır. Bu değerlendirme sistemi sınıfların özelliklerine göre tespit edilmelidir (Turgut, 2013: 68). Ayrıca sınıflandırma yapısında yer alan bazı sınıfların kendi içlerinde bir bütünlük ve benzerlik göstermediği göz önünde bulundurularak sınıflandırma yapısının genel benzerliğe sahip sınıflardan oluşturulması sağlanarak eşit işe eşit ücret ilkesini kolaylaştıracak şekle getirilmelidir (Eroğlu, 2007: 364-365). Kamu personeline ödemelerde uygulanan yaklaşık yüz çeşit ödeme kaleminin azaltılması sağlanmalı ve eşit işe eşit ücret yerine eşit unvanlara eşit ücret esas alınmalıdır (Turgut, 2013: 68).

Özellikle memurluğa girişte yapılan merkezi sınavlarda sadece okul bilgisinin değil söz konusu iş ile ilgili yeterliliğe ve uzmanlığa dayalı bilgilerin de ölçülmesi gerekmektedir. Ardı sıra yapılacak mülakatların bireyin kişiliğinin ve yeterliliğinin ölçülmesine yönelik olarak düzenlenmesi ve bu sınavlar sırasında ortaya çıkabilecek kayırmacılığın önlenmesi önemlidir (Eroğlu, 2007: 364). Görevde yükselme sınavları, atanılacak görevle ilgisi olmayan konuları içermemeli; ciddi sorularla değerlendirme mümkün kılınmalı ve sınavlarda, mesleğe ilişkin soruların yüzdelik kısmı artırılmalıdır (DPB, 2013: 139).

Üst yönetim görevlerine yapılan atamalarda gerekli yasal adımlarla keyfi uygulamaların önü kesilerek, yükselmeler nesnel ölçütlere dayandırılmalıdır (Turgut, 2013: 68). Üst yöneticiler için herhangi bir yöneticilik yetkinlik şartının bulunmaması da başka bir sorundur. Üst yöneticiliğe atanmada tahsilin yüksek olmasına önem verilmeli; yöneticiliğe kabul edilenlere ise yönetici yetkinlik eğitimi verilmesinin çalışmaları yapılmalıdır. Çünkü her kabiliyetli ve başarılı kimse yönetme fiilini beceremeyebilir. Dolayısıyla lider niteliği taşıyan yöneticilerin atanması görev bilincinin de artmasını sağlayacaktır (DPB, 2013: 140, 144).

Devletin ağır işleyen merkeziyetçi, verimsiz yapısı ötelenerek; hızlı, esnek, verimli çalışan ve temel görevlerini yerine getiren bir devlet anlayışının benimsenmesi için, esnek bir yapı, katılım, ortak sorumluluk, sürekli gelişme, koordinasyon, motivasyon, müşteri önceliği ve daha pek çok unsuru bünyesinde taşıyan "değişim mühendisliği" çalışmasının kamu yönetimimizde uygulanması personel sistemimize katkı sağlayacaktır (Akçakaya ve Yücel, 2007: 27).

Anayasamızın 128. maddesinde yer alan memurlar ve diğer kamu görevlileri ifadesine açıklık getirilmesi ve memur, kamu görevlisi ve işçi tanımına açıklık getirilmesi; uygulamadaki önemli sorunları ortadan kaldıracaktır (Turgut, 2013: 68). Kamu görevlileri memur, sözleşmeli personel, geçici personel, kadro karşılığı sözleşmeli personel, kapsam dışı personel, kapsam içi personel şeklinde bölük pörçük edilmiştir. Sistemin sadeleştirilerek kadrolu memur ve kamu işçisi olarak ikiye ayrılması yeterlidir. Ayrıca "sosyal güvenlik hakkını, sürekli istihdam hakkını ve insan onuruna yakışır ücret ve iş ortamını tahrip eden" taşeronluk, kamu kurumlarından kaldırılmalıdır (DPB, 2013: 24). Bunun yanında bugünkü sistem içinde büyük sıkıntılara yol açan istisnai kadrolardan bütünü ile vazgeçilmelidir. İleri uzmanlık ya da beceriye sahip insanları çalıştırmak gerektiğinde ise bu insanlar "kendilerinin farklılığını gösteren üstün şartlar çerçevesinde" alınmalıdır (Şaylan, 2000: 98). Yatay örgütlenme ve esnek istihdam konusuna yeni çalışmalarda yer verilmelidir. Ülkemizde reform yapma yerine eksikliklerin giderilmesi daha önemsenmelidir (Turgut, 2013: 68). Teşkilat kanunlarında, çok özel ve istisnai durumların dışında personelin hukuki ve mali statüsüne ilişkin ayrık düzenlemelere yer verilmemelidir. İşveren aynı, iş aynı, ancak; ücret, izin, tayin, terfi, iş güvencesi farklı olan bu sistem ortadan kaldırılmalıdır (DPB, 2013: 18, 133).

Devletin sunmakta acele etmediği hizmetleri demokratik yöntemlerle isteme kültürü geliştirilmelidir. Kamu personel rejiminde bir reformun gerçekleştirilebilmesi buna uygun bir ortamın oluşturulmasına bağlıdır. Bu ortamı oluşturacak asli unsurlar "devlet ve

kamuoyu"dur. Kamuoyunun baskısı, kamu personel yönetimi değişim sürecinin hızlandırılmasını sağlayacaktır. Böylece devletin ilgili kurumları, değişim görevini benimseyecek ve hızlandıracaktır (Şaylan, 2000: 141). Kamuoyunun taleplerini, "yönetimin bir parçası olarak kabul etmek" sorunların çözümünü kolaylaştıracaktır (Eroğlu, 2007: 364). Memurlarımızın sosyal ve mali haklarında adalet ilkesi tesis edilerek ek gösterge, ek ödeme, fiili hizmet, ücret vb. gibi çok boyutlu bir değerlendirmeyle yaşanan sorunların önüne geçilebilecektir. Kamuda yapılacak tüm çalışmalarda insan odaklı yönetim anlayışı benimsenmelidir. Çalışma hayatında ise ILO'nun öngördüğü güvenceli iş kavramı mümkün kılınmalıdır (DPB, 2013: 133).

KPSS sınavında zaten yer alan tarih, anayasa gibi konuların, tekrar hizmet içi eğitimde verilmesi anlamsızdır (DPB, 2013: 140). Bunun yerine "hizmet içi eğitim ile", üretim ve hizmette etkinlik, verimin, kalitenin yükseltilmesi, iş hatalarının azaltılması, maliyetlerin düşürülmesi, satış ve hizmet sunumunda nitel ve nicel yönden gelişmenin sağlanması ve tasarrufların artırılması yöntemleri öğretilmelidir (Güneş, 2013: 33).

İnsan gücü analizi ve personel planlaması, kısmi ve tam zamanlı çalışma, performansa dayalı değerlendirme gibi çağdaş insan kaynakları tekniklerinin uygulanması sağlanmalıdır. Kamu hizmetlerinde öz yetenek dışındaki hizmetler dışarıdan satın alınmalıdır. Güncelliğini yitirmiş gereksiz, tekrar ve özel çıkarlara hizmet eden iş ve işlemler tasfiye edilmelidir. Ölçülebilir performans ölçütleri geliştirilerek müşteri memnuniyeti sürekli ölçülmeli; personel kuralları yerine getirmekten sorumlu olmak yerine, sonuç almaktan sorumlu olmalıdır. Şekle dayalı uygulamalarda (mesai, mesai çizelgesi, kılık kıyafet, törenler, festivaller, şölenler, makam şoförü vb.) çağdaş normlar uygulanmalıdır (Çuhadar, 2005: 19-20).

Görevlerin paylaşımında ve düzenlenmesinde iyi analiz yapılamamış olması gereksiz alt birimlerin doğmasına sebep olmaktadır. Mevzuatın azaltılması, kısaltılması, sadeleştirilmesi çalışmalarına öncelikle 657 sayılı yasa ele alınmak suretiyle aciliyetle başlanmalıdır. Personel rejimindeki aksaklıklar yönetimin işleyişini de temelden bozmaktadır (Ada, 2008: 50). Kamu personel sisteminin tasarlanması ve işleyişinin saydamlık ilkesi üzerine oturması gerekmektedir. Ayrıca kamu çalışanlarının demokratik katılımını gerçekleştirecek yöntemleri uygulamaya geçirmek (Şaylan, 2000: 22-23) eksiklerin daha iyi görülmesini sağlayarak, "personel"i görüşlerine önem verildiğinden dolayı memnun edecektir. Personelin hakları bakımından şikâyetlerini ve isteklerini söyleyebildikleri bir kamu denetçisinin kurumlarda işler hale getirilmesi, personel yönetiminde hem iş gören hem de işveren açısından denetimin kolaylaşması ve katılımın sağlanması yönünde bir yenilik

olacaktır. Elbette ki bu uygulamalar içinde gerekli yasal düzenlemelerin yapılması ve uygun örgüt ikliminin oluşturulması gerekmektedir. Ancak bu düzenlemelerin aşağıdan yukarı doğru katılımcı bir anlayışla hazırlanması verimi artırma noktasında gereklidir (Eroğlu, 2007: 365).

Kamu personelinin hak ve sorumluluklarının sınırları net olarak ifade edilmelidir (DPB, 2013: 49). Böylece çatışmaların önüne geçilmiş olacaktır. Personelin değerlendirilmesini objektif olarak ölçmeye yönelik standartlar geliştirilmelidir (Eroğlu, 2007: 365). Geleneksel anlayışta personel, yılda bir kez değerlendirilmektedir. Günümüzde değerlendirmenin bir yıl içinde daha kısa aralıklarla yapılması gündeme gelmektedir. Değerlemeye ilişkin yeni uygulamalar hayata geçirilebilir. Bu çerçevede "360 derece değerlendirme" denilen yöntemle, amirin astlarını değerlendirmesinin dışında, mesai arkadaşları, kişinin hizmet verdiği kurum içi ve kurum dışı kişiler gibi, diğer ilgililerin de devreye sokulabileceği düşünülmektedir. Amaç adil değerlendirmeyi işler hale getirmektir. Bu sebeple sistemin bir bütün olarak ele alınması ve değerlendirmeye "hem çalışanların hak ve yükümlülükleri, hem kamu hizmetlerinin nitelikleri, hem bütçe olanakları ve hem de diğer çevresel faktörler dikkate alınarak" bakılmalıdır (Eren ve Eken, 2007: 187, 190). Bir çevresel faktör olarak IMF, Dünya Bankası, OECD ve Avrupa Birliği'nin her türlü öneri, eleştiri ve katkıları dikkatle değerlendirilerek (Özsalmanlı vd., 2005: 22) tüm değişkenlerle birlikte düşünülerek karar verilmesi yanlışların önüne geçecektir. Ayrıca devletin rolünü kısıtlayan neo-liberal politikaların sorunsuz işlediği ve her derde deva oldukları anlayışı değiştirilmelidir. Personel sorunları, moda söylemlerin etkisiyle değil, kronikleşen sorunlara çözüm üretmek amacıyla atılan gerçekçi adımlarla çözülebilir. Aksi takdirde sürekli yapılan müdahalelerle karmaşıklaşan sistem, iyice içinden çıkılmaz bir hal alabilir (Eren ve Eken, 2007: 190).

Personel sisteminin işleyişindeki çoğu kurallar, sorumluluktan kaçmak isteyen ve iş yapmak istemeyen yöneticilere mazeret dayanağı olmaktadır. Yöneticilere takdir yetkisi verilmemesi ve her soruna hukuk kurallarının lafzına dayanılarak çözüm aranması, bürokrasiyi sürekli olarak mevzuat üretmeye yöneltmiştir. Bu sebeple yasaların genel olarak düzenlenmesi ve kamu personelinin, sorunların çözümünde esnek hareket edebilmesini sağlayacak yetkilerle donatılması gerekmektedir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 19). Dolayısıyla kalite odaklı esnek yönetim yaklaşımlarıyla, personele yetki veren ve yeteneklerini kullanmalarına müsaade eden ve performansı ödüllendiren bir insan kaynakları yönetimi anlayışıyla hareket ederek kamu kuruluşlarının nitelikli personel çalıştırması mümkün kılınabilecektir (Saran, 2004: 120-121).

Kamu personelinin ülke düzeyinde dengeli dağılımın sağlanmasına yönelik olarak çalışmalar yapılmalıdır. Ancak yıl esasına dayalı zorunlu hizmet veya bölge esasına dayalı zorunlu yer değiştirme uygulamalarıyla personel dağılımının sağlanması personel sistemi açışından yararsızdır. Bunu yapmak yerine anılan bölgelere personelimizin kendi isteğiyle gitmesini teşvik edecek, mahrumiyet bölgesi ödeneği, ilave özel hizmet tazminatı, ek ödeme, uzun süreli kalmalarda gelir vergisi istisna ve muafiyetleri imkânlarının sağlanması, görev sürelerince tedavi ve katkı payı alınmaması, fiili hizmet zammı süresinin artırımı uygulanması ve benzeri teşvik tedbirleri hayata geçirilmelidir. Buna ilave olarak personel yönetimi sürecinde aile bütünlüğü açısından, "rotasyon uygulaması" sık kullanılan bir yöntem olmaktan çıkarılmalı ve özre bağlı atamalarda zorluk çıkarılmamalıdır (DPB, 2013: 25).

"Kamu kesiminde mobbing" çözüm adına hukuki dayanağı olmayan sadece bir genelge ile düzenlenmiş muğlâk bir kavramdır. Oysa mobbing günümüzde en önemli işyeri sorunu olarak karşımızda çıkmaktadır. Mobbing davranışları kamuda, özel sektörden daha fazla uygulanmaktadır (Yücetürk, 2007: 237). Bu sorunun çözülmesine ilişkin alt yapının oluşturulması gerekmektedir. İş yerinde mobbingi önlemeye yönelik kurul veya komisyon gibi bir yapı oluşturulabilir. Bu kurullarda sendika temsilcilerine de yer verilmek (DPB, 2013: 143) suretiyle çalışmalar yapılarak çağımızın büyük bir personel sorununun önüne geçilmeye çalışılabilir.

2012 yılı itibariyle personel harcamalarının bütçeden aldığı pay yaklaşık % 28.2'dir. Bu payın gayri safi milli hasılaya oranlanmasında çıkan sonuç % 7.1'dir. En son veriye göre kamuda 3.214.894 kişi çalışmakta ve bunların yaklaşık 2.500.000'u (yaklaşık % 78'i) memur, 177.000'i sözleşmeli personel, yaklaşık 380.000'i işçi geri kalan 20.000'i geçici personeldir. Dolayısıyla kamu personelinin % 80'lik bir kısmı yani ana kitle hala kadrolu statüde çalışmaktadır (DPB, 2013: 41). Buradan hareketle, tüm personelin kadrolu olarak çalışmasının ülkeye bir zararı olmayacaktır. Ayrıca bu rakamların gösterdiği gibi personel yönetimine ilişkin sorunların çözümünde atılacak adımlar iyi tartılmalı ve her ayrıntı ciddiye alınmalıdır. Çünkü alınan küçük bir kararla böyle büyük bir bütçe ve sayıya sahip olan personel düzenimiz kelebek etkisiyle çok olumlu ya da çok olumsuz sonuçlar yaşayabilecektir.

Önemli bir noktada şudur ki; "reform" sadece kanun çıkarmakla gerçekleşmez, bu sebeple reformların hayata geçirilmesine yönelik olarak "reform izleme sistemi" kurularak (DPB, 2013: 132), yapılan düzenlemeler her an takip edilmeli ve değerlendirilmelidir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Değişen dünyada sürekli yenilenen kanunlar sürekli yenilenmek zorunda kalmaya devam etmektedir. Bu sebeple, kanunların temel mantığı vermesi ve yenileşme neticesinde de bu mantıktan ayrı hareket edilmemesi çok önemlidir. Devlet Personel Başkanlığı bünyesinde bir merkezi bölüm kurulmalı ve bu kurul sayesinde kanunların uygulanmasında oluşacak aksaklıklarda bu kurula telefon ederek uygulamanın nasıl yapılması gerektiğine dair derhal cevap alınabilmelidir. Sorulan bu soru ile verilen cevabın derhal elektronik imzalı olarak bir nüshası mail yoluyla soruyu soran memura gönderilmelidir. Dolayısıyla ilgili memur bu gelen mail evrakının çıktısını alarak işlem yaptığı evraka ekleyerek vatandaşın işini yapmalıdır. Böylece günlerce sürecek yazışmaların önü kapatılmış ve hizmet hızlandırılmış olacaktır. Ayrıca bu cevap maili merkezi kurulda tutularak Türkiye'nin her yerinden gelebilecek aynı soruya aynı yöntemin uygulanması sağlanmış olacaktır. Bu kurul bilgi vererek işleri kolaylaştırdığı gibi kamu personelinin işten kaçmasının da önünü tıkamış olacaktır.

Mevzuatın tüm personel için tek olması ve tüm personele aynı hakların kullandırılması hem insana verilen değeri göstermek için hem de memnuniyetsizliği ortadan kaldırmak için gereklidir. Farklı personeller için özel uygulamalar gerekiyorsa bu aynı kanunun eklerinde kendi adında verilmelidir. Ancak personelin yükselme, ücret, izin vs. gibi hakları kamuda çalışan her personel için aynı olmalıdır.

Tüm mesleklerin alacakları ücrete göre standartlar en baştan belirlenmeli ve bu sayede insanlar seçtiği meslekte ne kadar gelir sahibi olacaklarını en baştan bilmelidir. Örneğin, şu an uzman kadrosunda çalışan insanlarla öğretim görevlileri aynı standarttaysa bu iki meslek mensubu hep denk ücret almalıdırlar. Kademe ve dereceye göre basamak şeklinde değişen ücret sistemi çalışılan yıla göre düzenlenmeli ve yasal engeller ortadan kaldırılmalıdır. Memur maaşları için "enflasyon", içinde sendika üyelerinin de bulunduğu bağımsız bir kurul tarafından tespit edilmeli ve bu kurulun kararına göre memurun alacağı zam belirlenmelidir. Ayrıca memurun vergi dilimindeki yerine göre vereceği vergi yıl sonuna kadar sabitlenmelidir.

Yükselmenin kayırmacılıktan ziyade liyakate dayalı olduğu bir sistem getirilerek yazılı sınavın ardından ahlakı ölçen bir sistemle personel alabilme imkânı yaratılması kamuda iş süreçlerini iyileştirmede çok büyük katkı sağlayacaktır. Mülakatların yapılması esnasında mülakat saatinde ÖSYM tarafından takılan ve hiç kapatılmayan bir kamera tarafından sürekli

kayıt yapılmalı ve aday içeri girdiğinde cevaplayacağı soruyu kutudan bakmadan çekebilmelidir.

Siyasi iktidar meşruiyetini memnun edilmiş insanlardan alacağı oylarla sürdürür. O sebeple kamuyla muhakkak işi olacak olan vatandaşların kamu kurumlarında üstün bir kamu hizmetiyle mutlu edilmesi siyasal iktidarın devamını sağlayacaktır. O sebeple iyi işleyen bir personel yönetimi sistemi için derhal harekete geçilmelidir.

Kamu personel sistemimizdeki tıkanıklıklara göz attığımızda gerçekten de çözülemeyecek sorunlar olmadıklarını görebiliriz. Esas sıkıntı bu konuda atılacak adımın bekletiliyor olmasıdır. Ayrıca personel sisteminde yapılan düzenlemelerle siyasal iktidarlar rant (getirim) sağlamaktadır. Bu konuda yapılacak bir anayasa ya da ilgili yasa değişikliği sorunu çözmeye yetecektir.

Ülkemizde kamu kurumlarında çalışmak isteyen birçok insan mevcuttur. Ülkemizdeki insanlardan kalifiye olanlar ise kamudan uzak durmayı tercih etmektedirler. Kalifiye insanların kamudan uzak durması kamunun özel sektör kadar iyi olmasının önündeki büyük bir engeldir. O sebeple yapılacak yeni bir düzenlemeyle "kamuda çalışma" daha cazip hale getirilerek bu alanda rekabeti işler kılmak ve daha iyi beyinlerin kamuda istihdamını sağlamak mümkün olabilecektir.

Adalet ve eşitlik insanoğlunun doğası gereği en çok önem verdiği konulardır. Adaletsizlikle kamu kurumunda çalışmaya başlamış biri dahi kurumdaki hayatına devam ederken ya torpilinin devam etmesini; eğer torpilini yitirmişse çalıştığı kurumda adaletin tesis edilmesini ister. Eşitlik ve adalet kamuda memnuniyetsizliğin önündeki birçok engeli kaldırır. Bu iki anlayışın kamu personeli tarafından içselleştirilmesi, kamu hizmeti almak için kuruma gelen halkı da aynı derecede mutlu ve memnun edecektir. O sebeple adalet ve eşitliği tesis edecek ve bunun her türlü istisnasını ortadan kaldıracak bir personel yönetimi sistemi kurulmalıdır.

Kamu personel yönetimi kamu yönetiminde kaliteyi artırmak adına hayati derecede öneme sahiptir. Kamu personel yönetimimizle memnun edebildiğimiz kamu personelimiz kamu hizmeti adına elinden geleni en iyi şekilde yapmaya istekli hale getirilebilir. Kamu personel yönetimi sistemimizde yapacağımız değişikliklerle kamu personelimizin yaratıcılığını ortaya koymasına olanak vermemiz yeniliklerin ülkemizde doğuşuna ortam sağlayacaktır. Yapılması gereken şey öncelikle kamu kurumunda çalışan personelin isteklerini

ağzından dinlemek, ardından üniversitelerle temasa geçerek ekip tesis etmek, personel sistemini hazırlayıp yürürlüğünü analiz etmek ve tüm ülkede uygulamaya geçirmektir.

KAYNAKÇA

Acar, Aykut (2009), "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği", Doktora Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.

Ada, Burcu (2008), "Türk Kamu Personelinin Performans Değerlendirmesi", Yüksek Lisans Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Atılım Üniversitesi, Ankara.

Akçakaya, Murat ve Nazlı Yücel (2007); "Değişim Mühendisliği ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği", *Sayıştay Dergisi*, S: 66-67, ss: 3-34.

Altan, Yakup (2010), "Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C: 15, S: 1, ss: 423-439.

Aslan, Onur Ender (2012), *Kamu Personel Hukuku*, Anadolu Üniversitesi Yayını, 1. Baskı, Eskişehir.

Ateş, Hamza (2008), "Postbürokratik Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, ss: 83-106.

Aydın, Ahmet Hamdi (2004), *Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar*, Gazi Kitabevi, Ankara.

Çuhadar, M. Turan (2005), "Türk Kamu Yönetiminde Personel Güçlendirme: Sorunlar Ve Çözüm Önerileri", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S: 25, Temmuz – Aralık 2005,http://iibf.erciyes.edu.tr/dergi/sayi25/tcuhadar.pdf

Dinçer, Ömer ve Cevdet Yılmaz (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T. C. Başbakanlık, Ankara.

Dokuzuncu Kalkınma Planı: 2007 – 2013, (2006), 1 Temmuz 2006 Cumartesi - Mükerrer Resmî Gazete Sayı: 26215, https://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/kalkinma-plani-9-genel-kurul.pdf.

DPB (Devlet Personel Başkanlığı) (2013), *Kamu Personel Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri Ve 2023 Vizyonu Çalıştayı*, Beyda Ofset, Ankara.

Efe Haydar ve Sebahattin Yıldız (2011), "Türkiye'de E-Devlet Uygulamalarının Sorunları: Kars Örneği", *Uluslararası 9. Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildirileri,* Saraybosna-Bosna Hersek, ss: 1701-1714.

Eren, Erdal (2009), "Personel Sisteminde Dönüşüm", *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reformu,* Ed. Barış Övgen, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, ss:175-186.

Eren Veysel ve Musa Eken (2007), "Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları-Bürokratik Başarı İlkeleri ve İşletmeci Ücretlendirme Anlayışı Bağlamında Bir Değerlendirme", *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar,* Ed. Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner, Nobel Yayın ve Dağıtım, Ankara, ss: 173-193.

Eroğlu, H.Tuğba (2007), "Türk Kamu Personel Yönetiminin Evrimi: Sorunlar ve Reform Çalışmaları", *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları,* Ed. M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe, Çizgi Kitabevi, Konya, ss: 327-370.

Eroğlu, H. Tuğba (2010), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi", *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, C: 6, S: 12, ss: 225–233.

Gökçe, Gülise (2007), "Kamu Yönetiminin Yapısal Görünümü ve Sorunları", *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Ed. M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe, Çizgi Kitabevi, Konya, ss: 7-55.

Güler, Birgül (1988a), "Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (1)", *Amme İdaresi Dergisi,* C: 21, S: 1, ss: 79-99.

Güler, Birgül (1988b), "Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme 2 – Türkiye'de Temel Personel Politikalarının Evrimi", *Amme İdaresi Dergisi,* C: 21, S: 2, ss: 63-83.

Güler, Birgül A. (2003a), "Kamu Personel Yönetiminde Reform Zorlamaları", *Amme İdaresi Dergisi,* C: 36, S: 4, ss: 17-34.

Güler, Birgül A. (2003b), "Türkiye'de Kamu Personel Rejimi Esasları", *Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve TÜHIS, Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu,* Ankara.

Güneş, Mehmet (2013), "Yerel Yönetimlerde Personel Niteliğinin Artırılması ve Personel Sorunlarının Çözümünde Hizmet İçi Eğitim Uygulaması", *Savunma Bilimleri Dergisi,* C: 12, S: 1, ss: 21-42.

Höbel, Zeynep ve Naci Karkın (2013), "Üniversite İdari Personelinin Yönetsel ve Örgütsel Sorunları: Pamukkale Üniversitesi (PAU) Örneği", *Çalışma İlişkileri Dergisi*, C: 4, S: 1, ss: 135-159.

Karataş, Nazan (2009), "Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Dönüşüm: Eğitimde TKY Üzerine Bir Araştırma", Yüksek Lisans Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara Üniversitesi, Ankara.

KAŞDER, Kamu Şefleri Derneği Yönetim Kurulu, (2013), *Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Şef Kadrosunda Görev Yapan Personelin Sorunları Ve Çözüm Önerileri Konulu Çalışma Raporu*, Ankara

Kaya, Turgay (2010), "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma Çalışmaları Çerçevesinde Kamu Personel Reformu Projeleri", Yüksek Lisans Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.

Kayar, Nihat (2014), *Kamu Personel Yönetimi*, Ekin Basım Dağıtım, Güncellenmiş 5. Baskı, Bursa.

Onuncu Kalkınma Planı: 2014-2018, (2013), T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ankara, http://tarim.kalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2014/12/Onuncu_Kalkinma_Plani.pdf

Öktem, M. Kemal (1992), "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 25, S: 2, ss: 85-105.

Özsalmanlı, Ayşe Yıldız, İbrahim Arap ve Aykut Acar (2005), "14.10.2005 Tarihli Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine İnceleme Ve Değerlendirmeler", *Mevzuat Dergisi*, Yıl: 8, Sayı: 96.

Özsemerci, Kemal (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, Sayıştay Yayını, Ankara.

Saran, Ulvi (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Atlas Yayınları, Ankara.

Sayan, İpek Özkal (2009), "Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C: 64, S: 1, ss: 201-245.

Sayan, İpek Özkal ve Aziz Küçük (2012), "Türkiye'de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C: 67, No: 1, ss: 171-203.

Şaylan, Gencay (2000), *Devlet Reformu Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Kritik ve Reform Önerileri*, TESEV Yayınları, İstanbul.

Turgut, Kasım (2013), "Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi Üzerine Bir Değerlendirme", *İdarecinin Sesi*, S: 154, ss: 65-68.

Yıldırım, Hasan Hüseyin (2013), *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nda Çalışanların Sorunları ve Çözüm Önerileri*, SAĞLIK-SEN Yayınları, Ankara.

Yılmaz, Abdullah ve Raci Kılavuz (2002), "Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C: 3, S: 2, ss: 17-31.

Yılmazöz, Mehmet (2009), "Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Sorunu", *Maliye Dergisi*, S: 157, ss: 293-302.

Yücetürk, E.Elif (2007), "Kamu Yönetiminde Etik Bir Sorun: Yıldırma (Mobbing)", *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Ed. M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe, Çizgi Kitabevi, Konya, ss: 215-244.

KAMU İHALE KURUMU İLE DİĞER KURUMLAR ARASINDAKİ YETKİ GEÇİŞMELERİ, MUHTEMEL YETKİ ÇATIŞMALARI VE ÖZERKLİĞE SEKTELER

Ayşegül SAYLAM
Araştırma Görevlisi, Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN
Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
Abdullah KORKMAZ
Doktora Öğrencisi, Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

Özet
Kamu yönetiminin hassas konularından biri olan kamu alımları alanında düzenleyici ve denetleyici yetkileri olan Kamu İhale Kurumu 2002 yılında kurulmuştur. Kamu İhale Kurumu'nun daha sonra yapılan birçok düzenlemeyle yetkileri daraltılmış, bağımsızlığı, özerkliği zedelenmiş ve görev kapsamına giren bazı yetkiler başka kurum veya kuruluşlar tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır.
Bu çalışmanın amacı, genel olarak bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurulların özel olarak ise, Kamu İhale Kurumu'nun varlık gerekçelerinin ortaya konulması, kurumun varlığını sorgulatır hale getiren ve özerkliğini daraltan düzenlemelerle, Kamu İhale Kurumu'nun görevleri kapsamında diğer kurumlarla olan yetki geçişmelerinin neden olabileceği olası yetki çatışmalarını incelemektir.
Kamu alımları mevzuatında sıklıkla yapılan değişiklikler, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına getirilen çok sayıda istisna, kurumun görev alanındaki yetkilerin veya görevlerin başka kurum/kuruluşlar tarafından da yürütülmesi Kamu İhale Kurumu'nun yetki alanını daraltmakta ve özerkliğinin zedelenmesine neden olmaktadır. Özellikle 2011 yılında yapılan düzenlemeler ile üyelerin sayısında, görev sürelerinde, atanma usullerinde ve üyelerin temsil yönteminde değişikliğe gidilmiştir. Bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurulların varlık nedenleri ile çelişen yeni düzenlemeler Kamu İhale Kurumu'nu görev ve yetki açısından sınırlamakta ve özerkliğini ciddi anlamda zedelemektedir. Bu aşamadan sonra yapılması gereken, bu kurulların oluşmasını doğuran nedenlerin yeniden analiz edilerek, kamu alımları gibi çok hassas bir konuda kurum yetkilerinin, diğer kurumlar ile çatışmaya neden olmayacak şekilde düzenlenmesi ve kurumun hareket sahasının açıkça belirtilerek kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ve siyasi etkiden uzak faaliyet göstermesinin sağlanmasıdır.

Anahtar Kelimeler: Bağımsız Düzenleyici Kurullar, Kamu İhale Kurumu, Özerklik, Yetki Çatışması, Yetki Geçişmesi

Transitive Authority Relations between Public Procurement Authority and other Institutions, Potential Authority Conflicts and Impediments to Autonomy

Abstract
Public Procurement Authority, which has power to regulate and supervise over one of the most sensitive matters of public administration, namely public purchases was established in 2002. Later on power of Public Procurement Authority was trimmed down with numerous regulations, its independence and autonomy was harmed and a number of its tasks that were within its responsibilities were started to be executed by other institutions or establishments.
The aim of this study is to highlight the reasons of existence of regulatory and supervising agencies in general and of Public Procurement Authority in particular, to examine regulations that rendering the existence of the agency questionable, and the conflict of authority that can arise from transitive power that Public Procurement Authority has responsibility on in conjunction with other institutions.
The frequent changes in public purchase laws, the large number of exceptions to 4374 numbered Public Procurement Law, implementation of powers that are within its task areas also by other institutions/establishments are causing Public Procurement Authority's authority area to narrow down and its autonomy to be harmed.
Especially the regulations in 2011 brought changes to number of its members, length of tasks, appointment manners and methods of representing the members. The new regulations that contradict with the reasons of existence of regulatory and supervisor institution limits the tasks and powers of Public Procurement Authority and harms its autonomy. What needs to be done in this phase is reanalyzing the reasons that caused the establishment of these agencies, the authority of the institution over sensitive matters such as public purchases should be regulated in a way to prevent conflicts with other institutions, to emphasize the authority area of the agency clearly in order to strengthen its institutional capacity and to ensure for it to perform outside the reach of political influences.

Keywords: Autonomy, Public Procurement Authority, Conflict of Authority, Independent Regulatory Agencies, Transitive Authority Relations

GİRİŞ

Yetki, en genel tanımıyla kişiye, kurum veya kuruluşa kanunla verilen görevler kapsamında, hukuki anlamda işlem yapabilme mesuliyeti veya ehliyeti verilmesini ifade eder. Yetki geçişmesi ise, aynı görevin farklı kurum ve/veya kuruluşlar tarafından da icra edilmesi olarak tanımlanabilir. Bu kapsamda yetki çatışması ise, ilgili kurum veya kuruluşun görev kapsamında tanımlanan veya o kurum veya kuruluşun görev tanımı içerisinde yer alması gereken yetkinin, başka kurum ve/veya kuruluşlar tarafından da kullanılmasıdır. Bir kurumun görevlerini yerine getirirken idari ve mali özerkliğe sahip olması ise hiçbir organ, makam, merci veya kişinin kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat vermemesi anlamına gelmektedir.

Kamu yönetiminin hassas konularından biri olan kamu alımları alanında düzenleyici ve denetleyici yetkileri olan Kamu İhale Kurumu (KİK) 2002 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kurulmuştur. Kamu İhale Kurumu'nun daha sonra yapılan birçok düzenlemeyle yetkileri daraltılmış, özerkliği zedelenmiş ve Kamu İhale Kurumu'nun görev kapsamına giren yetkiler başka kurum veya kuruluşlar tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Bu çalışmanın amacı, genelde bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurulların özelde ise Kamu İhale Kurumu'nun varlık sebebini açıklayarak, kurumun varlığını sorgulayan ve özerkliğini daraltan düzenlemelerle, Kamu İhale Kurumu'nun görevleri kapsamında diğer kurumlarla olan yetki geçişmelerinin neden olabileceği olası yetki çatışmalarını incelemektir.

1.BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ ve DENETLEYİCİ KURULLARA İHTİYAÇ DUYULMASININ NEDENLERİ

Kamu yönetimi alanında hükümetler tarafından uzun yıllardır gerçekleştirilmeye çalışılan reform çabalarının temel amacı, kamu yönetiminin görev alanını daraltmak, basitleştirmek ve daha işlevsel hale getirmek olmuştur. Büyük devletin maliyetlerinin azaltılması yönündeki çabaların uygulayıcısı ve de düzenleyici devletin lokomotifi Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar (BDDK) olmuştur (Weidenbaum, 2005: 46). İlk olarak Amerika'da ortaya çıkan ve tüm dünyada yaygın olarak kurumsallaşan, bu kurulların ortaya çıkmasında ve yaygınlaşmasında, 1970'li yılların ortasında başlayan iktisadi ve politik dönüşüm etkili olmuştur. 1980'li yıllarda ekonomideki serbestleşme politikalarının kurumsal bazda uygulayıcıları olarak BDDK ortaya çıkmıştır. Piyasa ekonomisindeki serbestleşme ve özelleştirme politikaları, devletin iktisadi hayattaki etkisini azaltmış, iktisadi alandaki aktörlerin hareket alanını genişletmiştir. Bu genişleyen alanda devlet piyasada daha etkin

olmak yerine onun daha etkin, itimatlı, adil faaliyette bulunması için düzenleyici ve denetleyici görevler üstlenmişlerdir. Bu görevlerin icracı kurumları ise BDDK olmuştur (Eryılmaz, 2003: 223-224). Bu kurullara ihtiyaç duyulmasının nedenleri arasında, yatırımcılar için piyasa ekonomisinde ortaya çıkabilecek belirsizliklerin azaltılması ve istikrarın sağlanması arzusu, piyasa ekonomisinin neden olabileceği olumsuzlukların giderilmesi, karar almada etkinlik, şeffaflık, uzmanlık ve katılımcılığı arttırma, klasik devlet yapısında ortaya çıkan sorunları giderme, duyarlı sektörler olarak isimlendirilen alanlarda düzenleyici ve denetleyici işlemler yapılması gibi nedenler sıralanabilir. Türkiye'de BDDK'ın ortaya çıkmasında ve yaygınlaşmasında ekonomik nedenler, kurumsal eşbiçimcilik veya politika transferi ile dünyaya uyum sağlamak, ulusüstü ve uluslararası kurum veya kuruluşlardan gelen veya gelecek baskıları önlemek büyük önem taşımaktadır. Türkiye'de düzenleyici aygıt olarak BDDK ilk defa 1982 yılında ortaya çıkmış. 1990'dan sonra faaliyet gösterdiği alanların sayısı giderek artmıştır (ayrıntılı bilgi için bkz. Leblebici vd., 2012).

2. KAMU İHALE KURUMU NEDEN KURULDU?

Türkiye'de kamu alımları çok aktörlü ve farklı mevzuatların birleştiği bir alanı kapsamaktadır. Kamu İhale Kurumu'nun kurulmasından önceki yapıyı anlamak, kurumun neden kurulduğu yönünde bilgi sağlamaktadır. Kamu İhale Kurumu'nun kuruluş kanunu olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndan önce var olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun uygulanmasında Maliye Bakanlığı, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülmekteydi. Belirtilen işlerin nasıl yapılacağı Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan ve Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikte belirtilmekteydi (madde 1). Dolayısıyla hizmet ve mal alımıyla ilgili işlerin yürütülmesi Maliye Bakanlığı'nın yetkisi çerçevesinde yürütülmekteydi. Diğer yandan, yapım işleriyle her türlü etüt, proje, kontrollük ve müşavirlik hizmetlerine ait ihalelerde, isteklilerde aranacak niteliklerin ve istenecek belgelerin neler olacağı ve kimlerce verileceği ve müteahhit sicillerinin ne biçimde tutulacağı ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Bayındırlık Bakanlığı'nca hazırlanacak tüzükte gösterilmekteydi (madde 16). Son olarak ihalelerin denetlenmesi görevi Sayıştay tarafından yürütülmekte ve ortaya çıkan uyuşmazlıklar idari yargıda görülmekteydi. Bu kapsamda Devlet İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmelerine ilişkin ikincil mevzuatları hazırlayan, ihale sürecinin başlangıcından sonuna kadar idarece yapılan işlerin bu kanuna uygunluğunu denetleyen, ihale mevzuatı ile ilgili ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlayacak bağımsız ve tek bir kurum yoktu. Diğer yandan

Avrupa Birliği (AB), Dünya Bankası (DB) gibi ulusüstü ve/veya uluslararası kuruluşlar, kamu ihalelerinin uygulanmasında, yönlendirilmesinde ve şikayetlerin çözülmesinde mali ve idari özerkliği olan bir kurulun kurulması yönünde tavsiye ve/veya isteklerde bulunmuştur. Bu kapsamda Devlet İhale Kanunu'ndaki yetkilerin dağınık ve yetersiz oluşu, ulusüstü ve/veya uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan baskılar 2002 yılında 4734 sayılı Kanunla kurulan idari ve mali, özerkliğe sahip kamu ve tüzel kişiliği olan Kamu İhale Kurumu'nun kurulmasına yol açmıştır.

3. KAMU İHALE KURUMU'NUN GÖREVLERİ KAPSAMINDA DİĞER KURUMLARLA OLAN YETKİ GEÇİŞMELERİ ve OLASI YETKİ ÇATIŞMALARI

Kamu İhale Kurumu, 2002 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile verilen görevleri yapmak üzere kurulan kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kurumdur. Kurum, kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkilidir. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Maliye Bakanlığı'dır. Kamu İhale Kanununa göre yapılacak ihaleler ile ilgili olarak kurumun görev ve yetkileri aşağıda sıralanmıştır (madde 3):

1. *İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak.*
2. *Bu Kanuna ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek.*
3. *İhale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak.*
4. *Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kurum tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibariyle istatistikler oluşturmak ve yayımlamak.*
5. *Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak.*
6. *Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak.*
7. *İhale ilânları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bültenini yayımlamak.*
8. *Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olunduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, bu Kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak.*
9. *Kurumun yıllık bütçesi ile kesin hesabını ve yıllık çalışma raporlarını hazırlamak, Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlamak.*

4734 sayılı Kanunun 3. maddesinde Kamu İhale Kurumu'nun görev ve yetkileri içerisinde sayılan ve diğer kurumlar ile yetki çatışmasına en çok neden olabilecek hüküm *"Bu Kanuna ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek"* hükmünü içeren ikinci fıkradaki görev ve yetkilerdir. 04.03.2009 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği'nde belirtilen yapım işleri ihalelerinde

uygulanacak usul ve esaslara ilişkin ekonomik, mali, mesleki ve teknik yeterliğin saptanmasına ilişkin ilkelerin yürütülmesi görevi Kamu İhale Kurumu'na aittir. Ancak uygulamada Kamu İhale Kurumu'nun görev alanına giren konularda bazı görev çatışmaları ortaya çıkmaktadır. 29.06.2011 tarihli 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kuruluş KHK'sının 12. maddesi bakanlık bünyesindeki Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü'ne yerleşme ve yapılaşmaya yönelik mimarlık, mühendislik, müteahhitlik ve müşavirlik hizmetlerine ilişkin düzenlemeleri yapma, uygulamaları denetleme ve izleme, gerçek kişilere ve özel hukuk tüzel kişilerine ait her türlü yapılar ile ilgili genel ilkeleri, stratejileri ve standartları belirleme ve uygulanmasını sağlama, planlama, harita yapımı, arazi ve arsa düzenlemesi, değerleme, parselasyon, etüt ve proje müellifliği, harita plan, proje ve yapım kontrol müşavirliği, her türlü altyapı ve tesisat dâhil olmak üzere yapı müteahhitliği gibi hizmet alanlarında çalışan gerçek veya tüzel kişilerin görev, yetki ve sorumluluklarına ve kayıtlarının tutulmasına ilişkin esasları belirleme, mesleki yeterlikleri ile kuruluş yeterliklerini değerlendirerek bunlara tescil ve yeterlik belgeleri vermek veya verilmesini ve kayıtlarının tutulmasını sağlama, planlı ve plansız alanlardaki projelendirme ve yapılaşmaya, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izinlerinin ulusal adres veri tabanına dayalı olarak düzenlenmesine ilişkin usul, esas ve standartları belirleme planlama, projelendirme, yapım ve kamulaştırma iş ve işlemlerinde görev alacak bilirkişilerin niteliklerine ve mesleki yeterliklerine ilişkin usul ve esasları belirleme görevini vermiştir. Bunun yanı sıra, harita mühendislik hizmetlerini yapacak kişi veya kuruluşlarda aranacak nitelikleri düzenlemek amacıyla çıkarılan "Harita Mühendislik Hizmetlerini Yükümlenecek Müellif ve Müellif Kuruluşların Ehliyet Durumlarına Ait Yönetmelik" harita alımlarına ilişkin belli yeterlilikleri belirlemektedir. Bu kapsamda, kurumun asli görevleri arasında yer alan bir yetkinin başka bir hizmet bakanlığı tarafından da yürütüldüğünü düşünmek olasıdır. Bu durum, hem kurumun varlık nedeni hakkında belirsizlikler ortaya çıkarabilmekte ve yapılan düzenlemeler, görevler açısından yetki çatışmasına neden olabilmektedir. Diğer yandan, 25.06.2009 tarihli 5917 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunun 25. maddesinde 13.12.1983 tarihli ve 178 sayılı Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin; 10. maddesinin birinci fıkrasının (m) bendi*"genel ekonomik politika ve stratejiler çerçevesinde kamu alımlarına ilişkin temel politikaları oluşturmak, bu konudaki kanun tasarılarının hazırlanmasında ilgili kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak"* olarak değiştirilmiştir. Bu kapsamda, Kamu İhale Kurumu'nun asli görevlerinden biri olan ihalelere ilişkin ulusal ve uluslararası

koordinasyonu sağlamak, kamu alımları ile ilgili genel çerçeveyi belirleme görevi Maliye Bakanlığı'nın görevleri arasında belirtilmiştir. Dolayısıyla kurumun asli görev alanı ile ilgili bir yetki başka bir hizmet bakanlığı tarafından da icra edilmektedir. Bu bağlamda, kamu ihalelerine ilişkin hazırlanan mevzuatın Maliye Bakanlığı'nın onayına tabi olduğu söylenebilir. Bir kurumun idari ve mali özerkliğe sahip olması, kuruma özel bir bütçe sağlanması ve örgüt yapılarını tayin etmekte serbest olması anlamına gelmektedir. Diğer yandan idari ve mali özerklik, kurullar açısından bağımsızlık, yargılama, karar verme, danışma, bilgi verme ve soruşturma yapma gibi etkinliklerini yerine getirmesinde başkasında bağımlı olmama anlamına gelmektedir (TÜSİAD, 2002: 162-163). Kamu İhale Kurumu'nun kuruluş kanunu olan 4734 sayılı kanunun 53. maddesinde de kurumun görevlerini yerine getirirken bağımsız olduğu, hiçbir organ, makam, merci ve kişinin kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremeyeceği hükmüne yer verilmiştir. Ancak, uygulamada kuruma verilen görevlerin başka bir hizmet bakanlığı tarafından da icra edilmesi ve onayına tabi tutulması, kurumun yetkilerinin daraltıldığını, özerkliğinin zedelendiğini ve dolayısıyla yetki çatışmasının varlığını ortaya koymaktadır.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bünyesinde faaliyet gösteren Kamu Alımları Koordinasyon Dairesi'nin görevleri arasında sıralanan aşağıdaki görevler (bumko.gov.tr, 2013):

1. *Genel ekonomik politika ve stratejiler çerçevesinde kamu alımlarına ilişkin temel politikaları oluşturmak, bu konudaki kanun tasarılarının hazırlanmasında ilgili kurumlar arasında koordinasyonu sağlama*
2. *AB ile yürütülen üyelik müzakerelerinde Kamu Alımları Faslı çerçevesinde Ulusal Strateji Belgesini hazırlamak ve bu belgenin uygulanmasına ilişkin ilgili kurumlarla koordinasyonu sağlama*
3. *Kamu alımları alanında gerçekleşen ulusal ve uluslararası gelişmeleri takip etmek ve değerlendirme*
4. *Kamu alımlarına ilişkin, politika belirlemek amacıyla, araştırma ve inceleme yapmak veya yaptırmak. Bu alanda ulusal ve uluslararası düzeyde gerçekleştirilen eğitim, konferans, sempozyum, seminer, çalıştay vb. faaliyetlere katkı sağlama*

Aynı zamanda kanunla Kamu İhale Kurumu'nun yerine getirmekle yükümlü olduğu görevler arasındadır. Dolayısıyla, kamu alımları alanında asli görevli ve düzenleme ve denetleme yetkisi olan bir kurumun yetkilerinin başka kurum ve/veya kuruluşlara da verilmesi yetki çatışması, yetki daraltılması ve kurumun bağımsızlığına sekte vurulmasına neden olabilmektedir.

20.11.2008 tarihli 5812 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun

54. maddesinin başlığı "İnceleme talebinde bulunulması" iken, 5812 sayılı kanunun 21. maddesiyle "ihaleye yönelik başvurular" şeklinde değiştirilmiş, 55. madde "idare tarafından inceleme" yerine, 5812 sayılı kanunun 22. maddesiyle "idareye şikayet başvurusu" şeklinde metne işlenmiş ve 56. maddenin başlığı "Kamu İhale Kurulu tarafından inceleme" iken, 5812 sayılı kanunun 23. maddesiyle "Kuruma itirazen şikayet başvurusu" olarak değiştirilmiştir. Kurumun inceleme yapma yetkisini açıklayan 4734 sayılı Kanunun 56. maddesinden çıkarılarak, 54. maddede düzenlenmiştir. Bu kapsamda bu kanunla genel olarak kurumun resen inceleme yetkisi kaldırılmış, kurumun kamu alımları ile ilgili olarak geniş takdir yetkisi daraltılmış, kurum sadece kuruma itirazen şikâyet başvurularını başvuru sahibinin iddiaları ile idarenin şikâyet üzerine aldığı kararda belirlenen hususlar ve itiraz edilen işlemler bakımından eşit muamele ilkesinin ihlal edilip edilmediği açılarından incelemekle sınırlandırılmıştır (ayrıntılı bilgi için bkz. 4734 sayılı Kanun madde 56; Bilgin, 2009: 372). Bu düzenleme genel olarak kurulun yetki alanını daraltmakta yetkilerinin azaltılması da yetki çatışmasına neden olabilmekte ve kurumun varlık sebebini sorgulanmasına neden olmaktadır.

23 Ağustos 2013 tarihli ve 28944 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ ile 22.08.2009 Tarihli ve 27327 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliğinin 45.1.1.2. maddesi mevzuatı uyarınca kendisine yapım işi yaptırma yetkisi verilen bakanlıklar tarafından, bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı, ilgili veya ilişkili olan idareleri için, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından, (a) bendinde sayılan idareler dışındaki idareler için (1,00)'den küçük, (1,20)'den büyük olmamak üzere sınır değer katsayıları belirlenebilir. Ayrıca, Bakanlıklar tarafından ön proje üzerinden ihalesi yapılacak olan üst yapı işleri için (0,90)'dan küçük, (1,10)'dan büyük olmamak kaydıyla farklı katsayılar belirlenmesinin mümkün olduğu ve belirlenen katsayıların, Resmî Gazetede ilan edileceği hükme bağlanmıştır. Tebliğde yapılan değişiklikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na yapım işleri ile alakalı olarak gerekli görülen durumlarda birim fiyat belirleme hakkı tanınmıştır. Bu kapsamda genel tebliğde değiştirilen bu hüküm çerçevesinde, Kamu İhale Kurumu'nun kamu alımları ile ilgili olarak temel görevlerinden bazıları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devredilmiş olmaktadır.

Piyasa mekanizmasının neden olduğu olumsuzlukları gidermek ve kamusal alanın hassas olduğu konularda etkili olan Rekabet Kurumu ve Kamu İhale Kurumu arasında ortaya çıkan ve/veya ortaya çıkması muhtemel yetki çatışmalarının giderilmesi için iki kurum arasında işbirliği protokolü imzalanmıştır. Kamu İhale Kurumu yetkilileri ile yapılan

görüşmeden edinilen izlenime göre, protokolün görünürdeki amacı işbirliği olsa da, asıl amaç Kamu İhale Kurumu ile Rekabet Kurumu arasındaki yetki çatışmasını çözüme kavuşturmaktır.

Protokol çerçevesinde Rekabet Kurumu, kamu ihalelerinde rekabet ihlallerine ilişkin incelemelerinde veri desteği alacağı Kamu İhale Kurumu'na görev alanıyla ilgili ihtiyaç duyduğu bilgilere erişimi temin edecektir. İki kurumun bilgi alışverişinde Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) temel oluşturacak, protokol hükümleri uyarınca işbirliği ve bilgi aktarımı konusunda çalışma yapmak üzere iki kurumun uzmanlarından İşbirliği Komitesi oluşturulacaktır. Her iki kurumun bilgi birikimi çerçevesinde bu alanda yaşanan sorunların ortadan kaldırılması, sistemin işlemesi için gerekli politikaların oluşturulup düzenlemelerin gerçekleştirilmesi çözüm önerileri belirlenecektir. Bu işbirliğinin devamında Kamu İhale Kurumu ile Rekabet Kurumu, daha rekabetçi ve etkin işleyen bir piyasa için yeni ve ortak projelere imza atacaktır (rekabet.gov.tr, 2013). Bu işbirliği protokolünün amacının Rekabet Kurumu ile Kamu İhale Kurumu arasında kamu alımlarında rekabet ihlallerine ilişkin olarak ortaya çıkan ve/veya çıkabilecek yetki çatışmalarını gidermek olduğu söylenebilir.

Kamu İhale Kurumu'ndaki orta ve üst düzey yöneticilerle yapılan görüşmelerde kurumun yaşadığı yetki çatışmasının daha çok kurum ile yargı organları arasında olduğu belirtilmiştir[1]. Ancak, kuruma kamu ihaleleri hakkında yapılan şikayet üzerine verilen kararlar ile idari yargı tarafından verilen kararların çelişmesini yetki çatışması çerçevesinde değerlendirmek pek de olanaklı değildir. Çünkü Anayasanın 125. maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla kurum tarafından verilen kararlara karşı yargının farklı karar verilmesini yetki çatışması olarak değerlendirmek mümkün görülmemektedir. Diğer yandan, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Yargısal İnceleme" başlıklı 57. maddesinde, "Şikâyetler ile ilgili Kurum tarafından verilen nihai kararlar Türkiye Cumhuriyeti Mahkemelerinde dava konusu edilebilir ve bu davalar öncelikle görülür" hükmü yer almaktadır. İdari yargı ile Kamu İhale Kurumu

[1] Kurumla yapılan görüşmede idari yargı ile aralarında oluşan yetki çatışmalarına örnek olay olarak Danıştay'ın 2005 tarihli 13. Dairede görülen 6208 No'lu kararı ile Danıştay'ın 2005 tarihli 5713 sayılı kararı verilmiştir (bkz. sırasıyla, (http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/VeriBankasiIstemciWeb/DokGosterMainServlet?dokumanId=R%2F02r9VUpV%2Br7QLvyVrjYmzl%2BKVr0sNK6Q%2F%2F%2F0Ia5pNW4sybe0H6hDB6eFEpAAOQc2p0hWBcXm3p%0AkLM2BiBhJiaXsmskeifVA01YXGMOqfqMhbpaLqw5eDcegy4CwPtSiGQPWUde%2B%2BE%3D&aranan=meslek%20kurulu%C5%9Flar%C4%B1&dokumanTuru=DANISTAYKARAR), (08.11.2013). (http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/VeriBankasiIstemciWeb/DokGosterMainServlet?dokumanId=R%2F02r9VUpV%2Br7QLvyVrjYmzl%2BKVr0sNK6Q%2F%2F%2F0Ia5pNW4sybe0H6hDB6eFEpAAOQc2p0hWBcXm3j%0Aj0F7GboIxTq60GuvDgC0NevLGkr32R%2BlcgNbkDQuIkad7yPh59kTBiz8JrpjcUw%3D&aranan=kamu%20ihale&dokumanTuru=DANISTAYKARAR), (08.11.2013). Kurum Kalkınma Bakanlığı'nın İzmir İktisat Kongresi ihalesinin iptali üzerine açılan davayı da örnek olay olarak yetki çatışması çerçevesinde açıklamıştır.

tarafından verilen kararların farklı olması yetki çatışması değil, ihale sürecinin ve sözleşmenin farklı yorumlanmasından kaynaklanabilmektedir. Diğer yandan, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması hukuk devletinin önemli ilkelerindendir.

Bugüne kadar sadece istisnalar (bkz. T. C. Kamu İhale Kurumu Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı, (2013), Kamu İhale Kanunundan İstisnalar) ile ilgili olarak 20'nin üzerinde değişikliğe uğrayan Kamu İhale Kanunu içerisinde yer alan istisnaların genişletilmesi Kamu İhale Kurumu'nun yetkilerini ve kuruma yapılacak olan şikayet başvurularını daraltmakta bu kapsamda diğer kurum veya kuruluşlar arasında yetki çatışmasına yol açabilmektedir. Kurum ile yapılan görüşmelerde, 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan istisnaların belli hukuki, iktisadi ve sosyal nedenleri olduğu ifade edilmekle birlikte, getirilen istisnaların Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifi ile uyumlu olması gerektiği vurgulanmıştır. Yine bu görüşmede istisnaların bir kısmının zaman içerisinde ortaya çıkan ihtiyaç ve zorluklardan dolayı haklı gerekçelere dayandığı ve bu alımların kanun kapsamı dışına çıkarılmasının haklılık payı bulunduğu ifade edilmiştir (ayrıntılı bilgi için bkz. 2004/18 sayılı direktif madde 7; 2004/17 sayılı Direktif madde 16).

4734 sayılı Kanunda yer alan istisnaların çoğunun AB mevzuatı ile uyumlu olduğu belirtilse de, AB İlerleme Raporlarında kamu alımları alanında istisnaların artmasının AB mevzuatı ile çeliştiği müteaddit defalar dile getirilmiş ve eleştiri konusu yapılmıştır. Son olarak, Avrupa Birliği'nde enerji, su, ulaştırma ve posta hizmetleri alanında *(utilities)* faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların ayrı bir mevzuata tabi olması ve Türkiye'de henüz bu alanlarda ayrı bir düzenleme yapılmamasından dolayı istisnaların genişlemesinin zorunluluk haline geldiği ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra, Kurum yetkilileri, özel kanunlarla öngörülmüş istisnaların ve Kamu İhale Kanununa getirilen istisnaların Kamu İhale Kurumu ile diğer kurumlar arasında bir yetki çatışmasına neden olamayacağını, kanunla verilen görev açısından yetki çatışmasından bahsedilemeyeceği belirtilmiştir. Kurum ile yapılan görüşmede istisnalar konusunda önemli olan hususun istisnaların yerine başka bir düzenleme getirilip getirilmediği veya bu istisnanın düzenlenmesi esnasında Kurumdan görüş alınıp alınmadığının irdelenmesi olduğu belirtilmiştir[2]. Ancak uygulamada ulusüstü bir kuruluş tarafından düzenlenen direktife

[2] Kamu İhale Kanunu'na getirilen istisnalar çerçevesinde, Kanunun 3. Maddesinin b, d, f, e, g, h, j, k, l, n, r, s, t bendine ilişkin kanunda usul ve esaslar belirtilmiştir. Ancak 4734 sayılı kanunun 3. Maddesine ilişkin diğer bentler de usul ve esaslar açısından hangi kurum veya kuruluşun yetkili olacağı açıkça görülebileceği savunmasına veya iddiasına karşın, 4734 sayılı kanunda bu istisnalara karşı usul ve esaslar veya Kamu İhale Kurumundan görüş alınacağına dair bir düzenleme yoktur. Bu kapsamda düzenlenmeyen istisnalar açısından görev paylaşımı açısından açıklar görülmektedir denilebilir.

aykırı olarak Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklik ile istisnaların genişletilmesinin Kamu İhale Kurumu'nun görev alanının daraltılması anlamına geleceği açıktır.

SONUÇ YERİNE

Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veya kamu kaynağı kullanan kamu kurum veya kuruluşların yapacakları ihalelerde, düzenleme ve denetleme yetkileri olan idari ve mali özerkliğe haiz Kamu İhale Kurumu, kuruluşundan bu yana geçen zaman içerisinde görev ve yetkilerinin daraltılması sonucunu doğuran birçok düzenleme ile varlık sebebi sorgulanan bir kurum haline dönüşmüştür. Mevzuatta sıklıkla yapılan değişiklikler, Kamu İhale Kanunu kapsamına getirilen çok sayıda istisna kurumun görevi kapsamındaki yetkilerin başka kurum/kuruluşlar tarafından yürütülmesi veya aynı görevin başka kurum veya kuruluşlar tarafından ifa edilmesi kurumun yetki alanını daraltmış, özerkliğinin zedelenmesine neden olmuştur. 2011 yılında yapılan düzenleme ile kurumun karar organı olan kurul üyeleri, Maliye Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır[3]. Yine bu düzenleme ile üye sayısı 10'da 9'a düşürülmüş, üyelerin görev süreleri 5 yıldan 4 yıla indirilmiş ve daha önceki düzenleme ile bir defa atanabilen üyelerin yeniden atanabilmesi mümkün hale gelmiştir. Bunun yanı sıra, yönetişim ilkesinin bir gereği olarak üyelerin belli kurumlara sağlanan kontenjanlar çerçevesinde atanması ilkesi de kaldırılmıştır. Bu kapsamda, siyasi organlardan bağımsız olarak düzenleyici ve denetleyici yetkilerle donatılmış olan Kamu İhale Kurumu'nun karar alırken "hiçbir kurum veya kuruluştan emir ve talimat alamayacağı" ilkesi sorgulanır hale gelmiştir. Yapılan yeni düzenlemeler ile AB kamu alımları mevzuatından ve uygulamalarından hızla uzaklaşılmış, kurumsal kapasite ve yetki alanı ciddi şekilde zayıflamıştır. Bunun yanı sıra, kurum yetkilerinin diğer kamu kurum veya kuruluşları tarafından kullanılması da yetki çatışmasının doğmasına neden olmuştur.

Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların varlık nedenleri ile çelişen düzenlemeler Kamu İhale Kurumu'nu görev ve yetki açısından sınırlamakta ve kurumu siyasi otoritenin bir uzantısı haline dönüştürmeye neden olabilmektedir. Bu aşamadan sonra yapılması gereken, bu kurulların oluşmasını doğuran nedenlerin yeniden analiz edilerek, ihale gibi çok hassas bir konuda kurum yetkilerinin, diğer kamu kurumlarıyla çatışmaya neden

[3] Ayrıntılı bilgi için. Bkz. 02.11.2013 Tarihli 661 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, madde. 57

olmayacak şekilde düzenlenmesi ve kurumun hareket sahasının açıkça belirtilerek hiçbir siyasi organın etkisinde kalmayacak şekilde faaliyet göstermesinin sağlanmasıdır.

KAYNAKÇA

01.11.2013 Tarihli Kamu İhale Kurumu'nda Üst Ve Orta Düzey Yöneticilerle Yapılan Kişisel Görüşme.

02.11.2013 Tarihli 661 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.

04.01.2002 Tarihi 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu.

04.03.2009 Tarihli 27159 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği.

08.09.1983 Tarihli 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu.

11.10.1983 Tarihli 21725 Sayılı Harita Mühendislik Hizmetlerini Yükümlenecek Müellif ve Müellif Kuruluşların Ehliyet Durumlarına Ait Yönetmelik.

20.11.2008 tarihli 5812 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişik Yapılmasına Dair Kanun.

23 Ağustos 2013 Tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 28944 sayılı Kamu İhale Kurumu'ndan Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ.

25.06.2009 tarihli 5917 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun.

29.06.2011 Tarihli 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

Bilgin, Hüseyin (2009), "5812 Sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişikler", *TBB Dergisi*, 86, ss. 339-382.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Kamu Alımları Koordinasyon Dairesinin Görevleri,http://www.bumko.gov.tr/TR,29/kamu-alimlari-koordinasyon-dairesi.html, (08.10.2013)

Danıştay'ın 2005 Tarihli 13. Dairede Görülen 6208 Nolu Kararı, http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/VeriBankasiIstemciWeb/DokGosterMainServlet?dokumanId=R%2F02r9VUpV%2Br7QLvyVrjYmzl%2BKVr0sNK6Q%2F%2F%2F0Ia5pNW4sybe0H6hDB6eFEpAAOQc2p0hWBcXm3p%0AkLM2BiBhJiaXsmskeifVA01YXGMOqfqMhbpaLqw5eDcegy4CwPtSiGQPWUde%2B%2BE%3D&aranan=meslek%20kurulu%C5%9Flar%C4%B1&dokumanTuru=DANISTAYKARAR, (08.11.2013)

Danıştay'ın 2005 Tarihli 5713 Sayılı Kararı. http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/VeriBankasiIstemciWeb/DokGosterMainServlet?dokumanId=R%2F02r9VUpV%2Br7QLvyVrjYmzl%2BKVr0sNK6Q%2F%2F%2F0Ia5pNW4sybe0H6hDB6eFEpAAOQc2p0hWBcXm3j%0Aj0F7GboIxTq60GuvDgC0NevLGkr32R%2BlcgNbkDQuIkad7yPh59kTBiz8JrpjcUw%3D&aranan=kamu%20ihale&dokumanTuru=DANISTAYKARAR, (0811.2013)

Eryılmaz, Bilal (2011), *Kamu Yönetimi*, Sözkesen Matbaacılık, Ankara.

Leblebici, Doğan, Ayşegül Saylam, Uğur Sadioğlu (2012), "Türk Yönetim Sisteminde Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartışmalar", *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi,* 30(2), 81- 109.

Rekabet Kurumu ve Kamu İhale Kurumu Arasındaki İşbirliği Protokolü, http://www.rekabet.gov.tr/default.aspx?nsw=0u2UIhBl7DCHCuxjmsJbRg==-H7deC+LxBI8=, (01.11.2013).

T. C. Kamu İhale Kurumu Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı, (2013), Kamu İhale Kanunundan İstisnalar.

TÜSİAD. (2002), *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD Raporu (TÜSİAD-T/2002-12/349), Lebib Yalkın, İstanbul.

Weidenbaum, Murray (2005), "A New Approach to Regulatory Reform", *Social Science and Public Policy,* January/February, pp. 46-56.

Yapım İşleri ile Mal Alımı ve Hizmet Alımlarına İlişkin Kamu İhalelerinin Gerçekleştirilmesine Yönelik Usullerin Koordinasyonu Hakkında 31 Mart 2004 Tarihli ve 2004/18/AT Sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi. http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/31_Mart_2004_tarihli_ve_200418AT_sayili_AVRUPA_PARLAMENTOSU_VE_KONSEY_DIREKTIFI.pdf, (01.11.2013).

ERZURUM'DA MÜLTECİ OLMAK…

Elif ÇOLAKOĞLU
Doç. Dr. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Kentleşme ve Çevre Sorunları Anabilim Dalı
Gökçe GÖK
Arş. Gör. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Kentleşme ve Çevre Sorunları Anabilim Dalı

Özet
Erzurum, bir mülteci kenti olarak uzunca bir tarihe sahiptir. Gerek coğrafi, gerekse siyasi, ekonomik ve kültürel özellikleri nedeniyle geçiş ya da hedef kent olma özelliğini taşımaktadır. Ancak son dönemde Afganlıların ve İranlıların yanı sıra Suriyelilerin kente gelişiyle birlikte, mülteci sayısının sürekli artışı hem kentliler, hem kentin yöneticileri açısından bir dizi zorluğu beraberinde getirdiği açıktır. Ayrıca bu insanların yakın bir gelecekte kendi ülkelerine geri dönebilmelerinin olanaksız olduğu gerçeği, giderek belirginleşmektedir. Bu durum karşısında kentli yöneticiler ve paydaşlar, olanakları ölçüsünde mültecilerin kentte kalabilmeleri ve topluma uyum sağlamalarını kolaylaştıracak ivedi önlemler almaktadırlar. Bu çalışma, kentteki hem mevcut durumlarını analiz etmeyi, hem mültecilerden kaynaklanan sorunlara karşı alınan önlemleri kamu yönetiminin bakış açısıyla ele alınması amacını taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kentli mülteciler ve ülkesine geri dönenler, Erzurum, kamu yönetimi.

GİRİŞ

Kuruluşundan bu yana sürekli göç alan Türkiye Cumhuriyeti'nde, bugün 2 milyona yakın (UNHCR, 2015)[1] mültecinin (*refugee*) yaşadığı ileri sürülmektedir. Bu mültecilerin büyük çoğunluğunu (yaklaşık 1 milyondan fazlasını), 2011 yılında Suriye'de yaşanan iç savaş sonrası ülkeye gelenler oluşturmaktadır. Ancak bu resmi rakamların dışında, Türkiye'ye çok daha fazla girişin olduğu ise zaman zaman yetkililerce dile getirilmektedir. 2014 yılının resmi olmayan verilerine göre, ülkede 2 milyon civarında (Orhan ve Gündoğar, 2015: 7; İHAD, 2012: 9) Suriyeli mültecinin yaşadığı ve ülkenin nüfusunun yaklaşık yüzde 2,6'sını (Türkiye İstatistik Kurumu, 2015) oluşturduğu ileri sürülmektedir. Suriye'nin dışında, ayrıca ülkeye Afganistan, Irak ve İran gibi ülkelerden büyük ölçüde nüfus akınları gerçekleşmektedir. Kuşkusuz bunun esasında, mevcut yaşadıkları ülkelerdeki en başta siyasi gerginliklerin ve iç savaşların yanı sıra, sosyo-ekonomik tercihler gibi çeşitli nedenlerden dolayı bu insanların yaşamlarının her geçen gün daha da zorlaşması ve geleceklerini Türkiye gibi ülkelerde arama istekleri ve tercihleri bulunmaktadır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında ülkeye mübadele kapsamında komşusu Yunanistan'dan gelen Türklerin dışında, Bulgaristan'dan Türkler ile Boşnaklar, Pomaklar, Çerkezler ve Tatarlar gibi Osmanlı yönetimi altında yaşamış çok farklı etnik köken ve kültürden çok sayıda topluluk da "muhacir" olarak göç etmişlerdir. Toplamda 1.6 milyondan fazla göçmenin Türkiye'ye yerleştiği hesaplanmakla birlikte, bu dönemde yaklaşık olarak 800 bin kişinin Bulgaristan'dan ve 400 bin kişinin ise Yunanistan'dan göç ettiği ileri sürülürken,

[1] Özellikle dünya ülkelerindeki kayıtlı Suriyeli göçmen nüfus için (bkz. Pew Research Center: Global Attitudes & Trends, 2015).

Kafkaslardan da Müslümanların ve Tatarların Türkiye'ye göç ettiği kayıtlara geçmiştir. Bu arada özellikle 1990'lı yılların başlangıcından bu yana, ülkenin çevresindeki sosyalist doğu bloku ülkelerinden kopuşlarla "yabancı" olarak nitelendirildikleri ve Türk halkı ile herhangi bir tarih, kültür ya da kimlik bağı taşımayan yeni göçmen gruplarının adeta hedef ülkesi konumuna girmeye başlamıştır. Resmi verilere göre, çalışma, eğitim ve diğer amaçlarla gelmiş olan yabancılara ilişkin rakamlara bakıldığında, son 13 yılda toplam 2.5 milyon kişiye ikamet izninin verildiği (İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2015) belirtilmektedir. Türkiye bu yeni konumuyla birlikte, geleneksel göç alan ve Batı Avrupa ülkelerine göç veren bir ülke olmanın yanı sıra, aynı zamanda bu yıllardan itibaren göç alan ülke ve transit göç ülkesi olmuştur (Toksöz vd., 2012: 17-18). Bu durumdan en çok etkilenen kentlerinden biri olan Erzurum ise, tarih boyunca en fazla göç veren ve göç alan Anadolu vilayetlerinden birisi olarak ortaya çıkmaktadır.

Mülteci uydu il[2] kapsamında olan Erzurum kenti, Doğu Anadolu Bölgesi'nin en büyük kenti olup, bugün bölgede ekonomik, ulaşım ve kültürel yönden önemli bir merkez olma özelliğine sahiptir. Zengin tarihi geçmişiyle öne çıkan bu kent, Romalılar, Urartular, İlhanlılar, Sasaniler, Araplar ve Selçuklular gibi farklı kavim ve milletler tarafından yönetilirken; Erzurum'da, Osmanlılar, kent ve çevresini fethettikleri 1514'ten 1923 yılına, Türkiye Cumhuriyeti kurulana dek, bu topraklarda hüküm sürmüşlerdir. Bu denli önemli ve hassas bir bölgede yer alan Erzurum, sahip olduğu coğrafi konumu ve avantajından dolayı, tarih boyunca sürekli farklı devletlerin yönetimleri altında bulunmuş ve idari bakımdan dikkat çeken bir bölgenin merkezi olmuştur. Bu bağlamda, kentin tarihsel sürecinde sürekli göç alıp verdiği de görülmektedir.

Genel olarak bakıldığında, Erzurum'un son yıllara kadar göç hareketleri bakımından daha çok bir "geçiş kenti" olarak görülürken, ancak bugün bulunduğumuz coğrafyadaki devam eden siyasi istikrarsızlıkları ve buna bağlı olarak sürekli artan göç hareketlerini dikkate aldığımızda ve üstelik Aşkale ilçesinde de yapımı devam eden bir merkezin varlığıyla Erzurum'un bu mülteci hareketlerinden beklenenden daha büyük ölçüde etkileneceğini akla getirmektedir. Bu çalışma ise, esasen Erzurum'daki bugünün mülteci sorunlarını ele almayı amaçlarken, kentin kısaca göç tarihine de bakılmaktadır. Bu bağlamda kente yönelik mülteci akımların nedenlerini, sürdürülebilir kalkınma ve güvenlik boyutuyla, söz konusu insanlardan kaynaklanan sorunların çözümü için neler yapıldığı ya da yapılabileceği kamu yönetimi

[2]22.06.2006 tarihli 57 sayılı Uygulama Talimatı'na göre, Erzurum, iltica ve sığınma başvuru sahipleri ile mülteci ve sığınmacı yerleştirildiği re'sen ikamet izni verilecek iller arasında yer almaktadır; (Alıkonulma Çalışma Platformu, 2015).

bakımından incelenmektedir. Kamu yönetiminde yer alan paydaşlar gözüyle kentteki mülteci sorunlarına bakışlarını yansıtılmaktadır.

1. ERZURUM'A GÖÇÜN KISA TARİHİ

Doğu Anadolu'nun en büyük kenti olan ve bu bölgede ekonomik, ulaşım ve kültürel yönden önemli bir merkez olan Erzurum, zengin tarihi geçmişiyle öne çıkmaktadır. Romalılar, Urartular, İlhanlılar, Sasaniler, Araplar ve Selçuklular gibi farklı kavim ve milletler tarafından yönetilen Erzurum'da, Osmanlılar, kent ve çevresini fethettikleri 1514'ten 1923 yılına, Türkiye Cumhuriyeti kurulana dek, bu topraklarda hüküm sürmüşlerdir. Bu denli önemli ve hassas bir bölgede yer alan Erzurum, sahip olduğu coğrafi konum ve avantajdan dolayı, tarih boyunca sürekli farklı devletlerin yönetimleri altında bulunmuş ve idari bakımdan dikkat çeken bir bölgenin merkezi olmuştur. Sahip olduğu bu coğrafi avantajla önemli ticaret yolları üzerinde bulunan bu kentin, aynı zamanda sürekli göç alıp vermesine yol açmıştır. Ancak oluşan bu doğal göçlerin dışında, kentin, bugünün anlamıyla "mülteci" hareketlerinden büyük ölçüde Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde etkilendiği görülmektedir.

Örneğin Kırım Savaşı (4 Ekim 1853-30 Mart 1856) esnasında Osmanlı İmparatorluğu'ndan yana tavır koyan Nogay Türkleri, savaş sonrasında dönemin Rus Çarlığı tarafından ceza olarak yurtlarından sürülmüşlerdir. Bunun üzerine Osmanlı İmparatorluğu'na sığınan Nogaylar, iskan edilmek üzere Rumeli, Anadolu ve Suriye'deki eyaletlere yerleştirilirken, iskan yeri olarak seçilen eyaletlerden birisi Adana Eyaleti olmuştur. Ancak kentin sıcak ve nemli iklimi Nogaylar için yaşanmaz hale geldiğinden, yapılan başvuru üzerine, Peştun kabilesinden büyük bir kesim Erzurum'a yerleştirilmişlerdir (Bayraktar, 2008: 62).

Sonrasında Erzurum, özellikle Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde Rus işgalleri öncesinde ve sonrasında daha büyük ölçekli göç alıp verdiği görülmektedir. Bu dönemde Erzurum ve çevresindeki Türk nüfus, Orta ve Batı Anadolu'ya göç ederek, Rus işgalinden kaçarken, Ermeni nüfusun bir kısmının ise, Rus işgali sonrasında Kafkasya'ya göç ettiği bilinmektedir. Diğer yandan kentin aldığı göçler konusunda ise, bunların genellikle Kafkasya'daki Rus ve Ermeni baskısı sonucunda gerçekleştiği görülür. Başka bir ifadeyle, bölgedeki Türkler, Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde Kafkasya'da gerçekleşen Rus ve Ermeni baskıları sonucunda genellikle Erzurum ve çevresine göç etmişlerdir. Anadolu ve Kafkaslar arasında bir geçiş noktası konumunda olan Erzurum'un göç alış vermesi büyük ölçüde bu iki bölge ile olmuştur.

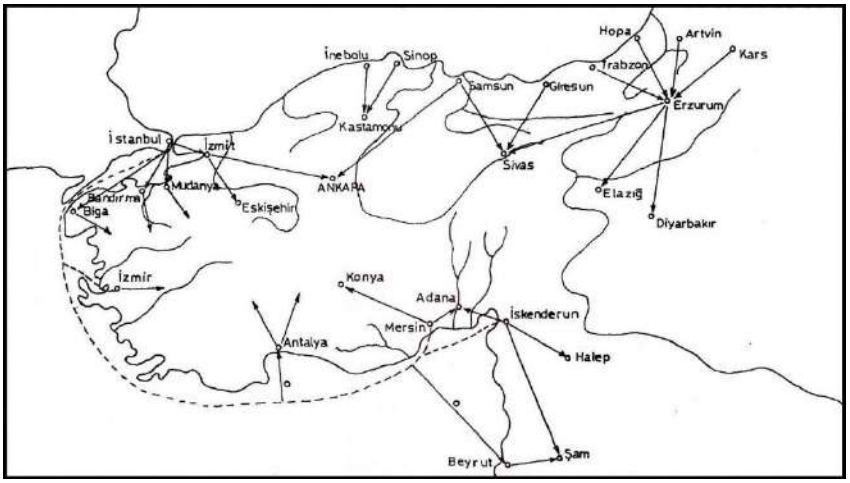
Bu dönemde 93 Harbi (1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı) nedeniyle Kafkasya'dan, özellikle Kars yöresinden göç edenlerin büyük bir kısmı, Erzurum'da iskan edilirken; ülkeye gelen toplam muhacir[3] sayısının yaklaşık yüzde 7'sini (34.660 kişi) oluşturduğu görülmektedir. Bunda; Erzurum'un Kars'a yakınlığı dolayısıyla, muhacirlerin muhtemel geri dönüşlerinde fazla sıkıntı çekmemelerinin istenmemesi ile kentin sahip olduğu uygun iklim koşullarının (Kocacık, 1980: 165) etkili olduğu düşünülebilir. Buna uygun olarak gerek savaşın kaybedildiği, gerekse onu takip eden yıllarda Erzurum Vilayeti muhacirlerin ilk varış merkezleri olmuştur (Erkan, 1996: 78). Diyarbakır ve Van ile birlikte, Erzurum'da bu muhacirler için 247.400 dönümlük bir arazi yerleşime açılırken, 1877-1891 yılları arasında 286 muhacir köyü (İpek, 1999: 206, 208) oluşturulmuştur. Bu gelenlerden 312 hane, 23 Mart 1887'de o dönemde Erzurum'a bağlı olan Tercan Kazasında iskan edilmiş ve 13 köy birimi kurulmuştur. 1893 yılında Rusya'ya terk edilen topraklardan sınırın bu tarafına göç eden Zilanlı ve Celali aşiretleri ise, 1894 yılında Bayezit'in (Ağrı) çeşitli yerlerine iskan edilmişlerdir. 1902 yılında Hınıs Kazası'nın bazı yerlerine ise Kars göçmenleri yerleştirilmiştir. 1903 yılında da, Dağıstan ahalisinden ve Şeyh Şamil'in kabilesinden 183 kişi Varto'ya gelmiş, orada yerleştirilemediklerinden tekrar sınırı geçmiş, Ruslar tarafından kabul edilmediklerinden tekrar Türkiye sınırını geçmişlerdir. Bunların sıkıntı çekmemesi için bulundukları yerde iskanlarına karar verilmiştir. 1907 yılında da Kafkasya'dan Erzurum'a bir miktar daha muhacir gelmiştir. Ancak bu gelenlerde şüpheli bir hastalığın bulunması ve yerli halka bulaşması nedeniyle iadeleri düşünülmüşse de, sonrasında muhacirlerin karşı çıkması, iadenin zamanında gerçekleştirilememesi, mevsimin kış olmasıyla iadenin güçlüğü ve bu hastalığın azalmasıyla birlikte, göçmenlerin kalması yönünde karar verilmiştir. Bu dönemde Kafkasya'dan gelen muhacirlerden Çerkesleri Rusya sınırına yakın yerlerde ve Doğu Anadolu Bölgesi'nde iskan teşebbüsü Rusya'nın şiddetli itirazlarına yol açmıştır. Savaşçı bir toplum olan ve Rusya'ya karşı her fırsatta ayaklanmaktan geri durmayan Çerkeslerin sınırlarından uzak bölgelerde iskan edilmeleri şartını, Rusya, İngiltere ile birlikte, daha muhacirler

[3] Çalışmanın bu kısmında özellikle "muhacir" kavramının kullanılmasının tercih edilmesinin nedeni, dönemi itibariyle "mülteci" kavramının uluslararası literatüre daha sonra geçmesiyle ilgili bir durumdur. "Muhacir" kavram olarak "göçmen" anlamına gelirken, aynı zamanda "mülteciyi" de ifade etmektedir. Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne göre, "1 Ocak 1951´den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen şahıs" (mad. 1) (TBMM, 2015) şeklinde tanımlanmıştır. Öte yandan mültecilerin kitlesel bir olgu ve kavram olarak ortaya çıkışı Rusya, Avusturya-Macaristan ve Osmanlı İmparatorluklarının yıkılmasının ve akabinde imzalanan barış antlaşmalarının sonucunda Orta ve Doğu Avrupa'nın demografik ve bölgesel yapısının tamamıyla alt üst olduğu I. Dünya Savaşı sonlarına denk gelmektedir; (Agamben, 2009: 46-47)

ülkesinden çıkmadan ileri sürmüştür. Trabzon yoluyla gelecek Çerkeslerin Van, Erzurum ve Hakkari illerinde iskanları kolay ve masrafsız olmasına rağmen, Ermeni meselesinin ortaya çıkmasından sonra bu politikasından vazgeçmiştir. Dönemin yöneticileri bu baskı karşısında boyun eğmek durumunda kalmıştır. (Erkan, 1993: 101-102, 116, 208-211) Bu yıllardan itibaren kente yönelik önemli bir göç hareketi olmamıştır. Sadece 1920 yılında rejim değişikliği gerekçesiyle Azerbaycan'dan 10 bin kadar göçmenin, Kars'ın yanı sıra, Erzurum'a geçtiği de görülmektedir (Küçükçavuş, 2009: 29; Akgündüz, 1999: 147).

Şekil 1: Kırım Kafkasya ve Doğu Anadolu Göçmenlerini (1878 – 1908)

İskan yerlerine Götüren Yollar



(*Kaynak:* Erkan, 1993: 125)

Özellikle Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılış döneminde alınan her türlü önleme karşın, devleti zora sokan ve mücadele etmesi gereken birçok sorunu beraberinde getirmesiyle birlikte, Balkanlar'dan, Kırım'dan, Kafkasya'dan, Türkistan'dan ve diğer Türk devletlerinden çeşitli nedenlerle 19. yüzyıl boyunca devam eden bu göçler, özellikle Cumhuriyet'in kuruluşuna değin süregelmiş ve ulus devletin inşasının önemli bir boyutunu oluşturmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında Balkanlar'dan Anadolu'ya göç denilince, öncelikle Türkiye ile Yunanistan arasında Lozan Barış Antlaşması'na bağlı olarak yapılan mübadele gelmektedir. Oysa aynı dönemde Yunanistan dışındaki Balkan topraklarından da Anadolu'ya önemli bir göç hareketi yaşanmıştır. İşte bu göçler kapsamında hem Yunanistan'dan, hem Yugoslavya'dan bir miktar Türk de Erzurum'a yerleştirildiği görülmektedir.

Bu bağlamda Yunanistan'dan mübadelenin son bulduğu 1924 yılının Kasım ayına kadarki dönemde Erzurum'a (Erzincan dahil), toplam 1.100 kişinin göç ettiği (Çapa, 1990:

67) ileri sürülmektedir. Ayrıca 1926-36 arasında Revan'dan 1.032 hane, 1938-43 arasında Bayburt, Gümüşhane ve Karadeniz'den gelen 600'e yakın hane, Tortum, Oltu ve İspir'den gelen 300 hane Hınıs'a, 1924'ten sonra Yugoslavya'dan gelen 140 hane Dumlu, Ovacık ve merkeze yerleştirilmiştir. Bu durum kente belli bir süre içinde 11 binden fazla insan gelmesine yol açarken, kentte tarımın makineleşmesi yüzünden maraba ve ortakçı sınıfı işsiz kalması ve kentle köy arasındaki ilişkinin artması gibi sosyo-ekonomik olarak bir takım sorunların doğmasına yol açmıştır (İl Bankası, 1965: 46) Özcesi kır kent dengesi kent aleyhine bozulmuş; Erzurum adeta köylüleşmiştir.

Bu yıllardan itibaren Erzurum, mülteci hareketlerinden çok, kentten ülkenin batısındaki diğer kentlerine büyük ölçüde göç verdiği görülmektedir. Hatta Türkiye İstatistik Kurumu'nun 2013 yılı verilerine göre bir yıl içinde nüfus artış hızı hızla düşen kent, ülke sıralamasında 16 bin 599 kişi ile en fazla göç veren ikinci il (TÜİK Erzurum Bölge Müdürlüğü, 2014) olmuştur. Buna karşın son dönemde Afganistan ve özellikle iç savaştan dolayı Suriye'den mülteci göçü alması, bu bakımdan kentin etnik yapısı bakımından dikkate değerdir.

2. ERZURUM'DA BUGÜNÜN MÜLTECİLERİN SAYISI

Erzurum İli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı verilerine göre Ocak 2015 itibariyle kentte 233 mülteci aile bulunmaktadır. Yaklaşık 800 kişiden oluşan bu ailelerin çoğunluğunu, İran üzerinden gelen Afganlılar oluşturmaktadır. Mülteci statüsünde olan bu insanlar, 2010 yılından bu yana Erzurum'da yaşamaktadır. Mezhep olarak kendilerine yakın gördükleri İran'da iyi muamele görmedikleri için Erzurum'u tercih etmişlerdir. Afganlı aileler dışında, yine mevcut rejim nedeniyle İran'dan ve siyasi huzursuzluklar nedeniyle diğer ülkelerden aileler de kentte bulunmaktadır.

Tablo1: Erzurum'da Bulunan Mülteci Ailelerin Sayısı (Ocak 2015)

Uyruğu	*Aile Sayısı*
Afganistan	199
İran	27
Özbekistan	1
Tacikistan	1
Suriye	1
Libya	2
Irak	1
Senegal	1
Toplam	233

Kaynak: (*Erzurum İli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Başkanı Zekeriya Deniz'le 23 Ocak 2015 tarihinde Erzurum İli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nda Yapılan Röportaj*, 23.01.2015).

Öte yandan kente gelen sadece bir Suriyeli aile mülteci statüsünde iken, kente sığınan diğer Suriyeliler ülkesine geri dönenler (*returnees*) statüsündedir. Bilindiği üzere, 2011 yılının Nisan ayından itibaren Suriye'de büyük bir insani felakete yol açan iç savaş nedeniyle yüz binlerce kişi, ülkelerini terk ederek, Türkiye dahil Ürdün, Lübnan ve Irak gibi komşu ülkelere sığınmıştır. Türkiye'nin tüm illerine dağılmakla birlikte, kamp dışında yaşayan bu sivillerin büyük çoğunluğunun (yüzde 76) ülkenin büyük şehirlerinde; kampta yaşayanların ise Hatay, Şanlıurfa, Gaziantep, Kilis ve Mardin olarak sıralanabilecek Suriye sınırına yakın beş ilde yoğunlaştığı görülmektedir. Erzurum'da, bir karşılaştırma yapıldığında, çok fazla Suriyeli bulunmamakla birlikte, belli miktarda yaşadığı yetkililerce dile getirilmektedir. İçişleri Bakanlığı'nın verilerine göre[4] kentte 80 Suriyeli bulunmaktadır. Ancak bir yıl sonra bu rakam 120 olmuş (*Erzurum Büyükşehir Belediyesi Görevlisiyle 17 Şubat 2015 tarihinde Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nde Yapılan Röportaj*, 17.02.2015); yani yüzde 50 oranında bir artış yaşanmıştır. Kuşkusuz bu sayının özellikle Aşkale'de yapılacak Kabul, Barınma ve Geri Gönderme Merkeziyle giderek artacağı düşünülmektedir. Ancak Erzurum'da sürekli kalma eğiliminde ve isteğinde olmaları ile ülke vatandaşlığı taleplerinin demografik değişime etki edeceği düşünülmektedir.

3. ERZURUM'DA MÜLTECİLERİN YASAL KONUMU

Ülkenin olduğu gibi, Erzurum'un göçmenlerle ilişkisini belirleyen en önemli belgelerden biri, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'daki mültecilik hareketlerini yasal çerçeveye oturtmasının yanı sıra, mültecilerin yöneldiği ülkelerin siyasal, ekonomik ve kültürel gibi sorumluluklarını düzenleyen Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'dir. Bu Sözleşme, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda 14 Aralık 1950 tarihinde kabul edilmiş, 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanmış ve 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye ise bu sözleşmeyi 29 Ağustos 1961 tarihinde 359 sayılı kanunla onaylamıştır (TBMM, 2015). Bu sözleşmeye göre bir kişinin mülteci sayılabilmesi için beş temel ölçüt bulunmaktadır; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden; zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için; vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunması; ülkesinin korumasından yararlanamaması ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istememesi; ve son olarak, vatansızsa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunuyorsa, oraya dönememesi veya söz

[4]Kampların dışında kalan Suriyelilerle ilgili veriler 1 Ağustos 2014'te dönemin konuyla ilgili Başbakan Yardımcısı Beşir Atalay tarafından "İçişleri Bakanlığı Açıklaması" olarak basına sunulmuştur; (Özyiğit, 21.02.2015).

konusu korku nedeniyle dönmek istememesidir. Ancak bu niteliklerden bir ya da birkaçına sahip olmanın dışında, coğrafi bakımdan da uyumlu olması gerekmektedir. Zira adı geçen sözleşme bağlamında Türkiye, ülkelere bırakılan bazı şerh haklarından "coğrafi sınırlama hakkını" kullanarak, sadece Avrupa'dan gelen insanları mülteci olarak kabul ettiğini beyan etmektedir. Dolayısıyla, Türkiye, Avrupa ülkeleri dışından gelenlere mültecilik hakkı vermemekte ve politikasını buna göre belirlemektedir. Adı geçen bu sözleşmeye 1967 tarihli Ek Protokol'ü ise (United Nations, 2015), Türkiye coğrafi çekince ile taraf olmuştur. Bu protokolle, mevcut sözleşmede var olan iki sınırlama metinden çıkarılmakta; "1951 öncesinde meydana gelmiş olaylar" nedeniyle ve "Avrupa kıtasının dışından gelebilecek sığınmacılara" da BMMYK tarafından mültecilik statüsü tanınmaya başlanmıştır (Barkın, 2014: 337).

Erzurum'da bir mültecinin yasal durumunu belirleyen bir diğer belge, 6458 sayılı ve 04 Nisan 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'dur. Genel olarak ülkeye yabancıların girişleri, kalışları ve çıkışları ile ülkeden koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları içeren bu kanun, aynı zamanda İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemeyi amaçlamaktadır (mad. 1) (R.G., 11.04.2013). Esasen bu kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte, 15.07.1950 tarihli ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun ile 15.07.1950 tarihli ve 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun bazı hükümlerini yürürlükten kaldırılırken; yabancılara ilişkin vize alma zorunluluğu ve ikamet izni gibi bazı temel konuların yanı sıra, mültecilerin hukuki durumuna, ikamet izni alabilmeleri ile sınır dışı edilebilmelerine ilişkin temel kuralları düzenlemektedir. Uluslararası korumanın bir çeşidi olarak mültecilerin hukuki durumuna ilişkin bilgilerin verildiği bu kanunla, ayrıca üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye'de kalmasına izin verilebileceği hükme bağlanmaktadır. Hatta ilk olarak coğrafi sınırlamaların dışına çıkılarak Avrupa ülkeleri dışındaki mülteciler şarta bağlanarak, geçici bir çözüm bu maddeyle getirilmektedir (Arap ve Çerçi, 2014: 124-125). Mültecilerin ülkeye giriş şartları, 5682 Sayılı Pasaport Kanunu ile de düzenlenmektedir. Buna göre; mültecilerin pasaportları olsun ya da olmasın ülkeye kabulleri İçişleri Bakanlığı'nın kararına bağlıdır (mad. 4) (R.G., 24.07.1950). Kısacası bu statüyle gelen kişiler, pasaportsuz olsalar bile, ülkeye kabul edileceklerdir.

Kuşkusuz son dönemde artan bu mülteci hareketinin bir gereği olarak çıkarılması elzem görülen ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yayınlanan 2014/21 sayılı genelge ise, öncelikli olarak zorunlu eğitim çağındakiler olmak üzere, yabancılara yönelik yürütülen

eğitim ve öğretim faaliyetlerinin güçlü bir şekilde koordine edilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Yol göstermesi bakımından dikkat çeken bu genelge kapsamında; bir bakanlık komisyonu ile il düzeyinde komisyonların oluşturulması yönünde karar alınmıştır. Bu komisyonda, her tür ve derecedeki eğitim kurumundan en az bir müdür ve yabancı öğrencilere mülakat yapabilecek yabancı dil öğretmeni veya tercüman ile vali tarafından gerekli görülen ilgili il göç müdürlüğünden, il emniyet müdürlüğünden, il AFAD müdürlüğünden, il müftülüğünden, il aile ve sosyal politikalar müdürlüğünden ve son olarak, il sağlık müdürlüğünden yetkili birer kişi ve geçici eğitim merkezleri bulunan illerde eğitim koordinatörlerinin bulunması öngörülmektedir. Bu il komisyonlarının temel görevleri arasında; mültecilerin kayıt kabullere ilişkin şartları taşımaları halinde diploma ve öğrenim belgelerine dayalı olarak öğrenim görecekleri eğitim kurumlarına yönlendirilmesi; geçici eğitim merkezlerinde Türkçenin öğretilmesi, yaygın eğitim kurumları aracılığıyla mesleki beceri kazandırılması, sosyal ve kültürel içerikli kurslar düzenlenmesi ve kurs dışı faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması; bu öğrencilere gerekli ders araç gereci ile burs ve yatılılık imkanlarının sağlanması için imkanlar ölçüsünde gerekli tedbirlerin alınması yönünde paydaşlarla işbirliği içerisinde çalışmaların yürütülmesi yer almaktadır. Ayrıca bir mültecinin ülkede eğitim öğretim alabilmesi ve kayıt yaptırabilmesi ikamet izni alabilme koşuluna bağlanmıştır (T.C. Mili Eğitim Bakanlığı Temel Eğitim Genel Müdürlüğü, 2015).

Bahsedilen tüm bu yasal belgeler, Erzurum'a gelen mültecilerin yasal konumunu belirlemektedir. Kente gelen bu mülteciler, genel olarak Afgan kökenli olduğu ve neredeyse yüzde 90'ının İran üzerinden geldiği bilinmektedir. 2011 yılından bu yana iç savaştan kaçarak ülkeye sığınan kentteki Suriyeliler ise, mülteci statüsüne sahip değildir; ülkesine geri dönenler (*returnees*) kapsamındadır. Sadece tek bir Suriyeli mülteci aile bulunmaktadır ve kente, iç savaştan önce geldiklerini ifade etmektedirler (*Ebu İshak Kültür ve Hizmet Vakfı'nda Suriyeli Zekeriya ve Amine Baktalya Ailesiyle 06 Şubat 2015 tarihinde Yapılan Röportaj*, 06.02.2015).

4. ERZURUM'DA MÜLTECİLERİN SORUNLARI

Erzurum'da mültecilerin kentte kalış süresince yaşadıkları en önemli sorunları, temel ekonomik ihtiyaçları olan barınma, beslenme, sağlık, ilaç temini, giyim ve eğitim alanlarında yaşanan sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır. Kente ilk geldiklerinde, bu mültecilerin kentte kendi imkanları ile yaşam mücadelesi verdikleri görülmüştür. Ancak ilgili kurumlar ve sivil toplum kuruluşlarının mültecilere yönelik yardımları ve onların ekonomik, yasal, sosyal ve kültürel zorluklarının üstesinden gelmeleri, özellikle suça karışmamaları ve herhangi bir işte

çalışmaları için işbirliği içinde gayret gösterdikleri görülmektedir. Kentin mülki amirleri, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı gibi kendi imkanları aracılığıyla ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliğiyle yaptıkları yardım organizasyonlarıyla mültecilerin bu gereksinmelerini gidermek için çabalamaktadırlar.

Kiralamak ve kira ödemek en temel sorunlarından biri gibi görülmektedir. İlk geldikleri dönemde örneğin bir evde kendileriyle aynı durumu yaşayan üç ya da dört ailenin barınmaya çalıştığı, su, elektrik ve telefon faturalarını ödeyemedikleri (Erzurum Gazetesi, 2015) görülmüştür. Ayrıca düşük ücretli bodrum katlarını kiralamak durumunda kalan mülteciler, içinde kullanışlı eşyaların olmaması ve ısınma sorunu nedeniyle çoğu kez sağlık sorunlarına maruz kalmışlardır (Dünya Bülteni, 2015). Ancak zamanla yapılan yardımlarla bu sorunların ortadan kaldırıldığı görülmektedir. Başlangıçta çoğunlukla kentin özellikle güvenlik bakımından riskli Gölbaşı semtinde yaşayan bu aileler, daha sonra kentin iç taraflarına yerleştirilmişlerdir.

Kentte mültecilerin adli olaylara karışma ve suç oranı, oldukça düşük olduğu görülüyor. Ancak Afganistanlı mültecilerle karşılaştırıldıklarında, Suriye'den gelenlerin daha çok suç eğilimli oldukları ve özellikle aralarında dilenciliğin yaygın olduğu bilinmektedir. Kentte Suriyelilerin yaklaşık yüzde 30'unun (Zabıtada kayıtlı 35 Suriyelinin) dilencilik yaptığı (*Erzurum Büyükşehir Belediyesi Görevlisiyle 17 Şubat 2015 tarihinde Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nde Yapılan Röportaj*, 17.02.2015) kayıtlara geçmiştir.

İran üzerinden gelen Afganlıların, özellikle kültürel ve dini olarak yakın hissettikleri İran'da karşılaştıkları olumsuz ve ırkçı tavırdan sonra Erzurum'da daha rahat ve huzurlu bir yaşam sürdürdükleri görülmektedir. Kente gelen mülteciler arasında Afganlıların topluma daha uyum sağladıkları ve kentlilerin bu insanları daha çok benimsedikleri görülmektedir. İlgili kurumların yardımlarıyla dil (Türkçeyi) öğrenme yönünde büyük gayret gösteren bu mülteciler, toplumla iletişim kurmada artık eskiye oranla daha iyi bir iletişim kurmaya başlamışlardır.

5. ERZURUM'DA MÜLTECİ KRİZİNİN YÖNETİMİ: ALINAN ÖNLEMLER

2010 yılından bu yana Erzurum'a 800'den fazla mülteci gelmiştir. Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şube Müdürlüğü gözetiminde bulunan ve çoğunluğu Afganistan'dan gelen bu ailelerin kentte bulundukları süre içerisinde çeşitli ihtiyaçları, Erzurum Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) tarafından karşılanmaktadır. Sosyal güvenlik kapsamı dışında kalan sağlık giderleri (hastane tedavi, ilaç ve tıbbi malzeme) bu vakıf

tarafından karşılanırken, bu çerçevede, Tablo 3'te görüldüğü gibi, bugüne değin 763.540.53 TL yardım yapılmıştır. Ayrıca kente yerleşen Afganlı ailelerinin sağlık ihtiyaçlarını karşılamak için bu vakıf tarafından sosyal güvencesi olmayan ailelere dağıtılan yeşil kart benzeri kırmızı renkli sağlık karnesi dağıtılmıştır (İnanç, 2012); yaklaşık iki yıl uygulandıktan sonra bu örnek uygulama başarısı, artık ülke düzeyinde tüm mülteci statüsünde olanlara (*Erzurum İli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Başkanı Zekeriya Deniz'le 23 Ocak 2015 tarihinde Erzurum İli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nda Yapılan Röportaj,* 23.01.2015) yapılmaktadır. Bu çerçevede Afganlı ve diğer mülteci aileler, tüm sağlık ihtiyaçlarını devlet ve özel sağlık kuruluşlarından ücretsiz olarak yararlanmaktadırlar. Bunun dışında eğitim, gıda gibi ihtiyaçları da SYDV tarafından karşılanmaktadır. 2010 yılından bu yana Erzurum'da bulunan mülteci ailelerin çocukları için toplam 63.850.00 TL eğitim yardımı yapılmıştır; bu yardımın 4.100.00 TL'si, Tablo 3'de görüldüğü gibi, nakdi olarak gerçekleşmiştir. Diğer temel ihtiyaçları için toplam 69.734.00 TL harcanmıştır. Ayrıca 2014 yılı için hazırlanan proje ile kaynağı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nden temin edilen ilimizde bulunan mülteci ailelere periyodik olarak her üç ayda bir olmak üzere yılda 4 kez nüfus sayılarına göre toplam 1.200.00 TL yardım yapılmaktadır (T.C. Erzurum Valiliği Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Başkanlığı, 2014).

Tablo 2: Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nden yapılan periyodik nakdi yardımlar (TL)

Aile sayısı	*Aylık yardımlar*
1-2 kişi olan ailelere	300.00
3-4 kişi olan ailelere	400.00
5 ve üzeri olan ailelere	500.00
Toplam	1.200.00

Kaynak: (T.C. Erzurum Valiliği Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Başkanlığı, 2014).

Tablo3: 2010-2014 yılları arasında Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nden mültecilere yapılan yardımlar (TL)

Sıra no	*Yardım adı*	*Yardım türü*	*Kişi sayısı*	*Yardım toplamı*
1	Hastane tedavi ücreti	Ayni	6.677	557.533.99
2	İlaç alımı	Ayni	3.972	197.304.54
3	Gözlük yardımı	Ayni	85	8.702.00
4	Otobüs yolcu bileti alımı	Ayni	218	21.735.00
5	Kira yardımı	Ayni	8	12.500.00
6	Gıda yardımı	Nakdi	155	20.100.00
7	Eğitim yardımı	Nakdi	25	4.100.00
8	Soba alımı (katı yakıt)	Ayni	116	15.399.00
9	Nakdi yardım	Nakdi	2.715	964.280.00
	Genel toplam		13.971	1.801.654

Kaynak: (*Erzurum İli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Başkanı Zekeriya Deniz'le 23 Ocak 2015 tarihinde Erzurum İli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nda Yapılan Röportaj*, 23.01.2015)

Kentte mültecilerin çocuklarının eğitimlerini aksatmamaları için kentteki okullara gönderilip, Türkçe eğitimine tabi tutulmaktadırlar. Buna göre Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şube Müdürlüğü'nden "ikametgah tezkeresi" alan öğrenci mülteciler (ve diğerleri), verdikleri beyana göre, Sığınmacı Öğrenci Komisyonu tarafından yaptırılan sınavlara göre okullara yerleştiriliyorlar. Türkçesi iyi olanlar hemen okullara yerleştirilirken, dili iyi olmayanlar ise halk eğitim kurslarına yönlendirilerek eğitim süreçleri boyunca dil eğitimi alabiliyorlar. Öte yandan mültecilerin istedikleri okullara kayıt olabilme hakları bulunmaktadır; ancak çoğunlukla istedikleri İmam Hatip Liseleri'ni tercih ettikleri görülmektedir. Bu tercihlerinin gerisinde, dillerinin özellikle Farsça olmasının etkin olduğu ifade edilmektedir. Son üç yılda denklikleri yapılan lise düzeyindeki (kimlik numarası olan ve olmayan) toplam 46, ortaokul düzeyinde toplam 18 ve ilkokul düzeyinde ise toplam 11 öğrencinin bulunduğu belirtilmektedir (*Erzurum İl Milli Eğitim Müdürlüğü Görevlisiyle 17 Şubat 2015 Tarihinde Erzurum İl Milli Eğitim Müdürlüğü Yapılan Röportaj,* 17.02.2015).

Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin yardımları, daha çok mültecilerin yoğun olarak geldikleri dönemde gerçekleştirilirken, sonraki yıllarda ilgili diğer kurumlar bu yardımlar konusunda yetkili kılınmışlardır. Buna göre 2011 yılında yapılan maddi yardım kapsamında 100 Afganlı aileye; 20.000 TL'lik nakdi yardımın yanı sıra, ayni olarak 1.380 adet ev eşyası (soba, battaniye, halı, yatak gibi), 110 ton kömür ve odundan oluşan yakacak yardımı ile 60 aileye giysi ve gıda yardımı yapılmıştır. Ayrıca 0-3 yaş arası 200 çocuk için bez yardımı ile 30 çocuğa kıyafet yardımı yapılmıştır. Büyükşehir Belediyesi bu dönemde sağlık sorunlarının giderilmesi amacıyla kurum doktorları tarafından mültecilerin muayeneleri ve ilaç temin edebilmelerini sağlamıştır. Erzurum Valiliği'nin yönlendirmesiyle birlikte dil sorunlarının çözümü ile ilgili olarak da Büyükşehir Belediyesinin toplum merkezinde sertifikalı dil eğitimi ile meslek sahibi olma yönünde ayrıca kuaförlük eğitimi verilmiştir (*Erzurum Büyükşehir Belediyesi Görevlisiyle 17 Şubat 2015 tarihinde Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nde Yapılan Röportaj*, 17.02.2015).

Bunun dışında Erzurum'daki çeşitli sivil toplum kuruluşlarının (STK) yardımları bulunmaktadır. Ebu İshak Kültür ve Hizmet Vakfı, bunlardan biridir. Bugün bu Vakfa kayıtlı 132 mülteci aile (yaklaşık 720 kişi) yardım almaktadır. Bu ailelerin büyük çoğunluğu ise Afganistan uyruklu aileler olup, bir aile Suriyeli, bir aile Libyalı ve sekiz aile İranlıdır. Adı geçen Vakıf, Tablo 4'te görüldüğü gibi, bugüne değin gıda, giysi ve yakacak dahil çeşitli yardımlarda bulunmuştur. Ayrıca, geçici süreyle gelenler günlük yemeklerini aşevlerinde

yiyebilmekle birlikte, Vakıf, bu mülteci ailelere günlük 3 çeşit sıcak yemeklerini vermektedir. Bunların dışında, ikinci el kullanılabilir durumdaki ev eşyaları yardımı da yapılmaktadır (*Ebu İshak Kültür ve Hizmet Vakfı Görevlisiyle 06 Şubat 2015 tarihinde Ebu İshak Kültür ve Hizmet Vakfı'nda Yapılan Röportaj*, 06.02.2015).

Tablo 4: Ebu İshak Kültür ve Hizmet Vakfı'nın Mültecilere Yaptığı Yardım Dökümü*

Sıra no	*Yardım adı*	*Adet*	*Yardım toplamı*
1	Ekmek	993130 adet	615.247,50
2	Et	9992 kg	199.840,00
3	Gıda	1892 paket	115.680,00
4	Giysi		50.580,00
5	Yakacak	8400 kg	1.440,00
6	Tüp	40 adet	3.000,00
7	Nakdi		18.250,00
		Genel toplam	1.004.037,5

* Bu yardım listesi 31.12.2014 tarihine kadar yapılan yardımları içermektedir.
Kaynak: (*Ebu İshak Kültür ve Hizmet Vakfı Görevlisiyle 06 Şubat 2015 tarihinde Ebu İshak Kültür ve Hizmet Vakfı'nda Yapılan Röportaj*, 06.02.2015)

Öte yandan en kapsamlı yardımlardan birinin Erzurum Kalkınma Vakfı'ndan (ER-VAK) olduğu gözlenmektedir. Tablo 5'te görüldüğü gibi, okul yardımlarından, sağlık giderlerine ve ev ihtiyaçlarına dek pek çok yardımın yapıldığı görülmektedir. Bugüne kadar yaklaşık 4 bin aileye yardım yapan Vakıf, binden fazla kişiye giyecek yardımı yaparken, aynı zamanda çeşitli ihtiyaçlarını gidersin diye 8.305 TL değerinde nakit para yardımı yapmıştır. Ayrıca resmi yazışmaları, okul kayıtlarının takibatları, ev kirası ödeyemeyenlere yardımların yapılması gibi konularda yardımlar edilmektedir (*ER-VAK Başkanı Erdal Güzel'le 13 Şubat 2015 Tarihinde Yapılan Röportaj*, 13.02.2015).

Tablo 5: Erzurum Kalkınma Vakfı'nın Mültecilere Yaptığı Yardım Dökümü (2011 – 2014)

Sıra no	*Yardım adı*	*Yardım türü*	*Aile sayısı*	*Kişi sayısı*	*Yardım Toplamı (TL)*
1	Kira yardımı	Ayni	0	-	-
2	Gıda yardımı	Ayni	43	-	-
3	Ev Eşyası	Ayni	58	-	-
4	Giyecek	Ayni	-	1.083	-
5	Eğitim yardımı	Nakdi	-	-	810
6	Nakdi yardım	Nakdi	2.715	-	6.025
	Genel toplam		3.936	1.083	8.305

Kaynak: (*ER-VAK Başkanı Erdal Güzel'le 13 Şubat 2015 Tarihinde Yapılan Röportaj*, 13.02.2015).

Erzurum İl Müftülüğü'yle yapılan görüşmelerde, genel olarak il düzeyinde kendilerinden ziyade, daha çok Yakutiye (İlçe) Müftülüğü'nün aktif olduğunu belirtmişlerdir (*Erzurum İl Müftülüğü Müftü Yardımcısı Celal Büyük'le 08 Şubat 2015 tarihinde Erzurum İl Müftülüğü'nde Yapılan Röportaj*, 08.02.2015). Her ikisinin yaptığı faaliyetler arasında; dini eğitimin yanı sıra, nakdi, gıda, giysi gibi ihtiyaçları düzeyinde diğer ihtiyaç sahiplerinin yanı sıra, mültecilere de yardımların yapıldığı ifade edilmektedir. Kuran Kursuna kayıtlı[5] ve çoğunluğu kadın ve çocuklardan oluşan bu mültecilere, Kuran-ı Kerim dersi eğitimi verilmesinin yanı sıra, bu ailelere gönüllü olarak toplanan ayda 50 – 100 TL arasında değişen bağışlar yapılmaktadır. Ayrıca Ramazan ve Kurban bayramlarında insani yardımda bulunduklarını ve özellikle Kurban Bayramı'nda bu ailelere et dağıtıldığını belirtilmektedir (*Yakutiye Müftülüğü Kuran Kursu Öğreticisi Güler Daldal'la 09 Şubat 2015 tarihinde Yakutiye İlçe Müftülüğü Aile ve Dini Rehberlik Bürosu'nda Yapılan Röportaj*, 09.02.2015). Bu kapsamda yine Kardeş Aile projesiyle, maddi ve manevi sıkıntılarının giderilmesi için kentte mültecilerin de yaşadığı mahallelerdeki maddi durumu iyi olmayan aileler ile Yakutiye ilçesindeki 165 cami ve 60 Kuran Kursuyla kardeş yapma (T.C. Başbakanlık Diyanet İşleri Başkanlığı Yakutiye Müftülüğü, 2015) amacını taşımaktadır. Erzurum İl Müftülüğü yetkilileri, ayrıca kimi zaman camilerde vatandaşların göçmenlere yardım etmesi için duyurular da (Cihan, 2015) yapmaktadır.

Erzurum'un Aşkale ilçesinde 40 bin metrekare kapalı alan üzerinde yapımına başlanan ve 2015 yılının Nisan ayında bitirilmesi planlanan Kabul, Barınma ve Geri Gönderme Merkezi, iki bölümden oluşmakta; tamamlandığında, mültecilerin yarısını kabul ve diğer yarısı ise barınacak şekilde bin 500 kişilik iki bina olarak tasarlanmıştır. Türkiye'nin en büyük mülteci toplama kampı olarak inşa edilecek olan bu merkez, Birleşmiş Milletler, Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Avrupa Birliği'nin ortak bir projesi olarak ortaya çıkmıştır (Erzurum Gazetesi, 2015; T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2015). Yurda kaçak yollarla giriş yapan göçmenler yakalandıklarında, bu merkeze getirilip, kontrol altında tutulması amaçlanmaktadır. Sonrasında, bu gelenler, yapılan soruşturmalar sonrası ya kendi ülkelerine ya da Birleşmiş Milletler'in kararıyla başka bir ülkeye gönderilmeleri planlanmaktadır. Ayrıca 300 güvenlik görevlisinin çalışacağı ve Türkçe eğitimin verileceği bu merkezde, sağlık sorunlarının aile hekimliği uygulamasıyla ücretsiz giderilmesi hedeflenmektedir (Gündem 25, 2015). Erzurum'un yanı sıra, ülkenin diğer kentlerinde de

[5] Derviş Ağa Kuran Kursuna 1 Suriyeli kadın, Nur Kuran Kursuna 3 Suriyeli ve 2 Afganlı kadın ve Gençlik Merkezi Kuran Kursuna 2 Suriyeli kadın öğrenci kayıtlıdır. (*Yakutiye Müftülüğü Kuran Kursu Öğreticisi Güler Daldal'la 09 Şubat 2015 tarihinde Yakutiye İlçe Müftülüğü Aile ve Dini Rehberlik Bürosu'nda Yapılan Röportaj*, 09.02.2015)

(Ankara-Ayaş, Kayseri-Kocasinan, İzmir-Çiğli, Van-Edremit, Kırklareli-Pehlivanköy, Gaziantep-Oğuzeli) benzer uygulamalarıyla hayata geçirilmesi planlanan bu kabul ve barınma merkezleri ile geri gönderme merkezleri (*reception centers*) için bir yönetmelik (*R.G.*, 22.04.2014) yayınlanmıştır. Bu merkezler için ayrılan toplam bütçe, 62.3 milyon Avro olup, bu projenin (*The Twinning Project on Establishing Return Centers*)[6] yüzde 75'ini (46.7 milyon Avro), Avrupa Birliği karşılamaktadır (Delegation of the European Union to Turkey, 2015).

6. TARTIŞMA: BU MÜLTECİLERİN KENTTEKİ DURUMUNUN ANALİZİ VE ÖNERİLER

Erzurum kenti özellikle bulunduğu coğrafyadaki siyasi istikrarsızlıklar nedeniyle tarih boyunca mülteci hareketlerine bağlı olarak göç almış ve bu mülteci gruplara ev sahipliği yapmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküş sürecine girdiği dönemde kente yönelik kitlesel olarak göçlerin başladığı ve bunun Cumhuriyet döneminden bugüne süregeldiği görülmektedir. Kuşkusuz kentin sahip olduğu coğrafi avantajla birlikte önemli ticaret yolları üzerinde bulunması, kentin bu göçlerde ilk varış merkezlerinden biri olmasına yol açmıştır.

Olanakları ölçüsünde kendi aile ve çevrelerinden uzak kalan ve farklı bir kültür içinde yaşamaktan kaynaklanan sorunlarının çözümü için bugün çoğunluğu Afganlılardan oluşan bu mültecilere yardımlarda bulunulmaktadır. İhtiyaçlarının büyük bir kısmı başta Erzurum Valiliği olmak üzere, Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Vakfı ve diğer kurumlar ile gönüllü kuruluşlar tarafından karşılanmakta olup, başlangıçta yaşadıkları sorunların büyük ölçüde giderildiği görülmektedir. Özellikle gönüllü yardım kuruluşlarının mültecilere yönelik gerçekleştirdiği bu ayni ve nakdi yardımları, oldukça yüksektir. Bunun esas nedeni olarak son dönemde gelen bu mültecilerin kentteki yasal süreçlerinin belirsizliği ile birlikte kentlilerin ve ilgili kurumların zor durumda olan bu insanlara yardım etme isteği bulunmaktadır. Ancak her türlü gereksinmeleri dikkate alınarak yapılan bu yardımların uzun vadede ne denli çözüme yönelik olduğu tartışmalı bir konu olup, bu yardım politikasının sonu bulunmamaktadır. Esasen siyasi nitelikli bu sorun karşısında "nasıl daha iyi yardım edilmeli?" sorusunun doğru yanıtı, bu gibi girişimler ve yardımlar mı olmalıdır? Bunları yaparak, "gerçekten onlara yardım edebiliyor muyuz?" sorusunu akıllara getirmektedir. Çoğunluğu eğitimsiz ve işsizlerden oluşan bu insanların kapasitesi sınırlı bu kent için yakın gelecekte ve sonrasında kentlilerin ve kentin güvenliği bakımından ciddi sorunlara yol açacağı düşünülmektedir.

[6] Bu proje, 13 Kasım 2007 tarihinde Avrupa Birliği Komisyonu tarafından onaylanmıştır (Council of Europe, 2015).

Öte yandan bu insanların kentin büyük ilçelerinden birine, Aşkale'ye, yerleştirilmek suretiyle daha iyi koşullarda bir yaşam sürmelerinin sağlanması hedeflenmektedir. Bu sayede kente gelen mültecilerin kayıt altına alınmak suretiyle ihtiyaçlarının belirlenmesi, sosyo-ekonomik haklarına ve hizmetlere erişimlerinin sağlanması kolaylaşacağı düşünülmektedir. Geçmiş yıllarda da benzer bir yöntemin benimsendiği ve bu göçmenler için önceden belirli büyüklükte bir arazinin ayrılarak muhacir köylerinin oluşturulduğu bilinmektedir. Ancak imkanları ve ekonomisi iyi olan bir ilçeye böyle bir merkezin kurulması, başta ilçe halkını yaşamlarına büyük etki edeceği düşüncesi bakımından rahatsız etmektedir. Ülkenin Erzurum dahil yedi bölgesinde kurulması planlanan bu merkezler yerine, Suriye sınırına yakın bir bölgede geçici bir çözüm olarak tampon bir bölgenin oluşturulmasının daha iyi bir çözüm olacağı düşünülmektedir. Sonrasında ise, güven ortamı oluşur oluşmaz kendi ülkelerine güvenli koşullarda gönderilmeleri en uygun çözüm olacaktır.

KAYNAKÇA

Agamben, Giorgio (2009), "Biz Mülteciler", *Tesmeralsekdiz (Toplumsal Araştırmalar ve Sanat Şebekesi)*, Yıl: 3, No: 4, ss. 46-52.

Akgündüz, Ahmet (1999), "Osmanlı İmparatorluğu ve Dış Göçler, 1783-1922", *Toplum ve Bilim*, Sayı: 80, ss. 144-170.

Alıkonulma Çalışma Platformu (2015), "*57 Sayılı Uygulama Talimatı", http://goc-alikonulma.org/uploads/belgeler/Mevzuat/Ulusal_Mevzuat/57_Nolu_Uygulama_Talimati_degisiklik.pdf,* (22.02.2015).

Barkın, Ersan (2014), "1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 1, ss. 333-360.

Bayraktar, Hilmi (2008), "Kırım Savaşı Sonrası Adana Eyaleti'ne Yapılan Nogay Göç ve İskanları (1859-1861)", Bilig, Sayı: 45, ss. 45-72.

Cihan (2015), *"Erzurum, mülteci ve sığınmacıların problemleri için seferber oldu", http://www.cihan.com.tr/news/830346-Erzurum-multeci-ve-siginmacilarin-problemleri-icin-seferber-oldu-CHODMwMzQ2LzE=,* (12.02.2015).

Council of Europe (2015), *"Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Turkey on 28 June-3 July 2009, Issue reviewed: Human rights of asylum seekers and refugees", https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1511237&Site=CommDH,* (09.02.2015).

Çapa, Mesut (1990), "Yunanistan'dan Gelen Göçmenlerin İskanı", *Atatürk Yolu*, Sayı: 5, Ankara, ss. 49-84.

Delegation of the European Union to Turkey (2015), *"Modernising the Asylum System: Justice, Home Affairs, Fundamental Rights (including Civil Society)", http://avrupa.info.tr/eu-projects-at-a-glance/justice-home-affairs-fundamental-rights-including-civil-society/modernising-the-asylum-system.html,* (09.02.2015).

Dünya Bülteni (2015), *"Türkiye'deki Afgan mülteciler kötü durumda-FOTO", http://www.dunyabulteni.net/haber/236663/turkiyedeki-afgan-multeciler-kotu-durumda-foto,* (25.01.2015).

Ebu İshak Kültür ve Hizmet Vakfı Görevlisiyle 06 Şubat 2015 tarihinde Ebu İshak Kültür ve Hizmet Vakfı'nda Yapılan Röportaj, Ebu İshak Kültür ve Hizmet Vakfı, 06.02.2015.

Ebu İshak Kültür ve Hizmet Vakfı'nda Suriyeli Zekeriya ve Amine Baktalya Ailesiyle 06 Şubat 2015 tarihinde Yapılan Röportaj, Ebu İshak Kültür ve Hizmet Vakfı, 06.02.2015.

Erdal Arap ve Seher Çerçi (2014), "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Getirdikleri", *Hukuk Gündemi Dergisi*, Sayı: 2, ss. 121-127.

Erdoğan, M. Murat (2014), *Syrians in Turkey: Social Acceptance and Integration Research (Executive Summary & Report)*, Hacettepe University Migration and Politics Research Centre.

Erkan, Süleyman (1996), *Kırım ve Kafkasya Göçleri (1878-1908)*, Karadeniz Teknik Üniversitesi Kafkasya ve Orta Asya Ülkeleri Uygulama ve Araştırma Merkezi, Trabzon.

Erkan, Süleyman (1993), *Kırım Kafkasya ve Doğu Anadolu Göçleri (1878-1908)* (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Samsun.

ER-VAK Başkanı Erdal Güzel'le 13 Şubat 2015 Tarihinde Yapılan Röportaj, ER-VAK, 13.02.2015.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi Görevlisiyle 17 Şubat 2015 tarihinde Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nde Yapılan Röportaj, Erzurum Büyükşehir Belediyesi, 17.02.2015.

Erzurum Gazetesi (2015), *"Afgan mültecilerin yoksulluk dramı", http://www.erzurumgazetesi.com.tr/haber/Afgan-multecilerin-yoksulluk-drami/63137,* (25.01.2015)

Erzurum Gazetesi (2015), *"Aşkale'de Mülteci Kampı Yatırımı", http://www.erzurumgazetesi.com.tr/haber/Askale-de-Multeci-Kampi-yatirimi/36068,* (08.02.2015).

Erzurum İli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Başkanı Zekeriya Deniz'le Erzurum İli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nda Yapılan Röportaj, 23.01.2015.

Erzurum İl Müftülüğü Müftü Yardımcısı Celal Büyük'le 08 Şubat 2015 tarihinde Erzurum İl Müftülüğü'nde Yapılan Röportaj, Erzurum İl Müftülüğü, 08.02.2015.

Erzurum İl Milli Eğitim Müdürlüğü Görevlisiyle 17 Şubat 2015 Tarihinde Erzurum İl Milli Eğitim Müdürlüğü Yapılan Röportaj, T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Erzurum İl Milli Eğitim Müdürlüğü, 17.02.2015.

Gündem 25 (2015), *"Türkiye'nin İlk Kabul Merkezi Aşkale'de", http://gundem25.com/Erzurum-turkiye%E2%80%99nin-ilk-kabul-merkezi-askale%E2%80%99de-7010.html*, (08.02.2015).

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2015), *"Göç Tarihi (30.12.2013)", http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-tarihi_363_380*, (17.01.2015).

İHAD (İnsan Hakları Araştırma Derneği) (2013), *2012, Türkiye İltica Hakkı İzleme Raporu*, Ankara.

İl Bankası (1965), *Erzurum Analitik Etütleri*, Ankara.

İnanç, Mahir (2015), *"Yeşilkarttan Sonra, Kırmızı Kart (22.03.2012)", http://www.doguturk.com/guncel/yesilkarttan-sonra-kirmizi-kart-h3195.html*, (25.01.2015).

İpek, Nedim (1999), *Rumeli'den Anadolu'ya Türk Göçleri (1877-1890)*, Türk Tarih Kurumu, Ankara.

Kocacık, Faruk (1980), "Balkanlar'dan Anadolu'ya Yönelik Göçler (1878-1890)", *Osmanlı Araştırmaları I (The Journal of Ottoman Studies I)*, İstanbul, ss. 137-190.

Küçükçavuş, Mehmet Ali (2009), *Ülkemiz Vatandaşı Olmayanlara Yapılan Sosyal Yardımlar: Bir Politika Önerisi Denemesi*, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara.

Orhan, Oytun ve Sabiha Şenyücel Gündoğar (2015), *Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye Etkileri*, ORSAM – TESEV, ORSAM Rapor No: 195, Ankara.

Özyiğit, Bedirhan (2015), *"İstanbul'da Sarıyer Nüfusu Kadar Suriyeli Yaşıyor, İl il Türkiye'deki Suriyelilerin sayısı (01 Ağustos 2014)"*, *http://www.haberturk.com/gundem/haber/975425-istanbulda-sariyer-nufusu-kadar-suriyeli-yasiyor*, (21.02.2015).

Pew Research Center (2015), *Global Attitudes & Trends, Origins and Destinations of the World's Migrants, from 1990-2013*, (http://www.pewglobal.org/2014/09/02/global-migrant-stocks/), (11.02.2015).

R.G., Sayı: 7564, 24.07.1950.

R.G., Sayı: 28615, 11.04.2013.

R.G., Sayı: 28980, 22.04.2014.

Sadıç, Mustafa (2015), *Bu İşte Bir Yanlışlık Var (26 Ağustos 2014)*, (http://www.bayrakgazetesi.com.tr/haber_detay.asp?haberID=6739), (17.01.2015).

TBMM (2015), *"Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme"*, *http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/179-199.pdf*, (08.02.2015).

T.C. Başbakanlık Diyanet İşleri Başkanlığı Yakutiye Müftülüğü (2015), *"Kardeş Aile Projemiz"*, *http://www.yakutiyemuftulugu.gov.tr/karde%C5%9F-aile-projemiz.html*, (12.02.2015).

T.C. Erzurum Valiliği Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Başkanlığı (2014), *Erzurum İli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Brifing Dosyası*, 14.10.2014.

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2015), *"Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün Devam Eden Projeleri"*, *http://www.goc.gov.tr/icerik6/G%C3%B6%C3%A7%20%C4%B0daresi%20Genel%20M%C3%BCd%C3%BCrl%C3%BC%C4%9F%C3%BCn%C3%BCn%20Devam%20Eden%20Projeleri_409_570_3609_icerik*, (11.02.2015).

T.C. Mili Eğitim Bakanlığı Temel Eğitim Genel Müdürlüğü (2015), *"Yabancılara Yönelik Eğitim-Öğretim Hizmetleri Hakkında Genelge (2014/21), Sayı: 10230228/235/4145933, 23.09.2014"*, *http://ahmetli.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2014_10/02025234_genelge1yabancrenciler.pdf*, (13.02.2015).

Toksöz, Gülay (2012), Seyhan Erdoğdu ve Selmin Kaşka, *Türkiye'ye Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları*, Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ve İsveç Uluslararası Kalkınma ve İşbirliği Ajansı.

Türkiye İstatistik Kurumu, *Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2014*, Sayı: 18616, 28 Ocak 2015.

TÜİK Erzurum Bölge Müdürlüğü (2014), *Seçilmiş Göstergelerle Erzurum 2013*, Türkiye İstatistik Kurumu.

UNHCR (2015), *"2015 UNHCR Country Operations Profile – Turkey (Overview)", http://www.unhcr.org/pages/49e48e0fa7f.html*, (13.01.2015).

United Nations (2015), *"Protocol Relating to the Status of Refugees, 1967", https://treaties.un.org/doc/Treaties/1967/10/19671004%2007-06%20AM/Ch_V_5p.pdf*, (09.02.2015).

Yakutiye Müftülüğü Kuran Kursu Öğreticisi Güler Daldal'la 09 Şubat 2015 tarihinde Yakutiye İlçe Müftülüğü Aile ve Dini Rehberlik Bürosu'nda Yapılan Röportaj, Yakutiye Müftülüğü, 09.02.2015.

TÜRKİYE'DE DÜŞÜNCE KURULUŞLARININ KAMU POLİTİKASI SÜREÇLERİNDEKİ ROLÜ VE ETKİSİ

Prof. Dr. Hüseyin GÜL
Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, gulhuseyin@yahoo.com
Öğr. Gör. Aysun YEMEN
Öğr. Gör., Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Büro Yönetimi Bölümü, ayemen81@gmail.com

Özet
Düşünce kuruluşları ('think-tank'ler), gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde son yılların en aktif oluşumlarındandır. Bu oluşumların önemli işlevlerinden biri, kamu, özel ve sivil sektörler arasında köprü görevi görmektedir. Türkiye'de düşünce kuruluşlarının gelişimi çok yenidir ve 1980'lerde başlamaktadır. Kamu politikalarının oluşumunda önemli roller alan düşünce kuruluşlarının, hangi alanlarda kamu politikalarını ne şekilde etkilediklerini anlamak, genel olarak kamu politikası oluşum ve katılım süreçlerini çözümlemek açısından önemlidir. Düşünce kuruluşları, çeşitli konularda araştırma yapan, bilgi üreten ve paylaşan, analizler yapan, kamuoyu oluşturan, politika geliştiren ya da danışmanlık hizmetleri veren, görece bağımsız ve kâr amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşlarıdır. Çalışmanın temel amacı, düşünce kuruluşları olgusuna açıklık getirerek, bu kuruluşların Türkiye'de kamu politikası oluşumunda üstlendikleri rol ve etkilerini ortaya koymaktır. Bu bağlamda hem düşünce kuruluşu kavramı tanımlanmakta, hem de düşünce kuruluşlarının, STK ile benzerlik ve farklılıkları incelenmektedir. Teorik tartışma yanında, uygulamada düşünce kuruluşlarının durumu ve etkinlikleri de incelenmektedir. Bu çalışmanın verileri, Türkiye'de bilinen sekiz düşünce kuruluşuyla yapılan derinlemesine görüşmelerden gelmektedir. Bu düşünce kuruluşlarının merkezleri İstanbul (TESEV, SETA, TÜSEV ve KA-DER) ve Ankara'dadır (USAK, TED-Türk İdareciler Derneği, YAYED ve SDD-Sosyal Demokrasi Derneği). Bu kuruluş temsilcileriyle gerçekleştirilen derinlemesine görüşmelerde, yürütülen faaliyetler, kurumsal özellikleri ve etkiledikleri kamu politikaları gibi konularda yöneltilen sorulara alınan yanıtlar, çalışmanın amaçları doğrultusunda çözümlenmiştir. Böylece, düşünce kuruluşlarının kamu politikası sürecindeki tutumları, konumları ve etkileri saptanarak, kamu politikası süreçlerinin daha iyi anlaşılmasına katkı yapılması amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Düşünce Kuruluşları (Think Thanks), Sivil Toplum Kuruluşları, Kamu Politikası, Katılımcılık.

The Role And Influence Of Think Tanks In The Public Policy Process In Turkey

Abstract
Think tanks are one of the most active formations in the developed and developing countries in recent years. These organizations play important roles in bridging the public, private and civic sectors. The development of think tanks in Turkey is relatively new and started in the 1980s. It is important to discover on which areas of public policy think thanks focus and the way how they influence policy making processes in order to better understand general public policy making and participation processes. Think tanks are relatively independent and non-profit civic organizations, but they conduct research on various topics, produce and share information, make analyses, develop alternative policies, provide consultancy and shape public opinion. The basic goals of this study are to explain the phenomenon of think tanks, and to explore their roles and influences in the process of public policy-making in Turkey. In this context, the concept of think thanks is defined and a comparison of think thanks with NGOs is presented. In addition to theoretical discussions, there is also an analysis of the effectiveness of think thanks in implementation. In this respect, this study is based on data coming from the in-depth interviews with eight relatively renowned think thanks in Turkey. These eight think thanks are headquartered in İstanbul (TESEV, SETA, TUSEV and KA-DER) and Ankara (USAK, TİD-Turkish Administrators Association, YAYED and SDD-Social Democracy Foundation). During the in-depth interviews with the representatives of the abovementioned think thanks, the answers to the questions about their activities and organizational characteristics as well as public policies on which they have had some impact were analyzed for the purposes of the study. Accordingly, the study attempts to make a contribution to better understanding of the attitudes, positions and influence of think thanks in public policy processes.

Keywords: Think Tanks, Non-Governmental Organizations, Public Policy, Participation.

GİRİŞ

Yönetim olgusu, sürekli bir evrimleşme içinde olmuş ve ihtiyaçlara göre yeni kurum ve kuruluşlar gelişmiştir. Bunun bir sonucu da düşünce kuruluşlarıdır. Önce Amerika'da ortaya çıkan ve zamanla diğer ülkelere yayılan ve "*think tank*" olarak da adlandırılan bu kuruluşlar, temelde kamu politikası sorunlarına üçüncü bir göz olarak bakarak çözümler geliştirmek amacıyla kurulmuşlardır. Bu nedenle de kamu politikalarının geliştirilmesinde önemli rol oynarlar ve etkin olmaya çalışırlar (Akdemir, 2007: 54). Ancak düşünce kuruluşlarının karar verme ve politika oluşturma süreçlerine etkileri ülkeden ülkeye, politikadan politikaya, kuruluştan kuruluşa ya da hükümetten hükümete vb. değişebilmektedir. Siyasetçiler, düşünce kuruluşlarının etkisini bir ölçüde kabul etseler de, düşünce kuruluşlarının araştırmaları konusunda daha mesafeli durabilirler (Krastev, 2009: 83).

Türkiye deneyiminde ise, düşünce kuruluşlarının sayılarının, etkinliklerinin ve etkilerinin yeterli düzeyde olduğu söylenemez. Ayrıca, bu kuruluşlar üzerine yapılan araştırmalar da sınırlıdır. Düşünce kuruluşlarının genel olarak özellikleri, yaptıkları faaliyetler, bu faaliyetlerinin etki düzeyi ve alanları, karşılaşılan güçlükler, diğer sivil toplum kuruluşlarından (STK) farkları gibi konular, araştırılmaya ve daha net ortaya konmaya muhtaç konulardır. Bu çalışma, bu ve benzeri sorulara yanıt arayışının bir ürünüdür. Çalışmanın temel amacı, Türkiye'de düşünce kuruluşları olgusuna açıklık getirerek, bu kuruluşların kamu politikası oluşumunda üstlendikleri rol ve etkilerini ortaya koymaktır. Çalışmada, öncelikle düşünce kuruluşlarının tanımı yapılarak, tarihsel olarak ortaya çıkış nedenleri, gelişimleri ve dönüşümleri, amaçları ve özellikleri, Dünya ve Türkiye deneyimleri, mevcut durumları ve sorun alanları ile Türkiye'nin bu deneyimde ne noktada olduğu başlıkları kısaca ele alınmıştır. Çalışmanın uygulama kısmında ise, Türkiye'de "düşünce kuruluşu" niteliğinde olduğunu düşündüğümüz sekiz kuruluş ele alınmış ve bu kuruluşların yetkilileriyle yapılan derinlemesine görüşmelerden elde edilen verilerle konu aydınlatılmaya çalışılmıştır. Kamu politikalarının üretilmesi sürecinde, bir sivil toplum örgütlenme biçimi olarak düşünce kuruluşlarının faaliyetleri ve etkinlikleri incelenmiştir. Çalışmanın amacı çerçevesinde, elde edilen veriler değerlendirilmiş, çözümlemeler yapılmış, Türkiye'de mevcut durum, örneklem çerçevesinde tespit edilerek, sorunlar ve çözüm önerileri sunulmuştur.

1. DÜŞÜNCE KURULUŞLARININ TARİHSEL GELİŞİMİ, TANIMI, TÜRLERİ VE ÖZELLİKLERİ

Düşünce kuruluşu (*think tank*) terimi, zaman içinde genişlemiş ve türleri artmış olsa da, kısaca düşünce ve politika üreten ve bunları yaygın olarak paylaşan kuruluştur. Daha geniş anlamıyla ise, değişik sosyoekonomik sorunlara çözüm önerileri geliştiren ve politikalar öneren, kamu politikalarına ilişkin araştırmalar ve analizler yapan, raporlar üreten, bu alanlarda faaliyetler gerçekleştiren ve bu çalışmalarını ve sonuçlarını politika yapıcılarına, diğer ilgili kuruluşlara ve kamuoyuna bildiren farklı tür ve yapılardır (McGann, 2013: 15).

Tarihsel gelişimine bakıldığında, "*think tank*" terimi, ilk kez XX. yüzyılın başında, ABD'de "akılcı yönetim" fikrinin egemen olmaya başladığı bir dönemde (1901-1917) ortaya çıkmıştır. Bu yıllarda ilk düşünce kuruluşları da kurulmaya başlamıştır. 1907'de kurulan *Russell Sage Vakfı*, 1910'da kurulan *Russell Vakfı*, 1911'de kurulan *Carnegie Vakfı* ve *Twentieth Century Fonu*, 1913'te kurulan *Rockefeller Vakfı* ile 1916'da kurulan *Brookings* ve *Hoover Enstitüleri* ilk kurulan düşünce kuruluşlarının örnekleridir (Keskin, 2005: 4).

1950 yılına kadar dünyada düşünce kuruluşu sayısı sadece yaklaşık iki düzineye ulaşmış ve sayının ciddi rakamlara ulaşması, iki aşamalı olarak 1950-1980 arası ve 1980 sonrası gerçekleşmiştir. Düşünce kuruluşlarının uğraş alanları, bulundukları dönemle paralellik göstermiş, özellikle İkinci Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında savaş stratejileri ve uluslararası ilişkiler temel konular olmuştur. Örneğin, *RAND Corporation* (1948), *Foreign Policy Research Institute* (1955), *Center for Strategic and International Studies* (1962) gibi kuruluşlar bu amaca hizmet etmek için kurulmuştur (Keskin, 2005: 6). Aslında, düşünce kuruluşlarının çıkış noktası, hükümetlerin, dünya ve yönetmekte oldukları toplum ile ilgili temel bilgilere, alternatif "siyasa önerileri"ne ve bu alternatiflerin fayda-zarar hesaplamalarına ve muhtemel sonuçlarına ihtiyaç duymaları olmuştur (Altınbaş, 2009: 23).

Düşünce kuruluşlarının ortaya çıkış nedeni ile sayılarının artmasının nedenlerinin farklılaştığı görülmektedir. Sayı artışında, kamu sektörünün büyümesi, hükümetlerin iş yükünün artması, sorunların ve ihtiyaçların artarak çeşitlenmesi ve kamusal karar alma süreçlerinin karmaşık bir duruma gelmesi gibi nedenler başı çekmektedir. Özellikle, hükümetlerin ve uluslararası kuruluşların filtre edilmiş ve düzenlenmiş bilgiye, soyut modellerin ve teorik kavramların somuta dönüştürülmesine ve sorunların çözümüne dönük gerçekçi politikalara ihtiyaç duyması önemli bir etken olarak öne çıkmıştır. Bunun yanında, son dönemlerde demokrasinin yaygınlaşması ve güçlenmesi, yönetimlerde şeffaflığın artması,

STK'ların karar alma süreçlerine daha fazla katılmaya ve bu süreçleri etkilemeye başlamaları, veri üretme ve paylaşma olanak ve teknolojilerinin artması gibi gelişmelere paralel olarak düşünce kuruluşlarının da önemi ve sayıları artmıştır. Benzer tür ve işlevde düşünce kuruluşlarının sayısının artmasında, entelektüellerin ve karar alıcı elitlerin birbirlerini etkilemelerinin ve taklit etmelerinin de bir etkisi olduğu ileri sürülmektedir (Bağcı ve Aydın, 2009: 68). Ayrıca, düşünce kuruluşlarının sayısının artmasında, bu konuda siyasi partilerin, üniversitelerin, değişik kamusal, sivil ya da özel kuruluşların, düşünce kuruluşları ya da türevi benzer kuruluşlar kurmasının, veri üretmesinin ve paylaşmasının, yaşanan rekabeti kızıştırmasının ve düşünce kuruluşlarına olan talebi körüklemesinin de etkili olduğu ileri sürülebilir.

Düşünce kuruluşlarının temel amacı, değişik yol, yöntem ve tekniklerle (toplantı, konferans, seminer, araştırma, beyin ya da buluş fırtınası oturumları vb.) düşünceler ve bu düşünceleri uygulamaya koyabilecek politikalar ile veri setleri ve raporlar üretmek; bunları mümkün olduğunca geniş kesimlerle paylaşmak ve yaygın etki oluşturabilmektir (Altınbaş, 2009: 26). Özellikle, karar verici ya da politika yapıcı konumdaki kamu otoritelerini, özel ya da sivil kuruluşları etkilemek ve kamuoyu oluşturmak belki de en temel amaçtır. Düşünce kuruluşları, görüşlerini politika yapıcılara ve halka taşımak için çeşitli televizyon programı, panel, konferans ve seminer düzenlemek; kendi personelinin üniversitelerde vb. yerlerde ders vermelerini teşvik etmek; yazılı ve elektronik medyada görünürlüklerini arttırmak, internette kendi web sitesini oluşturmak; araştırma yapmak ve araştırmalarının yayımını ve dağıtımını sağlamak gibi farklı stratejiler geliştirmişlerdir (Abelson, 2002: 11-12). Ancak, oluşturulan yaygın etkinin ya da çeşitli kamu politikalarını belirleme konusundaki etkinin derecesi, dönemin ve ilgili konunun özelliği, siyasal iktidarın ve kamuoyunun tutumu, düşünce kuruluşunun kapasitesi gibi farklı değişkenlere bağlıdır. Düşünce kuruluşları; büyüklükleri, mali kaynakları, örgütlenme biçimleri, çalışanlarının nitelikleri, uzmanlaşma alanları, siyasi önemleri, araştırma konuları vb. bakımından büyük farklılıklar gösterir (Bağcı ve Aydın, 2009: 59). Bu farklılıklar, etki derecesini ve yaygınlığını da şekillendirmektedir.

Düşünce kuruluşlarının başlıca özelliklerinden biri de, ürünlerini "ham veri" şeklinde değil, analitik çözümleme ve değerlendirmeden geçirerek, yorumlanmış ve çoğu zaman gelecek ve politika odaklı bir biçimde vermeleridir (Altınbaş, 2009: 23). Bu düşünce kuruluşlarının etkinliğine katkı yapar. Çünkü reel politika için gerekli olan; iyi düşünülmüş, gerçekçi, eyleme dökülebilir ve kullanılabilir işlenmiş bilgidir (Altınbaş, 2009: 26). Ancak, bu

tür bilgiyi üretmek ve işlemek külfetli ve zordur. Bu nedenledir ki, Türkiye'de özellikle dış politika üzerine yapılan çalışmalara bakıldığında, büyük çoğunlukla ikili ilişkilerin ötesinde bir inceleme olmadığı görülebilir (Altınbaş, 2009: 29).

Bu çalışmanın uygulama kısmında da yer verildiği üzere, düşünce kuruluşları genel olarak bir sivil toplum kuruluşu niteliği gösterseler de, bazı farklar da sergilerler. Sivil toplum kuruluşları; bireysel hak ve özgürlüklerin yaşama geçirilmesi ve güvence altına alınması, siyasal sistemin demokratikleştirilerek, devlet-toplum-birey ilişkilerinin katılımcı demokrasi temelinde geliştirilmesi açısından önemli aktörlerin başında yer alır. Sivil toplum, demokratik toplum yönetiminin katılımcı demokrasi modeli içinde kurulup geliştirilebilmesinin anahtar kavramıdır (Bedük ve Diğerleri, 2006: 54). CIVICUS (Küresel Sivil Toplum İttifakı)'a göre ise sivil toplum, devlet denetimi dışındaki gönüllü örgütleri içeren ve geniş bir alana yayılan, ancak gerek iyi toplum yönetimine olumlu katkıda bulunan gerekse değerler bağlamında olumsuz nitelikteki örgütleri içeren yapılanmalardır (TÜSEV, 2006: 39). Detaylı bir tanım verecek olursak; sivil toplum, *demokratikleşme, toplumsal sorunlara çözüm arama ve kamusal tartışma alanı, devlet ile ekonomi ve aile arasında kalan sivil toplumsal sorunları çözmeye dönük bir kamusal tartışma alanı ve bu tartışmanın yaşama geçirildiği örgütsel etkinlik* şeklinde tanımlanabilir.

Sivil toplum örgütleri ise, belli toplumsal sorunlara çözüm bulunmasını, belli değerlerin korunmasını ve belli çıkarların yaşama geçirilmesini amaçlayan örgütsel yapılardır (Keyman, 2006: 15). Türkiye'de yasal olarak temelde dernekler ve vakıflar bulunmaktadır (4721 Sayılı Medeni Kanun, Madde 56). Ayrıntılı olarak, TÜSEV'in de içinde bulunduğu STEP (Sivil Toplum Endeksi Projesi) kapsamında ele alınan sivil toplum türleri: *İnanç temelli kuruluşlar*; *işçi sendikaları*; *savunuculuk yapan (advocacy) STK'lar*; *hizmet veren STK'lar*; *eğitim, geliştirme, araştırma gibi alanlarda aktif olan STK'lar* (örn: think tank'ler/ düşünce üretme merkezleri, araştırma merkezleri, kâr amacı gütmeyen okullar, kamu eğitimi veren kuruluşlar); *kâr amacı gütmeyen medya*; *kadın kuruluşları*; *öğrenci ve gençlik dernek/birlikleri*; *sosyo-ekonomik olarak toplum dışında kalan (dezavantajlı) grupların oluşturduğu dernek/birlikler*; *meslek ve iş örgütleri* (örn: ticaret odası, meslek birlikleri); *topluluk düzeyinde gruplar/ birlikler* (örn: başkasına muhtaç olmadan kendi ihtiyaçlarını karşılamaya çalışan gruplar, ebeveyn birlikleri); *ekonomik çıkara dayalı STK'lar* (örn: kooperatifler, kredi birlikleri, karşılıklı tasarruf birlikleri); *etnik/ geleneksel/ yerel birlikler /kuruluşlar*; *çevre ile ilgilenen STK'lar*; *kültür ve sanat ile ilgilenen STK'lar*; *sosyal konular*

ve eğlence ile ilgilenen STK'lar & spor kulüpleri; hibe dağıtan vakıflar & fon geliştirme organları; *STK ağları/ federasyonları/destek merkezleri*; *toplumsal hareketler* (örn: barış hareketi) (TÜSEV, 2006: 41).

Sivil toplum kuruluşları, bireylerin bazı ortak amaçları gerçekleştirmek için gönüllü olarak bir araya gelerek örgütlenmeleriyle oluşurlar. Ancak, düşünce kuruluşları, isimlerinden de anlaşılacağı üzere bilgi üretmek gibi temel bir amaçla işlevsellik kazanırlar. Ayrıca, STK üyeleri ilgi duydukları ve faaliyet yapmak istedikleri alanlarda çok bilgili veya uzman olmak zorunda değillerken, düşünce kuruluşlarında çalışan kişilerin inceledikleri ve bilgi ürettikleri konularda üst düzey bir donanıma ve uzmanlığa sahip olmaları gerekmektedir (Yıldız ve Diğerleri, 2013: 192). Ayrıca, STK'lar daha yaygın ve geniş bir üyelik tabanına sahiptir ve üyelerinin maddi ve manevi destekleriyle yaşarlar ve faaliyetlerini yürütürler. Ancak, düşünce kuruluşları genellikle yaygın ve geniş bir üyelik temeline sahip değildirler. Çoğu kez üye aidatlarının çok ötesinde maddi kaynaklara gereksinim duyabilirler ve bunu projelerden, danışmanlık, araştırma, analiz ve raporlama gibi hizmetlerinden ya da bağışlardan sağlarlar. Bu gibi temel farklar ve benzeşmeler çalışmanın uygulama kısmında da ortaya çıkmıştır.

Buna rağmen düşünce kuruluşları temelde sivil toplum kuruluşudur. Çünkü demokratik birer aktör olarak toplumun ihtiyaçlarının saptaması ve giderilmesi için uygulanabilir öneri, politika ve projeler ortaya koyarak karar vericilerin dikkatine sunarlar (Karabulut, 2010: 92). Ayrıca, kâr amacı gütmeden, doğrudan siyasal iktidarı, siyasi bir anlayışı ya da bir siyasi partiyi temsil etmeden, çeşitli konularda araştırma yaparak, bilgi, düşünce ve politika üreterek, akademik ve diğer ilgili çevrelerle ülkelerin veya hükümetlerin politikalarının geliştirilmesinde ve uygulanmasında *"köprü"* vazifesi gören, görece bağımsız yapıda olmaları da sivil toplum kuruluşu olma özelliklerine işaret eden diğer nitelikler olarak gösterilebilir (Gül ve Yemen, 2013: 517). STK'lar gibi, toplum bireylerine, partiler aracılığıyla siyasete girmeden kamusal özne olma yolunu açmaktadır. Bireyler, bu tür sivil toplum kuruluşları içinde bir araya gelerek, bir siyasal iktidar talebi ortaya koymadan, sadece soruna özgü konularda kamu hizmeti ve politikası süreçlerini etkilemeyi istemektedirler (Tekeli, 2011: 159).

Game (2011: 1-2), İngiltere'deki düşünce kuruluşlarına yönelik yapmış olduğu çalışmada düşünce kuruluşlarını temel olarak iki grupta değerlendirmiştir: "Bağımsız" ve "yandaşlığa varabilen ölçüde siyasetle entegre" düşünce kuruluşları. Yazar, siyasi yandaşlık gösteren düşünce kuruluşlarının İngiltere'nin ana akım siyasetindeki önemli ideolojik

değişimlere hem katkılar yaptıklarını hem de bu değişimlerden etkilendiklerini ve siyasete oldukça entegre yapılar olabildiklerini söylemektedir. Bağımsız düşünce kuruluşlarının ise, yansız veriler üretme ve öneriler geliştirme üzerine yoğunlaştığını belirtmektedir. Ancak yazar bu ayrımın net olmadığını ve düşünce kuruluşlarının zaman zaman yandaşlık ve bağımsızlık arasında gelgitler yaşadıklarını belirtmiştir.

ABD ve İngiltere gibi Anglosakson geleneğinin aksine, Türkiye'de özel sektörün öncülük ettiği düşünce kuruluşları yaygın değildir. Türkiye'de düşünce kuruluşlarının kurulmasında özel sektörden ziyade devlet teşviki ve üniversitelerin araştırma geliştirme çabaları daha belirgin rol oynamaktadır. Bu karşıtlığın oluşumunda, Türkiye'de bürokratik sınıfın siyasal karar alma mekanizmalarında uzman görüşleriyle önemli bir etki sahibi iken, ABD'de siyasal karar alıcılara tavsiyelerde bulunan bağımsız uzmanların varlığı nedeniyle bürokrasinin etkisinin sınırlı olması da rol oynamaktadır (Zariç, 2012: 9).

Türkiye'de düşünce kuruluşlarının oluşumu, dünyadaki diğer deneyimlerden biraz farklıdır. Türkiye'de düşünce kuruluşlarının ortaya çıkışında, gelişmiş ülkelerdeki deneyimlerini Türkiye'ye taşımak isteyen araştırmacılarla ve üniversitelerde kurulan araştırma merkezleri önemli bir rol oynamıştır. Türkiye'de genellikle kamu politikası veya uluslararası ilişkiler alanında yoğunlaşan düşünce kuruluşları, yaptıkları araştırmalarla ve hazırladıkları raporlarla siyasal iktidarı belli konularda bilgilendirmeyi, halkın ve ilgili aktörlerin belli konulara dikkatini çekerek kamuoyu oluşturmayı ve kamuoyu tartışması yaratmayı hedeflemektedir (Zariç, 2012: 8). Ancak, düşünce kuruluşları bu süreçte sorunlarla karşılaştıkça ve sorunları aşma mücadelesi verdikçe, bu kuruluşlarının kurumsallaşmasına ve daha geniş kitlelerce bir ihtiyaç olarak kabul edilmesine de katkı yapmaktadır (Bal, 2009: 128).

Düşünce kuruluşlarının genel hatlarıyla karşılaştığı sorunlara bakıldığında, ekonomik kaynak sıkıntısı, güvenilir kariyer olanakları sunamama, kalifiye uzman istihdam edememe ile kamuoyunda görünürlük, güvenilirlik ve saygınlık açısından yaşanan yetersizlikler sayılabilir (Karadeniz, 2009: 337-338). Ayrıca, siyasi iktidar ve kamu bürokrasi ile yaşanılabilen güven, şeffaflık ve paylaşım sıkıntıları da temel bir sorun alanı olarak belirtilebilir. Son yirmi yılda sayılarında ve etkilerinde görülen artışlara rağmen, düşünce kuruluşları Türkiye'de pürüzlerle karşılaşmaya devam etmekte ve amaçlarına ulaşılmalarında zorluklarla karşılaşmaktadırlar (Zariç, 2012: 12). Özellikle ekonomik sorunların çözümünde devlet desteği, bu kurumların en azından sabit giderlerinin karşılanmasını sağlayabilir. Ancak bu durum düşünce kuruluşlarının

bağımsızlıklarını yitirme riskini beraberinde getirmektedir (Ülgen, 2009: 512). Özel sektör desteğiyle finansal sorunları çözmek de kendi handikaplarını içinde barındırmaktadır. Günümüzün yeni liberal ideolojiye dayanan küresel kapitalizminin işleyiş dinamikleri, düşünce kuruluşlarının parasal gücü elinde bulunduranların etkisine girmesine yol açmaktadır. Bu da düşünce kuruluşlarının idari ve mali açıdan bağımsız olmalarını zorlaştırmakta; güvenilirliği ve kamuoyunu sağlıklı bir şekilde bilgilendirme ve yönlendirmeleri konusunda sıkıntılar yaşamalarına yol açmaktadır. Bunlara rağmen, koşul taşımayan parasal destekler düşünce kuruluşlarının yaşamaları açısından önemlidir. Türkiye'de düşünce kuruluşları ne devletten ne de özel sektörden bekledikleri desteği bulamamakta, finansal sorunlarını aşabilmek için yurt dışından destek arayışına girmekte, bunda başarılı olurlarsa da bu kez başka bir ülkenin ajanı muamelesine tabi tutulabilmektedir (Zariç, 2012: 13).

2. TÜRKİYE'DE DÜŞÜNCE KURULUŞLARI, ÖZELLİKLERİ, FAALİYETLERİ VE ETKİLİLİKLERİ

Türkiye'de düşünce kuruluşlarının gelişimi görece yenidir. Sayıları gün geçtikçe artsa da, düşünce kuruluşu sayısı halen düşüktür. *2014 Global Go To Think Tank Index*'inde verilen bilgilere göre, Türkiye'de uluslararası ölçekte dikkate değer bulunan düşünce kuruluşu sayısı 31'dir (McGann, 2015: 55-56). Buna karşın, Tunus'ta 38, Filistin'de 44, Peru'da 32, Nijerya'da 46, Romanya'da 54, Gana'da 37, Hollanda'da 57, Bulgaristan'da 33 düşünce kuruluşu faaliyet göstermektedir. Türkiye'de düşünce kuruluşlarını sınıflayan Arslan (2009: 32-34), bazı devlet kurumlarında ve bakanlıklarda yer alan araştırma ve etüt merkezlerinin yanı sıra en yaygın düşünce kuruluşu tiplerinin üniversiteler, sendikalar ve vakıflar bünyesinde kurulan araştırma merkezleri ve forumlarla, vakıf, dernek vb. şeklinde sivil toplum örgütü olarak örgütlenmiş düşünce kuruluşları (Arı Hareketi, Liberal Düşünce Topluluğu gibi) olduklarını saptamıştır[1].

Her yıl Pennsylvania Üniversitesi tarafından yayınlanan "Dünyanın En İyi Düşünce Kuruluşları Listesi"nde Türkiye'den de bazı düşünce kuruluşları sıralamaya girmiştir (McGann, 2014: 56). Çalışmada, "dünyanın en iyi düşünce kuruluşları", "bölgelere göre en

[1] Düşünce kuruluşlarına yönelik ayrıntılı sınıflandırmalar için bakınız; Yemen ve Gül, 2013. Wikipedia'ya göre; Türkiye'deki başlıca düşünce kuruluşları ve kuruluş yılları şunlardır: ARI Hareketi (1994), Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi (ASAM-1994), Dış Politika Enstitüsü (DPE-1974), Stratejik Araştırmalar Merkezi (SAM, 1995), Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV-1994), Türk Asya Stratejik Araştırmalar Merkezi (TASAM, 2002), Türkiye Ekonomik ve Stratejik Araştırmalar Merkezi (TESAM-2008), Türkiye Kültür Araştırmaları Grubu (1999), Türkiye Ulusal Güvenlik Stratejileri Araştırma Merkezi (TUSAM, 2004), Ulusal Enerji Forumu (2001), Uluslararası Orta Doğu Barış Araştırmaları Merkezi (IMPR-2012), Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Analizler Merkezi (TÜRKSAM-2002), Uluslararası Politika Araştırmaları Merkezi (UPAM-2012), Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (USAK-2001), Stratejik Düşünce Enstitüsü (SDE-2009) ve diğerleri.
https://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye%27deki_d%C3%BC%C5%9F%C3%BCnce_kurulu%C5%9Flar%C4%B1_listesi, (E.T.: 18.09.2015).

iyi düşünce kuruluşları", "çalışma alanlarına göre en iyi düşünce kuruluşları" ve "özel başarı konusunda en iyi düşünce kuruluşları" ana başlıkları altında gruplamalar yapılmıştır (McGann, 2014: 61-149). Bu rapora göre, Türkiye'den sıralamaya giren düşünce kuruluşları Tablo 1'de verilmiştir. Verilen tablodan hareketle, dünyanın ileri gelen düşünce kuruluşları ile aynı kategorilerde görülüp sıralamaya dahil olan en aktif düşünce kuruluşlarının TESEV, EDAM ve Liberal Düşünce Kuruluşu'nun olduğu görülmektedir. Erişilebilirlik kriteri çerçevesinde seçilen (*convenient sampling*) sekiz düşünce ve araştırma kuruluşu bu çalışmada ele alınmakta olup, yukarıdaki listede bulunan TESEV ve USAK da örneklemde yer almıştır.

Tablo 1: Türkiye'den Uluslararası Listelerde Yer Alan Düşünce Kuruluşları

Sıralama Kategorisi	**Düşünce Kuruluşunun Adı**	**Sıralamadaki Yeri**
Dünyanın En İyi Düşünce Kuruluşları (ABD Dışında)	TESEV	41
	Liberal Düşünce Kuruluşu	67
Tüm Dünyanın En İyi Düşünce Kuruluşları	TESEV	74
	Liberal Düşünce Kuruluşu	87
Orta Doğu ve Kuzey Afrika'daki En İyi Düşünce Kuruluşları	Ekonomi ve Dış Politika araştırma Merkezi (EDAM)	4
	TESEV	7
	Liberal Düşünce Kuruluşu	11
	Avrupa İstikrar Girişimi	18
	USAK	31
Savunma ve Güvenlik Alanında En İyi Düşünce Kuruluşları	EDAM	15
	USTAD	76
Yerli Ekonomi Politikası Alanında En İyi Düşünce Kuruluşları	Liberal Düşünce Kuruluşu	27
Eğitim Politikası Alanında En İyi Düşünce Kuruluşları	İstanbul Politikalar Merkezi	29
	Eğitim Reformu girişimi	45
Uluslararası Ekonomi Politikaları Alanında En İyi Düşünce Kuruluşları	EDAM	32
Bilim ve Teknoloji Alanında En İyi Düşünce Kuruluşları	TESEV	43
Yönetim Alanında En İyi Düşünce Kuruluşu	EDAM	62
En İyi Politika Çalışması/Üretilen Rapor Alanında En İyi Düşünce Kuruluşu ve Çalışması	Hazar Strateji Enstitüsü'nün "Avrupa'nın Enerji Geleceği ve Güney Koridorundaki Rolü"	21
En İyi Düşünce Kuruluşu Konferansı	EDAM	10
	Friedrich Ebert Vakfı (Türkiye)	51
Kamu Politikaları Üzerinde En Çok Etkisi Olan Düşünce Kuruluşları	TESEV	28

Bu çalışmanın uygulama bölümünde, Türkiye'de İstanbul ve Ankara merkezli sekiz düşünce kuruluşunun üst düzey sorumluları ile 30-40 dakikalık derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Görüşülen sorumlular; dernek başkanı (KA-DER- Kadın Adayları Destekleme Derneği; SDD- Sosyal Demokrasi Derneği), medya ve iletişim direktörü (SETA- Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı), demokratikleşme program yöneticisi (TESEV- Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı), genel yayın yönetmeni ve kurum sorumlusu (TİD-Türk İdare Derneği), Avrasya masası uzmanı ve staj ve eğitim programı yöneticisi

(USAK-Uluslararası Stratejik Araştırma Kurumu) ve genel sekreterlerdir (YAYED- Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği; TÜSEV- Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı). Görüşülen bu kurum ve kuruluşlardan 3 tanesi vakıf (TESEV, SETA, TÜSEV) ve 5 tanesi dernek (KA-DER, SDD, YAYED, TİD, USAK) şeklinde örgütlenmiştir. Görüşmecilere, kuruluşlarını nasıl gördükleri ve değerlendirdikleri, kuruluşlarının çalışan sayısı, özellikleri, faaliyet alanları ve türleri, faaliyetlerinin etkileri, en fazla etkili olunan alan(lar), STK'larla ortak ve ayrışan yönleri, ilişkili çalışılan ve/veya örnek alınan kuruluşlar ile karşılaşılan sorunlar gibi konularda sorular yöneltilmiştir. Yöneltilen bu sorular çerçevesinde gruplandırılan bulgular aşağıda sunularak değerlendirilmiştir.

2.1. Kuruluş Çalışanları ve Özellikleri

İncelenen kuruluşlar vakıf ya da dernek statüsünde yapılanmış olan kuruluş ya da kurumlardır. İstanbul'daki kuruluşlarda farklı nitelikte ve sayılarda çalışanların bulunduğu görülmüştür. TESEV, SETA, TÜSEV, USAK gibi düşünce kuruluşlarında profesyonel personelin çok sayıda bulunduğu, ama sivil toplum örgütü niteliği ağır basan; SDD, YAYED, TİD ve KA-DER'de ise uzmanların ağırlıklı olarak gönüllük esasına dayanan kişiler olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 2: İstanbul Merkezli Düşünce Kuruluşlarının Özellikleri ile Çalışan Sayıları ve Nitelikleri

Kuruluş	TESEV	KA-DER	SETA	TÜSEV
Çalışan Sayısı ve Nitelikleri	Tam zamanlı, parça zamanlı ders veren, yüksek lisansını bitirmiş ya da doktora yapan 20-25 profesyonel çalışmaktadır.	Genel Merkez'de 4 tane tam zamanlı, 1 parça zamanlı çalışan vardır. Türkiye genelinde 6 şube, 7 temsilcilik bulunmaktadır. Şubelerin kendi yönetim kurulları vardır ve herkes gönüllü çalışmaktadır. Genel Merkez yönetim kurulunun 9'u gönüllüdür.	İstanbul ve Ankara'da 7 araştırma birimi ve her birimin en az 2 araştırma asistanı vardır. Bazı birimlerde bu sayı 5'e hatta 10'a çıkmaktadır. Bir de Washington ve Kahire birimleri vardır. Sadece İstanbul ve Ankara'da 45-50 uzman personel ve 15 kadar da yardımcı personel (idari işlere bakanlar, güvenlik personeli vb) vardır. Birçok personel, üniversitelerde de görevlidir. Avrupa'nın farklı yerlerine birim açma planlanıyor.	Tam zamanlı profesyonel 11 kişinin, 2'si idari personel, 9'u çalışılan alanlarla ilgili uzman kadrodur. Kendilerine benzer bir oluşum görmemektedirler.

Ankara'da USAK dışındaki kuruluşlarda ve İstanbul'da ise sadece KA-DER'de düşünce üretmek üzere profesyonel ve ücretli çalışan uzmanların bulunmadığı, ağırlıkla gönüllük esasına göre personel çalıştırılmadığı anlaşılmaktadır. Ancak, gönüllülüğün esas olduğu kuruluşlarda idari/teknik işlerle ilgili ücretli birkaç personel çalıştırılmaktadır. Yani incelenen sekiz örnek temelinde, Ankara'daki kuruluşlar genellikle gönüllülük esasına göre çalışırken, İstanbul'daki düşünce kuruluşları ağılıkla profesyonel uzmanlar istihdam etmektedir.

Tablo 3: Ankara Merkezli Düşünce Kuruluşlarının Özellikleri ile Çalışan Sayıları ve Nitelikleri

Kuruluş	USAK	YAYED	TİD	SDD
Çalışan Sayısı ve Nitelikleri	Gönüllü akademisyenler hariç 25 tam zamanlı araştırmacı vardır. 8 tane merkez vardır. Bu merkezler coğrafi bazlı olduğu gibi (Ortadoğu, Avrasya ya da Amerika Araştırmaları Merkezi gibi), konu/tema bazlı da olabilmektedir (Güvenlik ya da Enerji Araştırmaları Merkezi ve Sosyal Araştırmalar Merkezi gibi). Her merkezin başında bir akademisyen ve onun altında asistanlar, araştırmacılar görev alır. Herkes dahil toplam sayı 35'i geçer. 8 tane de idari/teknik personel vardır. Asistanların çoğu Koç, Sabancı, Bilkent, Boğaziçi ve ODTÜ gibi üniversitelerde halen doktoralarına devam etmektedir. Yurtdışında eğitimini tamamlayıp kuruma katılanlar da vardır. Temelde, kamuoyuna açık ve şeffaf çalışmalar ve araştırmalar yapılır ve raporlar yayınlanır.	Tüm çalışanlar gönüllüdür. Değişik meslek gruplarından, yerel yönetimler ve kamu yönetimi konusunda uzmanlığı ya da ilgisi olan kişilerden oluşmaktadır. Herkesin ayrı bir işi vardır (müfettiş, sendikacı, avukat, sanayici, öğretmen gibi). Çoğu mesaiden çıkıp katılır. Haftada bir gün toplanıp ne yapalım şeklinde ya da bir çalışma grubu oluşturularak düzenli faaliyet gösterilir.	Mülki idare amiri ve bürokrat temelli uzman kişilerin oluşturduğu bir dernektir. Doğrudan kuruluşun konusunda uzman bir personel yoktur. Üyelerin hepsi gönüllüdür. Derneğin 3 idari/teknik personeli vardır.	Genel merkezde ücretli 1 kişi çalışır. 300'den fazla üye vardır ve tümü aktif bir şekilde gönüllü olarak çalışırlar. Üyelerin arasında uzmanlar vardır ve bunlar genellikle çağrılara uyarlar. Dernek olarak çalışmalarda gönüllülük esastır. Bir bilim ve bir de danışma kurulu bulunmaktadır.

2.2. Çalışma Alanları, Yürütülen Faaliyetler ve Faaliyetleri Gerçekleştirme Biçimleri

Çalışma alanlarının neler olduğuna yönelik soruya verilen cevaplarda, kurumların farklılaştıkları ve genellikle isimleri ile özdeş faaliyet alanlarının olduğu görülmektedir. İstanbul'da görüşülen kurumlardan TESEV, demokratikleşme, iyi yönetişim ve dış politika alanına odaklanmaktadır. Daha çok ideolojik olarak tartışmalı ve çalışma yapılmayan alanları tercih ederek, kamuoyunu ve kamu kurumlarını da kapsayacak şekilde araştırmalar yaparak ve raporlayarak sürece dahil olmaktadır. KA-DER kadın hakları ve kadının siyasette ve yönetimde eşit temsili konularında faaliyetler yürütmekte, kampanyalar yoluyla ve yasa yapımı süreçlerine katılarak amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Siyasal, ekonomik ve toplumsal sorunlara ve konulara odaklanan SETA, özellikle iç ve dış politika alanında araştırmalar yaparak ve bu doğrultuda raporlar hazırlayarak, kamuoyunu, ilgili kesimleri, bürokratları ve siyasileri bilgilendirme çalışmaları yapmaktadır. TÜSEV ise, hem altyapı çalışması yaparak hem de sivil toplum ve kamu arasında köprü vazifesi görerek sürece dahil olmaktadır. TÜSEV özellikle, sivil toplumun güçlendirilmesi, etkinliğinin artırılması ve yönetime katılması gibi konularda faaliyet göstermektedir.

Tablo 4: İstanbul'da Düşünce Kuruluşlarının Faaliyet Alanları ve Faaliyetlerini Gerçekleştirme Biçimleri

Kuruluş	İlişkili/Ortak Çalışma Yapılan Kuruluş
TESEV	*Temel faaliyet alanları*; demokratikleşme, iyi yönetişim, dış politika, yargı reformu, insan hakları, güvenlik ve polis, Kürt meselesi, asker-sivil ilişkileri, düşünce ve ifade ile örgütlenme özgürlüğüdür.
	Faaliyetlerini gerçekleştirme biçimleri; akademik ve araştırmaya dayalı bilgi ve çıktı üretme, rapor, yayın, derinlemesine nicel ve nitel araştırmalar, alan araştırmaları, yorum ve çıkarım ağırlıklı çalışmalar, araştırma bulgularının tartışıldığı toplantılar, basın ve diğer STK temsilcileriyle toplantılar, bürokrat, siyasetçi, STK gibi, konunun muhataplarıyla yurt dışı ve yurt içi toplantılardır.
KA-DER	*Temel faaliyet alanları*; seçim ve atamayla gelinen karar mekanizmalarında, parti içi organlarda, yerel ve genel seçimlerde adaylıklarda kadın temsilini sağlama ve artırma; kadınlara ilişkin çıkan kanunlarda cinsiyet eşitliğini sağlama; kamu denetçiliği ile aile içi şiddet ve şiddet karşıtı yasal çalışmalar; medeni kanun değişikliği; anayasada kadının eşit temsili ve KEFEK'in (Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu) kurulması.
	Faaliyetlerini gerçekleştirme biçimleri; siyasi partilerle ve TBMM ile temaslar ve lobicilik; çalışmaların kitaplaştırılması ve kamuoyuna sunulması; kadın kuruluşları ve diğer STK'larla ortak seminerler, toplantılar, projeler, vb. organizasyonlar; genel seçimlerde "275 kadın", "bıyıklı kadın", "işte üçümüz aynı fikirdeyiz" gibi kampanya; İsveç Uluslararası Demokrasi Ajansı'yla bir ve SİDE'yle dört beş tane proje; son yerel seçimde kadın adayları destekleyen mentorluk projesi ve "pullar" yapıştırma; Türkiye'nin değişik illerinde (Kars, Mersin, İzmir, Bursa ve Ankara) dört partiden ve bazı STK'lardan kadın katılımı ile 20-23 kişilik siyaset okulu faaliyetleri (2001 yılından bu yana).
SETA	*Temel faaliyet alanları*; iç-dış politika, medya ve iletişim, hukuk, toplum-kültür, ekonomi, insan hakları, güvenlik; Anadolu da alevi kanaat önderleriyle bir araya gelme ve bunları rapor yapıp yayınlama; kentsel dönüşümle ilgili çalışma; Suriyeli mültecilerle ilgili düşünce ve politika üretmek ve kamuoyu oluşturma vb. Bürokratlarla gündemde olan bir konuyla ilgili toplantı düzenleme; yapılan araştırmaları ilgililere ulaştırma; siyasal iletişim.
	Faaliyetlerini gerçekleştirme biçimleri; projeler ve saha çalışmaları, anketler, görüşmeler ve çalıştaylar; kent konseylerine katılma; belediye meclisi toplantılarına katılma; bazen bir konunun uzmanlarını çağırıp halka açık paneller düzenleme; hafta sonları üç ay devam eden, herkese açık seminer programları yapma; genelde haftada bir olan paneller (özgürlük ve güvenliğin sınırları konusunda vb.); çok daha sıcak siyasi konularda kapalı toplantılar yapma ve bir tartışma ortamı oluşturma; seminerleri web sitesinden ya da kurumun sosyal medya hesaplarından duyurma.
TÜSEV	*Temel faaliyet alanları*; sivil toplumun yasal ve mali alt yapısının iyileştirilmesi ve güçlendirilmesi; kamu-STK işbirliğinin geliştirilmesi; stratejik bağışçılık oluşturularak hayırseverliğin geliştirilmesi; uluslararası iyi örnek ve tecrübeleri aktararak STK'ların faydalanması için sunmak; doğrudan sivil toplumun alt yapısını ya da sivil toplumun kamuyla işbirliğini geliştirmek için çalışmak; bunun için yasal değişiklik teklifleri sunmak; sivil toplumun yasama süreçlerine daha fazla dahil olması için mekanizmalar geliştirmeye çalışmak; STK'lardaki gelişmeleri takip edip önceden hazırlanarak, gündemi etkilemeye çalışmak. Görüşmelerde, çalışılan alanların çok sansasyonel olmadığı, daha çok temel ve altyapısal konulara odaklanıldığı ve uzun soluklu gidildiği belirtilmiştir.
	Faaliyetlerini gerçekleştirme biçimleri; bu sektörde boşlukları dolduran araştırmalar ile süreli ve süresiz yayınlar yapmak; uluslararası ilişkiler programı ve birçok yabancı kuruluşa üyelik; uluslararası tecrübeyi buraya getirmeye çalışmak (ki buradaki STK'lar faydalansın); faaliyetler, görüşme yapılan binada yapılıyor; bir düşünce kuruluşu olduğu için çok fazla saha çalışması yapmamaktadır.

Ankara'da, düşünce kuruluşlarının sayısının ve etkinliğinin artırılmasına yönelik çalışmalarıyla öne çıkan USAK, temelde var olan fikirlere yeni fikirler ekleyerek geliştirme biçimde (*artırmacı*) faaliyet göstermektedir. Bunu yaparken de, çeşitli yöntemlerle yön gösterici ya da geliştirici bir rol üstlenmektedir. YAYED, kamu yönetiminin ve özellikle yerel yönetimlerin mevcut durumunu geliştirmeye, mevzuat çalışmalarına etki ederek, bu konularda araştırmalar yaparak ve bunların sonuçlarını ilgililere ulaştırarak katkı yapmaktadır. Mülki idarenin geliştirilmesini en temel misyonu olarak benimseyen TİD, siyasette ve kamu yönetiminde üst düzeyde görev alanlardan oluştuğu için kamu politikası süreçlerinin içinde doğrudan yer almaktadır. SDD, genel olarak demokrasi ve özelde de sosyal demokrasi anlayışının geliştirilmesine yönelik faaliyetler yapmaktadır. Ancak bu faaliyetleri yaparken, genelde sürece doğrudan dahil olmamaktadır. Kendi deyimleriyle, daha çok, süreç

başlamadan süreci öngören ve bu konuda faaliyet gösteren bir dernektir. Bunda, iktidarda sosyal demokrat partilerin olmamasının da rol oynadığı söylenebilir.

Tablo 5: Ankara'da Düşünce Kuruluşlarının Faaliyet Alanları ve Faaliyetlerini Gerçekleştirme Biçimleri

Kuruluş	İlişkili/Ortak Çalışma Yapılan Kuruluş
USAK	*Temel faaliyet alanları*; Türkiye'de bir fikirler pazarının kurulmasını sağlamak; düşünce kuruluşlarının sayı ve çeşitliliğini artırmak; bu konularda projeler, toplantılar ve yayınlar yapmak; gündem oluşturup kamuoyuyla fikirlerini paylaşmak; Suriyeli mültecilerle ilgili çalışmalar yapmak (rapor AFAD tarafından dikkate alınmıştır); İstanbul Kent Güvenliği projesi; iç ve dış politika. Dünyaya da Türkiye'yi anlatmak için Mottoları ise "Türkiye için Dünyalı, Dünya için Türkiyeli kavramlar üretmek"tir.
	Faaliyetlerini gerçekleştirme biçimleri; personel ve uzmanlar dünyanın birçok yerinde USAK'ı tanıtmak, USAK'ın fikirlerini belirtmek veya Türkiye'yi temsil etmek için toplantılara katılırlar. USAK'ın önemli bir networkü vardır. Sadece Türkiye içerisinde ve tek dille araştırmalar ve faaliyetler gerçekleştirmez. Çalışanlarının çalıştıkları alanlarda (Afrika vb) bölge dillerine hakim oldukları ve birincil kaynaklardan takip etikleri belirtilmiştir. Çalışmaları mutlaka kamuoyuna sunulur. Bunun en somut örneği; İstanbul Kent Güvenliği başlıklı büyük çaplı bir projedir. MEB'ten, belediyelerden, Kültür Bakanlığı'ndan Jandarmaya kadar birçok kesim bu çalışmanın konferanslarına, çalıştaylarına katılmıştır. Projeye ait sonuç raporundan çeşitli valilikler ve belediyeler faydalanmış ve öneriler hayata geçirilmiştir. Yapılan çalışmalar sonucunda sonuç raporları, raporlar ya da kitaplar yayınlanmaktadır. Yayınlar iki türlü yapılmaktadır: Online olarak ya da basılı olarak. Online yayınlar, yer aldığı web sitelerinde vardır. Bunlardan iki tanesi, İngilizce bir tanesi de Türkçedir. Bu siteler aracılığıyla kamuoyuna yapılan çalışmalar, analizler, kendi uzmanlarının yaptığı risk analizleri vb. sunulmaktadır. Web sayfasını, akademi, bürokrasi, Dışişleri Bakanlığı mensupları ve diplomatlar, askerler, lisansüstü öğrenciler, gazeteciler vb. takip etmektedir.
YAYED	*Temel faaliyet alanları*; yerel yönetimlerin ve genel olarak da genel kamu idaresinin sorunları; 2014'teki yerel seçimler öncesi belediyelere toplumcu belediyecilik yapmaları açısından telkin ve destek ve bununla ilgili olarak İzmir, Ankara ve Malatya dahil 8-10 tane farklı yerde toplantı; Ankara'daki konferansta ortaya çıkan sonuçları bir kitap olarak yayınlama; Toprak mülkiyeti üzerine sempozyum; imar, ulaşım, temizlik, su gibi belediye hizmetleri ile belediye harcama ve gelirleri gibi konularda çalışmak isteyen belediyelerle çalışmalar; istihdam, hizmetlerin taşeronlaştırılması ve özelleştirilmesi.
	Faaliyetlerini gerçekleştirme biçimleri; yerel yönetimleri etkileme ve uzmanlık alanları dahilinde onları belirli politikalara yönlendirme; araştırma, inceleme, belediyelere danışmanlık, seminer ve eğitim; TBMM'de mevzuat çalışmalarına etki (Örneğin; bölge kalkınma ajansları gündeme geldiğinde, bu konudaki görüşler bütün milletvekillerine iletilmeye çalışıldı.); yerel ve bölgesel yönetimler konusunda çevre mühendisleri odasıyla ve de tapu kadastroyla beraber toplantılar; toplantı sonuçlarının kitaplaştırılıp kamuoyuyla paylaşılması; toplumcu belediyecilik toplantıları vb.; Çevre Mühendisleri Odası ile belediyelerin teknik elemanlarına ve bürokratlara yönelik sertifikalı sosyal ve teknik eğitim seminerleri düzenleme (kesinlikle AB fonları kullanmadıklarını özellikle belirttiler). "Sermayelerini değil emeklerini ortaya koyarak" amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar.
TİD	*Temel faaliyet alanları*; devletin taşra idaresinin ve idarecilerinin sorunları ve sıkıntıları; Avrupa ülkelerinde tartışılan konuların ülkemizde konuşulması için zemin hazırlanması; mülki idare amirlerinin (MİA) gelişmesi, özlük haklarının korunması, mesleki dayanışmalarının ve mesleki sorunlarının dile getirilmesi; sosyal dayanışma için ilanlar (ölüm, cenaze, hastalık vb.); MİA'liğine ilişkin sorunların gündeme getirilmesi; kamu yönetiminin gündemine katkı sunulması, yerel yönetimler, güvenlik, özgürlük, temel insan hakları ve sivil toplum örgütleri ile ilgili araştırmalar yapılması.
	Faaliyetlerini gerçekleştirme biçimleri; Avrupa Devlet Taşra Temsilciler Birliği toplantılarına her yıl katılma, sorunları tartışma ve orda edinilen tecrübeleri de buradaki meslektaşları ile paylaşma (Haziran ayında 26 ülkeden 120'nin üzerinde valinin katılması beklenen Avrupa Devlet Taşra Temsilcileri Birliği'nin bir toplantısına TİD ev sahipliği yapmıştır); her yıl 10 Ocak'ta idareciler günü tören, toplantı ve kutlaması, bu törenlerde 6-7 dalda başarılı kaymakamlara ödül verme; hizmet satın alma yoluyla otellerde gerçekleştirilen paneller; MİA'ların ve kamu yönetiminin sorunları için çeşitli panel ve sempozyumlar; 25 yılı aşan bir süredir "İdarecinin Sesi" adlı derginin çıkarılması; son 7 yıldır derginin her sayısının belli bir teması bulunmakta ve her ay kamu yönetimini ilgilendiren bir alanda çeşitli yazı, görüşme, röportajlar yayınlanmakta; TİD'in başkanı bu dönem Avrupa Mülki İdare Amirleri Birliği'nin de başkanıdır ve bu çerçevede elde edilen tecrübeler, yakın coğrafyada yer alan ülkelerdeki idarecilerle paylaşılmaktadır. 2014'te merkezi Ankara'da olan bir Uluslararası İdareciler Birliği kurulması planlanmakta; mevzuat düzenlemeleriyle ilgili uygulamada doğabilecek sorunlarla ilgili rapor hazırlayıp dernek başkanının imzasıyla ilgili bakanlıklara, meclis komisyonuna, ilgili bakanlığa, milletvekillerine göndermek; diğer yayınlar, bildiriler, basın bildirileri, kamuoyunu ilgilendiren bir olayla ilgili kınama mesajları vb.

	Temel Faaliyet Alanları: sosyal demokrasinin ve katılımcı demokrasinin Türkiye koşullarında değerlendirilip, tartışılmasına, yaygınlaştırılmasına ve içselleştirilmesine katkı; belli bir konudaki görüş ve düşüncelerini rapor gibi hazırlayarak, kamuoyuyla ya da ilgili kurumlarla paylaşma; bir platform mantığı içerisinde bir araya gelerek düşüncelerini bir birlerine de aktarma. Ancak kamu politikası oluşturma süreçlerine doğrudan girilmemektedir. Özgürlüklerle ilgili yasal yapılanmalar, hukuk sistemi, ekonomi, mali yapılar, ücret politikası ve bunların topluma dönük olan olumlu ya da olumsuz etkilerini analiz edip, ilgililere sunma; bunların muhatabı ise, ilgili kamu kuruluşudur, hükümettir, siyasi partilerdir.
SDD	*Faaliyetlerini Gerçekleştirme Biçimleri*: Dernek olarak bir örgüt yapısı ve şubeler bulunmakta olup, böylece kolaylıkla faaliyet yapabilmektedirler. Öğrenme ve bildikleri doğrular etrafında bilimsel araştırmaya ve sorgulamaya dayalı olarak düşünceleri ortaya koymaktadır. İç ve dış kaynaklarla, toplantı, panel, seminer, sempozyum, platform, konferans, söyleşi gibi etkinlikler ve projeler; yönetimlerin ihtiyacı olan araştırmalar; ayda bir, yılda iki kez yapılan organizasyonlar; bir otelde bir günlük Sosyal Demokrat Düşünce Platformu'nun yılda iki kez düzenlenmesi; alanında söz sahibi olan konuşmacılarca konuşma, konferans ya da sunuş ve sonrasında o sunuş etrafında tartışma; toplantı sonuçlarını bir yayın şeklinde kamuoyuyla paylaşma; ücretsiz ve genellikle gençlere yönelik yılda iki defa 6 ile 8 hafta, haftada iki gün akşamları ikişer saat olmak üzere değerli hocalar ya da uzmanlarca bir dizi ders şeklinde yapılan eğitim seminerleri, bir gazetenin Ankara bürosunda ve kendi binalarında her ay bir söyleşi.

Görüşülen düşünce kuruluşlarının faaliyetlerini gerçekleştirirken, genelde aynı ya da benzer yöntemleri kullandıkları görülmektedir. Bu bağlamda, raporlar hazırlamak, çalıştaylar, konferanslar, seminerler, toplantılar düzenlemek, ulusal ve uluslararası oluşumlarla işbirliği kurmak, anketler yapmak, kitap, dergi, broşür gibi yazılı çıktılar sunmak, kampanyalar düzenlemek, medyayı ve interneti aktif bir şekilde kullanmak gibi türler ön plana çıkmaktadır.

2.3. Kuruluşların ve Uzmanlarının Politika Süreçlerindeki Yeri, Önemi ve Etkisi

TESEV'de çalışan uzman kişilerin hükümette önemli konumlara gelebildiği ve söz sahibi olabildiği ve böylece doğrudan kamu politikasına dahil olunabildiği vurgulanmıştır. Benzer biçimde SETA'nın da, özel sektörle bağları olmadığı ya da çok zayıf olduğu, daha çok kamu kurumları ile iletişim halinde olarak doğrudan politika geliştirmede önemli bir konumda olmayı hedeflediği gözlenmiştir. KA-DER, kadın hakları ve cinsiyet eşitliği konusunda siyaseti ve siyasal iktidarı etkilemeyi hedeflese de, genel olarak kamu politikası süreçlerinde ya da siyasette doğrudan aktif rol üstlenme konusunda sorunlar yaşadığını belirtmiştir. TÜSEV yapısı ve konumu gereği, sivil toplum niteliği ve ayağı ağır basan bir kuruluş olarak, doğrudan politika üretmekten ve kamu yönetiminde etkin rol oynamaktan ziyade, düşünce üretme konusunda aktif bir konumdadır.

Tablo 6: İstanbul Merkezli Düşünce Kuruluşlarının ve Uzmanlarının Politika Süreçlerindeki Yeri, Önemi ve Etkisi

Kuruluş	TESEV	KA-DER	SETA	TÜSEV
Doğrudan Politika Geliştirmenin Yeri ve Önemi	Fikri hayata katkıda bulunma önemli bir hedeftir. Danışmanları Etyen Mahcupyan Başbakan danışmanı olmuştur. Bu durum düşünce kuruluşu olarak etkinliklerini arttırmıştır.	Kadına dair yasaların çıkarılmasına müdahil olmak önemlidir. Onun için daha fazla katılım olanağı istemektedirler. Kadın örgütlerinin deneyimli ve bilgi birikimine sahip olduğu ancak katılımda sorun yaşadıklarını belirtirler.	Medyayı etkili olabilmek için önemli görüyorlar. Anadolu Ajansı ve TRT ile daha çok proje bazlı görüşüyorlar ve talepte bulunuyorlar. Bu durum bazen karşı tarafın davetiyle olmaktadır. Özel sektörle bir bağlantı yoktur. Bazı çalışanlar, farklı kamu kuruluşlarında da çalışmaktadır. Bazı çalışanların üniversitelerde çalışması da etkili olmak açısından önemlidir. SETA'nın kamusal bir görünürlüğü vardır.	Uluslararası ilişkileri kuvvetlidir. Sahaya inmekten çok fikir üretme yönleriyle düşünce kuruluşuna benzemektedir. Çok etkin olmadıklarını ve siyasallaşmanın etkinliklerini kısıtladığını belirtmişlerdir.

Ankara'daki kuruluşlardan USAK'ın, fikir geliştirme ve politika oluşturma süreçlerinde kamu kesimini özellikle dahil etmeyi ve böylece ürettikleri fikirlerin kamu yönetimi ve siyasetteki etkisini artırmayı hedeflediği ve bunun kurumun amacına hizmet ettiği yönünde bir düşünceye sahip olduğu görülmüştür. YAYED'de, ağırlıkla belediyeler üzerine çalıştıklarından dolayı muhatap alınan ya da önem verilen ve etkilenmesi hedeflenen kurumların belediyeler olduğu, bu konuda da sınırlı da olsa başarılı oldukları belirtilmiştir. TİD'in, politika üretmede ve politika uygulama süreçlerinde etkinliğinin, ağırlıkla mülki idari amirlerinden oluşan bir dernek olmasından kaynaklandığı gözlenmiştir. SDD ise, doğrudan politika geliştirme süreçlerinde kendilerini çok aktif görmemektedir.

Tablo 7: Ankara Merkezli Düşünce Kuruluşlarının ve Uzmanlarının Politika Süreçlerindeki Yeri, Önemi ve Etkisi

Kuruluş	USAK	YAYED	TİD	SDD
Doğrudan Politika Geliştirmenin Yeri-Önemi	Çalışmalarına, İçişleri ve Dışişleri Bakanlığı'ndan temsilciler, politika yapıcılar, bürokratlar ve diğer ilgililer katılmakta. Çalışmalarının interaktif olarak gerçekleştirmesine uğraşılmaktadır. Liderler için, tartışma ve fikir geliştirme toplantıları yapmaktadırlar. Bu toplantılara Derviş Eroğlu, dönemin Saadet Partisi Başkanı Numan Kurtulmuş gibi liderler katılmıştır. Konuşmaları kayıt altına alınır ve kamuoyuyla paylaşılır. Bürokrasiden katılımın dikkate alınmalarını sağladığı, etkilerini artırdığı ve onların da USAK'a katkı sağladıkları belirtilmiştir.	Yerel yönetimler ilişkin kamu politikalarına müdahale etmek istenmektedir. Belediyeler ve kamu yönetimine ilişkin uzmanlığı olan gönüllüler bu anlamda katkı sağlamaktadır. Ekstra olarak yapılan çalışmalarda kendi fonlarından ve yapmış oldukları danışmanlık hizmetlerinin karşılığı olarak belediyelerden bir ücret talep edilerek ekonomik düzen sağlanmaktadır.	Üyeler, MİA'lar ile milletvekilleri, bakanlar, bürokratlar, değişik bakanlıklara mülki idareden geçmiş kişiler olduğundan, düşünce ve politika geliştiren kişilerle iletişimleri kolay olmaktadır. Ayrıca, çalışılan akademisyenler vardır. Örneğin; bir faaliyet organize edileceği zaman, MİA'lardan bir heyet oluşturulur ve o heyet, o kişilerle doğrudan temas kurar. MİA'lar üst düzey yöneticiler olduğu için iletişim kurmada herhangi bir sorun yaşanmaz.	Dernek üyesi olan ve olmayan uzmanlar çalışmalarına destek veriyorlar. Her iki grupta her türlü beceriye sahip kişiler vardır. Üniversitelerden ve kamu kurumlarından çalışanlar, serbest meslek sahipleri ve emekli kişiler bulunmaktadır. Dünya çapında saygınlığı olan ve gönüllü çalışanlar vardır. Ayrıca, ilk kuruluştan beri yöneticilerin kadın olduğu özellikle vurgulanmıştır.

2.4. Düşünce Kuruluşlarının En Etkili Oldukları Kamu Politikaları ve Etki Düzeyi

Görüşülen düşünce kuruluşlarının yürüttükleri faaliyetlerle, en fazla etki oluşturdukları kamu politikalarını belirtmeleri istendiğinde TESEV'in ön plana çıktığı ana başlıklar yargı ve güvenlik alanları olmuştur. KA-DER'in ön plana çıktığı kamu politikası, kadınları doğrudan ilgilendiren mevzuat çalışmaları ve kadın adayları destekleme kampanyalarıdır. Örneğin, TÜİK'in cinsiyete dayalı ayrıştırma yaparak istatistik yayınlamasını sağlamada en etkili kuruluş olduklarını belirtmişler ve kadın adayları desteklemeye dönük faaliyetlerini detaylı olarak anlatmışlardır. SETA, en etkili olunan kamu politikası alanının, çözüm süreci olduğunu belirtmiştir. TÜSEV ise, en etkin olduğu kamu politika alanı olarak mevzuat çalışmalarını ve özellikle Dernekler ve Vakıflar Kanunları'nın hazırlanma süreçlerini belirtmiştir. Ayrıca, sivil toplumun vergisel durumuyla ilgili olarak da bizzat çalışmalarına rağmen somut bir şey elde edemediklerini ama AB ilerleme raporlarında sivil toplumla ilgili kısımların % 50 ile % 70'inin kendi raporlarından alınma olduğunu ifade etmiştir.

Kuruluşların kendi yaptıklarının etki derecesini nasıl tanımladığına ilişkin; TESEV'de, devleti etkiledikleri ve devlet aracılığıyla toplumu etkilendikleri ama bu etkinin ne düzeyde olduğunun ölçülemeyeceği belirtilmiştir. TESEV'in bilinirliğinin etkinliğine ciddi katkı

yaptığı ama TESEV'den daha düşük siyasi sermayesi olan STK'ların da siyasette ve bürokraside daha etkin olabilmesi için daha fazla şans verilmesi ve önünün açılması gerektiği belirtilmiştir. Devletin düşünce kuruluşlarının geliştirilmesine ya da önünün açılmasına yönelik bir girişimi ya da kolaylığı olmadığı belirtilmiş ve bu konuda bir kültür oluşmaya başlasa da, daha yapılacak çok şeyin olduğu da ifade edilmiştir.

KA-DER, kadınların siyasete katılımı için önemli katkı yapmıştır. Özellikle de mecliste grubu bulunan siyasi partilerde, yerel ve genel seçim adaylar arasında kadın temsilinin artmasına katkı yaptıkları ve YA-DA'nın yaptığı bir itibar araştırmasında KA-DER en itibarlı dernekler arasında çıktığı belirtilmiştir. SETA, Türkiye ölçeğinde etkili bir kuruluş olduklarını, ancak Amerika ile kıyaslanırsa, yeterince etkili olmadıklarını belirtmiştir. Daha spesifik konulara odaklanan ve bu nedenle daha etkin düşünce kuruluşlarıyla birlikte etkili olabilen düşünce kuruluşları arasında görülebilir.

TÜSEV, kanun yapım sürecinde etkilidir, ancak bunun daha çok kamu kurumlarının isteğine bağlı olduğu ve her zaman sonuç alamadıkları belirtilmiştir. Kapasitelerinin olmasından dolayı ilişkide oldukları kamu kuruluşlarının, ilgili oldukları teknik konularda TÜSEV'e fikir sordukları ifade edilmiştir. Her ne kadar halen Kanun'u yetersiz bulsalar da, Dernekler Kanunu'nun 2004'te çıkmasında önemli bir etkilerinin olduğunu belirtilmiştir. Yaptıkları çalışmalarının etkilerini ölçmenin güç olduğunu ama en azından TÜSEV'in raporlarına bakıldığını bildiklerini dile getirmişlerdir.

Ankara'da görüşülen kuruluşlardan USAK, Ortadoğu politikalarında, AB Bakanlığı kuruluş aşamalarında yapmış oldukları çalışmaların etkin olduğunu düşünmektedir. AB Bakanlığı kurulduğunda, yorum-analiz şeklinde eleştirel bir yazılarının yayınlandığında, AB bakanlığı kuruma mektup göndererek, dikkate aldıkları konuları belirtip teşekkür etmiştir. Benzer biçimde; Türkiye'nin Ortadoğu'da Güç Kapasitesi konulu hazırladıkları rapor, kamuoyunda büyük bir yankı bulmuş, önemli gazete köşe yazarları bu konuyu ele alarak, çok sayıda geri dönüş yapmışlardır. USAK, çalışmalarını veriye dayandırdıklarından, objektif olduklarından, analizleri doğru ve güvenilir şekilde yaptıklarından bütün faaliyetlerde etkin oldukları görüşündedir. "Yaptığımız iş açısından üst sıralardayız, Türkiye'de ilk üçteyiz". Bunlar dışında, somut kriterler bazında ne derecede etkili olduklarını ölçebilecek bir yöntem olmadığını ama aldıkları geri dönüşlerin etkin olduklarını gösterdiğini belirtmişlerdir. Tartışmalara referans oluşturmuş temel köşe taşı niteliğinde çalışmaları olarak; ABD, Mısır, İsrail ve Çin'le ilişkiler ve Türkiye'nin Türk Dünyası, Orta Asya ilişkileri üzerine yaptıkları

çalışmaları; Türkiye'nin enerji güvenliği ile ilgili hazırlanmış ilk ve en geniş raporu; Afganistan'da Türkiye'nin rolüyle ilgili özellikle NATO'yla birlikte organize ettikleri geniş çaplı bir konferanslar serisi belirtilmiştir. Bu çalışmalara, değişik ülkelerden akademisyenlerin, uzmanların, diplomatların, bürokratların, gazetecilerin vb. katılmış olduğu ve en azından bir tartışma ortamının oluşturulduğuna dikkat çekilmiştir. Bu tartışmaların katılımcılar tarafından ve USAK tarafından referans alınarak yayınların yapıldığı da belirtilmiştir. "Bunlar etkinlik göstergesi olarak alınabilir" denilmiştir.

YAYED, belediyelerle ilgili mevzuat çalışmalarında yer almıştır. Kalkınma Ajansları Yasası'na (5449) yaptıkları itirazlarının dikkate alındığı ve bir yönetmeliği iptal ettirdikleri belirtilmiştir. Muhalif bir yapıya sahip oldukları için uğraşlarının haklı olsa da çok etkin olmadığı dile getirilmiştir. İşbirliği yapmak isteyen kamu kurumlarına kapılarının açık olduğu ve yapılan işlerin halka yararlı olup olmadığına önem verdikleri ifade edilmiştir. Herhangi bir maddi beklentileri olmadan, topluma bir rehber ve kendi birikimleri çerçevesinde kamu idarelerine de yol gösterici olmak istediklerini beyan etmişlerdir. Bu uzmanlıkları gereği, topluma yurttaşlık borçları olarak değerlendirilmiştir. Etkin olabilmeleri için hem hükümetin hem de yerel yönetimlerin çalışmalarını destekleyen bir anlayışa sahip olmaları gerektiğine dikkat çekilmiştir. Etkin olmak isteyen yönetimlerin kendi ülkelerindeki birikimleri kullanmayı becerebilecekleri mekanizmaları oluşturabilmeleri gerektiği ifade edilmiştir. Medyanın da önemli rolü olduğu düşüncesi dile getirilmiştir.

TİD, çıkarmış oldukları İdarecinin Sesi Dergisi sayesinde 6360 sayılı Yasa'nın öncesi ve sonrasında etkili olduklarını düşünmektedir. Güvenlik Paketi'yle ilgili yasa taslağını da yönetim kurullarında değerlendirerek görüş ve önerilerini rapor şeklinde sunmuşlardır. TİD, yapmış oldukları çalışmaların kamu politika süreçlerinde yer alan kişilerin düşüncelerini etkilediğini düşünmektedir. Derneklerince yapılan çalışmaları istemeye yönelik müracaatlar olduğu, panel çalışmalarının sonuçları ile bastırmış oldukları kitaplardan yararlanıldığı belirtilmiştir. Özellikle İçişleri Bakanlığı bürokrasisinin, çıkardıkları İdarecinin Sesi Dergisi'ni düzenli olarak takip ettikleri ifade edilmiştir. Ancak, derneklerinin yapacakları yorum, belirtecekleri düşünce ve yazacakları köşe yazıları gibi şeylerle idari reform süreçlerinde ve internet medyasında daha etkili olabileceğine dikkat çekilmiştir.

Son olarak SDD, özgürlükler konusunda yapılan her çalışmaya dahil olmaya çalıştıklarını belirtmiştir. SDD, özgürlükleri doğrudan doğruya ilgilendiren yasal yapılanmaları, hukuk sistemini, mali ve iktisadi yapıları, ücret politikasını, ekonomik

darboğazları, bunların topluma dönük olan olumlu ya da olumsuz etkilerini analiz edip, bunların bir şekilde ilgililerin (ilgili kamu kuruluşu, hükümettir, siyasi parti vb.) dikkatine sunduklarını ifade etmiştir. Her kurum gibi değerlendirmeler yatıkları ve fikirlerini yaymak için basına ya da ilgili kuruma gitmeseler de raporlarının ve görüşlerinin yazılı olarak bu kurumlara gönderildiği belirtilmiştir.

2.5. Benzer Çalışmalar Yapan Diğer Kuruluşlarla İletişim ve Ortak Çalışmalar

Düşünce üreten kuruluşların özellikle dünya çapında örnek aldığı ya da ortak çalışmalar yürüttükleri kuruluşların olup olmadığı da araştırmada ele alınmıştır. TESEV, kendi gibi ulusal ve uluslararası çeşitli kurumlar ile iletişim halindedir. KA-DER, daha çok üyelik ve sekretarya ilişkisi kurduğu oluşumlardan bahsetmiştir. SETA, Türkiye'deki önemli düşünce kuruluşları ile ortak işler yaptıklarını vurgulamıştır. Buna TESEV de dahildir. Ayrıca, TESEV'de olduğu gibi Brookings'i örnek aldığını ve Türkiye'deki faaliyetleri noktasında onlarla aynı klasmanda olduklarını düşünmektedir. TÜSEV, daha çok uluslararası üyelikler ve iletişimler üzerinde durmuştur.

Ankara'daki düşünce üreten kuruluşların örnek aldıkları ve işbirliği yaptıkları kuruluşlara bakıldığında, USAK, Türkiye'de düşünce kuruluşlarının görece yeni oluşumlar olduklarını ve işbirliği geliştirmenin biraz zor olduğunu belirtmiştir. Genelde insan hakları, hukuk gibi alanlarda yurtdışından düşünce kuruluşlarını kendilerine örnek aldıklarını ve onlarla ortak faaliyetler yaptıklarını ama Türkiye'den de enstitülerle ve üniversitelerin araştırma merkezleri ile ortak çalışmalar ve işler yaptıklarını dile getirmişlerdir. Türkiye'ye has bir düşünce kuruluşu kültürü oluşturmanın gerektiğini ve işbirliği ve ortak çalışma kültürü oluşması için de çabaları olduğunu belirtmişlerdir. YAYED, belediyeler, sendikalar ve meslek odaları ile iletişim halindedir ve ortak çalışmalar yürütmektedir. TİD, uluslararası arenada kendileri ile aynı konumda olan oluşumlarla işbirliği halinde olduklarını ifade etmekte ve Türkiye'den bir örnek sunmamaktadır. AB'de kendileri ile aynı misyona sahip kurumlar ile benzerlikler görmektedirler. SDD özellikle Almanya'daki çeşitli kurum ve kuruluşları kendilerine örnek aldıklarını belirtmiştir. Türkiye'de ise, TÜSES ve SODEV işbirliği ve iletişimleri olduğunu ifade etmiştir.

Düşünce kuruluşlarının ilişkili olduklarını ya da ortak çalışma yaptıklarını belirttikleri kuruluşların listesi aşağıda verilmiştir.

Tablo 8: Düşünce Kuruluşlarının İlişkili Oldukları ya da Ortak Çalışma Yaptıkları Kuruluşlar

	Kuruluş	İlişkili/Ortak Çalışma Yapılan Kuruluş
İstanbul	TESEV	Hakikat Adalet Hafıza Merkezi; Helsinki Yurttaşlar Derneği, IHD, Mazlum Der, Friedrich-Ebert Vakfı ve avukat örgütleri.
	KA-DER	Şiddete Son Platformu; Haklı Kadın Platformu (sekretaryasını yürütüyor); Avrupa Kadın Lobisi Platformu (sekretaryasını yürütüyor); Anayasa Platformu; Eşitiz Platformu; SİDE ve İsveç Uluslararası Demokrasi Ajansı
	SETA	SODEV, TASAM ve SAM ile iletişim ve işbirliği; Etyen Mahcupyan ve TESEV. Siyasal iletişimle ilgili hazırladıkları raporun bir bölümünü yazan kişi TASAM'da çalışıyor.
	TÜSEV	Teknik destek aldıkları uluslararası sivil hukuk kuruluşu ICNL (International Center for Not-for-Profit Law) ve onun Avrupa Şubesi ECNL (The European Center for Not-for-Profit Law); işbirliği ve üyelik olan ISTR (International Society for Third Sector Resarch); CIVICUS (World Alliance for Citizen Participation); üyelik olan WINGS (Worldwide Initiatives for Grantmaker Support), Ankara Sivil Toplum Geliştirme Merkezi ve Türkiye'deki bütün STK'larla potansiyel olarak işbirliği yapmaya açıklar.
Ankara	USAK	Direk özdeşleştiğimiz bir kuruluş olmasa da işbirliği yaptığımız var. Brooking Enstitüsü, CSIS (*Centre for Strategic and International Studies*), London School of Economics; Çin, Asya, Ortadoğu ve Avustralya gibi yerlerden de işbirliği var.
	YAYED	Kendi alanlarında uzman kuruluşların birikimlerinden yararlanmak ve ortak çalışmalar için işbirliği yapıyoruz. Belediyeler, sendikalar, meslek kuruluşları, özellikle TMMOB ve bağlı odaları, tapu kadastro mühendisleri odası, harita kadastro, çevre mühendisleri odası, ziraat mühendisleri odası, inşaat mühendisleri, uluslararası kamu işçileri federasyonu (su hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunda).
	TİD	İçişleri Bakanlığı, üniversiteler, valilikler, İtalya Devlet Taşra Temsilcileri Birliği Derneği (An Faci), Fransa Devlet Taşra Temsilcileri Birliği, Romanya ve Macaristan'daki benzer kuruluşlar, bunların hepsinin oluşturduğu AB Devlet Taşra Temsilcileri Birliği (şu anda Başkanlığını TİD Başkanı yürütüyor.).
	SDD	Birlikte organizasyonlar yaptıkları ve karşılıklı üyeliklerin olduğu TÜSES (Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı) ve SODEV, iletişim ve sivil ağ içinde oldukları aynı alandaki diğer düşünce kuruluşları, Friedrich Ebert Vakfı, Hıristiyan Demokratların temsil edildiği Konrad Adenauer Vakfı, FEST.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Düşünce kuruluşları, işlenmiş bilgi, düşünce, öneri ve politikalar üreterek ve ilgililerle paylaşarak, kendisi ile aynı ağa dahil diğer analiz merkezleri ile ortak çalışmalar yürüterek ve politik karar alıcılarla etkileşime geçerek etkili olmaya çalışırlar. Ancak, bu tür kuruluşlar arasında etkin ve adil bir rekabet ortamının olmaması ve düzenli ve yansız kamusal destek sağlanması konusunda sorunlar yaşanması, çalışmalarının etkinliğini ve kamu politikası sürecine katkılarını azaltmaktadır. Bu nedenle, düşünce kuruluşlarının etkin katılımlarını sağlayacak mekanizma ve ortamların artırılması ve kaynaklarının güçlendirilmesi, bu kuruluşların etkinliğine katkı yapacaktır (Karakurt, 2007: 14). Bu çalışma çerçevesinde, görüşülen her kuruluşun genel olarak düşünce kuruluşlarına ve STK'lara ve onların durumlarına ve sorunlarına ilişkin görüşleri aşağıda kısaca özetlenmiştir:

TESEV: "Kamuoyundaki boş ideolojik tartışmalardan uzak, kamu politikalarındaki eksiklikleri, toplumun ihtiyaçları doğrultusunda ve şeffaf olarak ortaya koyacak çalışmalar yapıyor ve raporlar yayınlıyoruz… Tabu kırıcı rolümüz oldu. Kimsenin pek söylemeye cesaret etmediği şeyleri söyledik. Ama halen laik ve İslami kesimler arasındaki bakışlardaki

eksiklikleri gidermeye yönelik, siyaset yapmadaki eksiklikleri ya da çarpık bakışları gidermek, daha etkili ve daha yapıcı siyaset yapmaya yönelik öneriler geliştirebiliriz. Anayasa Komisyonu yeni anayasaya ilişkin önerileri toplarken sivil toplumla zorluk yaşadı. Şeffaf olamadı, korktu, web sayfasına koyamadı, ne yapacağını bilemedi. Halen ciddi ideolojik bariyerler var. Adil bir uygulama da yok."

KA-DER: "Kadına dair tüm sorun alanlarının çözümü siyasetten geçer. Sağlıklı ve katılımcı bir demokrasi için; yasama, yürütme ve yargının yanında, STK ve medya da eşit şekilde konumlanmış olmalı ve kamu politikası süreçlerinde etkin olarak yer alabilmeli. Son yıllarda STK'ların fikri alınıyormuş gibi yapılıyor, STK'larla toplantılar yapılıyor, STK'ların raporları ekleniyor çalışmalara falan ama sadece o kadar. Ondan sonra ya o verilenler alınıp bir kenara konuluyor ya da dinledik biz sizi şeklinde yollarına devam ediliyor. Fatma ŞAHİN zamanında çok sıkı bir etkileşimimiz vardı. Ayşe Nur İSLAM geldiğinden beri diyalog bile yok."

SETA: "Kamu politikası süreçlerindeki etkimiz bazen yapılan bir yuvarlak masa toplantısından çıkarılan bir şey oluyor, bazen bir raporun sonucu oluyor. Bazen buradaki uzmanlarımızın bir köşe yazısında, bir televizyon programında söyledikleri, farklı bir bakış açısının tartışılması üzerinden olabiliyor. Somut olarak uygulamada şu politika bizim çabalarımızın ürünüdür diyemeyiz. Biz düşünce üretiyoruz, kamu politikalarını etkilemeye çalışıyoruz ve medyada görünürlüğe önem veriyoruz. Türkiye'de bürokrasi dediğiniz bir sınıf var ve bunların kendine ait ayrı kodları, kuralları var. Dışarıdan gelen şeylere pek açık değiller. Yani sizin lafınızla bir iş yapmazlar… Söylediğinizin doğru olduğunu bilseler bile kendi dinamikleri ile değerlendirme yapıyorlar… Bir akademisyen havuzu var ama bütün akademisyenlerin kafası düşünce kuruluşlarının iş yapış tarzına uygun çalışmıyor. Var olan havuzdan hepimiz ortak faydalanmaya çalışıyoruz…"

TÜSEV: "Sivil toplumun özelliği siyasi görüşten bağımsız veya iş yapış sürecinin herkese açık olmasıdır. Maalesef Türkiye'de siyasi görüşten bağımsız iş yapmak zor. Bu sadece hükümetle değil, bundan bağımsız olarak da çok iyi noktalarda değiliz. Türkiye çok politize bir dönemden geçiyor ve kapılar sivil topluma açık değil. Kamu yönetimi sivil toplumu doğal bir paydaş olarak görmüyor. Ayrıca sivil topluma danışıyoruz diye aslında STK olmayan kuruluşları hem STK gibi gösterdiler hem de STK'lara danıştık dediler."

USAK: "Fikir üretmek temel amacımız. Kamuoyuna yön verme niteliği taşıyan çalışmalarımız var... Biz disiplinlerarası çalışmalar gerçekleştiriyoruz. Bir çalışma yapılırken

her alandan arkadaşlar dahil oluyor. Bu bağlamda da daha geniş bir perspektifle baktığımızı düşünüyorum. Güzel öneriler sunmak ve geliştirmek istiyoruz. Fikirler çok olduğu ve tartışıldığı sürece, daha güçlü olurlar. Entelektüel yapısı daha kaliteli olur. Ve karar alıcı mekanizmaların bu sayede hatalarını minimize etmeleri sağlanır. Yani "*check and balance*" dedikleri belki biraz kontrol mekanizması gibi de tartışmalar konusunda bu şekilde de bir görev üstlendiğini düşünüyorum."

YAYED: "Öncelikle bizim gibi düşünce kuruluşlarının, uzmanlık kuruluşlarının görüşlerinin dikkate alınacağı bir siyasi atmosfer bekleriz. Hem siyasi iktidarın hem diğer siyaset kurumlarının (meclis, siyasi partiler vb) bu tür kuruluşları dikkate aldığı bir ortamın oluşması en büyük beklentimiz. Bunun Türkiye'nin ve kamu idaresinin gelişmesine faydası olacaktır. Doğrudan kamu politikaları üreten genel idare ve merkezi idarinin politikalarına katılım konusunda bizim iddiamız yok. Ama katılım olarak çok eksiklik var. Bunu eleştiriyoruz ve katılımcı bir belediye olsun istiyoruz. Katılımdan kasıt halk katılımı. Halk kendi yaşamlarını, kendi yerel toplumsal hayatlarını ilgilendiren konularda katılımı olmalı ve karar mekanizmalarını etkileyebilmeli."

TİD: "Düşünce ve politika üretme faaliyetlerin daha etkinleştirilmesi, geliştirilmesi gerekiyor. Bizim gibi derneklerin bir düşünce kuruluşu gibi düşünce üretmesi için o faaliyetlere ağırlık verebilmesi ve kurumda uzman çalıştırabilmesi için mutlaka desteklenmesi gerekmektedir. Fona ihtiyaç vardır. Biz aslında tam bir düşünce kuruluşu değiliz. Biz mesleki dayanışmayı temel alan ama aynı zamanda yönetimle ilgili belli konularda düşünce üretmeye çalışan bir kuruluşuz. Uluslararası örneklere bakıldığında biz bir düşünce kuruluşu değiliz. Ama biz mesleki anlamda düşünce üreten bir kuruluşuz. Ama salt bir düşünce kuruluşu değiliz. Mevcut neoliberal ekonomik politikalara ve bunların belediyelere yansıması olan politikalara itiraz ediyoruz. Onun için çalışmalarımız eleştireldir. Ekonomik sorunlar genel bir sıkıntıdır. Kendi kendine yetme sorunudur bu. Biz normalde düşünce üretmeye yönelik faaliyetlere ve aktivitelere girmezsek, bizim kuruluş sadece mesleki dayanışmayla ilgilenirse üyelerden alınan aidatlar yetebilir. Ama eğer uluslararası bir panel, organizasyon yapıyorsanız, bunu kendi üyelerinin aidatlarıyla yapma olanağınız yoktur. Bu aslında sivil toplum örgütlerinin, derneklerin düşünce kuruluşuna dönüşememesinin de önemli bir sebebidir. Bizim dernekte, yapmış olduğumuz uluslararası organizasyonların maliyetleri tamamen ya yaptığımız projelerden ya aldığımız reklamlardan, kişisel olarak iletişim kurup aldığımız desteklerden sağlıyoruz. Aidatlarımızla, mesleki dayanışmaya ilişkin faaliyetlerinizi

çevirebilirsiniz. Yılda bir idareciler günü organize edersiniz, meslektaşlarınızla ilgili haberleri yayınlarsınız, onlara mesaj atarsınız, onlara buluşabilecekleri bir yer sağlarsınız ama bunun ötesinde derneğimizin düşünce üretmek için bir faaliyette bulunması için destek gerekmektedir. Başbakanlık Tanıtma Fonu'ndan, İçişleri Bakanlığı'nın derneklere yapmış olduğu desteklerden, Ticaret Odası'ndan yardım alıyoruz. Bizim gibi dernekler de düşünce kuruluşu gibi faaliyet yapabilir ama bunun için bir konseptin, bir ortamın olması gerekir".

SDD: "Tek başına bir dernek olmanın ötesinde sivil ağlarda ve platformlarda da yer almak gerekiyor. Bizimki aslında biraz da eleştirel bir arkadaşlık ilişkisi kamu kurumlarıyla. Yani Dost Acı Söyler" anlayışı da diyebiliriz. Doğruyu söylüyoruz ama dokuz köyden kovulmuyoruz çünkü dayanakları olan şeyler söylemeye çalışıyoruz. Bizim yazdığımız raporları genellikle kıyaslamalı yazarız. Yani bu olay bizce böyledir şeklinde yazmayız. Teknik raporlar olduğu için genellikle bu böyle. Toplumun sorunları sadece siyasiler tarafından çözülmüyor. Bir yanda siyasal toplum ve partiler var ama bir de sivil toplum yani bizler varız. Dolayısıyla ortada bir dernek var ve bir düşünce etrafında hareket ettiğimiz için aslında bir düşünce kuruluşu var diyebiliriz. Biz düşünce üreten ve toplumun ilgi duyacağı konulardaki düşüncelerimizi süreçlere ya da siyasi partiler, medya, STK düşünce kuruluş, bürokrat gibi kişi ve kurumlara sunan konumundayız. Önemli olan demokrasinin aşaması olarak karşılıklı öğrenmeye, yani yönetişime katılmaktır."

Düşünce kuruluşlarının etkili olabilmeleri açısından esas olan, doğrudan kamu kurumları ile bağlantılı olabilmeleri ve kamu politikası süreçlerinde yer alabilmeleri, yani katılımdır. Ankara, başkent olması nedeniyle, kamu sektörünün en etkin olduğu kent konumundadır. Buna rağmen, Ankara'da karşılaşılan en temel sorun, İstanbul'da olduğu gibi, kamu tarafından yeterince sürece dahil edilmemedir. Bu; genel olarak düşünce kuruluşlarının kamusal politika oluşturma süreçlerine yeterince dahil edilmediklerine işaret etmektedir. Bu durum ise, düşünce kuruluşlarının etkinliklerini sınırlandıran en temel etkenlerdendir. Bunda, Türkiye'de kamu politikası sürecinde STK'ların yer alması alışkanlığının yerleşmemiş olmasının da etkisi vardır. Ayrıca, genel anlamda ekonomik sıkıntıların varlığı, düşünce kuruluşlarının aktif faaliyet göstermenin önünde önemli diğer bir engeldir.

Bu çalışmada yer alan kuruluşlardan kendilerini doğrudan düşünce kuruluşu olarak görmeyenler (TİD gibi) ama düşünce kuruluşlarına özgü faaliyetler yaptıklarını belirtenler vardır. Ancak, bu çalışma ortaya koymaktadır ki, düşünce kuruluşları STK'lardan ayrı bir kategori olmaktan ziyade özü itibarıyla STK'ların bir alt grubudur ya da kendine has bir sivil

toplum örgütüdür. Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı adıyla kurulmuş olan düşünce kuruluşunun varlığı ve kendini sivil toplumun geliştirilmesi ve güçlendirilmesine adamış olması, bu ilişkiyi açıklayan ilginç ve güzel bir örnek olarak verilebilir.

Türkiye'de düşünce kuruluşlarının birçoğu dernek, vakıf ve kamu kurumu niteliğinde örgütlenmiştir. Düşünce kuruluşu başlangıçta nasıl kuruldu ise ona ilişkin yasal mevzuata tabi olmaktadır. Avrupa ülkelerinde, şirket statüsünde düşünce kuruluşları da mevcuttur. Ayrıca, doğrudan düşünce kuruluşlarına ilişkin, onların faaliyetlerini ve hükümetle ilişkilerini düzenleyen bir yasal mevzuat da bulunmamaktadır. Bu nedenle, değişen konjonktür ve siyasal iktidara göre bazı düşünce kuruluşları daha çok öne çıkmaktadır. Bu çalışma çerçevesinde SETA şu anda iktidar ile en yakın ilişkileri olan düşünce kuruluşu konumundadır. Siyasal iktidarla ilişkiler açısından Game (2011: 1-2)'in ortaya attığı, iktidara entegre ve iktidardan bağımsız düşünce örgütleri sınıflamasının, Türkiye'de de geçerli olduğu söylenebilir.

Düşünce kuruluşlarını ayrıştıran bir özellik de STK'lardaki gibi sadece üyelik aidatları ve yardımlarla faaliyetlerini gerçekleştirmelerinin neredeyse imkansız olmasıdır. Bu nedenle düşünce kuruluşları faaliyetlerini proje, ilişkili kuruluş desteği vb. gibi diğer kaynaklarda da fonlamaya daha fazla ihtiyaç duymaktadır. Türk İdareciler Derneği'nde yapılan görüşmede bu durum şöyle ifadelendirilmiştir:

> "Bizim dernekte, yapmış olduğumuz uluslararası organizasyonların maliyetlerini tamamen ya yaptığımız projelerden ya aldığımız reklamlardan ya da kişisel olarak iletişim kurup aldığımız desteklerden sağlıyoruz. Aidatlarımızla, mesleki dayanışmaya ilişkin faaliyetlerinizi çevirebilirsiniz, meslektaşlarınıza buluşabilecekleri bir yer sağlarsınız… ama bunun ötesinde derneğimizin düşünce üretmek için bir faaliyette bulunması için destek gerekmektedir. Bizim son 2-3 yıldır aldığımız proje desteği 700 bin ile 1 milyon arasındadır. Aksi taktirde bir faaliyet yapmamız mümkün değil. Örneğin Haziran'da yapacağımız uluslararası organizasyon için Başbakanlık Tanıtma Fonu'ndan yararlanıyoruz."

Düşünce kuruluşları ağırlıkla düşünce-politika üretmeyi hedefleyen, bunları uygulama hedefli üreten ve ilgili uygulayıcı kurum ve kuruluşlarla paylaşan kuruluşlar niteliğindedir. Kamu politikası süreçlerine ağırlıkla geliştirilen politika önerileriyle katkı vermektedirler. Yaygın bir örgütlenme ağına ve farklı şehirlerde şubelere sahip değildirler. Belirli bir görüş veya kesime hitap etmekten çok konu temelli ya da tematik çalışmalar yürütmeleriyle öne çıkmakta ve diğer STK'lardan ayrışmaktadır.

KAYNAKÇA

Abelson, Donald E. (2002), "Think Tanks and U.S. Foreign Policy: An Historical Perspective", *US Foreign Policy Agenda* (An Electronic Journal of The U.S. Department of State), Cilt 7, Sayı 13, Kasım.

Akdemir, Erhan (2007), "Amerikan'ın Ortadoğu Politikasının Şekillenmesinde Düşünce Kuruluşlarının Rolü", *USAK*, Cilt 2, No 8.

Altınbaş, Deniz (2009), "İyi Bir Think Tank, İyi Bir Think Tanker", *Türkiye'de Stratejik Düşünce Kültürü ve Stratejik Araştırma Merkezleri: Başlangıcından Bugüne Türk Düşünce Kuruluşları,* Ed. Hasan Kanbolat ve Hasan Ali Karasar, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Arslan, Esat (2009), "Düşünce Kuruluşlarının Türkiye Serüveni", *Türkiye'de Stratejik Düşünce Kültürü ve Stratejik Araştırma Merkezleri: Başlangıcından Bugüne Türk Düşünce Kuruluşları,* Ed. Hasan Kanbolat ve Hasan Ali Karasar, Nobel, Ankara.

Bağcı, Hüseyin ve Aziz Aydın (2009), "Dünyada ve Türkiye'de Düşünce Kuruluşu Kültürü", *Türkiye'de Stratejik Düşünce Kültürü ve Stratejik Araştırma Merkezleri: Başlangıcından Bugüne Türk Düşünce Kuruluşları*, Ed. Hasan Kanbolat ve Hasan Ali Karasar, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Bal, İdris (2009), "Düşünce Kuruluşlarının Gerekliliği ve Türkiye", *Türkiye'de Stratejik Düşünce Kültürü ve Stratejik Araştırma Merkezleri: Başlangıcından Bugüne Türk Düşünce Kuruluşları,* Ed.: Hasan Kanbolat ve Hasan Ali Karasar, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Bedük, Aykut, Sefa Usta ve Mehmet Kocaoğlu (2006), "Avrupa Birliği'ne Giriş Sürecinde Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşları ve Demokratikleşme Sürecindeki Misyonları", *Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi*, Sayı 10, Yıl 9, Haziran.

Game, Chris (2011), "Birleşik Krallıktaki Düşünce Kuruluşları: Hem Bağımsız, Hem Yandaş", *Düşünce Kuruluşlarının Politika Oluşturmadaki Rolleri Uluslararası Konferansı*, Kasım, İstanbul.

Gül, Hüseyin, Yemen, Aysun (2013), "Türkiye'de Düşünce Kuruluşlarının Yerel-Bölgesel Yönetim Ve Politikalara Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme", *Kuramdan*

Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, Ed. Yakup Bulut, Veysel Eren, Sedat Karakaya ve Adbullah Aydın, Pagem, Ankara.

Karabulut, Bilal (2010), "Dünyada ve Türkiye'de Think Tank Kuruluşları: Karşılaştırmalı Bir Analiz", *Akademik Bakış*, Cilt 4, Sayı 7.

Karakurt, Alper (2007), "Düşünce Kuruluşları ve Politika Sürecindeki Rolleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 2, Haziran, ss. 1-20.

Karadeniz, Bülent (2009), "Türkiye'de Düşünce Üretimi", *Türkiye'de Stratejik Düşünce Kültürü ve Stratejik Araştırma Merkezleri: Başlangıcından Bugüne Türk Düşünce Kuruluşları,* Ed. Hasan Kanbolat ve Hasan Ali Karasar, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Keskin, Fatih (2005), "Modern Demokrasilerde Yeni Politik Seçkinler: Think Tanklar ve Politikadaki Rolleri", *Sosyo Ekonomi*, No: 1, Ocak-Haziran.

Keyman, E. Fuat (2006), *Türkiye'de Sivil Toplumun Serüveni: İmkânsızlıklar İçinde Bir Vaha*, STGM Yayınları, Kasım, Ankara.

Krastev, Ivan (2009), "Think Tanks: Making and Faking Influence", Çeviren: Nihal Yaylacıoğlu, *Ortadoğu Analiz*, Cilt 1, Sayı 6, Haziran.

McGann, James G. (2008), *The Global Go-to Think Tanks, The Leading Public Policy Research Organizations In The World*, Think Tanks and Civil Societies Program, International Relations Program, University of Pennsylvania, 19104-6305. PA USA, Philadelphia.

McGann, James G. (2013), *Global Trends and Transitions*, Think Tanks and Civil Societies Program, International Relations Program, University of Pennsylvania, 19104-6305. PA USA, Philadelphia.

McGann, James G. (2015), *2014 Global Go To Think Tank Index Report*, Think Tanks and Civil Societies Program International Relations Program, University of Pennsylvania, 19104-6305. PA USA, Philadelphia.

Tekeli, İlhan (2011), *Türkiye İçin Siyaset ve Demokrasi Yazıları (Birinci Basım)*, Tarihi Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

TÜSEV, (2006), *Türkiye'de Sivil Toplum: Bir Değişim Süreci Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu*, TÜSEV Yayınları No 39, ISBN 975-01025-3-3, İstanbul.

Ülgen, Sinan (2009), "Türkiye'de bir Think Tank Olmak", *Türkiye'de Stratejik Düşünce Kültürü ve Stratejik Araştırma Merkezleri: Başlangıcından Bugüne Türk Düşünce Kuruluşları,* Ed.: Hasan KANBOLAT ve Hasan Ali KARASAR, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Yıldız, Mete, Dilek Çelik, Nurtaç Arslan, Leyla Çiftçi, Serdar Eldemir ve Sinem Sinangil (2013), "Kamu Politikalarında Düşünce Üretim Kuruluşlarının Rolü: Genel Çerçeve ve Türkiye'den Örnekler", *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Der. Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı, Adres Yayınları, Ankara.

Zariç, Sami (2012), "Türkiye'de Think-Tank Kuruluşları ve Karşılaştıkları Sorunlar", *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı 31, Temmuz-Ağustos.

YEREL YÖNETİMLERDE SOSYAL SORUMLULUK KAPSAMINDA SOSYAL BELEDİYECİLİĞİN DEĞİŞİMİ (TOKAT BELEDİYESİ ÖRNEĞİ)

Yrd. Doç. Dr. Ahmet GÜVEN
Gaziosmanpaşa Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, ahmetguvenn@gmail.com
Öğr. Gör. Çağatay ALAN
Gaziosmanpaşa Üniversitesi Almus MYO Hukuk Bölümü, cagatay.alan@gop.edu.tr

Özet
1980'li yıllardan itibaren Yeni Kamu Yönetimi anlayışıyla, sosyal devletin varlığı dünyada ve Türkiye'de küreselleşme ve yerelleşme eğilimiyle yerel yönetimlerin, yerel yönetimler içerisinde sosyal belediyeciliğin önemini artırmıştır. Özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) başta olmak üzere birçok uluslararası metinde klasik belediyecilik anlayışının yerini modern, daha güçlü, sosyal boyutu ön planda tutan, hizmette yerellik ilkesine sahip, sosyal sorumluluk bilinci olan ve sosyal belediyeciliği sadece sosyal yardımdan ibaret görmeyen, beraberinde sosyo-kültürel hizmet anlayışını ön plana çıkartan bir anlayış benimsediği görülmektedir. Bu doğrultuda 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanunlarından hareketle uygulamada ortaya çıkan durum teorik olarak ele alınacaktır. Uygulama bölümünde ise Tokat Belediyesi'nin sunduğu sosyal yardım ve hizmetler yanında belediyenin sosyo-kültürel faaliyetleri incelenecektir. Ardından, modern belediyeciliğin gerekleri olan etkinlik, verimlik, hesap verebilirlik, katılımcılık ve çağdaş belediyecilik anlayışı Tokat Belediyesi özelinde ele alınacaktır.

Anahtar kelimeler: Sosyal Belediyecilik, Sosyal Sorumluluk, Değişim, Etkinlik ve Verimlilik

THE CHANGE OF SOCIAL MUNICIPALISM IN LOCAL ADMINISTRATIONS AS PART OF SOCIAL RESPONSIBILITY(A SAMPLE OF TOKAT MUNICIPALITY)

Abstract
Since 1980s, with the new understanding of public administration, theexistence of socialstate has increased the significance of local authorities and social municipalism within the local authorities as a result of the tendency to globalisation and localisation in the world and Turkey. Especially, European Local Administration Autonomy Provision being the chief, inmany of the international texts, it is seen that classical municipalism is replaced with a modern, stronger understanding which prioritizes the social dimensions, has theprincipal of localisation in the services provided and the consciousness of social responsiblity and an understading that never regards social municipalism barely as welfare benefits but puts emphasis on social-cultural services. Accordingly, with reference to the Metropolitan Municipality law no. 5216 and Municipality law no. 5393, the outcomes of the practices will be theoritically handled. In the implementation part, in addition to the welfare benefits and services provied by the municipality of Tokat, social-cultural activities of the municipality will be analyzed. Subsequently, effectiveness, productivity, accountability, participation and contemporary municipalism understanding which are the necessities of modern municipalism will be studied within the scope of municipality of Tokat.

Keywords: Social Municipalism, Social Responsibility, Change, Effectiveness.

GİRİŞ

Avrupa Birliği, ortak hedefler doğrultusunda bir bütün oluşturmak ve aynı paydada birleşen değerler ve kurumlar inşa etmek amacıyla kurulmuştur. Bu oluşumda gerçekleştirmek istenen amaçların ön koşullarından birisi "özerk yerel yönetim" anlayışının üye ülkeler tarafından kabul edilmesi ve uygulanmasıdır. Bu doğrultuda Avrupa Birliği tarafından 1980'li yılların başında başlatılan yerel yönetimlerin sorunlarıyla ilgili çalışmalar, devletlerin imzasına 15 Ekim 1985 tarihinde sunulmuştur (Karakılçık, 2013: 46).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerin müdahalesi karşı korumayı amaçlamaktadır. Yerindelik ilkesi kavramsal olarak yaygınlaşması ve yerellik ilkesinin yerini alması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile gerçekleşmiştir. Şartın temelini oluşturan birinci bölümde yerel makamların görevleri için gereken uygun idari

örgütlenme ve kaynaklar, yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları, yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi, yerel makamların mali kaynakları, yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı ile özerk yerel yönetimlerin yasal korunması konuları düzenlenmiştir (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 2015).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını kabul eden ülkeler, gerçekleştirilecek faaliyetlerde, yerel yönetimlerin kapsamlı bir özerkliğe sahip olmasına, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin anayasa ile belirtilmesine, bu görev ve yetkilerin merkezi idarenin keyfi müdahalesine bırakılmamasına, yerel yönetimlerin kendine özgü birimlerinin oluşturmasına ve adem-i merkeziyetçilik anlayışının oluşmasını göz önünde bulundurarak ona göre hareket etmekle yükümlüdür (Akçadağ, 2011: 1). Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı maddelerine çekince koyarak 21 Kasım 1988'de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamış ve 1991 yılında yasalaştırmıştır.

Yapılan değişiklikler ile birlikte klasik yerel yönetimler anlayışı 1990'lı yıllarında başında değişmeye başlamıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. bölümünde yer alan belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarını ifade eden 14. Maddede "*Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.* Yasanın devamında *"Hizmetin sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır"* denilmektedir. Buradaki ifadeyle belediyelerin görev ve sorumluluklarının sadece yol, su, kanalizasyon, alt yapı gibi geleneksel çalışmalar olmadığını bu çalışmalara ek olarak yerel halkın bireysel ve toplumsal ihtiyaçlarını giderme anlamında adım atarak sosyal belediyeciliğin, belediyecilik vizyonunda temel bir unsur olduğu görülmektedir.

1. SOSYAL DEVLET VE SOSYAL BELEDİYECİLİK

1.1. Sosyal Devlet

Sosyal devlet, sosyal demokrasiyi oluşturan unsurlar arasında yer alır (Petring vd., 2013: 6). Sosyal devlet kavramı vatandaşlarının sosyal durumlarını gözönünde tutan ve onlara insan onuruna yakışır bir hayat koşulu sağlamayı hedefleyen devlet olarak belirtilir. Başka bir ifadeye göre sosyal devlet, birey ve ailelere sosyal statü ve bulundukları durum göz önünde bulundurulmadan, edindikleri gelir ve mülklerden ayrı olarak asgari bir gelirin garanti altına alınması, bireysel ve ailevi krizlere sebep olabilecek yaşlılık, işsizlik, hastalık ve doğal afetler

gibi belli sosyal riskleri kapsayıp karşılayabilecek duruma getirilmeleri amacıyla, mali güçlerinin çalışmalar yapıp uygulayan devlet olarak ifade edilmektedir (Pektaş, 2010: 10).

Sosyal devlet başka bir ifade ile klasik liberal demokrasinin ekonomik ve siyasal temellerini dönüştürmeden sosyal güvenliğin korunması, işsizliğin önüne geçilmesi, hakkıyla yaşayanların güvenliğinin sağlanması ve yaşam düzeylerinin daha iyi hale getirilmesiyle sosyal eşitsizlikleri ortadan kaldırma görevini üstlenmesi demektir (Keleş, 2008: 42). Modern sosyal devlet ise, toplumdaki refah düzeyi bakımından oluşan farklılıkları iyileştirmekle uğraşmakta ve orta tabaka oluşturmak amacıyla da özellikle alt gelir gruplarının sosyo-ekonomik durumlarını değişik sosyal politika araçları ile daha iyi olmasını düşünmektedir (Seyyar, 2008: 31). Sosyal devlet olarak yukarıda da kavramsal olarak ifade etmeye çalışılan devlet yapısı aslında kapitalist batı toplumlarında genel anlamda "refah devleti" olarak belirtilmektedir (Berk, 2011: 32). Sosyal devlet kişinin maddi ve manevi gelişimine katkı sağlamayı amaçlamaktadır (Sönmez, 2009: 54).

20. yüzyılda Avrupa siyasetinin önemli bir faktörü olan sosyal devlet anlayışı farklı bir kimliğe bürünmeye başlamış, (Ergun, Dericioğulları, 2010: 35) sosyal devlet, 20. yüzyılın ortalarından sonra insanlara, adalet ve hürriyet kavramlarına bağlı olarak önemli sosyo-ekonomik haklar tanımıştır (Öztürk, Gül, 2014: 378). Sosyal devletin amacı, insanların isteklerine, eşit bir şekilde huzurun halka dağılmasını katkıda bulunmaktır. Başka bir ifade ile sosyal devletin temel amacı, insanın maddi ve manevi varlığının daha iyi olması adına, insan haysiyetine gerekli şartların sağlaması olduğu belirtilmektedir (Yüksel, 2007: 281). 1961 Anayasası, Türk sosyal politikası için bir dönüm noktası olmuş, Türkiye'nin "Sosyal Devlet" olduğu, anayasa maddesiyle belirtilmiştir (Yıldırım, 2014: 492). Sosyal devlet ifadesi Türkiye' de ilk defa 1961 Anayasası'nın 2. maddesinde yer almaktadır. 1982 Anayasası'nın 2. maddesinde de Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmektedir. 5393 ve 5216 Sayılı kanunlarla belediyeler sosyal devletin oluşmasında yerel düzeyde gerçekleştirmekle yükümlü hale sokulmuştur (Gül, 2011: 119).

1.2. Sosyal Belediyecilik

Günümüzde etkisi ve kentleşmenin hızlanmasıyla birlikte merkezi yönetimlerin yapmış olduğu bir takım kamusal hizmetler yerel yönetimler özellikle belediyeler bünyesinde yapılmaya başlanmıştır (Sezer, Önder, 2012: 257). Kentleşmenin hızlanmasıyla birlikte şehirlerde yapılacak hizmetler artmış ve bunun sonucunda belediyelerde farklı birimler oluşturulmuştur. Yerel hizmetlerin halka ulaştırılmasında klasik belediyecilik anlayışının yanında sosyal hizmet içerikli bir belediye yaklaşımı oluşmaya başlamıştır.

Sosyal belediyecilik kavramının temelleri 19. yüzyılın sonlarına doğru gelişen "sosyal devlet" kavramına dayanmaktadır (Koçak, Kavi, 2014: 36). Tarım toplumundan sanayi ve hizmet sektörünün arttığı bir toplumsal-ekonomik adım atışın beraberinde getirdiği toplumsal değişim, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerde devlet gelirlerindeki payının daha fazla olmasına neden olmuştur. Sosyal devlet ifadesinin yerel yönetim karşısındaki bir nevi karşılığı olan "sosyal belediyecilik" sunduğu sosyal nitelikli mal ve hizmetlerle vatandaşlara daha iyi bir hayat sürdürebilmeyi amaçlayan ve onların gelirlerine sosyal adalet sağlayıcı biçimde katkı yapan belediyeciliği ifade etmektedir (Pektaş, 2010: 6).

Sosyal belediyecilik, belediyeyi, sadece altyapı hizmetini sunan bir kurum olarak görmemekte, aynı zamanda belediye sınırları içerisinde yaşayan insanların sosyo-kültürel birikimlerine fayda sağlayan, bu konuda görev ve sorumluluklar üstlenen bir kurum olarak ifade etmektedir. Bundan dolayı sosyal belediyeciliği, sadece sosyal yardımlar ile ifade etmek doğru değildir. Bu durum, belediyeleri salt hayır kurumlarına dönüştürmektedir. Hâlbuki sosyal belediyecilik anlayışı bizzat sosyal yardım yapmanın ötesinde, en geniş anlamıyla sosyal refahın gerçekleşmesinin altyapısını da hazırlamaktadır. Meşhur "balık tutma" örneğinde anlatıldığı gibi var olanı sunmak yerine, balığın nasıl tutulacağının öğretilmesinden koşulların hazır hale getirilmesine kadar birçok faaliyeti içermektedir (Çelik, 2014: 3). Sosyal belediyecilik, sorunların kaynaklandığı noktadan çözülmesine ve halkın katılımı gerçekleştiği için birlik ve beraberlik ruhunun oluşmasına sebep olduğu ifade edilmektedir (Sarıca, Yüksel, 2010: 54).

Sosyal belediyecilik ifadesini, idareye sosyal alanlarda planlama ve düzenleme görevi atfeden, bu doğrultuda kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını içine alacak şekilde sosyal amaca yönlendiren; işsiz ve kimsesizlere yardım edilmesi, sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın oluşturulması olarak söyleyebiliriz. Aynı zamanda sosyal belediyecilik sosyo-kültürel çalışma ve faaliyetlerin oluşturulması konusunda olması gereken alt yapı çalışmalarının gerçekleşmesi için planlı politikalar ortaya çıkarılmasıdır. Kişiler ve toplumsal gruplar arasında yok olmaya başlayan sosyal güvenlik ve adalet ifadelerini daha iyi hale getirmek adına yerel yönetimlere sosyalleştirme ve sosyal kontrol görevleri oluşturan bir şekil olaraktan ifade etmemiz gerekir (Aygen, 2014: 180-181). Yerel siyasetin daha iyi bir noktaya gelmesi için "projeci belediyeciliğe" eklenen yeni akımın "sosyal belediyecilik" olarak söylendiğini belirtmeliyiz (Erder ve İncioğlu, 2013).

1.3. Sosyal Belediyecilik İlkesinin Ülkemizdeki Gelişimi

Ülkemizde belediyelerin önemli kamusal ve toplumsal işlevleri gerçekleştirdiklerine tanık olunmaktadır (Elma, 2013: 167). Türkiye'de mahalli idarelerin siyasal yapısında Türkiye'ye özgü bazı özellikler farklı bir şekilde dile getirilmektedir. Türkiye gibi merkeziyetçiliğin bir gelenek olduğu, yerel yönetimlerin yerinden yönetim anlayışının çoğu zaman tartışılan bir konu olduğu bir ülkede, yerel siyasetin ana hatlarıyla da her zaman merkezi siyaseti oluşturan etkenlerin tarafından belirlendiği söylenmektedir (Şahin vd., 2014: 166).

Türkiye'de 1950'li yıllarda hızlanan kentleşme ile nüfus artışı belediyeleri sosyal politika uygulamaları yerine altyapı çalışmalarına yönlendirmiştir. 1960'lı yılların ikinci yarısından sonra Türkiye'de sosyalist siyasal hareketlerin gelişmeye başlamasıyla 'belediyecilik söylemi' de farklı olmaya başlamıştır. Belediyeler, merkezi yönetimin keyfi müdahalelerine imkân tanımayan bir belediye anlayışı ile hareket etmişlerdir. 1960'lı yıllardan sonra demokrat belediyelerin kurulması ile sosyal belediyecilik anlayışı belediyelerde oluşmaya başlamış fakat yeterli kaynak olmadığından dolayı sosyal belediyecilik alanında pek bir şey yapılamamıştır (Maden, 2012: 42). Sosyal belediyecilik alanında yapılan çalışmalar yerel yönetimlerde kurumsallaşmaya ve yaygınlaşmaya başlaması 1970'li yıllarda başlamıştır. O yıllarda belediyeler, kooperatifler birlikler, şirketler ile girişimleri artırarak ve sivil toplum kuruluşları ile sendika ve meslek örgütlerini de yönetime katarak yeni belediyecilik uygulamalarını hayata geçirmişlerdir (Kesgin, 2008: 97).

1990'lı yıllarla birlikte sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında belediyeleri daha da göz önüne çıkararak, "sosyal belediyecilik" kavramını da popülerliğini artırmıştır (Negiz, 2011: 324). 1990'lı yıllardan sonra belediyeler tarafından yapılan hizmetler hem nitelik, çeşit ve kapsam olarak artmış hem de ayrı belediye kurumları tarafından sağlanır hale gelmiştir. Engelli yaşam alanı, huzurevi, kadın ve çocuk sığınma ev ve merkezleri, hastane, klinik ve sağlık merkezlerinin oluşturulması ve tam donanımlı meslek edindirme kurslarını düzenlenmesi birçok büyükşehir belediyesinin temel hizmetlerinden biri olmuştur. Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılan bu sosyal belediyecilik anlayışı, Anadolu'daki diğer belediyelere örnek olmuştur (Ersöz, 2006: 149).

Türkiye'de yapılan akademik çalışmalarda sosyal belediyecilik kavramı daha geniş bir bakış açısıyla ele alındığı, çalışmaların bu tarzda olduğu, buna istinaden, belediyelerin uygulama alanlarında oldukça dar bir bakış açısıyla sosyal belediyeciliği yansıttığı belirtmemiz gerekir (Koray, Temiz, 2014: 21). Ancak günümüzde sosyal belediyecilik

çalışmalarının daha iyi bir noktada olması ve Avrupa Birliği noktasında yerel yönetim bakış açısı da yenilenmekte daha demokratik daha sorumlu ve daha katılımcı bir çizgide ilerlemektedir (Zengin, Başkurt, 2014: 119). Son yıllarda gerçekleştirilen Avrupa birliği projeleri, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile yerel yönetimdeki çalışanların Avrupa'da yapılan çalışmaları yerinde görmesi önemli bir gelişmedir. Avrupa Birliği uyum yasaları ile hibe projesi yapılıp Türkiye'de faaliyet gösterilmesi ve aynı zamanda ülkemizde Kalkınma Bakanlığı'na bağlı kalkınma ajanslarının yerel yönetimlerin "sosyal devlet" anlayışı ile hazırladıkları projelere ek kaynak aktarması, belediyeler açısından sosyal belediyeciliğe daha fazla önem verilmeye başlandığını göstermektedir.

1.4. Sosyal Belediyeciliğin Görevleri

Anayasamızda yer alan sosyal devlet kavramının yereldeki karşılığı sosyal belediyeciliktir. Yerelde sosyal belediyecilik uzun zaman anlaşılmamış olsa da son dönemlerde özellikle Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde önemi giderek artmıştır. Bu noktada sosyal belediyeciliğin görevlerini tanımlayacak olursak (Keleş, 2008: 55) sosyalleşme, sosyal kontrol ve iyileştirme, mobilize etme, yönlendirme, kılavuzluk ve rehberlik etme, yardım etme, gözetme ve yatırımdır (Kaya, 2015). Sosyal belediyecilik kapsamında yapılabilecek hizmetler şöyle özetlenebilir (Güleç, 2014: 490-492; Başaran, 2014: 11):

1. Kimsesizlerin, evsizlerin, sokak çocuklarının ve muhtaç kadınların barınma ihtiyaçlarını karşılamak.

2. Kimsesiz yaşlılar için huzurevi yapmak ve yaşlılara günlük yaşantılarında yapması gereken ev işlerinde yardımcı olmak.

3. Sağlık merkezleri, gezici halk sağlığı otobüslerinin faaliyet göstermesine yardımcı olmak.

4. Hastanelerin etrafında uzaktan gelen hasta yakınları için misafirhaneler oluşturmak.

5. Kültür, sanat ve spor tesisleri açmak

6. Tiyatro, sinema, kütüphane ve kültür merkezlerini mahallelere kadar yaygınlaştırmak

7. Fakir, muhtaç ve yaşam mücadelesi veren kesimlere yönelik aş evleri gibi tesisler kurmak

8. Engelliler için ulaşım, eğitim ve sosyo-kültürel ortamlarda kolaylık sağlayıcı tedbirler almak

9. Beceri ve meslek edindirme kursları açmak

10. Park-bahçeler ve piknik alanlarını yaygınlaştırmak

11. Yetim ve öksüzlere kreş ve yuva yapmak

12. Doğal dengeyi koruyan ve çevresel şartları düzenlenmiş ucuz konut alanları üretmek

13. İş kuracak kadın ve gençlere yönelik rehberlik yapmak, makine ve donanım desteği sağlamak

14. Satış mağazaları kurmak ve daha uygun fiyatta ekmek üretip satma

15. Gıda, kömür, ilaç, okul araç gereç yardımı yapmak.

16. Sivil toplum kuruluşları ve toplumsal gruplara öncü olmak, onlarla dayanışma ve yardımlaşmayı geliştirmek.

17. Gençlerin, engellilerin ve kadınların toplumsallaşmalarını sağlayacak merkezler açmak

18. Sosyal sorumluluk projeleri alanında ar-ge çalışmaları yapmak

Sosyal belediyecilik kapsamında belediyeler tarafından sunulması gereken sosyal hizmetlerin çeşitliliği, kalitesi, yoğunluğu belediyelerin sahip olduğu imkânlara, hizmetin sunulacağı toplumun yapı ve özelliklerine göre değişiklik gösterebilmektedir(Dündar, 2011: 213). Bu noktada yerel yönetimlerin merkezi yönetimden farklı bir bakış açısıyla hizmet yaptığını daha hızlı hareket ettiğini ifade etmemiz gerekir.

2. TOKAT BELEDİYESİ'NİN SOSYAL BELEDİYECİLİK ALANINDA MEVCUT PROJELERİ

Tokat Belediyesi, Kültürel ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı altında farklı sosyal belediyecilik projeler yapmaktadır. Bu bölümde Tokat Belediyesi'nin yapmakta olduğu sosyal belediyecilik faaliyetleri ele alınacaktır.

Behzat Hanımeli Kültür ve Sanat Merkezi

8 Mart 2014 tarihinde faaliyete geçen merkezde, psikologlar ve aile danışmanlarınca Aile ve Değerler Eğitimi Kursları adı altında hanımlara aile içi eğitim, aile olma, eşler arası rol çatışması, çocuk büyütme, çatışma yönetimi, stres yönetimi, aile ve din, ailenin kutsal yapısı ve eşlerin hakları, gibi konularda kurslar düzenlenmektedir.

Hobi, Kültür, Sanat ve Meslek Edindirme Kursları biriminde okuma-yazma, ebru, tezhip, kırkyama, mefruşat, iğne oyası, el örgüsü, resim, yağlı boya, ahşap boyama, tel kırma, takı tasarımı, mum batik, vitray, sabun, ev aksesuarları, yöresel bebek, diksiyon, bilgisayar, İngilizce, cilt bakımı, manikür-pedikür, kuaförlük, halk oyunları, Türk sanat müziği, Türk halk müziği, keman, ud, kanun ve bağlama kursları düzenlenmektedir.

Kişisel Gelişim Kursları biriminde yaşam koçluğu, öğrenci koçluğu, hafıza teknikleri, anlayarak hızlı okuma, başarı ve motivasyon, beden dili teknikleri, etkili hitabet semineri, iletişim becerileri, kişisel liderlik semineri, motivasyon, test çözüm teknikleri, takım çalışması ve problem çözme teknikleri alanında çalışmalar yapılmaktadır.

Spor ve Sağlıklı Yaşam Kursları bölümünde ise fitness ve plates salonu olarak planlanan bölümde hanımlar uzman eğitmenler eşliğinde spor yapabilmektedirler. 18-60 yaş arası bayanların kabul edildiği spor merkezine üyelik için öncelikle sağlık raporu istenilmektedir. Aletli jimnastik dışında, yine hocaların eşliğinde aerobic ve step dersleri verilmektedir. Merkezdeki etkinliklerden faydalanan kadın sayısı 1105'tir. Kurs kayıtları için www.behzathanimeli.com sitesinden başvuru yapılabilir (Ak Zambak, 2015: 15).

Gazi Osman Paşa Müzesi

Gazi Osman Paşa'nın vefatının 115. senesinde Tokat merkez Devegörmez Mahallesinde restore edilen tarihi Tokat evi Tokat Belediyesi tarafından turizme kazandırılmıştır. Müzeye dönüştürülen konağın hem Gazi Osman Paşa'nın adını ve hatırasını yaşatmak hem de Plevne müdafaası ile o dönemlerde yaşanan olayların gelecek nesillere aktarılması açısından müzede Gazi Osman Paşa ile II. Abdülhamit'in balmumu heykeli bulunmaktadır. Aynı zamanda Osmanlı askeri üniformaları ve dönem kıyafetleri, Gazi Osman Paşa'nın aldığı nişan ve madalyalar ile Plevne savunmasını temsili olarak gösteren minyatür maket askerler yer almaktadır (Ak Zambak, 2015: 17).

Akıllı Vezne

Vatandaşlara daha hızlı hizmet vermek adına akıllı vezneler şehrin belli noktalarında bulunmaktadır. Su parası, çevre temizlik vergisi, emlak vergisi ve belediyenin tahsil edeceği diğer alacaklar için kurulan akıllı vezneler insanlara yedi gün yirmi dört saat hizmet vermektedir. Daha önce tahsilatlar belediyenin gelir müdürlüğünde yapılmaktaydı. Bu noktada insanlar sadece mesai saatleri içerisinde belediyeye kadar gelmek koşulu ile belediyeye borçlarını ödeyebilmekte idi. Bu hantal durumun önüne geçmek adına ve insanların dilediği anda borçlarını ödemek ve su kartlarına yükleme yapmaları için bu akıllı

vezneler hizmete geçirilmiştir. Akıllı veznelerde borçları taksitlendirme, nakit ve kredi kartı ödeme imkânları bulunmaktadır (tokat.bel.tr, 2015)

Askıda Ekmek

Tokat Belediyesi'nin öncülüğünde başlatılan alan el ile veren eli buluşturmayı amaçlayan proje"Bir ekmekte sen paylaş" sloganı ile birlikte insanların sosyal sorumluluk projelerine daha duyarlı olması için yerel bir süper markette uygulanmaktadır. Uygulamayla bağışlanan ekmek miktarını gösteren dijital ekran ile birlikte ne kadar ekmek paylaşımının yapıldığı görülmektedir (Yeşil Tokat, 2014:8).

Hoş Geldin Bebek

Her yeni doğum, yeni bir umut düşüncesiyle hareket eden Tokat Belediyesi sağlıklı, geleneklerine, vatanına bağlı ailesine, şehrine, ülkesine faydalı birer birey olarak büyütülmesi adına sosyal belediyecilik kapsamında "Hoş Geldin Bebek" projesiyle yeni doğan bebekleri ve aileleri ziyaret etmektedir. Bu ziyaretlerde hem göz aydınlığı verilmekte, hem de bebek çantası, bebek bezi, şampuan, ıslak mendil, tulum ve bebek bakım kitapçığı gibi eğitici materyallerin bulunduğu hediye çantalarını da teslim edilmektedir (Ak Zambak, 2015: 46).

Yöresel Yemek Yarışması

Tokat Belediyesi, Tokat Valiliği ve Kent Konseyi işbirliği ile düzenlenen yöresel yemek yarışması Tokat Kebabının ve Tokat mutfağının lezzetinin gün yüzüne çıkartılması, yöresel yemeklerin yaşatılması için Cumhuriyet Meydanında yapılmaktadır. Yöresel Yemek Yarışmasında işletmelerin gelen misafirlerine Tokat Kebabını daha lezzetli bir şekilde sunmaları adına şehir dışından gelen ünlü aşçıların oluşturduğu jüri tarafından işletmeler arasında en iyiler belirlenerek teşvik amaçlı ödüllendirilmektedir. Başlangıç ve ana yemeğinde ise ev kadınları yarışmaktadır. Buradaki amaç Tokat mutfağına ait unutulmaya yüz tutmuş yemekleri geçmiş ile günümüz arasında bir bağ kurarak yeni nesillere tanıtmaktır. Yarışmada ilk üçe giren kadınlara çeşitli ödüller verilmekte gelen misafirlere de yemekler ikram edilmektedir(tokat.bel.tr, 2014)

Saklamıyorum Paylaşıyorum

Evlerde kullanılmayan oyuncak ve kitapların toplanıp, ihtiyaç sahibi insanlara ulaştırılması maksadıyla başlatılan "Saklamıyorum, Paylaşıyorum" projesi birilerinin kullanmadığı eşyaları ihtiyacı olanlara ulaştırarak Tokat halkı arasında bir duyarlılık oluşması sağlanmıştır. Vatandaşlar, ister hiç kullanılmamış ister kullanılmış olsun oyuncak, dergi veya

ders kitapları gibi eşyaları şehrin belirli yerlerine konulan kumbaraların içerisine atabilmekte belediye de belirli zaman aralıklarla insanların paylaşmış olduğu bu eşyaları ihtiyacı olan ve çocuklara dağıtmaktadır. Belediye sosyal ve kültürel çalışmalarla kent bilincinin gelişmesi için toplumun bilinçlenmesi adına bu projeyi sürdürmektedir (tokat.bel.tr, 2014).

Kahvehaneden Kıraathaneye

Yaklaşık 30 yıl önce dönemin Tokat Valisi Merhum Recep Yazıcıoğlu tarafından adımları atılan bu proje 2014 yılı itibariyle Tokat Belediyesi'nin sosyal sorumluluk kapsamında yeniden hayata geçirdiği bir projedir. Şehirde yaşayan insanların belediyeye bağışta bulunduğu kitapların ve belediyenin yaptırmış olduğu kitaplıklar kahvehanelere hediye edilmiş, kahvehanelerde okuma köşesi oluşturulmuştur (tokat.bel.tr, 2014).

Kedi Evleri

Soğuk ve yağışlı havalarda hayvanların daha iyi korunmalarını, doğada daha sağlıklı bir şekilde yaşamaları için Tokat Belediyesi yalıtımı yapılmış ahşap kedi evlerini şehrin muhtelif yerlerinde, kedilerin barınacağı ve rahatlıkla yaşayabilecekleri bir ortam oluşturulmuştur. Bu kedi evleri şu an 11 adet olup toplamda 42 mahallenin belirli noktalarına yapılması hedeflenmektedir. Tokat Belediyesi doğada insanlarla hayvanların beraber yaşaması adına onların sağlıklı emniyetli ve huzurla yaşama haklarının olduğunu düşünerek hem çevreye daha duyarlı olma anlamında hem de insanlarımızı bu konuda teşvik etmek amacıyla böyle bir çalışma yapmıştır (Ak Zambak, 2015: 52).

Sosyal Yardımlar

Tokat Belediyesi'nin yaptığı sosyal yardımlar, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır. Sosyal yardım çalışmaları sosyal market ve aşevi bünyesinde yapılmaktadır.

Sosyal Market

Aşevinden yemek alan ihtiyaç sahibi vatandaşlar, para ödemeden her türlü ihtiyaçlarını Sosyal Marketten karşılayabilmektedir. Öncesinde aşevi tarafından ihtiyaç sahibi vatandaşlar için yemek dağıtımı ve evlere servis yapılmakta idi. İsraf ve kuyruk çilesini önlemek için yemek dağıtımı sonlandırılıp, her ailenin gıda, temizlik ve diğer ihtiyaçlarını ücretsiz alabileceği bir market kuruldu. Sosyal markette et ve süt ürünleri de dâhil her türlü temel gıda, temizlik ve giyim ürünleri ihtiyaç sahibi vatandaşlara ücretsiz sunulmaktadır. Bu markete gelir düzeyi yüksek olan insanlar, esnaflar, mağazalar bağışta bulunabilmektedir.

Aşevi sosyal marketin arkasında olup sadece engelli ve yaşlı vatandaşlara yemek servisi yapılarak hizmet vermektedir. Özellikle kurban bayramlarında gelir düzeyi yüksek insanların kurban bedellerini ödeyerek muhtaç insanlara yardımların ulaşması noktasında Aşevi farklı çalışmalar yürütmektedir (tokat.bel.tr, 2015).

Kömür Yardımı

Tokat Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü tarafından Tokat ili mücavir alan sınırları içinde yaşayan ekonomik sıkıntı içerisindeki 500 aileye 200 ton kömür yardımı yapılmaktadır. Kömür yardımı belediye ekipleri tarafından vatandaşın kapısına bizzat bırakılmaktadır (Yeşil Tokat, 2015: 16).

SONUÇ

Türkiye'de yasalarla yerel yönetimde belediyelere daha geniş yetkiler verildiğini kabul etsek de sosyal belediyecilik uygulamalarının ulaşılabilirliği açısından hedeflenen noktada olduğunu söyleyemeyiz. Sosyal belediyecilik denildiğinde hemen akla maddi yardım gelmektedir. Bu ifade tam anlamıyla gerçeği yansıtmamaktadır. Sosyal belediyecilikte amaç her yardım isteyene yardım etmek değildir. Aksine o beldede yaşayan insanları yardıma muhtaç olmaktan kurtarmaktır. Bunun oluşması için özellikle şehirlerde yaşayan insanlar ile ilgili çalışmalar yapılması gerekir. Yapılan anketler, araştırmalar ve istatistiki yöntemler sayesinde şehirde yaşayan insanların ne istediğine, şehirde yaşayan insanlara ne yapılmasına yönelik eğilimlerinin belirlenmesine yardımcı olacaktır. Sosyal belediyecilikte bu veriler kullanılarak gerçek ihtiyaç sahiplerinin belirlenmesi kolaylaşacaktır. Bu verilerle birlikte belediye hizmetlerin ölçümü de gerçekleşmiş olacaktır.

Belediyelerin var olma sebepleri insanlardır. Belediye varlığının nedeni olan insanların görüşlerine, düşüncelerine itibar ederek, istek ve şikâyetlerini dinlemeli ve ona göre hareket etmelidir. Yerel yönetimlerde sorunlar her zaman var olacaktır ama yapılan yasal düzenlemeler ve belediyeler tarafından gerçekleştirilen faaliyetler bu konuda iyiye gidildiğinin bir göstergesidir. Belediyelerin sosyal belediyecilik çalışmalarına her geçen gün daha dikkat ettiği ve bu çalışmalar öncesinde halkın isteklerine daya duyarlı olduğunu söyleyebiliriz. Yerel yönetimin merkeze bağlı kurumlarla ortak hareket etme kültürü ve beraber proje yürütme anlayışı oluşması ile daha etkin ve verimli bir yapıda olabileceğini belirtmeliyiz. Aynı zamanda yerel yönetimlerde sosyal belediyecilik alanında çalışan personellerin hizmet içi eğitim almaları hizmetlerin verimliliği için önemli bir noktadır.

Günümüzde sosyal belediyeciliğin gelişimiyle belediyeler, daha demokratik ve daha sorumlu bir bakış açısıyla hareket etmektedirler.

Tokat Belediyesinin sosyal belediyecilik kapsamındaki faaliyetleri incelendiğinde; su, yol, kanalizasyon, park-bahçe vb. klasik belediye hizmetlerinin yanında son yıllarda farklı sosyal içerikli hizmet örneklerini hayata kazandırdığı görülmektedir. Bunlar arasında; Behzat Hanımeli Kültür ve Sanat Merkezi, Gaziosmanpaşa Müzesi, Akıllı Vezne, Askıda Ekmek, Hoş Geldin Bebek, Yöresel Yemek Yarışmaları, Saklamıyorum Paylaşıyorum, Kahvehaneden Kıraathaneye ve Kedi Evleri gibi birçok sosyal içerikli projelerin uygulamada olduğunu belirtmekteyiz. Bu farkındalıkla Tokat ilinde yaşayan insanların sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik yapılarının güçlendirmesine belediye eliyle bir nebzede olsa katkı sağlanmak istenmektedir. Bu ve benzeri uygulamaların tüm belediyelerde klasik belediyecilik anlayışının yanında güçlendirilerek vatandaşın hizmetine sunulması, belediyelerin benzer uygulamaları örnek alarak geliştirmeleri, sosyal belediyeciliğin önemli gereksinimlerinden birini oluşturmaktadır.

KAYNAKÇA

Akçadağ, Emine (2011), "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye", *Bilgesam e-dergi,* İstanbul, bilgesam@bilgesam.org, (25.07.2015).

Ak Zambak Tokat Belediyesi Bülteni, Mayıs (2015), s.14-17.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (2015) http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf, (07.08.2015).

Aygen, Murat (2014), "Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Belediyesi Örneği", *Fırat Üniversitesi Harput Araştırmaları Dergisi,* Cilt: I, Sayı:1, s. 173-192.

Başaran, Serhat (2014), "Yerel Yönetimler ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Arasındaki Hizmet İlişkileri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 23, Sayı: 1, s. 1-13.

Berk, Zübeyde (2011), *Kent Yoksulluğu ve Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: Kırıkkale Belediyesi Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Çelik, Abdullah (2014), "Sosyal Belediyecilik Anlayışı Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Örneği", *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,*16, 1, s. 1-20.

Dündar, Zeybekoğlu Özge (2011), "Türkiye'de Kentsel Yoksulluk Sorunu Açısından Sosyal Belediyeciliğin Önemi", *Mediterranean Journal of Humanities*, 1 (2).

Elma, Fikret (2013), "Azerbaycan'da Yerel Yönetişim Ve Belediye: Bakü Ve Yakın Havzası Örneği", *Süleyman Demirel University Journal of Faculty of Economics & Administrative Sciences,* 18 (2).

Ergun, Cem, Ayşe Dericioğulları Ergun (2010), "Dönüşüm mü, Piyasalaştırma mı? Türkiye'de Salıkta Dönüşüm Programı Üzerine Bir Tartışma", *Toplum ve Demokrasi Dergisi,* Cilt: 4, Sayı: 8-9-10.

Erder, Sema, Nihal İncioğlu (2013), "2004 Sonrası Gelişmeler Yerel Siyaset İkinci Planda" http://www.arkitera.com/files/haber/14828/yerelpolitika_onsoz.pdf, (03.08.2015)

Ersöz, Halis Yunus (2006), "5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye'de Belediyeler", *Sosyal Siyaset Konferansları*, İstanbul.

Gül, Mehmet (2011), *Yerel Yönetimlerde Sosyal Sorumluluk Faaliyetlerinin Seçmen Davranışlarına Etkileri: Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Güleç, Yasin (2014), "Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılmasında Yerel Yönetimlerin Önemi ve İşlevi, Bağcılar Engelliler Sarayı Örneği", *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 2, Sayı: 1, Ordu.

Karakılçık, Yusuf (2013), *Yeni Yerel-Bölgeler Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler Yeni Yerinden Yönetim Uygulamaları, Tartışmalar, Yaklaşımlar ve Yeni Büyükşehir Yasası,* Seçkin Yayıncılık.

Kaya, Erol (2015), "Sosyal Belediyecilik", http://www.sosyalhizmetuzmani.org/sosyalbelediyecilik.htm, (08.09.2015)

Keleş, Sümeyra (2008), *Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği,* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Kesgin, Bedrettin (2008), *Yoksulluğa Yerel Müdahale "Sosyal Belediyecilik" karşılaştırmasında Eminönü ve Beşiktaş Belediyeleri Örnekleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Koçak, Orhan, Ersin Kavi (2014), "Sosyal Politika Aktörü Olarak Sosyal Girişimci Belediyecilik" *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi,* Cilt: 3, Yıl: 3, Sayı: 6.

Koray, Meryem, Hasan Ejder Temiz (2014), "Merkezi Yönetimle İlişkiler, Kısıtlar ve Harcamalar Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik ve Dört Büyükşehir Belediyesi Açısından Uygulamalar", *Çalışma ve Toplum,* 42 (3).

Negiz, Nilüfer (2011), "Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Faaliyetleri Açısından Isparta Belediyesi: Farkındalık, Yararlanma ve Değerlendirme Açısından Bir Araştırma", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16 (2).

Öztürk, Hasret, Hüseyin Gül (2014), "Sosyal Belediyecilik Sosyal Devlete ve Sosyal Haklara Bir Alternatif mi?", *IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu.*

Pektaş, Ethem Kadri (2010), "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar", *Akademik İncelemeler Dergisi,* 5, 1.

Petring, Alexander, Diana Ognyanova, Thomas Rixen, Marius Busemeyer, Jochen Dahm, Eva Flecken, Tobias Gombert, Christian Krell (2012), *Sosyal Devlet ve Sosyal Demokrasi,* Çeviren: Recai Hallaç, Friedrich Ebert Vakfı Siyaset Akademisi Birimi, İstanbul

Sarıca, Y. Pınar Soykut, Elçin Yüksel (2010), "Yerel Yönetimlerde Sosyal Sorumluluk Projesi Uygulaması Olarak Sosyal Hayata Katılım: Engelsiz Yaşam", *Çalışma İlişkileri Dergisi,* Cilt: 3, Sayı: 1, s. 48-66.

Seyyar, Ali (2008), "Yerel Siyasetin Gelişiminde Sosyal Politikaların Gelişimi" *Yerel Siyaset Dergisi,* (25), s. 30-44.

Sezer, Özcan, Özgür Önder (2012), "Sosyal Belediyecilik Bağlamında Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılımın İncelenmesi", *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*.

Sönmez, Mete Burak (2009), *Sosyal Belediyecilik Uygulamaları,* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Şahin, Savaş Zafer, Anıl Çekiç, Ali Can Gözcü (2014), "Ankara'da Bir Yerel Yönetim Monografisi Yöntemi Denemesi: Çankaya Belediyesi Örneği", *Ankara Araştırmaları Dergisi,* 2 (2), s. 159-183.

Yeşil Tokat (2014), Tokat Belediyesi Haziran Temmuz Bülteni.

Yıldırım, Arzu (2014), "Belediyelerin Sosyal Politika Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme: Malatya Belediyesi Örneği", *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (17).

Yüksel, Fatih (2007), "Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62 (1).

Zengin, Eyüp, Mustafa Bakurt (2014), "Yerel Yönetimler ve Yerel Kalkınma", *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi,* Cilt: 3, Sayı: 2.

http://www.tokat.bel.tr/icerik.php?icerik=739&Kategori=1001, (11.08.2015).

http://www.tokat.bel.tr/icerik.php?icerik=421&Kategori=1001, (05.08.2015).

http://www.tokat.bel.tr/icerik.php?icerik=425&Kategori=1001, (01.08.2015).

http://www.tokat.bel.tr/icerik.php?icerik=698&Kategori=1001, (25.07.2015).

YAŞ VE CİNSİYETİN SİYASİ PARTİ YÖNETİMLERİNE YANSIMASI: KİLİS KENT ÖRNEĞİ

Ali Fuat GÖKÇE
Yrd. Doç. Dr. Kilis 7 Aralık Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, afgokce@kilis.edu.tr
Ahmet TUNÇ
Yrd. Doç. Dr. Kilis 7 Aralık Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ahmettunc@kilis.edu.tr
Hatice ERAYMAN
Yüksek Lisans Öğrencisi, Niğde Üniversitesi, Kamu Yönetimi ABD, haticeerayman@kilis.edu.tr

Özet

İnsanlar, bireysel ve örgütsel çıkarları korumak, siyasal konularda bilgi ve kültürünü geliştirmek ve eksikliklerini gidermek, siyasal kültürünü genişletmek amacıyla değişik seviyelerde siyasetle ilgilenirler. İnsanların siyasete katılmaları ve ilgilenmeleri geleneksel ve sanayi toplumlarında yerleşik siyasal kültüre göre farklılık gösterir. Siyasete katılım ve temsiliyetin ekonomik veriler ve toplumsal statülere göre olduğu dönemlerden bugüne kadar olan sürede erkek egemen siyasal katılımın yeri tedrici olarak kadınlar ve gençler lehine değiştiği görülmektedir. Günümüze kadar yapılan siyasal davranış araştırmalarında kadınların ve gençlerin erkeklere oranla siyasi alanın her seviyesinde daha az olduğu görülmektedir. Bunların sebepleri arasında kadınların çalışıp çalışmadığı, eğitim seviyeleri, evli ya da bekar olması gibi sebepler yer alırken, gençlerde ise eğitim süreci ve sonrasında meslek edinme gibi nedenler yer almaktadır.

Günümüz siyasal ortamında kadınların ve gençlerin siyasal katılımı genellikle siyasal partilerin "Kadın Kolları" ve "Gençlik Kolları" bünyelerinde olmakta ve siyasal partiler milletvekili listelerinde kadınlara ve gençlere yer vermektedir. Ancak milletvekili listelerinde seçilemeyecek yerlerde bulunulması ve kadın kolları ile gençlik kollarının mevcut maddi ve manevi fonksiyonları her iki grubu da siyasal katılım içinde farklılaştırmaktadır. Demokrasilerde siyasal katılımın sadece oy kullanma anlamının dışında siyasal mekanizmalarda aktif rol alma olduğu düşünüldüğünde, söz konusu durumun tabana yayılması ve çeşitliliği artması bağlamında kadın ve gençlerin siyasal katılımda etkin olması önem kazanmaktadır.

Bu çalışmada coğrafi olarak Türkiye'nin güneyinde bir sınır ili olan ve ekonomik olarak henüz gelişmemiş ve sanayileşmesini tamamlamamış olan Kilis'te kadın ve gençlerin siyasal katılımının tespit edilmesi amaçlanmıştır. Bu amaçla Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grubu bulunan siyasal partilerin Kilis il teşkilatları incelemeye dahil edilmiştir. Bu doğrultuda siyasal partilerin il örgüt yapıları, kadın ve genç statüsünde olanların durumu belirlenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Siyasal Katılma, Kent, Kentlileşme, Genç Nüfus, Cinsiyet.

THE REFLACTION OF AGE AND GENDER TO POLITICAL PARTY ADMINISTRATIONS: CASE OF KİLİS

Abstract

People are interested in politics at different levels in order to protect individual and organizational interests, develop their information and culture on political issues and overcome their deficiencies. People's participation and interest in politics vary according to the established political culture in traditional and industrial society. While the participation and representation in politics were mainly based on the male-dominated political participation in the previous period, now it can be seen there is a change in favor of women and young people. In the political behaviour researches done until today, it is shown that people and young people are less common in comparison with men in every field of political arena. The main reasons of this situation are that women's employment status, educational level, being married or single, and education process and to obtain a job in young peoples.

In today's political environment, women's and young people's participation in political life happen via "Women's Branches" and "Youth Branches" and political parties gives women and young people place in their parliamentary list. However, women's and young people's location that is difficult to be selected in the parliamentary list and available material and moral functions of woman and youth branches differentiates both parties in political participation. When political participation is considered as taking active pole in political mechanism beyond voting, to become effective of women and young in political participation in the context of spread of this situation and proliferation of diversity.

In this study, it will be determined the political participation of women and youth in Kilis which is geographically located in the south of Turkey and have not developed economically yet. In this respect, Kilis provincial officials of the political parties which have groups in Turkey Grand National Assembly will be

examined. Accordingly, provincial organizational structure of political parties have been researched, the status of women and youths have been tried to be specified.

Keywords: Political Participation, Urban, Urbanization, Young People, Gender.

GİRİŞ

Siyaset Bilimi açısından kimlik araştırmaları söz konusu olduğunda özellikle yaş ve cinsiyet faktörlerinin etkisi anahtar kavramlar olarak kullanılmaktadır. Belirli biyolojik özelliklere sahip olarak dünyaya gelen bireyler, bu özelliklerden en çok da yaş ve cinsiyet değişkenlerinin etkisiyle siyasal katılma sürecinde rol alırlar.

Çalışmanın konusunu yaş ve cinsiyetin Kilis kent örneğindeki siyasal parti teşkilatlarının yönetimine nasıl yansıdığının irdelenmesi oluşturmaktadır. Siyasal tercihler doğrultusunda yaş, cinsiyet ve parti yönetimine katılım arasındaki ilişkinin kent düzeyinde ortaya konulması şeklinde belirlenen amaç doğrultusunda yöntem olarak önce kavramsal çerçeve belirlenmeye çalışılmış, buna bağlı olarak özellikle genç nüfus ve cinsiyet unsurlarının demokrasilerin bir gereği olan siyasal partilerin yereldeki yönetim organlarında görev alanlar açısından dağılımı ve etkileri siyasal katılma ve kentlileşme bağlamında düşünsel olarak değerlendirilmiştir. Yereldeki parti teşkilatlarından bilgi almaya dayalı olarak yürütülen çalışma için değişken olarak kullanılan siyasi partilerin il düzeyindeki yapılarında görev alanların yaşları, cinsiyetleri, görev aldıkları yönetim kademeleri ile Kilis kentinde yaşayan vatandaşların yaş ve cinsiyet dağılımı araştırılmış ve aralarında bağıntı kurulmaya çalışılmıştır. Böylece yaş ve cinsiyet faktörlerinin siyasal parti yönetimlerine katılma sürecinde olumlu ya da olumsuz etki ettiğini söylemek mümkün olmuştur.

Bu çalışma Haziran 2015 genel seçimlerinde % 10 seçim barajını geçen ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) grubu bulunan dört siyasal partinin ekonomik ve sosyal açıdan gelişmekte olan ve bir sınır kenti olan Kilis' teki parti teşkilatlarının özellikle yönetici kadrolarının yaş ve cinsiyet faktörleri arasındaki korelasyonu incelemek üzere sınırlandırılmıştır.

1. KENT, KENTLİLEŞME VE KENTİN SİYASAL KATILMAYA ETKİSİ

Günümüz kent sosyolojisi çalışmalarında kentlileşmenin siyasal değer ve tutumlar üzerindeki etkileri ve bu etkilerin siyasal davranış üzerindeki yansımaları yoğun bir şekilde tartışılan konular arasındadır.

Kentleşme yönetim ve siyaset üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Kentleşmenin etki ettiği faktörlerden yönetsel yapı, kamu maliyesi, uluslararası ilişkiler, bürokrasi, siyasal katılma, siyasi partiler, çıkar grupları, kamu politikaları bunların başında gelir. Aynı şekilde yönetsel faaliyetler de kent gelişimini etkiler. Kentlileşme ile oluşacak güçlü bir kollektivite duygusu, siyasal davranışın başarısında önemlidir. Kentin ekonomik, sosyal, kültürel, siyasi ve idari özgürleştirici bir yönü olduğu, toplumsal değişmeyi başlatmada ve hızlandırmada kentin önemli bir değiştirici rol oynadığı kabul edilir (Keleş, 2010: 36-45).

Kent yönetimi aktörlerinin ülke kalkınmasında yeri ve önemi bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de giderek daha önemli hale gelmektedir. Küresel düzeydeki yerelleşme eğilimleri Avrupa Birliği müktesebatının etkileri ile birlikte, ülkemizde yerel, bölgesel inisiyatifleri, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın odağında yer almaya zorlamaktadır.

Kentleşme, siyasal davranışı önemli ölçüde etkileyen etkenlerden biridir. Büyük kentte, kasabada ya da köyde oturan insanların siyasal yaşamda aynı biçimde ve özellikle de aynı düzeyde davranış sergilemedikleri bilinmektedir (Kışlalı, 1994: 186). Kentli kişinin köyde yaşayanlara oranla daha iyi eğitim ve haberleşme imkanlarına sahip olduğu ve toplu iş yerlerinde çalıştığı, gönüllü kuruluşlara üye olduğu düşünülerek, bu faktörlerin onu siyasal davranışta bulunma yönünde uyardığı iddia edilmekteyse de bunun istisnalarıyla da karşılaşmak mümkündür. Kırsal kesimdeki siyasal davranışların çoğunlukla bağımlı olduğu görülmektedir (Sosyal Bilimler Ansiklopedisi, 1991: 421).

İnsanlar bir mekan, bir toprak parçası üzerinde yaşarlar. İnsanların yaşamlarını sürdürdükleri bu mekan parçasına kent ya da köy adı verilir. Bu tanıma göre köy ve kent ayrımı yapılmalıdır. Belli bir yönetsel örgüt biriminin sınırları içinde kalan yerlere kent, bu sınırların dışındaki alanlara köy denilmesi gerektiren tanımlar, yönetsel sınır ölçütünü kullanan tanımlardır. Türkiye İstatistik Kurumu yayınlarında, il ve ilçe nüfusu kentsel nüfus sayıldığına göre, Türkiye' de kent ve köy ayrımında yönetsel örgüt sınırları ölçütünün benimsenmiş olduğu belirtilebilir. Buna göre 750 nüfuslu bir ilçe de 2,5 milyonluk bir il merkezi kadar kent sayılmak hakkına sahiptir. Kent - köy ayrımında salt nüfus ölçütünü benimsemek, ölçütü oluşturan nüfus düzeyinin altında kalmakla birlikte, kentsel alt yapı kazanmış olan yerleşmeleri kent saymamak sonucu doğurabilir. Bu sakıncayı gidermek üzere birçok ülkede köy-kent ayrımında temel olarak kullanılan nüfus ölçütüne ek olarak ekonomik ölçütler, toplum bilimsel ölçütler de kullanılır. Bunlar arasında konumuzla ilgili olan toplum

bilimsel ölçütünden anlaşılması gereken; toplum bilimcilerce yapılan kent tanımlarının ortak özellikleri, belirli bir nüfus çokluğunun yanı sıra yoğunluk, iş bölümü, uzmanlaşma, türdeş olmama gibi özellikler ile yönetsel ve siyasal bir içeriğe sahip olmadır (Keleş, 2010: 97-101).

Genel bir tanımlama yapmak gerekirse; kent insanların birbirleriyle buluştukları, malların değiştirildiği ve fikirlerin yayıldığı bir ilişkiler ve kararlar merkezidir. Kent, kendine has özellikleri bulunan bir yerleşim sistemi olduğundan karmaşık toplum yapısının birey ve aile düzeyinde çözülemeyecek sorunlarının üstesinden gelinmesine imkan sağlamaktadır (Hout, Thalmann ve Valbelle, 2000: 14).

Bir modernleşme süreci olarak kentleşmenin bireylerin değer, tutum ve davranışları üzerindeki etkileri açıklamak görece zordur. Bu zorluk bireylerin var olan tutum ve davranış biçimlerinin yaş ve cinsiyet gibi birçok değişkene bağlı olduğundan farklılık oluşturmasından kaynaklanmaktadır.

Türkiye, geride bıraktığımız yüzyılın ortalarından itibaren sanayileşmenin de etkisiyle yoğun bir iç göç yaşamaktadır. Kentlere akın, itici, çekici ve iletici faktörlerin etkisiyle devam etmektedir. Bu sosyal etkinlik kentlerin sayısını, alanını ve nüfuslarını arttırmaktadır. Ancak kente dahil olan bireylerin kentsel değerleri özümsemesi ve kentin sosyal ve ekonomik bünyesine entegre olması aynı derecede gerçekleşmemekte, kentlerde ikili bir sosyal yapı kendini göstermektedir (Genç vd., 2008: 61).

Kentlerde barınan insanların kendilerini kente ait hissetmeleri ve kent ile duygusal ve sosyal bağlar oluşturmaları, kentlileşme sürecinin oluşmasında önemli rol oynar. Bilindiği gibi kentleşme, kentlerin alan ve nüfus olarak büyümesi, kent yerleşimlerinin sayısı ile kentli nüfus oranının artmasıdır. Kentlileşme ise kente dahil olan bireylerin kentli yaşama uyum sağlamaları, kentli bir birey olarak davranmalarıdır. Bu yönüyle kentlileşme kavramı, sosyo-kültürel dönüşümü ifade eden ve kentlerdeki bireyler arası ilişkilere kentli kültürünün egemen olmasını gösteren bir kavramdır (Genç vd., 2008: 66).

Siyaset bilimi kuramı, siyasal katılmanın çağdaşlaşmanın sonucu olarak arttığını varsayar. Kentleşme çağdaşlaşmanın ve gelişmenin bir ölçüsü olarak kabul edilirse, kentleşme kapsamında yüz yüze iletişim kanallarının etkin kullanımı siyasal katılmayı artırıcı bir etki yapmaktadır. Bunun bir sonucu olarak kentlerde seçimlere katılma oranlarının genellikle daha yüksek olduğu görülür.

Siyasal katılma siyasal bir davranış türü olarak bireylerin alınan ya da alınacak her türlü siyasal, ekonomik ve toplumsal kararlar karşısında gösterdikleri tepkiler, eğilimler ve yaklaşımlardan oluşmaktadır (Öztekin, 2007: 229).

Siyasal katılmanın açıklanması bakımından önem taşıyan değişkenlerden birisi de bireylerin içinde yaşadıkları toplumun tipidir. Bu toplum tipinin kent ya da köy veya gecekondu oluşuna göre insanların siyasal davranışları belirli düzenlilikler gösterebilmektedir. Yerleşme biçiminin ayrımı, siyasal katılımı etkileyen diğer değişkenleri de etkilemesi açısından önem taşır. Ayrımı belirleyen toplumsal özellikler, doğal olarak siyasal katılmayı da farklılaştırmaktadır. Kentlinin okur-yazar olması, kitle iletişim araçlarından yararlanması, toplu iş yerlerinde çalışması, örgütlerle ilişkisi köylüye göre daha fazladır ve bu etkenler katılmayı uyarıcı niteliktedir (Turan,1977: 79).

Siyasal katılma bireyin siyasal sistem karşısındaki durumunu, tutumunu ve davranışlarını gösteren bir kavramdır. Vatandaşların siyasal sistem karşısında tutumları, davranışları çok çeşitlidir. Yani insanların bir kısmı siyasal sistemle yakından ilgilenir ve ona faal olarak katılırlar, bazılarının ise siyasal katılıma ilgisi azdır. Fakat gerçekte böyle bir durum pek nadirdir. İnsanlar, genellikle siyasal hayata katılırlar (Daver, 1969: 203).

Toplumların sosyo-ekonomik ve kültürel değişmeler sonucu giderek demokratikleşme gereksinimleri tabi olarak kitlelerin siyasal yaşama katılmaları sorununu ön plana çıkarmıştır. Bu olgu modern devleti geleneksel devletten ayıran en önemli ögedir. Siyasal katılma kuramı demokrasi kuramının bir parçasıdır. Soruna modernleşme açısından bakıldığında, geleneksel toplumun katılmaya dayanan bir toplum olduğu söylenebilir (Lerner, 1958: 50-51).

Kısacası her toplumun sosyo-ekonomik, kültürel ve siyasal koşulları bir bütün olarak bireylerin katılmaları üzerinde olumlu veya olumsuz etkide bulunmaktadır. Ülkemizde kentlerin çapları büyüdükçe kültürel gelişimi de büyüyüp belirginleşmektedir. Böylelikle sosyal uçurumlar da derinleşmektedir. Kente gelen bireylerin ve kümelerin ortak sorunlarını serbestçe tartışabildikleri ortak bir kentsel dünyanın oluşturulması halinde kentlilik bilinci oluşması sağlanarak siyasal katılma arttırılabilir.

1.1.Siyasal Katılmaya Etki Eden İki Önemli Faktör: Yaş ve Cinsiyet

Birçok araştırmacı gerek siyasallaşmayı gerekse kentleşmeyi modern devletin ayırt edici özelliği olarak değerlendirmektedir. Bu konuda Huntington (1968: 36) modern devletin, geleneksel devletten, her şeyden fazla, halkın genişleyen oranda siyasal katılımı ve geniş

çapta siyasal birimler tarafından etkilenmesi ile ayrıldığını belirtmektedir. Lerner da (1958: 50-51)

Bu bağlamda geleneksel toplumdan farklı olarak modern toplumun "katılımcı toplum" olduğu üzerinde durmaktadır. Karl Deutsch gibi toplumsal hareketlilik kuramcıları da uzun zamandır siyasal katılmanın ekonomik ve toplumsal modernleşme ile artma eğiliminde olduğunu göstermişlerdir (İnan, 2004: 101).

Toplumsal ve ekonomik değişkenlerin siyasal katılma üzerindeki etkilerinin yanı sıra, bireysel değişkenlerin etkileri de literatürde üzerinde durulan konulardan biridir. Çalışmanın amacı gereği burada sadece cinsiyet ve yaş değişkenlerinin siyasal katılma ve/veya siyasal davranış üzerindeki etkileri incelenecektir.

1.1.1.Yaş

Siyasal bilim çevrelerinde yaş ile katılma arasındaki ilişki, gençlerin düşük ve düzensiz bir katılma gösterdikleri, orta yaş grubunun siyasetle daha yakından ve altmış yaş sonrasında ise bilginin yeniden azaldığı şeklinde açıklanmaktadır (Ünsal, 1981: 80). Fakat bu ilişki çok görecelidir. Modernleşme ve küreselleşmenin de etkileriyle özellikle ulus devletlerde gençlerin siyasal hayata giderek ilgi gösterdiği açıktır. Ayrıca genç yaşlarda radikal siyasal eylemlerin daha çok desteklendiği, ileri yaşlarda ise muhafazakar bir tutum izlendiği söylenebilir.

Aynı yaş dönemi içinde yer alan gençlerin benzer bir toplumsallaşma gösterdikleri söylenemez. Eğitimini tamamlamamış, erken dönemlerde evlenen genç kızların oylarını kocalarının tercihlerine göre vermeleri buna örnek verilebilir. Yaşlandıkça siyasal sürece karşı olan şüphecilik ve güvensiz tutumlar artar. Buna karşın gençlerde değişimle sorunların çözümleneceğine dair inançlar dinamiktir. Fakat insanlar hem özel hem de çalışma yaşamında olduğu gibi siyasallaşma sürecinde de yaş ayrımcılığına maruz kalmaktadır.

Gençlerin nicel anlamda çoğunlukta bulunduğu partilerde çalışma temposunun yüksekliğinin yanında, fikir üretme bakımından da diğer partilere göre üstünlük bulunmaktadır (Gökçe, 2011: 81).

Ülkemizde yaşça büyük olanların daha tecrübeli, bilgili ve sözü dinlenilir olduğu düşüncesinden hareketle siyaseti yaşı büyük olanların yapması gerektiğine dair olan inanç yaygındır. 16-20 yaş arasındaki gençler siyasete her düzeyde daha az ilgi duymakta ve

katılmaktadırlar. Bu katılma ve ilgi, yaş ilerledikçe artarak orta yaş grubunda en yüksek düzeye ulaşmakta ve ilerleyen yaşlarda en alt düzeye inmektedir. Siyasal katılımın tüm toplumu kapsayacak şekilde gerçekleşmesi için gençlerin de aktif olarak siyasal katılmaya dahil edilmesi gerekmektedir.

Gençlere umut verebilen yönetimler, onlardaki enerjiyi çok yapıcı bir siyasal davranış sergilemesiyle değerlendirebilmektedir (Kışlalı, 1995: 186). Çeşitli araştırmalar, siyasal davranış eğiliminin orta yaş gruplarında diğerlerine oranla daha yüksek olduğunu gösteriyor (Kışlalı, 1995: 186). Ancak, orta yaşlı bir adam genellikle yerleşmiş, belli bir statü ve mesleğe kavuşmuş bir adamdır. Dolayısı ile toplumda koruyacağı çok şey vardır. Bu nedenle orta yaslarda siyasal davranışta bulunma artacaktır. Her tabakanın, etnik grubun, ırk topluluklarının içinde ayrı ayrı yaş gruplarının siyasal davranışları arasında büyük farklar vardır (Yücekök, 1987: 28). Yaş etkeni ile ilgili bir genelleme yapacak olursak, 25 yaşına kadar düzensiz ve düşük düzeyde bir siyasal davranış, orta yaş grubunda daha yoğun ilgi, 60 yaşından sonra ise giderek azalan bir ilgi gözlemlenmektedir. Burada da yaş gruplarının evrensel olmaması ve yaş gruplarının kentsel ve kırsal gibi çeşitli alt gruplara bölünebilmesi, genellemeler yapmayı güçleştirmektedir (Sosyal Bilimler Ansiklopedisi, 1991: 422).

Kuşaklar arasında var olan tutum farklılıklarının, siyasal davranışlara da doğal olarak yansıdığını ve özellikle oy verme eğilimlerinde somutlaştığını kanıtlayan birçok araştırma yapılmıştır. Bu konudaki temel varsayımı şöyle özetleyebiliriz: gençler yaşlılara oranla daha çok gelişme ve yenilik yanlısıdır. Yaşlılarda ise tutucu eğilimler güçlenmektedir (Kışlalı, 2010: 155-156).

Teknolojideki hızlı değişiklik toplumsal koşulların da hızla değişmesine neden olduğundan birbirini izleyen kuşaklar arasında büyük farklılıklar doğurmaktadır. Bu durum kuşaklar arasında ortak noktaların azalmasına ve çatışmanın sertleşmesine neden olmaktadır.

Tüm bu durumlar günümüzde toplumsal yapının hızla değişimi, bir yandan geleneklerin etkisini azaltırken, öte yandan da değişime duyulan saygıyı azaltmaya ve giderek ortadan kaldırmaya sebep olmuştur. Bu evrime ayak uyduramayan ve eskiyen toplumsal kurumlardaki yaşlı ve orta yaşlıların karar alma ve uygulama süreçlerindeki ağırlıkları gerekli değişimlerin yapılmasını zorlaştırıp geciktirmektedir. Bu direnme ve gecikme özellikle gençler ve "düzen" arasındaki sürtüşmeleri körüklemektedir. Gençler artık yetişkinlerin

hareketlerinin bir uzantısı olmaktan çıkmışlar ve yetişkinlerin örgüt ve önderliklerinden büyük ölçüde bağımsızlaşmışlardır.

1.1.2.Cinsiyet

Cinsiyet genel olarak bireyin kadın ya da erkek olarak mevcut genetik, fizyolojik ve biyolojik özellikleri olarak tanımlanmaktadır. Bu özellikler kadın ve erkek arasında bir eşitsizlik değil, sadece bir cinsiyet farkı yaratır.

Cinsiyet ayrımcılığı ise bir kişinin bir kadına/ erkeğe cinsiyetine dayalı olarak bir kadına/ erkeğe davrandığı veya davranacağından daha olumsuz veya daha az olumlu davranması (doğrudan ayrımcılık) ve/veya biçimsel olarak eşitlikçi görünen davranış ve uygulamaların sonradan kadın/ erkek üzerinde ayrımcı etkiler yaratması (dolaylı ayrımcılık) olarak tanımlanmaktadır (Arslan, 2010: 39). Kadın ve erkeğe toplum tarafında biçilen roller, oluşturulan kalıplar mevcuttur; toplumun kadın ve erkekten farklı beklentileri ve bununla ilgili inançları bireylerin bu yönde yani cinsiyetlerine uygun davranışlar geliştirmelerine yol açmaktadır.

Yaş gibi cinsiyet de bir biyolojik toplumsal olgu olarak siyasal tutumlara yansıdığını araştırmalar ortaya koyuyor. Cinsiyet ve siyaset arasındaki ilişkiyi anlayabilmek için kadın ve erkek tutum farklılığını ve bu farklılıkların nedenleri ortaya koymak gerekmektedir. Kadınların siyasal tutumlar açısından en çok öne çıkan özellikler şunlardır:

Kadınlar seçimlere katılmaya erkeklerden daha az eğilim göstermekte, oy verdiklerinde erkeklere oranla, tutucu partileri daha çok desteklemektedir. Kadınlar yaşlandıkça siyasetle daha fazla ilgilenmekte ve siyasal tutumları daha tutarlı hale gelmektedir. Bu tutum farklılıklarının temel nedenler olmasının yanında kadınların siyasal hayattan uzak kalmalarına daha çok sosyo-ekonomik, siyasal, kültürel etmenler gibi dış etmenler neden olmaktadır.

Sembol veya sembolik olarak kadına verilen önemin aksine, kadınlar siyasette, yönetici pozisyonlarda ve önemli karar alma mekanizmalarında neredeyse hiçbir zaman gerektiği kadar temsil edilmezler (Kurtoğlu, 2003: 359). 20. Yüzyılda geleneksel yaşamdan çağdaş yaşam modeline geçilmesiyle kadınlara seçme ve seçilme hakkı konusunda erkeklerle eşit haklar verilmesine rağmen kadının siyasal katılımı hala erkeklerle aynı düzeye gelmemiştir. Kadınların ekonomik ve toplumsal hayattaki katılımının yetersizliği siyasal katılım sorununun da en temel nedeni olarak görülür. Kadınların toplumdaki tecrübe ve bakış

açıları erkeklerinkinden farklı olduğundan sorunlara farklı çözümler üretebilirler. Demokratik meşruluğu artırabilmek için temsile katılmaları gerekir.

Toplumsal yapıdan kaynaklanan yaygın inanışa göre kadının siyasette yer alması düzensizlik ve karışıklık yarattığı varsayılmaktadır. Kadınlar ayrıca siyasetle uğraşacak kadar rasyonel değil, duygusaldırlar. Bu nedenle anne ve eş olarak evde oturmalarının onların doğalarına en uygun olduğu kabul edilmektedir. Bu kavramlaştırma iyi bir toplum ve siyaset düzeninin tanımlanmış cinsiyet rollerine uygun olması gerektiğini ima eder. İma ettiği başka bir fikir de kadınların erkeklerce mükemmel bir şekilde temsil edilebileceğidir, çünkü erkekler rasyonel düşünebilen öznelerdir (Kurtoğlu, 2003: 364).

Kadınlara ve erkeklere uygun olarak tanımlanmış ayrı alanların olması, erkeklerin kadınlara uygun sayılan ortamlara kolayca erişememelerine neden olmaktadır. Kadınların seçimlere daha az ilgi duymalarını evlilik ve toplumsal sınıf etkilemektedir. Evli kadınlar kocalarına bağlı olarak daha çok sandık başına gitmektedir. Kadınların siyasal davranışta bulunmalarını etkileyen diğer bir faktör de meslektir. Sandık başına gitmeyen kadınların oranı işçiler arasında genellikle en yüksek, kamu görevlileri arasında ise en düşüktür (Kışlalı, 2004: 168).

Kadınlarda siyasal katılma eğiliminin azlığı, aslında siyasal yaşama ve genel olarak siyasal konulara duyulan ilgi azlığının, eğitim seviyesinin, toplumun siyasal hayata katılma kültürünün, fırsat eşitliğinin bir sonucudur denilebilir. Fakat bir yandan kadınların politik yaşamımızı genellikle daha özenli, şefkatli bir toplum yönünde zenginleştirecekleri iddia edilirken bir yandan da kadınların ve erkeklerin çatışma içinde oldukları için erkeklerin kadınları temsil edemeyeceği savunulmaktadır (Kabasakal, 2007: 57).

Cinsiyet ve siyasal davranış arasındaki ilişkiyi belirten üç hipotez ileri sürülebilir: İlk olarak, cinsiyet rolleri siyasal davranışı toplumsal statü ve sosyo-ekonomik statü üzerindeki etkisi dolayısıyla belirler; diğer bir deyiş1e kadınlar erkeklere oranla daha düşük bir sosyoekonomik statüde bulundukları için siyasal yaşamda daha az etkin olurlar. İkinci olarak, kadınlar düşük sosyo-ekonomik statüleri dolayısıyla, erkeklere oranla kitle iletişim araçlarından daha az yararlanırlar, ayrıca siyasal ilgi, siyasal bilgi, siyasal etkinlik ve örgütsel üyelik bakımından da siyasal yaşamda daha az etkin olurlar. Üçüncü olarak, kadının, özellikle toplumun ondan aile ve eve yönelik bir rol beklentisi olması halinde, siyasal davranma gibi aile dışı ve kadın için toplumun yadsıdığı davranışları gerektirebilecek eylemlerle dolu bir

yaşam biçimine sahip olması, erkeklere oranla daha zor olduğu için siyasal yaşamda kadınların fazla bir etkinliği olmaz. Bu sebeplerden dolayı, kadınlar, oy vermek gibi fazla zaman ve enerji harcamayı gerektirmeyecek ve aile üyeleriyle birlikte yerine getirilebilecek siyasal davranış türlerine daha sık başvururlarken, hükümet ve bürokrasi ile ilgili işlerde daha çekingen davranırlar (Çukurçayır, 2000: 76-77).

Ayrıca siyasal konularla ilgili yapılan anketler de, "bilmiyorum" ya da "fikrim yok "gibi yanıtların daha çok kadınlardan geldiğini vurgulamaktadır. Bu durum yükseköğrenim yapan kız öğrenciler arasında bile belirgindir. Özellikle, ekonomik bağımsızlığı olmayan ve ev işleri yapan kadınlar siyasal konulara daha az ilgi göstermekte ve toplumsal alanda daha zayıf kalmaktadırlar. Ayrıca burada dikkat çeken bir başka konu ise, kadınların siyasal konularda yeterli bilgiye sahip olmamalarından dolayı, neler getireceğini iyice göremedikleri değişikliklere karşı, güçlüye ve kararlılığa sarılırken, ister istemez tutucu eğilimler göstermeleridir (Kışlalı, 1994: 157-164).

Kadınların eğitim düzeyinin yükselmesi ve çalışan kadın sayısının artması, kadının toplumsal rollerinin değişmesine neden olur. Kadınlar böylece siyasal yaşamla daha çok ilgilenebilecek ve haklarını daha çok savunabilecek, siyasal yaşamda da daha aktif olarak davranış sergileyebileceklerdir. Çeşitli değerler, inançlar, tutumlar, yönelimler ve beklentilerle donanması ve siyasal sistem içinde etkinlik gösterebilmesi için, bireyin belirli bir yaş sınırını da aşması gerekmektedir. Cinsiyet rolleri gibi bireyin denetimi dışında belirlenen bir diğer siyasal kaynak da yaştır (Çukurçayır, 2000: 1978).

Diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de siyasal yaşam daha çok erkeklerin normlarına göre şekillenmiştir. Kadının genel olarak ikincil konumu siyasal katılım düzeylerinde de var olmaktadır. Çünkü diğer etkenlerin yanında kadınlar siyasetin kendileri ilgilendirmeyen bir alan olduğunu düşünmekte seçimlere bile daha az ilgi göstermekte, siyasal parti ve diğer örgütlenmelerde aktif roller almamakta, bu örgütlerin karar organlarında sorumluluk üstlenmemektedirler.

2. SİYASİ PARTİ YÖNETİMLERİNDE YAŞ VE CİNSİYET FAKTÖRLERİ: KİLİS KENT ÖRNEĞİ

2.1. Kilis'te Sosyo-Ekonomik Yapı

1516'ya kadar Halep eyaletine bağlı bir sancak olan Kilis, 1927 yılında Gaziantep'in il olmasıyla Gaziantep'e bağlı bir ilçe olmuş, 6 Haziran 1995 tarihinde de il statüsüne

kavuşmuştur. Kilis Güneydoğu Anadolu Bölgesinde Türkiye-Suriye sınırında yer almaktadır. Kentin yüzölçümü 1.428 km²' dir. Anadolu'yu Ön Asya' nın diğer ülkelerine bağlayan yollardan biri üzerinde bulunan kent, Gaziantep'e 58 km uzaklıktadır (Memiş vd., 2013: 381).

Coğrafi konumu itibariyle Orta Doğu bölgesine yakın olması Kilis'in pazar olanaklarını artırmaktadır. İlde bulunan sanayi kuruluşlarının gıda, kimya ve tekstil gibi sektörlerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Kilis'te işsizlik oranı, iş gücüne katılma oranı ve istihdam oranı Türkiye göstergelerinden daha iyi durumda olmasına rağmen Kilis sanayisi gelişmemiş iller içerisindedir (81 İl Durum Raporu, 2012: 544-549). Suriye'deki kargaşa ortamından kaçarak Türkiye'ye gelen sığınmacılar dikkate alınmadığında Kilis göç veren bir il görünümündedir.

Türkiye'de 15 yaş ve üzerindeki nüfus için okuma-yazma bilmeyenlerin oranı % 6, okuma yazma bilenlerin oranı ise % 94'tür. Kilis'te bu oranlar sırasıyla % 8 ve % 92 olarak gerçekleştiği düşünülürse Kilis'in eğitim durumunun Türkiye ortalamasına göre düşük seviyede olduğu söylenebilir (TÜİK, 2012).

Kilis kentinin sosyal yapısını incelemek amacıyla toplam nüfusun il ve ilçe merkezleri dağılımı ve bunların toplam nüfus içindeki oranları, yaş grubu ve cinsiyete göre nüfus aşağıdaki tablolarda verilmiştir.

Tablo 1: İl ve İlçe Merkezleri Nüfusu

	Toplam			**İl ve İlçe Merkezleri**		
	Toplam	**Erkek**	**Kadın**	**Toplam**	**Erkek**	**Kadın**
Türkiye	77.695.904	38.984.302	38.711.602	71.286.182	35.755.990	35.530.192
Kilis	128.781	64.642	64.139	94.414	46.921	47.493

Kaynak: TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2014

Tablo 1'de görüldüğü gibi Kilis' in 2014 yılı itibariyle toplam nüfusu 128.781 kişidir. Toplam nüfusun 94.414'ü il ve ilçe merkezlerinde yaşamaktadır. İl ve ilçe merkezlerinde yaşayanların oranı Türkiye ortalamasının (76,8) altındadır.

Tablo 2: Yaş Grubu ve Cinsiyete Göre Nüfus (2014)

	TÜRKİYE			**KİLİS**		
Yaş Grubu	**Toplam**	**Erkek**	**Kadın**	**Toplam**	**Erkek**	**Kadın**
15-19	6.518.921	3.349.081	3.169.840	13.163	6.410	6.753
20-24	6.263.460	3.191.641	3.071.819	12.693	6.888	5.805
25-29	6.273.202	3.179.412	3.093.790	9.625	5.032	4.593
30-34	6.516.294	3.294.389	3.221.905	8.803	4.391	4.412
35-39	5.918.336	2.996.001	2.922.335	7.821	3.812	4.009
40-44	5.510.337	2.766.305	2.744.032	7.609	3.824	3.785
45-49	4.674.262	2.375.494	2.298.768	6.512	3.309	3.203
50-54	4.438.422	2.218.311	2.220.111	6.098	3.093	3.005
55-59	3.656.563	1.828.486	1.828.077	4.428	2.221	2.207
60-64	2.870.715	1.402.604	1.468.111	4.020	1.903	2.117
65-69	2.215.704	1.030.716	1.184.988	3.557	1.646	1.911

Kaynak: TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2014

Tablo 2'de Türkiye ve Kilis nüfusunun yaş grupları ve bunların cinsiyete göre dağılımları verilmiştir. Genç nüfus olarak bilinen 15-24 yaş grubu Kilis'te 25.856 kişi ile Kilis nüfusunun % 20,31'ini oluşturmaktadır. İlin genç nüfusu Türkiye ortalamasının (% 16,45) üzerindedir.

2.2. TBMM'de Grubu Bulunan Siyasal Partilerin Merkez İlçe Teşkilatı Parti Yönetimlerinin Yaş ve Cinsiyete Göre Dağılımları

Demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olan siyasal partiler hemen her sosyal örgüt gibi, bir piramidi andırır. Dorukta lider bulunur. Takipçiler, tabanı teşkil ederler. Liderler ve takipçiler arasında parti eliti yer alır. Parti elitlerinin görevi, liderin mesajını takipçilere, takipçilerin dileklerini lidere iletmek ve lidere danışmanlık yapmaktır (Daver, 1969: 225).

Yukarıda temel teşkilat yapısı hakkında bilgi verilen siyasal parti örgütleri Siyasi Partiler Kanunu (SPK)'nun 7. maddesinde " … merkez organları ile il, ilçe ve belde teşkilatlarından; Türkiye Büyük Millet Meclisi Grubu ile il genel meclisi ve belediye meclisi gruplarından ibarettir. Siyasi partilerin tüzüklerinde ayrıca kadın kolu, gençlik kolu ve benzeri yan kuruluşlarla, yabancı ülkelerde yurtdışı temsilciliği kurulması öngörülebilir." şeklinde açıkça belirtilmiştir. Bu kanunun ilgili diğer maddelerinde de il, ilçe ve belde teşkilat yapısının nelerden oluştuğu hakkında bilgi verilmektedir (SPK madde 19-21).

Tablo 3: Parti Örgüt Yapısına Göre Yaş ve Cinsiyet Dağılımı, Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti, 2015, Kilis)

Parti İl Teşkilatı	Kadın	Erkek	Yaş (Aralığı)
İl Başkanı	-	1	34
İl Yürütme Kurulu	2	10	31-64
İl Yönetim Kurulu	3	27	25-65
İl Disiplin Kurulu	1	4	53-57
İl Gençlik Kolları Başkanı	-	1	25
İl Gençlik Kolları Yürütme Kurulu Üyeleri	-	12	24-30
İl Gençlik Kolları Yönetim Kurulu Üyeleri	-	30	20-30
Kadın Kolları Başkanı	1	-	30
Kadın Kolları Yürütme Kurulu Üyeleri	12	-	20-45
Kadın Kolları Yönetim Kurulu Üyeleri	30	-	25-60

Kaynak: Adalet ve Kalkınma Partisi Kilis İl Teşkilatı, Temmuz 2015

Tablo 3'te Adalet ve Kalkınma Partisi'nin il teşkilatının cinsiyet dağılımı ve yaş bilgileri verilmiştir. Buna göre, partinin yönetici pozisyonunda yer alan sadece bir kadın üyesi vardır. Bu kadın üye de tabi olarak kadın kolları başkanı olarak görev yapmaktadır. Kadınlar sadece kadın kollarında ağırlıklı sayıdadır. Yaş aralığı incelendiğinde ise araştırmaya konu olan diğer parti kadrolarının üyelerinden daha genç yaş aralığının var olduğu dikkat çekmektedir. Türkiye genelinde olduğu gibi her ne kadar istenilen seviyeye ulaşılamamış olunsa da yönetici kadronun yaş aralığı alt sınırının (20-65) düşük olduğu söylenebilir. Diğer partilerden farklı olarak kadın ve gençlik kolları kademe organlara ayrılmıştır. Ayrıca kadın ve gençlik kolları başkanları yürütme ve yönetim kurullarının doğal üyesidir.

Tablo 4'te Milliyetçi Hareket Partisi'nin (MHP) diğer parti örgütlerinde olduğu gibi il teşkilatında görev alan erkek sayısının kadın sayısından daha fazla olduğu görülmektedir. İl başkanı 47 yaşında bir erkektir. 27-68 yaş aralığında yirmi bir üyesi bulunan yönetim kurulunda sadece 2 kadın görev almaktadır. Genç üyenin olmadığı 45-53 yaş aralığında bulunan il disiplin kurulunda ise üyelerin biri kadındır. İl gençlik kolları başkanı 33 yaşındadır. Kadın kolları başkanı da dahil olmak üzere partinin kadın kollarında 20-57 yaş aralığında toplam 43 kadın yer almaktadır. MHP' de de Kadın Kolları Başkanı dışında başkanlık görevinde bulunan başka kadın bulunmamaktadır. Kadın Kolları Başkanlarının genel itibariyle yaş aralığının erkeklerinkinden daha düşük olduğu da tablo 3-5' ten çıkarılabilen bir başka sonuçtur. Gençlik Kollarına benzer bir yapılanmanın "Ülkü Ocakları Eğitim ve Kültür Vakfi" adında dolaylı olarak var olduğu partinin gençlik yapılanmasında

avantajlı durumda olduğu düşünüldüğünde yönetimde yer alan genç sayısının azınlıkta olduğu söylenebilir.

Tablo 4: Parti Örgüt Yapısına Göre Yaş ve Cinsiyet Dağılımı, Milliyetçi Hareket Partisi (MHP, 2015, Kilis)

Parti İl Teşkilatı	Kadın	Erkek	Yaş (Aralığı)
İl Başkanı	-	1	47
İl Yönetim Kurulu	2	19	27-68
İl Disiplin Kurulu	1	4	45-53
İl Gençlik Kolları Başkanı	-	1	33
Kadın Kolları Başkanı	1	-	38
Kadın Kolları	43	-	20-57

Kaynak: Milliyetçi Hareket Partisi Kilis İl Teşkilatı, Temmuz 2015

Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) il teşkilatının yaş ve cinsiyet faktörlerine göre incelendiği Tablo 5' te ise partinin yönetim ve disiplin kurullarında hiçbir kadınının yer almadığı dikkat çekmektedir. İl başkanı altmış yaşında bir erkektir. İl yönetim ve disiplin kurulu ile gençlik kolları teşkilatında kadın üye bulunmamaktadır. Sadece gençlik kolları başkanı yirmi dört yaş gibi genç olarak ifade edilebilecek bir yaştadır. Partinin kadın kollarında 45-59 yaş aralığında on altı kadın görev almaktadır. Türkiye'de kurulan ilk siyasal parti olma özelliği taşıyan ve merkez sol bir parti olan CHP' de yönetici görevindeki kadın sayısının az olduğu ve genel olarak partideki kadın ve erkeklerin yaş aralığının diğer iki partiden yüksek olduğu görülmüştür. Yönetimde kadın sayısının az olması sol partilerde fırsat eşitliğinin daha fazla olduğu yaygın görüşünün tersine bir durum, Kilis örneğinde görülmektedir. Parti yönetiminde sadece gençlik kollarında 30 yaşın altında üye bulunmaktadır. Gençlik kolları üye sayısı on ikidir.

Tablo 5: Parti Örgüt Yapısına Göre Yaş ve Cinsiyet Dağılımı, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP, 2015, Kilis)

Parti Merkez İlçe Teşkilatı	Kadın	Erkek	Yaş (Aralığı)
İl Başkanı	-	1	60
İl Yönetim Kurulu	-	20	31-68
İl Disiplin Kurulu	-	9	43-57
İl Gençlik Kolları Başkanı	-	1	24
İl Gençlik Kolları	-	12	22-30
Kadın Kolları Başkanı	1	-	55
Kadın Kolları Üyeleri	15	-	45-59

Kaynak: Cumhuriyet Halk Partisi Kilis İl Teşkilatı, Temmuz 2015

TBMM' de grubu bulunan bir diğer parti olan Halkların Demokrat Partisi (HDP) ise teşkilat yapısı olarak diğer üç partiden farklılık göstererek il teşkilatının atama yoluyla dokuz kişilik bir grup tarafından yönetildiğini ve yaş aralığı 27-68 yaş olan bu grubun içinde sadece bir kadın olduğu, parti organları olarak İl Yönetim Kurulu, İl Disiplin Kurulu, İl Gençlik ve Kadın Meclisi bulunduğunu yönetim kurulu dışındaki birimlerin aktif olmadığı bilgilerini vermiştir. Parti teşkilatından bunlar dışında bilgi alınamamıştır (HDP Kilis Teşkilatı, 2015).

SONUÇ

Siyasal davranışların farklılaşmasında beş temel etken belirlenebilir. Bunlar: yerleşim birimi, yaşam düzeyi, eğitim düzeyi, yaş ve cinsiyettir. Yaş ve cinsiyetin siyasal davranışlara yansıması ise biyolojik toplumsal bir olgu olduğundan önemli bir etkendir. Kadının önemsenmediği toplumlarda kadın siyasal süreç içinde önemli bir yer tutmaz. Bununla birlikte günümüzde gençlerin siyasete katılma oranı ileri demokrasilere göre düşük olsa da eskiye nazaran önemli ölçüde artmıştır. Farklılaşmanın arttığı toplumlarda yaş ve cinsiyet gibi çeşitli etmenlerin yanında hızlı kentleşme ve sanayileşmeyle birlikte özellikle siyasal davranışı etkileyen modern unsurlar oluşmaktadır.

Kadınların erkeklere oranla daha az siyaset hayatında yer aldığı, siyasete daha az ilgi duydukları, daha az siyasi bilgilere sahip oldukları, siyasi tartışmalara daha az katıldıkları ve daha az siyasal etkinlik duygusuna sahip oldukları yapılan araştırmalarla ortaya konulmaktadır. Gençlerin ise yeni fikirlere daha çabuk adapte olmaları ve dinamik olmalarına rağmen siyasal süreçte yeterince yer almadıkları ya da yer alamadıkları söylenebilir. Her ne kadar önyargılar giderek kırılmaya başlansa da katılım istenilen seviyeye ulaşamamıştır. Bu

çalışmadan çıkarılacak en önemli sonuçlardan biri de yaş ve cinsiyet ayrımının, Kilis örneğinde görüldüğü gibi, siyasal katılmada özellikle yöneticilik rolünde olumsuz yönde bir ön yargının halen belirgin olarak var olduğudur.

Ülkemizde yaş, cinsiyet ve kentlileşme faktörlerinin siyasal katılmaya etki eden diğer değişkenlerin öneminden fazla olduğu ve onları oldukça etkilediği düşünülürse bu etkinin yaş ve cinsiyet farklarından kaynaklanan ayrımcılıkla arttığı söylenebilmektedir. Özellikle kadın ve gençler kamusal, siyasi ve ekonomik yaşama katılmaları görece engellendiği için ekonomik fırsatlardan yararlanamayan, siyasi alana sınırlı bir şekilde müdahil olan gruplardır. Dünya ve Türkiye genelinde olduğu gibi Kilis' de de özellikle yaş ve cinsiyete yönelik ayrımcılığın bir demokrasi sorunu olduğu ve diğer tüm sorunlara etki ederek çözümü başta gençler ve kadınlar olmak üzere tüm sosyal grupları demokratikleşme sürecine dahil etmek ve onlara etkin roller vermekle mümkündür.

Kilis kentinin demografik ve ekonomik yapısının (eğitim, kentteki finansal sektörlerin azlığı, göç, kentleşme ve sanayileşmenin aynı hız ve doğrultuda ilerleyememesi gibi) doğurduğu olumsuz nedenlerin yanı sıra yereldeki siyasi partilerin de toplumun farklı kesimlerini etkilemeye yönelik girişimlerde bulunmadıkları, özellikle kadın ve gençleri siyasal hayatın objesi yerine süjesi olarak gördükleri, yönetimlerinde sınırlı sayılarda bile olsa yer verecek şekilde alt bir kontenjan belirlemedikleri görülmektedir. Siyasal partiler kendi kadın ve gençlik kollarını partinin ikincil birimleri olarak gördüklerinden sınırlı karar verme ve uygulama yetkisi vererek yönetime uzak kalmalarına neden olmaktadırlar. Yetki, çeşitlenmemiş bir kesim tarafından kullanılınca toplumun büyük bir çoğunluğunun gereksinimleri göz ardı edilmiş olmaktadır.

Geleneksel cinsiyet rolleri, cinsler arasındaki fırsat eşitsizliği, yaş ön yargısı, kentlileşme düzeyi, siyasal partilerin yapısı, kadın erkek eşitliğine bakışı, farklı sosyal grupları etkileme düzeyi ve kadın, gençlik kollarının güçsüzlüğü gibi sorunlar siyasal süreçte aktif roller almayı ve dolayısıyla demokratikleşmeyi olumsuz etkilemektedir. Çalışma bulgularına bakıldığında bu Kilis için de geçerlidir. İnceleme yapılan siyasi partilerin teşkilat yapılarında kadın ve gençlerin sayıca az olduğu dolayısıyla onların katılımlarını artırmaya yönelik çalışmaların yetersiz olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Yönetici pozisyonundaki kadınlar partilerin kadın kolları dışında çok az sayıdadır. Tüm partilerde de il başkanları erkektir. İl başkanlarının yaş aralığı ise 34-60 arasında değişiklik göstermektedir. İldeki genel

olarak siyasal katılmanın özellikle gençler ve kadınlar arasında yetersiz olduğu sonuçlarına varılmıştır.

Siyasette kadın ve gençlerin katılımı bu alanlardaki sorunların çözümü için gereklidir. Çoğulcu bir demokratik yönetim şekline sahip olmak için kadınlar ve gençlere siyasi partilerin sadece kadın ve gençlik kollarında göstermelik sayılarda yer verilmeyerek, teşkilat yapısı içinde sembolik yetkilerle sınırlandırılmadan etkin katılım sağlayabilmeleri için il, ilçe yönetim kurulları gibi çeşitli karar verici yönetim kademelerinde yer almaları gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Afacan, H. Hakan (1999), "Siyasal Katılma ve Cinsiyet Rolleri: Konya ve Yöresi Örnek Uygulaması, *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S: 4, s. 259-268.

Daver, Bülent (1983), *Siyaset Bilimine Giriş*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Çukurçayır, M. Akif (2000), *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Yargı Yayınevi, Ankara.

Genç, Fatma (2008), Yılmaz A. ,Özgür H., *Değişen Kentler ve Dönüşen Yerel Yönetimler,* Gazi Kitabevi, Ankara.

Gökçe, A. Fuat (2011), "Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndeki Siyasal Seçkinlerin Sosyal yapılarının İncelenmesi: 23. Dönem Milletvekilleri", Adıyaman *Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Yıl:4, sayı:7, s. 69-84.

Hout, J.L., Thalmann, J. P. ve Valbella D. (2000*), Kentlerin Doğuşu*, Çev. Ali Bektaş Girgin, İmge Kitabevi, Ankara.

Kabasakal, Sinem (2007), Türkiye' de Kadının Siyasal Karar Alma Süreçlerine Katılımı: Celal Bayar Üniversitesinde Örnek Bir Uygulama, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi, Manisa.

Karamustafaoğlu, Tuncer (1970), *Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

Keleş, Ruşen (2010), *Kentleşme Politikası*, İmge Kitapevi, Ankara.

Kışlalı, Ahmet Taner (1999), *Siyaset Bilimi*, İmge Kitapevi, Ankara.

Kışlalı, Ahmet Taner, *Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*, İmge Kitabevi, 3. Basım, Ankara, 1995.

Kurtoğlu, Ayça (2003), *Hemşehrilik Dernekleri, Yerel Siyaset ve Elit Stratejileri*, Mübeccel Kıray'a Armağan, Bağlam Yayınları, İstanbul.

Menteşe, Sabit (2014), "Siyasette Kadının Yeri ve Önemine İlişkin Bir Araştırma: Tunceli İl Örneği", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 1, s. 83-113.

Özer, İnan (2004), *Kentleşme Kentlileşme ve Kentsel Değişme*, Ekin Kitapevi, Ankara.

Sosyal Bilimler Ansiklopedisi (1991), Risale Yayıncılık, Cilt: 3, İstanbul.

Turan, İlter (1977), *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, No: 389.

Yücekök, Ahmet N. (1987), "Siyasetin Toplumsal Tabanı", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:565, s. 302-318.

http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18616, 13.07.2015.

YERELLEŞME VE MERKEZİLEŞME EKSENİNDE, TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI

Ahmet TUNÇ
Yrd. Doç. Dr., Kilis 7 Aralık Ünv. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, ahmettunc@kilis.edu.tr
Ali Fuat GÖKÇE
Yrd. Doç. Dr., Kilis 7 Aralık Ünv. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, afgokce@kilis.edu.tr
Bayram ÖZBEY
Yrd. Doç. Dr., Gaziantep Ünv. Hukuk Fakültesi, bozbey@gantep.edu.tr

Özet
Türkiye'de 1986 yılında yoksul ailelerin ve bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılayabilmelerine yardımcı olmak amacıyla "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları" (SYDV) kurulmuştur. Bununla birlikte Türkiye'de ilk defa bir vakıf yasa ile oluşturulmuştur[1]. SYDV'ler kurulduğu günden itibaren mevcut yapısından dolayı sürekli tartışılmaktadır. Yasa gereği her il ve ilçede kurulma zorunluluğu bulunan SYDV'ler, kamu kaynağını kullanan, "Türk Kamu Yönetimi"nin merkez ve taşra teşkilatlanmasına göre yapılanan ve kamu yöneticileri tarafından idare edilen bir yöne sahipken, diğer taraftan vakıf olmalarından dolayı Türk Medeni Kanununa tabi olup, özel hukuk tüzel kişiliğine sahip, kurulu bulunduğu her il/ ilçede özerk bir konumda olduğu görülmektedir. Bu durum SYDV'lerin iş ve işlemlerini sürdürürken ikili bir yapılanmaya göre hareket ettiğini göstermektedir.
SYDV'lerin bir vakıf olarak oluşturulmasının temel amacı; yoksulların muhtaçlık durumunun giderilmesi için hızlı, esnek ve yerel farklılıkları göz önüne alan bir yapıya ihtiyaç duyulmasıdır. Bu yönüyle yerellik ilkesini ön plana çıkarmakta ve mevcut uygulamalarda başarılı olduğu görülmektedir. Diğer taraftan SYDV'ler 2011 yılında kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlanmasıyla[2] birlikte yerellik yerini merkezileşme eğilimine bırakmıştır. Şöyleki; SYDV'ler il/ ilçe müdürlüğü gibi çalıştırılmaya başlanmış, yapılan sosyal yardımların büyük bir oranı SYDV'lerden alınarak merkezden yapılan ödemeler haline dönüştürülmüş, yerel inisiyatifin olmadığı iki merkezden ödeme; Maliye Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen dul ve yetim aylıkları ve Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülen genel sağlık sigortası iş ve işlemleri SYDV'ler aracılığıyla yürütülmeye başlanmıştır. Bu merkezileşme eğiliminin son yıllarda arttığı görülmekte, SYDV'lerin azalmakla birlikte yerellik özelliklerinin devam ettiği, bu yerellik ve merkezilik ekseninin birçok sorunu beraberinde getirdiği anlaşılmaktadır.
Bu çalışmada SYDV'lerin Türk Kamu Yönetimi'ndeki yapılanması ele alınacak, yerellik-merkezilik ekseninde mevcut durumu tarihsel olarak irdelenecek, bu sorunun ortaya çıkardığı durumun güncel uygulamalardaki yansımaları ve doğurduğu sorunlar tartışılarak SYDV'ler için yasal, kurumsal ve kuramsal açıdan önerilerde bulunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Türk Kamu Yönetimi, Yerellik, Merkezilik, Vakıf, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı

SOCIAL ASSISTANCE AND SOLIDARITY FOUNDATIONS IN THE DECENTRALIZATION AND CENTRALIZATION AXIS IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract
"Social Assistance and Solidarity Foundations" (SYDV) was founded in order to help them meet the basic needs of poor families and individuals in Turkey in 1986. In addition to this, for he first time a foundation was created by law in Turkey. Social Assistance and Solidarity Foundations were being discussed since their establishment because of their existing structures. On the one hand Social Assistance and Solidarity Foundations which must be established in every province and county according to the law use public sources, is structured according to the central and provincial organization of Turkish Public Administration and has a feature directed by public aouthorities; on the other hand they are subject to Turkish Civil Code, have a legal personality of private law and appears to have an autonomous position in their located areas because of just being foundations. This situation shows that they conduct their business and operations under dual structure.

The main aim of establishment of SYDV as foundation is a need to a structure taking into account fast, flexible and local differences to remedy the poverty of poor people. In this respect, the prominence of the subsidiarity principle is coming forward, appears to be successfull in existing application. On the other hand, SYDVs was inclined to have a centralized nature by joining to the Family and Social Policy Ministry founded in 2011. For instance, SYDVs began to work as provincial / district offices, a large proportion of social assistance was seperated from SYDVs and realized as payment done through central, payment from two centers where there is

no local initiative; widows and orphans pensions conducted by the Ministry of Finance, general health insurance business and operations conducted by the Ministry of Health were atarted to be operated by SYDVs. This centralization tendency appears to increase in recent years, despite of its decrease locality features of SYDV still continues and these centralization and localization dimensions bring many problems with them.

In this study, constructions of Social Assistance and Solidarity Foundations in Turkish Public Administration, the current situation will be examined historically on the locallity and centrality axis, the problems and reflections of this situation in current practice will be discussed and legal, institutional and theoretical recommendations will be made for Social Assistance and Solidarity Foundations.

Keywords: Turkish Public Administration, Locality, Centrality

1. MERKEZİLEŞME-YERELLEŞME VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN YAPISI

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının (SYDV) tarihsel süreçte geçirdikleri hukuksal, kurumsal karmaşanın ve bu çalışmanın çerçevesinin anlaşılabilinmesi için merkezden (merkezi) yönetim ve yerel (yerinden) yönetim kavramlarının açıklanması gerekmektedir.

Merkezileşme-Yerelleşme kavramlarından kastedilen merkezden yönetim ve yerel yönetimdir. Bu açıdan merkezden yönetim, kamusal hizmetlerde birlik ve ortaklaşmayı sağlamak için söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapılanması içerisinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir (Eryılmaz, 2007: 70; Gözler, 2009: 144).

Merkezden yönetimin temel özellikleri (Eryılmaz, 2007: 71; Gözler, 2009: 145):

(1) Kamu hizmetlerine ilişkin politika belirleme, karar alma ve yürütme yetkisi merkezi bir organın ya da organların elinde toplanmıştır. Böylece kamusal mal ve hizmetler, başkentteki bir organ tarafından planlanmakta ve yönetilmektedir. Merkezi organ, söz konusu hizmetlere ilişkin faaliyetleri bölge ve il düzeyindeki kuruluşları aracılığıyla yürütür. Bu kuruluşların görevleri merkezden gelen emir ve talimatları aynen uygulamaktır.

(2) Kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin gerekli gelir ve giderler merkezden yönetilmektedir.

(3) Merkezi idare birimlerinde görev alacak personelin atanması işlemi merkez tarafından kendine bilgi vermek şartıyla hiyerarşik yapısı içinde yer alan bölge ya da ildeki kuruluşlarına bırakabilinir.

Geniş sınırlar içerisinde devletin görevlerini yapabilmesi için, birçok kararlar alması gereklidir. Bütün bu kararların bir merkezden yönetilmesi sakıncalı ve verimsiz olabilmektedir. Merkezle yazışmalar, karar alma ve bunun ilgili yerlere gönderilmesi zaman kaybına neden olmakta ayrıca yerel nitelikli birçok hizmetin öneminin merkez tarafından

anlaşılması güç bir iş olabilmektedir (Gözler, 2009: 145). Bu açıdan merkezi yönetim adına hareket edebilecek yerel nitelikli kişi veya kuruluşlara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu iki seçenekle yapılabilinir; birincisi yerelde taşra örgütü kurmak, bu seçenek merkeziyetçiliğin bazı sakıncaları nedeniyle yeterli değildir. İkincisi ise yerel yönetimlere yer vermektir (Tortop, 1986: 25).

Yerel yönetimler; halkın yönetime katılmasına olanak veren, kendi seçtiği organlar eliyle yönetilmesini içeren yönetim biçimi; yürütme erkinin belli ölçülerde merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında bölüşülmesini ve bir bölüm yetkilerin yerel birimler eliyle kullanılmasını gerektiren yönetimdir (TODAİE, 2008: 258; Gözler, 2009: 149).

Bir başka açıdan ise; yerinden yönetim usulü, merkezden yönetim gibi idarenin bütünlüğü ilkesinin uygulama araçlarından bir diğeridir. Bu usul, kamu gücünün merkezi yönetim dışında başka kamu idaresi ya da kamu kurumlarına, devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzelkişilikleri çerçevesinde kullandırılmasıdır (Güler, 2009: 121).

Türk kamu yönetimi sistemi genel anlamda merkeziyetçi, fakat merkezin idari vesayeti altında yerel yönetimlere de yer veren bir sistem ile örgütlenmiştir (Aydın, 2004: 10). Türk kamu yönetiminde, merkezden yönetimin (diğer adıyla başkent teşkilatı) başında cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu ve bakanlıklar ayrıca merkezden yönetimin yardımcı ve bağlı kuruluşları da vardır. Merkezden yönetim başkent ve taşra teşkilatlarından oluşur (Aydın, 2004: 12). Merkezden yönetimin taşra teşkilatı ise il, ilçe ve bölge kuruluşlarından oluşur (Eryılmaz, 2007: 91). 1982 Anayasası bu durumu: "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" şeklinde açıklamıştır (T.C. 1982 Anayasası, md. 126).

Yerinden yönetim kuruluşları ise yerel yönetimler, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, YÖK, üniversiteler, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, KİT'ler, ve TRT gibi kurumlarından oluşur (Eryılmaz, 2008: 91). 1982 Anayasası yerel yönetimler kavramı yerine mahalli idareler kavramını kullanmış ve şöyle açıklamıştır: "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir" (T.C. 1982 Anayasası, md. 127).

Günümüz gelişmiş dünyasında kararlar giderek yerelleşmekte ve yerel teşkilatlar tarafından alınmaktadır. Özellikle merkezden yönetimlerin yoğun olduğu ülkelerde

merkezileşmeden yerelleşmeye doğru geçiş olmaktadır. Genel olarak yerel yönetimleri gerekli kıldıran nedenlere bakıldığında (Eryılmaz, 2011: 104; Gözler, 2009: 150):

(1) Merkezi yönetimin, yürüttüğü fonksiyonların giderek karmaşık bir hale gelmesi ve iş yükünün artması.

(2) Sunulan kamusal hizmetlerde etkinliği sağlamak için, bilgi toplama fonksiyonlarının ve karar alma sorumluluğunun alt birimlere aktarılması ihtiyacı.

(3) Genel politikaların yerel şartlara ve ihtiyaçlara uydurulması.

SYDV'lerin merkezden yönetimin veya yerel yönetimin bir unsuru mu olduğu konusunda oldukça farklı görüşler ve uygulamalar bulunmaktadır. Bu açıdan SYDV'lerin kuruluşu, yapısı ve işlevlerinin incelenmesi gerekmektedir.

2. TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARININ KURULMASI, YAPISI VE İŞLEVLERİ

Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek (3294 SYDTF Kanunu, md.1) amacıyla 1986 yılında 3294 sayılı "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu" yasasıyla "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları" (SYDV) kurulması öngörülmüştür (3294 SYDTF Kanunu md. 7).

SYDV'ler, 3294 sayılı kanunun amacına uygun çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve ayni yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede (ASPB - SYDV Yapısı, 2015, sosyalyardimlar.gov.tr) 17.07.1986 tarihli ve 19167 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1986/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi ekinde yer verilen resmi senetle kurulmaları zorunlu hale getirilmiştir. Vakıf senedi, vakfın temel hukuki dayanağını oluşturmaktadır (Saydam ve Ekici, 1997: 8). 4721 sayılı Medeni Kanun'a göre, Vakıf senedinde vakfın adı, amacı, bu amaca özgülenen mal ve haklar, vakfın örgütlenme ve yönetim şekli ile yerleşim yerinin mutlaka gösterilmesi gerekmektedir (Medeni Kanun, md.106).

SYDV'lerin Resmi Senetlerinin tek şekilde düzenlenmesi ile daha sonradan ortaya çıkabilecek birçok sorunun önüne geçilmesi amaçlanmıştır (Özkan, 2000: 360). SYDV'lerin Resmi Senedinde, Medeni Kanun hükümlerine göre vakıflarda bulunması zorunlu olan ana unsurların yanında, vakfın gelir kaynakları, harcama şekli, organları, vakıf başkanı, mütevelli

heyeti ve görevleri, toplantı ve karar yeter sayısı, huzur hakkı, hesap dönemi, vakfın denetimi, tutulacak defterler ve fesih ve tasfiye ile ilgili hükümlere yer verilmiştir (Saran, 1997: 432; Özbilgin ve Hatipoğlu, 1987: 77).

SYDV'ler 1986/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Ankara'da oluşturulan Fon Genel Sekreterliği'nin kısmi yönlendirmeleriyle hizmetlerine başlamış, 2004 yılında kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'yle (SYDGM) birlikte SYDV'ler buranın sevk ve yönlendirmesiyle karşı karşıya kalmışlar. 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın (ASPB) kurulmasıyla birlikte SYDV'ler tamamen bakanlığa bünyesindeki Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'ne "SYGM" (SYDGM'nin adı kısmen değiştirilmiştir) bağlanmışlardır.

SYDV'lerin Hukuksal Yapısı: SYDV'lerin "medeni haklardan yararlanma" ve "medeni hakları kullanma" şeklinde teşekkül eden iki tür hukuksal ehliyetleri vardır.

Medeni haklardan yararlanma: Hak sahibi olabilme ehliyetidir. SYDV'ler birer hükmü şahsiyet olmaları nedeniyle bütün hakları iktisap ve borçları iltizam ederler. Menkul ve gayri menkul mülkiyetine, intifa haklarına, zilyedliğe ve bütün alacak haklarına sahip olabilirler. Belirtilmesi gerekir ki bu vakıflar ancak gayelerini gerçekleştirmek için menkul ve gayri menkul malları iktisap (sahiplik) edebilirler. Gayelerinin dışında bir maksat için gayri menkul iktisap edemezler (Oğuz, 1999: 77).

Medeni hakları kullanma: Hukuki iş ve işlemlerde bulunma, haksız fiilden mesul tutulma ve dava ehliyeti seklinde kendini gösterir. SYDV'lerin organları aracılığıyla bu haklar kullanılır. Hukuki muamele ehliyeti, hukuken makul ve geçerli bir irade beyanında bulunabilmedir. Bu ehliyet vakfın gayesi ile sınırlıdır. SYDV'lerin organlarının hukuka aykırı fiillerinden dolayı vakfın sorumluluğu doğar. Kusursuz sorumluluk hallerinde vakıf tazminatla yükümlüdür. Kusur sorumluluğu hallerinde de tazminat yükümlülüğü vardır. Cezai sorumlulukta yalnız para cezası yükümlülüğü söz konusudur. Dava ehliyeti ise bir davada davacı veya davalı olma, eski deyişle taraf olabilme ehliyetidir. Hükmi şahsiyete haiz olan bu vakıflar davada taraf olabilirler. Kendilerini organları temsil eder (Oğuz, 1999: 77-78).

SYDV'lerin Denetimi: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, vakıfların denetlenmesi konusunda herhangi bir hüküm içermemektedir. Sadece vakıf resmi senedinin 14. maddesinde SYDV'lerin, Türk Medeni Kanunu hükümlerine göre kurulan vakıflar hakkında tüzük hükümlerine göre Vakıflar Genel Müdürlüğü teftiş ve denetimine tabi

olduğu belirtilmiştir (SYDV- Resmi Senedi, 1986: md.14). Bu denetim, vakıfların hesap ve işlemleriyle ilgili konuları kapsamaktadır (Özbilgin ve Hatipoğlu, 1987: 118).

Ayrıca il ve ilçe vakıflarının başkanı durumunda bulunan vali ve kaymakamlar, mülki hizmetler kapsamına giren ve mülki idare amiri sıfatıyla yürüttükleri bu görevleri nedeniyle İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişlerinin denetimi altındadırlar (Saran, 1997: 439).

5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilât Ve Görevleri Hakkında Kanun'un 3/a maddesi gereğince, kendisine SYDV'leri denetleme yetkisi verilmiş olan SYGM'nin örgüt yapısında bir iç denetim birimi öngörülmediğinden, bu aşamada etkili bir denetim yapılması olanağı yoktur. Konu yeni bir yasal düzenleme gerektirmektedir (DDK, 2006: 24).

03.06.2011 tarih ve 633 sayılı KHK. m. 6/1,d göre, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının hizmet birimleri arasında Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü yer almaktadır. Aynı KHK m. 11/1,ç göre ise, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nün görevlerinden biri, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu hükümlerine göre kurulan vakıfların (SYDV'lerin) harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırmak, incelemek, izlemek ve denetlemektir.

03.06.2011 tarih ve 633 sayılı KHK'da yer alan bu düzenlemelere göre, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, hizmet birimleri arasında yer alan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ve Denetim Hizmetleri Başkanlığı aracılığıyla, SYDV'lerin faaliyet ve işlemlerini denetlemekle görevli ve yetkilidir.

Vakıf Mütevelli Heyeti (VHM): SYDV'lerin temel karar alma organıdır. Vakıf mütevelli heyetleri (VMH) görev yapan üyeler kanunla belirlenmiş olup, üyelerin dağılımı ikili bir şekildedir, yani doğal ve seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Aynı zamanda il ve ilçe vakıflarında görev yapan vakıf mütevelli heyet üyelerinin dağılımı da farklıdır bu doğrultuda bakıldığında (ASPB-SYDV'lerin Yapısı, 2015, sosyalyardimlar.gov.tr., SYDGM- Stratejik Plan, 2008: 16; SYDGM-2010 PP, 2010: 31; SYDGM-2009 FR, 2010: 11):

Vakıf mütevelli heyeti doğal üyeleri; İl merkezinde: Vali (vakıf başkanı), belediye başkanı, defterdar, il milli eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il tarım müdürü, aile ve sosyal politikalar il müdürü, il müftüsü. İlçelerde ise: Kaymakam (vakıf başkanı), belediye başkanı, mal müdürü, ilçe milli eğitim müdürü, sağlık grup başkanı, ilçe tarım müdürü, ilçe müftüsü'nden oluşmaktadır.

Vakıf mütevelli heyeti seçilmiş üyeler; il merkezinde: Köy muhtarı (kendi aralarından seçecekleri bir kişi), mahalle muhtarı (kendi aralarından seçecekleri bir kişi), STK temsilcileri (kendi aralarından seçecekleri iki kişi), hayırsever vatandaşlar (il genel meclisinin seçeceği iki kişi). İlçelerde ise: köy muhtarı (kendi aralarından seçecekleri bir kişi), mahalle muhtarı (kendi aralarından seçecekleri bir kişi) ve STK temsilcilerinden (kendi aralarından seçecekleri bir kişi), hayırsever vatandaşlar (il genel meclisinin seçeceği iki kişi) oluşmaktadır.

VHM'nin Görevleri: Vakıf mütevelli heyeti, vakfı yönetim ve temsile yetkili organıdır. Bu sebeple vakfın amaçlarının gerçekleşmesi için gereken işlemi yapmaya ve kararları almaya yetkili ve görevlidir. VMH'nin yapması gereken işlere bakıldığında:

(1) Görev alanı içerisinde muhtaç durumda olan kişileri tespit etmek, (2) muhtaç kişilerin sağlık ve tedavi giderlerini karşılamak ve bunun için sağlık kuruluşlarıyla işbirliği yapmak, (3) geçici olarak küçük yardım veya eğitim ve öğretim sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişilerin müracaatlarını değerlendirmek, bunlara gerekli yardımları yapmak ve yardım sonrası takip etmek, (4) bilanço, gelir-gider hesabı, çalışma raporu, bütçe ve yıllık programları hazırlamak, (5) mahalli şartlara uygun olarak vakıf gelirlerinin dağıtımının usul ve esasları ile yardım miktarlarını tespit etmek, (6) vakıf işlerinde uygulanacak prensipleri tespit etmek ve vakfın amacına ulaşabilmesi için gerekli kararları almak, (7) vakfın amacına ulaşabilmesini sağlamak için bağış yapılmasını teşvik etmek ve bunları kabul etmek, vakfa menkul ve gayrimenkul mal almak ve satmak, bunları işletmek ve mevcut gelirlerin artması için her nevi kararları almak, (8) vakıf personel ihtiyacı ve kadrosunu tespit ve tayin etmek, bunlara ödenecek ücretleri belirlemek ve gerektiğinde mevzuattaki nedenlere dayanarak görevlerine son vermek, (9) vakfın amacının gerçekleşebilmesi için sağlık ve sosyal yardım tesisleri kurmak, işletmek ve işlettirmek (SYDV-Resmi Senedi, 1986: md.10).

Vakıf mütevelli heyet üyelerinin görevlerini yerine getirilmesinde önemli sorunlar yaşanmaktadır. Heyet toplantılarının genellikle yapılmadığı veya uzun süren aralıklarla yapıldığı, gündemin önceden vakıf başkanları ve vakıf müdürleri tarafından oluşturulduğu, heyet üyelerinin bu kararlara sadece imza atmadan başka bir sorumluluk üstlenmedikleri görülmektedir.

SYDV'lerin Gelirleri: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan aktarılan miktardan, her nevi fitre-zekat-kurban derileri ve bağırsak yardımlarından, işletme ve iştiraklerden elde edilecek gelirler, diğer gelirlerden oluşmaktadır (3294 Sayılı Kanun,

1986: md:8) tabiî ki büyük gelir kalemleri vakıflara aylık periyodik olarak SYGM tarafından gönderilen paylardır.

Periyodik yardımlar, İl/ilçe nüfusu, TÜİK tarafından belirlenen sosyo-ekonomik gelişme endeksi esas alınarak hesaplanmakta ve SYDV'lere aylık olarak aktarılmaktadır (SYDGM-Stratejik Plan, 2008: 43-44). Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki vakıflara % 50 daha fazla pay aktarılmaktadır (SYDGM, 2006: 4).

SYDV'lerde Personel Yapısı: SYDV'lerde çalışan personel 4875 sayılı iş kanununa göre, vakıf müdürü, sosyal yardım ve inceleme görevlisi, vakıf muhasebecisi, büro görevlisi ve yardımcı hizmetli olarak istihdam edilmektedirler (SYDV Norm Kadro Standartları, 2006: 2-7). SYDV personeli VMH tarafından sevk ve idare edilmektedir

SYDV'lerin Faaliyet Alanları (Yardımlar): SYDV'ler bir tarafta yerel ve öteki tarafta ise merkezi bir şekilde faaliyetlerini ve yardımlarını sürdürmektedirler.

(1) Yerel Nitelikli Faaliyet Ve Yardımlar: Yerel nitelikli yardımlar VHM'ler tarafından SYDV'lere gelen periyodik pay çerçevesinde, yereldeki yoksulların ihtiyaçlarına göre yapılmaktadır. Bu yardımlar genel olarak:

Aile nitelikli yardımlar (gıda yardımları, yakacak yardımları, barınma yardımları), sağlık yardımları (tedavi destekleri, şartlı sağlık yardımı), eğitim yardımları (eğitim materyali yardımı, şartlı eğitim yardımı, öğle yemeği yardımı, ücretsiz kitap yardımı ve öğrenci barınma, taşıma, iaşe yardımı), engelli ihtiyaç yardımlar (engellilere çeşitli ihtiyaç yardımları, engelli öğrencilerin okullarına ücretsiz taşınması projesi), özel amaçlı yardımlar (aşevleri, afet yardımları), proje yardımları (gelir getirici proje destekleri, kırsal alanda sosyal destek projesi destekleri, sosyal hizmet proje destekleri) gibi çeşitli yardımlardan oluşmaktadır. Ayrıca bunların dışında kalan çeşitli yardımlar da yapılmaktadır, örneğin balıkçılığın oldu yerde sandal alımı, at arabası alımı, bir engelliye saz alımı gibi yardımlar da yapılmaktadır.

(2) Merkezi Nitelikli Faaliyet Ve Yardımlar: Bu kapsamda yapılan işlemlerde SYDV'ler aracı birim veya kuruluş olarak görev yapmaktadır. Hizmetin sunumunda ve yardımın yapılmasında (ödemelerin yapılmasında) doğrudan bir etkiye sahip değildirler. SYGM ise bu tür ödemelere "merkezi ödemeler" başlığında toplamaktadır. Merkezi ödemeler yerel ödemelerden çok daha fazladır. Örneğin 2014 yılında merkezi ödemeler 14,2 milyon TL iken SYDV'ler tarafından doğrudan yapılan ödemeler 4,3 milyon TL'dir (ASPB -2014 Yılı İdari Faaliyet Raporu, 2015: 74). Bu faaliyet ve yardımlar ise:

(1) Genel Sağlık Sigortası (GSS) iş ve işlemleri: 28 Aralık 2011 tarih ve 28156 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2011/2512 Karar sayılı "Genel Sağlık Sigortası Kapsamında Gelir Tespiti, Tescili ve İzleme Sürecine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" kapsamında yürütülecek iş ve işlemler Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına verilmiştir (ASPB -2014 Yılı İdari Faaliyet Raporu, 2015: 89). Bu kapsamda SYDV'ler eski adıyla "yeşilkart" olan ve Sağlık Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen işlemleri 2012 yılından itibaren yapmakta yani bir anlamda aracı kuruluş olarak hizmet sunmaktadırlar.

(2) Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Nakdi Yardım Programı: 29.12.2011 tarih ve 2011/8 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fon Kurulu kararı ile eşi vefat etmiş kadınlara yönelik düzenli nakdi sosyal yardım programı başlatılması kararı alınmıştır. 2012 yılı Şubat ayı itibarıyla SYDV'ler tarafından başvuruları alınmaya başlanmıştır (ASPB-Eşi Vefat Etmiş Kadınlar, 2015, sosyalyardimlar.aile.gov.tr). SYDV'ler başvuruları alıp gerekli işlemlerden sonra ilgili otomasyon programına işlemektedirler.

(3) Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Düzenli Nakdi Yardım Programı: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığınca zorunlu askerlik hizmetini yürüten muhtaç er ve erbaşların ailelerine yönelik düzenli nakdi yardım programı 2013 yılından itibaren başlatılmıştır (ASPB- Muhtaç Asker Aileleri, 2015, sosyalyardimlar.gov.tr). SYDV'ler başvuruları alıp gerekli işlemlerden sonra ilgili otomasyon programına işlemektedirler.

(4) 2022 sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun işlemleri: bu kanun kapsamına giren yaşlı, engelli ve engelli yakını aylığının tüm iş ve işlemleri 2013 yılından itibaren SYDV'ler tarafından yerine getirilmektedir (ASPB-SYDV'lerin Yapısı, 2015, sosyalyardimlar.gov.tr). 2022 sayılı kanun kapsanma girenlerin iş ve işlemleri 1976 yılından 2013 yılına kadar maliye Bakanlı tarafından gerçekleştirilmiştir.

Özellikle bu merkezi işlem ve ödemeler SYDV'lerin iş ve işlemlerini oldukça arttırmıştır. SYDV'lerin bir vakıf olmasından dolayı esnek olan örgütsel, yasal yapısından dolayı birçok yeni görevler yüklenmiştir. Fakat hukuksal ve örgütsel yapısı tam anlamda belli olmayan bu yapının sürekli yeni görevlerle donatılması düşündürücüdür.

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİ'NDE SYDV'LER

SYDV'ler ile SYGM arasında bir hiyerarşi olmayıp, vakıflar özel hukuk tüzel kişiliği şeklinde örgütlenmişlerdir. SYGM bu durumu; "muhtaçlık durumunun giderilmesi için hızlı, esnek ve yerel farklılıkları göz önüne alan ve 3294 sayılı kanunun amacının

gerçekleştirilmesinde geleneksel kamu örgütü yapılanmasından farklı bir yöntem izlenmiştir" (SYDGM-Stratejik Plan, 2008: 17; SYDGM-2010 PP, 2010: 31; SYDGM-2009 FR, 2010: 11, ASPB-SYDV'lerin Yapısı, 2015, sosyalyardimlar.gov.tr) şeklinde açıklamaktadır.

SYGM ayrıca bu durumu şöyle anlatmaktadır: "Vakıf organizasyonunun tercih edilmesinin bir nedeni de 'Vakıf Başkanının' vali/kaymakam olması hasebiyle sosyal yardım ve proje destek programlarının idari açıdan bölgedeki en yüksek idari amir tarafından desteklenmesi ve bölgedeki diğer kamu hizmetleri ile bağlantısının kurulabilmesidir. Sahadaki uygulamalarda görülmektedir ki, vali ve kaymakamlar vakıflar aracılığıyla bir haneye ulaştıklarında ihtiyaç durumuna göre diğer kamu birimlerini (sağlık birimleri, emniyet birimleri veya sosyal hizmetler gibi) de harekete geçirebilmekte veya tam tersi şekilde diğer kamu birimlerinin ulaştığı hanelerden vakıfların da haberi olmakta ve yardım yapılmaktadır". SYGM vakıf örgütlenmesini böyle tanımlamakta aynı zamanda SYDV'lerin bir kamu kurumu niteliğinde olmadığını (ASPB -SYDV'lerin Yapısı, 2015, sosyalyardimlar.gov.tr.) ifade etmektedir. Fakat örgütsel ve işlevsel yapıya bakıldığında bunun böyle olmadığı anlaşılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında:

(1) Türkiye'de ilk kez bir vakıf kanunla kurulmuş bulunmaktadır. Diğer vakıfların kuruluşu Medeni Kanuna göre resmi senetle veya vasiyet yolu ile öngörülmesine karşın Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının kurulması için önce 3294 sayılı Kanun çıkarılmış (Özbilgin ve Hatipoğlu, 1987: 98-101).

(2) SYDV'ler özel bir kuruluş olmayıp kamu kuruluşu niteliğindedir. Vakfın görevleri devlet görevlileri tarafından yürütüldüğünden ve gelirleri 3294 sayılı yasanın ek 1. maddesinde kamu alacağı mahiyetinde tavsif edildiğinden kamu kuruluşu mahiyetindedir. Bu bağlamda SYDV'ler, Medeni Kanunun öngördüğü vakıflar olarak değil, kamu hukuku gereklerine uygun bir kuruluş olarak görülmelidir. Çünkü özel hukuk tüzel kişiliğine sahip vakıflar kanunla kurulamazlar. SYDV organlarının Asliye Hukuk Mahkemesi tarafından değiştirilmesi de mümkün değildir. 3294 sayılı yasada bir hüküm bulunmasa bile SYDV'lerin vakıf resmi senedi tanzim etmek ve yürürlüğe sokmakla hükmü şahsiyet kazanmış kabul etmek gerekmektedir (Oğuz, 1999: 76-77).

(3) Türkiye'de merkezi devlet üzerinden yürütülen sosyal yardım mekanizmasının yerelde bir vakıf örgütlenmesi ile kurumsallaştırıldığını söylemek yanlış olmaz. SYDV'ler her ne kadar hukuki olarak vakıf sınıfına dahil edilseler de, bu kurumları kavramsal olarak sivil toplum kuruluşu saymak doğru olmaz. Gerek yasa ile kurulmuş olmaları, gerekse yerelde

mülki idare amirlerini yasa gereğince mütevelli heyetlerinin başkanı olarak bulundurmaları dolayısıyla, Vakıfları 'devlet tarafından kurulmuş devlet dışı örgütlenmeler' (government operated non-governmental organization-GONGO) kavramına dâhil etmek mümkün gözükmektedir. Vakıfların mütevelli heyetlerinde kamu otoriteleri ile birlikte sivil üyelere de yer vermeleri bu tip bir kurumsal nitelemeyi destekler görünmektedir (Yılmaz ve Yakut-Çakar, 2008: 1-2)

(4) Buna göre vakıf (vakfeden kuruluş) devletin bizzat kendisidir (Özbilgin ve Hatipoğlu, 1987: 108). Dolayısıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarını özel bir kuruluş olarak değil kamu hukuku gereklerine uygun bir kuruluş olarak düşünmek gerekir (Özbilgin ve Hatipoğlu, 1987: 97).

Bu kapsamda ayrıca SYDV'ler için şunlar da ifade edilebilinir.

(1) SYDV'ler KPSS sınavıyla personel almaktadır. (2) SYDV'lerde 657 tabi kamu personel geçici görevle çalışmaktadır. (3) SYDV'lerde mütevelli heyet üyelerinin büyük çoğunluğu 657 tabi personelden oluşmaktadır. (4) SYDV'ler merkezi bütçeden pay aktarılmaktadır, (5) SYDV'ler iş ve işlemlerinden dolayı vergiden muaftır. (6) Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı işlemlerini ve yazışmalarını gerçekleştirirken, SYDV'leri taşra teşkilatı olarak kabul etmektedir. (7) 2022 sayılı kanunun iş ve işlemlerinin vakıflara devir edilmesi. (8) 2012 yılından itibaren Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülen ve daha sonra GSS olarak değiştirilen yeşilkart işlemlerinin SYDV'ler aracılığıyla yaptırılması. (9) SYDV'ler Kamu İhale Kanuna (KİK) tabi olması.

3. MERKEZİLEŞME VE YERELLEŞME EKSENİNDE SYDV'LER

SYDV'lerin merkezileşme ve yerelleşme evrelerini tarihsel süreç içerisinde yaşanan gelişmelere göre üçe ayırabiliriz:

1. Dönem: 1986-2004 yılları arası Başbakanlık Fon Genel Sekreterliği: bu dönemde SYDV'ler tamamen yerel nitelikte bir hizmet anlayışıyla faaliyetlerini sürdürmüşlerdir.

Vakıf mütevelli heyetleri, SYDV'lerin yoksul ve dar gelirli ailelerin ve bireylerin müracaatlarını almak, yoksulluk seviyelerini tespit etmek, hane incelemelerini yapmak, sosyal yardımları organize etmek ve dağıtmak, SYDV'lerde personel çalıştırma esaslarını belirlemek, personel alımı veya işten çıkarmalarını yapmak gibi diğer idari mali işleri yapmasından sorumludurlar. Bu iş ve işlemleri yaparken Türkiye'de kurulu bulunan tüm il ve ilçelerdeki SYDV'lerde ortak bir uygulamanın yapılması için genel kurallar bulunmadığı gibi, ortaklaşan uygulamalarda bulunmamaktadır. VMH'ler SYDV'leri sevk ve idare ederken,

hizmeti sundukları il ve ilçenin coğrafi, sosyo-kültürel, yoksul ve diğer profiline göre sosyal yardım ilkelerini/politikalarını belirlemekte ve sosyal yardımları bu çerçevede sunmaktadırlar. Örneğin kışın sert geçtiği Erzurum'da iki veya üç ton kömür dağıtımı yapılırken bu oran kışın daha az olduğu Adana'da belki beşyüz kilogramı geçmemektedir.

VHM'ler bu yönleriyle bağımsız hareket edebilmekte, ellerinde geniş takdir yetkisiyle farklı uygulamalar ve kararlar alabilmektedirler. SYGM bu durumu (ASPB-SYDV'lerin Yapısı, 2015, sosyalyardimlar.gov.tr) "Muhtaçlık durumunun giderilmesi için hızlı, esnek ve yerel farklılıkları göz önüne alan bir yapıya ihtiyaç duyulduğu için 3294 sayılı Kanunun amacının gerçekleştirilmesinde geleneksel kamu örgütü yapılanmasından farklı bir yöntem izlenmiştir. Her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları kurularak, hizmet acilen ihtiyaçları hızlı karşılayacak şekilde hedef kitleye en yakın noktadan verilmektedir…Vakıf organizasyonunun tercih edilmesinin bir avantajı da Vakıf Başkanının Vali/Kaymakam olması hasebiyle sosyal yardım ve proje destek programlarının idari açıdan bölgedeki en yüksek idari amir tarafından desteklenmesi ve bölgedeki diğer kamu hizmetleri ile bağlantısının kurulabilmesidir. Sahadaki uygulamalarda görülmektedir ki, Vali ve kaymakamlar vakıflar aracılığıyla bir haneye ulaştıklarında ihtiyaç durumuna göre diğer kamu birimlerini (Sağlık birimleri, Emniyet birimleri veya Sosyal Hizmetler gibi) de harekete geçirebilmekte veya tam tersi şekilde diğer kamu birimlerinin ulaştığı hanelerden Vakıfların da haberi olmakta ve yardım yapılmaktadır." şeklinde açıklamaktadır[3].

2. Dönem: 2004-2011 yılları arası Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü: Bu dönemde SYDV'lerin yerel özelliklerinin ağır bastığı, fakat merkezileşme yönünde önemli adımlarında atılmaya başlandığı dönemdir, bu açıdan bakıldığında:

SYDV'lerin bu durumu 2004 yılında çıkarılan 5263 sayılı "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilât Ve Görevleri Hakkında Kanun" (mülga 2011/633 KHK)" farklılaşmaya başlamıştır. Bu kanunla kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü; "Vakıfların harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırmak ve incelemek, izlemek ve denetlemek, görülen aksaklıklarla ilgili gerekli tedbirleri almak, vakıfların çalışma usul ve esasları ile sosyal yardım programlarının kriterlerini belirlemek" (5263 Sayılı Kanun, 2004: md.3) görevlerini üstlenmiş olup, yapılan/yapılacak sosyal yardımların düzenlemelerine başlanmıştır.

Yine yasada "Vakıflarda çalıştırılacak personelin nitelikleri ile özlük hakları ve diğer hususlarla ilgili belirlenecek kriterleri görüşmek ve karara bağlamak (5263 Sayılı Kanun, 2004: md.5) gibi esasları içermektedir. Personel için ortak uygulamalara gidilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fon Kurulunun 02/08/2006 tarihli ve 2006/4 sayılı kararı ile -Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Personelinin Norm Kadro Standartları, Nitelikleri, Özlük Hakları ve Çalışma Şartlarına İlişkin Esaslar- yürürlüğe konulmuştur. Personel alımında 2008 yılında KPSS şartı getirilmiştir (SYDV Norm Kadro Standartları, 2006: 1-15).

3. Dönem: 2011'den itibaren Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü: SYDV'lerin yerel niteliğinin oldukça zayıfladığı aksine merkezileşme eğilimlerinin ağır basmaya başladığı dönemdir. 2011 yılında çıkarılan 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK)" ile daha da ileriye götürülmüştür. SYDV'ler SYGM'nin taşra teşkilatı gibi şekillendirilerek, çeşitli görevler yüklenmiştir. Bunlara bakıldığında:

(1) 633 sayılı KHK'nin SYGM başlıklı 11. maddesinin (ç) bendinde "3294 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan vakıfların harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırmak, incelemek, izlemek ve denetlemek, görülen aksaklıklarla ilgili gerekli tedbirleri almak, vakıfların çalışma usul ve esasları ile sosyal yardım programlarının ölçütlerini belirlemek" denmektedir (633 Sayılı KHK, 2011: md.11).

(2) 633 sayılı KHK'nin 33. m. (2. fıkrasında) "Bakanlık birimleri ve kamu kurum ve kuruluşları ile 3294 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan vakıflar, yardım yapacakları kişilerin sosyal yardıma hak kazanıp kazanmadığını tespit amacıyla muhtaçlık durumlarını ve sosyal yardım alıp almadıklarını yardım yapılmadan önce veri tabanında (SYGM bünyesinde oluşturulan sistemdeki) sorgulamakla ve yapılan yardımların türü, miktarı ve ailenin diğer bireyleri de dahil olmak üzere verildiği kişi ve verilme süresine ilişkin bilgiler ile Yönetmelikle belirlenecek diğer konulara ilişkin bilgileri, yardım yapılmasına onay veren belgelerin oluşturulması ile eş zamanlı olarak veri tabanına işlemekle yükümlüdür" denilmektedir (633 Sayılı KHK, 2011: md.33).

(3) 633 sayılı KHK'nin 34. m. (3. fıkrasının a bendinde) "Fonda toplanan kaynakların, Bakanlıkça ve il ve ilçe SYDV'ler tarafından yürütülecek sosyal yardım proje ve programları çerçevesinde dağıtım önceliklerini belirlemek ve dağıtımına karar vermek." (c) (bendinde)ise "İl ve ilçe SYDV'lerinde çalıştırılacak personelin nitelikleri ile özlük hakları ve diğer

hususlarla ilgili belirlenecek kriterleri görüşmek ve karara bağlamak" işlemleri Fon Kurulu'nun görevleri arasında sayılmaktadır (633 Sayılı KHK, 2011: md.34).

(4) GSS iş ve işlemlerin SYDV'ler tarafından yapılması

(5) 2022 sayılı kanun kapsamında yaşlı, engelli ve engelli yakınlığı iş ve işlemlerinin SYDV'ler tarafından yapılması.

(6) Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Nakdi Yardım Programı.

(7) Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Düzenli Nakdi Yardım Programı.

İfade edilenler çerçevesinde bakıldığında SYDV'lerin giderek merkezileşme eğiliminin son yıllarda arttığı görülmektedir. SYDV'lerin temelde bir vakıf olmalarından dolayı yerellik özellikleri de devam etmektedir. Bir taraftan yerellik ilkesinin tamamen ortadan kalmadığı aynı zamanda merkezileşme eğilimi uygulamalarda bazı sorunları getirmekte, iş ve işlemlerin yapılmasında çeşitli aksaklıklara neden olmaktadır.

ÖNERİLER VE SONUÇ

SYDV'ler Türkiye'de kurulduğu 1986 yılından beridir, kendine özgü hukuksal, yönetsel ve ekonomik yapısından dolayı hep tartışıla gelmişlerdir. SYDV'ler "Türk Kamu Yönetimi"nin örgütsel yapılanmasında yer almakla birlikte, sahip oldukları özel hukuk tüzel kişiliklerinden dolayı alışılmışın dışında uygulama ve faaliyet alanlarına sahne olmuş, temelde yaşanan bu sorunlar ise bu iki durumdan kaynaklanmıştır. Bu açıdan bakıldığında şu önerilerde bulunulmaktadır:

(1) SYDV'lerin hukuksal yapısının düzenlenmesi, yani mevcut durumuyla bir vakıf olarak hizmet edememesinden dolayı.

(2) SYDV'lerin ASPB'nin taşra teşkilatlarına bağlı şube müdürlüğü gibi yapılması.

(3) SYDV personelinin kamu personeli statüsüne kavuşturulması

(4) SYDV'ler için anlaşılır bir yoksulluk tanımının getirilmesi yani "Türkiye'ye özgü yoksulluk tanımlanmasının" yapılması.

(5) VHM'lerin danışma organı olarak statülerinin devam etmesi.

(6) SYDV'lerin iç mevzuatının ve fiziksel şartlarının düzenlenmesi.

(7) SYDV personelinin görev tanılamalarının ve unvanlarının yeniden düzenlenmesi.

(8) SYDV'lerin yerel özelliklerinin mevcut yapısıyla devam edememesinden dolayı, yerel farklılıklarla göre mevzuat geliştirilmesi.

(9) SYDV'lerin merkezi faaliyet ve yardımların aracısı olma konumuna son verilmesi. Hizmet ve uygulamaların ilgili bakanlıklara iade edilmesi gerekmektedir.

Bu ve benzeri tedbirlerle birlikte SYDV'ler iş ve işlemlerini rasyonel, verimli, saydam, hesap veren ve şeffaf bir şekilde yerine getirebileceklerdir. Mevcut durumda bir vakıf olmalarından dolayı yerel bir özelliğe sahip olan SYDV'ler, özellikle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasıyla birlikte birçok yeni görev ve geçmişte farklı kamu kurum ve kuruluşu tarafından yerine getirilen hizmetler yüklenerek merkezi bir nitelik kazandırılmışlardır.

SYDV'lerin temel özelliklerinden biri olarak yerel farklıkları göz önüne alan ve bu çerçevede faaliyet ve sosyal yardımlarını yerine getiren bir yapı iken, merkezi faaliyet ve sosyal yardımların bu durumu giderek erozyona uğratmasından dolayı SYDV'ler mevcut haliyle iş ve işlemlerini birer genelgeyle sürdürmektedirler. SYDV'lerin çalışmada ifade edilen birçok yeni görev ve hizmeti kaldıracak personel, mevzuat ve fiziksel yapısı bulunmamaktadır. Bu açıdan SYDV'lere yönelik ivedelikle gerekli tedbirlerin ilgili kurumlarca ve yasa koyucu tarafından alınması gerekmektedir.

Ayrıca SYDV'ları ne iktidarların ulufe dağıtma gibi bir amaca aracılık eder şekilde çalışmalı ve ne de ihtiyaç sahibi olmayan veya ihtiyaçlı olup da değişik terör örgütlerine destek olanlar gibi yardım eder şekilde çalışmamalıdır. Yapı ve işleyişine ilişkin düzenlemeler yapılırken bu gibi hususların da dikkate alınması gerekir.

KAYNAKÇA

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB)-SYDV'lerin Yapısı (2015), Erişim Tarihi: 08.09.2015, http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/sosyal-yardimlasma-ve-dayanisma-vakiflari/sydvlerin-yapisi

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB)- (2015), Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2014 Yılı İdare Faaliyet Raporu, Erişim Tarihi: 08.09.2015, http://sgb.aile.gov.tr/data/54f1fc41369dc5920c515f67/aspb-faaliyetraporu2014.pdf

Arıöz Bozkuş, Ahsen (2009), *Genel Esaslarıyla Türk Hukuku'nda Vakıf Müesesesi ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları*, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardım Uzmanlığı Tezi, Ankara.

ASPB-Eşi Vefat Etmiş Kadınlar, (2015), Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Nakdi Yardım Programı, Erişim Tarihi: 14.09.2015, http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/sosyal-yardim-programlarimiz/esi-vefat-etmis-kadinlara-yonelik-duzenli-nakdi-yardim-programi

ASPB-Muhtaç Asker Aileleri, (2015), Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Düzenli Nakdi Yardım Programı, Erişim Tarihi: 14.09.2015, http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/sosyal-yardim-programlarimiz/muhtac-asker-ailelerine-yonelik-duzenli-nakdi-yardim-programi

Aydın, Ahmet Hamdi (2004), *Türk Kamu Yönetiminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar,* Ankara: Gazi Kitapevi

Çakar, Burcu Yakut, Volkan Yılmaz (2008), **"**Türkiye'de Merkezi Devlet Üzerinden Yürütülen Sosyal Yardımlar Üzerine Bilgi Notu", Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, Erişim Tarihi: 09.09.2015**,** www.spf.boun.edu.tr/docs/calisma%20notu_SYDGM-11.08.08.pdf

DDK (2006), ''Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün Eylem ve İşlemlerine İlişkin Araştırma ve Denetleme Raporu", Erişim Tarihi: 15.10.2011, s.3-30, http://cumhurnet/cankaya5/tr_html/DDK/syd.htm

Eryılmaz, Bilal (2007), Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul

Eryılmaz, Bilal (2011), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara.

Gözler, Kemal (2009), İdare Hukuku, Cilt 1, 2. Baskı, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa.

Güler, Birgül Ayman (2009), Türkiye'nin Yönetimi, Yapı, İmge Kitabevi, Ankara.

Oğuz, Ali (1999), "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları", Türk İdare Dergisi, S.384,s.76-80.

Özbilgin, Mustafa Yücel ve M. Doğan Hatipoğlu (1987). "Mülki İdare Amirlerinin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına İlişkin İcraatlarının Değerlendirilmesi ve Denetlenmesi", (İnceleme Raporu), Türk İdare Dergisi, S. 376, s. 98-101.

Özkan, Cemali (2000), Tüm Yönleriyle Dernekler ve Vakıflar: Vergilendirilmesi, Muhasebesi, Hukuku ve Mevzuatı, Yaklaşım Yayınları, Ankara.

Saydam, Okan, Mustafa Ekici (1998), Türk Medeni Kanunu'na Göre Vakıf, SEV Matbaacılık İstanbul.

Saran, M. Ulvi (1997), "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları", Vakıflar Dergisi, S.XXVI, s.428-440.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Vakfı (SYDV), (1986), "Resmi Sened", Malatya SYDV Kurum Arşivleri.

SYDV Norm Kadro Standartları, (2006), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Personelinin Norm Kadro Standartları, Nitelikleri, Özlük Hakları Ve Çalışma Şartlarına İlişkin Esaslar (Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Fon Kurulunun 02/08/2006 Tarihli ve 2006/4 Sayılı Kararı İle Yürürlüğe Konulmuştur.)

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM-FR), (2010), 2009 Yılı Faaliyet Raporu, SYDGM Yayınları, Ankara.

SYDGM (2008), "Stratejik Plan 2009-2013'', Ankara: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Yayın Organı, İsmat Matbaacılık, s.10-85, Ankara:

SYDGM-PP (2011), 2010 Yılı Performans Programı, SYDGM Yayınları, Ankara.

SYDGM (2006), "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Personelinin Norm Kadro Standartları, İş Tanımları, Nitelikleri, Özlük Hakları ve Çalışma Şartlarına İlişkin Esaslar'', Malatya SYDV Kurum Arşivi.

TODAİE (2008), Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayın, Ankara.

Tortop, Nuri (1986), Mahalli İdareler, TODAİE Yayın, Ankara.

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Erişim Tarihi: 08.09.2015**,** http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.2709&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=

3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, ''İlgili Hükümler'', Erişim Tarihi: 14.01.2012, http://www.aile.gov.tr/tr/html/2176/Mevzuat.

4721 Sayılı Türk Medenî Kanunu (22.11.2001), Erişim Tarihi: 08.09.2015, http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/medeni/medeni.html

5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilât Ve Görevleri Hakkında Kanun (1.12.2004), Erişim Tarihi: 08.09.2015**,** https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5263.html

633 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (2011), "İlgili Hükümler", Erişim Tarihi: 14.01.2012, http://www.aile.gov.tr/tr/html/2176/Mevzuat

DEVLET MEMURLARI AÇISINDAN GÖREVDE YÜKSELME VE ATAMALARDA MEMUR SENDİKALARININ ETKİSİ: SİVAS İLİ ÖRNEĞİ

Mustafa SARMAN
Öğretim Görevlisi, Cumhuriyet Üniversitesi

Özet

Dünyada sendikacılık 19. Yüzyılın sonlarına doğru baş göstermiştir. Kamu sendikacılığının ortaya çıkış nedenleri arasında evrensel demokratik hak ve menfaatlerin artması ve gelişmesi, devlet yönetimindeki algı değişikliği,hizmetlerde çeşitlilik olarak gösterilebilir. Kamu görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunua göre 11 kolda kurulan sendikaların ortak amacı üyelerinin ekonomik, sosyal, kültürel hak ve menfaatlerini işveren olarak devlet ve kurumlarına karşı korumak ve geliştirmektir. Türkiye'de memurlara sendika kurma hakkı verilmesi dünyadaki uygulamalara paralel olarak 1961 Anayasası ile tanınmıştır. Devlet, memurların sendika kurması ve örgütlenmelerine hep mesafeli durmuş, sendikal hakların verilmesinde oldukça tedirgin ve cimri davranmıştır. Sendikacılık kanununa göre siyasi partilere eşit mesafede durması gereken sendikalar günümüzde bu mesafeyi koruyabilmişler midir? Sendikalar, memurların ekonomik ve sosyal haklarını savunmanın yanında kamu yönetimi içerisinde kayırmacılık, liyakatsizlik, adam tutmacılık, mobbing gibi kamu yönetiminde yozlaşmışlıklarla mücadele edebilmiş midir? Sendikalar, her ne kadar kendi politikalarını belirleseler de elde edecekleri sonuç tüm kamu görevlilerini bağlamaktadır. Bu yüzden sendikalı olsun veya olmasın tüm memurlar arasında ayrım yapmamaları gerekmez mi? Çalışma, Dünyada ve Türkiye'de memur sendikacılığının gelişimi hakkında bilgi vererek başlamaktadır. Daha sonra, devlet personellerine sendikalara bakış açılarını araştırmak için bir dizi anket soruları sorulmuştur. Çalışmanın evreni tüm devlet memurlarını içerdiğinden tesadüfi örneklem toplama tercih edilmiştir. Örneklem belirlemede memurların çalıştığı kurum, sendika üyeliği, sınıfı ve cinsiyeti dikkate alınmıştır. Anket Sivas ili ölçeğinde, merkezi idare ve mahalli idarelerdeki memur statüsünde çalışan 210 personelle yüz yüze görüşmek suretiyle yapılmıştır. Çalışmanın sonuç kısmında anket verileri değerlendirilerek bürokrasi içerisinde sendikaların belirleyici etkisi analiz edilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Memur Sendikası-Liyakat

PROMOTION FOR PUBLIC SERVANTS AND THE EFFECT OF PUBLIC SERVANTS TRADE UNION ON APPOINTMENTS: SAMPLE FOR CITY OF SİVAS

Abstract

Trade unionism in the world started to appear at the end of the 19th century. The reasons why public trade unionism have emerged are the increase and improvement of global democratic rights and interests, the perspective change in the government administration and diversity in the services. Pursuant to the Trade Unions of Public Servants and Collective Agreement Law, the common objective of the trade unions established in 11 branches is to protect and develop the economical, social, and cultural and rights against their employer that is, state and its institutions. Granting a right to establish trade union for civil servants in Turkey has been awarded by the 1961 Constitution in parallel with the world applications. The state has always remained distant for the establishment of trade unions and organizations of the civil servants and feels uneasy and act ungenerously for the union rights. Do the trade unions that should treat equally to the political parties pursuant to the trade law protect that equality today? Do the trade unions fight against the corruptness in the public administration such as favoritism, inadequacy, mobbing within the public administration alongside with defending the economic and social rights of the civil servants? Even though trade unions decide their own policies, their results will bond all civil servants. For that reason, don't they make distinction among all civil servants whether they are registered to trade union or not? The study starts with giving information about the development of the civil servants trade unionism in Turkey and World. Subsequently, civil servants are asked a set of survey questions to learn their perspective about the trade unions. The target population of the study involves all civil servants thus random sampling collection has been preferred. While specifying the sample, the institution, trade union membership, class and gender of the civil servants have been considered. The survey has been conducted with 110 employees working as a civil servant in the central and local administrations in the scale of Sivas with face to face interview method. In the conclusion section of the study, the determinative effect of the trade union within the bureaucracy has been analyzed by evaluating the survey data.

Key Words: Public Administration, Civil Servants Trade Union-Merit

GİRİŞ

İnsanoğlu devletten temel haklarını elde edebilmek için bir araya gelme zorunluluğunu anlamış hep bir baskı aracı kullanmıştır. İşveren olarak gerek özel sektöre gerekse devlete karşı çalışanların sosyal ve ekonomik haklarını korumak ve geliştirmek ancak toplu olarak yasal sınırlar içerisinde hareket etmeleriyle mümkünüdür. İşte çalışanların bir araya gelmesi ve bilinçlenmesinin temelinde Sanayi ve Fransız Devrimi vardır. Çünkü Sanayi Devrimi işçi sınıfının doğmasına neden olmuş, Fransız Devrimi de işçi sınıfının bilinçlenmesine neden olacak düşünsel temeli hazırlamıştır. Bu bilinç ve hak mücadelesi işçilerin bir araya gelmesine ve sendikaların doğuşuna zemin hazırlamıştır. Günlük çalışma süresinin 8 saate düşürülmesi, çocuk işçiliğinin önlenmesi, emeklilik, sosyal güvence, iş güvenliği gibi çalışanların hakları sendikal mücadele sonucunda zor şartlar altında elde edilmiş ve bu haklar evrensel nitelik kazanmıştır. Modern devletlerin hepsi çalışanlarının bu haklarını yasal ve anayasal güvence altına almışlardır. Devlet piyasa içerisinde bulunsun ya da bulunmasın yani liberal veya devletçi ekonomik politikalar izlesin mutlaka çalışanları koruyacak, onlara asgari yaşam düzeyi sunacak düzenlemeler yapmalıdır. Çünkü bir ekonomik sistem içerisinde çalışanlar da birer unsurdur. Üretimin emek ayağını oluşturmaktadırlar. Sendikaların varoluş nedeni çalışanların hak ve menfaatlerini korumak olsa da kuruluşlarının temelinde ideolojik çatışmalar vardır. Tarih boyunca sendikalar siyasi iktidarla ya da siyasi iktidar için mücadele etmişlerdir. Bu yüzden siyasetin içerisinde yer almışlardır. Bazen siyasi partilerle organik bağ kurmuşlar onların bir örgütsel yapısı gibi hareket etmişler bazen de sadece fikir dayanışması içerisinde bulunmuşlardır. 19. yüzyılın ikinci yarısında işçi örgütlerinin kurumsal olarak sendika mı siyasi parti mi yoksa yardımlaşma derneği mi olduğu net değildir. Görevler ve işlevler iç içe girmiştir. Örneğin 1.Enternasyonel (Uluslararası işçi birliği) siyasal hedefler de belirleyen uluslararası sendikal örgüt gibidir. 2. Enternasyonel'deki siyasi partilerin işlevleri arasında günümüzde sendikalarca benimsenen yerine getirilenlerde vardır. İspanya, Belçika, İsveç, Rusya, Bulgaristan, Hollanda, Macaristan, Gürcistan gibi bir takım ülkelerde İşçi Partisi, Sosyal Demokrat İşçi Partisi, Sosyalist İşçi Partisi adlarıyla kurulan partilerin kuruluşunda sendikalar öncülük etmiştir (Koç, Yıldırım: 1997). Tüm bunlara baktığımızda sendikaların siyasetten bağımsız olduklarını düşünemeyiz. Ancak günümüz hukuk sisteminde sendikaların siyasetin içerisinde olamayacaklarını görürüz. Çünkü siyasi iktidarı elde edebilecek olanlar sadece siyasi partilerdir. Sendika ve diğer sivil toplum kuruluşlarının görev ve yetki sınırları yasal olarak belirlenmiş ve sınırlandırılmıştır. Sendikalar işçi hareketiyle başlayan bir süreçte kurulmuş olsalar da zamanla tüm çalışanların da hak mücadelesinde

örgütlenebilmelerinin önü açılmıştır. Öyle ki ikinci dünya savaşından sonra memurlara da sendika kurma hakkı tanınmıştır. Devlet, memurlarına sendika kurmaları, örgütlenmeleri noktasında hep mesafeli durmuş tedirgin ve cimri davranmıştır. Ülkemizde halen kamu çalışanlarının bazıları sendika kurma hakkına sahip değildir. Bunun nedenleri arasında güçlü merkezi yönetimin ve geleneksel hiyerarşik bürokrasinin varlığı gösterilebilir.

1. SENDİKA

Sendika sözcüğü işbirliğinin, alacaklıların haklarını korumakla görevli anlamına gelen Fransızca bir kelime olan sendik sözcüğünden türemiş ve sendikin bulunduğu yer anlamındadır. Günümüzde sendika ise genişletilmiş anlamı ile çalışanların veya iş verenlerin sosyal, ekonomik, toplumsal ve kültürel konular bakımından çıkarlarını korumak, her anlamda yaşanabilir asgari şartları elde etmek ve genişletmek için aralarında kurdukları birlik anlamındadır (Petrol-İş,1990). Dünyada sendikalar işçi sınıfının bilinçlenmesiyle birlikte gündeme gelmiştir. Sendikalar, işçilerin, işverenlere ve devlete karşı hak ve çıkarlarını korumak için oluşturdukları örgütlerdir. Ancak sendikalardan önce de çeşitli işçi örgütleri vardı. İşçiler bazı ülkelerde yardımlaşma sandıkları kurmuşlardı. Bazı ülkelerde, ustalarına karşı kalfalar çalışma koşullarını iyileştirmek haklarını korumak için gizli bir şekilde örgütlenmeye gitti. Bu örgütlerin bir bölümü, hayatın dayatmasıyla, belirli bir değişim sürecini yaşadı ve işçilerin işverenlere ve siyasi iktidara karşı menfaatlerini koruyan örgütlere dönüştü. Bu dönüşümün belirli bir aşamasında artık bu örgütlere "sendika" denmeye başladı (Koç, 1998). Memur sendikacılığı işçi sendikacılığına göre daha geç başlamıştır. Bu gecikmenin nedeni memur ile devlet arasındaki statü bağından kaynaklanmaktadır. Batıda memur sendikacılığı fiili olarak ortaya çıkmış ancak sendikal haklar uzun uğraşlar sonucunda hukuksal güvence altına alınmıştır (kamusen.org.tr, 2003). Bu da açıkça gösteriyor ki devlet, memurlara sendikal haklarını verme konusunda oldukça tedirgin ve cimri davranmaktadır. Bu tedirginliğin arkasında kamu hizmetlerinin aksamaması, genel bütçeye gelebilecek ekstra maliyetler, kamu otoritesini memurlar üzerinde hissettirme çabası olabilir. Bunun yanında ülkemizde işçilerin de şu andaki sendikal ve örgütlenme haklarını kolay elde edemediklerini belirtmek gerekir. Türkiye'de işçi sendikalarının kurulmasındaki engel 1946 yılında kaldırılmış olsa da ilk kurulan sendikalar sosyalist görüşlü partilerin kurduğu veya öncülük ettiği ideolojik temelli sendika olması gerekçesiyle kısa süre dönemin sıkıyönetim kararıyla kapatılmıştır. Bu yüzden işçi sendikalaşmasının esas süreci 1947 yılında çıkarılan 5018 Sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanunun ile başladığını söylemek gerekir (Mahiroğulları, 2001: 162).

1.1. Kamu Görevlileri (Memur) Sendikacılığı

Yukarıda değinildiği gibi sendikaların kuruluşu kapitalist sisteme karşı bilinçlenen işçi sınıfının işverene karşı hak mücadelesi temeline dayanmaktadır. Bu hak mücadelesi ancak yıllar sonra sadece işçileri değil geniş anlamda çalışanları kapsayacaktır. Ancak memurların sendika kurması Gelişmiş batı ülkelerinde de kolay olmamış bir siyasi otoriteye karşı verilen mücadele sonunda elde edilmiştir. Devlet yönetimindeki algı değişikliği, insan haklarının evrensel nitelik kazanması, kamuda çalışmanın bir lütuf değil hak olduğunun memurlar tarafından anlaşılması, ekonomik krizler, hizmet çeşitliliği, işçi örgütlenmesinin serbest olması gibi nedenler memurlara sendika kurma hakkı elde etmelerine zemin hazırlamıştır (Turan, 1999). Ancak yine de memurların hem sendikal hakları hem de örgütlenme serbestisi işçiler kadar geniş değildir. Çünkü memurlar yaptığı bazı işleri devlet adına yapması, özel sektördeki gibi işçi ve işveren ayrımının memurlar için çoğu zaman net olmaması memur sendikalarının işçi sendikaları gibi örgütlenemeyeceğini gösterir (Özaydın ve Han, 2014: 60) Ancak şunu da unutmamak gerekir ki memurların sendika kurması ve işçiler gibi örgütlenebilmesi sadece ekonomik ve sosyal haklarını koruması ve iyileştirmesi açısından önemli değildir. Bununla birlikte memur sendikalarının bürokrasi içerisinde etkin olması kayırmacılık, liyakatsizlik, mobbing gibi kamu yönetiminin yozlaşması önünde engelleyici bir unsur olacaktır. Elbette bunun için en önemli noktalardan birisi de sendikaların tüm bu yozlaşmışlık belirtilerine karşı ortak bir tavır ve hareketle mücadele etmesidir.

1.1.1 Türkiye'de Memur Sendikacılığının Tarihçesi ve Hukuki Dayanağı

19. yüzyılın sonlarına doğru dünyada memur sendikacılığı başlamıştır. Türkiye'de memurların sendika kurabilmesi ve sendikal haklarını elde etmesi sadece iç dinamiklerden kaynaklanmamıştır. Uluslararası Çalışma Örgütü'ne (ILO) 1932 yılında üye olan Türkiye, işçi ve memurların sendika kurabilmesi, örgütlenme ve toplu sözleşme haklarını içeren ILO'nun birçok sözleşmesine taraf olmuştur (Güneş, 2013: 69). Bununla birlikte İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı gibi uluslararası belge ve sözleşmeler Türkiye'de memurların sendika kurmasındaki uluslararası dayanağını oluşturmuştur (Benli, 2003: 92). İşte bu uluslararası sözleşme ve belgeler Türkiye'nin bu konuda anayasal ve yasal düzenleme yapmasını gerekli kılmıştır. Memur sendikaları işveren olarak hükümete karşı hep muhalif bir duruş sergilemek zorunda olan sivil toplum kuruluşu olduğundan devlet, günümüzde bile yasal düzenlemeleri yaparken öncelikli olarak kamunun üstün gücünü göz önüne almaktadır.

Türkiye'de 1961 Anayasasıyla birlikte ilk kez memurların sendika kurabilmesinin önü açılmıştır (jmo.org.tr, 2015). 1961 Anayasası'nın 46. maddesi sendika kurma hakkını geniş anlamda çalışanlara tanıması (Turan, 1999) memurların sendika kurması ile ilgili yasal düzenlemeyi zorunlu kılmıştır. Bu yasal düzenleme ancak 1965 tarihinde çıkarılan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile yapılmıştır. Bu tarihten sonra Ankara, İstanbul, İzmir başta olmak üzere Türkiye'nin birçok yerinde memur sendikaları (özellikle öğretmen sendikaları) kurulmaya başlanmıştır (Mahiroğulları, 2005: 158) 12 Mart 1971 Askeri Muhtırasından sonra alınan kararla 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ilga edilmiş ve bu zamana kadar kurulan memur sendikaları kapatılmıştır. Anayasa değişikliği ile memurların sendika kurmaları yasaklanmıştır (Turan, 1999). Bunun üzerine memur sendikaları kendilerini feshederek dernek kurma yolunu izlemişlerdir. Birçok farklı siyasi görüşe yakın memur dernekleri kurulmuştur (Koç, 1998). Dernek adı altında örgütlenen kamu çalışanları sendikal hak mücadelesini bu platformda sürdürmüşlerdir.

1980'li yıllar memur derneklerinin sendikalaşma çabasıyla geçmiştir. 1982 Anayasasında memurların sendika kurmalarıyla ilgili açık bir yasak getirmemesi ve bilim adamlarının, kamu çalışanlarının sendika kurmalarının önünde anayasal bir engel bulunmadığını açıklamaları memur derneklerinin çalışmalarını şekillendirmiştir. Kamu çalışanları, Türkiye tarafından imzalanan uluslararası sözleşmelerde, memurlara sendika kurmanın bir hak olduğunu içeren ve Anayasada yer alan (md. 90) "usulüne göre yürürlüğe konmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir" maddelerine dayanarak kamuoyu oluşturmaya çalışmışlardır. Tüm bu çalışmaların sonunca 1990 yılında Eğitim-İş (Eğitim İş Kolu Kamu Görevlileri Sendikası) kurulmuştur. Daha sonra ise Eğit-Sen , Tüm Bel-Sen gibi kamu çalışanları kendi iş kollarıyla alakalı sendikalar kurmaya başlamıştır (kesk.org.tr, 2013).

Bu dönemde kurulan sendikaların hukuki dayanağı uluslararası sözleşmeler (ILO) ve Anayasanın 90. maddesidir. Kamu çalışanlarının sendika kurmasıyla ilgili yasal düzenleme henüz yoktur. Bu yüzden kurulan sendikalara ilişkin kapatma davaları açılmış, sendika kurulmasının önüne bit takım bürokratik engeller koyulmuştur. Kamu çalışanları sendikal haklarını elde edebilmek için iş bırakma, iş yavaşlatma, sivil itaatsizlik gibi eylem gerçekleştirdiler. 1993 yılında Başbakan Yardımcısı Erdal İnönü imzasını taşıyan genelge, kamu çalışanlarının sendika kurmasında kolaylık, sendikalara üye olma ve sendikal faaliyetlerinin engellenmeemsini içeriyordu. Böylece kamu çalışanları kendilerini rahatlatacak, dayanak bulacak bir iç hukuksal metni elde etmişlerdi (kesk.org.tr, 2013).

Hem uluslararası sözleşme ve belgeler hem de kamu çalışanlarının baskısı siyasi iradeyi iç hukukta değişikliğe zorlamıştır. Anayasanın 51. Maddesinde sadece işçilere verilen sendika kurma serbestisi 1995 yılında yapılan değişiklikle çalışanlara verilerek memurları da kapsamıştır (adalet.gov.tr, 2015). Kamu sendikalarının kurulmasını düzenleyecek olan yasal düzenleme 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu adıyla 2001 tarihinde kabul edilmiştir.Kanun memurlara örgütlenme ve toplu görüşme hakkını içermektedir. Toplu görüşmenin kapsamında olan madde başlıkları, kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık, ücret, hertürlü zam ve tazminatlar, harcırah gibi bir takım haklardır. Toplu görüşmenin tarafları işveren adına Kamu İşveren Kurumu ile kamu görevlileri adına her hizmet kolunda yetkili olan sendika ile bunların bağlı olduğu konfederasyonlardır. Toplu Görüşmede anlaşma çıkmaması halinde nihai olarak Bakanlar Kurulu son sözü söylemektedir. Toplu görüşmelerin uyuşmazlıkla sonuçlanması ve alınan kararların uygulamaya konulmaması toplu sözleşme ve grev hakkı tartışmalarını artırmıştır. Devlet Personel Başkanlığı tarafından yapılan "Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı" bu konunuun tartışıldığı ciddi bir zemin olmuştur. Nitekim 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ve 4688 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle Kamu sendikalarına toplu sözleşme yapma hakkı getirilmiştir. Bunun yanında 2012 yılında ile 4688 sayılı kanunun adı "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" olarak değiştirilmiştir (Güneş, 2013: 74).

2. KAMU ÇALIŞANLARINA GREV HAKKI

Kamu görevlilerine grev hakkına ilişkin farklı görüşler mevcuttur. Devletin egemenliğinin sekteye uğraması ve ekonomik nedenler temeline dayanan görüşe göre, grev hakkının verilmesi devlet otoritesini sarsmaktadır. Bunun yanında kamu görevlileri grev hakkını kullanarak devlete değil hizmetten yararlanan vatandaşlara zarar vermektedirler (Dereli, 1982: 67). Oysa grevin temel amacı üretimi durdurarak işverene ekonomik zarar tehdidiyle çalışanların haklarını elde etmesidir. Özel sektörde işveren üretimin durması halinde ürün satışı yapamayacak ekonomik zarara uğrayabilecektir. Kamu sektöründe mekanizma bu şekilde işlememektedir. Kamuda grevin yapılması sadece hizmette aksamaya neden olacak, vatandaş bu hizmetlerin maliyetine -hizmetten yararlanmasa bile- katlanacaktır. Sonuç olarak devlete ekonomik bir fatura çıkmayacaktır. Ancak hizmet aksaması dolayısıyla vatandaşın devlete bakış açısının değiştirerek siyasi bir sonuç ortaya çıkabilecektir. Şunu da söylemeliyiz ki siyasiler bu durumu zamana yayarak oluşabilecek siyasi sonucu değiştirme şansına sahiptir.

Kamu görevlilerine rev hakkını savunan görüşün temeli bazı hizmet kolları dışında kamunun ürettiği mal ve hizmetleri özel sektör de üretebilmesidir. Memurlarla aynı hizmeti üreten işçilere grev hakkı verilirken memurlara verilmemesi çelişkili bir durum yaratmaktadır. Yaşamsal mahiyette olan güvenlik hizmetinde ve ayrıca itfaiye hizmetlerinde -bu hizmeti kim üretirse üretsin- grev hakkının hakkının yasak olmasını her kesim savunmaktadır (Dereli, 1987: 70). Bunun dışındaki hizmet kollarında grev hakkının verilmesi tüm uluslararası sözleşmeler ve belgelerde yer almaktadır. Ülkemizde 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda memurların grev haklarıyla ilgili bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 27. Maddesi devlet memurlarına grev yapmayı, desteklemeyi, teşvik etmeyi açık bir şekilde yasaklamıştır. Türkiye'nin 1993 tarihinde kabul ettiği ILO'nun 87 sayılı sözleşmede ancak devlet adına yetki kullananlara, güvenlik ve zorunlu temel ihtiyaçlarda çalışanlara grevin iç hukuk düzenlemeleriyle kısıtlanabileceği yer almaktadır (Yogun, 2011: 156).

2. ARAŞTIRMANIN AMACI VE ANALİZİ

Araştırma Sivas ilinde çalışan kamu personelli üzerinde yapılmıştır. Araştırmada sendikaların memurlar tarafından nasıl algılandığı, yöneticilerin alacakları kararlarda sendikaların etkisi, bürokrasi içerisinde sendikaların hangi pozisyonda oldukları analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla Sivas ilinde merkezi ve mahalli idarelere bağlı teşkilatlarda çalışan kamu görevlilerine yüz yüze görüşme yapılarak anket soruları sorulmuştur. Örneklem belirlemede basit tesadüfi örnekleme yöntemi uygulanmıştır. Veriler SPSS (Statistical Packages for the Social Sciences) 22.0 programında analiz edilmiştir. Yapılan anket güvenilirlik analizine tabi tutulmuştur. Crounbach Alpha (α) değeri α=0,751 olarak tespit edilmiştir. Bu sonuçlara göre ölçek oldukça güvenilir alanda olduğu belirlenmiştir.

Tablo 1: Herhangi Bir Sendikaya Üye Misiniz?

EVET	150	71,4
HAYIR	60	28,6
GENEL TOPLAM	210	100

Sendikalı olup olmadıklarına ilişkin soruya deneklerin %71,4 'ü olan 150 kişi sendikalı iken, %28,6 orana tekabül eden 60 kişi ise herhangi bir sendikaya üye değildir.

Tablo 2: Üye İseniz Üye Olduğunuz Sendika Hangisidir?

MEMUR-SEN	60	%40
KAMU-SEN	45	%30
KESK	45	%30
BİRLEŞİK KAMU-İŞ	0	0
DİĞER	0	0
GENEL TOPLAM	150	%100

Sendika üyesi olan deneklerin hangi sendikaya üye olduklarını belirlemeye yönelik olarak sorulan soruda ise 60 kişi Memur-Sen, 45 kişi Türkiye Kamu-Sen, 45 kişi ise KESK'e bağlı sendikalarda üye olduklarını belirtmiştir.

Tablo 3: Üye İseniz Sendikaya Üye Olma Nedeniniz Nedir?

	MEMUR-SEN		TÜRKİYE KAMU-SEN		KESK		BİRLEŞİK KAMU-İŞ		DİĞER		GENEL TOPLAM	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Siyasi Görüşümü Yansıttığı için	20	33,3	16	35,6	11	24,4	0	0	0	0	47	31,3
Görevde Yükselebilmek için	5	8,3	1	2,2	0	0	0	0	0	0	6	4
Arakdaşımın ısrarı üzerine	5	8,3	0	0	0	0	0	0	0	0	5	3,3
Örgütlü olabilmek için	19	31,7	20	44,4	31	68,9	0	0	0	0	70	46,7
Sosyal ve Ekonomik Haklarımı Savunduğu için	11	18,3	8	17,8	3	6,7	0	0	0	0	22	14,7
TOPLAM	**60**	**100**	**45**	**100**	**45**	**100**	**0**	**0**	**0**	**0**	**150**	**100**

Sendika üyesi olan kamu çalışanlarına neden üye olduklarını sorduklarımızda % 46,7 lik kısım örgütlü olabilmek için cevabını verilen, % 31,3'ü ise siyasi görüşlerinden dolayı üye olduklarını belirtmişlerdir. Memur-Sen ve Türkiye Kamu-Sen üyelerinde bu iki cevabı veren sayılar birbirlerine yakınken KESK üyelerinin % 68,9'luk kısmı örgütlü olabilme cevabını tercih etmiştir. Sosyal ve ekonomik haklarımı savunduğu için cevabını veren üyeler ise % 14,7'yi oluşturmaktadır. Buna göre kamu çalışanları için sendika üyeliğinde örgütlülüğün önemi ortaya çıkmaktadır.

Tablo 4: Üye Değilseniz Sendikaya Üye Olmama Nedeniniz Nedir?

	N	%
Sosyal ve Ekonomik Haklarımı Savunamıyorlar	16	26,7
Siyasi görüşümün ortaya çıkmasından korkuyorum	0	0
Siyasi görüşümü yansıtan sendika yok	1	1,7
Siyasetin içerisinde oldukları için	32	53,3
Tamamen bağımsız olmak için	11	18,3
TOPLAM	**60**	**100**

Üye olmayan deneklere neden üye değilsiniz diye sorduğumuzda % 53,3'lük bir kısım sendikaların siyasetin içerisinde oldukları için cevabını vermiştir. Tamamen bağığmsız olmak için cevabı ise % 18,3'tür. Bu iki cevabı bütünlük içerisinde düşünecek olursak deneklerin % 71,6'sı sendikaların siyasi tarafının olduğunu belirtmişlerdir.

Tablo 5: Sendikaların Siyasi Görüşlerinin Olduğunu Düşünüyor Musunuz?

	MEMUR-SEN		TÜRKİYE KAMU-SEN		KESK		SENDİKASIZ		DİĞER		GENEL TOPLAM	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Kesinlikle Düşünüyorum	29	48,3	18	40	23	54,1	32	53,3	0	0	102	48,6
Düşünüyorum	28	46,7	21	46,7	22	48,9	27	45	0	0	98	46,7
Kararsızım	3	5	5	11,1	0	0	1	1,7	0	0	9	4,3
Düşünmüyorum	0	0	1	2,2	0	0	0	0	0	0	1	0,5
Kesinlikle Düşünmüyorum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	**60**	**100**	**45**	**100**	**45**	**100**	**60**	**100**	**0**	**0**	**210**	**100**

Deneklere sendikaların siyasi görüşünün olduğunu düşünüyor musunuz diye sorduğumuzda ise araştırmaya alınan sendika üyeler ile sendikasız dediğimiz üye olmayanların % 95,3'lük büyük kısmı sendikaların siyasi görüşlerinin olduğunu düşündüklerini belirtmişlerdir.

Tablo 6: Sendikaların Toplumsal Kutuplaşmayı Artırdığını Düşünüyor Musunuz?

	MEMUR-SEN		TÜRKİYE KAMU-SEN		KESK		SENDİKASIZ		DİĞER		GENEL TOPLAM	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Kesinlikle Düşünüyorum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Düşünüyorum	4	6,7	0	0	0	0	2	3,3	0	0	6	2,9
Kararsızım	5	8,3	1	2,2	2	4,4	11	18,3	0	0	19	9
Düşünmüyorum	46	76,7	44	97,8	39	86,7	40	66,7	0	0	169	80,5
Kesinlikle Düşünmüyorum	5	8,3	0	0	4	8,9	7	11,7	0	0	16	7,6
TOPLAM	**60**	**100**	**45**	**100**	**45**	**100**	**60**	**100**	**0**	**0**	**210**	**100**

Sendikaların toplumsal kutuplaşmayı artırdığını düşünüyor musunuz diye sorduğumuzda deneklerin % 88,1'i düşünmediğini belirtmiştir. Kamu çalışanlarının verdikleri cevaplar incelendiğinde sendikaların siyasetin içerisinde olmalarına rağmen toplumsal kutuplaşmaya neden olmadıklarını düşünmektedir.

Tablo 7: Memurların Sendika Üyesi Olduğu İçin Mobbinge (Psikolojik Baskı- Yıldırma- Vs) Maruz Kaldığını Düşünüyor Musunuz?

	MEMUR-SEN		TÜRKİYE KAMU-SEN		KESK		SENDİKASIZ		DİĞER		GENEL TOPLAM	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Kesinlikle Düşünüyorum	6	10	19	42,2	20	44,4	11	18,3	0	0	56	26,7
Düşünüyorum	9	15	20	44,4	22	48,9	35	58,3	0	0	86	41
Kararsızım	6	10	6	13,3	1	2,2	6	10	0	0	19	9
Düşünmüyorum	36	60	0	0	2	4,4	8	13,3	0	0	46	21,9
Kesinlikle Düşünmüyorum	3	5	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1,4
TOPLAM	**60**	**100**	**45**	**100**	**45**	**100**	**60**	**100**	**0**	**0**	**210**	**100**

Sendika üyesi olmaları dolayısıyla memurların mobbinge maruz kaldığını düşünüyor musunuz sorusuna deneklerin % 26,7 si kesinlikle düşünüyorum derken % 41'i ise düşündüklerini belirtmiştir. Mobbinge maruz kalınmadığını cevabı veren kamu çalışanı ise % 23,3 orandadır. Cevaplara baktığımızda Memur-Sen üyelerinin %65'i memurlar üzerinde sendika üyeliğinden dolayı mobbing yok derken Türkiye Kamu-Sen üyelerinin 86,6'sı, KESK üyelerinin % 93,3'ü ve sendikasız kamu çalışanlarının % 76,6'sı sendika üyeliği dolayısıyla memurların mobbinge maruz kaldıkları cevabını vermiştir.

Tablo 8: Sendikaların, Karar Alma Ve Uygulamada Yöneticileri Etkilediğini Düşünüyor Musunuz?

	MEMUR-SEN		TÜRKİYE KAMU-SEN		KESK		SENDİKASIZ		DİĞER		GENEL TOPLAM	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Kesinlikle Düşünüyorum	8	13,3	24	53,3	23	51,1	15	25	0	0	70	33,3
Düşünüyorum	30	50	18	40	19	42,2	32	53,3	0	0	99	47,1
Kararsızım	13	21,7	3	6,7	3	6,7	4	6,7	0	0	23	11
Düşünmüyorum	9	15	0	0	0	0	7	11,7	0	0	16	7,6
Kesinlikle Düşünmüyorum	0	0	0	0	0	0	2	3,3	0	0	2	1
TOPLAM	**60**	**100**	**45**	**100**	**45**	**100**	**60**	**100**	**0**	**0**	**210**	**100**

Sendikaların karar alma ve uygulamada yöneticileri etkilediğini düşünüyor musunuz sorusunu kamu çalışanlarının % 80,4'ü düşündükleri yönde cevaplamışlardır. Düşünmediklerini belirten % 18,6'lık kısım ise Memur-Sen üyeleri ile sendikasız kamu çalışanlarıdır

Tablo 9: Sendikaların Memurlar Arasında Ayrımcı, Kayırmacı Davrandığını Düşünüyor Musunuz?

	MEMUR-SEN		TÜRKİYE KAMU-SEN		KESK		SENDİKASIZ		DİĞER		GENEL TOPLAM	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Kesinlikle Düşünüyorum	10	16,7	23	51,1	27	60	19	31,7	0	0	79	37,6
Düşünüyorum	23	38,3	17	37,8	15	33,3	30	50	0	0	85	40,5
Kararsızım	13	21,7	5	11,1	1	2,2	5	8,3	0	0	24	11,4
Düşünmüyorum	13	21,7	0	0	2	4,4	6	10	0	0	21	10
Kesinlikle Düşünmüyorum	1	1,7	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,5
TOPLAM	**60**	**100**	**45**	**100**	**45**	**100**	**60**	**100**	**0**	**0**	**210**	**100**

Sendikaların, memurlar arasında kayırmacı, ayrımcı davrandığını düşünüyormusunuz sorusuna ise çalışanların % 78,1'lik bölümü düşündüklerini belirtmiştir. Bu oranın % 37,6'sı kesinlikle düşünüyorum derken % 40,5'i ise düşünüyorum cevabını vermiştir. Bu soruyu düşünmedikleri yönde cevaplayanların oranı ise % 10,5 olup bunların çoğunluğunu yine Memur-Sen üyeleri ile sendikasız kamu çalışanları oluşturmaktadır.

Tablo 10: Görevde Yükselme Ve Atamalarda Belirli Sendika Üyelerinin Tercih Edildiğini Düşünüyor Musunuz?

	MEMUR-SEN		TÜRKİYE KAMU-SEN		KESK		SENDİKASIZ		DİĞER		GENEL TOPLAM	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Kesinlikle Düşünüyorum	17	28,3	35	77,8	39	86,7	25	41,7	0	0	116	55,2
Düşünüyorum	23	38,3	7	15,6	6	13,3	29	48,3	0	0	65	31
Kararsızım	6	10	3	6,7	0	0	2	3,3	0	0	11	5,2
Düşünmüyorum	13	21,7	0	0	0	0	4	6,7	0	0	17	8,1
Kesinlikle Düşünmüyorum	1	1,7	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,5
TOPLAM	**60**	**100**	**45**	**100**	**45**	**100**	**60**	**100**	**0**	**0**	**210**	**100**

Görevde yükselme ve atamalarda belirli sendika üyelerinin tercih edildiğini düşünüyor musunuz sorusuna kamu çalışanlarının % 55,2'si kesinlikle düşünüyorum, % 31'i ise düşünüyorum cevabını vermiştir. Düşünmediklerini belirtenlerin oranı %8,6'da kalmaktadır. Bu cevaplar, kamu çalışanlarına göre yöneticilerin belirli görevlendirme veya atama yaparken sendika üyeliğinin etkileyici olduğu, belirli sendika üyelerinin tercih konusu edildiği sonucu çıkmaktadır. Bu konuda genel olarak sendikalı ve sendikasız memurlar arasında fikir birliği bulunmakla birlikte Memur-Sen üyelerinin % 23,4'lük kısmının görevde yükselme ve atamalarda belirli sendika üyelerinin tercih edilmediği cevabı vermeleri dikkat çekicidir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Sendikal örgütlenme ve hak mücadelesi işçi sınıfıyla birlite başlamış olmakla birlikte 2. Dünya Savaşı'ndan sonra geniş anlamda çalışanları kapsayarak memurlar da bu mücadeleye müdahil olmuştur. Bu gelişmelere paralel olarak ülkemizde uluslararası sözleşmelerin de etkisiyle memurlara sendika kurma hakkı ilk kez 1961 Anayasasıyla birlikte serbest bırakılmış ve daha sonraki yıllarda yasal düzenlemeler yapılmıştır. Günümüze kadar memurların sendika kurma mücadelesi zaman zaman sekteye uğramış, engellenmiştir. Bunun altında yatan en önemli nedenlerden birisi sendikaların siyasi partilerle iç içe olmaları, onların arka bahçesi görüntüsü vermesidir. Diğer bir etken ise kamu görevlileri bürokrasinin bir parçası olması dolayısıyla bürokrasinin siyasete başkaldırmaması düşüncesidir. Bu yüzden devlet, kamu çalışanlarına sendika kurma noktasında hep mesafeli durmuş zaman zaman yasaklamış zaman zaman ise büroktatik engeller koymuştur. Ancak imzalanan uluslararası sözleşmeler, iç dinamiklerin baskısı memurların ilham kaynağı olmuş sendika kurma mücadelesine devam etmişlerdir. Nitekim şuanda 4688 Sayılı Kanunda belirtilen hizmet kollarında kamu çalışanlarının sendika kurması ve toplu sözleşme hakları bulunmaktadır. Ancak hukukumza göre halen kamu çalışanlarına grev hakkı yoktur. Türkiye'nin kabul ettiği

ILO'nun 87 sayılı sözleşmesinde "devlet adına yetki kullananlara, güvenlik ve zorunlu temel ihtiyaçlarda çalışanlara grevin iç hukuk düzenlemeleriyle kısıtlanabileceği**"** yer almaktadır. Anayasamızın 90. maddesine göre "Usulune uygun yürürlüğe konmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir" ifadesi yer alır. Yine 90. maddeye göre bu şekilde yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalara karşı Anayasaya aykırılık gerekçesiyle dava açılamayacığı hükmolunmıştur. Memurların grev yapmalarını yasaklayan 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 27. maddesi uluslararası sözleşmelere uygun olarak değiştirilmesi suretiyle iç hukuk düzenlemesi yapılarak memurlara grev hakkı verilmedir.

KAYNAKÇA

Benli, Abdurrahman (2003), "Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Sendikalaşma Çabaları ve Sorunları", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı: 46, s. 89-128

Dereli, Bengü (1982), "Kamu Görevlileri Sendikacılığı ile İlgili Başlıca Görüşler", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı: 31, s. 359-380

Güneş, Hamza (2013), "Sendikal Haklar ve Ülkemizde Kamu Görevlileri Sendikacılığının Gelişimi", *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Dünyası Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, s. 62-79

Koç, Yıldırım (1997), "Sendikalar, Siyaset, Siyasal Parti", http://www.yildirimkoc.com.tr/usrfile/1320510159b.pdf, (01.09.2015)

Koç, Yıldırım (1998), "Sendikacılık Tarihi", http://www.yildirimkoc.com.tr/usrfile/1322171321b.pdf, (02.09.2015)

Mahiroğulları, Adnan (2001), "Türkiye'de Sendikalaşma Evreleri ve Sendikalaşmayı Etkileyen Unsurlar", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 161-190

Mahiroğulları, Adnan (2005), "Sivas'ta Memur Sendikacılığı", *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 19, s. 157-174

Özaydın, Mehmet Merve, Han, Ercan (2014), "Sendika Üyesi Kamu Görevlilerinin "Sendika-Siyaset" İlişkisine Yönelik Yaklaşımları Üzerine Bir Alan Araştırması", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 19, s. 57-73

Turan, Kamil (1999) , "Dünyada ve Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri", http://www.kamu-is.org.tr/pdf/441.pdf , (01.09.2015)

Yorgun, Sayım (2011), "Grevsiz Toplu Pazarlık Hakkı ve Aidat Bağımlılığı Kıskacında Memur Sendikaları", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 60, s. 145-168

http://www.jmo.org.tr/resimler/ekler/804f94e16ba5b68_ek.pdf?dergi=HABER%20B%DCLTEN%DD, (05.09.2015)

http://bagimsizrehberler.blogcu.com/sendika-nedir-turkiye-de-ve-dunyada-sendikal-orgutlenme/12736089, (24.08.2015)

http://www.kamusen.org.tr/icerik_goster.php?Id=5618 (02.09.2015)

http://www.kesk.org.tr/node/49, (02.09.2015)

T.C 1982 Anayasası

FARKLI BİR ÖZELLEŞTİRME ÖNERİSİ: VERGİLEME SÜRECİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ – GAYRİMENKUL SERMAYE İRADI VERGİLEME SÜRECİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

İdris SARISOY

Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, isarisoy@marmara.edu.tr

Özet

Farklı hesaplama yöntemleriyle ortaya çıkan oranlara göre Türkiye'de toplam vergilerin yaklaşık 1/3 tahsil edilememektedir. Vergi türleri itibariyle sözkonusu oranlar farklı olsa da, neredeyse hiçbir vergi mevzuatta öngörüldüğü düzeyde tahsil edilememektedir. Gayrimenkul sermaye iradı üzerinden alınan vergiler için de aynı sorun mevcuttur. Ancak farklı yöntemler uygulanarak mevzuatta belirlenen oranda veya buna yakın bir düzeyde vergi geliri elde etmenin mümkün olduğunu söyleyebiliriz. Bu yöntemlerden biri *Vergileme Sürecinin Özelleştirilmesi* önerisidir. Bu çalışmanın amacı, gayrimenkul sermaye iradı üzerinden alınan vergilerde vergileme sürecinin özelleştirilmesine ilişkin bir öneri getirmektir. Önerinin uygulanması halinde gayrimenkul sermaye iradı vergi gelirlerinde önemli bir artış kaydedileceğini öngörmekteyiz. Ayrıca bu vergi artışı bir taraftan toplam vergi hasılatı içinde dolaysız vergilerin payını artırırken, diğer taraftan vergi adaletinin sağlanmasına da önemli bir katkı yapacaktır. Bu öneri, vergilendirme yetkisinin devri olmayıp, sadece özel sektörden hizmet alım işidir. Bu yönüyle vergi – devletin egemenliği ilkesinde de herhangi bir zafiyet ortaya çıkmamaktadır.

Anahtar Kelimeler: İltizam, Gayrimenkul Sermaye İradı Vergisi, Vergileme Süreci, Vergilemenin Özelleştirilmesi

GİRİŞ

Mevcut vergi kanunlarının uygulanmasıyla ulaşılacak vergi potansiyeli, bir ülkede kamu kesiminin vergiler yoluyla elde edebileceği en yüksek vergi gelir düzeyini göstermektedir. Ancak hiçbir zaman bu vergi kapasitesine tam olarak ulaşılamaz. Çünkü vergilendirilebilen potansiyel (fiili vergi gayreti) tüm vergi potansiyelinin belli bir bölümünü oluşturmaktadır. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kısmen mükelleflerden kısmen de vergi idaresinden kaynaklanan nedenler, vergi potansiyelinin tamamının vergilendirilmesini engellemektedir. Bu ülkelerde, mükellefler vergiyi, genellikle, bir maliyet unsuru olarak algılamakta ve daha az vergi ödemek suretiyle maliyetlerini hafifletme eğilimindedirler. Konuyu vergi idareleri açından değerlendirildiğinde de yetersiz[1] ve nitelikli olmayan personel ile rüşvet en çok karşılaşılan sorunlardır.

Bir ülkede vergi potansiyelinin tamamın vergilendirilebilmesi için ileri sürülen görüşlerden biri de vergi idarelerinin özelleştirilmesidir. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere, son dönemlerde vergi idarelerinin özelleştirilmesi dünyada sık tartışılan konularından biridir. Vergi idaresinin özelleştirilmesini savunanlar özelleştirmeyle, yürürlükteki vergi kanunları uygulanarak, vergi etkinliğinin, temelde de vergi hâsılasının, kamu idaresince yönetilen vergi idaresinin elde ettiği vergi hasılatından daha fazla vergi hasılatı elde edeceğini iddia edilmektedirler (Byrne: 2).

Aslında vergi idarelerinin özelleştirilmesi, birçok farklılıklarına rağmen çok eski bir uygulamadır. Roma İmparatorluğu'ndan İngiltere, Fransa ve Prusya'ya kadar birçok devlette

[1] Örneğin Türkiye'de Vergi Denetim Kurulu kadrolarının 2014 yılı itibariyle yaklaşık %35'ı (5.033) boştur. Mevcut vergi denetim elemanları da mükelleflerin ortalama %2-3'ünü denetlemektedir (Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı, 2014: 10).

uzunca bir süre vergilemeye ilişkin hizmetler özel sektör eliyle yürütülmüştür (Kiser and Kane, 2007: 194-195; Ma, 2003: 436-438).

Osmanlı İmparatorluğu'ndaki bütçe gelirleri mukataa, cizye ve avarız gelirlerinden oluşmaktaydı. Bu gelirlerden en önemlisi de mukataa gelirleriydi. Mukataa, doğrudan devlet işletmeleri, devlete ait bir gelir payının tahsili işi, monopol haline getirilen herhangi bir kuruluşun işletme hakkı veya üretilen malı satın alma tekeli oluşturmak gibi özellikler taşıyabilirlerdi. Osmanlı mali sistemi içerisinde mukataalar başlıca üç yöntemle işletilmişlerdir. Bunlar iltizam, emanet ve malikâne'dir. Mukataaların işletilmesinde malikâne uygulaması 1695 yılında itibaren başlamıştır. İltizam usulü ise Fatih döneminde sistemleştirilmiştir. İltizam, mukataaların bir bedel karşılığında genellikle özel teşebbüs tarafından işletilmesidir. Mukataalar, iltizam sisteminde büyük oranda üçer yıllık süreler için, açık artırma ile verilirdi. Ancak, iltizam verilen mukataa gelirlerinde olağandışı bir artış olması halinde, mukataa öncelik hakkı ilk sahibinin olmak üzere, daha yüksek bir bedel teklif eden bir başkasına verilebilirdi. Mukataaların, iltizama verilmesi sırasında da mukataaları alanlar kefil göstermek zorundaydılar. Ayrıca, bunların bütün mal ve mülkleri hazine tarafından ipotekli sayıldığından, sahip oldukları mallarını satamaz ve başkalarında devredemezlerdi. XVII. yüzyılın başlarından itibaren askeri sınıftan sipahi ve silahtarlar da mukataalara el atmaya başlamışlardır. Bunlar askerlik yanında ikinci bir iş olarak mukataa işletiyorlardı (İnalcık, 2000; Özvar, 2003; Tabakoğlu, 2008 ve Pamuk, 2011).

Geçmişteki ekonomik şartların günümüzdekilerden farklı olması nedeniyle, bugünkü durumda geçmişteki uygulamalar revize edilerek, dönemin ve ülkenin şartlarına uygun hale getirilmesi gerekir. Bu amaçla geçmişte yapılan hatalar belirlenerek, bu gün o hatalardan arındırılmış bir yapının oluşturulması ve bunun başta teknolojik imkanlar olmak üzere, diğer tecrübelerle birleştirilerek güçlü, dinamik ve sağlam bir vergilendirme sisteminin oluşturulması mümkündür. Böyle mevcut işleyiş içinde aksayan hususlar bu sistemle birlikte daha iyi çalışması sağlanabilir.

1. ÖNERİNİN AMACI

Yukarıdaki temel düşüncelerden hareketle, çalışmamızda Türkiye'deki gayrimenkul sermaye iradı (GMSİ) üzerinden alınan gelir vergisi sürecinin özelleştirilmesi önerisini tartışacağız. Böyle bir önerinin temel nedeni, GMSİ vergi hasılatını artırmada vergileme sürecini özelleştirmenin, alternatifler arasında[2] en ideal seçenek olduğu düşüncemizdir. Vergi idaresinin veya vergilemenin özelleştirilmesine GMSİ gibi mikro ölçekte tartışmaya dahil

[2] Vergi alacağının belli bir bedel karşılığında devredilmesi (Hood, 1986 ve Yudkin, 1971), gelir idaresinin özerk hale getirilmesi veya yeniden yapılandırılması bu alternatiflerden bazılarıdır.

olmamızın sebebi, bu kaynaktan elde edilen geliri vergileme sürecinin diğerlerine göre oldukça basit olmasıdır. Söz konusu basitlik, gayrimenkulden elde edilen kira geliri (bir konut veya işyerinin mülk sahibi tarafından kullanıp kullanılmadığının tespitinin kolay olması) ve bu gelir üzerinden kanunen kabul edilmiş giderler indirildikten sonra kalan miktar üzerinden artan oranlı vergi tarifesiyle vergi borcunun hesaplanabilme kolaylığı açısından değerlendirilmektedir. Bir nevi bu öneriyi "pilot çalışma" olarak da değerlendirmek mümkündür. Vergileme sürecinin özelleştirilmesi GMSİ vergilemesinde başarılı olursa, bu uygulama diğer vergi türlerine şamil olacak şekilde yaygınlaştırılabilir.

Bu tartışmanın ayrıntılarına girmeden önce açıklığa kavuşturulması gereken en önemli konu, vergi idaresinin, vergileme süreci aşmalarının özelleştirilmesi devlet otoritesini zayıflatıp zayıflatmayacağıdır. Devletin vergi hakkı, yani vergi koyma, kaldırma, değiştirme vb. en önemli egemenlik göstergelerinden, sembollerinden biridir. Ancak vergilemeyle ilgili özelleştirmeler, ister idari yapı ister vergileme süreciyle ilgili olsun, "*tamamen yürürlükteki vergi kanunlarının tam olarak uygulanmasıyla*" ilgilidir. Diğer bir ifadeyle, verginin kanuniliği ilkesinde ve onu iktisadi konjonktür politikası aracı olarak kullanabilmesi konusunda herhangi bir zafiyet veya yetki devri gibi bir durum ortaya çıkmamaktadır. Bu yüzden vergiyle ilgili yapılacak özelleştirme uygulamasının "*devletin otoriter yapısını, egemenliğini zayıflatacağı*" konusundaki eleştiriler güçlü bir gerekçeden yoksundur. Diğer taraftan Avrupa Birliği (AB) ülkeleri vergileme, son dönemde de bütçe (bütçe açığı/GSMH oranı belli büyüklüğü aştığında Komisyon tarafından otomatik yaptırımların uygulanması) konusundaki bazı yetkilerini AB Komisyonuna devretmişlerdir. Diğer taraftan IMF kredi verdiği ülkelerle yaptığı "**Stand By**" anlaşmalarında, vereceği krediyi vergi sisteminde bazı değişiklikler[3] yapılması şartına bağlayabilmektedir. Bu uygulamaların temel amacı ülkelerin mali yapılarının güçlendirmektir. Kaldı ki, vergileme sürecinin özelleştirilmesi önerisi bu örneklerden farklı olarak bir yetki devri değil, bir hizmet alımı işi niteliğindedir. Bu uygulamayla (özelleştirme) devlet vergilendirme hakkından hiçbir şekilde vazgeçmemekte, sadece belli bir ücret karşılığında vergileme hizmetlerini özel sektöre yaptırmaktadır.

Geçmişte uygulanan ve son zamanlarda tartışılan, bizim de mikro bir öneriyle katkı yapmaya çalıştığımız vergilemedeki özelleştirme uygulamalarının temel amacı, vergilemede etkinliğin artırılması, yani vergi potansiyelinin tam olarak kavranmasıdır. Ayrıca vergi hasılatı içinde dolaysız vergi gelirlerinin ağırlıkta olması gerekirken, Türkiye'de bunun aksine bir tablonun olması ve özelleştirme önerisi getirilen verginin de dolaysız vergi niteliği gözönüne

[3] IMF ile Türkiye arasında 2008 yılında başlayan görüşmelerde IMF Türkiye'den Gelir İdaresi Başlığının özerk hale getirmesini istemiş, ancak Hükümet bunu kabul etmeyince görüşmeler sona ermiş ve bir kredi anlaşması gerçekleşmemiştir.

alındığında, az da olsa dolaylı vergiler lehine olan tablonun dolaysız vergiler lehine doğru evrilmesine katkı sağlar.

2. GAYRİMENKUL SERMAYE İRADI VERGİLERİNE İLİŞKİN GENEL VERİLER

Mevcut durumda GMSİ beyan usulüne göre vergilendirilmektedir. GMSİ elde eden her kişi vergi mükellefi olmakla birlikte, GMSİ istisna tutarının (2014 yılı için 3.300 TL) üzerinde olan mükelleflerin beyanname vermesi gerekir. Bunu yapmadığı takdirde cezai yaptırımlar uygulanmaktadır (GİB, 2015: 5, 19). Beyan edilen gelir artan oranlı (% 15, 20, 27 ve 35) gelir vergisi tarifesine göre vergilendirilmektedir.

GMSİ'leri konut ve işyeri olarak ikiye ayırdığımızda, hiç beyan edilmeyen gelirlerin neredeyse tamamı konuttan elde edilen kira gelirlerinden oluşmaktadır. Çünkü yürürlükteki vergi mevzuatına göre, konut için ödenen kiralar, kiracının ödeyeceği diğer vergilerde (örneğin ücret üzerinden alına gelir vergisi) gider olarak kabul (az sayıdaki istisna dışında)[4] edilmemektedir. Ancak işyeri için ödenen kiralar, kiracının ödeyeceği gelir veya kurumlar vergisi matrahının tespitinde gider olarak yazılabilmektedir. Bu yüzden işyeri kira gelirleri büyük ölçüde beyan edilmektedir. *İşyeri kira gelirleriyle ilgili sorun, beyan edilen kira miktarının gerçek kira bedelinden düşük* olmasıdır.

Tablo 1: Gayrimenkul Sermaye İradı Vergi Geliri Ve Kiradaki Konut Verileri, 2001 – 2014, Tl

YIL	GMSİ Mükellefi (A)	Beyan Edilen Matrah (B)	Ödenen GMSİ Vergisi (C)	Toplam Vergi Gelirleri (D)	(C/D)*100	Kiradaki Konut Sayısı (E)	E/A	C/E	B/E	(B/E)/(C/E)
2001	387.330	967.264.910	272.113.971	39.735.928.000	0,68	–	–	–	–	–
2002	436.479	1.477.613.398	388.195.488	59.631.868.000	0,65	–	–	–	–	–
2003	491.907	1.848.262.596	515.813.668	84.316.169.000	0,61	–	–	–	–	–
2004	573.308	2.422.078.118	664.298.816	101.038.904.000	0,66	–	–	–	–	–
2005	576.199	3.241.958.249	902.120.014	131.948.778.000	0,68	–	–	–	–	–
2006	625.982	4.168.388.039	973.027.742	151.271.701.000	0,64	4.192.327	6,70	232	994	4,28
2007	696.905	4.799.227.710	1.117.979.438	171.098.466.000	0,65	4.006.357	5,75	279	1198	4,29
2008	744.103	6.373.477.906	1.492.058.673	189.980.827.000	0,79	4.234.389	5,69	352	1505	4,27
2009	840.077	7.313.355.218	1.693.059.389	196.313.308.000	0,86	4.359.711	5,19	388	1677	4,32
2010	972.864	8.205.167.227	1.917.672.228	235.714.637.000	0,81	4.410.708	4,53	435	1860	4,28
2011	1.041.427	10.643.963.561	2.474.321.703	284.490.017.000	0,87	4.556.172	4,37	543	2336	4,30
2012	1.336.632	12.465.883.275	2.908.200.142	317.218.618.925	0,92	4.452.235	3,33	653	2800	4,29
2013	1.550.164	–	–	367.517.727.325	–	4.624.693	2,98	–	–	–
2014	1.595.320	–	–	401.683.956.499	–	4.984.496	3,12	–	–	–

(C/D)*100: GMSİ Vergi Gelirlerinin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı **E/A:** Mükellef Başına Düşen Kiralık Konut Sayısı

C/E: Kiradaki Konut Başına Ödenen Vergi Miktarı **B/E:** Kiradaki Konut Başına Beyan Edilen GMSİ Matrah Miktarı

(B/E)/(C/E): Ortalama GMSİ Vergi Oranı

[4] Bunun istisnası, işletmelerin personelleri için kiralayacağı konutlara ödenen kiralar, işletmenin vergi matrahının hesaplanmasında gider olarak yazılabilir.

– **:** Bilgi Yok.

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı Vergi İstatistikleri TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması

Yukarıdaki tabloda 2001 – 2014 yılları arasında GMSİ vergi gelirleri ile 2006 – 2014 yılları arasında kiradaki konut sayılarına ilişkin veriler yer almaktadır. Buna göre 2001 yılında GMSİ vergi gelirleri toplam vergi gelirleri içinde sadece %0,68 bir ağırlığa sahiptir. Aynı oran 2012 yılında % 0,92'ye yükselmiştir. Bu gelişme GMSİ vergi gelirlerinin zamanla toplam vergi hasılatı içinde ağırlığının arttığını göstermektedir. Söz konusu artış 12 yılda (2001 - 2012) % 35 olarak gerçekleşmiştir.

2006 yılından 2014 yılına kadar kiradaki konut sayısı % 19 artarken, aynı dönemde GMSİ mükellefi sayısı % 155 artmıştır. Bu gelişme bir başka açıdan şöyle de açıklanabilir: 2006 yılında bir GMSİ mükellefi başına düşen kiradaki konut sayısı 6,7 iken, 2014 yılında bu sayı 3,12 olarak gerçekleşmiştir.

Kiradaki konut başına yıllık ödenen vergi miktarı 2006 yılında 232 TL iken, bu tutar 2012 yılında 653 TL'ye yükselmiş, 7 yılda kiradaki konut başına ödenen GMSİ vergi miktarı % 181 oranında artmıştır. 2006 – 2012 yılları arasında ortalama GMSİ vergi oranı yıllık % 4,3 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Tablodaki verileri bir bütün olarak değerlendirdiğimizde 2001'den 2014 yılına kadarki sürede GMSİ vergilerine ilişkin bazı olumlu gelişmelerin olduğunu söyleyebiliriz.

- Bunlardan ilki 14 yılda (2001 – 2014) GMSİ mükellef sayısının %312 oranında artmasıdır. Bu gelişmenin anlamı, GMSİ elde edildiği halde bununun beyan edilmediğidir. Çünkü 2006 – 2014 yılları arasında kiradaki konut – GMSİ mükellefi artış sayıları arasında bir denge sözkonusu değildir.
- GMSİ mükellef sayısındaki artışa paralel olarak hem GMSİ vergi gelirleri hem de toplam vergi gelirleri içinde GMSİ vergi gelirlerinin payı artmıştır. Toplam vergi hasılatının önemli bir bölümünün dolaylı vergilerden oluştuğu bir dönemde dolaysız vergideki artış hiç kuşkusuz çok önemli ve olumlu bir gelişmedir.

Tüm olumlu gelişmelere rağmen GMSİ vergilemesine ilişkin bazı sorunların ve açıklanması gereken hususların olduğu da aşikardır. Bunlar;

- Hem GMSİ mükellef sayısı hem de beyan edilen matrah tutarı her yıl bir önceki yıla göre yüksek miktarda artış olmasına rağmen ortalama vergi oranı 7 yıllık sürede hep aynı düzeyde (%4,3) kalmıştır. Bunun daha ayrıntılı bir şekilde analiz edilmesi gerekmektedir.
- GMSİ mükellef sayısında önemli bir artış olmasına rağmen, mevcut sistemde kira gelirlerindeki artışın veya değişimin takibi sözkonusu değildir. Aslında en önemli vergi kayıp kaçağının bu alanda ortaya çıktığını tahmin etmek hiç de zor değildir. Çünkü mevcut GMSİ

vergileme sürecinde bu değişikliği kapsamlı, etkin ve güncel bir şekilde denetleyen bir uygulama mevcut değildir. Bu durum, kira gelirlerinin önemli bir bölümünün gizlenme olasılığını artırmaktadır. Benzer durumun kiradaki işyerlerinde de ortaya çıkabileceğini unutmamak gerekir.

- 2006 yılında GMSİ mükellefi başına düşen kiradaki konut sayısı 6,7 iken, bu sayış 2014 yılında 3,12'ye düşmüştür. Gerçekte her bir GMSİ mükellefinin ortalama 3,12 adet kirada konutu olup olmadığına dair kesin bir kanıt yoktur. Diğer bir ifadeyle bu alandaki mali denetimlerin artması, GMSİ mükellefi sayının kiradaki konut sayısındaki artıştan daha yüksek olamayacağına ilişkin bir garanti yoktur. Bu gerçek, kirada konutu olup GMSİ elde eden bazı kişilerin bu gelirlerini beyan etmedikleri, mükellef kaydı yaptırmadığı şüphesini artırmaktadır.

3. MEVCUT DURUM VE AKSAYAN HUSUSLAR

GMSİ vergilerinin toplam vergi hasılatı içindeki payı dikkate alındığında, GMSİ vergisinin vergi sistemi içinde çok önemli bir etkisinin olmadığı söylenebilir. Ancak kira geliri elde ettiği halde beyanname vermeyen veya elde ettiği kira gelirini düşük beyan eden mükellefler de dikkate alındığında, bu vergi gelirini artırma potansiyeli oldukça yüksektir.

Mevcut işleyişte belli bir düzeyde başarı sağlanmış olsa da, hala yapılabilecek çok şey vardır. Bunlardan biri ve belki de en önemlisi, GMSİ vergileme sürecinin özelleştirilmesidir. Böylece hem GMSİ elde edenlerin tamamına yakının belirlenmesi ve kayıt altına alınması hem de kira miktarındaki değişikliklerin yakından izlenmesi konusunda kamudan daha başarılı olma ihtimali yüksektir.

GMSİ elde edenlerin bunları beyan etmelerini sağlamak amacıyla Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) tarafından bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bunlar;

- 1 Kasım 2008 tarihinden itibaren aylık 500 TL'nin üzerindeki konut kira gelirleri banka ve PTT aracılığıyla tahsil edilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Buna uymayanlara elde ettikleri kira gelirinin % 5'i kadar özel usulsüzlük cezası kesilmektedir (GİB, 2008)[5].

- Yine aynı yıldan itibaren bankalar ve PTT tarafından tahsil edilen kiralar için (EFT'ler de dahil) dekontlardaki açıklama bölümlerine "Kira Ödemesi" yazılması zorunluluğu getirilmiştir.

- 2008 yılından başlayarak GİB, Türkiye İstatistik Kurumu'ndan (TÜİK) elde ettiği Adrese Dayalı Nüfus Kaydı (ADNKS) bilgilerini kullanarak kent merkezlerindeki konutları

[5] Ancak uygulamada bunu tespit etmek oldukça güçtür. Çünkü konut sahibi ile kiracılar anlaşmak suretiyle resmi kayıtlarda kira bedelini daha düşük gösterebilmektedirler. Böylece bu gelirlerin de banka ve PTT aracılığıyla ödeme zorunluluğu ortadan kalkmış olmaktadır.

tek tek dolaşmış ve konutta ikamet edenlerin kiracı mı ev sahibi mi olduğunu, kiracı ise kaç para kira ödediğini tespit etmeğe çalışmıştır[6]. Bu uygulama sonraki yıllarda da devam ettirilmiştir.

- 2011 yılında, geçmiş dönemlerde elde edilen vergisi ödenmemiş GMSİ'yi de kapsayan, kamu alacaklarının tahsil edilmesi amacıyla, mükelleflere birçok kolaylıklar sağlayan bir yasa kabul edilmiştir (6111 Sayılı Kanun). Son olarak 2014 yılında da benzer bir yasa yürürlüğe konmuştur.

- 2012 yılında, sadece 2011 yılı kira gelirleri için, banka ve PTT kanallarını kullanarak kira tahsilatı yapan mükellefler adına GİB elektronik bir beyanname hazırlamıştır.

Gayrimenkuller üzerinden elde edilen kiraların vergilendirilmesindeki sorunlar, yukarıda da ifade edildiği gibi, büyük ölçüde konutlarda yaşanmaktadır. Buna göre GMSİ'nin vergilendirilmesinde karşılaşılan sorunları genel olarak şöyle sıralayabiliriz:

- Mevcut uygulamalar genellikle mükelleflerin elde ettiği GMSİ'yi tam olarak tespit edilebilmesinden yoksundur. Örneğin GİB tarafından yapılan yoklamalar ile kira geliri elde ettiği tespit edilen kişilerin sonraki yıllarda da beyanname verip vermediği genellikle takip edilmemektedir. Ayrıca dönem içindeki kira artışları da takip edilememektedir.

- Bir diğer önemli sorun, mevcut durumda GİB gayrimenkulün mülkiyet bilgilerine (tapu kayıtlarına) sahip değildir. Bu yüzden birden fazla gayrimenkulden kira geliri elde eden bir kişi, bazı gayrimenkul kira gelirlerinden bir kısmını gizleyebilmektedir. Ayrıca GMSİ mükellefleri elde ettiği kira gelirlerinin tamamını beyan etmemektedirler.

- 2011 yılı gelirleri için, mükelleflerin banka ve PTT hesap bilgilerinden hareketle oluşturulan beyannamedeki gelirler, hesap bilgilerindeki tutarların bile altında tespit edilmiştir. Bu durum GİB'nin banka üzerinden yapılan kira tahsilatlarının vergilendirilmesinde bile başarısızlığının açık göstergesidir.

- Türkiye'de az sayıda yapılan vergi denetimleri daha çok kurumlar, katma değer, özet tüketim vergileri gibi bütçe içindeki ağırlığı yüksek olan vergilerde yoğunlaşmaktadır. GMSİ'ye yönelik önemli bir denetimin olmayışı kira gelirlerinin önemli bir kısmının sürekli kayıt dışında kalmasına eden olmaktadır.

[6] Böyle bir uygulamanın yapılacağı basın yoluyla çok önceden duyulduğu için, ev sahipleri kiracılarla anlaşmak suretiyle gelen GİB görevlilerine, genellikle, daha düşük bir kira ödediklerini beyan etmişlerdir. Gelir Vergisi Kanunun 73. Maddesine göre emsal kira uygulaması bu sorunu çözümüne yardımcı olabilir. Çünkü sözkonusu maddeye göre kirasını gerçek kiradan düşük beyan edildiğinde, kira geliri olarak konutun emlak vergisi değerinin % 5 kira geliri olarak hesaplanmaktadır. Maalesef bu uygulamadan çok fazla yararlanılmamaktadır.

4. NASIL UYGULANACAK?

Genel hatlarıyla ifade etmek gerekirse, GMSİ vergileme sürecinin özelleştirilmesi uygulamasında, GMSİ mükelleflerinin tespitinden verginin hazine hesaplarına intikaline kadarki bütün aşamaları kapsaması gerekir. Bu sürecin her aşamasındaki faaliyetler (mükelleflerin, GMSİ'nin, indirimlerin tespit edilmesi, vergi borcunun hesaplanması vb.) yürürlükteki gelir vergisi mevzuatına göre yürütülmesi gerekir. Uygulama sürecinin herhangi bir aşamasında ortaya çıkabilecek mevzuat ihlalleri, kısa zamanda sonuçlandırılacak idari ve hukuki denetime tabi olmalıdır. Mükellef veya işletmenin yapacağı itirazların uzun süre sonuçlanmaması hem mükellefin hem de işletmenin aleyhine olur.

GMSİ vergileme sürecinin özelleştirmesi yönteminde açıklığa kavuşturulması gereken en önemli hususlar şunlardır:

- **Özelleştirmede Hangi Usulün Uygulanacağı:** Tarihteki uygulamalar da dikkate alındığında, tahsil edilen GMSİ vergi hasılatından en düşük % pay teklifi ve belli bir tutarda GMSİ vergi ödemesinin taahhüt edilmesi, geriye kalan vergi gelirinin de ihaleyi işletmenin geliri olmak üzere iki seçenekten biri tercih edilebilir. Uygulamada ortaya çıkacak sorunlara göre bu uygulamalarda daha detaylı bir yöntem tespit edilebilir. Burada en etkin sonuç alınabilecek seçeneğin "tahsil edilen GMSİ vergisi üzerinden % pay verilmesi" olduğunu söyleyebiliriz. Diğer seçeneğin en önemli sakıncası ihalede gerçekçi olmayan bir tutarın teklif edilmesi ve bunun yerine getirilememesi nedeniyle yaşanacak aksaklıklardır[7].

- **Özelleştirmenin Hangi Düzeyde Olacağı (Ulusal, Bölgesel, İller Düzeyinde):** Burada da en uygun seçeneğin kiradaki konut sayıları belirlendikten sonra, ortalama bir ölçek büyüklüğü tespit edilerek bir ayrım yapılmasıdır. Birden fazla bölge oluşturularak, ihaleyi alan işletmelerin de belli bir ölçek büyüklüğünde faaliyette bulunmaları sağlanır. Eğer bu işi alanlar/ihaleyi kazananlar çok küçük işletmelerden oluşursa, bundan etkin bir sonucun alınması (yeterli düzeyde nitelikli eleman istihdam etmede yaşayacağı güçlük vb.) mümkün değildir.

- **Özelleştirme Süresi:** Özelleştirme işinin kaç yıllığına yapılacağı önemli bir konudur. Buradaki seçenekler 1, 3 ve 5 veya bunlara yakın bir süre tespit edilebilir. İlk dönem maliyetler yüksek olacağı için, özelleştirme süresinin 3 veya 5 yıllık bir dönemi kapsamasının

[7] Türkiye'de 2011 yılında yapılan bazı elektrik dağıtım özelleştirme ihalelerinde en yüksek teklifi verenler de dahil, işletmeler devir anlaşmasını imzalamadıkları için özelleştirmeler iptal olmuştur. Daha sonra basına yapılan açıklamalarda iptal nedeninin ihalede oluşan fiyatın, özelleştirilen işin piyasa fiyatından çok yüksek olduğu yönündedir.

ideal bir seçenek olacağını söyleyebiliriz[8]. Ancak bu sürenin belli bir aşamasında herhangi bir ciddi hukuki ihlal ortaya çıkarsa sözleşme süre bitimi beklenmeksizin sona erdirilebilir.

- **Özelleştirmeye Katılacak İşletmelerin Özellikleri:** Bu işi yürütecek işletmelerin gayrimenkul piyasasına ve GMSİ vergileme sürecine hakim olması gerekir. Mevcut durumda en avantajlı kurumların bankalar olduğu söylenebilir. Kullandırdıkları konut kredileri ve kira gelirlerinin önemli bir kısmının bankalar aracılığıyla tahsil edilmesi Bankaları diğerlerinden daha avantajlı hale getirmektedir. Bankalar dışında gayrimenkul yatırım ve muhasebe işletmelerinin de başarılı sonuç elde etme olasılığı yüksektir.

- **GMSİ Veri Tabanının Oluşturulması:** İhale yapılmadan önce mutlaka kira geliri elde edilen konut sayıları ile bunlardan elde edilen kira gelirlerinin tam olarak tespit edilmesi, bu bilgilerin veri tabanı yardımıyla muhafaza edilmesi gerekir. Buna göre ihaleyi alan işletme/ler kiralanan gayrimenkulün niteliğine (konut – işyeri), elde edilen kira miktarına, gayrimenkulün büyüklüğüne vb. konulara ilişkin bilgileri **GMSİ Veri Tabanına** aktarmalı ve güncel olarak muhafaza etmelidir. Böylece hem idare hem de işletme için sürecin denetimi ve takibi daha kolay olur.

- **Gayrimenkul Piyasasının Yakından Takibi:** Bu konuda belirtilmesi gereken bir diğer husus konut piyasasındaki gelişmelerin yakından takip edilmesi zorunluluğudur. Çünkü bu piyasa çok dinamik bir yapıya sahiptir. Bu yüzden konut arzları, bu arzların nasıl kullanıldığı (kiraya verilip verilmediği), kira artışlarındaki değişmeler, kira artışlarına etki eden gelişmeler (ulaşım kolaylıkları nedeniyle kiraların artması gibi) yakından ve sürekli izlenmesi gerekir.

- **Vergilerin Hazine Hesaplarına Geçeceği ve İşletmeye Ödemenin Yapılacağı Zaman:** GMSİ vergi gelirlerinin doğrudan doğruya hazine hesaplarına intikali sağlanmalıdır. Aksi takdirde (önce özelleştirme işini alan işletmenin hesabına sonra hazine hesabına intikal etmesi) hazine bundan olumsuz etkilenir. Diğer taraftan işletmenin payı, vergi tahsilatı hazine hesaplarına intikal ettiği anda işletmeye ödenmelidir. Böylece işletmenin motivasyonu artırılabilir.

- **Uygulama Döneminde Yaşanacak Sorunlar:** Uygulama döneminde yaşanabilecek en önemli sorun, GMSİ mükelleflerinin ödemesi gerekenden daha fazla bir vergi ödemeye zorlanması ve rüşvet nedeniyle gerçek kira gelirlerinin olduğundan daha düşük gösterilmesidir. Her iki sorunun çözümü için çapraz denetimin yapılması (mükellef – işletme)

[8] İlk dönem maliyetlerin yüksek olmasının nedeni bu işin yürütülmesi için belli alt yapı yatırımları (beşeri ve sermaye, örneğin uzman eleman, bilgisayar, ofis vb.) gerektirmesidir. Kısa dönemler (bir yıl) için nitelikli personel temininde zorluklar yaşanabilir. Niteliksiz personelle çalışma zorunluluğu da verginin etkinliği zayıflatır.

ve yargı sürecinin hızlı işletilmesi gerekir. Elbette bu öngörülenlerin dışında da sorunların ortaya çıkması pek muhtemeldir. Bu durumda sorunlar ortaya çıktıkça, bunların giderilmesine yönelik etkili tedbirlerin süratle alınması ve uygulamaya konması gerekir.

5. UYGULAMANIN GETİRECEĞİ FAYDA VE SAKINCALAR

Bir uygulama önerisinin her zaman olumlu ve olumsuz tarafı vardır. Diğer bir ifadeyle hiçbir öneri tamamen olumsuz veya tamamen olumlu özelliklerden müteşekkil değildir. Böyle durumda söz konusu öneriye ilişkin olumlu ve olumsuz yönler birlikte ortaya konmalıdır. Böylece sonraki aşamada karar vericilerin – politika yapıcıların, söz konusu öneriyi uygulamaya geçirip geçirmeme konusunda objektif bir karar vermesi sağlanmış olur. Bu düşünceden hareketle, biz her ne kadar ortaya çıkaracağı faydaları ön plana çıkarmak suretiyle GMSİ vergileme sürecinin özelleştirilmesi önerisini savunsak da, aynı zamanda bu önerinin az da olsa olumsuz yönleri olduğunu belirtmemiz gerekir.

Buna göre GMSİ vergileme sürecinin özelleştirilmesinin sağlayacağı öngörülen faydalar genel olarak şunlar olabilir:

- Uygulamayla, kira gelirlerinin tamamına yakın bir bölümü elde ettiği gerçek GMSİ üzerinden vergilendirilebileceği için, bu vergilerin toplam vergi hasılatı içindeki payının mutlak surette artması sağlanır.

- Toplam vergi gelirleri içinde dolaysız vergilerin payı artar[9].

- Uygulama ile gelir elde eden kişiler vergilendirileceği için, vergilemede adaletin sağlanmasına, verginin tabana yayılmasına ve vergi bilincinin oluşmasına yardımcı olur.

- Uygulamanın ilk dönemlerinde vergi birimi başına yapılacak harcamalar yüksek olsa da, ilerleyen dönemlerde bu harcamalar azalarak, normal maliyetlerin de altında düşebilir[10]. Burada marjinal vergi toplam maliyeti ile marjinal vergi hasılatı arasındaki ilişki uzun dönemli değerlendirilmelidir.

- Uygulamadan başarılı sonuçlar elde edilme olasılığı çok yüksektir. Böylece bu yöntemin diğer vergi (serbest meslek kazancı, zirai kazançlar, ticari kazançlar vb.) ve kamu gelirlerine de (özellikle belediye gelirlerine) uygulanması hususunda önemli bir birikim/tecrübe ortaya çıkmış olur.

[9] Mevcut durumda toplam vergi hasılatının yaklaşık % 65'i dolaylı vergilerinden oluşmaktadır.
[10] Uygulamada bilgisayar destekli programlardan yararlanılması maliyetlerin düşmesinde çok önemli katkılar sağlayabilir.

- GMSİ vergilendirme süreci genellikle kısa dönemi kapsadığı için, uygulama maliyeti beklenin aksine (özellikle de uzun dönemde) çok düşük olacaktır[11].

GMSİ vergileme sürecinin özelleştirilmesiyle ortaya çıkması öngörülen muhtemelen sorunlar şunlar olabilir:

- Uygulamada yaşanabilecek en önemli sorun, rüşvet nedeniyle vergi hasılatının hiç değişmemesi, hatta düşme olasılığıdır. Ayrıca işletmeler rüşveti doğrudan kendileri almak suretiyle kazançlarını artırma eğilimde de olabilirler.

- GMSİ vergileme süreci işini yürütecek özel işletmeler, maliyetlerini düşürmek için düşük nitelikli ve maaşlı personel çalıştırmaları, uygulamanın en zayıf halkasını oluşturmaktadır.

Her iki durum da vergide beklenen etkinliğin sağlanmasını engeller. Bu sakıncayı ortadan kaldırmak için yapılması gereken şey, işletmelerin de denetlenmesi[12], bu yönde tespit edilen usulsüzlüklerde ağır ve caydırıcı yaptırımlar uygulanmasıdır.

6. ÖNERİNİN DİĞER ÜLKELERDE VE VERGİLERDE UYGULANABİLİRLİĞİ

Türkiye'deki GMSİ vergilendirme sürecinin özelleştirilmesi, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki benzer gelirlerin vergilendirilmesinde, ülkenin şartlarına göre bazı değişiklikler yapılarak, uygulamak mümkündür. Diğer ülkelerdeki uygulamada dikkat edilmesi gereken en önemli konu uygulamanın en kolay olduğu bir alandan başlatılmasıdır. Bu şekilde başarılı sonuçlar elde edilme olasılığı daha yüksektir.

Diğer taraftan Uygulamadan elde edilecek tecrübelerle uygulama alanı genişletilebilir. Özellikle belediye gelirlerinin bu yöndeki bir uygulamaya çok daha yatkın olduğu söylenebilir. Vergilendirme sürecinin özelleştirilmesi uygulamasının başarılı olmasını sağlayacak en önemli husus vergileme sürecinin basit olması veya basitleştirilmesidir. Çünkü vergileme sürecinin karmaşık olması bu önerinin uygulamasını zorlaştırır ve sürecin başarısız olmasına neden olabilir.

[11] Mevcut durumda GMSİ mükellefleri 1–26 Mart'ta beyannamelerini vermekte, 1–31 Mart'ta verginin birinci taksiti, 1 – 31 Temmuz'da da ikinci taksiti ödemektedir. Diğer bir ifadeyle tahsilat dahil, toplam vergilendirme süreci iki aydır. Ancak yeni uygulamada özellikle tahsilat sisteminin değiştirilmesi gerekir. Çünkü tüm tahsilatın sadece iki ayda yoğunlaşması, geriye kalan on ayda işletmelerin nakit akışlarında (işletmelere ödemenin vergi gelirlerinin hazine hesaplarına intikal ettiği anda ödendiği varsayımı altında) sıkıntılar yaşamasına neden olabilir.

[12] Burada "GMSİ vergilendirme süreci özelleştirildiği halde kamunun denetleyici olarak birim başına düşen vergi maliyetini artıracağı" ileri sürülebilir. Bu varsayımın doğru olduğu kabul edilse bile, özelleştirme uygulaması ile gerçek GMSİ vergi potansiyeline daha çok yaklaşılacağı için, bu vergi kaleminden elde edilecek vergi artışları, sözkonusu maliyetlerin önemini azaltacak veya tamamen ortadan kaldıracaktır. O zaman akla hemen şöyle bir soru gelebilir: Eğer Vergi İdaresi birim başına düşen vergi toplama maliyetlerini artırırsa aynı sonuca ulamaz mı? Bu soruya verilecek yanıt büyük ölçüde hayır olacaktır. Çünkü çeşitli temel yapısal sorunlar (bürokrasi, baskı ve çıkar grupları, kayıtdışılık vb.) maalesef buna izin vermemektedir.

SONUÇ

Kamu gelirleri kamu harcamalarının finansmanında yetersiz kaldığında, ilk akla gelen şey vergilerin artırılmasıdır. Ancak vergi artışlarının siyasi sonuçları, diğer bir ifadeyle mükelleflerin seçimde oy tercihlerindeki değişim, çoğu zaman hükümetleri bu politika aracını kullanmaktan uzaklaştırmaktadır. Mevcut vergi mevzuatına göre tahsil edilmesi gerektiği halde çeşitli nedenlerle tahsil edilemeyen vergilerin farklı yöntemler kullanılarak tahsil edilmesi, bir önceki cümlede zikredilen sorunun ortaya çıkmasına neden olmaz. Burada da vergi gelirleri artışı sağlandığı halde, hükümetlere toplumsal destekler artabilir. Çünkü bir kesim vergi verirken, bir kesim az veya hiç vergi vermemektedir. Hükümet uyguladığı yeni yöntemle hiç vergi vermeyen veya az vergi verenlerden vergi kanunlarında belirtildiği kadar vergi almak suretiyle bir taraftan bütçe dengesini sağlamakta, diğer taraftan da mevcut ve dürüst vergi mükellefleri lehine vergi adaletini ve vergi yükünün hafifletilesini sağlayabilmektedir.

Türkiye'de vergi mevzuatına göre tahsil edilmesi gereken vergilerin yaklaşık 2/3'ünün tahsil edilebildiği farklı araştırmalarda ortaya konmuştur. Ayrıca gelişmiş ülkelerde toplam vergi gelirlerinin 2/3'ü dolaysız, 1/3'ü ise dolaylı vergilerden oluşmaktadır. Oysa Türkiye'deki durum bunun tam tersidir. Bu iki önemli hususu önplana alarak yapılacak değerlendirmede Türkiye için iki öneri getirilebilir:

- Vergi hasılatı içinde dolaysız vergi paylarının artırılması
- Vergi kayıp ve kaçakların azaltılarak daha makul seviyelere getirilmesi

Buradan hareketle GMSİ vergileme sürecinin özelleştirilmesiyle buradan elde edilecek vergi gelirleri de artacağından, bu gelişme bir taraftan toplam vergi hasılatını diğer taraftan da dolaysız vergi payındaki artırışın mümkün olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü GMSİ üzerinden alınmayan vergi miktarı genel ortalamanın üzerinde olma olasılığı çok yüksektir. Bu, söz konusu vergi hasılatını artırmak için önemli bir fırsat oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle GMSİ vergilerindeki kayıp ve kaçak 1/3'ten daha yüksek olma olasılığı vardır.

GMSİ vergileme sürecinin özelleştirilmesi, devletin egemenlik hakkı üzerinde herhangi bir zafiyet oluşturmaktadır. Bu öneri, bir yetki devri veya paylaşımı olmayıp, bu gün Türkiye'de ve birçok gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerde uygulanan hizmet satın alma yöntemiyle kamusal faaliyetlerin yerine getirilmesi niteliğini haizdir.

GMSİ vergilendirme sürecinin özelleştirilmesi, bir taraftan bu vergiden elde edilen hasılat artırır, diğer taraftan da dolaysız vergi gelirlerinin artırılmasına ve gelir dağılımın olumlu etkilenmesine de önemli katkılar sağlamış olur. Bu yöntemin bir diğer katkısı ise bu

uygulamayla elde edilecek tecrübeler sayesinde vergi potansiyeline göre vergi hasılatı düşük olan diğer vergilere de uygulama imkanı verecek olmasıdır.

Uygulamada bazı sorunların ortaya çıkma olasılığı olmakla birlikte, bunların önemli ölçüde ortadan kaldırılması mümkündür. GMSİ vergilendirme sürecinin özelleştirilmesi önerisinin uygulanması halinde, kamu gelirlerinin artırılmasına doğrudan katkı sağlama olasılığı yüksektir.

GMSİ vergilendirme sürecinin özelleştirilmesi önerisinin başarılı olma şansı olmakla birlikte, bu konuda mutlaka ileri düzeyde ve ayrıntılı analizler yapılması gerekmektedir. Bu nedenle bu çalışmamız bir öncül çalışma olup sonraki aşamada GMSİ vergileme sürecine taraf olan vergi idaresi ve GMSİ mükelleflerinin de dahil olacağı saha çalışması/analizi yapılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Acuna, L.F. Ramirez (1992), "Privatization of Tax Administration", *Improving Tax Administration in Developing Conutries*, ed. Richard Miller Bird ve Milka Casanegra de Jantscher, IMF Publication, pp: 377-396.

Byrne, Peter D., "Privatization In The Area Of Tax Administration: An Overview", http://www.cid.harvard.edu/hiid/508.pdf, (Erişim: 12.03.2012).

Gelir İdaresi Başkanlığı, (2015), *Kira Geliri Elde Edenler İçin Beyanname Düzenleme Rehberi*, GİB Mükellef Hizmetleri Daire Başkanlığı, Yayın No: 201, Ankara.

Gelir İdaresi Başkanlığı, (2008); *268 Seri No'lu Gelir Vergisi Genel Tebliği*, 29.07.2008 tarihli ve 26951 Sayılı Resmi Gazete Tarihi.

Gelir İdaresi Başkanlığı, *Vergi İstatistikleri: Türkiye Geneli Beyanname Özetleri*, http://gib.gov.tr/index.php?id=271, (Erişim: 24.03.2015).

Hood, C. (September 1986), "Privatization UK Tax Law Enforcement?", *Public Administration***,** Vol. 64, pp: 319-333.

İnalcık, Halil (2000), *Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi*, Cilt 1, İstanbul: Eren Yayınları.

Kıser, Edgar and Kane, Danielle, (2007), "The Perils of Privatization, How the Characteristics of Principals Affected Tax Farming in the Roman Republic and Empire", *Social Science History*, 31:2, Summer.

Ma, Jun, (2003), "New Public Management in Early Modern Period: Lessons from Tax Farming History", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 25, No.4.

TÜİK, (2006), *Belediye Kent Bilgi Sistemi Araştırması*, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=40&ust_id=11# (Erişim: 24.03.2012).

Özvar, Erol (2003), *Osmanlı Maliyesinde Malikane Uygulaması*, İstanbul: Kitabevi Yayınları.

Pamuk, Şevket (2011), *Osmanlı Türkiye İktisat Tarihi 1500-1914*, 7. Basım, İstanbul: İletişim Yayınları.

Stella, Peter (1992), "Tax Farming: A Radical Solution for Developing Country Tax Problems?", *IMF Staff Papers*, Vol. 40, No. 1, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=884946, (Erişim: 12.03.2012).

Tabakoğlu, Ahmet (2008), *Türkiye İktisat Tarihi*, 8. Basım, İstanbul: Dergah Yayınları.

TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması.

Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (2014), *Faaliyet Raporu*. Ankara.

YUDKIN, Leon (1971), *A legal Structure for Effective Income Tax Administration*, Tax Technique Handbook. Harvard Law School.

6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 25.02.2011 Tarih ve 27857 (Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete.

193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu, 31.12.1960 tarih ve 10700 Sayılı Resmi Gazete.

KAMU YÖNETİMİNDE GEÇİCİ KORUMA REJİMİ VE YAKIN GELECEKTE TÜRK KAMU GÜVENLİĞİNDE POTANSİYEL BİR SORUN OLARAK: SURİYELİ MÜLTECİLER

Mehmet GÜNEŞ
Doç. Dr, Ufuk Üniversitesi İİBF, dr.megunes@gmail.com

Özet
Devletin kurucu unsuru olarak bir ülkedeki vatandaşlar kadar geçici bir süreliğine ülkesinden kaçarak bir başka ülke veya devlete sığınan mültecilerin kamu yönetimindeki taleplerinin karşılanmasında sahip oldukları hak ve imkânların ne kadar ve ne şekilde karşılanabileceği günümüz yönetim anlayışlarının karşı karşıya olduğu sorunlardan biridir. Tüm dünyadaki mültecilerin onda birini tek başına misafir etmek durumunda kalan Türkiye için komşu ülkedeki iç savaştan kaçan milyonları aşan sayıdaki Suriyeliye sunulabilecek kamu hizmetleri ve aynı zamanda sınırlarının hemen yanında ve ülke içerisinde oluşabilecek güvenlik sorunlarının nasıl bir kamu yönetimi yaklaşımı ile çözülebileceği merak konusudur.
Birkaç yıldır Türkiye'yi zorlayan mülteci akını karşısında Bakanlar Kurulu, "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu" Madde 91 uyarınca 22 Ekim 2014'te kamu yönetimi açısından bir tedbir olarak geçici korumaya ilişkin bir yönetmelik yayımlamıştır. Yayımlanan "Geçici Koruma Yönetmeliği" geçici madde 1'e göre "geçici koruma" Suriyelilerin yanı sıra Suriye'den kaçan vatansız kişiler ve mülteciler için de uygulanacaktır. Geçici koruma yönetmeliği "geçici korumayı" ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak veya bu kitlesel akın döneminde bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen ve uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayan yabancılara sağlanan koruma olarak tanımlamaktadır. Geçici koruma rejimi, kimlik belgeleri olmayanlar dâhil uluslararası koruma ihtiyacı olan tüm Suriyelilere, vatansız kişilere ve Suriye'den gelen mültecilere uygulanacaktır. Kampların içinde veya dışında ikamet eden Suriyelilere uygulanabilir haklar arasında genel olarak sağlığa erişim, eğitime erişim, sosyal yardıma erişim ve iş piyasasına erişim öne çıkmaktadır.
Bu çalışmada Türkiye'nin ülkesindeki mültecilere haklar sunan kamu yönetimi yaklaşımı olarak düzenlediği "Koruma Rejimi"nin içeriğine değinilerek, bu düzenlemenin mültecilerin beklediği kamu hizmetlerine etkisi ve Türkiye'nin geçici korumasını üstlendiği mültecilerin büyüyen sorunlarının yakın gelecekte Türk Kamu güvenliğine ne tür değişimlere yol açacağı diğer ülke örnekleri ile karşılaştırmalı incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Geçici Koruma Rejimi, Türk Kamu Yönetimi, Kamu Güvenliği, Suriyeli Mülteciler.

GİRİŞ

Kamu yönetiminde acil durum; toplumun tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olaylar ve bu olayların oluşturduğu kriz halidir. Özellikle bu kriz hali, komşu bir ülkede yıllarca süren ve kısa zamanda sona ermesi beklenmeyen bir çatışmadan iç savaşa dönüşen olaylardan kaçan milyonlarca insanın sınırlardan içeriye girmek istemesi karşısında, kamu yöneticileri için yeni yöntem ve kurallarla yönetilmesi gereken bir kamu güvenliği sorunu olarak belirdiğinde acil ve kolay çözümlerin bulunma isteği daha çok ön plandadır. Komşu ülke Suriye'den kaynaklanan acil durum sebebiyle Türkiye için durum gittikçe daha karmaşıklaştığında alınacak tedbirlerin içeriği, zamanı ve sonuçları için kamu yönetiminin sorumluluğu daha da artmıştır. Bunun için 19 Şubat 2011 tarihli ve 27851 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliğine" göre iltica ve büyük nüfus hareketleri acil durumlar arasında değerlendirilmiş olup iltica ve büyük nüfus hareketleri karşısında yapılacak iş ve işlemlerin koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan Başbakanlık adına Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı sorumlu kılınmıştır. Ülke

*Doç. Dr, Ufuk Üniversitesi İİBF, dr.megunes@gmail.com

vatandaşlarının ülke topraklarındaki toplu nüfus hareketlerini kamu adına yönetmek ile dil ve kültürleri farklı başka ülke halklarının bir ülkeye toplu hareketlerini yönetmenin aynı zorluk derecesi içermediği açık olmakla birlikte böyle bir hazırlık ve yönetim modelinin önceden oluşturulmasının da kolay olmayacağı tahmin edilebilir. Bu çalışmada Türkiye'nin sahip olduğu jeostratejik konumu ve yer aldığı siyasi coğrafyası sebebiyle yüz yüze kaldığı toplu insan hareketleri karşısında kamu yönetiminin üreteceği kamu politikaları ve modellerin neler olabileceği tartışılırken; halen Suriye'den Türkiye'ye gelen sığınmacılara uygulanan "geçici koruma rejimi"nin kamu yönetimindeki karşılık ve içeriği ile geleceği tartışılmaktadır. Bu modelin sürdürülebilirliği yanında yakın gelecekte Türk kamu yönetiminde güvenlik sorunu oluşturmasına ilişkin çeşitli değerlendirmeler yapılacaktır. Çalışmada ilk olarak ülkeler arasında zorunlu göçler sebebiyle ortaya çıkan çeşitli sorunlara yönelik yönetim modeli arayışı, dünyadaki zorunlu nitelikteki göç ve mültecilik olayları incelendikten ve konu ile ilgili uluslararası düzenlemeler belirtildikten sonra Suriye özelinde Türkiye'ye sığınanlara uygulanan "geçici koruma rejimi" modelinin içeriği, özellikleri ve uluslararası uygulamaları karşılaştırmalı olarak değerlendirildikten sonra kamu yönetiminin ihtiyacı olan model ve sonuçlara değinilecektir.

1. KAMU YÖNETİMİNİN ÜLKE DIŞI ZORUNLU GÖÇLER KARŞISINDA POLİTİKA ARAYIŞI

Kamusal içerikte ve ülke çapında her türlü hizmet ve faaliyeti planlayan kamu yönetiminin, konu toplu halk hareketleri olduğunda tüm dikkat ve gayretini özellikle bölgesel iç göç ve yer değiştirmelere ayırdığı bilinmektedir. Kamu yönetiminin sorumluluk alanı çoğu zaman kademesine göre bazen köy, belediye veya il sınırlarını aşıp tüm ülke sınırları ile belirlense dahi ülke dışındaki faaliyetlere karşı çoğunlukla hazırlıklı olduğu söylenemez. Yapılan kamu yönetimi araştırmalarında da bu gerçek öne çıkmaktadır. "Türk kamu yönetiminde göç konusu genel olarak ulusal ölçekte ele alınarak, iç göç konusunda kentleşme ve yerel yönetimler başta olmak üzere, kamu yönetimi bilim dalının değişik alanlarında kapsamlı çalışmalar yapılmıştır. Buna karşın uluslararası göç konusu daha sınırlı bir ilgi görmüş, konu, temel olarak iki açıdan ele alınmıştır: Yabancı uyruklu kişilerin ülkede yasal olarak bulundukları durumlar ve yabancı uyruklu kişilerin ülkede yasadışı şekilde bulundukları durumlardır" (Özer, 2011: 74).

Kamu yönetiminin ülke içi hizmet ve sorunlara yönelik çabaları karşısında özellikle "uluslararası göçmenler" ve bu kişilere tanınacak "uluslararası koruma" konuları türünde bugüne kadar uluslararası ilişkiler, hukuk, sosyoloji gibi sosyal bilimlerin farklı dallarının

çalışma alanlarına girdiği kabul edilen konuların, Türkiye'de kamu yönetimi bilimi açısından "yeni" çalışma alanları olarak ortaya çıktığı vurgulanmaktadır (Özer, 2011: 76). Ayrıca Türkiye'de bugüne kadar, devletin genellikle ülkeye yönelik göç hareketlerine karşı gelişen durumları dönemsel olaylar olarak değerlendirerek bu olaylara yönelik çözümleri yasal düzenlemeler yaparak, yönetmelikler ve genelgelerle yürüttüğü; örneğin yakın zamanda Suriyeli göçmenlerin ülkeye gelmesi üzerine 2013 yılında "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununu", daha önce ise örneğin 90'lı yıllarda Kuzey Irak'tan gelen Kürt Peşmergeler için 1994 tarihli "Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğini" düzenlediği görülmektedir. Kısaca Türkiye yaşadığı olaylar üzerine yasal düzenlemeler ile sonuç almaya çalışmaktadır.

Türkiye'nin aslında bulunduğu coğrafyası sebebiyle birçok kitlesel göç hareketinin geçiş ve toplanma noktası olarak öteden beri bilinen bir konumu vardır. Cumhuriyet kurulduktan sonra yapılan nüfus mübadelesi yanında Sovyetler Birliği döneminde yurtlarından edilen çeşitli Türk asıllı göçmenler için örneğin Ahıskalı Türkler için 3835 sayılı "Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulü ve İskanına Dair Kanun" ve 1934 tarihli 2510 sayılı İskân Kanunu veya belirli gruplar için hazırlanmış özel yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Özellikle 1980 sonrasında meydana gelen kitlesel nüfus hareketleri, Türkiye'yi oldukça etkilemiştir. Bu dönemde Türkiye'ye; 1988 yılındaki İran-Irak Savaşı sırasında 51.542, 1992-1997 yılları arasında Eski Yugoslavya'daki iç savaş sürecinde 20.000, 1989 yılı Mayıs-Ağustos aylarında Bulgaristan'dan sınır dışı edilen 345.000, Ağustos 1990 ile Nisan 1991 arasında Körfez Savaşı öncesi 7.489 ve sonrasında 460.000, 1999 yılında Kosova'da meydana gelen olayların ardından 17.746 ve sürgüne uğrayan Ahıska Türklerinden 32.577 kişi olmak üzere, toplamda 934.354 kişinin sığınma amacıyla geldiği bilinmektedir (Ergüven, Özturanlı, 2013: 1012-1013). Türkiye'nin göçmenler için cazibe merkezi olmasına ilişkin 2012 yılı sonunda yapılan bir tespite göre ülkeyi ziyaret edenler dâhil yasal yollardan son 15 yılda Türkiye'ye 271 milyon 232 bin 722 yabancı giriş yaparken ülkeden çıkan yabancıların toplam sayısının ise 266 milyon 702 bin 209 kişide kaldığı ve buna göre, son 15 yılda 4,5 milyon civarındaki yabancı ülke vatandaşının Türkiye'den çıkış yapmayarak ülke içinde bir şekilde "kaybolduğu" belirtilmektedir (Özer, 2011: 77).

İçeriğine daha sonra değinilecek olan Suriye'den gelen sığınmacılara karşı, Türkiye'nin uluslararası koruma konusunda başarılı bir sınav verdiğini görülmekte olsa da,

Türkiye'de kitlesel göçler konusunda belirlenmiş bir kamu politikasından, yeknesak olarak işleyen bir yasal süreçten ve yapılanmadan bahsedilemeyeceği ileri sürülmektedir. Bunun sebebi olarak Türkiye'de mültecilik konusunun sorunlu olmasının iki temel nedeni olarak: (1) Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni imzalarken, Anlaşma ile kendisine tanınan bir hakkı kullanarak, sadece Avrupa'dan gelen kişilere mülteci statüsü tanıyacağını belirtmesi üzerine Türkiye'ye gelen kişilerin büyük çoğunluğunun Avrupa dışından olması, beraberinde bu kişilere mültecilik statüsü tanımayı da olanaksız kıldığından zulüm görecekleri yere de gönderilemeyen bu kişilerin, Türkiye'de sıkışıp kalmasına yol açmıştır (2) Sayıları gün geçtikçe artan bu kişiler, sığınma taleplerini kabul edecek bir ülke bulamamaları durumunda, kendi ülkelerine dönmeyi değil de, yasadışı statüde de olsa Türkiye'de kalmaya devam etmeyi seçmeleri üzerine Türkiye'de yasadışı şekilde kalan bir göçmen nüfusunun gittikçe arttığı ortaya çıkmaktadır. Bu noktadaki sorun ise, bu kişilerle ilgili kamu yönetimine yardım edecek kapsamlı yasal ve kurumsal düzenlemelerin eksikliği görülmektedir (Özer, 2011: 75).

1.1. Dünyada Zorunlu Göç Kaynaklı Mülteciliğin Artışı

Sadece Suriyeliler için değil tüm dünyada, ülkesindeki ekonomik, sosyal veya politik açıdan olumsuz sonuçlar doğuran birtakım şartlar dolayısıyla, başka bir ülkeye göç etmek zorunda kalanlar, devletler açısından çözümü zor olan konumdaki insanları temsil etmektedir. Bu kişiler uluslararası hukukta, mülteci olarak tanımlanmakta, statüleri ve hakları 1951 tarihli, Birleşmiş Milletler "Mültecilerin Statülerine Yönelik Cenevre Sözleşmesi" ile belirlenmektedir. Ancak Bileşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, BM Genel Kurul Kararı ile almış olduğu yetki ve sorumluluk çerçevesinde, yetki alanını 1951 Sözleşmesi'ndeki mülteci tanımını aşacak şekilde, örneğin yerlerini terk etmeye zorlanan kişileri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Hathaway, 1991: 12-13). Göç edenlere verilen adlardan biri olan "Mülteci" sözleşmelerde (refugee) kelimesinin karşılığı olarak kullanılmakta, "Sığınmacı" ise (asylum seeker) kavramı ile tanımlanmaktadır. Genelde birbiri ile sıkça karıştırılan bu iki kavram aynı anlamları içermemektedir. İltica etme hakkı ve bunun sonucu mülteci olma; hukuki bir statünün kazanılmasını, sığınma hakkı ile sığınmacı olmak ise, hukuki bir statünün kazanılmasından çok fiili ve sığınılan ülkenin yasalarından mülteciler gibi yararlanılmasını öngörmeyen kısa süreli bir barınma durumunu ifade etmektedir (Odman, 1995: 89). Diğer bir ifadeyle "Mülteci", statüsü hukuken (de jure mülteci) kabul edilmiş olan bir yabancıyı ifade ederken, "Sığınmacı", mültecilik statüsü incelenen ve bu sebeple kendisine geçici koruma sağlanan (de facto mülteci) kişi anlamına gelmektedir (Çiçekli, 2013: 238). Neticede mülteci, Cenevre Sözleşmesi'nin tanıdığı bütün

haklardan yararlanan, sığınmacı ise sığınma statüsü deklare edilmemiş yabancı kişi demektir. Ancak sığınmacılar da sığınma başvurusunun adil ve etkin bir şekilde incelenmesini, bu inceleme sürecinde ülkede ikametine izin verilmesi ve bu süre zarfında asgari düzeyde de olsa sosyal yardım görme gibi haklara sahiptir (Çiçekli, 2003: 129).

İkinci Dünya Savaşından sonra ülkeler arasında zorunlu göçle ilgili özellikle Ortadoğu bölgesinde acı olaylar yaşanmıştır. Bu olayların en önemlisi 14 Mayıs 1948 de İsrail Devletinin kurulması öncesindeki olaylardır. Filistinlileri yüzyıllardır yaşadıkları topraklarından çıkaran Yahudiler, bu bölgelere yeni gelen yeni üyelerini yerleştirerek İsrail devletinin kuruluşuna kadar geçen sürede yaklaşık 750.000 Filistinliyi yaşadıktan bölgeden uzaklaştırarak zorunlu göçe zorlamıştır. Yaşanan sorunun giderek büyümesi üzerine BM Genel Kurulunca, Aralık 1949'da BM'ye bağlı "Yakın Doğuda Filistinli Mülteciler için Yardım ve Çalışma Örgütü" (United Nations Relief and Works Agency-UNRWA) oluşturulmuştur. Bu örgüte o dönem Ürdün, Lübnan, Suriye, Gazze ve Batı Şeria'da yaşayan üç milyondan fazla Filistinli mülteci kayıt edilmiştir (Özcan, 2005: 12). Daha sonra 1950 ve 60'lı yıllarda Afrika'daki yaşanan olaylar sebebiyle Dünyada göç hareketleri hızlanmıştır. Avrupa dışındaki diğer bölgelerde ortaya çıkan siyasal karışıklıklar ve sömürge döneminin sona ermesi, Afrika'da çıkan çatışmalar nedeniyle milyonlarca insan, bulunduğu terk ederek yer değiştirmiştir. Sadece Afrika'da 1965 yılında yaklaşık 850.000 mültecinin varlığı tespit edilmiştir (Özcan, 2005: 16). Daha sonraki yıllarda göç hareketleri Avrupa bölgesine de sıçramış ve 1990'lı yıllarda, önce Bosna'da meydana gelen savaş, sonrasında Kosova'da ortaya çıkan çatışmalar neticesinde milyonlarca kişi AB üyesi ülkelerden sığınma talep etmiştir. Güney bölgesinden süregelen sığınma ve göç dalgaların üzerine 1990'dan sonra yukarıda belirtilen iki bölgeden kaynaklanan sığınmacıların da eklenmesiyle 1990'lı yılların başlarında Avrupa, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra en yoğun mülteci, sığınmacı ve göçmen dalgasına sahne olmuştur (Özcan, 2005: 25). Bahsedilen dönemdeki Avrupa'nın ortasında üç yılı aşkın süre devam eden Bosna-Hersek savaşında, Kızılhaç Örgütü (ICRC)'nün verilerine göre, 350 bin kişinin hayatını kaybettiği, 2 milyon insanın yerlerinden edildiği bilinmektedir (Öztürk, 2015: 9).

1.2. Birleşmiş Milletlerin Zorlayıcı Göçlere İlişkin Uluslararası Düzenlemeleri

2. Dünya Savaşının hemen ardından artan mülteci akınları dolayısıyla uluslararası bir düzenleme olarak BM Genel Kurulu'nda, 28 Temmuz 1951 tarihinde, Cenevre'de, "Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme", yirmi altı devlet tarafından kabul edilmiş ve 22 Nisan 1954'de ise akdedilen sözleşme yürürlüğe girmiştir. Türkiye, uluslararası

sözleşmeyi 24 Ağustos 1951 tarihinde imzalamış ve 29 Ağustos 1961 tarihinde "Bu sözleşmenin hiçbir hükmü, mülteciye Türkiye'de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamaz" çekincesi yanında sadece Avrupa'dan gelenlere mülteci statüsü verebileceğini belirten "coğrafi sınırlama" çekincesi ile kabul etmiştir. Dolayısıyla sözleşme gereği Türkiye devlet olarak imza attığı tarihten itibaren Avrupa dışından gelip iltica talep edenlere "mülteci" statüsü tanımamakta; Avrupa dışından gelenlere "geçici sığınma" koruması sağlamaktadır. Sözleşmeye göre 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. Vatandaşı olduğu ülkeden başka bir ülkeye iltica eden bir kişinin o ülkeden koruma hakkı kazanması için öncelikle mülteci statüsü kazanması gerekir. Oysa sığınmacılık ise geçici bir durumdur ve herhangi bir yasal dayanak oluşturmamaktadır (Yavuz, Şen, 2014: 417).

Türkiye'nin de onayladığı 1951 Sözleşmesi'ne göre; "ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahıs" mültecidir. Mülteci terimi, alelade anlamı ile kaçan, katlanılamaz kişisel durum ya da koşullardan kaçmaya çalışan kişiyi ifade etmektedir. Bulunduğu yerden uzaklaşarak kaçan kişinin gittiği yer, genelde o kişi için uygun değildir; kaçışın nedeni özgürlük ya da güvenlik ihtiyacıdır. Kaçma gerekçeleri; baskıdan, özgürlüğe ya da vücut bütünlüğüne yönelen bir tehditten, yargılamadan, yoksun bırakılmadan, ezici sefaletten, savaştan ya da iç karışıklıktan, açlık, susuzluk ya da doğal felaketlerden kaçma gibi birbirinden farklı sebeplerden biri olabilir (Ergüven, Özturanlı, 2013: 1020). Bir ülkeye sığınma için başvurmada asıl olan husus, sığınma arayan kişiyi ülkesini terk etmeye zorlayan koşulların mantıklı ve makul gerekçelere dayanması şartıyla, ilgili kişiye uluslararası koruma sağlanması ve bu durumun, ulusal koruma temin edilinceye kadar devam etmesidir. Devletlerin, sığınma arayan kişiler için güvenli bölge oluşturmak gibi önlemler almaları, geri göndermeme ilkesini ihlal etmemekte ancak "geri göndermeme" ilkesine göre, sığınma talebinde bulunan kişi, yaşam ve özgürlüğünün tehlike altında olacağı varsayılan bir ülkeye geri gönderilemeyeceği kabul

edilmektedir (Bethlehem, 2003: 113). Uluslararası hukukta özellikle sığınmacı ve mültecilerin korunması için geliştirilen "geri göndermeme" ilkesi mülteci ya da sığınmacıyı ırkı, dini, vatandaşlığı, belirli bir sosyal gruba aidiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı hayat ve hürriyetinin tehlikeye düşeceği ülkeye geri göndermeme yükümlülüğünü ifade etmektedir (Çelik, 2015: 86).

Bir ülkede yaşanan özellikle iç savaş, uluslararası savaş, çatışma, katliam ya da soykırım gibi durumlarda insanlar bireysel ve kitlesel olarak başka ülkelere sığınma istekleri yapabilir. 2. Dünya Savaşında görülen acı olaylar göz önünde tutularak kendi ülkesinde korunma sağlanamayan kişiler ile ilgili faaliyetleri yürütmek için Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 14 Aralık 1950 tarihinde "Mülteciler Yüksek Komiserliği" kurumu oluşturulmuştur. Bu kuruluş, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da savaş nedeniyle yerlerinden edilmiş kişilere yardım etmek amacıyla, üç yıllığına geçici olarak kurulmuş olmasına rağmen, dünyanın çeşitli bölgelerinde yaşanan savaşlar, çatışmalar ve iç karışıklıklar kuruluşun faaliyetlerini devam ettirmesini zorunlu hale gerektirmiştir. Söz konusu kuruluş, günümüzde elli milyon insana yardım etmektedir (Yavuz, 2013: 109). Mülteciler Yüksek Komiserliği, ilk etapta mültecilerin barınma ve yiyecek gibi temel ihtiyaçlarını karşılamakta, daha sonra da mültecilerin içinde bulundukları kötü yaşam koşullarının düzeltilmesi adına kalıcı çözümler üretmeye çalışmaktadır. Komiserliğin hedeflediği kalıcı çözüm, ya mültecilerin kendi vatanlarına geri dönmelerinin sağlanması ya da üçüncü bir ülkeye kalıcı bir şekilde yerleştirilmesidir. Ancak mülteciler, kendileri istemedikçe vatanlarına geri gönderilmemektedir. Mülteciler Yüksek Komiserliği, acil bir durumda 72 saat içinde harekete geçebilecek ve 500.000 kişiye yardım yapabilecek kapasite ve imkânlara sahiptir. Özellikle aniden ortaya çıkan bir çatışma veya savaş durumunda ya da yüz binlerce insanın yerinden edilmesine sebep olan doğal afetler nedeniyle çok sayıda insan mülteci durumuna geldiğinde, yerinden edilmiş kişilere hızlı ve etkin bir şekilde yardım edebilmek için Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin yetenek ve kapasitesi oldukça önem kazanmaktadır. 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 (Yavuz, 2013: 417).

2. SURİYE'DEN AYRILARAK DİĞER ÜLKELERE SIĞINANLARIN DURUMU

Suriye'de Arap Baharı sonrası Mart 2011 yılında başlayan yönetim karşıtı protestolar, zamanla iç savaşa dönüşmüştür. Suriye'den Türkiye'ye mülteci akışı, 29 Nisan 2011 tarihinde

Suriye'deki çatışmalardan kaçan 250-300 kadar Suriye vatandaşının Türkiye topraklarına sığınma talebinde bulunmasıyla başlamıştır. Ancak iki yıl içinde Türkiye'ye ulaşan Suriyeli sığınma arayan kişi sayısı, Nisan 2013 tarihi itibariyle, 285.984'e ulaşmıştır. Türkiye, ilk başta 2009 yılında Suriye ile karşılıklı olarak almış olduğu vizeleri kaldırma kararı çerçevesinde mülteci krizi karşısında "açık kapı" politikasını benimsemiş ve sığınmacıların barınması için Hatay ilinde ilk kampları kurmuştur. Kısa sürede sona ermesi beklenen ancak dört yılı aşkın zamandır devam eden Suriye'deki çatışmalar, şu ana kadar tahminen 150 bine yakın kişinin yaşamını yitirmesine, yaklaşık dört 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). Geri kalanlar ise ülkede çatışmaya devam etmektedir. Belirtilen kaotik ortamda ülkeden kaçarak evlerini terk etmek zorunda kalan Suriyelilerin ilk etapta Müslüman komşu ülkeler olan Lübnan, Ürdün, Türkiye, Irak ve Mısır'a gittikleri görülmüştür. Ülke içinde sonradan oluşan yani Suriye içindeki mülteci kampları dahi Esed rejimi tarafından bombalanmıştır. Örneğin 26 Haziran 2013 tarihinde Suriye hava kuvvetlerine ait savaş uçakları Türkiye sınırındaki Bab-al Salam mülteci kampını bombalamıştır. Bu zor şartlarda insanların sığınacağı güvenli yerler ise daha çok ülke dışında yerler olarak görülmüştür.

BM raporuna göre bugüne kadar Suriye'den dört milyonu aşkın kişi ülkesini terk ederek başka ülkelere göç etmiştir. Lübnan, Ürdün ve Türkiye gibi Suriye'ye komşu olan ülkeler en çok göçe maruz kalan ülkelerdir. Bu ülkelerden Ürdün yaklaşık 650 bin civarında mülteci kabul ederken Türkiye ise şu anda bölgedeki Suriyeli mültecilerin tamamının % 45'ine ev sahipliği yapmakta ve halen iki milyona yakın Suriyeli, Türkiye'de bulunmaktadır. Ancak iki milyon kişinin sadece 275 bini Türkiye'nin on ilinde kurulan 25 kampta bulunurken diğerleri ise ülke içerisindeki çeşitli il ve ilçelerde yaşamaktadır. Kampların nispeten iyi koşullarına rağmen Türkiye'deki mültecilerin sadece yaklaşık % 13'ünün kamplarda yaşaması, Türkiye'yi kamp dışında yaşayan mültecilerin sosyal entegrasyonu ile uğraşmak, mültecilerle ilgili uzak ve yakın dönemli politikalar geliştirmek zorunda bırakmaktadır. Ancak asıl sorun BM Mülteciler Yüksek Komiserliği verilerine göre 2015 yılı sonuna kadar göç eden Suriyelilerin sayısının toplamda 4.27 milyon kişiye, bunlardan sadece Türkiye'de bulunacak Suriyeli sığınmacıların sayısının ise 2,5 milyonu ulaşmasının beklendiğidir (dw.com.tr,2015). Belirtilen sayının önemli bir kısmı muhtaç konumundaki insanlardan oluşmaktadır. Eldeki verilere göre Türkiye'deki Suriyelilerin % 53'ünden fazlası 18 yaş altındaki çocuk ve

gençlerden, % 75'ten fazlası ise özel koruma ihtiyacı içinde bulunan çocuk ve kadınlardan oluşmaktadır (Erdoğan, 2014: 4). BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR), uluslararası insani yardım ve kalkınma yardımı olarak 2015 yılı için toplamda 5.5 milyar dolara ihtiyaç duyulduğunu tahmin etmektedir. Temmuz 2015 itibarıyla, ihtiyaç duyulan bu miktarın ancak % 24'ü üye ülkelerden sağlanabilmiştir. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) verilerine göre Türkiye'nin Suriyelilere dört yılda yaptığı toplam harcamanın miktarı ise 5,5 milyar dolar civarında olup belirtilen bu miktara uluslararası camianın katkısı ise sadece 306 milyon dolardır (afad.gov.tr, 2015).

Türkiye'ye ilk geldiklerinde çok sayıda Suriyelinin BM aracılığı ile üçüncü bir ülkeye gönderilmesi mümkün olmadığından, ilk aşamada Suriyelilere uluslararası hukukta bir karşılığı olmayan "misafir" statüsü verilmiştir. Bugün ise Suriyeliler dünyanın farklı coğrafyalarında yaşanan benzer krizler sonrası oluşturulan "geçici koruma" statüsü altına alınmışlardır. Suriyeliler artık kamu yönetimi açısından "geçici koruma altına alınan kişiler" olarak tanımlanmakta ve hizmet almaktadırlar. Kendilerine geçici koruma kimlikleri verilen Suriyeli mülteciler, başta eğitim, sağlık ve istihdam olmak üzere çeşitli konularda temel haklara sahiptirler. Çalışmanın bu bölümünde kamu yönetimi açısından geçici koruma rejimi uygulamasının içeriği, özellikleri ve diğer ülkelerdeki uygulamalarına ilişkin çeşitli değerlendirme ve bilgiler verilecektir.

3. KAMU YÖNETİMİNDE GEÇİCİ KORUMA (TEMPORARY PROTECTION) REJİMİ VE UYGULAMASI

Türkiye, Ekim 2011'den itibaren, ülkelerinden ayrılan Suriyeli "misafirlerini" İçişleri Bakanlığı 1994 Yönetmeliği'nin 10ncu maddesi gereğince "geçici koruma rejimi"ne aldığını ilan etmiştir. Asgari uluslararası standartlarla uyumlu olan bu rejim, açık kapı politikası, geri dönmeye zorlamama, bireysel statü belirlemenin yapılmaması, kamplarda barınma ve diğer temel hizmetlerin sunulması gibi ilkeleri içermektedir (Ihlamur, Öner, 2014: 44). Türkiye'nin Suriyeli sığınmacılara uyguladığı geçici koruma, devletlerin geri göndermeme yükümlülükleri çerçevesinde kitleler halinde ülke sınırlarına ulaşan kişilere, bireysel statü belirleme işlemleri ile vakit kaybetmeden, belirli haklar sağlamayı hedefleyen pratik ve tamamlayıcı bir çözüm yoludur (Jastram, Achiron, 2001: 127). Geçici koruma (temporary protection) rejimi, 1951 Sözleşmesinde mülteciyi tanımlayan "bireysel" duruma ilave olarak, ülkeden "kitlesel" kaçışlar halinde uygulanabilecek bir hukuki tanım olarak geliştirilmiştir.

Geçici koruma politikası, devletlerin acil ve sınırlara yönelik toplu nüfus hareketlerinde izlenen bir acil durum politikası olarak daha uzun soluklu bir çözüm

bulununcaya kadar bir ara çözüm niteliği taşımaktadır. Cenevre Sözleşmesinde sınırlara yapılacak toplu nüfus hareketleri ile ilgili düzenlemeler yer alsa da geçici koruma politikasına açıkça yer verilmemiştir. Bu sebeple geçici koruma politikasının sözleşmedeki bir boşluğu doldurduğu da görülmektedir (Fitzpatrick, 2000: 280). Kitlesel sığınma durumunda uluslararası koruma ihtiyacının sağlaması için acil çözümler bulmak üzere geliştirilen geçici koruma, içerik olarak ülke topraklarına serbest olarak kabul, geri gönderilmeme ilkesine riayet ve temel ihtiyaçların karşılanmasına ilişkin unsurlarından oluşmaktadır (Çiçekli, 2014: 313). Geçici koruma mekanizması kitlesel sığınma akınları nedeniyle ortaya çıkan sorunun acil olarak giderilmesine yönelik bir çözüm mekanizması olarak kullanımının, yerinden edilmiş kişilerin tahmini kitlesel akın olasılığı ile değil, yerleşik münferit inceleme sistemlerinde yığılma oluşacağı ve bu sistemlerin düzgün şekilde işlemeyeceği gerçek olaylar ile sınırlı, istisnai bir acil durum sistemi olarak kalması gerektiğini ileri sürenler de bulunmaktadır (Özcan, 2005: 169). Neticede geçici korumanın temel amacı, mülteci ve sığınmacıların, ivedilikle güvenli bir ortama erişimlerini sağlamak ve temel insan haklarını güvence altına almaktır (Çiçekli, 2009: 117). Geçici koruma statüsü verilen kişilerin her türlü ihtiyaçları ülkesine kabul eden devlet tarafından karşılanmakta ancak bu statü ile örneğin Türkiye'de bulunan Suriye vatandaşlarının iltica etme veya üçüncü bir ülkeye sığınma başvurusunda bulunma hakları ise bulunmamaktadır.

Geçici koruma uygulaması, 1990'lı yıllarda eski Yugoslavya'dan kaçan insanları korumak için bazı Avrupalı devletler tarafından da önceden denenerek uygulanmıştır. 1990'lı yıllarda eski Yugoslavya ve Kosova'da yaşananlar Avrupa Birliği'nin sınırlarına yapılan toplu nüfus hareketleri ile baş edebilmek için yeni bir politika üretme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. AB'nin üçüncü ülkelerden gelen ve geldikleri ülkeye geri dönemeyecek durumda olan yerinden edilmiş kişilere ve bunun dışında uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilere sağlanacak geçici korumanın asgari standartlarının belirlenmesini Amsterdam Antlaşması ile AB'nin gündeme almasını sağlamıştır. Bunun için 20 Temmuz 2001 tarihinde o dönem Avrupa Birliği içinde konuya ilişkin bir yönerge kabul edilmiştir. AB tarafından düzenlenen yönerge dışında geçici koruma politikası ile ilgili bir diğer uluslararası belge ise 1994 yılında BM Mülteciler Yüksek Komiserliği tarafından yayınlanan rapordur. Söz konusu raporda eski Yugoslavya örneğinden yola çıkarak tanımlanan geçici koruma politikasının temel özellikleri olarak: sığınma talep edilen ülkeye kabul edilme, geri göndermeme ve temel nitelikteki insan haklarına saygılı bir biçimde, BM Mülteciler Yüksek Kurulu Yürütme Kurulu'nun 1981 yılında çıkardığı 22 numaralı kararında ortaya koyulan uluslararası alanda kabul edilmiş

insani standartlarla uyum içinde muamele ve sığınmacıların geldiği ülkede şartlar düzeldiği zaman kendi ülkesine geri dönebilmesini şartlarını içermektedir (Dizman, 2012: 3).

AB'nin, yasal mevzuat olarak yönerge dışında kitlesel akın durumunda geçici koruma statüsünün tanınmasına ilişkin Konsey Direktifi'ne göre, geçici koruma, kitlesel akın durumlarında uygulanan istisnai bir usul olarak, geniş çapta sığınma olayları ile baş edilemediğinde gündeme gelecek ve olağan sığınma usulüne halel getirmeyecek bir mekanizmadır (Council Directive, 2001). Direktife göre geçici koruma, istisnai bir prosedür olup, yer değiştiren ve kendi ülkesine dönemeyecek kişilerin kitlesel akını durumunda, özellikle, sığınılan ülkenin sığınma sisteminin kitlesel akın karşısında yetersiz kalması halinde, bu kişilere sağlanacak acil ve geçici korumayı kapsamaktadır. Sonuç olarak kamu yönetimleri için geçici koruma, sığınmanın daha sonra kitlesel göçe bir alternatif oluşturmamasına yönelik yoğun kamu taleplerini uzlaştırmasına ve insani amaçları sürdürmesine yardımcı olmaktadır (Fitzpatrick, 2000: 280).

4. TÜRKİYE'DE GEÇİCİ KORUMA REJİMİ VE UYGULAMASI

2011 yılı Nisan ayından itibaren Türkiye'ye gelen Suriyeli mülteciler, önce "misafir" şeklinde tanımlanmış ve Türkiye'ye yasal olarak giriş yapanlardan 12.01.2012 tarih ve 95 sayılı genelge ile ikamet başvurusu yapan ve evraklarını sunan Suriyelilere Türkiye'de geçici ikamet izni verilmiştir. İzin için başvuruların artması üzerine Nisan 2012'de Başbakanlık tarafından 1994 Yönetmeliği kapsamında yayımlanan genelge ile Suriye'den gelenlerin "geçici koruma" altında oldukları kabul edilmiştir. Buna ilişkin temel mevzuatın 30 Mart 2012 tarihli, 62 sayılı "Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge" olduğu bilinmekle birlikte ancak bu genelge o dönem kamuoyuyla paylaşılmamıştır (Poyraz, 2012: 66).

Krizin büyümesi ve Suriyeli göçmenlerin sayısının giderek artması üzerine Türkiye'de yasal çerçevede ana mevzuat olarak 6458 sayılı "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu" TBMM Genel Kurulunda kabul edildikten sonra 11.04.2013 tarihli ve 28615 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun 61nci maddesinde mülteci kavramı tanımlanmıştır. Ayrıca Türkiye için mültecilik kabulü Avrupa ülkeleri ile sınırlandırılmıştır. Bunun dışında kanunda şartlı mülteci tanımı da getirilmiştir. Kanunun 62nci maddesindeki tanıma göre şartlı mülteci ; "Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve

bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye'de kalmasına izin verilir."

6458 sayılı kanunda diğer bir koruma statüsü olarak "geçici koruma" belirlenmiştir. Kanunun 91 nci maddesinde yer alan geçici koruma: "(1) Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir. (2) Bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki iş birliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." Kanunun 103 ncü maddesine göre "Geçici korumaya ilişkin iş ve işlemleri yürütmek görevi Türkiye'de Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Bunun dışında Türkiye'de afet ve acil durumlar ile ilgili faaliyetlerin yürütülmesinden ve kurumlar arası koordinasyonun sağlanmasından Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) sorumlu olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla AFAD, tüm acil durumlarda olduğu gibi Suriyeli mülteciler ile ilgili çalışmalarda da yetkili kurumdur. 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 getirilmesi gerekir. Türkiye'de afet ve acil durumlara müdahale, Türkiye Afete Müdahale Planı (TAMP) çerçevesinde yürütülmektedir. Dünyanın çeşitli ülkelerindeki mülteci kamplarının yönetimini Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği gerçekleştirirken, Türkiye'deki mülteci kamplarının yönetiminden AFAD sorumlu olarak belirlenmştir (Orhan, 2014: 11).

Türkiye'nin Suriyelilere uyguladığı geçici koruma rejiminin temel bileşenleri olarak: sığınma ülkesine kabul edilme, zorla geri gönderilmeye karşı koruma (non-refulman) ve acil ihtiyaçlara yönelik temel kabul düzenlemelerine erişim şeklinde belirlenmektedir. Türkiye'de **"**geçici koruma" rejimine yönelik esas düzenleme 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 91'inci maddesine dayanılarak çıkarılan 13 Ekim 2014 tarihli ve 2014/6883 sayılı "Geçici Koruma Yönetmeliği"dir. Yönetmeliğe göre geçici koruma kararı,

İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından alınmaktadır (m.9/1) ve yine Bakanlar Kurulu kararıyla sonlandırılabilir (m.11/1).

Çalışmanın konusunu teşkil eden geçici korumanın yasal olarak bazı niteliklere sahip olması gerekmektedir. Buna göre "geçici koruma" uygulamasına geçilebilmesi için ülkeye giriş yapan tüm sığınmacılara ilişkin;

1) Kapsamlı bir kayıt sistemi içerisinde; silahlı unsurların ayrıştırılması, hassas durumların ve ihtiyaçların tespit edilmesi, korunma ihtiyaçlarının ve müdahale mekanizmalarının tespiti, yardım faaliyetlerinin düzenlenmesi gerekir.

2) Geçici korumadan faydalanıcılara sığındıkları ülkede bu korumanın süresi boyunca kalmalarına izin veren bir hukuki statü ve belgelerin tanzimi gerekir.

3) Gelenlere insan hakları standartlarına uygun muamele edilerek kalış sürelerinin uzaması halinde, geçici koruma altındaki kişilerin hakları kademeli olarak arttırılması ve geliştirilmesi gerekir.

4) Geçici koruma sağlayan Devletin şu hakları gözetmesi ve sağlaması ayrıca gereklidir: Bunlar sığınmacıların ülkeye kabul edilmesi, izinsiz giriş sebebiyle insanların cezalandırılmaması, zorla geldikleri ülkeye geri gönderilmemesi, her türlü ayrımcılığa karşı insanların korunması, ihtiyaç duyulan her türlü gıda, kıyafet, barınma ve sağlık hizmetleri dahil olmak üzere yeterli yaşam standartlarının sağlanması, eğitimin düzenlenmesi, ailelerin koparılmadan birleştirilmesi, her türlü dökümantasyonun sağlanması, gelenler arasında özel durumları olan ihtiyaç sahibi gruplar için özel düzenlemeler yapılması, gelenlerin doğum, ölüm ve evlilik kayıtlarının tutulmasıdır.

5) Özel ihtiyaç gruplarının tespiti ve bu kişilere yönelik özel tedbirler kapsamında: refakatsiz/ ebeveynlerinden ayrı düşmüş çocukların korunması, yaşlıların, risk altındaki kadınların, insan ticareti mağdurlarının, travma, cinsel veya fiziksel şiddet mağdurlarının, engellilerin korunması gerekir.

6) Geçici korumada gelenlerden silahlı unsurların ve silahlı çatışmada aktif rol oynayan kişilerin ayrıştırılması gerekir.

Dolayısıyla geçici koruma bir bütün olarak: ülkeye kabul ve izinsiz giriş sebebiyle cezalandırılmama – açık kapı politikası ve idari cezaların uygulanmamasını, kayıt ve belgelendirmeyi, haklara erişimi, aile birleşimini gerektirir. Ayrıca geçiş yapanların sınırda ayrıştırmanın yapılması, kurulacak kampların sadece sivillere hizmet vermesi, kampların

savaşan taraflara dinlenme yeri olarak kullanılmamasının sağlanması, ayrıca kamplarda askere alınma faaliyetlerinin önlenmesi de gerekecektir.

4.1. Kamu Yönetimi Sorumluluğunda Geçici Koruma Rejimi ile Sağlanan Çeşitli Kamu Hizmetleri

Geçici korumadan yararlanacak olan sığınmacıların hakları, Geçici Koruma Yönetmeliğinin 6ncı Bölümünde "Geçici Korumadan Yararlananlara Sağlanacak Hizmetler" başlığı altında 26-33. maddeleri arasında sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri, iş piyasasına erişim hizmetleri, sosyal yardım ve hizmetler ile tercümanlık hizmetleri olarak gösterilmektedir. Ayrıca Yönetmelik, kamu kurum ve kuruluşlarınca imkân dâhilinde bu sayılanların dışında başka hizmetlerin de sağlanabilmesi olanağını belirtmektedir (m.26/2). Türkiye'deki Suriyeli mülteciler için önemli hizmet konuları kayıt, çocukların korunması, eğitim, kadınların korunması, sağlık ve iş piyasasına erişim olarak öne çıkmaktadır (Yonca, 2014: 26).

Geçici Koruma Yönetmeliği uyarınca, geçici koruma amacıyla ülkemize gelen yabancılar, geçici barınma merkezlerine sevk edilinceye veya bu merkezlerin dışında kalacaklarsa ikametlerine yönlendirilinceye kadar kayıt ve diğer işlemler için geçici olarak sevk merkezlerinde bekletileceklerdir. Kimlik tespiti ve kayıt işlemlerinin tamamlanmasının ardından bu yabancılara şekli ve içeriği Genel Müdürlük tarafından belirlenecek, süreli veya süresiz olarak 'geçici koruma kimlik belgesi' ve yabancı kimlik numarası verilecektir (m.22). Geçici korumadan yararlanan yabancılar, valilikler tarafından işletilen veya işlettirilen geçici barınma merkezlerinde kalacaklardır. Geçici koruma altında bulundurulan yabancıların, geçici barınma merkezleri dışında kalmalarına ise bazı şartlarla izin verilebilecektir. AFAD'ın 2014/4 sayılı Genelgesine göre refakatsiz çocuklar ve engelliler gibi özel ihtiyaç sahiplerinin barındırılması, bakılması ve gözetiminden Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı sorumludur. Bakanlık geçici koruma merkezleri dışında bulunan hassas grupların da, çocuk yuvaları, kadın sığınma evleri gibi kuruluşlardan yararlandırılmasını sağlayacaktır. Nisan 2013'ten itibaren biometrik parmak izi alınan Türkiye'ye gelen Suriyeli mültecilerin % 53'ünün çocuk olduğu düşünüldüğünde, çocukların korunması da Suriye krizinde karşılaşılan en önemli konulardan biridir. Bu konuda sıkça görülen sorunlar, çocuk/erken yaşta evlilikler, çocukların eğitime erişimleri, çocuk işçiliği, kapasite sıkıntıları, refakatsiz ve ailesinden ayrı düşmüş çocuklar ve doğum kaydıdır (Öztürk, 2015: 6).

Yukarıda belirtilen çerçevede, geçici koruma altındaki yabancılara verilecek geçici barınma, eğitim, sağlık, iş piyasasına erişim, sosyal yardım gibi hizmetlerin etkin ve verimli

yürütülebilmesi için bu hizmetlerin koordinasyonunda belirlenen usul ve esaslar 18.12.2014 tarih ve 34202324-010.06.02-27767 sayılı "Geçici Koruma Altındaki Yabancılara İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi" başlıklı 2014/4 numaralı Başbakanlık genelgesi ile ayrıca belirlenmiştir. İncelenen bu genelgede öne çıkan hususlar şunlardır:

-Geçici koruma altındaki yabancılara ilişkin hizmetlerin yürütülmesi AFAD koordinasyonunda ilgili diğer kurum ve kuruluşlar tarafından yerine getirilecek ve illerde geçici koruma altındaki yabancıların hizmetlerinin yürütülmesinden birincil derecede valiler sorumlu olacaktır.

-Geçici koruma altındaki yabancı sayısının on bini geçtiği illerde, Genelgede zikredilen kurumların taşra teşkilatlarında il müdürü başkanlığında olmak üzere bir komisyon oluşturulacaktır. Geçici koruma altındaki yabancı sayısının on bin ve altında olan illerde komisyon kurulması Valinin takdirindedir. Oluşturulan bu komisyonlar illerinde geçici koruma altındaki yabancıların sorumlu oldukları hizmet alanlarına ilişkin iş ve işlemlerini AFAD koordinasyonu altında ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içerisinde yürütecektir.

-Acil geçici koruma bulmak amacıyla gelen yabancıların ülke sınırlarına girişlerinin gümrük kapısı olan kapılardan yapılması esastır. Olağanüstü durumlarda gümrük kapısı olmayan hudut kapıları dışından giriş yapılması zorunlu olan hallerde en yakın gümrük idaresine durum bildirilerek girişin gerçekleşeceği yerde gümrük görevlilerinin gerekli kontrolleri yapmaları amacıyla gerekli tedbirler alınarak mobil gümrük hizmeti sağlanabilecektir.

-Yönetmeliğin 21. maddesi uyarınca giriş yapmış olan yabancıların kayıt işlemleri Göç idaresi Genel Müdürlüğünce yapılacak ve güncel kayıtları tutulacaktır. Kayıt işlemleri yapılan yabancıların geçici barınma merkezlerine yerleştirilmeleri yapılırken işsiz ve kendi geçim imkânı bulunmayanlara öncelik tanınacaktır.

-Geçici koruma altındaki yabancıların kayıt yaptırdıkları ilde sağlık hizmeti almaları esastır. Kayıt altında oldukları ilde tedavilerinin yapılamadığı usulüne uygun olarak doktor tarafından düzenlenen sevkle belgelenmiş olanlar, Yönetmeliğin 27nci maddesinin 1 inci fıkrasının (d) bendinde belirtilen sevk zincirine uygun olarak tedavi edilebileceği en uygun ildeki sağlık kuruluşuna sevk edilebilecektir. Tedaviyi yapan sağlık kuruluşu, faturayı kişinin kayıtlı olduğu Valilik adına düzenlenecek ve faturalar geçici koruma altındaki yabancının kayıtlı olduğu Valilik tarafından ödenecektir.

-Geçici koruma altındaki yabancılara eğitim-öğretim hizmetleri verilmesinde kayıtlı oldukları iller esas alınacaktır. Buna göre, geçici koruma altındaki yabancılar bulundukları ilde bulunan eğitim-öğretim merkezlerinde hizmet alınacak geçici koruma altındaki yabancıların diploma ve öğrenim belgelerine dayalı denklik işlemleri Milli Eğitim Bakanlığınca yerine getirilecektir.

-Yönetmeliğin 29. maddesi uyarınca geçici koruma kimlik belgesine sahip olanlar, Bakanlar Kurulunca belirlenecek sektörlerde, iş kollarında ve coğrafi alanlarda (il, ilçe veya köylerde) çalışma izni almak için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvurabilecektir.

-Refakatsiz çocuklar, engelliler gibi özel ihtiyaç sahiplerinin barındırılması, bakımı, gözetimi gibi hizmetlerin yürütülmesinden Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı sorumlu olacaktır. Anılan Bakanlık tarafından geçici barınma merkezleri dışında bulunan hassas grupların çocuk yuvaları, kadın sığınma evleri gibi kuruluşlardan yararlandırılması sağlanacaktır.

-Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında yürütülen her bir hizmet ile ilgili olarak veri güvenliğinin sağlanması ve hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesi amacıyla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından merkezi bir kayıt sistemi kurulacaktır. Kurulan sistemde geri dönenlere ilişkin kayıtlar da güncel olarak yer alacaktır. Kayıt sisteminde; geri dönüş, ölüm, il değişikliği, adres değişikliği, eğitim bilgisi, meslek bilgisi, doğum tarihi, sağlık durumu, engellilik ve özel ihtiyaç durumu gibi diğer kurum ve kuruluşların hizmetlerine temel teşkil edecek olan bilgiler kayıt esnasında alınacak ve güncel tutulacaktır. İlgili kurum ve kuruluşlar her türlü işlemlerini bu verileri sorgulayarak yapacaktır.

-Mali kaynak yönetiminin etkin bir şekilde yürütülmesi için geçici koruma altındaki yabancı kişi sayısının bilinmesi önem taşıdığından kayıt altında bulunan geçici koruma altındaki yabancıların sayısı ve gönüllü geri dönüş yapanların istatistiki verileri Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından günlük olarak AFAD'a bildirilecektir.

-Yönetmelik kapsamında yürütülen hizmetlerin bedelinin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının kendi bütçelerinden karşılanması esastır. Kendi bütçe imkânları ile karşılanamayan hallerde, ilgili kurum ve kuruluşlar iş ve işlemlerin kendi bütçeleriyle karşılanamadığını ortaya koyarak işin yaklaşık maliyet hesabı ile beraber üst yönetici tarafından afet ve acil durum faaliyetleri ödeneğinden talepte bulunabilecektir. İlgili kurum ve kuruluşların bu talepleri merkez teşkilatlarında üst yönetici, illerde Valinin imzasıyla gerçekleştirilecektir.

5. AVRUPA BİRLİĞİ'NDEKİ GEÇİCİ KORUMA REJİMİ VE UYGULAMASI

Avrupa Devletleri, sınırlarına gelen kitlesel gruplara durumlarına bakarak genelde uygulamada, "mülteci" tanımlamasına uymayan; ancak uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilerin, "de facto mülteci", "savaş mültecisi", "insani sığınmacı" gibi statüler altında ülkelerinde kalmalarına izin verebilmektedir. Toplu şekilde insan göçüne işaret eden kitlesel akın, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin "Kitlesel Akın Durumlarında, İşbirliği, Yükümlülük ve Sorumluluğun Paylaşılması Kararı"nda belirttiği üzere; hatırı sayılır sayıda insanın uluslararası bir sınıra ulaşması, çok sayıda insanın sınırı geçmesi, varış devletinin, özellikle acil durumlarda sınırı geçen kitleyi karşılamaktaki yetersizliği, bireysel sığınma prosedürlerinin geniş çaptaki sığınma karşısında işlevsiz kalması durumlarından birkaçını ya da hepsini içermektedir. Konuya ilişkin AB Konseyi Direktifi'ne göre ise kitlesel akın, özel bir bölge ya da coğrafi alandan gelen çok sayıda yer değiştirmiş kişinin, Topluluk sınırlarına varması anlamına gelmektedir. Farklı bir statü olarak geçici koruma, sığınma arayan; ancak 1951 Sözleşmesi'nden faydalanamayan kişilerin korunma kapsamını genişletmekte ve bireysel statülerin ispat edilmesinin mümkün olmadığı durumlarda, grup tabanlı koruma temin etmektedir. Diğer yandan, bu kişilerin akıbetlerinin, sığınma aradıkları ülke devletinin, onları uluslararası korumaya almak noktasındaki takdir hakkına bağlı olması, yüksek bir ihtimaldir. Geçici koruma statüsü burada devreye girerek, geri göndermeme ilkesinin gereği olarak, sığınmacıların veya mültecilerin acil şekilde korunması amacıyla, daha güvenli bir koruma için durak noktası temin etmektedir (Fitzpatrick, 2000: 280).

Avrupa Birliği ülkelerinde geçici koruma iki farklı şekilde anlaşılabilmektedir: Bunlar ya sığınma başvurusu yapılırken devlet, başvuran kişiyi geçici koruma altına almakta veya sığınma prosedürlerini devam ettirmektedir. Avrupa Birliği topraklarına kitlesel olarak akın eden yerinden edilmiş kişilerle ilgili geçici koruma mekanizmasının en etkili örneği 1990'lı yılların başında, Eski Yugoslavya'daki çatışmalardan kaçan insanları korumak için bazı Avrupa Devletleri tarafından yapılan uygulamalar olarak gösterilmektedir. Avrupa Birliği bünyesinde "geçici koruma" rejimine ait resmi belgeler olarak; Avrupa Konseyi tavsiyeleri ve 20 Temmuz 2001 tarihli AB Geçici Koruma Yönergesi bulunmaktadır. En önemli yasal metin olan 2001/55/EC numaralı "Yerinden Edilmiş Kişilerin Kitlesel Hareketleri Durumunda Geçici Koruma Sağlamada Asgari Standartlar ve Üye Devletler Arasında Bu Tür İnsanları Ülkeye Kabul Etmesi ve Sonrasında Bunun Sonuçlarına Katlanması Çabalarında Denge Sağlayacak Önlemler Hakkında Yönerge" (www. eur-

lex.europa.eu) konunun anlaşılmasında açıklayıcı bilgiler içermektedir. Aşağıda AB ülkelerindeki kamu yönetimlerini bağlayan bu yönergenin önemli başlıkları irdelenecektir.

"Geçici koruma" kavramı; Avrupa Birliği Yönergesinin 2. maddesinin (a) fıkrasında üçüncü ülkelerden gelen ve kendi ülkelerine geri dönemeyen yurdundan ayrılmaya zorlanmış kimselerin kitlesel sığınması ya da yakın bir kitlesel sığınma tehlikesi durumunda, özellikle de sığınma sisteminin bu akınla, etkili işleyişi olumsuz biçimde etkilenmeksizin başa çıkamayacağına dair bir riskin bulunması durumunda, ilgili kişilerin ve koruma talep eden diğer kimselerin menfaatleri doğrultusunda bu tür kişilere acil ve geçici koruma sağlanması olarak tanımlanmaktadır. Geçici Koruma Yönergesinin 2 nci maddesinin (d) fıkrasında kitlesel sığınma kavramı, "yurdundan ayrılmaya zorlanmış, özel bir ülke ya da coğrafi alandan gelen çok sayıda kişinin, ulaşmaları ister kendiliğinden ister yardım sonucu olsun örneğin bir tahliye programı aracılığı ile Topluluğa ulaşması" olarak tanımlanmıştır. Yönergeye göre geçici korumanın süresi bir yıldır. Konsey kararı nedeni ile sona erdirildiği durumlar haricinde, bu süre en fazla bir yıllık bir müddet için altı aylık periyotlar halinde otomatik olarak uzatılabilir. Yönergenin sekizinci maddesine göre; yurdundan ayrılmaya zorlanmış ve yeniden ülkelerine geri dönemeyen kişilere yönelik üye ülkelerin yükümlülükleri Yönerge ile açık bir şekilde belirtilmiştir. Bu yükümlülüklerin en başında üye ülkelerin bu kişilere geçici koruma süresi boyunca oturma izni vermesi gelmektedir. Bu amaçla bu kişilere gerekli belgeler veya eşdeğer kanıtlar temin edilecek, öte yandan bu kişilere vize konusunda da bir takım kolaylıklar getirilecektir.

Yönergeye göre üye ülkeler; oturma izni için gerekli önlemleri almak, transit vizeler dâhil olmak üzere gerekli vizeleri sağlamak, geçici korumanın içeriğini ve hakları belirten belge vermek, kendi sınırları içerisinde ilgili kişi hakkında kişisel verileri (isim, uyruk, doğum tarihi ve yeri, medeni hali, aile ilişkileri) almak, geçici koruma süresini aşmayan şekilde eğitim olanakları, mesleki eğitim ve pratikte işyeri deneyimi gibi ücretli ya da serbest meslek sahibi olarak çalışmalarına izin vermekle yükümlüdürler. Yönerge aynı zamanda geçici durumun oluşması halinde geçici korumanın oluşması için asgari ölçütleri ve geçici düzenlemeleri ortaya koymaktadır. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Yönergeye dair yaptığı yorumda, toplu sığınmadan anlaşılması gerekenin, bireysel sığınma işlemlerinin yapılamayacak kadar çok sayıda sığınma durumunun ortaya çıkması anlaşılmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2005: 146).

Geçici Koruma Yönergesi ile geçici koruma kapsamında bulunan kişilere koruma süresini aşmayacak şekilde çalışma ve eğitim imkânı da tanınmıştır. 12nci maddeye göre üye

ülkeler bu kişiler için eğitim olanakları, mesleki eğitim ve pratikte işyeri deneyimi gibi eylemlerden yararlanmaları gibi faaliyetler de dâhil olmak üzere ve ilgili mesleğe uygulanan kurallara tabi olarak ücretli ya da serbest meslek sahibi olarak çalışmalarına izin verecektir, Öte yandan 13ncü madde bu kişilere gerekli olduğu durumlarda, barınma, sağlık, sosyal yardım ve geçim konusunda yardım almaları için üye ülkelerin gerekli şartlan temin etmesini istemektedir. Ancak bu kişilere sağlık yardımları alanında sadece acil ve ciddi hastalık durumunda bir garanti verilmektedir. Bunun yerine üye ülkelerin geçici korumadan yararlanan herkese genel sağlık yardımını garanti etmesi gerekmektedir (Özcan, 2005: 165).

Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesinde 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). Benzeri şekilde Avrupa Geçici Koruma Yönergesinin 14. maddesine göre üye ülkeler geçici korumadan yararlanan 18 yaşından küçük çocuklara kendi vatandaşlarına sunduktan eğitim imkânlarının aynısını sağlayacaklardır. Ancak üye ülkeler bu yararlanmayı devlet eğitim sistemi ile sınırlı tutabilirler. 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).

Avrupa dışındaki diğer ülkelerdeki geçici koruma mekanizmalarına bakıldığında devletlerin kendi öznel durumlarına göre bu mekanizmayı geliştirdiği görülmektedir. Avustralya'da geçici koruma statüsü göçmenlere ve iklimsel değişikliklerin getirmiş olduğu doğal afetler sonucu yerinden olmuş kişilere verilmekte iken, Amerika Birleşik Devletleri'nde halen bulunan, menşe ülkesinde devam eden silahlı çatışmalar, çevresel afetlerin geçici etkileri ve diğer sıra dışı ve geçici sebepler nedeniyle ülkesine döndüğünde kişisel güvenliği ciddi tehdit altında bulunacak olan yabancı ülkenin vatandaşlarına tanınan ülke bazında bir tanımlanma biçimidir. Örneğin ABD "Göç ve Vatandaşlık Kanunu", 244.bölüm "Geçici Koruma Statüsü Tanınması" bölümüne göre Amerika'da bulunan Haiti, El Salvador,

Honduras, Nikaragua, Somali, Sudan, Güney Sudan, Suriye ülke vatandaşlarına geçici koruma sağlanabilmiştir. Aynı şekilde Kanada'da ise devam eden silahlı çatışma, iklimsel değişikliklerin getirmiş olduğu doğal afetler, diğer olağanüstü ve geçici durumlar karşısında belli gruplara bu statüyü göçmenlerden farklı olarak sınırlı süreli olarak vermekte ve koruma sağlanmaktadır. Bu ülkede geri göndermeme ilkesi gözetilmekte, süre bittikçe menşe ülkenin objektif koşullarına ve olaydan olaya göre korumanın süresi uzatılabilmektedir (göç.gov.tr, 2015)

6. POTANSİYEL KAMU GÜVENLİĞİ SORUNU OLARAK SURİYELİ MÜLTECİLER

Birçok kriz halinde olduğu gibi Suriyeli sığınmacıların yerleştikleri ülkelerde de sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik yapılan hizmet planlamalarının çoğu zaman aksaması ve sığınmacıların daha rahat ve imkânı geniş bölgelere doğru yayılma istekleri kamu güvenliğini tehdit edecek çeşitli ortam ve problemlerin oluşmasını sağlamıştır. Suriyelilerin yerleştikleri bölgelerde karşılaşılan istihbarata yönelik bazı faaliyetleri yanında kamu huzur ve güvenliğini tehdit edici kimi faaliyetleri de tespit edilmiştir. Örneğin Temmuz 2015 sonrası Türkiye'de artan terör olaylarının ve çeşitli illerde bozulan kamu güvenliğinin kısmi sebeplerinden birini ve aynı şekilde Ege bölgesinde çeşitli ülkelere gitmek üzere kaçak yollarla geçiş yapmak isteyenlerin oluşturduğu güvenlik sorunlarının asıl sebebini Suriyeli mülteci akını oluşturmaktadır. Bu sebeple Türkiye sınırlarını koruyan 40 bin askeri personelin % 50'si Suriye sınırında görev yapmaktadır. Türkiye özellikle bu durumun etkisiyle son iki yıldır Suriye'deki iç savaştan kaynaklanan yasa dışı hareketlilikler sebebiyle ve terörist grupların Türkiye'ye muhtemel girişlerini engellemek amacıyla sınır güvenliğine yönelik birçok yeni yöntem geliştirmeye çalışmaktadır. Diğer yandan Suriye'deki iç savaşta bölgesel kazanımlar peşinde koşan ve bir devlet kurma hazırlığında olan Suriyeli Kürtler ile Türkiye'deki ayrılıkçı terör örgütü PKK arasındaki bağın giderek daha çok kuvvetlenmesi karşısında her türlü terörist sızmaları, silah ve mühimmat kaçakçılığı ve karşılıklı yardımının sınır güvenliğe yönelik sorunları artırdığı da gözlenmektedir. Ayrıca 2014 yılında Suriye savaşının bölgeselleşerek farklı silahlı grupları içine çekmesi sonrasında Türkiye'nin sınır güvenliğinin devlet dışı silahlı aktörlerce tehdit etmeye başlaması ve Suriyeli Kürtlerin bölgesel ölçekte Suriye iç savaşıyla birlikte yaşamaya başladığı dönüşüm süreci ve bu dönüşümün getirdiği yeni maliyetler Türkiye'nin kamu güvenliğinde önemli bir sorun oluşturan sınır güvenliği siyasetini de önemli ölçüde etkilediği belirtilmektedir. Suriye krizi sonrasında Türkiye'nin Suriye sınır ihlalleri en üst seviyeye çıkarak her türlü kaçakçılık

artmış örneğin sınır illerinde 2014 yılında ele geçirilen kaçak akaryakıt oranı önceki dönemlere göre dört kat artarak 20 milyon litreyi bulmuştur. Suriye'de etkinliğini artıran terör örgütü IŞİD'in Suriye sınırı boyunca ilerlemesinin de etkisiyle, 911 kilometrelik Suriye sınır güvenliği çerçevesinde Türkiye tarafından 2014 itibarıyla 333 kilometre hendek kazılmış, 60 kilometre toprak set yapılmış, 160 kilometre jiletli tel çekilmiştir ve 13 kilometre duvar örülmüş, 267 kilometrelik bir alan da aydınlatılmış iken 2015'de ise belirtilen tedbirlerin sayısı iki katına çıkarılmıştır (Yeşiltaş, 2015: 10-15). .

Suriye içerisinde halen savaşın etkisinin az hissedildiği Azez-Cerablus hattında Suriyeli mülteciler için kurulması planlanan "Güvenli Bölge"nin Türkiye'nin kamu güvenliğine de belirli şekilde katkısı olacağı değerlendirilmektedir. İç savaş sonrası Suriyeli Arapların ve Türklerin boşalttığı bölgede bir Kürt devletinin peşinde olan PYD ise, Türkiye'nin dile getirdiği Güvenli Bölge adımını, kurdukları kantonların birleşmesine engel olmak amacıyla atılmış bir hamle olarak görmektedir. İç savaşla bir şekilde Türkiye'ye sürülmüş olan Arap Suriyeliler'den arındırılmış bir bölgeye adeta konmak isteyen PYD veya IŞİD türü terör örgütleri karşısında kendi sınırları içerisindeki PKK tarafından bilinçli şekilde azdırılan iç güvenlik sorunları ile meşgul edilmesi davam ettiği takdirde, Türkiye'nin asıl kamu güvenlik sorunu ile baş başa kalacağını kolayca tahmin etmek mümkün gözükmektedir.

Suriyeli mültecilerin ülke içerisinde dağınık şekilde bulunmaları ve dil bilmemeleri sebebiyle yerleştirildiği illerde yaşayan yerel halkı ile yaşanan gerginlikler, Suriyelilerin fail ya da mağdur olarak karıştığı adli olaylar, barınma merkezleri dışında yaşayan Suriyelilerin dilencilik, fuhuş vb. faaliyetleri kamu güvenliğine yönelik sorunların daha da artmasına yol açmıştır. Amerika merkezli Associated Press (AP) haber ajansının 29 Ağustos 2015 tarihli İçişleri Bakanı Sebahattin Öztürk tarafından yayınlanan bir genelgeden bahsedilerek, Türkiye'den yasa dışı yollarla üçüncü ülkelere geçmek isteyen Suriyelilerin "kamu düzeni ve kamu güvenliği açısından tehdit oluşturduğu", Türkiye'nin "uluslararası alandaki imajını da olumsuz etkilediği" belirtilmektedir (www.bbc.com, 2015).

Türkiye'nin Suriyeli mültecilerin akını sebebiyle daha gerginleşen Türkiye Suriye ilişkilerindeki sorunlar beraberinde Türkiye'nin yaşadığı terör olaylarındaki bariz bir artışı getirmiştir. 20 Temmuz 2015'de Şanlıurfa'nın Suruç ilçesinde meydana gelen patlama ve daha sonra özellikle Güneydoğu'da tırmanan terör olayları ve nihayet 10 Ekim 2015'de Ankara'da meydana gelen terör eylemleri Türkiye'nin Suriye olayları sonrası yaşadığı güvenlik zafiyetine ve içine çekilmek istenen terör anaforuna ait sonuçlar olarak gözükmektedir. Türkiye'ye Suriyeli mültecilerin akını sürdükçe Türkiye'nin yaşadığı güvenlik sorunları da

derinleşecektir. Bunun önlemek adına Türkiye'nin yeni mültecilere değil yeni kamu yönetimi politikalarına ağırlık vermesi beklenmelidir.

SONUÇ

Bir ülkeye yönelik artan mülteci akını sonrasında kabul eden ülke tarafından uygulanan geçici koruma kavramı, "istisnai toplu akın durumlarında ortaya çıkacak acil koruma ihtiyaçlarının karşılanması için uygulamaya dönük bir araç" görevindedir. Ülkeye yönelik "toplu akın" kavramı ise kısa bir süre içerisinde ve aynı koşullar sebebiyle yerlerinden edilerek aynı menşe ülkeden başka bir ülkeye hareket eden ve sayılarının fazlalığı sebebiyle bu ülkedeki bireysel mülteci statüsü belirleme işlemini devre dışı bırakan çok sayıda insanın gelişi olarak görülmektedir. Dolayısıyla geçici koruma mekanizması zorunlu sebepler nedeniyle ülkesini terk etmiş, uluslararası sınır geçmiş ve sayıların yüksekliği sebebiyle ülkedeki bireysel mülteci statüsü belirleme işlemine tabii tutulmasına gerek kalmadan nesnel sebeplere dayanarak verilmiş olan uluslararası bir korumayı içermektedir.

Türkiye 2011 sonrası Suriye'de yaşanan olaylar sebebiyle ülkesinden kaçan insan topluluklarının ülke sınırına yığılması sebebiyle benzeri bir durumu yaşamaktadır. Gelişen ani insan akını sebebiyle Türkiye geçici koruma mekanizmasına ilişkin yasal düzenlemeler yapmıştır. Bunlardan birisi olan ilgili Yönetmeliğe göre; kitlesel sığınma durumlarında ortaya çıkan acil koruma ihtiyacının karşılanması amacıyla sığınılan ülkeye erişimin sağlanması, zulüm riski olan yere geri göndermeme ilkesinin gözetilmesi ve insan haklarına uygun temel asgari standartların sağlanması olarak nitelendirilen geçici korumanın şartları belirlenmiştir. Türkiye geçici rejim mekanizması ile Suriyeli mültecilere kamu yönetiminde sıkça örneği görülemeyecek şekilde çeşitli kamu hizmetleri sunmayı taahhüt etmektedir. Bu hizmetler kamu yönetiminin işleyişinde bazı farklılıklar doğursa da geçici koruma rejimi bir ülkenin kendi vatandaşlarına sunduğu niteliklere uygun kamu hizmeti vermeyi içermesi sebebiyle çalışma içerisinde çeşitli açılardan değerlendirilmiştir. Türkiye'ye gelen Suriyelilerin sayısı ve geçici denilerek başlatılan faaliyetlerin kalıcılığı karşısında ulaşılan sonuç Türkiye'nin uyguladığı geçici koruma rejiminin sürdürülebilir olmadığıdır. Çünkü Suriye'de kriz sürüp giderken, bölgeden ayrılanların tekrar kendi evlerine geri dönme umudu gittikçe zayıflamaktadır. Ülke içerisine sığınan Suriyeli mülteciler gün geçtikçe daha da yoksullaşmakta ve çocuk işçiliği, dilencilik, çocuk yaşta evlilikler gibi olumsuz sorunlar artmaktadır. Bu durum ise Türkiye gibi ülke içerisinde zaten hassas bir dönemden geçen çeşitli ev sahibi topluluklarda sorunlarla baş etme yeteneğini azaltmaktadır.

Avrupa ve yakın Doğu'daki ülkeler, Türkiye başta olmak üzere mülteci akınına uğrayan ülkelerin sorunlarını paylaşmaktan daha öte yeni sorunlar üreterek bu etkilenen ülkeleri de Suriye'de yaşanan kaotik ortama dönüştürmenin yollarını aramaktadırlar. Özellikle Türkiye için doğudaki kara sınırlarının güvenliğinin sağlanamaması, sınır bölgelerindeki terör sorunu ve sığınma arayan kişilerin sayısının fazlalığı, mülteci hukukunun, farklı kanunlarda ve dağınık hükümlerle düzenlenmiş olması ile birleşince, son bir yılda Suriye kaynaklı birçok önemli sıkıntının ortaya çıktığı görülmüştür. Sonuç olarak Türkiye'nin başta sınır güvenliği olmak üzere Suriye iç savaşı devam ettiği sürece kamu güvenliğine dair birçok sorunu beraberinde getireceği ve bu sorunların da kısa sürede sona ermeyeceği görülmektedir.

KAYNAKÇA

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, parag. 10, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ TXT/ ?uri=celex:32001L0055, 25.08.2015.

Çelik, Neşe Baran (2015), "Türk Hukukunda Uluslararası Koruma Başvurusunda Bulunan veya Uluslararası Korumadan Yararlanan Yabancıların Hak ve Yükümlülükleri", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C: 6 Özel Sayı, s. 67-148.

Çiçekli Bülent (2003), *Yabancılar ve Polis,* Seçkin Yayınevi, Ankara.

Çiçekli, Bülent (2009), *Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacılar*, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Çiçekli, Bülent (2014), *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Dizman, Ali Osman (2012), "Geçici Koruma Politikası ve Türkiye'ye Sığınan Suriyeliler", Ağustos 2012,Tepav, http://www. tepav.org.tr/ upload/files/ 13462214340. Gecici_Koruma _Politikasi_ ve_ Turkiye_ye_Siginan_Suriyeliler.pdf, 01.09.2015.

Erdoğan, Murat (2014), "Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum", *Hugo Dergisi*, Kasım.

Ergüven, Nasıh Sarp, Beyza Özturanlı (2013), "Uluslararası mülteci hukuku ve Türkiye", *AÜHFD,* 62 (4), s. 1007-1061.

Fitzpatrick, Joan (2000), "Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime." The American Journal of International Law. Vol. 94, No. 2, s.279-306.

Hathaway, James (1991), *The Law of Refugee Status,* Butter Worths Yayınları, Kanada.

http://www.bbc.com, "Türkiye, Suriyelilere Sert Kurallar Koyuyor" 23.09.2015.

http://www.dw.com/tr/suriyeliler-türkiyede-kalıcı/a-18654827, 12.09.2015.

http://www.unhcr.org.tr/?content=648, 14.09.2015.

Ihlamur Öner Suna Gülfer (2014), Türkiye'nin Suriyeli Mültecilere Yönelik Politikası, Ortadoğu, Orsam, Mart-Nisan, C: 6, S: 61.

İçişleri Bakanlığı (2005), *BMMYK Türkiye, İltica ve Göç Mevzuatı*, Başkent Matbaası, Ankara.

Jastram, Kate, Marilyn Achiron, (2001), *Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law*, Inter-Parliamentary Union.

Lauterpacht,Elihu, Daniel Bethlehem (2003), "The Scope and Content of the Principle of non-Refoulement: Opinion", *Refugee Protection in International Law, UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press.

Odman, Tevfik (1995), *Mülteci Hukuku*, AÜ SBF İnsan Haklan Merkezi Yayınları No: 13, Ankara.

Oytun, Orhan (2014), *Suriye'ye Komşu Ülkelerde Suriyeli Mültecilerin Durumu: Bulgular Sonuçlar ve Öneriler*, Orsam Yayınları, Ankara.

Özcan, Mehmet (2005), *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku*, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu Yayınları, Ankara.

Özer, Yeşim (2011), "Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Çalışma Alanı Olarak Uluslararası Göç: Yasalaşma ve İdari Yapılanma Sürecinin Değerlendirilmesi", *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:45, Ekim, s.73-88.

Öztürk, Sezai (2015), "Suriye'den Göçün Etkileri", *GSA 2015 Global'i Yaşamak Uluslar Arası Konferansı Bildirisi*, İstanbul.

Peterson, Sarah Dreyden (2011), "Conflict, Education and Displacement", *Conflict and Education*, 1: 1, s. 1-5.

Poyraz, Yasin (2012), "Suriyeli Vatandaşların Geçici Korunması ve Uluslararası Mülteci Hukuku", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 20, S. 2, s. 53-69.

Yavuz, Ömer (2013), Afetler Sonrası Yapılan Sosyal Yardımlar ve Hizmetler, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.

Yavuz, Ömer, Cüneyt Çalışkan, Hüseyin Koçak (2013), "Afetlerde Okul Çağındaki Çocukların Eğitimi", *5. Uluslararası Eğitim Araştırmaları Kongresi Bildiriler Kitabı*, Çanakkale, s. 2564-2572.

Yavuz, Ömer, Hasan Şen (2014), "Afet Yönetimi Kapsamında Mültecilerin Eğitimi: Türkiye'de Yaşayan Suriyeli Mülteciler Örneği", *Kamu Yönetiminde Değişim, Kayfor 12 Bildiriler Kitabı*, ADÜ,Aydın, s. 415-426.

Yeşiltaş, Murat (2015), "Türkiye'nin Suriye Sınır Güvenliği Siyaseti" *Analiz*, SETA Yayınları, Ağustos, Sayı: 136, Ankara.

Yonca, Aslı Velieceoğlu (2014), "Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler", Servet Karaca, Uğur Doğan (Eds.), *Suriyeli Göçmenlerin Sorunları Çalıştayı Sonuç Raporu*, Mersin Üniversitesi.

YEREL SOSYAL POLİTİKA UYGULAMALARINDA ETKİNLİK: YEREL YÖNETİMLER ARASI HİZMET BÖLÜŞÜMÜ SORUNSALI

Eylül BAYRAKTAR
Arş. Gör. , Yeditepe Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, bayraktareylul@gmail.com
Miray ÖZDEN
Öğr. Gör. , Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler MYO, mirayozden0@gmail.com
İlker ŞAHİNOĞLU
Arş. Gör. , Marmara Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, sahinogluilker@gmail.com

Özet
Kamu politikası, yönetimlerin işlevlerini yerine getirmek için kullandıkları en temel araçtır. Bir kamu politikasından beklenen, hedeflenen amacı gerçekleştirmesinin yanında, söz konusu amaca, kıt kaynakları etkin bir şekilde kullanarak ulaşmayı sağlamasıdır. Bu nedenle kamu politikalarının oluşturulması esnasında dikkat edilmesi gereken başlıca konular arasında, "etkinlik" konusu gelmektedir.
Kamu politikalarının uygulanmasında etkinliğin sağlanması meselesinde, yönetimler arası hizmet bölüşümü önemli bir yer tutmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel&bölgesel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımının açık bir şekilde belirlenmemesi halinde, aynı hizmetlerin birden fazla yönetimce gerçekleştirilmesi söz konusu olacak, bu da kamu politikalarında etkinlik sorunu doğuracaktır. Yönetimler aynı alanda aynı hizmetleri kendi oluşturdukları politikalar aracılığıyla gerçekleştirecek, böylece kıt kaynakların israfı söz konusu olacaktır. Kaynak israfının yanında, yönetimlerden hiçbirinin hizmet götürmediği alanlarda da insanların söz konusu hizmetten yararlanamaması durumu ortaya çıkacaktır. Bu durumu engellemek üzere hizmetlerin sunumunda optimum ölçek arayışına girilmeli, hizmet alanları ve ihtiyaçlar derinlemesine incelenerek, hizmetin hangi birim tarafından yerine getirileceği ve bu hizmet bölüşümünün sınırları, ilgili yasal belgelerde açıkça çizilmelidir.
Sosyal politika da hem merkezi yönetimin hem de yerel&bölgesel yönetimlerin yürütmekle yükümlü oldukları kamu politikalarından biridir. Yönetimlerin sosyal politika alanındaki sorumlulukları, ülkeden ülkeye değişmektedir. Çalışmada, sosyal politika konusunda yönetimler arası hizmet bölüşümünün sınırlarının yasal belgelerle açıkça belirlenip belirlenmediği noktasında; Türkiye örneği yanı sıra gelişmiş yerel yönetimleriyle öne çıkan İngiltere ve Norveç ülkelerinin karşılaştırması yapılacaktır.
Çalışmanın yöntemi ve amacı, örnek ülkelerin sosyal politika ile ilgili yasal belgelerini inceleyerek hizmet bölüşümü konusunda belirlilik derecesini ortaya koyarak, sosyal politika uygulamalarında etkinliği sağlamak üzere hangi ölçekte hizmet sunumunu tercih ettiklerine açıklık getirmektir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Sosyal Politika, Hizmet Bölüşümü, Etkinlik, Yerel Yönetimler

GİRİŞ

Kamu politikaları alanında önemli adımlardan biri olan "politika aktörünün net bir şekilde belirlenmesi" durumu, bu çalışmada yerel sosyal politikalar kapsamında ele alınacaktır. Kamu maliyesi literatüründe bu durum, merkez-yerel birimler arası ya da yerel birim-yerel birim arası hizmet bölüşümü olarak ele alınmakta ve bununla ilgili olarak "hangi birimin hangi ölçekte hizmet sunacağının açıkça belirlenmediği hallerde" hizmet sunumunda etkinsizlik yaratacağı ifade edilmektedir. Dolayısıyla politika aktörünün açıkça belirlenmediği hallerde meydana gelecek sorun, politikanın etkin bir şekilde yürütülememesi noktasındadır.

Kamusal hizmet sunumunda ortaya çıkacak bu durum, söz konusu kamu hizmetinin belli bir ölçekte ya hiç sunulmamasına ya da farklı birimler tarafından sunulması nedeni ile kaynak israfına neden olacaktır. Bu nedenledir ki devletler mevcut yasal belgeleri ile merkez-yerel ve yerel-yerel arası hizmet bölüşümünü net bir şekilde ortaya koymak zorundadır. Bir kamu politikası olarak sosyal politikaya bakıldığında ise, bu konuda bazı ülkelerde daha çok yerel birimlerin görevlendirildiği görülürken bazılarında merkezi yönetim daha ön planda kalmıştır. Bunun yanında, bazı ülkeler sosyal politika hizmetlerinin hangi ölçekte hangi birim

tarafından gerçekleştirileceğini açıkça ortaya koyarken, bazılarında aynı ölçekte aynı hizmet için iki ayrı birim yetkilendirilmiştir.

Yerel sosyal politika hizmetlerinin yerel birimler arasında bölüşümü hususunu ele alan bu çalışmanın önemi, söz konusu politikanın uygulanmasında etkinlik konusu bağlamında yerel birimler arası hizmet bölüşümünün nasıl yapıldığı sorusuna açıklık getirmesidir. Çalışmada amaç, yerel hizmet bölüşümü konusunda farklı örneklerin var olduğunu ortaya koyarak, kamu yönetimi literatürüne katkı sağlamanın yanı sıra Türkiye'nin bu konuda hangi noktada olduğunu tespit ederek var olan sorunlu noktaları ortaya koymaktır. Çalışmada üç farklı ülkenin durumu; Türkiye, İngiltere, Norveç; karşılaştırmalı olarak ele alınarak, söz konusu ülkelerin yasal belgelerinin ve sosyal politika harcamalarının incelenmesi yöntemi izlenmiştir.

Çalışmanın ilk bölümünde kısaca sosyal politika kavramı, amaç, alan ve uygulamaları; ikinci bölümünde sosyal politika kurumları&aktörleri; üçüncü bölümünde sosyal politikada yerelleşme; dördüncü bölümünde yönetimler arası ilişkiler bağlamında hizmet bölüşümünde etkinlik ve ölçek; son olarak beşinci bölümde de İngiltere, Norveç ve Türkiye örnekleri karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

1. SOSYAL POLİTİKA KAVRAMI, AMAÇ, ALAN VE UYGULAMALARI

Sosyal politika tartışmaları, Avrupa'da kapitalizmin gelişmesine paralel olarak ortaya çıkan yoksulluk tartışmaları ile birlikte 16. yüzyıldan itibaren süregelmektedir. Yoksulluğun hayırseverlerin insafına bırakılacak türden bir sorun olmadığı, devletin bu konuda sorumluluk üstlenerek gerekli önlemlerin alınması gerektiği tartışılmış, böylece kamu kaynaklarının sosyal yardımlar için kullanılması durumu ortaya çıkmış, bu nedenle de sosyal politikanın 16. yüzyılda Avrupa'da sosyal yardımlar şeklinde belirdiği söylenebilmektedir (Buğra, 2013: 12).

Sanayi Devrimi'nden önceki dönemlerde, sosyal sorunlar ağırlıklı olarak hümanistlik ve hayırseverlik anlayışı üzerine kurulan; dini kurumlar, aileler ve gönüllü kuruluşlar aracılığı ile yapılan sosyal yardımlar ve hizmetler ile çözülmeye çalışılmıştır (Aydın, 2008: 27). 19. yüzyılda Sanayi Devrimi'nin gerçekleşmesi ile birlikte, daha çok hayırseverlik temelinde yürütülen sosyal politikaların, devlet politikası haline geldiği görülür. Devlet artık sosyal sorunların çözümü konusunda etkin bir aktör haline gelmiştir. Bunun nedeni ise, sanayi devriminin bir sonucu olarak ortaya çıkan işçi sınıfının sosyo-ekonomik olarak muhtaç konumda bulunması, çocuklar ve kadınların çok zor şartlar altında çalıştırılmasıdır. Burjuva sınıfı ile işçi sınıfı arasındaki sosyo-ekonomik uçurumun büyümesinin önüne geçmek ancak

kamu gücünün kullanılması ile gerçekleşecekti. Sonuç itibari ile Sanayi Devrimi, devletin sosyal politika üretme zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

Sosyal politika kavramının asıl gelişimi ile ilgili genel kabul gören anlayış ise, kavramın sosyal refah devletinin doğuşu ile birlikte gelişme göstermiş olduğudur. 1929 Dünya Ekonomik Buhranı ile birlikte baş gösteren sosyal ve ekonomik sorunlar, daha sonrasında İkinci Dünya Savaşı ile birlikte daha da yoğunlaşmış, refah devletleri bu sorunlar karşısında politikalar üretme yoluna gitmiştir. Artık sosyal sorunlar sadece belli bir sınıf ile sınırlı değildir. Savaş sonrası toplumun geneline yayılan bir sefalet söz konusudur. Bu nedenle de özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında refah devletleri, sosyal hakların kapsamını daha da genişleterek tüm vatandaşların sosyal koruma kapsamına alınmasını hedeflemiştir. Artık sosyal politikalar sadece işçi sınıfını kapsamayacak, tüm toplumun sosyal sorunlarına çare olacak şekilde genişletilecektir.

Sosyal politika kavramının gelişimine bakıldığında, iki tür sosyal politika tanımı karşımıza çıkmaktadır. İlki sadece işçi sınıfına odaklanmış olan ve işçi sınıfının sosyal sorunlarını gidermeyi amaçlayan politikaları içeren, dar anlamdaki sosyal politika tanımıdır. Bu anlamda bakıldığında, Sanayi Devrimi ile birlikte ortaya çıkan dar anlamlı bu sosyal politika anlayışı, hızlı sanayileşme&kentleşme gelişmeleri karşısında sosyo-ekonomik gücünü günden güne yitiren işçi sınıfını sefaletten korumayı ve işçi sınıfının emeğinden yararlanan, sermayeyi elinde bulunduran işveren sınıfı ile işçi sınıfı arasında doğabilecek çatışmayı önleyerek toplumsal barışı sağlamayı amaçlamıştır.

Geniş anlamda sosyal politika ise; sosyal adalet ve sosyal refah sağlamayı amaçlamaktadır. Bunlar devletin, sadece tek bir gruba yönelik politikaları değil, tüm grupların eşit sosyoekonomik fırsatlara sahip olmaları için oluşturduğu politikalardır. Morris'e göre sosyal politika; "hükümetin toplumdaki eşitsizlikleri düzeltme, avantajsız grupların şartlarını geliştirme ve zayıflara yardım sağlama amacıyla müdahalelerde bulunmasıdır" (Ersöz, 2011: 49; Morris, 1985: 1). Bu anlamda toplumda diğer gruplara oranla daha özel bir konumda bulunan ve yaşamını insana yaraşır bir biçimde sürdürebilmeleri için desteğe ihtiyacı olan gruplar, sosyal politikanın asıl hedef kitlesini oluşturmaktadır. Bunlar; engelliler, yaşlılar, çocuklar, işsizler, gençler ve kadınlar olarak ifade edilebilir (Ersöz, 2011: 54-55).

Sosyal politikanın neleri kapsadığı, alanının ne olduğu sorusu da dönemlere göre farklılık göstermiştir. Çünkü yaşanan siyasi, ekonomik ve toplumsal yapı değişimleri, sosyal politika alanında genişlemelere ya da daralmalara sebep olmuştur. Sanayi Devrimi döneminde

gelişen sosyal politikanın alanı işçi sınıfına yönelik tedbir ve uygulamalar ile sınırlıydı. Kadın işçiler ile çocuk işçileri koruma, çalışma şartlarını iyileştirme gibi amaçlara yönelik politikalar uygulanıyordu. Fakat Avrupa'da sosyal refah devletlerinin ortaya çıkışı ile birlikte sosyal politikanın kapsama alanı genişlemiş, işçi sınıfı merkezli olmaktan çıkmıştır. Genel olarak refah devletlerinin sosyal politika alanı; sosyal refah hizmetleri, sosyal yardım, sağlık, eğitim, konut, gelirin yeniden dağılımı, kadınlar ve çocuklar gibi dezavantajlı grupların korunması gibi hizmetleri kapsıyordu. Refah devletinin 70'lerde girdiği kriz, kamu harcamalarının kısılması ile sonuçlandığında bu durum sosyal politika alanını da etkiledi. Diğer bir ifade ile neo-liberal devletin kamu harcamalarını azaltması da sosyal politika alanını daraltmıştır. Bununla beraber, ekonomik ve toplumsal yapı da dönüşüme uğramış, refah devleti dönemine göre sosyal gereksinimler de başkalaşmıştır.

Örneğin, devlet müdahalesinin tekrar geri çekilmesi sonucu serbest piyasa ekonomisinin canlanması ve rekabetin artması ile birlikte işsizlik tehlikesi artmış, çalışma koşulları değişmiştir. Ayrıca yaşlı nüfusun gün geçtikçe artması, sağlık hizmetlerine olan talebi ve ihtiyacı arttırmıştır. Kadınların çalışma hayatında öne çıkması da bakım hizmetlerine olan gereksinimi arttırmıştır (Koray, 2007: 20). Bugün sosyal politika alanına, toplumun yaşam kalitesini arttırmaya yönelik tüm politikalar girmektedir: aile ve sosyal hizmetler, sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, dezavantajlı gruplar (çocuklar, engelliler, yaşlılar, gençler ve kadınlar), kültür ve sanat, çalışma hayatı, çevre, kentleşme ve konut gibi konular bugün sosyal politikalar dahilinde düşünülmektedir.

Yönetimlerin ürettiği sosyal politikaların uygulamaya geçirilmesi sosyal yardım ve sosyal hizmetler aracılığı ile sağlanır. Sosyal hizmetler; toplumdaki tüm bireylerin ve grupların toplum yaşamına adapte olabilmelerini amaçlayarak, toplumdaki dezavantajlı grupların insana yaraşır bir şekilde yaşamalarına imkan sağlamaya yönelik olarak; merkezi hükümetler, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları tarafından sunulan hizmetlerdir. 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu madde 3'te sosyal hizmet "Kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünü" olarak tanımlanmıştır. Sosyal hizmet uygulamalarından; yaşlı bakım hizmetleri, kadınlar yönelik meslek edindirme kursları, kadın ve çocuk sığınma evleri, huzur evleri, engellilere yönelik taşıma hizmetleri yaygın olarak sunulan sosyal hizmet örnekleridir.

Sosyal yardımlar ise; toplum içerisinde kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin yaşamını idame ettirme gücünden yoksun olan kişilere yapılan, karşılıksız ayni ve nakdi yardımlardır. Öğrencilere verilen burslar, işsizlik maaşları, muhtaçlara yapılan yakıt, erzak, kıyafet yardımları gibi uygulamalar yaygın sosyal yardım örnekleridir. Toplumsal huzuru ve güvenliği sağlamada sosyal yardım ve hizmetlerin rolü oldukça önemlidir.

2. SOSYAL POLİTİKADA ETKİN OLAN KURUMLAR/AKTÖRLER

Sosyal politika kavramı hem literatürde yer aldığı şekli, hem de uygulamadaki görünümü ile önemli bir süreci ifade etmektedir. Bu yönü ile dinamik bir yapısı bulunan kavram, eşitlik, etkinlik, ulus bilincini geliştirmek ve canlı tutmak, aile ve bakım politikaları gibi amaçlara hizmet etmektedir. Sahip olduğu bu önem ve hizmet ettiği amaçlar sosyal politikanın üstlendiği rolü arttırırken, bu hizmetlerin sağlanmasında, çok çeşitli kurumların etkin olduğunu ortaya koymaktadır. Sosyal politikanın uygulanmasında ve politikaların değerlendirilmesinde etkin olan bu kurumların/aktörlerin işbirliği içerisinde olması sunulan hizmetlerin başarısını önemli derecede etkilemektedir.

Bir ülkede gerek makro gerekse mikro boyutlarda sosyal politikanın sağlanmasında görev alan çok sayıda özel, siyasi, iktisadi ve sosyal unsurlar ve kurumlar bulunmaktadır. (Bayraktar, 2013: 23). Sosyal politikada etkin olan kurumları, devlet, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası örgütler başlıkları altında sıralamak mümkündür.

Sosyal politika önlemlerinin alınmasında görev alan kurumların en önemlisi ve bu politikanın gelişmesinde en etkili olan şüphesi devlettir. Yaptırım gücüne sahip olan devlet, her dönem ve her sistemde toplumsal yapıya yön veren, önemli ekonomik ve sosyal rol ve işlevler üstlenmiştir (Ersöz, 2011: 55).

‘’Grupların, ailelerin ve bireylerin sosyal statülerini ve yaşam fırsatlarını etkileyen devlet faaliyetleri’’ olarak ifade edilen sosyal politika kavramı, devletin sosyal politika ile olan ilişkisini de ortaya koymaktadır. Çünkü bu tanım çerçevesinde devlet aktif şekilde sosyal politikaya katılmadığı durumlarda da dolaylı yollarla (piyasa mekanizmasını kullanarak) sosyal politikada etkili olmakta, bu da devleti sosyal politikaların asıl yönlendiricisi konumuna yerleştirmektedir (Kurt, 2012: 11).

Devletler, hem varlıklarını sürdürmek hem toplumda var olan hukuk düzeninin devamlığını sağlamak için, toplumun eğitim, sağlık, barınma, istihdam, sosyal güvenlik ile ilgili sorunlarına cevap bulmak amacıyla bir takım tedbirler almak durumundadır (Bayraktar, 2013: 12). Ayrıca toplumsal eşitliliğinin sağlanmasında alınacak önlemlerin başında yer alan

gelirin adil bir biçimde dağılması da devletin en önemli görevidir. Artan oranlı vergiler, vergi indirimleri ve vergi iadeleri, en az geçim düzeyinin saptanması gibi uygulamalarla sağlanmaktadır. Bu tür uygulamaların yanı sıra, eğitim, sağlık, konut gibi kamu hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım gibi önlemlerin tümü, sosyal eşitlik ve sosyal adalet sağlamaya, bireyler için kendilerini geliştirme olanakları bulacakları bir fırsat eşitliği yaratmaya yöneliktir(Çelik, 2013: 31).

Devletin yanı sıra sosyal politika anlamında etkin olan ve sayıları gittikçe artan Sivil Toplum Kuruluşları (STK'lar) günümüzde savundukları fikirler doğrultusunda devletlerin uyguladığı sosyal politikaları etkileyebilmek adına savunuculuk–lobicilik faaliyetlerinde bulunmakta ve çeşitli projeler yürütmektedirler (Gürel, 2009: 2).

Uluslararası anlamda ise resmi örgütler ve uluslararası STK'lar taraf olarak kabul edilmektedir. Devletlerin de katılımıyla uluslararası platformda, en etkili düzenlemelere sahip olan kuruluşlardan biri Birleşmiş Milletler' dir. Örgüt kurulduğu zamandan bu yana, ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlamak amacıyla politikalar üretmekte, hükümetlere tavsiyelerde bulunmakta, uluslararası normlar oluşturmakta, fonları, programları ve özel uzmanlık örgütleri ile çalışmalarını sürdürmektedir (Tokol, 2000: 17).

3.SOSYAL POLİTİKADA YERELLEŞME

Merkezi yönetimin sosyal politika kavramında önemli bir etkisinin olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Devletin bu süreci yönlendirici ve yaptırım açısından çok daha yetkili olması üstlendiği bu rolün de büyük parçası olmasını sağlamaktadır. Fakat küresel süreçte ve tarihsel arka planda yaşanan gelişmeler ile birlikte kamu yönetimi alanında meydana gelen değişmeler neticesinde merkezi yönetimin üstlendiği roller de azalma eğilimine girmiş, yeni aktörlerin ve yapılanmanın gerekliliğine işaret etmiştir.

Ortaya çıkan gelişmeler neticesinde 1980'li yıllardan sonra benimsenen yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu sektöründe özel sektörün yönetim teknikleri uygulanır olmuştur.Bu yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte yerel yönetimlerin özgürlük ve demokrasi anlayışı çerçevesinde, yetki ve sorumlulukları artmıştır.Yerel yönetimler, içerisinde özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da kapsayan daha geniş görev paylaşımı ile hizmetlerini yerel halka sunma konusunda çok daha etkin görülmeye başlanmıştır.Bunun yanı sıra uluslararası yerel yönetimleri destekleyici nitelikte hazırlanan Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen, Avrupa Kentsel Şartı, Yerel Yönetimler Özerlik Şartı gibi belgeler de, yerel yönetimlerin işlevlerinin değişmesine neden olmaktadır (Ökmen, 2010: 401).

Yerel yönetimlerin varlık nedeni halkın güven ve desteğini sağlayarak, katılımcı, demokratik, halkın dilek, istek ve önerilerine dayalı hizmet sunmaktır. Yerel yönetimleri, merkezi yönetimden ayıran en önemli özellik "mahalli ve müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla" kurulmuş olmaları ve bu anlayışla hizmet sunmalarıdır. Bu amaçla yerel yönetimler, devlet tarafından üstlenilen başta gelirin yeniden dağılımı olmak üzere, eğitim, sağlık, konut gibi temel sosyal politikaların yerel düzeyde sağlanmasında ve kendi birimlerindeki vatandaşların refahının bizzat kendi faaliyetleri ile arttırılmasında etkin bir kurum olarak görev almaktadırlar (Ersöz, 2011: 57).

Sosyal ve kültürel hizmetlerin yöresel özelliklere göre farklılıklar göstermesi ve yöreye özgü değişik ihtiyaçların ortaya çıkması, bu tür hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesini zorunlu kılmaktadır. Sosyal politikanın başarıya ulaşması bakımından, doğrudan mahalli düzeydeki ihtiyaç sahiplerini hedef alabilme yeteneğine sahip olan yerel yönetimlerin devreye girmesi çok önemlidir (Ateş, 2009: 90).

Yerel yönetimler, sosyal politikaların yürütülmesinde, merkezi yönetim kuruluşlarına göre sivil toplum kuruluşlarıyla daha kolay irtibata geçebilmekte ve koordinasyon sağlayabilmektedir (Eryılmaz, 2007: 9).

Yerel yönetimlerin sosyal politikanın sağlanmasına katılımı incelendiğinde, bu kurumların dönem dönem ve ülkeden ülkeye değişmekle birlikte önemli sosyal politika fonksiyonlarını yerine getirdiği görülmektedir. Ekonomik istikrarın sağlanması, gelir dağılımı ve kamu hizmeti işlevlerine sahip olan yerel yönetimler, gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelerde ilk iki fonksiyonu yeterince yerine getirememektedir. Bu kurumlar, sosyal politikanın sağlanmasına temelde kamu hizmeti çerçevesinde merkezi idarenin bölgesel düzeydeki temsilcisi veya partneri rolünü üstlenerek katılmışlardır.

Yerel yönetimlerin halka daha yakın birimler olarak, o beldede yaşayan yoksullara, bakıma muhtaç olanlara, engellilere, çocuklara ve kadınlara yönelik uygulayacağı politikalar merkezi yönetime oranla çok daha fazla sonuç getirici olmaktadır. Sosyal hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesinin ardında yatan en önemli olgu, bu hizmetlerin yerel niteliğinin genel niteliğinden fazla olmasıdır (Ateş, 2009: 91).

Küreselleşme ile birlikte rekabetin kentler düzeyinde somutlaşması özellikle belediyelerin görev alanına giren çeşitli kentsel hizmetlerin günümüzde giderek daha fazla sosyal boyutu olan hizmetlere dönüşmesine neden olmaktadır. Kentte yaşayanların ihtiyaçları da giderek daha fazla yerel hizmetler lehine değişmektedir. Bu iki olgu birbirini besleyerek,

belediyelerin geleneksel belediyecilik hizmetlerinin yanı sıra sosyal hizmetlere, sosyal yardımlara ve sosyal niteliği olan eğitim, sağlık kültürel faaliyetler ve spor gibi diğer belediyecilik alanlarında da aktif olmalarına neden olmaktadır. Ulusal anlamdaki siyasetin de temelini şekillendiren bu süreç belediye yöneticilerini de daha fazla sosyal ve kültürel hizmetlerin kentte yaşayanlara sunulması ve hizmet kalitesinin arttırılması konularına itmektedir. Sosyal Belediyecilik olarak tanımlanan bu süreç "Yeni Belediyecilik" anlayışının da temellerini oluşturmaktadır.

Yerel sosyal politikalar, yerel düzeyde o yörede yaşayanların ve sivil toplum kuruluşlarının da işbirliği ile, sosyal hayatın "yerel ekonomik ve sosyal gelişmeyle" desteklenmesini öngören sosyal politikalardır (Alodalı vd., 2010: 534).Yeni Belediyecilik Anlayışına giden bu süreçte yerel yönetimlerin; nüfus artışı, kentleşme ve göç, ekonomi ve yönetim politikalarının değişimi, yönetişim anlayışının gelişimi gibi nedenlere bağlı fonksiyonel değişimi sosyal politikaların yerelleşmesi konusunu da beslemektedir (Ersöz, 2011: 84).

Sosyal politikaların yerelleşmesi, temelinde üç ana konuyu içermektedir: verimlilik, demokratiklik ve sürdürülebilirlik. İlk konu olan daha verimli olma durumu; karmaşık toplum yapısı içinde bireysel ihtiyaçlar, özel bağlamda daha yakın bir şekilde uygun hale getirilmiş sosyal politikalarla daha hassas bir şekilde karşılanarak esas olana ulaşmaya dayanmaktadır. İkinci konu daha demokratik olma durumudur. Bu güven duyma fikrine dayanmaktadır. Politikaların yerelleşmesi vatandaşın aktifleşmesini ve güçlenmesini kolaylaşır. Ortam karar alma süreçlerinde sivil toplum örgütlerine açılır ve demokrasi güçlenir. Son olarak da sürdürülebilirlik konusu gelir. Hizmetlerin yerel düzeyde geliştirilmesi ve sürdürülebilmesi sosyal devletin artan harcamalarının kontrol edilebilmesi ihtiyacına dayanmaktadır. Yerel ekonomik aktörler ve sosyal gruplar kendi gereksinimleri doğrultusunda sosyal hizmetler için yeni kaynaklar yaratabilirler (Çelik, 2013: 51).

4. YÖNETİMLER ARASI İLİŞKİLER BAĞLAMINDA HİZMET BÖLÜŞÜMÜNDE ETKİNLİK VE ÖLÇEK

Devletin temel görevlerinden birisi vatandaşlara hizmet sunmaktır. Faaliyet alanları ve miktarı farklı anlayışlara göre değişmekle birlikte her devlet belli hizmetlerin sunumunu gerçekleştirmektedir. Bazı devletler savunma, adalet ve diplomasi gibi temel görevleri bünyesinde toplarken, bazıları kamusal mal ve hizmet sunumu yanı sıra özel mal ve hizmet sunumunda da bulunmaktadırlar. Bu durum devletlerin ekonomik anlayışlarına bağlı olarak değişmektedir.

Sundukları hizmet alanları ile birlikte devletten devlete farklılık gösteren bir diğer unsur da bu hizmetlerin sunulma şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Devletler hizmetleri kendilerine hiyerarşik olarak bağlı olan veya olmayan kamu kurum ve kuruluşları eliyle gerçekleştirmektedirler. Bu çerçevede devlet yapılanması iki temel ilkeye göre şekillenmektedir: Merkezi yönetim ve yerinden yönetim. Bu iki anlayış birbirinin karşıtı olmakla birlikte birbirlerini tamamlayıcı rol üstlenmektedirler. Çünkü her iki anlayışın da eksik ve güçlü yanları mevcuttur (Keleş, 2012: 27). Bazı devletler daha merkeziyetçi bir anlayışla sorumlulukları merkezi yönetimde toplarken, bazıları ise yerel yönetimlere geniş yetki ve sorumluluklar vererek adem-i merkeziyetçi bir anlayış sergilemektedirler. Burada hizmetin niteliğine bağlı olarak hangi birim tarafından sunulacağı sorusu karşımıza çıkmakta, bu çerçevede verilen karar hizmetin niteliğini önemli ölçüde etkilemektedir. Peki bu bölüşüm kararının verilmesinde temel alınacak kriterler nelerdir? Bu farklı tercihlerin nedenleri arasında ise hizmet sunumunda etkinlik ile birlikte çeşitli ekonomik ve siyasi gerekçeler sayılmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2010: 5).

Benimsenen anlayış temelinde şekillenen hizmet bölüşümü merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin en önemli göstergelerinden biridir. Görev bölüşümü merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında, hangi hizmetlerin merkezi yönetim hangi hizmetlerin ise yerel yönetim kuruluşları tarafından yapılacağının belirlenmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Burada amaç, hizmetlerin halka en iyi şekilde götürebilecek kuruluşlar tarafından yapılmasıdır ve ölçüt olarak da hizmetlerin yapılmasında etkililiği ve verimliliği sağlayabilecek kuruluşun seçilmesidir (Tortop, 1992: 3). Kaynakların etkin ve ekonomik ve halkın taleplerine uygun bir biçimde kullanılabilmesi ise hizmetlerin optimum ölçekte sunulabilmesiyle mümkün olabilecektir (Sezer ve Vural, 2010: 208).

Geleneksel teorilerin kamu hizmetlerinin sağlanmasında yerel yönetimlerin daha etkin olduğu düşüncesi, yerel yönetimlerin bu alanlardaki görev kriterlerinin de çeşitlenmesine sebep olmuştur. Merkezi yönetim bu aşamada yerel düzeydeki hizmetlerin yerine getirilmesi görevini yerel yönetimlere bırakarak, bir anlamda hizmetlerin üretimi ve dağıtımı konusunda yerel yönetimlerin sınırları içerisindeki halkın ihtiyaç ve beklentilerine daha uygun ve etkin bir şekilde görev yapacaklarını ifade etmektedir.

Refah devleti anlayışı içerisinde mekanizmalarını yeniden şekillendiren ve reformlar aracılığı ile görev paylaşımlarını yeniden inşa eden gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler, gelirin yeniden dağıtımı, eğitim, sağlık, konut ve bireysel refah hizmetleri gibi yerel düzeydeki fonksiyonların gerçekleştirilmesinde etkin kurumlar haline gelmektedir. Bu

anlamda, merkezi yönetimin ağırlaşan yükü ve hizmetleri halka ulaştırma, istek ve beklentilerini karşılama sorunsalı, yerel yönetimlerin yerel hizmetlerin sağlanmasındaki etkinliğini de arttırmaktadır.

Bu bağlamda öncelikle hangi hizmetlerin yerel hizmet olduğu belirlenmelidir. Böylelikle hizmetin faydasının yayıldığı alan, dışsallıklar, hizmete yönelik talep ve üretim faktörlerinin optimum ölçekte kurulabilmesi gibi kriterler çıkmaktadır (Özdenkoş, 1999: 82). Çünkü hizmetin niteliğine bağlı olarak optimum ölçek değişmekte, farklı bir ölçekte yetkilendirme yapılması gereği ortaya çıkmaktadır.Hizmetlerin faydası açısından bakıldığında çöp toplama gibi daha yerel nitelikli fayda sağlayan hizmetler yerel yönetimler tarafından sunulurken, telefon gibi tüm ülkeye yönelik hizmetlerin merkezi yönetimce sunulması uygun görülmektedir. Bir diğer önemli kriter ise dışsallıklardır. Dışsallık bir hizmet veya malın faydalananlar dışındakilere sağladığı fayda veya zararı ifade etmektedir. Buna göre dışsallığı hizmetin sunulduğu bölgeyle sınırlı hizmetlere yerel hizmet olarak ele alınmaktadır. Bu iki unsur önemli olmakla birlikte hizmetin veya malın üretilebilmesi ve sunulabilmesi için üretim faktörleri en temel gerekliliktir. Bir hizmetin yerel hizmet olarak kabul edilmesi yeterli olmayacaktır. Bu hizmetin sunulabilmesi için yerel birimlerin ilgili kaynağa sahip olabilmesi zorunluluktur. Aksi takdirde bu hizmetler sunulamayacaktır.

Etkinlik, kaynak kullanımı açısından en temel gereklilik olarak öne çıkmaktadır. Çünkü mevcut kaynakların toplum gereksinimlerini en iyi karşılayacak şekilde üretime koşulması gerekliliğini ifade etmektedir (Dinler, 2009: 30). Nelerin, nasıl ve kimler için üretileceği kararlarının alınmasında, ekonomideki kıt kaynakların toplum refahını en üst düzeye çıkaracak şekilde üretime koşulması ve yaratılan mal ve hizmetlerin bireyler arasında en hakça dağılımının sağlanmasıyla ise ekonomik etkinlik sağlanmış olacaktır (Dinler, 2009: 32). Ekonomiklik ise mal veya hizmetler üretilirken minimum kaynak kullanımının gerçekleştirilmesini ifade etmektedir. Bu kapsamda öne çıkan bir diğer ilke ise demokratikliktir. Demokratiklik hizmetlerin halkın taleplerine en uygun bir biçimde sunulmasını ifade etmektedir. Etkinlik ve ekonomiklik hizmet alanına bağlı olarak hizmetin optimum ölçekte sunulmasını zorunlu kılarken, demokratiklik ilkesi ile birlikte hizmetin mümkün olduğunca halka en yakın birimlerce sunulması gerekliliği doğmaktadır. Ekonomik temelli ölçütler daha büyük üretim ölçeği gerekli kılabilirken, demokratiklik kriteri daha küçük hizmet alanları talep etmektedir (Güven, 1985: 37). Hizmet sunum ölçeği belirlenirken bu dengenin sağlanması da zorunluluk halini almaktadır. Bu denge ise ancak her hizmet alanın ayrı ayrı değerlendirildiğinde sağlanabilecektir.

Günümüzde merkezi yönetim-yerel yönetim arasında hizmet bölüşümünün sağlanması da hizmet sunumunda etkinliğin sağlanmasında yetersiz kalabilmektedir. Çünkü kentsel alanlar büyümekte, birçok ülkenin yerel yönetim sisteminde de birden çok yerel yönetim birimi hizmet sunumu gerçekleştirmektedir. Bu birimler arasında hizmet alanlarının ve yetkinin kesin olarak ayrılmadığı durumlarda mükerrer hizmet sunumu gerçekleştirilebilmekte veya ilgili alanda hiç hizmet sunulmayabilmektedir. Bu bağlamda merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi yanı sıra farklı ölçeklerdeki yerel birimler arasında görev bölüşümü de önem kazanmaktadır. Özellikle sosyal yardım ve hizmet sunumunda bu sorun daha da öne çıkmaktadır. Bu alanlarda uygun ölçekte yetkilendirme yapılmaması bölgesel eşitsizlikler doğurabilecektir. Bazı bölgelerde birden çok birim bu hizmetleri sunarken, bazı bölgelerde hizmet sunulamayacaktır. Bu sorunun temelinde ise yetersiz kalacak birimlere görev verilmesi yanı sıra bu görevlerin birkaç birime birden verilmesi yatmaktadır. Bu soruna yönelik olarak devam eden bölümde İngiltere, Norveç ve Türkiye örneklerinde yerel yönetim birimleri anlatılarak, yerel sosyal politika uygulamalarının birimler arası dağılımına değinilecektir.

5. YEREL SOSYAL POLİTİKA UYGULAMALARININ YEREL YÖNETİMLER ARASI DAĞILIMI: İNGİLTERE, NORVEÇ VE TÜRKİYE ÖRNEKLERİ

Yerel yönetimlerin hizmetleri yerine getirirken merkezi yönetimin ağırlığı altında kalması, sorumluluklarının gerçekleşmesini sınırlandırmaktadır. Çünkü hemen hemen bütün ülkelerde devlet, ekonomik istikrar ve gelirin yeniden dağıtımı konusunda çok daha etkin iken, yerel yönetimlerin sorumlu alanları genellikle kamu hizmetlerinin sağlanması konusuna indirgenmiştir. Bu ayrım gelişmiş ülke ve gelişmekte olan-gelişmemiş ülkeler bakımından da farklılıklar göstermekte, merkezi yönetimin görev bölüşümü konusunda yerel yönetimlere sorumluluk verme oranını da değiştirmektedir. Yerel yönetimlerin hizmetlere katılım ve katkısı farklı düzey ve biçimlerde gerçekleşmektedir. Nitekim gelişmiş ülkelerde, refah devleti anlayışı neticesinde yerel yönetimler merkezi idarenin yerel düzeydeki "temsilcisi veya partneri" olarak görülürken, gelişmekte olan ya da gelişmemiş ülkelerde yerel yönetimlerin varlığı ve hizmetleri görme, sorumluluğu paylaşma olguları zora düşmektedir. Bu anlayış da yerel sosyal politikaların hayata geçirilirken beklentiler doğrultusunda gerçekleşmesinin önünü tıkamaktadır.

Yerel sosyal politikaların uygulanması ve gerçekleştirdiği reformlar çerçevesinde yerel yönetimlerin etkinliği bakımından örnek gösterilen İngiltere; yerel yönetimlerin görevlerinin

iyi belirlendiği ve bu alanda araştırmaların çokça yoğunlaştığı Norveç; merkezi yönetimin ağır bastığı ve yerel yönetim alanında reformlara ihtiyaç duyan Türkiye, metin içerisinde ortaya koyduğumuz çerçeve neticesinde bundan sonraki kısımda değerlendirilecektir.

5.1 İngiltere

İngiltere yerel yönetimler açısından bakıldığında önemli bir arka plana sahiptir. Yerel yönetimlerin demokratik gelişimi yanı sıra İngiltere özellikle modern yerel yönetim kavramı düşünüldüğünde, birçok hizmet alanında bize örnek uygulamalar sunan bir gelişim ortaya koymaktadır. Özellikle Sanayi Devrimi'ni ilk yaşayan ülke olması kentsel gelişme ve sorunları beraberinde getirmiş, bu durumsa yerel yönetimlerin, dolayısıyla yerel hizmetlerin gelişimi açısından bir zorunluluk doğurmuştur (Şahinoğlu, 2014: 49).

İngiltere'de yerel yönetimler bir yandan il (county), ilçe (district) ve köy (parish) kademelerine ayrılırken, diğer taraftan bu kademeler metropoliten olup olmadıklarına göre sınıflandırılmış, başkent Londra'da Büyük Londra Yönetimi (GLA) ayrıca düzenlenmiştir (Kavru, 2002:110).

County, nüfus, ekonomik ve kentsel yapılanma çerçevesinde belirli bir büyüklüğü aşmış olan "Bölge Yönetimleri"dir. District, ilk kademeye oranla daha az nüfusa sahip, orta büyüklükteki Boroughs, District veya Councils olarak tanımlanan kent yönetimleridir. Parishes veya Islands ise yerel yönetimlerin en alt kademesini oluşturan, seyrek nüfusa sahip "Köy veya Kasaba Yönetimleri'dir" (Ökmen, Parlak, 2010: 86).

İngiltere'de yerel yönetim harcamalarına bakıldığında; İngiltere'de yerel yönetimlerin giderleri arasında en büyük payı toplamda % 38 oranında sosyal hizmetler ve ona dahil olan konut yardımı almaktadır. Bunu%31 oranında eğitim, % 9,7 oranındaki polis ve % 7,7 oranındaki kültür, çevre ve planlama oluşturmaktadır. Diğer giderler olarak % 13,7 oranında bir paya sahip olan giderler de, ulaşım, halk sağlığı, yangın ve kurtarma, yerel ve merkezi harcamalar olarak nitelendirilmektedir (gov.uk., 2015). Yerel sosyal politika anlamında, yerel yönetimlerin bu alanda yetkili olduğu ve bu alanlara yönelik harcamalarının bulunduğu anlaşılmaktadır.

5.2 Norveç[1]

Norveç, yerel yönetimler ve yerel demokrasi anlamında oldukça güçlü bir arka plana ve yapılanmaya sahiptir. 1937 yılında hazırlanan Alderman Yasası ile yerel yönetimlerin hak ve sorumlulukları yasal bir zemine kavuşturulmuştur.

Norveç devlet yönetiminin görev ve sorumlulukları merkezi yönetim, il (county) ve belediyeler (municipilies) arasında bölünmüştür. 428 belediye ve 19 il ile yerel yönetimler sistemi iki katmanlı bir yapıya sahip olmuştur. İl ve belediye yönetimleri arasında hiyerarşik üstünlük olmamasına rağmen, merkezi yönetimin il ve belediyeler üzerinde iptal etme yetkisi bulunmaktadır.

Yerel Yönetim birimlerinin sorumluluk alanları belediyeler ve iller için ayrı ayrı belirlenmiştir. Bunun yanı sıra merkezi hükümetin sorumluluk alanları da belirlidir ve merkezi yönetim Yerel Yönetimler Yasası ile yerel yönetim birimleri arasında zorunlu işbirliği kararı alabilmektedir. Norveç'te belediye ve iller geniş bir hizmet yelpazesi sunmakta ve bunu da refah hizmetlerinin birincil hedefi saymaktadırlar.

Norveç'te yerel politikaların etkinliği ve hizmetlerin paylaşımı konusunda yönetim birimlerinin rolü çok daha net ortaya konmaktadır. İl yönetiminin harcamalarında en büyük payı % 45,5 oranında eğitim almaktadır. Bunun yanı sıra ulaşım da ciddi bir harcama kalemini göstererek % 29,9 oranında gerçekleşmektedir. Diğer harcamalar olarak verilen % 10,7 oranındaki harcamaları ise, iş yönetimi, kültürel ve yerel çevre, kullanım alanı planları oluşturmaktadır (kommunalbanken.no, 2015).

Belediyelerin harcamalarına baktığımızda ilk sırayı % 32 oranında sağlık ve bakım hizmetleri almaktadır. Eğitim, anaokulu ilkokul ve ortaokul eğitimi olarak % 31 oranında bir harcama kalemini oluşturmaktadır. Belediyeler de iller gibi kültürel gelişmeye önem vermekte, bu ilgilerini de harcama kalemlerinde göstermektedirler. Bunun yanı sıra çocuk sağlığı harcamaları de diğer harcamalar kalemine dâhil olarak % 17 oranında gerçekleşmektedir.

5.3 Türkiye

Türkiye Cumhuriyeti yerel yönetim geleneğine bakıldığında, devletin kurulduğu yıllardan beri güçlü merkezi yönetim ve ona bağımlı yerel yönetimlerin var olduğu

[1] Bu bölüm Norveç Yerel Yönetimler Yıllık Raporu göz önünde tutularak hazırlanmış ve Türkçe' ye çevrilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bknz: http://www.kommunalbanken.no/media/149650/2014-annual-report-en.pdf

görülmektedir. Osmanlı Devlet geleneğinden çok güçlü bir merkez yönetimi mirası devralmış olan Türkiye, yıllarca güçlü merkezi yönetim karşısında zayıf kalmış yerel yönetimleri ile dikkat çekmiştir. 2000'li yılların başında ise Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması yoluna gidildiği görülmüştür.

Ökmen ve Özer'e göre bu yeniden yapılanmanın arkasında yatan nedenler; küreselleşme ve yeni liberalizmin etkisinin giderek artması, ulus devletlerin eskiye göre zayıflaması, insan haklarının ön plana çıkması ve demokratikleşme taleplerinin yükselmesi dolayısı ile yerel kimliklerin ön plana çıkması; bölgeler arası dengesizlik, yerel yönetimlerin yeterli kaynaklara sahip olmaması, merkezi yönetimin atan borç yükü, yaşanmakta olan hızlı kentleşme nedeni ile artan ve çeşitlenen hizmet ihtiyacı ve Avrupa Birliği'ne üyelik kriterlerini karşılama gibi sebeplerle yerelin ön plana çıkmasıdır (Ökmen ve Özer, 2013: 16).

1982 Anayasası Türkiye'de yerel yönetimleri üç kademeli olarak yapılandırmıştır: İl özel idareleri, belediyeler ve köyler. Bu üç yerel yönetim kademesinin yanında 127. Madde ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim birimleri kurulabileceği belirtilmiştir. Bu doğrultuda kurulan büyükşehir belediyeleri de önemli yerel birimler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kapsamında çıkartılan yeni yasalarla (5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu) ölçek açısından getirilen yenilikler; belediye nüfusu 5000'den (eskiden nüfus şartı belediyeler için 2000 idi), büyükşehir belediye nüfusu ise 750.000den az olamaz. Yeni kurulacak bir belediye, var olan bir başka belediyenin meskun sahasına 5000 metreden daha yakın olamayacaktır. Ayrıca 2014 yılında çıkartılan 6360 sayılı yasa ile de 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Böylece küçük yerel yönetim birimleri yerine daha büyük yerel yönetim birimleri oluşturulmaya çalışılmıştır.

2014 yılı itibarı ile Türkiye'de 51 il özel idaresi, 18.328 köy ile 30 büyükşehir belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il belediyesi, 400 ilçe belediyesi, 397 belde belediyesi olmak üzere toplam 1.397 adet belediye bulunmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2015: 72).

5.3.1 Türkiye'de Yerel Yönetimler Arası Hizmet Dağılımı

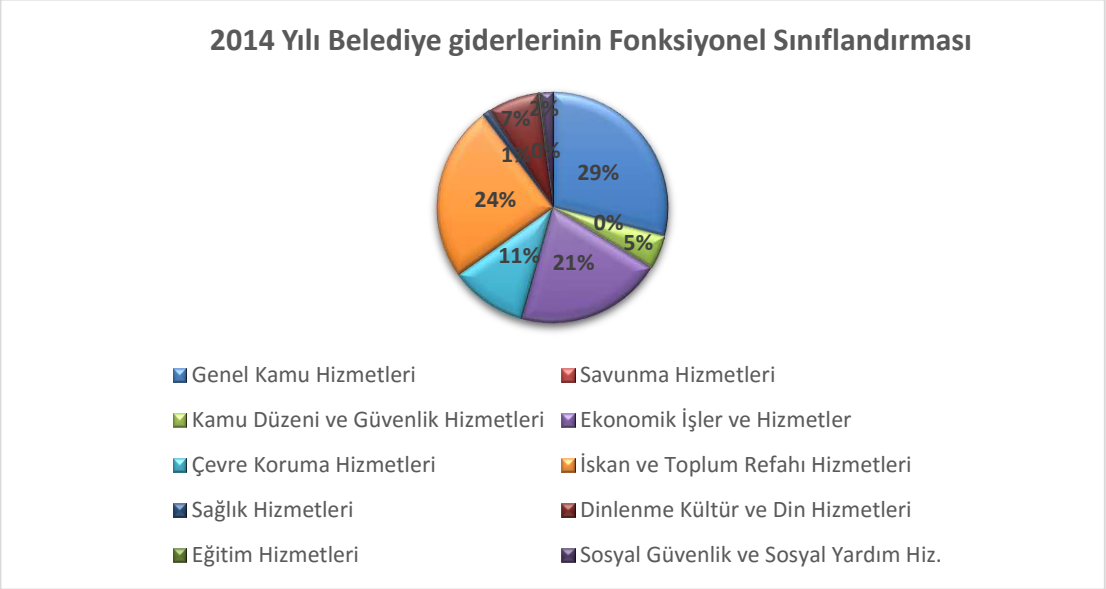
2005 yılında yasalaşan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda; özel idarelerin görev ve yetkileri tek tek sayılmamış, bunun yerine hizmet alanları belirtilmiş ve kanunlarla açıkça başka bir kurum ve kuruluşa verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve

hizmet özel idarelere bırakılmıştır. Kanunun 6. Maddesinde il özel idarelerinin görev ve sorumlulukları belirtilmiştir. Kanun maddesine göre İl özel idarelerinin sosyal politika alanındaki sorumlulukları; büyükşehirler dışındaki il sınırları içerisinde; "sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları" gibi ihtiyaçları karşılamak olarak belirlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise, belediyelerin yine mahalli müşterek nitelikte olmak şartı ile kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen görev ve hizmetleri yapacağı/yaptıracağı belirtilmiştir. Kanunun 14. maddesinde belirtildiği üzere belediyelerin sosyal politika alanına giren görev ve sorumlulukları; konut, kültür, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler için ayrıca kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmadır. Ayrıca sağlıkla ilgili her türlü tesis açabilir, işletebilir. Aynı maddede belediye hizmetlerinin sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanacağı belirtilmiştir. Belediyenin sorumluluk alanı, belediye sınırlarını kapsamaktadır.

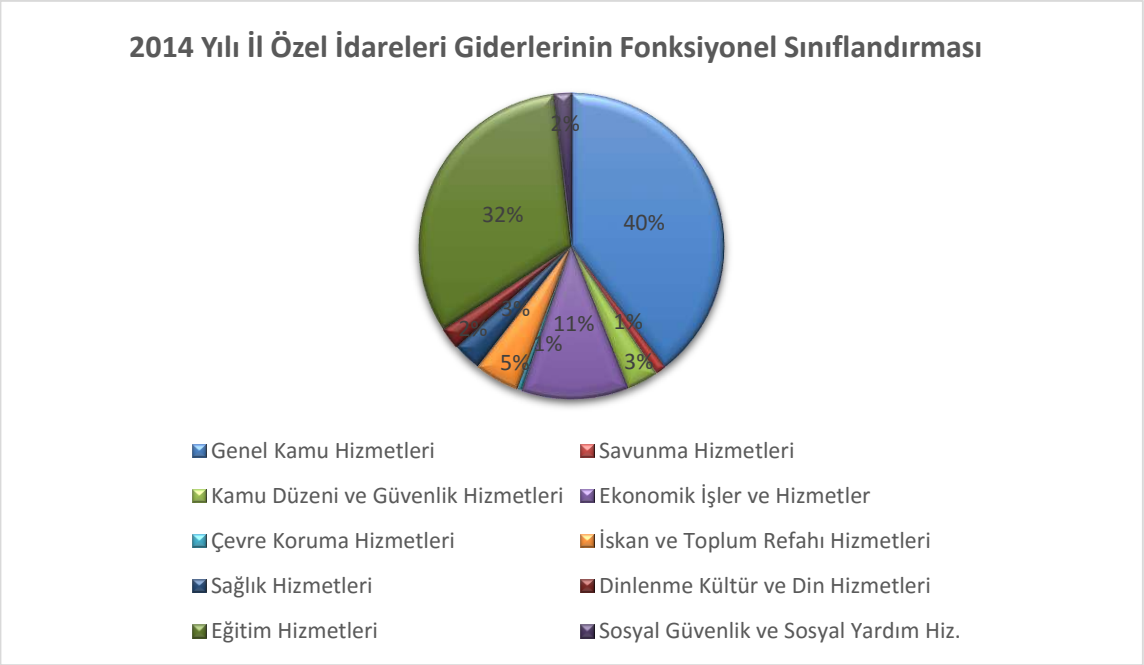
Büyükşehir belediyeleri de sosyal politika alanında etkin yerel birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Büyükşehir belediyelerine kadın ve çocuk sığınma evi açma zorunluluğu getirilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu madde 7'ye göre büyükşehir belediyelerinin; "Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak; sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek" gibi görev ve sorumlulukları vardır. Aynı kanunun aynı maddesinde ilçe belediyelerinin "yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı" gibi görev ve sorumluluklara sahip olduğu belirtilmiştir. Burada görünen odur ki büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin sosyal politika alanındaki görev ve sorumluluklarının ayrımı net bir şekilde çizilmemiştir. Örneğin hem büyükşehir hem de ilçe belediyesi meslek ve beceri kazandırma kursları açmakla görevlidir. Bu görev ve yetkiler, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında gerekli koordinasyon sağlanarak yerine getirilmelidir ki söz konusu hizmetlerin hiç yerine getirilmemesi ya da gereksiz yere iki ayrı belediye tarafından sunularak kaynak israfına yol açılmasının önüne geçilebilsin.

Peki Türkiye'de etkin yerel yönetim birimleri olan belediyeler ve İl özel idarelerinin sosyal politika harcamaları ne durumdadır? Sosyal politika alanındaki işlevlerini anlamak açısından, bu alana yönelik giderlerine bakmak yol gösterici olacaktır. Aşağıda iki ayrı grafik ile belediyeler ve il özel idarelerine ait 2014 yılı giderlerinin fonksiyonel sınıflandırması gösterilmiştir.



Kaynak: www.muhasebat.gov.tr, Maliye Bakanlığı Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler, Sosyal Güvenlik Kurumları, Mahalli İdareler 2014 Yılı Genel Faaliyet Raporu verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Belediyelerin 2014 yılı giderlerinin fonksiyonel dağılımına bakıldığında, sosyal politikaya ilişkin harcamalarının; sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri % 2, sağlık hizmetleri % 1, iskan ve toplum refahı hizmetleri % 24 olmak üzere toplamda % 26'lik bir paya sahip olduğu görülmektedir.



Kaynak: www.muhasebat.gov.tr, Maliye Bakanlığı Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler, Sosyal Güvenlik Kurumları, Mahalli İdareler 2014 Yılı Genel Faaliyet Raporu verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

İl özel idarelerine ait 2014 yılı giderlerinin fonksiyonel dağılımına bakıldığında ise, sosyal politikaya ilişkin harcamalarının; sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri % 2, sağlık hizmetleri % 1, iskan ve toplum refahı hizmetleri % 5 olmak üzere toplamda % 8'lik bir paya sahip olduğu görülmektedir.

Belediyeler ve il özel idarelerinin sosyal politika harcama kalemleri içerisine eğitim harcamalarının dahil edilmemesinin nedeni, Türkiye özelinde eğitimden sorumlu yönetimin merkezi yönetim olmasıdır (Yerel birimlerin eğitim alanındaki harcamaları; okul binalarının yapımı, onarımı, temizliği gibi harcamalardır).

Yukarıda değinilen bilgiler çerçevesinde sözü edilen ülkelerin yerel yönetim birimlerinin sosyal politika uygulamaları şöyle paylaşılmaktadır.

İngiltere					
	Anakent Alanları	Belediyeler		Londra	
	İlçe Meclisleri	İl Meclisleri	İlçe Meclisleri	Alt Meclisler	Anakent Meclisi
Konut	X		x	x	
Sosyal Hizmetler	X	X		x	
Eğitim	X	X		x	

Kaynak: Karasu, 2009:227.

İngiltere'de de metropoliten alan ve diğer alanlar olarak ayrılan ikili bir sistem olmakla birlikte Londra (GLA) kendine özgü bir sistemle yönetilmektedir. Bu sistem içerisinde metropoliten alanlarda sosyal hizmetler ve eğitim ile konut hizmetleri ilçe yönetimlerince sunulmaktadır. Diğer alanlarda nüfustaki değişimlere bağlı olarak daha karmaşık bir yapı görülmektedir. Buralarda il yönetimleri ile birlikte tek düzey meclisler (parish) bu alanlarda hizmet sunmaktadırlar. Londra Metropoliten Alanı'nda ise ilgili hizmetler doğrudan alt birimlere bırakılmış durumdadır.

Türkiye				
	51 İlde		**30 İlde**	
	İl Özel İdaresi	**Belediye**	**Büyükşehir Belediye**	**Büyükşehir İlçe Belediye**
Sosyal Hizmet	**X**	**X**	**x**	**x**
Sosyal Yardım	**X**	**X**	**x**	**x**
Meslek ve Beceri Kazandırma		**X**	**x**	**x**
Kadın ve Çocuk Konuk Evleri		**x***	**x**	**x***
Çocuk Yuvaları ve Yetiştirme Yurtları	**X**			

***Büyükşehir Belediyeleri ve nüfusu 100 bini geçen belediyeler**

Türkiye'deki mevcut ikili yerel yönetim sistemi 6360 sayılı yasa ile 30 büyükşehirde il özel idarelerinin kaldırılması ile sosyal politika alanında yetki sahibi olan ve hizmet sunan birim sayısını azaltmış görünmekle birlikte bu alanlarda üst kademe belediyesiyle ilçe belediyeleri arasında görev paylaşımında önemli bir belirsizlik olduğu açıktır. Görüldüğü üzere spesifik ayrımlar yapılmadan hem büyükşehir belediyeleri hem de ilçe belediyeleri sosyal yardım ve hizmet sunumunda bulunmakta bu durumsa hizmetlerin etkinliği bakımından önemli bir sorun alanı ortaya çıkarmaktadır. Hatta bazı durumlarda ilçede hem ilçe belediyesinin hem de büyükşehir belediyesinin meslek edindirme kurslarıyla veya eğitim hizmetleriyle karşılaşılmaktadır. İl özel idarelerinin halen varlığını sürdürdüğü illerde ise aynı yetki il özel idarelerine de verilmiş olmakla birlikte belediyelerin gider kalemlerine bakıldığında bu bölgelerde il özel idarelerine kıyasla daha fazla öne çıktıkları söylenebilir.

Norveç		
	İller	**Belediyeler**
Sosyal Hizmet		**X**
Sosyal Yardım		**X**
Çocuk ve Yaşlı Bakımevleri		**X**
Temel Sağlık Hizmetleri		**X**
İlk Kademe Okullar		**X**
2. Kademe Okullar	**x**	

Kaynak: Local Government in Norway, Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation

Önceki bölümde değinildiği üzere Norveç sistem olarak tüm ülke genelinde geçerli iki birimli bir sisteme sahiptir. Genel hizmet alanlarına bakıldığında illerin daha fazla kaynak gerektiren hizmetleri sunmakla yükümlü oldukları dikkat çekmektedir. Sosyal politika uygulamalarında ise asli yetkili olarak belediyeler öne çıkmaktadır. Sosyal yardım ve hizmetler ile temel sağlık hizmetleri, çocuk ve yaşlı bakım hizmetleri belediyelerin görev alanına girerken ikinci kademe eğitim hizmeti iller tarafından sunulmaktadır. Böylelikle Norveç'te yerel sosyal politika uygulamalarının temel aktörünün alt kademe yerel yönetim birimi olan belediyeler olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak üç ülke değerlendirildiğinde Norveç ve özellikle Londra için belirlediği sistemle İngiltere daha alt ölçekteki yerel yönetim birimlerine sosyal politika uygulamalarını devretmiş olmalarıyla dikkat çekmektedirler. Türkiye' de ise sosyal politika uygulamalarında önemli bir yerelleşme eğilimi olmakla birlikte hizmet sunum ölçeklerinde önemli bir belirsizlik dikkat çekmektedir. Özellikle büyükşehir alanlarında hizmetin asli sorumlusunun belirsizliği önemli bir sorun olarak karşımızda durmaktadır. Bu durumsa vatandaşlar üzerinde önemli etkili olan bu hizmetlerin sunumunda etkinlik, ve hesap verebilirlik açısından sorunlar doğurmaktadır.

SONUÇ

Yerel sosyal politika hizmetlerinin yerel birimler arasında bölüşümünün hem harcamalar hem de gelirler yönünden incelendiği bu çalışmada İngiltere, Norveç ve Türkiye örnekleri ele alınmıştır. Her üç ülkenin yerel birimlerinin sosyal politika harcamaları ortaya konulmuş, ayrıca söz konusu ülkelerde yerel birimler arasında sosyal politika hizmetlerinin bölüşümünün yasal çerçevesinin nasıl çizildiği açıklanmaya çalışılmıştır.

Bu bağlamda; ikili bir yerel yönetim yapısına sahip olan Norveç'te yerel birimlere sosyal politika alanında önemli yetkiler verilmiştir. İller ve belediyeler arasındaki sosyal politika alanında hizmet bölüşümünü net bir şekilde ortaya koyan Norveç, bu alanda belediyeleri asli yetkili kılmış görünmektedir. Güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip olan İngiltere'de ise yerel birimler arası sosyal hizmet bölüşümüne bakıldığında; İngiltere'nin üçlü sistemi gereği bölgeden bölgeye değişen bir bölüşüm dikkat çekmektedir. Anakent alanlarında anakent ilçeleri, Londra'da da alt birimler bu hizmetleri yürütürken, anakent dışı belediyelerde asli sorumlu olarak il belediyeleri dikkat çekmektedir. İngiltere'de sorumluluk alanları belirgin şekilde ayrılmakta, görüldüğü üzere anakent alanlarında alt birimler sorumlu tutulmuş iken ülkenin diğer alanlarında ise yetki birinci kademe yerel yönetim birimlerine verilmiştir. İngiltere'nin yerel yönetim sistemi ülkemiz ile kıyaslandığında karmaşık bir yapıya sahip olmasına rağmen, sosyal hizmetlerin işleyişi ve yerel halkı ilgilendiren işlem ve faaliyetlerin yerel otoritelerce yürütülmesi açısından örnek teşkil etmektedir. Aynı zamanda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası mali kaynakların paylaşımı hususunda da örnek uygulamalara sahiptir. Türkiye örneğinde ise yerel yönetim birimleri arasındaki sosyal politika hizmet bölüşümünün yasal belgelerde net bir şekilde belirlenmediği görülmektedir. Özellikle büyükşehirlerde, aynı hizmetler büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesine verilmiştir.

Sonuç olarak; tüm bu açıklamalar ışığında Norveç ve İngiltere; yerel sosyal politika alanındaki hizmet bölüşümünü net bir şekilde ortaya koymaları ve bu alanda geliştirdikleri reform çalışmaları ile örnek uygulamalara sahip ülkeler olarak değerlendirilmektedirler. İngiltere'nin yerel yönetim sisteminin karmaşıklığı çeşitli kesimler tarafından eleştirilse de hizmetlerin bölüşümü ve mali kaynakları paylaşımı konusunda örnek teşkil etmektedir. Türkiye, kamu yönetimi reformları kapsamında çıkartmış olduğu yasalarda, yerel sosyal politika konusunda yetki karmaşasına neden olabilecek ifadelere yer vermiş, başarılı bir hizmet bölüşümü gerçekleştirememiştir. Bu noktada Türkiye'de yerel yönetim yasalarında; görev, yetki ve sorumluluklar başlıkları altında düzenlemelere gidilmesi ihtiyacı olduğu açıktır.

KAYNAKÇA

Alodalı, Fatih Bilal, Sefa Usta vd. (2010), "Sosyal Refahın Sağlanmasında Yeni Bir Anlayış Sosyal Belediyecilik: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği ", Bekir Parlak (Ed.), *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar- IV. KAYSEM Kitabı*, Dora Basın Yayın, Bursa, s. 531-544.

Ateş, Hamza (2009), "Sosyal Belediyecilik", *Çerçeve Dergisi*, Ocak, s. 88-95.

Aydın, Murat (2008), *Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler*, Yedirenk, İstanbul.

Bayraktar, Bahar (2013), Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sosyal Politikaya Bakış Açısı "Sosyal Belediyecilik" (Nilüfer ve Yıldırım Belediyesi Örneği), Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, Bursa.

Buğra, Ayşe (2013), *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İletişim Yayıncılık, İstanbul.

Çelik, Ekin Gülşen (2013), Yerel Yönetimlerin Sosyal Politikaya Etkisi, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.

Dinler, Zeynel (2009), *İktisada Giriş*, Ekin Yayınları, Bursa.

Ersöz, H. Yunus (2011), *Sosyal Politikada Yerelleşme*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul.

Eryılmaz, Bilal (2007), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık, İstanbul.

Gürel, Deniz (2009), Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşlarının Sosyal Politika Üzerindeki Etkisi: İstanbul Örneği, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.

Güven, Hikmet Sami (1982), "Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 15/4, s. 27-48.

Karasu, Koray (2009), "İngiltere'de Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitabevi, Ankara.

Kavruk, Hikmet (2002), *Anakente Bakış: Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi*, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, Ankara, s. 11-15.

Keleş, Ruşen (2012), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.

Koray, Meryem (2007), "Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak", *Çalışma ve Toplum Dergisi*, s. 19-56.

LocalGovernment in Norway, NorwegianMinistery of LocalGovernmentandModernisation, https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00026/Local_Government_in__26781a.pdf, 25.08.2015.

Maliye Bakanlığı (2015), Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler, Sosyal Güvenlik Kurumları, *Mahalli İdareler 2014 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, Maliye Bakanlığı, Ankara.

Ökmen, Mustafa, Bekir Parlak (2010), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.

Ökmen, Mustafa, Buğra Özer (2013), "Türkiye'de Yerel Yönetimler: Yapısal-İşlevsel Görünüm, Sorunlar ve Arayışlar", Mustafa Ökmen, Fikret Elma (Ed.), *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler*, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul, s. 15-60.

Özdenkoş, Demet (1999), "Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 1 Sayı 2, s.77-95.

Şahinoğlu, İlker (2014), Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Anlayışı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.

Sezer, Özcan, Vural, Tarık (2010), "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı", *Maliye Dergisi*, Sayı: 159, s. 203-219.

Tortop, Nuri (1992), "Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* Cilt: 1, Sayı: 3, s. 3-6.

Tokol, Aysen (2000), *Uluslararası Sosyal Politika*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445052/RA_Budget_2015-16_Statistical_Release.pdf

http://www.kommunalbanken.no/en/funding/investor-relations/investing-in-norway

http://www.kommunalbanken.no/media/82860/annual_report_2013.pdf

http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf, 01.10.2015.

http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf, 01.10.2015.

http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf, 01.10.2015.

www.muhasebat.gov.tr

www.ssb.no/en/offentlig-sektor/statistikker/kommregnfy/aar-reviderte/2015-06-15

KAMU'DA SAĞLIK HİZMETLERİNDE KÜRESEL DÖNÜŞÜM ÇALIŞMALARINA ÖZGÜN BAKIŞ MÜMKÜN MÜ?: TÜRKİYE ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

Burhanettin COŞKUN
Yrd. Doç. Dr. Ağrı İbrahim ÇEÇEN Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, mbcoskun@agri.edu.tr

Özet
Sağlık konusunda yaşanan en önemli değişim çalışmaları dünya genelinde etkisini hızla artıran uluslararası kuruluşlarda görülmektedir. Küreselleşmenin güçlü akıntısına kapılan kavramlar arasında rastlanan "sağlık hizmetleri ve küresel çıkış noktaları ile bu çalışmaların Türkiye'de öngörülen özgün sağlık hizmet politikaları" en çok üzerinde durulması gereken konudur. Tarih boyunca sağlıksız toplumların gelişmesi, ilerlemesi ve büyümesi olayına rastlanmamıştır. Bu sebeple, sağlık konusunun anne sağlığından başlayarak bakıma muhtaç yaşlı insanları da kapsayacak şekilde ele alınması gerekmektedir. Bu konuda oluşturulacak standartların, gelişmiş hekimlik anlayışı ve üretici düşüncelerle dil, din, ırk farkı gözetilmeksizin her kıtada yaşayan insanlara ulaştırılması sağlıklı insanların çoğalmasına yardım edecek ve toplumlar daha dengeli yaşayacaktır. Bunun aksi düşünüldüğünde ortaya çıkacak durumda tüm paydaşların etkilenebileceğini düşünmek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla, her ülke öncelikle kendi özgün sağlık hizmetleri ve buna bağlı olan politikasını oluşturmak konusunda ilerici düşünmek zorundadır. Dünya ülkelerinin oluşturdukları küresel teşkilatların alacağı standart uygulama kararları tüm dünya genelinde herkesçe kabul gören bilimsel sonuç ve geçerliliği olan sağlık hizmetleri uygulamalarıdır. Ancak küreselleşme erkinin en dikkat çeken bu özelliğinin yerel uygulamalara dönüşebilmesi ve tersi olarak özgün politikaların diğer ülkelerin kullanabileceği hale getirilmesi sonucunda insanların bu uygulamalardan faydalanabilmesi için bulunması gereken yolların temel kesişim noktası özgün reformların zamanında ve kalıcı olarak yapılmasıdır. Sağlık alanında teknolojinin de etki alanı akıl almaz şekilde ve çok hızlı bir şekilde genişlemektedir. Teknolojinin transferi ve gelişimine kaynak yaratılması konusunda ülkeler yerel uygulamaları güçlendirmeye çalışmaktadır. Bu güçlendirmenin ele alındığı düzlem sağlık uygulamalarının "insan" boyutuna indirgenmesine yol açmaktadır. Gelişmiş toplumlarda yerel düzeyde sağlık uygulaması ölçekleri buna bağlı olarak gelişme göstermektedir. Türkiye'de geliştirilen sosyal, bilimsel ve teknolojik sağlık hizmeti uygulamalarının bu organizasyonlara transferinin ve dünya insanlarına ulaştırılmasının da önemi giderek artmaktadır. Bu özgün öngörüler devlet mekanizmasının sağlık reformuna tüm organları ile dahil olmasıyla gerçekleşecek ve küreselleşmenin olumsuz etkilerini en aza indirgeyeceklerdir.

Anahtar Sözcükler: Küreselleşme, Yerelleşme, Reform, Sağlık Hizmetleri, Sağlık Standartları.

GİRİŞ

Tüm dünyanın kabul ettiği ve üzerinde birçok teori geliştirilen "değişim" esaslı politika anlayışının sağlık konusu üzerindeki yansımaları özellikle insan sağlığı üzerinde çok etkili olmaktadır. Bununla ilgili olarak uluslar arası örgütlerin ve ulus üstü kuruluşların ortaya attığı temel bakış açıları insanlığın sağlıklı nesilleri destekleyecek programlara ulaşmasını sağlamaktadır. Bu programların çıkış noktaları birçok alanda her coğrafyada yaşayan insanların ortak sorunları olmasıyla birlikte bazı noktaların kendine has özellik ve bileşenleriyle doğduğu gözlemlenmektedir. Örneğin; Afrika'da yaşayan bir insanın temel sağlık ihtiyaçları ile Avrupa insanının temel sağlık ihtiyaçları değişlik göstermektedir. Çoğunlukla açlık, yetersiz beslenme, bulaşıcı hastalıklarla iç içe yaşayan bir Afrika ülkesi ile uzun yaşama, dengeli beslenme ve doğum kontrol ihtiyaçlarını uygulayan bir Avrupa ülkesi arasında oldukça derin farklar bulunmaktadır. Buna karşılık Türkiye'de ise durum biraz daha farklı olmakla birlikte 2003 yılında hayata geçirilen "Sağlıkta Dönüşüm Programı" ve bileşenleri temel sağlık konularını daha da zenginleştirmiş ve günümüze kadar gelişim göstermiştir. Buradan yola çıkarak Türkiye'ye özgü değişiklik gösteren temel sağlık konuları ve bunlara ek olarak oluşturulan bir takım politikaların diğer ülkelere model teşkil

edilebilecek özgün bakış açıları getirebileceği düşünülmektedir. Bu politikaların oluşturulmasında yetkili en yüksek makam Sağlık Bakanlığı kabul edilmekte fakat insan olgusunun odak noktası olması nedeniyle onu ilgilendirecek her türlü kamusal eylemin (reform, dönüşüm, yenilenme vb.) çıkış noktalarındaki mekanizmaların da aynı sorumluluk bilinciyle yaklaşması önemli görülmektedir. Bu açıdan etkin ve verimli bir sağlık politikası geliştirmek aynı zamanda farklı bakanlıkların koordinasyonuyla mümkün olmaktadır.

1. SAĞLIK HİZMETLERİ VE SAĞLIK REFORMU

İnsanların ve buna bağlı olarak da toplumların sağlıklı yaşamaları ve bunun devamlılığının sağlanabilmesi için "sağlık hizmetleri"nin sunulması büyük önem taşımaktadır. Sağlık hizmetleri toplumların gelişmişlik düzeylerine göre gelişme göstermektedir. Bununla birlikte her toplumun kültürel farklılıklardan dolayı sağlık ve hastalık konularına da bakışlarında değişim görülmektedir. Bu değişiklik sunulacak sağlık hizmetlerinin çeşitliliğini ve kapsamını da etkilemektedir. Sağlık hizmetleri temelde üç çeşit sunulmaktadır. Bunlar "koruyucu sağlık hizmetleri", "tedavi edici sağlık hizmetleri" ve "rehabilitasyon hizmetleri"dir. Bunların içerisinde koruyucu sağlık hizmetleri diğerlerine göre ön planda bulunmaktadır. Çünkü korumak her zaman tedavi etmekten daha ekonomik ve kolaydır. Burada en çarpıcı olanı gelişmiş ülkelerde bu hizmetlerin uygulamalarının etkinliğidir. Sağlık hizmetleri ayrıca eczacılık ve ilaç hizmetleri ile laboratuar hizmetlerini de içinde barındırmaktadır (Altay, 2007: 34-35).

Reform; daha iyi duruma getirmek için yapılan değişiklik, iyileştirme, düzeltme olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2005: 485). Yaygın bir kullanım alanı olmakla beraber, sağlık sektöründe reform kavramının neleri içerdiğine dair uluslararası düzeyde kabul edilmiş bir tanım yoktur. Yapısal sağlık reformu siyasi iradenin bir yansıması iken, örgütsel değişimler, evrimsel bir nitelik taşımakta ve siyasi otoriteden bağımsız bir şekilde gelişmektedir. Genel olarak sağlık hizmetlerinde reformu, sağlık örgütlerini ve politikalarını değiştirmeye yönelik, yürürlüğe giren faaliyetler bütünü olarak tanımlayabiliriz. İçeriğini ise; önceliklerin belirlenmesi, politikaların geliştirilmesi ve bu politikaların uygulanması sürecini kapsar (Saltman Figueras, 1999: 385).

1980'lerin ortalarından itibaren hemen bütün ülkelerin politik önceliklerinin içerisinde sağlık hizmetlerinde reform yer almaya başlamıştır. Ulusları sağlık hizmetleri alanında reform yapmaya iten esas neden, sağlık hizmetlerinin artan maliyetidir. Maliyet artışları ülkeleri, tıbbi mal ve hizmetlerin daha ekonomik kullanımı için çözüm arayışına sürüklemiştir (Breyer Haufler, 2000: 445). Özellikle nüfusun yaşlanması ve kronik hastalıkların artmasına bağlı

olarak artan bakım hizmetleri, maliyet artışına neden olan en önemli unsurlardır. Ayrıca yeni teknolojilerin gelişmesine bağlı olarak ortaya çıkan tedavi yöntemleri ve toplumun şekil değiştiren beklentileri de sağlık hizmetlerinin maliyetini arttırmıştır. Bu bağlamda, 1980'lerin ortalarında başlayan reformlar verimlilik, etkinlik, hasta tercihleri ve finansal zorlamalar doğrultusunda, sağlık sistemlerinin dönüşümüne yol açmıştır (Saltman Figueras, 1998: 384-385). Sağlık politikaları reformu, yalnızca normatif değil, örgütsel ve ekonomik bir faaliyettir. Genel olarak sağlık hizmetleri reformu ile amaçlanan, sağlık harcamalarında etkinliğin ve verimliliğin arttırılması, hizmetlere erişimin ulusal düzeyde sağlanması ve toplumun her kesimine aynı kalitede sağlık hizmeti sunma yönündeki zorlamalara cevap vermektir.

Sağlık politikaları reformunun neleri içerdiğine dair genel kabul görmüş bir yaklaşım yoktur. Farklı bakış açıları kavramı, kendi çerçevesi içerisinde değerlendirmektedir. Fakat yaygın olarak kabul gören anlayış, sistemde yapılan küçük değişiklikleri, yapısal reformlarla bir tutmamak gerektiğidir. Genel olarak sağlık reformunun süreç ve içeriğini şöyle sıralayabiliriz (Saltman Figueras, 1999: 384-385).

- Reform, küçük değişikliklerden farklı olarak, sistemin yapısında kalıcı değişikliklere yol açmalıdır. Politika değişimleri ile beraber planlı, sürdürülebilir ve uzun dönemli olmalıdır,
- Bulunulan sosyo–kültürel yapıya bağlı olarak ulusal, bölgesel ve yerel yönetimlerin liderliğinde, hiyerarşik bir politik süreç içermelidir,
- Reform, ülkenin kendine has özellikleri göz önüne alınarak belirlenmeli ve belirlenen tedbirler çeşitlilik arz etmelidir.

Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) 2008 yılında yayınladığı raporda, sağlık hizmetlerinin açıklarının kapatılması için dört temel reform önerisinde bulunmaktadır. Önerilerden ilki, evrensel kapsayıcılığı sağlamaya yönelik reformlardır (universal coverage reforms). Bu, sağlık hizmetlerinin tüm halkı kapsayacak şekilde sunulması gerektiğini vurgulayan bir yaklaşımdır. Evrensel kapsayıcılığın sağlanması ile sağlık hizmetlerine erişimde yaşanan adaletsizliklerin engellenmiş olacağı kabul edilir. İkinci öneri, hizmet sunum reformlarıdır (service delivery reforms). Sağlık hizmetleri sunumunun, insan beklentileri doğrultusunda yeniden organizasyonunu öngörür. İnsanların beklentileri ve ihtiyaçları, değişim içindedir ve sosyal olarak daha barışık olmak için, daha iyi sağlık çıktıları ortaya koymak gerekir. Üçüncü öneri, kamu politikaları reformudur (public policy reforms). Toplum sağlığı ile temel sağlık hizmetlerinin entegrasyonunu öngörür. Sektörler arası işbirliğine dayalı bir sağlık politikasının hayata geçirilmesinin gerekliliğini ön plana çıkarır. Sonuncu öneri, liderlik reformlarıdır (leadership reforms). Bir tarafta kamunun katı komuta ve kontrolü, diğer tarafta

"bırakınız yapsınlar" anlayışı, iki uç arasında bir dengenin sağlanması gerekliliğini vurgular. Bu denge; dengeleyici, katılımcı ve tartışma temelli bir liderlik sistemi ile sağlanabilir (WHO, 2008: 16).

Kamu sağlığı düzeyi, bir ülkenin sosyo–ekonomik gelişmişliğini gösterir ve etkinliği, sadece "ekonomik" etkinlik olarak anlaşılmamalıdır. Bu şekilde ancak tek yönlü bir değerlendirme olabilecektir. Sağlık sektöründe etkinlik, ancak sağlık hizmetlerinin toplam sağlık ve bakım talebini karşılayıp karşılamadığı, evrensel kapsayıcı olup olmadığı ve hizmetin ulaştığı kalite düzeyi hep birlikte düşünüldüğünde doğru olarak ortaya konabilir. Sağlık sektöründeki bu yeni etkinlik anlayışı, pragmatik bir yöntem olan kamu sağlığı yaklaşımı kapsamında tartışılmaktadır. Bu yaklaşımın özü, özel ve kamu sektörü tekniklerini birlikte kullanmaktır. Bu amaçla bazı kurumsal ayarlamalar yapıp, etkin bir sağlık politikası kapsamında, etkili ve kaliteli bir kamu sağlığı seviyesi yakalamak mümkündür (Annear: 2001: 69). Kamu sağlık hizmetleri sunum sistemleri, bilim ve iş camiası ile sıkı işbirliği içerisinde olması gerekmektedir. Aynı zamanda topluluk temelli organizasyonlarla da yakın ilişki içerisinde olmalıdır. Bütün bu ilişkiler, kamu sağlığı modelinin başarıya ulaşması için hayati önem taşır. Özellikle toplumsal işlevlerle olan ilişkisi, sistemin başarılı olup olmadığının göstergesidir. İhtiyaç duyulan sağlık hizmetlerinin, bütün toplumu kapsayacak şekilde sunulmasını sağlayacak alt yapı için, önemli oranda bir kaynak gerekmektedir. Bu altyapı, merkezi ve yerel, karmaşık bir organizasyon ve yönetim sistemi gerektirmektedir. Hükümet ve sivil toplum kuruluşları da hizmet sunumu için bu altyapının içerisinde olmalıdır. Çevre sağlığı, iş sağlığı ve güvenliği, ruh sağlığı ve uyuşturucu madde kullanımına yönelik hizmetler, kamu sağlığı yaklaşımının ayrılmaz parçalarıdır. Sağlık hizmeti sağlayan kurumlar; kar amacı gütmeyen kurumlar, okullar, dini kurumlar ve iş sektörü, bu sistemin bütünleyenleridir (Lincoln vd, 2007: 510).

2. SAĞLIKTA KÜRESEL DÖNÜŞÜM VE TÜRKİYE

1970'li yıllar sonrasında çoğu ülkenin ulusal, bölgesel ve yerel yönetimleri çok ciddi finansal baskılarla karşı karşıya kalmışlardır. Hemen hemen tüm ülkelerde bütçe açıklarının kapatılması için kamu harcamalarının azaltılması yoluna gidilmiştir. Artan işsizlik ve sosyal yardım harcamaları, yönetim bütçelerini önemli ölçüde zorlamıştır. Dünya genelinde görülen küresel özelleştirme ve piyasa argümanlarının ön plana çıkarılması yönündeki baskılar devletlerin kamusal harcama düzeylerini düşürmelerine neden olmuştur. Bu makro ekonomik baskılar, kamusal olarak finanse edilen sağlık sistemlerinin yeniden yapılandırılması olgularını da beraberinde getirmiştir (Saltman ve Figueras, 1998: 39-42). Bu dönemde IMF,

Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü, çevre ülkelerin yapısal dönüşümünde belirleyici rol oynamışlardır. Büyük miktardaki dış borçlar ve ödemeler dengesindeki yüksek açıklar bu uluslar arası mali kuruluşların en önemli kozu olmuştur (Salihoğlu, 2005: 151).

Küresel politikalar birçok alanda olduğu gibi bir kamu hizmeti ya da politikası olarak görülen sağlığı da etkilemiştir. Küreselleşmenin sağlık alanına ilk etkisi İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünya sağlık politikalarının tek belirleyicisi olan Dünya Sağlık Örgütü'nün işlevlerinin azaltılarak bu alanın IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi finans kuruluşlarına bırakılması olmuştur. 1970'lerin sonunda, aynı amaçlar doğrultusunda birlikte hareket etmeye başlayan IMF ve Dünya Bankası'nın katkılarıyla neoliberal ekonomi politikaları azgelişmiş ülkelerin büyük bir kısmına hızla yayılmıştır. Dünya Bankası 1980 yılında yapısal uyum sağlayan mekanizmasını yaratarak yapısal uyum kredileri vermeye başlamıştır. Bu borçlardan yararlanmak için gerekli olan uyum programları ulusal devletler tarafından doğrudan uygulanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda Dünya Bankası'nın IMF'nin programlarına katkısı, korumacılığın azaltılması, sektörel fiyatlar, yatırımlar ve KİT'lerin yönetimi konularında somutlaşmıştır (Sönmez, 1998: 347). Bu politikalar, mal ve faktör piyasalarında fiyat müdahalelerinin kaldırılması, dış ticaretin ve finans piyasalarının serbestleştirilmesi, kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirilmesi, doğrudan yabancı yatırımların ve dış finansal akımların serbestleştirilmesi, eğitim ve sağlık başta olmak üzere sosyal hizmet alanlarında özelleşme eğilimlerinin yaygınlaşması ve işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi gibi amaçları ön planda tutarak bu ülkeleri dışa açık serbest piyasa ekonomisi doğrultusunda dönüştürme yolunda etkili olmuştur (Şenses, 2004: 17).

Neoliberal politikaların egemenliğini her geçen gün arttırması ve uluslar arası aktörleri (DB, DTÖ, IMF vb.) aracılığıyla çevre ülkelere de ideolojisini dayatması sonucu sosyal devletin etkinliği her geçen gün azalmış ve eğitim, konut, istihdam, sosyal güvenlik, sağlık vb alanlar piyasa aktörlerine terk edilmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda; Dünya Bankası tarafından 2002 yılında yayımlanan Türkiye Sağlık Raporu'nda Türkiye'nin kendi düzeyindeki ülkelere kıyasla sağlık durumunun daha kötü olmasının sebepleri (Soyer, 2004: 60);

- Kaynakların verimli ve eşit şekilde tahsis edilememesi,
- Yöneticiler ve sağlık personeli için yeterli teşvik olmaması,
- Sağlık hizmetleri sunumunun parçalı yapıda olması,
- Özel sektörün potansiyelinin tam olarak anlaşılamamış olması,

- Su kullanma, eğitim gibi sağlığın güçlü belirleyicilerinin herkese eşit olarak sunulamaması olarak belirlenmiştir.

Buna karşılık olarak, Türkiye'de Ak Parti Hükümetinin Dünya Bankası ve IMF vb. uluslar arası kuruluşların doğrudan gözetim ve yönlendiriciliğinde yürütmekte olduğu Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın ana eksenini oluşturan düzenlemeler;

- Planlayıcı ve denetleyici bir Sağlık Bakanlığı,
- Genel Sağlık Sigortası sistemine geçilmesi,
- Birinci basamak sağlık hizmetlerinde aile hekimliği sistemine geçilmesi,
- Kamu hastanelerinin özerkleştirilmesi olarak özetlenebilir.

Sağlıkta Dönüşüm Programına göre Sağlık Bakanlığı, politikalar geliştiren, standartlar koyan ve bunları denetleyen bir konumda olacaktır. Bakanlıktan, kamu veya özel kurum ve kuruluşların sağlığa ayırdıkları kaynakların etkili, verimli ve hakkaniyete uygun bir biçimde kullanılmasını sağlamak üzere yönlendirmeler yapması beklenmektedir. Bu anlayışla programda, Sağlık Bakanlığı'na bağlı kuruluşların yerinden yönetim ilkeleri doğrultusunda yapılandırılmasının sağlanacağı ve Bakanlığın planlama yapan stratejik bir örgüt yapısına kavuşturulacağı öngörülmektedir (SDP, 2003: 26-27).

3. ÖZGÜN BAKIŞ AÇISI ALTINDA TÜRKİYE'DE SAĞLIKTA İŞBİRLİĞİ ÜZERİNE BİR ÇÖZÜM ÖNERİSİ

Türkiye Cumhuriyeti yönetim sisteminde 21 bakanlık bulunmaktadır. Sağlık konusunda atılan adımların işlerliğinin sağlanması ve ekonomik hale gelmesi ile sürdürülebilir kalıcı politikaların varlığı için bu bakanlıkların Sağlık Bakanlığı ile eşgüdüm içerisinde çalışmasının ülke insanının sağlıklı olmasında önemli bir rolü olacağı değerlendirilmektedir. Sağlık konusunun temel belirleyicilerinin Sağlık Bakanlığı haricindeki bakanlıklarca anlaşılmasının ve özellikle kalkınma programlarına ayrıntılı biçimde dahil edilerek sorumluluk bilincinin artırılmasının ülke insanının sağlığının korunmasında önemi ortaya konulmalıdır. Bu kapsamda Sağlık Bakanlığınca yürütülen Sağlıkta Dönüşüm Programının devamlılığının sağlanması amacıyla kalkınma planlamalarına eklenecek şekilde işbirliği ve koordinasyon ile;

- Adalet Bakanlığınca sağlık personelince yerine getirilen görevlerin güvenlik içerisinde tamamlanmasının sağlanması, cezaevi koşullarında yaşayan insanların uygun yaşam standartları ile desteklenmesi, yeterli sağlık personeli ile hizmetin sürdürülmesi,

- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığınca toplumun en temel birimi olan aile ve bireylerinin Sağlık Bakanlığı tarafından oluşturulan programlar çerçevesinde sağlıklı ve ideal psikolojik ortamlar sağlanması konusunda politikalar geliştirilmesi, toplumda dezavantajlı grupların (yaşlılar, engelliler, kadın ve çocukların) ihtiyaç duydukları sosyal, ekonomik ve cinsiyetle ilgili gelişimlerinin artan bir ilgi yoğunluğu ile sürdürülmesi,
- Avrupa Bakanlığınca insan sağlığı ile ilgili topluma gerek duyulan yeni düşünce ve politikaların sağlık kurumları arasında transferini sağlaması, daimi bir bilgi alışverişi sisteminin canlı tutularak işbirliğinin geliştirilmesi,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca başta işsizlik sorununun sebeplerinin psikolojik sonuçlarını azaltıcı etkinlik, hobi ve çalışanlar için sağlık-ilk yardım-iş sağlığı ve güvenliği konularında bilgilendirme çalışmalarının genişletilmesi, çalışma hayatında sağlıklı iş koşullarının özendirilmesi ve sıkı denetilmesi,
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca sağlıklı toplum oluşturacak yeni alanların kazanımı için projeler üretilmesi, su-hava-deniz-toprak ve gürültü ile radyasyon kirliliğinin sebep olabileceği hastalıkların önlenmesi amacıyla işbirliğinin güçlendirilmesine bağlı olarak kentsel alan planlamalarında yeşil alanların korunması ve artırılması,
- Dışişleri Bakanlığınca vatandaşlık bağlarının güçlü şekilde sürdürülmesi açısından yurtdışında yaşayan veya geçici süre için yurt dışında bulunan insanların sağlık durumlarının takibinde sağlık bakanlığı ile işbirliği sayesinde kritik durumlarda destek verilmesi, bulunulan ülkedeki sağlıklı yaşam kültürü ile ilgili konularda Sağlık Bakanlığına tavsiyelerde bulunulması,
- Ekonomi Bakanlığınca Sağlık Bakanlığı tarafından hayata geçirilen tüm reform ve programların maliyet analizlerine öncelik verilmesi, sosyal güvenlik kapsamındaki vatandaşların harcama ve prim kalemlerinin takip edilmesi, sağlık bakanlığı ile işbirliğinin geliştirilerek danışmanlık kurulması ve işletilmesi,
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca, ucuz ve yenilenebilir enerji projelerini insan sağlığı açısından değerlendirerek politikalar üretmek, yer altı kaynaklarını işleten kurum ve kuruluşları sıkı denetimle ve iş sağlığını koruyarak Sağlık Bakanlığı ve ilgili bakanlıklarla işbirliğini geliştirmek, insan sağlığını koruyacak alternatif enerji kaynaklarını geliştirerek toplumda kullanımını yaygınlaştırıcı tedbirler almak,
- Gençlik ve Spor Bakanlığınca, sağlıklı nesiller oluşturulması amacıyla toplumun gelişiminde her yaşta ve her dalda sporun yaygınlaştırılması, alt yapı ve tesislerin ihtiyaçlarının belirlenmesi ve ülke çapında ücretsiz olarak sunulması,

- Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca başta her türlü gıda denetimlerinin insan sağlığını olumsuz yönde etkilemeyecek biçimde sürdürülebilirliğini sağlamak, Sağlık Bakanlığınca belgelenen zirai ilaçlama ve hayvan yetiştirilmesi standartlarına tam uyumu sıkı bir şekilde denetlemek, organik tarımın desteklemek, GDO'lu ürünlerin ülkeye girişinin ve kullanımının önlenmesi, ucuz ve ulaşılabilir et ve balık ürünlerinin ülkede kullanımını sağlamak,
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığınca Sağlık Bakanlığınca oluşturulan standartlar kapsamında ithal edilen ürün, tohum ve ham maddelerin gümrük ve sınır kapılarında ilgili bakanlıkla işbirliği içerisinde sıkı bir biçimde denetlenmesi, insan giriş çıkışlarında Sağlık Bakanlığıyla işbirliğini geliştirmek.
- İçişleri Bakanlığınca toplum sağlığını doğrudan etkileyecek bağımlılık yaratan maddelerin kullanımı ile mücadelenin ve toplumsal bilinci artırılması ile ilgili konularda başta Sağlık Bakanlığı olmak üzere ilgili bakanlıklarla işbirliğini geliştirmek,
- Kalkınma Bakanlığınca sağlıklı insan yetiştirme ve kalkınma ile ilgili konularda Sağlık Bakanlığıyla işbirliğinin geliştirilerek insan odaklı projeler üretilmesinin sağlanması,
- Kültür ve Turizm Bakanlığınca doğal kullanım alanlarının (sahil, ören yerleri, sit alanları vb.) imara açılmaması, sağlıklı toplumun hedeflenmesi amacıyla bu alanların kullanımının yaygınlaştırılması ve nitelikli personelin bilgi kazanmasının sağlanması, turizm işletmelerin sıkı denetlenmesi,
- Maliye Bakanlığınca ucuz ve erişilebilir gıda ile insan sağlığına faydalı olup doğaya zarar vermeyen ürünlerdeki vergilerin düzenlenmesi, insan sağlığına zarar veren işletmelerin sıkı denetlenmesi, ithal edilen her türlü maddenin ilgili bakanlıklarla işbirliği içerisinde denetiminin yapılması,
- Milli Eğitim Bakanlığınca bakanlık bünyesinde görev yapan personelin sağlık konusunda bilinçlendirilmesi amacıyla politikalar geliştirilmesi, Sağlık Bakanlığı ile tam bir işbirliği içerisinde kişisel ve toplumsal temizlik, beslenme, aşılama, üreme sağlığı vb. konularda tam ve etkin yollar izlenmesi,
- Milli Savunma Bakanlığınca vatandaşların sağlıkla yaşamını sürdürebilmeleri amacıyla tüm bakanlıklarca ihtiyaç duyulan araç, personel ve tesislerin ortak bir protokol ile kullanımının sağlanması,
- Orman ve Su İşleri Bakanlığınca, yeni doğal alanlar yaratılarak toplum tarafından başta su ve havanın etkin olarak kullanımının ve korunmasının sağlanması ile toplumun biliçlendirilmesine katkı sağlayacak her türlü tedbirin oluşturulması,

- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca özellikle tıbbi cihaz ve ilaç teknolojisi konularında araştırma kurumlarının ve bilim insanlarının teşvik edilmesine yönelik politikalar geliştirilmesi ve bu sayede dışa bağımlılığın en aza indirilmesi,
- Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca ulusumuza toplu ulaşımın özendirilmesi kapsamında imkanların artırılması ve bu sayede başta hava kirliliği olmak üzere trafik kazalarının da önüne geçilebileceği etkin politikaların oluşturulması ve tüm bakanlıklar ile koordine edilerek genelin kullanabileceği imkanların sunulması sağlanmalıdır.

SONUÇ

Toplum sağlığını etkileyen faktörler yelpazesi çok geniştir. Okul müfredatları, endüstri politikaları, gıda ve tüketim ürünlerinin güvenliği veya zehirli atıkların taşınması ve imhası gibi birçok husus toplumun sağlığına önemli etki yapan ve hatta toplumun sağlığını belirleyen unsurlardır. Sağlık dışı sektörlerin misyon ve hedeflerini sağlıkla paralel hale getirebilmek hayati önem taşımaktadır; böylece yukarıda ele alınan kamu politikalarının çerçevesi içinde sağlık önemli bir yer tutacaktır. "Herkes için sağlık" hedefine ulaşmak için sektörler arası işbirliğini sağlamaya yönelik maksatlı ve bilinçli çabalar gereklidir (SDP, 2003: 44) . Günümüzde ülkelerin gelişmişlik düzeyi sadece ekonomik göstergelerle ifade edilmemekte, aynı zamanda sağlıklı insanların ve uzun yaşam ortalamalarının da önemi göz önünde bulundurulmaktadır.

Bu politika çerçevesinde oluşan genel görüşün temelinde ekonomik tedbirler yer almaktadır. Ekonomik olarak öngörülecek tüm sağlık politikaların felsefe açısından ülkenin diğer organ, kurum ve kuruluşlarınca da koordine edilmesi sağlık harcamalarının gerek öncelikli gerekse öncelikli olmayan tüm birim konularınca topluca düşünülmesi gerekmektedir. Ülkemizde yaşayan insanların üretkenliklerinin korunması, gelişimi ve artırılmasının odak noktası diğer bakanlık ve kurumların rol ve görevlerinin de sağlık eksenli oluşturulabilmesi ile bağlantılıdır. Buna bağlı olarak sağlık sektörünün tek başına organizasyonu yeterli değildir. İlgili bakanlıkların görev tanımlarına giren konu başlıkları altında Sağlık Bakanlığınca yürütülen reform politikalarını desteklemeleri ve işbirliğini geliştirmelidir.

Sağlıklı toplumun oluşturulması için özellikle devlet organlarının, yasaların uygulanması ve kamu hizmetlerinin sağlanması çok önemli bir yer işgal etmektedir. Reform konusunda Cumhuriyet tarihimizde yerine getirilen programlar incelendiğinde bunun çoğunlukla merkezi öngörüler ile yapılmaya çalışıldığı göze çarpmaktadır. Çok yönlü

işlevsellik açısından ülkedeki yerel unsurların da programlara dahil edilmesinin maliyetlerin azalmasında önemli rolü olacaktır. Gerek DSÖ raporlarında ve gerekse gündemi sağlık konusunda etkileyen çalışmalarda yerel unsurların programlarda etkinliğinin yeniden değerlendirilmesini sağlayacak şekilde düzenlenmesi anlayışının geliştirilmesi çok önemli bir yer tutmaktadır. Sağlık konusunun gelişmiş ülkelerdeki görünüşü maliyetlerin de bir bütün içerisinde düşünülerek reform yapılmasını göstermektedir. Tek başına sağlık konusu ele alınmamaktadır. Uluslar üstü organizasyonların ülkelere sunduğu politikaların birçoğunun bulaşıcı hastalıkların önlenmesi konusunda olduğu görülmektedir.. Gün geçtikçe gelişmekte olan ülkelerin sağlık reformlarında temel sağlık hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla ayrılan maliyet yerini özellikle normal ve bulaşıcı olmayan hastalıkların tedavisine ayırmaktadır. Bu açıdan bakıldığında ülkelerin kendi sağlık sistemlerini düzeltecek ve devamlılık sağlayacak tedbirleri alması ve yerel aktörleri görev almaya zorlaması kaçınılmaz gözükmektedir.

KAYNAKÇA

Altay, Asuman (2007), "Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Yeni Açılımlar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", *Sayıştay* Dergisi, Sayı: 64, s. 33-58

Annear, Peter Lesli (2001), *Healthy Markets-Healthy People? Reforming Health Care in Cambodia, School of Health Sciences,* Darkin University, Burwood

Breyer, Friedrich, Haufler, Andreas (2000), "Health Care Reform: Separating InsuranceFrom Income Redistribution", *International Tax and Public Finance*, 7, p. 445-461, Kluwer Academic Publishers

Lincoln Thomas, Miles John R., Scheibel Steve (2007), "Community Health and Public Health Collaborations", *Public Health Behind Bars,* Springer, New York.

Salihoğlu S. (2005), "Sosyal Güvenlikte Piyasalaşma Dönemi ve Sendikalar", *Toplum ve Hekim*, Cilt: 20, Sayı: 2, s. 151-153

Saltman, R., B., Figueras, J. (1998), *Avrupa Sağlık Reformu: Stratejilerin Analizi,* Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, Ankara

Saltman, R., B., Figueras, J. (1999), "Avrupa Ülkelerindeki Sağlık Reform Stratejilerinin Değerlendirilmesi", *Toplum ve Hekim,* Cilt: 14, Sayı: 5, s. 385

SDP (2003), *Sağlıkta Dönüşüm Programı*, T.C. Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara

Soyer, A. (2004), "Türkiye'de Sağlık Sektörünün Temel Sorunları", *Özgür Üniversite Forumu*, Sayı: 26-27, s. 46-62

Sönmez, S. (1998), *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm: Sömürgecilikten Küreselleşmeye*, İmge Yayınları, İstanbul

Şenses, F. (2004), "Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat Mı Engel mi?", *Kalkınma ve Küreselleşme*, Bağlam Yayınları, İstanbul.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü (2005), 4. Akşam Sanat Okulu Matbaası, 10. Basım, Ankara

WHO (2008), World Health Report 2008, Primary Health Care Now More Than Ever,

YÜKSEK TEKNOLOJİLİ SANAYİ YAPISINA DÖNÜŞÜMDEÜNİVERSİTELERİN ENTELEKTÜEL SERMAYESİNİN ROLÜ

Fikret MAZI
Doç. Dr., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü
Sebahat ÖZKAN
Arş. Gör., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Özet
Türkiye 1980'li yıllardan 2015 yılına kadar düşük teknolojili sanayi yapısından orta teknolojili sanayi yapısına dönüşmüştür. Ancak küreselleşme bağlamında dünya ile rekabet etme koşullarında yüksek teknolojili sanayi yapısına dönüşmesi birçok yapısal sorun neden ile gerçekleşememiştir. Fakat konu olarak çokça gündeme gelmesine rağmen "nasıl", "nerede" ve "kim" tarafından gerçekleştirileceği konusunda tam olarak bir görüş birliğine varılamamıştır. Genel bir kabul ise bu dönüşümde öncelikli olarak üniversitelerin birinci dereceden rol oynayacağı bir program ile bunun sağlanabileceğidir.
Bir kampüs içerisinde yapılanan üniversiteler; binaları, araştırma merkezleri, laboratuarları, teçhizatları ve insanlarının toplamından ziyade olan bir değer taşımaktadırlar. Bu taşıdıkları değer onların entelektüel sermayelerini ifade etmektedir. Bir misyon ile yola çıkan ve bir vizyona sahip olan üniversiteler nihai amaçlarını gerçekleştirmek üzere binadan, insandan ve teçhizattan öte bunların koordineli bir şekilde bir araya gelerek bir değer üretmesine çaba göstermektedirler. Örgütlenmiş bu yapının entelektüel sermayesinin önemli bir kısmını ise kurumun sahip olduğu insan sermayesi oluşturmaktadır. Çünkü günümüz koşullarının bilgi elemanları olan bu kişiler araştırma ve geliştirme yaparak yüksek teknolojili ürünleri üretmektedirler.
Bu çalışmanın amacı üniversiteler bazında entelektüel sermayeye katkısı bulunan çeşitli göstergelerin tespitini ve bu göstergelerin Türkiye'nin yüksek teknolojili sanayi yapısına dönüşümündeki rolünü ve etkililiğini belirlemektir. Amaç doğrultusunda anket çalışması yapılarak göstergeler tespit edilmiştir. Ayrıca Türkiye'nin yüksek teknolojili sanayi yapısına dönüşümünde üniversitelerin entelektüel sermayesinin etki derecesi belirlenmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda evren ve örneklem olarak Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi senato üyeleri seçilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Entelektüel sermaye, üniversite, sanayi, ileri teknoloji

THE ROLE OF INTELLECTUAL CAPITAL OF UNIVERSITIES IN THE TRANSFORMATION OF HIGH-TECH INDUSTRIAL STRUCTURE

Abstract
Turkey has become medium-techindustrial structure from low-tech industrial structure from 1980s until the 2015.However, in the context of globalization the conditions to compete with the world, transformation of high-tech industrial structure were not achieved due to many structural problems. Despite the issuescome up frequently,it has not reached a consensus exactly on to realize by "whom", "how" and "where". With a general acceptance in this transformation, a program in which universities play a role in the first order of priority can provide it.
Universities structuring in a campus carry a value that rather than the total of buildings, research centers, laboratories, equipment and people. These values represent their intellectual capital. The universities which start for a mission and have a vision make an effort to attain their ultimate objectives to produce value from coordination of buildings, people and equipment beyond just bringing them together. Human capital owned by the institution constitutes an important part of the intellectual capital of this organized structure. Because these people who have knowledge of the elements of today's conditions produce high-tech products through research and development.
The aim of this study is to make the determination of various indicators contributing to the intellectual capital of universities and the role and the effectiveness of these indicators in the transformation of Turkey's high-tech industrial structure. In accordance with the aim of the survey the indicators have been determined by doing survey. It also attempted to determine influence degree of the intellectual capital of the university in the transformation of Turkey's high-tech industrial structure.In this context, Kahramanmaraş Sütçü Imam University senate members are chosen as the universe and sample of the study.

Keywords: Intellectualcapital, university, industry, high technology

GİRİŞ

Sanayi devrinin önem ifade eden varlığı hammadde ve bundan yeni bir ürün elde eden ve "kas gücü" olarak görülen insandır. Günümüzün bilgi tabanlı ekonomik sisteminde ise, kurumlar için ifade eden ve üzerinden katma değer elde ettikleri değerli kaynak kurumun sahip olduğu entelektüel sermayedir. Bunun yapı taşı ise bilgi ve bilgiyi üreten ve "beyin gücü" olarak tabir edilen insandır. Bu sistem içerisinde kurumsal bir aktör olarak rol oynayan üniversiteler ise hem bilimsel ve teknik araştırma sonucunda hem de eğitim-öğretim vasıtasıyla bilginin üreticisi ve yayıcısı konumundadırlar. Bu konum üniversitelere ulusal yenileşim ve gelişim sürecinde de kritik roller yüklemektedir.Bu bakımdan yüksek teknolojili sanayi yapısına dönüşümde entelektüel sermayesinin farkında olan ve bunu amaçları doğrultusunda etkili olarak kullanan üniversiteler, ulusal ve uluslararası arenada öne çıkmaktadırlar. Bu bağlamda çalışma kapsamında, entelektüel sermayeye katkısı bulunan göstergeler tespit edilmeye çalışılmış ve entelektüel sermaye unsurlarının Türkiye'nin yüksek teknolojili sanayi yapısına dönüşümünde ne derece etkili olduğu sorgulanmıştır.

1. ENTELEKTÜEL SERMAYE

Entelektüel sermaye örgütsel varlıkların maddi olmayan bileşenlerini fikir ve algı bazında geniş bir yelpazede ele almaktadır (Fazlagic, 2005: 2). Entelektüel sermaye araştırma yoluyla bilginin yaratılmasını sağlar, bu bilginin uzun dönemde korunması rolünü üstlenir ve bu bilgiyi eğitim yoluyla yayarak endüstriyel uygulamalar için imkânlar sunar (Bezhani, 2010: 183). Bir kaynak olarak entelektüel sermaye organizasyonun gelişmesi için ihtiyaç duyduğu sürdürülebilir rekabet avantajları kazanmasında önemlidir (Ramirez, 2010: 250). Entelektüel sermayenin birkaç karakteristiği ise şöyle sıralanabilir: görünmezdir, örgüt çalışanlarının bilgi ve deneyimi kadar müşteriler ve örgütün kullandığı teknolojiler ile yakından bağlantılıdır, bir organizasyona ileride başarılı olabilmesi için daha iyi fırsatlar sunar (Fazlagic, 2005: 2).

Bir üniversitenin entelektüel sermayesi kurumun tüm görünmeyen ve fiziksel olmayan varlıklarını, süreçlerini, yenileşim kapasitelerini, patentlerini, üyelerinin kapasitelerini, örtülü bilgilerini, yeteneklerini ve becerilerini; toplumun algısını, kurumun işbirlikçileriyle olan bağlantısını ve sözleşmelerini kapsayan bir terimdir (Ramirez vd., 2015: 3). Entelektüel sermaye üniversitenin mevcut ve olası zorluklar ile yüzleşmesinde sürdürülebilirliği arttıran bir yaklaşımdır (Elena-Perez vd., 2011: 32). Kurumun misyon ve vizyonuna bağlı bulunan stratejilerini uygulamasına yardımcı olan entelektüel sermaye kaynakların ve hizmetlerin nasıl bir ilişki içinde olduğunu da gösterir (Mouritsen vd., 2004: 382).

Entelektüel sermaye yönetimi üniversitenin stratejik odağını entelektüel kaynaklara doğru değiştirmeye yardımcı olur. Ayrıca üniversitelerin, içinde bulundukları kar gütmeyen ortam tarafından üretilen zorluklara karşı uyum sağlama yeteneği geliştirmesine yardımda bulunur (Secundo vd., 2015: 424)

1.1. Entelektüel Sermaye Unsurları

Üniversitelerde bulunan entelektüel sermaye unsurları birçok araştırmacı tarafından üçe ayrılmıştır (Ramirez vd., 2007; Bezhani, 2010; Elena-Perez vd., 2011; Secundo vd., 2015). Bu unsurlar:

- Yapısal Sermaye
- İnsan Sermayesi
- İlişki Sermayesi

Her bir unsurun tek başına entelektüel sermaye içinde bulunması bir şey ifade etmezken, bunların entelektüel sermaye içinde hep birlikte bulunması ve koordineli olarak çalışması önemlidir (Secundo vd., 2015: 423).

1.1.1. Yapısal Sermaye

Üniversitenin yapısında, süreçlerinde ve kültüründe var olan bilgi olarak (Elena-Perez vd., 2011: 35) yapısal sermaye; bilimsel ve teknik bilginin üniversitede yayılması, muhaberatı ve yönetilmesinin içsel süreci ile ilişkilidir (Ramirez vd., 2011: 359).

Yapısal sermaye akademik personel ve öğrenciler ayrıldıktan sonra kurumun kendisine ait olan kaynaklarını içermektedir. Bu veri tabanlarını, entelektüel mülkiyeti, araştırma projelerini, araştırma altyapısını, araştırma ve eğitim süreçlerini ve rutinlerini, üniversite kültürünü ve yönetimsel ilkeleri barındırmaktadır (Secundo vd., 2015: 422).

1.1.2. İnsan Sermayesi

İnsan sermayesi araştırmacıların bireysel yetkinliklerine dayanmaktadır. Üniversitelerin insan sermayesi sabit değildir ve bundan dolayı insan sermayesine yatırım yapmayan üniversiteler büyük bir beyin göçü riski taşımaktadırlar (Fazlagic, 2005: 4). Üniversite personelinin örgün eğitim, yaygın eğitim ve aktiviteler yoluyla elde ettiği yenilenme süreçleri sonucunda açık ve örtülü bilgisinin toplamı insan sermayesini oluşturmaktadır (Ramirez vd., 2011: 359).

Bireysel yetkinliklere dayanan soyut değere atıfta bulunan insan sermayesi; araştırmacıların, profesörlerin, teknik personelin, öğrencilerin ve idari personelin uzmanlığını, bilgisini ve deneyimlerini içermektedir (Secundo vd., 2015: 422).

1.1.3. İlişki Sermayesi

İlişki sermayesi üniversite ve paydaşları arasında geliştirilen ve desteklenen ekonomik, siyasi ve kurumsal ilişkilerinin kapsamlı bir toplamıdır. Bu paydaşlar ticari kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler ve halk olarak sayılabilir. İlişki sermayesi aynı zamanda üniversitenin imajı, güvenilirliği ve cazibesi hakkındaki algıları da içermektedir (Ramirez vd., 2011: 360).

Üniversitenin içsel ve dışsal ilişkilerine bağlı olan değeri üretebilen soyut kaynaklara ve yeteneklere atıfta bulunan ilişki sermayesi;kamu kesimi ve özel kesimden olan partnerler ile ilişkiler, iletişim ağındaki konum ve imaj, akademik prestij, marka, iş sektörü ve yerel yönetimler ile olan ortaklıklar, STK'lar ve halk ile olan bağlantılar, ulusal ve uluslararası araştırma merkezleri ile olan işbirlikleri, anlaşmalar, bir araştırma ve çalışma mekanı olarak çekicilik vs. olarak ele alınmaktadır (Secundo vd., 2015: 423).

2. YÜKSEK TEKNOLOJİ

Teknolojiyi kısaca bilimsel bilgiden yararlanarak yeni bir ürün geliştirmek, üretmek ve hizmet desteği sağlamak için gerekli bilgi, beceri ve yöntemler bütünü olarak tanımlayabiliriz. Bu duruma göre özgün üretim için gerekli safhaları da dörde ayırabiliriz. Sanayileşmenin en belirgin ögesi teknoloji üretebilmektir. Teknoloji üretebildiğiniz, bilgiyi ürün tasarlamada kullanabildiğiniz takdirde ticarette rekabet üstünlüğünü, savunma sistemlerinde de caydırıcılığı sağlayabilir. Kendi teknolojisini üreten bir sanayileşme ile ulusal ekonomiye, ülkenin mühendislik gücüne ve ulusal teknolojiye en yüksek katkıyı sağlayabilir, beyin göçü önlenebilir(Aydınonat, 2012: 1) .

Teknoloji ülkelerin gelişmişlik düzeyini belirlemekte ve uluslararası yarışta, sahibine büyük bir ticari üstünlük sağlamaktadır. Dünya ulusları teknoloji üretebilenler ve üretemeyenler olarak ikiye ayrılmakta, teknoloji üretemeyen uluslar az gelişmiş uluslar olarak sınıflandırılmaktadır. Gelişmiş ülkelerde, ürün rekabeti, bilimsel ve teknolojik yetkinlik rekabetine dönüşmüştür. Klasik anlamda rekabet gücünü belirleyen faktörler arasında doğal hammadde kaynaklarının bolluğu, ucuz işçilik gibi temel üretim faktörleri yer alırken, günümüzde ileri ve özellikli üretim faktörleri belirleyici duruma gelmiştir. İleri üretim faktörleri, nitelikli iş gücünü, Ar-Ge altyapısını, modern bir haberleşme ağını ve bilişim

(enformasyon) teknolojilerinin etkin kullanımını içerirken, özellikli üretim faktörleri, belirli alanlarda yoğunlaşmış bilgi ve beceriye sahip iş gücü ile bilgi ve deneyim birikimini içermektedir.

Günümüzde, sahip oldukları bilimsel ve teknolojik bilgiyi, entegre süreçler içinde ürüne ve toplumsal refaha dönüştürebilen ülkeler ile bu süreç entegrasyonunu başaramamış ülkeler arasındaki anlayış ve uygulama farkı, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke tanımlamasında kullanılan önemli araçlardan biridir. Gelişmiş ülkelerde yapılan bilimsel araştırmalar, bu araştırmalar sonucunda geliştirilen yeni teknolojiler ve bu teknolojilerin yeni üretim ve ürün teknolojilerine dönüşmesi süreçleri, iç içe, birbirini takip eden süreçler olarak ortaya çıkmaktadır. ABD, Almanya ve Japonya gibi ülkeler bu kategoride yer almaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise bu süreçlerin entegrasyonu zayıftır. Türkiye gibi dünya bilim literatürüne katkısı az olan ülkeler ve hatta eski SSCB ve Hindistan gibi dünya bilim literatürüne katkısı yüksek ancak bu birikimi toplumsal refaha dönüştürememiş ülkeler ikinci sınıfa giren ülkeler olarak değerlendirilmektedir. Bilimsel araştırmalar açısından bakıldığında, bu ülkeler, gerek bilimsel ve akademik kuruluşlar, gerekse bilim adamları düzeyinde işbirliği ve bilimsel çalışmalara katılım açısından, gelişmiş ülkeler ile sıkı ilişkiler içinde olabilmektedir. Ancak bu ilişkiler ve yapılan çalışmalar ile kazanılan bilgi birikimini, teknolojiye ve ürüne dönüştürecek mekanizmaların gelişmemiş olması nedeniyle, bu ülkelerin yeni teknolojiler ile tanışması nadiren bu teknolojilerin gelişme safhasında, çoğunlukla da bu teknolojilerin üretim ve ürün teknolojilerine dönüşmesinden sonra, "teknoloji transferi" ile mümkün olmaktadır(Arısoy, 2005:45).

3. AMAÇ VE YÖNTEM

Bu çalışmanın amacı üniversiteler bazında entelektüel sermayeye katkısı bulunan çeşitli göstergelerin tespitini ve bu göstergelerin Türkiye'nin yüksek teknolojili sanayi yapısına dönüşümündeki rolünü ve etkililiğini belirlemektir.

Bu hedef doğrultusunda Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi senato üyelerine ve KSÜ ÜSKİM ve TEKNOKENT müdürüne bir anket uygulanmıştır. Senato, üniversiteyi üst düzeyde temsil etmesi ve üniversitenin eğitim-öğretim, bilimsel araştırma ve yayın faaliyetlerinin esasları hakkında karar almak, üniversitenin bütününü ilgilendiren kanun ve yönetmelik taslaklarını hazırlamak veya görüş bildirmek(YÖK, www.yok.gov.tr, 09.10.2015) gibi görevlerinden dolayı araştırmanın evreni olarak seçilmiştir. Çalışmanın evrenine KSÜ ÜSKİM ve TEKNOKENT müdürü de bu kurumlar üniversitenin iş sektörü ve sanayi ile olan ilişkilerini yürütmesi bağlamında dâhil edilmiştir. Çalışma evreni 39 senato üyesi ve 1 KSÜ

ÜSKİM ve TEKNOKENT müdürü olarak toplam 40 kişidir. Çalışmanın örneklemi ise çalışma evreninin tamamı olarak seçilmiştir.

Anket çalışmasında 39 senato üyesinden 18'ine ve ÜSKİM ve TEKNOKENT müdürüneulaşılabilmiş ve toplamda 19 anket uygulanabilmiştir.

Uygulanan anket Ramirez (2011: 375-376) çalışmasında kullandığı anketten uyarlama yapılarak tasarlanmıştır. Ankette entelektüel sermayenin unsurları olan yapısal sermaye, insan sermayesi ve ilişki sermayesi göstergelerinin önem derecesini tespit etmek için 5'li LikertScale kullanılmıştır.Bu Scale kullanılan sayılar şunları temsil etmektedir. 5: Çok önemli, 4: Önemli, 3: Kararsızım, 2:Önemsiz, 1: Hiçbir önemi yok.

Ankette yapısal sermayeyi temsil eden 16 gösterge, insan sermayesini temsil eden 11 gösterge ve ilişki sermayesini temsil eden 16 gösterge; totalde entelektüel sermayeyi temsil eden 43 gösterge bulunmaktadır. Bunun yanında katılımcılara yüksek teknolojili sanayi yapısına dönüşümde üniversitelerdeki entelektüel sermayenin ve unsurlarının önem derecesinin tespitine yönelik sorular yöneltilmiştir.

3.1 Analiz ve Bulgular

Anket verileri IBM SPSS Statistics 20.0 programı ile analiz edilmiştir. Verileri analiz ederken tanımlayıcı istatistiksel analizden yararlanılmıştır. Buna göre, entelektüel sermayenin her bir unsuru için göstergelerin önemine karar verirken ortalama, medyan, standart sapma ve 25, 75 yüzdelikler kullanılarak saptama yapılacaktır. Bir göstergenin önemli sayılabilmesi için en az 4 ve üstü ortalama değeri ve yine en az 4 medyan değerine sahip olması gereklidir. Ayrıca 25 ve 75 yüzdelikleri için taşıması gereken değer yine en az 4 ve üstü olmalıdır.

4.1.1. Yapısal Sermaye

Tablo 4.1. Yapısal sermaye göstergeleri

	Ortalama	Ortanca	Standart Sapma	Yüzdelikler	
				25	75
Pedagojik nitelikleri ve yenilikleri destekleyen imkânlar ve maddi kaynaklar	3,84	4,00	,688	3,00	4,00
Araştırma ve geliştirmeyi destekleyen imkânlar ve maddi kaynaklar	4,37	4,00	,684	4,00	5,00
Kurumun değerlendirme ve eleme süreçleri	3,74	4,00	,806	3,00	4,00
Örgütsel yapı	3,79	4,00	,631	4,00	4,00
Araştırma yönetimi ve organizasyonu (Ürünlerin/Sonuçların içsel iletişimi, araştırma projelerinin etkili yönetimi, araştırma teşvikleri, okunan tezler vb.)	3,95	4,00	,524	4,00	4,00
Öğretim yönetimi ve organizasyonu (akademik ağ, yabancı öğretim elemanları ile periyodik değişim, öğretim teşvikleri vb.)	3,84	4,00	,834	3,00	4,00
Bilimsel, kültürel ve sosyal etkinliklerin organizasyonu	4,05	4,00	,705	4,00	5,00
Yönetim personelinin, akademik ve idari personelin verimliliği	4,00	4,00	,943	3,00	5,00
Örgüt kültürü ve değerleri	3,89	4,00	,809	3,00	4,00
Yenilik ve iyileştirme/geliştirme çabaları (yenilikçi harcamalar, personel düzeyleri vb.)	4,32	4,00	,820	4,00	5,00
Yönetim kalitesi	4,16	4,00	,898	4,00	5,00
Enformasyon/bilgi sistemi (dosya işlemleri, veri tabanları, bilgi ve iletişim teknolojileri kullanımı vb.)	4,05	4,00	,621	4,00	4,00
Teknolojik kapasite(teknolojiye yapılan toplam harcama, bilgisayar programlarının bulunması ve kullanımı, intranet ve internet kullanımı vb.)	4,16	4,00	,602	4,00	5,00
Entelektüel mülkiyet (patentler, lisanslar vb.)	4,21	4,00	,787	4,00	5,00
Kütüphane kapasitesi ve yeterliliği (toplam basılı kaynaklar, elektronik kaynaklar ve erişilebilen online kaynaklar, edinilen yeni kitaplar, diğer kütüphaneler olan entegrasyon derecesi vb.)	4,05	4,00	,848	4,00	5,00
Üniversitedeki departman/kürsü sayısı	3,58	4,00	,902	3,00	4,00

Belirlenen istatistiksel kriterlere göre unsur bazında önemli görülen göstergeler şunlardır:

1.Araştırma ve geliştirmeyi destekleyen imkânlar ve maddi kaynaklar

2. Bilimsel, kültürel ve sosyal etkinliklerin organizasyonu

3. Yenilik ve iyileştirme/geliştirme çabaları (yenilikçi harcamalar, personel düzeyleri vb.)

4. Yönetim kalitesi

5. Enformasyon/bilgi sistemi (dosya işlemleri, veri tabanları, bilgi ve iletişim teknolojileri kullanımı vb.)

6. Teknolojik kapasite(teknolojiye yapılan toplam harcama, bilgisayar programlarının bulunması ve kullanımı, intranet ve internet kullanımı vb.)

7. Entelektüel mülkiyet (patentler, lisanslar vb.)

8. Kütüphane kapasitesi ve yeterliliği (toplam basılı kaynaklar, elektronik kaynaklar ve erişilebilen online kaynaklar, edinilen yeni kitaplar, diğer kütüphaneler olan entegrasyon derecesi vb.)

Elde edilen anket sonuçlarına göre üniversitelerde yapısal sermayeye katkısı bulunan sekiz gösterge bulunmaktadır. Bunlardan ilki "Araştırma ve geliştirmeyi destekleyen imkânlar ve maddi kaynaklar" dır. Maddi kaynaklar ve imkânlar AR-GE'de dolayısıyla yüksek teknolojili ürün üretiminde hayati öneme sahiptir. Çünkü Özgüz ve Mandal (2013)'ın ifadesiyle, yüksek teknolojiler gelişmiş cihazlar, altyapı ve yüksek yatırım gerektirmektedir. Bu da önemli olarak görülen bir diğer bir yapısal sermaye göstergesi olan "Yenilik ve iyileştirme/geliştirme çabaları" ile sağlanabilir. Araştırma merkezleri ve laboratuarlar iyileştirilerek ve yenileşim çabaları ile geliştirilerek üniversiteleri yüksek teknolojili sanayiye geçişte hizmet sunabilir duruma getirecektir. Böylece yeni ve yüksek teknolojilerin geliştirilmesinde altyapı sağlanmış olacaktır.

"Bilimsel, kültürel ve sosyal etkinliklerin organizasyonu" göstergesi ise etkinliğin yapıldığı bilimsel alanda en son yenilikleri, buluşları ve gelişmeleri takip etmek ve paylaşımın yapılması anlamında önem taşımaktadır. Bunun yanında "Yönetim kalitesi" de önemli olarak görülen göstergeler arasındadır. Kaliteli bir yönetim entelektüel sermayesinin farkında olan bir yönetimdir denebilir. Çünkü kurumun misyon ve vizyonuna bağlı olarak stratejilerini uygulamasına yardımcı olan entelektüel sermaye, kaynakların ve hizmetlerin nasıl bir ilişki içinde olduğunu göstermektedir. Bu manada kaynakların etkili ve verimli kullanılması

yanında, bunların kullanımı için plan yapan, eşgüdümü sağlayan ve işbirliklerini teşvik eden kaliteli bir yönetim önemlidir.

"Enformasyon/bilgi sistemi" yapısal sermaye unsurları içerisinde önemli görülen bir diğer göstergedir. Bilgiye sahip olmak, günümüzün bilgiye dayalı ekonomi sisteminde önemli bir güç ve avantajdır. Dolayısıyla kurumun sahip olduğu bilgisini elinde tutmasını sağlayan ve organize eden bilgi sistemleri, teknolojik ilerleme adına önem kazanmaktadır.

Yeni teknolojilerin üretiminde, kurum ve paydaşların sahip olduğu, ortak olarak fayda sağladığı "teknolojik kapasite" göstergesi de yapısal sermaye unsurları içerisinde önemli olarak görülmektedir. Yanı sıra, kurumun sahip olduğu veya sahipliğini paylaştığı"Entelektüel mülkiyet" önemli görülen göstergelerden biridir. Entelektüel mülkiyet yalnızca ulusal bazda değil küresel bazda kurumun ve paydaşlarının sektördeki avantajlarını arttırması ve kurumu rekabet edebilir konuma getirmesi itibarıyla önem taşımaktadır.

"Kütüphane kapasitesi ve yeterliliği" göstergesi de önemli görülen göstergeler arasında bulunmaktadır. Bu gösterge de yenilikleri ve gelişmeleri takip etmek ve paylaşımlarda bulunmak açılarından önemlidir.

3.1.2. İnsan Sermayesi

Tablo 4.2. İnsan sermayesi göstergeleri

	Ortalama	Ortanca	Standart Sapma	Yüzdelikler	
				25	75
Akademik personelin tipolojisi(personel sayısının artış ve azalışı üzerine tarihsel veriler, personelin yaş yapısı, sözleşme türü vb.)	3,95	4,00	,621	4,00	4,00
Öğretim ve araştırma personelinin akademik ve mesleki nitelikleri	4,42	4,00	,607	4,00	5,00
Öğretim ve araştırma personelinin hareketliliği (burslu öğretim üyelerinin yüzdesi)	3,84	4,00	,898	3,00	4,00
Bilimsel üretkenlik(kitaplar, yayınlanan makaleler vb.)	4,26	4,00	,806	4,00	5,00
Mezun öğrenci hareketliliği	3,53	4,00	,513	3,00	4,00
İnsan sermayesinin yeterliliği	4,37	4,00	,684	4,00	5,00
Akademik personelin öğretim kapasitesi ve becerisi(öğretici kapasite, öğretim yenilikleri, öğretim kalitesi, kullanılan lisan vb.)	4,53	5,00	,612	4,00	5,00
Akademik personelin araştırma kapasitesi ve becerisi(araştırma kalitesi, ulusal ve uluslararası projelere katılım, doktoralı yüzdesi vb.)	4,74	5,00	,452	4,00	5,00
Takım çalışması yapmak için kapasite	4,26	4,00	,653	4,00	5,00
Liderlik kapasitesi	3,89	4,00	,809	3,00	4,00
Eğitim aktiviteleri	3,89	4,00	,875	3,00	5,00

Belirlenen istatistiksel kriterlere göre unsur bazında önemli görülen göstergeler şunlardır:

1. Öğretim ve araştırma personelinin akademik ve mesleki nitelikleri,

2. Bilimsel üretkenlik(kitaplar, yayınlanan makaleler vb.)

3. İnsan sermayesinin yeterliliği

4. Akademik personelin öğretim kapasitesi ve becerisi(öğretici kapasite, öğretim yenilikleri, öğretim kalitesi, kullanılan lisan vb.)

5. Akademik personelin araştırma kapasitesi ve becerisi(araştırma kalitesi, ulusal ve uluslararası projelere katılım, doktoralı yüzdesi vb.)

6. Takım çalışması yapmak için kapasite

Bilindiği üzere, günümüzün bilgi tabanlı ekonomik sisteminde, değer üretmek üzere kafasını ellerinden çok kullanan insanları ifade etmek için bilgi işçisi tabiri kullanılmakta ve bu bilgi işçileri kurumların insan sermayesini oluşturmaktadırlar. Bu insanlar daha çok düşünmek, fikir üretmek, analiz yapmak ve karar vermek gibi zihin yoğun faaliyetler ile değer üretirler (Akyüz, Tarih yok: 63). Yani insan sermayesi olmadan yükseköğretim kurumlarının en önemli girdisi ve çıktısı olan bilgiyi elde etmek, üretmek, işlemek ve yaymak mümkün değildir. Çalışmamızda yapılan anket sonuçlarına göre altı adet gösterge insan sermayesine katkısı açısından önemli görülmüştür. Tarım ve sanayi toplumlarında "kas gücü" anlamına gelen insan bilgi toplumunda "beyin gücü" olarak anlam kazanmaktadır. Dolayısıyla kurumsal yenilik ve yenilenme sürecinin kaynağını temsil eden "Öğretim ve araştırma personelinin akademik ve mesleki nitelikleri" yüksek teknolojili sanayi yapısına dönüşümde önem kazanmaktadır. Çünkü alanında uzman ve nitelikli bir eleman, sahip olduğu bilgi, beceri ve uzmanlığı kurumun yapısal sermayesine katarak, katma değeri yüksek ürün üretiminde önemli bir rol oynamaktadır. Diğer taraftan buluş ve yeniliğin kaynağı olan insan sermayesi, kurumların mülkiyetine sahip olamadıkları bir unsurdur. Bu açıdan insan sermayesini elde tutmak ve "İnsan sermayesinin yeterliliği"ni sağlamak yüksek teknolojili sanayi yapısına dönüşümde bir diğer önemli göstergedir. Çünkü ancak elde tutulan, gelişimi sağlanan ve motive olmuş insan, üretkenlik sağlayabilir. Bu manada sayısal olarak ve nitelik olarak yeterliliği sağlanan insan sermayesi amaçlara hizmet edebilme noktasında önemli görülmektedir.

İnsanlarda örtülü bulunan bilgi, beceri ve yetkinlikler, eğitim-öğretim aktivitelerinin yanı sıra öğretim kapasitesi ve becerileriyle açık hale getirilmektedir. Bu açıdan "Akademik personelin öğretim kapasitesi ve becerisi" göstergesi önemlidir. Çünkü açık hale getirilen bilgi kurumun ortak değeri olup kurumsal bazda gelişmeyi sağlaması açısından da önem kazanmaktadır. Bunun yanı sıra "Akademik personelin araştırma kapasitesi ve becerisi" de önemli görülen göstergeler arasındadır. Bu açıdan denilebilir ki, yeni bir şey üretebilmek için olmazsa olmaz olan şey araştırma yapmak ve bu araştırmalar sonucu üretim yapmak ve gelişmeyi sağlamaktır. Bu itibar ile araştırma nasıl yapılmalıdır, nasıl dizayn edilmelidir, elde edilen veriler ne anlama gelmektedir veya neyi ifade etmektedir. Bunların aynı zamanda bir araştırmacı olan akademik personel tarafından bilinmesi ve kendisinde bir beceri olarak var

olması buluşçuluk açısından önemlidir. Bu aynı zamanda insan sermayesi unsurunda önemli görülen "Bilimsel üretkenlik" göstergesine de katkıda bulunmaktadır. Yüksek teknolojili sanayi yapısına dönüşüm manasında ise araştırmacılar sanayinin, diğer paydaşların ve genel olarak halkın ihtiyaçlarına ilgi duymalı ve bunlara cevap vermeye yönelik çalışmalıdırlar. Bu açıdan bilimsel üretkenliğin sayısal olarak ifadesinin yanında, niteliği ve ihtiyaçlara cevap verebilirliği yüksek teknolojili sanayi hamlesinde önemli olmaktadır.

İnsan sermayesinden elde edilen verimi arttıran bir unsur olarak takım çalışması, farklı yetenek ve deneyimlerle sahip çalışanların ortak bir amaç için çalışmaları bakımından önemlidir. Zira üniversite araştırmacılarının ve çeşitli sektörlerden paydaşların ortak olarak yürüttükleri çalışmalarda "Takım çalışması yapmak için kapasite" göstergesi yardımlaşma, ortak amaç ve ortak değerleri paylaşmak açılarından gereklidir.

3.1.3. İlişki Sermayesi

Tablo 4.3. İlişki sermayesi göstergeleri

	Ortalama	Ortanca	Standart Sapma	Yüzdelikler	
				25	75
Lisansüstü öğretimin etkinliği(çalışmaların ortalama süresi, bırakma oranı, mezuniyet oranı vb.)	3,68	4,00	,749	3,00	4,00
Öğrenci memnuniyeti	4,00	4,00	,577	4,00	4,00
Mezun istihdamı	3,84	4,00	,765	3,00	4,00
Öğrencilerle ilişkiler (öğrencilerin ihtiyaçlarına cevap verme kapasitesi, mezunlar ile kalıcı ilişkiler vb.)	3,79	4,00	,787	3,00	4,00
İş dünyası ile ilişkiler (sahipliği bölüşme, AR-GE sözleşmeleri ve projeleri vb.)	4,32	5,00	,946	4,00	5,00
Toplumsal ilişkiler (dış kuruluşlarda kurumsal temsil, ulusal ve uluslar arası projelerde işbirliği vb.)	4,16	4,00	,898	4,00	5,00
Araştırmaların uygulanması ve yayımlanması (sonuçların yayımlanması, araştırmanın sosyal uygunluğu)	4,16	4,00	,834	4,00	5,00
Medya ile ilişkiler	3,63	4,00	,955	3,00	4,00
Üniversitenin imajı	4,05	4,00	,780	3,00	5,00
Kamu ve özel kuruluşlar ile işbirliği ve sözleşmeler	3,95	4,00	,705	4,00	4,00
Diğer üniversiteler ile işbirliği(ulusal ve uluslar arası)	4,00	4,00	,745	4,00	4,00
Üniversitenin stratejik bağlantıları	4,00	4,00	,667	4,00	4,00
Üniversitenin kalite enstitüleri ile ilişkileri	3,74	4,00	,872	3,00	4,00
Üniversitenin bölgesel, ulusal ve uluslar arası bilinirliği	4,05	4,00	,848	3,00	5,00
Üniversitenin sosyal ve kültürel uyumu	3,74	4,00	,933	3,00	4,00
Üniversitenin çevresel sorumluluğu	3,47	4,00	1,124	3,00	4,00

İlişki sermayesi unsuru bazında aşağıda bulunan altı gösterge belirlenen istatistiksel kriterler çerçevesinde önemli olarak görülmüştür:

1.Öğrenci memnuniyeti

2. İş dünyası ile ilişkiler (sahipliği bölüşme, AR-GE sözleşmeleri ve projeleri vb.)

3. Toplumsal ilişkiler (dış kuruluşlarda kurumsal temsil, ulusal ve uluslararası projelerde işbirliği vb.)

4. Araştırmaların uygulanması ve yayımlanması (sonuçların yayımlanması, araştırmanın sosyal uygunluğu)

5. Diğer üniversiteler ile işbirliği(ulusal ve uluslararası)

6. Üniversitenin stratejik bağlantıları

Ülkemizdeki üniversitelerin öncelikli genel amacı yükseköğretim vermeleridir. Dolayısıyla bir araştırma mekânı olmaktan ziyade bir eğitim kurumu olarak görülmektedirler. Bu açılardan, ilişki sermayesi unsurunun önemli bir unsuru olarak görülen "Öğrenci memnuniyeti" ve tatmini, daha çok ve kaliteli öğrenci çekmek bakımlarından ve üniversiteyi öğrenciler için bir cazibe merkezi haline getirmek bakımından önemlidir. Çünkü kaliteli öğrenci, kaliteli mezun demek olup üniversitenin kurumsal bazda gelişmesi ve bilinirliliği için önemli olmaktadır. Bu manada ulusal ve uluslararası bilinirlik, ortak proje yürütme ve sahipliği bölüşme, öğrenci değişimleri gibi faaliyetler bağlamında ilişki sermayesinin "Diğer üniversiteler ile işbirliği" göstergesi de önemli olarak görülmektedir.

İlişki sermayesinin "İş dünyası ile ilişkiler", "Toplumsal ilişkiler" ve "Üniversitenin stratejik bağlantıları" gibi göstergeleri de belirlenen kriterler çerçevesinde çalışmanın örneklemi açısından önemli bulunmuştur. İlişki sermayesi paydaşların etkileşim içinde bulunmalarını ve ortak olarak fayda elde etmelerini sağlar. Kolektif olarak yenilik yaratma çabalarında olan paydaşlar; eşgüdümü sağlayarak, işbirliği yaparak ve karşılıklı olarak paylaşımlarda bulunarak uzun vadeli stratejik ortaklıklar kurabilirler. Bu ortaklık paydaşların birbirlerinin deneyimlerinden, becerilerinden ve uzmanlıklarından yararlanmaları için de fırsatlar sunmaktadır.Aynı zamanda yapılan paylaşımlar, paydaşların sektördeki rekabet avantajlarını arttırmalarını ve yürütülen çalışmalar için kamu desteğinin yanı sıra özel sektör yatırımlarının artmasını da sağlayacaktır. Ayrıca bu göstergeler kurumsal bilinirlik bakımından da önemli roller üstlenmektedirler.

Bir diğer önemli gösterge "Araştırmaların uygulanması ve yayımlanması" olarak tespit edilmiştir. Üniversiteler sahip oldukları ya da sahipliğini bölüştükleri entelektüel mülkiyetin uygulanması ve yayımlanması aşamasında, buluşçular ve kullanıcılar arasında arabuluculuk rolü oynamaları açısından önemli aktörlerdir. Diğer bir ifadeyle üniversiteler, buluşun doğru alanda kullanımının yapılmasını ve araştırmanın sonucunun doğru kesime ulaştırılmasının sağlanmasında kritik öneme sahip paydaşlardır.

3.1.4. Entelektüel Sermaye ve Unsurlarının Önem Derecesi

Türkiye'nin yüksek teknolojili sanayi yapısına dönüşümünde üniversitelerin entelektüel sermayesi ne derece etkilidir?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Önemsiz	2	10,5	10,5	10,5
Kararsızım	4	21,1	21,1	31,6
Önemli	9	47,4	47,4	78,9
Çok önemli	4	21,1	21,1	100,0
Total	19	100,0	100,0	

Çalışma örnekleminin % 47,4'ü Türkiye'nin yüksek teknolojili sanayi yapısına dönüşümünde üniversitelerin entelektüel sermayesini "önemli" bulurken, % 21,1'i "çok önemli" bulmuştur.

Bu dönüşümde entelektüel sermayenin yapısal sermaye unsuru ne derece etkilidir?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Önemsiz	1	5,3	5,3	5,3
Kararsızım	4	21,1	21,1	26,3
Önemli	8	42,1	42,1	68,4
Çok önemli	6	31,6	31,6	100,0
Total	19	100,0	100,0	

Çalışmanın örnekleminin % 42,1'i açısından bu dönüşümde yapısal sermaye unsuru "önemli" olarak görülürken % 31,6'sı tarafından "çok önemli" olarak görülmektedir.

Bu dönüşümde entelektüel sermayenin insan sermayesi unsuru ne derece etkilidir?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Önemsiz	1	5,3	5,3	5,3
Kararsızım	4	21,1	21,1	26,3
Önemli	9	47,4	47,4	73,7
Çok Önemli	5	26,3	26,3	100,0
Total	19	100,0	100,0	

Yüksek teknolojili sanayi yapısına dönüşümde insan sermayesi unsuru katılımcıların %47,4'ü tarafından "önemli" olarak görülürken, %26,3'ü tarafından ise "çok önemli" görülmektedir.

Bu dönüşümde entelektüel sermayenin ilişki sermayesi unsuru ne derece etkilidir?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Önemsiz	1	5,3	5,3	5,3
Kararsızım	5	26,3	26,3	31,6
Önemli	8	42,1	42,1	73,7
Çok önemli	5	26,3	26,3	100,0
Total	19	100,0	100,0	

Çalışmanın örnekleminin % 42,1'i açısından bu dönüşümde ilişki sermayesi unsuru "önemli" olarak görülürken % 26,3'ü tarafından "çok önemli" olarak görülmektedir.

SONUÇ

Günümüzde entelektüel sermaye, genel olarak tüm kurumların ve çalışmamızda üniversitelerin görünmeyen değerli varlıkları içerisindedir. Kurumun yapıları içinde gömülü olarak bulunan bu kaynak; kurumsal gelişmeyi sağlamada, rekabet avantajlarını arttırmada ve stratejik ortaklıklar kurmada anahtar role sahiptir. Bu yönüyle çalışma kapsamında, önce entelektüel sermaye unsurlarının göstergeleri tespit edilmiş olup daha sonra bu göstergelerin

bir değerlendirilmesi yapılmıştır. Aynı zamanda, çalışma örneklemine yöneltilen sorular ile genel olarak entelektüel sermayenin ve unsurlarının Türkiye'nin yüksek teknolojili sanayi yapısına dönüşümünde ne derecede etkili oldukları sorgulanmıştır.

Anket verilerinin analizi sonucu, yapısal sermayeyi temsil eden sekiz gösterge, insan sermayesini temsil eden altı gösterge ve ilişki sermayesini temsil eden altı gösterge belirlenen kriterler çerçevesinde önemli bulunmuştur. Bunun yanı sıra entelektüel sermayenin ve unsurlarının Türkiye'nin yüksek teknolojili sanayi yapısına dönüşümünde ne derece etkili olduklarına dair önemli bulgular elde edilmiştir.

Çalışma sonucunda varılan bir yargı olarak denilebilir ki, unsurlar bazında ele alınan göstergeler, tek başlarına bulunduklarında üniversitenin amaçlarına hizmet edebilecek durumda değillerdir. Bu göstergelerin ve unsurların beraber bulunması ve koordineli olarak işlemesi gerekmektedir. Yani denilebilir ki entelektüel sermaye unsurlarının tek tek toplamından daha fazla bir şeydir ve üniversiteye sağlamış olduğu çeşitli faydaların yanı sıra ülke için yüksek teknolojili sanayi yapısına dönüşümde çeşitli roller üstlenmektedir. Bunları da eğitim alanının en önemli aktörü konumunda bulunan üniversiteler üzerinden gerçekleştirmektedir.

KAYNAKÇA

Akyüz, Ömer Faruk, (Tarih Yok), *İnsan ve Bilgi Ekseninde Entelektüel Sermayenin Etkin Yönetimi*, İstanbul.

Arısoy, İbrahim (2005), "Türkiye'de Sanayileşme ve Temel Göstergeler Açısından Sanayinin Gelişimi", *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14(1), s. 45-67.

Aydınonat, N. Emrah (2012), "Teknolojik İlerleme ve Devletin Rolü İsrail, Tayvan ve İrlanda Örneklerinden Türkiye İçin Dersler", TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı), www.tepav.org.tr , 01.09.2015.

Bezhani, Ivoni., (2010), "Intellectual Capital Reporting at UK Universities", *Journal of Intellectual Capital*, 11(2), s.179-207.

Elena-Perez, Susana, Ozcan Saritas,Katja Pook,Campbell Warden,(2011), "Ready For The Future Universities' Capabilities To Strategically Manage Their Intellectual Capital", *Foresight*, 13(2), s. 31-48.

Fazlagic, Amir (2005), "Measuring the Intellectual Capital of a University" , *Conference on Trends in the Management of Human Reseources in Higher Education*, s. 1-9.

Mouritsen , Jan, Stefan Thorbjornsen, Per N. Bukh, Mette R. Johansen, (2004), "Intellectual Capitaland New Public Management", *The Learning Organization*, 11(4/5), s. 380-392.

Özgüz, Volkan ve Hasan Mandal, (2013), "İleri Teknolojilerde Üniversite Sanayi İşbirliği ve Kurumsal AR-GE Merkezlerinin Yönetişimi", http://www.sanayisurasi.gov.tr/pdfs/ileri-teknolojilerde-universite-sanayi-isbirligi-ve-kurumsal-ar-ge-merkezlerinin-yonetisimi.pdf , 01.09.2015.

Ramirez, Yolanda, Carmen Lorduy, ve Jose Antonio Rojas, (2007), " Intellectual Capital Management in Spanish Universities", *Journal of Intellectual Capital*, 8(4), s.732-748.

Ramirez, Yolanda.(2010). "Intelectual Capital Models in Spanish Public Sector", *Journal of Intellectual Capital*, 11(2), s. 248-264.

Ramirez,Yolanda,Corcoles Jesus, F.Santos Penalver, Angel Tejada Ponce, (2011), "Intellectual Capital in Spanish PublicUniversities: Stakeholders' Information Needs", Journal *of Intellectual Capital*, 12(3), s.356-376.

Ramirez, Yolanda, Montserrat Manzaneque, Alba Maria Priego (2015), "Formulating and Elaborating a Model For The Measurement of Intellectual Capital in Spanish Public Universities", *International Review of Administrative Sciences*, 0(0), s. 1-28.

Secundo, Giustina, Susana Elena-Perez, Zilvinas Martinaitis, Karl-Heinz Leitner,(2015), "An Intellectual Capital Maturity Model (ICMM) to Improve Strategic Management in European Universities: A Dynamic Approach", *Journal of Intellectual Capital*, 16(2), s. 419-442.

http://www.yok.gov.tr/web/guest/icerik/-/journal_content/56_INSTANCE_rEHF8BIsfYRx/10279/17654 , 09.10.2015.

TÜRKİYE'DE YENİ BÖLGESELLEŞME YAKLAŞIMI ÇERÇEVESİNDE YÖNETİŞİM UYGULAMALARI: TEKNOLOJİ GELİŞTİRME BÖLGELERİ VE KALKINMA AJANSLARI ÖRNEKLERİ

Meryem Çakır KANTARCIOĞLU
Arş. Gör., Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yönetim Bilimi ABD
Erol Uğraş ÖÇAL
Arş. Gör., Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yönetim Bilimi ABD
İmren Pınar DÜLGAR
Arş. Gör., Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yönetim Bilimi ABD

Özet
Bölgeselleşme, serbest piyasa ekonomisinin uluslararası arenada hâkim olmasından önce toplumsal ve ekonomik gelişme ile ulusal düzeyde kalkınma sağlanarak bölgelerarası eşitsizliği gidermeyi amaçlamaktaydı. Yeni bölgeselleşme ise serbest piyasa ekonomisi ile uyumlu, bölgesel rekabeti teşvik ederek sermaye için cazibe merkezleri yaratmayı hedeflemektedir. Yönetişim temelli yeni bölgeselleşme anlayışında, ulus devletlerin sınırlamalarına takılmadan mal ve hizmetlerin serbestçe dolaşımına karar veren aktörler ön plana çıkmaktadır. Yeni bölgeselleşme anlayışı çoğu zaman yönetişim kavramını içinde barındırmakta, ulus devlet sınırlarını aşarken paydaşları da bu sınırların dışına çıkarmaktadır. Yönetişimde bölgesel yapılanmaların karar alma sürecinin paydaşları, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarıdır. Türkiye örneği üzerinden somutlanırsa, teknoloji geliştirme bölgeleri (TGB) ve kalkınma ajansları bünyesinde barındırdıkları yönetişim unsurlarıyla aynı zamanda yeni bölgeselleşme kurumlarını oluşturmaktadırlar. Her iki yapının karar alma sürecine dâhil olabilen yabancı şirketler ve uluslararası örgütler yeni bölgeselleşmede ulus devlet sınırlarının aşıldığını göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: yeni bölgeselleşme, yönetişim, teknoloji geliştirme bölgeleri, kalkınma ajansları.

GİRİŞ

Devletin değişen rolü ile birlikte dönüşüme uğrayan bölgeselleşme politikalarına ve bu anlayışın ürünü olan kurumlara geçmeden önce bölgeselleşmenin yaşadığı dönüşüme bakmak faydalı olacaktır. Ulusal kalkınmanın bir aracı olarak bölge, İkinci Dünya Savaşı sırasında yıkıma uğrayan Avrupa'nın yeniden inşasında etkili bir araç olarak ortaya çıkmıştır (Çiner, 2010: 28). Merkeze göre yerel sayılabilecek bir ölçekte var olması bölgelerin yerel birimler olarak algılanmasına sebep olmasının yanında varlığını merkezi yönetimin planlamasına borçlu olması sebebiyle merkezi yönetim kuruluşu olarak da görülmüştür.

Özellikle 1950'li yıllar itibariyle bölgesel kalkınma amacıyla oluşturulan bölgesel kuruluşlar merkezi yönetimin uzantıları olarak görülmektedir. Bu dönemde ortaya çıkan bölgeselleşmenin temel hedefinin bölgelerarası eşitsizlikleri giderecek planlamalar ile ulusal kalkınmayı güçlendirmek olduğu söylenebilir. Bu amaç merkeziyetçi ve kademeli bir plan çerçevesinde ülke çapındaki kaynakların doğru kullanılması ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu dönemde bölgeselleşme politikalarında mekânsal akılcılık ilkelerinin benimsenmiş olması, karar verme sürecinde merkezi idarenin etkili olması ve büyük ölçekli kamu ve özel sektör yatırımlarına dayanan bölgesel kalkınma politikalarının ön plana çıktığı görülmektedir (Erden, 2004: 81).

1950-1960'lı yıllarda uygulanan bölgeselleşme politikaları 1970'li yıllara gelindiğinde sorgulanmaya başlanmıştır. Daha önce yapılan bölgesel planlamaların beklenen sonuçları

vermemesi ve 1970'li yıllarda yaşanan krizler sebebiyle bölgesel politikaların finansman kaynağını kaybetmesi, yeni arayışların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu dönemde refah devletten ve Keynesyen politikalardan da vazgeçilmeye başlanması bölgeselleşme politikalarının teorik zeminini de ortadan kaldırmıştır (Erden, 2004: 81). Krizden çıkış için sunulan çözüm neoliberal politikalarla ve yeni sağ anlayışı ile şekillenmiştir. Bu süreçte devlet örgütlenmesi yeniden yapılanmış ve ulus devletin merkeziyetçi anlayışına hizmet eden devlet örgütlenmesi uluslararası ekonomik düzene ve küreselleşmeye hizmet edecek şekilde yeniden şekillendirilmiştir. Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının yaşadığı bu dönüşümü bölgesel kuruluşların da yaşaması kaçınılmaz olmuştur.

1980 öncesinde bölgeselleşme olarak anılan ve bölgeler arası dengesizliği gidererek ulusal kalkınmayı sağlamayı amaçlayan bölgeselleşme politikaları bu tarihten sonra yerini neoliberalizmin etkisi altında gelişmiş yeni bölgeselleşme politikalarına bırakmıştır. Bu dönemde artık ulusal kalkınma hedeflerinden vazgeçilmiştir ve rekabetçi bölgesel ekonomiler yaratarak bölgesel kalkınma amacı ön plana çıkmıştır. 1980 sonrası dönemde bölge ulus devletin coğrafi bir bölümünü anlatan bir kavram olmaktan çıkmıştır. İdeolojik temelini küreselleşmeye dayandıran yeni bölgeselleşme ile birlikte artık bölge küresel düzenlemenin temel ölçeklerinden biri durumuna gelmiştir (Karasu, 2009: 2).

Yeni bölgeselleşme olarak karşımıza çıkan bu yeni kavram, kalkınma, demokrasi, rekabet, yerellik ve yenilik gibi kavramlarla anılmaktadır (Karasu, 2009: 5). Artık bölgeler ulus devlet içerisindeki edilgen konumlarından çıkarak daha özerk bir yapıya dönüşmüş ve ulus devlet sınırlarını aşan kurumlar haline gelmişlerdir. 1980 sonrası yaşadıkları dönüşüm ile daha öncesinde merkezi yönetimin uzantısı olarak görünen bölgeler bu dönem itibariyle yerelleşmenin bir yolu olarak görülmeye başlanmıştır. Ancak yeni bölgeselleşme ile ortaya çıkan kurumların yeni bir tür merkezileşmeye hizmet ettiğini savunan görüşler de alan yazında karşımıza çıkmaktadır.

Yeni bölgeselleşmenin temel iddiası rekabet halindeki bölgeler ile kalkınmanın sağlanabileceği yönündedir. Bölgeselleşme kalkınmayı yukarıdan aşağıya bir yol izleyerek gerçekleştirmeye çalışırken yeni bölgeselleşmede tam tersi şekilde aşağıdan yukarıya işleyen bir karar alma süreciyle kalkınmanın mümkün olduğu anlayışı hâkimdir. Bu anlayış çerçevesinde oluşturulan kurumlara biçilen görev de düzenleyici devlet anlayışına uygun olarak uygulama yapmaktan çok koordine etme ve katalizör olma şekilde tanımlanmıştır. Türkiye'de bu görevi üstlenen kurumlara örnek olarak kalkınma ajansları ve teknoloji geliştirme bölgeleri göze çarpmaktadır (Övgün, 2013: 43).

Neoliberal dönemde kalkınma ve ekonomik gelişme artık devlet eliyle değil sermaye tarafından sağlanmaktadır. Bu durumda devlete düşen görev eski müdahaleci rolünden sıyrılmak bununla birlikte düzenleyici, denetleyici ve teşvik edici bir misyonla kendini sınırlayarak piyasadan çekilmek ve sermayeyi güçlendirecek politikalar izlemek olacaktır. Bu noktada bölge sermayeye sağladığı imkanlar bakımından öne çıkmıştır ve yeni bölgeselleşme politikaları bu dönemde hakim bir konuma yükselmiştir. Bu yükselişte bölgelerin sahip olduğu bazı özellikler etkili olmuştur. Sermayenin yükselebilmesi rekabet edilebilirlikle doğrudan bağlantılıdır. Bu noktada bölgelerin esnek ve hızlı çalışabilme gibi özellikleri rekabet edebilirliği artırması sebebiyle sermaye için avantajlı görünmektedir. Rekabet edebilme koşullarının sağlanması bölgelerin cazibe merkezi olması açısından da önem taşımaktadır (Övgün, 2013: 51-55).

Yeni bölgeselleşme, yeni sağ anlayışından ve neoliberalizmden ayrı düşünülemeyecek bir kavramdır. Dolayısıyla yeni bölgeselleşmenin teorik zeminini bu iki anlayışın içerdiği kavramlar ve ilkeler oluşturmaktadır. Bu kavramlardan birisi olan yönetişim neoliberal anlayışla tekrar şekillenen her kurum gibi bölge kurumlarında da uygulanmaktadır. Ulus devletin zayıflaması ve küreselleşmenin yeniden tanımlanması ulusal kalkınma hedefinin yerini küresel entegrasyonun almasına sebep olmuştur. Bu yeni duruma uygun olarak bireylerin kamu öznesi olma taleplerinin ortaya çıkması yönetimden yönetişim anlayışına kayışın da sebep olmuştur (Erden, 2004: 82).

Yönetişim devlet aygıtının yönetimini sadece hükümetle sınırlı görmemektedir. Hükümetin dışı aktörlerin de eşit statüde katılımına imkân veren bir yönetim modeli önermektedir. Hükümet olmadan yönetmeyi anlatan yönetişim, hiyerarşi yerine eşitler arası ilişkiyi ve yöneten-yönetilen ayrımı yerine birlikte yönetmeyi önermektedir. Burada birlikte yöneten aktörlerden kasıt edilen devlet, özel sektör ve sivil toplumdur. Bu üç aktörlü yönetim modelinde sınıfsal ilişkiler yok sayılarak devlet ile bireyler arasında yeni bir toplumsal ilişki kurulmaktadır. Böylece yönetişim ile birlikte emekçi gruplar bölüşüm ilişkilerine etki eden güç kanallarından dışlanarak sermaye sınıfının egemenliğini güçlendiren bir siyasal iktidar modeli yaratılmaktadır (Bayramoğlu, 2010: 20-33).

Bölgeselleşme politikaları gibi yönetişim de temelde kalkınma sorunuyla doğrudan ilgili bir kavramdır. Özellikle Dünya Bankası (DB) 1980 sonrası dönemde kalkınmanın ancak iyi yönetişim ile mümkün olabileceğini vurgulamıştır. Bu dönem itibariyle ekonomik kalkınmaya sunulan çözüm önerileri ekonomik reçetelerle sınırlı tutulmamıştır ve yönetişim evrensel bir çözüm olarak özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere sunulmaya

başlanmıştır (Bayramoğlu, 2010: 40). Yine aynı dönemde bölgesel politikalardan yeni bölgeselleşmeye geçiş yaşanırken merkezi planlamaya dayalı kalkınma yönetimi anlayışından yönetişime bir kayma da görülmektedir (Bayramoğlu, 2010: 34).

Bu metinde, yeni sağ düşüncesi ile birlikte ortaya çıkan yeni bölgeselleşme olgusunun yönetişim ayağı tartışılacaktır. Teorik düzlemde, Türkiye'de yeni bölgeselleşme kurumlarında hâkim olan yönetim anlayışı yönetişimdir tezinden yola çıkılarak uygulama açısından da Türkiye'de yönetişim temelinde örgütlenmiş yeni bölgeselleşme yapıları olarak TGB ve Kalkınma Ajansları örnekleri incelenecektir. Çalışmada bu iki yapının seçilme sebebi, büyükşehir belediyeleri, mahalli idare birlikleri gibi diğer kurumlar değiştirilip dönüştürülerek yeni bölgeselleşmeye uyumlu hale getirilirken, bu iki yapının doğrudan yeni bölgeselleşme politikalarının ürünü olarak ortaya çıkmalarıdır.

1. TEKNOLOJİ GELİŞTİRME BÖLGELERİ

Yeni bölgeselleşmenin göstergelerinden olan TGB'ler yönetişim temelinde yapılandırılmıştır. TGB'lerin faaliyet alanı içinde bulunan yapıların ve işletmelerin karar organları büyük oranda yönetişim kavramının temelini oluşturan paydaşlardan oluşmaktadır. Yeni bölgeselleşmenin kilit kavramlarından olan yönetişim olgusu, teknoloji geliştirme bölgelerinde uygulanmaktadır.

Teknoloji geliştirme bölgeleri, üniversitelerin, araştırma kurumlarının, sanayi kuruluşlarının ve çeşitli şirketlerin belli bir bölge içerisinde birlikte araştırma, geliştirme, üretim ve inovasyon yapabildikleri, birbirleri ile bilgi ve teknoloji transferi gerçekleştirdikleri, akademinin, sanayinin ve sivil toplum kuruluşlarının koordineli halde çalışabildiği organize araştırma, geliştirme ve üretim ekosistemleridir (tgbd.org.tr, 2015). Buna göre teknoloji geliştirme bölgelerinin üniversiteler ve özel kesim arasında bir köprü olduğu görülmektedir. Üretim faaliyetlerinin üniversitelerle özel sektör bünyesinde ve ortaklığında sivil toplum kuruluşlarının da desteği ile sağlandığı geliştirme bölgeleri teknoparklar olarak da anılmaktadır.

Türkiye'de teknokent ya da teknoparklar olarak anılan bu yapıların kurulma çalışmalarına ilk olarak 1980'li yıllarda başlanmıştır. 1990'da Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi (KOSGEB) ile üniversiteler arasındaki işbirliği sonucunda Teknoloji Merkezleri (TEKMER) kurulmaya başlanmıştır. 2001 yılında çıkartılan 4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu, bu işbirliğinin yasal dayanağını oluşturmuştur. 4691 sayılı kanunda teknokentler ya da teknoparklar yerine teknoloji

geliştirme bölgeleri ismi kullanılmıştır (odtuteknokent.com.tr, 2015). 2015 ağustos ayı itibariyle Türkiye'de 46'sı faaliyette, 15'i kurulma aşamasında olan toplamda 61 teknoloji geliştirme bölgesi ya da teknokent bulunmaktadır (sanayigazetesi.com.tr, 2015).

4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu teknoloji geliştirme bölgelerinin yasal dayanağıdır. Kanunun ilk maddesinde teknoloji geliştirme bölgelerinin amaçlarından bahsedilmiştir. Bunlar:

- üniversiteler, araştırma kurum ve kuruluşları ile üretim sektörlerinin işbirliği sağlanarak, ülke sanayisinin uluslararası rekabet edebilir ve ihracata yönelik bir yapıya kavuşturulması maksadıyla teknolojik bilgi üretmek,
- üründe ve üretim yöntemlerinde yenilik geliştirmek,
- ürün kalitesini veya standardını yükseltmek,
- verimliliği artırmak,
- üretim maliyetlerini düşürmek,
- teknolojik bilgiyi ticarileştirmek,
- teknoloji yoğun üretim ve girişimciliği desteklemek,
- küçük ve orta ölçekli işletmelerin yeni ve ileri teknolojilere uyumunu sağlamak,
- Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulunun kararları da dikkate alınarak teknoloji yoğun alanlarda yatırım olanakları yaratmak,
- araştırmacı ve vasıflı kişilere iş imkânı yaratmak,
- teknoloji transferine yardımcı olmak ve yüksek/ileri teknoloji sağlayacak yabancı sermayenin ülkeye girişini hızlandıracak teknolojik alt yapıyı sağlamaktır.

Teknoloji geliştirme bölgelerinin üniversite ile üretim sektörlerinin işbirliği sağlanması amacı, yönetişime işaret etmektedir. Teknolojik bilgi üretme ve karar alma sürecinde özel sektörün üniversite ile olan işbirliği, piyasa odaklı bir nitelik taşımaktadır. Rekabet edebilirlik temelinde uluslararası piyasalarda bir aktör olma ve ihracatı ön plana çıkaran bir üretim modeline sahip olma yeni bölgeselleşme ile de doğrudan ilintilidir. Teknoloji geliştirme bölgeleri, yeni bölgeselleşme kurumları olarak paydaşların bölge ile ilgili kararlarının ve bilgi transferinin gerçekleştirilmesine yöneliktir.

Üniversitelerde oluşturulan üretime yönelik bilgi birikimi, ürünlerin geliştirilmesinde ve yenileştirilmesinde önemlidir. Bu birikimin paylaşımı, ürün kalitesinin yükseltilmesini sağlamaktadır. Böylece piyasa ekonomisinin altın kurallarından biri olan verimlilik amacı sağlanmış olacaktır. En az girdi ile en çok çıktının alınması, üretilen bilginin yeterliliğine

bağlıdır. Üniversitelerin teknoloji geliştirme bölgelerine olan katkıları da bu bilgi birikiminin paylaşımında ortaya çıkmaktadır. Üretim maliyetlerinin düşürülmesi verimlilik ile doğrudan bağlantılı olduğundan teknoloji ve üretim bilgisi maliyetlerin azaltılmasına katkı yapmaktadır. Aynı zamanda üniversitelerde üretilen bilginin doğrudan uygulamaya yönelik olması, bilginin ticarileşmesine de yol açmaktadır. Üniversitelerde üretilen teoriler teknoloji geliştirme bölgelerinde uygulamaya konularak, bilginin piyasaya sunulması ve ticari kazanç için kullanılması anlamına gelmektedir.

Küçük ve orta ölçekli işletmelerin teknoparklarda kendilerine çalışma zemini bularak üniversitelerce sunulan imkânlardan faydalanabilmesi de teknoloji geliştirme bölgelerinin piyasaya yönelik olduğunu göstermektedir. Küçük ve orta ölçekli firmalar, teknoloji geliştirme bölgeleri içinde çeşitli teknolojilere ve bilgiye üniversiteler aracılığı ile ulaşarak ticari faaliyetlerini geliştirmekte ve verimlilik düzeylerini artırabilmektedirler.

Yabancı sermayenin ülkeye çekilmesini amaçlayan bölgeler, sağladıkları altyapı yatırımları ve teknoloji ile birer cazibe merkezi olmayı hedeflemektedir. Kanunun başka bir maddesinde bölge kurucusu şirketin yabancı sermayeye ait olabileceği öngörülmüştür. O halde bölgeler yalnızca yabancı sermayeye hizmet verme amacını değil, aynı zamanda yabancı şirketlerin bölgelerin kurucusu olabileceği de öngörülmüştür. Türkiye'deki teknoloji geliştirme bölgeleri bünyesinde toplamda 141 yabancı veya yabancı ortaklı firma çalışmaktadır. Yabancı sermayeyi ülkeye çekmek için kurulan bölgelerde, çeşitli teşviklerin ve desteklerin ödenmesi de onların yabancı sermaye odaklı olduğunu göstermektedir.

Teknoloji geliştirme bölgelerine yüklenen görevlere bakıldığında ise şunlar sıralanmaktadır (biltek.sanayi.gov.tr, 2015):

- ülkemizde, üniversite-sanayi işbirliğini sağlamak,
- ileri teknoloji kullanan veya üreten şirketlerin sayısının artmasını ve gelişmesini desteklemek,
- mevcut kaynakların daha verimli kullanılmalarını sağlamak veya yeni kaynak yaratılması amacıyla yenilikçi ve ileri teknoloji alanlarında faaliyet gösterecek şirketlere Ar-Ge çalışmalarını yürütebilecekleri ortam ve destek sağlamak,
- ileri teknoloji alanında çalışan ulusal ve uluslararası şirketleri bir araya getirerek aralarında ve üniversitelerle sinerji yaratmalarını sağlayan mekanizmalar kurmak,
- üniversitelerdeki akademik birikimin ve araştırma sonuçlarının ekonomik değere dönüştürülmesini sağlamak,

- ülkenin ekonomik ve teknolojik düzeyinin yükseltilmesine ve böylece ülkenin uluslararası rekabet gücünün artırılmasına katkıda bulunmak,
- ileri teknoloji ve ihracata yönelik katma değeri yüksek, yenilikçi, ileri teknoloji ürünleri üretme potansiyeli olan yeni şirketlerin kurulmasını ve mevcut küçük işletmelerin büyümesini teşvik etmek.

Üniversite arazilerine kurulan bu yapıların özel sektörün geliştirilmesi ve üretim faaliyetlerinin yürütülmesi için bir işbirliği ortağı haline getirilmiştir. Böylece ileri teknoloji kullanabilme, Ar-Ge faaliyetleri yürütme, bu alanda çalışan şirketleri destekleme ve kaynak yaratma gibi misyonlara sahip olmuştur. Üniversitede üretilen bilgi, ticari anlamda "işe yarar" oluşuna göre bir değer ifade etmektedir. Teknoloji geliştirme bölgeleri, üniversitelerin piyasaya uyumlu hale getirilmesinin yeni bölgeselleşme yoluyla sağlamaktadırlar. Bilginin ekonomik değere dönüştürülmesi görevi, üniversitelerin teorik bilgi üretme süreçlerini büyük oranda pratiğe yönelik olarak dönüştürmelerine neden olmuştur. Bu süreçte, teknoloji geliştirme bölgeleri yönetişim temelinde örgütlendirilmiştir. Üniversiteler, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının ortaklaşalığı ile uluslararası düzlemde rekabet edebilirlik sağlanmaya çalışılmaktadır. Fakat her ne kadar ülkenin rekabetçi zeminde bu bölgeler aracılığı ile küresel piyasalarda yer bulabilmesi hedeflense de uluslararası sermayeye açık olan yapılar, yerli ve ulusal bir gelişim çizgisine uzak görünmektedir. Yeni bölgeselleşmenin ulusal kalkınma yerine bölgesel kalkınmayı merkeze koyması, zaten bölgelerin ülkesel kalkınma anlamında bir hedefe yönelik olmadığını göstermektedir. Ön plana çıkan rekabetçi bölgelerdir. O halde teknoloji geliştirme bölgelerinin yabancı sermayeyi ülkeye çekmek üzere bölgesel rekabeti sağlama amacı güttüğü söylenebilir.

Orta Doğu Teknik Üniversitesi bünyesinde kurulmuş olan ODTÜ Teknokent'e bakıldığında burasının bir anonim şirket olduğu görülmektedir. Bir tüzel kişilik olarak 1991 yılında kurulmuş olan ODTÜ Teknokent Yönetim Anonim Şirketi'nin ortakları ODTÜ Geliştirme Vakfı, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara Sanayi Odası, Bleda A.Ş. ve EBİ A.Ş.'dir (odtuteknokent.com.tr). Sivil toplum örgütleri, üniversiteler ve özel şirketlerin ortaklığı ile kurulmuş olan teknokent, üniversite- sanayi işbirliğini temsil etmektedir. Teknokent'in ortaklarına bakıldığında yönetişim olgusunun öne çıktığı görülmektedir. Paydaşlar arasında üniversite kamu kesimini, ODTÜ Geliştirme Vakfı sivil toplum kuruluşunu ve anonim şirketler de özel kesimi temsil etmektedirler.

Teknokent'te faaliyet gösteren firmaların %51'i yazılım ve bilişim, %19'u elektronik, %15'i makine ve tasarım, %6'sı medikal teknolojiler, %6'sı enerji ve çevre, kalan %3'ü ise

ileri malzeme, tarım, gıda, uzay-havacılık, otomotiv gibi diğer alanlarda Ar-Ge çalışması yürütmektedir. Toplamda 300'den fazla şirketin faaliyet gösterdiği Teknokent 120.000 metrekarelik bir alana kurulmuş ve 5000 kişinin istihdam edildiği bir alan olmuştur. İstihdam edilenler arasında üniversite öğrencileri ve akademisyenler de bulunmaktadır. ODTÜ Teknokent bünyesinde faaliyet gösteren firmaları ve girişimcileri piyasa ekonomisine entegre etmek üzere çeşitli programlar uygulanmaktadır. Teknoloji tabanlı girişimciliğin desteklenmesi kapsamında ön kuluçka programları "Yeni Fikirler Yeni İşler Yarışması" ve "Animasyon Teknolojileri ve Oyun Geliştirme Merkezi", kuluçka merkezleri; ODTÜ KOSGEB TEKMER, Teknogirişim Kuluçka Merkezi ve ODTÜ-Halıcı Yazılımevi Kuluçka Merkezi kurulmuştur. Şirketlerin uluslararası pazarlara açılmasını destekleyen "TeknoJUMP" iş hızlandırma programı, bir finansal araç olarak geliştirilen İş Melekleri Ağı "METUTECH-BAN Teknoloji Yatırımcıları Derneği" ve teknoloji fonu "TeknoFund" çalışmaları yürütülmektedir. Akademik bilginin ticarileşmesi için "Teknoloji Transfer Ofisi", şirketler arası işbirliklerinin geliştirilmesini amaçlayan savunma sanayi ve ICT kümeleri ile uluslararası işbirliklerini desteklemek üzere açtığı yurtdışı ofisleri gibi çalışmalar bulunmaktadır (odtuteknokent.com.tr).

2. KALKINMA AJANSLARI

Türkiye'de yeni bölgeselleşme yaklaşımının yönetişim pratiğinde somutlaşmasının örneklerinden bir diğeri kalkınma ajansları olarak adlandırılan yapılardır. Bu bağlamda kalkınma ajanslarının iki temel özelliği çalışmanın kapsamında yer almaktadır. Birincisi ajansların değişen ve dönüşen bölgeselleşme yaklaşımının temsilcisi olmaları (Övgün, 2013: 44) ve diğeri, devlet yönetiminde gerçekleşmeye başlayan yönetişim uygulamasının bölge ölçeğinde yansımasını oluşturmalarıdır.

Kalkınma ajansı sistemi, kalkınmanın yönetimi ve sanayileşmenin metodu ile ilgili bir sistemi ifade eder. Bu sistem, ulusal kalkınma ve sanayileşme yolunda ulusal-merkezi ve yerel planlama yerine küresel-bölgesel planlamayı öne çıkarmaktadır(Ayman Güler, 2009: 56) Ajansların kökeni Amerika'da 1930'lu ve Avrupa'da 1950'li ve 60'lı yıllarda bölge planlaması kurumu olarak ortaya çıkan kurumlara dayandırılsa da Avrupa Birliği'nin yeni üyelerinde kurulan bölgesel örgütlenmelerle öncekiler arasında keskin bir ayrım bulunmaktadır. İlk örnekler, bütüncül kalkınma hedefine odaklanarak bölgelerarası gelişmişlik farklarının kapatılmasına yöneliktir. Son dönemde kurulan kalkınma ajansları ise küresel sermaye ile bütünleşecek yerel girişimlerin desteklenmesi amacıyla öne çıkmaktadır (Çiner, 2010: 220). Bu ayrımın sebebi, ilk uygulamalarda ülkelerin siyasi ve ekonomik

koşullarından doğan tarihsel bir geçmişe sahip olan bölgeselleşme politikası söz konusu olması, yeni üye ülkelerde ise bölgeselleşme politikalarının 1990'lı yıllarda başlayan ve 2000'li yıllarda da belirginleşen yeni kalkınmacılık anlayışı ve yeni bölgeselleşme anlayışlarına dayanmasıdır. Bu düşüncenin pratiğinde kalkınmanın sağlanması için bölgeler, birbirleriyle rekabet halinde olan temel aktör olarak belirlenir. Bu aktörler arasında gerekli koordinasyonu sağlamak ve AB'nin fonlarından yararlanabilmek amaçlarıyla bir bakanlık örgütlenmesi kurulur (Övgün, 2011: 271).

Ülkemizde yeni bölgeselleşme ve yönetişim anlayışlarının merkezi ölçekteki yapılanması 2011 yılında kurulan Kalkınma Bakanlığı'dır. Ulusal planlama yerine bölgesel önceliklerin ön plana çıktığı kalkınma yaklaşımında Kalkınma Bakanlığı'nın -DPT'nin amacı olan- ekonomik, sosyal ve kültürel planlama yapmak amacına yer verilmemiştir. Bu dönüşüm, bakanlığın planlama örgütünün varlık sebebinden oldukça farklı olduğunu göstermiştir. Bakanlık DPT'nin benzeri bir yapıdan çok kalkınma ajanslarının merkezdeki görünümü olarak yorumlanmıştır (Övgün, 2011: 279). AB'ye yeni üye ve üyelik süreci devam eden ülkelerde birbirine oldukça benzer şekilde ilerleyen yeni bölgeselleşmenin bölge ölçeğindeki öznesi ise kalkınma ajanslarıdır.

Kalkınma ajansları, 1990'lara kadar merkezi planlamayı yapan ve ulusal kalkınma politikalarını yürüten ulusal yönetimin bir parçası değil, *küresel iktisadi yönetişimin* ulusal yapıdan özerk, üretim ve yönetim ölçeği olarak tasarlanmıştır (Karasu, 2009: 2). Ajansların bu özelliği, devlet mekanizmasının parçaları arasındaki tamamlayıcılık ilişkisini azaltarak değiştirmektedir (Karasu, 2009: 16-17). Merkezden ve yerinden yönetim sistemi içinde yeri olmayan, bölge yönetişimi olarak da ifade edilen ajans sistemi anayasal dayanaktan yoksun yeni bir usuldür. Bu bağlamda idarenin bütünlüğü ilkesini değiştirmektedir (Ertürk Keskin, 2008: 115). Kalkınmada bütünlük özelliği yerine ayrı ayrı kendi amaçlarını gerçekleştirmek isteyen parçalar söz konusu olmaktadır. Nitekim kalkınma ajanslarının "yerel ve içsel potansiyeli harekete geçirerek bölgesel gelişmeye yeni bir ivme kazandırmak" amacı, bütüncül kalkınma anlayışından çok yerel/bölgesel kaynaklarla sağlanan kendi içinde bir gelişmeyi tariflemektedir.

Bölgenin 'kendi başınalığı', yeni bölgeselleşmenin kalkınmada bölgeyi esas aktör olarak görmesi sonucudur. Bunu örnekleyen ifadeler, kalkınma ajanslarının kurucu kanunun (5449 sayılı kanun) genel gerekçesinde de yer almaktadır: (Genel gerekçe) *Mevcut şartlar altında, ülkeler arası rekabetin artık kentler ve bölgeler arası rekabete dönüştüğü gözlenmektedir. Bölge ekonomilerinin, yeni ulusal ve yerel rekabet koşullarına ayak uydurma*

yeteneğini geliştirmek ve bunun için gerekli her türlü altyapıyı hazırlayabilmek için ise, çabuk karar alıp uygulayabilen, esnek ve dinamik yeni kurumsal yapılara ihtiyaç bulunmaktadır.

Yeni kurumsal yapılarda personel, denetim ve bütçe gibi özellikleriyle kamu örgütlerinde hakim olan kuralların esnetilmesi amaçlanmaktadır. Genel gerekçede bölgesel gelişme planlarının sadece bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik olmadığı özellikle vurgulanmıştır. Bu bağlamda ajansların *yerel/bölgesel dinamiklerin ve potansiyelin tespiti, bunların ulusal öncelikler ile uyumlu olarak yerinde ve katılımcı bir anlayışla, ortak akıl kullanılarak planlanması, esnek, aksiyona dayalı, rol paylaşımına açık ve insan odaklı programlar, gelişme politikaları ve rekabetçi projeler ile desteklenmesi aşamalarında yerelde teknik kapasitesi yüksek bir kurum olması* istenmiştir(Genel gerekçe) Bu nitelikleriyle ajanslar, merkezi idare ve kamu kuruluşu olmaktan çok kamu, özel ve gönüllü sektörlerin bir ortak girişimi olarak yerel düzeyde oluşturulmuş kurumlardır (DPT, 2000: 164).

Kalkınma ajanslarının yönetim yapısı da "yönetişim tarzı"dır; kamu gücünün tüm yetkileri özel sektör ve STK ile kamu arasında üçte birlik güç paylaştırılmıştır (Ayman Güler, 2009: 60). Örneğin ilk kurulan ajanslardan biri olan İzmir Kalkınma Ajansı'nın kalkınma kurulu üyeleri, şu kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır: (izka.org.tr) Plasmet A.Ş, İzmir Teknoloji Geliştirme Bölgesi A.Ş, Yeni Oluşum Derneği, Ege Genç İşadamları Derneği, Kavuklar A.Ş, Karayolları İkinci Bölge Müdürlüğü, Torbalı Ticaret Odası, Akça Holding A.Ş. Böyle bir kurul yapısı, özel sektörden gelen üyelerin dışında sivil toplum örgütlerinin de sermaye kesimi tarafından temsil edildiğini göstermektedir.

Düzey-2 Bölgeler Haritası: Kalkınma Ajansı Sınırları

Kaynak: B. Taş, (2006), "AB Uyum Sürecinde Türkiye İçin Yeni Bir Bölge Kavramı: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması(İBBS)", *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 8, Sayı 2, s.193.

Türkiye için ajansların kuruluş süreci 2002 yılında sınıflandırmanın yapılmasıyla başlamış, 2006 yılında yasal zeminine kavuşmuş ve nihayet 2009 yılında ülkenin bütününde tamamlanmıştır. Bütün bu süreç, Avrupa Birliği'nin biçimlendirici rol üstlenmesiyle ilerlemiştir. AB'nin yeni bölgeselleşme politikalarına uygun olarak oluşturulan üç kademeli İstatistîki Bölge Birimi Sınıflandırması'nda (İİBS) kalkınma ajansları, 26 bölgeden oluşan Düzey-2'ye yerleştirilmiştir.

Bütün kalkınma ajanslarının kalkınma kurulları kanuna göre, yönetişim anlayışına uygun olarak kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri sayısı en fazla yüz olarak belirlenen temsilcilerden oluşmaktadır. Bu temsilcilerin sayısı ve görev süresi gibi hususlar ajansların kuruluş kararnameleriyle belirlenir. 5449 sayılı kanunda ajansların görev ve yetkileri, bölge ölçeğinde ekonomik gelişme/ yeni bölgeselleşme ve yönetişim temelli kavramlarda yoğunlaşarak ifade edilmektedir:

- Bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve projelere destek sağlamak.
- Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen projeleri izlemek ve yönetişim aktörleri arasındaki işbirliğini geliştirmek.
- Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, benzer araştırmaları desteklemek. Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.
- Yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini takip ve koordine etmek.
- Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi alanlarda küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.

Ajansların teşkilat yapısı dört birimden oluşmaktadır. Bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmekle görevli kalkınma kurulu en fazla yüz temsilciden oluşmaktadır. Ajansların karar alma organı yönetim kurullarıdır. Yönetim Kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden oluşur. Kalkınma kurulunun seçtiği üyelerin

kamunun dışında olma zorunluluğu yönetim kurulunun özel sektör ağırlıklı olması sonucunu doğurmuştur (Ayman Güler, 2009: 61).

Ajansların sermaye kesimini destekleyici başka bir yönü de genel sekreterlik dışındaki son birimi olan yatırım destek ofislerinde görülmektedir. Bu ofislerde yatırımcılara sunulan hizmetler tamamen ücretsiz sağlanmaktadır. Yatırım destek ofisleri, ayrıca özel kesimdeki yatırımcıların bürokratik işlemlerini öncelikle ve ivedilikle sonuçlandırmak üzere yönetim kurulu adına tek elden koordinasyonu ve yatırımcıların yönlendirilmesi gibi görevler üstlenmişlerdir.

Kalkınma ajanslarının personeline ilişkin öngörülen hükümler de kamu örgütlerinden oldukça farklıdır. Personel iş hukuku hükümlerine tabi kılınmakta, yalnızca iç denetçilerde on yıllık kamuda çalışmış olma şartı aranmaktadır. Personelinin kamu görevlisi olmamasına rağmen genel çalışma ilkelerinin Yüksek Planlama Kurulu belirlenmesi eşgüdümünün Kalkınma Bakanlığı tarafından sağlanması ve bütçesinin %75'i merkezi vergilerden geri kalan kısmının çok büyük bölümü yerel yönetim gelirlerinden ayrılan paylardan, yani kamu kaynaklarından oluşması ajansların *kamu otoritesi ve kamu kaynağı kullanan bir özel sektör hizmetlisi* kurumlar olarak yorumlanmasına sebep olmuştur (Ayman Güler, 2009: 60). Kalkınma ajansları, kamunun özel sektörü desteklemesi, başka bir ifadeyle devletin piyasa için düzenleyici rol üstlenmesinin bölge ölçeğinde gerçekleşmesinin ifadesidir.

DEĞERLENDİRME

Sonuç olarak bölgeselleşme anlayışının yerini yeni bölgeselleşmeye bırakmasıyla yönetişim kavramı önem kazanmıştır. Yeni bölgeselleşme kurumları olarak kalkınma ajansları ve teknoloji geliştirme bölgeleri bu anlayışla şekillendirilmiştir. Kalkınma ajanslarının ve TGB'lerin görevleri birbiriyle ortaklık gösterecek şekilde yeni bölgeselleşmeye uyumlu yerel potansiyeli kullanarak bölgenin rekabet edebilirliğini artırmak ve cazibe merkezi haline getirmekle doğrudan ilgilidir. Bunu yaparken uygulayıcı değil destekleyici ve koordine edici bir rol üstlenmişlerdir. Bu iki kurumun yönetim yapısına bakıldığında yönetişim anlayışına uygun olarak kamu kesimi, özel sektör ve sivil topluma yer verilmiştir. Görevleri arasında da bu üç aktör arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayacak bir rol üstlenmiş olmaları önemlidir. Diğer bir nokta ise ajansların bir kamu kuruluşu olmaktan çok kamu-özel-STK'lerin ortak bir girişimi olarak ortaya çıkmasıdır. Ancak her ne kadar kamu kuruluşu olmasa da gelirlerini kamu kaynaklarından elde etmesi, kalkınma ajanslarının kamu kaynağı kullanan sermaye hizmet eden kurumlar olarak görülmesine yol açmaktadır. Teknoloji

geliştirme bölgeleri ve kalkınma ajanslarının yeni bölgeselleşme temelinde yönetişim uygulamasıyla yönetilmeleri, iki kurumun bu dönemde yeni bir paradigmanın ürünü olduklarını göstermektedir.

KAYNAKÇA

Ayman Güler, Birgül, "Kalkınma Davasının Terk Edilmesi: AB, Bölge ve Eşraf Severlik", *MEMLEKET Siyaset Yönetim,* Cilt: 4, Sayı: 11, 2009/11, s.44-67.

Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti*, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010.

Çiner, Can Umut, *Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Doktora Tezi, Ankara, 2010.

Devlet Planlama Teskilâtı, *Sekizinci BYKP Bölgesel Gelisme ÖİKR*, Ankara, 2000.

Erden, Lütfi, "Yeni Bölgesel Kalkınma Yaklaşımları ve Kamu Destekleme Politikaları; Türkiye'den Bölgesel Panel Veri Setiyle Ampirik Bir Analiz", *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, C:6, S:3, s.77-96.

Ertürk Keskin, Nuray, "İl Yönetimi Sisteminde Değişim", *MEMLEKET Siyaset Yönetim,* Cilt: 3, Sayı: 6, 2008/6, s.88-117.

http://www.izka.org.tr/files/KK/kalkinma_kurulu.pdf, 15.09.2015.

http://www.sanayigazetesi.com.tr/tgbler/donusum-aktoru-61-tgb-h9546.html, 12.08.2015.

http://www.tgbd.org.tr/WebContent/WebContent/4710, 01.09.2015.

https://biltek.sanayi.gov.tr/Sayfalar/tgbDetay.aspx, 15.08.2015.

https://www.odtuteknokent.com.tr/tr/hakkinda/odtu-teknokent-hakkinda-2, 15.09.2015.

https://www.odtuteknokent.com.tr/tr/hakkinda/turkiyedeki-teknokentler, 13.08.2015.

Karasu, Koray, "Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları", *MEMLEKET Siyaset Yönetim*, C:4, S:11, s.1-43.

Övgün, Barış "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.66, No.3, 2011, s.263-281.

Övgün, Barış, "Geleneksel Bölgecilikten Yeni Bölgeciliğe", *Küreselleşme-Yerelleşme Sarmalında Kalkınma Ajansları- Yapısal Sorunlar ve Çözüm Arayışları*, Ed. Mustafa Ökmen, Güven Şeker ve Fatih Yaman, Orion Yay., Ankara, 2013, s. 43-61.

Taş, Barış, "AB Uyum Sürecinde Türkiye İçin Yeni Bir Bölge Kavramı: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması(İBBS)", *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Cilt 8, Sayı 2, Aralık 2006, s.185-197.

KAMUDA BİR İSTİHDAM MODELİNE DÖNÜŞEN ALT İŞVERENLİK

Doç. Dr. Muzaffer Koç
Marmara Ü.

I. GİRİŞ

Çalışma hayatının dinamik yapısı, teknolojik gelişmelerin sebep olduğu yeni uzmanlık alanlarının ortaya çıkışı ve kıran kırana rekabetin varlığı, mevcut çalışma biçimlerinin değişme sürecine girmesine sebep olmuş; yeni çalışma biçimlerinin hukuki alt yapılarının oluşturulması gereği ortaya çıkmıştır. Bu değişim ve ihtiyacın neticesinde 4857 sayılı İş Kanunu (2003) alt işveren kurumunu yeniden düzenlemiştir. Başka bir işverenden iş alan ve işçilerini söz konusu işverene ait işyerinde çalıştıran işveren olarak tanımlanabilen alt işveren, literatür ve uygulamada, taşeron ve aracı olarak da adlandırılmaktadır. Günümüzde yoğun bir uygulama alanı bulan alt işverenlik bir nevi "istihdam modeli" hüviyetine dönüşmüştür. Söz konusu dönüşümle alt işverenlik kurumuna ve alt işveren işçilerine yönelik çeşitli problemler ortaya çıkmıştır.

İş Hukukunda asıl olan işverenin kendi işçisi ile mal veya hizmet üretmesidir. Söz konusu işlerin başka işverenlere verilmesi istisnai durumdur ve ancak Kanunun öngördüğü sınırlar içerisinde gerçekleştirilebilir. Türkiye'de resmi kayıtlara göre yaklaşık 1,5 milyon alt işveren işçisi bulunmaktadır. Alt işveren işçilerinin ücret, kıdem tazminatı, yıllık izin gibi özlük haklarına yönelik sorunları bulunmaktadır. Son dönemde yapılan bazı yasal düzenlemelerle kamu kurum ve kuruluşlarda çalıştırılan alt işveren işçilerine yönelik ücret, kıdem tazminatı ve yıllık izin haklarına ilişkin bir takım iyileştirmeler yapılmıştır.

II. ALT İŞVEREN KAVRAMI ve UNSURLARI

A. Genel Olarak

Bir işverenin işyerinde yürüttüğü faaliyetleri kendi personeliyle yerine getirmesi olağan bir durum iken çeşitli mali ve teknik sebeplerden dolayı işverenlerin, bazen işin bir bölümünü başka bir işverenin işçileri vasıtasıyla yapmaları da söz konusu olabilmektedir (Akyiğit, 2015:28). Özellikle, teknolojik gelişmelerin ortaya çıkardığı yeni uzmanlık alanları, maddi imkânsızlıklar, kamudaki kadro kısıtlığı, amansız rekabet şartları gibi bir takım ekonomik ve teknik sebeplerden dolayı işverenler, kendi istihdam ettikleri işçilerle birlikte başka işverenin işçilerinin devreye girdiği alt işveren ilişkisi gibi düzenlemelere de yönelmektedirler (Şahlanan, 2014:469-476). 1980'li yıllardan itibaren küreselleşme süreci, ekonomik ve teknolojik gelişmeler işletmeleri, üretim ve istihdamı dışsallaştırma

stratejilerine; yani, işyerlerinde gerçekleştirecekleri hizmet ve mal üretimini, kendi işçileriyle birlikte başka işveren ve onun işçileri aracılığıyla gerçekleştirme yoluna sevk etmiştir (Güzel, 2010:15). Günümüzde istihdamın dışsallaşması artan bir ivme ile yaygınlaşmaktadır. İstihdamın dışsallaştırılmasının en eski ve yaygın görünen biçimi, alt işverenliktir (Yenisey, 2009:19). Alt işverenlik, işverene işyerindeki mal veya hizmet üretimini başka bir işverenin işçileri vasıtasıyla gerçekleştirme imkânı sağlayan bir uygulamadır (Kalkınma Bak. 2014:68).

Alt işverenlik İş Hukuku kuralları tarafından yasaklanmamakla birlikte temel bir istihdam modeli olarak değil; bir istisna model olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle alt işverenlik kapsamında işçilerin korunması amacıyla önemli güvenceler ve sınırlamalar getirilmektedir (Güzel, 2010:15).

B. Alt İşveren Kavramı

Alt işveren, başka bir işverenden iş alan ve işçilerini söz konusu işverene ait işyerinde çalıştıran işverendir. Bu bağlamda alt işverenlikte bir işverenin işinin bir kısmını, bir parçasını, aralarındaki sözleşmeye göre bir başka işverene terk etmesi olgusu gerçekleşmelidir (Mollamahmutoğlu, 2004).

1475 sayılı İş Kanunu'nda "*diğer işveren"* kavramı olarak ifade edilen alt işverenlik, özellikle artış göstermeye başladığı 1980'li yıllardan sonra, *"taşeron", "tali işveren", "alt ısmarlanan", "alt işveren", "alt işletici", "aracı", "ikinci işveren"* gibi kavramlarla da ifade edilmiştir (Şafak, 2004:113; Aykaç, 2010:12). 2013 tarihli 4857 sayılı İş Kanunu'nda söz konusu ilişki *"alt işveren"* kavramıyla düzenlenmiştir.

5510 sayılı Kanunu'nun 12 maddesinde de alt işveren, bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin bir işte veya bir işin bölüm veya eklentilerinde, iş alan ve bu iş için görevlendirdiği sigortalıları çalıştıran üçüncü kişi şeklinde tanımlanmıştır.

Alt işveren, başka bir işverenle iş sözleşmesi niteliğinden farklı bir sözleşme yapmaktadır. Alt işveren kavramı ile karıştırılan kavramların başında yüklenici (müteahhit) kavramı gelmektedir. Türk Dil Kurumu tarafından yüklenici, "başkası için yapı ve ticaretle ilgili bir işi yapmayı üstüne alan kimse, üstenci" (TDK,2015) şeklinde tanımlanmaktadır.

Müteahhit kavramı esas itibariyle Borçlar Kanununun istisna akdini (eser sözleşmesi) düzenleyen hükümlerinde düzenlenmiştir. 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu "müteahhit" yerine "yüklenici" kavramını tercih etmiştir (TİSK, 2012:17). 6098 sayılı Borçlar Kanunu'nun 470. maddesinde eser sözleşmesi, yüklenicinin bir eser meydana getirmeyi, iş

sahibinin de bunun karşılığında bir bedel ödemeyi üstlendiği sözleşmedir. Yüklenici, meydana getirilecek eseri doğrudan doğruya kendisi yapmak veya kendi yönetimi altında yaptırmakla yükümlüdür.

Uygulamada alt işvereni ifade etmek üzere kullanılan kavramlardan biri olan "aracı" kavramı, 3008 sayılı Kanunun 1950 yılında 5518 sayılı Kanunla değiştirilen ilgili hükümde de kullanılmıştır (Aykaç, 2010:18).

C. Alt İşverenin Unsurları

Asıl-alt işveren ilişkisi belli şartların varlığı halinde söz konusu olabilmektedir. Söz konusu şartlar çalışmanın konusuyla sınırlı olarak aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Koç,2005:87-98).

1. Asıl işverenin kendine ait işyerinde faaliyet göstermesi
2. Alt işverenin asıl işverene ait işyerinde işçi istihdam etmesi
3. İşyerinde yürütülen mal/hizmet üretimine ilişkin yardımcı işler
4. Asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler
5. Alt işverenin işçilerinin daha önce asıl işverenin işçileri olarak çalışmış olmaları halinde haklarının kısıtlanamayacağı
6. Alt işverenin işçilerinin sadece asıl işverene ait işyerinde çalıştırması
7. Birlikte sorumluluk ilkesi

1. Asıl İşverenin Kendine Ait İşyerinde Faaliyet Göstermesi

Asıl işverenin öncelikle İş Kanunu bakımından "işveren" olma şartlarını taşıması gereklidir. İş Kanununda işveren bir takım şartlara bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. İşveren, işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişiye yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlardır (4857/2). İşveren kavramı temelde, işçi kavramından çıkmaktadır. Bu bağlamda işveren, "*başka birisini işçi olarak istihdam eden kimse*" olarak tanımlanabilir (Turan,1990:252).

İşveren gerçek kişi olabileceği gibi, şirket, dernek, vakıf, kooperatif, sendika, devlet, devlet ya da iktisadi devlet kuruluşu gibi özel hukuku veya kamu hukuku tüzel kişisi veyahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlar da olabilir (Çelik, 1994:47). Bu bağlamda önemli olan, işverenin kamu tüzel kişisi veya tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşu olması değil, işçi ile arasındaki ilişkinin özel hukuka dayanmasıdır. Tüzel kişiliği olmamakla birlikte, örneğin bakanlıklar işçi çalıştırmaları halinde işveren sayılırlar.

Asıl işverenin İş Kanununu kapsamında kendisine ait işyerinde faaliyet göstermesi gereklidir. İşyeri, işveren tarafından mal veya hizmet üretmek amacıyla maddî olan ve olmayan unsurlar ile işçinin birlikte örgütlendiği birimdir (4857/2).

2. Alt İşverenin Asıl İşverene Ait İşyerinde İşçi İstihdam Etmesi

Alt işverenin asıl işverene ait işyerinde işçi istihdam etmesi gereklidir. Alt işveren, asıl işverene ait işyerinde kendi işçileriyle mal/hizmet üretmektedir. Alt işveren kendi işçileri bakımından işveren niteliğini haizdir (Süzek, 2009:142). Belirtilmelidir ki, hem asıl işveren hem da alt işveren işçi çalıştırdıklarından her ikisi de hukuken işverendir. Asıl işveren kendi işçilerine göre işveren sıfatı aldığı gibi, alt işveren de kendi işçilerine göre bu sıfatı kazanmaktadır (Mollamahmutoğlu, 2004).

Gerçek/tüzel kişi/tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşu olabilen alt işverenin, işçileriyle iş sözleşmesi bağlamında ilişki içinde olmalı ve doğal olarak işçi çalıştırmalıdır. Alt işverenin işçi çalıştırmayıp doğrudan kendisinin işi üstlenerek yapması halinde alt işverenlikten bahsedilemez (Süzek, 2009:143)

Alt işverenlik konusunda, uygulamada en fazla sıkıntı yaşanan durumlardan biri de, alt işverenin "işveren" kimliğinden kaynaklanmaktadır. Zira uygulamada, bazı durumlarda asıl işveren alt işveren ilişkisinde alt işverenin "işveren" kimliği oluşmamaktadır. Bazı durumlarda alt işverenler, "fiili ve hukuki işveren" olmaktan ziyade; sadece "kaydi işveren" "bordro işveren" şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ücret bordrolarında, SGK bildirgelerinde, muhtasar beyannamelerinde işçiler, alt işverenin adına işlem görmelerine rağmen, fiili olarak çalıştırılan işçilerin, işe alımlarında, çalıştırılmalarında, emir ve talimat verilmesinde, iş sözleşmelerinin feshinde alt işverenler müdahil olamamaktadırlar. Başka bir ifadeyle, işyerinde çalıştırılan alt işveren işçileri dolaylı/doğrudan asıl işverenden talimat almakta; onun direktiflerine göre hareket etmektedirler. Dahası, bazı durumlarda alt işverenin işçileri, alt işvereni dahi bilememekte, kendilerini asıl işverenin işçileri şeklinde kabul etmektedirler. Özellikle kamu işyerlerinde karşılaşılan bu durum, alt işverenlik kurumunun kaydi bir takım formalitelerin ötesine gidilmediği imajını vermektedir.

Şüphesiz, asıl işveren, alt işverene işi veren, işyerini sevk ve idare eden ve sadece kendi işyerinde çalıştırılan alt işverenin işçilerinden müteselsil sorumlu bulunan kişi olarak, genel olarak işyerinde genel kaide ve kurallar koyması, buna uygun emir ve talimatlar vermesi doğaldır. Ancak, vurgulanmak istenen, alt işverenin "işveren" olarak çalıştırılan işçilerine talimat verme yetkisinin bulunduğu, çalıştıracağı işçinin işe alım ve çıkışında söz

sahibi olması gerektiği gerçeğidir. Aksi durumda, bir asıl işverenlik alt işverenlik ilişkisinden ziyade, "personel temini" "bordro işverenliği" söz konusu olacaktır.

3. Alt İşverenin Daha Önce Asıl İşverenin İşçisi Olarak Çalışmamış Olması

İş Kanunu'nun 2. maddesinde alt işverenlere özel bir yasak getirilmiştir. Maddeye göre "*...daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamaz*". Başka bir ifadeyle, asıl işverenin işçisi olarak çalışan kimse, aynı işveren ile alt işveren ilişkisine giremeyecektir. Çok kesin bir yasaklama getiren bu düzenlemenin, Anayasa'nın "*çalışma ve sözleşme hürriyeti"* başlıklı 48**.** maddesinin *"herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir*." hükmü karşısındaki durumu, öğretide doğal olarak tartışılmaktadır.

Daha önceki uygulamalarda, söz konusu durumun kanuna taşınmasına sebep olan kötü örnekler söz konusu idi. Ancak, bu hükmü genelleştirmenin uygulamada sıkıntılara sebep olacağı gözden kaçırılmamalıdır. Kanunda, kötüye kullanılmanın asıl kabul edilip, ona göre düzenleme yapılması, öğretide haklı olarak eleştirilmektedir (Şahlanan, 2014). Bu konuda da Medeni Kanunda belirtilen hukukun temel ilkelerinden iyiniyet prensibinin işletilmesi gereklidir. Çünkü, ilişkilerde iyiniyet asıl; kötüniyet istisnadır. Ancak, alt işveren konusunda, adeta kötü niyetin asıl kabul edilip, iyiniyetin ise istisnai hale getirilmesi, temel hukuk kuralına aykırılık göstermektedir (Şahlanan, 2014). Aslında alt işverenlikle ilgili yasal düzenlemelere hâkim olan temel yaklaşımın, kurumun doğrudan yasaklanması değil, kötüye kullanılmasının engellenmesi şeklinde olmalıdır (Soyer, 2013:34).

"Daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamaz" yasağın müeyyidesi de "*... Aksi halde ve genel olarak asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılarak işlem görürler..."* şeklinde belirtilmiştir. Başka bir ifadeyle, daha önce asıl işverenin işçisi olarak çalışan bir kişi ile alt işverenlik ilişkisi kurulmaya çalışıldığında, kanun bu durumu muvazaalı işlem olarak değerlendirmekte; alt işverenlik ilişkisinin oluşmadığını, dolayısıyla alt işveren işçilerinin başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçileri olarak kabul etmektedir. Alt İşverenlik Yönetmeliğinin 4/d maddesi, "*alt işveren, daha önce o işyerinde çalıştırılan bir kimse olmamalıdır. Ancak daha önce o işyerinde çalıştırılan işçinin bilahare tüzel kişi şirketin ya da adi ortaklığın hissedarı olması, alt işveren ilişkisi kurmasına engel teşkil etmez.*" hükmüne yer vererek belirtilen yasağa esneklik getirmiştir.

4. İşyerinde Yürütülen Mal veya Hizmet Üretimine İlişkin Yardımcı İşler

İşveren tarafından mal veya hizmet üretmek amacıyla maddî olan ve olmayan unsurlar ile işçinin birlikte örgütlendiği birime işyeri denir. İşyeri, belirli bir mal üretmek veya hizmet yürütmek için kurulur ve belirtilen mal ve hizmet üretimi, o işyerinin teknik amacını oluşturur. Söz konusu teknik amaca yönelik üretim faaliyetlerinin bir kısmı olmazsa olmazdır ve aslidir. Bir kısmı da ikinci niteliktedir ve talidir (Mollamahmutoğlu, 2004). İş Kanunu'nun 2. maddesinde yer alan "*...bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde...* " düzenlemesiyle alt işveren ilişkisinin doğabilecek alanlardan biri "yardımcı işler" olarak ortaya çıkmaktadır.

Alt işveren Yönetmeliği yardımcı işi, "işyerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin olmakla beraber doğrudan üretim organizasyonu içerisinde yer almayan, üretimin zorunlu bir unsuru olmayan ancak asıl iş devam ettikçe devam eden ve asıl işe bağımlı olan iş" şeklinde tanımlamıştır. Bu işlerin alt işverene verilmesinde Kanun özel bir şart aramamıştır.

Önemle belirtilmelidir ki, 1475 sayılı Kanunda belirtilen "bir işverenden belirli bir işin bir bölümünde veya eklentilerinde iş alan…" ifadesiyle, alt işverenlik kapsamı daha geniş bir hal almaktaydı. Ancak, 4857 Sayılı Kanun ile "yardımcı işin" işyerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine yönelik olduğu vurgulanmakta; kanunun gerekçesinde de belirtildiği gibi, yürütülen asli ve yardımcı işler dışında iş alan bir işveren, örneğin bir dokuma işyerinde bir ek inşaat yapılması ya da bina onarım işini alan diğer işverenin alt işveren kapsamında nitelendirilmesi mümkün olamayacaktır. Zira söz konusu inşaat işi, işyerinde üretilen asıl iş olmadığı gibi, yardımcı iş de değildir.

Alt işverenlik, "işyerinde yürütülen asıl işin" gerçekleşmesine yardımcı olan işler kapsamında olmalıdır. Bu ifade sınırlayıcı bir ifadedir ve herhangi bir yardımcı işi değil, sadece o işyerinde yürütülen mal ve hizmet üretimine yardımcı işi kapsamaktadır (Mollamahmutoğlu, 2004). Alt işverene verilen iş, işyerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin bir iş olmalı, asıl işe bağımlı ve asıl iş sürdüğü müddetçe devam eden bir iş olmalıdır. Bu durumda asıl işin üretime yardımcı olmayan işlerde asıl işverenlik alt işverenlik ilişkisi söz konusu olmayacaktır.

Asıl iş–yardımcı iş kavramlarının, işin niteliğine göre farklılık arz edebileceği gözden kaçırılmamalıdır. Yardımcı işler, genel kabulle, doğrudan üretim organizasyonu içerisinde yer almayan yükleme, boşaltma, temizlik, yemek hizmetleri, odacılık ve çay hizmetleri, personel

taşıma, güvenlik ve teknik bakım gibi vb. işlerdir. Ancak, işverence yürütülen işler yemek, temizlik, personel taşıma gibi işlerden olması halinde bahsedilen iş, yardımcı iş değil, asıl iştir (Canpolat, 2010). Bu bağlamda, örneğin bir boya fabrikasında yemek işleri yardımcı işleri iken, bir lokantada yemek işi asıl iştir. Aynı şekilde temizlik işi, temizlik firmasında asıl iş iken, boya fabrikasında yardımcı iştir.

5. Asıl İşin Bir Bölümünde İşletmenin ve İşin Gereği İle Teknolojik Nedenlerle Uzmanlık Gerektiren İşler

4857 Sayılı İş Kanunu, alt işveren ilişkisinin doğumu için, "asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler"in varlığını aramıştır. Yönetmelik, işletmenin ve işin gereği ile teknolojik sebeplerle uzmanlık gerektiren işi, mal veya hizmet üretiminin zorunlu unsurlarından olan, işin niteliği gereği işletmenin kendi uzmanlığı dışında ayrı bir uzmanlık gerektiren iş şeklinde açıklamıştır.

İşverenin kendi işçileri ve yönetim organizasyonu ile mal veya hizmet üretimi yapması esas olmakla birlikte asıl işin,

a) İşletmenin ve işin gereği,

b) Teknolojik sebeplerle uzmanlık gerektirmesi

şartlarının birlikte gerçekleşmesi hâlinde bölünerek alt işverene verilmesi mümkündür (Yön/11). Bu bağlamda asıl işin bir bölümünün alt işverene verilebilmesi için belirtilen iki şartın gerçekleşmesi gereklidir.

"Teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler", nispeten anlaşılabilir bir haldir. Ancak, "işletme ve işin gereği" ifadesi, belirsiz ve anlaşılması zor bir genişlik ve sübjektiflik belirtmektedir. Söz konusu durum, özellikle uygulamada, bir takım sıkıntıları da beraberinde getirmektedir. Alt işverenlik ilişkisinin, işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde gerçekleştiğini, ihtilaflı hallerde, asıl işveren kanıtlamalıdır.

Bu noktada üzerinde durulması gereken bir konu da, "*işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl işin bölünerek alt işverenlere verilemeyecektir*." düzenlemesidir. Kanunun gerekçesinde de belirtildiği gibi, *"bir işyerinde asıl işveren-alt işveren ilişkisinin doğumu için, asıl işin "bir bölümünde" iş alınmasının anlamı, aynı bölümde asıl işverenin artık işçi çalıştırmayacağı, işçilerin bölünme suretiyle bir kısmının asıl işverence, diğer kısmının alt işverence yürütülmesinin"* mümkün olamayacak olmasıdır. Örneğin, asıl işin bir bölümü olan kaynak işleri alt işverene verilmiş ise, kaynak

işlerinin tümü alt işverene verilecek, asıl işveren kaynak işlerinin bu bölümünde kendi işçilerini çalıştıramayacaktır (Şen,2003).

6. Alt İşveren İşçilerinin Daha Önce Asıl İşverenin İşçileri Olarak Çalışmış Olmaları Halinde Haklarının Kısıtlanamayacağı İlkesi

İş Kanunu, asıl işverenin işçilerinin alt işveren işçisi olarak çalıştırılmasına yönelik özel bir düzenleme getirmiştir. Kanunda "asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamaz" ifadesine yer verilmiştir. Uygulamada rastlanılan ve yargı kararlarına konu olan olumsuz haller Kanuna taşınmıştır. Zikredilen yasağın müeyyidesi de "*alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılarak işlem"* görecekleri şeklinde ortaya konulmuştur. Bu bağlamda, asıl işin bir bölümünün alt işverene verilmesi halinde, işçilerin özlük haklarından (yıllık izin, ihbar ve kıdem tazminatlarına ilişkin kıdem sürelerinde) herhangi bir "kısıtlama" (sınırlama, yanma) hükmü söz konusu olamayacaktır. Bu tür kısıtlamaların olması halinde, geçersizlik söz konusu olacaktır (Demir, 2003). Hakların kısıtlanması söz konusu değilse, asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi mümkündür.

7. Alt İşveren İşçilerinin Sadece Asıl İşverene Ait İşyerinde Çalıştırılması

1475 sayılı Kanunda yer alan "*işçilerini münhasıran o işyerinde ve eklentilerinde çalıştıran*" ifadesi 4857 Sayılı İş Kanunu'nda "*işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran*" şekline getirilmiştir. Anlam açısından farklı olmayan bu durum, alt işverenin işçilerinin "**sadece**" asıl işverenin işyerinde çalışması gerektiğini ortaya koymaktadır. Şüphesiz, alt işveren konumundaki kişinin farklı işçi ve işyeri olabilecektir. Ancak, asıl işveren ve alt işveren ilişkisine konu olan işçiler "**sadece**" asıl işverenin işyerinde çalışan işçilerdir. Söz konusu düzenleme, işin doğası gereğidir. Zira alt işverenin işçilerin "**sadece**" asıl işverene ait işyerinde çalıştırılması halinde, asıl işverenin sorumluluğu söz konusu olacaktır.

8. Birlikte Sorumluluk

İşyerindeki mal/hizmet üretimini dışsallaştırmanın tipik örneklerinden biri olan alt işverenlikte, asıl işverenin kendi işyerinde kendi işçileri ile gerçekleştireceği bir üretim, başka bir işverenin işçileri aracılığıyla yerine getirilmektedir (Güzel, 2004:38). Bu nedenle asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeriyle ilgili olarak Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden, alt işveren ile birlikte sorumludur.

Birlikte sorumluluğun niteliği bakımından, asıl işveren ile alt işveren arasındaki sözleşmenin istisna (eser), vekâlet, kira, taşıma sözleşmeleri olması arasında bir fark bulunmamaktadır (Demir, 2003).

Asıl işverenin birlikte sorumlu bulunduğu alanlar, kanun tarafından ortaya konulmuştur. Buna göre asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak;

- İş Kanunundan,
- İş sözleşmesinden veya
- Alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur.

1475 Sayılı İş Kanununda asıl işverenin birlikte sorumluluk alanları, asıl işverenin işyeri ilgili olarak, İş Kanunu ve iş sözleşmesinden doğan yükümlülükler" olarak belirlenmekteydi. Ancak, kanunun gerekçesinde de belirtildiği gibi, yargı kararlarında ve doktrinde benimsenmiş olan alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan hükümlerinden de asıl işveren birlikte sorumlu hale gelmiştir.

Birlikte sorumluluk, küçük sermaye sahibi alt işverenlerinin borçlarını yerine getirmeyecek hale düşmesi tehlikesine karşı alt işveren işçilerini korumayı amaçlamaktadır (Demircioğlu, Centel, 2012:51). Bu sorumluluk, alt işverenin işçisinin o işyeriyle ve o işyerinde çalıştığı süreyle sınırlıdır (Koç, 2005:97). Birlikte sorumluluk, özellikle, işçinin özlük hakkının korunmasına yöneliktir. Buna aksine hükümler geçerli olmayacaktır.

Alt işverenin İş Kanunu'ndan doğabilecek sorumluluklarını, İş Kanunundan ve sözleşmeden kaynaklanan ücret, fazla çalışma, hafta tatili, genel ücreti, yıllık izin ücreti, ikramiye, prim, yemek ve yol yardımı, ihbar tazminatı, kıdem tazminatı, kötüniyet tazminatı, şartları oluşmuşsa iş güvencesi bağlamında boşta geçen süre ücreti, işe başlatılmama tazminatı gibi ücret ve sosyal haklara yönelik sorumluluklar şeklinde belirtmek mümkündür (TİSK, 2012:17)

D. Muvazaa Kavramı, İncelenmesi ve Hukuki Sonuçları

1. Muvazaa Kavramı

Muvazaa, tarafların üçüncü kişileri aldatmak amacıyla ve kendi gerçek iradelerine uymayan ve aralarında hüküm ve sonuç meydana getirmesini istemedikleri görünüşte bir

anlaşma şeklinde tanımlanabilir. Muvazaada üçüncü kişileri aldatmak kastı bulunmaktadır ve sözleşmedeki gerçek amaç gizlenmektedir.

Alt işveren yönetmeliği ise muvazaa'yı farklı durumları anlatacak şekilde tanımlamıştır. Buna göre muvazaa;

- İşyerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin asıl işin bir bölümünde uzmanlık gerektirmeyen işlerin alt işverene verilmesini,
- Daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile kurulan alt işverenlik ilişkisini,
- Asıl işveren işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak hakları kısıtlanmak suretiyle çalıştırılmaya devam ettirilmesini,
- Kamusal yükümlülüklerden kaçınmak veya işçilerin iş sözleşmesi, toplu iş sözleşmesi yahut çalışma mevzuatından kaynaklanan haklarını kısıtlamak ya da ortadan kaldırmak gibi tarafların gerçek iradelerini gizlemeye yönelik işlemleri, ihtiva eden sözleşme

şeklinde tanımlamıştır.

Yönetmeliğe göre, tescili yapılan işyeri için Kanuna aykırılık veya muvazaa kanaatini oluşturan delillerin bulunması hâlinde, söz konusu belgeler gerekçesi ile birlikte incelenmek üzere bölge müdürlüğü (Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü) tarafından İş Teftiş Grup Başkanlığına intikal ettirilir.

2. Muvazaanın İncelenmesinde Dikkat Edilecek Hususlar

Muvazaanın incelenmesinde;

a) Alt işverene verilen işin, işyerinde asıl işveren tarafından yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin asıl işin yardımcı işlerinden olup olmadığı,

b) Alt işverene verilen işin işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren bir iş olup olmadığı,

c) Alt işverenin daha önce o işyerinde çalıştırılan bir kişi olup olmadığı,

ç) Alt işverenin işe uygun yeterli ekipman ile tecrübeye sahip olup olmadığı,

d) İstihdam edeceği işçilerin niteliklerinin yapılacak işe uygun olup olmadığı,

e) Alt işverene verilen işte asıl işveren adına koordinasyon ve denetimle görevlendirilenlerden başka asıl işverenin işçisinin çalışıp çalışmadığı,

f) Yapılan alt işverenlik sözleşmesinin iş hukukunun öngördüğü kamusal yükümlülüklerden kaçınmayı amaçlayıp amaçlamadığı,

g) Yapılan alt işverenlik sözleşmesinin işçilerin iş sözleşmesi, toplu iş sözleşmesi yahut mevzuattan kaynaklanan bireysel/kolektif haklarını kısıtlamaya ya da ortadan kaldırmaya yönelik yapılıp yapılmadığı, hususları göz önünde bulundurulur (Yön/12).

3. Muvazaalı Durum ve İş Mahkemesine İtiraz

Asıl işveren-alt işveren ilişkisinin iş müfettişlerince incelenmesi sonucunda muvazaanın tespitine ilişkin gerekçeli müfettiş raporu ilgili il müdürlüğünce işverenlere tebliğ edilecektir. Bu rapora karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz iş günü içinde işverenlerce yetkili iş mahkemesine itiraz edilebilecektir. İtiraz üzerine görülecek olan dava basit yargılama usulüne göre dört ay içinde sonuçlandırılır. Mahkemece verilen kararın temyizi hâlinde Yargıtay altı ay içinde kesin olarak karar verir. Kamu idarelerince bu raporlara karşı yetkili iş mahkemelerine itiraz edilmesi ve mahkeme kararlarına karşı diğer kanun yollarına başvurulması zorunludur.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Ek 8. Maddesinde yapılan değişliğe göre, 4857 sayılı Kanunun 3. Maddesinde öngörülen itiraz veya diğer kanun yollarına başvurmayan kişilere ise her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır.

4. Hukuki Müeyyide

Asıl işveren-alt işveren ilişkisinin iş müfettişlerince incelenmesi sonucunda muvazaanın tespitine ilişkin gerekçeli müfettiş raporuna otuz iş günü içinde itiraz edilmemiş veya mahkeme muvazaalı işlemin tespitini onamış ise tescil işlemi iptal edilir ve alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçileri sayılır.

5. Cezai Müeyyide

İş Kanunu'nun 98. maddesi, 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasındaki işyerini muvazaalı olarak bildiren asıl işveren ile alt işveren veya vekillerine ayrı ayrı on bin Türk Lirası idari para cezası verilir. 2015 yılı için söz konusu ceza miktarı 16.765 TL olarak uygulanacaktır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Ek 8. Maddesinde yapılan değişikliğe göre, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihaleleri çerçevesinde çalıştırılan personel, ihale ve sözleşme konusu iş dışında başka bir işte çalıştırılamaz ve görevlendirilemez. Bu kapsamda, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalesine çıkılmaması gerektiği hâlde ihaleye çıkılması, uygun görüş alınması gereken hâllerde alınmadan ihaleye çıkılması, ihale kapsamında çalıştırılan personelin sözleşme konusu işler dışında çalıştırılması, 4857 sayılı

Kanunun 2. maddesinin yedinci fıkrası hükmüne aykırılık teşkil edecek şekilde işlem ve eylemler yapılması nedeniyle idare aleyhine zarar ortaya çıkması hâlinde, oluşan bu zararlar, bu zarara neden olduğu tespit edilenlere rücu edilmek suretiyle tahsil edilir. Ayrıca, bu kişiler hakkında uygulanacak ceza ve disiplin hükümleri saklı kalmak üzere, bu kişilere her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemelerin beş katı tutarında idari para cezası uygulanır.

III. TÜRKİYE'DE ALT İŞVERENLİĞİN MEVCUT DURUMU, SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

A. Türkiye'de Alt İşverenliğin Tarihi Gelişimi ve Mevcut Durumu

1. Türkiye'de Alt İşverenliğin Tarihi Gelişimi

Türkiye'de alt işverenlik kurumuna yönelik ilk düzenlemeler 1936 tarihli 3008 sayılı ilk İş Kanunu'na kadar geriye gitmektedir. Alt işverenlik, ilk çıktığından beri tartışmalara neden olmuştur. Zamanla çeşitli değişiklilerden geçerek, günümüze kadar gelen alt işverenlik, günümüzde dahi tartışmaların odağındadır (Görmüş, 2013).

1967 tarihli 931 sayılı İş Kanunu ile asıl işverenin sorumlu tutulması için alt işveren işçilerinin "münhasıran" çalıştırılmaları zorunlu tutulmuştur (TİSK, 2012:8). 931 sayılı İş Kanunu Anayasa Mahkemesinin 14.05.1970 tarih ve E.1970/40, K.1970/26 sayılı kararı ile iptal edilmesi üzerine 1475 sayılı İş Kanunu çıkarılmıştır (Kurt, 2006:9). 1971 tarihli 1475 sayılı İş Kanununda alt işverenlik "bir işverenden belli bir işin bir bölümünde veya eklentilerinde iş alan ve işçileri münhasıran o işyerinde çalıştıran diğer bir işverenin kendi işçilerine karşı o işyeri ile ilgili ve bu kanundan doğan yüklemlerinden asıl işveren de birlikte sorumludur." şeklinde düzenlenmiştir. 2003 tarihli 4857 sayılı İş Kanunu ile 1475 sayılı İş Kanununun 14. maddesi dışındaki diğer maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Türkiye'de özellikle 1980'li yıllardan itibaren çalışma hayatındaki girift ilişkiler ile uzmanlık gerektiren işlerin varlığı, mevcut çalışma biçimlerini değiştirmiş, buna bağlı olarak da yeni çalışma biçimlerinin hukuki alt yapılarının hazırlanması ihtiyacı doğmuştur. Bu bağlamda 4857 sayılı İş Kanunuyla alt işverenlik yeni bir hüviyetle ele alınmıştır. Konuya ilişkin olarak İş Kanununun gerekçesinde aşağıdaki hususlara yer verilmiştir. *İşyerinde alt işverene iş verilmesi çalışma hayatının gereksinimlerinden biri ve hukuki dayanakları bulunan bir ilişki olduğu bilinen bir gerçektir. Ancak, 1980'li yıllardan sonra ekonomik şartların etkisiyle de olsa alt işverenlere işlerin verilmesinde sayısal artışlar olmuş ve bunun sonucu işçilerin bireysel ve kolektif haklarının sınırlandırılması, kullanılamaz hale*

getirilmesinin yaygın örneklerinin bulunduğu yargıya intikal eden uyuşmazlıklarla da doğrulanmıştır. Yargıtay'ın tespitlerinde muvazaalı işlemlerin belirli ölçütlerle açıkça ortaya konulması ve hukuki sonuçları, önemli bir fren oluşturmuşsa da; yüksek mahkemenin görüşleri de dikkate alınarak asıl işveren-alt işveren ilişkisinin kötüye kullanılmasına fırsat yaratmamak üzere konunun madde hükümleri arasına alınarak düzenlenmesi uygun görülmüştür.

2. Türkiye'de Alt İşverenliğin Mevcut Durumu

Türkiye'de alt işveren tarafından istihdam edilen işçi sayısına yönelik sağlıklı bilgilere ulaşılamamaktadır. Alt işveren işçilerine ilişkin farklı veriler söz konusudur. TBMM'de verilen soru önergesine üzerine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından verilen cevapta 2014 sonu itibariyle Türkiye'deki alt işveren işçi sayısı 1 milyon 482 bin 690 olarak açıklanmıştır (ÇSGB, 2015). Aynı dönemde (Aralık/2014) SGK kapsamında 4/a sigortalı sayısının 13.240.122 (SGK, 2014) kişi olduğu dikkate alındığında alt işveren işçinin 4/a sigortalı işçi sayısına oranı yaklaşık %11 olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de son yıllarda alt işveren tarafından istihdam edilen işçi sayısında artış gözlenmektedir. 2004 yılında kamu ve özel alt işveren işçi sayısı 181.715 iken 2013 yılında bu sayı 1.220.185'e ulaşmıştır (ÇSGB, 2014). İlgili dönemde alt işveren işçi sayısı yaklaşık 7 (6,7) kat artmıştır.

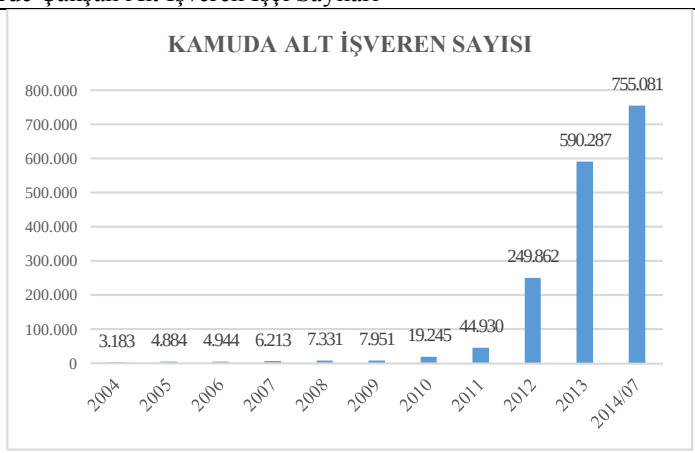
Tablo 1: Türkiye'de Kamu ve Özel Sektörde Çalışan Alt İşveren İşçi Sayıları

YILLAR	KAMU	ÖZEL	TOPLAM
2004	3.183	178.532	181.715*
2005	4.884	222.650	227.534*
2006	4.944	304.126	309.070*
2007	6.213	349.220	355.433*
2008	7.331	341.019	348.350*
2009	7.951	339.998	347.949*
2010	19.245	425.295	444.540*
2011	44.930	483.655	528.585*
2012	249.862	557.494	807.356*
2013	590.287	629.898	1.220.185*
2014/Temmuz	755.081	606.292	1.361.373**
2014/Aralık			1.482.690***

* ÇSGB, 22.10.2014, http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-44973sgc.pdf

** Milliyet Gazetesi, "1.36 milyon taşeron çalışıyor.", 26.11.2014, http://www.milliyet.com.tr/1-36-milyon-taseron-calisiyor-gundem-1975085/

*** ÇSGB, 01.05.2015, http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-43275sgc.pdf



Kamu kesiminde işlerinin bir bölümünün alt işverenlere devredilmesiyle alt işverene bağlı çalışan işçi sayısında önemli ölçüde artışlar gerçekleşmiştir. Kamu kurum ve kuruşlarında alt işverene bağlı çalışan işçi sayısındaki artış, iş uyuşmazlıklarında da paralel şekilde artışa sebep olmuştur (Görmüş, 2013).

Mayıs 2015 döneminde kamuda yaklaşık 770 bin taşeron işçisinin olduğuna ilişkin bilgiler medyaya yansımıştır. (Memur Haber, 2015). Aynı dönemde kamuda (alt işverenler işçileri olarak istihdam edilenler hariç) farklı statülerde çalışan kişi sayısı 3.256.886 (DPB, 2015) olarak belirtilmektedir.

Tablo 2: Kamu Personeli İstihdam Sayıları (Mayıs/2015)

Memur	Hakimlik Savcılık	Öğretim Elemanları	Sözleşmeli Personel	İşçi	Geçici Personel	Asker Sayıları	Özel Hükümlere Tabii Personel (*)	Toplam
2.418.781	15.908	125.355	107.913	280.939	22.941	223.566	61.483	
2.971.837						285,049		3.256.886

1-) MİT Müsteşarlığı, kadro ve pozisyonları bu sayılara dahil değildir.
2-) (*) Kamu Bankaları (T.C. Ziraat Bankası A.Ş, Merkez Bankası, Türkiye Halk Bankası A.Ş. Vakıflar Bankası T.A.O)
Devlet Personele Başkanlığı, 2015, http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/mayis2015/1_kamuPersonelistihdamRakamlar.pdf

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının 01.11.2012 tarihli "Alt İşverenlik Uygulaması, Yapısı Gereği Örgütlenmeyi ve Toplu İş Sözleşmesinden Yararlanmayı İmkânsızlaştırıyor" haberinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın raporuna atfen kamuda 585 bin 788 ve özel sektörde 419 bin 466 olmak üzere toplam 1 milyon 5 bin 254 kişi alt işverenlerde çalışmaktadır. Raporda taşeron işçiliğin en yaygın olduğu sektörler 417 bin kişi ile temizlik ve 318 bin kişi ile inşaat sektörleri olarak belirtilmektedir (ÇSGB, 2012). Raporda hizmet alımının en yaygın olduğu kamu kurumları, yüzde 36 ile belediyeler, yüzde 14 ile KİT'ler ve yüzde 4 ile yükseköğretim kurumları olarak aktarılmaktadır (ÇSGB, 2012). Başka bir ifadeyle, taşeron uygulaması hemen hemen bütün sektörlerde görülmekle birlikte, belediye ve bağlı şirketleri ile sağlık sektöründe ciddi bir yaygınlık kazandığı söylenebilir (Yazıcı, 2014:1).

Tablo 3: Kamuda ve Özel Sektörde Çalışan İşçi Sayısı (2012)

Kamu Sektör	Alt İşveren İşçi Sayısı		Özel Sektör	Alt İşveren İşçi Sayısı
Sağlık	16.184		İdari ve destek hizmetleri	4.146
Temizlik	471.442		Ulaştırma ve depolama	10.347
Güvenlik	117.541		Madencilik, taş ocakçılığı	12.606
Dağıtım	34.621		İmalat	63.849
Toplam (Raporda belirtilen)	585.788		İnşaat	318.087
			Diğer	10.431
Toplam (Hesaplanan)	639.788		Toplam	419.466
ÇSGB, 2012, http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/csgb.portal?page=haber&id=basin491				

B. Türkiye'de Alt İşverenliğin Sorunları ve Çözüm Önerileri

1. Türkiye'de Alt İşverenliğin Sorunları

Alt işverenlik konusunda ana hatlarıyla iki temel yaklaşımdan bahsedilebilir. Birinci yaklaşıma göre alt işverenlik özellikle 1980'li yıllardan sonra ortaya çıkan ekonomik ve teknolojik değişmelerin ortaya çıkardığı amansız küresel rekabet altında kalan işletmelerin

varlıklarını sürdürebilmeleri için bir gereklilik sonucu ortaya çıkmıştır. Diğer yaklaşımda ise küreselleşmenin getirdiği atmosferde alt işverenlik, ucuz ve sendikasız işgücü oluşturma gayesiyle oluşturulan ve çalışanların kazanımlarını ortadan kaldıran bir çalışma modeli olarak ortaya çıkmıştır. Her iki görüşün de ortaya koyduğu tezler ve gerçeklikler mevcuttur.

a) Alt işverenliğin Gerekliliği

Ekonomik ve teknolojik gelişmeler, 1980'li yıllardan itibaren işletmeleri mal üretimine veya hizmet sunumuna ilişkin organizasyonlarında yeni yöntem arayışlarına sevk etmiş, küreselleşme süreci ile birlikte işletmeler, ekonomik kriz ve küresel pazarda rekabet şartlarına uyumlu stratejiler takip etmeye başlamışlardır (Güzel, 2004:33). Küresel ekonomik gelişmeler, işletmeleri gittikçe şiddetlenen rekabete sürüklediğinden firmalar, tüketicinin talep ettiği mal veya hizmetleri hem müşteri memnuniyetini karşılayacak derecede kaliteli hem de onların satın alabilecekleri ölçüde makul bir fiyatla pazara sunmak zorunda kalmışlardır. Bu bağlamda küresel rekabet, kamu hizmetleri dahil olmak üzere bütün işletmeleri karşı karşıya getirmiştir (Eryiğit, 2010). Gelişen teknoloji ve uluslararası ticaretin önündeki engellerin kaldırılmasıyla uluslararası alana taşınan rekabet, işletmeleri, hem bölgesel, hem ulusal ve hem de uluslararası piyasada yüksek kaliteli ve düşük maliyetli üretim yöntemlerini bulup geliştirmelerini zorunlu kılmıştır (Görmüş, 2013).

Piyasalarda artan uzmanlık alt işverenliği gerekli kılmaktadır. Yeni teknolojiler ve küreselleşme, piyasalarda uzmanlık ihyacını artırmıştır. Alt işverenlik ile işletmeler yaptıkları bazı işleri uzman kurumlara bırakmaktadırlar. Bu yöntemle maliyet ve zaman tasarrufu sağlanarak üretimde etkinlik ve kalite artışı gerçekleştirilmekte, dolayısıyla işletmeler bütün enerjilerini uzman oldukları konulara yoğunlaştırarak verimlik ve rekabet güçlerini artırmaktadırlar. Böylece alt işverenlik, işyerlerinin "en başarılı oldukları işe odaklanma" fırsatını sağlamaktadır (TİSK, 2012:5). Türkiye'de de kamu işyerleri bazı hizmetlerini uzmanlaşmış olan firmalardan satın almayı verimlilik açısından önemsemektedirler (Yüce,2010).

Kamu ekonomisinin küçülmesi kamu kurumların bazı faaliyet alanlarını terk etmesine sebep olmuştur. Küreselleşmenin getirdiği önemli bir sonuç da, kamu ekonomisinin küçülerek bazı faaliyet alanlarını terk etmesidir. Bu nedenle kamu bazı alanlarda teknolojiyi yenileyememekte ve istihdam oluşturamamaktadır. Bundan dolayı kamu, bazı hizmetleri doğrudan kendi çalışılanları ile değil; dışarıdan hizmet satın almak suretiyle yerine getirmektedir (Yüce, 2010).

Artan rekabet, işletmeleri en verimli üretim şekillerini yapmaya zorlamaktadır. Alt işverenlik kurumu, işletmelerin kendi asıl işlerine odaklanarak rekabet yapabilmelerine imkân sağlamaktadır.

Yüksek maliyetlerin varlığı alt işverenliği gerekli kılmaktadır. Türkiye'de birden fazla emek piyasası söz konusudur. Kamu emek piyasasında ücretler nispi olarak daha yüksek olduğundan bazı hizmetlerin dışarıdan sağlanması daha ucuza mal olabilmektedir (Yüce, 2010).

İktisadi ve sosyal bir takım faktörlerden dolayı ortaya çıkan kamu alt işverenliği, özellikle çalışanlara yönelik koruma mekanizmalarını zayıflattığından iş hukuku ile karşı karşıya gelmektedir (Yüce, 2010). Önemle belirtilmelidir ki, sadece Türkiye'ye özgü bir uygulama olmayan alt işverenlik, bütün dünyada yaygınlaşan bir üretim yöntemi haline dönüşmüştür. Uluslararası boyutlu rekabetin varlığı, bu durumun devam edeceğine işaret etmektedir (TİSK, 2012:5).

b) Alt işverenliğin Olumsuz Sonuçları

1980'li yıllarda bütün dünyada ortaya çıkan ekonomik, teknik ve sosyal gelişmeler Türkiye'de de etkisini göstermiştir. Türkiye'de bu dönemde uygulanmaya başlayan neo-liberal ekonomik politikalarının etkisiyle bazı kesimlerce alt işverenlik ucuz ve sendikasız işgücü kullanmanın en önemli araçlarından biri olarak görülmüş ve uygulanmıştır (Şen, 2006:81). Farklı nedenlerden dolayı ortaya çıkan alt işverenlik uygulamasının temel nedenlerinin başında maliyetlerin özellikle de işgücü maliyetinin düşürülmesi gelmektedir (A. Çelik,2014).

Bazı durumlarda taşeronlaşma; sendikasızlığa, sigortasızlığa, hatta kimi zaman asgarî ücretin bile altında ücret ödenmesi suretiyle işçilik maliyetlerinin düşürülmesine sebep olmakta; işçi haklarına saygılı, sendikalı, sigortalı, toplu iş sözleşmeli işçi çalıştıran işverenleri de haksız rekabete sevk etmektedir (Şakar, 2010). Benzeri şekilde taşeron çalışanları yüksek iş değiştirme hızıyla, düşük ücretlerle, ağır çalışma şartlarıyla, önemli sosyal hak kayıplarıyla, düşük sosyal güvence ve iş sağlığı ve iş güvenliğiyle karşı karşıya kalmaktadırlar (Özdemir, 2010:42). Taşeron işçiliğine yönelik yapılan bir araştırmada, Türkiye'de taşeronluğun adeta işçileri güvencesiz çalışmaya mecbur etmek üzere tasarlanan bir çalışma modeli olduğuna vurgu yapılmıştır (Yazıcı, 2014:26).

İşgücü piyasasının parçalanması esasına dayanan ve yeni bir istihdam modeline dönüşen alt işveren uygulaması, işin sevk ve yönetiminde kolaylık ve maliyette ucuzlukla

birlikte sendika ve toplu pazarlık hakkını ortadan kaldırmanın etkili bir aracına dönüşmüştür (Özveri, 2008: 115-119)

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının 01.11.2012 tarihli "Alt İşverenlik Uygulaması, Yapısı Gereği Örgütlenmeyi ve Toplu İş Sözleşmesinden Yararlanmayı İmkânsızlaştırıyor" haberinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın raporuna atfen özelikle alt işveren uygulamasının getirdiği olumsuzlukları özetle şu şekilde belirtilmiştir. Alt işverenlik uygulaması, örgütlenmeyi imkânsızlaştırmaktadır. Alt işverenlik ilişkisi, işçilerin iş güvencesi hükümlerinden yararlanmasını engellemek amacıyla İş Kanunu'nda belirlenen 30 işçi sayısının altına düşürmek için kullanılmaktadır. Alt işverenlik uygulaması kapsamında çalışan işçilerin örgütlenmeleri ve kendi işverenleri ile toplu iş sözleşmesi akdetmeleri önünde yasal hiçbir engel bulunmamasına rağmen alt işverenlik uygulaması yapısı gereği örgütlenmeyi ve toplu iş sözleşmesinden yararlanmayı zorlaştırmaktadır. Alt işverenler, ekonomik açıdan zayıf olmaları nedeniyle iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin alınmasını asıl işverenden beklemektedirler. Alt işverenlik iş kazası ve meslek hastalıklarının oluşmasını önleyici tedbirlere ve eğitimlere gereken önemi vermemektedirler. Alt işveren işçileri asıl işverenin emir ve talimatları doğrultusunda çalıştırılmaktadır (ÇSGB, 2012).

CHP, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Raporunda Kamu Personel Politikalarında Taşeronlaşma başlığıyla kamuda bir model haline dönüşen alt işverenliğe ilişkin olarak özetle, şu hususlara değinmiştir. Kamu personel sisteminin dönüştürülme çabaları yaygınlaşmaktadır. Kamu personel sistemine yönelik dönüştürme çabalarının başında memur istihdamının alan itibariyle daraltılması gelmektedir. Özelleştirme-taşeronlaştırma yoluyla emek maliyetlerine doğrudan "siyasi" müdahale söz konusu olmaktadır. Memurluk, kadro esasına dayanan ve kamu görevinin objektif ölçütlerle yerine getirilmesi amaçları ile örgütlenen, güvenceli bir istihdam biçimidir ve genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevlerin başka istihdam şekilleri tarafından yerine getirilemeyecektir. Memurlar tarafından yürütülmesi öngörülen hizmetlerin "hizmet satın alınması" yoluyla taşeronlaştırılması da doğru bir uygulama şekli değildir. Kamuda, taşeron işçiler ağırlıklı olarak başta temizlik işleri olmak üzere yardımcı hizmetlerde, sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetlerinde, yerel yönetim hizmetlerinde ve güvenlik hizmetlerinde çalıştırılmaktadırlar. Kamu yöneticileri hem mali hem de istihdam imkânlarını rahatça yönettiklerinden taşeronluğu tercih etmektedir. Taşeron şirketlerde sendikal örgütlenme zorluk bulunmakta ve taşeron işçilerin iş güvencesi olmadığından

sendikaya üye olmaları ya da faaliyetlerine katılmaları durumunda derhal sözleşmeleri feshedilmektedir (CHP, 2014:358-359).

Kalkınma Bakanlığı, İstihdam ve Çalışma Hayatı, Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, alt işverenlik konusunda uygulamada karşılaşılan başlıca sorunlar özetle, şu şekilde ifade edilmektedir. Alt işverenlik uygulaması kapsamında sürekli alt işverenin değişmesi işçilerin yıllık ücretli izin ve kıdem tazminatı gibi kıdeme bağlı yasal haklarından yararlanamamasına ve ücretlerini tam ve düzenli almamasına sebep olmaktadır. Söz konusu sorun, özellikle 10.09.2014 tarihli 6552 sayılı kanunla çözülmeye çalışılmıştır. Yıllık izne ilişkin olarak getirilen güvenceye göre, alt işveren işçilerinden, alt işvereni değiştiği hâlde aynı işyerinde çalışmaya devam edenlerin yıllık ücretli izin süresi, aynı işyerinde çalıştıkları süreler dikkate alınarak hesaplanır. Asıl işveren, alt işveren tarafından çalıştırılan işçilerin hak kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin kullanılıp kullanılmadığını kontrol etmek ve ilgili yıl içinde kullanılmasını sağlamakla yükümlüdür (4857/56).

Kıdem tazminatına yönelik olarak getirilen güvenceye göre ise, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatları alt işverenlerinin değişip değişmediğine bakılmaksızın aralıksız olarak aynı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde çalışmış olanların bu şekilde çalışmış oldukları sürelere ilişkin kıdem tazminatına esas hizmet süreleri, aynı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde geçen toplam çalışma süreleri esas alınarak tespit olunur. Bunlardan son alt işverenleri ile yapılmış olan iş sözleşmeleri 1475 sayılı İş Kanununun 14 üncü maddesine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olanların kıdem tazminatları ilgili kamu kurum veya kuruluşları tarafından işçinin banka hesabına yatırılmak suretiyle ödenir. Aynı alt işveren tarafından ve aynı iş sözleşmesi çerçevesinde farklı kamu kurum veya kuruluşlarında çalıştırılmış olan işçilerden iş sözleşmeleri 1475 sayılı İş Kanununun 14 üncü maddesine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olanlara, 4734 sayılı Kanunun 62. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında farklı kamu kurum ve kuruluşuna ait işyerlerinde geçen hizmet sürelerinin toplamı esas alınarak çalıştırıldığı son kamu kurum veya kuruluşu tarafından işçinin banka hesabına yatırılmak suretiyle ödenir.

Alt işverenlik uygulaması kapsamında niteliği gereği sürekli işlerde çalışan işçiler dahi kısa süreli istihdam edilmekte ve bu uygulama işçilerin iş güvencesi hükümlerinden yararlanmasına engel olmaktadır. Asıl işveren - alt işveren ilişkisinin kurulma şartlarının müphem olmasını muvazaaya neden olabilmektedir. İş Kanununun 2'nci maddesinde kamu kuruşları için getirilen ayrık düzenlemeler uygulamada ikilik ve ayrıcalığa sebep olmaktadır.

Muvazaanın tespitine bağlı olarak yargı makamları tarafından hizmet alımıyla çalışan işçilerin başlangıçtan itibaren kamu işçisi olduğuna karar verilmesi kamu bütçesine önemli bir yük getirmektedir (Kalkınma Bak. 2010:69-70).

Kamu ve özel sektör işyerleri açısından ciddi uyuşmazlıklara sebep olan asıl-alt işverenlik, çalışma hayatının temel tartışma alanlarından birini oluşturmaktadır (TİSK, 2012:5).

2. Türkiye'de Alt İşverenliğin Çözüm Önerileri

Alt işverenlik konusunda ana hatlarıyla iki temel yaklaşım gündeme getirilebilir. Söz konusu yaklaşımlar alt işverenliğe bakışta, sorunu algılama ve çözüm önerilerinde de doğal olarak farklı yaklaşım göstermektedirler. Birinci yaklaşıma göre alt işverenlik özellikle 1980'li yıllardan sonra ortaya çıkan ekonomik ve teknolojik değişmelerin ortaya çıkardığı amansız küresel rekabet altında kalan işletmelerin varlıklarını sürdürebilmeleri için bir gereklilik olduğundan İş Kanununun temel felsefesinde de bulunan güvence-esneklik düzleminde piyasa şartları dikkate alınarak alt işverenliğe ilişkin katı hükümler kaldırılmalı veya esnetilmelidir. İkinci yaklaşımda ise alt işverenlik ucuz ve sendikasız işgücü oluşturma gayesiyle oluşturulan ve çalışanların kazanımlarını ortadan kaldıran bir çalışma modeli olduğundan mevcut alt işverenlik uygulamasının İş Kanununun temel yaklaşımı olan işçinin korunması ilkesinden hareketle alt işverenlik uygulaması sonlandırılmalıdır. Ancak bir üçüncü yaklaşım olarak çalışanların haklarını garantiye alan teknolojinin ve işyeri ihtiyaçları doğrultusunda mevcut yapıdaki olumsuzlukları da ortadan kaldıran bir alt işverenlik mekanizması geliştirilmelidir.

Öncelikle belirtilmelidir ki, mevcut alt işverenlik uygulaması çalışma hayatının önemli sorun alanlarından biri olarak tarafları memnun etmemektedir. Yeterince esneklik getirilmediği için eleştirilen alt işverenlik aynı zamanda örgütlenmeye engel olduğu ve hak kayıplarının yaşanmasına sebep olduğu gerekçeleriyle de tenkit edilmektedir. Bu yüzden özellikle kamuda, bir istihdam şekline dönen alt işverenlik uygulamasının acilen gözden geçirilmesi ve yaygın bir kamu çalıştırma modeli olmayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gereklidir (Kalkınma Bak. 2010:118). Taşeron işçiliğine yönelik yapılan bir araştırmada da verilerin taşeronluk sisteminin tamamen tasfiye edilmesi veya yapısal bir değişime tâbi tutulması gerekliliğini ortaya koyduğu belirtilmiştir (Erdinç, 2014:23).

Alt işverenlik hususunda yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır. Asıl işveren-alt işveren ilişkisinin ortaya çıkmasına yol açan (meşru) olgularla uyumlu, bu

olguların ortaya çıkarttığı ihtiyaçları karşılamaya elverişli ve daha esnek bir model kurulması gereklidir. Alt işverenliğe ilişkin yapılacak düzenlemede, koruma fikrini göz ardı etmeyen ve özellikle, işyerlerinin sendikasızlaştırılmasına engel olmayacak bir muhtevada olması gerekmektedir (Soyer, 2013:63). Başka bir ifadeyle, alt işverenlik uygulamasında teknolojik veya işletme gerekliliği ile çalışanların sosyal haklarının korunması ilkelerinin birlikte değerlendirildiği bir sistemin oluşturulması gereklidir (Kalkınma Bak. 2010:70)

Kamuda bir tür istihdam şekli haline gelen alt işverenlikte, örgütlenme ve kıdem tazminatı olmak üzere alt işveren işçilerinin çalışma şartlarının iyileştirilmesi için sorunların çözülmesine yönelik düzenlemelerin yapılması gereklidir (Kalkınma Bak. 2010:69-70). Bu yüzden alt işverenin kamu ve özel sektör işletmelerindeki ihtiyaç ve yaygın konumu da dikkate alınarak her iki kesim için de geçerli ortak kurallarla düzenlenmesi gereklidir (TİSK, 2012:7-8).

Esasen, alt işverenliğin kötü niyetli ve istismara neden olan uygulamalarının önlenmesi için sosyal tarafların katılımı ile yeni mekanizmalar geliştirilmelidir (TİSK,2012:7-8).

IV. SONUÇ

İş Hukukunda asıl olan işverenin kendi işçisi ile mal veya hizmet üretmesidir. Ancak, çeşitli ekonomik ve teknolojik sebeplerden dolayı işverenler, bazen işin bir bölümünü başka bir işverenin işçileri vasıtasıyla yapmaktadırlar. Özellikle, teknolojik gelişmelerin ortaya çıkardığı yeni uzmanlık alanları, maddi imkânsızlıklar, kamudaki kadro kısıtlığı, amansız rekabet şartları gibi bir takım mali ve teknik sebeplerden dolayı işverenler, kendi istihdam ettikleri işçilerle birlikte başka işverenin işçilerinin devreye girdiği alt işveren ilişkisi gibi düzenlemelere de yönelmektedirler. Alt işverenlik, işverene işyerindeki mal veya hizmet üretimini başka bir işverenin işçileri vasıtasıyla gerçekleştirme imkânı sağlayan bir uygulamadır. Günümüzde yoğun bir uygulama alanı bulan alt işverenlik bir nevi "istihdam modeli" hüviyetine dönüşmüştür. Türkiye'de resmi kayıtlara göre yaklaşık 1,5 milyon alt işveren işçisi bulunmaktadır. Alt işveren işçilerinin ücret, kıdem tazminatı, yıllık izin gibi özlük haklarına yönelik sorunları bulunmaktadır. Son dönemde yapılan bazı yasal düzenlemelerle kamu kurum ve kuruluşlarda çalıştırılan alt işveren işçilerine yönelik ücret, kıdem tazminatı ve yıllık izin haklarına ilişkin bir takım iyileştirmeler yapılmıştır.

Alt işverenlik konusunda ana hatlarıyla iki temel yaklaşımdan bahsedilebilir. Söz konusu yaklaşımlar alt işverenliğe bakışta, sorunu algılama biçiminde ve çözüm önerilerinde

doğal olarak farklılık göstermektedirler. Birinci yaklaşıma göre alt işverenlik özellikle 1980'li yıllardan sonra ortaya çıkan ekonomik ve teknolojik değişmelerin ortaya çıkardığı amansız küresel rekabet altında kalan işletmelerin varlıklarını sürdürebilmeleri için bir gerekliliktir ve İş Kanunun temel felsefesinde bulunan güvence-esneklik düzleminde piyasa şartları da dikkate alınarak alt işverenliğine ilişkin katı hükümler kaldırılmalı veya esnetilmelidir. İkinci yaklaşımda ise alt işverenlik ucuz ve sendikasız işgücü oluşturma gayesiyle oluşturulan ve çalışanların kazanımlarını ortadan kaldıran bir çalışma modeli olduğundan mevcut alt işverenlik uygulamasının İş Kanununun temel yaklaşımı olan işçinin korunması ilkesinden hareketle alt işverenlik uygulaması sonlandırılmalıdır. Ancak bir üçüncü yaklaşım olarak çalışanların haklarını garantiye alan teknolojinin ve işyeri ihtiyaçları doğrultusunda mevcut yapıdaki olumsuzlukları da ortadan kaldıran bir alt işverenlik mekanizması geliştirilmelidir.

Mevcut alt işverenlik uygulaması çalışma hayatının önemli problem alanlarından biri olarak tarafları memnun etmemektedir. Yeterince esneklik getirmediğinden bahisle tenkit edilen alt işverenlik aynı zamanda örgütlenmeye engel olduğu ve hak kayıplarının yaşanmasına sebep olduğu gerekçeleriyle de eleştirilmektedir. Bu yüzden özellikle kamuda bir istihdam şekline dönen alt işverenlik uygulamasının acilen gözden geçirilmesi ve yaygın bir kamu çalıştırma modeli olmayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekir.

Alt işverenliğe ilişkin yapılacak düzenlemenin, çalışanın korunması fikrini göz ardı etmeyen, özellikle, işyerlerinin sendikasızlaştırılmasına engel olmayacak bir mahiyette olması gerekir. Alt işverenliğin teknolojik veya işletme gerekliliği ile çalışanların sosyal haklarının korunması ilkelerinin birlikte değerlendirildiği bir sistem olarak oluşturulması gereklidir. Alt işverenliğin kötü niyetli ve istismara yol açan uygulamalarının önlenmesi için sosyal tarafların katılımı ile yeni mekanizmalar geliştirilmelidir.

V. KAYNAKLAR

Akyiğit Ercan (2015). "Kamuda Asıl İşin Bir Bölümü Alt işverene verilirken Muafiyet Var mıdır?" Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi, DİSK Birleşik Metal-İş Sendikası, 2015/2 http://www.calismatoplum.org/sayi45/akyigit.pdf

Aykaç, Hande Bahar (2010). İş Hukukunda Alt İşveren, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk (İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku) Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Canpol, Talat (2010). "Türk Hukukunda Alt İşveren: Borçlar Hukuku Bakımından" Tebliğ, Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları Semineri/Çalıştayı, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (KAMU-İŞ), 29 Nisan-02 Mayıs. Antalya, http://www.kamu-is.org.tr/pdf/altisverenkitap.pdf

CHP, (2014) TBMM 5. Yasama Yılı, 24 Yasama Dönemi 656 Sıra Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Raporu 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı (Rapor ve Metin) Cilt:1. 3 Aralık.

Çelik, Aziz (2014). "Müjde Yok, İlelebet Taşeronluk Var!," 31 Mayıs 2014 http://www.kesk.org.tr/content/aziz-%C3%A7elik-m%C3%BCjde-yok-ilelebet-ta%C5%9Feronluk-var

Çelik, Nuri (1994). İş Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 12. Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.

ÇSGB (2014) Faruk Çelik Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Mersin Milletvekili Ali Öz'ün 7/44973 Esas Numaralı Yazılı Soru Önergesine Dair Cevap, 22.10.2014, http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-44973sgc.pdf

ÇSGB, (2015) Faruk Çelik Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Malatya Milletvekili Veli Ağbaba'ya Ait (7/43275) Esas No'lu Soru Önergesine Cevap, 01.05.2015 http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-43275sgc.pdf

ÇSGB, "Alt İşverenlik Uygulaması, Yapısı Gereği Örgütlenmeyi ve Toplu İş Sözleşmesinden Yararlanmayı İmkânsızlaştırıyor" haberi, *01.11.2012,* http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/csgb.portal?page=haber&id=basin491

Demir, Fevzi (2003). "İş Güvencesi ve 4857 Sayılı İş Kanunun Başlıca Yenilikleri," Türkiye Haber İş Sendikası, İzmir, http://www.haberis.org.tr/Kitaplar/yayin24.pdf

Demircioğlu, A.Murat, Tankut Centel (2012), İş Hukuku (Bireysel İş Hukuku, Toplu İş Hukuku), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş, 15.Baskı, İstanbul.

DPB, (Devlet Personel Başkanlığı) (2015), İstatistikler, 20.05.2015, http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/mayis2015/1_kamuPersonelistihdamRakamlar.pdf

Eryiğit, Süleyman (2010). Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları Semineri/Çalıştayı Takdim Konuşması, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası KAMU-İŞ tarafından, 29 Nisan-02 Mayıs 2010 Antalya, http://www.kamu-is.org.tr/pdf/altisverenkitap.pdf

Görmüş, Ayhan (2013). "Kamu Kurumlarında Hizmet Alımı Yoluyla İstihdam Edilenlerin Kıdem Tazminatı Sorunu", Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi, DİSK Birleşik Metal-İş Sendikası, Sayı:3, http://calismatoplum.org/sayi38/gormus.pdf

Güzel, Ali (2010). "Alt İşveren Uygulamasında Güvencesiz Bir Sisteme Doğru", Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi, DİSK Birleşik Metal-İş Sendikası, Sayı:4, http://calismatoplum.org/sayi27/guzel.pdf

Güzel, Ali (2004). "İş Yasasına Göre Alt İşveren Kavramı ve Asıl İşveren – Alt İşveren İlişkisinin Sınırları", Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi, DİSK Birleşik Metal-İş Sendikası, Sayı:1, http://www.calismatoplum.org/sayi1/makale2.pdf

Kalkınma Bakanlığı, (2014). İstihdam ve Çalışma Hayatı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

Koç, Muzaffer (2005). "İş Kanununda Alt İşveren Kavramı ve Unsurları", Kazancı Hukuk, İşletme ve Maliye Bilimleri Hakemli Dergi, Sayı:6, Şubat. 87–98

Kurt, Resul (2006). İş Hukuku Mevzuatında Usul ve Esaslar, İSMMMO. İstanbul

Memur Haber (14.05.2015), "Çalışma Bakanı'ndan Flaş Taşeron Açıklaması" Haberi. http://www.memurhaber.com/calisma-bakanindan-flas-taseron-aciklamasi-

h49530.html

Milliyet Gazetesi, "1.36 Milyon Taşeron Çalışıyor.",26.11.2014, http://www.milliyet.com.tr/1-36-milyon-taseron-calisiyor-gundem-1975085/

Mollamahmutoğlu, Hamdi (2004), 4857 Sayılı Yeni İş Kanunu'nun Getirdiği Önemli Bazı Yenilikler Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C:7, S: 4/2004, http://www.kamu-is.org.tr/pdf/741.pdf

Okcan, Necdet, Onur Bakır (2010) "İşletmenin ve İşin Gereği Taşeronlaştırma": Taşeron Cumhuriyetine Doğru…, Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi, DİSK Birleşik Metal-İş Sendikası, 2010/4, 68-73, http://calismatoplum.org/sayi27/okcan-bakir.pdf

Özdemir, Gamze Yücesan (2010), "Despotik Emek Rejimi Olarak Taşeron Çalışma", Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi, DİSK Birleşik Metal-İş Sendikası, 2010/4, http://www.calismatoplum.org/sayi27/ozdemir.pdf

Özveri, Murat (2008), "İş Hukukunun Altının Oyulması", Tes-İş Dergisi, Mayıs. http://www.tes-is.org.tr/TR/Genel/dg.ashx?DIL=1&BELGEANAH=1194&DOSYAISIM=dosya.pdf

SGK, (2015), Aylık Sigortalı İstatistikleri (Aralık 2014), 01.09.2015, http://www.sgk.gov.tr

Soyer, Polat (2013), "4857 Sayılı İş Kanunu'nun 10. Yılında Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisi ile İlgili Genel Bir Değerlendirme", Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 10. Yılında İş Kanunu Semineri, 15 Kasım 2013, İstanbul.

Süzek, Sarper (2009), İş Hukuku (Genel Esaslar-Bireysel İş Hukuku), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş, .5.Baskı, İstanbul.

Şafak, Can (2004). "4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Taşeron (Alt İşveren) Meselesi", TBB Dergisi, Sayı:51,

http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2004-51-5

Şahlanan, Fevzi (2014). "Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.LXXII, S:2, http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/viewFile/5000035127/5000034288

Şakar, Müjdat (2010). "Ölçüsüz Taşeronlaşmaya Karşı Önlemlerde Geri Adım: İş Sağlığı ve Güvenliği Kanun Tasarısı Taslağına Sıkıştırılan Değişikliğin Değerlendirilmesi", Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi, DİSK Birleşik Metal-İş Sendikası, Sayı:/4, http://calismatoplum.org/sayi27/sakar.pdf

Şen, Sabahattin (2003). "Yeni İş Yasasında Alt İşverenlik", Sendikal Notlar Dergisi, Ağustos (www.isyeri.tk, Son Erişim: 01.07.2004)

Şen, Sebahattin (2006). "Alt İşverenlik ve Asıl İşin Bir Bölümünün Alt İşverene Verilmesi", Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi, DİSK Birleşik Metal-İş Sendikası, Sayı:3, http://www.calismatoplum.org/sayi10/S_sen.pdf

TDK, Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, www.tdk.gov.tr

TİSK, (2012) Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Soru, Cevap ve Sorunlarıyla İş Hukukunda Alt İşveren, 15 Şubat 2012 Yayın No: 318.http://tisk.org.tr/tr/e-yayinlar/soru_cevap_ve_sorunlariyla_is_hukukunda_alt_isveren/pdf_soru_cevap_ve_sorunlariyla_is_hukukunda_alt_isveren.pdf

Turan, Kamil (1990), İş Hukukunun Genel Esaslar, Kamu-İş (Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası), Ankara.

Yazıcı, Erdinç (2014), Taşeron İşçisi Gerçeği Araştırması, Kimlik, Tutum, Beklenti Raporu, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Ankara.

Yenisey, Kübra Doğan (2009), "Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisi ve Bu İlişkiden

Kaynaklanan Hukuki Sorunlar", Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisi ve Uygulamadaki Sorunlar Paneli, 21 Şubat 2009 Antalya, İş Müfettişleri Derneği Yayınları, 2010, Ankara.

Yüce, Ekrem (2010). Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları Semineri/Çalıştayı, Açılış Konuşması, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası KAMU-İŞ. 29 Nisan-02 Mayıs 2010 Antalya, http://www.kamu-is.org.tr/pdf/altisverenkitap.pdf

UZAKTAN ALGILAMA TEKNİĞİ KULLANILARAK ÇEVRESEL SORUNLARIN TESPİTİ VE İZLENMESİ: MANİSA ÖRNEĞİ

Fatih IŞIK
Harita Mühendisi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi
Uluç ÇAĞATAY
Doç. Dr. Celal Bayar Üniversitesi Salihli Meslek Yüksekokulu

Özet
Türkiye'de 1950'li yıllardan bu yana yaşanan hızlı kentleşme olgusu ile birlikte hava kirliliğinden su kirliliğine, toprak kirliliğinden gürültü kirliliğine, doğal kaynak kullanım sorunlarından tarım arazilerinin yok edilmesine kadar birçok çevre sorunu oraya çıkarak yaşam kalitesini olumsuz bir şekilde etkilemeye başlamıştır. Günümüzde bu sorunlarla baş edebilmek, öncesinde tahminler yapıp önlem alabilmek, zararların tespiti ve muhtemel zararların önüne geçilebilmek için bilgi teknolojilerinin kullanılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Çevresel uygulamalar açısından en çok tercih edilen teknolojilerden bir tanesi uzaktan algılamadır. Uzaktan algılama tekniği, üretilen ve kullanılan özel uydular vasıtasıyla yeryüzü hakkında bilgi edinilmesine yardımcı olan bir teknolojidir. Uzaktan algılama ile kentlerin büyüme süreçlerinin takibi, hava kirliliğinin ve su kaynaklarının izlenmesi, tarımsal rekolte tahminleri, arazi kullanım türlerinin belirlenmesi ve kent planlaması gibi çok sayıda uygulama başarıyla gerçekleştirilmektedir. Bu çalışmada uzaktan algılama tekniğinin coğrafi bilgi sistemi (CBS) tabanlı olarak kullanılmasıyla Manisa kentinde yer alan çöp depolama alanı ve arıtma tesislerinin çevreye yayabilecekleri kötü kokuların yayılma analizleri yapılarak hangi bölgeleri ve ne kadar nüfusu etkileyebileceği belirlenmeye ve gösterilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Uzaktan Algılama, Coğrafi Bilgi Sistemleri, Çevre Sorunları, Kentleşme, Manisa

GİRİŞ

Kentlerin doğuşu, gelişmesi ve kentsel kimlik kazanması; kuruldukları mekânın koşulları ile birlikte topografya, iklimi 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 (Özyavuz, 2011: 65).

Kent; doğal çevre ve insanlar tarafından oluşturulan yapay çevreden oluşan bir yapıdadır. Sürekli devinim ve gelişim içinde olan bu yapının gelişimi yapay olmayan yani doğal çevrenin bileşenlerinin sağladığı imkânlara bağlıdır. Kentlerin ve insanların yaşama kalitesi yapay olarak oluşturulan şeylerle arttırılamaz. Kentin bulunduğu alanın iklimsel, jeomorfolojik yapısı ve toprak kalitesi, kentin gelişim biçimini ve yönünü belirlemekte ön plana çıkan unsurlardır. Kentsel nüfusun son yıllardaki hızlı artışı ve doğal olmayan gelişimi ile birlikte verimli tarım arazileri, orman alanları, sulak alanlar gibi birçok alan yapılaşmaya kurban edilmiş ve geri dönüşü olamayacak şekilde 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 gerekleri alt yapı oluşturulmalıdır. Alt yapının oluşturulmasında birinci aşama olarak kentin gelişimini gösteren haritalar yapılmalıdır. Ancak klasik haritalar yapımının uzun süreler alması ve maliyetli olması nedeniyle artık pek fazla tercih edilmemektedirler. Bunun yerine uzaktan algılama yöntemleri kullanılarak oluşturulacak tematik haritalar ile istenilen çözümlere ulaşmak daha kolay gözükmektedir (Işık ve Çağatay, 2014: 531). Ayrıca bu teknolojinin

kullanımı ile kentsel büyümenin denetlenmesi mümkün olabilmekte, kent yöneticileri için her türlü kamu hizmeti ile ilgili olarak yerel düzeyde karar verme alternatifleri üretilebilmektedir.

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; Göksel ve Balçık, 2012: 461). 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; Nagendra vd., 2013: 45-59; Kachelriess vd., 2014: 169-177; Behling vd., 2015: 218-234; Kutser vd., 2015: 138-146; Cockx vd., 2014: 154-166; Palmer vd., 2015: 1-8; Maimaitijiang vd., 2015: 161-174; Arnett vd., 2015: 239-246; Mialhe vd., 2015: 69-82).

Bu çalışma kapsamında öncelikle nüfus artışı ile birlikte gelişme gösteren Manisa ili kent merkezine hizmet sağlayan çöp depolama ve atık su arıtma tesislerinin yaydıkları kokunun etki alanı farklı çözüm alternatifleri ile birlikte belirlenmeye çalışılmış, ardından bu etki alanlarının etkilediği nüfus miktarı tespit edilmeye çalışılmıştır.

Sonuçların ortaya konulmasında açık kaynak kodlu yazılım olan Quantum GİS (QGIS) ve içerisinde yer alan online haritalar ile çalışma alanına ait toplanan diğer veriler kullanılmıştır.

1. ÇALIŞMANIN AMACI, KAPAMI VE YÖNTEMİ

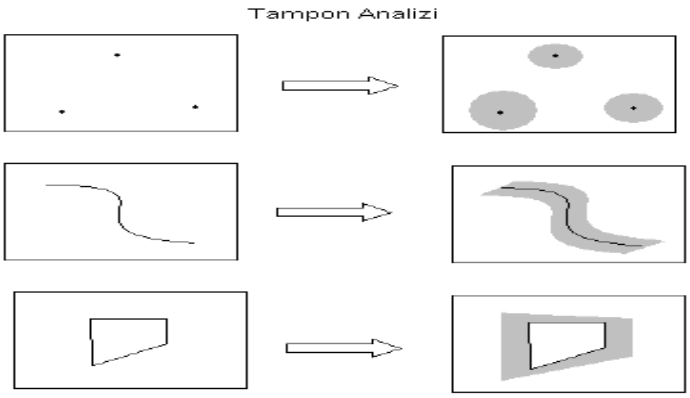
Çalışmanın amacı öncelikle; Uzaktan Algılama tekniğinin Coğrafi Bilgi Sistemi (CBS) teknolojisi ile birlikte kullanılması vasıtasıyla Manisa ili kent merkezine hizmet sağlayan çöp depolama alanı ve arıtma tesislerinin yaydıkları kokunun etki alanının ve bu olumsuz durumdan etkilenen nüfus miktarının farklı alternatifler değerlendirilerek (rüzgarın şiddetinin değişmesi ya da tesislerde kapasite arttırım planlaması gibi) tespit edilmesidir. Çalışmada ikinci olarak amaçlanan, benzer yöntemler kullanılarak gürültü haritaları, hava kirliliğinin yayılma alanlarının belirlenmesi, ormanların takip edilmesi, erozyon tahminleri ve su kirliliği analizi gibi projelerin uygulanabilirliğinin gösterilmesidir.

Çalışma, Manisa ili merkezinde Yunusemre ve Şehzadeler belediyelerinin hizmet alanlarında gerçekleştirilmiştir. Uygulamada kullanılan çöp depolama alanının ve arıtma tesislerinin yerleri uzaktan algılama tekniği kullanılarak belirlenmiş, bunlardan yayılabilecek

kokunun etki alanı farklı alternatifler üzerinden karar vericilerin kullanımına sunulmuştur. Bu kapsamda açık kaynak kodlu bir CBS yazılımı olan Quantum GIS (QGIS) yazılımının 2.6.1 Brighton sürümünden yararlanılmıştır. QGIS yazılımı ile Yakınlık Analizi yapılarak farklı yarıçaplı dairesel tampon bölgeler oluşturulmuş, ardından yine aynı yazılım kullanılarak Kesişim Analizleri gerçekleştirilmiştir. Böylelikle farklı yayılma alanları için ne kadar nüfusun kötü koku yayılmasına maruz kalabileceği tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmada kullanılan Yakınlık Analizi ile Kesişim Analizinin çalışma prensipleri aşağıdaki gibi özetlenebilir.

1.1. Tampon Bölge Analizi

Klasik CBS işlemlerinden biri olan 2B tampon analizi (buffer analysis); nokta, çizgi ve alandan oluşan vektör verilerinin esas alınarak kullanıcı tarafından çalışmanın gereklerini yerine getirebilecek şekilde belirlenen bir mesafeyi kapsayacak herhangi bir coğrafi detayın çevresindeki diğer detaylara olan uzaklıklarının irdelenmesini esas alan bir konumsal analizdir. Söz konusu işlemde, Şekil 1'de gösterildiği gibi (Düzgün, 321) referans olarak kabul edilen bir detay etrafında, istenen uzaklıkta, nokta, çizgi ve poligon özelliği taşıyan bir tampon bölge oluşturulur ve bu bölgeye rastlayan diğer coğrafi detaylar isteğe bağlı olarak sorgulanırlar.

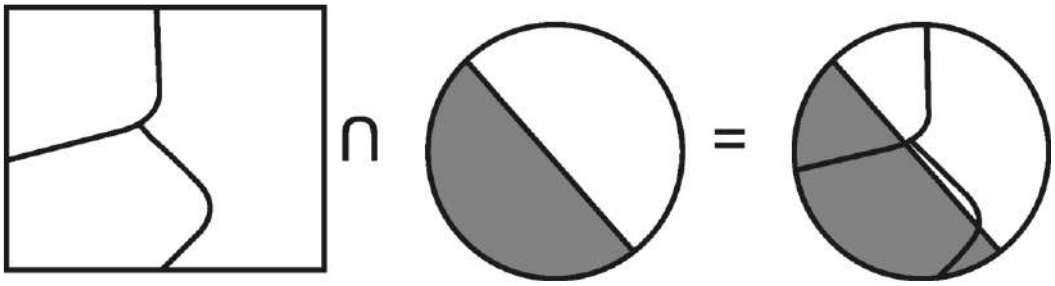


Şekil 1: CBS' de çeşitli coğrafi objeler için tampon analizi

Çalışma kapsamında, Manisa Belediyesi'nin 2014 mahalli idari seçimleri öncesi mücavir alan sınırları içerisinde kalan bölgede bulunan çöp depolama alanı ve 2 adet atık su arıtma tesisleri tampon bölge analizi uygulanmıştır. Çöp depolama alanı için 1.500 m, 3.000 m, 6.000 m ve 9.000 m yarı çapına sahip tampon bölge analizi yapılırken arıtma tesislerine 1.500 m, 3.000 m yarı çapına sahip tampon bölge analizi uygulanmıştır.

1.2. Kesişim (İntersection) Analizi

Kesişim işlemi iki ayrı katmandaki ortak jeolojik obje ve bunlara ait öznitelik bilgilerinin belirlenerek yeni bir katmana aktarılmasına denir. Matematiksel olarak iki kümenin kesişim kümesini ayrı bir katman olarak ifade etme işlemidir. Şekil 2'de gösterildiği gibi (Düzgün, 322) sözgelimi, uygun yer seçimi gibi analizlerde belli bir eğimin altındaki belli bir formasyon seçilmek isteniyorsa, eğim ve jeoloji katmanları kesiştirilerek uygun alanlar belirlenebilir.



Şekil 2: CBS'de kesişim işlemi.

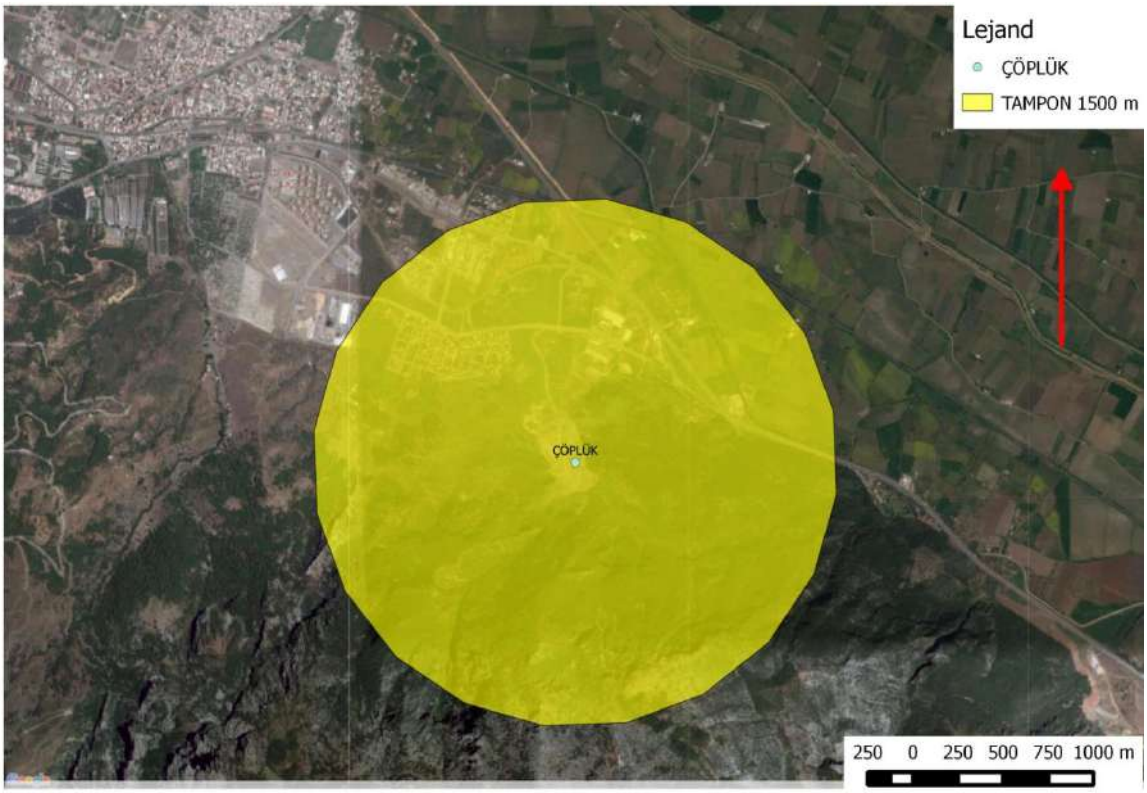
2. UYGULAMA

2.1. Konum Verilerinin Elde Edilmesi

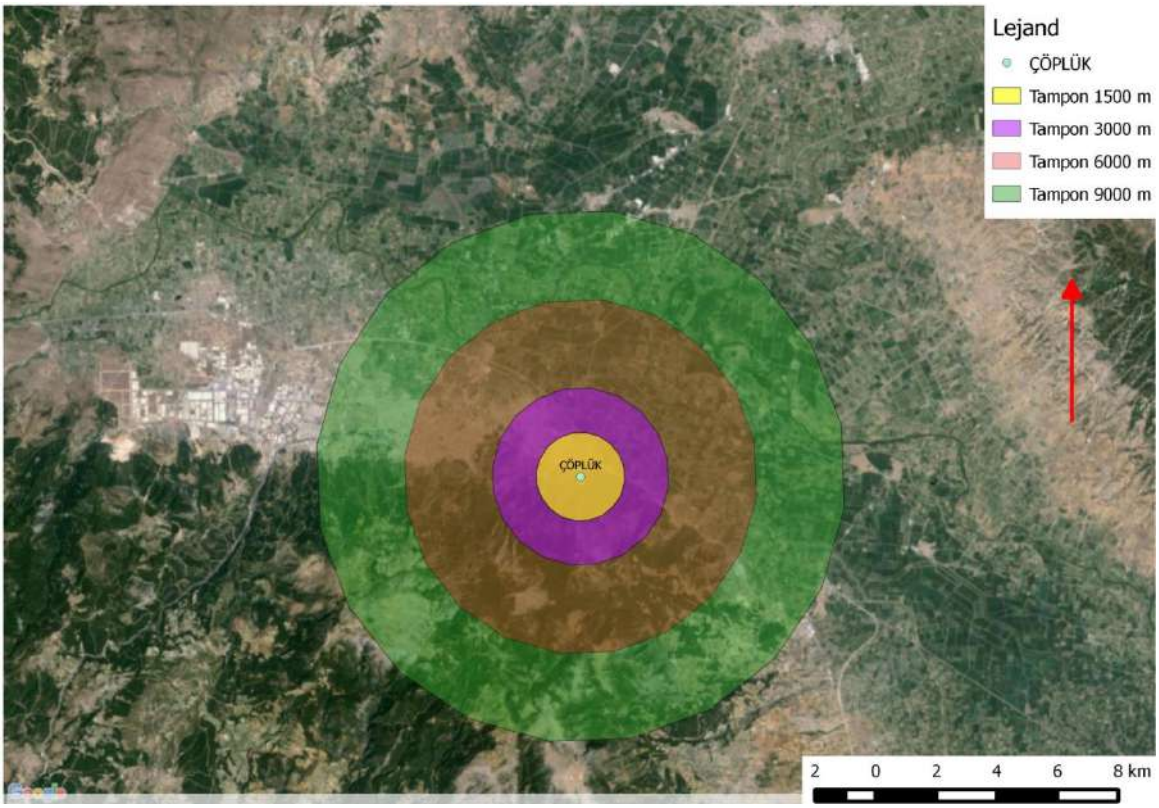
Mahallerin, çöp depolama alanın ve arıtma tesislerinin yerleri QGIS yazılımı üzerinde noktasal olarak manuel (elle) işaretlenmiştir. Bunun yanında her bir mahalle için konuma bağlı öznitelik verileri oluşturulmuş ve bağlantıları yapılarak sorgulama yapılabilecek konuma getirilmiştir.

2.2.Tampon (Buffer) Analizi

Çalışma kapsamında uydu görüntülerine bağlı olarak elde edilen konumsal veriler CBS yazılımı yardımıyla analiz edilmiş ve bu tesislere farklı boyutlarda tampon analizleri uygulanmıştır. Çöp depolama alanına ilk olarak yapılan 1.500 m, 3.000 m, 6.000 m ve 9.000 m yarıçaplı poligon özelliği taşıyan Şekil 3 ve Şekil 4'te gösterilen tampon bölgeler oluşturulmuştur. Tampon bölgelerin farklı boyutlarda oluşturulmasının ana sebebi kokunun her zaman aynı etki alanına sahip olmamasıdır. Rüzgarın yönü ve şiddeti kokunun etki alanını değiştirmekte olduğundan farklı koşullardaki etki alanları gösterilmiştir.



Şekil 3: 1500 metre yarıçaplı alanı etkileyen kokuyu gösteren uydu görüntüsü

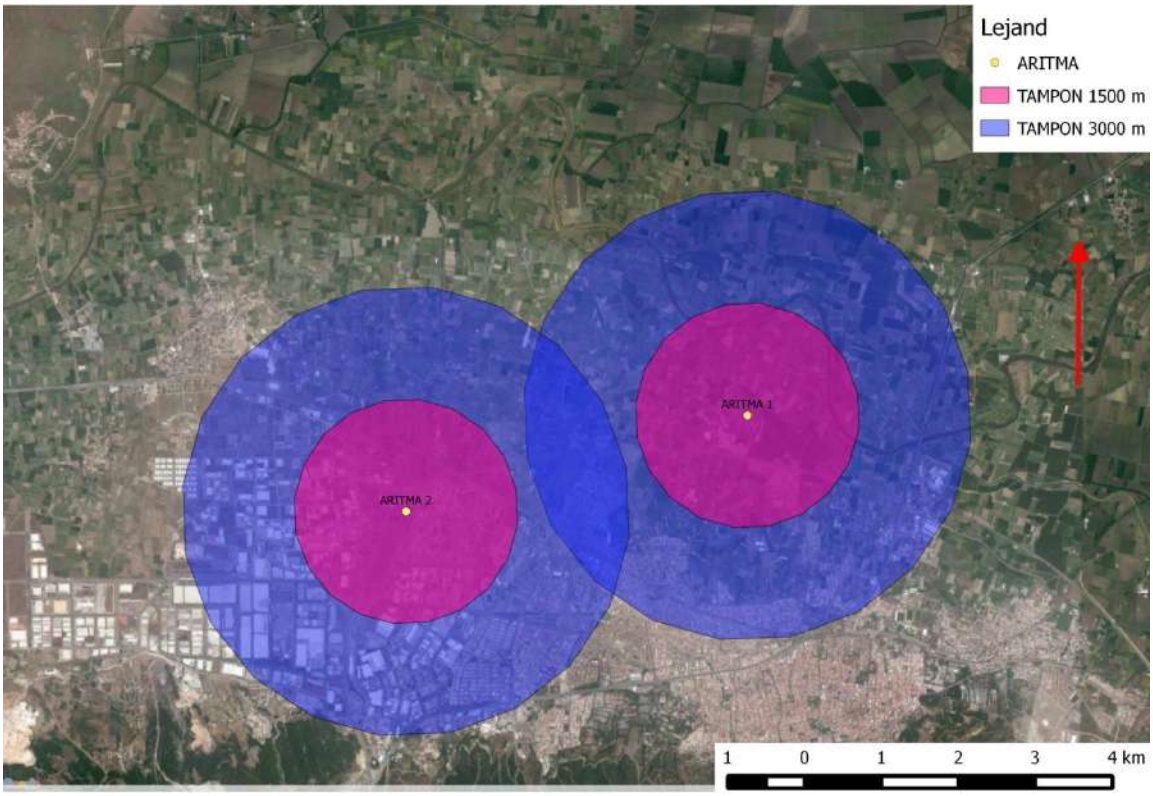


Şekil 4: 1.500 m, 3.000 m, 6.000 m ve 9.000 m yarıçaplı alanları etkileyen kokuyu gösteren uydu görüntüsü

Yapılan tespitte çöp depolama alanının kendin güney doğusunda ve kentin 3 ana girişinden biri olan Ankara yönünden girişinde kaldığı görülmektedir. Kentin ana yerleşim

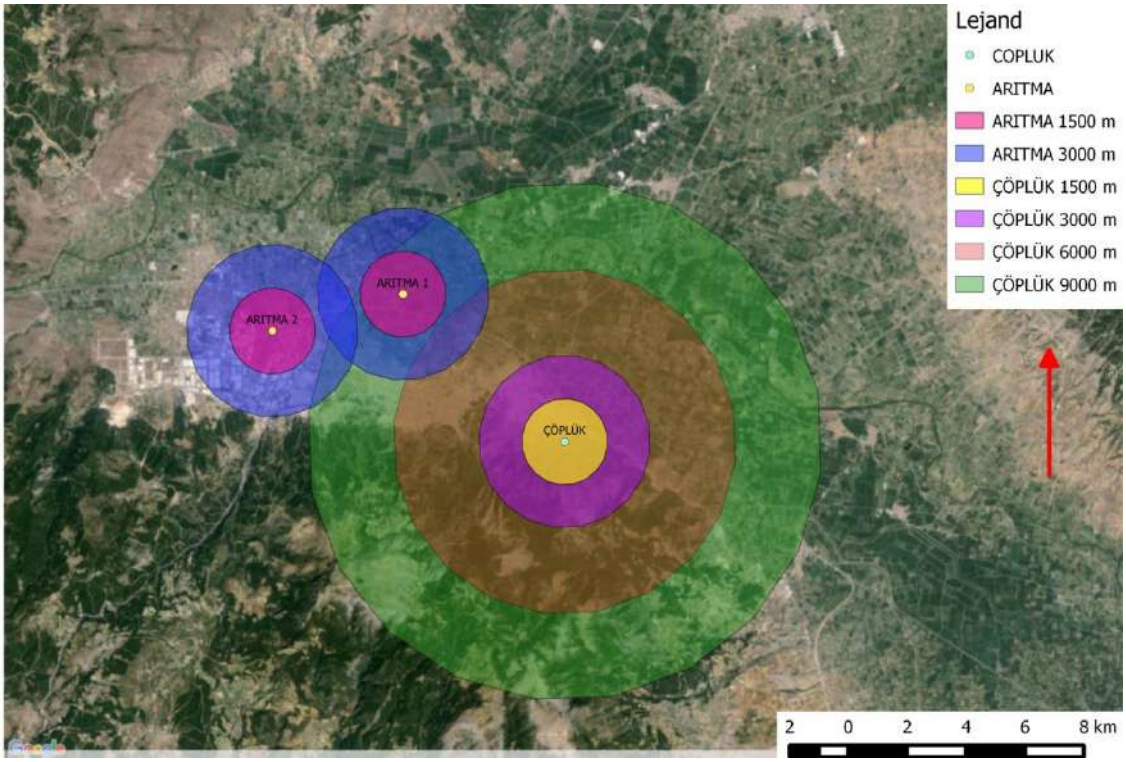
alanın neredeyse tamamının çöp depolama alanının koku etkisi altında kaldığı açıkça görülmektedir.

Arıtma tesislerinin bulunduğu bölgelere de 1.500 m ve 3.000 m poligon özelliği taşıyan Şekil 5'te gösterilen tampon bölgeler oluşturulmuştur. Tampon bölgelerin oluşturulmasında çöp alanlarında dikkat edilen etkenler burada da göz önünde bulundurulmuş, farklı koşullardaki etki alanları gösterilmiştir.



Şekil 5: Arıtma tesislerinden kaynaklanan 1.500 m ve 3.000 m yarıçaplı alanları etkileyen kokuyu gösteren uydu görüntüsü

Şekil 5'ten de görüleceği gibi şehrin büyüme yönü olan batı kısımları arıtma tesislerinden kaynaklanan yoğun bir koku baskısı altındadır. Arıtma tesislerinin de çöp depolama alanı gibi kentin diğer ana girişinden biri olan İstanbul yönünden girişinde kaldığı görülmektedir. Kentin ana yerleşim alanında çöp kokusunun baskısı altında kalmayan kısımlarının tamamının arıtma tesislerinin koku etkisi altında kalabileceği Şekil 6'te açıkça görülmektedir.



Şekil 6: Arıtma tesislerinden kaynaklanan 1.500 m ve 3.000 m yarıçaplı alanları etkileyen kokuyu gösteren uydu görüntüsü

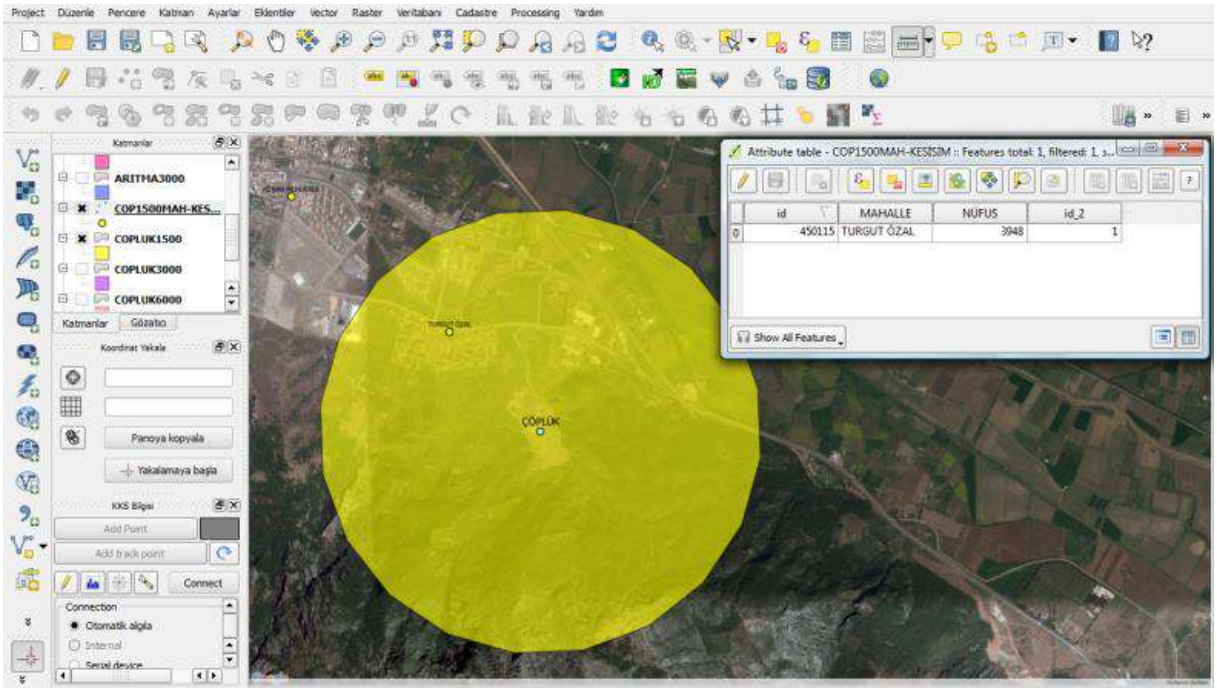
2.3. Kesişim (İntersection) Analizi

İki ayrı katmandaki vektörel objelerin ve bunlara ait öznitelik bilgilerinin belirlenerek yeni bir katmana aktarılmasına dayanan işlem uygulamasında, "mahalle" katmanında bulunan verilerle "arıtma" ve "çöplük" katmanlarının kesişimleri ile arıtma tesislerine uygulanan 3.000 m yarıçapına sahip tamponlar ile çöplük katmanına uygulanan 6.000 m yarıçapına sahip tamponlar arasında yapılmıştır.

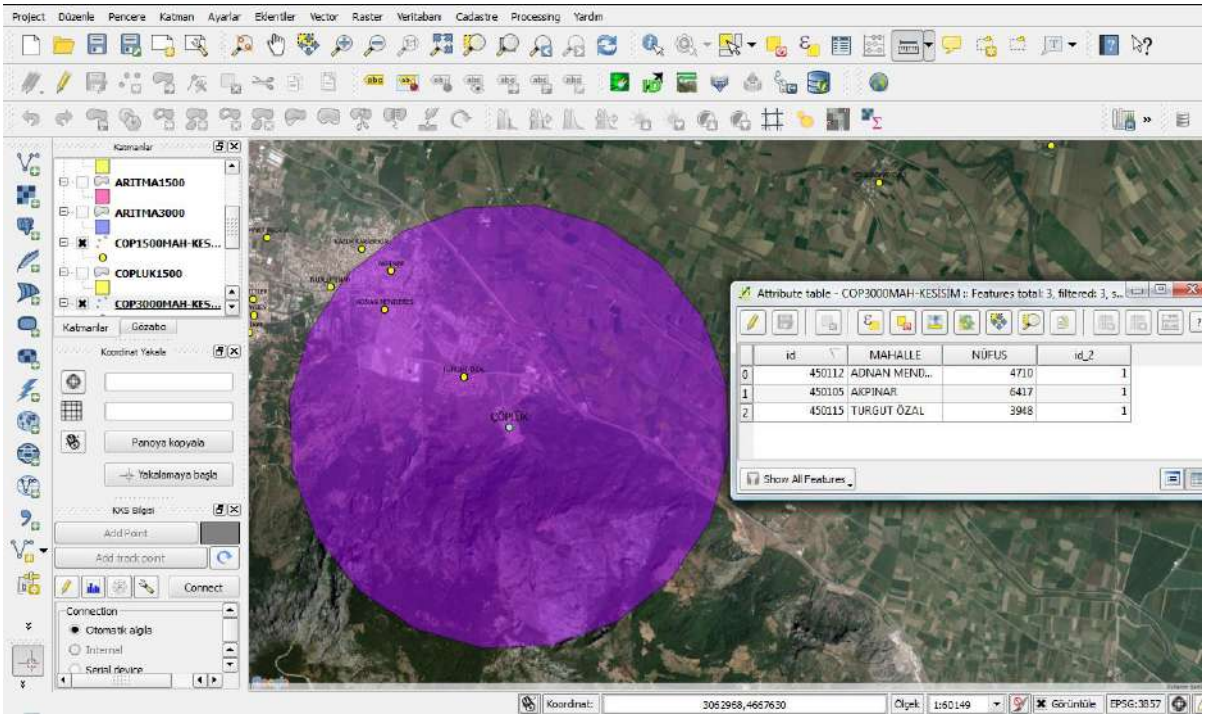
Mahalle katmanı ile farklı tampon analizleri arasında yapılan kesişim analizi sonucunda Manisa'da yaşayan halkın tamamının en az bir tesis nedeniyle kokuya maruz kalabileceği gösterilmiştir. Analiz sonuçlarına göre:

Çöp Depolama Alanının Etkilediği Bölge

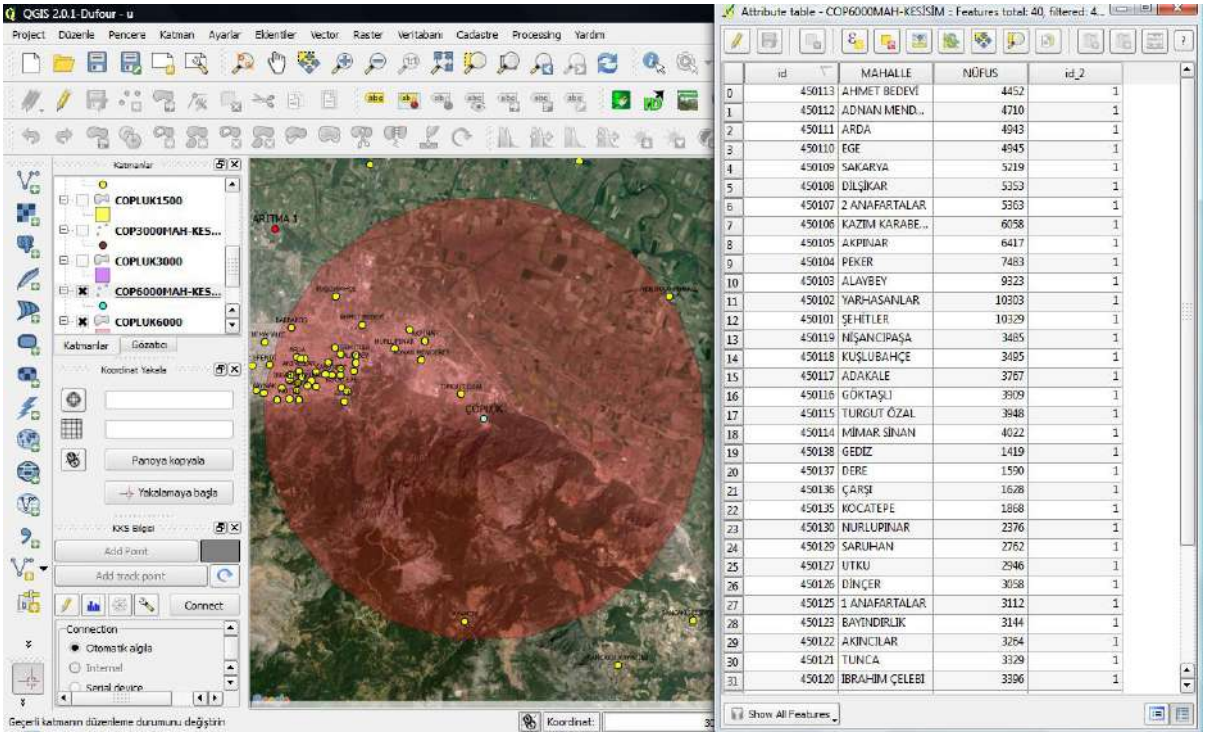
a. Çöp depolama alanına 1.500 m mesafeden daha yakın olan ve kokudan etkilenen mahalle sayısı 1, nüfus ise 3.948 dir.



b. Çöp depolama alanına 3.000 m mesafeden daha yakın olan ve kokudan etkilenen mahalle sayısı 3, nüfusları toplamı ise 15.075 dir.

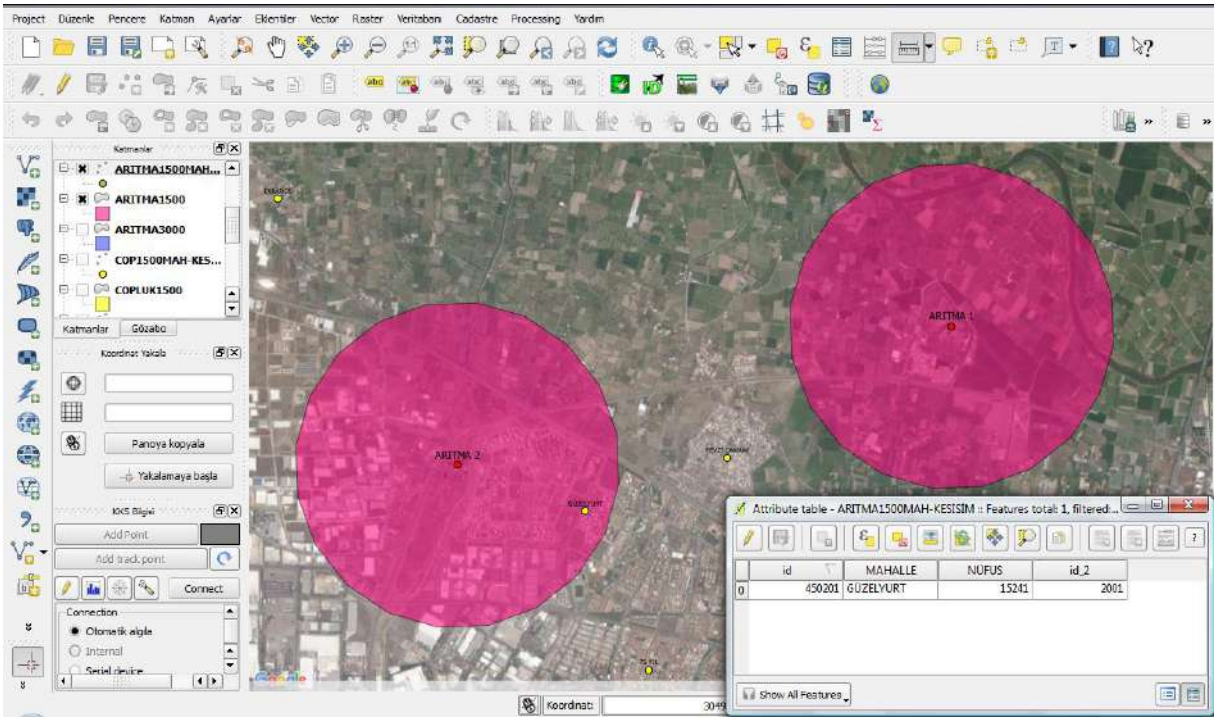


c. Çöp depolama alanına 6.000 m mesafeden daha yakın olan ve kokudan etkilenen mahalle sayısı 40, nüfusları toplam ise 184.097'dir.

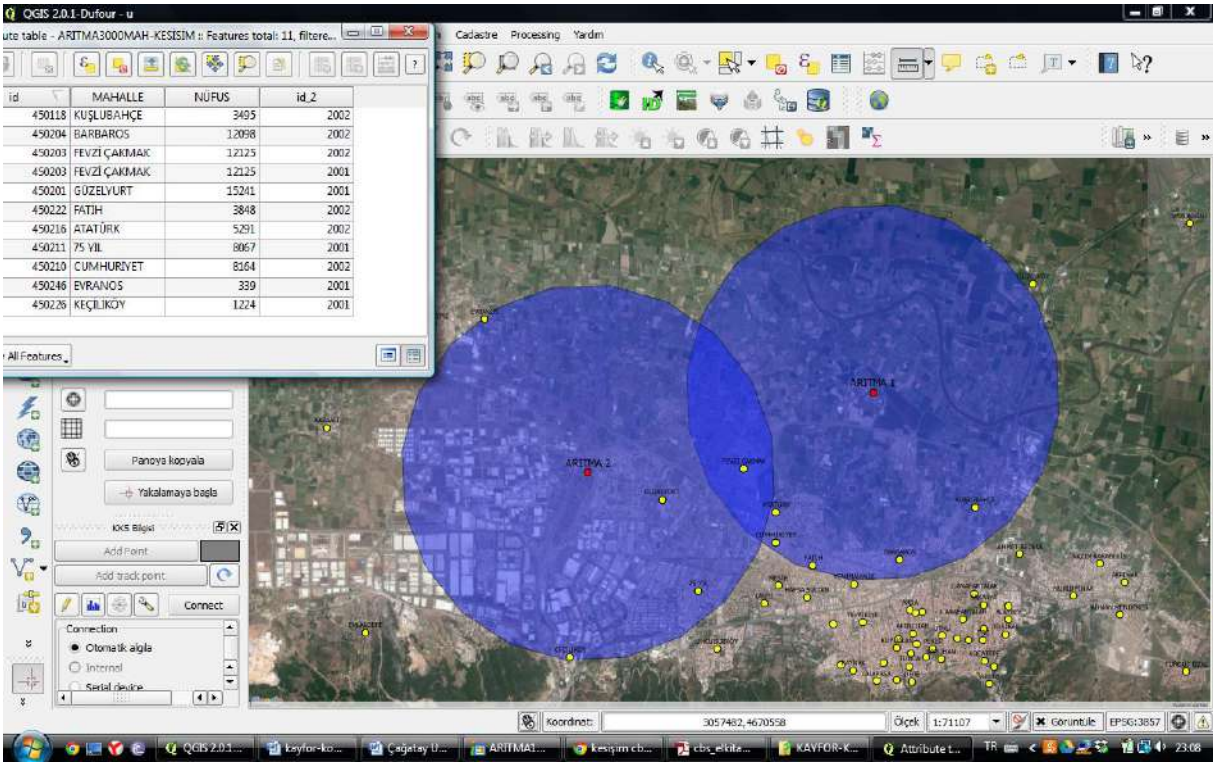


<u>Arıtma tesislerinin etkilediği bölge;</u>

a. Arıtma tesislerine 1.500 m mesafeden daha yakın olan ve kokudan etkilenen mahalle sayısı 1, nüfus ise 15.241'dir.

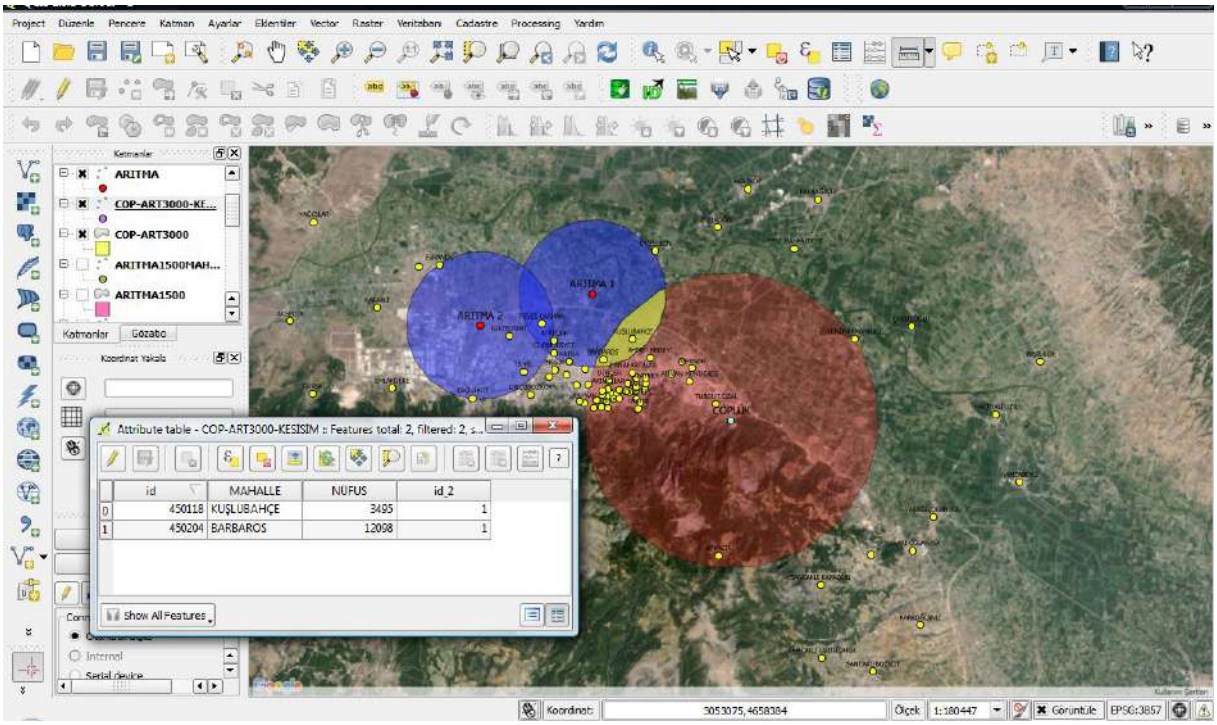


b. Arıtma tesislerine 3.000 m mesafeden daha yakın olan ve kokudan etkilenen mahalle sayısı 11, nüfus ise 82.017'dir.



Hem Arıtma tesislerinin hemde Çöp depolama alanının etkilediği alan;

Arıtma tesislerine 3.000 m mesafeden daha yakın olan ve kokudan etkilenen mahalle sayısı 2, nüfus ise 15.593'dir.



Kent merkezi üzerinde yoğun baskı oluşturan ve halk sağlığını tehdit eden bu tesisler kentin yaşam kalitesini düşürmektedir. Mevcut konumlanmaları nedeni ile halihazırda sadece bugünü değil kentin gelişme alanlarını yani yarınlarını da tehdit eder niteliktedir.

SONUÇ

Günümüzde kentleşme ile birlikte ortaya çıkan en büyük sorunlardan bir tanesi çevre kirliliğidir. Çevre kirliliği ise birçok etmene bağlı olarak meydana gelmekte ve yayılım seyri izlemektedir. Çevre kirliliğinin bahsedildiği gibi çok sayıda değişkene bağlı olması onun yönetilmesi açısından bilgi teknolojilerinin kullanılmasını gerekli kılmaktadır. Çevre ile ilgili problemler sürekli olarak bir mekanda gerçekleşmekte ve yayılım ve kontrol süreçleri de benzer şekilde sürekli mekânsal içerik arz etmektedir. Bu sebeple çevre problemlerinin gerek oluşmadan önlenmesi gerekse oluştuktan sonra takip edilip etkilerinin azaltılması amacıyla kullanılan teknolojilerden bir tanesi Uzaktan Algılama diğeri ise Coğrafi Bilgi Sistemleridir.

Bu iki teknolojinin günümüzde özellikle yerel ölçekte yaygın hale gelmesinin arka planında, mekânsal verilerin karar alma süreçlerinde anahtar bir konuma gelmesi bulunmaktadır. Bu gerçeğe binaen Türkiye'de 5216 ve 5393 sayılı kanunlarla CBS'nin belediyelerde kullanımı zorunlu hale getirilmiştir.

Bu çalışmada ise Manisa il merkezinde bulunan çöp depolama alanı ve arıtma tesislerinin yerleri uzaktan algılama tekniği kullanılarak belirlenmiş ve bu elde edilen veriler sayısal bir veri katmanı olarak CBS yazılımına aktarılarak mekânsal analizler gerçekleştirilmiştir.

Yapılan uygulamalarda rüzgar yönünün ve hızının değişmesi ya da kapasite arttırım kararının gündeme gelmesi gibi durumlarda söz konusu tesislerin neden olduğu kokunun etki alanı ve bunlardan etkilenebilecek nüfus miktarı tahmin edilmeye çalışılmıştır.

Yapılan analizler sonucunda çöp depolama alanının kentin güneydoğusunda kaldığı ve kente olan üç ana girişten biri olan Ankara istikametinde bulunduğu ortaya konulmuş ve yayılma alanının, genişleme bantlarına göre şehrin önemli bölümünü etkisi altına alabileceği görülmüştür.

Arıtma tesislerinin ise şehrin büyüme istikameti olan batı kısmında yer aldığı ve bu bölgeleri etkileyebileceği ortaya konulmuş, ayrıca tampon bölgelerin genişlemesi sonucunda çöp depolama alanı ile ortaklaşa etkileyebileceği mahalleler gösterilmiştir.

KAYNAKÇA

Arnett, John T.T.R., Nicholas C. Coops, Lori D. Daniels, Robert W. Falls (2015), "Detecting Forest Damage After a Low, Severity Fire Using Remote Sensing at Multiple Scales", *International Journal of Applied Earth Observation ang Geoinformation,* 35

Behling, Robert, Matthias Bochow, Saskia Foerster, Siggrid Roessner, Hermann Kaufmann (2015), "Automated GIS-Based Derivation of Urban Ecological Indicators Using Hyperspectral Remote Sensing and Height Information", *Ecological Indicators*, 48

Cockx, Kasper, Tim Van de Voorde, Frank Canters (2014), "Quantifying Uncertainity in Remote Sensing-Based Urban Land-Use Mapping", *International Journal of Applied Earth Observation ang Geoinformation,* 31

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), http://ekutup.dpt.gov.tr/harita/oik570/, Erişim: (07.07.2003)

Düzgün, Şebnem H., "Madencilikte Coğrafi Bilgi Sistemleri ve Yardımcı Teknolojiler", Maden Mühendisliği Açık Ocak İşletmeciliği El Kitabı Bölüm 6, http://www.yerbilimleri.gen.tr/pdf/cbs/cbs_elkitabi.pdf, Erişim: (15.06.2015)

Göksel, Çiğdem ve Filiz Bektaş Balçık (2012), "Uzaktan Algılama", Melih Ersoy, (Ed.), *Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük*, Ninova Yayınları, İstanbul

Işık, Fatih ve Uluç Çağatay (2014), "Uzaktan Algılama Tekniği Kullanılarak Kentsel Büyümenin Zamansal Olarak Takip Edilmesi: Manisa Örneği", Fatma Neval Genç, (Ed.), *Kayfor 12 Bildiriler Kitabı*

Kachelriess, Daniel, Martin Wegmann, Matthew Gollock, Nathalie Pettorelli (2014), "The Application of Remote Sensing for Marine Protected Area Management", *Ecological Indicators*, 36

Kutser, Tiit, Charles Verpoorter, Birgot Paavel, Lars J Tranvik (2015), "Estimating Lake Carbon Fractions From Remote Sensing Data", *Remote Sensing of Environment,* 157

Maimaitijiang, Maitiniyazi, Abduwasit Ghulam, J. S. Onesimo Sandoval, Matthew Maimaitiyiming (2015), "Drivers of Land Cover and Land Use Changes in St. Louis Metropolitan Area Over the Past 40 Years Chracterized by Remote Sensing and Census

Population Data", *International Journal of Applied Earth Observation ang Geoinformation*, 35

Mialhe, François, Yanni Gunnell, J. Andres F. Ignacio, Nicolas Delbart, Jenifer L. Ogania, Sabine Henry (2015), "Monitoring Land Use Change By Combining Participatory Land-Use Maps with Standart Remote Sensing Techiques: Showcase from a Remote Forest Catchment on Mindanao, Philippines", *International Journal of Applied Earth Observation ang Geoinformation*, 36

Nagendra, Harini, Richard Lucas, Joao Pradinho Honrado, Rob H.G. Jongman, Cristina Tarantino, Maria Adamo, Paola Mairota (2013), "Remote Sensing for Conservation Monitoring: Assessing Protected Areas, Habitat Extent, Habitat Condition, Species Diversity, and Threats", *Ecological Indicators*, 33

Örmeci, Cankut (1987) *Uzaktan Algılama (Temel Esaslar ve Algılama Sistemleri)*, Teknik Üniversite Matbaası, İstanbul

Özyavuz, Murat (2011), "Tekirdağ Kent Merkezinin Zamansal Değişiminin Uzaktan Algılama ile İncelenmesi", *Tekirdağ Ziraat Fakültesi Dergisi*, 65

Palmer, Stephanie C.J., Tiit Kutser, Peter D. Hunter (2015), "Remote Sensing of Inland Waters: Challenges, Progress and Future Directions", *Remote Sensing of Environment*, 157

TÜRKİYE'DEKİ YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARINDA CAM TAVAN SENDROMUNUN KADINLAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Arş. Gör. Hava TAHTALIOĞLU
Niğde Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, htahtalioglu@gmail.com

Özet
Cam tavan sendromu personel sistemleri ve bu sistemler içindeki kariyer olanakları incelenirken son yıllarda dikkat çeken kavramlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Cam tavan isminden de anlaşılacağı üzere şeffaf ve aşılması güç olan bir engeldir. Kamu personeli açısından değerlendirilen ve yoğunluklu olarak personelin üst düzey yöneticilik kademelerine erişim yolunda karşısına çıkan çeşitli engeller ve zorluklardır. Literatürde bu engellerin en çok kadın çalışanlar üzerinde etkili olduğu dile getirilmektedir.
Kadınların çalışma yaşamına girişleri aslında uzun yıllar önce başlamıştır. Ancak günümüz koşullarında kadınların eğitim fırsatlarından daha fazla faydalandığı gerçeği dikkate alınarak kadınların iş hayatında istihdamının yanında üst düzey pozisyonlarda da yer alabileceği gerçeği karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde gerek yurtdışında gerekse ülkemizde kadınlar özel ve kamu sektöründe istihdam edildikleri oranda üst düzey pozisyonlarda yer almamaktadır. Türkiye'de çalışma yaşamında kadınların oranı gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında en iyi olduğu alanlardan birisi akademik kariyerdir. Ancak akademik çalışanların yöneticileri arasında kadın çalışan oranları ülkeler arasında ciddi farklılıklar göstermekte olup İskandinav ülkeleri ve Kuzey Amerika'da üniversitelerde daha fazla kadın yöneticiye rastlanmaktadır.
Çalışmanın amacı ise kamu kurumları arasında eşitlikçiliğin, çalışan farklılıklarının yüksek oranda dikkate alınması gerektiği yükseköğretim kurumlarında kadınların akademik, idari ve teknik kadrolarda kariyer fırsatlarından ne kadar yaralanabildiğini/yararlandığını, nedenleri ve sonuçlarına vurgu yaparak, Türkiye özelinde dile getirmektir. Bu kapsamda öncelikli olarak cam tavan sendromu, cam tavan sendromunu etkileyen unsurlar ana hatlarıyla ele alınacaktır. Sonraki başlıklarda ise çalışmanın ana amacına ulaşılması adına Türkiye'de kadınların çalışma yaşamındaki yeri kamu sektörü dikkate alınarak kısaca incelenecektir. Akabinde ise Türkiye'deki yükseköğretim kurumlarında üst düzey yönetici olabilen kadınların mevcut durumları, sorunları, üst düzeye geliş sorunları hakkında veriler sunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Cam Tavan Sendromu, Yükseköğretim Kurumlarında Kadın, Kariyer

GİRİŞ

Çalışma yaşamı ister kadın isterse erkek olsun bireylere sadece ekonomik ve sosyal olarak değerler katmamaktadır. Bu değerlerin yanında bireylerin psikolojik gereksinimlerine de cevap vermektedir. Özellikle de bireylerin çalışma yaşamında elde ettiği kariyer çizgisi ekonomik, sosyal ve psikolojik yönlü pozitif değeri bireye sağlayacaktır (Aytaç, 2005: 13-14). Kadın açısından bakıldığında kadının çalışma yaşamında elde ettiği statü, gelir, sosyal ilişkiler, yönetime katılma gibi faktörler bu bireylerin toplum içinde yer almasına ve neredeyse dünya nüfusunun yarısını teşkil eden kadının savunulmasına sebep olacaktır. Ne yazık ki geçmiş dönemlerde ve günümüzde kadının geliri, statüsü ve sosyal ilişkileri gibi alanlarda ayrımcılığa uğraması kadınların sosyal dışlanmışlık riski ile karşı karşıya kalmasına sebep olmaktadır (Çakır, 2008: 26-27). Bu durum kadınlar gerek istihdamda gerekse üst düzey pozisyonlara ulaşmasında bireysel isteksizliklerini ortaya çıkarmaktadır. Diğer taraftan ise kadının uğramış olduğu bu ayrımcılık öz güven eksikliğine neden olmaktadır.

Günümüz toplumları açısından ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre kadınların istihdamının ve eğitiminin önemsenme şekilleri değişmektedir. Gelişmiş ülkelerde sosyal ve ekonomik bakımdan kadınların nitelikli iş gören olarak yetiştirilmesi hedeflenmektedir (Gönüllü ve İçli, 2001: 81-82). Ancak kadınlara karşı uygulanan ayrımcılık ülkeler

kapsamında değerlendirildiğinde gelişmişlik düzeyleri ile doğru orantılı olarak görülse de kadınlar hemen hemen tüm toplumlarda erkeklerden daha düşük oranda temsil edilmektedir (Kocacık ve Gökkaya, 2005: 195; Tunç vd., 2015: 7).

Kadınlar geçmiş dönemler itibariyle her bir dönemde değişim sergileyen sektörler olsa da çalışma yaşamının içinde yerini almıştır. Ücretli olarak çalışma dönemi ise Sanayi Devrimi'yle başlamaktadır (Kocacık ve Gökkaya, 2005: 196; Türkkahraman ve Şahin, 2010: 81; Karabıyık, 2012: 233). Sanayileşme sonrası dönemde yaşanan kente göç sürecinde kadınlar işgücü katılımı içinde öncelikle azalan daha sonra aratan bir eğilim sergilemektedir. Bu durumun temel birkaç nedeni vardır. Bunlar; önceki dönemde ücretsiz tarım işçiliği yapan kadınların eğitim düzeylerindeki düşüklük, mesleki/teknik eğitim eksikliği ve sanayi kesiminde belirlenen işgücü kriterlerinden uzak olması gibi nedenlerdir (Karabıyık, 2012: 233; Arslan, 2014: 36). Ancak kadınların çalışma yaşamında dışlanmalarının altında yatan temel neden eğitim ve meslek edinmedeki fırsat eşitsizliği görülmektedir (Çakır, 2008: 42).

Kadın çalışma yaşamına girmesi, zamanla sahip olduğu eğitim ve meslek edinme fırsatlarının gelişimi ile birlikte nitelik kazanan temel özellikleri, iş yaşamında sergilemesi sanayileşme süreci ile birlikte zaman zaman kesintiye uğrasa da gelişim göstermiştir. Ancak kadınların başarı tutkuları onların üst yönetici kademelere gelmelerini hızlandıramamıştır (Negiz ve Yemen, 2011: 196).

Kadınların iş dünyasında ve özellikle üst düzey pozisyonlarda sınırlı sayıda yer almasını açıklayan "Geçimsel ve Ekinsel görüşler" dikkat çekicidir. Geçimsel görüşlerin kapsamında "İnsan Kaynağı Yaklaşımı[1]" ile "Ayrımlaşmış İşgücü Piyasası[2]" görüşleri yer almaktadır. Bunların özünde kadının iş hayatında ve üst düzeylerde sınırlı sayıda yer almasını kişisel seçimlerine bağlarken Ekinsel yaklaşım toplumsal kültürün cinsiyetleri dolayısı ile kadına yüklemiş olduğu sorumluluklardan kaynaklı olduğu görüşündedir (Acuner ve Sallan, 1993: 78-80). Bu görüşlere ek olarak ekonomik yaşamda iş tanımı, iş koşulları ve iş ortamlarının erkek egemen yapıya sahip olması (Kocacık ve Gökkaya, 2005: 195) eklenebilir.

[1] İnsan kaynağı yaklaşımı çerçevesinde eğitim düzeyi, iş becerisi ve iş deneyimi istihdamda ve yükselmede önemli birer unsurdur. Bu yaklaşım çerçevesinde kadın ise bu unsurları yeteri düzeyde taşıyamadığından ayrımcılığa maruz kalmaktadır.

[2] Ayrımlaşmış işgücü piyasası görüşleri ise piyasayı birincil ve ikincil piyasa olarak ayırmaktadır. Birincil piyasalar uzmanlık isteyen, iyi ücret sunan ve dikey ilerlemenin var olduğu piyasaları kapsar. İkincil piyasalar ise düşük ücretli, daha az ya da hiç uzmanlık gereksinimi olmayan ve yöneticilik görevlerine yükselmenin olanaksız olduğu piyasalardır. Birincil piyasalara oranla kadınlar toplumsal cinsiyetlerinden dolayı kendilerine yüklenen görevleri yerine getirmek adına ikincil piyasalarda daha çok görülmektedir (Acuner ve Sallan, 1993: 78-80).

Kadın istihdamının ülke açısından önemi irdelenecek olursa, toplumun ilerlemesinde ve ekonomik kalkınmanın sağlanmasında istihdam dışı bırakılan kadının önemli bir yeri vardır. Kadının etkinliği ve üretkenliğinin iş gücü piyasası içine alınması atıl durumda olan nitelikli personelin kazanılmasına sebep olacaktır. Ancak uygulama örneklerine bakıldığında hala kadının eğitim fırsatlarından erkekler kadar yararlanamadığı, yararlananlarında istihdamda sıkıntı yaşadığı, istihdam edilenlerinde çeşitli faktörler dolayısıyla üst düzey idari pozisyonlarda yer alamadığı görülmektedir. Bu durumun temel nedenlerinden biri kadın üzerinde etkili olan ve görünmezliği ile sıklıkla dile getirilen cam tavan sendromudur. Cam tavan sendromu aslında kadınla birlikte anılsa da çeşitli farklılıklar ve özellikle kurumsal kültürlerin etkisi altında bir takım özelliklerden dolayı sınıflandırılan bireylerin istihdamda ve üst düzey pozisyonlara ulaşmasında karşılaştıkları görünmez engellerdir.

1. CAM TAVAN SENDROMU VE NEDENLERİ

Cam tavan sendromu personel sistemi içinde cinsiyet ve ırksal ayrımdan kaynaklanan ve kariyer basamaklarındaki ilerleyişe engel olan görünmez bariyerler (Cotter vd., 2001: 656) dolayısıyla bireylerin yaşadıkları durumlardır. Bu genel tanımın yanında gerek kamu gerekse özel sektörde çalışan kadınlardan üst düzey idari pozisyonlara gelmeyi arzulayan ve bunun için çaba gösteren kadınların karşılaştıkları engeller olarak tanımlanmaktadır (Lockwood, 2004: 2; Öğüt, 2006: 56; Taşkın ve Çetin, 2012: 20). Dolayısıyla cam tavan güç ve statüye erişimi zorlaştıran önemli bir olgu (Bell vd., 2002: 68), yapay bir bariyer (Snyder, 1993: 97), başarı ve liyakate bakılmaksızın konulan keyfi engellerdir (U.S. Glass Ceiling Commission, 1995: iii; Aytaç, 1999: 29; Mızrahı ve Aracı, 2010: 149).

İlk kez 1986 yılında Carol Hymotwitz ve Timoty Schellhardt tarafından 'iş yaşamında kadın' konulu bir rapor kapsamında kullanılan cam tavanlar (Dreher, 2003: 542; Lockwood, 2004: 2) örgütlerde kadın yöneticilerin orta düzey yöneticilik kademelerine kadar gelerek üst düzey yöneticiliklere çıkmasına engeldir (McDonald ve Hite, 1998: 242). Cam tavan kavramı ilk ortaya çıkarıldığında öncelikli olarak kadınları ele almış olsa da ırksal, etniksel ve zaman zaman erkeklerinde içinde bulunduğu çeşitli sınıflar arasında ayrımcılığa neden olduğu görülmektedir (U.S. Glass Ceiling Commission, 1995: 9; Billingsley, 1995, 65; Lockwood, 2004: 2).

Literatürde cam tavan algısının oluşmasına neden olan etkenler incelendiğinde kadının üst düzey idari pozisyonlara gelememesine neden olan etkenlerin başında yetenek eksikliğinden çok basmakalıp yargılar (stereotipler), mentor eksikliği, iletişim ağı eksiklikleri, şirket uygulamaları (Anafarta vd., 2008: 115-117) gibi faktörler etkindir. Görünmez

bariyerlere neden olan bu faktörleri de içine alarak beşli bir gruplandırma yapılmıştır. Bu gruplandırma da stereotipler ve algılar, mentorluk ve iletişim ağı eksikliği, ayrımcılık, ailesel sorunlar, başka birinin işinde çalışmaya yer verilmiştir (Cai ve Kleiner, 1999: 53-54). Yine bunlarında bir kısmını içinde barındırarak oluşturulmuş bir diğer gruplandırma ise mentor eksikliği, yönetici eğitimi eksikliği, kariyer gelişimi için fırsat eksikliği, kişiye özel eğitim olanakları eksikliği, çok göz önünde olan işlere hizmet eden kritik gelişimsel atamalara erişimin eksikliği, performans değerlendirme için farklı standartların uygulanışı, değerlendirme sistemlerindeki önyargılar, iletişim ağlarındaki eksiklik, meslektaşlar tarafından ters davranışların ve tacizlerin yaşanması olarak sıralamaktadır (Morrison, 1995: 36). Kadınların işe girişlerinden itibaren ulaşabilecekleri son noktaların gösterilmesi ve kadının dikey yükselme olasılığı bulunmayan departmanlarda istihdam edilmesi (Baxter ve Wright, 2000: 276) görünmez bariyerler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Örgütsel kapsamda çeşitli ayrımcılığa neden olan cam tavan sendromuna sebep olan birçok nedenin olduğu görülmektedir. Bu nedenleri kategorize edecek olursak bireysel, örgütsel ve kültürel olmak üzere üçlü bir kategori karşımıza çıkmaktadır (Dreher, 2003: 542; Lockwood, 2004: 2; Taşkın ve Çetin, 2012: 20). Bireysel faktörlerden kaynaklanan cam tavan engelleri kadınların çoklu roller üstlenmesinden ve kişisel tercih/algılarından kaynaklanmaktadır. Örgütsel faktörlerden kaynaklanan cam tavan engelleri ise örgüt kültürü ve örgüt politikalarının kadın çalışana bakış açıları, mentor eksikliği ve kadınların kurum içinde kurulmuş informal iletişim ağlarından uzak kalması dolayısıyla aktiftirler. Cam tavanın toplumsal faktörlerden kaynaklanan nedenlerle oluşmasının altında ise cinsiyetler dolayısıyla mesleki ayrımların yapılması ve cinsiyetlere karşı oluşturulan stereotipler yatmaktadır (KSGM, 1998 akt. Mızrahı ve Aracı, 2010: 150).

Cam tavan olarak isimlendirilen bariyerlerin dikey hiyerarşi içerisinde sadece kadınlar üzerinde etkili olacağı görüşü hâkimdir (Baxter ve Wright, 2000: 276). Sıklıkla kadın çalışan üzerinde etkisinin dile getirilme nedenlerinin başında cam tavan sendromunun varlığının açıklanmasında etkili bir yol olarak görülen nicel verilere kolaylıkla ulaşılabilmesidir. Bu çalışma kapsamında da Türkiye'deki yükseköğretim kurumlarında üst düzey yönetici konuma ulaşabilen kadınların nicel değerlendirilmesi yapılarak kamu kurumu niteliğini koruyan üniversitelerdeki kadın çalışanların karşılaştıkları ya da karşılaşabilecekleri cam tavanlar irdelenecektir. Ancak öncelikli olarak yasal çerçeve içinde üst düzey yönetici konumuna bireylerin gelmesi için gerekli olan ortamın Türkiye'de hazırlanışına kısaca göz atmakta fayda vardır.

1. TÜRKİYE'DE KADINLARIN ÇALIŞMA HAYATINDAKİ YERİ

Kadınların çalışma yaşamına girişleri 18. yüzyılın sonuna tekabül etmektedir. Kadınlar bu dönem öncesi tarım işçiliği veya ücretsiz ev işçisi olarak faaliyet göstermekteydi. Ancak Sanayi Devrimi'nin yaşanması ile ücretli kadın istihdamında ve çalışan kadın sayısında önemli artışlara rastlanmaktadır. Bu artışların aksine kadınlar haksızlık, sömürü ve adaletsizliğin baş gösterdiği kötü koşullarda ve düşük ücretlerle istihdam edildiği bir dönemin içinde kendilerini bulmuştur (Talas, 1992: 23; Makal, 2002: 175). Adaletsizliğin ve haksızlığın kanıtı olan bu göstergeler Sanayi Devrimi'yle hizmet sektöründe nicel olarak artan kadınların aynı dönemde iş ve ücret eşitliği haklarını kazanamadıklarını göstermektedir. Kadınlar erkek iş gücünün alternatifi olarak görülmüş, kötü koşullarda ve düşük ücretlerle çalıştırılmıştır. Sosyal politikaların ortaya çıkışı da gerek tüm çalışanlar gerekse ezilen kesim üzerinde uygulanan kötü politikaların birer sonucudur. Sosyal politika önlemlerinin ortaya çıktığı ilk ülke de Sanayi Devrimi'nin ortaya çıktığı İngiltere olmuştur (Talas, 1992: 23).

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat dönemine kadar toplumsal yapı içinde kadının korunmaya muhtaç, zayıf olarak değerlendirilmesi (Ozankaya, 1985: 128-129), toplumdaki sosyal tabakalaşma, Türk aile yapısı ve benimsenen geleneksel anlayış kadının sosyal yaşam dışında kalmasına sebep olmuş ve uzun bir süre kadının kamusal alanda istihdamına engel olmuştur (Özger, 2012: 420).

Tanzimat dönemiyle birlikte kadının çalışma yaşamındaki yeri halıcılık, dokumacılık ve tarım sektörleri gibi kısıntılı alanlarda karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde sanayileşme çabası içine giren Osmanlı'da büyük ölçekli dokuma ve gıda gibi sanayi kuruluşlarında kadın istihdamı gözlemlenmektedir (Makal, 2002: 176-177).

Osmanlı'da kamusal alanda kadının istihdamının sağlanması için öncelikli olarak kadınların istihdam edebileceği alanlarda eğitime tabi tutulmaları gerekmektedir. Böylece ilk kez 1842 yılında Tıbhane-i Amire bünyesinde Ebe Mektepleri açılmış ve eğitime 1843 yılında başlanmıştır (Dulum, 2006: 37). Akabinde 1870 yılında Darülmüallimat okulları öğretmen yetiştirmek üzere kız öğrenciler için faaliyete başlamıştır (Akyüz, 1999: dhgm.meb.gov.tr). Osmanlı döneminde kadının istihdam edildiği ilk kamusal alan olarak sağlık sektörü karşımıza çıkmaktadır. Sonrasında ise Darülmuallimat'tan mezun olan öğrencilerin eğitim sektöründe istihdamına rastlanmaktadır (Özger, 2012: 425).

Tanzimat süreciyle başlayan kadının eğitim ve kısıntılıda olsa iş yaşamında yer almasının ardından 1876 Meşrutiyet yılları ile birlikte daha fazla ilerleme kaydedilmiştir.

Kadının iş yaşamında yer almasında gözlemlenen bu ilerlemenin sürükleyicisi ise eğitim özgürlüğü ve fırsatının kadına da tanınmaya başlanmasıdır (Güven, 1998: 148; Dulum, 2006: 32).

Kadınların Osmanlı'da diğer sektörlerde istihdamının yayılması ise bütün dünyada örneklerine sıkça rastlanıldığı gibi savaş döneminde karşımıza çıkmaktadır. Balkan Savaşı ve I. Dünya Savaşı dönemleri ile birlikte sosyal yaşamın birçok alanında faaliyette bulunan kadınların başarılı performanslar sergilemesi kadına karşı olan ön yargının kırılmaya başlamasına sebep olmuştur (Özger, 2012: 425).

Cumhuriyet döneminde ise kadınların tarım dışı istihdamında ve ücretli olarak çalışmasında artışlar giderek devam etmiştir. Pozitif yönlü bu değişimin temelinde ise tarım dışı sektörlerin gelişimi, kadının toplumsal yaşam içindeki değişimi ve 1930 sonrası dönemde izlenen devletçilik politikaları yatmaktadır (Makal, 2002: 178). Türkiye'de pozitif yönlü değişimlerin sağlanmasında 1924'de yapılan düzenlemeler ile kadın haklarının korunmasına yönelik politikaların hukuksal temellerinin atılmaya başlanması da etkili olmaktadır. Öncelikli olarak 1924 Eğitimin Birleştirilmesi Yasası, 1925 Kılık Kıyafet Kanunu, 1926 tarihli Medeni Kanunla kadına toplumsal yaşam içinde yurttaşlık hakları tanınmıştır. 1930'da Belediye Yasası ile kadınların belediye seçimlerine katılması, 1934'te Milletvekili Seçimi Yasası ile TBMM'de temsil hakkını elde etmiş olması kadınlara siyasal alanda haklar tanınmasını sağlamıştır (Özkanlı, 2007: 60; Özcan, 2007: 262; KSGM, 2008: 13). Bu düzenlemelere ek olarak 1927'de genel nüfus sayımında kadınlarında dikkate alınması ve diğer düzenlemelerle kadın toplumsal, siyasal ve yönetsel yaşamda fırsatlar elde etmeye başlamıştır (Özkanlı ve Korkmaz, 2000: 1-2). Tabi ki de bunlar kadının sosyal, ekonomik ve siyasal alanda varlığının anlaşılması adına başlangıç olmuştur. Günümüze kadar birçok düzenlemeyle bu teorik veriler desteklenmiş ve çağdaş toplum seviyeleri doğrultusunda ilerlemeler kaydetmek adına uluslararası ve ulus içi eşitliğin korunmasına destek olan politikalar benimsenmiştir.

Türkiye'de kadınların çalışma yaşamında aktif rol aldığı dönemler 1950'li yıllar olmuştur. Dünyadaki gelişmelere Türkiye Cumhuriyet Devleti'nin ilk dönemi ile birlikte ayak uydurulmaya çalışılmış olsa da kadınlar toplumsal ve ekonomik alana daha geç girmişlerdir. Kadınların toplumsal ve ekonomik alanlara geç girme nedenlerinden biri kendilerine verilen hakları uygulamak ve geliştirmek yerine sadece korunmasına katkı sağlamalarıdır (Kocacık ve Gökkaya, 2005: 196; Tunç vd., 2015: 7).

Türkiye için cinsiyet eşitliği hükümleri 1961 ve 1982 Anayasalarında benimsenmiştir. Hatta gerçekleştirilen düzenlemeler ile kadına pozitif yönlü haklar verilmiştir. Bu kimi

çevreler tarafından iş dünyasında eşitliği bozucu bir yapının hâkimiyeti olarak görülürken aslında kadına yüklenen sorumlulukların yasal zorunluluklar yoluyla hafifletilmesidir (Türkmen, 1998: 27).

Küresel çapta nitelikli işgücünün öneminin artması dolayısıyla kadınlarında ülkesel anlamda ekonomik kalkınmışlığı yakalamak adına işgücü piyasalarına girmesi gerekmektedir. Ancak Türkiye özelinde bakıldığında kadın istihdamı önemli düzeyde düşüktür (Karabıyık, 2012: 240). Türkiye'de genel anlamıyla kadın istihdamına negatif yönlü etki eden iki faktör vardır. Bunlardan ilki kentleşme süreci ile kadının yeteri kadar eğitime sahip olamaması ve geleneksel toplumsal değerlerden vazgeçememesidir (Makal, 2002: 181; Kocacık ve Gökkaya, 2005: 200). 20. yüzyılın ikinci yarısında yaşanan ekonomik değişimlerin kente göçlerle başlayan bu süreçte kadının ücretsiz tarım işçiliği ile ekonomiye katkısı ortadan kalkarak ev hanımı konumuna gelmiştir. Bu durum ekonomik büyüme açısından ülkeye negatif yönlü etkilerde bulunurken kadının sosyal yaşamdan uzaklaşılmasına ve özgüvenini kaybetmesine sebep olmuştur (Karabıyık, 2012: 255-256).

Türkiye'de kadın istihdamına negatif yönlü etki eden ikincisi faktör ise küreselleşme süreci ile öncü olan sektörlerin diğer ülkelerle rekabet edebilmesi için elverişli sektörler olmamasıdır. 1980'lerde Türkiye'nin küreselleşme sürecinden etkilenmesi değerlendirildiğinde iş gücü piyasasında ucuz emek kullanımı ve esnek üretim örgütlenmesinin benimsenmesi kadın istihdamında fırsat eşitsizliklerinin gündeme gelmesine neden olmuştur (Kocacık ve Gökkaya, 2005: 200). Ayrıca Türkiye için 1980'li yıllarda izlenen kamu politikaları dolayısıyla erkek işgücünün özel sektöre kayması kadın işgücü açısından kamu kurumlarındaki yüzdelik dilimin artışına neden olmaktadır. Yine 1980'lerde artış gösteren kadın istihdamı ve üst düzey yöneticilik oranı 1980 sonrası dönemde üst düzey yöneticilik açısından kadınlarda gerileme yaşanmıştır. Bunun nedeni iktidara gelen İslamcı-muhafazakâr partilere bağlanmaktadır (Acuner ve Sallan, 1993: 81).

Genel anlamda Türkiye'deki kadın istihdamına etki eden faktörlerin yanında kadının istihdam dışında tutulmasını etkileyen geleneksel aile yapısı, toplumsal değerler, örgütsel beklentiler, kadın emeğine karşı talep eksikliği, kadının çalışma hayatına karşı arz eksikliği, mesleki/teknik eğitim eksiklikleri gibi birçok faktör daha sıralanabilir (Healy, Özbilgin ve Aliefendioğlu, 2005: 260; Karabıyık, 2012: 240-241). Ayrıca Türkiye'de kadının yetki ve karar alma süreçlerine katılımı demokratikleşme hareketlerine rağmen düşük seviyelerdedir. Hem siyasal katılım anlamında hem de yönetsel anlamda dikkat çeken düşük oransal konumları siyasal ve yönetsel yaşamı kendi lehleri doğrultusunda etkileyememelerine sebep

olmaktadır. Önemli seçmen kitlesini oluşturan kadınlar siyasi parti birimleri tarafından da ciddi bir destek görememektedir. Bu duruma ek olarak günümüz yönetsel birimlerinin de durumu tersine çevirme gibi ciddi bir çabalarına rastlanılmamıştır. Ancak Türkiye açısından bu durum 1995 yılı ile değişim göstermiştir. Türkiye kadın hakları konusunda geleneksel değerleri yıkarak yeni bir çerçeve oluşturma yoluna gitmiş ve uluslararası anlaşmalar (1995 Pekin Deklarasyonu ve Eylem Planı, 1981 Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesine Dair Sözleşme'ye (CEDAW) konulan çekincelerin kaldırılması gibi) dikkate alınmaya başlanmıştır. Ne yazık ki uygulama pratiklerine bakıldığında aynı iyileştirmelere rastlamak mümkün değildir (Özcan, 2007: 274-276).

Yine Türkiye'de 2011 yılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması ve üst düzey yöneticilerinin kadınlardan seçilmesi kadınlara karşı yürütülen pozitif yönlü bir politika olarak görülmektedir. Bakanlığın merkez ve taşra personel oranlarına bakıldığında erkekler çoğunlukta olsa da kadınlarında diğer kamu kurumlarına oranla yüksek düzeyde istihdamına rastlanmaktadır. Fakat üst düzey pozisyonlar için aynı verilere ulaşılamamıştır (Tunç vd., 2015: 12).

2014 Türkiye istatistiki verilerine bakıldığında nüfusun %49,8'ini kadınlar oluşturmaktadır. 2014 yılı eğitim düzeyi ve cinsiyete göre nüfus oranlarına bakıldığında okuma yazma bilmeyen kadınların oranı % 84 civarındadır. Görülmektedir Cumhuriyet döneminde eğitim öğretim eşitliği konusunda atılan ciddi adımlara rağmen okuma yazma bilmeyen kadın oranı oldukça yüksektir.

2014 yılı istihdam oranlarına bakıldığında erkekler % 69,5'lik bir dilimle, kadınlar ise % 29,5'lik bir dilimle istihdam edilmektedir (tuikapp.tuik.gov.tr). Nüfus ortalamaları cinsiyet dağılımında böylesi bir fark gözükmezken kadının istihdamdaki bu düşük oran gelişmekte olan ülkeler kategorisinde yer alan Türkiye açısından oldukça düşündürücüdür.

Devlet Personel Başkanlığı (DPB) istatistikleri 2015 yılı ilk yarısı verileri ışığında kamu personelinin cinsiyet dağılımına bakıldığında kadının % 35,2 (1.046.063), erkeğin % 64,8 (1.925.774) ile temsil edildiği görülmektedir. DPB verilerine göre görülmektedir ki kamu sektörü kadın istihdamına geçmiş yıllarda olduğu gibi daha fazla yer vermektedir.

2014 yılı Dünya Ekonomik Forumu tarafından cinsiyet eşitliğinin incelendiği Cinsiyet Uçurum Raporu'na göre Türkiye 142 ülke arasında 125. sıradadır. Yine bu rapora göre İzlanda, Finlandiya, Norveç, İsveç ve Danimarka sırasıyla ilk beşe giren ülkeler olmuştur (World Economic Form, 2014: 9). AB üye ülkelerinden 2013 yılı kadın istihdam oranına

sahip olan İsveç % 72,5 ile en düşük orana sahip ülke ise % 39,9 ile Yunanistan karşımıza çıkmaktadır. AB üye ülkeleri arasında (28 ülke) ortalama kadın istihdamına bakıldığında % 58,8'lik bir oran karşımıza çıkmaktadır (TÜİK, 2015). Görüldüğü üzere ülkemiz AB üye ülkelerinin ortalamasının hatta en düşük orana sahip Yunanistan'ın dahi çok altındadır.

2014 yılında üst düzey kadın yöneticilik oranı kamusal alanda % 9,4 olarak saptanmıştır (TÜİK, 2015). Türkiye'de kadının geçimsel nedenlerle çalışmakta olması ve yükselme kaygısı gütmemesi bu düşük oransal istatistiki veriyi karşımıza çıkarmaktadır. Yükselme kaygısı güdenlerin ise yükseköğrenim alan bireyler olduğu belirtilmektedir. Bu yüzden yönetsel faaliyetlerde dengeli ve tutarlı bir oransal tablo karşımıza çıkmamaktadır (Acuner ve Sallan, 1993: 77). Kadının çalışma yaşamında ekonomik nedenlere ek olarak yer almasının diğer nedenleri ise sosyal nedenler ve kadınlık bilincidir (Türkkahraman ve Şahin, 2010: 82). Fakat ülkemizde çalışan kadınların birçoğunun ev-iş ikilemi arasında bocalamakta, fiziksel ve ruhsal yıpranmalarla başa çıkamamaktadır (Kocacık ve Gökkaya, 2005: 214).

Kadının işgücüne katılım oranı ve üst düzey yöneticilik kademelerine erişim oranının önemi yanında dikkat çeken diğer bir nokta ise sektörel ve mesleki dağılımdaki cinsiyet farklılığıdır. Biraz daha derine inersek bireylerin eğitim ve meslek seçiminin sektörel ve mesleki dağılımdaki eşitsizliği etkilediği görülmektedir (Makal, 2002: 182). Hatta bu mesleklerin içlerinde de oransal değişimlerin ilginç sonuçları karşımıza çıkmaktadır. Örneğin okul öncesi eğitimde kadın istihdamı yoğun bir şekilde gözükürken yükseköğretime doğru oran ciddi bir şekilde azalmaktadır. Bu durum Türk eğitim sektöründe kadının çocuğun bakımı ile eğitiminin birlikte olduğu dönemlerde tercih edildiği, mesleki bilgi ve becerinin kazanıldığı dönemde ise erkek eğitimcilerin tercih edildiği gerçeğini yansıtmaktadır (Şekerci, 2014: 13). Diğer bir örnek Türkiye'de kadınların çalışma yaşamında yoğunluk gösterdiği sağlık sektörüdür. Bu sektör içinde ise yığılma ebelik ve hemşirelik gibi destek hizmet görevlerinde yaşanmaktadır (Avaner ve Sallan, 1993: 86). Sektörel ve özellikle sektör içi alanda beliren bu dengesizlik kadın çalışanların durağan ve belirli iş kollarında yer almasını sağlamaktadır. Kadının durağan, ulaşacağı hiyerarşik basamakların sınırlı olduğu, toplumsal cinsiyetçilikte kadına yüklenen sorumlulukların yansıtıldığı iş kollarında istihdamı onların kariyer çizgileri yönünde pozitif yönlü gelişimlere engel olmaktadır. Eğitim sektöründen verilen örnekle de bağlantılı olduğu düşünülen yükseköğretim sektöründe kadın istihdamı ve üst düzey görevlerdeki oransal değerleri günümüz verilerini incelemek yükseköğretim kurumlarındaki resmi bu çalışma kapsamında sektörel anlamda kadının yerini incelememizi sağlayacaktır.

2. TÜRKİYE'DEKİ YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARINDA KADIN VE ÜST DÜZEY KADIN YÖNETİCİLER

Türkiye'de kadınların yükseköğretim kurumlarında eğitim görmesinin öncelikli olarak Meşrutiyet döneminde kadına eğitim hakkının ve fırsat eşitliğinin tanınmasıyla Osmanlı dönemine dayandığı görülmektedir (Güven, 1998: 148; Dulum, 2006: 32). Akabinde ise yükseköğretim kurumlarının sadece erkeklere açık olduğu dönemin noktalanmasını sağlayan 1914 yılında Darülfünunlara kız öğrencilerin alınmaya başlandığı bir dönem karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde Darülfünunlara kız öğrencilerin alımı ile aktif olarak kadının akademik yaşam içinde varlığı hissedilmeye başlanmıştır. Cumhuriyet dönemi ile birlikte kadınların yükseköğretim kurumlarında istihdamı, ilerleyişleri ve yöneticilik kademelerine atanma hakları sağlanmıştır (Özkanlı ve Korkmaz, 2000: 3). Ancak dönemin başlangıcında yükseköğretimde kadınların elde ettiği fırsatlar Türkiye geneline hızlıca yayılamadığından seçkin sınıftaki zümrelerin kadınları üst düzey eğitim alma olanağını daha çabuk elde etmiştir (Acuner ve Sallan, 1993: 82).

1940'lı yıllarda Türkiye'de akademik yaşamda yer edinen kadın 1993 yılından buyana öğretim üyesi kadrosunda önemli artışlarla dikkat çekmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki bu artış farklı bilimler arasında aynı oranda yaşanamamıştır (Özkanlı, 2007: 61-62). Küresel temelde de durum pek farklı görülmemektedir. Geçmiş verilerle güncel veriler kıyaslandığında kadınlar için öngörülen bu tip ayrımcılıkların giderilmesi yönünde iyileştirmeler görülse de gelecek yönelimli kamu politikaları açısından yeterli sayılmamaktadır. Dolayısıyla akademik yaşamda kadın akademisyenler için hem dikey hem de yatay ayrımcılığın izlerine geçmiş yıllar ve günümüz verileri ışığında sıklıkla rastlanmaktadır (European Commission, 2012: 86-87; Öztan ve Doğan, 2015: 195). Avrupa Teknoloji Değerlendirme Ağı (The European Technology Assessment Network (ETAN)) kapsamındaki bir grup bilim adamının kadın ve bilim konusunda yapmış oldukları araştırma sonucuna göre sunmuş oldukları raporda bilim, mühendislik ve teknoloji alanında kadınların yetersizliği, ödenek eksikliği, karar verme mekanizmalarındaki cinsiyet dengesizliği dikkat çekmektedir (Rees, 2000).

Akademik açıdan kadına bakıldığında eğitim alanında dünyanın birçok ülkesinde kadın oranının % 50'lere yaklaştığı ancak kadın profesör oranlarının % 15 seviyelerinde olduğu, disiplinler arasında önemli farklılıkların varlığının hala devam ettiği, kadınların kariyer basamaklarını tırmanamadan akademik hayattan ayrıldıkları, üst düzey idarecilik pozisyonlarındaki oransal değerlerinin azlığı dikkat çekmektedir (Rees, 2000). Batı ülkeleri

ve Türkiye'nin oransal değerleri farklı olsa da kadın için aynı sorunlar karşımıza sıklıkla çıkmaktadır. Bu sorunlar sonucunda da akademik hayatta üst düzey pozisyonlara ulaşabilen kadın sayısında önemli bir düşüş vardır. Ayrıca gerek eğitim alanında gerekse istihdam alanında disiplinler arası kadınların oransal değerleri de birbirinden oldukça farklılık göstermektedir. Oysaki Goodman, Filds ve Blum'un (2003: 476) da ifade ettiği üzere kadınların nitelikli ve gerekli eğitim almış olmaları üst düzey yöneticilik için teorik olarak yeterlidir. Ancak bu görüşün pratikte ne kadar uygulama alanı bulduğu gerek geçmişte gerekse günümüzde önemini yitirmeyen bir tartışma konusudur.

Yöneticilik için bireylerde bulunması gereken vasıflara bakıldığında, içinde bulunduğu koşulları harekete geçirebilme, risk alabilme, cesaret, rekabet edebilme yatkınlığı, analitik düşünme, problemleri çözme, öncül olabilme gibi birçok özellik dikkat çekmektedir. Gerek Dünya'da gerekse Türkiye'de yöneticilik için tanımlanan bu özellikler itibariyle yönetim işinin bir erkek işi olduğu kanısı doğmaktadır. Çünkü kadınların itaatkar, uyumlu, risk ve sorumluluk almaktan çekinen, göreve dönük davranış sergilemekten ziyade ilişkisel boyutlara önem veren bir yapıya sahip olduğu düşüncesi toplumda kadının erkeksi özellikleri içinde barındıran yönetsel faaliyetlerden uzak olduğu kanısını uyandırmıştır (Arıkan, 2003: 4). Ancak yönetsel faaliyetlerde gerek küreselleşme ile benimsenen katılımcı yönetim anlayışının gerekse eşitlikçi anlayışın bir gereği olarak kadın çalışanlarında üst düzey yöneticilik pozisyonlarda yer alması beklenmektedir. Pratikteki uygulamalara bakıldığında birçok kurum ve kuruluşta eşitlikçi ve katılımcı anlayışın aksine dengesiz oransal tablolar karşımıza çıkmaktadır.

Gelişmekte olan birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de kadın istihdamının büyük bir oranı kamu sektöründe gözlemlenmektedir. Bu pozitif durumun aksine kamu sektöründe kurumsal hiyerarşik basamakları incelendiğinde üst düzey pozisyonlarda erkek egemen bir yapı karşımıza çıkmaktadır (Özkaya, 2001; Kabasakal, 2004: 44; Negiz ve Yemen, 2011: 212). Özelliklede üniversitelerde istihdam edilen kadın akademisyenlerin sayısına bakıldığında birçok batılı ülkenin önüne geçtiği görülmektedir. Bunun nedenleri arasında ise devlet politikalarının etkisi (Türkiye'deki devlet feminizmi), kurumsal şeffaflık (YÖK'ün istihdam politikalarındaki şeffaflık), artan emek talebi, ev iş arasındaki rol çatışmasını azaltan faktörler, profesörlerin kendi aralarındaki işbirliği gibi faktörler katmanlı bir şekilde ortaya çıkmaktadır (Healy, Özbilgin ve Aliefendioğlu, 2005: 259-260). Ne yazık ki Türkiye'de yükseköğretim kurumlarında istihdamı batılı ülkelere oranla yüksek olan kadın

akademisyenlerin aynı seviyede üst düzey yöneticilik pozisyonları içinde bulunmadıkları görülmektedir (Yükseköğretimde Kadın Liderliği Çalıştayı, 2012: 10).

Yükseköğretim kurumlarındaki üst düzeylerde düşük oranda yer alan kadının Türkiye açısından değerlendirmelerine bakıldığında kadın akademisyenlerin üst düzey yöneticilik pozisyonlarına gelmelerinde yasal herhangi bir engel bulunmamaktadır. Yükseköğretim Kanunu, Üniversitelerde Akademik Teşkilat Yönetmeliği ve Rektör Adaylarının Seçimle Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar kapsamında rektör adaylığı için profesörlük unvanına sahip olmak ve 67 yaşını doldurmamış olmak gerekmektedir. Dekanların ise üniversite içinden veya dışından olmak koşuluyla profesör unvanına sahip olması yeterli görülmektedir[3].

Türkiye'de DPB'nin istihdam türlerine göre personelin cinsiyet dağılımını gösteren 2015 istatistikleri doğrultusunda kadın öğretim elemanı sayısı 52.451, oransal değeri ise % 41,84'tür. Kamu kurumları arasında bu değer diğer istihdam şekillerine göre en üst düzeyde yer almaktadır. Kadın öğretim elemanlarını % 38,67 (935.301) ile memur, % 25,52 (27.542) ile sözleşmeli personel, % 25,16 (4.002) ile de hâkim ve savcılar takip etmektedir.

Türkiye'de 2014-2015 öğretim yılı üniversite sayısına bakıldığında 193 üniversitenin faaliyet gösterdiği gözlemlenmektedir. Bunların 76'sı vakıf üniversitesi iken 109'ü devlet üniversitesidir. Geriye kalan 8 tanesi de vakıf meslek yüksekokullarıdır. Devlet ve vakıf üniversiteleri kapsamında ise 1.132'u devlet üniversitesinde, 447'si vakıf üniversitesinde olmak üzere toplam 1.579 fakülte bulunmaktadır (YÖK, 2015).

Tablo: 2014-2015 Öğretim Elemanlarının Akademik Görevlerine Göre Sayıları

İstihdam Şekli	Kadın Sayısı	Erkek Sayısı	Çalışan Sayısı
Profesör	6 128	14 751	20 879
Doçent	4 848	9 292	14 140
Yardımcı Doçent	13 171	20 152	33 323
Öğretim Görevlisi	9 161	11 957	21 118
Okutman	6 337	3 902	10 239
Araştırma Görevlisi	22 609	22 790	45 399
Uzman	1 843	1 919	3 762
Çevirici	15	7	22
Eğitim ve Öğretim Planlamacısı	11	10	21
Toplam	**64 123**	**84 780**	**148 903**

Kaynak: YÖK (2015) Yükseköğretim Bilgi Yönetim Sistemi, https://istatistik.yok.gov.tr/ (15.09.2015).

Tablodaki sayısal veriler ışığında günümüzde istihdam edilen öğretim elemanlarının yaklaşık olarak % 57'sini erkekler oluştururken % 43'ünü kadınlar oluşturmaktadır. Bu

[3] 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, Resmi Gazete Tarih 06.11.1981, Sayı: 17506
Üniversitelerde Akademik Teşkilat Yönetmeliği, Resmi Gazete Tarihi: 18.02.1982, Resmi Gazete Sayısı: 17609

çalışma kapsamında yükseköğretim kurumlarında üst düzey yöneticilik pozisyonları için kadınlar üzerindeki cam tavanların sayısal veriler ışığında değerlendirilmesi hedeflendiğinden öğretim üyesi sayılarına bakmak gerekmektedir. 2014-2015 öğretim yılı yükseköğretim kurumlarında çalışan öğretim üyelerinin toplam sayısı 68.342'tir. Bu sayının 24.147'si kadın akademisyenlerden oluşmaktadır. Toplam yüzde içerisinde kadın öğretim üyeleri % 35,3'lük bir dilimi kapsamaktadır. Profesörlükte bu oran % 29,3 doçentlikte % 34,2, yardımcı doçentlikte ise % 39,5'lik bir dilime tekabül etmektedir. 2013-2014 öğretim yılı TÜİK verilerine bakıldığında az da olsa kadınlar lehine gelişmeden söz etmek mümkündür (tuik.gov.tr). Araştırma görevlileri kadrolarındaki % 49,8'lik oran ilerde öğretim üyeleri arasında kadın akademisyenlerin oransal değişimine pozitif etkide bulunacaktır (Tunç vd., 2015: 10). Diğer taraftan okutman kadrosundaki kadın personelin % 61,8'lik oranı da kadınların akademik kariyerlerde üst düzeylere gelmeleri açısından negatif olarak etkilemektedir. Bu sayısal verilerin ve geçmiş yıllara oranla kadınlar lehine yaşanan değişimlerin üst düzey idari pozisyonlara yansımasına bakıldığında aynı oranda olumlu sonuçlarla karşılaşılmamaktadır.

Sayısal veriler ışığında üst düzey yönetici pozisyonları için gereken profesörlük unvanı alan kadınların sayısının azlığı yükseköğretim kurumlarında üst düzey pozisyonlar için kadınların aleyhine işleyen bir durumdur. Türkiye'de vakıf ve devlet kanadıyla kurulan 185 üniversiteden yalnızca 14 üniversitenin rektörünün kadın olduğu görülmektedir. Bunlardan 8'i vakıf üniversitesinde 6'sı ise devlet üniversitesinde rektörlük görevlerini yerine getirmektedir. Toplam sayı oransal olarak değerlendirildiğinde ise % 7,5'lik bir oran karşımıza çıkmaktadır. Takdir edilmektedir ki bu değerler genel çerçeveye bakıldığında oldukça düşüktür. Özellikle kadın akademisyen oranının % 43'lerde kadın profesörlerinde % 29,3 olduğu günümüz verileri ışığında % 7,5'lik bir oran oldukça azdır.

Rektör yardımcılarına bakıldığında ise 26 rektör yardımcısının kadın olduğu görülmektedir. Bunlardan 12'si devlet üniversitelerinde 14'ü ise vakıf üniversitelerinde görevlerini yerine getirmektedir. Türkiye'de vakıf ve devlet üniversitelerindeki fakülteler kapsamında 185 kadın dekan bulunmaktadır. Bunlardan 119'u devlet üniversitelerinde 66'sı ise vakıf üniversitelerinde dekanlık görevi yapmaktadır. Türkiye'deki kadın dekan oranlarına bakılacak olursa yaklaşık olarak % 12'lik bir oran karşımıza çıkmaktadır. Yine aynı fakülteler kapsamında dekan yardımcılarına bakıldığında ise 489 kadın dekan yardımcısı vardır. Bunlardan 406'sı devlet üniversitelerinde 83'ü ise vakıf üniversitelerinde bu idari görevleri yerine getirmektedir.

Dünya geneli ve AB ülkeleri incelendiğinde profesörlük unvanı elde etmiş kadınların Türkiye'de daha yüksek olduğu görülmektedir (Okay, 2007: 1). Fakat bu pozitif gelişmenin aksine üst düzey pozisyonlara bakıldığında aynı gelişmeye rastlamak oldukça güçtür (Maya, 2012: 209). Sonuç olarak Türkiye'de gerek devlet gerekse özel üniversitelerde hala kadın üst düzey sorunu varlığını korumaktadır (Özkanlı, 2007: 68).

21. yüzyılda dahi hala kadınların akademik kademeler içindeki karşı cinsteki meslektaşlarına göre düşük düzeyde temsili edilmeleri ve disiplinler arası dağılımında orantısızlıkların yaşanması akademik yaşamda 'cam tavan' olgusunu karşımıza çıkarmaktadır (Öztan ve Doğan, 2015: 195). Eğitimli ve nitelikli kadın akademisyenlerin cam tavan olgusuyla atıl duruma düşürülmesi akademik yaşamdaki rekabet edilebilirliği kısmen ortadan kaldırmaktadır. Dolayısıyla yükseköğretim kurumlarındaki cam tavan unsurlarının ortadan kaldırılması için görünmez bariyerlere neden olan faktörler incelenmeli ve bu sorunlara çözüm önerileri sunulmalıdır.

3. YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARINDA CAM TAVAN SENDROMUNUN NEDENLERİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kadının işgücü piyasasında var olabilmesi için sosyal dışlanmışlığını gidermenin en temel yolu eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanmasıdır (Çakır, 2008: 28). Ayrıca genelde eğitimde sağlanan fırsat eşitliğinin yanı sıra özelde ise daha fazla mesleki teknik bilginin alınmasını sağlayacak koşulların oluşturulması gerekir (Kocacık ve Gökkaya, 2005: 215). 20. yüzyılda ortaöğretimde okullaşmanın artması yükseköğretimde kadın sayısının artışına sebep olmuştur. Ne yazık ki aynı artış karar verme süreçlerinde yaşanamamıştır (UNESCO, 1998). Türkiye'de eğitimde fırsat eşitliği sağlanma yolunda ciddi adımlar atılmıştır. Ancak nicel verilere bakıldığında eğitim alanındaki disiplinler arası eşitsizlikler hala çözülememiş ve kamu kurumlarında istihdamda özellikle üst düzey pozisyonlarda aynı oranda adımlar atılamamıştır.

Türkiye'de adil istihdam açısından örnek kurumlardan biri olarak üniversiteler gösterilmektedir. Ancak üniversite için dile getirilen adil istihdam terfiler açısından geçerli olmamaktadır. Sosyal yaşamda kadının uğradığı ayrımcılığa ek olarak akademik yaşamda kadının terfi edebilmesi için erkek meslektaşından daha fazla çalışması gerekir (Healy, Özbilgin ve Aliefendioğlu, 2005: 258).

Kadınların çalışma yaşamında gerek istihdam gerekse terfi koşullarında karşı cinslerine oranla ayrımcılığa tabi tutulmasının temelinde cinsiyet ayrımcılığı yatmaktadır.

Cinsiyet ayrımcılığı kapsamında ise kadınların toplumsal cinsiyeti ile biyolojik cinsiyeti ilişkilendirilerek kadının üstlenebileceği görevler, sorumluluklar ve meslekler belirli kategorilere indirgenmektedir (Özkanlı ve Korkmaz, 2000: 9; KSGM, 2008: 15). Toplumsal cinsiyet ayrımcılığıyla gerek ailede gerekse toplumda kadın ve erkek emeğinde cinsiyete dayalı ayrımcılık benimsenmiştir. Bu ayrımcılıkta erkek lehine kadın emeği görünmez kılınarak toplumda sosyal sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur (Yılmazer, 2014: 304). Oysaki adaletin, paylaşımcılığın, katılımcılığın, eşitliğin ve özgürlüğün en çok gözetilmesi gereken kurumlardan olan yükseköğretim kurumları kapsamında toplumsal cinsiyet kavramının etkisini en fazla yitirmiş olması beklenmektedir. Ancak Türkiye örneğine bakıldığında kadın akademisyenlere karşı iş yerinde ayrımcılık yapıldığı ve onların toplum tarafından biçilen geleneksel rollerinden çıkamadığı görülmektedir (Ergöl vd. 2012: 46-48). Böylesi bir anlayış çerçevesinde kadınların üst düzey pozisyonlara terfileri de engellenmektedir. Aslında toplumsal cinsiyet ayrımcılığına sebebiyet veren bir diğer unsur ise kadının kendisidir. Kadın kendisine toplum tarafından biçilen rolü aşıp iş yaşamında daha aktif olma yolunu seçememektedir.

Toplumsal cinsiyet ayrımcılığının yanında kadınların yükseköğretim kurumlarında idari pozisyonlara gelememeleri altında yatan birçok neden vardır. Bu nedenler sıralanacak olursa, kadınları liderliğe teşvik eden yeterli politika eksikliği, ilgili mevzuatta cinsiyet eşitliği ile ilgili herhangi bir etik kuralın bulunmaması, çalışma yaşamında kadının aile-iş arasında dengeyi sağlayamaması (rol çatışması), aile iş arasındaki dengeyi destekleyen mekanizmaların eksikliği, kadınlar arası işbirliği ve mentor eksikliği, akademik yaşamda erkek egemen kültürün hakim olması, kadın lider rol modellerinin sayıca az olması ve etkin olmamaları, kadınların özgüven eksikliği, mücadele ve direnme zayıflığı sonucu yönetici pozisyonlara aday olmamaları gibi faktörler dikkat çekmektedir (Yükseköğretimde Kadın Liderliği Çalıştayı, 2012: 22-23). Bunlara ek olarak, UNESCO'nun 1993 yılında gerçekleştirdiği yükseköğretim yönetiminde kadınların karar alma mekanizmalarına ulaşmasına engel olan faktörler, atama ve terfi uygulamalarındaki ayrımcılık, çift rol üstlenme, ailevi tutumlar, kariyer kesintileri, kültürel stereotipler, erkek kültüründen yabancılaşma, kadınların ilerlemesi için gizli kriterleri içinde bulunduran cam tavanlar (UNESCO, 1998), aile ve arkadaş desteği, engelli bir çocuğa sahip olma, boşanma, idari engeller (Healy, Özbilgin ve Aliefendioğlu, 2005: 258), kadınlar tarafından yöneticilik pozisyonuna gelememelerinin içselleştirilmesi ya da diğer bir değişle kabul görülmesi (Negiz ve Yemen, 2011: 213) gibi nedenler eklenebilir. Gözlemlendiği üzere yükseköğretim

kurumlarında da cam tavan sendromu bireysel, toplumsal ve örgütsel üç faktör etrafında toplanmıştır. Yükseköğretim kurumlarında da bu faktörler kadın akademisyenler ile üst düzey pozisyonlar arasında görünmez bir bariyer oluşturmaktadır.

Yükseköğretim sisteminde de gelişen ve değişen dünya düzeninin sağlanması adına kadınların akademik sisteme kazandırılması ve sistem içinde tutulması gerekmektedir (Okay, 2007: 2). Aslında bu durumun kökeninde insan kaynağını en iyi şekilde değerlendirilmesi yatmaktadır. Bu yüzden temelinde toplumsal cinsiyet ayrımcılığının yer aldığı ve birçok nedenden dolayı atıl konumda olan kadının oluşturduğu insan kaynağının en iyi şekilde değerlendirilmesi için öncelikli olarak yasal düzenlemelerin yapılması (Leblebi, Babaoğlu ve Kurban, 2011: 699) ve mevcut düzenlemelerin iyileştirilmesi beklenilmektedir. Bu iyileştirmeler kapsamında ilk beklentiler eğitim sektöründe fırsat eşitliğinin sağlanmasıdır. Ancak eğitimli kadın sayısını artırmak tek başına bu sorunu çözemez. Eğitimli ve bilinçli kadınların artışını sağlayan mekanizmalarla birlikte eğitim-öğretim müfredatı içinde toplumsal cinsiyet eşitliği kavramının yerleştirilmesi gerekir (UNESCO, 1998; Çubukçu, 2006: 2-3; Yükseköğretimde Kadın Liderliği Çalıştayı, 2012: 31; Arslan, 2014: 40). Bunun sağlanması adına hükümete, TBMM'ye ve MEB'e önemli sorumluluklar düşmektedir. Öncelikli olarak hükümet programlarında ve TBMM gündeminde bu konuya yer verilmelidir. Sonrasında ise MEB ilgili eğitim müfredatında toplumsal cinsiyet eşitliği kavramının benimsetilmesi için değişimler yapmalıdır. Yasal zeminin oluşturulması konusunda belirleyici olacak bir diğer kurum ise YÖK'tür. YÖK yasal zeminin oluşturulmasında daha etkin olarak kadın çalışanların liderlik pozisyonları için desteklenmesini sağlamalıdır. Ayrıca üniversitelerde kurumsal ve bireysel olarak kadın çalışanları destekleyici yasal zeminler oluşturulmalıdır (Yükseköğretimde Kadın Liderliği Çalıştayı, 2012: 31-33). Yine bu kapsamda akademik çalışmaların geliştirilerek ayrımcılıkla mücadele edilmelidir (Leblebi, Babaoğlu ve Kurban, 2011: 699). Hatta kamu politikaları oluşturulmasında ve ilgili kurumların yasal düzenlemeleri gerçekleştirmesinde bu çalışmaları göz önüne alındığı düzenlemeler yapmalıdır.

Toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması konusunda yapılabilecek bu uygulamalara ek olarak part-time ya da home ofis uygulamalarının geliştirilmesi, kadının ev yaşantısını kolaylaştırmak adına ekonominin yükseltilmesi, Akademisyen Kadınlar Birliğinin kurulması, kadınların yasa yapım sürecinde aktif rol almaları sağlanmalıdır. Liderlik pozisyonuna erişebilmek için kız çocuklarının erken yaşta eğitilmeleri, rol modellerin daha fazla farkındalık oluşturması, mentor uygulamalarının geliştirilmesi de gerekmektedir. Ayrıca

toplumsal önyargının giderilmesi için önlemlerin alınması akademik veya idari komisyonlarda kadınların belirli bir oranda temsil edilmesi, kadınların liderlik becerilerinin gelişimi için özel eğitim almalarının sağlanması, formal ve informal ağlar içerisine kadınların alınması, kadınların yöneticilik konusunda cesaretlendirilmesi gibi önlemlerin alınması gerekmektedir (Yükseköğretimde Kadın Liderliği Çalıştayı, 2012: 25-26).

Kadınların liderlik pozisyonları için iddialı olmamaları, kendileri için tanımlanan aile içi görevlerinden dolayı işlerini ikincil planda görmeleri sebep olan rol çatışması (Çubukçu, 2006:1) dolayısıyla akademisyen kadınların onları ikileme düşüreceği düşüncesinden dolayı ev sorumluluğunu almamak adına ikincil seçenek olan bekar kalmayı tercih etmektedir (Özkanlı, 2007: 67-68). Kadının iş hayatı içinde istihdamını ve konumunu etkileyen bu nedenin ortadan kaldırılması ev, aile ve bireylerin (özellikle yaşlı, hasta ve bebek) bakımı konusundaki kadına yüklenen yükümlülüklerin eş ve/veya devlet tarafından paylaşımının sağlandığı sistemlerin oluşturulması gerekir (Çubukçu, 2006: 1).

Başarılı bir yönetici olmanın yolu örgütsel vizyonun iyi benimsenmiş olması, personelle ilişkilerin pozitif yönlü ve personel güçlendirici nitelikte olması ve öğrenen örgüt kültürünün gelişimi için fırsatlar tanınmasına bağlıdır. Yönetici lider olmanın koşulları ise liderlik stili ve potansiyelinin geliştirilmesine, optimistik olmaya, bireysel özgüvene, kişisel fikirlerin önemli olması yanı sıra farklı fikirlere de açık olunmasına, kendi güçlü ve zayıf yanlarının iyi bilinmesine ihtiyaç vardır (Özmen, 1999: 265). Dolayısıyla gerek kurumsal gerek ülkesel ölçekte personelini güçlendiren ve öğrenen örgütlere ihtiyaç vardır. Birey ister kadın isterse erkek olsun yönetici ve yönetici lider olma özelliklerine sahip olduktan sonra üst düzey pozisyonlardan da mahrum bırakılmamalıdır. Küreselleşme ile yoğunluk kazanan ekonomik, sosyal ve siyasal gelişimlerin kurumlar tarafından daha etkin benimsenmesi adına ve bu değişimlerin pratiğe mümkün olduğunca kısa sürede dökülmesi adına yeniliğe açık, personelini ön planda tutan aynı zamanda kurumsal misyonu ve vizyonu göz ardı etmeyen yöneticilerin yetiştirilmesi için eğitimler düzenlenmelidir.

SONUÇ YERİNE

Türkiye'de kadının iş dünyasına aktif olarak girişinin üzerinden yıllar geçmesine rağmen gerek istihdamda gerekse terfide kadın hala ayrımcılığa maruz kalmaktadır. Oysaki eğitim hakkının verilmesi ve eşitliğin dile getirildiği yasal düzenlemelerin yapılmasıyla gerekli liyakata ulaşan kadınların iş dünyasında yer alması beklenmektedir. Ancak uygulama örneklerine bakıldığında durum bu kadar da basit değildir. Çünkü temel olarak kabul edilen bu sorunların altında başka sorunlarda yatmaktadır. İşte bu sorunlardan biri de özelde kadınlar

üzerinde etkili olan genelde ise tüm çalışanların zaman zaman karşılaştığı 'cam tavan' olgusudur. Cam tavan hem istihdamda hem de terfide çalışanların çeşitli ayrımcılığa uğramalarını sağlayan görünmez ve yapay bariyerlerdir. Genel olarak kabul görüldüğü üzere cam tavan bireylerin üst düzey görevlerden haberdar olmalarına karşın çeşitli nedenlerle, görünmez bariyerlerle kariyer süreçlerinin kesintiye uğratılmasıdır. Ayrımcılığın sebepleri arasında yer alan ve cam tavan sendromunun nedenleri olarak da sıklıkla dile getirilen üç faktör dikkat çekicidir. Bu faktörler bireysel, toplumsal ve örgütsel faktörlerdir. Kadınlar bu faktörler dolayısıyla iş yaşamında ikincil konuma itilmekte ya da iş yaşamından çekilmektedir. Kadınlar gerek özel sektör gerekse kamu kurumlarında sıklıkla bu nedenlerden dolayı cam tavanlara çarpmaktadır. Görünmez, sert ve yapay olan bu engeli aşan kadın oranı oldukça azdır.

Kadın çalışanların ayrımcılığa uğramasına neden olan cam tavanların üniversitelerde ele alınmasının da ayrı bir önemi vardır. Çünkü üniversiteler adaletin, katılımcılığın ve eşitliğin olduğu/olması beklendiği kurumlardır. Dolayısıyla bu özelliklere sahip kurumlarda bireyin yalnızca cinsiyetinden ötürü ikincil plana itilmesi kabul edilemez bir olgudur. Bu çalışmada Türkiye'de nitelikli ve teknik eğitimin verildiği/verilmeye çalışıldığı yükseköğretim kurumlarında aslında kendilerinin de nitelikli eğitim almalarına karşın kadın akademisyenlerin genel durumu özelliklede üst düzey idari pozisyonlardaki nicel durumları gözlemlenmiştir.

Türkiye'deki yükseköğretim kurumlarından elde edilen sayısal veriler ışığında Türk akademik yaşam içinde kadınların oranının % 43 olduğu görülmüştür. Araştırma görevlileri kapsamında bakıldığında ise % 49,8'lik bir oran karşımıza çıkmaktadır. Diğer oransal değerler ise yardımcı doçentte % 39,5, doçentte % 34,2, profesörde ise % 29,3'tür. Görülmektedir ki akademik yaşam içinde üst kademelere çıkıldıkça kadınların oransal değeri azalmaktadır. Türkiye genelindeki üniversitelerin rektörlerine bakıldığında kadın rektör oranı % 7,5'lik bir dilime tekabül etmektedir. Bu oransal değere karşın günümüzde kadın öğretim üyesi sayısı batı ülkelerinin ve AB ülkelerinin üzerindedir. Tabi ki kadın akademisyen ya da üst düzey idareci sayısının sadece sayısal oranlarda iyileştirilmesi hedef olarak görülmemektedir. Asıl hedefin kaliteli ve nitelikli kadın personelin bilgi, beceri ve yeteneğinden en üst düzeyde faydalanılmasının yolunu açmaktadır. Günümüzde bunu gerçekleştirmenin en temel yolu kadına karşı ayrımcılığın nedenlerinin iyi irdelenmesidir.

Türkiye'de kadın akademisyenlerin sıklıkla rastladığı cam tavan sendromu ve bunun nedenlerine çözüm aramak adına çeşitli faaliyetlerde bulunulmuştur. Bu faaliyetlere 2012'de

Yükseköğretimde Kadın Liderliğini Geliştirme ve Güçlendirme Çalıştayı ve 2013 ve 2014'te Yükseköğretimde Kadın Liderliğini Geliştirme ve Güçlendirme Eğitim ve Mentorluk Programı'nı gibi örnek verilebiliriz. Bunlara ek olarak YÖK'ün 2015 yılında ilk kez düzenlediği Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Üniversite Çalıştayı'nda kadının toplumsal cinsiyet eşitsizliği dolayısıyla maruz kaldığı ayrımın giderilmesi adına ana başlıklar ele alınmıştır. Böylesi faaliyetlerde kadının ayrımcılığa uğramasına neden olan faktörler aranmış ve çözüm önerileri sunulmuştur. Uygulayıcılar tarafından bu çözüm önerileri dikkate alınarak kurumsal çerçevelerde desteklenmelidir.

Kadın akademisyenler üzerindeki cam tavanları aşmak için böylesi çalışmalara ihtiyaç duyulması yanında bireysel, örgütsel ve toplumsal faktörler koordinasyonlu bir şekilde tekrar gözden geçirilmelidir. Ayrıca bu faktörlere çözüm önerileri sunan akademik çalışmaların çeşitli sempozyumlar, toplantılar ve eğitim programlarında kariyerleri yolunda ilk adımları atmaya aday öğrencilerle paylaşılması gerekmektedir. Kanımca öğrenci ve istihdam edilen personele sunulan bu tip seminerler kadınlar için öğrenilmiş çaresizliğin, rol çatışmasının, toplumsal cinsiyetçilik kalıplarının bir göstergesi olarak üst düzey pozisyonlara gelişlerinde yaşadıkları bireysel isteksizliklerini düşürecektir. Böylece kariyer aşamalarını bilinçli ve istekli olarak belirlemiş, üst düzey pozisyonlar için gerekli yeterliliğe ve bilgiye sahip kadınların önündeki engeller her ne olursa olsun kadın bu engelleri aşacaktır. Dolayısıyla engeli aşan kadın sayısının çoğalması, yönetsel sistem içinde etkili olması ve bunun gibi birçok neden bir araya geldiğinde görünmez bariyerleri oluşturan toplumsal, kültürel ve örgütsel değerler geçerliliğini yitirecektir. Çünkü bu bariyerleri aşan kadınların her biri aşılamaz olarak görülen cam tavanların aslında aşılabileceğinin göstergesidir.

KAYNAKÇA

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, Resmi Gazete Tarih 06.11.1981, Sayı: 17506, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2547-20150404.pdf (24.9.2015).

Acuner, Selma, Songül Sallan (1993), "Türk Kamu Yönetiminde Yönetici Kadınlar", *Amme İdaresi Dergisi,* C: 26, S: 3, s. 77-92.

Akyüz, Yahya (1999), "17. Yüzyıldan Günümüze Türk Eğitiminde Başlıca Düzenleme ve Geliştirme Çabaları: Genel Özellikler ve Doğrultular", *http://dhgm.meb.gov.tr/yayimlar/dergiler/ Milli_Egitim_Dergisi/144/akyuz.htm* (01.08.2015).

Anafarta, Nilgün, Fulya Sarvan, Nuray Yapıcı (2008), "Konaklama İşletmelerinde Kadın Yöneticilerin Cam Tavan Algısı: Antalya İlinde Bir Araştırma", *Akdeniz İİBF Dergisi,* S: 15, s. 111-137.

Arıkan, Semra (2003), "Kadın Yöneticilerin Liderlik Davranışları ve Bankacılık Sektöründe Bir Uygulama", *GÜ. İİBF Dergisi,* S: 1, C: 5, s. 1-20.

Arslan, Gülen Elmas (2014), "Türkiye'de Çalışan Kadın Olmak ve Kadın Akademisyenler," *Akademik Bülten,* Gazi Üniversiteli Öğretim Üyeleri Derneği Yayını, C: 12, N: 1, s. 36-40.

Aytaç, Serpil (2005), *Çalışma Yaşamında Kariyer Yönetimi Planlaması Gelişimi ve Sorunları,* Ezgi Kitabevi, Bursa.

Baxter, Janeen, Eric Olin Wright (2000), "The Glass Ceiling Hypothesis: A Comparative Study of the United States, Sweden, and Australia", *Gender and Society*, V: 14, N: 2, p. 275–294.

Bell, Myrtle P., Mary E. McLaughlin, Jennifer M. Sequeira (2002), "Discrimination, Harassment and the Glass Ceiling: Women Executives as Change Agents", *Journal of Business Ethics*, V: 37, N: 1, p. 65-76.

Billingsley, Andrew (1995), "'The Concrete Wall' African Americans", Good for Business: Making Full Use of the Nation's Human Capital, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, p. 64-155, *http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace/116* (09.08.2015).

Cai, Yuan, Brian H. Kleiner (1999), "Sex Discrimination in Hiring: The Glass Ceiling", *Equal Opportunities International*, V: 18, Iss. 2/3/4, p. 51-55.

Cotter, David A., Joan M. Hermsen, Seth Ovadia, Reeve Vanneman (2001), "The Glass Ceiling Effect", *Social Forces*, V: 80, N: 2, p. 655-682.

Çakır, Özlem (2008), "Türkiye'de Kadının Çalışma Yaşamından Dışlanması", *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi,* S: 31, s. 25-47.

Çubukçu, Nimet (2006), "Kadınların Eğitim Düzeyi Arttıkça, İşgücüne Katılım İmkânları da Artmaktadır", *Toprak İşveren Sendikası Dergi*, http://www.toprakisveren.org.tr (01.09.2015) S: 69, ss. 1-5.

Dreher, George F. (2003), "Breaking The Glass Ceiling: The Effects of Sex Ratios and Work-Life Programs on Female Leadership at the Top", *Human Relations,* V: 56, N: 5, p. 541-562.

Dulum, Sibel (2006), *Osmanlı Devleti'nde Kadının Statüsü, Eğitimi ve Çalışma Hayatı (1839-1918),* Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.

Ergöl, Şule, Gülten Koç, Kafiye Eroğlu, Lale Taşkın (2012), "Türkiye'de Kadın Araştırma Görevlilerinin Ev ve İş Yaşamlarında Karşılaştıkları Güçlükler", *Yükseköğretim ve Bilim Dergisi,* C: 2, S: 1, s. 43-49.

European Commission (2012), *She Figures 2012: Gender in Research and Innovation,* Office of the European Union.

Goodman, Jodi S., Dail L. Fields, Terry C. Blum (2003), "Cracks in the Glass Ceiling: What Kinds of Organizations do Women Make It to the Top?", *Group & Organization Management,* V: 28, N: 4, p. 475-501.

Gönüllü, Müzeyyen, Gönül İçli (2001), "Çalışma Yaşamında Kadınlar: Aile ve İş İlişkileri", *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi,* C: 25, N: 1, s. 81-100.

Güven, İsmail (1998), "Ahmed Rıza'nın Kadın Eğitimine İlişkin Görüşleri", *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi,* C: 31, S: 1, s. 147-161.

Healy, Geraldine, Mustafa Özbilgin, Hanife Aliefendioğlu (2005), "Academic Employment and Gender: A Turkish Challenge to Vertival Sex Segregation", *European Journal of Industrial Relations,* V: 11, N: 2, p. 247-264.

Kabasakal, Hayat (2004), "Türkiye'de Üst Düzey Kadın Yöneticiler", *http://www.mgmt.boun.edu.tr/ images/stories/dokumanlar/leaders/Issue_002/02-7.pdf,* (15.09.2014).

Karabıyık, İlyas (2012), "Türkiye'de Çalışma Hayatında Kadın İstihdamı", *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi,* C: 32, S: 1, s. 231-260.

Kocacık, Faruk, Veda B. Gökkaya (2005), "Türkiye'de Çalışan Kadınlar ve Sorunları", *C.Ü. İİBF Dergisi,* C: 6, S: 1, s. 195-219.

KSGM (1998), *1995 Yılında Pekin'de Gerçekleşen IV. Dünya Kadın Konferansı Sonuçlarının Uygulanması ve İzlenmesine İlişkin Ulusal Eylem Planı,* KSGM Yayınları, Ankara.

KSGM (2008), *Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı 2008-2013,* T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Ankara. *(http://kadininstatusu.aile.gov.tr/data/54296c 50369dc32358ee2c4f/Ulusal%20Eylem%20Plan%C4%B1n%C4%B1%20g%C3%B6rmek%2 0i%C3%A7in%20t%C4%B1klay%C4%B1n%C4%B1z.pdf, (05.09.2015).*

Leblebi, Doğan Nadi, Cenay Babaoğlu, Ayşegül Kurban (2011), *Türk Kamu Yönetiminde İstihdamda Cinsiyete Dayalı Ayrımcılık, KAYFOR IX Bildiriler Kitabı,* Gazi Üniversitesi, Ankara.

Lockwood, Nancy (2004), "The Glass Ceiling: Domestic and International Perspectives", *Society for Human Resource Management, SHRM - Research Quarterly,* United States of America.

Makal, Ahmet (2002), *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963,* İmge Kitabevi, Ankara.

Maya, İlknur Çalışkan (2012), "Yükseköğretimin Yönetimine Kadınların Katılımı: Bazı AB Ülkeleri Tarafından İzlenen Politika-Stratejiler ve Türkiye İçin Öneriler", *Ahi Evran Üniversitesi Kırşehir Eğitim Fakültesi Dergisi (KEDAF),* C: 13, S: 3, s. 207-226.

Mızrahı, Rozi, Hakan Aracı (2010), "Kadın Yöneticiler ve Cam Tavan Sendromu Üzerine Bir Araştırma", *Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi,* C: 2, S: 1, s. 149-156.

Morrison, Ann M. (1995), "What are The Glass Ceiling Barriers?", *Good for Business: Making Full Use of the Nation's Human Capital,* Washington, DC: U.S. Government Printing Office, p. 26-36, http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace/116/ (09.01.2015).

Negiz, Nilüfer, Aysun Yemen (2011), "Kamu Örgütlerinde Kadın Yöneticiler: Yönetici ve Çalışan Açısından Yönetimde Kadın Sorunsalı", *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi,* S: 24, s. 195-214.

Okay, Nilgün (2007), "Türkiye'de ve Dünya'da Mühendislik ve Fen Bilimleri Bölümlerindeki Kadın Akademisyenlerin Mevcut Durumuna Bakış", CBT. 289, 3. Kasım 2, *http://www.kaum.itu.edu.tr/dosyalar/2883KadinCBT_NOkay.pdf (04.09.2015).*

Ozankaya, Özer (1985), "Reflection of Şemseddin Sami on Women in the Period Before the Advent of Secularism", Türköz Erder (Ed.), *Family in Turkish Society,* Turkish Social Science Association, Ankara.

Öğüt, Adem (2006), "Türkiye'de Kadın Girişimciliğin ve Yöneticiliğin Önündeki Güçlükler: Cam Tavan Sendromu", *Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi,* s. 55-77.

Özcan, Ayşe (2007), *Türkiye Cumhuriyeti'nin Kadın Politikası, Hüseyin Erkul ve Levent Gökdemir (Ed.), Türkiye'de Cumhuriyetinin Kuruluşundan Günümüze Uygulanan Kamu Politikaları I,* Detay Yayıncılık, Ankara, s. 257-283.

Özger, Yunus (2012), "Osmanlı'da Kadınların Memuriyette İstihdamı Meselesi ve Sicill-i Ahvalde Kayıtlı Memurelerin Resmi Hal Tercümeleri", *History Studies,* C: 4, S: 1, s. 419-447.

Özkanlı, Özlem (2007), "The Situation of Academic Women in Turkey", *Eğitim ve Bilim,* C: 32, S: 144, s. 59-70.

Özkanlı, Özlem, Adil Korkmaz (2000), *Kadın Akademisyenler,* AÜ. Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, Yayın N: 586, Ankara.

Özkaya, Meltem Onay (2001), "Kadının İş Hayatında Başarılarını Etkileyen Faktörler", *Çukurova Üniversitesi V. National Economtry and Statistics Symposium,* http://idari.cu.edu.tr/sempozyum/bil19.htm, (12.09.2014), Adana.

Özmen, Ömür N. Timurcanday (1999), *Yönetici Özellikleri ve Kadınlar, Siyasette Kadın ve Gençler,* İzmir Yerel Gündem 21 Yürütme Kurulu Yayını, İzmir.

Öztan, Ece, Setenay Nil Doğan (2015), "Akademinin Cinsiyeti: Yıldız Teknik Üniversitesi Örneği Üzerinde Üniversite ve Toplumsal Cinsiyet", *Çalışma ve Toplum,* S: 3, s. 191-222.

Rees, Teresa (2000), *Mainstreaming Gender Equality in Science in the European Union: The 'ETAN Report,* Paper prepared for the Mainstreaming Gender in European Public Policy Workshop, University of Wisconsin-Madison.

Snyder, Robert A. (1993), "The Glass Ceiling for Women: Things that don't Cause it and Things That won't Break it", *Human Resources Development Quarterly,* V: 4, I: 1, p. 97-106.

Şekerci, Hacer (2014), "Akademik Hayatta Kadın", *EMO Kadın Bülteni*, s. 12-14.

T.C. Devlet Personel Başkanlığı (2015), *İstihdam Türlerine Göre Kamu Personelinin Cinsiyet Dağılımı,* http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri, 20.09.2015.

T.C. Devlet Personel Başkanlığı (2015), *Kamu Personelinin Cinsiyet Dağılımı,* http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri (10.09.2015).

Talas, Cahit (1992), *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi,* Bilgi Yayınevi, Ankara.

Taşkın, Ercan, Ayfer Çetin (2012), "Kadın Yöneticilerin Cam Tavan Algısının Cam Tavanı Aşma Stratejilerine Etkisi: Bursa Örneği", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* S: 33, s. 19-34.

TUİK (2015), *İstatistiklerle Kadın 2014 Haber Bülteni,* http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18619, 16.09.2015.

TULİP (2013), *Yükseköğretimde Kadın Liderliğini Geliştirme ve Güçlendirme Eğitim ve Mentorluk Programı Raporu,* Düzce Üniversitesi.

Tunç, Ahmet, Yurdanur Ural Uslan, Ali Fuat Gökçe (2015), "Türk Kamu Yönetiminde Personel ve Yönetici Olarak "Kadının Varlığı": Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Örneği", Gülseren Ağırdağ (Ed.), *Türkiye'de ve Dünyada Kadın Araştırmaları,* Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana.

Türkkahraman, Mimar, Kamil Şahin (2010), "Kadın ve Kariyer", *Alanya İşletme Fakültesi Dergisi,* S: 2, C: 1, s. 75-88.

Türkmen, Hülya Akıntürk (1998), "Çalışma Yaşamında Kadın ve Çalışan Kadını Koruyucu Hükümler", *Ankara Barosu Dergisi,* C: 4, s. 6-28.

U.S. Glass Ceiling Commission (1995), *Good for Business: Making Full Use of the Nation's Human Capital, Washington,* DC: U.S. Government Printing Office. http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace/116/, Erişim Tarihi 09.08.2015.

UNESCO (1998), "Higher Education and Women: Issues and Perspectives", *http://www.unesco.org/education/educprog/wche/principal/women.html,* (01.10.2015).

Üniversitelerde Akademik Teşkilat Yönetmeliği, http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.10127&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch= (18.09.2015).

World Economic Form (2014), *The Global Gender Gap Report,* http://www3.weforum.org/docs/GGGR14/GGGR_CompleteReport_2014.pdf, (20.09.2015).

Yılmazer, Işın Ulaş Ertuğrul (2014), "Çalışma hayatında Özel Gruplara (Dezavantajlı) Yönelik Sosyal Politikalar", Aysen Tokel ve Yusuf Alper (Ed.), *Sosyal Politika,* 5. Genişletilmiş Baskı, Dora Yayınları, Bursa, s. 304-318.

YÖK (2015), *Yükseköğretim Bilgi Yönetim Sistemi,* https://istatistik.yok.gov.tr/ (15.09.2015).

Yükseköğretimde Kadın Liderliği Çalıştayı (2012), *Yükseköğretimde Kadın Liderliğini Geliştirme ve Güçlendirme Çalıştayı Raporu,* Düzce Üniversitesi, Düzce.

AFET YÖNETİMİNDE TOPLUMUN YERİ: HATAY'DA BİR UYGULAMA

Yakup BULUT
Prof. Dr., MKU İİBF, ybulut@mku.edu.tr
Mehmet KARA
MKÜ SBE, m.kara@egm.gov.tr

Özet

Bu çalışma, afet yönetimi sürecinde toplumun yeri ve toplumun afet yönetimine bakışı ile toplumsal afet bilincini ölçmeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda Hatay (Antakya ve Defne merkez ilçeleri) özelinde 408 kişiyi kapsayan alan araştırması yapılmıştır. Araştırma sonucunda, afet yönetimi ile ilgili konulara ankete katılanların çok seçici ve dikkatle baktıkları, bireylerin afet yönetimi konusunda görüş ve düşüncelerinin kişisel özelliklerine göre farklılık gösterdiği anlaşılmıştır. Ayrıca Hatay için afet riski en yüksek tehlike olarak deprem tehlikesinin görüldüğü, ankete katılanların tamamına yakınının Hatay'da bir veya daha fazla afet riski olduğunu düşünmelerine rağmen ancak %30'unun afetlere karşı hazırlık yaptığı ve faktör analizi sonucunda afet yönetiminin 5 boyutu (merkezi idare, yerel yönetimler, bu yönetimler arası koordinasyon, toplumsal yaklaşım ve bireysel yaklaşım) olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Afet, Afet Yönetimi, Toplumsal Afet Bilinci

THE SOCIETY'S POSITION IN DISASTER MANAGEMENT: AN APPLICATION IN HATAY

Abstract

In this study aims to measure the place of in society the process of disaster management, standpoint of the society to disaster management and disaster awareness of society. In this context Hatay (Antakya and Defne central districts) conducted special research area covering 408 people. As a result, disaster management issues related to the respondents that they look very selectively and carefully, the views and thoughts of individuals in disaster management is understood that vary according to personal characteristics. It has also been found that the occurrence of earthquake hazard at high risk of disaster risks to Hatay and despite thinking that almost all of the respondents have one or more disaster risk in Hatay, but theirs preparation against disaster of 30% and the 5 dimensions (central government, local governments, the intergovernmental coordination, community approach and the individual approach) of disaster management in the factor analysis.

Keywords: Disaster, Disaster Management, Community Disaster Awareness

GİRİŞ

Son yıllarda ortaya çıkan afetlerin insanların duygusal, sosyal ve ekonomik hayatlarında ağır etkiler meydana getirdiği ve ciddi hasarlar oluşturduğu görülmektedir. Bu durum, afetlere bakış açısını önemli ölçüde değiştirmiştir. Afet öncesi ve sonrası zararların önlenmesi ve onarılması sürecini iyi bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir. Özellikle, afet olmadan önce hazırlık ve zarar azaltıcı tedbirlerin alınması, erken uyarı sistemlerinin geliştirilmesi, toplumun afetten sonra eski haline dönme kapasitesinin arttırılması konularını da göz önünde bulunduran bir yönetim anlayışının geliştirilmesi gerekmektedir.

Nitekim afet olmadan önce kamusal ve toplumsal hazırlıklarını yapan bir toplum, maruz kaldığı bir afetten çok az zararla kurtulurken iyi hazırlanmamış bir toplum ise benzer bir afetten daha çok zarar gördüğüne şahit olunmaktadır. Böyle bir sonucun birçok sebebi olmasına rağmen en önemli sebepler; toplumun savunmasızlığı[1] ve toplumsal afet bilinç düzeyidir. Bir toplumun afetlere bakış açısı, afetlere karşı hazırlığı, afet sırasındaki ve

[1] Savunmasızlık (Zarar görebilirlik, Hassasiyet): Kişilerin, malların ya da çevrenin bir tehlikenin etkisi sebebiyle kayıp, yaralanma ve hasara maruz kalma seviyesi (Kadıoğlu, 2008: 4).

sonrasındaki davranışları onun afetlerden göreceği zarar seviyesini doğrudan etkilemektedir. Bu bağlamda devletin aldığı tedbirler ve faaliyetler ne kadar önemli ise toplumun afet bilinci ve afetlere bakış açısı da o kadar önemlidir.

İşte Hatay ölçeğinde yapılan bu çalışmayla afet yönetimine ilişkin toplumun bakışı, afetlere karşı bireysel ve toplumsal duyarlılık ile afetlere karşı yapılan hazırlık düzeyi ölçülmeye çalışılmaktadır. Bu amaçla hazırlanan anket, şehrin değişik mahallelerinde tesadüfi olarak belirlenen kişilere uygulanmış ve elde edilen verilerin değerlendirilmesi yapılmıştır.

1. AFET VE AFET YÖNETİMİ KAVRAMI

Afet kavramı, farklı şekillerde tanımlanmakla beraber (bkz. Yılmaz, 2003: 2, Keleş, 1980: 39) çoğunlukla negatif unsurlar içeren, sosyal, siyasal, ekonomik ve doğal yaşamda uzun dönemli etkilere neden olan, ani şekilde ortaya çıkan, kolay şekilde önlenemeyen, insanları ve belirli bir bölgeyi etkisi altına alan yıkıcı olaylar olarak ifade edilmektedir (Yavaş, 2001: 120). Afet yönetimi ise, afetlerin önlenmesi ve zarlarının azaltılması, afetlere karşı hazırlıklı olunması, afet anında hızlı, etkili bir arama kurtarma, ilk yardım, geçici barınma ve yeniden yapım çalışmalarının yürütülebilmesi için, toplumun tüm olanak ve kaynaklarının akılcı biçimde kullanılmasını ve yönetilmesini gerektiren, çok genel bir kavramdır (Ergünay, 2002: 79).

Özey'e, (2006: 275) göre, afet yönetimi, "*afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılabilmesi için afet öncesi, afet sırası ve afet sonrasında yapılması gereken idari, yasal ve teknik çalışmaları belirleyen ve uygulamaya aktaran, bir olayla karşılaşıldığında etkili bir uygulama yapabilmeyi sağlayan ve her olaydan elde edilen derslerin ışığında mevcut sistemi geliştiren bir yönetim biçimi veya uzmanlık alanı*"dır.

2. AFET YÖNETİMİNE İLİŞKİN SÜREÇ

İnsanlık tarih boyunca, afet diye tanımlanan olayların, toplumun fonksiyonlarını ciddi bir şekilde bozan veya yaygın olarak insan, malzeme ve çevreye olumsuz etkileyen ve bu etkilerle bir toplumun kendi kaynakları ile başa çıkılamayan durumlar hep var olmuştur. (UNISDR, 2009: 9). Afetler meydana geldikleri yerdeki toplumu, alt yapı tesislerini, sosyo-ekonomik hayatı, toplum sağlığını vb. olumsuz yönde etkilemektedir. Afetlerin büyüklüğü, etkiledikleri alan ve nüfusun fazlalığı çoğu zaman yerel örgütlerin, toplumun ve devletlerin üstesinden gelebileceği kapasiteyi aşmakta ve uluslararası düzeyde işbirliğini gerekli kılmaktadır. Bu açıdan afetlerle tepkisel mücadele ve sadece iyileştirme çabalarının yeterli

olmayacağı ve afetlere karşı proaktif ve bütünsel bir yaklaşım sergilenmesi için sürecin bir yönetim süreci olarak değerlendirilmesi gerektiği ortaya çıkmıştır.

Bu bağlamda afet yönetimini; afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılabilmesi için afet öncesi, afet sırası ve afet sonrasında yapılması gereken idari, yasal ve teknik çalışmaları belirleyen ve uygulamaya aktaran yönetim süreci olarak tanımlamak mümkündür (Özey, 2006: 275). Tanımdan da anlaşılacağı üzere afet yönetimi sürecini dört başlıkta toplamak mümkündür: (Kapucu, 2008b: 244).

1-Zarar azaltma: Afeti önleme, meydana çıkma olasılığını düşürme veya hasar verici etkisini azaltmayı kapsayana faaliyetler,

2-Hazırlık: Afet olmadan önce hazırlık ve plan yapmayı kapsayan faaliyetler,

3-Tepki: Afetin meydana gelişiyle birlikte hayat kurtarma ve zararın büyümesini önleyen faaliyetler,

4- *İyileştirme*: Afetten sonra hayatın normale (önceki haline) dönmesi amacıyla yapılan faaliyetler.

Günümüz afet yönetiminde temel yaklaşım, zarar azaltma yaklaşımıdır ve yönetim sürecinin de en önemli evresidir. Bir afetten sonra iyileştirme ve yeniden inşa dönemindeki faaliyetlerle birlikte başlayan ve yeni bir afet olana kadar hazırlık evresini de içine alan dönemdir. Bu dönemde afetlere karşı toplumsal savunmasızlık düzeyini tespit etme ve bu düzeyi minimize etme, hasar azaltma ve tepki kapasitesinin geliştirilmesi, plan, eğitim vb. faaliyetleri yapma, iyileştirme çalışmalarında eksiklikleri görme ve afet yönetiminin yenilenmesine imkan sağlamaktadır (Kadıoğlu, 2008: 10- 11).

Afet yönetimi, salt bir kamu yönetimi süreci değildir. Çünkü tek başına kamu kurum ve kuruluşlarının afet veya acil duruma hazırlanması, meydana geldiğinde üstesinden gelmesi, afette zarar görenlere yardım etmesi, afetin toplum üzerindeki etkisini azaltması ve günlük yaşamı normale çevirmesi düşünülemez. Afet yönetimi, kamu kurum ve kuruluşlarının, yerel yönetimlerin, toplumun, sivil toplum kuruluşlarının ve hatta uluslararası kuruluşların yer aldığı ve çok aktörlü işbirliğini mecbur kılan yönetişim sürecidir.

Özellikle 20. yüzyıl başlarından itibaren dünya genelinde meydana gelen afetlerde çok sayıda insanın ölmesi, olumsuz etkilenmesi ve ciddi ekonomik kayıplarla birlikte 1960'lı yıllardan itibaren Birleşmiş Milletler nezdinde afet işlerine ayrı bir yer verilmeye başlanmıştır

(unisdr.org, 2015). Bu kapsamda ülkemizde de 2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı yasa ile Başbakanlık'a bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmuştur.

3. AFET YÖNETİMİ SÜRECİNDE TOPLUM

Afetler, tehlike ile toplumların savunmasızlığının (hassasiyetinin) kesişmesi ile oluşur. Başka bir ifadeyle bir olayı afet olarak nitelendirebilmek ancak topluma vereceği zarara bağlıdır. Genel olarak afeti önleme veya ortadan kaldırma imkanımız olmadığından, afeti küçültmek ve/veya zararlarını azaltmak için toplumun savunmasızlığını (hassasiyetini) azaltmak üzerinde durmamız gerekir. Bu nedenle günümüz afet yönetiminde önemli olan tehlikeler değil, onlara karşı olan toplumsal ve yapısal zayıflıklardır (Kadıoğlu, 2008: 11).

Bu bağlamda afet yönetiminde kilit faktör insan ve afet bilincidir. İnsanların zor durumlara karşı verdiği tepkiler, kritik durumlarda farkındalıklarını ortaya koymalarıyla ilgilidir. Bu farkındalık, afet aktiviteleri açısından doğal afetlerin yanı sıra, terör olayları, ekonomik kriz, işsizlik vb. risk taşıyan hemen her konuda toplumlar için ayrı bir önem arz etmektedir (Paton, 2003: 211).

Afetlere hazırlık ve bilinç konusunda en iyi uyarıcı ve eğitici yine afetin kendisidir. Kentsel alanlarda nüfusun artması afetlerden etkilenen kişi sayısını da otomatik olarak etkilemektedir. Bu bağlamda toplumun afet bilincini yükseltme ve afetlere karşı daha iyi hazırlanmasını sağlama en önemli konular arasındadır. Çünkü afetler, çoğu zaman aniden gelişir ve bir örgütün hemen cevap vererek süreci yönetebileceği düzeyi aşabilir. İlk anda insanlara ilk yardım eden yine kendisinin farkındalık düzeyidir. Toplumsal afet bilinci ve toplumun hazırlıklı olması hem kendi yaşamlarına etki etmekte hem de yerel örgütlerden acil yardım taleplerini azaltarak yardıma muhtaç insanlara daha hızlı ulaşmalarına ve etkin çalışmalarına dolaylı olarak katkı sağlayabilir. Afete ve acil durumlara hazırlık ve bu kapsamda yapılan düzenlemeler (yiyecek ve su stoku, acil durum kiti, mobilyaları duvara sabitleme, acil durum planı hazırlama vb.) meydana gelen afetten yaralanma ve zarar görme riskini azalttığı gibi zor olan bu durumla başa çıkılmasını da kolaylaştırmaktadır. Bu seviyede bir hazırlık toplumun sürekli olarak kendisini yenilemesine, elde edilen bilginin medya, sosyal ağlar, bilgi merkezleri vb. aracılığıyla topluma yayılmasına, resmi görevliler ve toplum liderleri tarafından savunulmasına ve toplumun eğitimine yani kısacası toplumsal afet bilincinin geliştirilmesine bağlıdır (Kapucu, 2008a: 529; UNISDR, 2009: 22- 23).

4. ARAŞTIRMADAN ELDE EDİLEN VERİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Afetler ortaya çıktıkları yerdeki tüm toplumu, alt yapısını olumsuz yönde etkileyen olaylardır. Bu yüzden bu olaylara karşı devletin, toplumun, yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının, bireylerin birlikte çalışması ve koordinasyon içerisinde hareket etmesi gerektiği hemen her ortamda dile getirilmektedir. Bu çapta bir birlikteliğin sağlanması ancak tüm tarafların konuyu aynı ölçüde önemli görmesi veya benzer görüşlere sahip olmaları ile mümkündür. Bu bağlamda yapılan bu araştırmada Hatay (Antakya ve Defne ilçeleri) özelinde toplumun afet ve afet yönetimine bakışı ile afetlere karşı tedbir amaçlı hazırlık çalışmalarına yaklaşımları değerlendirilmeye çalışılmıştır.

4.1. Araştırma Alanının Sosyo- Ekonomik Özellikleri ve Afet Durumu

Hatay Türkiye'nin en önemli ve eski yerleşim yerlerinden biridir. Farklı dinlerin ve toplulukların hoşgörü içinde yaşamını sürdürdüğü bir kent merkezi olarak önemli bir tarihi mirasa sahiptir. Ayrı bir devlet iken 1939'da Türkiye'ye katılmıştır. Bir arada yaşamayı öğrenen, etnik kökenleri ve farklı dini inanışlara sahip birçok topluluğa ev sahipliği yapan Hatay ili, UNESCO barış kenti olarak da seçilmiştir (Bulut ve Kara, 2011: 16).

Akdeniz Bölgesinde yer alan Hatay 5 867 km²'lik yüzölçümü ile Türkiye'nin 58. büyük ili olup, Türkiye yüzölçümünün % 0,7'sini oluşturmaktadır. Hatay ilinin nüfusu, 2013 Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarına göre 1.503.066'dır ve nüfus büyüklüğü açısından Türkiye sıralamasında 13. sıradadır. 2013 yılından itibaren Hatay il nüfusunun % 100'ü il ve ilçe merkezinde yaşamaktadır. Kilometrekareye 258 kişi olan nüfus yoğunluğu ile 100 olan ülke nüfus yoğunluğunun üstündedir ve İl nüfus yoğunluğu bakımından Türkiye sıralamasında 7. sırada yer almaktadır. İlin nüfus artış hızı % 12,99'dur. Aynı yılda 6 yaş üzeri nüfus için okuryazarlık oranı % 97,27 olup Türkiye sıralamasında 14. sıradadır (Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2013).

Hatay, deprem bölgeleri haritasına göre 1. derece deprem bölgesinde yer almaktadır. Güneyden Ölü Deniz Fayı, güneybatıdan Kuzey Afrika Fayı ve kuzeydoğudan Doğu Anadolu Fayının kesiştiği bölgede yer almaktadır. Doğu Anadolu Fay Zonunun sismik bakımından en etkin yerlerinden biridir ve 250 yıllık periyotlarla 6-6,5 büyüklüğünde depremler yaşayacağı istatistiksel veriler ışığında söylenebilmektedir. Ayrıca Antakya-Arsuz- İskenderun her yıl güneybatıya doğru 5 mm kadar kaymaktadır (Hatay İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü [Hatay AFAD], 2015: 25- 26).

Hatay'da bugüne kadar elli civarında yıkıcı deprem yaşandığı tarihçiler tarafından kaydedilmektedir. Bunlardan en şiddetlileri M.S. 526 yılının 29 Mayıs günü öğle saatlerinde meydana gelmiş ve kentin tamamı yıkılırken binlerce kişi ölmüştür. İki yıl sonra 28 Kasım 528 de Hatay tarihinin en yıkıcı depremi olmuş ve neredeyse kentin tamamı yıkılırken binlerce kişi yaşamını yitirmiştir (Kaya ve Kıyılı, 2009: 404- 405).

Hatay ve çevresinin zemini asi nehri çevresinde yer alması ve amik gölü havzasına yakınlığından dolayı en zayıf (alivyon toprak) ve zayıf (çakıl, kum vb.) özellikleri göstermektedir. Bu bağlamda deprem açısından riskli olan Hatay birçok afet açısından da riskli sayılabilecek bir zemin yapısına sahiptir. Nitekim sonuncusu 2012 yılında olmak üzere 1950 yılından itibaren günümüze kadar birçok sel ve su taşkını olayı yaşanmıştır (Korkmaz, 2006: 57- 63; Özşahin ve Kaymaz, 2013: 2023- 2026).

Heyelan- kaya düşmesi konusunda da riskli bir bölge sayılan Hatay'da son yıllarda 7 olay meydana gelmiş ve Hatay Türkiye sıralamasında 39'uncu sırada yer almaktadır (Özşahin, 2013: 56- 57). Ayrıca Hatay ili genelinin %39'u ormanlık alan ile kaplı olması ve bu ormanlık alanın %45'lik kısmının yangına çok hassas olan genç ormanlık alanlardan oluşması, orman yangını tehlikesini de beraberinde getirmektedir. Hatay ili genelinde son on yıl içerisinde 511 orman yangını olayı meydana gelmiş ve 6667,63 Ha yanmıştır. Olay başına yanan alan Türkiye geneli için ortalama 4,11 Ha iken Hatay'da 13,04 Ha olarak oldukça yüksek bir düzeydedir (Öztürk, 2015).

4.2. Araştırmanın Kapsamı ve Yöntemi

Araştırma 20 Ağustos ile 20 Eylül 2015 tarihleri arasında Hatay'ın Antakya merkez ve Defne ilçelerinde yapılmıştır. Tesadüfi örneklem yöntemi ile seçilen deneklerle yüz yüze anket yöntemi uygulanmıştır. Kapalı uçlu sorulardan oluşan anket formunda, ankete katılanların demografik özellikleri ve afetlere hazırlıkla ilgili görüş ve yaklaşımları belirlenmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda afetlere hazırlığı ölçmeye yönelik (12), Hatay'ın afet riski ile toplumun ve bireylerin yaklaşımlarını belirlemeye yönelik (5) ve afet yönetimine yaklaşımın belirlenmesine yönelik (28)[2] soru sorulmuştur.

Anket uygulamasında elde edilen veriler, birkaç farklı yöntem ve analizle değerlendirilmiştir. İlk aşamada bağımsız değişkenlerden oluşan 12 soru ve afet riskine toplumsal bakış ve hazırlık çalışmalarıyla ilgili 5 soru frekans yöntemiyle ve afet yönetimine toplumsal bakışla ilgili 28 soru faktör analizi yöntemleriyle değerlendirilmiştir. Faktör analizi

[2] Faktör analizi sonucunda hiçbir faktör altında yer almayan (5) soru değerlendirme kapsamına alınmamıştır.

sonucunda soruların 5 faktör altında gruplandığı tespit edilmiş, 28 soru toplandıkları faktör başlığı altında gruplandırılmış ve değerlendirmeye 5 faktör üzerinden devam edilmiştir. İkinci aşamada ise afet riskine toplumsal bakış ve hazırlık çalışmalarıyla ilgili 4 soru ve 5 faktörle 12 sorudan oluşan bağımsız değişkenler arasında parametrik olmayan istatistik yöntemlerinden Ki Kare Bağımsızlık testi, Mann- Whitney U testi[3], Kriskal Wallis H testi ve Spearman Korelasyonu testleri uygulanmıştır[4].

4.2.1. Demografik Özellik ve Afetlere Hazırlık Açısından Değerlendirme

Ankete katılanların demografik ve Afetlere hazırlık niteliği taşıyan özellikleri Tablo 1'de sunulmuştur.

[3] Cinsiyet ve Afet, ilk yardım vb. eğitim durumu değişkenleriyle (cevapları iki seçenekten oluştuğu için) benzer istatistiki testlerden Mann Witney U testi yapılmış Kruskal Wallis H testi yapılmamıştır. Kruskal Wallis H testi cevap seçenekleri ikiden fazla olan değişkenlerle yapılmıştır.

[4] Test uygulanacak soru setleri normallik ve homojenlik temel varsayımlarını karşılamadığı için parametrik olmayan test yöntemleri uygulanmasına karar verilmiştir.

Tablo 1: Ankete Katılanların Demografik ve Afetlere Hazırlıkla İlgili Özellikleri

Cinsiyet	**F**	**%**	**Afet, ilk yardım vb. eğitim durumu**	**F**	**%**
Erkek	265	65	Eğitim alan	136	33,3
Kadın	143	35	Eğitim almayan	272	66,7
Medeni durum			**İkametinizin DASK sigortası var mı?**		
Evli	274	67,2	Evet	135	33,1
Bekâr	116	28,4	Hayır	161	39,5
Dul	18	4,4	Bilmiyorum	112	27,5
Yaş			**İkametin sahiplik durumu**		
18- 30	116	28,4	Ev sahibi	149	36,5
31- 40	118	28,9	Kira	168	41,2
41- 50	126	30,9	Bedelsiz oturan	47	11,5
51- 60	38	9,3	Ailesiyle birlikte oturan	44	10,8
61 ve üstü	10	2,5			
Eğitim durumu			**Aylık gelir**		
İlkokul	43	10,5	1 000 tl ye kadar	97	23,8
İlköğretim	21	5,1	1 000- 2 000	82	20,1
Ortaokul	60	14,7	2 001- 3 000	77	18,9
Lise	95	23,3	3 001- 4 000	87	21,3
Ön lisans	64	15,7	4 001- 5 000	37	9,1
Lisans	103	25,2	5 001 tl ve üstü	6	1,5
Yüksek lisans, doktora	22	5,4	Geliri olmayan	22	5,4
Meslek			**Hatay'da yaşama süresi**		
Kamu çalışanı	133	32,6	1 yıldan az	13	3,2
Ücretli çalışan	47	11,5	1- 5	74	18,1
Çiftçi	12	2,9	6- 10	71	17,4
Serbest meslek	52	12,7	11- 20	77	18,9
Esnaf	44	10,8	21- 30	64	15,7
Emekli	24	5,9	31 yıl ve üstü	109	26,7
Ev hanımı	41	10			
Öğrenci	26	6,4			
AFAD çalışanı	12	2,9			
Çalışmayan	17	4,2			
Oturduğunuz evin depreme dayanaklı olduğunu düşünüyor musunuz?			**Can ve mal kaybına sebep olan herhangi bir afet yaşadınız mı?**		
Evet	115	28,2	Evet, yaşadım ama zarar görmedim	123	30,1
Kısmen	206	50,5	Evet, yaşadım ve zarar gördüm	31	7,6
Hayır	87	21,3	Hayır, yaşamadım	220	53,9
			Hayır, yaşamadım ama afet sonrası orada bulundum	34	8,3

Toplam 408 kişi

4.2.2. Afet Riskine Toplumsal Bakış ve Hazırlık Çalışmalarının Değerlendirilmesi

Tablo 2 incelendiğinde ankete katılanların Hatay özelinde *deprem* seçeneğini riski en yüksek (% 39,3) tehlike olarak gördükleri anlaşılmaktadır. Bunun yanında *Terör saldırısı* (% 18,4), *Sel ve Su Baskını* (% 14,8) ve *Göç* (% 11,4) seçeneklerinin de azımsanmayacak oranlarda riskli oldukları görülmektedir. Burada insanların tehlike algılarında farklılıklar

olduğu göze çarptığı gibi not edilmesi gereken önemli bir nokta vardır ki o da ankete katılanlardan sadece 6 kişi (% 1,47) Hatay'da afet riski olmadığını düşünmektedir. Yani geriye kalan 402 kişi (% 98,53) Hatay'da bir veya birden fazla afet riski olduğunu düşünmektedir.

Tablo 2. Hatay İçin Riski En Yüksek Olan Afet Tehlikesi

Tehlike	F	%
Deprem	369	39,3
Heyelan	27	2,9
Orman Yangını	88	9,4
Sanayi Kazası	7	0,7
Fırtına, Hortum vb.	24	2,6
Terör saldırısı	173	18,4
Göç	107	11,4
Sel ve Su Baskını	139	14,8
Hatay'da afet riski yok	6	0,6
Toplam	**940**[5]	**100**

Tablo 3 incelendiğinde Ki Kare testi sonuçlarına göre, *Hatay için Riski en Yüksek Olan Afet Tehlikesi Hangisidir?* sorusu ile 9 bağımsız değişken arasında istatistiksel olarak anlamlı farklılıklar olduğu yani afet ve tehlike algısının bu bağımsız değişkenlerin cevaplarına göre anlamlı bir şekilde değiştiğini söyleyebiliriz.

Bunun yanında diğer testlere göre, bu algı ile cinsiyet, meslek ve herhangi bir afet yaşama durumu arasında istatistiksel bir ilişki (bağ) olduğu da görülmektedir. Buna göre afet ve tehlike algısı cinsiyet, meslek ve herhangi bir afet yaşama durumuna göre değişmektedir diyebiliriz.

Tablo 3: "Hatay için Riski En Yüksek Olan Afet Tehlikesi" Sorusu ile Bağımsız Değişkenler Arasında Yapılan Test Sonuçları

Bağımsız Değişkenler	Ki Kare	Mann- Whitney	Spearman Kor.
Cinsiyet	**,000**	**,001**	**,158***
Medeni durum	**,001**		
Yaş	**,001**		
Hatay'da yaşama süresi	**,034**		
Meslek	**,000**		**,114****
İkamet edilen mahalle	**,000**		
Aylık gelir	**,002**		
İkametin DASK sigortası durumu	**,042**		
İkametin depreme dayanaklılık algısı	**,042**		
Herhangi bir afet yaşama durumu			**,099****

*korelasyon 0,01 düzeyinde anlamlıdır.

**korelasyon 0,05 düzeyinde anlamlıdır.

[5] Bu soruda Ankete katılanlardan uygun gördükleri 3 seçeneği işaretlemeleri istenmiştir.

Aşağıda verilmiş olan Tablo 4'de ankete katılanların *Herhangi bir afete karşı yaptığınız hazırlıklar nelerdir?* sorusuna verdikleri cevaplar görülmektedir. Tablo incelendiğinde ankete katılanların bazı hazırlıklar yaptığı ancak bu hazırlıkların Hatay gibi 1. derece deprem bölgesi olan bir yer için hem oransal olarak hem de niteliksel olarak oldukça yetersiz olduğunu söylemek mümkündür. Bunun yanında 288 kişinin *hiçbir hazırlığım yoktur* seçeneğini işaretlemiş olduğu görülmektedir. Hiçbir hazırlık yapmayan kişilerin ankete katılanlara oranı (% 70,59) dur. Tablo 2 değerlendirilirken belirtildiği gibi ankete katılanlardan 402 kişinin (% 98,53) Hatay'da bir veya birden fazla afet riski olduğunu düşünmektedir. Bu iki sonucu birlikte değerlendirdiğimizde ankete katılanların tamamına yakını bir afet tehlikesi yaşama riski olduğunu düşünmesine rağmen ancak (% 30)'unun bu konuda bir hazırlık yaptığı sonucu çıkmaktadır. Aslında bu sonuç literatürde yapılmış benzer çalışmalarda (Kapucu, 2008a: 526; Paton: 2003: 10) elde edilen sonuçlarla benzerlik göstermektedir. Bu da bize bireylerin bir tehlike ile karşılaşma riski olduğunu düşünmelerine rağmen hazırlık konusunda isteksiz davrandıklarını göstermektedir.

Bireylerin hazırlık düzeylerini olumsuz yönde etkileyen birçok etken bulunmaktadır. Kısaca belirtmek gerekirse, afet tehlikesinin uzun aralıklarla meydana gelmesi, afetten toplumun hepsinin aynı derecede etkilenmemesi, kişinin kendisine aşırı güvenmesi, bulunduğu yere aidiyet duygusu (güçlü aidiyet duygusu olan kişilerin kendi güvenlikleriyle ilgili sorumluluğun bilincinde oldukları ve ona göre hareket ettikleri görülmüştür), işin sorumluluğunu topluma ve devlete transfer etme eğilimi (çevresindeki insanların, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi güvenlikleri için hazırlık yaptıklarına dair algıya sahip insanların hazırlık yapmaları daha az olasıdır) ve afet eğitimlerinin teorik müfredatlarından dolayı toplumun bilinç düzeyini geliştirmekten uzak oluşu gibi etkenleri saymak mümkündür. Ancak afet eğitimlerinin toplumun afetten zarar görme riski ve iyileşme süresini azaltma ihtimalini göz ardı etmemek gerekmektedir (Paton, 2003: 213).

Tablo 4: Herhangi Bir Afete Karşı Yaptığınız Hazırlıklar Nelerdir?

Hazırlık Çeşitleri	**F**	**%**
Hiçbir hazırlığım yok	288	54,5
Afet ve acil durum çantası hazırladım	46	8,7
Ev afet eylem planı hazırladım ve tatbikat yaptık	29	5,5
İkametimin DASK sigortasını yaptırdım	94	17,8
Afet eğitimi aldım ve aldığım bilgileri ailemle paylaştım	61	11,6
Acil durum kartları hazırladım	10	1,9
Toplam	**528**[6]	**100**

[6] Uygun gördüğü kadar seçeneği işaretlemesi istenmiştir.

Ayrıca Tablo 4'de hazırlıklar içerisinde İkametimin *DASK sigortasını yaptırdım* (%17,8) seçeneğinin en yüksek orana sahip çıkmasına rağmen DASK sigortasının zorunlu bir sigorta olduğu göz önüne alındığında oldukça düşük bir seviyede çıktığını söylemek mümkündür. Bu bağlamda DASK sigortasının zorunluluk şartlarının yeniden gözden geçirilerek uygulamasının yaygınlaştırılması gerektiğini söylemek mümkündür.

Aşağıda verilmiş olan Tablo 5 incelendiğinde ankete katılanların afetlere karşı hazırlık düzeyleriyle bağımsız değişkenler arasında yapılan testlerin sonuçları görülmektedir. Dikkat edilirse kişilerin hazırlık düzeyleriyle birçok bağımsız değişken arasında istatistiksel olarak anlamlı farklılık ve ilişki olduğu görülmektedir. Kısaca değerlendirmek gerekirse, kişinin hazırlık düzeyi sahip olduğu bağımsız ve şahsi özellikleriyle ilişkili olduğunu ve bunlara göre değişiklik gösterdiğini söylemek mümkündür.

Tablo 5: "Herhangi bir afete karşı yaptığınız hazırlıklar nelerdir?" sorusu ile Bağımsız Değişkenler Arasında Yapılan Test Sonuçları

Değişkenler	Ki kare	Mann-Whitney	Kruskal Wallis	Spearman Kor.
Yaş	**,015**			
Eğitim durumu	**,006**		**,009**	**,178***
Hatay'da yaşama süresi				**-,112****
Meslek	**,017**		**,000**	
İkamet edilen mahalle	**,021**		**,010**	
İkametin sahiplik durumu	**,048**		**,050**	**-,137***
Aylık gelir	**,050**		**,000**	**,141***
İkametin DASK sigortası durumu	**,000**			**-,403***
İkametin depreme dayanaklılık algısı	**,012**		**,000**	**-,207***
Afet, ilk yardım vb. eğitim durumu	**,000**	**,000**		**-,424***

*korelasyon 0,01 düzeyinde anlamlıdır.
**korelasyon 0,05 düzeyinde anlamlıdır.

Ankete katılanların gözünde Hatay toplumunun afetlere karşı duyarlılığının belirlenmesine yardımcı olması açısından *Hatay halkı afet veya acil durumlara karşı nasıl bir yaklaşım içindeler?* şeklinde bir soru sorulmuş ve alınan cevaplar tablo 6 da gösterilmiştir. Tablo 6 incelendiğinde sırasıyla *Konunun önemi bilmiyorlar* (%35,5), *Duyarsızlık var* (%17,6) ve *Eğitim eksikliği var* (%17,6) seçeneklerinin ön plana çıktığı görülmektedir. Buna göre ankete katılanların Hatay'da toplumsal düzeyde bir bilinç düzeyinin düşük olduğunu düşündüklerini ileri sürebiliriz.

Tablo 6: Hatay halkı afet veya acil durumlara karşı nasıl bir yaklaşım içindeler?

Görüşler	F	%
Konunun önemini bilmiyorlar	145	35,5
Bana bir şey olmaz düşüncesi var	46	11,3
Tedbir alacak maddi olanakları yok	37	9,1
Devlet tarafından yeterli yönlendirme yapılmıyor	36	8,8
Duyarsızlık var	72	17,6
Bu konuda eğitim eksikliği var	72	17,6
Toplam	**408**	**100**

Hatay halkı afet veya acil durumlara karşı nasıl bir yaklaşım içindeler? şeklinde ki soruya verilen cevaplarla bağımsız değişkenler arasında yapılan istatistiki test sonuçları tablo 7'de ki gibidir. Tabloya göre bu soruya verilen cevaplarla medeni durum, meslek ve ikamet edilen mahalle sorularına verilen cevaplar arasında anlamlı bir farklılık olduğu ve bu soruya verilen cevapların cinsiyet, mahalle ve oturduğu eve sahiplik durumu ile ilişkili olarak değiştiği sonuçları çıkmıştır.

Tablo 7: "Hatay halkı afet veya acil durumlara karşı nasıl bir yaklaşım içindeler?" sorusu ile Bağımsız Değişkenler Arasında Yapılan Test Sonuçları

Bağımsız Değişkenler	Ki Kare	Spearman Kor.
Cinsiyet		**-,106****
Medeni durum	**,021**	
Meslek	**,000**	
İkamet edilen mahalle	**,000**	**-,108****
İkametin sahiplik durumu		**,100****

**korelasyon 0,05 düzeyinde anlamlıdır.

30 Temmuz Perşembe günü saat: 01.00 sıralarında Akdeniz açıklarında 5,0 büyüklüğünde bir deprem olmuş ve bu deprem Hatay'da da hissedilmiştir. Bu somut olay üzerinden bireylerin tehlike anında davranış biçimleri ve bu konuyla ilgilenme düzeyleri ile bilgi kanalları belirlenmeye çalışılmıştır. Ankete katılanlara ilk olarak *Bu deprem size neyi hatırlattı?* şeklinde soru sorulmuştur. Tablo 8 incelendiğinde bu soruya verilen cevaplar içerisinde *Depreme karşı hazırlıksız olduğumu gördüm* seçeneğinin (% 55,1) ön plana çıktığı ve olumlu olarak değerlendirilebilecek *Depreme karşı yeterince hazırlığım olduğu için endişe etmedim* (% 10,3) seçeneğinin oldukça düşük bir oranda çıktığı görülmektedir. Burada çıkan sonuç ile Tablo 4 birlikte değerlendirildiğinde ankete katılanların afetlere karşı yeterince hazırlıklı olmadığı ve tehlike anında çok küçük bir kesimin bilinçli hareket edebileceğini söylemek mümkündür.

Tablo 8: 30 Temmuz Perşembe günü saat: 01.00 sıralarında meydana gelen ve Hatay'da da hissedilen deprem size neyi hatırlattı?

Görüşler	F	%
Depreme karşı yeterince hazırlığım olduğu için endişe etmedim	42	10,3
Depreme karşı hazırlıksız olduğumu gördüm	225	55,1
Panikledim, ne yapacağımı şaşırdım	57	14,0
Hızla evden çıktım ve sokakta bekledim	35	8,6
Aklıma pencereden veya balkondan atlamak geldi	8	2
Hissetmedim	41	10
Toplam	**408**	**100**

Tablo 9 incelendiğinde bu soru ile bağımsız değişkenler arasında yapılan test sonuçları içerisinde özellikle ikametin DASK sigortası durumu ile bu soru arasında 3 testte de anlamlılık ve ilişki çıktığı görülmektedir. Buradan hareketle ikametin DASK sigortası durumu kişinin deprem tehlikesi anında yaptığı hareketleri etkilemektedir diyebiliriz.

Tablo 9: 30 Temmuz Perşembe günü saat: 01.00 sıralarında meydana gelen deprem size neyi hatırlattı? sorusu ile Bağımsız Değişkenler Arasında Yapılan Test Sonuçları

Değişkenler	Ki Kare	Kruskal Wallis	Spearman Kor.
Cinsiyet	**,037**		
İkamet edilen mahalle	**,000**		
İkametin sahiplik durumu			**,100****
Aylık gelir	**,009**	**,045**	
İkametin DASK sigortası durumu	**,001**	**,002**	**,167***
Afet, ilk yardım vb. eğitim durumu	**,000**		

*korelasyon 0,01 düzeyinde anlamlıdır.
**korelasyon 0,05 düzeyinde anlamlıdır.

30 Temmuz Perşembe günü saat: 01.00 sıralarında Akdeniz açıklarında meydana gelen ve Hatay'da da hissedilen depremle ilgili ankete katılanlara *Bu depremle ilgili hangi kaynaklardan bilgi edindiniz?* şeklinde bir soru sorulmuş ve alınan cevaplar tablo 10'da gösterilmiştir. Tablo incelendiğinde *Sosyal medyadan veya sosyal iletişim kanallarından* (% 30,1), *Ulusal medyadan* (% 27) ve *Kendim araştırdım* (% 19,4) seçeneklerinin ön plana çıktığı görülmektedir. Nitekim günümüzde artan teknolojik gelişmeler ışığında sosyal medya ve iletişim kanallarında bilgilerin hızla yayıldığına şahit olmaktayız. Ancak bu kanallarda bazen yanlış veya eksik bilgi paylaşımı yapıldığı da olmaktadır. Burada en doğru ve kesin bilginin belli bir merkezden ve herkese ulaşabilecek kanallardan yapılması gereği ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında ülkemizde afet yönetimi ilgili en yetkili kurum olan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın (deprem.gov.tr, 2015) internet adresinden konuyla ilgili resmi açıklama yapılmasına rağmen ankete katılanların bu konuda bilgilerinin olmadığı ya da yapılan açıklamanın topluma yayılmadığı anlaşılmaktadır.

Tablo 10: 30 Temmuz Perşembe günü saat: 01.00 sıralarında meydana gelen ve Hatay'da da hissedilen depremle ilgili hangi kanallardan bilgi aldınız?

Bilgi Kaynakları	F	%
AFAD deprem sonrası halka bilgilendirme yaptı	6	1,5
Yerel yönetimler deprem sonrası halka bilgilendirme yaptı	11	2,7
Ulusal medyadan	110	27
Yerel medyadan	41	10
Sosyal medyadan veya sosyal iletişim kanallarından	123	30,1
Kendim araştırdım	79	19,4
Hiç haberim olmadı	38	9,3
Toplam	**408**	**100**

4.2.3. Afet Yönetimine Toplumsal Bakış ve Toplumsal Afet Bilincinin Değerlendirilmesi

Ankete katılanların afet yönetimine bakış ve afet bilinç düzeylerini ölçmeye yönelik olarak yöneltilen 28 soruya verilen cevaplar faktör analizi yöntemi ile değerlendirilmiş ve oluşan faktör yükleme değerleri Tablo 11'de verilmiştir.

Tablo 11'de verilen faktör analizi sonuçları ve faktör yükleme değerleri incelendiğinde 28 sorudan oluşan soru setinin 5 faktör altında gruplandığı görülmektedir. 1. Faktör başlığı, Hatay'da görevli tüm kurumların afetler ile ilgili çalışmalarıyla ilgili soruların toplanmasından dolayı *Tüm kurumların çalışmalarına bakış*, 2. Faktör başlığı, yerel yönetim birimlerinin (Hatay Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyeleri) afetlerle ilgili çalışmaları ile ilgili sorular toplandığından *Yerel yönetimlerin çalışmalarına bakış*, 3. Faktör başlığı, toplumun afetlere bakışı ve alt yapı ile ilgili soruların toplanmasından dolayı *Toplumun yaklaşımı ve alt yapıya bakış*, 4. Faktör başlığı, afetlere karşı alınacak bireysel tedbirlerle ilgili soruların toplanmasından dolayı *Bireysel hazırlık ve tedbir düzeyi* ve 5. Faktör başlığı AFAD ile ilgili soruların toplanmasından dolayı *AFAD ve çalışmalarına bakış* şeklinde belirlenmiştir. Bu bağlamda çalışmanın bundan sonraki kısmında değerlendirmeler bu 5 faktör başlığı kullanılarak yapılacaktır.

Tablo 11: Faktör Analizi Sonuçları (Rotated Component Matrixa)

No	Sorular	Faktör Yükleme Değerleri				
		1.	2.	3.	4.	5.
1	Görevli kurumlar afetle ilgili konularda teknolojiyi (bilgi sistemleri, erken uyarı sistemleri vb.) etkin şekilde kullanıyor.	**0,55**				
2	Görevli kurumlar afet veya acil durumlarla ilgili konularda işbirliği içerisindeler. O yüzden afet durumunda bir kargaşa veya düzensizlik olmaz.	**0,62**				
3	Görevli kurumlar önceden hazırlık yapmasalar bile bir afetten sonra gerekli tedbirleri alır.	**0,62**				
4	Görevli kurumlardan afet veya acil durum öncesi, sırasında veya sonrasında yapılacaklarla ilgili halkı bilinçlendirme çalışmaları yapılmaktadır.	**0,73**				
5	Görevli kurumlar tarafından halka yönelik eğitim ve afet tatbikatı yapılmaktadır.	**0,72**				
6	Görevli kurumlardan afet veya acil durumlarla ilgili konularda halka yeterli ve düzenli bilgilendirme yapılmaktadır.	**0,70**				
7	Hatay Büyükşehir Belediyesi afet konusunda kendilerine verilen görev ve sorumluluklarının bilincindedir.		**0,76**			
8	Hatay Büyükşehir Belediyesinin afet konusunda çalışma ve hazırlıkları vardır.		**0,81**			
9	İlçe belediyesi afet konusunda kendilerine verilen görev ve sorumluluklarının bilincindedir.		**0,80**			
10	İlçe belediyesinin afet konusunda çalışma ve hazırlıkları vardır.		**0,77**			
11	Hatay'da faaliyet gösteren yerel yönetimler herhangi bir afet veya acil duruma karşı hazırlıklıdır.		**0,48**			
12	Hatay halkı herhangi bir afet veya acil duruma karşı hazırlıklıdır.			**0,52**		
13	Hatay halkı herhangi bir afet veya acil duruma karşı bilinçli ve duyarlıdır.			**0,61**		
14	Hatay imar planı olası afet risklerine göre düzenlenmiştir.			**0,70**		
15	Hatay'ın geleceğe yönelik büyüme planları afet riskleri göz önünde tutularak yapılmaktadır.			**0,76**		
16	Olası bir afet sonrasında toplanma alanları ve kullanılacak alternatifli yollar belirlenmiştir.			**0,73**		
17	Hatay'da olası bir afet sonrasında yeterli toplanma alanı ve yol mevcuttur.			**0,67**		
18	Bireysel olarak herhangi bir afet veya acil duruma karşı hazırlıklısınız.				**0,61**	
19	Afet ve acil durumlarda "İlk 72 saatin" önemi biliyorsunuz.				**0,56**	
20	Herhangi bir afet sonrasında kurtarma çalışmalarında gönüllü olarak çalışırsınız.				**0,81**	
21	Olası yıkıcı bir deprem sonrasında ne yapacağınız konusunda bir planınız vardır.				**0,57**	
22	Herhangi bir afet veya acil duruma karşı yeterli hazırlık yaparsam zarar görmeden kurtulabilirim.				**0,76**	
23	Herhangi bir afet veya acil durum için önceden alınan tedbirler halkın afetten göreceği zararı azaltır.				**0,76**	
24	Herhangi bir afet veya acil durumla karşılaştığımda Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) yanımda olacak ve bana yardım edecektir					**0,43**
25	AFAD'ın görev ve sorumlulukları hakkında yeterince bilgim var.					**0,79**
26	AFAD'ın çalışma ve faaliyetleri ile ilgili yeterli bilgim var.					**0,81**
27	AFAD Hatay'da meydana gelecek olası bir afet veya acil durum için gerekli tedbirleri almıştır.					**0,64**
28	AFAD'ın olası bir afet veya acil duruma müdahale edecek yeterli lojistik (personel, iş makinası, malzeme vb.) imkanı vardır					**0,57**

Faktör analizi sonuçları ile ortaya çıkan durum bize afet yönetiminin 5 farklı boyutu veya unsuru olduğunu göstermektedir. Bu boyutların, merkezi idare, yerel yönetimler, bu yönetimler arası koordinasyon, toplumsal yaklaşım ve bireysel yaklaşım boyutlarıdır. Etkin

bir afet yönetiminde olması gereken bu boyutlar birbirlerini tamamlar niteliğe sahiptir ve birisinin eksikliği ile oluşturulan bir süreç etkinlik bağlamında gerçekçi olmayacaktır. Özellikle merkezi idare tarafından liderliği yapılan bu süreçte yerel yönetimlere ve topluma yer verilerek onların dinamiklerinden yararlanmak en akılcı yaklaşım olacaktır. Merkezi yönetimin yerel yönetimleri bir ortak gibi görmesi ve koordinasyon imkanlarını geliştirmesi bu sürecin sağlıklı yürütülmesi açısından ayrı bir öneme sahiptir. Burada göz önünde bulundurulması gereken diğer bir husus da, merkezi yönetim için belli bir hukuki zorlama mevcut iken yerel yönetimler için (belli konular haricinde) aynı zorlama mümkün görülmemektedir. Yerel yönetimler ve toplumun bu sürece dahil olması ancak istekliliklerine bağlıdır ve bu da toplumsal ve bireysel afet bilincine dayanmaktadır. Yerel yönetim karar vericilerinin kurumsal olarak afet yönetiminde aktif görev almaları veya kendi alanlarında afet yönetimi kapsamında faaliyetlerinin ancak kendi afet bilinç düzeylerine bağlı olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bu bağlamda afet yönetimi ve afetlere hazırlık konuları ile ilgili değerlendirme, planlama, proje vb. yapılırken toplumun, bireylerin, yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin (AFAD) ve bunlar arasındaki iletişim, koordinasyon vb. unsurların göz önünde bulundurulması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Aşağıda verilmiş olan tablo 12 incelendiğinde faktör analizi sonucunda oluşturulan faktörlere ait güvenirlilik, uygunluk ve varyansı açıklama düzeyleri görülmektedir. Tüm faktörlerin Cronbach Alpha değerleri 0,80- 0,88 aralığında çıktığından faktör içi güvenirliliğin oldukça yüksek olduğunu söylemek mümkündür. Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) değerinin 0,93 gibi yüksek bir değer alması ve Bartlett's Test of Sphericity değerinin 0,01 düzeyinde anlamlı çıkması, örneklem büyüklüğünün faktör analizine mükemmel derecede uygun olduğunu göstermektedir. Faktörlerin varyans açıklama değerleri incelendiğinde, faktörlerin varyansın % 62,2'lik (1. Faktör varyansın % 37,05'lik kısmını açıklamaktadır) oldukça yüksek kısmını açıkladığı anlaşılmaktadır (Field, 2009: 659- 675).

Tablo 12: Faktörlerin Güvenirlilik, Uygunluk ve Varyans Açıklama Değerleri

No	Faktörler	Soru sayısı	Cronbach Alpha	KMO değeri.	Bartlett's Test of Sphericity	Varyans açıklama %
1	Tüm kurumların çalışmalarına bakış	6	0,87			
2	Yerel yönetimlerin çalışmalarına bakış	5	0,88			
3	Toplumun yaklaşımı ve alt yapıya bakış	6	0,86	0,93	0,00*	62,2
4	Bireysel hazırlık ve tedbir düzeyi	6	0,81			
5	AFAD ve çalışmalarına bakış	5	0,80			

*0,01 düzeyinde anlamlıdır.

Ankete katılanların afet yönetimine bakışı ve toplumsal afet bilincinin değerlendirilmesi sonucunda ortaya çıkan faktörler ile bağımsız değişkenler arasında yapılan testlerin sonuçları Tablo 13'de görülmektedir. Tablo 13 incelendiğinde bu faktörlere verilen cevaplar ile birçok bağımsız değişken arasında istatistiksel olarak anlamlı farklılıklar ve ilişki (bağ) olduğu görülmektedir. Bu durum ankete katılanların afet yönetimi ile ilgili görüş ve düşüncelerinin bireylerin kişisel farklılıklarına göre değişiklik gösterdiği şeklinde açıklanabilir. Başka bir ifade ile bireylerin afet yönetimi ile ilgili konularda seçici davrandığı ve afet yönetimine bakış ve yaklaşımlarının bireysel özellikleri ve farklılıklarından etkilendiğini söylemek mümkündür.

Bireysel Hazırlık ve Tedbir Düzeyi faktörünün diğer faktörlere göre daha çok bağımsız değişken ile arasında istatistiksel ilişki olduğu göze çarpmaktadır. Buradan bu faktörün diğer faktörlere göre daha fazla unsurdan etkilendiğini ya da daha fazla değişkene bağlı olarak değiştiğini söylemek mümkündür. Ancak literatürde, afetlere hazırlık yapma ile afete maruz kalma deneyimi arasında direk bir ilişki bulunmasına (Kapucu, 2008a: 528) rağmen bu araştırmada bu deneyim ile faktör arasında sadece (ki kare testine göre) anlamlı farklılık çıkmıştır. Bu durum istatistiksel olarak bir anlam ifade etse de korelasyon veya Kruskal Wallis testine göre aralarında bir ilişki (bağ) çıkmamıştır. Bu durum ancak toplumsal afet ve hazırlık algısındaki değişiklik ile afet bilincindeki farklılıklar ile açıklanabilir.

Tablo üzerinde yapılacak genel bir değerlendirmede ankete katılanların önceden yaşadıkları herhangi bir afetin davranış ve düşünceleri üzerindeki etkiyi ve aralarındaki ilişkiyi anlamaya yönelik olarak bağımsız değişkenler arasında konulan sorulan *Herhangi bir afet yaşadınız mı?* sorusunun sadece iki faktörle aralarında (ki kare testine göre) istatistiksel olarak anlamlı farklılık tespit edilmesine rağmen diğer testlere göre istatistiksel bir ilişki tespit edilememiştir. Bunun yanında *Meslek, İkamet edilen mahalle ve İkametin sahiplik durumunun* tüm faktörlerle arasında istatistiksel olarak ilişki tespit edilmiştir. Buradan hareketle ankete katılanların afet yönetimine bakış ve yaklaşımları üzerinde diğer değişkenlere göre herhangi bir afet yaşamanın göreceli olarak çok etkili olmadığı buna rağmen bireylerin meslek, ikametin sahiplik durumu ve ikamet ettiği mahalle seçeneklerinin göreceli olarak daha çok etkili olduğunu söylemek mümkündür.

Tablo 13: Faktörler ile Bağımsız Değişkenler Arasında Yapılan Test Sonuçları

Faktörler	Bağımsız Değişkenler	Ki Kare	Mann-Whitney	Kruskal Wallis	Spearman Kor.
Tüm Kurumların Çalışmalarına Bakış	Meslek	,038		,001	-,198*
	İkamet edilen mahalle	,000		,008	-,103**
	İkametin sahiplik durumu			,019	
Yerel Yönetimlerin Çalışmalarına Bakış	Eğitim durumu			,003	,193*
	Hatay'da yaşama süresi			,009	
	Meslek			,000	-,236*
	İkamet edilen mahalle	,004		,003	-,116**
	İkametin sahiplik durumu	,045		,046	
	Aylık gelir			,028	
Toplumun Yaklaşımı ve Alt Yapıya Bakış	Cinsiyet	,007	,018		-,117**
	Eğitim durumu	,042			,136*
	Hatay'da yaşama süresi			,008	
	Meslek	,014		,014	-,179*
	İkamet edilen mahalle			,014	-,159*
	İkametin sahiplik durumu			,022	
	İkametin DASK sigortası durumu			,015	
Bireysel Hazırlık ve Tedbir Düzeyi	Cinsiyet	,001	,006		,138*
	Medeni durum			,006	,108**
	Eğitim durumu			,017	-,165*
	Meslek			,000	
	İkamet edilen mahalle			,012	-,144*
	İkametin sahiplik durumu			,022	,132*
	Aylık gelir			,001	-,117**
	İkametin DASK sigortası durumu	,003		,002	,176*
	İkametin depreme dayanaklılık algısı				,111**
	Herhangi bir afet yaşama durumu	,014			
	Afet, ilk yardım vb. eğitim durumu	,000	,000		,305*
AFAD ve Çalışmalarına Bakış	Cinsiyet	,032			
	Hatay'da yaşama süresi			,013	
	Meslek	,012		,000	
	İkamet edilen mahalle			,009	-,176*
	İkametin sahiplik durumu			,046	
	Herhangi bir afet yaşama durumu	,026			
	Afet, ilk yardım vb. eğitim durumu	,016	,000		,178*

*korelasyon 0,01 düzeyinde anlamlıdır.

**korelasyon 0,05 düzeyinde anlamlıdır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Afet yönetimi afet öncesi zarar azaltma, hazırlık, tepki ve iyileşme evrelerinden oluşan devingen bir yapıya sahiptir. Bu yapı, merkezi yönetim, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası kuruluşlarının yer aldığı çok yönlü bir işbirliği ve koordinasyonu gerekli kılan bir yönetişimi ifade etmektedir. Farklı faktörler etkin olsa da afet yönetiminde anahtar rol insana ve topluma düşmektedir. Toplum geneline yayılmış afet bilinci ve hazırlık çalışmaları toplumun afetlere karşı savunmasızlığını azaltacağı gibi iyileşme süresini de kısaltacaktır.

Bu bağlamda toplum ile kamunun güçlerini birleştirmeleri, afet yönetimi sürecinde topluma bazı sorumluluklar verilmeli, kamu görevlileri liderliğinde toplumun kargaşa haline düşülmesine izin verilmemeli ve toplumun ileri gelenlerinin sinerjilerinden yararlanılmalıdır. Kamunun planlarına toplumsal dinamikleri dahil etmemesi veya toplumu göz ardı etmesi, hem ihtiyaç olduğu bir durumda toplumsal girdilerden yararlanmamasına hem de kamu görevlilerinin üzerine binen yükün ağırlaşmasına neden olur. Nitekim bir afet veya acil durumda ister istemez halkın bir kısmı görevlilerle birlikte (herhangi bir eğitimi veya yetkinliği olmamasına rağmen) müdahale işlerine katılmaktadır. İyi niyetle yapılan bu yardım, eğitimsizlikten ve yanlış uygulamalardan dolayı zaten zor olan bir durumu, içinden çıkılmaz bir aşamaya getirebilmektedir. Bunun yanında afet anında veya sonrasında yaşanan panik halinin toplumun zarar görme oranını arttırma riski de bulunmaktadır. Bu açıdan afet konusunda bilinçli bir toplum afet riskini azaltma açısından da önem taşımaktadır.

Hatay'da afet denilince genel olarak depremin akla geldiği, ankete katılanların tamamına yakını bir afet yaşama riski görmelerine veya bilmelerine rağmen çoğunun hazırlık yapmadıkları, bu alanda yapılacak kampanya, eğitim, tatbikat vb. çalışmalarla insanların hazırlık yapma düzeylerinin arttırılması gerektiği söylenebilir.

Türkiye'de konutlar için afet sigortasının zorunlu olmasına rağmen, daha önce belirtildiği gibi DASK sigortası uygulamasının kanunen zorunlu olmasına rağmen, yaygın bir uygulama olmadığı, bu sigortanın zorunluluğu ve etkinliğinin tartışılması gerektiği açıkça görülmektedir.

Toplumun afet veya acil durumların önemini yeterince bilmedikleri ve duyarsızlık içerisinde oldukları ve acil durum karşısında toplumun yeteri düzeyde hazırlıklı olmadıkları, toplum nezdinde bilgi kirliliğini önlemek, hızlı ve doğru bilginin elde edilebilmesi için resmi kanallardan ve medyadan daha fazla yararlanılması gerektiği hatta bu konularda resmi açıklama mekanizmasının kurulması gerektiği ileri sürülebilir.

Bütün bunlar dikkate alındığında afet yönetimi açısında tüm boyutlar önemli olmakla beraber, afet yönetiminde merkezi idare, yerel yönetimler, bu yönetimler arası koordinasyon, toplumsal yaklaşım ve bireysel yaklaşım gibi 5 farklı boyut esas kabul edilmelidir. Çünkü boyutların birbirini tamamlayıcı özellikleri var

KAYNAKÇA

Bulut, Yakup, Mehmet Kara (2011). "Mahalle Muhtarlarının Kent ve Mahalle Güvenliğine İlişkin Yaklaşımları: Antakya Örneği", *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt: 8, Sayı: 15, s. 1- 27.

Ergünay, Oktay (2002), *Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler*, Ankara: Türk Belediyeler Birliği- Konrad Adenauer Vakfı Yayını.

Field, Andy (2009). *Discovering Statistics Using SPSS,* London: Sage Publications.

Hatay İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü, Hatay AFAD. (2015). *Hatay Afet Müdahale Planı- 2015,* Hatay.

http://www.deprem.gov.tr. 31.07.2015.

http://www.unisdr.org/who-we-are/history. 15.10.2015.

Kadıoğlu, Mikdat (2008). "Modern, Bütünleşik Afet Yönetimin Temel İlkeleri", *Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri,* Mikdat Kadıoğlu, Emin Özdamar (Ed.), Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) Türkiye Ofisi Yayın No: 2, Ankara: s. 1- 34.

Kapucu, Naim (2008a). "Culture of Preparedness: Household Disaster Preparedness", *Disaster Prevention and Management,* Vol. 17 No. 4, pp. 526- 535.

Kapucu, Naim (2008b). "Collaborative Emergency Management: Better Community Organizing, Better Public Preparedness and Response", *Disasters*, 32, (2), pp. 239-262.

Kaya, Selim, Rahime Kıyılı (2009). "Antakya'da Ortaçağ'da Meydana Gelen Doğal Âfet ve Salgın Hastalıklara Bir Bakış", *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt: 6, Sayı: 12, s. 403- 418.

Keleş, Ruşen (1980), *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, Ankara: TDK Yayınları.

Keleş, Ruşen (2007), "Afet Yönetimi Açısından Türkiye'de Merkezi ve Yerel Yönetimler", *Afet Risk Yönetimi Risk Azaltma ve Yerel Yönetimler*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Kent Sorunları ve Yerel Yönetimler Araştırma ve Uygulama Merkezi.

Korkmaz, Hüseyin (2006). "Antakya'da Zemin Özellikleri ve Deprem Etkisi Arasındaki İlişki", *Coğrafi Bilimler Dergisi,* 4 (2), s. 49- 66.

Özey, Ramazan (2006), *Afetler Coğrafyası,* İstanbul: Aktif Yayınevi.

Özşahin, Emre (2013). "CBS Kullanılarak Hatay İli Heyelan Duyarlılık Analizi", *Anadolu Doğa Bilimleri Dergisi* 4 (1), s. 47- 59,

Özşahin, Emre, Çağlar K. Kaymaz (2013). "Taşkın Riskinin Değerlendirmesine Bir Örnek: Amik Ovası Taşkınları", *International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic,* Volume 8/8, s. 2021- 2039.

Öztürk, Şevket (2015). "Orman Yangınları ve Çevre Sorunları" (Sözlü Sunum), *Hatay'ın Çevre Sorunları ve Çözüm Önerileri Sempozyumu,* 28-30 Mayıs 2015, Hatay.

Paton, Douglas, Smith, Leigh & Johnston, David M. (2000). "Volcanic Hazards: Risk Perception and Preparedness", *New Zealand Journal of Psychology*, Vol. 29 No. 2, pp. 86- 91.

Paton, Douglas (2003). "Disaster Preparedness: A Social- Cognitive Perspective", *Disaster Prevention and Management*; 12, 3; pp. 210- 216.

The United Nations International Strategy for Disaster Reduction (2009). *2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction,* Geneva.

Türkiye İstatistik Kurumu, TÜİK (2013), *Seçilmiş Göstergelerle Hatay 2013*, TÜİK, Ankara.

Yavaş, Hikmet (2001), "Doğal Afet Yönetimi ve Yerel Gündem 21 Çalışmaları Kapsamında İzmir'de Deprem Riski", *DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:3, Sayı:3, s. 118- 138.

Yılmaz, Abdullah (2003). *Afet Yönetimi,* Ankara: Pegem Akademi Yayıncılık.

NE DEVE NE KUŞ, BİR TAŞLA İKİ KUŞ: YENİ REFAH REJİMİ VE YENİ KAMU YÖNET-İŞ-İMİ BAĞLAMINDA SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI

Bediz YILMAZ
Mersin Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Yrd. Doç. Dr., bedizyilmaz@yahoo.com

Özet
Bu bildirideki temel sav, Türkiye'nin topyekûn bir (neo)liberalleşme sürecine girmesiyle paralel olarak, refah rejiminin de muhafazakar-korporatist modelden liberal modele doğru evrildiği ve 1980 sonrasında yaşanan gelişmeleri açıklamak için kullanılması gereken terimin sosyal devletin tasfiyesinden ziyade, refah modelinin dönüşümü olduğudur. İnceleyeceğimiz alan kamu idaresinin yoksullukla mücadele araçlarından sosyal yardım alanıdır; zira bu alanın düzenlenme biçiminin liberal refah modeline evrilmeye dair en güçlü kanıtları sunduğu kanısındayız. Bu anlamda öne çıkararak analiz edeceğimiz kurum, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları olacaktır. Sosyal yardımların sosyal politikalar bütünü içerisinde tamamlayıcılıktan birincil bir pozisyona evrildiği bir sosyal devlet anlayışına geçildiği bu dönemde, bunların devletin merkezi teşkilatının taşra örgütlenmelerince değil de, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması sonrasında dahi bu Bakanlığın ilçe müdürlükleri kurulmayarak halen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma "Vakıfları" eliyle yürütülmekte olması önemlidir. Bunun açıklamasını yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde bulabiliriz. Bilindiği gibi, işletme biliminin yaklaşımı kamu yönetimi alanına giderek daha fazla hakim olmaktadır, bunun sonucunda da, katı bürokratik, merkeziyetçi yapı yerine daha esnek, hesap veren, şeffaf, kalitenin her aşamada önemli olduğu, katılımcı bir yöneti-şi-m anlayışına geçilmesi şiarları kamu yönetiminde yerleşiklik kazanmıştır. SYDV yapılanması, gerek teşkilat yapısı gerekse hizmet sunumu ile hayata geçirilmek istenen yönetişim modeline mükemmel bir örnektir. SYDV'ler bir yandan özel hukuk tüzel kişiliğine sahip kurumlar olmakla ve mütevelli heyetler tarafından idare edilmekle birlikte, diğer yandan da yerelde mülki idare amirlerinin mütevelli heyet başkanlığı yapmaları ve bu heyetlerin büyük bir ağırlıkla yerel mülki erkândan oluşmasıyla tam anlamıyla sivil toplum kuruluşu da değillerdir. Yeni kurulan ASPB'nın il müdürlükleri olmakla birlikte, ilçelerde müdürlükleri yoktur. Vakıfların denetimi ise, hesap yönünden Vakıflar Genel Müdürlüğü'nce, idari yönden ise İçisleri Bakanlığı'nca yapılmaktadır. Sosyal yardım uygulamalarında temel yapılanmanın Vakıflar olması sembolik açıdan da önemlidir; zira Vakıf kurumu, Osmanlı mirasını, İslami hayırseverlik geleneğini ve her şeyi devletten beklememe düsturuyla maruf liberal anlayışı bir arada yaşatmaktadır.

Anahtar kelimeler: Sosyal yardım, liberal refah rejimi, SYDV, ASPB, yoksulluk

GİRİŞ

Bu bildiride, olgunun sunumu-açıklanması-eleştirisi şeklindeki klasik sosyal bilim yaklaşımını tersine çevirmeye çalışacak, önce eleştirilere yer verecek, ardından bu alanda yapılan düzenlemeleri ele alacak, en son olarak da olgunun nasıl olup da bunca eleştiriye rağmen mevcudiyetini koruyup güçlendirdiğini anlamaya ve açıklamaya çalışacağız. Ele alacağımız olgu ise, sosyal yardım alanının temel kurumsal yapılanması olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'dır.

Bu bildirideki temel sav, Türkiye'nin topyekûn bir (neo)liberalleşme sürecine girmesiyle paralel olarak, refah rejiminin de muhafazakar-korporatist modelden liberal modele doğru evrildiği ve 1980 sonrasında yaşanan gelişmeleri açıklamak için kullanılması gereken terimin sosyal devletin tasfiyesinden ziyade, refah modelinin dönüşümü olduğudur. İnceleyeceğimiz alan kamu idaresinin yoksullukla mücadele araçlarından sosyal yardım alanıdır; zira bu alanın düzenlenme biçiminin liberal refah modeline evrilmeye dair en güçlü kanıtları sunduğu kanısındayız. Bu anlamda öne çıkararak analiz edeceğimiz kurum, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları olacaktır, zira bu kurumun, yapısı ve işleyişiyle, maddi

ve manevi gücüyle muhteşem bir icat ve içinde bulunduğumuz "yeni" dönemin muhteşem bir simgesi olduğunu öne sürmekteyiz.

1. DEVLET İÇRE BİR ELEŞTİRİ

Bilindiği gibi, 1986 yılında 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, 1. maddede amacını "fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek" olarak ilan ederek yayınlanmış, bu kanunda öngörülen hizmetlerin gerçekleştirilmesi için Başbakanlığa bağlı ve T.C. Merkez Bankası nezdinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) kurulmuş (madde 3), gelirleri sıralanmış (madde 4) ve bu kanunun amacına uygun faaliyet ve çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdî ve aynî yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları kurulmuştur (madde 7). 1980lerde kurulmuş olmakla birlikte, SYDTF'nin daha etkin hale gelişi 2001 krizinden sonra olmuş, bu tarihten sonra rolü hızla artmış ve AKP iktidarının alametifarikası haline gelen sosyal yardım sisteminin taşıyıcısı konumuna yükselmiştir.

Kuruldukları günden bu yana, büyük oranda artan işlevsellik ve görünürlükleri nedeniyle, SYDTF ve SYDV'ler pek çok kesimden eleştiri yağmuruna tutulmuştur. Biz burada, kamu yönetiminin kendi içinden getirilen eleştirileri merkeze alacağız.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, 2009 yılında -Cumhurbaşkanı Abdullah Gül döneminde- "Türkiye'de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi, Aile, Çocuk, Özürlü, Yaşlı ve Diğer Kişilere Götürülen Sosyal Hizmetlerin ve Sosyal Yardımların Genel Olarak Değerlendirilmesi, Bu Hizmetlerin Düzenli ve Verimli Şekilde Yürütülmesinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Hakkında" başlıklı bir Araştırma ve İnceleme Raporu hazırlamıştır. "Hizmete özel" bilgi ve değerlendirmelerin bulunması nedeniyle, ekleriyle birlikte 600 sayfadan daha büyük bir hacme sahip olan bu raporun internet ortamında yalnızca 54 sayfalık bir özetine ulaşılabilmektedir, ancak bu kadarıyla dahi önemli bir belge niteliğindedir, zira özette öncelikle 5 bölümlük bu raporun durum tespiti niteliğindeki ilk dört bölümü özetlenmiş, "Değerlendirme ve Öneriler" başlığını taşıyan 5. Bölüm ise aynen aktarılmıştır (DDK, 2009).

Bu bölümde, öncelikle, 2004 yılında toplam 4 ay görev yapmış olan "Kamu Vakıfları ile Kamu Bünyesinde Kurulu Dernek ve Yardımlaşma Sandıkları Konusunun Araştırılarak,

Bu Oluşumlardan Kaynaklanan Sorunların Çözümü için Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu"nun dağıtımı Şubat 2005'te yapılmış olan raporundaki (Sayı: 699) değerlendirmelere yer verilmiştir (TBMM, 2004).

DDK raporu, TBMM raporuna dayanarak "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları hukuki alt yapısı itibarıyla "gerçekte özel hukuk tüzel kişisi olmasına karşın, amacı, gelirlerinin temin edilme yöntemleri ve yöneticileri açısından değerlendirildiğinde bunların, geleneksel vakıf anlayışının dışında adeta bir kamu kuruluşu görüntüsü vermektedirler" diyor ve ardından şu tespitleri yapıyor (2009: 7-8):

· Fiziksel mekanlarının mevcut ihtiyaçları karşılayamadığı, uzman personel sayısının yetersiz kaldığı, vakıf çalışanlarının özlük haklarına ilişkin sorunlar bulunduğu, kısıtlı imkânlarla yürütülmeye çalışılan hizmetlerin istenilen kaliteye ulaştırılamadığı, vakıflar arasında farklı yöntemler ve uygulamalar yapıldığı, vakıflar arasında işbirliği ve koordinasyonun yeterli ölçüde sağlanamadığı, vakıfların gerçekleştirdiği hizmetlerin ve çalışmaların halka anlatılamadığı ve tanıtılamadığı, muhasebeleştirme ve kayıt sisteminde yetersizlikler olduğu,

· 3294 sayılı Kanunun amaç ve kapsam maddelerinde konunun olabildiğince genel hatlarıyla ele alındığı ve uygulayıcılara çok geniş bir hareket imkânı tanındığı, bu durumun kontrol mekanizmasını zorlaştırdığı ve keyfi uygulamalara imkân veren sonuçlar doğurduğu,

· Vakıf mütevelli heyetlerinde aynı kişilerin uzun yıllar görev yaptıkları, bu durumu kazanılmış hak olarak gördükleri ve kişilerin değiştirilmesinin sorunlara yol açtığı, ayrıca genelde işi yoğun olan kişilerin seçilmesi sonucu toplantılara katılımın istenen düzeyde olmadığı,

· Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfının kamu görevlisi olan mütevelli heyet üyelerinin sicil amirleri olan vali veya kaymakamın görüşleri dışında fikir beyan etmekte zorlanmaları nedeniyle mütevelli heyet kararlarının, genellikle heyetin değil, vali ya da kaymakamın istek ve görüşleri yönünde tezahür ettiği,

· Mülki idare amirlerinin iş yükünün fazla olması nedeniyle vakıf faaliyetleri ile yeterince ilgilenemediği veya vakıfların sadece serbest harcama yapma aracı olarak görüldüğü,

· Belediye başkanlarının, mütevelli heyet üyeliği kanunla verilmiş görev olmasına rağmen toplantılara; iş yoğunluğu, siyasi kaygıların varlığı, seçilmiş ve atanmış olma düşüncesinin ön plana çıkarılması gibi sebeplerle ya çok seyrek katıldıkları ya da hiç

katılmadıkları, yerlerine de mevzuat gereği kimsenin katılamadığı ve mahalli idarenin görüşlerinin kararlara yansıtılamadığı,

· Kimi vakıfların gönderilen paylarını tam olarak kullandığı, birçok vakfın ise para biriktirdiği, bu biriken paraları bankalarda vadeli hesaplarda tuttuğu,

· Fon ve vakıflar kurulduğundan bugüne kadar kırsal kesimde istihdamı artırmak, yöre halkına iş ve meslek edindirmek için; halıcılık, triko, el sanatları, büyük ve küçükbaş hayvancılık, arıcılık, kültür mantarı, meyveciliği geliştirmek gibi binlerce projenin finanse edildiği, projelerin yeterli fizibilite ve etüt yapılmadan hayata geçirildiği, bu nedenlerle % 95'inin devam ettirilemediği ve atıl kaldığı, çok büyük meblağlarda verilen düşük faizli kredilerin geri dönüşümlerinin sağlanamadığı,

· Fakirlik tespitlerinde yeterli hassasiyet gösterilmediği, mahallinde araştırma yapılmadığı ve belli dönemlerde de bu tespitlerin güncellenmediği,

· Bazı vakıflara ihtiyacın dışında eleman alınarak vakıf hizmetleri dışındaki alanlarda istihdam edildiği (Örneğin; bahçıvan, kapıcı, bekçi, sekreter, şoför, resmi dairelerde ve okullarda hizmetli vb.).

Raporun devamında temel olarak sosyal hizmet ve yardımların sunulmasında büyük bir kurumsal dağınıklık olduğu[1] tespiti yapılıyor ve bu durumun çok ciddi sakıncalar ortaya çıkardığı ifade edilerek çeşitli önerilerde bulunuluyor:

"Sosyal hizmetler ve yardımlar alanında karşılaşılan sorunların başında kurumsal dağınıklık ve yeterli kurumsal altyapının merkezde ve taşrada oluşturulmaması gelmektedir ... mevcut durumda çeşitli kurumlar sosyal hizmetler ve yardımların çeşitli alanlarında görevler üstlenmiş bulunmakta ancak kurumlar arasında arzulanan oranda işbirliği ve koordinasyon sağlanamamaktadır" (DDK, 2009: 15).

"Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin (genel ve özel bütçeli idareler) kendi aralarındaki uygulama farklılıkları ve koordinasyonsuzluğun yanında bu idareler ile yerinden yönetim kuruluşları (il özel idareleri, belediyeler, üniversiteler gibi) arasında da uyum problemleri ve yaklaşım farklılıkları görülmektedir... Diğer yandan, sosyal yardımlara

[1] Raporun yazıldığı tarih itibarıyla sosyal hizmet ve yardım sunan kurumlar olarak şunlar sıralanıyor: Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Sosyal Hizmetler Ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müd., 65 Yaş Ve Özürlü Maaşları, Yeşil Kart Ödemeleri, Kredi Ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü (Hayır İşleri), Milli Eğitim Bakanlığı, Kömür Yardımları, Üniversiteler (Sağlık, Spor Ve Kültür Daire Başk.), Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, Gençlik Ve Spor Genel Müdürlüğü-Gençlik Dairesi Bşk., Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Aile Ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Milli Savunma Bakanlığı (Asker Ailelerine Yardım), İl Özel İdaresi, Belediyeler.

ilişkin çok fazla sayıda kanun bulunmaktadır. Bunların bir kısmı sosyal yardımlara ilişkin özel kanunlardır. Bir kısmı ise çeşitli kanunlar içinde yer alan özel hükümlerle taahhüt edilmiş yardımları içermekte ve bunlar sosyal yardım olarak adlandırılmaktadır. Bu kanuni düzenlemelerin doğal sonucu olarak yeni teşkilatlar gündeme gelmekte ve sosyal yardım uygulayan çok fazla kurum ve kuruluşun varlığı ortaya çıkmaktadır. Bu durum ise uygulamada çok başlılığı ve hizmet tekrarlarını getirmektedir ... Sosyal hizmetler ve yardımlardan yararlanacak ihtiyaç sahiplerinin; bu alanda hizmet veren çok sayıdaki kurum tarafından (SHÇEK, SYDGM, Vakıflar Genel Müdürlüğü, yerel yönetimler ve STK'lar vb.) farklı şekilde tanımlanması ve bunlar arasında koordinasyon eksikliği, ulusal ölçekte bir yoksulluk kriterinin olmaması, bu alanda merkezi bir veri tabanı bulunmaması, hedef gruba ya hiç hizmet sunulamaması ya da aynı kişilere birden fazla kurumca aynı nitelikte yardım ve hizmet sunulması sonucunu doğurmaktadır. (DDK, 2009: 16)

Bu sorunların sıralanmasının ardından raporda oldukça detaylı bir öneriler kısmı yer almaktadır:

"Söz konusu kurumların amaç ve faaliyet alanlarına göre birleştirilerek yeniden örgütlenmesinin ve/veya Türkiye'de sosyal hizmet ve yardımları planlayıp, koordine edecek ve bütünleştirecek tek bir örgütsel yapı oluşturulmasının, mükerrer uygulamaları önleyeceği, hizmete ilişkin sağlanacak faydaların yanında yüksek miktarda personel ve ödenek tasarrufu da sağlayacağı düşünülmektedir." (DDK, 2009: 18-19)

"Sosyal hizmetler ve yardımlara yönelik faaliyetlerin düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla aşağıdaki kurumsal yapılanma önerilmektedir.

Önerilen model ana hatlarıyla;

-Konuyla ilgili kurumların ve birimlerin birleştirilmesiyle merkez teşkilatı olarak kural koyan, düzenleme yapan, standart getiren, rehberlik eden ve denetleyen, uluslararası ilişkileri yürüten, bütçeden ayrılan ödeneği dağıtan Türk sosyal koruma sisteminin içinde bir biçimde yer alabilecek "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığı" adıyla bir bakanlık kurulmasını,

-İllerde konuyla ilgili tüm birimlerin birleştirilmesiyle bu Bakanlığa bağlı "İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüğü" ile ilçelerde ve uygun görülecek yerlerde bu müdürlüğe bağlı "İlçe Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlükleri" ve/veya "Sosyal Hizmet ve Yardım Merkezleri" ve/veya "Sosyal Hizmet ve Yardım Bürolarının" oluşturulmasını içermektedir." (DDK, 2009: 19) Her ilde Bakanlığa bağlı olarak kurulması önerilen "İl Sosyal Hizmetler ve

Yardımlar Müdürlüğü" başlangıçta aşağıda belirtilen birimlerin birleştirilmesiyle oluşturulmalıdır:

- SHÇEK İl ve ilçe müdürlükleri ile sosyal hizmet kuruluşları,
- İl ve ilçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları,
- Kaymakamlıklar tek adımda hizmet büroları,
- Yeşil Kart büroları,
- 65 Yaş ve özürlü maaşı büroları,
- Vakıflar Genel Müdürlüğü aşevleri.

"Nüfusun yoğun olduğu ilçelerde ve mahallelerde, bu il müdürlüğüne bağlı olmak üzere "İlçe Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlükleri" ve/veya "Sosyal Hizmet ve Yardım Merkezleri" ve/veya "Sosyal Hizmet ve Yardım Büroları" kurulmalıdır. İllerde kurulacak il müdürlüğünün belirli kararlarına karşı (65 yaş, özürlü maaşı, sağlık sigortası primi yatırılması gibi) mahkemeye gidilmeden olayın çözümü amacıyla bir ara birim olarak her ilde "Sosyal Yardım Kurulu" oluşturulmalıdır. Sosyal yardım sisteminde iletişimi sağlamak üzere; her ilde sosyal yardım veren tüm özel ve kamusal kuruluşlardan temsilcilerin katıldığı ve valinin başkanlığını yaptığı İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Kurulları oluşturulması da yararlı olacaktır. Bu sayede, il bazında muhtaç kesimlerin özellikleri, nelere ihtiyaç duydukları ve sosyal hizmet ve yardım programlarının elverdiği ölçüde ne gibi uygulamaların geliştirilebileceği konularında yerel stratejiler geliştirilebilecektir." (DDK, 2009: 24-25)

Kurul, SYDTF ve SYDV'ler ile ilgili de önemli tespit ve öneriler yapmaktadır:

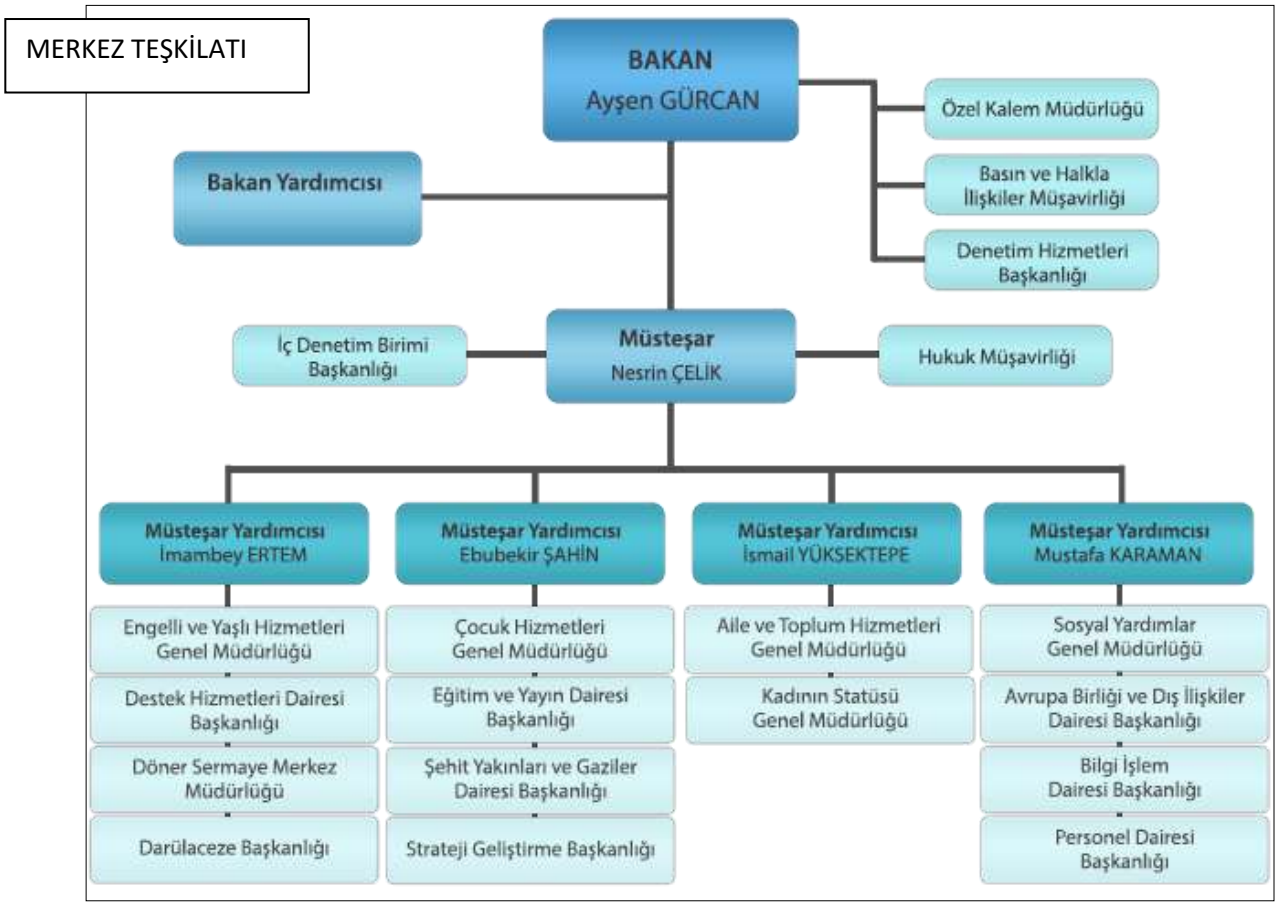
"Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu gelirlerinin çok büyük bir bölümü vergi geliri niteliğindedir. Söz konusu gelirlerin fon adıyla ayrı bir hesaba aktarılması ve buradan dağıtılmasında bir fayda görülmemektedir. Bu nedenle fon kaldırılmalı, fon geliri olarak öngörülenlerin bütçeye gelir yazılmak suretiyle tahsiline devam edilmelidir. Mevcut durumda birleştirilen veya kaldırılan tüm kurumlara ait gelirler genel bütçeye gelir yazılmalı, öngörülen ödenekler, Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığı bütçesinde toplu olarak yer almalıdır." (DDK, 2009: 25)

Özetle, Raporda, "Merkezde sosyal hizmet ve yardımla görevlendirilmiş çok sayıda Kurum ve birimin "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığı" altında, illerde ise sosyal hizmet ve yardımlarla ilgili görev yapan birimlerin söz konusu bakanlığa bağlı olmak üzere kurulacak "İl Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Müdürlüğü" altında birleştirilmesi ve hizmetlerde bütünlük sağlanması önerilmektedir." (DDK, 2009: 26)

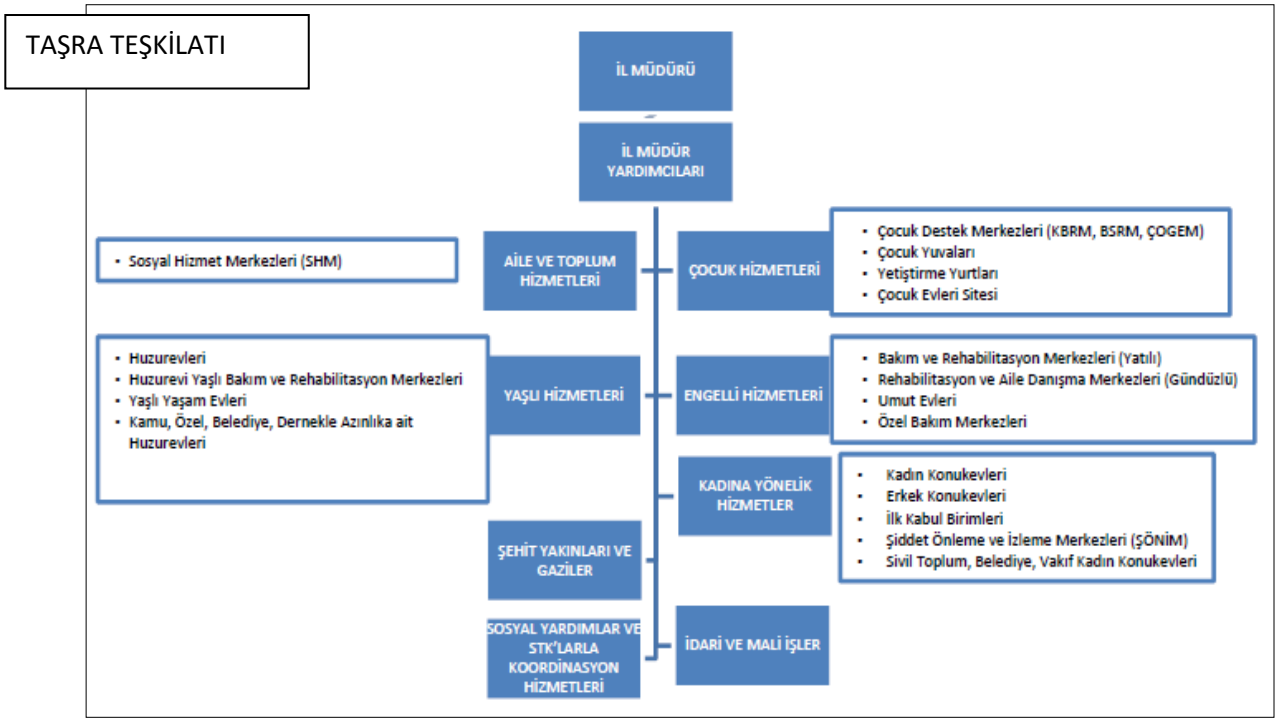
2. DÜZENLEME: NE YAPILDI?

Bu raporun yayınlandığı tarihten iki yıl sonra, 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 2011 senesinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasıyla birlikte sosyal yardım alanında pek çok değişiklik ve düzenleme yapılmış, dile getirilen sıkıntıların büyük bir kısmının giderilmesi yönünde yapısal ve kapsamlı adımlar atılmıştır. Bu bölümde, bu düzenlemeleri kısaca değerlendirmeye çalışacağız.

DDK'nın temel önerilerinden biri de, sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin mevcut yasal düzenlemelerin yeni ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak ve düzenleyici etki analizine tabi tutularak "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Temel Kanunu" adıyla çıkarılacak bir kanun metninde toplanmasıydı. ASPB, aşağıdaki teşkilat şemalarından da görüleceği gibi, daha önceleri Başbakanlık veya farklı Bakanlıklara bağlı olarak sosyal yardım ve sosyal hizmet sunan kuruluşları tek çatı altında toplamıştır.



Kaynak: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı web sayfası (Erişim: 01.10.2015)



Kaynak: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2014 Yılı Faaliyet Raporu, s. 16.

Bu yapı içerisinde, sosyal yardım alanı oldukça önemli bir konum işgal etmektedir. 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile kurulan, 2004 tarihine kadar Başbakanlığa bağlı bir birim olarak faaliyet gösteren Fon Genel Sekreterliği vasıtasıyla yürütülen hizmetler, 9 Aralık 2004 tarihinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü olarak yeniden yapılandırılmıştır. ASPB'nin kurulmasıyla da SYDGM, SYGM adıyla Bakanlık bünyesine dahil edilmiştir. 1 Ocak 2012 tarihinden itibaren Yeşil Kart uygulamasına son verilerek Genel Sağlık Sigortası uygulamasına geçilmiştir. Genel Sağlık Sigortasından faydalanmak için ihtiyaç duyulan gelir testleri de SYGM tarafından belirlenen usul ve esaslar ile hayata geçirilen bilişim uygulamaları vasıtasıyla SYD Vakıflarınca yapılmaya başlanmıştır.

Ancak, sosyal güvenlik ve sağlık sistemlerini yeniden düzenleyen 5510 sayılı yasa çerçevesinde (2006), sosyal yardım alanının da düzenlenmesi öngörülmüş olmasına rağmen, ancak bu amaca hizmet edecek olan ve sosyal güvenlik ile emeklilik reformlarının yanında üçüncü ayağı düzenleyecek olan Primsiz Ödemler Kanunu çıkarılmadı, SSGSS Kanunu ve ASPB'nın kurulmasıyla yapılan büyük ölçekli yeniden düzenleme bünyesine sosyal yardım düzenlemelerinin de dahil edilmesiyle yetinildi.

2013 yılı ASPB Faaliyet Raporu'na göre, bu Bakanlıkça yürütülen farklı yardım programları aşağıdaki gibidir.

Ana Gruplar Bazında Sosyal Yardım Programları

AİLE YARDIMLARI	- Gıda Yardımları - Barınma Yardımları - Sosyal Konut Projesi - Yakacak Yardımları - Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yapılan Yardımlar - Muhtaç Asker Ailelerine Yapılan Yardımlar
EĞİTİM YARDIMLARI	- Eğitim Materyali Yardımları - Şartlı Eğitim Yardımları - Öğle Yemeği Yardımı - Ücretsiz Ders Kitabı - Öğrenci Taşıma Barınma ve İaşe Yardımı - Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması - Yurt Yapımı
SAĞLIK YARDIMLARI	- Şartlı Sağlık Yardımları (Sağlık ve Gebelik) (ŞSY) - Engelli İhtiyaç Yardımları - Tüp Bebek Projesi - GSS Gelir tespiti ve Prim Desteği
ÖZEL AMAÇLI YARDIMLAR	- Aşevleri - Afet (Acil Durum) Yardımları
YAŞLI VE ENGELLİ YARDIMLARI	- Yaşlılık Aylığı-2022 - Engelli Aylığı-2022 - Engelli Yakını Aylığı (18 Yaşından küçük engelliler)-2022 - Silikozis Hastalarına Yapılan Ödemeler-2022
PROJE DESTEKLERİ	- Gelir Getirici Proje Destekleri - Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi - İstihdam Eğitimi Projeleri - Sosyal Hizmet Projeleri

Kaynak: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2013 Yılı İdare Faaliyet Raporu

DDK raporunda yapılan vurgulardan bir diğeri de vatandaşlara ulaştırılan sosyal hizmetler ve yardımların kaydedilmesi ve izlenmesi amacıyla ülke düzeyinde "Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Kütüğü" oluşturulması idi. Bu alanda, TÜBİTAK desteğiyle Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Bilgi Sistemi ve Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) isimleri altında çok kapsamlı ve nitelikli bir düzenleme yapılmıştır. TC kimlik numarası ile çok farklı bilgiler hizmet sunucunun önüne gelmektedir. Belediyelerin bu sisteme dahil olmaması dışında eksiklik göze çarpmamaktadır.

Sosyal hizmet ve yardımlara ilişkin verilerin uluslararası standartlarda temin edilerek belirli periyotlarla yayımlanması ve sosyal politika aracı olarak uygulanan projelerin sonuçları daha sık etki analizleri yapılarak takip edilmesi önerilerinde de kaydadeğer düzenlemeler yapılmış, hem Bakanlık teşkilatı içerisindeki Strateji Geliştirme Başkanlığı hem de çeşitli üniversitelerle yapılan araştırma projeleri aracılığıyla veri toplama ve etki analizi yapma konularında üst düzey çalışmalar yapılmıştır.

Kısaca özetleyecek olursak, sosyal hizmet ve sosyal yardım alanında kapsamlı düzenlemeler yapılmış, kurumsal dağınıklık giderilmiş, mükerrer yardımın büyük ölçüde

önüne geçilmiş, yardımların kapsam ve niteliğinin yanısıra hacmi de artmıştır. Halen AB ve OECD ülkelerinin sosyal harcamalar düzeyinin çok altında kalmış olmakla eleştirilse dahi, Türkiye'de bu alanda yapılmış en büyük reform hamlesidir. O halde, bu reform Türkiye'deki sosyal devleti nasıl bir şekle sokmuştur, bu dönüşümün arkasında nasıl bir ideoloji yatmaktadır, bir sonraki bölümde, sosyal yardım alanının yapıtaşı konumundaki SYD Vakıfları üzerinden bunları tartışmaya çalışacağız.

3. ISRAR: NE YAPILMADI?

"Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nün Etkililiği" başlıklı makalenin yazarı Ahmet Tunç (2012) yazısında SYDV'lerin tüm sorunlarını dile getirdikten sonra, haklı olarak şu soruyu sormaktadır: "Burada sorulması gereken sayıları tüm Türkiye'de 5000 kişiyi bulan bu az sayıdaki vakıf çalışanlarının neden 657 tabi memur yapılmadığıdır, neden herhangi bir güvenceye kavuşturulmadığıdır, bu esnek yapının neye yaradığı, personel üzerinde yarattığı nelerdir, öncelikle SYGM'nin buna çözüm bulunması gerekmektedir." İddiamız odur ki, tüm bunlar, kurulmuş olan sistemin doğası gereği taşıdığı ve taşıması arzu edilen unsurlar olup, çözülmesi gereken sorunlar olarak görülmemektedir.

Bu iddiayı destekleyecek kanıtları hem SYDT Kanunu'nun gerekçelendirilmesinde, hem çıkarıldığı dönemdeki meclis tartışmalarında, hem de halen bu kanun çerçevesinde faaliyet gösteren Fon ve Vakıfların yapı ve işleyişlerinde görmek mümkündür.

Türkiye'nin sosyal politika tarihini ele aldığı *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika* adlı eserinde Ayşe Buğra (2008: 206-207), SYDT Kanunu'na dair şu tespitleri yapıyor:

"Yasanın, meclis denetiminin 'bürokratik' maliyetinden hiç hoşlanmayan ANAP hükümetlerinin çok sevdiği bir kurumsal çözüm temelinde, bütçe dışı bir fon vasıtasıyla uygulanması öngörülüyordu. Bunun yanısıra bir dizi yerel vakıf kurulacak ve gerekçede belirtildiği gibi, halkımız kendi köy, şehir ve kasabalarında yardımlarını kanalize edebileceği bir kuruluş olduğunu görerek bunları gönül rahatlığıyla suiistimal endişesi olmadan sunabilecekti." ... "Gerekçe kanunun geleneksel İslami kurumlarla ilişkisini şu şekilde ifade ediyordu: Bin yıldır Anadolu'da yaşayan İslam Türk medeniyetinin en köklü ve kalıcı kurumu yardımlaşma ve dayanışmanın en güzel örneği olan VAKIFLAR; sosyal, ekonomik, kültürel icapların yerine getirilmesinde çağın ileri müessesesini yaratmıştır. Osmanlı tarihinde vakıflar, eğitimden, alt yapıya, alt yapıdan muhtaç kişilerin korunması ve barındırılmasına

kadar ekonomik olduğu kadar sosyal muhtevası da olan hizmet vermişlerdir. Ne yazık ki, son yıllarda zayıflamış ve gücünden çok şey kaybetmiştir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun yürürlüğe girmesiyle Türk vakıf hayatında özlenen canlılık yeniden ortaya çıkacaktır... Ortadireğin altında yer alan sosyal güvenlikten mahrum kesime, Devletimizin yanında hamiyetsever ve fedakar vatandaşlarımızın da desteğiyle, hizmet etmek şerefi bir kere daha ortaya çıkacaktır."

Buğra, kanuna ilişkin mecliste yapılan tartışmaları değerlendirdikten sonra şu saptamayı yapıyor: "SYDT kanunu, hiç kuşkusuz, postmodern neo-liberal ortama yakışır bir kanundu." (2008: 211). 1980lerde kurulmuş olmakla birlikte, SYDTF'nin daha etkin hale gelişi 2001 krizinden sonra olmuş, bu tarihten sonra rolü hızla artmış ve AKP iktidarının alametifarikası haline gelen sosyal yardım sisteminin taşıyıcısı konumuna yükselmiştir.

Bunda ilk payı 2001 krizinden sonra Dünya Bankası ile yapılan Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında DB finansmanıyla uygulamaya sokulan ve bir çok başka Üçüncü Dünya ülkesinde de başarılı bir program olarak yaygın bir şekilde uygulanan Şartlı Nakit Transferleri'ne (ŞNT) vermek gerekir. "Hem kısa dönemde hem de uzun dönemde mevcut ekonomik krizin en korunmasız nüfus üzerindeki etkisinin azaltılması, hizmet ve sosyal yardım sağlayan kurumların kapasitelerinin güçlendirilmesi, yoksul çocukların beşeri sermayelerinin korunması ve teşviki için bir temel sosyal yardım sistemi" olarak tanımlanan ŞNT, nüfusun en yoksul yüzde 6'sını hedefleyen bir sosyal güvenlik ağı oluşturulması amacını taşıyordu. ŞNT'nin uygulaması SYD Vakıflarına verilmişti ve bu programın yoksul hanelerde sağladığı başarı ile, iktidara mümbit bir popülizm alanı açılmış oldu.[2] 2004 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu bir genel müdürlük (SYDGM) haline dönüştürüldü ve 900'ü aşkın yerel vakıf aracılığıyla dağıttığı yardımlar artmaya devam etti. 2011 yılında ise 633 Sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Bakanlığı'nın kurulması ve farklı kurumlar nezdinde devam eden tüm sosyal yardımların tek bir çatı altında toplanması niyetiyle daha önceden doğrudan Başbakanlığa bağlı olan SYDGM Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü adını alarak ASPB'ye bağlandı. Halen bu genel müdürlük, sosyal yardım faaliyetlerini SYDTF kaynakları kullanarak, ülke genelindeki tüm il ve ilçelerde bulunan 973 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı aracılığıyla yürütmektedir.

Sosyal yardımların sosyal politikalar bütünü içerisinde tamamlayıcılıktan birincil bir pozisyona evrildiği bir sosyal devlet anlayışına geçildiği bu dönemde, bunların devletin merkezi teşkilatının taşra örgütlenmelerince değil de, ASPB'nin kurulması sonrasında dahi bu

[2] AKP'nin neoliberal popülizme dayalı hegemonyasına ilişkin kapsamlı bir yazı için bkz. Yıldırım (2009)

Bakanlığın ilçe müdürlükleri kurulmayarak halen SYDVler yani "vakıflar" eliyle yürütülmekte olduğu ise önemli bir husustur. Bunun cevabını yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde bulabiliriz. Yukarıda da kısaca belirtmiş olduğumuz gibi, işletme biliminin yaklaşımı kamu yönetimi alanına giderek daha fazla hakim olmaktadır, bunun sonucunda da, katı bürokratik, merkeziyetçi yapı yerine daha esnek, hesap veren, şeffaf, kalitenin her aşamada önemli olduğu, katılımcı bir yönetim anlayışına geçilmesi şiarları kamu yönetiminde yerleşiklik kazanmıştır. ASPB Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü web sitesindeki şu cümleler, bu yaklaşımı örnekler niteliktedir:

"Muhtaçlık durumunun giderilmesi için **hızlı, esnek ve yerel farklılıkları göz önüne alan** bir yapıya ihtiyaç duyulduğu için 3294 sayılı Kanunun amacının gerçekleştirilmesinde geleneksel kamu örgütü yapılanmasından farklı bir yöntem izlenmiştir. Her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları kurularak hizmet acilen ihtiyaçları **hızlı** karşılayacak şekilde **hedef kitleye en yakın noktadan** verilmektedir." (kalın yazılar orijinal metinde yer almaktadır)

Yine aynı yerde, Vakıf örgütlenmesinin avantajları başlığı altında şu maddeler sıralanmaktadır:

Hızlı ve esnek yapı

Yönetişim ilkesine uygunluk

Subsidiarite (yerellik) ilkesine uygunluk

Ülke genelinde yaygın yapı (tüm il ve ilçelerde olmak üzere 973 SYDV)

Yerelde en üst düzey amirin desteği

Diğer kamu hizmetleri ile iletişim ve bağ

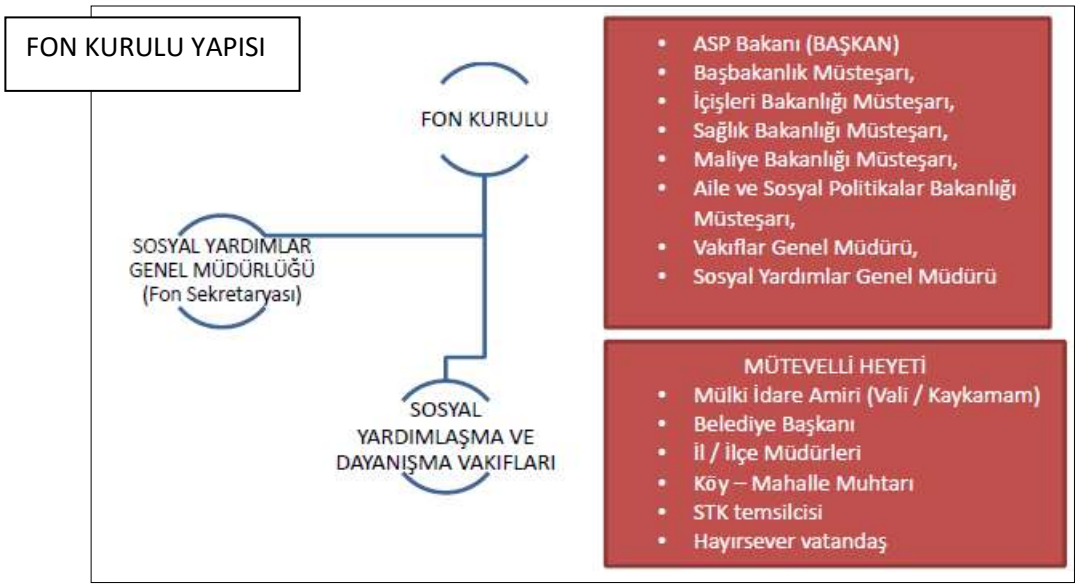
Son yıllarda hayata geçen bilişim uygulamaları (SOYBİS, Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi) ve Puanlama Projesi

Vakıf çalışma usullerine ilişkin düzenlemelerin Fon Kurulu tarafından hızla belirlenebilmesi ve sosyal-ekonomik değişikliklere hızlı tepki verilebilmesi

Gerçekten de, SYDV'ler yeni kamu yönetimi anlayışı açısından birçok avantajı bir arada sağlamaktadır. Herşeyden önce bu Vakıfların bağlı olduğu Genel Müdürlüğün temel mali kaynağını SYD Fonu oluşturmakta, Fon gelirleri de 3294 sayılı yasanın 4. Maddesinde şu şekilde tanımlanmaktadır: "Fonun gelirleri: a) Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve

kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla % 10'a kadar aktarılacak miktardan, b) Bütçeye konulacak ödeneklerden, c) Trafik para cezası hasılatının yarısından, d) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılacak % 15'lik miktardan, e) Her nevi bağış ve yardımlardan, f) Diğer gelirlerden, teşekkül eder."

Yakut-Çakar ve Yılmaz (2008: 4) tarafından hazırlanan *Sosyal Yardımlar Üzerine Bilgi Notu*'nda belirtildiği gibi, "Genel Müdürlüğün temel mali kaynağının fon olması, genel bütçe içerisinden kaynak aktarımı ile çalışan diğer kamu kurumlarından çok farklı bir mali yapıyı beraberinde getirmektedir. Mali yapısı fon şeklinde örgütlenen SYDGM'nin sosyal yardım harcamaları için kurumsal olarak her yıl meclisten bütçe talebinde bulunmasına gerek olmamaktadır. Bu bağlamda, Fon'un genel bütçe dışında olması Fon Kurulu'na ciddi anlamda özerk bir karar alıcı niteliği kazandırmıştır."



Kaynak: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2014 Yılı Faaliyet Raporu, s. 16.

SYDV'ler ayrıca kendilerine yapılan periyodik fon aktarımlarının yanı sıra yerelliklerde oluşan ihtiyaçlar doğrultusunda ek kaynak aktarımı talebinde de bulunabilmektedir. Bu alanda yapılan çalışmaların yanı sıra kendi gözlem ve görüşmelerimiz de Vakıfların kaynak konusunda herhangi bir sıkıntı çekmediklerini göstermektedir. 2013 yılında ASPB harcama birimlerinin bütçe giderlerine bakıldığında, tüm bakanlık giderleri arasında Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nün payının % 66,9 (10.976.603.685 TL), Aile ve Sosyal Politikalar İl-İlçe Müdürlükleri'nin payının da % 32,1 (5.275.810.548 TL) olduğu görülür.[3] Her ikisi toplamda % 99'luk bir pay oluşturmaktadır. "2013 yılı için SDTF kaynaklarıyla yapılan yardımların toplamı 4.069.822.341TL'dir ve bunun 955.246.546TL'lik

[3] Bu müdürlükler eski Sosyal Hizmetler İl-İlçe Müdürlüklerinin bugünkü yapıdaki karşılığı olup, oldukça geniş bir sosyal hizmet ağını yönetmektedirler.

kısmını, yani % 20'sinden fazlasını SYDV'lere aktarılan pay oluşturmaktadır. Yardımların büyük bir kısmını ise nakdi yardımlar oluşturmaktadır. 2012 yılı için yapılan harcamaların % 32,9'luk kısmı ayni ve % 67,1'lik kısmı nakdidir. Düzenli yardımlardan yararlanan hane sayısı 2.258.734 iken geçici yardımlardan yararlananların sayısı ise 1.997.306 olmuştur." (Dodurka, 2014)

Vakıflara baktığımızda, mali açıdan hızlı ve esnek yapının yanı sıra, yönetim ve harcamalar açısından da özgün olduğu kadar etkin bir yapıyla karşı karşıya olduğumuzu görürüz. Kalağan'a göre (2009) Sosyal Refah Devleti uygulamalarının terk edilerek, piyasa temelli devlet anlayışı ilkelerinin Türkiye'de hâkim olmaya başladığı bir dönemde kurulan SYDGM, kuruluş amaç ve misyonu ile Sosyal Refah Devleti'ne ait geleneksel bir bürokratik kurum gibi algılanmış olsa da aslında gerek örgütsel yapısı, gerekse çalışma prensip ve ilkeleriyle, daha önce emsali olmayan *"postbürokratik*" bir yapılanmadır. Gerçekten de, SYDV yapılanması, gerek teşkilat yapısı gerekse hizmet sunumu ile hayata geçirilmek istenen yönetişim modeline mükemmel bir örnektir. SYDV'ler bir yandan özel hukuk tüzel kişiliğine sahip kurumlar olmakla ve mütevelli heyetler tarafından idare edilmekle birlikte, diğer yandan da yerelde mülki idare amirlerinin mütevelli heyet başkanlığı yapmaları ve bu heyetlerin büyük bir ağırlıkla yerel mülki erkândan oluşmasıyla tam anlamıyla sivil toplum kuruluşu da değillerdir. Yeni kurulan ASPB'nın il müdürlükleri olmakla birlikte, ilçelerde müdürlükleri yoktur ve SYDV'ler bu işlevi üstlenen bir konumdadır. Vakıfların denetimi ise, hesap yönünden Vakıflar Genel Müdürlüğü'nce, idari yönden ise İçişleri Bakanlığı'nca yapılmaktadır.

ASPB, Eylül 2012 tarihli Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni'nde, SYDV'lerce hayata geçirilen yönetişim yaklaşımı şu cümlelerle aktarılmaktadır:

"SYDV'lerde karar organının Vakıf Mütevelli Heyetinin olduğu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının sosyal yardımların doğrudan ve en kısa sürede vatandaşa ulaşması açısından devlet ile yoksul vatandaşlar arasında bir köprü görevi yaptığı, 2004 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Mütevelli Heyetlerinin yapısında değişikliğe gidildiği, seçimle gelen üye sayısının ve seçim koşullarının değiştirildiği, mahalle ve köy muhtarlarının kendi aralarından seçeceği üyeler ile sosyal yardım alanında çalışan sivil toplum kuruluşlarının seçeceği üyelerin ve İl Genel Meclisi tarafından seçilen hayırsever vatandaşların Mütevelli Heyetinde yer almasının sağlandığı, Mütevelli heyetlerinde atanmış ve seçilmiş üye sayısının eşitlendiği, demokratik katılımın sağlandığı görülmüştür."

SYDVlerin deve mi kuş mu, yani kamu kuruluşu mu yoksa özel hukuk kuruluşları mı olduklarına dair tartışmaya ilişkin önemli bir karar, Uyuşmazlık Mahkemesi'nden geldi, ki bu davanın seyri bile sözkonusu ikilemi göz önüne sermektedir. Yazımızın argümanı açısından kritik olması hasebiyle bu davanın çeşitli aşamalarına detaylı bir şekilde yer vereceğiz. 2007 yılında bir SYDV'nin müdürü olarak görev yapan kişinin görev yeri ve ünvanı muhasebeci olarak değiştirilmiş, kişi de Mütevelli heyetin bu kararının iptali istemiyle Kadirli Kaymakamlığı'na karşı dava açmıştı, ancak davalı idare davacının vakıf bünyesinde işçi olarak İş Kanunu hükümlerine tabi olarak çalıştığını, davacı tarafından idari işlemin iptali için dava açılmış ise de, davanın davacının iş şartlarındaki değişiklikten doğduğunu, dolayısıyla ortada iptale konu bir idari işlem değil, idarenin özel hukuk sözleşmesinden doğan bir uyuşmazlık söz konusu olduğunu, davanın görev yönünden reddi gerektiğini ileri sürmüştü. Adana 1. İdare Mahkemesi (2007/885) ise, konumuz açısından çok önemli bir karar vererek:

"14.6.1986 günlü ve 19134 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu'nun 7. maddesinin, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonunda toplanan kaynağın ülke çapında ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve ayni olarak dağıtılmak ve bu Kanunun amacına uygun faaliyet ve çalışmalarda bulunmak üzere her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları kurulacağını, mülki idare amirlerinin vakfın başkanı olacağını hükme bağladığı, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu uyarınca kurulan ve sözleşmeli personel çalıştırma yetkisi verilen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının kamu kurumu niteliğinde olduklarının tartışmasız bulunduğu, bu kurumların çalıştırdıkları personelin de kamu hizmeti yürüttükleri ve dolayısıyla kamu personeli olduklarının açık bulunduğu, sözleşmeli personelin de diğer kamu görevlilerinin sahip olduğu güvencelere sahip olmalarının gerekli ve zorunlu olduğu, nitekim, davacı ile davalı idare arasında düzenlenen hizmet sözleşmesinde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen esaslara da yer verildiği, bu durumda, bir kamu görevlisi olan davacının, görevinin ve ünvanının değiştirilebilmesi için, 657 sayılı Kanun'da bu konuda öngörülen kurallara uyulması gerektiği, davalı idarece tesis edilen dava konusu işlem, kamu gücü kullanılarak tesis edildiğinden ve davacı da kamu görevlisi olduğundan..." diyerek, uyuşmazlığın görüm ve çözüm yerinin idari yargı olduğu gerekçesiyle davalı idarenin görev itirazının reddine karar verdi.

Bu kararda yer alan SYDV'lerin net bir biçimde *kamu kurumu* olduklarını tasdik eden ifadelere rağmen, Kaymakamlığın Yargıtay'a başvurması sonucunda, Yargıtay,

"Vakıf senetleri mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından Medeni Kanundaki hükümlere göre tescil ettirilir" hükümlerine anılan Kanunda yer verildiği, anılan Kanun ile bir hizmet alanı kurularak yürütülmesi görevinin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu'na verildiği, *vakıf çalışanları ile akdedilen hizmet sözleşmesinin tarafı olan kaymakamın Kanun gereği vakıf başkanı olması nedeniyle işveren konumunda bulunduğu,* davacı ile akdedilen hizmet sözleşmesinde ücret, izin gibi haklar ile mesai saatleri ve yasaklar gibi yükümlülüklere ilişkin düzenlemelerde memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkındaki düzenlemelerden esinlenilmiş ise de, taraflar arasındaki sözleşmeyi 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/1-c maddesinde tanımlanan "kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşme" haline getirmeyeceği gibi, genel kadro usulüne ve 233 sayılı KHK'ye tabi bir kurum yada kuruluş kadrosunda da çalışmayan davacının devlet memuru yada sözleşmeli personel statüsünde olmadığı, bunun yanında sözleşmenin 10. maddesinden 1475 sayılı İş Kanunu'nun taraflar arasındaki uyuşmazlıklarda uygulanacağının anlaşıldığı, bu durum karşısında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/1-c maddesi kapsamında *bir idari sözleşme olmayıp, sözleşme serbestisi esasına dayalı hizmet akdinden doğan davanın özel hukuk hükümlerine göre görüm ve çözümünde adli yargı yerinin görevli bulunduğu* ve İdare Mahkemesinin görevlilik kararının kaldırılmasının gerektiği belirtilerek olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmasına ve dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderilmesine karar vermiştir".

Kendisinden istenen yazılı düşüncesinde Danıştay Başsavcısı, tamamen aksi yönde, "Medeni Kanun'a göre faaliyette bulunan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının başkanlarının mülki idare amiri olması, yönetim organının büyük oranda kamu görevlilerinden oluşması, kuruluş amacı ve gelirlerinin çoğunun kamu kaynaklarından karşılanması hususları dikkate alındığında, *bu vakıfların kamu gücüne dayanan bir statüye sahip olduğu, yürüttüğü hizmetin, kamu hizmeti olduğu* ve bu hizmetin yürütülmesine ilişkin konularda yetkili organ kararlarının iptali istemiyle açılacak davalarda idari yargı yerlerinin görevli olması gerektiğinde kuşku bulunmadığı" şeklinde düşünce vermiştir.

Uyuşmazlık Mahkemesi, incelemesi sonucunda, "3294 sayılı Yasa'ya göre faaliyette bulunacak vakıfların mütevelli heyetlerinde görev alacakların bir kısmı kamu görevlisi ise de; Yasada vakıf senetlerinin mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından Medeni Kanundaki hükümlere göre tescil ettirileceğinin öngörülmesi, vakıfların özel hukuk tüzel kişiliği şeklinde örgütlendiklerini göstermektedir. Vakıf çalışanları ile akdedilen belirli ve belirsiz süreli iş sözleşmelerinde mülki idare amirinin taraf olması, Yasa gereği vakfın tabii başkanı

olmasından kaynaklanmaktadır" diyerek " Vakıf senetleri mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından Medeni Kanundaki hükümlere göre tescil ettirilir (...) Vakıfla personeli arasında imzalanacak sözleşme için personelin görev ve sorumluluklarını belirlemeye yönelik bulunan Vakıf mütevelli heyeti kararının iptali istemiyle açılan davada, dava konusu işlemin kamu gücü kullanılmak suretiyle tesis edildiğinin kabulü mümkün bulunmadığından, davanın görüm ve çözümünde adli yargı yeri görevli bulunmaktadır. Açıklanan nedenlerle, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nca yapılan başvurunun kabulü ile İdare Mahkemesince verilen görevlilik kararının kaldırılması gerekmiştir" şeklinde karar vermiştir (02/03/2009).

Sosyal yardım uygulamalarında temel yapılanmanın Vakıflar olması sembolik açıdan da önemlidir; zira Vakıf kurumu, Osmanlı mirasını, İslami hayırseverlik geleneğini ve her şeyi devletten beklememe düsturunu bir arada yaşatmaktadır. SYDV'ler bu açıdan yeterli doyurucu mudur, buna olumlu bir yanıt vermek güç zira bunlar ne tam anlamıyla STK ne de tam anlamıyla devlet kurumu değildir: işleyişleri mütevelli heyete dayansa da bu heyetin başında mülki amir olduğunu söylemiştir, bunun da ötesinde, hayırsever üye olmasına rağmen SYDV'ler kurulduklarından bu yana bağışlardan yana istediklerini hiç bir yerelde tam olarak elde edememişler, maddi kaynak olarak sivil destek görmemişlerdir. Yine de Vakıfların Türk-İslam geleneğinde oynadıkları rolün SYDV'leri de meşrulaştıran bir işlevi olduğu ya da en azından buna dayalı bir siyasa geliştirildiği gerçeği inkar edilemez. Boratav'ın dikkat çektiği üzere, 2003-2014 döneminde sınıfsal bölüşüm ilişkileri emek aleyhine seyretmiş, toplam ücretlerin milli gelirdeki payı bu dönemde % 29'dan 26'ya düşmüştür (Boratav, 2015), daha da önemlisi, "demokrasi sorunsalı bakımından bu iktidar biçiminin en kritik yönü, emekçi sınıflar bölüşüm ilişkileri üzerine süren mücadelenin dışına atıyor olmasıdır ... işçi sınıfının örgütlenme ve mücadele kapasitesinin çözüldüğü söylenebilir" (Bayramoğlu, 2005: 409). Boratav (2015), bahis konusu dönemde mutlak yoksullaşma olmadığını belirttikten ve bunda emeğin borç kıskacına alınmasının payına yer verdikten sonra, sosyal yardımların rolüne de değinir ve "Yeni tür sosyal yardımların emekçi ve diğer katmanlara dağıtımının asimetrik, keyfî özellikler taşıdığı, hane halkı anketlerinde ortaya çıkmaktadır. Bu özellikler bir yana, geleneksel, kurumsal ve diğer sosyal harcamalardaki artışlar, bölüşüm bozulmalarını telafi edici bir rol oynamaktadır." der. Yardımlar, AKP iktidarının hegemonyasını kurma aracı olarak emekçi sınıfların rızasının üretilmesini sağlamaktadır. Nitekim, AKP'nin sosyal yardımlar çerçevesindeki bir toplumsal örgütlenme modeliyle kendi çevresini saran bir sosyal ağ kurduğunu ifade eden Urhan ve Urhan (2015: 243), şu saptamada bulunuyor: "Siyasal İslam ideolojisinin hayırseverlik ve sosyal adalet kavramlarıyla temellendirilen bu

yardımların, bütçeden ayrılan paylarla finanse edilmesine rağmen devlet tarafından değil de AKP tarafından yapıldığı ve ancak AKP iktidarı sayesinde devamlılık göstereceği algısı da yaratılmış olduğundan, siyasal hegemonyanın sürdürülmesine katkı sağladığı söylenebilir."

Özetleyecek olursak, yoksul ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yapılan karşılıksız sosyal yardımların tamamlayıcı konumdan birincil konuma evrilmesi, liberal sosyal devlet istikametindeki dönüşümün temel göstergelerinden biridir ve bu anlamda SYGM hem sosyal devlet anlayışına hem de, işletmecilik ve yönetişime dayalı yeni kamu yönetim anlayışına hizmet eden bir kurumdur. Kalağan'ın (2009) ifadesiyle, "SYGM, geleneksel kamu bürokratik kurumlarının etkisizleştirilerek tasfiye edildiği ve alternatif bürokratik kurumlar ile ikame edilmeye çalışıldığı bir dönemde, geleneksel unsurlar da barındıran ancak yeni yönetim anlayışına uygun olarak işleyiş gösteren bir yapılanmadır." Kısaca, ne deve ne kuş vasfındaki bu kurumların, bir taşla iki kuş vurmak için biçilmiş kaftan oldukları, yani bir yandan yönetişim ve liberalleşmeye işaret eden bir yapılanma oldukları, diğer yandan da muhafazakârlık ve popülizmin emrinde siyasi rant yaratan araçlar olarak işlev gördüklerini ifade etmek yanlış olmayacaktır.

KAYNAKÇA

Ayman Güler, Birgül (2004) "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", *Hukuk ve Adalet-Eleştirel Hukuk Dergisi*, Yıl: 1, S: 2, Nisan-Haziran.

Bayramoğlu, Sonay (2005) *Yönetişim Zihniyeti-Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İstanbul, İletişim.

Boratav, Korkut (2015) "AKP'ye Seçmen Desteği: Ekonomik Nedenler", sendika2.org, 09/10/2015.

Buğra, Ayşe (2012) "Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi: Neoliberalizm, Kültürel Muhafazakarlık ve Yeniden Tanımlanan Toplumsal Dayanışma" *içinde* Dedeoğlu, Saniye ve Adem Yavuz Elveren (der.) *Türkiye'de Refah Devleti ve Kadın*, İstanbul, İletişim, 47-70.

Buğra, Ayşe (2008) *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İstanbul: İletişim.

Çelik, Aziz (2010) "Muhafazakâr Sosyal Politika Yönelimi: Hak Yerine Yardım-Yükümlülük Yerine Hayırseverlik", *İÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 42: 63-81.

Dedeoğlu, Saniye (2012) "Türkiye'de Refah Devleti, Toplumsal Cinsiyet ve Kadın İstihdamı" *içinde* Dedeoğlu, Saniye ve Adem Yavuz Elveren (der.) *Türkiye'de Refah Devleti ve Kadın*, İstanbul, İletişim, 211-229.

Demirhan, Yılmaz ve Nazım Kartal (2014) "1980 Sonrası Yoksullukla Mücadelenin Başlıca Aracı Olarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun Kuruluş ve Varlık Nedenlerine İlişkin Bazı Tespitler", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 42, Ekim 2014, 257-268.

Dodurka, Berra Zeynep (2014) *Türkiye'de Merkezi Devlet Eliyle Yapılan Sosyal Yardımlar - Çalışma Raporu*, SPF, Sosyal Yardım Raporu.

Erdut, Zeki (2004) "Liberal Ekonomi Politikaları ve Sosyal Politika", *Çalışma ve Toplum*, 2004/2, 11-37.

Esping-Andersen, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Blackwell Press.

Gürsel, Seyfettin, Bülent Anıl ve Ayşenur Acar (2013) "Türkiye'de Yoksulluk Tartışması-Kim haklı? Yoksulluk arttı mı, azaldı mı?", *BETAM Araştırma Notu*, 13/153.

İsbir, Eyüp (2013) *Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar*, TODAİE Yayını No:372, 25-53.

Kalağan, Gökhan (2009) "Türkiye'de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Kamu Harcamaları İzleme Platformu (KAHİP) *2014 Yılı Kamu Harcamaları İzleme Raporu*.

Kapusuz, Nazır (2014) "'Makarna ve Kömürü' Geri Almak", *Başlangıç*, Sayı: 1, 67-72.

Köse, Ahmet Haşim ve Serdal Bahçe (2009) "Yoksulluk" Yazınının Yoksulluğu: Toplumsal Sınıflarla Düşünmek, *Praksis*, 19, 385-419.

Lamba, Mustafa (2014) "Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.19, S.3, 135-152.

Metin, Onur (2011) "Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar", *Çalışma ve Toplum*, (1).

Molyneux, Maxine (2009) "Conditional Cash Transfers: A 'Pathway to Women's Empowerment'?", *Pathways to Women's Empowerment*, Working Paper 5, Institute of Development Studies, Brighton.

Özdemir, Gamze Yücesan (2013) "AKP'nin Sosyal Politika Rejimi", *Redaksiyon*, Sayı: 2, 4 Mayıs 2013, 6-9.

Özden, Barış Alp (2013) "The Transformation of Social Welfare and Politics in Turkey: A Successful Convergence of Neoliberalism and Populism" in İsmet Akça, Ahmet Bekmen ve Barış Alp Özden (eds.) *Turkey Reframed. Constituting Neoliberal Hegemony*, Pluto Press, 157-173.

Özuğurlu, Metin (2003) "Sosyal Politikanın Dönüşümü ya da Sıfatın Suretten Kopuşu", *Mülkiye*, (XXVII) 239.

Şahin, Mustafa (2012) "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reformu ve Kadınlar Üzerine Etkisi" " *içinde* Dedeoğlu, Saniye ve Adem Yavuz Elveren (der.) *Türkiye'de Refah Devleti ve Kadın*, İstanbul, İletişim, 231-249.

T.C. ASPB, *2013 Yılı Faaliyet Raporu*

T.C. ASPB, *2014 Yılı Faaliyet Raporu*

T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI Devlet Denetleme Kurulu (2009) *Türkiye'de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi, Aile, Çocuk, Özürlü, Yaşlı ve Diğer Kişilere Götürülen Sosyal Hizmetlerin ve Sosyal Yardımların Genel Olarak Değerlendirilmesi, Bu Hizmetlerin Düzenli ve Verimli Şekilde Yürütülmesinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Hakkında Araştırma Ve İnceleme Raporu*, Sayı: 2009/ 4.

Topak, Oğuz (2012) *Refah Devleti ve Kapitalizm-2000'li Yıllarda Türkiye'de Refah Devleti*, İstanbul, İletişim.

Tunç, Ahmet (2012), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nün Etkililiği", *Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi-II, Küresel Değişim ve Demokratikleşme Bildiri Kitabı*, 19-20 Nisan 2012, 102-128.

Urhan, Gülcan ve Betül Urhan (2015) "AKP Döneminde Sosyal Yardım", *Himmet, Fıtrat, Piyasa-AKP Döneminde Sosyal Politika*, Meryem Koray ve Aziz Çelik (der.) içinde, İstanbul: İletişim, 229-258.

Yakut-Çakar, Burcu ve Volkan Yılmaz (2008) *Türkiye'de Merkezi Devlet Üzerinden Yürütülen Sosyal Yardımlar Üzerine Bilgi Notu*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu.

Yentürk, Nurhan (2011) *Kamu Harcamaları Okuma-Yazma Kılavuzu*, STK Çalışmaları-Eğitim Kitapları, Kamu Harcamaları İzleme Dizisi no. 1, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Yentürk, Nurhan (2012) *Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu*, STK Çalışmaları-Eğitim Kitapları, Kamu Harcamaları İzleme Dizisi no. 4, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Yıldırım, Deniz (2009) "AKP ve Neoliberal Popülizm", *içinde* İlhan Uzgel ve Bülent Duru (der.) *AKP Kitabı-Bir Dönüşümün Bilançosu*, Ankara: Phoenix, 66-107.

Yılmaz, Bediz, Ayşe Gül Yılgör, Serdar Ulaş Bayraktar, Ali Ekber Doğan ve Erkan Aktaş (2012) *Şartlı Nakit Transferinin Kadın Yoksulluğu ve Kadının Sosyal Statüsü Üzerindeki Etkileri*, TÜBİTAK 1001 Araştırma Projesi Sonuç Raporu, Proje No:110K130.

Yücesan-Özdemir, Gamze ve Denizcan Kutlu (2011) "Türkiye'de Sosyal Yardımlar: İktisadi, Siyasi ve Kültürel Yapılar Üzerine Bir Çözümleme", Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, *Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu: Deneyimler ve Yeni Fikirler, Bildiriler Kitabı*, (1).

Yücesan-Özdemir, Gamze (2013) "AKP'li Yıllarda Sosyal Politika Rejimi: Kralın Yeni Elbisesi" *içinde* Simten Coşar ve Gamze Yücesan-Özdemir (der.) *İktidarın Şiddeti-AKP'li Yıllar, Neoliberalizm ve İslamcı Politikalar*, İstanbul: Metis, 117-138.

Zabcı, Filiz (2013) "Bağımlılığın İçselleştirilmesi: AKP ve Neoliberalizmin Uluslararası Kuruluşları" *içinde* Simten Coşar ve Gamze Yücesan-Özdemir (der.) *İktidarın Şiddeti-AKP'li Yıllar, Neoliberalizm ve İslamcı Politikalar*, İstanbul: Metis, 214-228.

İDARİ KAPASİTE VE TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİMDE HAZIRBULUNUŞLULUK ÜZERİNE

Uğur YILDIRIM
Prof. Dr., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü,
Soner AKIN
Öğr. Gör., Mustafa Kemal Üniversitesi, Öğretim Görevlisi
Yeter ÇIÇEK
Arş. Gör., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü,

Özet
İdari kapasite kriteri, Avrupa Birliği'ne (AB'ye) katılım sürecinde yer alacak yeni devlet için gittikçe daha önemli bir kıstas haline gelmektedir. Her ne kadar, AB şu ana kadar idari kapasiteyi yeterlik yönünden düzenleyecek bir mekanizmayı devreye sokmamış olsa da, mevcut yasal düzenlemeler yönünden yol gösterici bir temel sistematiğin varlığından söz edilebilmektedir. Bu sistematiğin özünde; üye devletlerin Kurucu Antlaşma'nın 10no'lu maddesi gereği yerine getirmesi gerekli sorumlulukları vardır. Bu hüküm, bir anlamda ulusal hükümetlerin doğrudan AB siyaset yapım sürecine katılımını öngörmekte, böylelikle üye devletler idari kapasitelerini arttırmak üzere, AB direktifleri, düzenlemeleri ve bütçe gereklerine uyum sağlamaktadır. Örneğin, ortak tarım politikası ile Avrupa Sosyal Fonuna katılım gibi kendiliğinden gelen finansal yükümlülükler ışığında, ulusların idari kapasitesi arttırılmaktadır. Avrupa Adalet Divanı ise bu yükümlülükler yerine getirilmediği takdirde ülkelere ceza verebilmektedir. Kesilen bu cezalar ile ilgili yapılacak bir inceleme AB üyeliğine aday olan Türkiye'nin üyelik süreci öncesi idari kapasite konusunda karşılaşacağı güçlüklere ışık tutacaktır. Ülkemiz içtihatları ve yasal düzenlemeleri ile Avrupa Adalet Divanına ilişkin içtihatları arasında yapılacak karşılaştırmalı bir çalışma, bu anlamda Türkiye'nin idari kapasiteyi arttırma konusundaki çabalarına bir öngörüde bulunma ve rehber olma imkânı sunacaktır. Çalışmanın temelinde, idari kapasiteyi arttırmada yönetişim çözümleri esas alınmıştır. Almanya'da yine bu amaçla Hertie Yönetişim Okulu tarafından 2014 yılında hazırlanan *Yönetişim Durum Raporu* örnek alınarak, burada yer alan 4 temel konuda yani; hizmet dağıtım kapasitesi, düzenleme kapasitesi, koordinasyon kapasitesi ve analitik kapasite olarak belirlenen başlıklarda, bir araştırma gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle çalışmada, gerek sorunlar gerekse de yeterlikler yönünden AB ülkeleri ve Türkiye arasında söz konusu başlıklar üzerinden bir karşılaştırmaya gidilmiştir.

Anahtar Sözcükler: İdari Kapasite, Yönetişim, Hazırbulunuşluluk, AB

A REVIEW UPON THE ADMINISTRATIVE CAPACITY AND THE READINESS OF GOVERNANCE IN TURKEY

Abstract
The administrative capacity criteris is becoming a more critical standard for each and every new country which is on the negotiation process for full membership. Although European Union hasn't started a mechanism to regulate the administrative capacity on behalf of effectiveness, there still exists a systematique which orients the available legal regulations. Indeed, this systematique are the rules which the member states have to obey, regarding to the 10th article of Constitutional Agreement of Union. This article gives a way for member states for countries' participation for European Union's policy making process and owing to this, member states follow the norms on improving their administrative capacities via directives , regulations and amendments on budgetary needs. For example, thanks to the common agricutural policy and other financial responsibilites which come withEuropean Social Fund, the administartive capaci,ties are automatically improving. European Court of Justice could give punishments to the countries if those obligations weren't followed. An analysis upon those punishments will give us enough background on thinking the potential problem that Turkey will probably confront before the possible full membership phase. A prospective study based upon Turkish Governments' jurisprudence and the decisions of European Court of Justice will help Turkey on the endavours upon battling with the problems about improving the administartive capacity and guide her in this respect. The solutions upon improving the administartive capacity via governance will be suggested for some specific problems. The Governance Report 2014 of Hertie School of Governance in Germany oriented us via 4 basic topics as the capacity of distribution for services, regulation capacity, coordination capacity, and analytical capacity when we perform our research on finding solutions for cases. Not only the problems but also the solution became parts of our comperative study in which whe compared Turkey and European Union

Key Words: Administrative Capacity, Governance and Readiness in European Union

GİRİŞ

Günümüzde iktisadi ve idari bilimlerde sıklıkla kullanılan bir terim haline gelen *idari kapasite* kavramı; AB siyaseti ve aday ülkelerin müktesebatla uyum sürecinde kullanılan bir ideale işaret ederek, kamu yönetimi birimlerinde mevcut ve doğru kullanılması istenilen bir değere karşılık gelmektedir. AB ise bu kavramı; iktidarların varlıklarını sürdürebilmek için ihtiyaç duydukları desteği sağlamakta bir araç olarak kullandıkları kamu yönetimi sisteminin yeniden tanımlanması sürecinde bir model ve bir rehber olarak tanımlamaktadır (Gökçe, 2005: 212). Ayrıca idari kapasiteyi; kamu bürokrasilerinin tümünden beklenen beceri ve yeterliklerin sorun çözümünde doğru kullanımı ve bunların hep birlikte seferber edilmesi olarak tanımlamak da mümkündür. Gerek yapısal, gerekse sürece dair hükümlerin; yerleşik tüm bürokrasiler üzerinde beklenen kimi fonksiyonların görülmesi ve vatandaşların tatmin edilmesi için kullanılıyor olması, en nihayetinde idari kapasiteyi kullanım becerisi olarak yorumlamayı mümkün kılmıştır. Siyasal erklerin ve geniş çaplı amme yapıtaşlarının taleplerinin karşılanabilmesi için bu beceri; kamu yönetiminin günümüzde en fazla ihtiyaç duyduğu öz niteliklerinden birine dönüşmüştür.

AB Kurucu Antlaşmasıolan1957 tarihli Roma Antlaşması'nın 10 no'lu maddesi, idari kapasiteye AB nezdinde ilk temas eden yasal hüküm olmuştur. İdari kapasitenin güçlendirilmesi için formalitelerle mücadele konusunda ticari gerekçelerin karşılanması adına Birlik Komisyonu yetkili kılınmış ve bu konuda ilk kez bir hareket noktası olarak tayin edilmiştir. Günümüzde AB'ye üye ulusal hükümetlerin doğrudan AB siyaset yapım sürecine katılımı öngörülmekte; böylece üye devletlerin idari kapasitelerini arttırmak üzere hazırlanan yasal araçlar; AB direktifleri, düzenlemeleri ve bütçe gereklerine ait düzenlemeler, olarak sıralanmaktadır. AB nezdinde yeknesak bir ortak tarım politikası ile ve de Avrupa Sosyal Fonu'na katılım gibi kendiliğinden gelen finansal yükümlülükler ışığında, ulusların idari kapasitesi, artık bir AB politikası formatıyla bazı noktalarda arttırılmaktadır (Dawson, 2011: 210). AB'nin beşinci genişleme sürecinde benimsenen politikaların diğer genişleme süreçlerinden oldukça farklı olduğu, izlenen yöntemler ve kullanılan araçlar açısından da farklılık arz ettiği gözlenmektedir. AB'ye aday ülkelerin fazlalığı, AB'nin aday ülkeleri birbirine yakınlaştırma ve uyumlaştırma süreci (Dimitrova, 2002) benimsenen politikaların idari yapılarda yerleşmesini ve kurumsallaşmasını öngörmektedir. Bu kapsamda ortaya çıkan ve Madrid Kriteri olarak bilinen "AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması" şartı, beşinci genişleme sürecinin farklılıklarından biri olmakta ve idari kapasitenin oluşturulması tüm aday ülkelerden istenmektedir (Kurşunlu, 2004). İdari

kapasitenin ve bu çerçevede kurumsal yapılanmanın güçlendirilmesi, 1998 yılından itibaren, aday ülkelere yapılan mali destek çerçevesinde bir öncelik olarak ortaya çıkmıştır. Güçlü bir idari kapasite, sadece AB üyeliğine ilişkin ihtiyaçlar için değil; aynı zamanda küresel ekonomik yapıdaki artan rekabete yönelik olarak da büyük öneme sahiptir (www.abgs.gov.tr, 2015).

Günümüze kadar 1995 tarihli Madrid Zirvesi'nde ilk kez ele alınan idari kapasiteyi arttırma girişimi, genişleme sürecinin bilinen bir sloganı haline gelmiş, yatay ve dikey yoldan öngörülen mevcut müktesebatı yaşama geçirme kriterine eş tutulmuştur. Böylelikle genişleme ve Birliğe adapte olma eğilimine giren ülkeler için ismi sıkça geçen bir kavram olmuş, buna rağmen özünde yerleşik AB ülkelerinin tümünü kapsayan ve yönetişimi daha iyiye götürecek bir unsur olma algısını yazın dünyasında fazla yakalayamamıştır. Üstelik AB yasal kaynaklarında da idari kapasiteyi iyileştirmeye dair doğrudan ele alınan ve net hedefler ortaya koyan direktif ve düzenlemelerin sayısı pek azdır. Yine bunlara ek olarak, AB müktesebatının uygulanması için gerekli olan idari kapasitenin aday ülkelerde yerleşip yerleşmediği, bu direktif ve düzenlemelere göre de belirlenememektedir. Bu kapsamda personel, kurum ve kaynakların kurumsal yapısı önem arz etmektedir. Ayrıca bu kurumsal yapıların hedeflerini gerçekleştirmeyi sağlayacak araçlarının da gerekli yetkilerle donatılmış olması ve kendini yenileme imkânının olması şarttır (Nicolaides, 2003).AB, bunlar doğrultusunda aday ülkelerde idari kapasitenin oluşturulması ve geliştirilmesi için Twinning (Eşleştirme) mekanizmasını devreye koymakta ve bu mekanizma ile aday ülkelere yardımcı olmayı planlamaktadır. Bu sistem, üye ülkelerdeki kamu kurumlarında danışmanların aday ülkelerde görevlendirilerek, müktesebatın uygulanmasına yönelik kurumsal yapılanmaya ilişkin proje üzerinde çalışmasını incelemekte ve AB mali yardımı finanse edilmektedir (Koçak, 2010: 484).

Üyelik öncesi süreçte AB'nin üzerinde durduğu temel konu, dikey idari kapasitedir, çünkü müktesebatın etkin bir biçimde uygulanması, daha çok dikey idari kapasitenin geliştirilmesini gerektirmektedir. Ayrıca, tek pazarın işleyişinde genişlemeye bağlı olarak bir aksama yaşanmaması açısından da dikey idari kapasite önemli bir konudur. Bu çerçevede, Twinning (Eşleştirme) başta olmak üzere aday ülkelerin çalışmalarına yön vermek ve destek olmak amacıyla çeşitli teknik destek mekanizmaları geliştirilmiştir. Ancak müktesebatın etkin bir biçimde uygulanması için sadece dikey idari kapasitenin geliştirilmesi yeterli görülmemiştir. AB, aday ülkelerin yatay idari kapasitelerinin de (örneğin; profesyonel kamu personeli sistemi, hesap verebilirlik sistemi, kamu hizmetleri sistemi v.b) belli bir düzeyde

olması gerektiğinin altını çizmiştir. Bunun önemli iki nedeni vardır. Birincisi, dikey kapasitenin kamu yönetiminin genel işleyişinden bağımsız olarak geliştirilemeyeceğine olan inançtır. Genel idari sistem etkili işlemediği takdirde, belli sektörlerdeki idari kapasite istenen düzeyde olsa bile bunun uzun soluklu olmayacağı ve kamu yönetiminin genel yapısındaki verimsizliğin sektörlere de yansıyacağı düşüncesidir(www.oecd-ilibrary.org, 2015).İkincisi, genişleme sonrasında Avrupa politika süreçlerinin etkili olarak işleyebilmelerinin sağlanmasıdır. Üye devletlerin kurumsal sistemleri düzeyinin birbirine yakın olması, bunun temel şartı olarak görülmüştür. Verheijen'in de belirttiği gibi üye devletlerin idari sistemleri arasındaki farklılıkların fazla olması, AB'nin bir siyasal-idari sistem olarak işleyişi açısından önemli bir tehdit oluşturur, çünkü AB sistemi üye ülkelerin birbirlerinin kurumlarına olan karşılıklı güven üzerine kuruludur (Verheijen, 2000:18). Bu bağlamda oluşturulan SIGMA(Support for Improvement in Governanceand Management in Central and Eastern European Countries-Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) aday ülkelerdeki kamu yönetimi reformlarını destekleyen ve özellikle aday ülkelerin genel idari kapasitelerinin geliştirilmesine destek sağlayan en önemli teknik destek mekanizmasıdır.

1990'lı yılların sonlarından günümüze kadar getirilen SIGMA, koşulluluk prensibi ile anılan genişleme sürecindeki programların en temel ayaklarından biri olan ve yapılan yardımların yarısından fazlasını idari kapasiteyi geliştirmek için kullanan (Fournier, 1998) PHARE dış yardım programı bu alanda bilinçliliği en fazla arttıran mekanizmalar olmuştur. Ayrıca TAIEX gibi programlar ve teknik destek mekanizmaları ile Katılım Ortaklığı Belgeleri gibi yarı diplomatik yarı bürokratik süreçler, yine bu alanda ve en azından düzenleme raporları Twinning (Eşleştirme) mekanizması kapsamındadır. Bunlar sayesinde, Birliğe dâhil olan ülkelerin yönetişim süreçleri açısından ve müktesebata uyum nazarında gelişimleri gözlenip ilan edilebilmiştir. Oysaki birlik tarihinin idari kapasiteyi ele alış şeklini incelemek hem Birliğin yönetişimi geliştirme gayretlerine ışık tutacak, hem de ülkemiz gibi aday ülkeler için bir yol haritası sunabilecektir. Çıkarılan yasal düzenlemeler idari kapasite temasına yönelik doğrudan bir kapsam sunmamasına rağmen, 1992-1993 tarihli Kopenhag Kriterleri, 1995 Beyaz Kitap, 1997 Lüksemburg, 1999 Helsinki Zirveleri, OECD destekli SIGMA destek programı ve bunun kapsamında yer alan Üst Denetleme Kurumları Uluslararası Örgütü olan INTOSAI katkılı icraat ve doktrine kazandırılan standart ile süreçler günümüzde halen işlerlik taşımaktadır. Öte yandan müktesebatta özel bir başlıkla yer bulmayan idari kapasiteyi iyileştirme ihtiyacını daha doğru tayin etmek üzere; kendiliğinden doktrine giren içtihatlar

konusunda bir inceleme gerçekleştirmek mevcut imkânlar ışığında önem arz edecektir (Kurşunlu, 2004). Üye devletler tarafından paylaşılan bu kamu yönetimi prensipleri "Avrupa İdari Alanı" olarak anılan yapıyı oluşturur (Fournier, 1998). Avrupa İdari Alanı, kamu yönetiminde yasalar çerçevesinde belirlenen, süreçler ve hesap verebilirlik mekanizmalarıyla uygulanan bazı ortak standartları içerir. Avrupa İdari Alanı bu çerçevede, üye devletlerin idari sistemlerini ve yapılarını birbirine yakınlaşmıştır ki bunun arkasında yatan temel faktörler; şirketlerin ve bireylerin ekonomik baskıları, üye devletlerde kamu personeli arasındaki düzenli ve sürekli iletişim ve de en önemlisi Adalet Divanı içtihatlarıdır (www.oecd-ilibrary.org, 2015).

Günümüzde idari kapasiteye ait yapılacak incelemelerde AB Yüksek Mahkeme kararlarını dikkate almak, sorunsalların genel görünümünü tayin etmemize yardımcı olabilecektir. Zira böyle bir inceleme ve genel görünüm ile ilgili yapılacak bir değerlendirme; sorunsallar ışığında AB üyeliğine aday olan Türkiye'nin üyelik süreci öncesi idari kapasite konusunda karşılaşacağı güçlüklere de ışık tutacaktır. Ülkemiz yüksek mahkemeleri nihai içtihatları ile Avrupa Adalet Divanı'na ilişkin içtihatlar arasında gerçekleştirdiğimiz karşılaştırma çalışması bu anlamda Türkiye'nin idari kapasiteyi arttırma konusundaki çabalarına bir öngörü sunma ve rehber olma imkânı sunmaktadır (Plan, 2015).

İdari kapasite kavramı, kamu yönetimi yazınında görece yeni tartışılan bir terim olduğundan çalışmada yapılacak karşılaştırma için kavramsal çerçeve oluşturma ihtiyacı duyulmuştur. Somut kaynakların ötesinde belli bir yaklaşımı ve kurumsal anlayışı içeren idari kapasitenin etkili uygulanması için gerekli net kriterler ve standartlarının olmaması, konunun hem önemli olduğunu göstermekte, hem de anlaşılmasını zorlaştırmaktadır (Nicolaides, 1999). Bundan dolayı gerek konunun kapsam bakımından geniş bir yer tutması, gerekse uygulamalı siyaset için gerçekçi bir sunum yapabilmek adına Oxford Üniversitesi tarafından basılan; AB nezdinde 2013'ten bu yana Yönetişim Raporu adı altında Almanya Hertie Yönetişim Okulu'nca hazırlanan çalışmadan yararlanılmıştır. 2013, 2014 ve 2015 yılları için ayrı ayrı hazırlanan bu çalışmalara göz atıldığında;2014 yılı saptamaları AB'de yer alan ve alacak tüm yönetişim sistemlerinin temel sorununun idari kapasite odaklı konulara yoğunlaştığına vurgu yapmaktadır. Bu çalışmanın temelinde, idari kapasiteyi arttırmada yönetişim çözümlerinde *hazırbulunuşluluk* esas alınmıştır. Yine Hertie Yönetişim Okulu'nun 2014 yılı Yönetişim Raporu; hazırbulunuşluluğu 4 farklı idari kapasite tipinin gereken yerde ve uygun bileşimde bulunması şartına bağlamıştır. İdari kapasite türlerinin nasıl organize edildiği ve yaşama geçirildiği yönetişimle ilgili bir sorun açığa çıktığı zaman kurumdan

kuruma farklılık arz etmekte; bunda da en önemli belirleyici *sorunun türü* olarak öne çıkmaktadır (governancereport.org, 2015).

Bu çalışmada da; Yönetişim Raporu 2014'e göre; 4 temel konuda yani; hizmet dağıtım kapasitesi, düzenleme kapasitesi, koordinasyon kapasitesi ve analitik kapasite olarak belirlenen başlıklarda bir araştırma gerçekleştirmek istenmiştir. Bu nedenle öncelikle bu kapasite tiplerinin neler olduğu açıklığa kavuşturulmak istenmiş ve raporda da işaret edilen gerek sorunlar gerekse de yeterlikler yönünden, AB ülkeleri ve Türkiye arasında söz konusu başlıklar üzerinden bir karşılaştırmaya gidilmiştir. Yönetişim 2014 raporuna göre, gelen talebi karşılamada kamu idari kapasitesinin istenilen arz oranlarını yakalayamadığı 3 nolu bölümünde yine 4 farklı alan olarak belirlenmiştir. Bunlardan ilki; ekonomik olarak az gelişmiş bölgelerin desteklenmesi ve kırsalda yönetişim için önem arz eden geniş bant altyapısı üzerine ifade edilmiştir. İkincisi sürdürülebilir enerji talepleri üzerine olan sorunsala işaret etmiştir (Potnis, 2010: 45) Üçüncü sorunsal, refah devleti politikalarının idari kapasiteyi zorlayan başlıca unsuru olarak, yaşlı bireylerin bakımı ifade edilmiştir. Dördüncü ve son olarak da göç gibi unsurlar temelinde bütünleşme üzerine tartışma yapılmaktadır. Bunlardan hareketle, çalışma sınırları temelinde bu dört farklı sorunsal üzerinde incelemede bulunulmaktadır (Risse, 2013).

1. HAZIRBULUNUŞLULUK VE İDARİ KAPASİTE TÜRLERİ

Kamu yönetimi alanında giderek yaygınlık kazanan yönetişim kavramı, bir toplumda meydan gelen sorunların, aktörlerin ve dönemlerin değişmesiyle birlikte kamusal kararların nasıl alındığını, siyasaların nasıl saptandığını, kamusal eylemlerin nasıl yürütüldüğünü ve bunların idari alanlara nasıl yansıdığını belirleyen düzenlemelerin oluşmasında rol oynamaktadır (Koçak, 2010: 467).

Yönetişimde hazırbulunuşluluk, kamu yönetimi mercilerinin toplumda yaşanan bu değişime adapte olma ve tepki gösterme kabiliyeti ile ifade edilen bir kavramdır (Dukes, 1996). Devletin aşırı büyüdüğü ve hantallaştığı, yöneten-yönetilen arasındaki uçurumun gün geçtikçe daha da açıldığı, yönetime katılım mekanizmalarının neredeyse yok denecek kadar sınırlı olduğu ve yönetimin etkinlikten ve verimlilikten giderek uzaklaştığı noktasında harekete geçen bu kavram, mevcut yönetim alanında kapasiteyi artırmayı hedeflemektedir (Koçak, 2010: 468). Bu kapsamda günümüzde etkin bir yönetişim anlayışının temelini de, sorun çözme kapasitelerinin gerek devlet nezdinde, gerekse devlet dışından aktörler tarafından kullanıma çağrılması oluşturmaktadır (Mungiu ve Pippidi, 2008). Bu nedenle hazırbulunuşluluğu temel alan bir anlayış, en nihayetinde, devleti tek başına sorun saptayıcı

ve çözücü bir aktör olma konumunda bırakmamaktadır. İdari kapasitelerin doğru tayin edilmesi bu nedenle kamunun kendi hizmet arzı mekanizmasını doğru tanımlayıp vatandaşlara hizmet talebi oluşturma imkânı sunmak üzere tanıtma anlamında önem taşımaktadır (Kurşunlu, 2004).

Bu kapsamda AB'nin 1995'te gerçekleştirdiği Madrid Zirvesinde AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin ve idari altyapısının kurulması konusuna dikkat çekilmiş ve bu konu aday ülkelere uygulanan üyelik koşulu olarak yerini almıştır. AB üyeliğine aday ülkeler Kopenhag Kriterlerine uyumun yanı sıra idari kapasitelerinin geliştirilmesi konusuna da öncelik vermeleri zorunluluğunda bırakılmışlardır. Ancak, AB Komisyonu aday ülkelere nasıl bir idari kapasite istendiği konusunda ayrıntılı bir model önermemiştir. Ayrıca, AB aday ülke yönetimlerinin birbirinden farklı özelliklere sahip olması, özellikle ülkelerin yönetsel sistemlerinin AB üyesi ülkelerin yönetim sistemlerine yakınlaştırılması isteği, AB mevzuatının kapsamının genişlemesi ve pek çok sektörü içine alması, aday ülkeler için idari kapasite ve türlerini gündeme getirmiştir (Kodakçı ve Yıldırım, 2002).

Almanya'nın Berlin kentinde bulunan Hertie Yönetişim Okulu tarafından 2013'ten bu yana yıllık olarak hazırlanan Yönetişim Raporunun sunduğu çerçeve temel alındığında, idari kapasite tiplerini önceden de değinildiği üzere 4 farklı kategoriye ayırmak mümkün olabilmektedir. 2014 yılında Oxford Üniversitesi Yayınevi tarafından yayınlanan raporda, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'na üye pek çok ülke üzerinde inceleme yapılmış, idari kapasiteye ölçümleme ve bunun sonucunda yönetişim kapasitesini arttırma üzerine öneriler sunulmuştur.

2014 Yılı Hertie Yönetişim Raporu'na göre; ilk ifade bulan kapasite türü; hizmet dağıtım kapasitesi olarak tanımlanmıştır. Buna göre; çöplerin toplanmasından su arzına ve posta hizmetlerinin görülmesine kadar pek çok başlık, bu kapsam altında incelenebilmektedir. Bununla birlikte, pek çok alt başlıkta yer alan sosyal refah devleti gereği görülebilecek, sosyal hizmet kesintilerinin toplanması, polislik ve zabıta hizmetlerinin görülmesi gibi konular da bu kapasitenin ölçümlenmesinde tanım bulmuştur. Brighton Üniversitesi'nden Michael Hill ve Rotterdam Erasmus Üniversitesi'nden Peter Hupe'ın çalışmasına göre, hizmet dağıtım kapasitesi yetersizliklerini aşmada yetki devri ile sözleşme yoluna gitme gibi metotlara başvurma öne sürülmüştür (Governancereport.org, 2014). AB Adalet Divanı Kararları incelendiğinde, *kamusal hizmet dağıtım kapasitesi üzerine* Birlik dönemine girilmesi öncesi ve sonrasıyla 588 adet; Birlik formuna kavuşulması sonrası dönemde ise 85 farklı davaya

bakıldığı görülmektedir (EurLex, 2015). Türkiye için benzer bir araştırma yapıldığında Yargıtay içtihatlarında 249 davanın görüldüğü, Danıştay içtihatlarında 261 davaya bakıldığı, Anayasa Mahkemesi kararlarında 205, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarında 516, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Türkiye Kararlarında da 13 farklı içtihata rastlanmaktadır. Türkiye için üst mahkemede görülen toplam dava sayısı bu alanda 1244 olarak karşımıza çıkmaktadır (mevzuat.adalet.gov.tr, 2015).

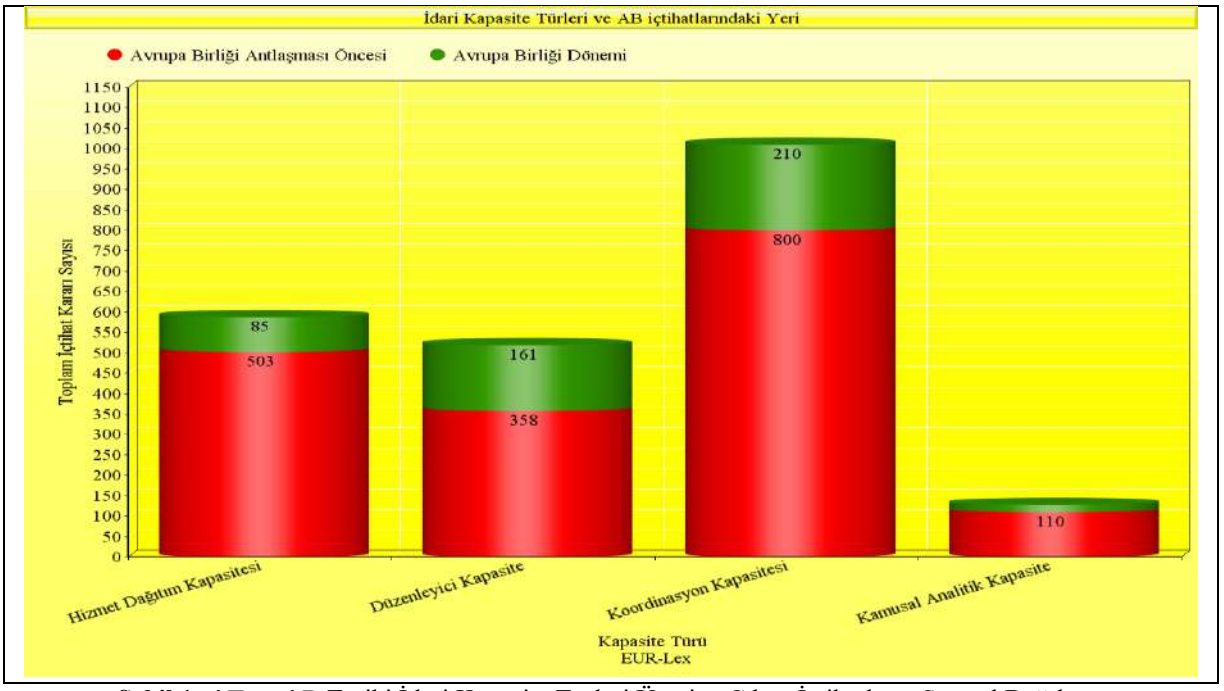
İkinci kapasite türü, Yönetişim Raporu'nda, düzenleyici kapasite olarak ele alınmıştır. Buna göre, telekomünikasyon, altyapı ve eğitim gibi alanlara ait faaliyetlerin öngörü ve kontrolüne ilişkin faaliyetlerin tümü idarenin düzenleyici kapasitesinin göstergeleri olarak kabul edilmektedir. Düzenleyici kapasitenin bir ölçüde kombine standartların bir arada bulunduğu yönetim rejimlerine neden olduğu da iddia edilebilmektedir. Zira bu standartlar sayesinde idare bazı hedeflere ulaşma yaklaşımını netleştirebilmekte ve kendi aygıtlarını bu standartlara uyma konusunda hem zorunlu kılmakta hem de denetleyebilmektedir. AB Adalet Divanı Kararlarına bakıldığında *idari düzenleyici kapasite* ve ilişkin organların etkinliği üzerine Birlik dönemine girilmesi öncesi ve sonrasıyla 519 adet; Birlik formuna kavuşulması sonrası dönemde ise 161 farklı davanın görüldüğüne şahit olmaktayız (EurLex, 2015). Türkiye için benzer bir araştırma yapıldığında; Yargıtay içtihatlarında 4489 davanın görüldüğü, Danıştay içtihatlarında 9795 davaya bakıldığı, Anayasa Mahkemesi kararlarında 1096, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarında 6592, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Türkiye Kararlarında da 256 farklı içtihata rastlanmaktadır. Türkiye için üst mahkemede görülen toplam dava sayısı, bu alanda 22.228 olarak karşımıza çıkmaktadır (mevzuat.adalet.gov.tr, 2015).

Yönetişim raporunda yer bulan 3 nolu kapasite, koordinasyon kapasitesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Koordinasyon kapasitesinde başarı göstermek isteyen idare, rapora göre dağınık halde bulunan destek gruplarını paylaşılan sorunların çözümü için bir araya getirmek üzere yükümlü tutulmuştur. Gerek siyasal uzmanların, gerekse dağınık halde yer alan aktörlere ve iletişim bağlarına ait uzman kişilerin arasında geçecek müzakere süreçlerinin yoğunluğu nedeniyle bu tarz bir kapasitenin kullanılabilmesi bazı sınırlamalara maruz kalmaktadır. Sosyal içerikli eşitsizlikçi tutumlar, örneğin kadın-erkek eşitliğinin yönetişimin her alanına nasıl entegre edileceği ortaya çıkan sorunsallardan biri olarak kabul edilmiştir. AB Adalet Divanı Kararlarına kamusal veya idari *koordinasyon kapasitesi* Birlik dönemine girilmesi öncesi ve sonrasıyla 1010 adet; Birlik formuna kavuşulması sonrası dönemde ise 210 farklı davanın görüldüğüne şahit olmaktayız (EurLex, 2015). Türkiye için benzer bir

araştırma yapıldığında; Yargıtay içtihatlarında 62 adet davanın görüldüğü, Danıştay içtihatlarında 196 davaya bakıldığı, Anayasa Mahkemesi kararlarında 152, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarında 64, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Türkiye Kararlarında da 10 farklı içtihata rastlanmaktadır. Türkiye için üst mahkemede görülen toplam dava sayısı bu alanda 484 olarak karşımıza çıkmaktadır (mevzuat.adalet.gov.tr, 2015).

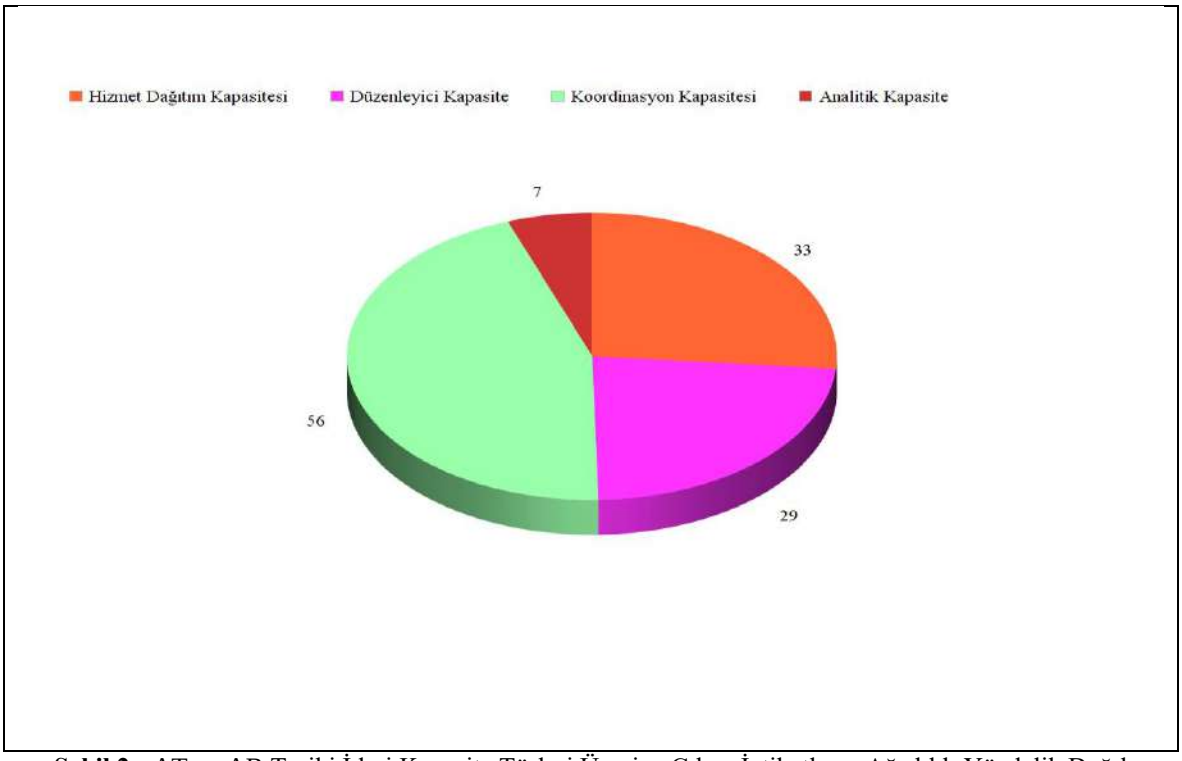
Dördüncü ve son olarak söz konusu yönetişim raporunda yer alan kapasite türü analitik kapasite olarak ifade edilmiştir. Belirsizlik şartları altında siyaset yapıcıları gerek bilinçlendirme gerekse öngörü sunma noktasında ihtiyaç duyulan analitik kapasite, yönetişimde hazırbulunuşluluğa erişimde zorunlu görülen temel kapasite türlerinden biri olarak sunulmuştur (Taylor vd, 2004). Raporda, hükümetlerin göçmenler ve iş piyasasına girmek isteyen genç insanların karşısına çıkan engellerin azaltılması konusundaki yeterlikleri analitik kapasite için bir örnek olarak verilmiştir. Hükümetlerin gerek araştırma gerek durum saptama konusundaki kapasitesine işarette bulunan rapora göre; analitik kapasiteye dair başka bir örnek; enerji arzı ve talepleri arasındaki dengesizliklerin saptanması konusunda öne sürülmüştür. AB Adalet Divanı Kararlarında idari veya *kamusal analitik kapasite* Birlik dönemine girilmesi öncesi ve sonrasıyla 128 adet; Birlik formuna kavuşulması sonrası dönemde ise 18 farklı davanın görüldüğüne şahit olmaktayız (EurLex, 2015). Türkiye için benzer bir araştırma yapıldığında; Yargıtay içtihatlarında 13 adet davanın görüldüğü, Danıştay içtihatlarında 15 davaya bakıldığı, Anayasa Mahkemesi kararlarında 7, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarında 2, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Türkiye Kararlarında da 2 farklı içtihata rastlanmaktadır. Türkiye için üst mahkemede görülen toplam dava sayısı bu alanda 39 olarak karşımıza çıkmaktadır (mevzuat.adalet.gov.tr, 2015).

Yönetişimde idari kapasite türlerinin ağırlıklı olarak içtihat kararlarında dağılımını görmek üzere aşağıda yer alan Şekil-1, 4 farklı kapasitesinin AB'deki içtihat kararlarına olan yansımasını anlamamızı sağlayacaktır. Ayrıca Şekil-1, Birlik öncesi ve sonrası dönemi görebilmek ve karşılaştırma yapabilmek açısından da yardımcı olmaktadır. Aşağıdaki görselde yer aldığı üzere koordinasyon kapasitesine ilişkin görülen dava sayısı en yüksek değerde, gerek Birlik öncesi gerekse sonrası için belirlenebilmektedir.



Şekil 1: AT ve AB Tarihi İdari Kapasite Türleri Üzerine Çıkan İçtihatların Sayısal Dağılımı

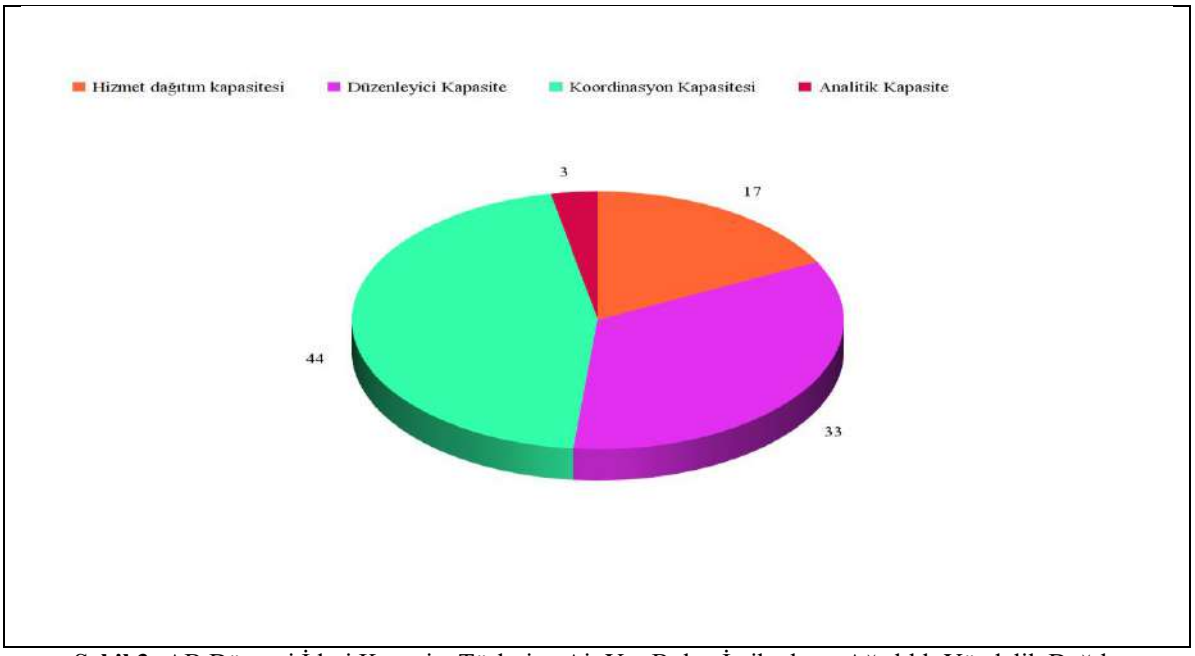
Kapasite değerlendirmelerinin Birlik sonrası dönem için ayrıca ele alınması gerektiği, yasal doktrine henüz terminolojik olarak girmemiş kapasite hedeflerinin şimdiden hangi sayısal ağırlıkta yer bulduğunu belirleme yönünden, önem arz etmektedir. Yukarıdaki Şekil 1'de yer bulduğu üzere koordinasyon kapasitesi mevzusuna dair görülen yüksek mahkemelerdeki dava sayısı Birliğe geçiş dönemi sonrasında da başı çekmektedir. Aşağıdaki Şekil 2'de sayısal ağırlıklandırmada kapasitelere ait içtihat kararlarının yüzdelik toplam dağılımı için bir görsel hazırlanmıştır. Görülen odur ki koordinasyon kapasitesinin artırımına dair getirilen içtihatların sayısal anlamda norm oluşturma gücü ve ağırlığı %56'ya tekâmül ederek lider konumdadır. Topluluk tarihi; füzyon ve bütünleşme süreci için bu ağırlıklandırma şaşırtıcı değildir. Öte yandan analitik kapasiteyi güçlendirmeye yönelik içtihat kararlarının %7 ile en düşük değere denk geliyor olması; bu kapasite türünün üzerinde az tartışılması, gerek bilinç gerekse öngörü süreçlerinin henüz yeterli olgunlukta olmaması, ayrıca araştırma süreçleri gibi henüz düşük düzeylerde seyreden yan destek süreçleriyle yoğun bir gereksinim bağının olması ile açıklanabilir.



Şekil 2: AT ve AB Tarihi İdari Kapasite Türleri Üzerine Çıkan İçtihatların Ağırlıklı Yüzdelik Dağılımı

Aşağıda yer alan 3 nolu Şekil yardımıyla Birliğe geçiş dönemi sonrası içtihatların kapasite ölçütlerine göre yüzdelik ağırlıktaki dağılımı 474 farklı içtihat tipi için kategorize edilmeye çalışılmıştır.

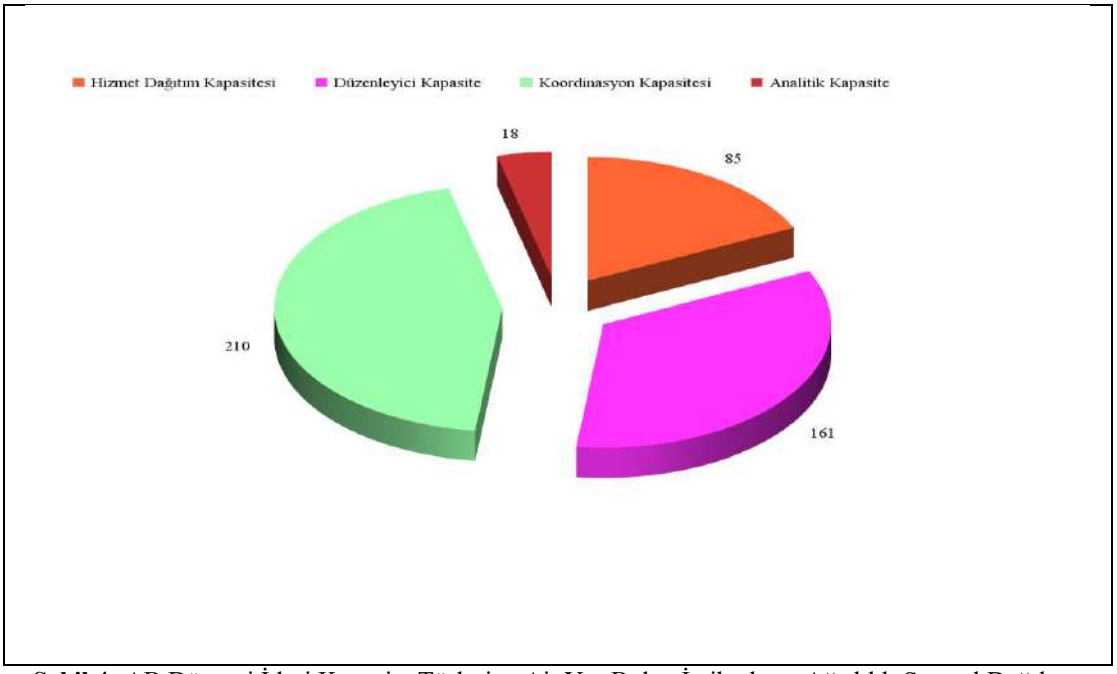
Görüldüğü üzere Birlik sonrası süreçte % 3'lük pay ile ağırlık analitik kapasite üzerindeki noksanlıklardan kaynaklı görülen davalarda baş göstermektedir. %44'lük pay ile Birliğe geçiş sonrası dönemde en fazla koordinasyon kapasitesi üzerine görülen davalarda görülmüştür. Görülen odur ki, idari kapasite türlerinden koordinasyon kapasitesi gerek çözüm arayışında gerekse içtihat üzerinden hukuki norm kazandırma sürecinde en fazla ağırlık kazanan ve endişe duyulan kapasite türü olmaktadır. Bunu Birlik için yeni düzenleyici kuruluşlarda etkin rol üstlenmeye başladığı bir dönemde, düzenleyici kapasite konulu % 33'lük payla ilişkin ihtilaflar izlemektedir.



Şekil 3: AB Dönemi İdari Kapasite Türlerine Ait Yer Bulan İçtihatların Ağırlıklı Yüzdelik Dağılımı

Öte yandan düzenleyici kapasite konulu içtihat kararları bu dönemde, Avrupa Topluluğu (AT) tarihi ile birlikte değerlendirildiğinde yer aldığı üçüncü sıradan, farklı bir konumda olduğu görülmektedir. Ayrıca yine Şekil 3'te görüldüğü üzere düzenleyici kapasiteye ilişkin yönetişime dair alınan içtihat kararları, Birlik dönemine geçişle birlikte artık 161 içtihat kararıyla 2 nolu öncelikli konu olmuştur.

Aşağıdaki 4 nolu Şekil Birlik sonrası dönemde idari kapasitelere ilişkin içtihat kararlarının ağırlıklı çoğunluğuna dairdir.



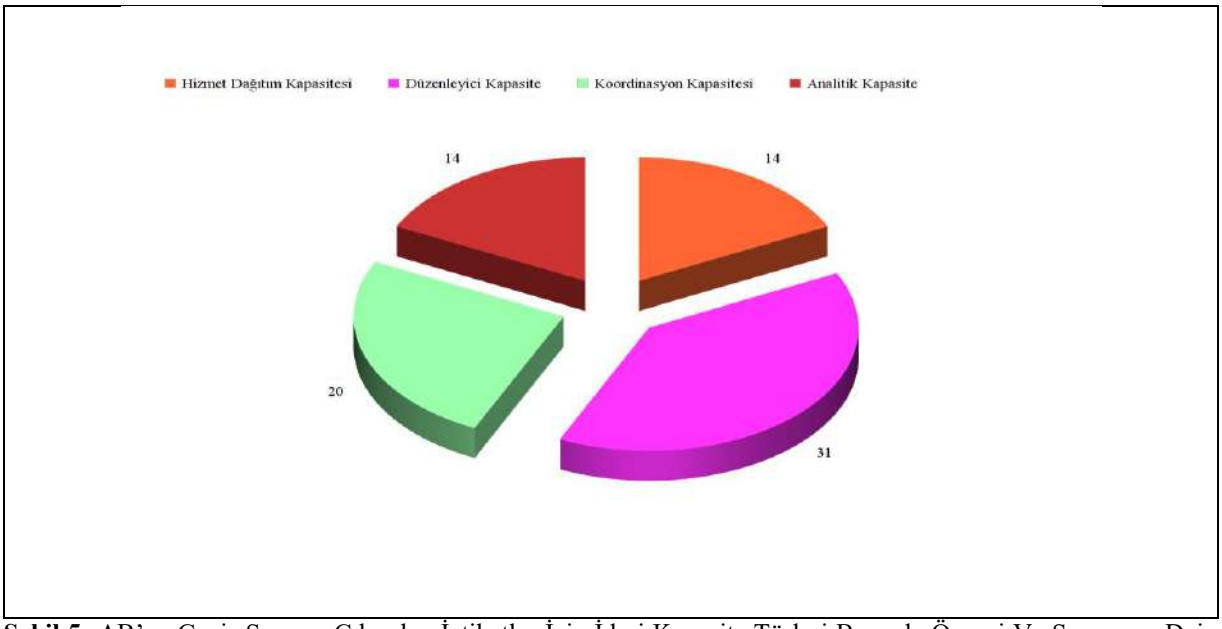
Şekil 4: AB Dönemi İdari Kapasite Türlerine Ait Yer Bulan İçtihatların Ağırlıklı Sayısal Dağılımı

AB'ye geçiş süreci öncesi ve sonrasıyla birlikte ele alındığında toplam ele alınan içtihatlardaki yüzdelik ağırlıklandırmaya yönelik değerlendirme aşağıdaki 5 nolu Şekilde bir kez daha gösterilmek istenmiştir. Buradan anlaşıldığı üzere, AT süreciyle birlikte Birliğin genel tarihinde kamunun analitik ve hizmet dağıtım kapasitesini kullanıma yönelik olarak çıkan uyuşmazlık ve davalar sonucu ortaya atılan içtihat kararlarının her birinin yaklaşık %14'ü AB'ye geçiş dönemi sonrasına tekâmül etmektedir. Burada doğal olarak anlaşılan şudur ki; gerek analitik kapasiteyi kullanmaya yönelik, gerekse de hizmet dağıtım kapasitesini kullanmaya yönelik, meydana çıkan uyuşmazlıklar ve yüksek mahkeme kararlarıyla doktrine kazandırılan içtihat kararlarının ışığında Birlik dönemi sonrası süreçte ancak üçüncü düzeyde bu kapasiteleri kullanmaya yönelik bir düzenleme girişiminde bulunulmuştur. Burada dikkat çekici bir yüzdelik değere ulaşılmamış olması siyasal Birliğe geçiş süreci öncesinde de yönetişimde hazırbulunuşluluk nezdinde analitik ve hizmet dağıtım kapasitesini kullanım yollarındaki geleneğin norm kazandırma sürecinde devam ettirilmiş olduğunu göstermektedir.

1951 Paris Antlaşması'ndan günümüze kadar 64 yıllık bir süreç geçmiştir. 1992 tarihli Birliğe geçişin miladı kabul edilen Maastricht Antlaşması sonrası 23 yıllık bir geçmişin olması, dikkate alınmalıdır. Zira bu dönemden sonrası, Birliğin siyasal yönden her yönüyle karar alabildiği bir kesite denk düştüğü görülmektedir. Birliğe geçişin süre bakımından toplam tarihin yalnızca yaklaşık %35'ine karşılık geldiği söylenebilir. Yönetişim yeterliliği konusu sunulan hizmet sahasının genişliği ile doğal olarak doğrudan ilişkilidir (Erderlein vd, 2010). 2004 senesindeki 5 nolu ve en büyük genişleme dalgası üzerinden 11 sene geçmiş, bu da yıl bazında topluluk tarihinin %17'lik bir kesimine denk düşmüştür. İçtihatlarla getirilen yeni hüküm ve düzenlemelerle %14'lük düzenleme gayreti, Birliğin genel içtihatlarla norm kazandırma seyri ile paralel bir görünüm arz etmektedir. Oysaki koordinasyon kapasitesi ile ilgili sayı olarak 1010 içtihat kazandırma ile en yüksek değere ulaşılmış olsa dahi topluluğun genel tarihinin bu Birliğe geçiş sonrası dönemde yalnızca %20'ye denk düştüğü görülmektedir. Sayı olarak ilk sırada yer alan koordinasyon kapasitesini iyileştirme başlığı, Birlik sonrası dönemde 210 içtihatla ikinci sırada ağırlıklandırılabilmiştir. Bu demek oluyor ki, idari kapasiteyi arttırmada ele alınacak başka bir alt başlık olan düzenleyici kapasiteyi iyileştirme konusu, içtihatlarla çözüm getirme süreci için Birliğe geçiş sonrası dönemde en fazla üzerine durulan konu olmuştur.

Aşağıdaki görselde de yer aldığı üzere toplam içtihatların yaklaşık %31'lik kısmı düzenleyici kapasite için yapılacak iyileştirmelere yol açma nezdinde Birliğe geçişten sonra

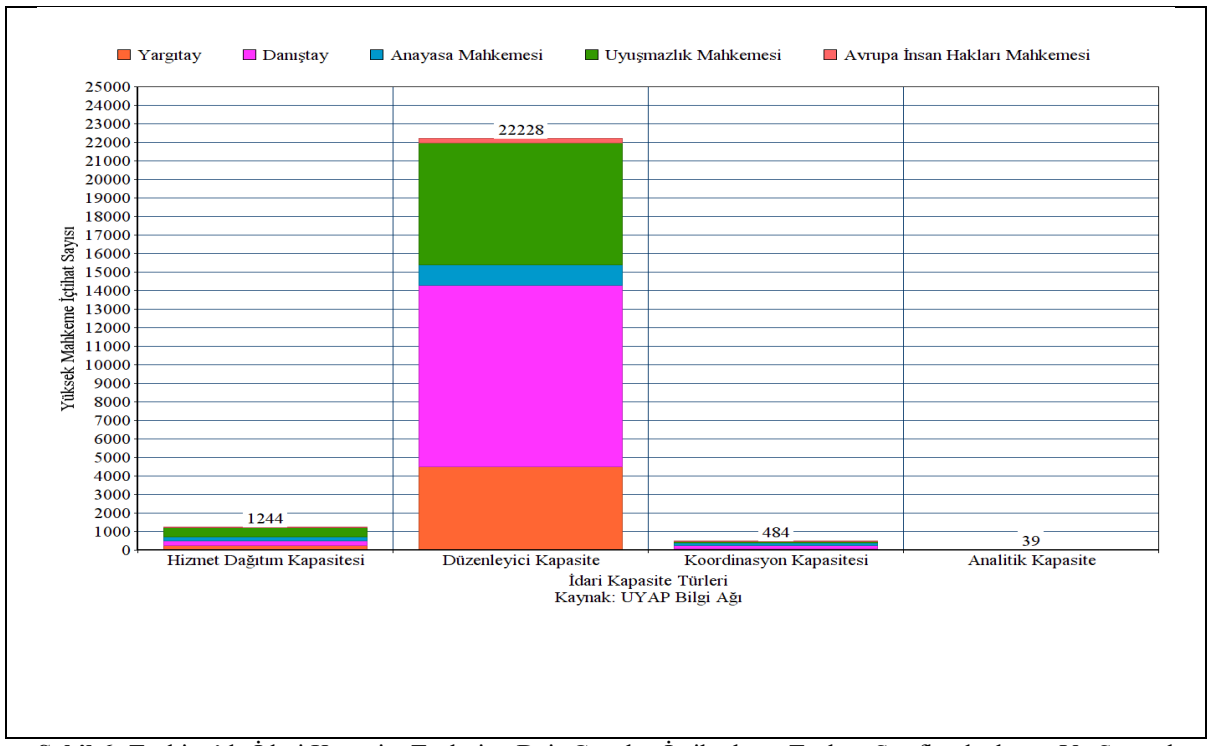
oluşturulmuştur. Tablo tersten değerlendirildiğinde %86'lık bir payla Birlik öncesi dönemde analitik kapasite arttırma girişimlerinin bu kadar yüksek bir ağırlığa sahip olması, topluluk füzyon taahhütlerini artırma girişimlerinin bu dönemde daha yoğun bir analitik araştırma ve tartışma zeminine sevk etmesi üzerine yorumlanabilir. Öte yandan, Birliğe geçiş sonrası dönemde ise görece yerleşik taahhütlerin sağladığı ortamın sorun çözme düzleminde etkin olması, analitik kapasiteyi arttırma girişimlerine dair ivmeyi yavaşlatmış olabilir. Öte yandan teknolojinin sağladığı imkânlara da paralel olarak analitik kapasite artma eğilimine girmiş olmasına rağmen, yargıya sorunların önceki dönemlere göre artık daha az aktarılıyor oluşu da bir faktör olarak değerlendirilebilir. Bir başka deyişle, AB'de siyasal bütünleşmeye geçişle birlikte, analitik kapasiteyi arttırmaya dair ihtilafların daha az görülebilir olduğu, bu nedenle son dönemin geliştirme yönünden daha olumlu karşılanabileceği yorumu da çıkarılabilir. Buna rağmen 18 içtihat kararıyla Birliğe geçiş sonrası dönemdeki idari kapasiteyi arttırmaya yönelik toplam sayıdaki içtihatlarla 474 içindeki ağırlığa göz atıldığında, bu olumlu bakış bertaraf edilebilmektedir. Bu konudaki genel kanaat, analitik kapasiteyi arttırma yönündeki bilincin, Birliğe geçiş sonrası süreçte de görece yetersiz kaldığı yönündedir.



Şekil 5: AB'ye Geçiş Sonrası Çıkarılan İçtihatlar İçin İdari Kapasite Türleri Bazında Öncesi Ve Sonrasına Dair Yüzdeliklendirme: Dağıtım, koordinasyon, düzenleyici ve analitik kapasite türlerinin 1992 yılı Maastricht Antlaşması öncesi dönemle birlikte, Antlaşması sonrası dönemde yüzde kaçlık ağırlıklarda içtihatlarda yer bulduğu

Türkiye için benzer bir değerlendirme yapma yoluna gidildiğinde, idari kapasiteyi arttırmaya dair alınan tüm içtihat kararlarının Yönetişim Raporunun önerdiği ve yönetişimde hazırbulunuşluluğa katkıda bulunacak çözümler için dörde ayırdığı idari kapasite tiplerine odaklanmak yararlı olacaktır.

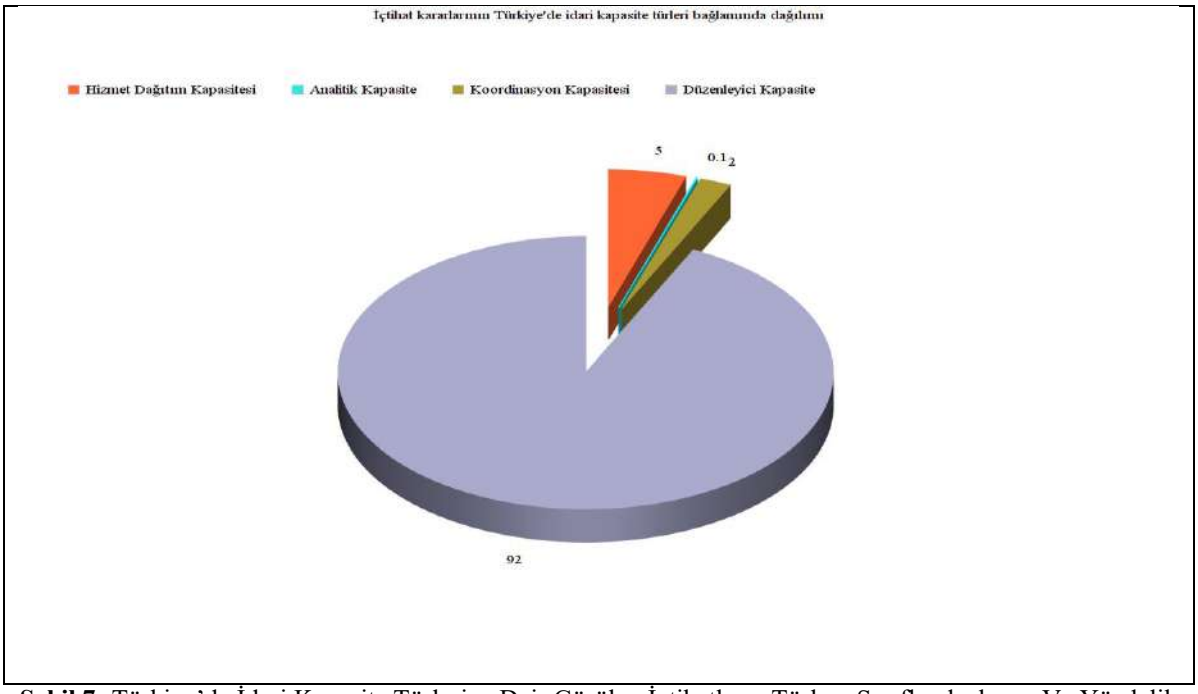
Önceden de ifade edilen ve Türkiye'deki yüksek mahkeme içtihat kararları ile ilgili genel dağılıma bakıldığında aşağıdaki 6 nolu görselde yer alan dağılıma ulaşılacaktır.



Şekil 6: Türkiye'de İdari Kapasite Türlerine Dair Görülen İçtihatların Türlere Sınıflandırılması Ve Sayısal Dağılımı

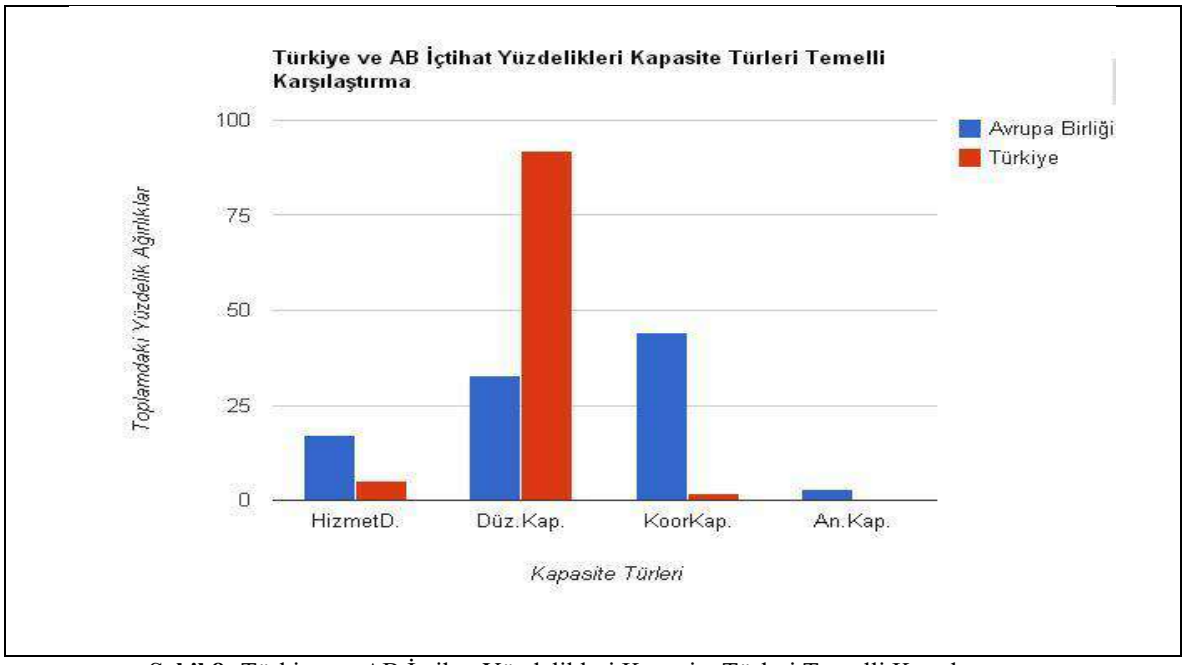
Yukarıdaki 6 nolu Şekilde yer alan dağılıma yüzdelik oranlarda göz atmak yararlı olacaktır. Bu nedenle Türkiye'deki yüksek mahkeme içtihatlarının idari kapasite çeşitleri bağlamında yüzdelik dağılıma bakabilmek adına aşağıda yer alan 7 nolu görsel hazırlanmıştır.

Bilindiği üzere 23.995 toplam içtihat arasında idari kapasite türleri arasında içtihatlara konu olan en yakın tür, düzenleyici kapasite türü olarak Türkiye'de karşımıza çıkmaktadır. Bunun en temel nedeni Türkiye'nin üniter bir devlet sistemi yapısı, idari kapasiteyi arttırma veya buna ait ihtilaflara çözüm bulma arayışında düzenleyici yaklaşımlara başvurma kabiliyeti ve felsefesidir.



Şekil 7: Türkiye'de İdari Kapasite Türlerine Dair Görülen İçtihatların Türlere Sınıflandırılması Ve Yüzdelik Ağırlıklı Dağılımı

AB ve Türkiye için yüzdelik ağırlıklar konusunda karşılaştırma yapan bir görsele başvurmak inceleme açısından yararlı olacaktır. Bu nedenle aşağıda yer alan 8 nolu görsel hazırlanmıştır.



Şekil 8: Türkiye ve AB İçtihat Yüzdelikleri Kapasite Türleri Temelli Karşılaştırma

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Görüldüğü üzere AB ile Türkiye karşılaştırmasında sorunsal saptamaya dayalı genel bir değerlendirme elde etmek adına içtihatların yüzdelik dağılımına göz attığımızda, AB'de koordinasyon kapasitesi lider konumda iken, ülkemizde düzenleyici kapasite ile ilgili doğan ihtiyaç ve buna dair alınan içtihat düzeyi kararları en nihayetinde bir düzenleme zemini oluşturmaktadır. Tüm idari kapasiteyi arttırma çabaları göz önüne alındığında, düzenleyici kapasiteye ait yapılması gerekenlere ilişkin algının AB'de de ikinci sırada yer alarak sıralamada ikinci geldiği görülmektedir. İdare, gerek ulusal düzey gerekse de ulusüstü yapılanmada yürütme organı olarak kabul edildiğinden, idari kapasiteyi iyileştirme adına görülen sorun çözme süreçlerinin bu temada toplanması olağandır.

Hizmet dağıtım kapasitesi ile ilgili görülen davalarda Birlik öncesi dönemde görülen yoğunluğun ve bunun AT'nin genel tarihinde ikinci sırada yer alıyor gözükmesinin çeşitli nedenleri ortaya atılabilmektedir. Hizmet dağıtım kapasitesi ile ilgili talepler Topluluğun bir araya getirilmeye çalışıldığı bir dönemde ortaya atılan ve vaatler ışığında önem arz eden bir iyileştirme teması olarak görünmesi ve algılanması bu dönem için çıkarılabilecek en doğru yargılardan biri olabilir. Zira gerek ekonomik ve ticari, gerekse teknik konular üzerinde bütünleşmenin yaşandığı bu dönemde, kamusal hizmetlerin etkin dağılımı yönündeki kapasite arttırma ihtiyacı ağır basmaktadır (Ökmen ve Canan, 2009: 140). Birliğe geçiş dönemi ile birlikte görece ağırlık düzenleyici kapasiteye ait iyileştirmeleri ikinci sıraya taşımaktadır. Bu dönemde Birlik, siyasal yönden de kendi kurduğu aygıtları doğrudan kullanabiliyor gözükmektedir. Bu dönemde çıkan ihtilaflar da yine çözüm sunma arayışının tetikleyicisi olmuş ve içtihat sayısındaki Birliğe geçiş sonrası dönemin açıklayıcısı olmuştur. Zira Yönetişim Raporu'nda açıklandığı gibi, idare kendi aygıtlarıyla iyileştirme yoluna başvurduğunda düzenleyici kapasite potansiyelini arttırma yoluna girmiş kabul edilmektedir.

Türkiye için düzenleyici kapasitenin en ağır basan idari kapasite arttırma zemini olması, ülkenin ulusal yapıda üniter sistemle hazırbulunuşluluğunu arttırma çabasında yer almasıyla rahatça açıklanabilir. Ulusüstü siyasal süreçlerin ve yürütme faaliyetinin yer aldığı AB için düzenleyici kapasitenin koordinasyon kapasitesini arttırma arayışından sonra gelmesi olağandır. Öte yandan AB için 3 nolu sırada yer alan hizmet dağıtım kapasitesi, yine sosyal devlet ilkesinin gereğini yerine getirmeye çabalayan üniter sisteme sahip Ülkemizde 2 nolu sırada yer almaktadır. Ayrıca AB için dört kapasite türünün, analitik kapasite hariç, diğer tiplerinde çıkan ağırlıklandırmanın birbirine yakınlık arz etmesi ve Türkiye için ağırlıklandırma bazında büyük farkların görünmesi dikkat çekmektedir. Burada anlaşılan

şudur ki gerek idari kapasiteyi arttırmada talep oluşturan bilinç düzeyi, gerekse de konuyu ele alıştaki anlayış, AB ile Türkiye arasındaki bu örüntü farkının nedeni olarak açığa çıkmaktadır. Türkiye'de idari kapasiteyi arttırma bilinci ve çabaları, AB'nin genel görünümünden, idari kapasitede türler ve öncelikler yönünden farklı bir yapıdadır. Türkiye'de uluslararası aygıtlar arası koordinasyon sağlama adına görülen kapasite ve hazırbulunuşluluğu arttırma çabası, ulusüstü bir siyaset arenasına sahip AB'deki gibi yüksek düzeyde değildir. Bu nedenle koordinasyon kapasitesini arttırma öncelikleri üçüncü sırada yer almıştır. Öte yandan Türkiye'de merkezden yönetimin üniter sistem nezdindeki yürütme gücü, ulusüstü yapılanmaya sahip AB'dekine nazaran koordinasyon sağlama adına ve böylelikle idari kapasiteyi iyileştirmede yeknesaklık getirme üzerine daha kabiliyetli bir konumdadır. Buna rağmen, bu durum idari kapasiteyi arttırmada öne çıkan niteliklerin tüm yurda koordineli bir şekilde dağılmasında sorunlar olmadığı anlamına gelmemektedir. Lakin AB düzeyi için koordinasyon gereksinimi içtihat sayıları dağılımındaki zeminde de görüldüğü üzere, bütünleşme ve aynı idari kapasiteyi AB bölgesi genelinde yakalama peşinde koşan bir platformda doğal olarak en ön planda yer almaktadır. Analitik kapasiteyi arttırma girişimi ise gerek AB gerekse de Türkiye'de son öncelik sıralamasında yer almaktadır. Burada çıkan sonuç şudur ki hem Türkiye hem de AB idari kapasiteyi artırmaya dair araştırma gereksinimlerini tabana yaymada güçlük yaşamaktadır. Zira içtihatlarla yaşam bulan bu sıralamada, analitik kapasiteye arttırma konulu görülen davaların sonda yer alıyor oluşu, ihtilafların çözümü ile ilgili bir düzlemin henüz yeterince yaygınlık kazanmadığının kanıtı olarak yorumlanabilir. Buna rağmen AB'de yüzdelik dilime girerek % 3'e yaklaşan ağırlığın Türkiye'de bindelik dilime girerek % 0,1'de olması bu anlamda AB için analitik kapasiteyi artırma endişesinin daha üst düzeyde yer alması olarak yorumlanabilir.

Görüldüğü üzere bu çalışmada, AB ve Türkiye için bir karşılaştırmaya gidilmiş ve idari kapasiteyi artırma yönündeki yerleşik icraat ve kanaatler araştırılmak istenmiştir. Avrupa'daki çeşitli üniversitelerde çalışan ve yönetişim konusundaki uzmanların katılımıyla Hertie Yönetişim Okulu idaresinde gerçekleştirilen, Avrupa genelinde idari kapasiteyi artırma ve hazırbulunuşluluk düzeyini üst düzeye taşıma konulu Yönetişim Raporu-2014, yazına, ilk gerçek idari kapasite türleri tasnifini 2014 Nisan ayında Oxford Üniversitesi basın dağıtım kanalıyla kazandırmıştır. Geçen yaklaşık bir yıllık dönemde dâhil olmak üzere, idari kapasiteleri arttırma yönünde geliştirilen yasal süreçlerin azlığı ve konuyu ele alışın dağınık bir görünüm seyretmesi tartışılan bir sorun olmaktadır. AB için henüz yönetişim konusunda idari kapasiteyi arttırma çözüm yolu üzerine detaylı bir reform paketi ve ilişkin çalışmasının

olmaması da bu soruna eklemlenen bir durumdur. Bu nedenle çalışmada da konu olduğu üzere, mevcut yasal süreçler üzerinde bütünleyici ve idari kapasiteyi çeşitli türleriyle artırmaya yönelik; yasama organın direktif ve düzenlemeler kanalıyla ortaya koyduğu düzenleme kaynaklarının azlığı, hatta bazı başlıklarda yer bulmaması nedeniyle, içtihatları araştırma yoluna gidilmiştir. Böylelikle gelecek yıllarda idari kapasiteyi artırma konusunun yasama süreçlerinde de daha fazla ve ağırlık yönünden aday ülke konumunda yer aldığımız AB ile paralel bir konumda yer bulacak olması ümit edilmektedir.

Yönetişim Raporu-2014 gibi, bu konuda uzman bilim adamlarının konuyu sınıflandırıcı yaklaşımlarla ele aldığı çalışmaların ışığında yeni analizlerin geliştirilmesi önem arz etmektedir. Raporun üçüncü bölümünde yer alan anahtar sorun konularına dair araştırmaların gerçekleştirilmesi de yönetişimin iyileştirilmesi için sorunsallara yönelik yapıcı ve yerinde bir girişim olacaktır. Yönetişim içinde tüm idari kapasite türleri için gerekli ve koordinasyon kapasitesinin temeli olan bant genişliği burada ilk ifade edilecek mevzu olabilir. AB ve Türkiye için de geçerli altyapı sorunlarının çözümü ve imkânlarının arttırılması, özelikle hizmet dağıtım kapasitesi ve enerji piyasaları için zorunlu olan sürdürülebilirliğin izlenmesi sorunsalı, bir diğer araştırılması gereken alan olabilecektir. Hizmet dağıtım ve analitik kapasitenin iyileştirilmesinin önde gelen gereklerinden refah devleti politikaları ile ilişik sorunsallar da Yönetişim Raporu'nda yer bulan üçüncü konu olmaktadır. Örneğin yaşlı bireylerin sosyal güvenlik ihtiyaçları, mültecilerin durumlarının önemle izlenmesine yönelik göç sorununa duyarlı analitik kapasite sorunsalları raporda bu konuda vurgulanan sorun alanlarıdır. Bu başlıklarda yapılabilecek ileriki yeni araştırmalar, yönetişim yazınının gelişimine hizmet ettiği ölçüde, idari kapasiteyi iyileştirme ve idarenin hazırbulunuşluluğunu kuvvetlendirme konulu başka çalışmalar için de birer yol haritası olabilecektir.

KAYNAKÇA

http://eur-lex.europa.eu/-

Dawson, Mark (2011), "Three Waves of New Governance in the European Union", *European Law Review-Andover*, 36(2), 208-226.

Dimitrova, Antoanate (2002), "Enlargement, Institution Buildingand the EU's Administrative Capacity Requirement", *West Europen Politics*.

Dukes, E. Franklin (1996), "Resolving Public Conflict: Transforming Community And Governance", Manchester University Press.

Enderlein, Henrik, Walti, Sonja&Zurn, Micheal (Eds.). (2010), "HandbookOn Multi-Level Governance", Edward Elgar Publishing.

Fournier, J. (1998), "Governance and European Integration, Reliable Public Adminisration", Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA Papers: No.23.

Gökçe, Gülise (2006), "Devleti Yeniden Keşfetmek: Devlet Gücünün Göstergesi Olarak İdari Kapasite", *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(3), 1-28.

Koçak, Süleyman Yaman (2010), "Avrupa Birliği ve Yönetişim", Mehmet Akif Çukurçayır, Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz (Ed.), *Yönetişim-Kuram- Boyutlar-Uygulama*, Çizgi Kitabevi, 465-493.

Kodakçı, Devrim & Elif Yıldırım(2002), "AB Müktesebatının Uygulanması İçin Gerekli İdari Kapasite Ve Türkiye'nin Durumu", AB Genel Sekreterliği.

Kurşunlu, Elif (2004), "Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite", Ekonomik Ve Mali Konular Dairesi.

Mungiu-Pippidi, A. (2008), "The EU As A Transformation Agent: Lessons Learned From Governance Reforms In East Central Europe".

Nicoladies, P. (2003), "Preparing for Accession to the Europen Union: How to Establish Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules", Oxford Universy Press.

Nicoladies, P. (1999), "Enlargement of the EU and Effective İmplementation of Community Rules", Europen Instituti of Public Administration.

Ökmen, Mustafa & Kadri Canan(2009), "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi. Yönetim ve Ekonomi", *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(1), 139-171.

Plan, K. A. E-Devlet Ve E-Hazırlık Durumu.http://ebulten.library.atilim.edu.tr/shares/files/2015-03/03_Makale_3.pdf

Potnis, D. D. (2010), "Measuring E-Governance As An Innovation In The Public Sector. Government Information Quarterly", 27(1), 41-48.

Risse, Thomas (Ed.). (2013), "Governance Without A State?: Policies And Politics In Areas Of Limited Statehood", Columbia University Press.

Ulusal Yargı Ağı Çevrim İçi Bilişim Sistemi, UYAP, http://www.uyap.gov.tr/

Taylor, W. A.,& Wright, G. H. (2004), "Organizational Readiness For Successful Knowledge Sharing", *Challenges For Public Sector Managers. Information Resources Management Journal*, 17(2), 22.

Verheijen A.J.G. (2000), "Administrative Capacity Development: A Race Against Time?" WRR Scientific Council for Government Policy, Working Document No:107, The Hague.

www.governancereport.org/home/, (30.07.2015).

http://www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2003/Tr/pdf/V-idari_kapasite. pdf, (30.07.2015).

http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60zwdr7h.pdf?expires=1438607394&id=id&accname=guest&checksum=F2F7406EA1053A394C40947C051C23F3, (01.08.2015).

YÜKSEKÖĞRETİMDE YENİ BİR YÖNETİM MODELİ ÖNERİSİ

Oktay ALKUŞ
Yrd. Doç. Dr., Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Özet
Türkiye'deki üniversite sayısı 109'u devlet ve 76'sı da vakıf olmak üzere toplamda 185'e(URL 1); yükseköğretimdeki öğretim elemanı sayısı 148 bine(URL 2) toplam yükseköğretim öğrenci sayısı da yaklaşık 5 milyona(URL 3) ulaşmıştır. Gelecekte yükseköğretim alanında küreselleşme, kitleselleşme ve kalite konularında rekabetin yaşanacağı bilinmektedir. Bunun sonucunda kurumsal olarak yükseköğretim kurumlarımızın daha özerk, daha rekabetçi, daha esnek ve daha güçlü bir biçimde örgütlenebilmesi gerekmektedir.
Böyle bir ölçeğe sahip yükseköğretim yönetim sistemimizle ilgili şu saptamalar yapılabilir. İlk olarak, yükseköğretim alanında kaliteli insan kaynakları sermayesine sahip olmak ancak sistem içerisinde yeterli düzeyde kaliteli araştırmacı ve öğretim elemanına sahip olmakla mümkün olabilir.
İkincisi, yükseköğretim alanı bilgi toplumu hedeflerine ulaşabilmenin temel itici gücü olarak değerlendirilebilir.
Üçüncüsü, yükseköğretim kurumlarının mali kaynaklarının çeşitlendirilmesi gerekmektedir.
Dördüncüsü, gelecek yıllarda, mezun olan öğrencilerin hayata hazırlık düzeyi ve donanımı daha önemli hale gelecektir. Mezun öğrencilerin hayata atıldıkları alanlardaki başarı profillerinin, üniversitenin de başarı hanesine yazılacağı açıktır.
Beşincisi, yükseköğretimin en önemli sorunlarından biri rekabetsizlik ortamının varlığıdır. Akademik üretimi ve çağdaş bilimsel gelişmelerle uyumlu yüksek nitelikli öğretimi merkeze alan bir yönetim yapısı gerekmektedir. Akademisyenlerin performansları doğrudan kurumun performansına yansıtılabilmelidir.
Altıncısı, nitelikli araştırmacı ve öğretim elemanlarının istihdamı ancak nitelikli bir personel istihdam rejimi ile mümkün olabilir.
Yedincisi, yüksek bir araştırma ve öğretim kalitesi için rekabet sürecinin başlatılması gerekmektedir. Bu sayede yükseköğretim kurumları akademik bakımdan kurumsal kapasiteleri ve performanslarını ortaya çıkarabilir.
Son yıllarda yeni bir yükseköğretim yasa taslağı çalışması sürdürülmüş, ancak yasaya dönüşememiştir. Gelecek günlerde yeni yükseköğretim yasası arayışlarının süreceği tahmin edilmektedir.
Bu çalışma, taslak halinde kalmış olan yeni yükseköğretim yasası hakkında belirtilen bu yedi hususun gerçekleştirilebilmesi için gerekli bir yükseköğretim yönetim ana modelini konu edinmiştir ve belge taraması yöntemiyle hazırlanmıştır. Çalışmada, belge analizi ve değerlendirilmesi yapılmıştır. Analiz edilen ve değerlendirilen belgeler 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile yeni Yükseköğretim Yasa Tasarısı Taslağı'nın Ocak 2013'te yayınlanan en son metnidir.

Anahtar Kelimeler: Yükseköğretim, Yönetim, Model.

GİRİŞ

Türkiye'de üniversite reformu çalışmaları Yükseköğretim Kurulu'nun tarihinden daha eskilere dayanır. Bu düzenlemeler sırasıyla 1933, 1946, 1960, 1973 ve 1981 yıllarında 2252, 4936, 115, 1750 ve 2547 sayılı kanunlar ile yapılmıştır.

Üniversite sayısı 1933'de 1, 1946'da 3, 1960'da 7, 1973'de 12'ye, 1981'de 19'a, 1992'de 53'e, 2006'da 70'e, 2007'de 92'ye, 2008'de 107'ye, 2009'da 116'ya, 2010'da 131'e, 2011'de 140'a ve 2015'te 185'e yükselmiştir. 1981'de yükseköğretim öğrenci sayısı 322 bin iken 2015 yılında bu sayı 4 milyon 353 bine yükselmiştir (URL 4).

2023 ve sonrasında Türkiye dünyanın sayılı devletlerinden birisi haline gelmeyi, bölgesel ve küresel bir güç olmayı hedefliyorsa bunu gerçekleştirecek nitelikli, girişimci ve yenilikçi insan gücünü yükseköğretim düzeyinde eğitmek ve yetiştirmekle yükümlü akademisyenlerin sayısını hızla artırmak, öğretim elemanı başına düşen öğrenci sayılarını gelişmiş ülkeler düzeyine yükseltmek zorundadır.

Gelecekte ülkemizin 21. Yüzyıl vizyonuna uygun, nitelikli bir yükseköğretim alanı inşa edilmesine katkıda bulunmak için tüm yükseköğretim kurumlarımızı dünya standartlarında araştırma ve öğretim yapma kapasitesine taşıyacak bir stratejik hedef, Türkiye'deki yükseköğretimin önünde durmaktadır(URL 5).

1. ÜNİVERSİTELERİN DURUMU

Var olan üniversitelerin durumu bütçe, personel, bina ve yönetim konu başlıkları altında toplanabilir.

Üniversitelerin bütçeleriyle ilgili durum şu hususlarla belirtilebilir:

1. Geliştirme ödeneklerinin arttırılması gerekmektedir(Üniversitelerimizin Sorunları Cilt III: 1).
2. Ödenekler kısıtlar, bürokratik engeller ve tasarruf tedbirleri nedeniyle kullanılamamaktadır (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt I: 28).

Üniversitelerin personeliyle ilgili durum şu noktalarda toplanabilir:

1. İdari personel ihtiyacı(Üniversitelerimizin Sorunları Cilt I, 1999: 13). Özellikle de nitelikli teknik personel ihtiyacı artmaktadır (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt III, 2000: 5).
2. Nitelikli öğretim elemanı sağlanamamaktadır (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt III, 2000: 1).
3. Öğretim üyeleri vakıf üniversitelerini tercih etmektedir (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt III, 2000: 4).
4. Üniversitelerde genel idare, sağlık, teknik ve yardımcı hizmetler olarak temelde dört sınıf görev yapmaktadır (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt I, 1999: 7).
5. Üniversitelerde idari yapı işlevselleştirilmeli, katı bürokratik engeller kaldırılmalıdır (21. Yüzyılda Türk Üniversiteleri, 2000: 5).
6. Üniversitelerde rektör yardımcılıkları artırılmalı ve "danışmanlık" görevi de oluşturulmalıdır (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt III, 2000: 51).
7. Üniversitelere yeni birimler açılmakta kadro açıkları yaşanabilmektedir (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt II, 1999: 208). Birimlerin işleri diğer birimlerin personeliyle yürütülebilmektedir(Üniversitelerimizin Sorunları Cilt I, 1999: 2).
8. Üniversiteler akademik personel bakımından çekici hale getirilmelidir (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt III, 2000: 2).

Üniversitelerin binalarıyla ilgili durum şu noktalarla belirtilebilir:

1. Eğitim hizmetleri diğer kamu idarelerine ait hizmet binalarının üniversitelere tahsis edilmesiyle yapılabilmektedir (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt I, 1999: 5).

2. Kamulaştırmanın yapılamamış olması, yapılması gereken altyapı (yol, elektrik, su, kanalizasyon, galeri ve benzeri) çalışmalarında zorluklara yol açmaktadır (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt I, 1999: 4).

3. Üniversitelerde binaların inşasında iki binaya öncelik verildiği görülmektedir. İlki Rektörlük binası (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt I, 1999: 4) ve ikincisi sosyal tesislerdir (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt II, 1999: 212)

4. Üniversitelerin gelişme sahaları içinde bulunan arazilerin, yeterli ödenek sağlanamadığından kamulaştırma bedelleri ödenemeyebilmektedir(Üniversitelerimizin Sorunları Cilt I, 1999: 1) Bu durum inşaat maliyetlerinin artması sonucunu ortaya çıkarmaktadır (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt I, 1999: 10).

Üniversitelerin yönetimiyle ilgili temel konular şöyle sıralanabilir:

1. Türk üniversite geleneği oluşturulamamış durumdadır. Türk üniversite geleneği oluşturulmalı ve üniversiteler arasındaki rekabet bu gelenek ekseninde sürdürülmelidir (Avrupa Birliği'ne Entegrasyonu'nda Türk Üniversiteleri'nin Rolü, 2000: 2).

2. Üniversitenin geleneksel üç amacından biri bilim üretmek, ikincisi eğitim yapmak, üçüncüsü de çevresini aydınlatmaktır (21. Yüzyıla Girerken Türk Yüksek Eğitim ve Öğretiminin Sorunları, Hedefleri, 1999: 1)

3. Hizmetiçi eğitim üniversiteye özgü uygulanamamaktadır (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt III, 2000: 10).

4. Üniversitelerde akademik üretimi ödüllendirici bir işleyiş oluşturulmalıdır (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt III, 2000: 10).

5. Üniversitelerde akreditasyon ve toplam kalite uygulamalarına geçilmesi gerekmektedir (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt III, 2000: 10).

6. Uluslararası standartlarda kalite düzeyine ulaşmak, yükseköğretim sistemini pazarın taleplerine duyarlı hale getirmeyle mümkün olabilir. Vakıf üniversiteleri bu bakımdan üstün konumdadır ve yaygınlaşma eğilimleri yüksektir (Türk Yükseköğretimi'nin Bugünkü Durumu, Sorunları ve Çözüm Önerileri, 1996: 39).

7. Üniversiteler kendi mezunlarının kendi üniversitelerine desteklerini ve katkılarını sağlayabilir (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt I, 1999: 28). Örneğin: ABD'de üniversitelerin gelirlerinin yaklaşık 1/3'ü ile 1/2'si arasında bir oran bağışlardan sağlanmaktadır (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt I, 1999: 29).

8. Üniversitelerden toplumun beklentisi mezuniyet sonrasında istihdam edindirebilmektir (Bilim, Teknoloji ve Üniversiteler, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1996: 3)

9. Üniversite öğrencilerinin önemli bir sorunu yerleştirildikleri fakülte ve yüksekokula uyumudur (Üniversite Öğrencilerinin Sorunları, 2000: 3).

10. Üniversite sayısındaki artışın nedenleri arasında bölgeleri sosyal, ekonomik, kültürel bakımdan değiştirmek ile öğretim elemanı ve öğrenci yığılmalarını önleyerek üniversitelerin ülkeye dengeli olarak dağılımını sağlamak olarak belirtilebilir (Korkut, Türk Üniversiteleri ve Üniversite Araştırmaları: 39)

11. Eğitme, öğretme, araştırma, bilgi üretme, ürettiği bilgiyi yayma, sanayinin gelişmesinde itici güç olma, girişimci olma işlevleriyle toplumun denetimine bağlı çağdaş üniversitenin çağdaş bir yönetim olması gerekir (Başbakanlık, 1992: 11)

12. Üniversitelerde yönetim yetkileri olabildiği ölçüde senatolara ve yönetim kurullarına bırakılmalıdır(Üniversite Reformu, 1999: 23).

13. Üniversitelerin sahibi toplumdur. Toplumun temsilcisi de hükümetler olduğuna göre hükümetlerin üniversitelerin yönetimleriyle ilgilenmemeleri söz konusu olamaz (Doğramacı, 2000: 8).

14. Üniversitelerin temel sorunları para, kadro, alt yapı, öğrenci sayısının fazlalığı olarak özetlenebilir (Üniversitelerimizin Sorunları Cilt II, 1999: 220).

15. YÖK bile yükseköğretimin günümüzdeki durumundan pek memnun değildir (Okçabol, 2008: 402).

2. YÖNETİM MODELİ'NİN GEREKLİLİĞİ

Gelecek yılların dünyada yükseköğretim alanında yoğun bir uluslararasılaşma, kitleselleşme ve kalite rekabetinin yaşanacağı bir zaman dilimi olacağı açıktır. Yükseköğretim kurumlarımızın kurumsal olarak daha özerk, rekabete daha açık, daha esnek ve daha güçlü bir biçimde örgütlenmesi gereklidir (URL 6).

İlk olarak, yükseköğretim alanında kaliteli bir emek birikimine sahip olmak için yükseköğretim sistemi içerisinde yeterli sayıda kaliteli araştırmacı ve öğretim elemanına ihtiyaç vardır. Araştırma ve öğretim standartlarında örgütlenebilmek önemlidir (URL 7). Araştırmaların uluslararası düzeyde derecelendirilen bilim ve sanat üretimine yönelmiş olmak, ülkenin rekabet edebilirliğine destek olmak, topluma hizmet faaliyetlerinin etkin ve sürdürülebilir kılmak kaçınılmazdır (URL 6).

İkincisi, sosyoekonomik kalkınma ve toplumsal değişim için okullaşma oranı artırılmalıdır. Bilgi toplumunun en öndeki temel itici gücü yükseköğretimdir (URL 7).

Üçüncüsü, yükseköğretim kurumlarının mali kaynakları çeşitlendirilmelidir. Mali esneklik ve çok kaynaklı gelir yapısı gerekmektedir (URL 8).

Dördüncüsü, mezun olan öğrencinin donanımı ve iş hayatına hazırlık düzeyi önemlidir. İyi bir donanım, medeni cesaret ve açık bir zihin ile mezun olmuş öğrencilerin hayata atıldıkları alanlardaki başarı hikâyeleri, üniversitenin başarı hanesine yazılır. Mezunların bilgili, becerikli, eleştirel düşünebilen, girişimci, sorumluluk yüklenen, toplumsal değerler konularında hassas yetişmiş olmalıdır.

Beşincisi, yükseköğretim sistemimizde rekabet eksikliği hissedilmektedir. Akademik bilgi üretimi ve çağdaş bilimsel gelişmelerle uyumlu yüksek nitelikli öğretim öncelikli bir yapı oluşturulmalı, akademisyenlerin performansları ölçülmeli ve kurumun performansına aktarılabilmelidir (URL 9).

Altıncısı, nitelikli araştırmacı ve öğretim elemanlarının istihdamı nitelikli personel istihdam rejimi ile uygulanabilir. Öğretim elemanlarının akademik başarı puanlarına göre kadroların tahsisi yapılmalıdır (URL 10).

Yedincisi, yüksek bir araştırma ve öğretim kalitesi için rekabet dinamiklerinin harekete geçirilmesi gerekmektedir. Rekabeti teşvik etmek, yükseköğretim kurumlarının akademik bakımdan kurumsal kapasitelerini ve performansı öne çıkaran bir yönetim modeli geliştirmeyi zorunlu kılmaktadır (URL 11)

3. YÖNETİM MODELİ'NİN AMAÇ VE İLKELERİ

2547 sayılı mevcut Yükseköğretim Kanunu, yayımlandığı tarihten itibaren oldukça eleştirilmiş ve zaman içerisinde hem bu eleştiriler hem de yeni gereksinmeler nedeniyle birçok maddesi değiştirilmiştir. Türkiye'de otuz yıllık bir süreç sonrasında çoğulcu demokratik bir yapı içerisinde yeni bir yükseköğretim kanunu yapılabilir(URL 12).

Yeni bir yükseköğretim modelinin temel amaç ve ilkeleri şöyle olabilir(URL 13):

1. Çeşitlilik
2. Kalite güvencesi
3. Kurumsal özerklik ve hesap verebilirlik
4. Mali esneklik ve çok kaynaklı gelir yapısı
5. Performans değerlendirmesi ve bilimsel rekabet

İlk olarak çeşitlilik ilkesiyle, üniversiteleri farklılaştırmaya yönelik bir yapı hedeflenebilir. Yükseköğretimde yönetimlerin tek-tip ve merkezî politikalar ekseninde yapılandırılması yerine, farklı özelliklerdeki üniversitelerin farklı yönetim modelleri eşliğinde faaliyette bulunabilmeleri öngörülebilir. Diğer taraftan yükseköğretim kurumlarının, finansman ve işleyiş bakımından "devlet", "vakıf", "özel" ve "yabancı" yükseköğretim kurumları; yönetim bakımından "kurumsallaşmış" ve "kurumsallaşmakta olan" yükseköğretim kurumları ve yoğunlaşma alanları itibariyle "araştırma" ve "eğitim ağırlıklı" yükseköğretim kurumları olarak farklılaştırılabilir. Ayrıca, çeşitlendirilmiş eğitim tekniklerine olanak sağlayan bir yapıyla, dersliklerde yüz yüze eğitimin yanında türlendirilmiş uzaktan eğitim model ve öğretim örgütlenmeleri gerçekleştirilebilir (URL 14).

İkinci olarak kalite güvencesi ilkesiyle bilimsel bilgi, teknoloji ve sanat üretimlerine yönelik araştırmalar ve yayınlar yapmak, yaptırmak ve nitelikli bilim insanı yetiştirmek (URL 15) ana amacında olan yükseköğretimin küresel dünyada egemen olan yükseköğretim eğilimini normlarla çerçevelendirerek bir gelecek vizyonu oluşturma misyonuyla üstlendirilebilir. Yükseköğretim başarılı uluslararası benzerleri ile yarışabilecek ölçüde bir kalite ve denetim sistemine kavuşturulmalıdır (URL 16). Akademik özgürlük, kamu yararı ve akademik kalite esas alınmalıdır (URL 17). Gereksizleşmiş bürokratik işleyişlerin azaltılarak akademik kalite süreçleri işletilmelidir (URL 8). Yükseköğretim kurumlarının uluslararasındaki saygınlıklarının artması, bir yandan bölgesinin zenginliklerini değerlendiren diğer yandan dünyayla bütünleşen bir yapıya kavuşabilmelidir. Daha fazla uluslararası öğrenci ve araştırmacıyı ülkeye çekebilmelidir. Uluslararası araştırma ve yenilik kapasitesi geliştirilmeli ve rekabette daha avantajlı durumlar elde edilmelidir (URL 18). Bunun için uluslararası kabul görürlüğü olan bir kalite ve akreditasyon sistemi oluşturulabilir (URL 8). Yükseköğretim kurumlarının araştırma işlevlerini öne çıkarabilmelerini mümkün kılan bir yapı tasarlanmalıdır.

Üçüncü olarak kurumsal özerklik ve hesap verebilirlik ilkesiyle yükseköğretimde kurumsal özerklik teşvik edilmeli, yükseköğretim kurumlarının yaptıkları akademik üretim, eğitim, araştırma ve toplumsal hizmet alanlarında kendi alanlarını genişletme imkânı sunulmalıdır. Kurumsal özerkliğin korunabilmesi amacıyla şeffaflık ve hesap verebilirlik bir zorunluluktur. Yükseköğretim kurumlarının yerel, ulusal ve uluslararası düzlemlerde paydaşlarıyla etkin işbirliği yapabilen ve aynı zamanda hesap verebilir hale gelmelerini öngören bir yapı tasarlanmalıdır. Yükseköğretim kurumları, şeffaf bir yapı içerisinde kendi kurullarına, öğrencilerine, öğretim elemanlarına, bulunduğu bölgeye, ilgili üst-kurula, ulusal ve uluslararası kalite kuruluşlarına hesap verebilmelidir (URL 13). Bireylere fırsat eşitliği ve

ömür boyu öğrenme ilkeleriyle evrensel standartlarda eğitim-öğretim hizmeti sunulmalıdır (URL 15).

Dördüncü olarak mali esneklik ve çok kaynaklı gelir yapısı ilkesiyle üniversitelerin bütçe kullanımında daha esnek bir çerçeve içerisinde hareket edebilmelerine imkân tanınmalıdır. Bu amaçla, yükseköğretim kurumları mali esneklik içerisinde hareket edebilmeli; finansal kaynaklarını çeşitlendirebilmeli; kaynak kullanımında esnek davranabilmelidir. Projeler üreterek kaynak sağlamaları; sadece girdi kontrolü değil, süreç ve çıktı kontrolü de yapmaları (URL 18) imkânı sağlanmalıdır. Eğitim-öğretim, bilim ve araştırma altyapısı itibariyle nitelikli yükseköğretim kurumları inşa edilmelidir. Araştırmacı ve akademisyen olmayı düşünenler için mali haklar ve özlük hakları bakımından başka mesleklere göre bu meslek daha cazip ve tatminkâr olmalıdır. Bunun için, yükseköğretim kurumlarında görev alan öğretim elemanları ve idari personelin mali ve özlük haklarının emsal kurul, kurum ve kuruluşlarda çalışanlar seviyesine ulaştırılmalıdır (URL 19).

Beşinci olarak performans değerlendirmesi ve bilimsel rekabet ilkesiyle daha nitelikli eğitim-öğretim, araştırma ve toplumsal hizmet sunumuna olanak verilmelidir. Yükseköğretim kurumları performans değerlendirmesi uygulamalıdır. Toplumun taleplerini de dikkate alarak toplumun gelişmesi için araştırmalarında toplumu konu edinmeli, araştırma sonuçlarını toplumun yararına sunmalı, ihtiyaçlara uygun meslek elemanlarının yetişmesine ve işgücü ihtiyacının taleplerine uygun işgücünü yetiştirmelidir (URL 15). Yükseköğretim kurumlarının bölgesinden ve mezunlarından daha fazla katkı almalarını sağlayan bir süreç işletilmelidir (URL 8).

4. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU MODELİ

Yükseköğretim organları "Başkanlık", "Genel Kurul", "Yürütme Kurulu", "Rektörler Kurulu"ndan oluşabilir. Başkan ve Başkanlık Teşkilatı'nda Cumhurbaşkanı, Kurulun profesör üyeleri arasından birini 4 yıl için Başkan olarak atayabilir. Başkan, Genel Kurul ve Yürütme Kurulu'na başkanlık edebilir (URL 20). Başkana yardımcı olmak üzere Başkan tarafından en çok 5 Başkanlık danışmanı atanabilir (URL 21).

Genel Kurul, Yükseköğretim Kurulu'nun en üst karar organıdır. Genel Kurul, Başkan dâhil 21 üyeden oluşabilir. Profesör unvanına sahip olmak koşuluyla bu 21 üyeden 5'i, siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasî parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi; 5'i Cumhurbaşkanı; 5'i Bakanlar Kurulu; 6'sı da kendi üyesi olmayan profesörler arasından Rektörler Kurulu tarafından seçilebilir (URL 22).

Yürütme Kurulu başkan ve başkan vekilleri dahil olmak üzere 9 üyeden oluşabilir. Yürütme Kuruluna Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Rektörler Kurulu kontenjanlarının her birinden en az 1 üye olmak üzere Genel Kurul 6 üye seçebilir. Yürütme Kurulu üyeleri sürekli görev yaparlar. Yürütme Kurulu, en az 6 üye ile toplanabilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar alabilir (URL 23).

Rektörler Kurulu, yükseköğretim kurumlarının rektörlerinden oluşabilir. Rektörler Kurulu kendi üyeleri arasından 2 yıl için 1 başkan ve 2 başkan yardımcısı seçebilir. Rektörlük görevi sona eren başkan ve başkan yardımcılarının Rektörler Kurulundaki görevleri de sona ermelidir(URL 22).

5. DEVLET ÜNİVERSİTELERİ

Yeni yükseköğretim yönetim modelinde yükseköğretim kurumu içerisinde fakülte, enstitü, konservatuar ilgili yükseköğretim kurumu senatosunun talebi ve Yükseköğretim Kurulu'nun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla; meslek yüksekokulu, araştırma enstitüsü, araştırma ve uygulama merkezi, bölüm, anabilim dalı, anasanat dalı, bilim dalı ve sanat dalı Yükseköğretim Kurulu'nun belirlediği kriterler çerçevesinde senato kararı ile kurulabilir. Yükseköğretim kurumu statüsündeki meslek yüksekokulu içerisinde araştırma ve uygulama merkezi, bölüm ve program yönetim kurulu kararıyla oluşturulabilir (URL 24).

İkinci olarak üniversitelerde üniversite meclisi kurulabilir. Üniversite meclisi Rektörün başkanlığında 1 profesör, 1 doçent, 1 yardımcı doçent, 1 öğretim görevlisi, 1 uzman, 1 okutman, 1 araştırma görevlisi, 1 lisansüstü öğrenci, 1 lisans öğrencisi ile genel sekreterlikten 1, daire başkanlarından 1, fakülte sekreterlerinden 1 ve enstitü sekreterlerinden 1 temsilci olmak üzere 14 üyeden oluşabilir. Her temsilci kendisi ile eş statüdeki kişiler tarafından 2 yıl için seçilebilir. Ardarda olmamak üzere süresi biten üye bir defaya mahsus olmak üzere tekrar seçilebilir. Üniversite Meclisi Rektör'ün başkanlığında yılda en az 2 defa toplanabilir. Toplantılarda her üye kendi statüsündekilerin talepleriyle ilgili konuları meclisin gündemine taşıyabilir ve sunulan öneriler tartışılabilir. Toplantılarda alınan kararlar tutanak haline getirilip arşivlenmelidir.

Üçüncü olarak rektör adayı olarak üniversite içinden profesörlük kadrosunda 5 yılını ve o üniversitede 1 yılını doldurmuş olan öğretim üyeleri, rektör adaylığı için seçimin yapılacağı üniversitenin senatosuna doğrudan başvuru yapabilir. Seçimler öğretim üyelerinin en az üçte ikisinin katılımı ile gerçekleştirilebilir. Seçimde oy veren öğretim üyelerinin yarısından bir fazla oy alan aday rektör olarak atanmak üzere Yükseköğretim Kurulu tarafından Cumhurbaşkanına sunulabilir ve Cumhurbaşkanı tarafından atanabilir. Seçime

katılanlardan bu oy oranına ulaşan aday bulunmaması durumunda, Yükseköğretim Kurulu seçimde en çok oy alan üç adayı Cumhurbaşkanına sunabilir. Cumhurbaşkanı bu adaylardan birini seçerek rektör olarak atayabilir.

Rektör, 4 yıllığına atanır ve üniversite tüzel kişiliğini temsil eder. Bir kişi ardarda 2 defa rektörlük yapamaz. Devlet üniversitelerinde rektör, kendi görev süresi ile sınırlı olmak üzere, profesörler arasından 5 rektör yardımcısı görevlendirebilir. Kayıtlı öğrenci sayısı 50 binin üzerinde olan üniversitelerde yönetim kurulu kararı ile rektör yardımcısı sayısı 5'e çıkarılabilir.

Kuruluş tarihinden itibaren 10 yılı geçmemiş veya 10 yılı geçmiş olmasına rağmen 200 öğretim üyesine sahip olmayan devlet üniversitelerinde rektör, yapılan ilan üzerine başvuran adaylar arasından Yükseköğretim Kurulu'nun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanabilir.

Vakıf üniversiteleri ile özel üniversitelerde rektör, üniversite mütevelli heyeti tarafından yapılan teklif üzerine Yükseköğretim Kurulu tarafından atanabilir.

Dördüncü olarak senato, rektörün başkanlığında, rektör yardımcıları, dekanlar, enstitü ve konservatuar müdürleri, her fakülteden fakülte öğretim üyeleri tarafından 3 yıl için seçilecek birer öğretim üyesi ile meslek yüksekokulları müdürlerinden oluşabilir. Seçimle gelen üyeler ard arda olmamak koşuluyla o üniversitede en fazla bir defa daha atanabilir. Genel sekreter oy hakkı olmaksızın senato toplantılarına katılıp ve raportörlük yapabilir. Üniversite öğrenci temsilcisi oy hakkı olmaksızın senato toplantılarına katılabilir. Senato, her eğitim-öğretim döneminde en az 2 defa rektörün çağrısı üzerine toplanabilir. Senato akademik konularda üniversitenin en üst karar organı durumundadır (URL 25).

Beşinci olarak, üniversitelerde kurullar oldukça önemli organlardır. Öğretim elemanlarının sürekli ve düzenli yönetime katılmalarını sağlar (Hatipoğlu, 2000: 485). Üniversite yönetim kurulu, rektörün başkanlığında, dekanlar, enstitü müdürleri ve konservatuar müdürleri ile meslek yüksekokulları müdürlerinin kendi aralarından seçeceği bir müdürden oluşur. Rektör yardımcıları ve genel sekreter oy hakkı olmaksızın toplantılara katılabilir. Genel sekreter raportörlük görevini yerine getirebilir.(URL 27). Üniversite öğrenci temsilcisi, disiplin ve öğretim elemanlarının atama yükseltme konuları dışındaki toplantılara oy hakkı olmaksızın katılabilir. Üniversite yönetim kurulu, üniversitenin idari konularda en üst karar organıdır(URL 28).

6. VAKIF VE ÖZEL YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI

Vakıf ve özel yükseköğretim kurumlarında akademik organlar Devlet yükseköğretim kurumlarında olduğu gibi düzenlenebilir ve aynı görevleri yerine getirebilir. Öğretim elemanlarının nitelikleri ve tabi olacakları disiplin hükümleri Devlet yükseköğretim kurumlarındaki ile aynı olabilir. Devlet yükseköğretim kurumlarında çalışmaları yasaklanmış veya disiplin yoluyla bu kurumlardan çıkarılmış kişiler, vakıf ve özel yükseköğretim kurumlarında görev verilmemelidir. Vakıf ve özel yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanlarının ders yükleri Devlet yükseköğretim kurumlarındaki ile aynı olmalıdır; bunların aylık ve diğer özlük hakları konusunda 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri uygulanmalıdır.

Vakıf ve özel yükseköğretim kurumu mütevelli heyet üyeleri kurucu vakıf veya şirket yönetim organı tarafından seçilmelidir ve Yükseköğretim Kurulu'nun onayına sunulmalıdır. Mütevelli heyet üyelerinin sayısı 7'den az, 15'ten fazla olmamalı ve görev süreleri 3 yıl olmalıdır. Süresi sona eren mütevelli heyet üyeleri yeniden seçilebilmeli ancak aynı kişi birden fazla yükseköğretim kurumu mütevelli heyetine üye seçilememelidir. Mütevelli heyet üyelerinin en az beşte üçü lisans düzeyinde yükseköğrenim yapmış olmalıdır. Kamu görevinden çıkarılmış olan kişiler mütevelli heyet üyesi olamamalıdır. Vakıf ve özel yükseköğretim kurumlarında rektör veya müdür mütevelli heyetin doğrudan üyesi olup, en az ve en çok üye sayısıyla ilgili sınırlamanın dışında bulunmalıdır. Vakıf yükseköğretim kurumlarında kurucu vakıf yönetim kurulu başkan ve üyeleri, bunların birinci derece kan ve sıhri hısımları ile eşlerinden mütevelli heyette görev alacakların sayısı ikiyi geçmemelidir. Rektör ve müdür dışındaki yükseköğretim kurumu mensupları ilgili üniversitenin mütevelli heyetinde görev alamamalıdır.

Mütevelli heyet üyeleri, en az lisans düzeyinde yükseköğrenim görmüş üyeleri arasından 3 yıl için bir başkan ve bir başkan vekili seçebilir. Rektör veya müdür, mütevelli heyet başkanı veya başkan vekili seçilememeli ve kendisi ile ilgili konularda toplantılara katılamamalıdır. Mütevelli heyet, üye tam sayısının beşte üçü ile toplanmalı ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar almalıdır (URL 22).

Mütevelli heyet, yükseköğretim kurumunun tüzel kişiliğini temsil etmelidir. Mütevelli heyet, yükseköğretim kurumunun bütçesini onaylayıp ve uygulamaları izleyebilir. Vakıf ve özel yükseköğretim kurumlarında öğrencilerden alınacak ücretler ve öğrencilere sağlanacak burs ve benzeri imkânlar mütevelli heyet tarafından tespit edilebilir. Yükseköğretim Kurulu Genel Kurulu, mütevelli heyet üyelerinin seçiminin yenilenmesine karar verebilmelidir (URL 29).

7. ENSTİTÜLER

Enstitünün organları, enstitü müdürü ve enstitü yönetim kuruludur. Enstitünün en üst yöneticisi olan enstitü müdürü, enstitüyü temsil etmekle yükümlüdür. Devlet yükseköğretim kurumlarında enstitü müdürü, üniversite yönetim kurulu tarafından ve üniversitenin enstitüde anabilim dalı olan öğretim üyeleri arasından 3 yıl için atanabilir. Ardarda olmamak üzere bir defaya mahsus olmak üzere tekrar atanabilir. Müdür, kendi görev süresi ile sınırlı olmak üzere öğretim üyeleri arasından en çok 2 yardımcı atayabilir. Müdür yardımcıları ardarda olmamak üzere bir defaya mahsus olmak üzere tekrar atanabilir.

Enstitü yönetim kurulu, enstitünün akademik ve idari konularında en üst karar organıdır. Enstitü yönetim kurulu müdürün başkanlığında, müdür yardımcıları ile üniversite yönetim kurulu tarafından kendi üyeleri dışından, her fakülteden bir üye olmak üzere seçilecek 7 öğretim üyesinden oluşabilir. Üyelerin görev süresi müdürün görev süresi ile sınırlı olmalıdır. Üyeler ardarda olmamak üzere bir defaya mahsus olmak üzere tekrar atanabilir. Enstitü sekreteri enstitünün idari personelinden sorumlu amiri olup, oy hakkı olmaksızın yönetim kurulu toplantılarına katılıp raportörlük yapabilir (URL 30).

8. FAKÜLTELER

Fakültenin organları "dekan", "fakülte yönetim kurulu" ve "fakülte kurulu"dur. Fakültenin en üst yöneticisi olan dekan, fakülteyi idare ve temsil etmekle görevli ve yetkilidir. Dekan, Devlet yükseköğretim kurumlarında fakültede kadrolu öğretim üyelerince yapılan seçimde en fazla oy alan profesör unvanına sahip öğretim üyesi olup 3 yıl süreyle üniversite yönetim kurulu tarafından seçilip rektör tarafından atanabilir. Kadrolu profesör sayısı 3 veya daha az olan ya da en fazla 10 öğretim üyesi bulunan fakültelerde dekan, doğrudan üniversite yönetim kurulunun teklifi üzerine rektör tarafından atanabilir. Devlet yükseköğretim kurumlarında bir kişi aynı fakültede ard arda olmamak üzere en fazla 2 dönem dekan olarak görev yapabilir. Özel ve vakıf yükseköğretim kurumlarında dekan mütevelli heyet tarafından atanabilir. Devlet üniversitelerinde dekan, fakültenin kadrolu öğretim üyeleri arasından en fazla 3 dekan yardımcısı görevlendirebilir.

Fakültenin akademik ve idari konularda en üst karar organı fakülte yönetim kuruludur. Kurul, dekanın başkanlığında, bölüm başkanları; fakültede kadrolu profesör, doçent, yardımcı doçent ve araştırma görevlilerinin kendi aralarından seçeceği 1 profesör, 1 doçent, 1 yardımcı doçent ve 1 araştırma görevlisi ile fakülte öğrenci temsilcisinden oluşabilir. Fakülte öğrenci temsilcisinin süresi 1 yıl diğer üyelerin görev süresi 3 yıl olmalıdır. Seçimle gelen üyeler ard arda olmamak üzere en fazla 2 dönem üyelik yapabilir. Dekan yardımcıları ile fakülte

sekreteri oy hakkı olmaksızın yönetim kurulu toplantılarına katılabilir, fakülte sekreteri idari personelden sorumlu amir olarak raportörlük yapar. Fakülte öğrenci temsilcisi, oy hakkı olmaksızın, akademik yükselme, atama ve disiplin konuları dışındaki toplantılara katılabilir.

Fakülte Kurulu dekanın başkanlığında, fakülteye bağlı bölüm başkanları, bölümü olmayan fakültelerde anabilim dalı başkanları ile profesörlerin kendi aralarından seçecekleri 1 profesör, doçentlerin kendi aralarından seçecekleri 1 doçent, yardımcı doçentlerin kendi aralarından seçecekleri 1 yardımcı doçent öğretim üyesinden oluşabilir. Seçimle gelen üyelerin üyelik süresi 3 yıl olabilir. Seçimle gelen üyeler ardarda olmamak üzere en fazla 2 dönem üyelik yapabilir. Fakülte kurulu yılda en az 2 defa dekanın çağrısı üzerine toplanır. Fakülte içinde bir kurulda yer alan kişi başka bir kurul üyeliğine seçilememelidir.

Fakültelerde tüm kadrolu öğretim elemanlarının katılımıyla akademik kurul oluşur. Kurul, yılda en az 1 defa dekanın başkanlığında toplanabilir ve fakültenin eğitim-öğretim programları, araştırma ve proje stratejisi ile ilgili olarak tavsiye niteliğinde kararlar alıp bu kararları fakülte kurulu ile fakülte yönetim kuruluna sunabilir (URL 31).

9. BÖLÜM, ANABİLİM VEYA ANASANAT DALLARI

Bölüm başkanı, bölümün kadrolu profesörleri, yoksa doçentleri, yoksa yardımcı doçentleri arasından bölümün kadrolu öğretim üyeleri ve öğretim görevlilerince seçilip dekan tarafından 3 yıl için atanabilir. Bölümün öğretim üyesi sayısının 5'ten az olması durumunda bölüm başkanı doğrudan dekan tarafından atanabilir. Bölüm başkanları ard arda olmamak üzere en çok 2 kere seçilebilir ve atanabilirler. Bölüm başkanı en fazla 2 yardımcı atayabilir. Bölüm başkanının görevi sona erdiğinde yardımcılarının görevi de kendiliğinden sona erer. Yeni kurulan fakültelerde bölüm başkanı 3 yıl için dekan tarafından atanmalıdır.

Anabilim veya anasanat dalı, bölümü oluşturan ve en az bir bilim veya sanat dalını kapsayan eğitim-öğretim ve uygulama faaliyetlerinin yürütüldüğü akademik bir birimdir. Anabilim veya anasanat dallarının kurulmasına, birleştirilmesine veya kaldırılmasına yükseköğretim kurumları senatolarınca karar verilmelidir.

Bilim veya sanat dalı, anabilim veya anasanat dallarına bağlı olarak bilim veya sanat dalı kurulmasına ilgili anabilim veya anasanat dalı başkanı, bölüm başkanı ve dekanın ortak önerileri üzerine yükseköğretim kurumları senatolarınca karar verilmelidir.

Anabilim ve anasanat dalı başkanı ile bilim ve sanat dalı başkanları o anabilim ve anasanat ya da bilim ve sanat dalının profesörleri, yoksa doçentleri, yoksa yardımcı doçentleri, yardımcı doçent de yoksa öğretim görevlileri arasından, o anabilim ve anasanat ya

da bilim ve sanat dalında görevli öğretim üyeleri ve öğretim görevlilerince seçilmeli ve dekan ya da müdür tarafından 3 yıl için atanmalıdır(URL 32).

10. YÜKSEKOKULLAR

Yüksekokul organları, "Yüksekokul müdürü" ve "Yüksekokul yönetim kurulu" olabilir. Üniversiteye bağlı Yüksekokullarda müdür 3 yıllığına üniversite yönetim kurulunun kararıyla rektör tarafından; vakıf ve özel yükseköğretim kurumlarında ise mütevelli heyet tarafından atanmalıdır. Süresi biten müdür ard arda olmamak şartıyla bir defaya mahsus olmak üzere tekrar atanabilir. Müdür, görev süresi ile sınırlı olmak üzere yüksekokul öğretim elemanları arasından kendisine 2 yardımcı atayabilir. Yüksekokulu müdürü her bir lisans diploma programı için 3 yıllığına bir program başkanı görevlendirebilir.

Yüksekokulunun akademik ve idari konularda karar organı olan yüksekokul yönetim kurulu müdürün başkanlığında, müdür yardımcıları, bölüm başkanları ve yüksekokul öğrenci temsilcisinden oluşabilir. Müdür yardımcılarının görev süresi müdürün görev süresi ile sınırlı olmalıdır. Yüksekokul sekreteri idari personelden sorumlu amirdir ve oy hakkı olmaksızın yönetim kurulu toplantılarına katılıp raportörlük yapabilir. Yüksekokul öğrenci temsilcisi, oy hakkı olmaksızın, akademik yükselme, atama ve disiplin konuları dışındaki toplantılara katılabilir.

11. MESLEK YÜKSEKOKULLARI

Meslek yüksekokulunun organları, "meslek yüksekokulu müdürü" ve "meslek yüksekokulu yönetim kurulu" olabilir. Üniversiteye bağlı meslek yüksekokullarında müdür 3 yıllığına üniversite yönetim kurulunun kararıyla rektör tarafından; vakıf ve özel yükseköğretim kurumlarında ise mütevelli heyet tarafından atanmalıdır. Süresi biten müdür ard arda olmamak şartıyla bir defaya mahsus olmak üzere tekrar atanabilir. Müdür, görev süresi ile sınırlı olmak üzere yüksekokul öğretim elemanları arasından kendisine 2 yardımcı atayabilir. Meslek yüksekokulu müdürü her bir önlisans diploma programı için 3 yıllığına bir program başkanı görevlendirebilir.

Meslek yüksekokulunun akademik ve idari konularda karar organı olan meslek yüksekokulu yönetim kurulu müdürün başkanlığında, müdür yardımcıları, program başkanları ve meslek yüksekokulu öğrenci temsilcisinden oluşabilir. Müdür yardımcılarının görev süresi müdürün görev süresi ile sınırlı olmalıdır. Meslek yüksekokulu sekreteri idari personelden sorumlu amirdir ve oy hakkı olmaksızın yönetim kurulu toplantılarına katılıp raportörlük yapabilir. Meslek yüksekokulu öğrenci temsilcisi, oy hakkı olmaksızın, akademik yükselme, atama ve disiplin konuları dışındaki toplantılara katılabilir (URL 33) .

12. ÖĞRENCİ KONSEYİ

Yükseköğretim Öğrenci Konseyi, yükseköğretim kurumları öğrenci konsey başkanlarının kendi aralarından seçtikleri bir başkan ve 10 üyeden oluşabilir. Yükseköğretim Öğrenci Konseyinin yürüteceği yıllık faaliyet programları çerçevesinde Yükseköğretim Kurulu tarafından her yıl bütçeden belirli bir meblağ ayrılmalı ve buna ilişkin harcamalar Yükseköğretim Kurulunca denetlenmelidir.

Yükseköğretim kurumları tarafından faaliyetlerini gereği gibi yürütebilmeleri için öğrenci konseyine uygun bir mekân tahsis edilebilir (URL 22).

Yükseköğretim kurumlarının her düzeyinde sunulan hizmetler ile eğitim-öğretimin ortam ve şartlarının iyileştirilmesi, öğrencilerin üniversitelerde yaşam kalitesinin artırılması, mezuniyet sonrası döneme hazırlanması ve yükseköğretim kurumlarının karar süreçlerine katılımlarının sağlanması amacıyla rektörlüğe önerilerde bulunmak üzere her yükseköğretim kurumunda bir öğrenci konseyi oluşturulmalıdır.

Yükseköğretim kurumlarında yönetim kurulu kararıyla öğrenci konseylerine yürütecekleri faaliyet programı çerçevesinde Rektörlükçe her yıl bütçeden belirli bir tutar ayrılmalıdır. Öğrenci konseyinin bütçe ve harcamaları yükseköğretim kurumunun iç denetim ve kontrol sistemi çerçevesinde denetlenmelidir (URL 28).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yeni bir yükseköğretim yönetimi için öncelikle, yükseköğretim kurumları yönetim ve denetim organlarının; öğretim elemanlarının; Yükseköğretim Kurulu'nun ve yükseköğretim kurumlarının yetkili organlarının dışında kalan makamlarca hiçbir şekilde görevlerinden uzaklaştırılamayacağı ve öğretim elemanı mesleğinden çıkarılamayacağı düşüncesi temel ilke olmalıdır.

İkinci olarak yükseköğretim kurumları Devlet, vakıf ya da özel yükseköğretim kurumu olmak üzere farklı statülerde kurulabilmelidir. Devlet yükseköğretim kurumları yasayla; özel ve vakıf yükseköğretim kurumları da yükseköğretim Kurulu'nun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmalıdır.

Üçüncü olarak Türkiye'deki Devlet yükseköğretim kurumlarının yurtdışında yükseköğretim birimi açabilmesine veya yabancı yükseköğretim kurumlarının Türkiye'de fakülte, enstitü, konservatuar, yüksekokul ve meslek yüksekokulu açabilmesine Yükseköğretim Kurulu'nun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile izin verilmelidir. Türkiye'deki yabancı yükseköğretim kurumlarına kabul edilecek Türkiye Cumhuriyeti

vatandaşı öğrencilerinin sayısı, kayıtlı öğrencilerin belirli bir orandan fazla olmaması örneğin % 25'inden (URL 26) fazla olmaması öngörülmelidir.

Bu üç temel çerçevesinde çalışmanın önerileri şunlardır:

1. Döner sermaye sayesinde devletin verdiği ödeneğe yakın bir gelir toplamını üniversiteler kendileri elde edebilir ve edebilmelidir.
2. Gerçek bir torba bütçe modeli, üniversitelerin mali sorunlarını çözmede yardımcı olabilir.
3. Bütçe kalemleri arasındaki aktarımların üniversite yönetim kurulu kararıyla yapılabilmesi imkânı sağlanmalıdır.
4. Üniversite öğretim üyeleri sürekli statüyle atanmalı, eğitim-öğretim, makam, görev tazminatları yeniden değerlendirilmeli ve idari personelin de katkıları ölçüsünde bunlardan yararlanmaları sağlanmalıdır.
5. Hizmetiçi eğitim, bütün üniversitelerde personel daire başkanlığına bağlı hizmet içi eğitim müdürlükleri olarak kurulmalıdır.
6. Farklı üniversitelerde belirli fakültelerin kurulmasıyla üniversitelerin ihtisaslaşmaları sağlanmalıdır.
7. Yükseköğretim organları "Başkanlık", "Genel Kurul", "Yürütme Kurulu", "Rektörler Kurulu"ndan oluşmalıdır.
8. Üniversitelerde üniversite meclisi kurulmalıdır. Üniversite meclisi Rektörün başkanlığında 1 profesör, 1 doçent, 1 yardımcı doçent, 1 öğretim görevlisi, 1 uzman, 1 okutman, 1 araştırma görevlisi, 1 lisansüstü öğrenci, 1 lisans öğrencisi ile genel sekreterlikten 1, daire başkanlarından 1, fakülte sekreterlerinden 1 ve enstitü sekreterlerinden 1 temsilci olmak üzere 14 üyeden oluşmalıdır.
9. Üniversite içinden profesörlük kadrosunda 5 yılını ve o üniversitede 1 yılını doldurmuş olan öğretim üyeleri rektör adayı olabilmelidir.
10. Rektör, dekan, bölüm başkanı, enstitü müdürü, yüksekokul müdürü, meslek yüksekokulu müdürü ve diğer makam görevlerine bir kişi ard arda olmamak üzere en çok iki defa atanmalıdır.
11. Senato, üniversite yönetim kurulu, fakülte kurulu, fakülte yönetim kurulu, enstitü yönetim kurulu, yüksekokul ve meslek yüksekokulu kurullarına bir kişi ard arda olmamak üzere en çok iki defa atanmalıdır.
12. Enstitünün organları, enstitü müdürü ve enstitü yönetim kurulu olmalıdır. Müdür ve üyeler enstitüde anabilim dalı olan öğretim üyeleri arasından atanmalıdır.

13. Bölüm başkanı, bölümün kadrolu profesörleri, yoksa doçentleri, yoksa yardımcı doçentleri arasından bölümün kadrolu öğretim üyeleri ve öğretim görevlilerince seçilmelidir.

14. Bölüm kurulu, bölümde yer alan öğretim üyeleri ve öğretim görevlileri ile araştırma görevlilerinin kendi aralarından seçecekleri 1 temsilciden ve oy hakkı olmaksızın bölümün öğrenci temsilcisinden oluşmalıdır.

KAYNAKÇA

Başbakanlık (1992), *Çağdaş Eğitim Çağdaş Üniversite*, Ankara, Başbakanlık Basımevi.

Bilim, Teknoloji ve Üniversiteler (1996), Ankara, Başbakanlık Basımevi.

Doğramacı, İhsan (2000), *Günümüzde Rektör Seçimi ve Atama Krizi: Türkiye'de ve Dünya'da Yükseköğretim Yönetimine Bir Bakış*, Ankara, Meteksan A.Ş.

Hatipoğlu, M. Tahir (2000), *Türkiye Üniversite Tarihi*, Ankara, Selvi Yayınevi.

Korkut, Hüseyin, (1984), *Türk Üniversiteleri ve Üniversite Araştırmaları*, Ankara, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları No: 134.

Okçabol, Rıfat (2008), Dönüştürülen Üniversiteler ve Eğitim Sistemimiz, "YÖK ve Üniversitelerin Geleceği", Ankara, Eğitim Sen Yayınları.

Türk Yükseköğretimi'nin Bugünkü Durumu, Sorunları ve Çözüm Önerileri (1996), Ankara, Başbakanlık Basımevi.

Üniversite Reformu (1999), Ankara, Başbakanlık Basımevi.

Üniversitelerimizin Sorunları Cilt I (1999), Ankara, Başbakanlık Basımevi.

Üniversitelerimizin Sorunları Cilt II (1999), Ankara, Başbakanlık Basımevi.

Üniversitelerimizin Sorunları Cilt III (2000), Ankara, Başbakanlık Basımevi.

URL 1, https://istatistik.yok.gov.tr (14.09.2015).

URL 2, https://istatistik.yok.gov.tr Öğretim Elemanlarının Akademik Görevlerine Göre Sayıları, 2014-2015 (15.09.2015).

URL 3, https://istatistik.yok.gov.tr/tablo 1 Öğrenci Sayıları Özet Tablosu (16.09.2015).

URL 4, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 1, (17.09.2014).

URL 5, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 6-7, ((24.09.2014).

URL 6, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 3, ((24.09.2014).

URL 7, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 6-7, ((24.09.2014).

URL 8, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 5, (24.09.2014).

URL 9, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 3-4, (24.09.2014).

URL 10, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 6 ve sayfa 4, (24.09.2014).

URL 11, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 4-5, (24.09.2014).

URL 12, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 6, (24.09.2014).

URL 13, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 4, (24.09.2014).

URL 14, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 4-5, (24.09.2014).

URL 15, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 28, (24.09.2014).

URL 16, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 5-6, (24.09.2014).

URL 17, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 1, (24.09.2014).

URL 18, http://www.lideroxford.com/haberler/yok_yasa_tasarisi_hakkinda-1-21?

URL 19, http://www.memurlar.net/haber/486484/?

URL 20, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 13-14, (24.09.2014).

URL 21, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 16

URL 22, http://hm.ibu.edu.tr/yoktaslagidegerlendirmesi_AIBU_MFP.pdf?

URL 23, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 13, (24.09.2014).

URL 24, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 27, (24.09.2014).

URL 25, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 19, (24.09.2014).

URL 26, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 28, (24.09.2014).

URL 27, http://www.turkiyeegitim.com/yeni-yok-yasasi-degerlendirmesi-43999h.htm? S. 14

URL 28, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 20, (24.09.2014).

URL 29, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 32, (24.09.2014).

URL 30, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 24, (24.09.2014).

URL 31, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 23-24, (24.09.2014).

URL 32, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 25, (24.09.2014).

URL 33, https://yeniyasa.yok.gov.tr/files/deaed4775cb01c29786a7dda47c57672..pdf sayfa 24-25, (24.09.2014).

BİR KAMU POLİTİKASI UYGULAMASI OLARAK SAĞLIKTA DÖNÜŞÜM VE SOSYAL DEVLET[1]

Düriye TOPRAK
Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, duriyetoprak@sdu.edu.tr
Serpil AĞCAKAYA
Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, serpilagcakaya@sdu.edu
Hüseyin GÜL
Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü, gulhuseyin@yahoo.com

Özet

Ekonomik, sosyal ve kültürel değişimlerin yaşandığı dünyada, birçok konuda yenilikler ve düzenlemeler yapılmaktadır. Sağlık hizmetlerinde reform çalışmaları da bu değişime uyum sağlamak için gerçekleştirilmektedir. Sağlık hizmetleri maliyetlerinin hızla artması, artan ve çeşitlenen hizmet beklentileri, sağlık ve sosyal güvenlik finansmanında yaşanan sorunlar, aktüeryal dengedeki sıkıntılar, sağlık güvencesi olmayan nüfusun yüksek olması, sağlık sisteminden ve hizmetlerinden memnuniyetsizlik ve kaynak kullanımındaki verimsizlik vb. sağlıkta reformu zorunlu kılan nedenler olmuştur. Bu nedenlerin yanı sıra, ekonomide yaşanan dönüşüm çalışmaları, uluslararası aktörler ve gelişmeler de Türkiye'de sağlık sektöründe gerçekleşen reformda belirleyici rol oynamıştır. Sağlık hizmetlerinde "reform" anlayışı 1980'lerden sonra ağırlıklı olarak ele alınmış ve sağlık hizmetleri ve politikaları alanında neoliberal anlayışın hakim olduğu yeni bir döneme geçilmiştir. Bu dönemde sosyal devlet anlayışında da dönüşümler yaşanmıştır. Türkiye'de Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) adlı reform çalışması, 1990'lı yıllarda ortaya koyulan düzenlemelerin devamı niteliğinde olmakla birlikte, önceki dönemde hayata geçirilemeyen düzenlemeler bu dönemde büyük oranda yasalaşmıştır. 2003 yılı Aralık ayında yayınlanan Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP), sağlık hizmetlerinin etkili, verimli ve hakkaniyete uygun bir şekilde organizasyonunun sağlanmasını, finanse edilmesini ve sunulmasını amaçlamaktadır. Bu çalışmada, Türkiye'de 1980'lerden itibaren gerçekleştirilen sağlık reformu çerçevesinde sağlık harcamalarında yaşanan değişimler incelenmektedir. Bu değişimlerin düzeyi ve yönü çerçevesinde, Türkiye'de bir kamu politikası olarak uygulanan Sağlıkta Dönüşüm Programı ve yansımaları ele alınarak, sağlıkta reform sürecinde gelinen noktaya ilişkin, sosyal devlet uygulamaları çerçevesinde bir çözümleme yapılmakta ve çıkarımlarda bulunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Sağlık, Sağlıkta Dönüşüm Programı, Sağlık Harcamaları, Sosyal Devlet*

TRANSFORMATION IN HEALTH AS A PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION AND THE SOCIAL STATE

Abstract

In a world of economic, social and cultural changes, many innovations and regulations are being made in various fields. The reform endeavor in the health services is also a part of these changes. There have been various reasons entailing the reform in health such as heavy increases in the costs of health services, increasing and diversifying service expectations, problems in the finance of health and social security, problems in actuarial balance, high rate of people having no health coverage, dissatisfaction from health system and services, and ineffectiveness in sourcing. Besides, the transformation efforts in the economy and the international actors and developments have also played determining roles in the reform experienced in Turkish health sector. The understanding of "reform" in health services has been discussed predominantly after the 1980s and a new era of health services and policies in which neo-liberalism prevails has been initiated. In this period, some transformations in the understanding of the social state have also been experienced. The reform effort titled "The Program of Transformation in Health" (PTH), being the continuation of the regulations started to be applied in the 1990s, have achieved many regulations to be enacted that were previously not managed to. The PTH, proclaimed in December 2003, aims to enable an effective, efficient and fair organization, finance and service of health services. In the study, by examining the health reform that has been applied in Turkey since the 1980s, the expenditures made in this context are analyzed. In the context of the level and direction of these changes, the PTH as a public policy in Turkey and its reflections are discussed; some inferences are made on the final situation of the process in the health reform and an analysis is made in the context of social state implementations.

Keywords: *Health, the Program of Transformation in Health, Health Expenditures, the Social State*

[1] Bu çalışma, Düriye Toprak'ın "1980 Sonrası Dönemde Türkiye'de Sosyal Devlet Harcamalarının Dönüşümü ve Yansımaları" adlı doktora tezinden türetilmiştir.

GİRİŞ

II. Dünya Savaşı'ndan sonra gittikçe güçlenen refah devleti, 1980 sonrası dönemde küreselleşme ve yeni liberal politikaların bir sonucu olarak yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Sosyal refah devleti, sağlıktan eğitime ve sosyal güvenlikten istihdama değişik alanlarda sorumluluklar üstlenmiştir. Refah devletinde, toplumda temel hak ve özgürlüklerini kullanabilecek olanak ve kaynaklara sahip olmayan vatandaşlara, belirli bir yaşam düzeyi sağlanmak ve fırsat eşitliğini güvenceye alarak piyasada yarışa eşit koşullarda başlama olanağı sunmak temel hedef olmuştur. Bu amaçla da, "eğitimsizlik, yaşlılık, hastalık, sakatlık, özürlülük ve yoksulluk gibi engelleyici öğelerin kaldırılmasını sosyal devletten istemek vatandaşların temel hakları olarak görülmüştür." Dolayısıyla, "birçok ülkede çalışma hakkı, işsizken sosyal koruma hakkı, minimum gelir hakkı, sağlık ve eğitim gibi temel sosyal hizmetlere eşit erişim hakkı vatandaşların yararlanabileceği temel haklar alanına girmiştir" (Gül ve Sallan Gül, 2007: 6). Ayrıca, ekonomik büyümeye, refahın artmasına, yeni ihtiyaç ve isteklerin ortaya çıkmasına paralel olarak, refah devletinin başlangıçtaki hedeflerine yeni hedefler eklenmiştir ki bunlar; yoksulluğun ortadan kaldırılması, gelir eşitsizliğinin giderilmesi, sosyal bütünleşmenin sağlanması ve toplumsal katılımın yaygınlaştırılmasıdır (Galbraith, 1996; Roche, 1992).

1980 sonrası dönemde sosyal refah devleti uygulamalarına yöneltilen eleştiriler artarken küreselleşme ve yenidünya düzeniyle bütünleşmenin bir gereği olarak yeni liberal politikalar yaygınlaşmaya başlamıştır. Yeni liberaller, sosyal devlet harcamalarının kamu bütçe açıklarını artırdığını, ulusal ekonomilerin rekabetçiliğini olumsuz etkilediğini, ekonomik büyümeyi yavaşlatarak krizlere yol açtığını ileri sürmüşlerdir. Bu nedenle, sosyal devletin yükümlülüklerinin ve harcamalarının azaltılmasını, piyasalaştırılmasını ve özelleştirilmesini önermişlerdir. Bu çerçevede dönüştürülen sosyal refah devletinin, yeni liberal minimal devlet anlayışı çerçevesinde zayıflatıldığına (Sallan Gül, 2006; Galbraith, 1996; Pierson, 1994; Habermas, 1989), küçüldüğüne (Huber ve Stephens, 2001: 123; Busemeyer, 2007) ya da çalışma refahına ve küresel ekonomide etkinliğe ve rekabete odaklanacak şekilde biçim değiştirerek daha piyasa temelli bir biçim aldığına dönük iddialar artmıştır (Jiang, 2014; Lowry, 2012; Gül ve Sallan Gül, 2007; Brady ve Beckfield, 2005).

Bu iddiaları sınamanın ve devletin sosyal refahın sağlanmasında kendini yeni dönemde nasıl konumlandırdığını karşılaştırmalı bir şekilde değerlendirmenin bir yolu, bu amaç için ayrılan kamu kaynaklarının büyüklüğündeki değişimleri incelemektir. Bu çalışmada sadece sağlık alanında sosyal devletin yerinin ve öneminin özellikle Sağlıkta Dönüşüm

Programıyla (SDP) ve harcamalar bazında nasıl değiştiği ele alınmıştır. Çalışmanın temel amacı; Türkiye'de 1980'lerden itibaren gerçekleştirilen sağlık reformu da ele alınarak, Türkiye'de sağlık harcamalarının seyri üzerinden sosyal devletin dönüşümünü ve karşılaştırmalı konumunu ortaya koymaktır. Bu çaba, sosyal refah devletinin, yeni liberalizm ve minimal devlet anlayışı çerçevesinde zayıflatıldığına dönük iddiaları, sağlık harcamaları temelinde değerlendirebilmeyi de olanaklı kılacaktır. Bu çerçevede çalışmada, öncelikle sosyal refah devleti ile bir refah devleti politikası olan sağlık kavramı ve özellikleri ele alınmaktadır. Daha sonra Türkiye'de ve OECD ülkelerinde karşılaştırmalı olarak sağlık harcamaları incelenerek, Türkiye'de SDP çerçevesinde yaşanan değişim değerlendirilmektedir. Sonuçta ise çalışma ile ilgili genel bir değerlendirme yapılmakta ve çıkarımlarda bulunulmaktadır.

1. SOSYAL REFAH DEVLETİ VE POLİTİKALARI

Refah devleti (*welfare state*) ya da sosyal devlet kavramı zamana ve farklı ülkelere göre değişik şekillerde yorumlanmaktadır. Refah devleti kavramı literatürde bazen refahın ideal modelini ifade etmek için, bazen de devletin sunduğu refah hizmetlerini ifade etmek için kullanılabilmektedir (Akgül Yılmaz, 2006: 5). Ayrıca, refah devleti, teorik bir soyutlama yaparken kullanılabildiği gibi, sosyal politika rejimlerine göre farklılaşan refah devleti modellerini ifade etmek için de kullanılmaktadır (Arın, 1993: 91). Dolayısıyla, tarih boyunca refah devleti ya da sosyal devlet[2] çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Tanımlar, refah devletine minimum sorumluluk verenden (gereksinimlerin sadece minimum düzeyde karşılanması, minimum standartların sağlanması), geniş bir faaliyet alanı (eğitim, konut, kişisel sosyal hizmetler, minimum gelir garantisi vb.) tanıyana doğru değişkenlik göstermektedir (Özdemir, 2014: 1).

Bu bağlamda sosyal refah devletini, kurumsallaşmış kamu politikaları, kurumları ve hizmetleri aracılığıyla vatandaşlara çağdaş ve insan onuruna uygun bir yaşam düzeyi sağlamayı hedefleyen, eğitim, sağlık, konut, istihdam gibi sosyoekonomik açından önemli alanlarda hizmetlere erişimi olanaklı kılan ve fırsat eşitliğini sağlamayı amaç edinmiş devlet olarak tanımlamak olanaklıdır. Refah devletinin toplum üzerindeki etkisi üç şekilde

[2] "Refah devleti" ve "sosyal devlet" terimleri esas itibarıyla aynı kavram ve olguyu ifade etmektedir. İngilizce eserlerde sosyal devlet (*social state*) terimi yerine genel olarak refah devleti (*welfare state*) ya da sosyal refah devleti (*social welfare state*) terimleri kullanılmaktadır. Bu iki kavramın ortaya çıkış kökenine bakıldığında, sosyal devlet ve sosyal politika kavramlarının Kıta Avrupası ülkelerinde, refah devleti ve refah politikası kavramlarının ise Kuzey Amerika ve bir kısım Avrupa ülkelerinde (anglo-sakson ülkeler) kullanıldığı görülmektedir (Serter, 1994: 36). Sosyal devlet ve refah devleti kavramları genellikle eşanlamlı kullanılsa da, bazen refah devleti kavramı daha dar ve özel bir anlam yüklenerek de ele alınmakta ve temel refah hizmetlerine ilişkin programları geliştirip yürüten devleti anlatmak için kullanılmaktadır (Pierson, 1994: 7; Sallan Gül, 2006).

gerçekleşmektedir. Birincisi, refah devleti bireylere ve ailelere, minimum düzeyde de olsa bir gelir garantisi sağlamaktadır. İkincisi, kişilere ve ailelere belirli sosyal risklerin (hastalık, yaşlılık, işsizlik, sakatlık vb.) üstesinden gelmelerinde destek olarak onları bu gibi olası durumlar karşısında güvence altına almaktadır. Üçüncüsü ise sosyal refah hizmetleri aracılığıyla statü ve sınıf farkı gözetmeksizin tüm vatandaşlara en iyi yaşam standartlarını sunmaktadır (Briggs, 1961'den aktaran Gough, 2003: 895). Klasik anlamda refah devleti için sosyal güvenliği sağlamak, sosyal hizmetleri sunmak ve sosyal yardımda bulunmak, vatandaşlara bir lütuf değil, devletin görevi ve vatandaşın hakkıdır. Yani sosyal refah devletinde, bir vatandaşın değişik nedenlerle (işsizlik, hastalık, yaşlılık, kimsesizlik, sakatlık, engellilik vb. nedenle vb.) yoksulluğa, açlığa ya da belirli bir yaşam standardının altına düşmesi temel sosyal ve ekonomik haklara, toplumsal dayanışma ve adalet ilkelerine aykırı görülerek, düzeltilmesi için devlet müdahalesinin gereği kabul edilir (Mishra, 1990: 19; Esping-Andersen, 1990: 18-19; Roche, 1992: 19-22; Galbraith, 1996; Mütevellioğlu, 2006).

Ancak, sosyal refah devletinde esas olan kişilerin çalışarak yaşamlarını kazanmasıdır. Bu amaçla sosyal refah devleti piyasada tam istihdamı sağlayıcı önlemleri alır. Bu devletin de doğrudan istihdam olanakları yaratmasını gerektirebilir. Sosyal refah devletini ve ekonomik sistemi var eden, piyasa sistemini işler kılan da bu yolla yaratılan gelirler ve vergilerdir. Yani, refah devleti, doğrudan sosyal refah hizmetleri sunmanın yanında, yapılan çeşitli düzenlemeler ve uygulamalarla, sosyal politikalar ve desteklerle kötü ekonomik ve sosyal koşulları düzeltmeyi ve bu kötü koşulların etkilediği bireyleri korumayı amaçlar (Ginsburg, 1992: 1; Özdemir, 2007: 21-22). Bu koruma bireye yaşamını minimum düzeyde de olsa idame ettirme olanağı sağlarken, sağlanan gelir de ekonominin çarklarının dönmesine katkı yapmaktadır. Dolayısıyla, refah devleti, sosyal yardım ve hizmetlerin ağırlıkla devletçe karşılandığı ama ekonomik kalkınmanın, istihdamın ve ekonomik refahın öncelikle ve ağırlıkla piyasa koşullarında sağlandığı bir karma ekonomik yapıyı da ifade etmektedir (Sallan Gül, 2006; Esping-Andersen, 1990).

2. BİR KAMU POLİTİKASI UYGULAMASI OLARAK SAĞLIK

Dünya Sağlık Örgütü'nün (DSÖ-WHO) 1948'deki tanımına göre "sağlık yalnızca hastalık ya da sakatlığın olmayışı değil, bedence, ruhça ve sosyal yönden tam iyilik (refah) durumudur" (Sağlık Bakanlığı, 2011: 1). İnsanların en büyük hazinesi olan sağlığın elde edilmesi, korunması ve devamlılığının sağlanması amacıyla, sağlıkla ilgili mal ve hizmet üreten bütün kurum ve kuruluşların oluşturduğu yapıya genel olarak sağlık sektörü denilmektedir. Sağlık sektörü tarafından sağlık odaklı gerçekleştirilen tüm faaliyetler ise

sağlık hizmetleri olarak tanımlanmaktadır. Kişileri ve toplumları hastalıklardan korumak, hastaları tedavi etmek ve tam olarak iyileşmeyip sakat kalanları rehabilite etmek için yapılan bütün hizmetler sağlık hizmetleri kapsamında ele alınmaktadır. Yapılan bu hizmetlerin amacı toplumun tümü açısından olumsuz olan hastalık durumunu önlemek ve daha sağlıklı ve üretken bir toplum elde etmektir (Akın, 2007: *6)*. Sağlık hizmetleri genel olarak; insan sağlığının korunması, gerektiğinde tedavileri ve esenlendirilmesi (rehabilitasyonu) için yapılan çalışmaların tümünü ifade etmektedir (Akdur, 2003: 12).

Sağlık ve sağlık hizmetleri diğer mal ve hizmetlerden ayrı olarak bir takım özelliklere sahiptir. Sağlık hizmetlerinin faaliyet alanları temel olarak toplumun sağlık koşullarını iyileştirmek ve geliştirmektir. Bu nedenle erdemli (merit) mal olma özelliğine sahiptir ve toplumsal bir özellik de taşımaktadır (Saltık, 1995: 38). Sağlık hizmetleri çoğu kez kar amaçlı olmayıp sosyal amaçlıdır. Dolayısıyla, maliyet, fayda ve karlılık gibi piyasa ekonomisinin temel kavramları sağlık sektöründe farklı bir anlam kazanmaktadır (Özsarı, 2000: 21-22; Işık ve diğerleri, 1997: 31-34). Sağlık hizmetleri topluma dışsal fayda yaymasından (olumlu dışsallık[3]) dolayı, genel olarak yarı kamusal mal ve hizmetler olarak değerlendirilir. Ayrıca sağlık hizmetlerinin beşeri sermayeye yatırım özelliği vardır ve çıktıları çok uzun vadede görülmeye devam edebilir. Sağlık hizmetlerinin verilmesini takiben bireylerin ve toplumun sağlık ve verimlilik düzeyi yükselir. Dolayısıyla, genel sağlık ve etkinlik seviyelerini yükseltmek suretiyle kalkınmaya da katkıda bulunur (Ocakcıoğlu, 1991: 276). Tüm bu sonuçlar olumlu dışsallıklardır ve parasal olarak ölçülmesi de güçtür. Sağlık alanında yapılan harcamalarla geri kazanılan, korunan ya da geliştirilen sağlık hizmetleri bir yatırım olmaktadır (Tokalaş, 2006: 15). Günümüzde gelişmiş ya da belirli bir refah seviyesine ulaşmış olan ülkeler, insan gücüne yapılan yatırım olması nedeni ile sağlık hizmetlerinin kalitesinin iyileştirilmesi için her yıl daha fazla kaynak tahsis etmektedirler.

Sağlık mal ve hizmetleri, bölünebilir veya pazarlanabilir özellikler de sergilerler, özel mala benzerler ve kişilere özel fayda sağlarlar. Ancak, bu mal ve hizmetler birlikte tüketim olanağı vermesi ve yoğun dışsal ekonomiler yayması nedeniyle, tam kamusal mal niteliği de taşırlar (Şener, 1996: 57). Bu nedenle, bu mal ve hizmetlere "karma mallar" da denilmektedir. Hem salgın hastalıklarla hem çevre sağlığını tehdit eden, kirliliğe yol açan ve sağlığa zarar veren gelişmelerle mücadele etmek, hem de toplumun genel sağlığını korumak ve sağlamak için devlet sağlık hizmetleri sunumunu üstlenebilir. Aşılama, karantina, halk sağlığını

[3] Dışsallık, genel olarak bir ekonomik faaliyetin diğer ekonomik birim veya faaliyetler üzerinde dolaylı yoldan ortaya çıkardığı olumlu veya olumsuz etkiler olarak tanımlanmaktadır.

koruyucu hizmetler, genel sağlık taramaları, sağlık hizmetleri ve sigortası vb. bu kapsamda sayılabilir (Altay, 2007: 39).

Sağlık hizmetleri alanında devletin varlığını gerekli kılan bir diğer unsur da, sağlık hizmetlerinin talebinin ne zaman ortaya çıkacağını tahmin etmenin güç olmasıdır. Bu durum sağlık piyasasında sağlık hizmetlerini arz edenler ve talep edenler açısından sorun oluşturmaktadır. Talep edecek olan tüketicinin ortaya çıkacak hastalık durumu için belirli bir miktar kaynağı önceden ayırması gerekirken, arz edenler açısından ise, üretim düzeyinin belirlenmesi konusunda bir belirsizlik vardır. Bu nedenle, sağlık sigortası sisteminin geliştirilmesi ve pazar koşullarının düzenlenmesi gerekli olmaktadır (Belek, 2009:150). Ayrıca, sağlık hizmetlerinin ikame edilememesi, ertelenememesi, acil ve kritik önemde olması da devletçe düzenlemeleri gerekli kılmaktadır.

Sağlık hizmetlerinin sunumunda kullanılan teknolojinin satın alınmasının pahalı olması ve sunulan hizmetlerin insan faktörüne dayanması nedeniyle sağlık hizmetleri son derece pahalı olan bir özelliğe sahiptir. Buna rağmen sağlık problemlerinin en kısa sürede çözümlenmek zorunda olması sebebiyle, sağlık hizmetleri piyasasında hizmeti talep eden kişinin alınacak hizmetin bedeli konusunda pazarlık yapma şansı yoktur. Sağlık hizmetleri piyasasının bu özelliği sağlık hizmetleri piyasasının eksik rekabet koşularında işlemesine neden olmaktadır (Kurtulmuş, 1998: 44). Sağlık hizmetleri sunumunun ciddi bir sermaye ve uzmanlık gerektirmesi de, tekelleşmeye yol açmaktadır. Ayrıca, sağlık piyasalarında var olan bilgi eksikliği rekabeti aksattığı için üreticilerin tekelleşme olasılığını artırmaktadır. Bu durumlar da devlet müdahalesini gerektirebilmektedir (Akalın, 1986: 272-273).

Toplumda gelir seviyesinin düşük olması nedeniyle sağlık hizmetlerinin bazı kesimlerce satın alınamaması durumunda, doğrudan doğruya topluma yayılacak olan dışsal faydalar sınırlanmaktadır. Bu sebeple devlet tarafından Yeşil Kart[4], 2022 malullük sigortası gibi destekler sağlanarak sosyal fayda yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır (Tokalaş, 2006: 17). Ayrıca devlet uyguladığı çeşitli vergi indirimi, sübvansiyon gibi yollarla sağlık hizmetlerinin üretimine destek vermektedir (Şener, 1996: 60). Dolayısıyla, sağlık hizmetlerinin üretiminin tamamıyla piyasa koşullarına bırakılmayışı ekonomik, teknik, sosyal, hatta etik nedenlerle, sağlıklı bir yaşamın bir insan hakkı ve anayasal bir hak olmasından dolayıdır (Çilingiroğlu, 2001:1592). Ayrıca sosyal devletin görevlerinden olan toplum sağlığının korunması ilkesi sebebiyle, sağlık hizmetlerinin tamamen serbest piyasa koşullarına bırakılması mümkün olmamaktadır (Kurtulmuş, 1998: 44).

[4] 2012 yılında yeşil kart kaldırılmış ve yeşil kartlılar Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınmıştır.

3. TÜRKİYE'DE SAĞLIĞIN DÖNÜŞÜMÜ VE YANSIMALARI

Sağlık hizmetleri 1961 Anayasası ile anayasal bir hak olarak görülmüş ve bu doğrultuda Anayasanın 48. ve 49. maddelerinde "Sosyal Güvenlik" ve "Sağlık Hakkı" ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, *"Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için Sosyal Sigortalar ve Sosyal Yardım Teşkilatını kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindendir."* ve *"Devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesi ve tıbbi bakım görmesini sağlamakla ödevlidir."* Söz konusu düzenleme doğrultusunda sağlık hizmetleri için hazırlanan programla sağlık hizmetleri konusunda devlete önemli görevler yüklenmiş ve koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetlerinin bir bütün olarak yürütülmesi öngörülmüştür (Akın ve Aksoy, 1985: 11).

1961 yılında, Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun (224 sayılı) kabul edilmiştir. Bu Kanun ile sağlık hizmetlerinin "sosyal adalet" doğrultusunda sunulması, bunun için de sağlık ve sağlıkla ilgili hizmetlerin sosyalleştirilmesi amaçlanmıştır. Sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi ile sağlık hizmetlerinin, vatandaşların ödedikleri primler ve kamu bütçesinden ayrılan payla finanse edilmesi öngörülmüştür (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2015).

Sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi ile bir yandan sağlık hizmetlerinin ülke genelinde yaygınlaştırılması, diğer yandan da hizmetlerin niteliğinin artırılması amaçlanmıştır. Kademeli bir örgütlenme sistemi benimsenerek belli merkezlerde ortaya çıkan yığılmaların önlenmesi hedeflenmiştir (Akın ve Aksoy, 1985: 16). Sağlık hizmetlerinin ekip hizmeti ile sunulması, hem koruyucu hem de tedavi edici hizmetlerin birlikte ele alınması, kırsal bölgeler için gezici hizmet sunumu sağlanması ve hizmetlerin finansmanının genel bütçeden karşılanması öngörülmüştür (Belek vd., 1998: 62-63). Bu kanun, Türkiye'de ulusal sağlık hizmetlerinin kurulmasına zemin hazırlamış, sağlık hizmetlerinin tarafsız bir biçimde, sürekli ve halkın ihtiyaçları doğrultusunda sağlanması gerektiği belirtilmiştir (OECD, 2008: 32). Bu durum, Entegre Sağlık Hizmetleri Sistemi'nin oluşturulmasına öncülük etmiştir. Bu kanun ile tüm vatandaşlara ücretsiz/kısmen ücretsiz sağlık hizmetinin sağlanması hedeflenmiştir. Finansman, sağlık hizmeti için yapılan sigorta ödemelerinden ve hükümet bütçesinden yapılan tahsislerle sağlanmıştır. Burada amaç, koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetlerini ülkenin her yerinde genişletebilecek bir altyapının geliştirilmesini üstlenmek ve herkesin bu altyapıya kolayca erişmesini sağlamak olmuştur. Sağlık ocakları kavramı, köy düzeyindeki sağlık ocakları ile birlikte bölge hastanelerini de kapsayacak şekilde daha da genişletilmiştir.

1963 yılında, ilk kez, beş yıllık kalkınma planında sağlığa yer verilmiştir. Sağlık sektörüne yönelik ilk beş yıllık kalkınma planının hedefleri; i) Koruyucu sağlık hizmetlerine öncelik verilmesi ii) SB aracılığıyla halk sağlığı hizmetleri sunulması iii) Sağlık personelinin ülke genelinde eşit şekilde dağıtılması iv) Toplum sağlığı hizmetlerinin geliştirilmesi v) Ulusal ilaç sanayinin teşvik edilmesi vi) Özel hastanelerin kurulmasının desteklenmesi vii) GSS'nin kurulması viii) Devlet hastanelerinde döner sermaye sisteminin kurulması olmuştur (OECD, 2008: 32-33; DPT, 1963: 39).

Daha sonra, genel sağlık sigortası fikrini destekleyen GSS Yasası taslak olarak hazırlanmış, bu yasa ancak 1971'de TBMM'ye sunulabilmiş, fakat kabul edilmemiştir. 1974 yılında yasa tekrar Meclis'e sunulmuş; ancak hiçbir zaman görüşülmemiştir. 1978 yılında, Kamuda Çalışan Hekimlerin Tam Gün Çalışmasına ilişkin bir yasa kabul edilmiş ve doktorların özel sektörde çalışması engellenmiştir. 1980 yılında ise bu kanunu iptal eden yeni bir kanun getirilmiştir (Sağlık Personelinin Tazminat ve Çalışma Esaslarına Dair Kanun). Bu kanun, asıl olarak, hekimlerin ve diğer sağlık personelinin özel sektörde de olmak üzere yarı zamanlı çalışmasına izin vermiştir (OECD, 2008: 33; Akın ve Aksoy, 1985: 13). Bu dönemde ayrıca, 1971 yılında sosyal güvenlik alanına yönelik olarak 1479 sayılı Yasa ile "Esnaf ve Sanatkarlar ile Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumu (Bağ-Kur)" kurulmuş ve esnaf ve sanatkarlar ile diğer bağımsız çalışanlar sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır (Turan, 2004: 7). Ancak, 1980'lere kadar olan dönemde sağlık sektöründeki talep artışının ve genişlemenin gerektirdiği büyük miktardaki sermaye yatırımları yapılamamıştır. Kaynakların çoğu personel giderlerine ayrılmış ve hizmet vermek için gerekli olan altyapı, tıbbi ekipman ve diğer ihtiyaçlar geri planda kalmıştır (OECD, 2008: 32; Pala, 2007).

Türk sağlık reformları diğer ülkelerde görülen reform çabalarına paralel olarak, kamu yönetiminin ve kamu hizmetlerinin birçok dalında olduğu gibi, sağlık hizmetlerinde de "reform" anlayışı 1980'lerden sonra ağırlıklı olarak ele alınmıştır. Böylelikle, sağlık hizmetleri ve politikaları alanında da neoliberal anlayışın hakim olduğu yeni bir döneme geçilmiştir (Pala, 2007: 3).

Diğer yandan; tıp dünyasında yaşanan gelişmeler, sağlık hizmetlerinde teknolojinin tüm olanaklarıyla kullanılması, insanların giderek artan sağlık hizmeti beklentisi, köyden kente göç sonucu doğan aşırı talep, insan ömrünün uzaması ve buna bağlı olarak yaşlı nüfusun artmasıyla birlikte sağlık sorunlarının artması da sağlık hizmetleri için daha fazla kaynak ayrılmasını zorunlu kılmıştır. 1980'lerle birlikte sağlık hizmetlerinde verimlilik arayışları başlamış, sağlık ekonomisi gibi bilim dalları önem kazanmış ve sağlık sistemini yeniden

yapılandırma çalışmaları kamu yönetimindeki reform anlayışı ile paralel sürmüştür (Sur ve Atlı, 2001: 1163). 1980-2002 yılları arasında, Türk vatandaşlarına sosyal sigorta ve sağlık hizmetlerine erişime ilişkin çok önemli anayasal haklar tanınmıştır. 1982 Anayasası'na göre, tüm vatandaşların sosyal güvenlik hakkı vardır ve devlet tüm vatandaşlarına sosyal sigorta sağlamak için gerekli adımları atmalıdır (OECD, 2008: 33).

1982 Anayasası 1980 döneminin değişen sağlık anlayışını gösterir niteliktedir. 1982 Anayasası'nda sağlık hizmetleri, 1961 Anayasası'ndan farklı bir yaklaşımla ele alınmıştır. 56. maddede yer alan sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması başlıklı düzenlemeye göre; *"Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir. Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir. Sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir."*

1961 Anayasası'nda sağlık temel bir insan hakkı olarak görülüp devlet tarafından güvence altına alınırken; 1982 Anayasası ile birlikte "sosyal devlet" anlayışı yerine "düzenleyici devlet" anlayışı ön plana çıkmıştır (Yenimahalleli Yaşar ve Uğurluoğlu, 2010: 6; Soyer, 2003: 305). 1982 Anayasası ile sağlık hizmetleri, devlet tarafından sağlanan temel ekonomik ve sosyal bir hak olma niteliğini büyük ölçüde kaybetmiş, devlet tarafından planlanıp düzenlenen ve denetlenen bir hizmet niteliği kazanmıştır. Benzer anlayış kalkınma planlarında da yer almıştır. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985-1989) "kamu sağlık kurumlarında rasyonellik ve verimlilik sağlanması", "sağlık kurumlarına işletmecilik anlayışının getirilmesi", "özel sağlık müesseselerinin ve hastanelerin desteklenmesi", "özel sağlık kurumlarının ücretlerinin serbest bırakılması", "kamu sağlık kuruluşlarının özel sağlık kurumları ve özel hekimlerden hizmet alması" gibi düzenlemelere yer verilmiştir (Soyer, 2003: 306-307). Bu ifadeler dönemin sağlık hizmetlerine yönelik bakış açısını yansıtması açısından önemlidir. Bu değişimin bir yansıması olarak, sağlık hizmetlerinin üretiminde ve sunumunda özel sektör önemli bir aktör olarak yer almıştır (Üçışık, 2010: 11; Altay, 2007: 43). Özellikle 1980'lerin ikinci yarısından itibaren, teşviklerle özel sektörün sağlık alanında yatırım yapması özendirilmiştir. 1982 yılında doktorlar için mecburi hizmet uygulamasına geçilmiş, böylece insan kaynakları alanındaki eksikliğin giderilmesi amaçlanmıştır. Ancak

sağlık ocaklarındaki altyapı yetersizlikleri nedeniyle hedeflenen amaçlara ulaşılamamıştır (Savaş, 2001: 93-94).

Neoliberal bakış açısı ile gerçekleştirilen sağlık sektörüne yönelik önemli düzenlemelerden biri de, 1987 yılında kabul edilen 3359 sayılı Temel Sağlık Hizmetleri Kanunu'dur. Söz konusu yasa ile 1960 Entegre Sağlık Hizmetleri Sistemi'ndeki eksikliklerin düzeltilmesi ve sağlık sektörüne sağlanan finansmanın arttırılması amaçlanmış (OECD, 2008: 33), genel sağlık sigortası oluşturmaya yönelik düzenlemeler yapılmış, kamu hastanelerinin merkezi yönetimden ayrılması öngörülmüş ve sağlık personeli için bir istihdam politikası oluşturulması hedeflenmiştir (Savaş, 2001: 124). Ancak Kanunun bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine Kanun birçok yönüyle uygulamaya koyulamamıştır (Özdemir, 2001: 282).

1990'lı yıllar ise sağlık reformu alanında projelerin öne çıktığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde Dünya Bankası ile sağlık projesi ikraz anlaşmaları imzalanmış, ulusal sağlık kongreleri yapılmış ve Sağlık Bakanlığı tarafından da çeşitli çalışmalar gerçekleştirilmiştir (Özdemir, 2001: 283,285-286; Sur ve Atlı, 2001: 1164). Sağlık Bakanlığı'nın "Sağlık Reformları Projesi" olarak adlandırılan çalışmalarında genel olarak sağlık hizmetlerine erişimde hakkaniyetin sağlanabilmesi için genel sağlık sigortasına geçilmesi gerektiği üzerinde durulmuş, sağlık hizmetlerinin sunum ve finansmanının birbirinden ayrılmasının yanında, düzenleyici bir Sağlık Bakanlığı anlayışından hareketle, Sağlık Bakanlığı'nın sağlık politikalarını belirleyen, hizmetlere yönelik standartlar saptayan bir yapıya dönüştürülmesi öngörülmüştür. Bunların yanında; hastanelerin özerkleştirilmesi ve gelirleri ile giderlerini karşılayabilen, kaliteli ve verimli hizmet sunabilen, rekabet edebilen işletmelere dönüştürülmesi belirtilerek, aile hekimliği sistemine geçilmesi ve koruyucu sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi üzerinde durulmuştur (Savaş, 2001: 94). 1992'de yürürlüğe giren Yeşil Kart uygulaması ile de sağlık hizmetlerinde adaleti sağlamak açısından önemli bir adım atılmıştır (Kartal, 2009: 37).

1990 sonrası dönemde, çeşitli kalkınma planlarında sağlık reformlarına yer verilmeye devam edilmiştir. Bu reform çabaları, konuları itibariyle diğer ülkelerde de çok genel anlamda görülen sağlık hizmetlerinde devletin ve piyasanın değişen rolleri, yerelleşme, tüketicilerin güçlendirilmesi ve halk sağlığının rolü gibi belli başlı konuları kapsamıştır. Türk sağlık sektöründe devletin ve piyasanın değişen rolleri konusunda köklü değişimler olmamakla birlikte, özel sektörün rolünün artırılmasına ilişkin eğilimler mevcuttur. Türkiye'de özellikle; kaynakların yetersizliği, hizmet kalitesinde istikrarsızlık, tıbbi standartlarda düşüş, kısıtlı arza

rağmen kaynakların kötü kullanımı ve sağlık sisteminde düşük verimlilik sağlık reformlarının gerekçelerini oluşturmuştur (Akın, 2007: 59-60).

Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Hükümeti tarafından başlatılan Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) adlı reform çalışması, 1990'lı yıllarda ortaya koyulan düzenlemelerin devamı niteliğinde olmakla birlikte, önceki dönemde hayata geçirilemeyen düzenlemeler bu dönemde büyük oranda yasalaşmıştır. 2003 yılı Aralık ayında yayınlanan SDP, sağlık hizmetlerinin etkili, verimli ve hakkaniyete uygun bir şekilde organizasyonunun sağlanmasını, finanse edilmesini ve sunulmasını amaçlamaktadır. Etkililik ile uygulanan sağlık politikaları sayesinde halkın sağlık seviyesinin yükseltilmesi ve hastalanmaların önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Verimlilik ise maliyetlerin düşürülmesini ve daha az maliyetle daha fazla hizmet üretilmesini ifade etmektedir. Son olarak hakkaniyet ise, insanların ihtiyaçları ölçüsünde sağlık hizmetlerine ulaşması ve sağlık hizmetlerinin finansmanına gelirleri oranında katkıda bulunması anlamına gelmektedir (Sağlık Bakanlığı 2003: 24).

Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP), Türk sağlık sektörünün uzun zamandan beri var olan sorunlarını ele almak için tasarlanmıştır. Bu sorunlar şunlardır:

- Diğer OECD ve orta gelirli ülkelere kıyasla geri kalmış olan sağlık sonuçları
- Sağlık hizmetlerine erişimdeki hakkaniyetsizlikler
- Sağlık hizmetleri finansmanı ve sunumunda verimsizliğe yol açan ve mali sürdürülebilirliği zayıflatan parçalı yapı
- Düşük hizmet kalitesi ile hastalara sınırlı cevap verebilirlik olarak tespit edilmiştir.

Sağlıkta Dönüşüm Programının hedeflerini ise aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Sağlık Bakanlığı, 2003: 26-37; OECD, 2008: 12):

- Sağlık Bakanlığına planlayıcı ve denetleyici bir yapının kazandırılması,
- Herkesi tek çatı altında toplayan genel sağlık sigortasının oluşturulması,
- Yaygın, erişilebilir sağlık hizmetinin sağlanması,
- Güçlendirilmiş temel sağlık hizmetlerinin sağlanması,
- Etkili, kademeli sevk zincirinin oluşturulması,
- Sağlık işletmelerinin idari ve mali özerkliğe sahip bir yapıya dönüştürülmesi,

- Bilgi ve beceri ile donanmış, motivasyonu yüksek sağlık personelinin istihdam edilmesi,
- Sistemi destekleyecek eğitim ve bilim kurumlarının oluşturulması,
- Nitelikli ve etkili sağlık hizmetleri için kalite ve akreditasyonun sağlanması,
- Akılcı ilaç ve malzeme kullanımının sağlanması ve akılcı ilaç ve malzeme yönetiminde kurumsal yapılanma,
- Sağlık bilgi sistemi ile karar sürecinde etkili bilgiye erişimin sağlanmasıdır.

Türkiye'de SDP; Sağlıkta Dönüşüm Projesi ve Sağlıkta Dönüşüm ve Sosyal Güvenlik Reformu Projesi olmak üzere iki aşamadan oluşmuştur.[5] SDP reformlarından önce sağlık hizmetleri sunumunda, karmaşık ve parçalı bir yapı söz konusu olmuştur. Ancak, sosyal güvenlik fonlarının uygulamalarında ve aktüeryal hesaplarında, norm ve standart birliğini sağlamak için 2006'da Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile kurulmuştur. SGK ile SSK Başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ve Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü aynı çatı altında toplanmıştır.[6]

Türkiye'de SDP ile öngörülen hedefleri hayata geçirebilmek amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler ve uygulamalar yapılmıştır. SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na bağlanması, aile hekimliği sisteminin getirilmesi, Sağlık Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması, zorunlu genel sağlık sigortası, hastanelerin idari ve mali özerkliğe dönüştürülmesi, kamu sağlık personelinin hastanelerde tam gün çalışmasının kararlaştırılması bu düzenlemelerin önemlileri arasında yer almaktadır.

SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığına devredilmesiyle, sağlık hizmet sunumu ve finansmanı birbirinden ayrılırken, SSK'lıların tüm kamu sağlık tesislerine ulaşımı sağlanmıştır. Sağlık hizmetlerine erişimde eşitliğin sağlanmasına önem verilerek, Yeşil Kart uygulaması kapsamına ayakta tedavi hizmetleri katılmış, SSK ve Yeşil Kartlıların tüm serbest eczanelerden ilaç teminine izin verilmiştir. Sağlık hizmetlerine erişim eşitliğinin sağlık hizmet talebini artırmasına karşın, Sağlık Bakanlığı hastanelerinde Performansa Dayalı Ödeme

[5] Ayrıntılı bilgi için, Bkz. Sağlık Bakanlığı Proje Yönetim Destek Birimi (2015a), http://pydb.saglik.gov.tr/index.php/2014-09-04-11-16-56/sdp-i-faz-tamamland.html, (18.09.2015) ve Sağlık Bakanlığı Proje Yönetim Destek Birimi (2015b), http://pydb.saglik.gov.tr/index.php/2014-09-04-11-16-56/sdsgrp-ii-faz.html, (18.09.2015).

[6] 2013 yılı verilerine göre; Türkiye'de 854'ü Sağlık Bakanlığı, 69'u üniversite, 550'si özel, 44'ü diğer kamu kuruluşları ve yerel yönetimlere ait olmak üzere 1.517 hastane vardır. Yatak sayısı Sağlık Bakanlığı hastanelerinde 121.269, üniversite hastanelerinde 36.056, özel hastanelerde 37.983, diğer kamu kuruluşları ve yerel yönetimlere ait hastanelerde 6.723 olmak üzere toplamda 202.031'dir (TÜİK, 2015: 8).

Sistemine geçilerek, sağlık hizmeti arzında önemli verimlilik artışı sağlanması amaçlanmıştır (Sülkü, 2011: 10).

Türkiye'de sağlıkta dönüşüm çerçevesinde getirilen Genel Sağlık Sigortası Sistemi (GSS) ile sağlık hizmetlerinin kapsamı tüm vatandaşlar için Emekli Sandığı sigortalılarına sunulan seviyeye yükseltilmiştir; böylece, özellikle SSK ve Bağ-Kur'lulara sunulan sağlık hizmetinin kapsamı artmıştır. Fakat buna rağmen GSS, sistem olarak ES uygulamalarından önemli farklılıklar göstermektedir. 5510 sayılı Kanun, sosyal sigorta yardımları ile sağlık hizmeti sunumunu birbirinden ayırmıştır. Sosyal sigorta kısmında sigortalıya yapılacak parasal yardımlar, genel sağlık sigortası kısmında da sağlık hizmeti sunumu, kapsamı ve yararlanma koşulları düzenlenmiştir.

GSS'nin amacı, tüm vatandaşların eşit kapsam ve kalitedeki sağlık hizmetlerine erişimini, risk paylaşım ilkesine ve hakkaniyete dayalı olarak üst düzeye çıkarmak; çağdaş kontrol ve takip sistemlerine dayalı, ülke kaynaklarının suistimal edilmesini önleyen etkin bir yapının kurulmasıyla, sağlık alanında finansal koruma sistemini gerçekleştirmek olarak belirtilmiştir (Sülkü, 2011: 28-29).

SDP ile koruyucu sağlık hizmetlerine önem verilerek, akılcı ilaç kullanımı ve referans ilaç uygulaması, sağlık harcamalarının etkili bir şekilde gerçekleşmesi ve tasarruf sağlanması amacıyla tasarlanmıştır. SDP reformlarının, ülkenin sağlık göstergeleri üzerinde olumlu etkileri yanında, verimli bir hizmet sunumu performansıyla, sağlık harcamalarındaki artışı dengede tutan birim maliyetleri düşürücü etkileri beklenmektedir.

Bu dönemde, özel sektöre uygulanan teşvikler (özel sektörün ekstra faturalandırmasına izin verilmesi, kamu hastanelerinin "dışarıdan hizmet alımı (*outsourcing*) yoluyla teşhis/tanı hizmetlerini özel sektörden satın alması, özel sektör sağlık hizmetlerine erişimin artması), özel hastane sayısının ve bu kurumlara yapılan ödemelerin beklentilerin üstünde artmasına sebep olmuştur. Bu durumla baş edebilmek için özel sektöre kısıtlamalar getirilmiştir. Temmuz 2008'de SGK ile anlaşan özel hastanelere Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) fiyatı üzerine en fazla %30 fark alabilme hakkı tanınmıştır. Üstelik özel sektörün doktorlara uyguladığı yüksek ücret politikası, kamu sektöründe sayısal olarak yetersiz sağlık personeli sorununu derinleştirmiştir. Sağlık Bakanlığı, doktorların kamu hastanelerinde çalışmasını teşvik için, performans ödemelerine tam zamanlı çalışma parametresini koymuştur. Kamu

hastanelerinde tam zamanlı uygulamasına geçiş yasa tasarısı, Haziran 2009'da hazırlanmış, 2010'da "Tam Gün Yasası" Meclis'te kabul edilmiştir[7] (Sülkü, 2011: 10-11).

SDP'nin kamu sağlık hizmetleri sunumunda köklü değişim sağlayacak yönlerinden bir diğeri, "Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile getirilen yeniliklerdir. Sağlık Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarının yeniden yapılandırılması; 6/4/2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca 11/10/2011 tarihinde kararlaştırılmıştır. "Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", 2 Kasım 2011 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun Hükmünde Kararname'nin 6. bölümünde bağlı kuruluşlar olarak, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu, Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü ve Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu sayılmıştır. Söz konusu Kanun Hükmünde Kararname'nin 30. maddesinde *"Kamu Hastaneleri Birliklerinin Kuruluşu"* da açıklanmaktadır. Buna göre, *"Kurum tarafından, kaynakların etkili ve verimli kullanılması amacıyla Kuruma bağlı ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumları, il düzeyinde Kamu Hastaneleri Birlikleri kurularak işletilir"* denilmektedir (Resmi Gazete, 2011).

Sağlık hizmetlerinde yaşanan dönüşümün dinamikleri arasında küreselleşme süreci ve uluslar arası kuruluşların etkisi önemli rol oynamaktadır. Küreselleşme süreci ve neoliberal politikalarda kamu hizmetleri ve sosyal refah devleti anlayışı üzerinde ciddi baskılar oluşturmakta ve bu baskılar sağlık alanında da kendini göstererek sağlık sektöründeki temel kurumların ve aktörlerin görevi neoliberal anlayış doğrultusunda yeniden tanımlanmaktadır. Bu süreçte Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ), Dünya Bankası (DB), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) gibi uluslararası kuruluşlar da devreye girmekte ve belirleyici olmaktadır (Ağartan, 2007: 43; Kerman, 2004: 95). Küreselleşmenin ulusal sağlık politikalarına etkisi, ticari aktörlerin veya piyasaların önceliklerinin düzenlenmesine ve devletin sağlık sektöründeki faaliyet alanının kısıtlanmasına ilişkin politikalara dayanmaktadır (Memişoğlu, 2011: 108; Memişoğlu ve Gül, 2013). Gelişmekte olan ülkelerin 1980'lerden itibaren yaşadığı ekonomik sorunlar ve sıkıntılar, IMF ve DB gibi uluslararası finans kuruluşlarının bu ülkelere yapısal uyum

[7] "Tam Gün Yasası" 30 Ocak 2010'da Resmi Gazetede yayımlanmış ancak çeşitli kereler yargıya götürüldüğü için uygulanamamıştır. Son olarak, kamuoyunda "tam gün" tasarısı olarak bilinen, Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair "Torba Tasarı", 2 Ocak 2014 tarihinde kabul edilerek yasalaşmıştır. Ancak daha sonra, Anayasa Mahkemesinin, tam gün yasasındaki muayenehanesi bulunan veya özelde çalışan öğretim üyelerinin bu faaliyetlerini üç ay içinde sonlandırmasını zorunlu kılan düzenlemenin iptaline ilişkin gerekçeli kararı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (Haber Türk, 2015).

programları adı altında müdahale etmelerine zemin hazırlamıştır. Söz konusu kuruluşlar, krediler karşılığında finans sektörü, yönetişim ve sosyal güvenlik alanlarında çeşitli yapısal uyum politikalarının uygulanmasını öngörmüşlerdir. Bu paralelde sağlık hizmetleri reformu da kredilere ve yapısal uyum programlarına konu olmuştur (Ağartan, 2007: 41-42). Yapısal uyum programları, kamusal harcamaların kısılmasını, devletin küçültülmesini, devletin boşalttığı alanların özel sektör tarafından doldurulmasını ve ticari liberalleşmeyi önererek, sağlık sektörünü de bu doğrultuda düzenlemiştir. Düzenleme neticesinde sağlık alanında öncelikle sağlık hizmetlerinin maliyetinin ve fiyatının artması söz konusu olmuş, ardından kullanıcı katkıları[8] gündeme gelmiştir (Yıldırım, 2000: 70-81).

Dönüşüm çerçevesinde diğer önemli bir faktör Avrupa Birliği (AB)'ne üyelik sürecidir. Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan Sağlıkta Dönüşüm Programı da, AB'ye uyum süreci açısından önemli bir fırsat olarak değerlendirilmektedir. SDP ile birlikte halkın yaşam kalitesinin daha da yükseltilmesi, kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanılması suretiyle sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaşması ve sağlık hizmetlerinin Avrupa Birliği normlarına uygun bir şekilde yapılandırılması hedeflenmektedir (Sağlık Bakanlığı, 2010: 22).

Yeni kamu işletmeciliği (YKİ) anlayışı da sağlıkta dönüşümü tetikleyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. YKİ anlayışının sağlık sektörü üzerindeki yansıması, öncelikli olarak özel sektörün sağlık hizmetlerinin üretiminde ve sunumunda daha fazla rol oynamaya başlaması olarak kendini göstermektedir. Bunun yanında, pazar temelli bazı yaklaşımlar kamu sağlık sistemlerini de etkilemekte ve kamu kesimi-özel sektör ortaklıkları gündeme gelmektedir. Sağlık alanında rekabet anlayışının yerleşmesi desteklenmekte ve sivil toplum örgütlerinin politika oluşturma ve hizmet sunumuna dahil edilmesi benimsenmektedir. Bunların yanında sağlık alanında özerklik ve desantralizasyonun inşa edilmesi ve uygulanması öngörülmektedir (Balcı, 2005: 6). YKİ'nin benimsediği verimlilik, rekabet, performans, müşteri odaklılık gibi ilkeler de sağlık hizmetlerinin sunumunda öne çıkmaktadır.

[8] Türkiye'de GSS kapsamında katılım payı; sağlık hizmetlerinden yararlanabilmek için genel sağlık sigortalısı veya bakmakla yükümlü olduğu kişiler tarafından ödenecek tutarı ifade etmektedir. Buna göre; birinci basamak sağlık hizmeti sunucularında yapılan hekim ve diş hekimi muayenesinden katılım payı alınmayacaktır. İkinci ve üçüncü basamak resmi sağlık hizmeti sunucularında 5 (beş) TL tutarında; özel sağlık hizmeti sunucularında ise 12 (oniki) TL tutarında öngörülen katılım payı, kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler için gelir ve aylıklarından, diğer kişiler için eczanelerce kişilerden, tahsil edilmektedir. Kurumca bedeli karşılanan ilaçlar için ise, kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişilerden %10, diğer kişilerden %20 oranında katılım payı alınmaktadır. Ayrıca her bir reçete için; 3 kutuya kadar (üç kutu dâhil) temin edilen ilaçlar için 3 (üç) TL, 3 kutuya ilave temin edilen her bir kutu ilaç için 1 (bir) TL, olmak üzere katılım payı alınmaktadır (SGK, 2013).

Ayrıca, bu kapsamda hasta haklarına vurgunun arttığını ve kalite kültürünün yaygınlaştırıldığını söylemek de mümkündür (Memişoğlu, 2011: 119).

Nüfus artışı ve demografik yapıdaki değişiklikler de sağlık hizmetleri talebini artıran önemli bir faktördür. Toplam nüfustaki artışın yanında yaşlı nüfus oranındaki artış sağlık hizmetleri talebini etkilemektedir. Bu durum sağlık harcamalarının artışına yol açmaktadır (Kurtulmuş, 1998:165).

Sağlık hizmetlerinin değişimini etkileyen faktörlerden bir diğeri de, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişme ve yeniliklerdir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinde ve sağlık teknolojilerinde yaşanan gelişim sağlık hizmetlerinin daha kolay, hızlı ve kaliteli sunulması, hastalıkların teşhis ve tedavisine yönelik yeni yöntemlerin geliştirilmesi ve idari masrafların azalması gibi olumlu sonuçlara yol açmıştır. Diğer yandan sağlık teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte, eskiye oranla daha pahalı olan tetkik ve tedavi yöntemleri ortaya çıkmış, ancak bu yeni teknolojilerin sunduğu olanaklar, hem bunları kullanmayı, hem de örgütsel yapıları yeni teknolojinin gereklerine göre dönüştürmeyi gerekli kılmıştır. Bu yeni yöntemlerin tüm hastanelerde kimi zaman gereksiz kullanılması ise sağlık harcamalarını artırmıştır (Ağartan, 2007: 46). Diğer bir ifadeyle, yeni teknoloji ürünlerinin alımı, hastanelerin ve sağlık kuruluşlarının yeni teknolojiye uyumlu hale getirilmesi, yeni teknoloji ürünlerinin bakım ve onarım giderleri, yeni ürünlerin kullanımı konusunda personelin eğitilmesi gibi konular, sağlık harcamalarını artırıcı bir rol oynamıştır (Kurtulmuş, 1998: 64).

Artan sağlık harcamaları hükümetleri yeni finansman kaynakları bulmaya yönlendirmiş ve sağlık politikalarında belirleyici olmuştur. Özellikle son yıllarda refah seviyesinin ve buna bağlı olarak eğitim düzeyinin yükselmesi ile birlikte insanların sağlık konusunda bilinci artmıştır. Buna bağlı olarak sağlığın önemi daha iyi fark edilmiş ve bireylerin beklentileri ve sağlık hizmetlerine olan talebi de artış göstermiştir. Benzer şekilde ülkelerin gelişmişlik seviyesinin artmasıyla birlikte hayat standartları yükselmiş ve daha kaliteli ve erişilebilir sağlık hizmetleri talebi ve beklentisi öne çıkmıştır (Kurtulmuş, 1998: 61).

4. SAĞLIK HARCAMALARININ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Bir ülkenin sosyoekonomik olarak güçlü olması, ekonomik büyümenin sağlanıp sürdürülebilir kılınması için, sağlıklı bir topluma sahip olunması gereklidir. Gelişmiş ve sağlıklı bir toplumun varlığından söz edebilmek için ise, toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak sağlık hizmetlerinin sunulması gerekmektedir. Bu hizmetlerin sağlanması için yapılan tüm

harcamalar sağlık harcamaları altında toplanmaktadır. Sadece sağlığın kaybolması durumunda sağlığı yeniden elde etmek için yapılan harcamalar değil, aynı zamanda aşılama, cinsel hastalıklarla mücadele gibi sağlığı koruma amacını benimseyen tüm koruma harcamaları ile beslenme ve sağlık yatırımları gibi geliştirme amaçlı harcamalar da "sağlık harcaması" olarak kabul edilmektedir (Akın, 2007: 28-29). Bir başka tanıma göre sağlık harcamaları genel olarak; sağlığı geliştirme veya koruma amacını benimseyen tüm koruma, geliştirme, esenlendirme, bakım, beslenme ve acil programlar için yapılan harcamalardır. Sağlık olarak tanımlanan malların nihai tüketimi ve sağlık faaliyeti olarak tanımlanan belirli faaliyetlerin üretimi için yapılan harcamaların değeridir (Sağlık Bakanlığı, 2006: XII).

Sağlık harcamalarının dünya genelinde hızlı bir şekilde yükseldiği göz önüne alındığında bu harcamaların nedenlerinin belirlenmesi önemlidir. Gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin sağlık harcamalarının artış nedenleri genelde birbirine benzerdir. Artış, kişi başına gelirin yükselmesi, eğitim seviyesi ve sağlık bilincinin gelişmesi, sosyal değer yargılarının değişmesi, kentleşme, teknolojinin gelişmesi, yaşam süresini uzaması gibi ekonomik, teknolojik, sosyal ve kültürel faktörlerden kaynaklanabilir (Akın, 2007: 31-36; Hansen ve King, 1996:127).

Kıt kaynakları etkin bir şekilde kullanabilmek için sağlık harcamaları verilerinin izlenmesi ayrı bir öneme sahiptir. Bununla beraber sağlık harcamalarının gelişiminin izlenmesinin yanında, bu harcamaların sağlık çıktıları açısından etkilerinin ne olduğunun belirlenmesi de önemlidir. Bazı durumlarda az gelişmiş ülkelerde gerçekleşen sağlık harcamalarının çıktıları, gelişmiş ülkelere göre daha belirgindir. Daha küçük nüfusa ve daha düşük hastalık yüküne sahip olan zengin ülkeler, daha büyük nüfusu ve yüksek hastalık yükü olan yoksul ülkelerden daha fazla sağlık kaynakları kullanmaktadırlar. Bu durum, pek çok yoksul ülke için ek kaynak ihtiyacı ortaya çıkarırken, daha zengin ülkelerdeki sağlık harcamalarının verimliliği konusunda da soru işaretleri uyandırmaktadır (WHO, 2012:5).

4.1. Türkiye'de Sağlık Harcamaları

Türkiye'de toplam kamu sağlık harcamaları; Sağlık Bakanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, üniversiteler, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, diğer bakanlıklar ve kamu kurumları ile yerel yönetimler, devlet teşekkülleri ve sosyal güvenlik kurumları (SSK, ES ve Bağ-Kur) tarafından yapılan harcamalar ile devlet memurları ve Yeşil Kartlılar için yapılan harcamaların toplamından oluşmaktadır.

Tablo 1: Kamu Sağlık Harcamalarının GSYH'ya Oranı %

Yıllar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kamu Sağlık Harcamaları	***4,15***	***4,31***	***4,52***	***5,21***	***4,67***	***4,46***	***4,42***	***4,67***	***4,56***
SGK Sağlık Harcamaları (Kamu Personeli, Ödeme Gücü Olmayanlar dahil)	**2,85**	**2,88**	**3,08**	**3,49**	**3,14**	**2,95**	**3,25**	**3,35**	**3,28**
Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primi							0,24	0,48	0,36
Sağlık Merkezi Yönetim (Yeşil Kart Dahil)	**1,22**	**1,34**	**1,36**	**1,65**	**1,46**	**1,43**	**1,10**	**1,25**	**1,23**
Yeşil Kart Harcamaları	0,38	0,46	0,42	0,58	0,45	0,40			
Sağlık Mahalli İdareler	**0,07**	**0,09**	**0,08**	**0,08**	**0,07**	**0,07**	**0,07**	**0,07**	**0,05**

Kaynak: www.muhasebat.gov.tr, (22.09.2015); www.bumko.gov.tr, (22.09.2015)

Kamu sağlık harcamalarının ödeme yapanlara göre dağılımı Tablo 1'de yer almaktadır. Bu harcamaların GSYH içindeki payına bakıldığında; 2006 yılında % 4,15 olan kamu sağlık harcamalarının oranı, 2009 yılında % 5,21'e yükselmiştir. Ancak, 2009'dan sonra azalarak % 4,5 oranlarında gerçekleşmiştir. Merkezi yönetim sağlık harcamaları 2009 yılında GSYH'nın % 1,65'i iken, 2014 yılında bu oran % 1,23'e düşmüştür. Kamu sağlık harcamalarında en büyük pay SGK'ya ait olup, 2012 yılında GSYH'dan aldığı pay % 3,28 olarak gerçekleşmiştir. Yoksul kesime yönelik olan yeşil kart ödemeleri ise % 0,4 oranıyla, mahalli idarelerden sonra en düşük paya sahiptir (Bkz. Tablo 1).

Sağlık harcamaları içinde en büyük payları tedavi ve ilaç harcamaları almaktadır. SGK toplam sağlık harcamaları içinde, tedavi harcamalarının payı, ilaç harcamalarından yüksektir (SGK, 2012). Yıllara göre yeşil kart sağlık harcamaları incelendiğinde, 2000'li yıllarda sürekli bir artış gözlenmiş ama 2010 yılından itibaren düşüş yaşanmıştır. Yeşil Kart programı için toplam harcama 2001 yılında 392 milyon TL'den 2009 yılında 5 milyar 506 milyon TL'ye yükselmiştir. 2008-2009 küresel finansal krizinin etkisiyle, 2010 yılında bu rakam 5 milyar TL'nin hemen altına inmiş ve 2011'de 4 milyar 695 milyon olarak gerçekleşmiştir. Benzer biçimde ekonomik ve mali kriz nedeniyle 1999 yılı sonrası enflasyonu düşürme programıyla birlikte sıkı para ve maliye politikasının uygulandığı bir döneme girilmiştir. Dolayısıyla 2000 yılında yeşil kart sağlık harcamaları, kriz ve uygulanan sıkı para politikalarının etkisiyle % 50 düşmüştür. 2011 yılında yeşil kart sağlık harcamaları içinde tedavi giderlerinin payı % 71, ilaç giderlerinin payı ise %29 olarak gerçekleşmiştir. 2003 yılından sonra sağlıkta dönüşüm programının (SDP'nın) uygulanması ve gelir tespitine dayalı önlemlerin arttırılması neticesinde yeşil kartlı sayıları 2008 ve 2010 yıllarında azalma göstermiştir. Bunun sonucu olarak, bu yıllarda yeşil kart sağlık harcamalarının artış oranlarının düştüğü görülmektedir (SGK, 2011). 2012 yılında Yeşil Kart programına son verilmiş ve Yeşil Kart sahipleri Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınmıştır.

Türkiye'de bazı temel sağlık harcaması oranları Tablo 2'de görülmektedir. Türkiye'de toplam sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı 2010 yılına kadar artış içinde olmuştur.

Türkiye'de 1995 yılında % 2,5 olan bu oranın, 2000'li yıllarda % 5'e yükselmesini, 1999 yılındaki finansal kriz sonucu ekonomideki reel küçülmeye karşın, Marmara depremi ile ilişkilendirmek mümkündür. Aynı şekilde, 2001 finansal krizinde de kişi başı reel GSYH'si yaklaşık % 7 oranında küçülürken, kişi başı sağlık harcamalarında % 5'lik reel bir artış gözlenmiştir (Sülkü, 2011: 38). Ancak, 2010 yılından sonra toplam sağlık harcamalarının GSYH'ya oranının azalma eğilimine girdiği görülmektedir.

Tablo 2: Türkiye'de Bazı Temel Sağlık Harcaması Oranları (1990-2011)

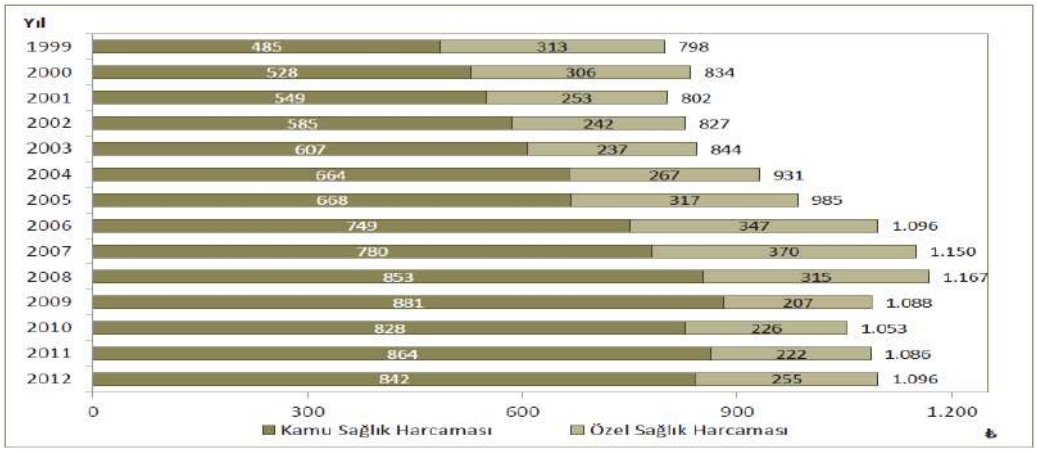
Yıl	Toplam sağlık harcama/GSYH	Kamu sağlık harcamaları/ Toplam sağlık harcamaları %	Özel sağlık harcamaları/ Toplam sağlık harcamaları %	Cepten sağlık harcamaları/ Toplam sağlık harcamaları %
1990	2,7	61,0	39,0	31,4
1995	2,5	70,3	29,7	29,7
2000	4,9	62,9	37,1	27,6
2002	5,4	70,7	29,3	19,8
2004	5,4	71,2	28,8	19,2
2006	5,8	68,3	31,7	22,0
2008	6,1	73,0	27,0	17,4
2010	5,6	79,0	21,0	16,3
2012	5,4	77,0	23,0	15,4
2013	5,5	77,0	23,0	16,4

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, 2014; World Bank, 2015.

Türkiye'de kamu sektörünün yapmış olduğu sağlık harcamaları toplam sağlık harcamaları içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. 2013 yılı için toplam sağlık harcamaları içerisinde kamu harcamalarının oranı % 77 iken, özel harcamaların oranı % 23 olarak gerçekleşmiştir (Bkz. Tablo 2). Ancak yıllar itibariyle incelendiğinde kamu sağlık harcamalarının toplam sağlık içindeki payının, SDP ile birlikte özellikle son yıllarda yüksek düzeyde olduğunu söylemek mümkündür. Cepten yapılan ödemeler ise 2007 yılında toplam sağlık harcamasının yaklaşık %22'sini oluşturmaktadır. Bu oran 2009 yılında krizin etkisiyle düşüş göstermiş ve %14 oranında gerçekleşmiştir. Söz konusu oran 2010 yılında az da olsa artış gösterse de, %16 seviyelerindedir.

Türkiye'de toplam sağlık harcamalarının küçümsenmeyecek kadar önemli bir oranı özel sektör tarafından karşılanmaktadır. Özel sektör, özellikle ayakta teşhis ve tedavi hizmetleri bakımında da önemli bir paya sahiptir. Son yıllarda sosyal güvenlik fonlarınca kapsanan sigortalıların özel sektöre ait sağlık hizmet birimlerinden yararlandırılması uygulaması özel sağlık hizmetlerinin gelişmesini de olumlu etkilemiştir. Aşağıda Şekil 1'de, Türkiye'de 2012 yılı rakamları ile kişi başı kamu ve özel sağlık harcaması reel olarak verilmiştir.

Şekil 1: Türkiye'de 2013 Yılı Rakamları ile Kişi Başı Kamu ve Özel Sağlık Harcaması, Reel, TL



Kaynak: Sağlık Bakanlığı, 2014: 167.

1999 sonrası, Türkiye'de kişi başı sağlık harcaması reel olarak en yüksek düzeyine 2006-2008 döneminde ulaşmıştır. Bu yıllar aralığında kişi başı toplam sağlık harcaması reel olarak 1.000 TL üzerinde gerçekleşmiştir. Türkiye'de kişi başı kamu sağlık harcamalarındaki artış reel olarak 2009 yılına kadar sürmüştür. Bu yıldan sonraki yıllarda dalgalı bir seyir izlese de, 2009 yılında gerçekleşen artışı yakalayamamıştır. 2013 yılı rakamları ile, 2009 yılında reel kişi başı kamu sağlık harcaması 881 TL iken, 2012 yılında 842 TL olarak gerçekleşmiştir (Bkz. Şekil 1). Türkiye'de reel kişi başı özel sağlık harcamalarında, ekonomik krizin etkisiyle 2001-2003 yıllar aralığında düşüş gerçekleşmiştir. Bu tarihten sonra yükselen reel kişi başı özel sağlık harcamaları, 2009 ekonomik krizinin etkisiyle tekrar bir düşüş yaşamıştır. 2009 yılından sonra bu rakam yükselmeye devam etmiş ve 2012 yılında 255 TL olarak gerçekleşmiştir (Bkz. Şekil 1).

4.2. Türkiye'de Kamu Sağlık Harcamalarının Diğer Refah Devleti Harcamalarıyla Karşılaştırılması

Türkiye'de kamunun sağlık harcamalarını, diğer harcamalarıyla karşılaştırmak kamunun sağlığa bakışını ve verdiği önemi anlamaya yardımcı olacaktır. Aşağıda Tablo 3 ve 4'de, Türkiye'de kamunun yapmış olduğu harcamaların fonksiyonel sınıflandırmaya göre dağılımı ve bunların yıllar içinde toplam kamu harcamalarına oranlarının değişimi verilmiştir. Analitik bütçe sınıflandırmasına 2004 yılı başından itibaren geçilmesi nedeniyle GFS standartları ile uyumlu fonksiyonel sınıflandırmaya göre konsolide bütçe giderlerine ilişkin veriler 2004 yılından itibaren üretilebilmektedir. Eski sınıflandırma bazında ise idari fonksiyonel ayrıma göre bütçe giderlerinin dağılımı 2006 yılına kadar incelenebilmektedir.

Tablo 3'de, idari-fonksiyonel ayrıma göre bütçe giderleri incelendiğinde, en büyük payın sırasıyla borç faizleri, genel hizmetler, eğitim hizmetleri, savunma hizmetleri ve 2003 yılı sonrası sosyal hizmetlere ait olduğu görülmektedir. Özellikle sosyal hizmetlerin payı değişen hükümet politikalarına bağlı olarak 2003 yılından sonra artış göstermiştir. 2002 yılında %0,5 olan sosyal hizmetlerin toplam kamu harcamaları içerisindeki payı, 2003 yılında on kat artarak %5,2'ye ve 2005 yılında %10,5'e yükselmiştir.

Çalışmanın konusunu oluşturan sağlık harcamaları incelendiğinde, zaten düşük olan sağlık harcamalarının, 2000 yılı ve sonrasında, özellikle krizlerden sonra daha da azaldığı, 2003 yılı SDP sonrasında ise, tekrar yükseldiği görülmektedir. Tablo 3'de görülebileceği gibi, ekonomik kriz dönemlerinde bütçenin borç faizlerine ayrılan kısmında ise çok büyük artışlar olmaktadır. Ancak, Tablo 3 ve Tablo 4 göstermektedir ki, merkezi hükümet bütçesi siyasi iktidarın tercihlerine bağlı olarak şekillenmektedir. Tablo 3'de ve ayrıca Tablo 4'de kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve yardım hizmetlerinde görülen ciddi artışlar bunun göstergesidir. Kısacası, krizle birlikte etkilenen alanlardan biri olarak sağlık öne çıkmaktadır.

Tablo 3: İdari-Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamaları ve Toplam Kamu Harcamalarına Oranları, 1985-2006 (%)

Hizmetler	**1985**	**1990**	**1994**	**1998**	**2000**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006***
Genel hizmetler	27,9	19,0	22,0	22,2	21,3	23,3	21,6	15,7	15,2	22,2
Savunma	15,4	13,3	11,9	10,4	9,5	8,1	7,7	8,2	8,7	8,0
Adalet-Emniyet	3,9	5,1	4,1	3,6	3,0	3,1	3,2	3,7	4,1	4,0
Tarım Orman-Köy	5,1	5,7	3,9	2,4	2,6	2,1	2,2	2,5	5,1	3,8
Su İşleri	8,0	5,6	2,8	2,4	2,3	2,0	2,1	2,1	2,5	2,1
Karayolları	5,3	3,1	2,3	2,0	1,8	2,4	2,0	2,4	3,0	3,1
Bayındırlık	3,3	1,5	1,2	0,8	1,9	0,8	0,6	0,7	0,6	0,5
Ulaştırma	1,6	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
Madencilik	0,5	0,3	0,3	0,1	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
Eğitim	12,5	18,8	13,4	12,4	10,1	9,6	10,3	12,4	13,6	13,0
Sağlık	***2,8***	***4,7***	***3,5***	***3,0***	***2,4***	***2,6***	***2,6***	***3,2***	***4,7***	***4,8***
Kültür-Turizm	0,5	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Sosyal hizmetler	0,7	1,1	0,6	0,5	0,4	0,5	5,2	8,4	10,5	0,6
Borç Faizleri	12,5	20,4	33,1	39,6	43,8	44,8	41,7	40,1	31,3	25,8
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Maliye ve Gümrük Bakanlığı, 1990: 40; Maliye Bakanlığı, 1996: 49; Maliye Bakanlığı, 1999: 48; Maliye Bakanlığı, 2001: 46; Maliye Bakanlığı, 2007: 32.

***** 2006 yılı merkezi yönetim bütçe verilerini göstermektedir.

Fonksiyonel sınıflandırmanın esas alındığı 2006 ve sonrası bütçe giderlerinin dağılımı incelendiğinde, en büyük payların sırasıyla genel kamu hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri ile eğitim hizmetlerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Fonksiyonel sınıflandırma dışına olan ancak karşılaştırma amacıyla tabloya dahil edilen faiz giderlerinin payı, ekonominin düzelmesine bağlı olarak yıllar itibarıyla azalma göstermiştir. 2006-2010

yılları aralığında, sağlık hizmetleri bütçeden %5,5 oranlarında pay almaktadır. Ancak 2010 yılı ve sonrasında sağlık hizmetlerinin payının azaldığı görülmektedir (Bkz. Tablo 4). Bu oranlar, OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında ve Türkiye'nin yaşlanmakta olan nüfusu dikkate alındığında yine de yetersiz kalmaktadır. Ancak, belirli ölçüde de olsa sağlık hizmetlerinin finansmanını içeren "Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri" kalemi, 2006'dan 2014'e, %14,7'den %21,2'ye yükselerek, en yüksek artışın gerçekleştiği kalem olmuştur.

Tablo 4: Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderlerinin ve Faiz Giderlerinin Bütçe İçindeki Payları, 2006-2013 (%)

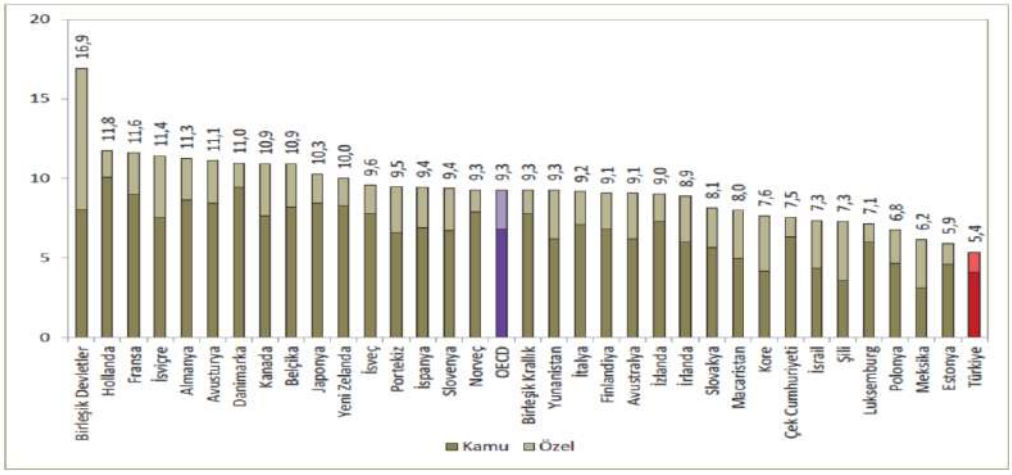
Hizmetler	**2006**	**2008**	**2010**	**2012**	**2013**	**2014 Bütçe**
Genel kamu hizmetleri	39,5	36,2	30,4	29,1	28,0	29,8
Savunma hizmetleri	6,5	5,7	5,1	5,1	4,8	5,0
Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri	5,9	6,2	6,4	7,3	7,3	7,3
Ekonomik işler ve hizmetler	11,9	12,8	14	13,9	14,2	12,1
Çevre koruma hizmetleri	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
İskan ve toplum refahı hizmetleri	2,2	1,7	2,2	1,5	1,7	1,0
Sağlık hizmetleri	***5,2***	***5,7***	***5,5***	***4,3***	***4,8***	***4,6***
Dinlenme kültür ve din hizmetleri	1,6	1,7	1,8	2,1	2,2	2,0
Eğitim hizmetleri	12,5	13,4	14,1	15,7	15,9	16,8
Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri	14,7	16,6	20,3	21,0	21,0	21,2
Toplam	100	100	100	100	100	100
Faiz Giderleri	25,8	22,3	16,4	13,4	12,2	11,9

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2014: 11-13.

4.3. OECD Ülkeleri Sağlık Harcamalarında Türkiye'nin Yeri

OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında, Türkiye'de toplam sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı düşük düzeyde kalmaktadır. Aşağıda Şekil 2'de görüldüğü gibi, Türkiye'de bu oran 2012 yılında %5,4 olarak gerçekleşmiştir ve Türkiye, OECD ülkeleri arasında son sıradadır. ABD, Hollanda, Fransa, Almanya, İsviçre, Avusturya, Danimarka, Belçika ve Kanada gibi ülkeler bu oranın en yüksek olduğu ülkelerdir.

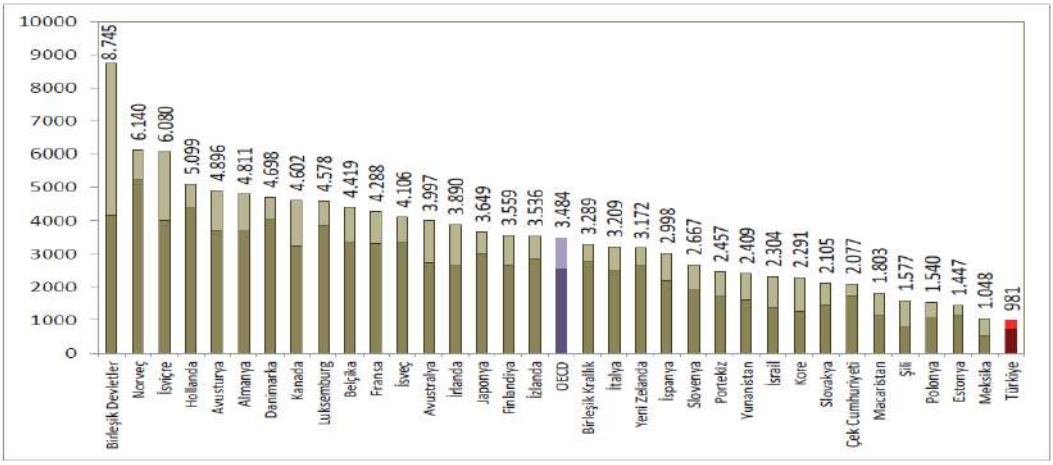
Şekil 2: OECD Ülkelerinde Toplam Sağlık Harcamaları-2012 (GSYIH %)



Kaynak: Sağlık Bakanlığı, 2014:166.

2012 yıllında OECD ülkeleri toplam sağlık harcamalarına GSYH'larının %9,3'ü kadar pay ayırmışlardır (Bkz. Şekil 2). OECD ülkelerinde kamu sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı, Hollanda ve Danimarka'da yüksek düzeyde seyretmektedir. Bu oranın en düşük olduğu ülkeler ise, Kore, Meksika ve Şili olarak görülmektedir. Özel sağlık harcamalarının GSYH'ya oranına baktığımızda; ABD, İsviçre, Portekiz'in yanı sıra; Şili, Kore ve Meksika'da bu oranın yüksekliği dikkati çekmektedir. Şekil 3'de OECD ülkelerinde kişi başına toplam sağlık harcamalarına bakıldığında da durum farklı değildir. Türkiye, kişi başına sağlık harcaması açısından diğer ülkelere göre en son sırada yer almaktadır.

Şekil 3: OECD Ülkelerinde Kişi Başı Toplam Sağlık Harcaması, Kamu ve Özel, SGP, ABD $, 2012

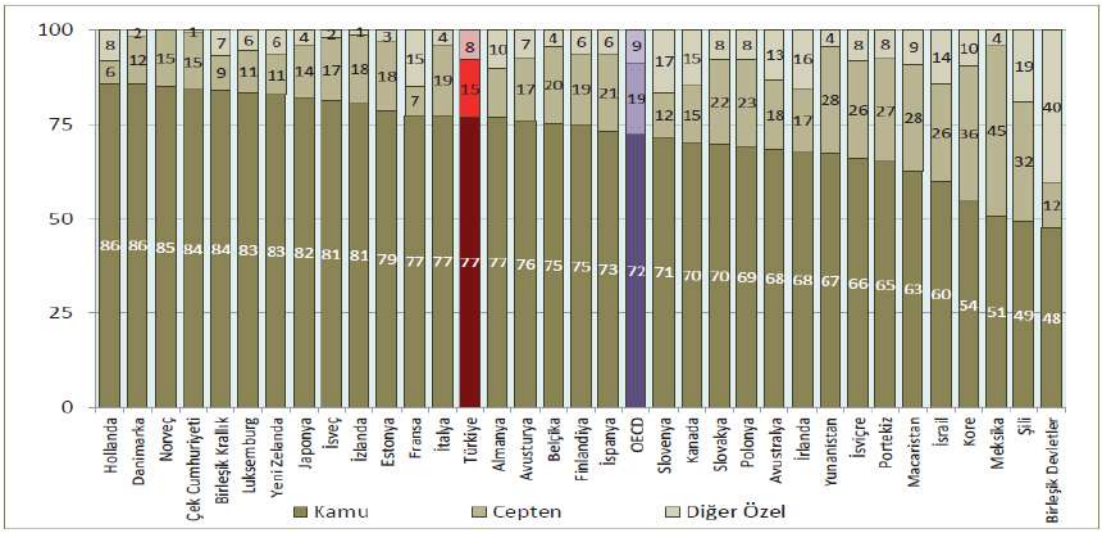


Kaynak: Sağlık Bakanlığı, 2014:169.

Kişi başı sağlık harcamalarının en yüksek olduğu ülke ABD'dir. 2012 yılında kişi başı sağlık harcaması ABD de 8.745 USD olarak gerçekleşmiştir. Kişi başı sağlık harcamalarında ABD'yi izleyen ülkeler Norveç ve İsviçre'dir. Bu ülkelerde kişi başı harcama miktarı OECD ortalamasının %50 üzerinde gerçekleşmiştir. Kuzey ve Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda, Kanada ve Avusturya'da kişi başı harcamalar 4000 ve 5000 USD arasındadır. OECD'nin Güney ve Doğu Avrupa üyeleri, Kore, Meksika ve Türkiye'de harcamalar OECD ortalamalarının altındadır (Bkz. Şekil 3).

Kişi başı özel sağlık harcamalarında ABD'nin baskın rolü devam etmektedir. ABD, kişi başı kamu sağlık harcamasında da Norveç, Lüksemburg, Danimarka ve Hollanda dışında en fazla harcama yapan ülkedir. İsviçre ise özel kaynaklardan gelen sağlık finansmanda büyük paya sahiptir ve bu ülkede kamu sağlık harcamaları, OECD ortalamasının üstünde kalan diğer ülkelere göre daha düşük düzeyde kalmaktadır. Bu durumun tersi Danimarka için geçerlidir. Sağlık harcamalarının çoğu kamu kaynaklarınca finanse edilmektedir (OECD, 2011:148).

Şekil 4: OECD Ülkelerinde Finansman Türüne Göre Sağlık Harcamaları, 2012



Kaynak: Sağlık Bakanlığı, 2014:172.

OECD ülkeleri arasında, kamu sağlık harcamalarının toplam sağlık içindeki payının en yüksek olduğu ülkeler, Hollanda, Danimarka ve Norveç'tir. Bu ülkelerde, kamu sağlık harcamalarının payı %85'lerdedir. Kamu sağlık harcamalarının en düşük, özel sağlık harcamalarının en yüksek olduğu ülkeler ise, ABD, Meksika ve Şili'dir. Türkiye'de 2012 yılı için toplam sağlık harcamaları içerisinde kamu harcamalarının oranı %77 olup, OECD ortalamasından yüksektir. Türkiye'de 2012 yılı için toplam sağlık harcamaları içerisinde özel harcamaların oranı ise %23 olup, OECD ortalamasından beş puan daha düşüktür (Bkz. Şekil 4).

SONUÇ

1980 sonrası dönemde küreselleşen dünyada meydana gelen çok boyutlu değişim süreci, yeni liberal refah anlayışı ile birlikte refah devletinin dönüşümü ve yeniden yapılanmasında belirleyici rol oynamıştır. Bu süreçte, devletin rolünün sınırlandırılması ve devlet-piyasa ilişkilerinde serbest piyasa sisteminin temel alınmasıyla birlikte, refah devletinin sosyal refah sağlayıcı işlevi zayıflama sürecine girmiştir. Bu süreci ve devletin sosyal alandaki yerini incelemeye olanak veren göstergelerden biri sağlık harcamalarıdır. Türkiye'de 1980 yılından bu yana sağlık sektörünün payı, yıllar itibariyle artış içinde olmuş, SDP'nın da bu artışta etkisi bulunmuştur. 2008-2009 Dünya Finans Krizi'nin etkisiyle, 2009 yılından sonra toplam sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı azalma eğilimine girmiştir. Sağlık sektörünün bütçe içerisindeki paylarına bakıldığında da, aynı eğilimi görmek mümkündür.

Sağlık hizmetlerinde "reform" anlayışı 1980'lerden sonra ağırlıklı olarak ele alınmış ve sağlık hizmetleri ve politikaları alanında neoliberal anlayışın hakim olduğu yeni bir

döneme geçilmiştir. 1990'lı yıllar ise sağlık reformu alanında projelerin öne çıktığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde Dünya Bankası ile sağlık projesi ikraz anlaşmaları imzalanmış, ulusal sağlık kongreleri yapılmış ve Sağlık Bakanlığı tarafından da çeşitli çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalarda genel olarak sağlık hizmetlerine erişimde hakkaniyetin sağlanabilmesi için genel sağlık sigortasına geçilmesi gerektiği üzerinde durulmuş, sağlık hizmetlerinin sunum ve finansmanının birbirinden ayrılmasının yanında, düzenleyici bir Sağlık Bakanlığı anlayışından hareketle, Sağlık Bakanlığı'nın sağlık politikalarını belirleyen, hizmetlere yönelik standartlar saptayan bir yapıya dönüştürülmesi öngörülmüştür. Bunların yanında; hastanelerin özerkleştirilmesi ve gelirleri ile giderlerini karşılayabilen, kaliteli ve verimli hizmet sunabilen, rekabet edebilen işletmelere dönüştürülmesi belirtilerek, aile hekimliği sistemine geçilmesi ve koruyucu sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi üzerinde durulmuştur. Sağlıkta, yeniden yapılandırma çalışmaları en somut karşılığını 2000'li yıllardan sonra bulmuştur. 2003 yılında uygulamaya konulan SDP, 1990'lı yıllarda ortaya koyulan düzenlemelerin devamı niteliğinde olmakla birlikte, önceki dönemde hayata geçirilemeyen düzenlemeler bu dönemde büyük oranda gerçekleştirilmiştir. SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na bağlanması, aile hekimliği sisteminin getirilmesi, Sağlık Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması, zorunlu genel sağlık sigortası, Kamu Hastane Birlikleri'nin oluşturulması, kamu sağlık personelinin hastanelerde tam gün çalışmasının kararlaştırılması bu düzenlemelerin önde gelenleridir.

SDP reform süreciyle birlikte Türkiye'nin sağlık alanındaki çabaları, ilk aşamada birinci basamak sağlık hizmetlerine öncelik vermesi ve temel sağlık hizmetlerine erişimin ve kapsamının genişletilmesi üzerinde odaklanmıştır. SDP reformları, sağlık hizmetleri sunumunda önemli değişiklikler getirmiştir. SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na transferiyle, sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanı birbirinden ayrılmıştır. Sağlık hizmetlerine erişimin artırılmasına önem verilerek, Yeşil Kart uygulaması kapsamına ayakta tedavi hizmetleri katılmış, SSK ve yeşil kartlıların tüm serbest eczanelerden ilaç almalarına izin verilmiştir. Performansa dayalı ek ödeme sistemine geçilmiş ve Sağlık Bakanlığı hastanelerine, döner sermaye gelirlerini kullanma, satın alma ve yatırım ile ilgili kararlarda daha fazla otonomi sağlanmış, sağlık bilgi sistemleri geliştirilmiştir.

SDP sürecinde özel sektörün de rolü artmıştır. Kamu hastaneleri, verimlilik artışı sağlamak ve tıbbi hizmetler üzerine yoğunlaşabilmek amacıyla altyapı hizmetlerini (bilgi teknolojileri, güvenlik, temizlik, lojistik, yemek gibi), özel firmalardan hizmet satın alarak temin etmişlerdir. Ayrıca kamu hastanelerinin, kaliteli sağlık hizmeti üretme ve sunmanın

yanında teknolojideki en son yeniliklerden de yararlanmak için özel sağlık kurumlarından teşhis/tanı hizmetleri satın alması yaygınlaşmıştır. SDP politikalarıyla özel sağlık kurumlarına erişim kolaylaşmıştır. SGK, ayakta ve yatan hasta hizmetleri sunumu için özel kurumlarla sözleşmeler yapmıştır. Bu teşviklerle özel hastane sayısı yüksek artış göstermiş ve hastane sektörünün dinamikleri değişmiştir.

Ancak vatandaşlardan alınan katılım payları adı altındaki ücretler özellikle orta ve dar gelirli nüfus için önemli bir sorun alanı olarak varlığını sürdürmektedir. Kamu sağlık hizmet sunucuları ve Sosyal Güvenlik Kurumu ile anlaşmalı vakıf üniversite hastaneleri ile özel sağlık hizmet sunucularına tedavi olmak için başvuran genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerden mevzuatta belirlenen miktar ve oranlarda katılım payı adı altında ücret alınmaktadır. Ancak sağlık hizmet sunucularınca sigortalılara sunulan sağlık hizmetlerinde alınan katılım payı özellikle gelir düzeyi çok düşük olan kişilerin sağlık hizmetine ulaşmasında engelleyici bir unsur olabilmektedir. Böylelikle, muayene, tetkik ve ilaç ücretlerini ödeyemeyecek durumda olan vatandaşlar, özellikle özel sağlık hizmet sunucularında tedavi olabilme imkanlarından yararlanamamaktadır.

Türkiye'de sağlık harcamalarının çok önemli bir kısmı halen kamu tarafından finanse edilmeye devam etmektedir. Türkiye'de toplam sağlık harcamaları içerisinde kamu harcamalarının oranı %77 olup, OECD ortalamasından yüksektir. Türkiye'de toplam sağlık harcamaları içerisinde özel harcamaların oranı ise %23 olup, OECD ortalamasından beş puan daha düşüktür. Yıllar itibariyle incelendiğinde kamu sağlık harcamalarının toplam sağlık içindeki payının, SDP ile birlikte son yıllarda artış eğiliminde olduğu, özel sağlık harcamalarının payının ise düşüş gösterdiğini söylemek mümkündür. Özel sağlık harcamaları içinde cepten yapılan harcamalar daha büyük yer tutmaktadır.

Bu durum sağlık alanında devletin harcamalarının azalmadığını ama işlev değiştirdiğini göstermektedir. Devlet, doğrudan üretim alanlarından çekilmiş ancak sağlık alanında yaptığı harcamaları artış göstermiştir. 1980 sonrası dönemde devlet, sosyal refah sağlamada temel aktör olmayı sürdürse de, devletin görevinin niteliği değişmiş ve devlet hizmet üretmeyi değil, hizmetlerin düzenlenmesinden ve denetlenmesinden sorumlu olmayı ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde söz konusu kesimlere finansal destek sağlamayı yöntem olarak benimsemiştir. Dolayısıyla, küreselleşme ve piyasacı yeni liberal anlayışın egemenliğini pekiştirmesine paralel olarak, sosyal devletin daha esnek, yeni küresel kapitalizmin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde, rekabetçi ve işbirliği ile hizmet üretmeye odaklı, özel sektörün gelişimini teşvik eden bir biçimde yapılandığını söylemek mümkündür.

Sağlık harcamaları tüm dünyada artmaktadır. Ülkemizde yaşlanan nüfus, pahalı ve hızlı gelişen teknoloji, hastaların ve hizmeti sunanların bu teknolojiden yararlanma isteği, bilgi kaynaklarının gelişmesi, yaşam süresinin uzaması, artan kronik hastalıklar ve hizmete kolay ulaşılması sağlık harcamalarını arttırmıştır. Tüm OECD üyesi ülkeleri farklı sağlık sistemlerine sahip olsa da, kişi başına düşen sağlık harcamaları ve sağlık harcamalarının GSYİH'ndaki payları son otuz yılda önemli derecede artmıştır. Sağlık harcamaları açısından yıllar itibariyle Türkiye verilerinin OECD ortalamasından düşük düzeylerde gerçekleştiği görülmektedir.

Kişi başına toplam sağlık harcamalarına bakıldığında da durum farklı değildir. 1999 sonrasında Türkiye'de kişi başı sağlık harcaması reel olarak en yüksek düzeyine 2006-2008 döneminde ulaşmış ve kişi başı toplam sağlık harcaması reel olarak 1.000 TL'nin üzerinde gerçekleşmiştir. Türkiye'de kişi başı kamu sağlık harcamalarındaki artış reel olarak 2009 yılına kadar sürmüştür. Sonrasında dalgalı bir seyir izlemişse de, 2009 yılında gerçekleşen artış yakalanamamıştır. Türkiye'deki kişi başına sağlık harcaması, diğer ülkelere göre oldukça düşüktür. Bu harcamalarının en yüksek olduğu ülkeler; ABD, İsviçre, Hollanda ve Norveç'tir. OECD'nin Güney ve Doğu Avrupa üyeleri, Kore, Meksika ve Türkiye'de harcamalar OECD ortalamalarının altındadır.

Sağlık harcamaları içinde en büyük payları tedavi ve ilaç harcamaları almaktadır. SGK toplam sağlık harcamaları içinde, tedavi harcamaları ilaç harcamalarından yüksektir. Bu fark 2006 yılı sonrasında açılmıştır ve ilaç harcamalarının payı daha da gerilemiştir. Bu durum, SDP reformlarının etkileri ile açıklanabilir. Koruyucu sağlık hizmetleri SDP reformları ile birlikte arttırılmaya çalışılmıştır. Ancak bu artış henüz yetersiz olup, bu harcamaların ihmal edilmesi veya kısılması, daha yüksek maliyetli olan tedavi hizmetlerine yönelik harcamaları arttıracaktır.

KAYNAKÇA

Ağartan, T. (2007), "Sağlıkta Reform Salgını," içinde *Avrupa ve Türkiye'de Sağlık Politikaları*, Ç.Keyder vd. (der.), İletişim Yayınları, İstanbul, s. 37-54.

Akalın, G. (1986), *Kamu Ekonomisi*, A.Ü S.B.F. Yayınları, İkinci Basım, Ankara.

Akdur, R. (2003), *Sağlık Sektörü Temel Kavramlar Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Durum ve Türkiye'nin Birliğe Uyumu,* Ankara.

Akgül Yılmaz, G. (2006), *OECD Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar*, Arıkan Yayıncılık, İstanbul.

Akın, C. S. (2007), "Sağlık ve Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye'de Sağlık Sektörü ve Harcamaları", Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Akın, Ü. ve Aksoy, S. (1985), *Sağlık Hizmetlerinde Verimlilik Açısından Bir Yaklaşım*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları: 332, Ankara.

Altay, A. (2007), "Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Yeni Açılımlar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 64, s. 33-58.

Arın, T. (1993), "Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi", *IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye'de Bütçe Harcamaları,* 6-8 Mayıs, Silifke-Mersin.

Balcı, A. (2005), *Kamu Hizmetleri ve Yerinden Yönetim Sağlık Hizmeti Sunumunun Yeniden Yapılandırılması*, Atlas Yayın Dağıtım, İstanbul.

Belek, İ. (2009), *Sağlığın Politik Ekonomisi Sosyal Devletin Çöküşü*, Yazılama Yayınevi, Üçüncü Baskı, İstanbul.

Belek, İ., Nalçacı, E., Onuroğulları H. ve Ardıç, F. (1998), *Sınıfsız Toplum Yolunda Türkiye İçin Sağlık Tezi*, Sorun Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.

Brady, D. ve J. Beckfield (2005), "Economic Globalization and the Welfare State in Affluent Democracies, 1975–2001", *American Sociological Review*, 70 (December), s. 921-948.

Briggs, A. (1961), "The Welfare State At Historical Perspective", *Archives Européennes de Sociologie,* Cilt 2, Sayı 2, s. 221-59.

Busemeyer, M. R. (2007), "Determinants of Public Education Spending in 21 OECD Democracies, 1980-2001", *Journal of European Public Policy*, Cilt 14, Sayı 4, s. 582-610.

Çilingiroğlu, N. (2001), "Ekonomik Kalkınma ve Sağlık Ekonomisi", *Yeni Türkiye*, Sayı 40.

DPT (1963), *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967),* Ocak.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.

Galbraith, J. K. (1996), *Good Society: The Humane Agenda*, Houghton Miffin, Boston.

Ginsburg, N. (1992), *Divisions of Welfare: A Critical Introduction to Comparative Social Policy,* Sage Publications, London.

Gough, I. (2003), "Refah Devleti", içinde *New Palgrave Dictionary of Economics*, 4, Çev. K. Güngör, http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf (E.T.: 20.09.2015).

Gül, H. ve S. Sallan Gül (2007), "Sosyal Devletten Çalışma Refahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 3, s. 1-30

Haber Türk (2015), "Tam Gün Yasası'na Kısmi İptal!", 19.06.2015, http://www.haberturk.com/saglik/haber/1092959-tam-gun-yasasia-kismi-iptal (E.T.: 20.09.2015).

Habermas, J. (1989), *The New Conservatism: Cultural Criticism and the Hisorians' Debate*, Der. ve Çev. W. Nicholsen, The MIT Press, Cambridge.

Hansen, P. and King, A. (1996), "The Determinants of Health Care Expenditure: A Cointegration Approach", *Jornal of Health Economics,* Vol.15, p.127-137.

Huber, E. ve J. D. Stephens (2001), "Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment", içinde *The New Politics of the Welfare State,* ed. P. Pierson, s. 107-145, Oxford University Press, New York.

Işık, A. ve diğerleri. (1997), *Sağlık Ekonomisinin Kapsamı ve Tarihsel Gelişimi*, Ankara.

Jiang, T. (2014), "Globalization and Welfare Spending Across 21 Transitional Economies", *International Journal of Comparative Sociology*, Cilt 55, Sayı 5, s. 429-453.

Kartal, F. (2009), "Özelleştirilen Yurttaşlık: Türkiye'de Sağlık Politikalarındaki Dönüşüm", *Amme İdaresi Dergisi,* Cilt 42, Sayı 2, s. 23-43.

Kerman, U. (2004), *Sosyal Devletin Tasfiyesi ve Sağlık,* Ankara Tabip Odası Yayını, Ankara.

Kurtulmuş, S. (1998), *Sağlık Ekonomisi ve Hastane Yönetimi*, Değişim Dinamikleri Yayınları, İstanbul.

Lowry, R. C. (2012), "Public Welfare Spending and Private Social Services in U.S. States", *State Politics & Policy Quarterly*, Cilt 13, Sayı 1, s. 3-25.

Maliye Bakanlığı (1996), *1996 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara.

Maliye Bakanlığı (1999), *2000 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara.

Maliye Bakanlığı (2001), *2002 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara.

Maliye Bakanlığı (2007), *2008 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara.

Maliye Bakanlığı (2014), *2015 Yılı Bütçe Gerekçesi,* Ankara.

Maliye ve Gümrük Bakanlığı (1990), *1991 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi,* Ankara.

Memişoğlu, D. (2011), "Sağlık Hizmetlerinde Yaşanan Dönüşüm ve Etkileri: Batı Akdeniz Bölgesi İl Merkezleri Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Isparta.

Memişoğlu, D. ve Gül, H. (2013), "New Public Management Approach and the Reflections on The Turkish Health System Transformation", *Humanities and Social Sciences Review*, Cilt 2, Sayı 1, s. 293-300.

Mevzuat Bilgi Sistemi (2015), 224 Sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarihi: 12.01.1961, Sayısı: 10705, http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.4.224&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=4&No=224, (E.T.: 21.08.2015).

Mishra, R. (1990), *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*, Harvester/Wheatsheaf, New York ve London.

Mütevellioğlu, N. (2006), "Sosyal Devlet Bireysel Özgürlükleri Azalttı mı?" *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 3, s. 23-45.

Ocakcıoğlu, B. (1991), "Sağlık Hizmetlerinin Sosyal Refaha Katkısı ve Genel Sağlık Sigortası", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 35. Seri, Yıl:1991/1992.

OECD (2008), *Sağlık Sistemleri İncelemeleri-Türkiye,* OECD ve Dünya Bankası.

OECD (2011), *Health at a Glance,* OECD.

Özdemir, S. (2007), *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İTO, Yayın No: 2007-57, İstanbul.

Özdemir, S. (2014), "*Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme*", http://www.sosyalsiyaset.net/documents/refah_devleti_ustlendigi_gorvlr.htm (Erişim Tarihi: 11.08.2015)

Özdemir, Y. E. (2001), "Sağlık Reformları-1980 ve 1990'lı Yılların Sağlık Politikaları", *Yeni Türkiye Dergisi,* Sayı: 39, s. 276-293.

Özsarı, H. (2000), "Sağlık ve Sigorta", *Sigorta Dünyası Dergisi,* Sayı 472, Nisan, İstanbul.

Pala, K. (2007), "Türkiye İçin Nasıl Bir Sağlık Reformu?" Şubat, Bursa, https://docs.google.com/file/d/0B1uPmG61ZGd0SHYyRHR5VUVGQ0k/edit?pli=1, (E.T.: 29.08.2015)

Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment,* Cambridge University Press, Cambridge.

Resmi Gazete (2011), Karar Sayısı: KHK/663, Sayı: 28103 (mükerrer), 02.11.2011, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102M1-3.htm, (E.T.: 20.09.2015).

Roche, M. (1992), *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Polity Press, Cambridge ve New York.

Sağlık Bakanlığı (2003), *Sağlıkta Dönüşüm,* Aralık.

Sağlık Bakanlığı (2006), *Türkiye Ulusal Sağlık Hesapları Hane Halkı Sağlık Harcamaları 2002-2003*, Ankara.

Sağlık Bakanlığı (2010), *Avrupa Birliği ve Sağlık Bakanlığı Uyum Çalışmaları*, Sağlık Bakanlığı Yayın No: 780, Ankara.

Sağlık Bakanlığı (2011), *Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Sağlığın Teşviki ve Geliştirilmesi Sözlüğü,* Ankara, Nisan.

Sağlık Bakanlığı (2014), *Türkiye Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2013,* Ankara.

Sağlık Bakanlığı Proje Yönetim Destek Birimi (2015a), http://pydb.saglik.gov.tr/index.php/2014-09-04-11-16-56/sdp-i-faz-tamamland.html, (E.T.: 18.09.2015)

Sağlık Bakanlığı Proje Yönetim Destek Birimi (2015b), http://pydb.saglik.gov.tr/index.php/2014-09-04-11-16-56/sdsgrp-ii-faz.html, (E.T.: 18.09.2015)

Sağlık Personelinin Tazminat ve Çalışma Esaslarına Dair Kanun, Sayısı :2368, R.G. Tarihi:31.12.1980, R.G. Sayısı:17207, http://www.saglik.gov.tr/TR/belge/1-465/sayisi2368--rg-tarihi31121980--rg-sayisi17207--saglik-p-.html, (22.09.2015)

Sallan Gül, S. (2006), *Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa!* e-Babil Yayınları, İstanbul.

Saltık, A. (1995), "Sağlık Ekonomisinde Yeni Kavramlar", *Toplum ve Hekim,* Temmuz-Ağustos, Cilt 10, Sayı 68.

Savaş, B. S. (2001), "Türkiye'de Sağlık Sistemi "Kısa Bir Genel Bakış", *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı: 39, s. 87-128.

Serter, N. (1994), *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet,* İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul.

SGK (2011), *Primsiz Ödemeler İstatistikleri*, Aralık, SGK, Ankara.

SGK (2012), *Mali İstatistikler*, SGK, Ankara.

SGK (2013), *Sağlık Uygulama Tebliği*, 24.12.2013.

Soyer, A. (2003), "1980'den Günümüze Sağlık Politikaları", *Praksis*, Sayı: 9, s. 301-319.

Sur, H. ve Atlı, H. (2001), "Türkiye'de Sağlık Reformu Çalışmalarına Bir Bakış", *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı: 40, s. 1163-1167.

Sülkü, S. N. (2011), *Türkiye'de Sağlıkta Dönüşüm Programı Öncesi ve Sonrasında Sağlık Hizmetlerinin Sunumu, Finansmanı ve Sağlık Harcamaları*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2011/414, Ankara.

Şener, O. (1996), *Kamu Ekonomisi*, Beta Yayınları, İstanbul.

Tokalaş, S. (2006), "Kamu Sağlık Hizmetlerinin Satın Alınması", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul.

Turan, N. (2004), *Türkiye'de Sağlık Hizmetleri ve Sağlık Sektöründe Temel Sorunlar: Çözüm İçin Sağlık Kooperatifçiliğinden Yararlanma Gereği ve Olanakları*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1555, Eskişehir.

TÜİK (2015), *Rakamlar Ne Diyor?-What The Figures Say?,* Ankara, Eylül.

Üçışık, H. F. (2010), *Sağlık Hukuku*, Ötüken Neşriyat, 2. Baskı.

WHO (2012), *Global Health Expenditure Atlas*, World Health Organization, March.

World Bank (2015), http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&Topic=8, (E.T.: 22.09.2015)

www.bumko.gov.tr, (22.09.2015)

www.muhasebat.gov.tr, (22.09.2015)

Yenimahalleli Yaşar, G. ve Uğurluoğlu, E. (2010), "Neoliberalizm, Küreselleşme ve Sağlık", *Ankara Üniversitesi Dikimevi Sağlık Hizmetleri MYO Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, Ocak, s. 1-10.

Yıldırım, H. H. (2000), "Yapısal Uyum Programları ve Sağlık Reformları: Türk Sağlık Reformları İçin Çıkarılacak Dersler", *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, s. 63-87.

KAMU HİZMETİ SUNUMUNDA İDARİ YÜKLERİN HESAPLANMASI: SATNDART MALİYET MODELİ VE İKİNCİ EL ARAÇ TESCİL İŞLEMLERİ ÖRNEĞİ

Aslan AVŞARBEY
Mülkiye Başmüfettişi, İçişleri Bakanlığı, avsarbey@gmail.com

Özet
Devlet tarafından kamu hizmeti sunumunu düzenlemek amacıyla çeşitli kararlar alınmakta, yasal ve idari düzenlemeler yapılmaktadır. Bu hizmetlerden yararlanmak isteyen hedef kitle (vatandaşlar, iş dünyası ve diğer kamu kurumları) düzenlemelerin öngördüğü vergi ve harç gibi yasal yükler dışında, yol masrafı, bekleme zamanı gibi öngörülmeyen ek maliyetlere maruz kalmaktadır. Mevzuata uyum faaliyetlerinden kaynaklanan bu yüklere idari yük (administrative burden) denilmektedir. Bunlar görünmeyen maliyetlerdir.
Düzenlemeler sebebiyle ortaya çıkan ve şikâyetlere konu olan bu idari yüklerin hesaplanması ve reformlara, idari basitleştirme ve bürokrasiyle mücadele politikalarına esas teşkil edecek verilerin elde edilmesi gereklidir.
Hollanda kaynaklı Standart Maliyet Modeli (SMM), idari yüklerin hesaplanmasında kullanılan bir "teşhis aracı" olup, politika belirleyicilere karar alma konusunda ölçüme dayalı veriler sunan bir yöntemdir. Son on beş yıldır AB ülkeleri, OECD ve Dünya Bankası tarafından yaygın olarak uygulanmakta ve uygulanması teşvik edilmektedir. AB'nin kendisi ve üye ülkelerde idari yüklerin hesaplanması ve 2012 yılı sonuna kadar %25 oranında düşürülmesi hedeflenmiştir. Birçok ülke bu hedefe ulaşmıştır.
Türkiye'de idari yükler sistematik olarak hesaplanmamaktadır. Hizmet sunumunun verimsiz, bürokrasi ve kırtasiyeciliğe dayalı, maliyetli olmasından ve gecikmesinden yakınılmaktadır. Birçok plan ve programda bunlarla mücadele hedefi yer almakla birlikte bütüncül ve ölçüme dayalı bir çalışma yapılamamaktadır.
Başbakanlıkça 2008 yılında pilot proje olarak "İkinci El Araç Tescili İşlemleri" SMM kullanılarak incelenmiş, maliyetler hesaplanmış ve idari basitleştirme ve iyileştirme önerileri getirilmiştir. Bu çalışmadan sonra, daha önce ortalama 7 günde, en az 5 farklı belge toplanarak ve yaklaşık 500 TL maliyetle yapılan ikinci el araç alım satım işi, alıcı ve satıcının noterde 5-10 dakikada bütün işlemleri yaptığı bugünkü daha az maliyetli ve hızlı haline dönüştürülmüştür.
SMM, Türkiye'de henüz gerek akademik çevreler gerekse kamu yöneticileri tarafından iyi bilinmemekte ve aktif olarak uygulanmamaktadır. Bu çalışma ile konunun kamu yönetimi ve kamu politikası teorisyen ve uygulayıcılarının gündemlerine aktarılması hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Düzenleme, Standart Maliyet Modeli, idari yük, araç trafik tescili.

GİRİŞ

Bir ülke sınırları içerisindeki en büyük örgütlenme modeli olan devletin ayırıcı özelliklerinden biri, devlet adına hareket edenler de dâhil olmak üzere, herkesi bağlayıcı kurallar koyabilme niteliğidir. Bu kurallar ana hatlarıyla yasal ve idari düzenlemeler şeklinde somutlaşırlar ve kamu, iş hayatı, toplum ve birey hayatının tümünü kuşatırlar.

Zaman zaman yasal ve idari düzenlemelerin sayıları ve bunların doğurduğu sorunlarla ilgili çalışmalar yapılmış, bu anlamda her şeyi yazılı olarak düzenlemenin doğru olmadığı, bazı alanlardaki düzenlemelerin kaldırılması (deregülesyon) önerilmiş, bu amaçla bazı başarılı uygulamalar da yapılmış olmakla birlikte, hemen hemen bütün ülkelerde düzenlemelerin sayısı giderek artmaktadır. Bu sebeple günümüzde "mevzuatın altın çağını" yaşadığı ve bir "düzenleme enflasyonu" olduğu dile getirilmektedir (Jacobs, 2000).

Türkiye'deki duruma bakıldığında, Resmi Gazetede yayınlanan ve merkezi mevzuat arşivinde[1] yer alan yasal ve idari düzenlemelerin yanında gizli olan, özellikle yerel

[1] www.mevzuat.gov.tr

yönetimlerce ve diğer idarelerce çıkarılan ve bu arşivde yer alamayan düzenlemeler de dikkate alındığında çok büyük bir mevzuat stokunun varlığı görülmektedir.

Özellikle kamu hizmetinden faydalanmak için bütün bu düzenlemelerin öngördüğü kurallara uymakla yükümlü olanlar çok çeşitli ek maliyetlerle karşılaşmaktadırlar. "Bürokrasi ve kırtasiyecilik" olarak da adlandırılan iş ve işlemler için harcanan zaman, para ve katlanılan diğer maliyetler gerek iş dünyası, gerek toplum ve birey, gerekse de kamunun kendisi için çok önemli yük teşkil etmektedir.

Düzenlemelerin getirdiği maliyet ve yükler dünyada önemli bir gündem maddesi oluşturmaktadır. Dünya Bankası tarafından her yıl yayınlanan İş Yapma Kolaylığı Raporunda (Doing Business Report)[2] ülkeler işletmelerle ilgili belli faaliyetlerin (ruhsat, vergi, enerjiye ulaşım vb) maliyet ve süreleri bakımından sıralanmaktadır.[3] OECD ve Birleşmiş Milletler ülkelerin daha iyi düzenlemeler yapması amacıyla çalışmalar yürütmektedir. Avrupa Birliği de hem kendi düzenlemeleri hem de üye ülkelerin ulusal mevzuatı sebebiyle ortaya çıkan devasa mevzuat stoku ve bunların getirdiği yüklerle başa çıkmanın yollarını aramaktadır.

Mevzuat sebebiyle karşılaşılan maliyet ve yüklerin azaltılması amacıyla çeşitli model ve yöntemler geliştirilmiş olup bu alandaki arayışlar sürmektedir. Bu modellerden biri de Hollanda kaynaklı Standart Maliyet Modelidir (SMM). Bu model, idari yüklerin hesaplanmasında kullanılan bir "teşhis aracı" olup, bürokrasi ve kırtasiyecilikle mücadele konusunda politika belirleyicilere karar almada yardımcı olacak ölçüme dayalı veriler sunan bir yöntemdir. Son on beş yıldır AB ülkeleri, OECD ve Dünya Bankası tarafından yaygın olarak uygulanmakta ve uygulanması teşvik edilmektedir. AB'nin kendisi ve üye ülkelerde idari yüklerin hesaplanması ve 2012 yılı sonuna kadar %25 oranında düşürülmesi hedeflenmiştir. Birçok ülke bu hedefe ulaşmıştır.

SMM, Türkiye'de Başbakanlık tarafından birkaç örnek projede uygulanmış ve başarılı sonuçlar alınmıştır. Ancak modelin uygulanmasına halen yaygınlık kazandırılamamıştır.

Bu çalışmada, mevzuat kalitesi ve mevzuattan kaynaklanan maliyet ve idari yüklerle ilgili genel bir değerlendirme yapılacak, ardından idari yüklerin hesaplanmasında kullanılan Standart Maliyet Modeli açıklanacak ve Türkiye'de ikinci el araç tescil işlemlerinin bu model uygulanarak hesaplanan idari yükleri ve bunların azaltılmasına yönelik getirilen önerilere yer

[2] www.doingbusiness.org

[3] Örneğin, 2015 yılı İş Yapma Kolaylığı Raporunda inşaat ruhsatı alma bakımından Türkiye 189 ülke arasında 136. sırada yer almaktadır.

verilecek ve son bölümde model ve Türkiye'de uygulanabilirliği ile ilgili genel bir değerlendirme yapılacaktır.

1. DÜZENLEME (MEVZUAT) VE DÜZENLEME KAYNAKLI YÜKLER

Türkçede, İngilizce "regulation" kavramının karşılığı olarak "düzenleme" kelimesi kullanılmakta ve yetkili otorite tarafından konulan ve bir iş veya işlemin nasıl yapılacağı, bunlara uyulmadığında ne tür yaptırımlar uygulanacağı ile ilgili kurallar bütününü ifade etmektedir. Regülasyon kelimesi düzenleme, denetleme ve yönlendirme anlamlarını içermekte olup disiplinler arası bir kavramdır ve kullanıldığı alana göre farklı anlamlar içermektedir. Özel kullanım alanları dikkate alındığında regülasyon türleri iktisadi, sosyal ve idari regülasyon olarak sınıflandırılmaktadır (Karakaş, 2008: 103-105). Öte yandan, Türkçede yasalar, yönetmelikler ve kamu tarafından konulan kuralları içeren diğer yazılı metinlerin tümünü kastetmek üzere düzenleme kelimesi kullanılmaktadır. Bu sebeple düzenlemenin günümüzdeki yaygın anlamının mevzuat kavramına karşılık geldiği görülmektedir. Mevzuat ise "Kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemleri"[4] ifade etmektedir. Bu çalışmada da düzenleme ağırlıklı olarak mevzuat anlamında kullanılmıştır.

Mevzuatın önemli bir kısmı kamu hizmetlerinden yararlanmanın usul ve esaslarını belirlemeye yöneliktir. Devletin sunduğu hizmetlerden ne şekilde yararlanılacağını gösteren usul ve esasları belirleyen düzenlemelere idari regülasyon denmektedir (OECD, 1997: 6 ve Ardıyok, 2000: 9'den Karakaş: 2008: 105). İşte, devletin vermiş olduğu hizmetlerden yararlanmak için işletme ve kişiler tarafından gerçekleştirilen form doldurma, izin isteme, bildirimde bulunma, kayıt tutma gibi bürokratik işlemler bu düzenlemelerden kaynaklanmaktadır.

Mevzuat kaynaklı bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması amacıyla mevzuat kalitesini artırmak, amaca daha uygun düzenlemeler yapabilmek için birçok ülkede yeni model ve kavramlar üretilmiştir. Avustralya'daki "asgari düzeyde fakat etkin regülasyon", Almanya'daki "daha küçük devlet, verimliliği artırılmış bürokrasi", İsveç'teki "daha kaliteli regülasyon", İngiltere'deki "daha az, daha iyi, daha basit" (OECD, 1998: 194'den Karakaş, 2008: 102) kavramları bunlara örnek olarak verilebilir. Ancak son dönemde, OECD, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi aktörlerin de etkisiyle öne çıkan kavramlar, -ikisi de aynı anlama gelmek üzere- "düzenleyici reform" (regulatory reform) ve "daha iyi düzenleme"

[4] Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Madde: 3/e.

(better regulation) olmuştur (European Commission, 2005, 2006a, 2006b, Better Regulation Executive, 2010, Meiling, 2010). Daha iyi düzenleme, düzenleme kalitesinin artırılması ve mevcut düzenleme yapısının basitleştirilmesi olarak tanımlanmaktadır (Mandelkern Group, 2001: 81). Bu alandaki gelişmelerle artık "daha iyi düzenlemeden" "akıllı düzenlemeye" (smart regulation) geçilmesi gerektiği vurgulanır olmuştur ((European Commission, 2010a: 2-11). Bu çabalardaki esas nokta kamu hizmeti sunumunda düzenlemeler vasıtasıyla ortaya çıkan maliyet ve yüklerin en aza indirilmesi, bu sayede kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması, işgücü, zaman ve para kaynaklarından tasarruf sağlanmasıdır.

Mevzuattan kaynaklanan bu yükümlülüklere uyum amacıyla işletmeler, vatandaşlar veya kamunun bizzat kendisi birçok faaliyette bulunmak zorundadır. Bunlar düzenlemelerin öngördüğü asıl amacın gerçekleşmesi için katlanılan yükümlülükler olup idari yükler (administrative burdens) olarak adlandırılmaktadır (OECD, 2003, 2010a). İdari yükler, idari maliyetlerin bir alt bileşeni olarak değerlendirilmektedir. Belli aralıklarla devlete bildirimde bulunma zorunluluğu, bir hizmeti alabilmek için bir takım bilgi ve belgeleri temin ederek ilgili birime sunma zorunluluğu ve bu faaliyetler sebebiyle katlanılan maliyetler idari yüklere örnek verilebilir.

Düzenlemelerle ilgili öne çıkan diğer bir kavram da idari basitleştirmedir (administrative simplification) (OECD, 2010a). İdari basitleştirme, düzenlemelerdeki karmaşıklığın ve belirsizliğin azaltılması ve kırtasiyeciliğin yarattığı engellerin ortadan kaldırılarak aşırı bürokrasi sorununun minimize edilmesi sürecinin bütünüdür (Yalvaç, 2009). İdari basitleştirme daha iyi düzenleme araçlarından biri olarak görülmektedir. Bununla girişimciliğin teşvik edilmesi, daha iyi kamu yönetimine ulaşılması, etkinlik ve verimlilik sağlanması hedeflenmektedir (OECD, 2009: 5-7). İdari basitleştirmenin birçok aracı olmakla birlikte en önemlileri e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması, mevzuatın sadeleştirilmesi ve Standart Maliyet Modeli ile idari yüklerin hesaplanması sonucunda bu yüklerde azaltmaya gidilmesi sayılabilir.

Yukarıda kısaca değinildiği üzere, devletin koyduğu düzenlemelerin kalitesi ve bunların uygulamada doğurduğu sonuçlar toplum ve iş hayatı ile kamu yönetiminin işleyişi üzerinde önemli etkilere sahiptir. Bu düzenlemelerin doğurduğu idari yükler hesaplanarak görünür hale getirilmesi ve bundan sonra da bu yüklerin azaltılması için mevzuat kalitesinin artırılması gereklidir. İşte bu amaca ulaşmada Standart Maliyet Modeli (SMM) kullanışlı bir araç olabilme potansiyeline sahip görünmektedir.

2. STANDART MALİYET MODELİ (SMM)

Belirtmek gerekir ki, OECD ve Avrupa Birliği üyesi ülkelerce yaygın şekilde uygulanmakla birlikte, literatürde SMM hakkında yapılan akademik çalışma sayısı çok sınırlıdır (Torriti, 2007:83, Nijsen, 2013, Parker, David ve Colin Kirkpatrick, 2012). Düzenleyici etki analizine (DEA) (Ekici, 2006) göre nispeten daha basit bir yapıya ve uygulama pratikliğine sahip olan SMM Türkiye'de henüz yeterince bilinmemektedir.

SMM, kanunlar ve idari düzenlemelerden kaynaklanan, işletmeler ve vatandaşlar üzerindeki idari yükü ölçmeye yarayan genel kabul görmüş bir nicel analiz metodudur. Model yardımıyla, tek bir kanun ya da idari düzenlemelerin idari yükü ölçülebileceği gibi sektörel düzenlemelerin veya tüm mevzuatın idari yükü de ölçülebilir. SMM ile mevcut kanunlar ve düzenlemelerin yanı sıra, herhangi bir kanun taslağının veya herhangi bir düzenleme çalışmasının da işletmeler ve vatandaşlar üzerinde yaratacağı idari yük ölçülebilir (Charite vd., 2005: 2).

SMM, esas itibarıyla faaliyet-tabanlı bir hesaplama yönetimi olup idari yüklerin hesaplanabilmesi için düzenlemeler yönetilebilir birçok parçaya bölünmektedir (Torriti, 2007: 85). SMM, önce mevzuatı inceleyerek düzenleme kapsamında işletmelerin veya vatandaşların uymak zorunda oldukları bilgi yükümlülüklerini (information obligations) tespit etmekte, sonra bu bilgi yükümlülüklerinin yerine getirilebilmesi için ihtiyaç duyulan veri gereksinimlerini (data requirements) belirlemekte, daha sonra bu veri gereksinimlerini karşılayabilmek için yapılan idari faaliyetleri tespit etmekte ve son olarak, bu idari faaliyetlerin maliyetini sayısallaştırmak suretiyle idari yükleri ölçmektedir (International Standard Cost Model Manual, 2005).

SMM, idari yüklerin ölçülmesinin yanı sıra idari yüklerin kıyaslanması ve azaltılması ve yüklerle ilgili sayısal veriler elde edilmesini sağlamaktadır. SMM'deki hesaplamaların sonuç-odaklı olması, söz konusu hesaplamaların sadeleştirme çalışmalarında temel alınmasını sağlamaktadır. İdari yüklerin ölçülmesi ve neticesinde sayısal veriler elde edilmesi, bu çalışmalarda yol gösterici rol oynamaktadır.

2.1. Standart Maliyet Modelinin Tarihsel Gelişimi

İdari yüklerin tespit edilmesi ve azaltılması ile ilgili dikkate değer bir uygulama ABD tarafından 1980 yılında yürürlüğe konulan Kırtasiyeciliğin Azaltılması Kanunudur[5]. Söz konusu Kanun ile bilgi yükümlülüklerinin analiz edilmesi ve böylece kırtasiyeciliğin minimize edilmesi amaçlanmıştır. (OECD, 2003:4). Benzer bir uygulama da Norveç'in idari yükleri ölçmeye ve takip etmeye ilişkin 1997 yılında başlattığı girişimdir. Bu yöntemde, merkezi Bilgi Yükümlülükleri Kayıt Ofisi tarafından işletmelerin kamu idarelerine raporlama yapmakla sorumlu oldukları yıllık bildirim yükümlülüklerinin envanteri tutulmakta olup bu Ofis tarafından idari yüklerin tahmin edilmesine yönelik metodoloji geliştirilmiştir. İlgili kamu idareleri ise bu metodoloji çerçevesinde bilgi yükümlülüklerine ilişkin idari yüklerin ölçülmesinden sorumlu olmuşlardır (OECD, 2003: 4).

İdari yüklerin ölçülmesine yönelik olarak uygulanan yöntemlerden en önemlisi Hollanda tarafından 1994 yılında geliştirilen Mistral yöntemi olarak görülmektedir (Nijsen, 2013). Bu yöntem, SMM'nin temelini oluşturmakta ABD'de ve Norveç'te olduğu gibi SMM'de de idari yükler sadece zaman açısından hesaplanmamakta, hem zaman açısından hem de parasal açıdan hesaplanmaktadır (Konak, 2010: 34, OECD, 2003: 4)

İdari yüklerin ölçülmesi ve azaltılmasına yönelik çalışmalar çok önceden başlatılmış olmakla birlikte tüm ülkeler tarafından benimsenen genel bir model oluşturulamamıştır. Ancak SMM, Mistral yöntemini daha da geliştiren ve diğer ülkeler tarafından idari yüklerin ölçülmesi ve azaltılmasına yönelik uygulanan yöntemleri de kapsayan yaygın bir model olmuştur. 2003 yılında SMM üzerinde çalışan ülkeler arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi amacıyla Standart Maliyet Modeli Ağı (SCM Network) oluşturulmuştur (Nijsen, 2013, Charite vd., 2005:2, SCM Network,2007). OECD tarafından 2005 yılında SMM benimsenmiş ve üye ülkelerde uygulanması teşvik edilir olmuştur. 2007 yılında Avrupa Komisyonu tarafından SMM, Avrupa Birliği İdari Yüklerin Azaltılması Eylem Planının uygulanmasında kullanılan en önemli yöntem olarak kabul edilmiştir (OECD, 2010a: 18).

SMM'nin Hollanda'daki başarılı uygulaması ve OECD ile AB gibi uluslararası kuruluşlar tarafından etkili bir yöntem olduğunun teyit edilmesi, modelin birçok ülkede uygulanmasında etkili olmuştur. Hâlihazırda SMM, Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Fransa, Almanya, İtalya, Letonya, Hollanda, Norveç, Polonya,

[5] Paperwork Reduction Act of 1980; Yürürlük: 11 Aralık 1980. Tam Adı: "An Act to reduce paperwork and enhance the economy and efficiency of the Government and the private sector by improving Federal information policymaking, and for other purposes."

Slovenya, İspanya, İsveç, Birleşik Krallık, Romanya, İrlanda, Portekiz, Yunanistan, Finlandiya, Kıbrıs ve Avustralya gibi (OECD, 2010a: 17) 20'den fazla ülke tarafından uygulanmaktadır (Nijsen, 2013: 234).

2.2. Standart Maliyet Modelinin Amacı

SMM, ekonomik ve sosyal hayatı olumsuz etkileyen; mevzuattan kaynaklanan idari yüklerin göstergelere dayanılarak ayrıntılı olarak anlaşılmasını sağlamayı ve ölçüm yaparak idari yükleri azaltmaya yönelik daha iyi düzenleme yapılmasını amaçlamaktadır. İdari yüklerin ölçülmesi neticesinde, hem sayısal hedefler belirlenmekte ve hem de belirlenen hedeflerin ne derecede gerçekleştirildiği takip edilebilmektedir (OECD, 2007: 31-32).

Diğer taraftan, SMM, karar vericilere tüm bilgi yükümlülüklerinin, veri gereksinimlerinin ve idari faaliyetlerin listesini görme imkânı sağlamaktadır. Ayrıca, iyi düzenleme uygulamalarını karar alma süreçlerine dâhil etme mekanizmalarını oluşturmayı hedeflemektedir. Bu şekilde, idari basitleştirme çalışmalarının daha etkili ve verimli gerçekleştirilmesini ve daha şeffaf ve kaliteli düzenlemeler hazırlanmasını amaçlamaktadır (OECD, 2007: 32, 2010a: 53).

SMM, düzenleyici reform çalışmalarına yardımcı olma görevi üstlenmektedir. SMM sayesinde mevcut düzenlemelerin sadeleştirilmesi ve yeni düzenlemelerin de daha kaliteli hazırlanması hedeflenmektedir. Bu çerçevede, gereksiz idari yüklerin ortadan kaldırılarak uzun zamana yayılan düzenleyici reform çalışmalarına odaklanılması amaçlanmaktadır (Charite vd., 2005: 47).

Ayrıca, SMM ile işletmeler üzerindeki idari yükler azaltılarak, işletmelerin gereksiz yükümlülükler ile vakit kaybetmeleri yerine, daha verimli ve yenilikçi faaliyetler ile uğraşmaları ve böylece, ekonomik büyümeye katkıda bulunmaları amaçlanmaktadır. İdari yüklerin azaltılması neticesinde tasarruf edilen para ve insan gücü, işletmeler tarafından kârlı faaliyetlere aktarılabilmektedir (Torriti, 2007: 90).

2.3. Standart Maliyet Modelinde Kullanılan Temel Kavramlar

SMM uygulamasında önem arz eden bazı temel kavramlar bulunmaktadır. Bunlara kısaca değinmek modelin anlaşılmasına yardımcı olacaktır (Charite vd., 2005).

2.3.1. Bilgi Yükümlülükleri (Information Obligations)

Bilgi yükümlülüğü işletmeler ya da vatandaşlar tarafından kamu otoritelerine ya da üçüncü şahıslara sunulmak üzere kanun ya da düzenleyici işlemlerin zorunlu kıldığı, çok sayıda veriden oluşan bilgiyi ya da bildirimleri tedarik etme ve hazırlama ödevidir. Çevre

mevzuatı gereğince emisyon değerlerinin tutulması, mali tabloları tutmak ve kaydetmek, ruhsat ve izin için başvurmak kamu otoritelerine sunulması gereken bilgi yükümlülüklerine, ürünlerin üzerinde fiyatlandırma etiketlerinin bulunması ve kullanma talimatlarının hazırlanması gerekliliği ise üçüncü şahıslara yönelik bilgi yükümlülüklerine örnek olarak verilebilir.

2.3.2. Veri Gereksinimleri (Data Requirements)

Her bilgi yükümlülüğü bir veya daha fazla veri gereksinimlerinden oluşmaktadır. Veri gereksinimi kanun ve düzenleyici işlemlerin öngördüğü bilgi yükümlülüğünü yerine getirmek için sağlanması gereken her bir bilgi öğesini ifade etmektedir. Herhangi bir bilgi yükümlülüğünün yerine getirilmesi amacıyla sunulması gereken işletmenin adı, yıllık kârı, yıllık cirosu, sermayesi, vergi numarası, adresi gibi veriler veri gereksinimine örnek olarak verilebilir.

2.3.3. İdari Faaliyetler (Administrative Actions)

Veri gereksinimlerinin gerektirdiği bilgiler sağlanırken belirli bir takım idari faaliyetlerin yapılması gerekmektedir. Bu faaliyetler işletmenin kendisi tarafından bizzat yapılabileceği gibi hizmet satın alma yoluyla dışarıya da yaptırılabilir. Veri sunma, gerekli bilgileri dosyalama, gerekli bilgileri basılı veya elektronik ortamda doldurma, hesaplamaları ve değerlendirmeleri yürütme, kopyalama, hesaplama sonuçlarını basma, veri gönderme, veri girme vs. belli başlı idari faaliyetlerdir.

2.3.4. Maliyet Parametreleri

SMM'de, düzenlemelerin zorunlu kıldığı bilgi yükümlülükleri, bilgi yükümlülüklerinin yerine getirilmesi için sağlanması gereken veri gereksinimleri ve veri gereksinimlerinin gerektirdiği bilgiler toplanırken yapılması gereken idari faaliyetler belirlendikten sonra her bir idari faaliyet için maliyet parametreleri belirlenmektedir. Bunlar tarife, zaman, miktar ve cepten ödeme maliyetleridir.

Tarife, bilgi yükümlülüğünün gerektirdiği idari faaliyetler yerine getirilirken işletmede çalışan ya da bu iş için tutulmuş kimsenin saatlik iş maliyeti ile bu iş için yapılmış masrafları içeren sabit giderlerin toplanması ile oluşan tarifeyi ifade etmektedir. Tarife, iç tarife ve dış tarife olarak ikiye ayrılmaktadır. Mevzuattan kaynaklanan idari faaliyetlerin işletmelerin kendi personeli ya da kendi kaynakları ile yerine getirilmesi durumunda içsel tarife, dışarıdan hizmet satın alınarak yerine getirilmesi durumunda dışsal tarife söz konusudur.

Zaman, bilgi yükümlülüklerini yerine getirmek için öngörülen her bir idari faaliyetin yerine getirilmesi için harcanan zamanı ifade etmektedir. Zaman, işletmelerin ve vatandaşların işleri yürütme şeklinden çok fazla etkilenmektedir. Eylem tecrübesi, bilgi işlem teknolojilerinin kullanımı ve işletmenin büyüklüğü, zamanı etkileyen en önemli faktörler arasındadır.

Miktar, bilgi yükümlülüklerini yerine getirmek için öngörülen her bir idari faaliyetin kaç işletme tarafından hangi sıklıkla gerçekleştirildiğini ifade etmektedir. Miktar, ilgili düzenlemenin uygulandığı işletmelerin sayısı ile bunların bildirimde bulunma sıklığının (frekans) çarpılması ile bulunmaktadır.

Cepten ödeme maliyeti, bir işletmenin ya da vatandaşın bilgi yükümlülüğünü yerine getirmek amacıyla dışarıda kalan bir tarafa ödemek zorunda olduğu parayı ifade etmektedir. Toprak kirlenmesi üzerine bir rapor almak için veya hava emisyonu ölçümü için katlanılan maliyet cepten ödeme maliyetine örnek olarak verilebilir.

Yukarıdaki parametreler kullanılarak SMM'nin formülüne ulaşılmaktadır.

İdari Faaliyet Başına Toplam Maliyet = Fiyat X Miktar

Fiyat (P) = Tarife X Zaman + Cepten Ödeme Maliyetleri

Miktar (Q) = İşletme Sayısı X Yıllık İşlem Sıklığı

Yukarıdaki formülde, fiyat (P) olarak ifade edilen idari faaliyetlerin maliyeti, bilgi yükümlülüğünün gerektirdiği idari faaliyetler yerine getirilirken saat olarak harcanan zaman ile işletmede çalışan ya da bu iş için tutulmuş kimsenin saatlik iş maliyetinden oluşan tarifenin çarpılmasıyla ortaya çıkan tutarı göstermektedir. Miktar (Q) olarak ifade edilen yıllık idari faaliyet sayısı ise, bilgi yükümlülüğünün gerektirdiği idari faaliyetin gerçekleştirildiği işletme sayısı ile bu faaliyetin yılda gerçekleştirilme sıklığının çarpılmasıyla ortaya çıkan tutarı göstermektedir.

SMM yardımıyla idari faaliyet başına toplam maliyetin nasıl hesaplanacağını şöyle örneklendirilebilir: Bir idari faaliyetin tamamlanması için 3 saat gerekiyorsa, bu idari faaliyeti gerçekleştirecek personelin saatlik ücreti 10 TL ise, bu idari faaliyetin toplam 100.000 işletme tarafından yılda 2 kere yerine getirilmesi gerekiyorsa, bu faaliyete ilişkin maliyet aşağıdaki şekilde hesaplanır:

Tarife: 10 TL

Zaman: 3

İşletme Sayısı: 100.000

Yıllık İşlem Sıklığı: 2

Fiyat (P) = 10 X 3 = 30 TL

Miktar (Q) = 100.000 X 2 = 200.000

İlgili Faaliyetin Yıllık Toplam Maliyeti = 30 X 200.000 =6.000.000 TL.

2.3.5 Ex-Ante ve Ex-Post Ölçüm

SMM, yürürlükte olan ve uygulanan kanunların veya düzenlemelerin neden olduğu idari yüklerin hesaplanmasında kullanıldığı takdirde ex-post ölçümden; herhangi bir kanun taslağının, kanun hükmünde kararname taslağının veya herhangi bir düzenleme çalışmasının neden olacağı idari yüklerin hesaplanmasında kullanıldığı takdirde ex-ante ölçümden bahsedilir. Ex-ante ölçüm metodu, bu tarz düzenlemelerin veya çalışmaların neden olacağı idari yüklerin uygulama öncesi dönemde ölçülmesidir (Charite vd., 2005:10-14). Ex-ante ölçüm ile idari yükler hesaplanırken, idari faaliyetlerin ne kadar sürede tamamlanacağı veya bu faaliyetler için hangi seviyede personelin kullanılacağı gibi hususlar tahmine dayanmaktadır. Ex-post ölçümde ise bu hususların cevabı verilirken işletmelerin veya vatandaşların tecrübelerinden yararlanılmaktadır.

2.4. Standart Maliyet Modelinde Hesaplanan Maliyetler

Kanunlar ve düzenlemelerin işletmelere ve vatandaşlara yüklediği maliyetlerin toplamı mevzuat maliyeti (costs of regulation) olarak ifade edilmektedir. Mevzuat maliyeti, finansal maliyetler ile idari yükün de içinde bulunduğu uyum maliyetlerinden oluşmaktadır (Charite vd., 2005: 6). SMM ile hesaplanan idari yüklerin maliyeti, kanunlar ve idari düzenlemelerden kaynaklanan toplam maliyetin bir bölümünü oluşturmaktadır. SMM'de düzenlemelerden kaynaklanan tüm maliyetler hesaplanmamaktadır. SMM hesabında dikkate alınması gereken maliyetlerin tespit edilebilmesi amacıyla kanunlar ve tüm düzenlemelerin işletmelere ve vatandaşlara yüklediği maliyetlerin sınıflandırılması gerekir. Bunlar da, finansal maliyetler, uyum maliyetleri ve SMM'de dikkate alınmayan maliyet kalemleridir.

2.4.1. Finansal Maliyetler (Financial Costs)

Finansal maliyetler, idareye veya yetkili otoriteye bir miktar paranın aktarılmasını zorunlu kılan açık ve doğrudan maliyetlerdir. Bu maliyetler, idarenin ihtiyaç duyduğu bir bilgiyle alakalı değildir. Finansal maliyet türünde bir işletme veya vatandaş, idareye veya yetkili otoriteye bir hizmet, ürün ya da ayrıcalıktan yararlanmak için ilgili kanun veya idari

düzenlemeler uyarınca ödeme yapmaya zorlanmaktadır. Vergiler, idari ödemeler, idari cezalar, resim ve harçlar, katkı ödemeleri ve başvuru ücretleri finansal maliyetlere örnek olarak gösterilebilir.

2.4.2. Uyum Maliyetleri (Compliance Costs)

Uyum maliyetleri, kanunlar ve idari düzenlemelerden kaynaklanan, işletmenin finansal maliyetleri dışındaki maliyetleridir. Uyum maliyetleri; esas uyum maliyetleri ve idari maliyetlerden oluşur. Esas uyum maliyetleri (substantive compliance costs), işletmenin üretim ve satış sürecinde kanunların ve düzenleyici işlemlerin öngördüğü şartları sağlama maliyetleridir. Çalışma koşullarının düzenlendiği asgari fiziksel imkanları sağlamaktan kaynaklanan masraflar ve spesifik mesleki bir uzmanlık için şart koşulan diplomanın sağlanması için gerçekleştirilen maliyetler, esas uyum maliyetine örnek olarak gösterilebilir. İdari maliyetler (administrative costs), kanunların ve idari düzenlemelerin gerektirdiği bilgi yükümlülüklerinden kaynaklanan maliyetlerdir. Çalışma koşullarının yıllık olarak rapor halinde ilgili kamu idarelerine sunulmasından kaynaklanan maliyetler idari maliyete örnek olarak gösterilebilir.

İdari yükler, idari maliyetlerin bir alt bileşeni olarak değerlendirilmektedir. İdari yükler, işletmelerin ve vatandaşların sadece kanunlar veya düzenlemeler gereği mecbur tutuldukları için katlandıkları idari faaliyetler neticesinde oluşan maliyetleri dikkate almaktadır. Ancak, idari maliyetler, idari yükleri de kapsayan bir üst bileşendir (Charite vd., 2005: 7).

2.4.3. SMM'de Dikkate Alınmayan Maliyet Kalemleri

SMM, sadece düzenlemelerin gerekli tuttuğu idari faaliyetlerin maliyetlerini dikkate almaktadır. Bu çerçevede, finansal maliyetler, işletme yönetim giderleri ve sermaye giderleri gibi maliyet kalemleri SMM hesabında yer almamaktadır. Örneğin, yetkili kamu idaresine aktarılan başvuru ücretleri ve ödenen vergi gibi finansal maliyetler ölçümlerde yer almamaktadır. Aynı şekilde, bina ve makine alımı gibi sermaye giderleri de ölçüm kapsamında bulunmamaktadır. İdari faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için harcanan zaman nedeniyle inovasyon yapılamaması ve bu nedenle kayıp yaşanması gibi dolaylı maliyetler veya fırsat maliyetleri de idari yük ölçümünde dikkate alınmamaktadır (Torriti, 2007: 88).

3. STANDART MALİYET MODELİNİN UYGULANIŞI

SMM'nin uygulamasına başlamadan önce bazı kararların verilmesi modelin başarısı açısından büyük önem arz etmektedir. İşletmelere uygulanması halinde işletme tanımının

nasıl yapılacağı, gönüllülük esasına dayalı düzenlemelerin hesaplamalara dahil edilip edilmeyeceği, üçüncü şahıslara yönelik bilgi yükümlülüklerinin hesaplamalara dahil edilip edilmeyeceği, tam uyum maliyetinin mi yoksa fiili uyum maliyetinin mi dikkate alınacağı, geri ödemeye tabi bilgi yükümlülüklerinin hesaba katılıp katılmayacağı, elde edilecek fayda bakımından idari yük olarak eşik değerlerin belirlenip belirlenmeyeceği ve sabit maliyetlerin hesaba katılıp katılmayacağı gibi belli hususların başlangıçta kararlaştırılması gerekmektedir (Charite vd., 2005: 15-19).

3.1. Uygulama Süreci ve Aşamaları

SMM kullanılarak yapılan ölçüm süreci başlangıç aşaması, hazırlık analizi aşaması, zaman ve maliyet verilerinin toplanması aşaması ve hesaplama, veri sunumu ve raporlama aşaması olmak üzere dört temel aşamadan oluşmakta olup süreç aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo 1: Standart Maliyet Modelinin Uygulanmasındaki Aşamalar ve Adımlar

Aşama 0: Başlangıç		
Aşama 1: Hazırlık Analizi		
	Adım 1	Bilgi yükümlülüklerinin, veri gereksinimlerinin ve idari faaliyetlerin tespit edilmesi
	Adım 2	İlgili bilgi yükümlülüğünün bulunduğu düzenlemelerin belirlenmesi
	Adım 3	Bilgi yükümlülüklerinin sınıflandırılması
	Adım 4	Hedef gruplarının belirlenmesi
	Adım 5	Toplam sayı, oran ve frekans parametrelerinin belirlenmesi
	Adım 6	İş görüşmeleri ve uzman değerlendirmelerinin karşılaştırılması
	Adım 7	Maliyet parametrelerinin tanımlanması
	Adım 8	Görüşme rehberlerinin hazırlanması
	Adım 9	Bu aşamadaki adımların uzman kişilerce gözden geçirilmesi
Aşama 2: Zaman ve Maliyet Parametrelerinin Belirlenmesi		
	Adım 10	İşletmelerin görüşme için seçilmesi
	Adım 11	İşletmelerle görüşme yapılması
	Adım 12	Her bir faaliyet için zaman ve kaynak tahminlerinin tamamlanması
	Adım 13	Daha önceki iki adımın uzman kişilerce incelenmesi
Aşama 3: Hesaplama, Veri Sunumu ve Raporlama		
	Adım 14	Onaylanmış verilerin ülke geneline uyarlanması
	Adım 15	Raporlama ve veri tabanına aktarma yapılması

Kaynak: Charite vd., (2005: 20-21).

Başlangıç aşamasında projenin çerçevesi belirlenir ve analiz konusu netleştirilir. Bu aşamada, hangi mevzuatın incelemeye tabi tutulacağı, mevzuatın bütün yönlerinin mi yoksa bir kısmının mı inceleme kapsamında olacağı, mevzuata uyumun zorunlu mu yoksa seçime mi

bağlı olacağı, mevzuatın işletmenin faaliyet konusu ile bağlantılı olup olmadığı, oluşan maliyetler için bir telafi mekanizması olup olmadığı ve incelemeye tabi olacak konunun SMM kapsamında değerlendirilip değerlendirilmeyeceği gibi hususlar belirlenir ve sürece yönelik bir takvim oluşturulur.

Hazırlık analizi aşaması, SMM'nin uygulanması sürecindeki işlerin büyük bir kısmını kapsar. Bu aşamanın esas amacı ilgili mevzuat çerçevesinde idari yük oluşturan bildirim yükümlülüklerinin tespit edilmesidir. Verilerin toplanması analizin en çok zaman alan kısmıdır.

Hazırlık analizi aşaması yukarıdaki tabloda gösterilen dokuz adımdan oluşmaktadır. Öncelikle, düzenlemeler ve kuralların öngördüğü bilgi yükümlülükleri ve ardından bilgi yükümlülüklerinin öngördüğü veri gereksinimleri tespit edilir. Bundan sonra, bu verilerin elde edilmesi için gerekli olan idari faaliyetler belirlenir. Bundan sonraki aşamada ilgili bilgi yükümlülüğünün bulunduğu düzenlemeler belirlenir ve birden fazla düzenleme varsa hangisinin dikkate alınacağı kararlaştırılır. Bunu izleyen aşamada zorunlu olmamakla birlikte, bilgi yükümlülükleri mecburi bilgi yükümlülükleri (compulsory information obligations) ve gönüllü bilgi yükümlülükleri (voluntary information obligations) olarak sınıflandırılabilir. Sonraki adımda düzenlemeden etkilenen hedef kitlenin tür, büyüklük, sektör, yerleşim yeri ve benzeri kriterlere göre sınıflandırılması yapılır.

Gerçekleştirilen sınıflandırmaya göre, her bir grupta ilgili düzenlemeden etkilenenlerin (işletme veya kişi) sayısı belirlenir. Toplam sayı parametresi, ilgili düzenlemeden etkilenenlerin toplam sayısını, oran parametresi, veri gereksinimi karşılamak üzere bilgi yükümlülüklerini yerine getiren işletmelerin oranını ve frekans parametresi ise, her bir faaliyetin tek bir işletme veya kişi tarafından yılda kaç kez yerine getirildiğini ifade etmektedir. Ardından ihtiyaca göre hangi bilgi yükümlülükleri için görüşmeler yapılacağı, hangileri için ise uzman görüşünden yararlanılacağı tespit edilir. Sonraki adımda, veri gereksinimlerini sağlayabilmek için karşılaşılan ilgili maliyet parametreleri belirlenir.

Bundan sonra, bilgi yükümlülükleriyle ilgili daha fazla bilgiye sahip olmak için kamu görevlileri, vatandaşlar veya işletmeler ile görüşme yapmak gerekmektedir. Bu amaçla, görüşmeler yapılmadan önce tek tip ve doğru veri toplanabilmesi amacıyla bir görüşme rehberi hazırlanır. Son olarak da yapılan hazırlık ve çalışmalar bir sonraki aşama için uzmanlarca gözden geçirilerek varsa eksiklikler giderilir.

Hazırlık analizi aşamasında ihtiyaç duyulan verilerin tespit edilmesinin ardından, hesaplamanın gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan **zaman ve maliyet verilerinin**

toplanması aşamasına geçilmektedir. Bu aşamadaki temel faaliyet, değerlendirmeye tabi olan düzenlemeden etkilenen seçilmiş işletme veya kişilerle görüşmeler yaparak her bir bilgi yükümlülüğü, veri gereksinimi ve idari faaliyet için zaman ve maliyet verilerinin toplanmasıdır.

Zaman ve maliyet verilerinin toplanması aşaması, hedef kitleyi doğru bir şekilde temsil edecek kişi veya işletmelerin görüşme için seçilmesi, görüşmelerin yapılması, verilen cevaplar çerçevesinde ortalamalar alınarak zaman ve kaynak hesaplamalarının yapılması ve bu aşamada yapılanların uzmanlarca gözden geçirilmesi olmak üzere dört adımdan oluşur.

Hesaplama, veri sunumu ve raporlama aşaması hesaplamaların ülke geneline uyarlanması ve raporlama olmak üzere iki adımdan oluşur.

İdari yüklerin hesaplanma yöntemi Şekil 1'deki model yardımıyla açıklanır. Her bir düzenlemenin ülke çapında oluşturduğu maliyetin hesaplanabilmesi için, ilk önce idari faaliyetlerin ne kadar sürede yerine getirileceği ve bu faaliyetleri yerine getiren personelin saatlik ücreti belirlenir. İdari faaliyetin tek bir işletme veya kişi açısından toplam maliyeti (P), zaman ile tarifenin çarpımıyla bulunur. Daha sonra, ülke çapında bu faaliyeti gerçekleştiren işletme veya kişi sayısı ve bu faaliyetlerin yılda yerine getirilme sıklığı (frekans) belirlenir. İdari faaliyetin yılda toplam gerçekleştirilme miktarı (Q), işletme veya kişi sayısı ile frekansın çarpımıyla bulunur. Son olarak, her bir idari faaliyet için fiyat (P) ve miktar (Q) çarpılarak, bu faaliyetin işletmeler/kişiler üzerinde oluşturduğu toplam idari yük hesaplanır.

Söz konusu işlem, her bir bilgi yükümlülüğüne ilişkin idari faaliyetler için ayrı ayrı hesaplanır ve bunların toplanması ile bilgi yükümlülüğüne ilişkin maliyet hesaplanır. Daha sonra bilgi yükümlülüklerine ilişkin maliyetlerin toplanması ile ilgili düzenlemeye ilişkin toplam maliyet bulunur.

Şekil 1: İdari Yüklerin Hesaplanması

Kaynak: Germany Federal Statistical Office, (2006: 23).

Bundan sonra değerlendirilen düzenlemenin maliyetini içeren sonuçların yanı sıra SMM'nin uygulanması sürecinde analizin nasıl yürütüldüğü, ne tür problemlerle karşılaşıldığı ve karşılaşılan problemlerin nasıl çözüldüğü bir rapor ile anlatılır. Hazırlanan raporda, en çok yük getiren düzenlemelerin neler olduğu ve sebepleri, analizin metodolojisi, düzenlemelerin basitleştirilmesi ve elektronik ortama aktarılması hususlarında öneriler geliştirilir.

3.2. Standart Maliyet Modelinin Sadeleştirme Çalışmalarında Kullanılması

SMM'nin sadeleştirme çalışmaları bakımından avantajları özetle şöyle sıralanabilir (Charite vd., 2005: 47-48, Nijsen, 2013): Düzenlemelerin özellikle idari yük getirici belirli bölümlerine dikkat çekilebilir, iş süreçlerinde idari maliyetlerin meydana geldiği alanlar ortaya çıkarılabilir, idari yüklerin kaynağının sınıflandırılması, sadeleştirme çalışmalarında nerelere odaklanılması gerektiğini gösterir. Derlenen veriler sayesinde, herhangi bir bilgi yükümlülüğünün değiştirilmesi durumunda idari yükün ne şekilde değişeceği bilgisine ulaşılabilir, e-devlet girişimleri için ilham verebilir veya kurumlar arası daha çok bilginin paylaşılmasını teşvik edebilir, hangi idari birimin veya bakanlığın, idari yüke neden olan düzenlemelerden sorumlu olduğunun tespit edilmesine katkı sunar. Hangi idari yüklerin işletmeler veya vatandaşlar açısından en fazla yıpratıcı olduğunun tespit edilmesine ve hangi idari yüklere işletmelerin veya vatandaşların uyum sağlamakta zorlandığının belirlenmesine yardımcı olur.

SMM'den elde edilen veriler ışığında, sadeleştirme çalışmalarında, bilgi yükümlülüğünün tamamen ortadan kaldırılması, talep edilen formların ortadan kaldırılması veya sayısının/içeriğinin azaltılması, bilgi yükümlülüğü tamamen ortadan kaldırılamazsa ilgili

düzenlemeden etkilenen kişi veya işletme sayısının azaltılması, bilgi yükümlerinin sunulmasındaki sürelerin uzatılması, bazı bilgilerin düzenli olarak istenilmesi yerine istisnai durumlarda istenilmesi, bir bilgi veri paylaşımı kapsamında başka bir kamu kurumundan veya ilgili başka bir birimden elde edilebiliyorsa, o bilginin hala istenilmesinden vazgeçilmesi, formların ve diğer veri taleplerinin internet üzerinden sağlanabilmesi, bilginin isteniliş şeklinde birtakım değişiklikler yapılarak düzenleme terminolojisinin basitleştirilmesi, bilginin temin edildiği formun şeklinin yeniden dizayn edilerek istenilen bilgilerin kolayca anlaşılması ve kolayca doldurulabilir hale getirilmesi, açıklamaların yer aldığı kılavuzların hazırlanması, bunların daha iyi ve daha erişilebilir hale getirilmesi, daha basit bir dille hazırlanması, zorunlu ya da isteğe bağlı yükümlülüklerin açık bir şekilde belirtilmesi veya düzenlemelere elektronik ortamda ve kamu portalı üzerinden erişimin sağlanması ve benzeri alternatifler üzerinde durulabilir (Charite vd., 2005: 49).

4. TÜRKİYE'DE STANDART MALİYET MODELİ UYGULAMASI: İKİNCİ EL ARAÇ TESCİL İŞLEMLERİ ÖRNEĞİ

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığınca 2008 yılında başlatılan Standart Maliyet Modelinin Türk Kamu Sektörüne Tanıtılması adlı pilot proje kapsamında Hollanda ile yürütülen ortak çalışma ile SMM uygulanarak ikinci el araçların tescil edilmesi, otel iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alınması ve yurt dışına bisküvi ihraç edilmesi faaliyetlerinin idari yükleri hesaplanarak bu alanlarda idari basitleştirmeye yönelik öneriler sunulmuştur.

Türkiye'de ikinci el araçların tescil işlemleri ile ilgili çalışmada, SMM uygulama sürecine uygun olarak öncelikle idari yüklerin kaynaklandığı mevzuat incelenmiştir. Ana düzenleme olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunun 19. maddesi araç sahiplerinin araçlarını yetkili kuruluşa tescil ettirerek tescil belgesi almalarını zorunlu tutmakta ve aynı Kanunun 20. maddesi bütün satış işlemlerinin noterlerce yapılmasını öngördüğü anlaşılmıştır. Karayolları Trafik Yönetmeliği ise bu işlemlerin usul ve esaslarını düzenlemektedir.

Mevzuatta yapılan inceleme sonucunda araç tescil belgesi alabilmek için 5 ayrı bilgi yükümlülüğünün olduğu tespit edilmiştir. Bunlar, vergi dairesi, noter, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu (TŞOF), sigorta acentesi ve tescil şubesine belli bilgilerin verilmesidir.

Bu bilgi yükümlülüklerini yerine getirmek için yapılan yönetsel faaliyetler de vergi dairesinden ilişik kesme belgesi alınması, noter satış sözleşmesi düzenlenmesi, TŞOF'tan araç tescil müracaat ve işlem formunun (EK-1) alınması, zorunlu mali sorumluluk sigortasının

yaptırılması ve trafik tescil şube müdürlüğünde tescil işleminin yaptırılması olarak tespit edilmiştir.

Bu idari faaliyetler gerçekleştirilirken ortaya çıkan idari yükler de şu şekilde belirlenmiştir: İlgili vergi dairesine ulaşım ücreti, vergi dairesine başvuru esnasındaki bekleme süresi, notere ulaşım masrafı (gidiş-geliş), noterde bekleme süresi (yolda geçen süre dahil), notere ödenen toplam ücret, zorunlu mali sorumluluk sigortasının maliyeti, TŞOF'tan alınması gereken 1 adet form bedeli, formu doldurma süresi, sigorta acentesine ulaşım ücreti, sigorta acentesinde geçen süre (yolda geçen süre de dahil), sigorta için harcanan toplam para, trafik tescil şubesine ulaşım ücreti, trafik tescil şubesinde geçen süre (yolda geçen süre de dahil), trafik tescil şubesinde harcanan toplam para.

Çalışmada bundan sonra 7 sorudan oluşan bir anket formu hazırlanmıştır. Nüfus ve işlem hacmi bakımından Türkiye genelini temsil edebileceği değerlendirilen farklı büyüklükteki 5 il (Ankara, Aydın, Erzurum, Kahramanmaraş, Sinop) seçilmiştir. Bu illerdeki trafik tescil şubelerinin her birinde 20 olmak üzere toplam 100 kişi ile yüz yüze görüşmeler yapılmış ve ayrıca İçişleri Bakanlığında konunun uzmanlarınca bu görüşmelerden elde edilen bilgiler gözden geçirilmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğünce 2007 yılında gerçekleştirilen ikinci el araç tescil işlem sayısı 998.035 olarak bildirilmiştir. Deneklerle yapılan görüşmelere göre yıllık tescil tekrarlanma sıklığı 1 olarak alınmıştır. Bu görüşmelerde her bir faaliyet için harcanan zaman ve ortalama parasal harcama tespiti yapılmıştır. Buna göre, vergi dairesinden ilişik kesme belgesi alınması için harcanan para 4 TL, harcanan zaman 39 dakika; noter satış sözleşmesi düzenlenmesi için harcanan para 208 TL, harcanan zaman 50 dakika; araç tescil müracaat ve işlem formunun (EK-1) şoförler odasından alınması için harcanan para 0.80 TL, harcanan zaman 18 dakika; zorunlu mali sorumluluk sigortasının yaptırılması için harcanan para 149 TL (ulaşım ve sigorta maliyeti), harcanan zaman 30 dakika; trafik tescil şube müdürlüğünde tescil işlemi için harcanan para 63 TL (ulaşım ve tescil maliyeti), harcanan zaman 40 dakika olarak bulunmuştur. Ancak buradaki özellikle zaman parametresinde belirtilen faaliyetlerin yaygın olarak farklı günlerde yapıldığı anlaşılmıştır. Diğer bir deyişle ilgili kurumlara gidip gerekli belgelerin temin edilmesi farklı farklı günlerde yapılmaktadır. Bu sebeple harcanan zaman toplamda daha uzun sürmektedir.

Bu veriler ışığında, tescil işleminin gerçekleştirilmesi için yapılan faaliyetlerin idari yükleri SMM yardımıyla şöyle hesaplanmıştır:

Vergi Dairesinden İlişik Kesme Belgesi Alınması:

Harcanan Para : 4x998.035=3.992.140 TL
Harcanan Zaman : 39x998.035=38.923.365 Dakika=648.722 Saat
Noter Satış Sözleşmesi Düzenlenmesi:
Harcanan Para : 208x998.035=207.591.280 TL
Harcanan Zaman : 50x998.035=49.901.750 Dakika=831.695 Saat
Araç Tescil Müracaat ve İşlem Formunun (EK-1) Şoförler Odasından Alınması:
Harcanan Para : 0.80x998.035= 798.428 TL
Harcanan Zaman : 18x998.035= 17.964.630 Dakika=299.410 Saat
Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasının Yaptırılması:
Ulaşım Maliyeti : 5x998.035= 4.990.175 TL
Sigorta Maliyeti : 144x998.035= 143.717.040 TL
Harcanan Süre : 30x998.035= 29.941.050 Dakika= 499.017 Saat
Trafik Tescil Şube Müdürlüğünde Tescil İşlemi:
Ulaşım Maliyeti : 5x998.035= 4.990.175 TL
Tescil Maliyeti : 58x998.035= 57.886.030 TL
Harcanan Süre : 40x998.035= 39.921.400 Dakika= 665.356 Saat

Buna göre toplam idari yük miktarı 423.965.268 TL ve toplam harcanan zaman 2.195.677 saat olarak hesaplanmıştır. Bütün bu bilgiler aşağıdaki tabloda toplu halde gösterilmektedir.

Yapılan çalışma sonucunda yukarıdaki idari yüklerin çoğunluğunun ilgili yerlere ulaşım ve buralardaki işlemlerin yapılması sırasındaki beklemelerden kaynaklandığı görülmüştür. Vatandaşlara yansıyan idari yüklerin oranı Ankara gibi büyük şehirler dışında yaklaşık olarak aynı seviyede olduğu anlaşılmıştır. Araştırma bulgularına göre Ankara gibi büyük şehirlerde ulaşım ve işlem süreleri küçük ve orta ölçekli şehirlere göre ortalama % 50 daha uzun sürmektedir. Bu yükler sebebiyle birçok araç el değiştirdiği halde tescil işlemlerinin yapılmadığı, sahipliğin daha önceki kişi üzerinde olduğu görülmüştür.

Çalışmanın sonucunda idari yüklerin azaltılması için üç temel öneride bulunulmuştur.

1. İlişik kesme belgesini almak için vergi dairesine gitme zorunluluğunun kalkması halinde 3.992.140 TL'lik para ve 38.923.365 dakikalık zaman yükü ortadan kalkmış olacaktır. Trafik cezası ve vergi borcunun elektronik ortamda kontrol edilebilmesi için tescil birimleri ile vergi dairelerinin birbirine bağlanması sağlanmalıdır.

2. Araç satış işlemlerinin noterler yerine trafik tescil birimlerinde ya da araç sahibi ile alıcısı arasında yapılacak bir protokolle yapılması halinde 207.591.280 TL'lik para ve 4.990.170 dakikalık zaman yükü ortadan kalkmış olacaktır. Bu amaçla alım ve satımın noterlerde yapılması zorunluluğunu düzenleyen hükümlerde değişiklik yapılmalıdır.

3. Araç tescili için şoförler odasından müracaat formu alma zorunluluğunun kaldırılıp, bu formun trafik tescil birimlerinde bulunan bilgisayarlardan otomatik döküm alınması

halinde 798.428 TL'lik para ve 17.964.630 dakikalık zaman maliyetinden tasarruf sağlamak mümkün olacaktır. Tescil büroları bu amaca uygun olarak donatılmalıdır.

Tablo 2: Araç Tescil İşlemlerinin Toplam İdari Yükleri

TOPLAM STANDART MALİYET TABLOSU							
	MEVZUAT	**İDARİ FAALİYET**	**ZAMAN (T)**	**MALİYET (P)**	**İŞLEM SAYISI (Q)**	**İDARİ YÜK Zaman (TxQ)**	**İDARİ YÜK Para (PxQ)**
1	2918 s. KARAYOLLARI TRAFİK KANUNU Madde No:20/d KARAYOLLARI TRAFİK YÖNETMELİĞİ Madde 36/2	VERGİ İLİŞİK KESME BELGESİ ALINMASI	39	4	998.035	38.923.365	3.992.140 TL
2	2918 s. KARAYOLLARI TRAFİK KANUNU Madde 20/4 KARAYOLLARI TRAFİK YÖNETMELİĞİ Madde 36/2,3	NOTER SATIŞ SÖZLEŞMESİ DÜZENLENMESİ	50	208	998.035	4.990.170	207.591.280TL
3	2918 s. KARAYOLLARI TRAFİK KANUNU Madde 131/1,2 KARAYOLLARI TRAFİK YÖNETMELİĞİ Madde 176	ARAÇ TESCİL MÜRAAAT İŞLEM FORMU	18	0,8	998.035	17.964.630	798.428 TL
4	2918 s. KARAYOLLARI TRAFİK KANUNU Madde 85 ve 91 KARAYOLLARI TRAFİK YÖNETMELİĞİ Madde 30/m	ZORUNLU MALİ SORUMLULUK SİGORTASI	30	149	998.035	29.941.050	148.707.215TL
5	2918 s. KARAYOLLARI TRAFİK KANUNU Madde 20/e KARAYOLLARI TRAFİK YÖNETMELİĞİ Madde 28 ve 30/b	TRAFİK TESCİL ŞB. MD. TESCİL İŞLEMİ	40	63	998.035	39.921.400	62.876.205 TL
TOPLAM MALİYET						131.740.615 Dakika 2.195.677 Saat	423.965.268 TL

Bu öneriler üzerine yürütülen çalışmalar sonucunda araç tescil işlemleri günümüzdeki şeklini almıştır. Bugünkü uygulamada e-devlet uygulamalarından da faydalanılarak gerekli bilgiler sistem üzerinden toplanmakta ve alıcı ile satıcı noterde bir araya gelerek 5-10 dakika gibi bir sürede araç satış işlemi yapılmakta ve noter tarafından girilen bilgilere dayalı olarak araç yeni alıcı adına tescil edilmektedir. Çalışma sonucunda yapılan öneriler arasında yer alan noter işlemlerinin kaldırılması önerisi hayata geçirilememiştir. Ayrıca yeni tescil belgesi alıcıya posta yoluyla ya da bizzat kendisinin tescil bürolarına gelmesi ile teslim edilmektedir.

SONUÇ

Bürokrasi ve kırtasiyecilik sürekli şikâyet konusu edilen ve hükümet programlarında da yer alan, ancak Türkiye'de belli bir plan ve program dâhilinde çözümüne yönelik çalışma

yürütülmeyen bir kamu yönetimi sorunudur. OECD ve AB ülkeleri başta olmak üzere yaygın olarak kullanılan Standart Maliyet Modeli mevzuattan kaynaklanan ve bürokrasi ve kırtasiyecilik olarak ortaya çıkan idari yükleri belli şartlarda hesaplayarak görünür hale getiren ve karar alıcılara işlenmiş veri sunan bir model olarak öne çıkmaktadır. Türkiye'de henüz uygulamada yeterince yer bulamayan bu model ile ikinci el araçların trafik tescil işlemlerinde karşılaşılan idari yükler hesaplanmış ve ülke genelinde yıllık 420.000.000 TL'den fazla bir idari yükün varlığı görülmüştür. Bu çalışma sonucunda getirilen öneriler hayata geçirilmiş ve Araç Tescil ve Sürücü Belgesi İşlemlerinin Elektronik Ortamda Online Olarak Yapılması adıyla projelendirilerek sonuçta ASBİS (Araç ve Sürücü Bilgi Sistemi) adıyla bir çevrimiçi hizmet portalı ve kayıt sistemi oluşturulmuştur. Bu sistem ile günümüzde araç alım satım işlemleri noterde az bir maliyetle çok kısa sürede yapılmakta, gerekli bilgi yükümlülükleri elektronik ortamda temin edilmekte, tescil belgesi alıcıya posta yoluyla ya da kendisinin trafik tescil bürosuna gitmesi sureti ile teslim edilmektedir. Bu sistemin oluşturulması kararının en önemli veri destek kaynağı SMM ile yapılan idari yük ölçümleri sonucu ortaya çıkan zaman ve para maliyetlerine ait bilgiler olmuştur. Türkiye'de SMM'nin yaygınlaştırılması konusu halen Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Koordinasyon Kurulu'nun (YOİKK, 2013) eylem planlarında yer almakta ve SMM'nin mevzuat hazırlama aşamasında zorunlu tutulması ve mevcut mevzuattan kaynaklanan idari yüklerin ölçülmesini sağlayacak bağlayıcı bir düzenleme yapılması amaçlanmaktadır. Ancak yönetimden yeterli sahiplenme ve desteğin alınamaması sebebiyle pek fazla yol alınamamıştır. Öte yandan, bilimsel niteliği ile ilgili tartışmalar ve modele yönelik eleştiriler devam ediyor olsa da SMM pratik ve yaygın bir model olarak kamu hizmetinin kalitesini artırmak amacıyla yapılacak çalışmalara katkıda bulunabilecek bir model olarak değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Better Regulation Executive, (2010), "Simplification Plans 2005-2010 Final Report", https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31630/10-1083-simplification-plans-2005-2010-final-report.pdf , (25.05.2013).

Bex, Peter, (2008a), Administrative Burden (AB) and the Standard Cost Model (SCM):Methodology and Application [Powerpoint Slides], Presentation at Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı.

Bex, Peter, (2008b), Trainings Administrative Burdens: Day 2 [Powerpoint Slides], Presentation at Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı.

Charite, Daniel, Kirkegaard, Peter Bay; Svensson, Gunilla ve Greve Jostein (2004), "The Standard Cost Model Manual: A Framework for Defining and Quantifying Administrative Burdens for Businesses", http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/documents/STANDARD%20COST%20MODEL_DK_SE_NO_BE_UK_NL_2004_EN_1.pdf (01.09.2013).

Charite, Daniel; Lauritsen, Susanne, Ahlin, Johanna, Orjan, Stene ve Barnes, Matthew, (2005), "International Standard Cost Model Manual: Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses", http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf , (31.01.2013).

Ekici, Birol, (2006), Düzenleyici Etki Analizi: Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması, Ankara: TEPAV Matsa Basımevi.

European Commission, (2005), "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union", http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:EN:PDF (28.12.2012).

European Commission, (2006a), "Better Regulation - Simply Explained", http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_en.pdf (28.12.2012).

European Commission, (2006b), "A Strategic Review of Better Regulation in the European Union" http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0689:FIN:EN:PDF , (28.12.2012).

European Commission, (2010a), "Smart Regulation in the European Union", http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF (28.12.2012).

European Commission, (2012), "Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report", http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm#_br (09.08.2013).

Germany Federal Statistical Office, (2006), "Programme for Bureaucracy Reduction and Better Legislation: Introduction of the Standard Cost Model Methodogy Manual of the Federal Government", http://www.funzionepubblica.gov.it/media/263898/standard_cost_model_germany.pdf , (01.09.2013).

International Standard Cost Model Manual, (2005), International Standard Cost Model Manual SCM Network, http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2005/11/international_scm_manual_final_178.doc (20.09.2015)

Jacobs, Scott H. (2000), "The Golden Age of Regulation" http://www.regulations.am/uploads/Bibliography/The_Golden_Age_of_Regulation_by_Scott_H_Jacobs.pdf (21.09.2015)

Karakaş, Mehmet (2008), "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Maliye Dergisi*, Sayı: 154, s.99-120

Konak, Bahar, (2010), İş Ortamı Düzenlemelerinin İyileştirilmesi Sürecinde Standart Maliyet Modeli: Örnek Uygulama ve Türkiye İçin Öneriler, Hazine Müsteşarlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.

Mandelkern Group, (2001), "Better Regulation Final Report", http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf (29.11.2012).

Meiling, Eva, (2010), The Danish Approach to Simplification and Better Regulation for Business [Powerpoint Slides], Danish Commerce and Companies Agency, Presentation at Paris: OECD, http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49089145.pdf , (30.08.2013).

Nijsen, Andre (2013) "SCM 2.0: An Argument for a Tailored Implementation", Alberto Alemano, Frank den Butter, Andre Nijsen, Jacopo Torriti (Ed.), Better Business Regulation in a Risk Society, Springer, London, s.231-252

OECD, (2003), "From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries", http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2790042.pdf, (31.01.2013).

OECD, (2007), Cutting Red Tape: Administrative Simplification in the Netherlands, Paris: OECD Publishing.

OECD, (2009), "Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers", http://www.oecd.org/regreform/42112628.pdf , (28.12.2012).

OECD, (2010a), Why is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010, Paris

OECD, (2010b), "Better Regulation in Europe: Austria", http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/OCDE2011/OECD_Austria_2010.pdf (26.06.2013).

Parker, David ve Kirkpatrick, Colin, (2012), "Measuring Regulatory Performance, The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence" http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/madridworkshop.htm (10.08.2013)

SCM Network, (2007), "Why Reduce Administrative Burdens?", http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=239 (31.01.2013).

Torriti, Jacopo, (2007), "The Standard Cost Model: When Better Regulation Fights against Red-Tape", Stephen Weatherill (Ed.), Better Regulation, Oxford: Hart Publishing, ss.83-106.

Yalvaç, Murat (2009), Standart Maliyet Modeli ve İdari Basitleştirme, Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları, Başbakanlık, Ankara

YOİKK, (2013), Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Koordinasyon Kurulu 2013-2014 Eylem Planı http://www.yoikk.gov.tr/upload/EylemPlanlari/EylemPlani20132014_E.pdf

SİYASAL İKTİDAR VE BÜROKRASİ ARASINDAKİ UYUM VEYA ÇELİŞKİNİN GÖRGÜL OLARAK KANITLANABİLİRLİĞİ ÜZERİNE BİR DENEME

Recep AYDIN
Arş. Gör., Ankara Üniversitesi SBE, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi recepaydin27@gmail.com.
Levent DEMİRELLİ
Arş. Gör., Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
leventdemirelli@hotmail.com.

Özet
Kamu yönetimi disiplininde bürokrasi, dört farklı boyutuyla ele alınır: yapı, işleyiş, kırtasiyecilik ve bürokrat. Kamu örgütlenmesinin canlı öğesiyle sınırlı olan sonuncu boyut temelinde genellikle tüm kamu personelini içerecek biçimde kullanılan bürokrasi, bu çalışmada tercih edildiği üzere, yalnızca üst düzey yönetici kesimiyle sınırlı olacak darlıkta da kullanılabilmektedir. Bu kapsamıyla ele aldığımızda bürokrasinin, siyasal iktidarla doğrudan karşı karşıya olan, birlikte çalışan ve dolayısıyla yakın ilişkide olan parçasıyla karşılaşırız. İlişkinin niteliği, bürokrasi ve siyasal iktidar arasındaki uyum yahut çelişkiye göre sürekli değişir. Uyumun sürdüğü zamanlarda bürokrasi, siyasal iktidarın emirlerini yerine getiren tarafsız bir araç niteliğine bürünür. Bürokrasinin iktidara direnç gösterebilen bir güç olduğu gerçeği ise yalnızca çelişki dönemlerinde açıkça görünür hale gelir. Bu çalışma, bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki uyum ve/veya çelişkinin varlığını, 1999-2015 yılları (56. Hükümet-62. Hükümet) arasında Resmi Gazete'de yayımlanan atama kararnamelerinden hareketle görgül olarak ortaya koymayı sağlayan bir veri seti sunmayı ve bu verilerden ilk bakışta öne çıkan diğer eğilimleri tespit etmeyi hedeflemektedir.

Anahtar kelimeler: Bürokrasi, siyasal kriz, siyasal iktidar, uyum/çelişki, bürokrat atamaları.

GİRİŞ

Bürokrasi, kamu yönetiminde dört farklı boyutuyla ele alınır: yapı, işleyiş, kırtasiyecilik ve bürokrat. Bürokrasinin *kurucu* ve *canlı öğesi* olan bürokrat, hem tüm kamu personelini kapsayacak denli geniş hem de kamu personelinin yalnızca üst düzey yönetici kesimiyle sınırlı olacak darlıkta kullanılabilmektedir. Çalışmamızda da yapacağımız üzere dar kapsamlı tanımı temel aldığımızda bürokrasinin siyasal iktidarla oldukça yakın bir ilişki halinde olduğunu söyleyebiliriz. Bürokrasinin siyasal iktidarla olan bu yakın ilişkisi kimi dönemlerde *uyumlu* bir seyir halindeyken kimi dönemlerde geçici bir *çelişkiye* dönüşür. Uyumun hüküm sürdüğü zamanlarda bürokrasi, siyasal iktidarın isteklerini eksiksiz yerine getiren bir araç gibi görünür. Bürokrasi (veya onun belirli bir parçası) siyasal iktidarın isteklerini yerine getirmediği ve bu isteklerden azade biçimde hareket eder hale geldiği zaman bir çelişkiden söz etmek mümkün olur. Bu çelişki dönemlerinde bürokrasinin *siyasal bir güç* olduğu gerçeği açıkça ortaya çıkar.

Dört boyutta konuya yaklaşan kamu yönetimi yazını, *ideal tip*'e ya da kurucusu kabul edilen Wilson'a öykünerek bürokrasinin, siyasal iktidarın emrinde teknik ve dolayısıyla yansız bir araç olması gerektiğini savunur. Bu nedenle de bürokratların, siyasal iktidarların yenilenmesine paralel olarak değişmelerinden, bürokratların siyasal içerikli açıklamalar yapmalarından ve siyasetçilerle içli dışlı ilişkilerinden sürekli yakınır; makine gibi işleyen *verimli* bir bürokrasiye ancak bu tip durumların kalkmasıyla ulaşılacağını savunur. Bürokrasinin siyasal tarafını görmediği için siyasal iktidarla birlikte bürokratların da değişmesini basit, rutin bir olay olarak görür. Hatta sorunu Türkiye gibi ülkelerde

azgelişmişliğe yükleyerek, durumun batıda böyle olmadığını savunur ve bu değişimi görgül olarak izlemeye, ondan anlamlar çıkarmaya tenezzül etmez. Tenezzül etse dahi iki tip sorundan sürekli dem vurur: (1) veri vardır, fakat resmi makamlar paylaşmıyordur, (2) veri yoktur!

Bürokrat atamaları, bürokrasiyi *siyasal bir güç potansiyeli*[1] olarak ele aldığımızda esas anlam ve önemine kavuşur. Bürokrat, siyasal iktidarın emrinden çıkmayan yansız bir araç değil, özellikle çelişki dönemlerinde iktidarın önüne engel koyan bir güçtür. Bu nedenle mevcut bürokrasi ile yeni siyasal iktidar arasındaki uyumsuzluk/çelişki doğrudan bürokrat atamalarındaki artış ve sayısal yoğunlaşmada kendini gösterir. Burada ikincisi, ilkine verilecek cevaba bağlı olan iki soru sormalıyız. Bürokrasinin siyasal bir güç olduğu veya siyasal bir güç olma potansiyeline sahip olduğu kanıtlanabilir mi? Yanıt "evet" ise Türkiye kamu yönetimi açısından uyum yahut çelişki dönemleri görgül olarak ortaya çıkarılabilir mi? Veri yokluğundan[2] dolayı soruların yanıtlanması, yeni bir veri seti oluşturulması ve dolayısıyla disiplin için yeni veri araçları/kaynaklarının ortaya çıkarılmasını gerektirir. Bu çalışmanın amaçlarından biri de buna dönük bir girişimde bulunmaktır.

Soruları yanıtlamak amacıyla Resmi Gazete'den (RG) ulaşılabilen atama kararnamelerine başvurulmuştur. Atama kararnameleri, göreve getirilen/görevden alınan yer (makam/kurum/bakanlık olarak) ve tarih bakımından incelenmiştir. Atama kararnamelerinin belirli bir zaman aralığındaki yoğunlaşmasından, iktidar ve bürokrasi arasındaki çelişkinin arttığını, atama kararnamelerinin yoğunlaştığı *yer*den (kurumdan) ise iktidara karşı olan gücün mevkiisini (kurumsal odak veya güç merkezini) görüyoruz. 2000'li yılların başının bir geçiş dönemi olması, sonrasında kurulan hükümetlerin de uzun ömürlü ve aynı siyasal partiden çıkmış olması nedeniyle, çalışmamızın kapsadığı zaman aralığı 11 Ocak 1999 tarihinde kurulan 56. Hükümet'ten 31 Ağustos 2015 tarihine kadar uzanan dönem olarak belirlenmiştir.

İlk bölümde devletin ve onun parçası olarak gördüğümüz bürokrasinin siyasal ilişkilerdeki/mücadelelerdeki yeri ele alınmıştır. Devletin ve bürokrasinin siyasal aktörlerin bir nesnesi ya da hedefi olmasından dolayı her ikisinin de *siyasal* nitelikte olduğu savunulmuştur. Bu nedenle kamu yönetimi yazınındaki tartışmaların bürokrasinin siyasal niteliğini kavramakta kısmen işlevsiz olduğu ve dolayısıyla başka araçlardan yararlanmak

[1] Belirtmek gerekir ki bürokrasinin siyasal güç olma potansiyeli onun kendi başına sahip olduğu değil, siyasal mücadeleler içindeki yeriyle ilişkilidir, devlet de bürokrasi de kendi başına güç sahibi varlıklar olarak ele alınmamalıdır.

[2] Çalışma kapsamında toplanan verilerin Devlet Personel Başkanlığı'nda dahi bulunmadığı teyit edilmiştir.

gerektiği iddia edilmiştir. Sonraki bölümde siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkiye değinilerek bu ilişkinin bürokrat atamalarına yansıması ele alınmıştır. Araştırma yöntem ve bulguları hakkında bilgi verildikten sonra, yukarıda ifade ettiğimiz zaman aralığında RG'den toplanan veriler temel alınarak siyasal iktidar ile bürokrasi arasındaki uyumun/çelişkinin eriştiği biçim ortaya konulmuş ve çözümlenmiştir.

1. BÜROKRASİ VE BİLİMSEL ELE ALINIŞI

Bürokrasi, farklı disiplinlerin ilgi duyduğu inceleme nesnelerinden biridir. Sosyoloji, iktisat, siyaset bilimi bunların başında gelir. Sosyoloji, bürokrasi olgusunu modernite, bürokratik akıl, akıl yürütme pratikleri, rasyonalite vurgusu, bürokratın ait olduğu toplumsal kökenler gibi konular çerçevesinde ele almaktadır.[3] Siyaset bilimi ise bürokrasiyi, politik aktörler ve siyasal iktidar bağlamında devletle olan ilişkisine dayanarak inceleme eğilimindedir. Buna koşut olarak birey-devlet ve birey-toplum ilişkisi/çelişkisi üzerinden olduğu gibi, sınıf-devlet ilişkisini temel alarak bürokrasiyi ele alan yaklaşımlardan da söz etmek mümkündür.[4] İktisat ise bürokrasiyi, özellikle karşılaştırmalı kamu yönetiminin altın çağı olarak kabul edilen 1950'li yıllarda, azgelişmiş ülkelerin kalkınmasının teknik bir aracı olarak ele almıştır. Sonradan bu anlayış eleştirilmiş ve yerine bürokrasi-serbest piyasa ilişkisine/çelişkisine dayanan bir kuramsal bağlam öne çıkmıştır.[5]

Bürokrasi, kamu yönetimi disiplini için de temel çalışma konularından biridir. Farklı anlamlara gelecek şekilde kullanılır, diğer deyişle üzerinde uzlaşılmış sabit bir anlamı bulunmamaktadır.[6] Bürokrasinin, kullanıldığı yere veya kullanan kişiye göre değişen temel dört anlamı tespit edilebilir. Birincisi, kurumlara veya diğer deyişle örgütlere[7] gönderme yapar. İkincisi bu örgütlenmenin *işleyişi* ile ilgilidir.[8] Hiyerarşik örgütlenme, örgüt içi iletişim,

[3] Konuyla ilgili çalışmalara odaklanan iki kaynak için bkz. Aytaç (2005a); (2005b). Siyaset bilimi içinde ele alınsa da elit kuramları da bu alana dâhil edilebilir (bkz. Mosca, 1939; Michels, 1959; Mills, 1974; Pareto, 2005).
[4] Siyaset bilimi içinden farklı pozisyonlarda olan birkaç kaynak için bkz. (Miliband, 1969; Poulantzas, 2014; von Mises, 2010; Burnham, 1941; Mandel, 1992).
[5] Neoliberal iktisat olarak adlandırılan ve birden fazla kuramsal pozisyonun bir bileşimi olarak görülen bu anlayış için bkz. Düşün Dergisi, 1985; Aktan, 1995; Aktan, 2002; Tullock vd., 2002; Friedman, 2011.
[6] Örneğin Nermin Abadan bürokrasinin üç anlamını tespit eder; devlet idaresi, teşkilatlanma ve idare, teşkilatlanma şekli (Abadan, 1959: 9-13). Benzer biçimde Eryılmaz da rasyonel örgüt, kırtasiyecilik, kamu yönetimi/devlet idaresi, memurlar tarafından yönetim ve büyük örgütlerle örgütlenen toplumsal yapıları anlatmak üzere ortaya beş anlam koyar (Eryılmaz, 2013: 19-33).
[7] *Ekonomi bürokrasisi*, *güvenlik bürokrasisi* gibi kullanımlarda karşılaştığımız bu anlamıdır.
[8] Örneğin Amerikan kamu yönetimi yaklaşımlarında bürokrasi, büyük oranda bir örgüt ve örgütlenme sorununa indirgenmektedir. Kamu yönetimi disiplini içinde *geleneksel kuram* olarak anılan çalışmalar bütünü, bürokrasiyle örgütü bir arada kullanır ve örgütün belli işleyiş kalıplarına yoğunlaşır. Bürokrasi kavramı sonraları örgüt içi karar alma ya da örgütlenme yöntemi başlığıyla ele alınmaya başlamıştır (bkz. March ve Simon, 1975: 39 vd.). Benzer biçimde kamu yönetimi kitaplarında örgütlerin teknolojik gelişmelere uyum sağlamasına dair

kuralların bağlayıcılığı gibi olgular bu kapsama girer. Üçüncüsü, bürokrasinin olumsuzlanmasına yöneliktir, *kırtasiyecilik* yahut *yazçizcilik* olarak ifade edilir.[9] Dördüncü ve son olarak ise bürokrasi, personeli ifade etmek için[10] kullanılır (Bozkurt vd., 1998). Personel boyutuyla bürokrasi, kimi zaman tüm çalışanları kapsamak üzere kullanılırken, bazen kapsam daraltılarak yalnızca üst düzey yöneticilerle sınırlı tutulur. Çalışmamızda odağımız siyasal iktidarla birebir temas halinde olan üst düzey yöneticiler olduğundan, ikinci eğilimi benimsiyoruz.[11]

Kamu yönetimi disiplininin bürokrasi tanımları dört ana eksende farklılaşsa da temel bir noktada uzlaşırlar: Bürokrasi, siyasal iktidarın emrinde hareket eden, yansız, teknik bir araç gibi olmalıdır. Kamu yönetimi disiplininin kurucu metni olarak anılan Wilson'ın (1961) makalesinden itibaren, siyaset-yönetim ayrımı ve örgütlerin, siyasilerin ya da karar vericilerin aldıkları kararları uygulaması gerektiği yönündeki anlayış genel olarak egemendir.[12] Weberci bürokrasi anlayışı da benzer biçimde yasal-ussal otoritenin unsurlarından biri olarak bürokrasiyi ele alır.[13] Türkçe yazın ise özellikle "idarede verimlilik" temasına odaklanmıştır, bu sorun da Weber'in yasal ussal modeli çerçevesinde kavranmaya çalışılmıştır (Heper, 2003: 109).

Weber'in bürokrasi kavrayışı, yöntemi itibariyle *ideal tip* kurma kaygısıyla belirlenmiştir. Yani Weber'in saydığı bürokrasinin özellikleri ve memura dair görüşleri fiktiftir. Adından da anlaşılacağı üzere Weber, yaşadığı dönemin bürokrasisini resmetmemekte, bundan hareket ederek ideal bir yapı tasarlamaktadır. "Weber'in karakteristiklerini belirttiği bürokrasi görgül gerçekliğin kendisi değildir, fakat bu gerçeği

tartışmalarda yer alan kavramlardan biri de bürokrasi olmuştur. Kamu yönetimine dair çalışmaların büyük kısmı, bürokrasiye değiniyorsa, bu bağlamda değinmektedir diyebiliriz.

[9] Bu anlama Türkiye'de yetki kanunları da dahil çok farklı metinlerde rastlamak mümkündür. Örneğin 1984 tarihli bir yetki kanunu görüşmelerinde, bürokrasinin ortadan kaldırılmasından kırtasiyeciliğin kastedilmesi gerektiği, bürokrasinin sosyal bir olgu olduğu gibi itirazlar dile getirilmiştir; bkz. TBMM, Tutanak Dergisi, C: 1, Y: 1, B: 30, O: 1 (2.2.1984).

[10] Örneğin Bozkurt (1980), kitabın başlığından itibaren personel, memur, işgören ve bürokrasi kavramlarını birbiri yerine kullanılmaktadır. Kapsamı ise yalnızca üst düzey bürokratları değil, tüm devlet memurlarını içerecek genişliktedir. Yazarın bürokrasi sorununa "yönetim biliminden çok, sosyoloji açısından, toplumsal gruplar ya da kategoriler açısından bakmayı" hedeflediği yönündeki vurgusu dikkat çekicidir (Bozkurt, 1980: 10).

[11] Kullanıldığı alan bakımından kamu yönetimi disiplininde bürokrasi bazen devleti aşacak bir içerikle kullanılsa da (örneğin sendikal bürokrasi, özel sektör bürokrasisi vb.) asıl eğilim bürokrasinin devlet çerçevesine ele alınmasıdır. Çalışmada da genel eğilime paralel olarak devletin sınırları içerisinde kalınmıştır. Diğer ifadeyle bürokrasi sözcüğüyle kastımız *kamu bürokrasisi*dir.

[12] Bu anlayışa ilk karşı çıkışlar, yönetimin insan boyutuna (Davranışçı Okul) ve kısmen katılım, demokrasi ve siyaset-yönetim ayrımının sınırları gibi tartışmalara dairdir (Waldo ve sonra yeni kamu yönetimi yaklaşımı). Yine de birkaç istisna dışında yazının verimlilik ve ekonomiklik odağında kaldığı söylenebilir. Keza 1980'li yıllardan itibaren odak yine örgüte ve verimliliğe kaymıştır.

[13] "Bürokratik Yürütmeli Yasal Egemenlik" tartışması için bkz. (Weber, 1995: 317 vd.).

anlamaya ve açıklamaya yani ölçmeye yarayan" ve "görgül gerçeğin bu düşüncel [ideal] yapıdan ne ölçüde ayrıldığını (ya da yaklaştığını) ölçmek amacıyla oluşturulmuş… kavramsal bir soyutlama ve bilgi aracıdır" (Gülmez, 1975: 49, 53). Kamu yönetimi disiplinindeki dört tanım, ideal tipe giden yolda yapılması gerekenleri bulmayı hedeflerken, bu yoldan her sapmayı eleştirir ve ortadan kaldırılması gereken bir sorun olarak görür.

Kimi siyasal tarih tartışmalarında bürokrasi, merkezi temsil eden halk üzerinde baskı kuran bir aygıt veya burjuvazinin ve demokrasinin gelişmesini engelleyen bir yapı olarak kurgulanmaktadır. (bkz. Mardin, 2008; Keyder, 2008; Heper, 1974 ve 1974). Oysa kamu yönetimi yazınında, esasen de Türkiye özelinde geçerli olmak üzere, bürokrasi tartışılıyorsa genel olarak bürokrasinin denetlenmesi, demokratikliği/katılım meselesi veya verimliliği tartışılmaktadır (bkz. Eryılmaz, 2013: 110 vd.). Bürokrasiye yer ayıran kamu yönetimi kitapları ise onu iki aşamada ele almaktadır. Önce kuramsal yaklaşımlar başlığıyla esas olarak Weber (bazılarında da Marksist yaklaşımlar) ele alınmakta, sonra bürokrasiye dönük somut tartışmalar, *bürokrasinin tarihsel gelişimi* başlığı altında devlete veya kamu bürokrasisine ayrılmaktadır. Bazı çalışmalar ise *bürokrasinin Türkiye'deki özellikleri* başlığıyla devam etmektedir (Ergun, 2015: 37 vd.; Ergun ve Polatoğlu, 1988; Eryılmaz, 2013). Bürokrasinin toplumsal niteliği, onun toplumsal ilişkilerdeki yeri ve etkisi, en azından kamu yönetimi eğitiminde dışarıda bırakılır ya da ders kitaplarında ayrıca ele alınacak bir başlık olarak görülmez. Bu toplumsal boyut genellikle *Türk bürokrasisinin özellikleri* olarak sıralanır ama somut olarak dönemlendirme ya da ispatlamaya dönük herhangi bir çabaya az rastlanır. Buna karşın bürokrasi de devlet gibi belli bir toplumsallık üzerine oturmaktadır. Olması gerekenin peşinde koşmak yerine mevcut somutluğu çözümleyerek temel niteliğini ortaya çıkarmak gereklidir.[14] Hem bürokrat hem de kamu kurumlarının toplumsallık içindekini yerini aydınlatmak, bürokrasiyi ve onun dönüşümünü açıklamak ancak böyle bir yolu izleyerek mümkündür.

Devlet, siyasal iktidarın kurumsallaşmış halidir. Farklı teorik pozisyonlar devleti farklı biçimde tanımlasalar da genellikle sürekli bir çelişkinin tarafı, çelişkinin vuku bulduğu yer veya çelişkinin sürdürülmesinin bir aracı olarak ele alınır. Klasik liberalizmden itibaren "liberal teoride" devlet, bir taraftan bireylerin karşısında konumlanan bir güç, diğer taraftan

[14] Türkiye'de devlet, bürokrasi ve toplum arasındaki ilişkiyi ele alan çalışmalara ancak kamu yönetimi yazını dışına çıkıldığında rastlanmaktadır. Bu çalışmalar ise farklı bilim dallarına ve farklı kuramsal pozisyonlara yayılmıştır. Bu konuda farklı pozisyonlardan bazı kaynaklar için bkz. (Heper, 1974; Boratav, 1991; Gülalp, 1993; Buğra, 1995; Mardin, 2008; Keyder, 2008; Savran, 2010; Dikmen, 2013; Önder, 2013).

ise bireylerin girdikleri ilişkilerde arabulucu ya da düzenleyicidir.[15] Marksist devlet tartışmalarında devlet (karikatürize edilmiş tanımını sunarsak) bir toplumsal sınıfın diğeri aleyhine kendi ekonomik ve siyasal çıkarlarını temin ve muhafaza etmesi uğrunda kullandığı bir sınıf egemenliği *aracı*dır (Marx ve Engels, 2013, 57-60). Karşıt duruş sergileyen bu iki teori devleti büyük oranda, toplumsal grupların/antagonistik sınıfların çıkarlarıyla ve mücadeleleriyle ilişkilendirir. Üçüncü bir pozisyon olarak Weberci görüş, şiddet kullanma tekeline sahip olmasından dolayı devleti, kendi başına bir güç olarak görme eğilimindedir (Yalman, 2014: 77). Her üç pozisyonun ortaklaştığı bir nokta vardır: devletin siyasallığı. Devletin toplumsal ilişkilerdeki (dışsal da olsa) siyasal konumu itibariyle üstlendiği işlevler idari aygıt vasıtasıyla yürütülür. Öyleyse, kabaca bürokrasi diyebileceğimiz bu idari kısım da devletin siyasal konum ve işlevi nedeniyle *siyasal*dır. Devletin siyasal ilişkilerin içinde yer alması ve siyasal aktörlerin diğerlerine karşı iktidarını kurmasında temel bir araç olması, onu bu aktörler için vazgeçilmez bir nesne/hedef kılar. Devleti kendi çıkarlarına özgülenmiş bir aygıt olarak *kullanacak* toplumsal özne için, bürokrasi de benzer bir nitelik taşır. Öyleyse politik ilişkiler içinde bürokrasi, bir siyasal güç merkezi, diğer ifadeyle siyasal öznenin elinde bulundurmayı arzuladığı/hedeflediği bir siyasal nesnedir.

Bir formasyondaki egemen toplumsal-siyasal özne (içinde bulunulan kuramsal pozisyona göre buna sınıf, çıkar grubu veya siyasal parti vs. denebilir) bürokrasiyi kendi isteği çerçevesinde çalıştırmak zorundadır. Bu durum toplumsal özneyle bürokrasi arasındaki uyumu gerekli kılmaktadır. Uyum olmadığında yahut kalktığında, yani siyasal iktidara sahip olan toplumsal özne veya onun temsilcisi ile bürokrasi arasında bir anlaşmazlık söz konusu olduğunda, *güç merkezi* olma niteliği atfettiğimiz bürokrasi bir tür özne gibi, siyasal iktidarı elinde bulunduranlarla (günlük dildeki siyasal iktidarla) geçici olan bir çelişkiye girer. Bunun en açık örneğiyse yeni kurulan siyasal birliktelik ve blokla (yani siyasal iktidarla) eskisinin kurduğu bürokrasi arasındaki çelişkidir. Öyleyse iktidar ittifaklarındaki kopma ve kırılmalarda, yani (kabaca) *siyasal kriz* dönemlerinde, siyasal iktidarla bürokrasi arasında bir çelişkinin doğması olasıdır. Bürokrasinin, siyasal iktidarca kullanılabilmesi için bu çelişki aşılmak zorundadır ve siyasal iktidarla bürokrasi arasındaki uyumun yeniden tesis edilmesi gerekir. Uyumun tesisi için egemen toplumsal özne, hem kurum hem de bürokratlar toplamı anlamıyla bürokrasiyi bir siyasal nesne ya da hedef olarak görür. Dolayısıyla devletin ve

[15] Devleti kendi başına güç sahibi bir özne olarak gören yaklaşımlar da bulunmaktadır. Bu yaklaşımlar ile liberal devlet kuramı *versus* liberal-bireyci yaklaşım temelinde devlet tartışmasının ve devlet teorilerinin genel bir değerlendirilmesi için bkz. (Yalman, 2014).

bürokrasinin toplumsal ilişkilerdeki yerinin/rolünün *siyasal* olduğunu söyleyebiliriz. Egemen toplumsal özne/ittifak, siyasal egemenliğini devlet ve bürokrasi eliyle korur ve sürdürür. Bu öznede meydana gelen değişiklik devleti de bürokrasiyi de dönüştürür. Bu dönüşüm dönemlerinde bürokrasi, yeni egemen özneyle/ittifakla çelişkiye girebilir. Bu çelişkinin aşılması, yeni egemenliğin kurulabilmesi için zorunludur.

Bürokrasi ile siyasal iktidar arasında uyum veya çelişkinin varlığı, somut biçimde nasıl tespit edilebilir? En başta bürokrasinin siyasal niteliğini kabul etmeyi gerektirdiğinden dolayı bu soruyu kamu yönetimi içinden, kamu yönetiminin sağladığı kavram, kategori ve çözümleme araçlarıyla yanıtlamak mümkün görünmemektedir. Bu nedenle kamu yönetiminin bize sunduğu araçlara yenilerini eklemek gerekmektedir. Basitçe bir bürokratın belli bir göreve getirilmesi biçiminde ifade edebileceğimiz *atama* işlemi, bürokrat ile siyasal iktidar arasındaki ilişkiyi tespit etme konusunda önemli bir parametredir. Özellikle Türkiye'deki göreve getirme ve görevden alınma biçimlerini düşündüğümüzde üst düzey bürokrat atamaları, siyasal iktidar ile mevcut bürokrasi arasındaki ilişkiden doğrudan etkilenir. Dolayısıyla siyasal iktidar ile bürokrasi arasındaki uyumu veya çelişkiyi, üst düzey bürokrat atamaları üzerinden takip edebiliriz.

2. ARAŞTIRMA VE YÖNTEM

Çalışmanın temel amacını gerçekleştirmek, siyasal iktidar ile bürokrasi arasındaki uyum/çelişki dönemlerini tespit etmek ve bunu niceliksel olarak gösterebilmek adına RG'de yayımlanan atama kararnameleri taranmıştır. Tarama, 11.01.1999 ile 31.08.2015 tarihleri arasında kalan yaklaşık 16 yıllık bir zaman dilimini kapsamaktadır. Başlangıç tarihi B. Ecevit başbakanlığında kurulan 56. Hükümeti, bitiş tarihi ise 29461 sayılı RG'de yayımlanan "personel işlemleri ile ilgili 2015/9 sayılı başbakanlık genelgesi"ne denk düşmektedir. Bitiş tarihi aynı zamanda, 62. hükümetin sonunu ve seçim hükümetinin başlangıcını simgelemektedir.

RG, belirli atamaların yayınlandığı bir kaynaktır. Bakanlık merkez teşkilatında hiyerarşik sırasıyla bakan yardımcısı, müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür (kimi kurumlarda başkan veya genel sekreter), genel müdür yardımcısı, daire başkanı (ve yine kimi bakanlıkta şube müdürü) atamaları; taşra teşkilatında ise vali/büyükelçi, kaymakam/vali yardımcısı ile il/bölge müdürlerinin atamaları RG'de yayımlanır. Buna KİT'lerin ve kamu bankalarının genel müdür ve genel müdür yardımcıları ile yönetim kurulu üyeleri de eklenmelidir. Ayrıca cumhurbaşkanınca atanan rektörler, HSYK tarafından atanan/yerleri değiştirilen hakim/savcı ve adayları, generaller, kurmay subaylar, (yedek ve muvazzaf) askeri

hakimler de atama kararnameleri RG'de yayınlananlar arasındadır. Diğer taraftan RG'de yer alan atama kararnamelerinde yer alan bürokratın atandığı görev, birim/bakanlık, ek gösterge gibi bilgiler de veri setine dahil edilmiştir. Bürokratın atanmadan önce bulunduğu görev de veri setine dahil edilmekle birlikte, atama kararnamelerinin bu konuda sürekli bir bilgi vermeyişi nedeniyle güvenirliği düşük olduğundan analiz kapsamından çıkarılmıştır.

Tarama öncesinde hakim-savcı (ve adayları), (yedek ve muvazzaf) askeri hakim, general, kurmay subay ve mülki idare amirlerinin atamaları, analiz kapsamından çıkarılmış, dolayısıyla taramaya dahil edilmemiştir. Temel nedeni ise büyük kısmının çok sayıda atamayı içeren toplu kararnameler ile yapılmasıdır. Veri evreninin genişliği ve veri giren kişilerin sayısı (yalnızca yazarlar) göz önünde bulundurulduğunda söz konusu kararnamelerin dışarıda bırakılması zorunluluk olarak kendini dayatmıştır. Bu kapsamda yukarıda belirtilen tarih aralığında toplam 19.171 atama verisine (her veri bir kişiyi temsil etmektedir) ve 51 farklı göreve ulaşılmıştır.[16]

Tablonun sadeleştirilmesi ve çalışmanın amacından saptırılmaması adına, veriler üzerinde üç işlem yapılmıştır. Birinci işlemle, tabloya giren fakat sayıca oldukça az seviyelerde olduğundan tablonun alt kısmında kendine yer bulabilen atamalar, veri setinden çıkarılmıştır. Bunlar; aktüer, bakanlar kurulu sekreteri, çözümleyici, doktor, fahri hesap uzmanı, fahri müfettiş, hemşire, il hukuk işleri müdürü, kısım amiri, maliye başkanı, mülki idare amiri, savcı, başsavcı, savcı yardımcısı, şef, şube müdürü görevleridir.[17] İkinci işlemle de tablonun sadeleştirilmesi amaçlanmış ve benzer görevler, ek göstergeler ve görevin niteliği esas alınarak, tek bir unvan altında birleştirilmiştir.

[16] Bu görevler arasında yer alan "üst kurul üyesi" düzenleyici ve denetleyici kuruluşların yönetim kurullarına yapılan atamaları; "yönetim kurulu üyesi" herhangi bir kurumda yer alan yönetim kurulu veya danışma kurulu gibi organlarına yapılan atamaları; "merkez" ise "başka bir göreve atanmak üzere" bulunduğu görevden alınan kişileri ifade etmektedir. Bu tür atamaları bilindik tabirle *kızağa çekme* olarak ifade edebiliriz. Az sayıda da olsa "Mülki İdare Amirleri"nin tabloda görülmesinin nedeni, farklı görevlerde olup (müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür vb.) bu görevlerinden alınarak esas görevine iade edilen mülki idare amirlerinin de veri setine dahil olmasından kaynaklanmaktadır.

[17] Bu görevlerden doktor, hemşire, kısım amiri, çözümleyici ve şef, Milli Güvelik Kurulu Genel Sekreterliğine yapılan ve atama usullerinden dolayı Resmi Gazete'de yayımlanması zorunlu olan atamalardır.

	Birleştirilen Görevler
1	Baş Hesap Uzmanı (3600/3000) = Başmüfettiş
2	Baş Hukuk Müşaviri (6400) = Genel Müdür
3	Başkan (7600-7000-6400-4800) = Genel Müdür
4	Başkan Vekili = Genel Müdür
5	Başkan Yardımcısı (6400-5300-4800-3600-3000) = Genel Müdür Yrd.
6	Başkontrolör (3600) = Başmüfettiş
7	Başmüdür (3600-3000) = İl Müdürü
8	Başsavcı (7600) = Genel Müdür
9	Başuzman (3600-3000) = Başmüfettiş
10	Bölge Müdürü (3600-3000) = İl Müdürü
11	Genel Sekreter (7600 abgs + mgk) = Müsteşar
12	Genel Sekreter (dpt, türk akreditasyon kurumu) = Genel Müdür
13	Genel Sekreter Yardımcısı (abgs + mgk) = müsteşar yrd.
14	Grup Başkanı = Genel Müdür
15	Hesap Uzmanı (2200) = Uzman
16	İkinci Başkan = Genel Müdür
17	Kontrolör (1300) = Müfettiş

Yukarıda ifade edilen iki işlem sonucu veri sayısı 19.171'den 19.046'ya, görev sayısı ise 51'den 19'a inmiştir.

No.	Görev	Sayı	%
1	İl Müdürü	3994	21
2	Merkez	2714	14,2
3	Müfettiş	1871	9,8
4	Genel Müdür Yardımcısı	1753	9,2
5	Başmüfettiş	1508	7,9
6	Müşavir	1463	7,7
7	Genel Müdür	1273	6,7
8	Yönetim Kurulu Üyesi	1248	6,6
9	Büyükelçi	499	2,6
10	Daire Başkanı	484	2,5
11	Vali	469	2,5
12	Uzman	460	2,4
13	Müsteşar Yardımcısı	416	2,2
14	Rektör	351	1,8
15	Üst Kurul Üyesi	179	0,9
16	Hukuk Müşaviri	165	0,9
17	Müsteşar	128	0,7
18	Bakan Yardımcısı	45	0,2
19	Yüksek Müşavir	26	0,1
	TOPLAM	**19046**	**100**

Veri seti üzerinde yapılan üçüncü işlem ise ilk iki işlem sonucunda ortaya çıkan tabloda yer alan bazı görevlerin de çıkarılmasıdır. Bunlar, rektör, müfettiş, başmüfettiş ve uzman atamalarıdır ve çıkarılmalarının nedeni, atama ve görevden alınma usullerinin tabloda yer alan diğer görevlerden farklılaşmasıdır. Örneğin bir müsteşar yardımcısının atanması için yalnızca üçlü kararname yeterli iken bir müfettişin atanabilmesi için öncesinde belirli sınavlardan geçmesi gerekir. Ayrıca müsteşar yardımcısı atandığı usulle görevden alınırken, müfettiş için böyle bir durum söz konusu değildir. Diğer taraftan tabloda görülen "uzman" atamaları, atanma ve görevden alınma usullerine ek olarak, tüm bakanlıklara değil, bazı bakanlıklara ve kurumlara (maliye, devlet planlama teşkilatı gibi) yapılanları kapsadığından, yanıltıcı bir nitelik taşımaktadır. Bu tip bir işlemle hem tablonun daha da sadeleştirilmesi hem de (ve daha önemlisi) veri setinin çalışmanın amacına ve kapsamına (üst düzey bürokratlar/yöneticiler)[18] yakınlaştırılması sağlanmıştır. Üç işlem sonucunda veri seti 19.046'dan 14.856'ya, görev sayısı ise 19'dan 15'e inmiştir; tabloda yer alan tüm görevler ise atanma ve görevden alınma usulü bakımından eşit hale gelmiştir.

No	Görev	Sayı	%
1	İl Müdürü	3994	26,9
2	Merkez	2714	18,3
3	Genel Müdür Yardımcısı	1753	11,8
4	Müşavir	1463	9,8
5	Genel Müdür	1273	8,6
6	Yönetim Kurulu Üyesi	1248	8,4
7	Büyükelçi	499	3,4
8	Daire Başkanı	484	3,3
9	Vali	469	3,2
10	Müsteşar Yardımcısı	416	2,8
11	Üst Kurul Üyesi	179	1,2
12	Hukuk Müşaviri	165	1,1
13	Müsteşar	128	0,9
14	Bakan Yardımcısı	45	0,3
15	Yüksek Müşavir	26	0,2
	TOPLAM	**14856**	**100**

Özellikle KİT'lerin yönetim kurulu üyelerinin bir kısmı ilgili olduğu bakanlık dışındaki bakanlık temsilcilerine ayrılabilmektedir. Böyle durumlarda yapılan atamalarda atamayı yapan, temsilci gönderen bakanlıktır. Örneğin Enerji Bakanlığına bağlı Elektrik

[18] Türk kamu yönetimi örgütlenmesinde yasal bir "üst düzey yönetici" sınıfı yoktur. Bununla birlikte yukarıda ifade ettiğimiz yöneticilerin yanında mülki idare amirliği sınıfı içinde yer alan kaymakamlar ve vali yardımcıları da üst düzey yönetici grubunda sayılmaktadır. Atama usulleri bakımından "merkeze" alınamamaları kaymakamların, veri setimize dahil edilmesini ama analize tabi tutulmamasını gerektirmektedir.

Üretim AŞ Genel Müdürlüğü'nün yönetim kuruluna Başbakanlık temsilcisinin atanmasına ilişkin kararnamede atamayı yapan birim Başbakanlık'tır. Veri setinin oluşturulması sürecinde bu duruma müdahale edilerek, bu tip atamalarda atamayı yapan değil, atanılan kurumun ilgili olduğu bakanlık esas alınmıştır.

Başkan, başkan vekili ve yardımcısı, yönetim kurulu üyesi görevlerine ilişkin olarak düzenleyici ve denetleyici kuruluşlara yapılan atamalar da RG'de yayımlanmaktadır. Çalışmamızda bu kurulların ilişkilendirildikleri bakanlıklar göz ardı edilmiş ve tüm düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar başbakanlıkla ilişkilendirilmiştir. Az sayıda da olsa yapılan ve RG'de yayımlanan atama kararnameleri iptal edilebilmektedir. Böyle durumlarda yayımlanan iptal kararnameleri veri setine dahil edilmemiştir. Bunun dışında kalan durumlarda ise müdahalede bulunulmamıştır. Örneğin yeni bakanlık kurulması, mevcut bakanlıkların birleştirilmesi, isimlerinin değiştirilmesi veya kurumların bağlı yahut ilgili olduğu bakanlıkların değiştirilmesi gibi durumlar göz ardı edilmiş. Kararnamede yer aldığı şekliyle aynen veri setine aktarılmıştır.

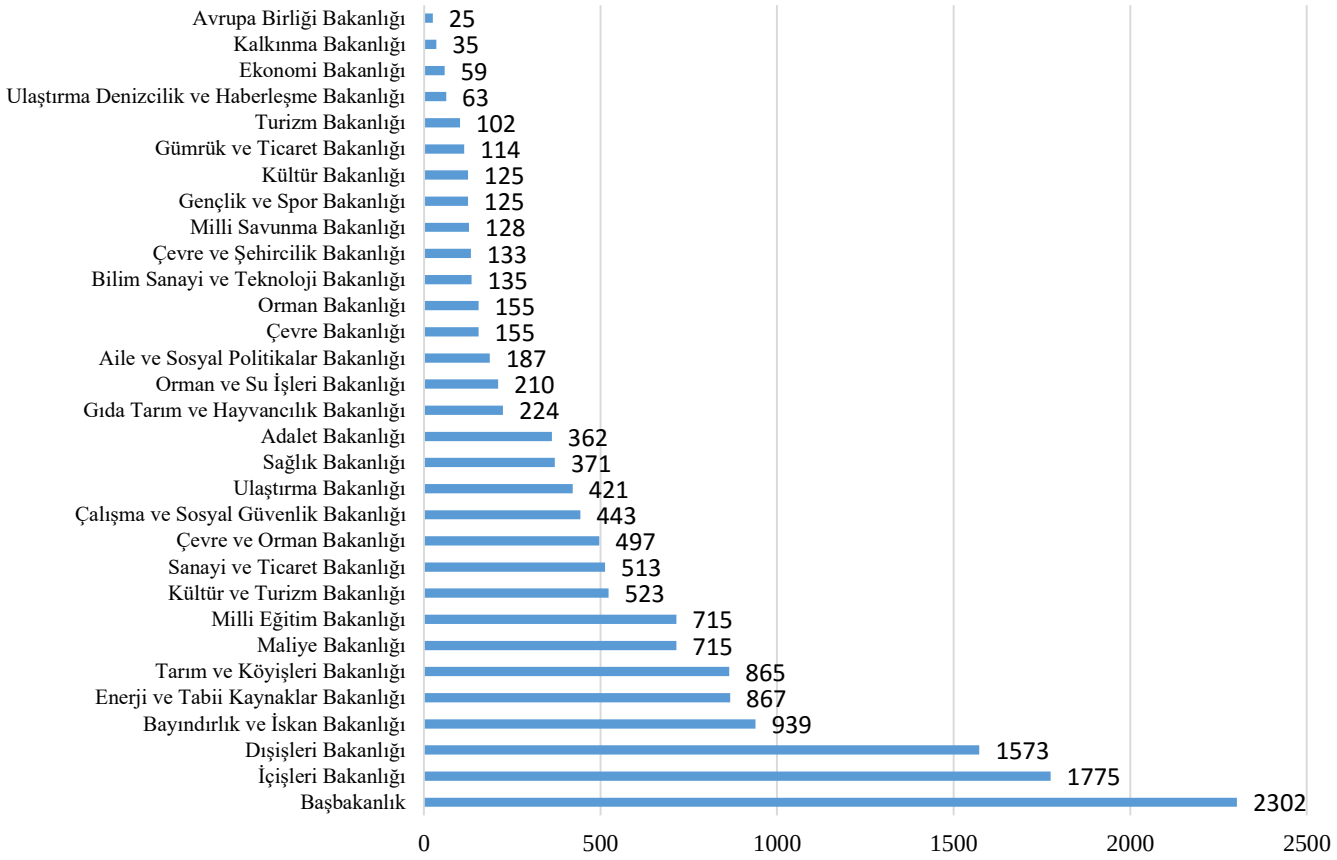
2.1. Bulgular

Veri setinden mikro ölçekli çıkarımlar yapmak mümkün olsa da, uyum ve çelişkinin tespiti hedefinden sapmamak adına daha genel bulgularla yetinmek gerekmektedir. Bu kapsamda öncelikle toplam atama sayıları ve bunların bakanlıklara göre dağılımı ele alınacak sonrasında yıllar ve hükümetler içindeki seyri incelenmiştir.

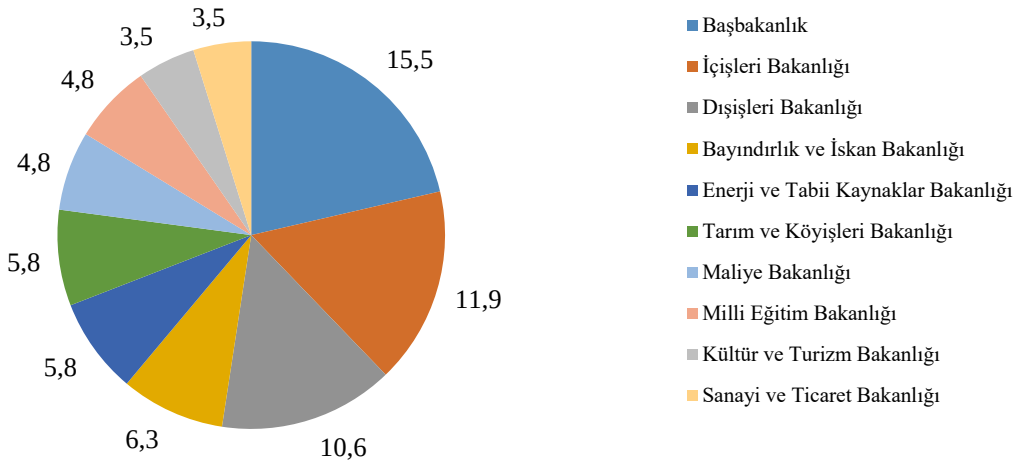
Sadeleştirme ve eleme işlemlerinden sonra geriye kalan 14.856 atamanın yıllara göre dağılımı aşağıdaki grafikte gösterilmiştir. Grafikten de anlaşılacağı üzere en yüksek sayıda atama Başbakanlık'a yapılmıştır. Bir dönem devlet bakanlarına bağlı olan hacimli kurumlar da dikkate alındığında bu sayının bu kadar yüksek olması şaşırtıcı değildir denebilir. Bu veriden hareketle atamalar bazında ve bürokrasisi itibariyle Türkiye'deki parlamenter sistemde başbakanın merkezi bir konumda olduğunu söylemek mümkündür.[19] Atamaların yoğunlaştığı ilk beş bakanlığa bakıldığındaysa Başbakanlık'tan sonra ilk gruba İçişleri, Maliye ve Dışişleri bakanlığının, ikinci gruba ise Bayındırlık ve İskan, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Tarım ve Köyişleri bakanlığının girdiği görülmektedir.

[19] Geriye dönük olarak düşünüldüğünde de bu eğilimin varlığı tespit edilebilir. 1980'li yıllarda Başbakanın merkezi konumunun güçlendiği, yasama usulü (kanun hükmünde kararnamelerin yoğunluğu), yönettiği kurumlar (özellikle Toplu Konutla ilgili kurumlar ve diğer yüksek kurullar) ve mali kaynaklar (özellikle bütçe dışı fonlar açısından) iddia edilebilir. Koalisyon dönemlerindeyse 1990'lar için bu eğilimin zayıfladığı tespit edilebilir. Yine de bunu ölçecek, bu tarih aralığını kapsayan, kurumsal ve siyasal takipten başka araçları deneyen herhangi bir çalışmaya rastlanmadığını belirtmek gerekir.

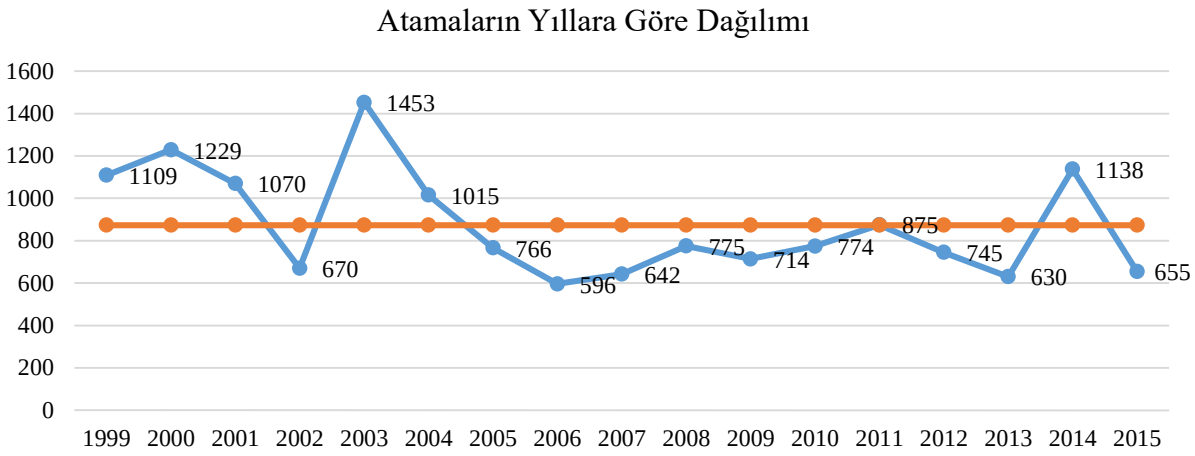
Atamaların Bakanlıklara Dağılımı



Atamaların Bakanlıklara Dağılımı (%)



Atama kararnameleriyle oluşturduğumuz veri setiyle atamaların yıllar arasındaki dağılımını görebiliyoruz. Bu kapsamda 1999-2015 yılları arasında Resmi Gazete'de yayımlanan atamaların yıllara göre dağılımı aşağıdaki gibidir.



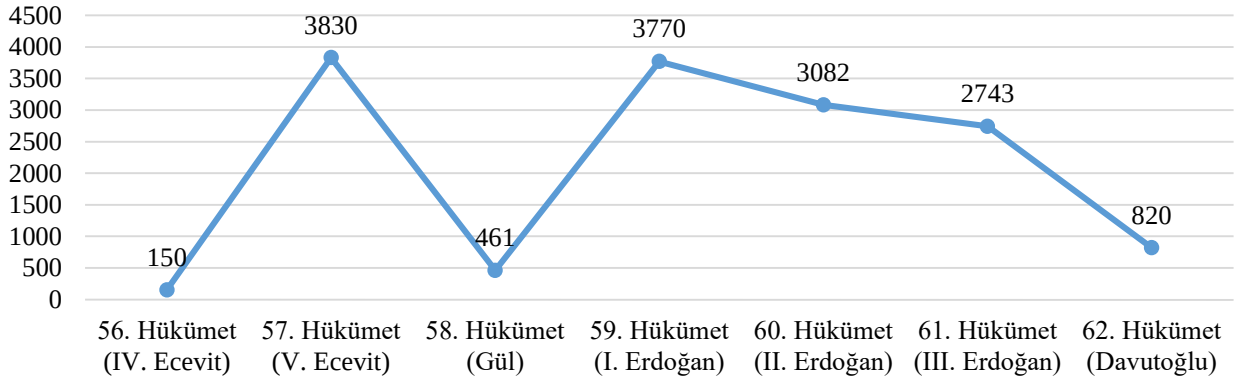
Bu yıllar dikkate alındığında (ve 2015'i de bir yıl olarak kabul edersek) yıl başına ortalama 873 atama yapıldığı görülüyor. Koalisyon yıllarını bütün kabul edersek 1999-2001 yılları arası, 2003, 2011 ve 2014 yılları ortalamanın üstünde atama yapıldığı yıllar olarak karşımıza çıkıyor. Ortalamanın üzerinde atamanın görüldüğü yıllardan 1999-2001 ve 2003 yılları, "hükümet değişince bürokrasi de değişir" biçimindeki genel-geçer tespiti desteklemektedir. Diğer ifadeyle siyasal iktidar değiştiğinde mevcut bürokrasiyle çelişkiye girmiş ve *tarafsız* olması gerektiği ifade edilen bürokrasiyi yenilemiştir. Bununla birlikte ve daha önemli olan 2014 yılındaki artış ise iki sonuç sağlıyor. Birincisi bürokrat atamalarındaki artış, diğer ifadeyle bürokrasi ile iktidar arasındaki çelişki yalnızca iktidarın sahibi olan siyasal partinin değişimini her zaman gerektirmemektedir. İkincisi ise diğer iki yıl ile karşılaştırıldığında 2014 yılının adeta bir *siyasal iktidar değişimi* gerçekleştiği görünümünü vermesidir. Ayrıca siyasal iktidarın bürokrasiyle çelişkiye (farklı bir siyasal partinin) iktidarın kurulmasının hemen başlarında gerçekleştiği görülmektedir. Bu durumu, hükümetlerin kurulmasından itibaren ilk 6, 9 ve 12 ayda yapılan atamaları gösteren aşağıdaki grafikten izleyebiliriz.

Hükümetlerin Kuruluşundan İtibaren Yapılan Atamalar ve Oranları

Hükümet	6 Ay	%	9 Ay	%	12 Ay	%	Toplam (A)	Süre (yıl) (B)	Yıl Bazlı Ortalama atama oranı (%)(%-A/B)
56. Hükümet	150	100,0%	150	100,0%	150	100,0%	150	0,3	-
57. Hükümet	641	16,7%	1105	28,9%	1427	**37,3%**	3830	3,5	**28,5**
58. Hükümet	461	100,0%	461	100,0%	461	100,0%	461	0,3	-
59. Hükümet	582	15,4%	898	23,8%	1309	**34,7%**	3770	4,5	**22,2**
60. Hükümet	507	16,5%	697	22,6%	913	**29,6%**	3082	3,8	**26,3**
61. Hükümet	395	14,4%	580	21,1%	727	26,5%	2743	3	33,3
62. Hükümet	300	36,6%	446	54,4%	820	100,0%	820	0,8	-

Görüleceği üzere ilk 9 ayda yapılan atamalar tüm hükümet döneminde yapılan atamaların %21'i ile %29'u arasında değişmektedir. İlk bir yılda ise %26,5 ile %37 gibi büyük bir orandadır. Özellikle üç hükümet döneminde, ilk yıl yapılan atama sayısının, aynı dönemde yıl başına düşen ortalama atama sayısını aştığı; yani atamaların ilk bir yılda yoğunlaştığı görülmektedir. 57. ve 59. hükümetlerde bu oran daha da yüksektir (%37,3 ve %34,7).[20] Buradan, söz konusu iki hükümetin ilk yıllarında yeni bir bürokratik kadro kurma eğiliminde olduğu çıkarılabilir. Dahası bu iki hükümet de öncesinden kopuş niteliğinde diyebileceğimiz bir konjonktüre denk düşmektedir. Her ikisi de yeni bir siyasal ortamın kurulduğu dönemlerde görev başına gelmişlerdir.

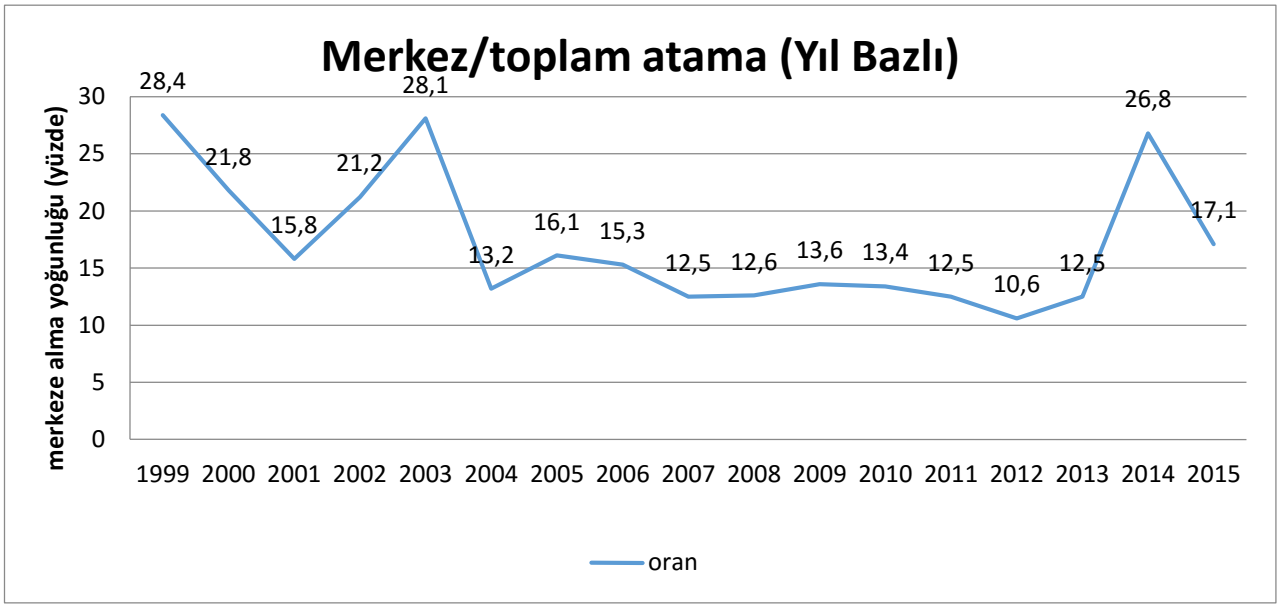
Atamaların Hükümetlere Dağılımı



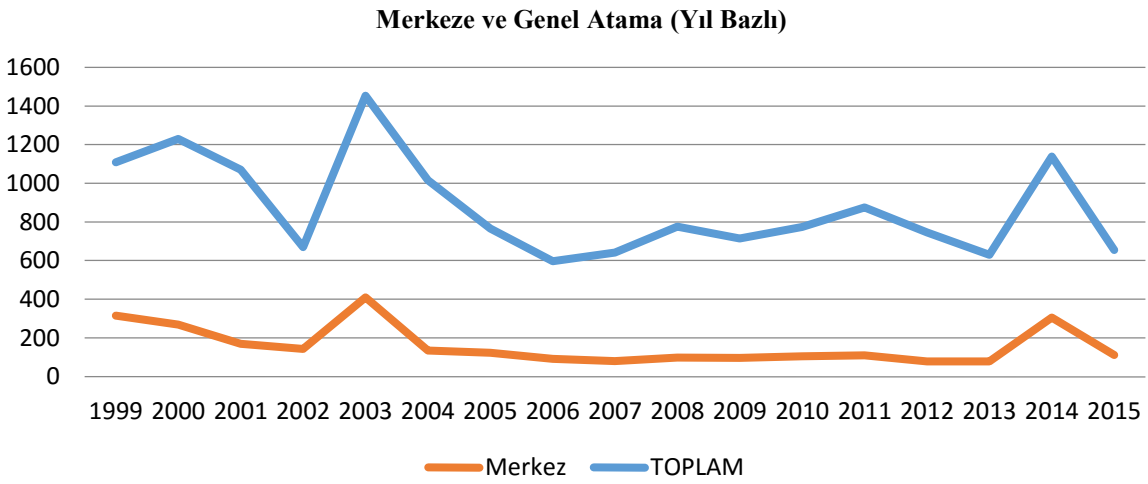
Toplam atamaların yıllar içindeki seyrinin yanında toplamı oluşturan parçaların seyrini de izlemek gerekir. Siyasal iktidar değişikliklerini izleyen yıllarda bürokrasiyle girilen

[20] 59. Hükümetten önce aynı siyasal partiden Abdullah Gül'ün bir hükümet kurduğu ve onun da yaklaşık 4 ayda 461 atama yaptığını belirtmek gerekir.

çelişkide iktidarca atılan ilk adım mevcut bürokrasinin görevden alınmasıdır. Bu nedenle kısaca bir bürokratın "başka bir göreve atanmak üzere görevinden alınması" biçiminde atama kararnamelerinde yer alan ve çalışmamızda *merkez* adını verdiğimiz atamalara bakılabilir. Toplam atamalar içinde merkeze çekilen bürokratların sayısı tüm dönemde yapılan atamaların %18,3'üne denk gelmektedir. Yıllara göre oran ise aşağıdaki grafikteki gibidir.



1999-2015 yılları arasında toplam 2.714 bürokrat merkeze alınmıştır. Bunların yıl bazlı dağılımına bakıldığında belli yoğunlaşmalar dikkat çekicidir. Aşağıdaki grafikte görüldüğü gibi merkeze alınmaların yoğunlaştığı dönemler ile toplam atamaların yoğunlaştığı dönemler örtüşmektedir; farklı siyasal partilerin iktidara geldikleri yıllara (1999-2000 ve 2003) ve 2014 yılına denk düşmektedir. Bundan başka genel atama seyrinde 2006-2014 aralığında dalgalanmalar söz konusuyken, merkeze atama grafiği bu dalgalanmalardan daha az etkilenmiştir. Bu da o dönemde merkeze alma işleminin çok yoğun olmadığını diğer deyişle bürokratlarla siyasal iktidar arasında gerginlik varsa bile merkeze çekmeyi gerektirmediğini göstermektedir. Tersinden hareket edilirse merkeze çekilen bürokratların fazla olması siyasal iktidar ile bürokrasi arasındaki çelişkinin varlığının göstergesi olarak yorumlanabilir.



Hükümet bazlı bakıldığındaysa genel atamalara paralel biçimde merkeze çekilen bürokratların ilk yıllarda yoğunlaştığı görülecektir. Özellikle 57, 59 ve 61. hükümetlere bakıldığında merkeze çekilen bürokratların büyük kısmının (%46,6, 28,8 ve 30,2) ilk bir yılda merkeze alındığı görülmektedir.

Merkeze Atanan Bürokratların Hükümet Dönemlerinin İlk Yıllarındaki Dağılımı

Hükümet	6 ayda	%	9 ayda	%	12 ayda	%	Toplam
56. Hükümet	36	100	36	100	36	-	36
57. Hükümet	87	21,2	131	32,0	191	46,6	409
58. Hükümet	181	100	181	100	181	-	181
59. Hükümet	57	8,6	123	18,6	190	28,8	659
60. Hükümet	44	10,9	77	19,1	91	22,5	403
61. Hükümet	90	19,0	138	29,2	143	30,2	472
62. Hükümet	77	51,3	108	72	150	-	150

Buraya kadar ortaya konulanlardan şöyle sonuçlara varılabilir:

- İncelediğimiz 14.856'dan fazla atama üç yılda yani 1999-2000, 2003 ve 2014'te yoğunlaşmaktadır.
- Atamalar belli hükümet dönemlerinde yoğunlaşmaktadır. Buna göre 57 ve 59. hükümetler ilgilendiğimiz dönem içindeki atamaların yaklaşık olarak yüzde 50'sini oluşturmaktadır. 61. Hükümet ise yıl başına en yüksek atama ortalamasına sahiptir.
- Bu atamalar bu hükümet dönemlerinden ikisinde özellikle ilk yılda yoğunlaşmakta yani hükümetin kuruluşuna denk düşmektedir.
- Hükümet yeni kurulmamış olsa da 61. Hükümet'te atamaların sıçrayışı hükümetin son yıllarına denk gelmektedir.

- Merkeze çekilen bürokratlarla ilgili atama dönemi atamalardaki sıçramalara denk düşmektedir.
- Özellikle siyasal partinin değişmediği durumlarda hükümet değişse de atamalarda büyük değişiklik meydana gelmemektedir.
- Tespit edilen üç sapma ya da sıçrama durumu büyük siyasal kriz diyebileceğimiz üç olaya denk gelmektedir. İlki ağır bir ekonomik krize denk düşen 3,5 yıllık Ecevit hükümetidir. İkincisi krizden çıkışa denk gelen ve istikrar arayışının hâkim olduğu ilk AKP hükümetidir. Son kriz ise AKP ile Gülen Cemaati arasındaki krizin derinleştiği ve bürokrasiye yansıdığı krize denk düşmektedir.

Değerlendirme

Bürokrasinin siyasal olarak değerlendirilmesinde aslında iki kuramsal pozisyondan söz edilebilir. Bunlardan biri bürokrasinin tarafsız olması gerektiğini ve siyasilerin emri altında bulunmasının ideal olduğunu savunmaktadır. Diğer pozisyon ise bürokrasiyi bir güç olarak ele almakta ve tarafsız olmadığını veya olamayacağını savunmaktadır. İlk pozisyon normatif bir temele dayanmaktadır. Bu nedenle bürokrasinin siyasal karakterinin gün yüzüne çıktığı anları ideal olandan sapma olarak değerlendirmektedir. İkinci pozisyon ise bürokrasinin siyasal güç olduğunu benimsemekle beraber hükümetle bürokrasi arasındaki ilişkiyi ya dikkate almamakta ya da onları aynı mekanizmanın uyumlu parçaları olarak incelemektedir.

Oysa bürokrasinin siyasal niteliği onu doğrudan siyasal iktidarın ya da hükümetin pasif bir uzantısı yapmaz. Bürokrasi daha siyasal iktidarla ilişkisinde, siyasal iktidarın hedeflediği bir güç merkezidir. Bu nedenle siyasal krizlerden sonra meydana gelen değişikliklerde bürokrasi ile siyasal iktidar arasında bir gerilim meydana gelir ve siyasal iktidar bu gerilimi, kendiyle uyumlu bir biçimde çalışabilecek bürokratlar atayarak ve güç merkezleri olarak görünen kurumların yapısına müdahale ederek aşar. Eski siyasal iktidarın görevlendirdiği bürokrasi de yeni siyasal iktidarla çelişkisinde ona ayak direyebilir. Bu nedenle bürokrasinin siyasal niteliği kesinlikle söz konusudur. Bu nitelik de ancak uyum ve çelişki dönemlerine dayanan bir incelemeyle tespit edilebilir. Yukarıda aktarılan veriler bu dönemleri göstermek üzere derlenmiştir.

Veriler incelendiğinde bürokrat atamalarında belli sıçramalar tespit edilmiştir. Bu sıçramalar *çelişki* olarak nitelendirdiğimiz dönemlere denk düşmektedir. Bürokrasinin siyasal niteliği bu dönemlerde onun siyasal bir taraf olmasında ve siyasal iktidar karşısında engel yaratan bir güç olarak ortaya çıkmasında kendini belli eder. Bu nedenle siyasal iktidarlar bürokrasiyi dönüştürmeye mecbur kalmaktadırlar. Her hükümet kurulduğunda veya her bakan

değiştiğinde rutin atamalar olduğu ve bunun siyasal nitelikten çok bakanın kendi topladığı kadrolarla çalışma isteği olduğu yönündeki görüşlere sıkça rastlanır. Hatta dar bir perspektiften, bu araştırma sonucunda elde edilen verilerin bu önermeyi yinelemekten öteye gidemeyeceği düşünülebilir. Oysa herhangi bir veriye dayanmayan ya da gündelik siyaset tartışmalarında savunulmuş olabilecek olan bu savların, elde edilen veriler ışığında geçersiz olabileceği ortaya çıkmıştır. Diğer deyişle bakan ya da hükümetin değişmesiyle atamaların artışı arasında her zaman doğrudan bir ilişkinin olmadığı görülmüştür. Benzer biçimde hükümet değişikliği olmadığı bir ortamda yoğun bir atama temposuna girilebildiği durumuyla karşılaşılmıştır.

İki araştırmacının giriştiği zaman alıcı veri toplama sürecinin cumhuriyet tarihine ya da en azından belli kriz dönemlerine odaklanarak yapılması şüphesiz çok daha derin analizler yapma fırsatı sunacaktır. Bu analizler bürokrasinin henüz net biçimde ispatlanmadığını düşündüğümüz siyasal niteliğini de gösterecektir. Hangi konjonktürlerde bürokrasinin nasıl tepkiler verdiği, bürokrasiyle siyasal iktidar arasındaki çelişki ve uyumun hangi somut formlar altında işlediğini görmek Türkiye kamu yönetimi ve siyasal hayatı açısından yeni bilgileri açığa çıkaracaktır. Bu nedenle elimizdeki çalışmayı şimdilik bir ön adım ya da deneme olarak değerlendirebiliriz.

KAYNAKÇA

Abadan, Nermin (1959), *Bürokrasi,*Ankara Üniversitesi SBF, Ankara.

Aktan, Coşkun Can (1995), "Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm", *Amme İdaresi Dergisi* C: 28, S: 1, s. 4-33.Aktan, Coşkun Can (ed.) (2002), *Anayasal İktisat,* Siyasal, Ankara.

Aytaç, Ömer (2005a), "Modern Bürokrasiler ve Yabancılaşma Ethosu", *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* C: 15, S: 2, s. 319-348.

Aytaç, Ömer (2005b), "Modern Bürokratik Kurumlar ve Baskı Düzenleri", *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* C: 15, S: 1, s. 249-278.

Boratav, Korkut (1991), *1980'li yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, Gerçek Yayınevi, İstanbul.

Bozkurt, Ömer (1980), *Memurlar: Türkiye'de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü*, TODAİE Ankara.

Bozkurt, Ömer, Turgay Ergun, Seriye Sezen (ed.) (1998), "Bürokrasi" *Kamu Yönetimi Sözlüğü*,TODAİE, Ankara.

Buğra, Ayşe (1995), *Devlet ve İşadamları,* Fikret Adaman (çev.), İletişim, 2. Baskı, İstanbul.

Burnham, James (1941), *The Managerial Revolution: What Is Happening in the World*, The John Day, New York.

Dikmen, Ahmet Alpay (2013), *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, Pratika, 2. Baskı, Ankara

Düşün Dergisi (1985), "Keynes'ten Friedman'a Kriz Ekonomileri Toplu Söyleşi, S. Aren, R. Ergener, A. B. Kafeoğlu, O. Ulagay", *Düşün Dergisi,* S: 21, Aralık-1985, s. 33-48.

Ergun, Turgay (2015), *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, TODAİE, 2. Baskı, Ankara.

Ergun, Turgay, Aykut Polatoğlu (1988) *Kamu Yönetimine Giriş,* TODAİE, 3. Baskı, Ankara.

Eryılmaz, Bilal (2013), *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. Alfa, 5. Baskı, İstanbul

Fişek, Kurthan (1970), "On Bureaucracy", *SBF Dergisi,* C: 25, S: 2, s. 57-100.

Friedman, Milton (2011), *Kapitalizm ve Özgürlük*, D. Erberk, N. Himmetoğlu (çev.), Plato, İstanbul.

Gülalp, Haldun (1993), *Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet,* O. Akınhay, A. Yılmaz (çev.),Belge, İstanbul.

Gülmez, Mesut (1975), "Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı", *Amme İdaresi Dergisi,* C: 8, S: 1, s. 47-73.

Heper, Metin (1974), *Bürokratik Yönetim Geleneği,* Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara.

Heper, Metin (2003), "Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler", *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman (ed.),Yargı, Ankara, s. 109-121.

Heper, Metin (2011), *Türkiye'nin Siyasal Hayatı: Tarihsel, Kuramsal ve Karşılaştırmalı Açıdan,* K. Göksel (çev.), Doğan, İstanbul.

Keyder, Çağlar (2008), *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, Birikim, 13. Baskı, İstanbul.

Mandel, Ernest (1992), *İktidar ve Para: Bürokrasinin Marksist Bir Analizi,* B. Tanatar (çev.), Yazın, İstanbul.

March, James G., Herbert A. Simon (1975), *Örgütler,* Ömer Bozkurt, Oğuz Onaran (çev), TODAİE, Ankara.

Mardin, Şerif (2008) "Türk Siyasasını Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri", *Türkiye'de Toplum ve Siyaset: Makaleler 1*, M. Türköne, T. Önder (der.), İletişim, s. 34-77.

Marx, Karl, Friederich Engels (2013), *Alman İdeolojisi*, Sevim Belli (çev.), Sol, Ankara.

Michels, Robert (1959), *Political Parties: A Sociological Study Of The Oligarchical Tendencies Of Modern Democracy*, Dover Publications, New York.

Miliband, Ralph (1969), *The State in Capitalist Society*, Basic Books, New York

Mills, C. Wright (1974), *İktidar Seçkinleri*, Bilgi, Ankara.

Mosca, Gaetano (1939),*The Ruling Class*, McGraw-Hill Book Company Inc., New York.

Önder, Özgür (2013), *Türk Bürokrasisi ve Bürokratik Elitizm,* Otorite, Ankara.

Pareto, Vilfredo (2005) *Seçkinlerin Yükselişi ve Düşüşü*: *Kuramsal Bir Sosyoloji Uygulaması*, Merve Zeynep Doğan (çev.), Doğubatı, Ankara.

Poulantzas, Nicos (2014), *Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar,* Ş. Ünsaldı (çev.), Epos, Ankara.

Savran, Sungur (2010), *Türkiye'de Sınıf Mücadeleleri (Cilt-I): 1908-1980*, Yordam, İstanbul

Tullock, Gordon, Arthur Seldon, Gordon. L. Brady (ed.) (2002), *Government Failure: A Primer in Public Choice*, Cato Institute, Washington, DC.

von Mises, Ludwig (2010), *Bürokrasi*, F. Ergin and A. Yayla (çev.),Liberte, Ankara.

Weber, Max (1995), *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı,* Özer Ozankaya (çev.), İmge, Ankara

Wilson, Woodrow (1961), "İdarenin İncelenmesi", *Woodrow Wilson: Seçme Parçalar*, Türk Siyasi İlimler Derneği (ed.), Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, İstanbul, s. 53-74.

Yalman, Galip L. (2014), "Devlet", *Siyaset Bilimi: Kavramlar, İdeolojiler, Disiplinler Arası İlişkiler*, Gökhan Atılgan, Atilla E. Aytekin (ed.),Yordam, İstanbul, s. 69-87.

Diğer Kaynaklar

Resmi Gazete (Tarih: 11.01.1999-31.08.2015; Sayı: 23580-29461).

https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukumetler.html

www.resmigazete.gov.tr

www.tbmm.gov.tr

KAMU PERSONELİ SINAVI GELİŞİM TARİHİ VE ÇİN ÖRNEĞİ

Gulisareayı Tuoheti
Selçuk Üniversitesi

Giriş

Çin'in personel sınavı Kejü: Eski Çin'de, devlet memurlarını seçmek için yapılan sınav sistemidir. Çin'de 1300 seneden fazla yürürlüğe konulan bu sistem eski Çin'in siyasal, sosyal, eğitim, kültürel, ahlak ve başka taraflarını derin etkilemiştir.

Tarihe genel olarak bakarsak, Çin'in iki bin seneden beri bütünlüğünü koruyarak, geniş topraklara sahip olması ve uygarlığının bügüne kadar devam eden tek ve eski bir uygarlık olmasında Kejü'nün büyük katkısının olduğu kabullenmektedir. Ve bu sistem sadece Japonya, Kore, Vietnam (Wang, 2008: 71) gibi komşu ülkeleri değil, aynı zamanda Batı ülkeleri bile etkilemiştir.

Batılılar tarafından Çin'in 5.büyük keşfi (Zhou, 2009: 304) denilen bu sistem 1905 yılı Çin'in son sülalesi Qing Hanedanı tarafından kaldırılmıştır. Sonra kurulan kapitalist Çin Cumhuriyeti ve şuandaki komünist Çin Halk Cumhuriyeti Çin kültürünün ocağı ve varisi olarak bu sistemden çok etkilenmiştir.

Biz bu makalemizde, Çin'in personel sınavı Kejü'nün ortaya çıkışı ve gelişimi, Çin dahil diğer ülkelere olan etkisini ve onun önemini tartışacağız.

Kejü'nun Gelişim Tarihi

Sınavla personel seçme düşüncesinin tarihi kökeni Çin'in Qin sülalesi öncesi period (M.Ö 221 yılı) diye adlandırılan döneme kadar uzanır (Wang & Duan, 2010: 109).

Bağımsız kabilelerden oluşan, Çin siyasi tarihinin başlangıcı sayılan bu dönemde kandaşlık bağı üzerine kurulan varis sistemi (Çince:世卿世禄), savaş yıllarında da savaştaki kahramanlığına göre 'Askeri Madalya Asalet Sistemi'（Çince: 军功爵制） keşfedilmiştir.

Han sülalesine (M.Ö 206- 220) gelince, hükümdarlar önceki sülalenin çöküş nedenlerini inceleyerek, milli istikrar ve siyasi güvenlik sağlandıktan sonra, saraya

yardımcı olmaları için, yetenekli kişileri seçmeye başlamışlardır (Gu & Wang & Jiao & Guo & Li, 1998: 88) ve Batı Han dönemine(M.Ö 202) gelince Chajü (Çince:察举) yürürlüğe konulmuştur (Wang, 2012: 13-14).

Chajü sistemi; yerel yetkililer tarafından belli standartlara göre seçilen yeteneklilerin saraya tavsiye edilmesi ve denetlendikten sonra, saray tarafından göreve atanmasıdır.

Bu sistem yürürlüğe konulan ilk dönemlerde, sarayın yetenekli kişilere olan ihtiyacını temin etmiştir. Fakat zaman geçtikçe, bu seçim yetkisi yerel yetkililer tarafından devir alınarak, sarayın yetkisini dağıtmıştır ve zayıflatmıştır. Personel seçim yetkisini tekrar elde etmek için, Nan Bei Sülalesine (420- 589) gelince bu sistemin yerine, sarayın yerel yönetimlerde tahsis eden özel idareleri tarafından, belli standartlara göre, yereldeki yetenekli kişilerin seçilmesi ve onların dereceye ayrılarak işe atanmasını sağlayan Jiu Pin Zhong Zheng sistemi (Çince: 九品中正制) getirilmiştir. Sonraki dönemlerde zengin klanlar ve saray arasında mücadele haline gelen seçme yetkisini zengin klanlar kazanmıştır (Hu, 1997: 130). Bu sistem Sui sülalesine gelince ortadan kaldırılmıştır .

Sui sülalesi'nin 2.padişahi Sui Yang Di 607 yılında, belli konuları tahsis ederek, bütün kamu kesiminin katılmasını sağlayan, sınav neticesine göre işe alınan, kejü sistemini resmen yürürlüğe koymuştur. Bu çoğu tarihçiler tarafından Kejü' nün resmen tarihi sahneye çıkışı olarak bilinmektedir (Xü & Wang, 2008:110).

Sınav İçerikleri ve Çeşitleri

Kejü sistemi Sui Sülalesinde (581-618) ortaya çıkmıştır, Tang Sülalesinde (618-907) ulusal sistem olarak yerine getirilmiştir. Kejü, zaman geçince her sülale tarafından kendi ihtiyacına göre geliştirilmiş ve sistemleştirilmiştir.

Tang Sülalesinden (618-907) önce hükümdarlar personel seçtiğinde ilk olarak ahlak, sonra yetenek, son olarak bilgiye önem vermişlerdir. Bu tarz ölçülerin ilk zamanlarda mantıklı olarak bilinmesi ve bazı sonuçları elde etmesine rağmen, zaman geçince, baza alınan ölçüler objektif olmaktan uzaklaşmışlardır. Dolayısıyla Tang

Sülalesinden başlayarak personel seçimi bilime ağırlık vererek sadece sınava bağlanmıştır.(Wang, 2008: 115).

Süi Sülalesinde (581-618) askerlik ilmi, vefakarlık, hayat şartlarının gerekleri, ahlak, nefsini terbiye etmek, güçlü ve azimli olmak, akademik yetenek, yasaları uygulama bilinci, sorumluluk bilinci ve siyasete katılma arzusu vb konuları içeren 10 türlü sınav yapılmıştır, sonradan görevini titizlikle yapmak, yönetim yetkisini iyi kullanmak, çok yönlü olmak, güçlü olmak ve dürüst olmayı içeren dört sınav eklenmiştir. Sonralarda güncel olayların incelenmesi, klasikler ve şiir yazma iktidarını denetleyen Cin Shi Ke, (Çince: 进士科) ve Ming Jing Ke (Çince:明经科) sınavları yapılmıştır (Wang, 2012: 35-38).

Süi Sülalesi'nin ömrü kısa sürdüğü için, düzenlenen bu uygulamalar yerine tam olarak getirilmemiştir. Süi sülalesinden sonra gelen Tang sülalesi Süi' nin sınav sistemine varis olarak onu oldukça geliştirmiştir ve sınav türü 50 yi aşmıştır. 702 yılında ordu komutanlığında at üzerinde ok atış, okçuluk, güreş gibi savaş tekniklerinden sınav yapılmıştır (Xü & Wang, 2008:110) ve bunun gibi, özel personellere ihtiyaç olduğu zaman özel sınavlar yapılmıştır.

Keju Sınavının son dönemlerdeki gelişmesi şöyle gerçekleşmektedir (Lin, 2005: 46):

1.Sözlü Sınavı (Çince:口试): Klasikler ve onun mealine göre suallere sözlü cevap vermektir.

2.Tie Jing (Çince:贴经): Bu türde, Konfüçyüs klasiğinden bazı eksik parçalar alınarak, öğrencilerden o parçanın tamamlanması istenir. Yani bu şekilde öğrencilerin Konfüçyüs klasiğini ne kadar bildiği tespit edilir.

3.Moyi (Çince:墨义): Klasikler ve onun mealine dayanarak sorulara cevap vermektir.

4.Celun (Çince:策论): Güncel siyasi sorunlar incelenerek, padişaha önerilerde bulunmaktır.

5.Shifu (Çince:诗赋): Belli kurallara göre yazılan ritimli, kafiyeli şiirin bir türü.

Kejü çok düzeyli bir sistemdir. Tang Döneminde (618-907) sınav, eyalet ve ilçelerde hazırlık sınavı ve merkezde İnsan Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yapılan sınavdan ibaret iki aşamada yapılmıştır.

Song (960_ 1279) dönemine gelince eyalet sınavı, bakanlık sınavı ve padişah tarafından bizzat yapılan padişah sınavı olarak üç aşamayla yapılmıştır (Huang, 2005: 64) ve bu sınavların üç yılda bir kez yapılması resmen onaylanmıştır (Xü & Wang, 2008:110).

Ming (1368_ 1644) ve Qing (1616_1912) dönemlerinde önce ilçelerde baraj sınavına girmesi talep edilmektedir. İkinci adımda eyalette, sonra merkezde İnsan Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yapılan sınava katılım gerekir. Bu üç aşama geçildikten sonra padişah sarayında padişah tarafından yapılan sınava katılım sağlanabilir. Padişah tarafından düzenlenen bu sınav bütün sınavların en yüksek derecesidir. Bu sınavdan sonra ancak göreve atama gerçekleşir (Gu & Wang & Jiao & Guo & Li, 1998: 89).

Eyalet sınavı üç yılda bir ağustos aylarında yapılır, merkez sınavı eyalet sınavının ikinci yılı şubat aylarında yapılır, saray sınavı merkez sınavıyla aynı yılda yapılır, ilk dönemlerde 31 Martta yapılan saray sınavından sonra 15 Mart olarak değiştirilmiştir. Bu sistem son sülale Qing (1616_1912) tarafından da hemen hemen aynı şekilde uygulanmıştır (Xü & Wang, 2008:110).

Kejü Emperyal Sınav Sisteminin Temel Özellikleri:

Süi Sulalesinde keşfedilen Kejü sistemi her sülalede geliştirilmiştir ve Ming sülalesinde altın devrini yaşamıştır. Kejü'nün özelliklerini genel olarak şöyle özetleyebiliriz :

1. Kejü nispeten adil olan rekabet sistemidir..

Kejü sıstemi sınıf ötesine geçmiştir ve kanun ile desteklenmiştir. Her kesimdeki kişiler zengin veya fakir ayrılmaksızın sınava katılabiliyorlardı. Kişi sınavı kazandığı zaman hükümdar sınıfına yükselebiliyorlardı. Tarihsel kayıtlara göre, çok az sayıda kişi bu sınava katılmaktan men edilmiştir. Bunlar Tang döneminde(618-907), anayasaya aykırı hareket edenler, tüccarların çocukları, XiaoLi (eyalet ve ilçelerdeki özel çalışmalarda bulunan küçük çapta görevli memurlar) vb kişilerdir. Song döneminde(960_ 1279) ise: Engelli kişiler, aykırı kişiler, saraya saygısızlık yapanlar, kendi memleketinde sınava katılmayanlar, kimliğini değiştirerek başka yerde sınava katılanlar men edilmişlerdir. Bu uygulama daha sonra gelen her sülale tarafından kullanılmıştır. Bunlar dışında, Kejü herkese eşit fırsat tanıdığı için, nispeten adil bir sistem olarak düşünülmektedir(Hu, 1997: 133).

Sınavın adilliğini korumak için, imtihan meydanını kapatıp dış ortamdan izole ederek rüşvet önlenmiştir, imtihan kağıdı üzerindeki adayın adı, memleketi, soyu gibi kimliğine ait olan bölümler gizli tutulmuştur. Öğrencinin yazısından kimliğinin belli olmaması için, öğrencinin cevapları özel memur tarafından tekrar kopyalanmıştır. Eğer sınav gözetmeninin akrabaları sınava katılacak olursa, bunu bildirerek sınavdan uzaklaşması gerekir (Huang, 2005: 65).

Eğer bir kimse, memurların veya öğrencilerin hile ve benzeri durumlarından şüphelenirse, yeniden sınav yapılmasını isteyebilir. Sınavın adil olmasını sağlamak için, her dönemde belli kanunlar düzenlenmiştir ve suçlular için ağır cezalar uygulanmışlardır (Hu, 1997: 133).

2. Kejü sistemi makul standartlar üzerine kurulur. Sınavın şekli, içeriği, süresi, sınav yerleri bütün halka açık bildirilir. Sınavın bütün prosedürü bağımsız organlar tarafından yürütülür. Padişah hariç, en yüksek görevli kişi olsa bile, sınava dair bir sorumluluğu olmadığı takdirde, sınava herhangi bir şekilde müdahalesi yasaktır (Qi, 2008: 101). Sınavın yaş sınırı yoktur, isteyen herkes katılabilir.

Kejü'nün Eski Çin Siyasi Sistemine Etkisi

1. Süi sülalesi padişahı çeşitli zihniyetler içinde; Konfüçyusizmin halkı sakinleştirmek, üretimi geliştirmek, istikrarlı bir sosyal düzen kurmakta çok etkili olduğunu derinden hissetmiştir. Dolayısıyla konfüçyusizmi siyasi felsefe ve bütün entelektüellerin okuması gereken bir kaynak olarak belirlemiştir ve bunu Kejü sınavı ile kararlaştırmıştır. Tarihe baktığımızda Kejü sistemi ne kadar değişirse değişsin, içerik olarak hep Konfüçyusizmi temel aldığını görüyoruz. Konfüçyusizm siyasi, kanun, askeri işler, eğitim, cemiyet, aile vb de, sıkı hiyerarşik düzenin uygulanmasını talep eder. Yukarı- aşağı, erkek- kadın, yakın- uzak vb ilişkiler ve yaşamlarda herkesin kendi görevi ve yerinin olduğunu ve ona göre davranması gerektiğini vurgular. Bu durumda padişahın yeri en kutsal ve dokunulmaz olur. Eğer herkes Konfüçyusizmin söylediği gibi hareket ederse, hakimiyet yerleşir, cemiyet istikrarlı hale gelir (Hu, 1997: 134). Konfüçyusizmin Kejü sisteminde yaygın kullanılması ve kanunla desteklenmesi, üst sınıfların halktan istediği yönde zihniyet oluşturmasına imkan tanımıştır.

2. Açık ve şeffaf yapılan Kejü sistemi, çeşitli yollarla elit kişileri seçerek göreve atama niteliğini taşıdığı için, soyluların hakimiyeti ele geçirmesini önlemiştir. Fakir kişinin de sınava katılabilmesi, sınavı kazandıktan sonra yönetim sınıfına yükselebilmesi toplumun farklı sınıflar arasındaki çatışmasını önlemiştir (Zeng, 2009: 124). Kejü sisteminin alt kesimlerde açılması halkı devrimle değil çalışmakla kaderini değiştirmeye teşvik etmiştir (Wang, 1996: 8). Bu belli derecede sosyal istikrarı sağlamıştır.

3. Padişahın güç kaynağı olmasında, devlet sisteminin önemli kısmını teşkil eden memurların, kontrol altında tutulması son derece önemlidir. Kejü sistemi seçim hakkını padişahta topladığı için, bu sistemin her sülale tarafından uygulanması sürdürülmüştür. Koltuğu direkt sınav neticesine göre padişahtan alan memurlar, kimseye bağlı kalmayarak padişaha karşı son derece sadakat ve korku içinde yaşamışlardır. (Hu, 1997: 135-136).

4. Kejü sistemi ‘bilgi sahibi olmak ‘ ile ‘ memur olmak ‘ arasında bağlantı kurmuştur. Dolayısıyla bürokrat sınıfın seviyesi bütün toplum içinde en yüksek olmuştur. Sınava katılıp memur olanlar her türlü sınıftan geldiği için, çeşitli meseleler üzerinde bir takım çözümleri ortaya atarak, padişahın doğru karar almasına destek olmuşlardır. Böylelikle memurlar kendilerini beğendirerek yükselme şansına erişmişlerdir. Padişah ve bürokratlar arasındaki dayanışma, sülalenin uzun süre ayakta kalmasını ve güçlenmesini sağlamıştır (Hu, 1997: 136-136).

Kejü’nün Başka Ülkelere Olan Etkisi

Çin feodal cemiyete adım attıktan sonra, sosyal, siyasal, ekonomi vb alanlarında gelişen en başarılı üç altın dönemini yaşamıştır. Onlardan biri Tang dönemidir. Tang sülalesi, zamanına göre dünyadaki en güçlü imparatorluklardan biridir (www.tqxz.com). Kejü sistemi bu dönemde geliştirilmiştir ve Çin’e gelen yabancı öğrenciler, tüccarlar tarafından komşu ülkelere yayılmaya başlamıştır. Tarihte; Vietnam, Arap imparatorluğu, Kore, Japon’dan gelen yabancı öğrencilerin Kejü sınavına katıldıkları ve belli sonuçlar elde ederek, Tang sarayında görevlendirildiği bilinmektedir (Wang, 1996: 10). Bu Kejü’nün zamanına göre, çok kapsamlı, gelişen ve etkin bir sistem olduğunu göstermektedir.

Bu dönemde, Japonya tarafından Çin’e gönderilen öğrenciler ülkelerine dönünce, şuan ki Japon yazısının keşfedilmesini sağlamışlardır ve Tang sistemini taklit eden siyasi reform yapılmasına büyük katkılarda bulunmuşlardır. Kejü sistemiyle beraber getirilen Konfüçyusizm, Japon okullarında ağırlıklı olarak verilmiştir. Japonda uygulanan Kejü sisteminde, altı kesimin sınava katılması, bazı sınırların getirilmesiyle zorlaştırılmıştır (Wang, 1996: 10).

Kore (Kuzey ve Güney Kore); Çin’ın Kejü sistemini taklit eden ve en uzun süre devam ettiren yabancı ülkedir. 958 yılında, Kore Gaoli sülalesinin (918-1392) 4. Padişahi Kejü’yü taklit ederek kendi sistemini kunmuştur (Liu, 2006: 138). Bu sistemde Konfüçyusizme Çin’deki gibi ağırlık verilmesi ve Çin hatının bir çeşit sınav olarak yapılması, Çin’den ne kadar esinlendiğini göstermektedir (Wang, 2008: 72).

Fakat bu sistem sadece soylular içinde, görevlileri seçmek için kullanılmıştır (Wang, 1996:11).

Vietnam; Kejü sistemini 1074 yürürlüğe koymuştur ve 1919 yılında kaldırarak diğer ülkelere göre en geç ortadan kaldıran ülke olmuştur. Kejü sisteminin Vietnamda yerleşmesi ve gelişmesi neticesinde, Konfüçyusizm yavaş yavaş Budizm düşüncesinin yerine geçmiştir (Wang, 2008: 72). Vietnamdaki Kejü sistemi Çin'de ki gibi, erkek vatandaşlara sınıf ayırmaksızın katılma hakkı tanımıştır (Wang, 1996:11).

12-19. yüzyıllarda, Çin, Japon, Kore ve Vietnam tarafından kullanılan Kejü sistemi bu ülkelerde birçok benzeşmeleri ortaya çıkarmıştır.

Çin'in sınav sistemi ilk önce Arap ve Yahudi tüccarlarının aracılığıyla Batı Avrupaya tanıtılmıştır. 10. yüzyılda Çin hikayelerinden ilham alan İtalya Norman Kralı Devlet Memurları Sınavını yürürlüğe konmuştur. Kejü sistemini Avrupaya resmen tanıtan kişi ise 13.yüz yılda Çin'e gelen Markopoludur (Feng, 2014: 53). Ünlü Alman matematikçi ve filozof Gottfried Wilhelm. Leibniz (1646-1716) , Amerikalı William Spear, İngiltireli Meadous vb araştırmacılar Çin hakkında inceleme yaparak Batı'ya Kejü sistemini tanıtmış ve sınav sisteminin yapılmasını tavsiye etmişlerdir (Wang, 2008: 73-74).

18-19.yüzyılda Batı Ülkeleri Çin sınav sisteminin; isteyenin katılması, tekdüze standartlar, iyisini seçmek gibi özelliklerini referans ederek, kendi ülkesine uygun biçimde sınav sistemini yapmışlardır (Zhou, 2009: 305). Sonraki zamanlarda bu sistem geliştirilerek günümüzdeki ' Memurluk Sınavı' nın temelini teşkil etmiştir.

ABD' li ünlü sinolog 'Çin Düşünce Sisteminin Batıdaki Testi' ve 'Çin Mallarının Batıdaki Testi' adlı kıtaplarında kağıt, matbaa, barut ve pusuladan oluşan Çin'in insanlık tarihindeki dört büyük icadından ve beraberinde ipek, porselen ve çay gibi ürünlerinin Batı'ya katkılarından söz ederek, aynı zamanda Kejü'nün Batı sınav sistemini derinden etkilediğini açıklamıştır.(Feng, 2014: 47) Kejü'nün bu etkisi 'Leonard' tarafından böyle izah edilmiştir. Çin'in Kejü Sistemi, zaman geçtikçe etrafta yaygınlaşmış ve diğer ülkelerdeki idari sisteminin geliştirilmesi ve uygulanması için

temel teşkil etmiştir. Kuşkusuz ki, ABD'nin devlet memurluk sınav sistemi İngiltere'nin etkisi altında kalmıştır, İngiltere'nin ise Çinden gelmiştir(Zeng, 2009: 122).

Sonuç

607 yılında keşfedildiği bilinen Kejü sistemi 1905 yılına kadar devam etmiştir. Bu 1300 senelik süreç içinde, Çin'de farklı sülalelerin meydana gelmesine rağmen, hepsi Kejü sistemini devlet kanunu olarak yürütmüştür ve oldukça sistemleştirmişlerdir. Bu sistem halk ve üst sınıf arasında etkili dönüşüm sağlayarak, alt kesimdekilerin savaş yaparak değil, sınava katılarak bürokrat sınıfa yükselebileceğini öğretmiştir. Halkı ilim sahibi olmaya teşvik etmiştir. Kejü sınavının temelini içeren Konfüçyusizm halk ve hükümdarların zihniyet uyumluluğunu sağlamıştır. Ofisini sınav aracılığıyla direkt padişahtan alan bürokratlar, sadece padişaha bağlı kalmışlardır ve onun için hizmet etmişlerdir. Dolayısıyla Çin'in tarihi nispeten barış içinde sağlanmıştır ve Kejü' nün gelişmesiyle, her sülale hakimiyetinin uzun süre kalmasını sağlamıştır. Kejü sistemi öncelikle Japon, Kore, Vietnam gibi Komşu ülkeleri etkilemiştir.

Sonra Batı'ya tanıtılarak günümüzdeki memurluk sınavının ortaya çıkması ve gelişmesinde katkıda bulunmuştur.

Kaynakça

1. Feng, Tian Yü (2014), **İmperial Examination System: The Fifth Great İnvention of China**, Journal of Shan Xi University, Jan / 2014, Vol . 37, No. 1

2.Gu, Fang Bo & Wang, Xian Tao & Jiao Heng Sheng & Guo Xiao Ping & Li Xin Shi (1998), **科举制度与中国封建社会的超稳定结构(The System of Keju and The Ultrastable Structur of Chinese Feudal Society),** Journal of Xi'an Jiao Tong University (Social Siences), Jun / 1998, Vol.18, No.44

3. Huang, Liu Zhu (2005), **创新与流弊：千年科举制度面面观 (Innovation and Drawbacks: The Aspects of Millennium Imperial Examination System)**,学术月刊, Nov / 2005

4. Hu Ping (1997), **试论科举对中国古代政治制度的影响(The Analysis of Keju that Its Inflences on Ancient Chinese Political System),** The Journal of Nanjing University, 1997/1

5. Lin, Ding Zhong (2005), **谈科举制度(Takling About Kejü),** 福建广播电视大学学报, Fab / 2005

6. Liu, Haifeng (2006), **Chinese Imperial Examination's Influence on Japan, Korea and Vietnam**, Academic Monthly, December / 2006, Vol . 38, No. 12

7. **Qi, Ke Qian (2008), 关于古代科举制度的发展与影响(The Development and influnces of Keju),** 文教资料- 哲学史学研究, Jan / 2008

8. Wang, Da lei (2008), **The İmperial Examination and its Overseas İnfluences,** Journal of Hebei Normal Universiti Educational Science Edition, Jan/2008, Vol.10, No.1

9. Wang, Hong liang & Duan, Jian li (2010), **The İnspiration of İmperial Civil Examination System to Current Entrance Examination Reform,** Journal of Shangqiu Teachers College, Nov/2010, Vol.26, No.11

10. Xü Xiao Jie & Wang Yi Yuan (2008)，**古代科举与现代公务员制度 (Ancient İmperial Examination and Modern Servant System)**, Theory Journal, Aug /2008, No.8, Ser. No.174

11. Wang, Yun Lai (1996), **科举制度的四大历史功能初探**、南京理工大学学报（哲学社会科学版）， Vol. 9 , No. 6

12. Wang, Kai Xuan (2012), **中国科举制度史 (Chinese History of Imperial Examintion System),** Wan Zhuan Press Company, Shen Yang, China

13. Zeng, Hua (2009), **The Analysis of Examination System and Servant System,** Cultural Journal, March/2009, No.2

14. Zhou, Han (2009), **The Positive İnfluences of İmperial Examination on Culture,** The Journal of Legal System and Society, 2009/1K18

15. Zhou, Han (2009), 论古代科举制度对文化的影响（ **The Analysis of Positive Cultural Influnces of Keju)**, Legal System and Societ, 1/2009

16. **http://www.tqxz.com/zgts_readme.asp?id=160&class_id=15,** Erişim Tarihi: 1/10/2015

YENİ BİR ÇEVRE POLİTİKASI ARACI OLARAK SU AYAK İZİ

Gülfidan AKYÜZ
Trakya Üniv. Ekonometri ABD Y.Lisans, Akdeniz Üniv. İktisat ABD Y.Lisans Öğrencisi,
gulfidan.akyuz@gmail.com
Gürdal TUT
Trakya Üniversitesi Kamu Yönetimi ABD Y.Lisans Mezunu, gurdal_tut@hotmail.com

Özet
Üretim ekonomik yapının olmazsa olmaz bir parçası olarak ekolojik süreçlere bağımlıdır. Ekonomik faaliyetlerin temelinde bir üretim bulunduğu su götürmez bir gerçekken üretimin doğaya bağımlılığı da aynı ölçüde sabittir.
Ekonomi en yaygın tanımlamayla "sonsuz ihtiyaçlar ve kıt kaynaklar arasında denge" kurmayı hedefler. Kıt olarak bahsedilen kaynaklar şüphesiz doğal olanları betimler denge araçlarından en büyüğüyse üretimdir. Üretim ekonomi ve tabiatıyla toplum için bu kadar önemliyken kıt olan doğal kaynaklar sonsuzluğu nereye kadar karşılayabilir? Bu noktada ekonomiyi sürdürmek ekonomi sayesinde imkânsızlaşmakta, üretimin devam etmesi bir noktada üretimi kısıtlamakta arz daralmasına neden olmaktadır. 1987 yılında yayınlanan Bruntland raporunda; "Bugünün ihtiyaçlarını, gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılama kabiliyetinden ödün vermeden karşılayan kalkınma" şeklinde tanımladığı sürdürülebilir kalkınma sorumuza cevap niteliğinde görülse de pratikte "çevre" isminde yeni bir endüstri oluşturarak aslında ekolojik süreçlere daha çok zarar vermektedir. Bu paradoks içerisinde ekolojik krize müdahale de artık olmazsa olmaz bir durumdadır. Tam bu noktada Su Ayak İzi gibi sistemin ürettiği çevre politikası araçlarının yeniden tanımlanarak ekoloji adına işlevsel kılınması gerekliliği doğmaktadır.
Su ayak izi; birim zamanda harcanan ve/veya kirletilen su miktarı ile ölçülmektedir. Bir bireyin, toplumun veya işkolunun su ayak izi; bireyin veya toplumun tükettiği malların ve hizmetlerin üretimi için kullanılan veya üreticinin mal ve hizmet üretimi için kullandığı toplam temiz su kaynaklarının miktarı olarak tanımlanmaktadır. Bu haliyle üretimin su kullanımını ortaya koyan bir araç olan Su Ayak İzi üretim tarzında suyu metalaştıran stratejilerle bahsettiğimiz paradoksta yer almaktadır.
Çalışmada Su Ayak İzininsuyun metalaşması yerine su hakkına hizmet edebileceği iddiası kuramsal olarak tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler : Sanal Su, Su Ayak İzi, Çevre Politikaları

1. GİRİŞ: ÜRETİM VE DOĞA İLİŞKİSİNDE ÇEVRE POLİTİKALARININ YERİ

Üretim pratiğinin devamlılığının sağlanması, temel bileşenlerinden olan Doğal Kaynakların sürekli kılınmasıyla mümkünken, doğal varlıkların kaynak olarak sürekli kılınmasıysa günümüzde ancak belirli düzenlemelerle yani çevre yönetimi ve politikalarıyla gerçekleştirilebilir.

Üretimin doğa ile olan ilişkisini düzenlemeye çalışan politikaların çevre olarak adlandırılması bizi, doğanın iktisadi alanla olan ilişkisi bakımından algılandığı çıkarımına götürmektedir. Doğa Politikaları diye bir kavramın olmamasının sebebi, doğal süreçlerin belirli bir düzenlemeye ihtiyaç duymadan döngüsel halde işlemesinden kaynaklanmaktadır. Çevre politikasının temel hedefi bu noktada üretime dair "alanın" düzenlenmesiyle ilgilidir. Hatta bu sebepledir ki çevre politikaları yalnız vahşi doğayla ilgili değildir. Örneğin kentlerin çöp, kanalizasyon vs gibi altyapı sistemleri de çevre politikalarının kapsamındadır. Keza

üretim gerek mekân olarak gerekse emek deposu olarak ihtiyaç duyduğu kentlerinde belirli kirlilik bertaraf sistemlerine sahip olmaları yine üretimin sürekliliği ile ilişkidir[1].

Böylece çevre politikalarını kapitalist üretim tarzının sürekliliğini sağlamaya yarayan araçlar arasında saymamız yanlış olmaz. Özellikle Brundtland Raporunda "Gelecek nesillerin ihtiyaçlarından fedakarlık etmeksizin" (UNWCED, 1987: 16) şeklinde tanımlanmış olan Sürdürülebilir Kalkınma tartışmaları bu tezimizi destekler niteliktedir. Birçoğumuzun aşina olduğu bu tanımlamanın aklımıza getirdiği ilk şey üretimin bir çeşit dengeye, sınırlara sığdırılmasıdır. Sonuçta doğal kaynakların gelecek nesiller gibi belirsiz uzunluktaki zaman diliminde kullanılabilmesi ancak tüketimin tabiatıyla üretimin sınırlanmasını gerektirir. Ancak kapitalist üretim tarzında üretimin ve büyümenin sınırlanması topyekûn sistemin çöküşünden başka bir anlama gelemez.

Sistem içerisinde soruna çözüm arayan rapor, sistemin araçlarıyla çözüm getirdiğinden Sürdürülebilir Kalkınma pratikte Çevre! İsmine dayanan yepyeni yatırımların oluşmasının itici gücü olmuştur[2]. Sürdürülebilir Kalkınmanın gerek teorik yanı gerekse pratik bir çok uygulamasının Kapitalizmin yol açtığı ekolojik yıkımlara çare olmanın tam aksine yıkımı derinleştirdiği ortadadır. Ayrıca üretimin ekolojik yıkımla yaşamı tehdit eden bu tarafı aynı zamanda toplumsal bir çok problemi de derinleştirmektedir. Doğal döngülerin bozulmasıyla ortaya çıkan küresel ısınma, su sıkıntısı, yiyecek üretimi gibi birçok problem ilk elden yoksulları etkilemektedir (Giddens, 2008: 992).

O halde üretim ve ekoloji arasındaki ilişki kapitalist üretim tarzında toplumsal sorunları yaygınlaştırıp derinleştiren ve hatta yaşamı bir bütün olarak tehdit eden bir haldedir. Çevre Politikalarının bu ilişkide rolü üretimin devamlılığı adına doğal olana müdahale etmesi yeni sorunlar doğuran bir çözüm olmasıdır. Bu perspektiften ele alınınca asıl çözüm sistemin baş aşağı edilmesi, topyekûn değişimi yani devrimdir.

"Kapitalist üretim tarzı üretimi büyümeye entegre etmekte, sınırsız büyüme ideali de sınırlı kaynakları bir şekilde tüketmektedir. Çevre politikası bu tüketimi düzenleyen bir araçtır. Kapitalizmin sonu doğal yıkımlarında sonu olacaktır". Buraya kadar kabaca böylesi bir anlam çıkardık. Kapitalist üretim tarzı doğal dengeyi geri dönülemez biçimde yıkıma

[1] Günümüz kentlerindeki ulaşım, konut gibi sistemlerin insan ihtiyaçlarına, sağlığına yönelik olarak tasarlanmadığı aşikârdır. Toplumsal direniş mekanizmalarına rağmen bütün olarak kapitalist kentleşme maliyet ve kar ilişkisi içerisinde gelişmektedir (Harvey, 2003: 281).

[2] Çağlar (2001: 368) bir çimento şirketinin Sürdürülebilir Kalkınma uygulaması olarak fosil yakıtlardan bitkisel yakıtlara (Maun Cevizi) geçmesiyle birim maliyet başına 3,5 ABD Doları/Gigajoul kar sağladığını hatta Maun Cevizi ihtiyacı için faaliyette bulunduğu Tanzanya'da 3 bin dönümlük bir plantasyon oluşturulduğu, buraların yerel çiftçilere kredilerle satıldığı, Maun Cevizi işlemek için 1000 kişilik bir fabrikanın kurulduğundan bahseder.

uğratırken diğer taraftan buna yönelik bazı karşı çıkışların olduğu da aşikardır. Ancak bu ne yazık ki doğal dengenin bir anda sağlanması anlamına gelmemektedir. Kapitalizm yaşamı tehdit eden bir çevre sorunları zinciri üretmiştir. Ancak artık çevre sorunları kapitalizmi aşmış durumdadır.

Kısacası hemen yarın kapitalist olmayan bir dünyaya uyansak bile ekolojiyle ilgili hala çok ciddi ve muhtemelen geri döndüremeyeceğimiz ya da geri döndürmek için çok çaba sarf edeceğimiz sorunlarla yüz yüze geleceğiz. O halde ekolojik sorunların çözümü için yarını bekleyemeyiz. Bu günden sunduğumuz tüm çözüm önerilerinin de tıpkı Sürdürülebilir Kalkınma gibi sisteme eklemlenmesi muhtemelken bir açmaz ortaya çıkmakta. Toplumun maddi üretici gücü olarak doğal kaynaklar, üretim ilişkileriyle ters düşeceği gelişmişliğinin belirli bir aşamasına gelinceye dek yok olabilirler.

Paradoks içinde toplumsal muhalefet önemini korurken çevre politikalarının konumu yeniden yapılandırılması şartıyla önemli görülmektedir. Çevre politikası araçlarının toplumsal muhalefet argümanları haline gelmesinin yolu da bilginin doğru işlenmesinden geçmektedir. Çünkü en nihayetinde çevre politikaları ne kadar pazara entegre söylemler olsa da aslında bir itirafın göstergeleridir. *Doğal Kaynaklar ekonomiyi yıkacak biçimde tükenmektedir* ki bu doğal varlıkların yaşamı tehdit edecek biçimde zarar gördüğü anlamı da taşır.

Yepyeni yatırım alanlarının açılmasına ve doğaya baskının artmasına olanak sağlayan Sürdürülebilir Kalkınma retoriği tüm tartışmalara rağmen böylesi bir üretim sürecinin ekonominin sonunu getirecek doğal kaynak krizi yaratacağı noktasından hareket etmektedir. Salt hareket noktasında bir terslik bulunmazken hareketin kendisi piyasa mekanizmasına dayandığından problem oluşturmaktadır. Retoriği yaratan aslında idealist düşünce biçimi olarak "Piyasa her şeye çare olur" mantığıdır. Bir başka örnek olarak Kyoto Protokolü'nde de aynı süreç işlemiştir. Protokol temelde ekonominin yarattığı sera gazı salımın zararlarını kabul etmiştir. Hatta salımın kısıtlanmasını öngören bir yaklaşıma da sahiptir. Ancak pratikte durum salınım borsası yaratarak sanayileşmiş ülkelerde salımın hiç azalmamasına ve az gelişmiş ülkelerin gelişme akslarını gelişmiş ülkelerin ve Çok Uluslu Şirketlerin çıkarlarına entegre etmiştir (Duru, 2008: 211).

Çevre politikalarının piyasaya entegre halde ilerlemesi de aşağı yukarı bu örneklerde olduğu gibi piyasa fetişizmiyle oluşturulması temel problemdir. Kyoto'nun başarısızlığının ilk sebebi havanın metalaştırılmasıdır. Çalışmamızın konusu olan Su Ayak İzi de bu amaca yönelik tasarlansa da suyun üretimdeki yerini tespit ederek bir mücadele alanı olarak kullanmamıza da yardımcı olabileceği inancındayız.

2. EKONOMİK BİR MAL OLARAK SU: SUYUN METALAŞMASININ BAZI SONUÇLARI

Su hem üretim süreçlerinde kullanıldığından hem de başlı başına satılabildiğinden değişime konu bir meta haline gelmiştir. Ancak üretimden bağımsız olarak insan da dâhil yaşamın temelinde yer almaktadır. Bu sebeple bir mal olarak suyun metalaşması temel çelişkinin yaşam-sermaye haline gelmiş olduğunun bir göstergesidir.

Kapitalist Üretim Tarzıyla ilgili herhangi bir analiz nihayetinde meta ve değer konularına bir şekilde referans vermemizi mecbur kılmaktadır. En nihayetinde içinde yaşadığımız dünyayı yapılandıran üretim tarzının "*zenginliği, "muazzam bir meta yığını*"dır (Marx, 2011: 49). Meta ve değer konuların derinlemesine analizi bu çalışmanın sınırlarını çok aşsa da suyun metalaşması süreci Su Ayak İzi'ne ihtiyacı doğuran ortamı hazırlamıştır.

Bir meta olarak suyun piyasaya entegresi iki kanaldan gerçekleşmektedir. İlki suyun doğrudan satışı olurken ikincisi üretim sürecinde kullanılan sudur. İki kategoriye verilebilecek en basit örnekler şişelenmiş su ve tarımda kullanılan su olabilir (Yılmaz, 2009: 54). Bu biçimiyle suyun doğal döngülerle olan metabolik bağı yok sayılarak tamamen ekonomik bir mal olarak algılandığı görülmektedir. Ancak suyun üretiminde herhangi bir emek yada sermaye harcanmamış olup üretim süreçlerinden bağımsız olarak yaşam için ikamesiz ve gerekli bir varlık olduğu da ortadadır. Bu çelişki hakim iktisadi görüşte fiyatlandırma uygulamasıyla çözülmeye çalışılmaktadır. Suyun fiyatlandırılması "talebin yönetilmesi, tüketimin dengelenmesi ve doğal kaynakların daha etkin kullanımı" açısından önem atfedilmektedir (Diler, 2008: 43).

Çevre Politikalarıyla ilgili yukarıda bahsettiğimiz durum burada da kendini göstermektedir. Sorunun adı doğru bir şekilde konmuştur. Suyun bu iktisadi sistem içerisindeki kullanımı sorun yaratacaktır. Bu noktaya kadar problem yokken çözüm için geliştirilen fikir fiyatlandırma sorunu daha da derinleştirmektedir. Kamusal bir mal ve yaşam hakkı bağlamında bir hak olarak su fiyatlandırılarak alt sınıfların kullanım alanını daraltmakta ve yoksulluğu daha da derinleştirmektedir. Tüketim malı olarak suyun fiyatlandırılması doğrudan yoksulların suya ulaşım hakkını engellerken, üretimde kullanılan suyun fiyatlandırılması da bir maliyet unsuru olarak malın nihai tüketicisine kadar uzanan bir fiyat artışına sebep olmakta ve farklı bir kategoride yine yoksulluğu derinleştirmektedir.

Yine bir paradoks oluşmakta, kamusal bir mal olarak suyun fiyatlandırılması piyasadaki dalgalanmalarla suyun değişim değerinin artması ve azalması anlamına gelerek

yaşam hakkını tamamıyla piyasanın insafına bırakmaktadır. Ancak suyun yine piyasa tarafından kontrolsüzce üretim zincirine dahil edilmesi de kaynak olarak suyun tükenmesine ve yine yaşamın piyasa tarafından tehdit edilmesi anlamına gelmektedir. O halde suyun metalaşması temel problemken bu durum için meta sistemi olan kapitalizmin sonunu beklememiz gerekmektedir ki ne yazık ki o kadar vaktimiz kalmamış olabilir.

Suyun fiyatlandırmasının sonuçları olan Sanal Su ve Su Ayak İzi kavramları da bu piyasa her şeyi çözer amacıyla doğmalarına rağmen belirli itirafların ürünleri olarak toplumsal bir muhalefetin yaygınlaştırılıp derinleştirilmesine kanalize edilerek çözümün bir parçası haline getirilebilirler.

3. SU AYAK İZİ

Su Ayak İzi temelde su kullanımıyla ilgili geliştirilen yeni bir hesaplama sistematiğiyken matematiksel çıktıların piyasa içerisinde çözümler üretmek için kullanılması, suyun metalaşması ve beraberindeki problemlerin ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Su Ayak İzi Hesaplarının piyasa dışında kullanılması su politikalarıyla ilgili toplumsal bir müdahale alanın oluşmasına yardım edebilir.

İlk defa 1990'lı yılların başında Tony Allan tarafından "Sanal Su" kavramının ortaya atılmasıyla su içeriği yüksek olan ürünlerin ithal edilmesinin gerçek su ithalatı yapılmasından daha avantajlı olabileceği gündeme gelmiştir (Hoekstra, 2003: 13'den Allan, 1993; 1994).

Sanal su (Saklı Su, Gölge Su) kısaca herhangi bir üründe sanal olarak somutlaşan sudur. Yani bir ürünün üretimi için gerekli olan su miktarını ifade eder.Su kullanımına yönelik algımızı gündelik tecrübelerden yola çıkarak belirli bir doğrusallık izlemektedir. Örneğin bir fincan kahve için tüketilen suyun kahveyi içilebilir hale getirmek için gerekli olan bir fincan yani yaklaşık 100-200ml olduğunu varsayarız. Ancak tarımsal bir ürün olarak kahvenin üretilmesi için yaklaşık 140 litre suya ihtiyaç duyulmaktadır. Süt ve şeker eklenerek tüketildiğinde ise bu miktar 208 litreye ulaşmaktadır.(Pegramvd, 2014: 61).Sanal Su kavramı kahve örneğindeki gibi bir ürünün içeriğinde bulunan saklı su miktarını göstermek için tasarlanmış bir hesaplama aracıdır.

Sanal Su, üretimde kullanılan gölge sumiktarıyla nihai ürünlerin üretiminde kullanılan su miktarı hesaplanarak önemli bir noktaya dikkat çekilmektedir.Hesaplama su sorunun

yalnızca "*Ayşe hanımın, Fatma hanımın verimli kullanmasıyla*" alakalı olmadığı aksine bir bütün olarak üretim sistemimizin sıkıntısı olduğunu göstermektedir[3].

Ancak Sanal Suyun yapısal ve teknik iki problemi vardır. Yapısal problemi niyetselliği bakımından sistem içerisinde politika üreterek çözüme ulaşmasından kaynaklanan yeni problem üretme durumudur. Sanal Su hesaplamaları, üretim ve tedarik zinciri boyunca harcanan su miktarının yüksekliğine çözüm olarak metalaşmış suyu uluslararası ticaret üzerinden politika geliştirme aracı haline getirmiştir.Sanal Su kavramının iki bakımdan değerlendirilmesi yapısal dediğimiz probleme ışık tutabilir. Birincisinde üretilen ürün için harcanan su miktarına bağlı bir tanımlamayla üretim koşullarının, üretimin yeri, zamanı ve suyun etkili kullanımının dikkate alınması durumudur. Örneğin, Nemli bir arazide üretimi yapılan bir kilogram tahıl için harcanan su ile kurak bir arazide harcanan su miktarı aynı değildir. İkinci kategoriyse Sanal Su kavramına üretici yerine kullanıcılar açısından bakar. Üretimi yapılacak olan ürüne ihtiyaç duyulan yer esas alınır. Burada ise "ihtiyaç duyduğumuz ürünü kendimiz üretmek yerine ihraç edersek ne kadar su tasarruf etmiş oluruz?" sorusunun cevabı aranır (Hoekstra, 2003: 13). Diğer taraftan günümüz dış ticaret teorilerinin de temelini oluşturan karşılıklı üstünlükler teorisi sahip olunan kaynakların ve üretim teknolojisinin fırsat maliyetini de içermektedir ancak su ayak izi ise sadece su kaynaklarının miktarını dikkate alır. Sanal su ticaretiyle su kaynakları bakımından kıt olan ekonomik birimlerin avantaj elde edeceği görüşü bu bakımdan da eleştirilmekte bu haliyle kavramın ancak mutlak üstünlükler teorisi çerçevesinde değerlendirilebileceği ileri dürülmektedir (Wichelns, 2015: 278).

Problemlerin kaynağı su sorunu olmasına rağmen Kapitalist Üretim Tarzındaki karşılıkları sermayenin mekânsal yaygınlaşması ve yoğunlaşması olarak gerçekleşmektedir (Harvey, 2012: 315). Suyun bir ekonomik kaynak olarak dünya üzerindeki dağılımından en etkin kâr etme biçimleri Sanal Su hesaplamalarına dayandırılmakta ve asıl problem gözden kaçırılmaktadır: Sistemin üretimde tükettiği suyun ekolojik dengeye verdiği zarar.

Sanal Su kavramının yapısal olarak bahsettiğimiz ikinci problemiyse suyun hidrolojik özelliklerini ve ekonomideki kullanım özelliklerini yadsıyan salt kullanılan su hacmine dayalı hesaplama sistematiğidir. Bu problemden hareketle kullanılan suyun niteliğini, zaman ve mekanını gösteren daha gelişmiş bir sistematik olarak Su Ayak İzi geliştirilmiştir (Pegramvd, 2015: 11).

[3] Dönemin Küresel Isınma ve Su Kaynakları Komisyonu Başkanı, Hatay Milletvekili Mustafa Öztürk bir konuşmasında: "*Hatice Hanım, Fatma Hanım ve Ayşe Hanım'a iş düşüyor. Suyu daha az, verimli ve ihtiyacı olduğu kadar kullanmalılar*" ifadelerini kullanmıştır (meclishaber.gov.tr, 2015).

Hoekstra'nın 2002 yılında geliştirdiği Su Ayak İzi kavramıyla özellikle üretim sürecinde kullanılan suyun çok daha detaylı bir hesaplamasına doğru önemli bir adım atılmıştır. UNSECO bünyesinde bir kılavuzu da geliştirilen Su Ayak İzi yine Hoekstra'nın girişimleriyle "…hükümetler, bireyler ve küçük ölçekli üreticileri güçlendirerek stratejik bilgi sağlamak" amacıyla bir ağ haline getirilmiş çalışma grubuna dönüşmüştür (Hoekstra vd., 2011). Su Ayak İzi hesaplamaları üzerinde tartışılan bir yapıda olsa da önümüzdeki süreçte özellikle su kıtlığı yaşayan ülkeler ve su tüketimine duyarlı sektörler tarafından kullanımı yaygınlaşacak gibi durmaktadır.

Hoekstra'nın öncülüğünde 2011 yılında Su Ayak İzi çalışmalarına kılavuzluk etmesi amacıyla "The Water Footprint Assessment Manuel (Su Ayak İzi Değerlendirmesi Kılavuzu)" başlığıyla yayınlanan çalışmadan Su Ayak İzi ile ilgili ayrıt edici bazı örnekler incelenerek, Su Ayak İzinin ekonomideki su kullanımına dair çözüm olabilirliği tartışılacaktır.

Suyun tedarik zinciri boyunca kullanımını sadece doğrudan değil dolaylı tatlı su tüketiminin de bir göstergesi olarak Su Ayak İzi en yalın haliyle; Bir ürünün tüm tedarik zinciri boyunca üretimi için kullanılan tatlı su hacmidir. Su ayak izi hesaplamalarının temel amacı belirli bir periyotta suyun doğal döngüsü çerçevesinde mevcut su miktarını ve ne kadarının bu akış içerisinde kullanıldığını belli kategorilerde sınıflandırarak belirlemektir. Su Ayak İzi kaynağına göre tüketilen suyun hacmini göstermesi, kirlilik türüne göre kirlilik hacmini göstermesi ve bir su ayak izini tüm bileşenleriyle mekânsal ve zamansal olarak belirtmesiyle çok boyutlu bir gösterge halindedir.

Örneğin bir ürün olarak domatesin tüketici açısından doğrudan su ayak izi ürünü hazırlama ve yeme amacıyla tükettiği ya da kirlettiği de diyebileceğimiz su miktarıdır. Diğer taraftan domates satış işlemini yapan ve domatesi satışa hazırlayan ekonomik birimin su tüketimi kendisi için doğrudan su ayak izi olurken tüketici için dolaylı su ayak izidir. Aynı şekilde domatesleri piyasada satışa sunan ekonomik birim ile bunu kendi çiftliğinde, tarlasında üreten üretici arasında da bu ilişki kurularak zincirleme olarak doğrudan ve dolaylı su ayak izi yaklaşımı tüm ekonomik birimleri kapsayarak amaç doğrultusunda genişletilebilir.

Su Ayak İzini çok boyutlu bir gösterge haline getiren en önemli özelliği kullanılan suyun niteliğini de hesaplamaya dahil etmesidir. Sanal Su kavramından ayrılan en belirgin özellik olarak su kullanımıyla ilgili yeşil, mavi ve gri olmak üzere üç farklı kategori geliştirilmiştir. Bu kategoriler "Türkiye'nin Su Ayak İzi Raporunda" şu şekilde tanımlanmaktadır (Pegramvd, 2015: 12).

- ***Mavi Su Ayak İzi**, bir malı üretmek için ihtiyaç duyulan yüzey ve yeraltı tatlı su kaynaklarının toplam hacmi için kullanılır ve geleneksel olarak tatlı su denildiğinde akla gelen su kaynaklarıdır.*
- ***Yeşil Su Ayak İzi**, bir malın üretiminde kullanılan toplam yağmur suyudur. Ancak, yeşil su ayak izinde sözü edilen yağmur suyu kaybolmaz yada yeraltı sularına karışmaz; toprakta ya da bir süre için toprak üstünde saklanır. Yağış miktarı, yeşil su arzını ve talebini etkilediği için, bir bölgenin yeşil su gereksinimi değerlendirilirken iklim değişikliği ve değişkenliği göz önünde bulundurulmalıdır.*
- ***Gri Su Ayak İzi**, kirliliğe yönelik bir göstergedir. Mevcut su kalitesi standartlarına dayalı olarak, kirlilik yükünün bertaraf edilmesi ya da azaltılması için kullanılan tatlı su miktarını ifade eder. Bu nedenle, gri su kavramı nüfus ve endüstriyel büyümeyle ilişkili olarak ele alınır.*

The Water Footprint Assessment Manuel'de ise bu kategorilendirme şu şekilde açıklanmıştır.

Mavi Su Ayak İzi yüzey ve yer altı mavi su kaynaklarının tedarik zinciri boyunca tüketilen miktarını ifade eder. Burada "tüketim" hizmet alanı içerisindeki mevcut su miktarı kaybını gösterir. Kayıplar suyun buharlaşması, başka bir havza ya da denize dönmesi ya da bir ürünün içeriğine dâhil olmasıyla gerçekleşir. Yeşil Su Ayak izi ise yeşil su kaynaklarının (yağmur suyu sıvışıp akıp gitmediği sürece) tüketimini ifade eder. Gri su ayak izi ise su kirliliğini; mevcut su kalitesi standartlarına dayalı olarak, kirlilik yükünün bertaraf edilmesi ya da azaltılması için kullanılan tatlı su miktarını ifade eder.Bu kategorilendirme ile sanal suyun hidrolojik döngüyü göz ardı eden eksikliği üretimde kullanılan su üzerinden giderilmiş olup Su Ayak İzi hesaplamasının çerçevesini genişletmektedir.

Kullanılan suyun miktar ve türünü belirli bir zaman aralığında ve mekânda hesaplamayı hedefleyen Su Ayak İzi böylece amaca göre şekillendirilebilen bir hesaplama aracı haline gelir. Ulusal yönetimlerin dış su bağımlılığı, su yoğunluğu yüksek ürün ihracatı, akarsu havzalarındaki insan aktivitelerinin su kalite standartlarına ve su döngüsüne verdiği zararın toplamı gibi örnek konular Su Ayak İzi hesaplamalarıyla tespit edilebilir.Bu şekilde örneğin belli bir bölgede ve zamanda şeker pancarı üretimi için gerekli su miktarı hesaplanmakla kalmaz aynı zamanda kullanılan suyun ne kadarının sulama sistemi, ne kadarının yağmur suyu ile yapıldığı ve üretim için ne kadar su kirletildiği bunların ne kadarının doğrudan ne kadarının dolaylı su ayak izini içerdiği ortaya konarak su döngüsü kısmen göz önüne alınabilir.

Bu noktaya kadar üretimin ve tüketimin belirli bir noktasındaki su kullanımının türüyle beraber detaylı bir biçimde tespit edilmesini sağlayan Su Ayak İzi hesaplamasıyla ilgili birkaç örnek verilmiştir. Bu hesaplamaların kendi başlarına bir politika aracı olmadıkları ortadadır. "*Amaç ve kapsamın belirlenmesi, Su Ayak İzinin Hesaplanması,Su Ayak İzinin Sürekliliğinin Değerlendirilmesi,Su Ayak İzi Müdahalelerinin Belirlenmesi*" şeklinde sıralanan değerlendirme sürecinde müdahalelerin belirlenmesi bölümü asıl hesaplamayı baş aşağı eden kısım olarak karşımıza çıkmaktadır. Belirli bir sektörün kent, bölge veya ulusal ölçekte tükettiği suyun niteliğiyle beraber miktarının hesaplanması yalın haliyle üretim sisteminin eleştirisine dahi olanak sunabilirken bu hesapların yine sistem içerisinde çözüm için kullanılması Su Ayak İzini suyu metalaştıran, fiyatlandıran karmaşık matematik formülleri haline getirmektedir (Hoekstra vd., 2011: 1-18).

Üretim ilişkileri ağının geliştiği iş bölümünde uzmanlaşmanın artarak teknolojik gelişmelerin arttığı ekonomik süreçle birlikte gelişen araç gereçler hayatımızı bir taraftan kolaylaştırırken diğer taraftan temel ihtiyaçlarımızın nereden geldiğini düşünme alışkanlığımızı da azaltmıştır.

Doğal kaynakların fiyatlandırılmak suretiyle piyasa mekanizması içerisinde etkin bir şekilde korunabileceği yaygın görüşü Hardin'in "Ortak Malların Trajedisi" (The Tragedy of theCommons) başlıklı makalesine dayanmaktadır. Ve aynı isimle adlandırılan teori günümüz çevre politikalarında fiyatlandırma mekanizmaları savunusunun da temelini oluşturur (Hardin, 1968: 3).[4] Sürdürülebilir kalkınma kavramı için bahsedilen paradoks burada da karşımıza çıkmakta asıl sorun görmezden gelinmektedir.

Çevreye verilen zararın önlenmesi amacı ile üretim ve tüketimin bu doğrultuda yönetilmesinin suyun etkin ve eşit tahsisinin bir aracı olması amaçlanan Su Ayak İzi, su kaynaklarının aşırı kullanımının, sürekliliği sağlanmak istenen büyüme idealini imkansızlaşacağının da somut bir göstergesi olabilir. Doğaya ve kendisine yabancılaşan insan için bir uyarı niteliği taşıyabilir.

Su Ayak İzi'nin politika aracı olarak sosyal, ekonomik, politik, çevresel etkileriyle birlikte çoklu bir tartışma alanı içerisinde olması bir çok eksilik içermesi durumunu beraberinde getirmekle birlikte, hesaplama sistematiği ve politikalara yönelik tartışmalar devam etmektedir. Bunun yanında üretim sisteminin ortaya çıkardığı küresel ısınma, gelir

[4]David Harvey'in "The Future of the Commons" adlı makalesi bu bağlamda incelenebilir.

dağılımı eşitsizliği vb gibi konularla entegre biçimde ele alınması yol gösterici bir su politikası aracı olarak etkin olmasını sağlayacaktır.

Su gibi canlıların yaşamını devam ettirmesi için zorunlu olarak ihtiyaç duydukları kaynakların kalitesi ve tahsisinin fiyat mekanizmasına bırakılması insan odaklı çevre anlayışına göre toplumda ilk önce yoksullar olmak üzere uzun dönemde tüm insanlığın zararına olacaktır. Ekosistem tümüyle etkilenecektir. Su yönetiminin toplumsal ekonomik, politik ve çevresel olmanın yanında ahlâki bir sorumluluk barındırdığı da unutulmamalıdır.

SONUÇ

Her şeyden önce çalışma iki noktada bazı sorunlar barındırmaktadır. İlki Su Ayak İzi kavramının henüz çok yeni olması bakımından literatür çok geniş olmamakla beraber bir hayli dağınık ve deneysel diyebileceğimiz çalışmalarla doludur. Gerçi Su Ayak İzi hesaplamalarının amaca yönelik olarak farklılaştırılarak kullanılması teoriyi ortaya atanlarca belirtilse de bir hesaplama sistematiği olarak henüz yolunu tam bulamamış ve birçok noktada teknik eleştiriler almaktadır. Var olan kaynaklarında hemen hepsinin yabancı olması ayrıca bir zorluk doğurmuştur. Çalışmanın barındırdığını söylediğimiz diğer problemse daha derinlerde yer alan yaklaşımla ilgilidir.Sosyal bilimlerdeki çevre, ekoloji, doğa konularına yaklaşımların toplandığı "ekolojik düşünce" ve "çevre korumacılık"ı (Mutlu, 2008: 112) ortak bir paydaya indirebilmenin mümkünlüğünün tartışılmasıdır.

Tabi ki böylesi geniş bir teorik tartışma için daha büyük çalışmalar yapmak zorunludur. Zaten bildirinin diğer bir amacı da bahsedilen problemlerin daha geniş tabanlı bir tartışma ortamına taşınması ve bu sayede gelecek çalışmalara yol gösterecek niteliğe kavuşmasıdır.

Su Ayak İzi konusuna da bu açıdan bakarak suyu metalaştıran bir araç olmaktan öteye geçirebilmeyi hedeflemekteyiz. Örneğin Su Ayak İzi hesaplamaları bize bir 1 Kg kahvenin 140 litre su ihtiva ettiğini söylemektedir. Bu durum ilerde yaşanabilecek küresel bir su krizinde kahve fiyatlarında su bazlı yukarı yönlü bir dalgalanmaya yol açacaktır. Yani ürünün içerdiği suyun fiyatı nihai tüketiciye yansıtılarak ürün üzerinden yoksulluk derinleştirilecektir. Ancak bu durumda su ayak izinin bir suçu yoktur. Su Ayak İzi bize üretim ev tedarik zinciri boyunca kullanılan suyu göstermektedir. Kanaatimizce bu durum bilginin doğru bir şekilde yönlendirilmesiyle toplumsal muhalefet alanında karşı bir hegemonya yaratmaya yardımcı olabilir. Ancak asıl aradığımız soru daha da ötede yaşama yardım sağlayabilir mi?

Belki de çalışmanın en başında söylememiz gereken temel sorunsalı budur. Kapitalist üretim tarzı içerisindeki çevre politikaları ne kadar ve nasıl (ekoloji adına) işlevsellik kazanabilir? Su Ayak İzi bu politikalar içerisinde işlevselliğini kazanabilir mi? Her ne kadar bu çalışmada evet kazanabilir cevabı verilmeye çalışılmış olsa da aslında sorular daha da derinleşmekte ilk elden teoride daha fazla tartışmaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sebeple Su Ayak İziyle ilgili pratik uygulamalarında değerlendirileceği, dünyadan örneklerin karşılaştırılacağı ve önerilerin geliştirileceği farklı çalışmalar da gerekmektedir. Kuramsal çözüm arayışları olarak girişilen bu çalışmanın devamında bahsedilen konular üzerine yoğunlaşarak bütün tamamlanmaya çalışılacaktır.

KAYNAKÇA

Allan, J.A. (1993) "Fortunately There Are Substitutes For Water Otherwise Our Hydro-Political Futures Would Be Impossible" In: ODA, Priorities For Water Resources Allocation And Management, ODA, London, s. 13-26.

Allan, J.A. (1994) "Overall Perspectives On Countries And Regions" In: Rogers, P. andLydon, P. Water in the Arab World: Perspectives And Prognoses, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, s. 65-100.

Çağlar, Yücel (2011), "'"Maun Cevizi + Çimento = Sürdürülebilirlik" vs vs…", *Çevreleme: Çevre Üzerine Sessiz Tartışmalar*, İmge Yayınevi, Ankara.

Duru, Bülent, (2008), "Kyoto Protokolü'nden Halkların Protokolüne Kyoto Sonrası (2012) İçin İklim Değişikliği Görüşmeleri", *Mülkiye Dergisi*, C: XXXII, S: 259, s. 205-214.

Giddens, Anthony, (2008), *Sosyoloji*, yay. haz., Cemal Güzel, Kırmızı Yayınları, İstanbul.

Diler, Ömer (2008), *Suyun Fiyatlandırma Politikası Çerçevesinde Sanal Su Yaklaşımı Üzerine Bir Değerlendirme*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sos. Bil. Ens. İktisat A.B.D., Isparta.

Hardin ,Garrett, (1968), The Tragedy of the Commons, From Science, 162, s.1243-1248.

Harvey, David (2003), *Sosyal Adalet ve Şehir*, Çeviren: Mehmet Moralı, Metis Yayınları, İstanbul.

Harvey, David (2011), *Sermayenin Mekânları Eleştirel Bir Coğrafyaya Doğru*, çev: Başak Kıcır vd., Sel Yayıncılık: İstanbul.

Harvey, D.,(2011), The Future of the Commons, Radical History Review, Issue 109.

Hoekstra, A. Y (ed.), (2003), Virtual Water Trade: Proceedings of the International Expert Meeting on Virtual Water Trade, IHE, Delft, Netherlands.

Hoekstra, A. Y.,Ashok K. Chapagain, Maite M. Aldaya, Mesfin M. Mekonnen, (2011), The Water Footprint Assessment Manual, http://waterfootprint.org/media/downloads/TheWaterFootprintAssessmentManual_2.pdf, (09.28.2015).

Marx, Karl (2011), Kapital: Ekonomi Politiğin Eleştirisi, C:1, çev: Mehmet Selik, Nail Satlıgan, Yordam Kitap, İstanbul

Mutlu, Ahmet (2008), "Ekolojik Sorunlara Karşı Benimsenen Yaklaşımlarda Yönetim Düşüncesi", *Amme İdaresi Dergisi*, C.41, S. 4, ss.101-123.

Pegram, Guy, vd, *Türkiye'nin Su Ayak İzi Raporu Su, Üretim ve Uluslararası Ticaret İlişkisi*,http://awsassets.wwftr.panda.org/downloads/su_ayak_izi_raporweb.pdf, (15.09.2015).

UNWCED (United Nations World Commissionon Environment and Development, (1987), Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development (Brundtland Report),WCED, Switzerland.

Yılmaz, Gaye (2009), Suyun Metalaşmasında Etkili Olan Dinamikler: Türkiye Örneği Üzerinden Sanayi ve Tarımda Su Kullanımı, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sos. Bil. Ens. İktisat A.B.D Kalkınma İktisadı ve İktisadi Gelişme Bil. Dal., İstanbul.

Wichelns, D.,(2015) Virtual Water And Water Footprints Do Not Provide Helpful Insight Regarding International Tradeor Water Scarcity, Ecological Indicators, 52, s.277–283.

waterfootprint.org/en/about-us/aims-history/, (02.09.2015).

www.meclishaber.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=49228, (05.09.2015).

AFET YÖNETİMİNDE TATBİKATLARIN YERİ VE ÖNEMİ

Doç. Dr. Hikmet Yavaş
Çanakkale 18 Mart Ü.
Ar. Gör. Hüseyin Koçak
Çanakkale 18 Mart Ü.

1.Giriş

Afet yönetimi, kamu yönetiminin olağan işleyişinin dışında bir takım ilke ve uygulamaları gerektiren ve dolayısıyla kamu yönetiminin önemli sorun alanlarından birini oluşturan bir konudur. Bu konu ile ilgili çalışmalar son yıllarda Türk Kamu Yönetimi açısından da giderek daha fazla dikkati çekmekte ve konu ile ilgili çalışmaların sayısı her geçen gün artmaktadır. Afet yönetimi kavramı tüm tehlikeleri dikkate alarak olay öncesinde zarar azaltma ve hazırlık, olay sırası ve sonrasında ise müdahale ve iyileştirme çalışmalarının analiz, planlama, karar alma ve değerlendirme süreçleri ile organize edilmesi şeklinde tanımlanabilir. Bu, bütünleşik afet yönetim sistemi olarak da bilinmektedir (Kadıoğlu, 2008:9). Afetler öncesinde hazırlık aşaması ölüm ve yaralanmaların azaltılması ve çevrenin korunması açısından oldukça önemlidir. Hazırlık çalışmaları toplumun eğitimi, fiziksel çevredeki risklerin tespit edilmesi, ambulans, itfaiye veya arama kurtarma gibi alanlardaki acil yanıt ekiplerinin yeterli sayıda ve uygun araç, gereç ve donanımla donatılması, personelin eğitimi gibi konuları içermektedir.

Acil durum yönetim programının amacı ülkedeki tüm kapasiteyi ve acil durumlarla ilgili tüm olayları yönetebilmek için güçlendirmeyi amaçlamaktadır. *Afetlere hazırlık İngilizce 11 'e'den oluşan bir faaliyetleri bütünü olarak tanımlanmaktadır (Keim, 2010:538-539). Bunlar;*[1].

[1] Mark E. Keim, s. 538-539. DisasterMedicine

No	İngilizcesi	Türkçesi
1	Evaluation andforecasting of hazard	Tehlikenin Tahmini ve değerlendirilmesi
2	Earlywarming	Erken Uyarı
3	Evacuation	Tahliye
4	Emergency Operations Planning	Acil Durum Operasyonlarının Planlanması
5	Educationandawareness	Eğitim ve Farkındalık
6	**Exercisesanddrills**	**Alıştırma ve Tatbikatlar**
7	e-healthandelectronicmedia	E-sağlık ve elektronik medya
8	Epidemiology	Epidemiyoloji
9	EquipmentandSupplies	Araç ve malzemeler
10	Enforcement of landuseregulationsandzoningcodes	Toprak kullanım mevzuatının güçlendirilmesi
11	Economicincentive	Ekonomik teşvik

2. Afetlere Hazırlık Evresi

Bütünleşik afet yönetim sisteminin risk yönetimi bölümünde yer alan hazırlık evresi, insanlar için olumsuz sonuçlar doğurabilecek tehlikelere yönelik uygun ve etkili yöntemleri kullanarak zamanında müdahale edebilmek için yapılan tüm çalışmaları kapsamaktadır (Kadıoğlu, 2008: 18). Hazırlık evresinde afet planlarının hazırlanması, toplumun ve yanıt ekiplerinin eğitim ve öğretim faaliyetleri, kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği, koordinasyon ve kapasite geliştirme gibi faaliyetler gerçekleştirilir. Bu çerçevede afet yönetimine ilişkin yerel, bölgesel ve ulusal afet planlarının hazırlanması en önemli hazırlık faaliyetlerinden birisini oluşturur(Kadıoğlu, 2008: 20).

2.1 .Afet Planları

Hazırlık evresinin en önemli konusu olan acil durum ve afet hazırlık planlarının yapılması ve belirli dönemlerde eğitimler, tatbikatlar vasıtası ile planlarının güncellenmesi gerekmektedir.Afet planı,herhangi bir acil durum veya afete neden olabilecek olay öncesinde, esnasında ve sonrasında etkili bir şekilde yanıt verebilmek için sorumlulukların, yönetim yapısının, kaynakların, stratejilerin ve bilgi yönetiminin tanımını içerecek şekilde hazırlanan dokümanlardır (Keim ve Giannone, 2006:167;Perry, 2004:65). Plan sadece yazılması gereken bir metin olarak algılanmamalıdır. Planlama sürecinin kendisi plandan çok daha önemlidir (Keim ve Giannone, 2006:167). Bu nedenle planlama sürecine kurum ve kuruluşların yetkili temsilcilerinin katılımı ile afet planı oluşturulması gerekmektedir. Planın yazılması planlama sürecinin çıktılarından sadece bir tanesidir.

2.2. Eğitim ve Öğretim

Eğitim ve öğretim faaliyetleri acil durumlar esnasında gerek toplumun gerekse profesyonel yanıt ekiplerinin nasıl yanıt verileceği konusunda bilgi ve becerilerinin geliştirildiği faaliyetler olarak tanımlanabilir. Eğitim ve öğretim stratejileri arasında (Keim ve Giannone, 2006:168);

- Çalıştaylar, seminerler, formal eğitim programları veya konferanslar,
- Kendi kendine öğrenme metotları,
- Bireysel öğretim,
- **Egzersizler/Tatbikatlar**
- Broşürler, videolar, medya araçları, gazete ve dergiler,
- İnformal ve formal sunumlar,
- İlk okul öğrencilerinden profesyonellere kadar toplumun eğitilmesi,Halk gösterileri ve halk toplantıları

yer almaktadır.

Bu çalışmada, afet yönetiminde tatbikatların rolü ve hazırlık aktiviteleri bağlamındaki yerinin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda afetlere hazırlık aşamasında planlama, eğitim ve egzersiz arasındaki ilişki irdelenmiştir. Yazı boyunca tatbikat ve egzersiz kelimeleri aynı anlamları ifade edecek şekilde kullanılmaktadır.

3. Egzersizler/Tatbikatlar

Tatbikatların amacı, kurumların var olan acil durum ve afet planlarını ve prosedürlerini test etmek, sorumlu personellerin karar verme kapasitesini değerlendirmek ve artırmak, afet planlarında yer alan kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu geliştirmek ve personelin hizmet içi eğitiminin gerçekleştirilmesini sağlamaktır.(Sinclair, Doyle, Johnston ve Paton, 2012:509;,PAHO, 2011:1;FEMA, 2013:2-1;Kim, 2014:850) (Chi, 2001:434).Tatbikatlarınkurum personellerinin baskı ve stres altında ellerindeki kaynakları kullanmaları ile doğru karar vermelerine yönelik kapasite geliştirici etkileri vardır. Aynı zamanda kurum içi ve kurumlararası kriz iletişiminin geliştirilmesinekatkı sağlar (Paton ve Jackson, 1999: 116).

Afetlere hazırlıkta yapılacak olan egzersizler belirli bir sistematik işleyiş/prosedür içerisinde yapılmaktadır (Şekil1.). Bu planlama ve tasarım, uygulama, değerlendirme ve planı güncelleştirme aşamalarından oluşur.

Şekil 1. Egzersiz Döngüsü[2]

Tatbikatları Uygulamak İçin Gerekli Asgari Şartlar (PAHO, 2011:12)

Bir tatbikatı planlamak için öncelikli olarak; bazı temel şartların sağlanması gereklidir. Bunlar;

* Daha önceden hazırlanmış bir acil durum veya afet planı,

* Tatbikat esnasında kullanılacak olan **değerlendirme kriterleri** açık bir şekilde belirtilmesi,

* Tehlikeleri, kırılganlıkları ve kapasiteyi düşünerek hazırlanmış gerçeğe en yakın risk senaryosu (bölgede daha önceden meydana gelen kaza ve afetlerden faydalanılabilir.),

* Katılımcılar için minimal risk ile acil durumu canlandırmak için uygun bir fiziksel çevresel şartların olduğu bir yerin hazırlanması,

* Kurumsal altyapı, finansal kaynaklar ve yeterli lojistik destek gerekir.

Planlama ve Tasarım

[2] FEMA: Homeland Security Exerciseand Evaluation Program rehberinden alınmıştır.

Egzersiz planlama ve tasarımında amaç, kapsam, hedef kitle, gerçekleştirilmesi beklenen hedefler, kurumlar arası koordinasyon, bütçe ve kullanılacak olan unvanların belirlendiği bölümdür. Bu özellikleri belirledikten sonra bir egzersizin kalbi diyebileceğimiz senaryoların yazılması aşaması gelir. Tüm senaryolar gerçekçi, makul ve zorlu olmalıdır. Ancak katılımcıların üstesinden gelebileceği karmaşıklıkta hazırlanmalıdır (FEMA, 2013:3-12). Bu sayede katılımcıların, kurumların ve afet planının gerçek bir şekilde değerlendirilmesi ve geçerliliğini ortaya konması sağlanabilir.

Uygulama

Egzersizin başlaması planlama sürecinde hazırlanan bir olayın (senaryonun) ilk haberi (mesajı) ile başlar. Daha sonra geliştirilen mesajlar belirli bir mantık silsilesi ile gönderilir ve tatbikat katılımcıların aldıkları kararlarla gelişir. Uygulama esnasında en önemli nokta değerlendiriciler aracılığı ile katılımcıların ve kurumların değerlendirilmesi için gerekli olan bilgileri içeren formaların doğru ve olabildiğince kesin bilgileri içerecek şekilde doldurulmasıdır. Bu değerlendirme aşamasındaki çalışmaların gerçeğe en yakın biçimde yapılmasının ilk şartıdır Egzersiz koordinasyon ekibi uygulama esnasındaki tüm faaliyetlerin dokümantasyonundan sorumludur.

Egzersizlerin Değerlendirilmesi: İzleme ve Değerlendirme

Değerlendirme süreçlerinin amacı; beklenen örgütsel öğrenmeyi geliştirmek içinkapasite ve kabiliyetlerini geliştirilmesi acil durum yönetimini etkili kılmak ve bilgiye dayalı karar vermeyi destekleyen yolları tahmin edilmesini sağlamaktır (Sinclair, Doyle, Johnston ve Paton, 2012:510). Değerlendirme izlem ve değerlendirme şeklinde ikiye ayrılır. İzleme, sonuçların başarılmasındaki sorumluluklar, ilerlemeler ve yetersizlikler arasındaki uyumun gösterilmesini sağlayan sürekli bir süreçtir. Değerlendirme ise amaçlanan hedef ile gerçekleştirilen uygulamanın etkililiği arasındaki farkın ortaya konulması sürecidir. (Sinclair, Doyle, Johnston ve Paton, 2012:510).

Değerlendirme Kriterleri;

- Egzersizin planlama sürecinde amaçlanan hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığı,

- Acil durum ve afet yönetim sisteminde var olan plan, prosedür veya rehberlerdeki geliştirme ihtiyacı,

- Personel yetersizlikleri ve eğitimi,

- Araç, gereç ve malzeme ihtiyaçları,

- Egzersiz sonrasında ilave bir egzersiz yapma ihtiyacının olup olmadığının belirlenmesidir.

Günümüzdeki çalışmalarda tam boyutta gerçekleştirilen tatbikatların multi-disipliner olarak hem performans hem de sonuç göstergelerini kullanmayı uygun veriler elde edilebilmektedir (Radestad vd., 2012:6). Göstergeler karşılaştırmayı ve yenilenmeyi sağlayabilmek için kurumlar tarafından ülke şartlarına uygun olarak oluşturulmuş ve onaylanmış standartlar üzerine yapılandırılmalıdır.

Planın Güncelleştirilmesi

Değerlendirme aşamasında afet planının uygulanması esnasında görülen eksikliklerin giderildiği bölümdür. Güncelleştirme faaliyeti hazırlık çalışmalarının daha ileri bir noktaya çıkarmak için gereklidir. Aynı zamanda bu aşamada gerekli görülen konularda personel eğitimleri de planlanmalıdır.

3.2.Tatbikat Türleri

Egzersizler tartışma temelli ve operasyon temelli olmak üzere ikiye ayrılır. Tartışma temelli egzersizler seminerler, çalıştaylar, oyunlar ve masa başı egzersizler/tatbikatlarından oluşur. Operasyonel temelli egzersizler ise tatbikat, fonksiyonel egzersiz ve tam boyutta egzersizden oluşmaktadır (FEMA, 2013: 2-4, 2-5), (Center forHealthPolicy, 2006:4).

A. Tartışma Temelli Tatbikatlar(FEMA, 2013: 2-4, 2-5), (Center forHealthPolicy, 2006:4).

1.Seminerler,

2. Çalıştaylar,

3. Masa Başı Egzersizleri,

4. Oyunlar.

B. Operasyonel Temelli Tatbikatlar(FEMA, 2013: 2-4, 2-5), (Center forHealthPolicy, 2006:4).

1. Tatbikatlar,

2. Fonksiyonel Egzersizler,

3. Tam Ölçekte Egzersizler.

Bu çalışma kapsamında tatbikatlar sadece masa başı egzersizi/tatbikatı ve gerçek boyutta tatbikat olarak iki farklı şekilde değerlendirilmektedir.

4. Masa Başı Egzersizi/Tatbikatı (MBT) (SİMULASYONLAR)

Katılımcı grupların gerçekleşmesi muhtemel acil durum ve afet olayları üzerine temellendirilmiş, mevcut kaynaklara göre masa başında karar vererek yanıt vermelerini sağlayan tatbikat türüdür. Her katılımcı gerçek hayattaki mesleği ile ilgili bir göreve atanır. Gerçekleştirilen olaylarda*zaman atlama tekniği* kullanılarak iş ve işlemler hızlandırılır (Brown, 2010:3;PAHO, 2011:2;FEMA: 2013). Yani gerçek zaman süreleri geçmiş gibi katılımcılardan karar vermeleri istenir.

Amaçları (PAHO, 2011:1);

- Bir organizasyonun içinde var olan acil durum planlarını ve prosedürlerini acil durum ve afetlere hazırlık ve yanıt için sorumlu olan personelin karar verme kapasitesini değerlendirmek (Peterson ve Perry, 1999:241;Keim ve Giannone, 2006:169;FEMA, 2013:2-4),

- Özel bir kurum veya organizasyon için acil durum hazırlık ve yanıt planlarının geçerliliğini test etmek,

-Acil durum olaylarında farklı sektörler ve kurumların yanıt mekanizmasının koordinasyonunu değerlendirmek,

- Acil durum olaylarında kriz ve yönetim bilgisini yönetmek için karar verme de yetkili personeli hazırlamak,

-katılımcı personelin bilgi, beceri ve tutumunu değerlendirerek geliştirilmesini sağlamak (Peterson ve Perry, 1999:241), tır.

Metodolojisi;

Simülasyon bilginin yönetimi ve rolünü gerçekleştirme üzerine kurulu bir egzersizdir. Bireysel ve toplu karar alma mekanizmaları üzerine odaklanır. Teorik bir egzersizdir ve tek veya birkaç birbiri ile bağlantı kapalı alanda gerçekleştirildiğinden dolayı masa başı veya masa egzersizi olarak bilinir (PAHO, 2011:2;Peterson ve Perry, 1999:244). Katılımcılar tarafından oynanan roller ve bilginin akışı aktiviteleri tanımlayan öykü ve senaryolar üzerine kurulur (FEMA, 2013:2-5).MBT'nda senaryolar basitten çok karmaşığa uzanan bir aralıkta hazırlanabilir. Her katılımcı normal zamanda yaptığı işi veya buna yakın bir başka görevi üzerine temellendirilen rollere atanır. Olayların gelişimi öyküde tanımlanan simülasyon zamanında yer alır. Bu simülasyonegzersizi organize eden koordinasyon takımı tarafından koordine edilir. Senaryonun her olay dizisi zamanın kısa periyodlarında yer aldığından zaman

atlaması kullanılmaktadır (Brown, 2010:2). Farklı durumları, problemleri ve kaynakları içeren senaryo planlaması egzersizi geliştiren bir yolda sırayla oynanır (PAHO, 2011:2).

Operasyonel özellikleri;

Egzersizde olaya ilişkin bilgi farklı zamanlarda dağıtılan mesajlar aracılığı ile sağlanır. Bilgiler sözlü, yazılı, dijital veya diğer iletişim kanalları aracılığı ile katılımcılara iletilir (PAHO, 2011:2). Bir afet durumunda gerçekleşebilecek durumlar oluşturulmalıdır. Örneğin; gürültüye neden olarak, ışık ve sıcaklıkla oynayarak, kesintili hizmet sağlayarak (su, ışık, iletişim vb.), belirsizlik yaratarak, çelişkili veya eksik bilgi sağlayarak ve benzer afet koşullarında sık sık karşılaşılan problemler ilave edilebilir. Denetmenler senaryo hakkında yeterli bilgiye sahip olmalıdır. Eğer gerekli olursa tanımlanan durumlarda temsil edilemeyen katılımcıların rollerini üstlenebilirler. Katılımcılara afet planındaki iş ve işlemleri gerçekleştirebilmeleri için gerekli olan harita, bilgisayar, olay fotoğrafları, hava durumu gibi bilgilerin tamamı verilmesi gerekir.

Masa Başı tatbikatın Önemi/değeri

Simülasyon organizasyonunda gerekli araçlar, prosedürler ve formlar kullanarak sistemin ve katılımcıların performansını değerlendirilmesi yapılabilmektedir. Aynı zamanda karar alma ve koordinasyonda gerekli olan görevler için eğitim ve uygulama yapılmasını da sağlar. Egzersizin sonuçlarını değerlendirme süreci, yönetimin güçlendirilmesi gereken yönleri ve kritik alanlarının belirlenmesine yardım edilmesi açısından önemlidir. İyi yönetilen bir MBT'ı ileride yapılacak olan gerçek tatbikatların ön aşaması olabilir (Piroğlu ve Özdemir, 2001:2-7).

5. Tatbikatlar

Bir tatbikat acil durumların hikaye şeklinde yazılarak yaralanma ve hasarların senaryo edildiği operasyonların yönetiminde gerçek uygulamaya dayanan pratik bir alıştırmadır. Tatbikatlar gerçek durumlarda uygulanabilecek olan bilgi, becerileri ve tekniklerinen gerçekçi biçimde uygulanmasına olanak tanır (FEMA, 2013:2-5). Tatbikatlarda yukarıda tanımlanan Simülasyon/masabaşı tatbikatından farklı olarak gerçek hareketler ve gerçek materyal ve personel kullanılır (PAHO, 2011:11).

Tatbikatlar afetlere hazırlık ve yanıt vermek için ilişkili/ilgili bireysel ve kurumsal kapasite ile ilgili prosedürlerin, araçların ve becerilerin değerlendirilmesine olanak tanır (FEMA, 2013:2-5). Tatbikatlar gerçek zaman diliminde her bir katılımcının normal zamanda yapmış olduğu görev ve rollerin bir afet durumunda ne kadar yapılabildiğini sınar. Herhangi

bir görev almayan katılımcılar iseyaralı olarak veya diğer rolleri gerçekleştirmelidir(PAHO, 2011:11).

Tatbikatların Amacı(PAHO, 2011: 11),

***** Acil duruma yanıt için hazırlanan planların, protokollerin, prosedürlerin, kılavuzların ve diğer operasyonel mekanizmaların uygunluğunu ve etkililiğini test etmek (Wright, 2000:119).

* Acil durum yanıt operasyonlarının organizasyonu ile ilişkili tekniklerin, araçların, kaynakların ve hareketlerin yeteneklerini ve kullanımını değerlendirmek.

* Multiple aktörler ve organizasyonların parçalarının risk azaltımı ve kontrolü sonucu için özel tekniklerin kullanımı ve koordinasyonunu geliştirmek.

* STK'ların, profesyonel grupların, yönetim personelinin, yanıt takımların ve acil durumlara yanıt vermek için eğitim almış diğer grupların genel yanıtını ve işbirliğini değerlendirmek (Berlin, 2014:193)tir.

Metodolojik Özellikleri

Tatbikat gerçek zamanda yapılır.Tatbikat ilk olarak gerçek uygulamalara dayanan pratik bir egzersizdir. Acil durum yönetimini deneyimleyen katılımcılara tarafından uygulanır.Tatbikat devam ederken çevrede gerçek bir acil durumda olabilecek risklere benzer olarak varsayımlar oluşturulur.Tatbikat için zaman aktivasyon alarmının verilmesi veya bir operasyonun başlaması için emir verilmesi ile başlayarak ölçülür. Senaryodaki bir sonraki uygun harekete veya mesaja geçmek için zaman "atlamaları" kullanılmaz.

Operasyonel Özellikleri

Karakterlerin ve materyallerin kullanımı gerçektir. Tatbikat için düşünülmüş olan yaralıların hareketlerine yönelik performanslarının haricinde, yanındakiler, basın ve diğer roller gerçek olarak yapılır.Tatbikatların uygulanması gözlemciler ve katılımcılar için bir derecede sağlık ve güvenlik risk içermektedir. Bu yüzden bu tatbikatın icrası esnasında oluşabilecek sağlık ve güvenlik risklerine yönelik acil durum planı olmalıdır. Uygulama esnasında katılımcıların sağlık ve güvenliğini tehdit eden bir durum bulunması halinde tatbikat durdurulmalıdır (PAHO, 2011:11).

Hazırlık ve Yanıt için Tatbikatların Değeri

Tatbikatlar çeşitli alanlardaki acil durum hazırlığı ve yanıtla ilgili çabaları eğitmek için ve değerlendirmek ve geçerliliğini sınamak için etkili bir metottur.Sorumlulukların belirlenmesi, oluşturulan rollerin doğrulanması, tekniklerin kullanılması, performans ve becerilerin değerlendirilmesi ve kaynakların kullanılmasını sağlaması açısından önemlidir. Gerçek şartlar altında ve alanda kurumlar arası komuta, kontrol, koordinasyon ve işbirliği düzeyinin görülmesini sağlamaktadır.Bir başka önemli yönü ise olaylara yanıt verecek olan ambulans, itfaiye ve güvenlik ekiplerinin baskı altında bilgi, beceri ve davranışlarını değerlendirmek ve geliştirmektir (PAHO, 2011)

Tatbikatların **en önemli faydalarından birisiöğrenmedir.** Sanılanın aksine polis, kurtarma servisleri ve ambulans faaliyetleri istikrarlı, güvenilir, tahmin edilebilir, akılcı ve tekrarlayan örgütlerdir (Berlin, 2014:194). Bu nedenle tatbikatların hizmet kalitesini geliştirici etkisi olduğu düşünülmektedir.

Tablo1. Afetlere Hazırlıkta Masa Başı ve Gerçek Tatbikatlar Arasındaki Fark ve Benzerlikler (PAHO, 2011:24)

Uygulama Arasındaki;	**MBT[3]**	**Tatbikatlar**
Farklar	Masa başı egzersizde kapalı bir alanda gerçekleştirilir.	Bir senaryo ile gerçeğe çok yakın olarak olabilecek bir alan çalışmasıdır.
	Genellikle zamanın kullanımında daha esnek olan atlamalar kullanılır.	Gerçek zamanda gerçekleştirilir.
	Minimum kaynak ve çok az maliyeti bulunmaktadır.	Çok çeşitli insan ve materyal kaynağı kullanılır.
	Karar vermek için kullanılan bilgiyi yönetme amaçlı bir egzersizdir.	Pratik operasyonların hareketlerini değerlendirmek için bir alıştırmadır.
	Kontrolör egzersizin geliştirilmesinden sorumludur.	Hareketlerin yönünü egzersizi geliştirmede belirlenen durumda, uygulanan ve alınan kararlar belirler.
	Senaryo ve öyküde anlaşılmayı kolaylaştırmak, hareketleri izlemek ve olayı yeniden oluşturmak için çok detaylı bilgi sağlanmalıdır.	Güvenlik planı katılımcılar gerçek fiziksel risklere maruz kaldıklarından dolayı katılımcılar için ihtiyaçtır.
	Çok büyük güvenlik riskleri yoktur.	Senaryo olabildiğince gerçekçidir. Bu nedenle katılımcılar ve değerlendiriciler için sağlık ve güvenlik riskleri içerebilir. Gerçek bir duruma yönelik acil durum

	planı yapılmalıdır.
Benzerlikler	Her iki yöntemde hazırlıkve yanıt planlarının geçerliliğini ve güvenirliliğini değerlendirmek için kullanılır Her ikisi egzersizde eğitimi kolaylaştırmak, araçları ve süreçleri değerlendirmek için kullanılır. Egzersizde karar alan takımlar/kurumlar arasında ekip çalışması ve sektörler arası koordinasyon ve işbirliği gereklidir. Her iki yöntemde bir sonraki egzersizde öykünün daha ileri hazırlanmasına yardımcı olur. Her iki egzersiz tipinin de bütün yönleri değerlendirmede elde edilen bulgu ve sonuçlar ile hazırlıklar planın geliştirilmesine katkı sağlayabilir.

Masa başı ve gerçek boyuttaki tatbikatlar arasında bazı farklar bulunmaktadır (Tablo 1.).

6.Türkiye'de Mevzuat Açısından Tatbikatların Yeri

Türkiye'de afet yönetiminde mevzuat açısından tatbikatların yeri AFAD tarafından 2015 yılı Mart ayı içerisinde yayınlanan Afet ve Acil Durumlara İlişkin Temel Mevzuat isimli kitaptan "Masa Başı tatbikat, tatbikat ve eğitim" anahtar kelimeleri taranarak yapılmıştır. Anahtar kelimelerin bulunduğu mevzuat kanunlar ve yönetmelikler olarak iki ana başlıkta ele alınmıştır.

6.1. Kanunlar

5902 sayılı AFAD Kanunun 8. Maddesi 4. Bendinde "**eğitim faaliyetleri ve tatbikatları yapmak ve yaptırmak**" görevi planlama ve zarar azaltma dairesi başkanlığına verilmiştir (AFAD, 2015:12).AFAD afet ve acil durumlarla ilgili en üst düzey kurum olduğundan bu madde kapsamında düzenleyici ve geliştirici faaliyetler yapması beklenmektedir. Örneğin eğitim ve tatbikatların standardizasyonunun sağlanması, ölçme ve değerlendirme formlarının hazırlanması, tatbikatlara özel bir fonun oluşturulması söylenebilir. Bu çerçevede yapılacak en kapsamlı çalışma ise Ulusal Egzersiz/Tatbikat Programının geliştirilerek tüm kurumları kapsayacak şekilde standart bir eğitimin yapılmasıdır.

7269 sayılı Sivil Savunma Kanunun 14. Maddesinde *"sivil savunma hizmet kollarında vazifelendirilmiş olan mükelleflerin bu vazifelerde yetiştirilmeleri maksadı ile hazarda tertiplenecek eğitim ve tatbikatlarda davet vukuunda iştirakleri mecburidir. Bu eğitim ve tatbikatların müddeti yılda 72 saati geçemez."* Şeklinde düzenlenmektedir (AFAD, 2015:76).

6.2. Yönetmelikler

19.02.2011 tarih ve 27851 sayılı Afet ve Acil Durum Merkezleri Yönetmeliğinin 5. Maddesi Başkanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi ve Görevlerini düzenlemektedir.

Bu maddenin 2/e bendinde *"Afet ve acil durum yönetim merkezlerinde görevli personelin eğitimi ve haberleşme şebekelerinin denenmesi için* ***tatbikatlar planlamak ve icra etmek****."*yer almaktadır (AFAD, 2015:124).

18.12.2013 tarih ve 28855 sayılı Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliğinin 13. Maddesi **Eğitim ve Tatbikatlar** başlığında *"Afet müdahale planları kapsamında ulusal ve yerel düzeyde* ***eğitim ve tatbikatlar düzenlenir****. Hizmet grubu planlarında belirtilen sayıda tatbikat gerçekleştirilir. Başkanlık tarafından tekli yıllarda ulusal afet tatbikatı düzenlenir." (AFAD, 2015:135)* Aynı yönetmeliğin 17. Maddesinin 1. Bendinde *" Başkanlık tarafından ülke genelinde, bölgesel olarak planlama, işbirliği ve yardımlaşma, lojistik kapasitesi oluşturma, eğitim çalışmaları ve* ***tatbikatlar düzenleme*** *amacıyla birden fazla ili kapsayan bölgeler oluşturulur. Bölge merkezleri, İstanbul, Bursa, İzmir, Antalya, Adana, Diyarbakır, Van, Erzurum, Trabzon, Samsun, Ankara, Kayseri, Elazığ, Konya, Sakarya illeri olup bu illerin İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri bölge koordinatörü olarak görev yapar."*Aynı maddenin 3. bendinde *" Bölgesel düzeyde afet ve acil durum halleri öncesi; hazırlık, planlama, bilgi paylaşımı, ortak eğitim, tatbikat ve karşılıklı yardımlaşma çalışmaları için bölge merkezi olan ilde en az bir defa olmak üzere bölge kapsamında bulunan valilerin, büyükşehir veya il belediye başkanlarının, il özel idareleri, üniversiteler, kalkınma ajansları, il afet ve acil durum müdürlükleri, Türkiye Kızılay Derneği, sivil toplum kuruluşları ve uygun görülen diğer kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılımıyla düzenli istişare toplantıları yapılır. Alınan kararlar ilgililerince uygulanır, Başkanlığa bilgi verilir."ibaresi*yer almaktadır (AFAD, 2015:138).

Bu yönetmelik belirli yıllarda ulusal ve yerel düzeyde tatbikat yapılmasını zorunlu hale getirmektedir. Aynı zamanda bölgesel işbirliğinin oluşturulmasına da atıf yapmaktadır. İl afet ve acil durum koordinasyon kurulunun görev ve sorumlulukları arasında 32. Maddenin 1/f bendinde *"eğitimler düzenlemek ve planların uygulanabilirliğini* ***tatbikatlarla değerlendirmek****"* bulunmaktadır (AFAD, 2015:150). Afet planlarının uygulanabilirliğin denetlenmesi tatbikatların en önemli amacıdır. Daha öncede belirtildiği gibi herhangi bir tatbikatı gerçekleştirebilmek için gerekli asgari şartların başında bir planın bulunması gerekmektedir.

03.05.2012 tarih ve 28281 sayılı resmi gazete yayınlanan Kimyasal, Biyolojik, Radyolojik ve Nükleer Tehlikelere Dair Görev yönetmeliğinin 9. Maddesi eğitim ve tatbikatları düzenlemektedir. Buna göre "**MADDE 9 –** *(1) KBRN tehdit ve tehlikelerine karşı görev alacak ekip ve personelin eğitici eğitimleri Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezi*

Müdürlüğü ile sivilsavunma arama ve kurtarma birlik müdürlüklerinde yaptırılır. Diğer personelin eğitimi ise kurumların eğitici personeli tarafından yapılır (AFAD, 2015:180).

*(2) Bakanlıklar, ilgili kurum ve kuruluşlar ile valilikler ekiplerin ve personelineğitimi için **KBRN tatbikatları düzenler**, bu alanda düzenlenen tatbikatlara katılımsağlar." (AFAD, 2015:180).*Afet ve acil durum açsından özel bir alan olan KBRN konusunda diğer konulardan daha fazla eğitim ve tatbikatın yapılması gerekmektedir. Çünkü bu alanda çok özel elbise, araç, gereç ve malzeme kullanılmaktadır.

08.08.2010 tarih ve 27663 sayı ile resmi gazetede yayınlanan Sivil Savunma Uzmanlarının İdari Statüleri, Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları ile Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğinin 9. maddesinin 1/k bendinde *" afet, sivil savunma, acil durum ve seferberlikle ilgili düzenlenen tatbikatlarda kurumu adına sekretarya hizmetlerini yapmak, bu konularla ilgili kurumda tatbikat düzenlenmesini ve yürütülmesini sağlamak."*ifadesi yer almaktadır.

21.07.2000 tarih ve 24116 sayılı Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlikleri ve Ekiplerinin Kuruluşu, Görevleri, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 7.maddesi g bendinde *" Gece ve gündüz tatbikatları planlamak ve uygulamak", h bendinde "eğitim amacı ile yurtiçi ve yurtdışında eğitim ve tatbikatlara, istek yapılması halinde veya gerektirdiğinde yurtdışında meydana gelecek afetlerde de kurtarma ve yardım faaliyetlerine katılmak"*, j bendinde *"afet bölgelerine en seri şekilde ulaşabilmek için **haberleşme, toplanma, yükleme ve intikal tatbikatları yapmak**"* birlik ve ekiplerin görevleri arasında yer almaktadır*(AFAD, 2015:243).*

Aynı yönetmeliğin 16. Maddesinde *"birliklerin tatbikat ve görev amaçlı intikallerinde, intikal edilen ilin imkânlarından mülki idare amirlerinin koordinatörlüğünde yararlanır." (AFAD, 2015:245)*

Bir başka önemli hukuki düzenleme ise 18.06.2013 tarih ve 28681 sayılı İşyerlerinde Acil Durumlar Hakkında Yönetmeliğin 5. Maddesi ç bendi iş yerinin yükümlülükleri arasında *"acil durum planlarını hazırlar ve tatbikatların yapılmasını sağlar"* şeklindedir (AFAD, 2015:285).

Acil durum planı

"MADDE 7 – *(1) Acil durum planı, tüm işyerleri için tasarım veya kuruluş aşamasından başlamak üzere acil durumların belirlenmesi, bunların olumsuz etkilerini önleyici ve sınırlandırıcı tedbirlerin alınması, görevlendirilecek kişilerin belirlenmesi, acil durum müdahale ve tahliye yöntemlerinin oluşturulması, dokümantasyon, tatbikat ve acil*

*durum planının yenilenmesi aşamaları izlenerek hazırlanır." (AFAD,2015:286)*Afetlere hazırlık aşamasında belirtilen çalışmaları belirli bir sistematik içerisinde verilmesi açısından önemli bir düzenleme olarak değerlendirmektedir. Bu madde ile işyerleri açısından da acil durum planları ve tatbikatları önemi hukuki bir zemine kavuşmuştur.

MADDE 13 – *(1) Hazırlanan acil durum planının uygulama adımlarının düzenli olarak takip edilebilmesi ve uygulanabilirliğinden emin olmak için işyerlerinde* ***yılda en az bir defa olmak üzere tatbikat yapılır****, denetlenir ve gözden geçirilerek gerekli düzeltici ve önleyici faaliyetler yapılır. Gerçekleştirilen tatbikatın tarihi, görülen eksiklikler ve bu eksiklikler doğrultusunda yapılacak düzenlemeleri içeren* ***tatbikat raporu*** *hazırlanır.*

(2) *Gerçekleştirilen* ***tatbikat*** *neticesinde varsa aksayan yönler ve kazanılan deneyimlere göre acil durum planları gözden geçirilerek gerekli düzeltmeler yapılır.*

(3) Birden fazla işyerinin bulunduğu iş merkezleri, iş hanlarındaki işyerlerinde ***tatbikatlar*** *yönetimin koordinasyonu ile yürütülür. (AFAD, 2015:288)*

Bu yönetmelikteki düzenleme mevzuat açısından tatbikatları en ayrıntılı düzenleyen hukuki metin olması açısından oldukça değerlidir. Her yıl tatbikat yapılması, tatbikat sonrası raporun hazırlanması ve bu rapora istinaden eksikliklere yönelik acil durum planlarında güncelleştirmeleri yapılması zorunlu hale getirilmiştir.

16.05.2014 tarih ve 29002 sayılı 112 Acil Çağrı Merkezleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin 6. Maddesinin g bendinde **"ilgili kurumlarla birlikte tatbikat planlamak ve uygulamak"** yer almaktadır (AFAD, 2015:294).

AFAD tarafından 5902 sayılı AFAD Kanunu, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler İle Yapılacak yardımlara Dair Kanun, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu, Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği, Afet ve Acil Durum Hizmetleri Yönetmeliği ve Ulusal Deprem Stratejisi Eylem Planı'na dayanılarak Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) hazırlanmıştır. Bu planda yer alan ana çözüm ortaklarının görevleri arasında "Görev alanına giren konularla ilgili eğitimler ve tatbikatlar düzenlemek" ifadesi yer almaktadır (TAMP, 2013:4). Bu tüm çalışma gruplarının belirli aralıklarla eğitim ve tatbikatlarla planın uygulanabilirliğinin denetlenmesi ve personelin geliştirilmesini sağlamayı hedeflemektedir. TAMP plan hazırlama süreci organizasyon, analiz, kapasite geliştirme ve entegrasyon olmak üzere dört aşamadan oluşmaktadır. Entegrasyon aşamasında planların eğitimi, masa başı ve saha tatbikatların yapılması gerekmektedir (TAMP, 2013:5).

Türkiye'deki acil durum ve afetlerle ilgili mevzuatın neredeyse tamamında eğitimler ve tatbikatlar yapılır ifadesi yer almaktadır. Bu tatbikatların önemini göstermesi bakımından oldukça önemlidir. Ancak uygulamaya ilişkin belirsizliklerin giderilmesi gerekmektedir.

7. Sonuç ve Öneriler

Tatbikatların amacı, kurumların var olan acil durum ve afet planlarını ve prosedürlerini test etmek, sorumlu personellerin karar verme kapasitesini değerlendirmek ve artırmak, afet planlarında yer alan kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu geliştirmek ve personelin hizmet içi eğitiminin gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Tatbikatlar yaygın olarak masa başı ve gerçek zamanlı tatbikatlar olarak iki farklı tipte yapılmaktadır. Gerçekleştirilen her tatbikattan sonra kurum yetkilileri tarafından afet planlarında gerekli güncelleştirmelerin yapılması ve eksikliklerin giderilmesi gereklidir.

Türkiye'de mevzuat açısından acil durum ve afet tatbikatlarının nasıl yapılacağına ilişkin müstakil bir düzenlemenin bulunmadığı görülmüştür. İlgili kurumların katılımı ve üniversitelerin desteğialınarak hazırlanacak bir yönetmelikle tatbikatlarda hangi yöntemlerin kullanılacağı ve hangi verilerin değerlendirmeye alınacağına ilişkin bir düzenleme yapılmalıdır.Ölçme ve değerlendirme açısından afet planında yer alan veriler ışığında uygun formların hazırlanması, hazırlanan formları kullanacak hakemlerin eğitilmesi gibi çalışmaların yapılması gerekmektedir. Özellikle ambulans, itfaiye, emniyet gibi afetlere yanıt veren kurumlar arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin artırılması açısından planlama ve tatbikatlar ile ilgili süreçlere mevzuatta yer verilmelidir.

KAYNAKLAR

AFAD (2015). Afet ve Acil Durumlara İlişkin Temel Mevzuat, AFAD, Ankara

Berlin, JohanM. , Eric D. Calström (2015). CollabrationExercises: What Do They Contribute?- AStudy of Learning and Use fulness. Journal Of ContingenciesandCrises Management C:23, S:1, s: 11-23

Berlin, Johan Ö ve CalströmEric D. (2014). CollabrationExercises-TheLack of CollabrativeBenefits. International JournalDisaster Risk Science C:5, s: 192-205

Brown, Monica L. (2010). Use of TabletopExerciseforDisasterPreparedness Training. TheUniveersity of Texas School of PublicHealth. ProQuest LLC.

Center forHealthPolicy (2006). PublicHealthEmergencyExercise Toolkit *Planning, Designing, Conductingand Evaluation LocalPublicHealthEmergencyExercises.* Columbia University Center forHealthPolicy.

Chi, ChihHsien, Chao Wen-Hsin, ChuangChia-Chang, Tsai, Ming-Che ve TsaiLiang-Miin. (2001). EmergencyMedicalTechniciansDisaster Training byTapletopExercises. AmericanJournal of EmergencyMedicine, C: 19, S:5, s.433-436

FEMA (2013), Homeland Security Exercisesand Evaluation Program (HSEEP), FEMA, Washington DC.

Kadıoğlu, Miktad (2008). Modern, Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri. JICA Türkiye Ofisi: Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri. İSMAT Matbacılık

Keim, Mark E. Ve Paul Giannone (2006). DisasterPreparedness. DisasterMedicillneBook. MosbyElsevierPress. 25:s164-172

Kim H., (2014). Learning from UK DisasterExercises: PolicyImplicationsforEffectiveEmergencyPreparedness. Disasters: 38(4):s. 846-857

PAHO. (2011). GuidelinesforDevelopingEmergencySimulationsandDrills. Washington: PanAmericanHealthOrganization.

Paton, Douglas, Duncan Jackson (1999). DevelopingDisaster Management Capability: an AssessmentCentreApproach, DisasterPreventionand Management, C:11, S:2, s:115-122

Peterson, Danny M. ve Ronald W. Perry (1999). TheImpacts of DisasterExercises on Participants. DisasterPreventionand Management, C:8, S:4,s.241-254

Perry R. W., (2004). DisasterExerciseOutcomesfor Professional EmergencyPersonnelandCitizenVolunteers. Journal of ContingenciesandCrisis Management. 12 (2), s.64-75

Piroğlu F., Özdemir P. ve Taşkın B. (2001). Egzersiz ve Tatbikat Tasarımı. İstanbul Teknik Üniversitesi Afet Yönetim Merkezi Yayınları. Kitap No:9

Sinclair, Helen, Emma E. Doyle, David M. Johnston ve Douglas Paton. (2012). AssessingEmergency Management Training andExercises. DisasterPreventionand Management C:21, S:4, s.507-520

Radestad, Monica, HeleneNilson, MaaretCastren, LeifSvensson, AndresRüter ve Dan Gryth. (2012). CombiningPerformanceandOutcomeIndicators Can Be Used in a

StandardizedWay:a Pilot Study of TwoMultidisciplinary, Full-ScaleMajor Aircraft Exercises. ScandinavianJournal of Trauma, ResuscitationandEmergencyMedicine C:20, S.58, s.1-8.

TAMP (2013) Türkiye Afet Müdahale Planı, AFAD, Ankara

Wright E. B.,Alibertes K. J. Ve Snyder A. E. (2011). MassCasualtyIncident Healthcare Provider Training Drill, Journal of Race&Policy C:7, S:1,s.115-123

TÜRK YÖNETİM KÜLTÜRÜNDE DEVLET BABA ANLAYIŞINDAN YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINA

İsmail KAYAR
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Araştırma Görevlisi,
ismailkayar@comu.edu.tr
Salih Ziya KUTLU
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, SBE, Kamu Yönetimi Bölümü, Doktora Öğrencisi,
salihziyakutlu@hotmail.com

Özet
Türk yönetim kültüründe devlet; güçlü, kutsal, aşkın, metafiziksel ve büyük saygı duyulan bir varlıktır. Devlet, toplumsal ve siyasal hayatın en üstün erki konumundadır. Başlarını devletin bekası için feda etmekten geri durmayan Türkler, hayatlarının anlamını devletlerinin devamlılığından ibaret görmüşlerdir. Devlet güzelliklerin, erdemin, moralin kaynağıdır. Devlet yöneticileri ise Tanrının yetkilendirdiği, onun yeryüzündeki gölgesi, kılıcı durumundadır. Türk toplum yapısındaki büyüğe saygı felsefesinin siyasal hayattaki karşılığı devlete saygı ve sadakat olmuştur. Devlet, vatandaşını koruyan, kollayan, onların huzur ve mutluluğu için çabalayan bir organizasyondur. Nasıl ki bir baba çocuklarını her türlü düşman ve tehlikeden bertaraf ediyorsa, devlet de vatandaşları için bir baba gibidir.
Dünya genelinde 1970'li yılların ortalarından itibaren yaşanan ekonomik krizler sonrasında her alana müdahale eden, aşkın, yüce, merkeziyetçi, bürokratik, hiyerarşik devlet anlayışının yerini esnek, katılımcı, açık bir devlet yapısı almıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı olarak ifade edilen, siyasal ve toplumsal hayatta liberal değerleri temel alıp sınırlı devlet anlayışını öngören bu yönetim tarzı Türkiye'de de kendine uygulama alanı bulmaya başlamıştır. Devletin çok büyük bir öneme sahip olduğu, siyasal ve sosyal hayatta en üstün erk konumunda olduğu Türkiye'de de, özellikle 1980'li yıllardan itibaren devlet sorgulanmaya başlanmıştır.
Bu çalışmada öncelikle Türk yönetim kültüründeki devlet anlayışı üzerinde durulacaktır. Türklerde devlet anlayışının neden çok güçlü olduğunun sebeplerine inilecek, bu sebepler kültürel, coğrafi ve dini etmenler üzerinde temellendirilecektir. Ardından yeni kamu yönetimi Anlayışı ele alınacak, bu anlayışın karakteristik özelliklerine değinilerek ilkeleri açıklanacaktır. Son olarak ise devlet anlayışının çok güçlü olduğu Türkiye'de sınırlı devleti öngören yeni kamu yönetimi Anlayışının uygulanabilirliği konusu tartışılacak, bu anlamda şimdiye dek yapılan düzenlemeler değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Devlet Baba, Türk Yönetim Kültürü, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

FROM THE STATE FATHER APPROACH TO THE NEW PUBLIC ADMINISTRATION APPROACH ON TURKISH GOVERNANCE CULTURE

Abstract
State is a robust, holly, transcendental and revering presence on the Turkish governance culture. It is in a superior position in the political and social life. The Turks, who do not hesitate sacrificing their heads for their state, believe that the meaning of their life is equal to continuity of the holly state. At the same time, state is the source of beauty, virtue and morality, and its administrators are people who are assigned by the God and they are in a situation being the shadow and sword of the God as well. The philosophy of the being respectful towards the elderly in the fabric of Turkish society reflects itself in political life as loyalty and being respectful towards the state. Likewise, state is an organisation that protects its citizens and strives for their peace and happiness. Just as a father eliminates his children from all kinds of enemies and danger, it has been accepted that state is like a father to its citizens. Therefore, there cannot be disobedience to the rulers of the state and the state as well, and the rulers' words are accepted as command and it is seen a responsibility which must be done firstly.
With the economic crises in the world after the mid-1970s, the structure of the state approach which is interfering in every aspects of life, sublime, centralised, bureaucratic, hierarchical, had been replaced by the structure that is flexible, participant and transparent. The approach expressed as the New Public Administration/Management, based on liberal values in social and political life and accepts limited intervention by the state, has started to be used in Turkey. With this development, the state which is accepted that it has the huge importance in social and political life, and it is in a superior position in Turkey, has been begun to investigate since 1980s.
In this study, first of all, it will be stood on the state approach on the Turkish governance culture. And then, the reasons why the approach towards the state was so strong will be examined and these reasons will be based on cultural, geographical and religious factors. After that, the New Public Administration/Management Approach, its characteristics and principles will be explained. Finally, the applicability of the new approach in Turkey will be discussed and the regulations has been made until now will be evaluated.

Key Words: State Father, Turkish Governance Culture, New Public Administration / Management Approach

GİRİŞ

Türk yönetim kültüründe devlet güçlü bir aktördür. Türkler coğrafi, sosyolojik ve dini sebeplerden ötürü devlete büyük önem atfetmektedirler. Merkeziyetçi ve bürokratik bir özelliği olan Türk yönetim kültürü cumhuriyet döneminde de merkezileşme ve bürokratik tutumunu devam ettirmiştir. Fakat 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren dünya genelinde yaşanan değişimler karşısında Türk kamu yönetimi de direncini kaybetmiş, değişimlere ayak uydurmak zorunda kalmıştır.

Yeni kamu yönetimi Anlayışı 1980'lerden itibaren kamu yönetimlerine köklü değişiklikler yaşatan bir paradigma değişimidir. Bu anlayış geleneksel kamu yönetimi anlayışının hakimiyetini yıkmış, 1980'lerden itibaren onun yerini almaya başlamıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile devletin görevleri minimize edilmiş, devlet katalizör, adem-i merkeziyetçi, sonuç odaklı, piyasa odaklı, girişimci kavramlarıyla ifade edilmeye başlanmıştır. Türk kamu yönetiminde yeni kamu yönetimi ilkelerinin benimsenmesi özellikle 1984-1987 ile 2004-2007 yılları arası döneme denk gelmektedir. Turgut Özal döneminde 24 Ocak 1980 kararları ve 2003'ten sonraki bazı yasal düzenlemeler Türkiye'nin yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde atmış olduğu adımlardandır.

Bu çalışma temel olarak üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde kısaca devletin tanımlaması yapılıp, Türk yönetim kültüründeki devlet anlayışı üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde yeni kamu yönetimi anlayışı ele alınacak, bu anlayışın ortaya çıkışında etkili olan hususlara, anlayışın ilkelerine değinilecektir. Üçüncü bölümde ise Türkiye'de yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yapılmış olan reformlar ele alınacak, Türkiye'nin yeni kamu yönetimine geçişte karşılaştığı sorunlara ve çözüm önerilerine yer verilecektir.

1. TÜRK SİYASAL KÜLTÜRÜNDE DEVLET

1.1. Devlet Nedir?

Devlet kavramının şimdiye kadar sayısız tanımı yapılmıştır. Yapılan bu kadar tanıma rağmen devlet nedir? sorusu üzerinde bir uzlaşma sağlanamamıştır. Kimi düşünürler ve görüşler devleti bir sınıf yapısı olarak görürlerken kimi düşünürler ve görüşler ise devletin sınıf kavramının çok daha ötesinde bir anlamı olduğunu savunmaktadırlar. Bazı kimseler ise devlete çok büyük güç ithaf etmektedirler. Bu kesim devleti sosyal değerler piramidinin zirvesine koyarak onun en üstün değer ve başlı başına bir amaç olduğunu ifade etmektedirler. Bazı kimselere göre ise devlet barışı ve toplumun düzenini sağlamak ile görevli bir araçtır.

Bazıları devleti en üstün iktidar yapısı olarak görürlerken, bazıları ise onun insanlar tarafından meydana getirildiğini dile getirmektedirler. Devlet bazıları içim erdemin kaynağı, güzelliklerin bir vücutta zuhur bulmuş hali iken bazıları için kötülüklerin çıkış noktasıdır. Hukuki açıdan yapılan tanımlamalara baktığımızda Klasik Fransız Kamu Hukuku devleti, "milletin hukuki kişilik kazanmış şekli" olarak ifade ederken, Avusturyalı hukukçu Kelsen ise "etkili olarak yürürlükte bulunan bir hukuki normlar sistemi" olarak ifade etmiştir. Bütün bunların toplamında en yaygın ifadeler ile devleti Kapani'ninde belirttiği gibi şu şekilde tanımlayabiliriz: Devlet belli bir ülke üzerinde yerleşmiş, zorlayıcı yetkiye sahip bir üstün iktidar tarafından yönetilen bir insan topluluğunun meydana getirdiği bir siyasal kuruluştur (Kapani, 2012: 36-38).

Sosyal bir varlık olan insanın, tek başına ve başka kimselere ihtiyaç duymadan hayatını devam ettirebilmesi mümkün değildir. Bu yüzden toplu halde yaşamaya başlayan insanlar zamanla devlet denen yapıyı ortaya çıkarmışlardır. Devletin ortaya çıkarılmasında çeşitli teoriler vardır fakat hepsinin toplamında toplumun ihtiyaçlarının karşılanması ve genelin yararı amacının güdüldüğü söylenebilir. Başlangıçta güvenlik, sağlık, eğitim hizmetlerini üstlenen devletin görevleri zamanla artış göstermiştir (Göküş, 2011: 21).

1.2. Türklerde Devletin Kutsallığının Kökenleri

Türklerde devlet; çok büyük saygı duyulan, uğurunda başların ve canların verildiği, güçlü bir varlıktır. Türkler devleti o denli kutsamışlardır ki; hayatlarının anlamlarını devletten ibaret görmektedirler. Bir Türk ne için yaşar? sorusuna verdikleri cevap "devlet için" yaşar olmaktadır. Türklerin devlet düşüncesi kutsal, metafiziksel ve aşkın bir varlıktır. Öyle ki devleti yeryüzünde tanrının bir eli, varisi olarak gördüklerinden "Gökte Allah, yerde devlet" görüşü hakimdir (Çaha, 7: 2003).

Eski Türklerin hayatları bozkır kültürü üzerine kuruludur. Bozkır kültüründe yaşam son derece çetin ve zor geçmektedir. Bu hayat tarzı yerleşik hayatın aksine göçebedir. Kendilerine ve yanlarındaki hayvanlara uygun yaşama alanı sağlamak için iklim özelliklerine göre sürekli hareket halinde olmayı gerektiren bozkır kültürü, insanlarına sevk ve idare etme, muhafaza etme, mücadele ve himaye etme, koruma, sorun çözme ve emretme gibi vasıflar kazandırmıştır (Güney, 2002). Toplu halde yaşayan Eski Türkler, iklim özelliklerine ve otlakların durumuna göre sürekli hareket halinde olmuşlar. Çetin yaşam koşulları sebebiyle bu kültüre mensup olanlar hayatlarını devam ettirebilmeleri için zorlukların üstesinden gelmek zorundadırlar. Gerek tabiat şartlarından ötürü gerekse rekabet halinde oldukları diğer kabileler dolayısıyla zorlukların üstesinden gelebilmek için birleşmek, bir olabilmek son derece

önemlidir. Ancak bu şekilde güvenliklerini sağlayıp, kendilerini muhafaza edebilmektedirler. Burada devlete düşen görev ise vatandaşlarının güvenliğini sağlamaktır. Koruma görevi bir ailedeki babanın görevi gibidir. Baba nasıl ki aile fertlerini koruyor, muhafaza ediyorsa, devlet de vatandaşlarını korumak ve onların selametini sağlamak ile görevlidir. Görüldüğü gibi Türklerin devlet anlayışının oluşmasında bozkır kültürü ve birlikte yaşama temel belirleyici unsurlar olmuştur.

Bozkır kültüründe teşkilatlanma çok önemlidir. Çünkü tehlikenin ne zaman nereden geleceği belli değildir. Bu yüzden her an savaşa hazır olmak gerekir. Eski Türkler bu zor şartlar dolayısıyla savaşçılıkta ve teşkilatlanmada kendilerini son derece geliştirmişleridir. Eski Türklerde toplumun ihtiyaçlarının karşılanması, Göktürklerden itibaren devletin başı olan kağanların vazifesi olarak görülmüştür. Ali Öztürk bu konu ile alakalı devleti yönetenlerin milletin yararı için gece gündüz demeden ve kendi rahatlarını düşünmeden çalıştıklarını, o yüzyıllarda diğer halk topluluklarının devlet düzenlerinde çok önemli bir yere sahip olmadıkları halde Göktürklerde halkın saadet ve refahının gözetildiğini Orhun Abidelerini kaynak göstererek ifade etmektedir (Öztürk, 1996: 97-98).

Türklerin devleti tanımlarken kullandıkları en yaygın sıfat "baba"dır. Devletin varlığı kutsaldır. Devlet ailedeki baba gibidir. Aile reisi olan babanın evdeki otoritesi nasıl tartışılmaz, kararları sorgulanmazsa, devletin otoritesi de sorgulanmaz. Çünkü devlet toplumun mutluluğunu ister. Huzurun, mutluluğun, güvenin kaynağı devlettir. Devlet olmazsa Türk milleti varlığını da yaşamını da sürdüremez. Buna karşın devletin var olabilmesi için de millete ihtiyaç vardır. Türklerin en temel karakteristik özelliği devlet kurmasıdır. Beş-altı bin yıllık Türk tarihi bunun sayısız örnekleri ile doludur. Bu vasıf "ebed müddet devlet" deyişinde anlam kazanmıştır (Suveren, 2014: 140-141).

İslamiyet öncesi Türklerde, toplumun geleceğini güvence altına almak için devlet-millet işbirliği esastır. Millet, kendinden daha büyük olan devlete saygı gösterir, devlet ise milleti sevip, koruyarak toplumu ayakta tutmakla görevlendirilmiştir. Bu birlik sayesinde güçlü devletler kurulup yola devam edilir (İşçi, 1998: 111). Türklerde "devlet vatandaş için" değil, "vatandaş devlet içindir" anlayışı hakimdir. Devlet gerek siyasal gerekse toplumsal alanda söz sözü söyleme yetkisini kendinde barındırmaktadır. Vatandaşlar ise bu büyük erk karşısında boyun eğerler, razı olurlar, kendileri yerine karar verebilen bu kuruma saygı duyarlar ve bütün haklarını bu aşkın varlığa vermekte bir tereddüt yaşamazlar. Kültürümüzde devlet o kadar belirleyici bir unsurdur ki, ailemizden veya yakınlarımızdan birini kaybettiğimizde bize bağ sağlığı dileyenlere "devletimiz sağ olsun" deriz (Çaha, 8: 2003).

Burada "vatandaş devlet içindir" anlayışının hakim olması, devletin tüm alanlarda son sözü söyleme yetkisine haiz olması, vatandaşların bu büyük erk karşısında boyun eğmesi, razı olması, bütün haklarını bu aşkın varlığa vermekte tereddüt yaşamaması devlete duyulan büyük güven ve saygının sonucudur. Devletin başındaki kişi (Hakan, Kağan), yönetme yetkisini Tanrıdan almaktadırlar. Onlar bu yetkiyi tanrının yerine yeryüzünde kullanan kişilerdir. Ve tek bir amaçları vardır; toplumun refahı. Onların verdikleri her karar, yaptıkları her iş, söyledikleri her söz milletin yararına olan şeylerdir. Devlet, fertlerini onlardan daha çok düşünen, onların iyilikleri için hiçbir şeyi eksik etmeyen, gecesini gündüzüne katıp çalışan bir yapıdır. İşte bu yüzden Türklerde devlet bu kadar büyük saygıyı hak eder. Mutluluklarının ve güvenliklerinin teminini ve daim olmasını devletlerinin bekasında görürler. Devletin kendileri için, onlardan daha iyi kararlar alacağını düşündüklerinden bir isyanın, başkaldırının içine girmezler. Hoşnut olmadıkları bir durum olsa bile bunda bir hayır vardır mülahazası ile itaat ederler.

İslam dünyasında da devlet yüce bir varlıktır. Müslümanların devlet karşısında özerk yahut devlet şahsından otonom şahsi şahsa sahip olma düşüncesi mevcut değildir. Müslümanlar, güzelliklerin kaynağı olarak devleti görürler. Erdemin kaynağı, moralin kaynağı devlettir. Hikmet devlette aranmıştır. Bütün bunlara baktığımızda Türk siyasal kültüründe devletin neden kutsal kabul edildiğini anlamamız zor olmayacaktır. 10 yüzyıldan itibaren kitleler halinde Müslümanlığı seçen Türklerin, islamiyetteki yüce devlet felsefesinden etkilenmeleri kaçınılmazdır. İslam dünyasında sultan, Allah'ın yeryüzündeki gölgesidir ve yetkileri oldukça geniştir. İslam dininde kutsal olan devlet, güzelliklerin kaynağı olan devlet, Hz. Peygamberin varisi olan devlet, reisinin şahsında kurumsallaşmış bir devlet etkilerini Türk siyasal kültüründe de hissettirmiştir.

2. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

1929 yılında yaşanan Büyük Buhran'dan sonra dünya genelinde devlet anlayışında değişimler yaşanmış, devletin müdahaleci özelliği ön plana çıkarılmıştır. Müdahaleci devlet anlayışı devletin görevlerini arttırmış, bu durum kamu harcamalarının da artışına sebep olmuştur. 1973 yılında yaşanan petrol krizi ile beraber her alana müdahale eden devlet anlayışının sorunları çözemediği anlaşılmış ve devletin görevleri üzerine yeni tartışmalar yaşanmış, görüşler ileri sürülmüştür. 1929 ile 1970'lerin ortalarına kadar geçen sürede devlet anlayışının temelini oluşturan her alana müdahale eden devlet anlayışı kapsamında katı hiyerarşi, merkeziyetçilik, kurallara aşırı derecede bağlılık weberyen tarzı yönetim şeklinin yapı taşlarını oluşturmaktadır. 70'li yılların ortalarından itibaren etkili olan ekonomik kriz

sonrasında devletin rolü tekrar değişmeye başlamış, merkeziyetçi, katı-hiyerarşi, biçimsel, weberyen tarzı yönetim şeklinin yerini adem-i merkeziyetçi, ensek, yumuşak hiyerarşi, minimal devlet anlayışı almıştır. 1980'li yıllardan itibaren yaygınlaşmaya başlayan bu anlayış "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı" olarak ifade edilmektedir (Çevikbaş, 2012: 9).

1973 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında toplumun her alanında hissedilen sarsıntı kamu yönetimini bazı arayışların içine sokmuştur. Çünkü mevcut yönetim anlayışı zaten verimsiz, masraflı, ağır işleyen, kalitesiz bir sistemdir. Tüm bunların üzerine yaşanan petrol krizi, kamu yönetimini bir farklılığa, değişikliğe mecbur bırakmıştır (Ateşoğlu ve Özkan, 2010: 52). Petrol krizine kadar kendine uygulama alanı bulan müdahaleci devlet anlayışının temelinde refah devleti anlayışı vardır. (Özer, 2005: 3). Refah devleti anlayışı kapsamında devletin görevlerinin artması, onun aşırı şekilde büyümesine, kırtasiyeciliğe, verimsizliğe ve hantallığa sebep olmuştur. Bu durum merkeziyetçi, katı-hiyerarşik, kurallara sıkı sıkıya bağlı, büyük ve hantal bir yapı oluşturmuştur. 1973 yılında yaşanan petrol krizi sonrasında devletin yönetim paradigması sorgulanmaya başlamış, 1980'li yıllardan itibaren geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini yeni kamu yönetimi anlayışı almaya başlamıştır (Eryılmaz, 2010: 15).

70'li yıllarda yaşanan ekonomik bunalım sonrasında özellikle Weberyen bürokrasi anlayışının hakim olduğu ülkelerde 1980'li yıllardan itibaren devlet anlayışı sorgulanmaya başlanmış (Ateşoğlu ve Özkan, 2010: 55), geleneksel kamu yönetimi gözden düşmüş, yerini yeni bir yönetim anlayışı almaya başlamıştır. Yeni kamu yönetimi olarak adlandırılan bu anlayış basit bir reform hareketi değildir. Bu anlayış devletin toplumdaki rolünü, hükümeti, bürokrasiyi, piyasaları ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri etkileyecek köklü bir paradigma değişimidir. Amaç ise, devleti asli görevleri içine çekerek vatandaşların devlet karşısındaki konumlarını yükseltmek, az maliyetle çok sorumluluk duygusunun hakim olduğu bir kamu yönetimi oluşturmaktır (Eryılmaz, 2010: 15). Yeni yönetim anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi pratik ve teorik olarak çürütülmüş, kamu sektöründe kamu işletmeciliği formları benimsenmeye başlanmıştır. Artık devlet katalizör bir konumda, vatandaşı müşteri olarak gören, araçlardan çok amaçlara önem veren, süreçten çok sonuca önem veren, girişimci, rekabetçi, piyasa odaklı, adem-i merkeziyetçi bir durumdadır (Lamba, 2014: 136).

Yeni kamu yönetimi anlayışı geleneksel kamu yönetimine bir meydan okuma olarak ortaya çıkmıştır. Katı hiyerarşi, merkeziyetçi, bürokratik, süreç odaklı geleneksel kamu yönetiminin yerini 1980'lerden itibaren esnek, piyasa tabanlı, şeffaf, süreçten ziyade sonuç ve performans odaklı, adem-i merkeziyet ilkelerinin halim olduğu yeni kamu yönetimi anlayışı

almıştır. Yaşanan ciddi ekonomik krizler, devletin kendi klasik alanına yönelip asli görevlerini yerine getirmesini, verimlilik ve performans kriterleri doğrultusunda özel sektör gibi örgütlenmesini gündeme getirmiştir (Özer, 2005: 4) Kamu yönetiminde bir mükemmellik yakalanacak ise bu ancak özel sektörün üstünlüklerini kamuya aktarmakla mümkün olacaktır. Bu anlamda düşük maliyet, yüksek kalite ve rasyonel yönetim kamu yönetiminin ihtiyaç duyduğu unsurlardır (Çevikbaş, 2012: 15). Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu hizmetlerinin adem-i merkeziyet tarzı yönetim şekli ve piyasa yahut yarı piyasa usulünce yerine getirilmesini isteyen bir yaklaşımdır (Demirel, 2015: 140). Devletin, ekonomiden el çektirilmesi, sadece geleneksel görevlerini yerine getirmesi, yönetimde etkinlik ve verimlilik ilkelerinin egemen olması gerekmektedir. Bu amaçların hayata geçirilmesi için ise kamunun özel sektör işletmelerine benzetilmesi gerekmektedir (Ateşoğlu ve Özkan, 2010: 56). Yeni kamu yönetimi anlayışını savunanlar kamu yönetiminin süreçlere, talimatlara, yönergelere çok fazla önem atfettiğini, buna karşın özel sektörün önceliklerinin çıktı, performans, insan kaynakları, verimlilik olduğunu (Batal, 2010: 2), bu sebeplerden ötürü kamu yönetiminde işletme tarzı örgütlenme kurulması gerektiğini ve işlerin piyasa mantıklı sistem gibi yürümesi gerektiğini, bu durumun devlet ve toplum adına daha faydalı bir yöntem olduğunu belirtmişlerdir.

Yeni kamu yönetiminin meydan okuduğu geleneksel kamu yönetimi anlayışı dört temel ilke ve düşünceye dayanmaktadır. Bunlardan ilki Weberyen tarzı yönetim yapısı, ikincisi devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesinde doğrudan görev alması, üçüncüsü siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabileceği görüşü ve son olarak kamu yönetiminin profesyonel bir bürokrasi olması ve çalışanların hayat boyu istihdam edilmesidir. (Eryılmaz, 2010: 16-17). Yeni kamu yönetimi anlayışının ilkeleri ise küçülmek, özel sektör yönetim sistemini kamu yönetiminde uygulamak, girişimci yönetimlerin mantığını kamu yönetimine aktarmak, yerelleşmek, bürokrasiyi azaltmak, özelleştirmektir (Özer, 2005: 19-21). Görüldüğü üzere, bu iki yönetim anlayışı birbiri ile çok zıt temel değer ve ilkeleri içermektedir. Geleneksel yönetim anlayışının gözden düşmesi ve kendine çok zıt bir yönetim anlayışının onun yerini almaya başlamasının da bazı temel sebepleri vardır. Bir kere refah devleti, ekonomik ve sosyal birçok soruna yol açmıştır. Görevleri çok fazla olan devlet, ekonomik ve toplumsal sorunların çözümünde beklentilere cevap verememiştir. Yaşanan bunalımlar ve krizler, bürokrasiye olan güveni sarsmış, olumsuz görüşleri yaygınlaştırmış. Teknolojideki gelişmeler, küreselleşme ve uluslararası rekabete cevap verme isteği devletleri geleneksel yönetim anlayışından yeni kamu yönetimine anlayışına iten sebeplerden bazıları olarak

karşımıza çıkmaktadır (Lamba, 2014: 136). Yeni kamu yönetiminin ortaya çıkışını başlıklar halinde toparlayacak olursak, refah devleti anlayışının devletin ekonomik yükünü artırması ve buna bağlı olarak yaşanan krizler *ekonomik faktörleri,* teknolojinin yaygınlaşması, bilgiye ulaşmanın kolaylaşması, daha eğitimli, hakkını arayan ve siyasi otoriteye daha az itaat eden bireylerin ortaya çıkması *sosyal faktörleri,* ortaya çıkan yeni siyasi görüşler (yeni sağ akımı) ile beraber devletin rolünün sorgulanması *politik ve ideolojik faktörler*i oluşturmaktadır (Kurt ve Uğurlu, 2007: 83-84). Gerçekten yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasında 80'lerde İngiltere'de Theacher ve ABD'de Reagan döneminde uygulanan politika ve uygulamaların büyük etkisi vardır (Eroğlu, 2010: 227).

Geleneksel yönetim anlayışından yeni kamu yönetimine geçişi öngörenler bu geçiş için kamu çalışanlarının ve harcamalarının azaltılması, özelleştirmenin yaygınlaştırılması, kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesi ve dolayısıyla devletin küçülmesini hedeflemektedirler (Tarhan ve Ezici, 2011: 16). Devleti küçültmenin ise üç yolu vardır. Birincisi, ekonomik işlevleri özel sektöre bırakmak için özelleştirme yapmak, ikincisi ticari bir çıkar amacı güdülmeyen görevleri gönüllü kuruluşların yerine getirmesine zemin hazırlayarak sivil toplum kuruluşlarını etkinleştirmek, üçüncüsü de kamu hizmetlerinin yerel yönetim birimlerine aktarmak (Batal, 2012: 225). Yeni anlayışa göre devlet sadece kendisi tarafından yerine getirilebilen görevleri yapacak, diğer görevler özel sektör tarafından yerine getirilecektir. Ayrıca devlet ademi merkeziyet ilkesine göre yönetilecektir. Bu şekilde toplumun ihtiyacı daha verimli bir şekilde karşılanacaktır (Çevikbaş, 2012: 11). Çünkü merkezi yerleşim yerlerinin dışında kalan yerdeki insanların ihtiyaçlarını en iyi orada yaşayan yöneticiler bilir. Karadeniz'in bir ilçesindeki sıkıntıyı Ankara'dakilerden daha iyi o ilçede yaşayan yönetici bilecek ve en verimli çözümü o getirecektir. Bu yüzden yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hem toplumun sorumların çözümü açısından hem de demokrasi açısından büyük önem arz etmektedir.

	Geleneksel Yönetim	Yeni Kamu Yönetimi
Yapı	▪ Katı Örgüt Yapısı ▪ Merkeziyetçi ▪ Katı Hiyerarşi ▪ Geniş Merkez ▪ Hizmet Devleti ▪ Büyük Ölçekli Yapı ▪ Bürokrasi Yönelimli	▪ Esnek Örgüt Yapısı ▪ Adem-i Merkeziyetçi ▪ Yumuşak Hiyerarşi ▪ Dar Merkez – Geniş Çevre ▪ Minimal Devlet ▪ Küçük Ölçekli Yapı ▪ Piyasa Yönelimli
Roller İlkeler Politikalar	▪ Yönetim ▪ Örgüt Merkezli ▪ Kurallara Bağlı Yakından Kontrol ▪ Sevk ve İdare ▪ Sabit Ücret ▪ Bürokrat Tipi Yönetici ▪ Az Yetkili Yönetici ▪ Gizlilik ▪ Hükümetlerde Nicelik ▪ Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme ▪ Kapalı Enformasyon Kanalları ▪ Yetkiyi Toplayan ▪ Risk Almakta İsteksiz ▪ Kuralcı ve Kırtasiyeci ▪ Girdi ve Süreç Odalı ▪ Birey Yönetimli	▪ İşletme ▪ Müşteri – Vatandaş Merkezli ▪ Performans Hedefli Denetim ▪ Yönetişim ▪ Performansa Bağlı Ücret ▪ Girişimci Yönetici ▪ Yetkilendirilmiş Yönetici ▪ Şeffaflık ▪ Hizmetlerde Kalite ▪ Çok Yönlü Değerlendirme ▪ Açık Enformasyon Kanalları ▪ Yetkiyi Paylaşan ▪ Risk Almakta İstekli ▪ Vizyon Sahibi ve Esnek ▪ Çıktı ve Sonuç Odaklı ▪ Ekip Yönetimli

Kaynak: (Eryılmaz, 2010: 26-27)

Yeni kamu yönetimi anlayışının sekiz ana eğilimi vardır. Bunlar otoritenin aktarılması, performansın, kontrolün ve sorumluluğun sürdürülebilmesi, rekabetin ve bununla ilgili seçeneklerin geliştirilmesi, hizmet sorumluluğunun sağlanması, insan kaynakları yönetiminin gerçekleştirilmesi, enformasyon teknolojisinden yararlanılması, faaliyetlerin ve bunlarla ilgili işlerin kalitelerinin yükseltilmesi, yönlendirici fonksiyonların güçlendirilmesidir (Özer, 2005: 22). Geleneksel kamu yönetimini anlayışını uygulamadan kaldıran, devlet yönetiminde köklü bir değişiklik öngören yeni kamu yönetimi anlayışı weberyen tarzı örgütlenmeye karşı çıkmakta, devletin faaliyet alanının daraltılması fikri üzerinde durmakta, kamu yönetiminin sadece siyasi liderlere değil aynı zamanda halka karşı da sorumlu olması gerektiğini belirtmekte ve özel sektör yönetim ilke ve yöntemlerini kamu yönetimine uygulatmak istemektedir (Eryılmaz, 2010: 23-25)

3. TÜRKİYE'DE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren kamu yönetimi büyük bir değişim yaşamaya başlamıştır. Dünya genelinde yaşanan bu değişime ayak uydurmakta Türk kamu yönetimi zaman zaman yetersiz kalmıştır. Oysa Türk kamu yönetiminde yaşanan sorunların çoğu geleneksel yönetim anlayışındaki hantallık ve aksaklıklardan kaynaklanmaktadır. Mevcut yönetim tarzı toplumun sorunlarını çözememekte, ihtiyaçlarına cevap verememektedir (Çetin, 2010: 26). Yine de yaşanan hızlı değişimler merkezi yönetimlerin çok güçlü olduğu Türkiye ve Türkiye gibi birçok ülkeyi yönetim sistemlerini yapılandırmaya mecbur bırakmıştır. Bu anlamda stratejik planlama, performans denetimi, yönetişim, yönetime katılma, e-devlet, bilişim teknolojileri, müşteri odaklı yönetim bu dönemde önem kazanan kavramlardandır (Batal, 2012: 223).

Her ülkenin yönetim anlayışı kültüründen, geçmişinden izler taşımaktadır. Hiçbir toplum yoktur ki, yönetim geleneğini baştanbaşa değiştirsin ve geçmiş kültürel anlayışından tamamen soyutlamış olsun. Türk yönetim kültürü de Osmanlı yönetim kültürünü miras almıştır. Osmanlı yönetim kültürü ise bürokratik yapıdadır. Bürokrasi siyasal hayatın temel belirleyicisidir. Miras alınan bu kültür cumhuriyet döneminde etkisini yitirmekten ziyade zirveye çıkmış ve günümüze kadar gelmiştir. Türk yönetim anlayışında geleneksel değerler kaynaklı partimonyal yapının etkisi görülmektedir (Sobacı, 2007: 232).

Türkiye'nin merkeziyetçi yönetim yapısı değişimlere ayak uydurmakta zorlanmakta, küresel dünyayı yakalamakta geç kalmaktadır (Batal, 2012: 225). Ülkenin yönetim anlayışı değişimlere fazla açık olmadığından uyum sorunu yaşansa da yeni kamu yönetimi anlayışı 1980'li yılardan itibaren Türk yönetim kültüründe etkisini hissettirmeye başlamıştır. Türkiye'de yeni kamu yönetimi sürecini 1980 öncesi ve 1980 sonrası olarak ikiye ayırmak mümkündür. 1980'li yıllara kadar Türk yönetim kültüründe weberyen bürokrasi anlayışı hakimdir. 1980 sonrasında ise minimal devletin öngörüldüğü ve özel sektör esasına dayalı bir kamu yönetimi anlayışına doğru geçilmeye başlanmıştır. Türk yönetim kültürünün hantal, verimsiz, bürokratik yapısının 1980'lere kadar değiştirilmemesi, güçlü reform çalışmalarının yapılmamasına sebep olarak siyasi otoritenin kayırmacılık yapması, elindeki yetkilerini paylaşmak istememesi, iradeli bir siyasi otoritenin göreve gelmemiş olması, kamu politikalarının kısa vadeli olması gösterilebilir. Dünyadaki reform çalışmalarının Türkiye'ye

yansıması ise ilk olarak Turgut Özal ile birlikte 1980 yılında 24 Ocak Kararları[1] ile gündeme gelmiştir (Çevikbaş, 2012: 19-20).

Türkiye'de 1980 sonrasında yapılan reformların dayanağını yeni kamu yönetimi anlayışı oluşturmaktadır. Kamuda anti-bürokratik bir yapıyı öngören ve piyasa tarzı yönetim usulünü uygulamaya çalışan bu anlayış, yönetime katılma, açıklık ve hesap verilebilirlik, stratejik planlama ve yerelleşme ilkelerine dayalı bir yönetim anlayışı kurmak istemektedir (Çetin, 2010: 26). Bu anlamda ülkemizdeki kent konseyleri, kamu kurumlarının hazırlayıp uygulamakla yükümlü oldukları stratejik planlar, belediye meclislerinin yahut il genel meclislerinin komisyon toplantılarına halkın da katılabilmesi yönetime katılma kanalları olarak sayılabilir. Bilgi Edinme Hakkı Yasası, performans değerlendirme sonuçları, faaliyet raporları ise açıklık ve hesap verilebilirlik kanalları olarak sayılabilir (Çetin, 2010: 27-29). Türkiye'de yönetim anlayışında yaşanan bu reform hareketlerinde Avrupa Birliği'nin etkisi büyüktür. Türkiye AB'ne girebilmek, küresel standartları yakalayabilmek adına özellikle son yıllarda bazı reformlar gerçekleştirmektedir. Reformların başarılı olup olmadığını görmek için zamana ihtiyaç vardır. Fakat şu bir gerçektir ki, başarı için mevzuatların değişmesi yeterli olmayıp, halk nezdinde karşılık bulması ve destek görmesi gerekmektedir. Çok eski bir medeniyet olan Türklerin gelenekleri, kültürleri, alışkanlıkları değişim karşısında direnebilir. Fakat yaşanılan çağın gereklilikleri reformların başarıya ulaşmaları için sürükleyici rol üstleneceklerdir (Çetin, 2010: 35-36).

Ülkemizde küreselleşme sürecine uyum ve yeni kamu yönetimi anlayışının esas kılınması adına özellikle son on beş yılda birçok yasal düzenleme yapmıştır. Bu yasal düzenlemelerden bazıları şöyledir: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Personel Rejimi Kanunu Taslağı, Kalkınma Ajansları Kanunu, Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (Çevikbaş, 2012: 21), Bilgi Edinme Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Sayıştay Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı

[1] 24 Ocak Kararları: İçe dönük ekonomik yapıdan dışa dönük bir yapılaşma kurma hedefinde olan, serbest piyasa ekonomisine geçiş kararı alıp gümrük vergisini azaltarak ve döviz kurlarını serbest bırakarak ihracatı teşvik etmeyi amaçlayan, ihracata dayalı bir sanayileşme arzu eden (Karabıçak, 2000: 55), ekonominin dışa açılmasını, yabancı sermayenin özendirilmesini, ekonomide kamu kesiminin daraltılarak devlet müdahalesinin asgariye indirilmesini ilke olarak alan kararlardır (Çevikbaş, 2012: 20).

Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Lamba, 2014: 138-138).

Yeni kamu yönetiminin Türkiye'de uygulama açısından göze çarpan birtakım sorunları mevcuttur. Bilindiği üzere yeni kamu yönetimi anlayışı yerel yönetimleri ön planda tutmakta, merkezi yönetimin gücünü azaltmak istemektedir. Çevikbaş'ın da önerdiği gibi, bu ilke Türkiye'nin içinde bulunduğu durum ile beraber düşünülmeli, toplumun tarihi, kültürü, devlet anlayışı ve devlet geleneği de göze alınarak ülkeye uygun bir şekilde revize edilmeli, Türkiye Cumhuriyeti'nin üniter devlet yapısına zarar verilmemelidir. Devletin müdahale alanının daraltılması, eskiden devlet eliyle yerine getirilen görevlerin artık özel sektör yahut başka kesimlerce yerine getirilmesine zemin hazırlamaktadır. Devletin müdahale alanı daraltılmamalı, tekel niteliğindeki hizmetler devlet eliyle yerine getirilmelidir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin ekonomideki rolünü minimize edip, refah devleti anlayışını sona erdirerek devletin harcamalarını azaltmak istemektedir. Yani sosyal devlet anlayışının kendi ilkeleri ile ömrünün sonuna geldiğini ifade etmektedir. Fakat durum öngörüldüğü gibi değildir. Artan rekabet ve piyasanın ürettiği sorunlar dolayısıyla oluşan mağduriyetleri ve sorunları ortadan kaldırmak için devlet eskisinden daha çok sosyal rol üstlenmek zorunda kalacaktır. Yeni kamu yönetimi anlayışının ilkelerinden biri olan özelleştirme uygulamaları ile üretilen ürünler, kar amacı nedeni ile kaliteli ve sağlıklı olmayabilir. Kamu hizmetleri ivedi, sürekli ve zorunlu hizmetler olduğundan devlet temel ve tekel nitelikteki ürünleri kendisi üretip kendisi satmalıdır. Kamu hizmeti kapsamını oldukça daraltan yeni kamu yönetimi anlayışı, çoğu hizmeti müşteri odaklı piyasaya bırakmış ve hizmet üretim amacını kar olarak belirlemiştir. Fakat toplumdaki bazı hizmetler (çevre ve koruyucu sağlık hizmetleri gibi) kar ve verimlilik niyeti güdülmeden üretilmek ve topluma sunulmak zorundadır (Çevikbaş, 2012: 22-27).

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde başarının elde edilmesi için halkın desteğinin alınması gerekmektedir. Bu yüzden reformların tepeden inmeci bir anlayışla yapılmamalı, halkın sorun ve beklentilerinin farkında olarak, onlarda karşılık bulmak amaçlanmalıdır. Reformların başarıya ulaşmaları için toplumsal kültür ve yapı göz önünde tutulmalı, yetkilendirilen yerel yönetimler denetlenerek üniter devlet yapısı tehlikeye sokulmamalıdır. Ayrıca yerel yönetimlerin yetkileri açık bir şekilde belirlenerek bürokratik kültür geleneği kurumsallaştırılmalıdır. Türk yöneyim kültüründe katı bürokratik yapının terkedilerek çağdaş ilkelerin benimsenmesi için yurttaşların reformlar hakkında bilgilendirilmesi, kamu yararının gerçekleştirilmesi, yerel yönetimlerin oluşturulması,

kırtasiyeciliğin azaltılması, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin arttırılması, herhangi bir zümrenin kayrılmaması, sivil toplum kuruluşlarının güçlendirilmesi, halkın yönetime katılımının sağlanması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin verimli bir şekilde kullanılması gerekmektedir (Yüce, 2013).

Türkiye'de uzun yılar kendine uygulama alanı bulan Weberyen yönetim anlayışı ile 1980'lerden itibaren varlığını hissettirmeye başlayan yeni kamu yönetimi anlayışı birbirine zıt anlayışlardır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, Weberyen anlayışa meydan okumuş ve onun etkisini kırarak Türk kamu yönetiminde hakimiyeti ele almıştır. Şeffaflık, kalite, işlerin daha hızlı ve kolay yerine getirilmesi yeni kamu yönetimince geleneksel kamu yönetimi anlayışının eksiklerini giderdiği uygulamalardandır. Bu anlayışın Türk kamu yönetimi açısından eleştirilen noktalarının başında üniter devlet yapısını tehlikeye sokması ve halkın temel ve tekel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamayı piyasaya bırakmasıdır. Yeni kamu yönetimi, yönetim kültüründe köklü değişiklikler öngörmektedir. Devleti minimize etmeye çalışan bu anlayış, arzu ettiği köklü reform değişikliklerini hayata geçirmek için devleti daha önemli bir hale getirmelidir. Çünkü bu reformların hayata geçirilmesi için aktif bir devlet müdahalesi gerekmektedir. Her ülkenin yönetim kültürü birbirinden farklıdır. Bu yüzden yeni kamu yönetimi anlayışı her ülkede aynı şekilde uygulanamaz. Ülkelerin kültürel ve yönetsel sistemlerine göre anlayış, ülke ile uyumlu hale getirilmeli, ideal yönetim yapısına ulaşmaya çalışılmalıdır. Türkiye'deki ideal yönetim sistemi de kamu yararını güden geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile etkinlik ve verimlilik ölçütlerine dayalı yeni kamu yönetimi anlayışının olumlu yönlerinin sentezlenmesidir (Çevikbaş, 2012: 27-28).

Kamu yönetimlerinin dünya ölçeğinde yaşanan değişimlere ilgisiz kalma, reformları takip etmeme, küreselleşmeye ayak uydurmama, geleneksel anlayışlarını sürdürme tavırları günümüzde etkisini yitirmiştir. Devletler artık bireylerin üstünde yer alan, güçlü, aşkın, metafiziksel, mutlak güç sahibi varlıklar değildir. Günümüzde vatandaşlar devlet karşısında önemli bir konum elde etmişlerdir. Devletin vatandaşa sunduğu hizmetlerin artık bir lütuf olmadığı anlaşılmış, vatandaşı merkeze almayan bir yönetimin/anlayışın ayakta kalamayacağı gerçeğinin farkına varılmıştır (Ateşoğlu ve Özkan, 2010: 52).

SONUÇ

1980'lerden itibaren geleneksel yönetim anlayışına bir meydan okuma olarak ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı devletlerin rolünü derinden etkilemiş, çağdaş ilkeler etrafında kamu yönetimlerini değişime mecbur bırakmıştır. Bu çerçevede Türk kamu yönetimi de özellikle Turgut Özal döneminden itibaren yeni kamu yönetiminin ilkelerini benimsemeye

başlamıştır. 24 Ocak 1980 kararları ile yeni kamu yönetimi ilkelerinin rüzgârının esmeye başladığı Türk kamu yönetiminde durum 1987'lere kadar böyle devam etmiştir. 1987 sonrasında yavaşlamaya başlayan uyum süreci 2003 sonrasında tekrar hızlanmış, bu durum da yaklaşık olarak dört yıl sürüp 2007'lere gelindiğinde tekrar yavaşlama halini almıştır. Türk kamu yönetiminin 1980'lerden sonra yapmış olduğu reformları elbette Avrupa Birliği'ne uyum süreci içine değerlendirmek gerekir. Çünkü Avrupa Birliği ile Yeni kamu yönetimi anlayışının ilkeleri bir bütünlük arz etmektedirler. Bu anlamda Avrupa Birliği'ne giriş için çaba gösteren, reformlar yapan Türk kamu yönetimi aynı zamanda yeni kamu yönetimi anlayışına uygun hareket etmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yapılan reformlar ile merkeziyetçi, katı-hiyerarşik, bürokratik, hantal, kapalı, süreç odaklı anlayış terkedilerek adem-i merkeziyetçi, esnek, şeffaf, sonuç odaklı bir yönetim anlayışı benimsenmiştir.

Türk kamu yönetiminde yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde reform çalışmaları yapılırken öncelikle halkın desteğini almak, reformların benimsenmesi ve başarılı olabilmesi açısından önemlidir. Çünkü halk nezdinde kabul görmeyen hiçbir reform uzun ömürlü olamayacak ve istenilen sonuçları veremeyecektir. Bu anlamda halk öncelikle bilinçlendirilmeli, karar verme sürecine dahil edilmeli ve görüşlerine önem verilmelidir. Bunun yanında yerel yönetimler güçlendirilirken üniter devlet yapısı tehlikeye atılmamalı, yerel yönetimlerin görevlerini arttırılırken denetimleri de o oranda arttırılmalıdır. Yine devletin görevleri azaltılırken, devlet hakem rolünü üstlenirken tekel nitelikte olan kamu hizmetlerinin ivedi ve sürekli üretilip halka sunulması aksatılmamalıdır. Her ülkenin yönetim kültürü, anlayışı, değerleri birbirinden farklı olduğu için yeni kamu yönetimi anlayışının da her ülkede aynı şekilde uygulanması ve aynı sonuca ulaşılması beklenemez. Bu anlamda geçmişle bağlantıyı tamamen koparmadan, jakobenci bir yaklaşımdan uzak durarak çağdaş ilkeler mevcut yönetim anlayışına uygunluk boyutu gözetilerek alınmalıdır. Bir başka ülkede uygulanıp başarıya ulaşmış bir anlayışın diğer bir ülkede aynı şekliyle uygulanıp başarıya ulaşmasının bir garantisi olmadığından, Türkiye'de de başarılı bir yönetim sistemi oluşturmak için geleneksel yönetim anlayışının olumlu yönlerini ile yeni kamu yönetimi anlayışının olumlu yönleri alınarak sentezlenmelidir. Böylece reformların halk tarafından kabul görmesi de kolaylaşacak, başarılı bir yönetim anlayışının hayata geçirilmesi sağlam temeller üzerine bina edilecektir.

KAYNAKÇA

Ateşoğlu, Nadir, Ergün Özkan (2010), "Otoriter Kamu Yönetimi Anlayışından Vatandaş Odaklı Anlayışa Geçiş Mümkün mü?", *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1.

Batal, Salih (2010), "Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Yerel Yönetimler Alanındaki Uygulama Örnekleri", *Mevzuat Dergisi*, Yıl: 13, Sayı: 145.

Batal, Salih (2012), "Türkiye'de Yönetim Kültürünün Dönüşümü ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Dinamikleri", *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 1, No: 1.

Çaha, Ömer, (2003), *Aşkın Devletten Sivil Toplum*a, Gendaş Yayınları, İstanbul.

Çetin, Sefa (2010), "Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönleri", *Ç. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt: 19, Sayı: 3, s: 23-38.

Çevikbaş, Rafet (2012), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları", *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2.

Demirel, Demokaan (2015), "Üçüncü Yol Politikalarında Yeni Kamu Yönetiminin İzleri", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,* Cilt: 29, Sayı: 1.

Eroğlu, Tuğba (2010), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi", *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi,* Cilt: 6, Sayı:12, s. 225–233.

Eryılmaz, Bilal (2010), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.

Göküş, Mehmet, (2011), *Kamu Hizmeti: Kuram Politika Uygulama*, Çizgi Kitabevi, Konya.

Güney, Adnan (2002), "Türk Siyasal Kültüründe Devlet Anlayışı, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta,

İşçi, Metin (1998), Genel Olarak ve Türkiye'de Siyasal Değişme, Der Yayınları, İstanbul.

Kapani, Münci, (2012), *Politika Bilimine Giriş,* Bilgi Yayınevi, Ankara.

Karabıçak, Mevlüt (2000), "Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişim süreci", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2, s. 49-65.

Kurt, Mustafa, Özlem Yaşar Uğurlu (2007), "Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi", *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi,* Cilt: 9, Sayı: 2.

Lamba, Mustafa (2014), "Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 3, s.135-152.

Özer, Akif (2005), "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 59.

Öztürk, Ali, (1996), *Ötüken Türk Kitabeleri*, Milli Eğitim Basımevi, Ankara.

Sobacı, Mehmet Zahid (2007), Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1.

Suveren, Yaşar (2014), "Türkiye'de Sağ-Muhafazakâr Siyasetçilerin Devleti Algılama Yordamları

Üzerine Bir Değerlendirme", *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 4, s. 139-151.

Tarhan, Ahmet Bora, Erhan Ezici (2011), "Kamu Hizmetlerinin Üretiminde Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Ve Toplam Kalite Yönetimi", *Sosyal v e Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt: 3, No: 2.

Yüce, Yavuz (2013), Türkiye'de Kamu Yönetimi Anlayışında Dönüşüm**,** http://akademikperspektif.com/2013/02/15/turkiyede-kamu-yonetimi-anlayisinda-donusum/, 26.09.2015

POLİTİKA METİNLERİNDE STANDART ARAYIŞI

Eyyup G. İSBİR
Prof. Dr., Aydın Üniversitesi Öğretim Elemanı
Hatice ALTUNOK
Dr., Abant İzzet Baysal Üniversitesi Öğretim Elemanı, altunokmhatice@gmail.com
Ömer ÖZKAYA
Arş. Gör., Polis Akademisi Öğretim Elemanı, ozkaya.omer@hotmail.com.tr

Özet
Kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmaları yapılırken farklı konularda herhangi bir unsurun veya boyutun, belirli bir kritere göre '…standarda/standartlara ulaştırılmasından' söz edilir. Bu standartlar büyük ölçüde uluslararası düzeyde entegre olmaya çalışılan örgütlerin belirlediği ve genel itibarıyla da 'iyi uygulamalar' olarak adlandırılan kriterlere göre şekillenmektedir. Çevre, eğitim, sağlık, personel gibi farklı politika alanlarının tamamında ulaşılması amaçlanan uluslararası standartlardan söz edilmektedir. Bunların yanında kamu yönetiminin işleyiş farklılıklarını gidermek amacıyla da merkezi otoritece belirlenen ulusal düzeyde standartlaştırma çabalarının da bulunduğu görülmektedir. Bu bağlamda mevzuata, projeye, örgütlenme biçimine yansıyan farklı konularda standart getirme çalışmaları da bulunmaktadır. Örneğin, 2003 yılında kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 2009 yılında yürürlüğe giren Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik kamu yönetiminde standart oluşturmaya yönelik önemli adımlar olmuştur.
2000'li yıllarda bu arayışın düzenlemelere yansımış örneklerine işaret edilmiş olmakla birlikte, genel olarak kamu yönetimini iyileştirmeye yönelik girişimlerde standart arayışının söz konusu olduğu görülmektedir. '*Bugüne gelinceye kadar kamu yönetiminde standart arayışı politika metinlerinde nasıl yer almıştır?'* sorusuna bildiri kapsamında, Türk kamu yönetiminin politika belirleyen metinlerinden olan hükümet programları ve kalkınma planlarında hangi alanlarda, hangi tür standartlara ulaşma hedefinin belirlenmiş olduğu üzerine bir inceme yapılarak cevap verilmeye çalışılacaktır. Bu metinlerde yer alan standart vurgusuna yönelik spesifik farklılık arz eden yönler ön plana çıkarılacaktır. Böylelikle politika yapıcıların sözü edilen metinler kapsamında kamu yönetiminde hedeflemiş oldukları standartlara ilişkin bilgiler sunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Standart, Kamu Yönetiminde Standart, Politika Metinleri, Hükümet Programları, Kalkınma Planları

1. STANDARTLAŞMAYA İLİŞKİN ÇERÇEVE: TANIM, KURUM VE MEVZUAT

Türk Dil Kurumu standart kelimesini; *belli bir tipe göre yapılmış ve ayrılmış, ölçün, ölçünlü, tek biçim; belirli ölçülere, yasaya, kullanıma uygun olan, temel olarak alınabilen, bir işletmede bir ürünü, bir çalışma yöntemini, üretilecek miktarı, bütçenin para miktarını belirlemek için konulmuş kural* şekillerinde açıklamaktadır (www.tdk.gov.tr). Kahvecioğlu ve Algan'a göre "Standartlar bir ürün ya da hizmetin kalite ve güvenlik seviyesinde katkıda bulunan dokümanlardır" (2014: 34).

Standartların hazırlanma amaçları; temel ihtiyaçların belirlenmesi, çevre sağlığının korunması, uyumluluğun sağlanması, iyileştirme, ticari engellerin kaldırılması, uygunluk değerlendirmesi, taleplerin değerlendirilmesi, teknoloji kullanımının arttırılması, İnovasyon ve Ar-Ge çalışmalarının desteklenmesi, pazar olanaklarının arttırılması (Kahvecioğlu, Algan, 2014: 34-37) olarak sıralanmaktadır.

Standartlaşmanın tarihi gelişimine bakıldığında loncalar döneminde pek çok alanda standardizasyona gidildiği görülmektedir. Bugünkü anlamda ilk standardın yüzyıllar önce

Türkler tarafından farkına varılmıştır. Ürünlerin fiyatlandırıldığı ve kalitenin devamlılığını sağlamak amacıyla ceza sistemlerinin belirlendiği *Kanunname-i İhtisab-ı Bursa*'nın II. Bayezid döneminde yayımlanması ile ilk standartlara ait metinler Osmanlı İmparatorluğu döneminin ürünü olmuştur (Yanar, Arlı, 2012: 60). Modern anlamda standardizasyon konusunda ise Cumhuriyet döneminde 1930'da kabul edilen 1705 sayılı "*Ticarette Tağşişin Men'i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkında Kanun"* ilk teşebbüs olarak nitelendirilmektedir (B: 38, O: 1, 18.11.1960: 4).

Standardizasyon çalışmaları için 1950'de Birleşmiş Milletler Teknik Yardım Teşkilatı'na başvurulmuş ve İsveçli standardizasyon uzmanı Olle Sturen Türkiye'ye gelmiş ve çalışmalara başlamıştır. Sturen çalışmalarının sonucunda standartları hazırlayacak merkezi bir kuruluşun oluşturulmasının gerekliliğini önermiştir. Bu doğrultuda İktisat ve Ticaret Bakanlığı standart yapma organının kurulmasını kararlaştırmıştır. Enstitünün bütçe nedenlerinden dolayı kurulmasının imkânsızlığı ve düşünülen Enstitünün ana şartlarından birinin bağımsız ve daha çok özel sektöre dayanması istenildiğinden bu görev Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği'ne verilmiştir (Kahvecioğlu, Algan, 2014: 114-115).

Türk Standartları Enstitüsü (TSE) Türkiye Ticaret Odalar Birliği 5590 sayılı kuruluş kanununa dayanarak 1954 yılında kurulmuştur. 18.111960 tarihli TSE kuruluş kanununun TBMM'deki görüşmeleri sırasında o Enstitünün o güne kadar istenilen ölçüde verimli olamadığı dile getirilmiştir(B: 38, O: 1, 18.11.1960: 4). 10.11.1960 tarihinde 132 sayılı kanunla kamu örgütlenmesinde her türlü madde ve mamuller ile usul ve hizmet standartlarını yapmak amacıyla Türk Standardları Enstitüsü kurulmuştur. Bu kurum tarafından kabul edilen standartların 'Türk Standardı' adını alacağı hüküm altına alınmıştır (132 sayılı kanun, md. 1)

TSE'nin kuruluş kanunu gerekçesinin TBMM'deki görüşmelerinde; bir ihtiyaç maddesinin veya bir hizmetin amaca uygunluk bakımından sahip olması gereken asgari vasıf ve şartları belirten hususların standartlar sayesinde saptandığı ifade edilmiş, muasır dünyanın istihsal, imal ve hizmet alanlarında eriştiği yüksek seviyede standartların büyük rolünün olduğu vurgulanmıştır (B: 38, O: 1, 18.11.1960: 4). 1960'da bu görüşler temelinde oluşan kurumun bugün perspektifinde misyonu; Türkiye'nin rekabet gücünü arttırmak, ulusal ve uluslararası düzeyde ticareti kolaylaştırmak ve toplumun yaşam düzeyini yükseltmek için; standardizasyon, uygunluk değerlendirme, deney ve kalibrasyon faaliyetlerini tarafsız, bağımsız, etkin ve güvenilir olarak sağlamak şeklinde açıklanmıştır. TSE'nin vizyonu ise

hizmetlerde ulusal, bölgesel ve uluslararası alanda tercih edilen, yönlendirici ve lider bir kuruluş vasfın taşımak olarak belirlenmiştir (http://www.tse.org.tr).

132 Sayılı Kanunun 2. maddesinde TSE'nin görevleri sıralanmıştır. Bu görevlerden bazıları şunlardır; her türlü standardları hazırlamak veya hazırlatmak, Enstitü bünyesinde veya hariçte hazırlanan standardları tetkik ve uygun bulduğu takdirde Türk Standartları olarak kabul etmek, **k**abul edilen standartları, yayınlamak ve ihtiyari olarak uygulanmalarını teşvik etmek, Hususi ve resmi sektörün talebi üzerine standardları veya projelerini hazırlamak ve mütalaa vermek, Standartlar konusunda her türlü ilmi ve teknik incelemelerle araştırmalarda bulunmak, yabancı memleketlerdeki benzeri çalışmaları takip etmek, Milletlerarası ve yabancı standart kurumları ile münasebetler kurmak ve bunlarla işbirliğinde bulunmak, Üniversiteler ve diğer ilmi, teknik kurum ve müesseselerle iş birliği sağlamak, standardizasyon konularında yayın yapmak, milli ve milletlerarası standardlardan arşivler meydana getirmek ve ilgililerin faydalanmalarına sunmaktır.

2. KAMU YÖNETİMİNDE 'STANDART' OLUŞTURMA EĞİLİMLERİ

Yönetsel yapıda standart oluşturma görevini üstlenmiş birim mevcut durumdadır. Ancak standart sadece belirli bir kurumun belirlediği -genellikle teknik, ölçüsü olan- hususları ifade etmemektedir. İşletme üretim sistemi, ürün kalitesi gibi konularda standart belirleme ve bunlara ulaşma yolundaki adımların tespiti gibi boyutlar uygulanma açısından ulaşılabilirliği daha kolay tahmin edilebilirken, söz konusu kamu yönetimini ilgilendiren boyutlarda bazı standartlara ulaşılması olduğunda durum karmaşıklaşmakta ve güçleşmektedir. Küreselleşmenin etkisiyle bu durum boyut ve nitelik değiştirmiştir. Çünkü yönetimlerin artık ulaşmayı hedefledikleri uluslararası standartlar bulunmaktadır. Küresel sistemde ulus devletlerin ekonomi, güvenlik gibi politika alanlarında tek yönlendirici ve tek tedarikçi olmamakta, yönetim özelinde de uluslararası yönlendirmelerin etkisi ve baskısıyla değerler ve ilkeler standartlaşmaktadır (Aktel, 2003: 67). Yerel ve ulusal yönetim konuları uluslararası normlardan, standartlardan etkilenmekte ve bunlar ekonomi, siyaset, toplum, kültür ve yönetimin çeşitli alanlarında iç yönetimlerin düzenlenmesini etkilemektedir. Birçok metropolitan yönetim sorunu -örneğin, kentsel hizmet sunumu, acil ve güvenlik sorunları, yoksulluk ve konut sorunlarını, hava ve su kirliliği ve suç ve diğer problemleri-artık küresel olarak göz önüne alınan konular haline gelmiştir (Farazmand, 2004: 18).

Küresel standartlarda etkinlik ve üretkenliği yakalama kamu bürokrasilerini etkisi altına alan en büyük baskılardan biri olmuştur (Kalağan, 2010: 66). Uluslararası örgütlerden biri olan Avrupa Birliği (AB)'nin üye devletlerde uygulanmasını öngördüğü kamu yönetimine

ilişkin genel bir model bulunmadığı belirtilse de tüm üye devletlerin yönetim sistemlerindeki farklılıkları ortak ilkeler ve politikalar odağında düzenlenmesi konusunda yönlendirilmektedir. Bu doğrultuda kamu sektöründe profesyonel yönetimin benimsenmesi, kamu personeli ve yurttaşlara verilen hizmetin performans ölçümünün yapılması, kamu hizmetinde vurgunun sonuçlar üzerinde olması gerektiği, yönetim pratiklerinde özel sektör anlayışının model alınması benimsenen uygulamalardır. Dolayısıyla AB kamu yönetimine ilişkin genel bir model önermese de, belirli politikalar ve ilkeler bağlamında aday ülkeleri yönlendirmektedir (Ökmen, Canan, 2009: 149).

Ulusal yönetimler, uluslararası standartlara ulaşmaya ve uyum sağlamaya önemli bir çaba harcamaktadır. Özellikle de üyeliği talep edilen uluslararası örgütlerin kriterleri standartlar konusunda önemli bir baskı faktörü halindedir. Bununla birlikte kamu yönetiminde standart belirleme ve standartlara ulaşma hususunun sık ifade edildiği raporlarda da görülmektedir. Çalışma kapsamında politika metinlerinde incelemeye geçmeden önce Türkiye'nin idari reform çalışmalarında da standart arayışlarının bulunduğuna da işaret etmek gerekmektedir. Örneğin yabancı uzman raporlarında da çeşitli konularda standart olmayışı eleştirilmiş ve standart önerilerinde bulunulmuştur. Neumark Raporu'nda kamu personelinin maaşlarının hayat standartları bakımından yeterlilik düzeyi sorgulanmıştır (Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, 1963: 29). Barker Raporu'nda ziraat fakültelerinin öğretim programlarının ve akademik standartlarının revizyona tabi tutulması gerektiği belirtilmiştir (Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, 1963; 50). Yine aynı raporda kurulması önerilen amme idaresi komisyonunun kamu hizmetlerindeki usul ve standartların ıslahı için planlar hazırlanmasından söz edilmiştir (Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, 1963: 61).

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan kamu yönetimini yeniden yapılandırmayı amaçlayan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'nde (MEHTAP) de standart belirleme ve standarda göre şekillenme önerileri görülmektedir. Örneğin MEHTAP'da merkezi idarenin kontrol alanının genişlemesiyle birlikte kuruluş, kadro, idare, personel sağlama, eğitim gibi konularda standartlara gidilmesi zorunlu görülmüştür (MEHTAP, 1966: 47). Aynı raporda bakanlıkların iç teşkilatlanmasında birimlerin adlarına ilişkin standardın ne olacağı sorgulanmış (MEHTAP, 1966: 32), görev ve teşkilat kanunlarının belli standartlara bağlanması gerektiğine dikkat çekilerek çeşitli standart önerileri sunulmuştur (MEHTAP, 1966: 35).

2000'li yıllarda ise Kamu Yönetimi Reformlarının amaçlarının yer aldığı "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" adlı çalışmada Türkiye'nin AB'ye üyeliği yönünde topluluk standartlarına ulaşmanın kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olduğu belirtilmiştir (Başbakanlık, 2003: 78). Bu reform önerileri arasında; kamu mali yönetiminde saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması ve kamu idarelerinde performans ölçümüne dayalı denetime temel oluşturacak temel şartlardan birisi, mali işlemlerin uluslararası standartlara uygun bir muhasebe ve raporlama sisteminin oluşturulması, düzenleyici ve denetleyici kurumların yapılanmalarına ilişkin standart sağlayacak düzenlemeler oluşturulması, yerel yönetimlerin, merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara da uygun olarak faaliyetlerini yerine getirmesi, etik standartların benimsenmesi (Başbakanlık, 2003: 132, 149, 150, 161) yer almıştır. Bu reform yönelimleriyle birlikte mali yönetim ve kontrol sistemini uluslar arası standartlara ve Avrupa Birliği ile uyumu sağlamak için 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Sevinç, 2014: 736) çıkarılmıştır.

Kamu hizmetlerinin sunumunda standart usullerin belirlenmesi için 2009 yılında Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin amacı; *etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak üzere, idarelerin uyması gereken usul ve esasları düzenlemek* şeklinde belirlenmiştir. Yönetmeliğin 6. maddesine göre; hizmet standartları tablosunda; hizmetin adı, başvuruda istenen belgeler, hizmetin ne kadar sürede tamamlanacağı ve şikâyet mercilerine ilişkin bilgiler yer almaktadır. Yazışmalarda standartlaşmayı sağlamak için de 2004 yılında Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik yürürlüğe girmiştir (www.resmigazete.gov.tr).

3. HÜKÜMET PROGRAMLARINDA 'STANDART' VURGUSU

Hükümetlerin göreve geldiklerinde faaliyet programlarının yer aldığı metinlerde de çeşitli konularda standart oluşturma/standardı yakalama/standarda ulaşma hedeflerinin yer aldığı görülmektedir[1]. 1980 sonrası hükümet programları üzerinde bir inceleme yapıldığında ilk olarak II. Özal Hükümeti Programına (1987-1989) bakıldığında; köy yollarına ilişkin yapılmış çalışmalar açıklanarak, köy yollarında standart ve kalitenin iyileşmesi; idari reformlar çerçevesinde kadro unvan standardizasyonunun geliştirildiği bu bağlamda 8000'den

[1]Hükümet programları https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukumetler.html adresinden incelenmiştir.

fazla kadro ünvanı 900'e indirilmesinin vurgulandığı görülmektedir. Akbulut Hükümeti Programında (1989-1991); II. Özal Hükümeti Programında yer aldığı gibi köy yollarında standart ve kalitenin düzelmeye başlaması ve kadro unvan standardizasyonunun geliştirildiği bilgisi yer almıştır.

VII. Demirel Hükümeti Programında (1991-1993) memurların hayat standardını düzeltecek çağdaş bir personel reformu gerçekleştirileceği hedeflenmiştir. Bunun dışında üniversite reformunun gerçekleştirileceği ve bu bağlamda evrensel standartların benimseneceğinden söz edilmiştir. Erbakan Hükümeti (1996-1997) Programında; kentleşmeye ilişkin belirlenmiş hedeflerde standartlardan söz edilmiştir. Bu kapsamda gecekonduların Islah İmar Planları ve Sağlık Projeleri ile daha yaşanabilir standartlara ulaştırılması hedeflenmiştir. Yılmaz Hükümeti Programında (1997-1999); üniversitelerde öğretim kalitesinin uluslararası standarda ulaştırılması için önlemler alınmasından bahsedilmiştir.

Gül Hükümeti Programında (2002-2003); devletin görevleri arasında standart belirlemeye yer verilmiştir. Bu doğrultuda devletin rolünün, koyduğu standartlara göre denetim yapmakla sınırlı olacağı vurgulanmıştır. Aynı programda merkezi idarenin görevleri arasında standart oluşturma yer almıştır. Yerel yönetimlerin de bu ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık idari birimler olarak yeniden yapılandırılacağı hedeflenmiştir. YÖK'ün üniversiteler arasında koordinasyon sağlayan, standartlar belirleyen bir yapıya kavuşturulacağı da hedefler arasında yer almıştır. Yolsuzlukla mücadele konusunda da mesleki ve iş ahlakı alanında standartların yükseltileceği belirtilmiştir.

Erdoğan Hükümeti (2003-2007) Programında; özerk kurumların evrensel standartta denetimlerinin yapılacağına dikkat çekilmiştir. YÖK'ün üniversiteler arasında koordinasyon sağlayan, standart belirleyen bir yapıya kavuşturulacağı belirtilmiştir. Mesleki eğitim veren meslek yüksek okulları, meslek standartlarına uyumlu niteliklere sahip insan gücü yetiştirecek şekilde yeniden ele alınacağı amaçlar arasında yer almıştır. II. Erdoğan Hükümet (2007-2011) Programında ise insan kaynağının niteliğinin yükseltilmesi beşeri sermayenin çağdaş standartlara ulaştırılması için Milli Eğitim Bakanlığı'nın bütçesinin artırılacağına amaçlar arasında yer verilmiştir.

III. Erdoğan Hükümeti (2011-2014) Programında merkezi idare reformlarına ağırlık verileceği ve bu bağlamda merkezi idarenin geliştirilecek fonksiyonları arasında standart koyma da yer almıştır. Programda personel politikalarına ilişkin kamu personelinin

performansının objektif ve saydam şekilde ölçecek standartlar geliştirileceği belirtilmiştir. Kamu hizmetlerinin sunumunda, kamu kurumlarının hizmet standartlarını belirlemesi uygulamaların devam edeceği ifade edilmiştir.

Mesleki standartların belirlenmesi ve belgelendirilmesine ilişkin düzenlemelerin yapıldığına ve bu doğrultuda Mesleki Yeterlilikler Kurumu'nun kurulduğuna atıf yapılmıştır. 2012 yılı sonuna kadar işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu ulusal meslek standartlarının tamamının belirlenmesi hedeflenmiştir. Sosyal güvenlik kurumunun tek çatı altında toplanmasıyla çalışanlar arasında norm ve standart birliğinin sağlandığı vurgulanmıştır.

Yüksek öğretim sistemine ilişkin reform yapılacağından söz edilerek YÖK'ü üniversiteler arasında koordinasyon, akreditasyon sağlayan ve kalite standartları belirleyen bir kurum haline dönüştürülmesi hedefi yinelenmiştir. Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinin Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve hukuki standartlarını yükseltmek için bir zemin olarak değerlendirilmiştir.

Davutoğlu Hükümeti (2014-2015) Programında merkezi idarenin standart koyma fonksiyonu geliştirilecek fonksiyonlar arasında sayılmıştır. Çalışanlar arasında norm ve standart birliğinin sağlandığı ifade edilmiştir. Mesleklerin standartlarını belirleme ve belgelendirmeye yönelik düzenlemeler çerçevesinde Mesleki Yeterlilikler Kurumu'nun kurulduğu yinelenmiş ve bu doğrultuda 560 ulusal mesleki standardın oluşturulduğuna işaret edilerek bu standart sayısının 750'ye çıkarılması hedeflenmiştir. Şehirleşmeye ilişkin olarak da yüksek standartda şehirleşmenin gerçekleştiği, şehirlerin zenginlik ve gelişmişlik göstergesi haline geldiği belirtilmiştir.

4. KALKINMA PLANLARINDA 'STANDART' VURGUSU

1980 sonrası kalkınma planlarında[2] ulaşıldığı, ulaşılamadığı tespit edilen ya da ulaşılması planlanan standartlara ilişkin *Dördüncü Kalkınma Planında* (1979-1983); Üçüncü Plan dönemine atıfta bulunularak çevre standartlarının geliştirilemediğine işaret edilmiştir. Eğitim standardını fiziki kapasite yetersizlikleri, okulların koşullarının yetersizliği ve öğretmenlerin dengesiz dağılımının olumsuz etkilediğinden söz edilmiştir. Yükseköğretim kurumlarına ilişkin olarak nicel ve nitel yetersizliklerden bahsedilerek, yükseköğretim kurumları ve kademeleri arasında amaç ve işlevlerine uygun program ve standartların bulunmamasının, eğitim standardının yetersiz olduğu vurgulanmıştır.

[2]Kalkınma Planları http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx adresinden incelenmiştir.

Toplumsal güvenlik kurumlarına ilişkin normlarında ve kurumsallaşmalarında standartlaşmanın sağlanacağı hedeflenmiştir. Kanunların ve diğer idari metinlerin hazırlanması ile ilgili idari yöntemlerin standart hale getirileceği, yeniden düzenleneceği amaçlanmıştır.

Sağlık hizmetlerinin standardını yükseltmek için gerekli finansmanı sağlamak amacıyla gerekli yasal düzenlemenin yapılması hedeflenmiştir. Konut planlaması ve konut üretiminde çok yönlü yeni standart tanımlarının geliştirilerek sosyal konut üretileceği ifade edilmiştir.

Beşinci Kalkınma Planında (1985-1989); mesleki ve teknik elemanların yetiştirilmesi hususunda gerekli sertifikaların belirli bir standarda uygun olarak verileceği belirtilmiştir. Personel sisteminde kadro ve unvan standardizasyonunun gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sağlık hizmetlerine ilişkin olarak sağlık yapılarının inşaat ve maliyet standartlarının geliştirilmesinden söz edilmiştir. Sosyal güvenlik alanında işgörmezlik durumunda prim ödenerek sigortalanmış kişilere asgari hayat standartlarının sağlanacağı amaçlanmıştır. Sağlık kuruluşlarının yeniden yapılanacağı ve sigortalının standartlara uygun sağlık hizmeti veren bütün kuruluşlardan satın alabilmesi genel ilke olarak uygulanacağından söz edilmiştir.

Köy ve şehir arasındaki altyapı ve hayat standartları arasındaki farklılıklarını giderilmesi, şehirlerde de hizmet standardını yükseltecek yatırım ve politikalara ağırlık verileceği amaçlar arasında sayılmıştır.

Altıncı Kalkınma Planında (1990-1994); AT'ye üyelik hedefi doğrultusunda Türk eğitim standartlarının araştırma-geliştirme ve eğitim alanında ortak işbirliği ve değişim projelerinin geliştirileceği belirtilmiştir. Uluslararası standart vurgusunun belirginleştiği bu plan döneminde Topluluk hukuku ile Türk hukuk sisteminin de uyumlaştırılması için çalışmaların yapılacağı öngörülmüştür.

Döner sermayeli kuruluşların, mahalli idarelerin ve fonların hesap sistemlerinin belli bir standarda kavuşturulması amaçlanmıştır. Verimlilik değerlerinin gelişmiş ülkeler düzeyine ulaştırılması için kalite kontrol teknikleri kullanım ile standartlara uygunluğun yaygınlaştırılması hedeflenmiştir.

Öğretmenlerin eğitimi ihtiyaçları standart şekilde saptanacak ve buna uygun hizmet öncesi ve hizmetiçi eğitim programlarının uygulanacağı amaçlanmıştır. Yükseköğrenim görme standartlarını yakalayamayan öğrencilerin beceri ve meslek kazandırıcı programlara yönlendirilmelerinin sağlanması amaçlanmıştır. İş analizlerine dayanarak meslek

standartlarının hazırlanması planlanmıştır. Sosyal sigorta kuruluşlarının farklı norm ve standartlarında birlik ve bütünlüğün sağlanması için çalışmalar yapılacağı öngörülmüştür.

Sağlıklı yaşam şartlarını geliştirmek için belediyelerin belirli standartlara dayalı olarak altyapı hizmetlerinin destekleneceği belirtilmiştir. Çevre standartlarının belirlenmesi konusunda standartların sürekli araştırmalarla dinamik bir şekilde belirlenecektir. Şehir planlaması konusunda planlama standartlarının yerleşme yapısına ve özelliklerine uygun olarak belirleneceği belirtilmiştir. Konut inşaatlarında da standartlara uygunluğun esas alınacağından söz edilmiştir.

Yedinci Kalkınma Planı (1996-2000); ulusal düzeydeki verilerin belirli bir standartta olmadığı dile getirilmiştir. Kamu hizmeti sunumunda teknoloji, standart ve finansman açısından merkezi idare ve belediyeler arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlayacak düzenlemeler ihtiyaçlar arasında gösterilmiştir. Mahalli idarelerle ilgili verileri belli standartlara göre toplanacak bilgi bankası oluşturulacağı hedefler arasında yer almıştır. Kentsel arazi kullanım biçimlerinde konut dışında gelişmiş ülke standartlarına göre yetersiz olduğu dile getirilmiştir.

Yükseköğrenim sisteminin eğitim-öğretim sistem ve programları uluslararası eğitim sistem ve standartlara uygun hale getirileceği belirtilmiştir.

Sekizinci Kalkınma Planı (2000-2005); eğitim sisteminin yeniden düzenleneceği gerçekleştirilecek çalışmalar arasında piyasa meslek standartlarına uygun eğitime ağırlık verilmesi yer almaktadır. Okul öncesi eğitim kurumlarındaki farklılıkların giderilmesi ve standartların oluşturulması planlanmıştır. Yükseköğretim kurumlarının görevlerinin yeniden tanımlanacağı mühendislik eğitiminin uluslararası standartta verilmesi için çaba gösterileceği ifade edilmiştir.

Merkezi idare, yerel hizmetlerle ilgili politika ve standartları belirlenerek denetimin etkinleştirileceği öngörülmüştür. Kentleşme sürecinde tarihi, doğal, sosyal ve kültürel değerlerin korunması ve sağlıklı, güvenli, kaliteli, ekonomik konut ve çevrelerin oluşturulması amacıyla yapı ve çevre standartları geliştirileceği hedeflenmiştir. İnşaat, mühendislik, mimarlık, müteahhitlik hizmetlerinin ulusal ve uluslararası kalite standartlarına uygun hale getirilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir.

Dokuzuncu Kalkınma Planında (2007-2013); kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi idarenin gerekli standartları belirlemesi ve bu standartlara uyumun da denetlemesi ihtiyacından söz edilmiştir.

Kamuda denetim sistemlerinin uluslararası standartlara ve AB uygulamalarıyla uyumlu olarak uluslararası geçerlilik taşıyan bir nitelikte uygulanacağı planlanmıştır. Personel sistemine ilişkin olarak, personel değerlendirmesi için performans ölçümünü sağlayacak standartların geliştirileceği ve uygulanacağı vurgulanmıştır

Eğitim kurumlarında kalite standartlarının belirlenerek yaygınlaştırılacağı hedeflenmiştir YÖK'ün standart belirleme, koordinasyon ve planlamadan sorumlu olacak şekilde yeniden yapılandırılacağı planlanmıştır.

Bölgesel gelişme politikalarına ilişkin olarak; ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerindeki planlama araçları ve standartları belirlenecek, planların birbiriyle uyumunun sağlanacağı ifade edilmiştir. Yerel yönetimlerin hizmetlerine ilişkin asgari hizmet standartları belirlenecek, standartlara uygunluk denetiminin ise merkezi idarece yapılacağı öngörülmüştür. Yerel yönetimlerin elektronik ortamda hizmet sunmalarının geliştirilmesi için standartlar oluşturulacak ve veri paylaşımının sağlanacağı belirtilmiştir.

Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018); çevre sorunlarına ilişkin politikaların kalkınma ilkeleri çerçevesinde yürütüldüğü, kurumsal yapı, mevzuat ve standartların geliştirildiği belirtilmiştir. Mekansal planlar ve uygulamalar için bilgilerin paylaşımında öngörülen standartlara göre bilgi üretilip paylaşılacağı vurgulanmıştır. Şehirlerde altyapı hizmetlerine ilişkin standartlara uygun olarak çalıştırılacağı belirtilmiştir. İçme ve kullanma suyuna ilişkin kalite ve standartlara uygun şekilde dağıtılacağı amaçlanmıştır

Yerel yönetimlerin hizmet standartlarını uygulaması için merkezi yönetimin etkili denetimi sağlanacağı öngörülmüştür. Yerel yönetimlerde kurumsal kapasitenin güçlenmesi için başta büyük şehir belediyeleri olmak üzere yerel hizmet standartlarının belirlenmesi ve buna uyum sağlanması hedeflenmiştir.

Eğitim sisteminin performansının değerlendirilmesi için standartların belirleneceği hedeflenmiştir. Daha önceki planlarda da belirtildiği gibi YÖK'ün standart belirleme, planlama ve koordinasyondan sorumlu olacak şekilde yeniden yapılandırılacağı tekrarlanmıştır. e-Devlet hizmet sunumunda bilgi sistemlerinin tamamlanması için ortak standartların belirlenmesi çalışmalarının devam edeceği ifade edilmiştir.

SONUÇ

Bildiri kapsamında kamu yönetiminin gittikçe belirginleşen 'standart' arayışına ilişkin politika metinlerinde bir inceleme yapılmıştır. Bu doğrultuda Hükümet Programlarında 'standart' arayışının söz konusu olduğu başlıca konular şu şekilde öne çıkmaktadır; merkez-

yerel görev dağılımı (merkeze standart oluşturma, yerele de bu standartları uygulama görevi öngörülmüştür), yerel yönetim hizmetlerin sunumu, personel yönetimi (kadro ve unvan standardizasyonu, memur ücretlerinde, performans ölçüm standartları), mesleki standartlar, denetim (evrensel standartlar), eğitim (öğretmen dağılımı, kalite standartları), yükseköğretim (üniversitelerde evrensel standartların sağlanacağı, YÖK'ün merkezi standart belirleyen bir niteliğe bürünmesi), kentleşme (kentlerde daha yaşanabilir kent standardına ulaşmak).

Hükümet programlarında çeşitli konularda belirli standartlara ulaşılması hedeflerine yer verilmekle birlikte ulaşılmış standartların da öne çıkarılmıştır. Örneğin; 1996-1997 Erbakan Hükümetinde kentlerin yaşanabilir standartlara ulaştırılması hedeflenirken, 2014 Davutoğlu Hükümetinde şehirleşmenin yüksek standartlarda gerçekleştiği ifade edilmiştir. Hükümet Programlarında standartın ulaşılmaya çalışıldığı alanlarda 1990'lar başı itibarıyla uluslararası vurgusunun belirginleştiği, özellikle AB ile uyum sürecine işaret edildiği görülmektedir.

Kalkınma Planlarında; çevre, eğitim, yükseköğretim, güvenlik, mevzuat, sağlık, kentleşme, konut, imar, sosyal politika, yerel hizmetler, altyapı hizmetleri, personel sistemi, mali, şehir planlaması, yerel hizmetleri standart belirleme çabalarının odaklandığı alanlar olarak öne çıkmaktadır. 1990 başından itibaren Planlarda da ile AB'ye üyelik yönünde standartların yükseltilme amacı yansımaktadır.

Hükümet programları ve kalkınma planları uygulanması düşünülen politikaların yer aldığı metinlerdir. Doğal olarak bu metinlerde ulaşılmak istenen standartlara yer verilmektedir. Ancak öne çıkan konularda standart arayışının 'standartlaştığı' dikkat çekmektedir. Bu durumda değişim, yenilenme gibi faktörler dikkate alındığında kısmen kabul edilebilir ancak yine de hangi standarta, nasıl ulaşılması planlandığı daha açık vurgulanması gerekmektedir ki politika metinleri bu anlamda öngörücü nitelik taşısın. Kronolojik olarak takip edildiğinde örneğin bir kurumun fonksiyonunun ne olması gerektiğine yönelik standart belirleme isteğinin ve amacının farklı programlarda yinelenmesi dikkat çekmektedir.

KAYNAKÇA

Başbakanlık (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/Kamu%20Y%C3%B6netiminde%20Yeniden%20Yap%C4%B1lanma%201%20. (Erişim Tarihi: 01.10.2015).

Devlet Personel Başkanlığı (1963). Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında), Yayın No: 7, Ankara.

Farazmand, Ali (2004). "Sound Governance in the Age of Globalization: A Conceptional Framework", Sound Governance, (Ed: Ali Farazmand), Praeger Publishers, United States.

Kalağan, Gökhan (2010). "Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma ve Yönetsel Reform Çalışmaları", Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, c. 2, S. 1, (s. 65-84).

Kahvecioğlu, Buket, Algan, Fatma Müge (2014). Standardizasyon Temel ve Esaslar, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) (1966). TODAİE Yayınları, Ankara.

Ökmen, Mustafa- Canan, Kadri (2009). " Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk kamu Yönetimi", Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt: 16, Sayı:1, (s. 139-171).

Sevinç, Hüseyin (2014). "Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)", The Journal International Social Research, Cilt: 7, Sayı: 35, Vol: 7, Issn: 35.

Yanar, Ayşem Aydın, Arlı, Mustafa (2012). "Kanunname-i İhtisab-ı Bursa'nın Dokuma Kumaşlar ve Giysiler Açısından Değerlendirilmesi", Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi, Sayı: 28, (s. 60-68).

31. 07. 2009 tarih, Sayı: 27305 Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik,

18.11.1960 Tarihli 132 Sayılı Kanun TBMM Görüşmeleri, B:38, O:1.

132 Sayılı Türk Standardları Ensitüsü Kuruluş Kanunu

http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/12/20041202.htm#3

http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx

https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukumetler.html.

http://www.tse.org.tr/tr/icerikdetay/4/3/tse-misyon-vizyon.aspx

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5643
1acc4a9bb1.16891853

YÖNETİM SÜREÇLERİNDE KARAR VERMEYİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER: BURDUR ÖRNEĞİ

Sezai ÖZTOP
Yrd. Doç. Dr. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Bucak Zeliha Tolunay Uygulamalı Teknoloji ve İşletmecilik Yüksekokulu, sezaioztop@mehmetakif.edu.tr
Mustafa LAMBA
Yrd. Doç. Dr. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF, mlamba@mehmetakif.edu.tr
Kürşat ÖZDAŞLI
Doç. Dr. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF, kozdasli@mehmetakif.edu.tr

Özet
İnsan ve toplum yaşamı baş döndürücü bir hız ve kapsamda değişime maruz kalmaktadır. Bu kapsamda, yönetsel davranışlarda da değişim yaşanmaktadır. Yönetim sürecindeki en önemli faaliyetlerden biri olan karar vermeyi etkileyen faktörler de değişime uğramaktadır. Bu çalışmanın amacı, yöneticilerin karar verme davranışları üzerinde etkili olan faktörlerin belirlenmesidir. Bu çalışmada, karar verme davranışı üzerinde etkili olan faktörler bireysel, grupsal, yapısal ve iletişim faktörleri olarak dört kategori altında sınıflandırılmıştır. Bu faktörlerin yöneticilerin karar verme davranışı üzerindeki etkilerini belirleme amacı taşıyan bu çalışma, Burdur ilinde orta ve üst düzey kamu yöneticilerine uygulanan anket verileri üzerinden gerçekleştirilmiş, elde edilen veriler SPSS programı vasıtasıyla analiz edilmiştir.
Araştırmanın bulguları, yöneticilerin karar verme sürecini etkileme açısından her kategoride bazı faktörlerin öne çıktığını göstermektedir. Elde edilen bulgulara dayalı olarak, Burdur ilindeki kamu yöneticilerinin karar verme sürecinde etkili olan bireysel faktörler arasında yöneticinin işine ve kurumuna olan bağlılığı, grup faktörleri arasında, alınacak kararın önem derecesi, iletişim faktörleri arasında kurumsal iletişimin kolay ve çeşitli olması ve kurumsal faktörler arasında ise kurumdaki otoritenin bilgi ve uzmanlığa dayanmasının en fazla öneme sahip olan faktörler olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Karar Verme, Yönetim Bilimi, Kamu Yönetimi, Burdur

GİRİŞ

Özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren teknolojik, örgütsel ve toplumsal alanlarda gittikçe artan bir hız ve kapsamda değişimler yaşanmaktadır. Bu hızlı değişimlerin yaşandığı dönemde yöneticilerin de doğru ve hızlı karar vermeleri önem kazanmıştır. Özel sektör yöneticilerinin karar verme sürecinde örgütsel düzeydeki faktörleri ve öncelikleri dikkate alırken, kamu yöneticilerinin ise ulusal ve/veya bölgesel düzeydeki faktörleri dikkate aldığı bilinen bir durumdur. Kamu yönetiminde değişimlere yönelik düzenlemelerin çoğu politik aktörler tarafından belirlenip yasa ve yönetmeliklerle uygulamaya konulmakla birlikte, kurumsal ölçekte karar verirken kamu yöneticilerini etkileyen faktörler bulunmaktadır.

Bu çalışmada, karar verme kavramı, yönetim açısından karar vermenin önemi ve yönetim sürecinde karar vermeyi etkileyen faktörler ele alınmakta ve Burdur bölgesindeki kamu yöneticilerinin karar verme süreçlerinde etkili olan faktörlere yönelik anket bulgularına yer verilmektedir.

1. KARAR VERME KAVRAMI

Karar verme kavramı yönetimle ilgili tüm teorilerin merkezinde yer almakta ve sürekli olarak yapılan bir seçme faaliyeti olduğu için insan davranışlarının rasyonel yönünü oluşturmaktadır (Mouzelis, 2001: 153). Dolayısıyla yönetim faaliyeti tamamıyla bir karar

verme faaliyeti olarak kabul edilebilmekte (Özer, 2012: 153) ve karar verme de yönetimin merkezi bir fonksiyonu olarak değerlendirilmektedir (Hampton ve Shull, 2014: 19).

Karar, istenen bir sonucu elde etmek için mevcut seçenekler arasından bir ya da birkaç tanesinin bilinçli olarak seçilmesini ifade eden bir eylemdir. Dolayısıyla, karar kavramına ilişkin üç sonuç çıkabilir. Birincisi her kararın bir seçme eylemini gerektirmesidir. Çünkü seçme olmadan veya seçenekler olmadan bir karardan söz etmek mümkün değildir. İkincisi, alınan her kararın bilinçli düzeyde ussal süreçleri kapsamasıdır. Duygusal, us-dışı ve bilinçaltı bazı etmenlerin de karar verme üzerinde etkili olduğu bilinmektedir, ancak önemli olan kararın mantıksal yönüdür. Üçüncüsü ise, bir kararın belli bir amaca yönelik olmasıdır. Amaç olmadan, karardan söz etmek mümkün değildir (Can vd., 2004: 250).

Karar verme, çeşitli amaçlar, bunlara ulaştıracak yollar, araçlar ve imkânlar arasından seçim ve tercih yapmakla ilgili zihinsel, bedensel ve duygusal süreçlerin toplamıdır. Yöneticiler mümkün olduğu sürece işlerini yürüttükleri kuruluşların amaçları ve bunlara ulaştıracak yol, yöntem, araç ve imkânlarının neler olduğunu bilmeye ve birer alternatifler dizisi ortaya koyarak sağlıklı bir seçim yapmaya çalışırlar (Eren, 2009: 197). Karar verme kavramı genellikle bir sorunun varlığını bilme, o sorunun değişik çözüm yollarını araştırıp bulma, bu çözüm yollarının umulan sonuçlarını değerlendirme ve sonuçta en uygun çözüm yolunu seçme sürecinden oluşmaktadır (Cemalcılar vd., 1975: 104). Alınan kararlar ise rutin ve rutin dışı kararlar, stratejik ve operasyonel kararlar, kişi ve grup kararları, alt ve üst kademe kararları ve belirlilik/belirsizlik şartları altındaki kararlar olarak sınıflandırılmaktadır (Koçel, 2014: 135). Ancak hangi tipe girerse girsin "*karar*" bir sonucu ifade etmektedir. Bu sonuç, belirli bir başlangıç noktasından itibaren değişik iş, faaliyet veya düşüncelerin birbirini izlediği bir sürecin çıktısıdır. Amaç belirlenmesi veya sorunun tanımlanması, amaç veya sorunların incelenmesi/önceliklerin belirlenmesi, alternatiflerin tespiti ve değerlendirilmesi, son olarak seçim kriterini belirleyerek seçim yapma adımları bu sürecin temel aşamalarıdır (Koçel, 2014: 137).

2. YÖNETİMDE KARAR VERMENİN ÖNEMİ

Yönetim, bir takım amaçlara ulaşmak için başta insanlar olmak üzere parasal kaynakları, fiziksel olanakları ve zamanı birbiriyle uyumlu, verimli ve etkin kullanabilecek bir karar alma ve uygulama süreçlerinin toplamı olarak ifade edilmektedir (Eren, 2011: 3). Yönetimin temel amacı insan faaliyetlerini yönlendirmek ve kontrol etmek olduğu için yapılan her eylem aynı zamanda bir kararın verilmesini ve uygulanmasını gerektirmektedir.

Bundan dolayı karar verme, yönetim için önemli bir kontrol kaynağı, karar verme süreci de yönetimin anahtarı olarak kabul edilmektedir (Cubbertson vd., 1971: 142).

Yönetici, örgütlerine yön veren, liderlik eden, kendisine belirli amaçlar için kaynaklar verilen ve yaptığı tercihlerle bu kaynakları en iyi şekilde kullanması beklenen kişidir (Koçel, 2014: 135; Koparal, 2000: 3). Genel olarak yöneticilerin rolleri kişilerarası ilişkiler, bilgi toplama/dağıtma ve karar verme rolü olarak üçe ayrılmaktadır (Koçel, 2014: 127). Ancak karar verme rolü, yöneticileri diğer çalışanlardan ayıran en önemli unsurdur. Alternatifler arasından seçim yapılması gerektiğinde, bu karar yönetici tarafından verilir. Yöneticilerin temel görevi, mevcut seçenekler arasından en uygun olanının seçilmesi olarak da tanımlanabilen "karar verme"dir (Ertürk, 2009: 206). Yönetici, karar verme rolünü yerine getirirken düşünmek, örgüt içi ve dışı değişkenleri göz önüne almak ve önceliklere göre bir seçim yapmak durumundadır (Eren, 2013: 14). Dolayısıyla karar verme günümüzde, yönetsel faaliyetlerin en önemlileri arasında gösterilmektedir (Bakan ve Büyükbeşe, 2005: 23). Mann (1976) karar vermeyi, yönetim sürecinin kalbi olarak nitelendirmektedir (Al-Tarawneh, 2012: 3). Trewatha ve Newport (1982) ise karar verme olmaksızın hiçbir yönetsel fonksiyonun yerine getirilemeyeceğini belirtmektedir.

3. KARAR VERMEYİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Karar vermeyi etkileyen faktörler arasında bireyler ve gruplar, örgütün yapısı (yapısal etkenler) ile örgütün çevresi yer almaktadır (Onaran, 1971: 99-100). Bireylerin, güdüleri, tutumları, algıları, bekleyişleri, kişilikleri, bireylerarası ilişkiler ve etkileşimler karar verme ile doğrudan bağlantılı değişkenlerdir. Birey, örgüt içinde tek başına olmadığı için, güdüleri, algıları, tutumları, değerleri örgüt tarafından etkilenmekte aynı zamanda birey de örgütü etkilemektedir. Benzer durum örgüt içindeki gruplar bakımında da geçerlidir (Onaran, 1971: 100). Grup içinde bireylerin birbirleri ile iletişimi arttığı için birbirlerinin etkisine de açık olacaklardır. Böylece yukarıdan aşağıya, aşağıdan yukarıya, yatay ya da dikey yönlerde bir etki akışı ortaya çıkmakta ve bireyler birbirlerinin karar ve davranışlarını etkilemektedirler (Onaran, 1977: 3-4).

Karar vermeyi etkileyen yapısal etkenler arasında ise örgütteki iletişim ağı, karar verenlerin örgütte bulundukları pozisyon, formelleşme, örgütün hiyerarşik yapısı, otorite ilişkileri, profesyonelleşme, işbölümü ve uzmanlaşma, yetki devri sayılmaktadır (Cubbertson, vd., 1971: 144; Onaran, 1971: 100; Daft, 2010: 15-17; Fişek, 1979: 64). Formelleşme (biçimselleşme), bir örgütteki, prosedürlerin, iş tanımlarının, yönetmeliklerin, politika

kılavuzları ile oluşturulan yazılı belgelerin, davranışların ve faaliyetlerin miktarını ifade eder (Daft, 2010; 15). Uzmanlaşma ise örgütsel görevlerin ayrılması ve daha alt işlere bölünmesidir. Böylece, her bir çalışanın performansı daha dar ve sınırlı görevlere ayrılmaktadır (Daft, 2010: 17; March ve Simon, 1975: 208-215). Hiyerarşi, otoritenin kademelenmesi ile oluşmakta, örgütlerin hepsinde az ya da çok bulunmakta ve otoritenin yaptırım gücünü ifade etmektedir (Fişek, 1979: 60). Hiyerarşi, sorumlulukları belirleme ile eşgüdüm ve denetim sağlama ihtiyacının bir sonucu olarak görülmekte ancak, karar vermenin merkezileşmesine neden olmaktadır (Varol, 1993: 76).

Karar vermeyi etkileyen yapısal faktörlerden biri olan otorite, başkalarının faaliyetlerine rehberlik eden karar verme gücü olarak tanımlanmaktadır (Simon, 1976: 125). Hiyerarşik otorite, örgütlerde kararların verilmesinde yukarıdan aşağıya doğru bir işbölümünü mümkün kılar. Ancak bu durum yalnızca hiyerarşik yapıya bağlı değil, aynı zamanda örgütte uzmanların bulunmasına da bağlıdır. Otorite hem yatay hem de dikey uzmanlaşmanın kararlarda etkili olmasını sağlamaktadır (Onaran, 1971: 231). Herhangi bir sorunun örgütte hiyerarşik bir çizgi üstünde sıralanmış birimler ya da kişiler arasında bölünmesi olan işbölümü sayesinde ise örgütün temel amaçları, işlevsel olarak farklılaşmış birimler ya da mevkiler arasında paylaştırılmaktadır. Bu farklılaşma ile birlikte, aynı sorun üzerinde çeşitli uzmanlık dallarından kimseler, çalışacakları için örgütte karar verme faaliyeti olumlu ya da olumsuz etkilenebilmektedir (Onaran, 1971: 244).

Merkezcilik, örgütü etkileyen kararların hiyerarşinin üst kısımlarında alınmasıdır. Merkezci bir örgütte hiyerarşik kademelerin sayısı fazla ve uzun, denetim alanı ise dar bir yapıya sahiptir. Karar verme yetkisinin alt kademelere devredildiği örgütlerde ise hiyerarşik kademelerin sayısı az, daha yaygın ve daha geniş denetim çevreleri bulunmaktadır (Scott, 1967: 266). Merkezciliği gösteren ölçütlerin başında, önemli kararların hiyerarşik yapının neresinde alındığı hususu yer almaktadır. Karar verme merkezileştikçe üst kademelerde alınan kararların sayısı artmaktadır (Onaran, 1971: 254-257).

Örgütler, sürekli olarak karar üreten birimler oldukları için, karar vermeyi etkileyen unsurlar arasında, karar verilecek konuya ilişkin bilgilerin toplanmasının önemli bir yeri vardır. Karar verilecek konuya ilişkin bilgiler örgüt içinden ve dışından iletişim yoluyla sağlanabilir. Alınan kararlar yine iletişim yoluyla ilgililere aktarılır ve sonuçları denetlenir. Örgütün etkililiği, alınan bilgilerin yoğunluğuna, bu bilgilerin karar merkezlerine iletilebilmesine ve merkezlerde ussal bir şekilde değerlendirilebilmesine bağlıdır (Polatoğlu, 1984: 65).

4. YÖNETİM SÜRECİNDE KARAR VERMEYİ ETKELEYEN FAKTÖRLERE YÖNELİK ARAŞTIRMA

4.1. Çalışmanın Amacı, Kapsamı ve Yöntemi

Bu çalışmanın amacı, Burdur ilindeki kamu kurumlarının orta ve üst düzey yöneticilerinin karar verme davranışları üzerinde etkili olan faktörlerin belirlenmesidir. Araştırmada anket tekniğinden yararlanılmıştır. Anket soruları bireysel, grupsal, yapısal ve iletişim faktörleri olarak dört kategori altında tarafımızdan hazırlanmıştır. Anket soruları 5'li Likert tarzında, hiçbir zaman, çok nadiren, ara sıra, sıklıkla, her zaman şeklinde cevaplanacak tarzda yöneltilmiştir. Elde edilen veriler SPSS programı vasıtasıyla analiz edilmiştir.

4.2. Bulgular

Tablo 1: Katılımcıların Demografik Özellikleri

Yaş	**20-26**	**27-32**	**33-38**	**39-44**	**45+**
	18	28	47	57	71
Cinsiyet	**Erkek**	**Kadın**			
	163	58			
Eğitim	**Lise**	**Ön Lisans**	**Lisans**	**Lisansüstü**	
	46	34	104	37	
Yöneticilik Yılı	**1-3**	**4-8**	**9-15**	**16-20**	**21+**
	61	75	52	18	15

Katılımcılara ilişkin demografik verilerin aktarıldığı Tablo 1'e göre, ankete katılanların yarıdan fazlası (%57,9) 39 yaş ve üzeri, yüzde %73,8'i ise erkektir. Eğitim seviyesi bakımından incelendiğinde büyük bir kısmının (%79,2) ön lisans ve üzeri üniversite eğitim aldığı görülmektedir. Ankete katılanların %38,4'ü dokuz yıl ve üzeri yöneticilik tecrübesine sahiptir.

Tablo 2: Karar Vermeyi Etkileyen Bireysel Faktörler

GRUP FAKTÖRLERİ	Ortalama	Standart Sapma	Sıklık
Üstlerimden ve etrafımdakilerden aldığım kararın karşılığını görmek	3,99	0,94	73,7
Üst yönetimin beklentileri ve istekleri	3,88	0,96	67,9
Astların beklentileri ve istekleri	3,70	0,95	64,3
Toplumun beklentileri ve istekleri	4,01	0,95	73,3
İş ortamındaki grupların beklentileri ve istekleri	4,03	0,89	76,0
Kurumun amaçları ve çıkarları	4,27	0,84	85,6
Kararın önemlilik derecesi	4,32	0,80	88,2
Kararın tehlike derecesi	4,11	0,94	78,3
Kararlarda sorumluluğun paylaşılması	4,02	1,03	79,2

Yöneticilere, kurumlarında karar verirken bireysel faktörlerin ne derecede etkili olduğuna yönelik soruya yönelik alınan cevapların ortalama ve sıklık dağılımları Tablo 2'de gösterilmiştir. Tabloya göre, yöneticinin işine ve kurumuna olan bağlılığı, yaptığı işin toplumsal itibarı ve başarı hırsı ile arzusunun karar vermeyi etkileyen faktörler arasında ilk sıralarda yer aldığı tespit edilmiştir. Ortalaması en düşük faktörlerin ise, risk alma isteği ile iş ortamındaki rekabet olduğu görülmüştür.

Tablo 3: Karar Vermeyi Etkileyen Grup Faktörleri

BİREYSEL FAKTÖRLER	Ortalama	Standart Sapma	Sıklık
İşe ve kuruma olan bağlılığım	4,55	0,65	93,3
Gelir düzeyim	4,11	0,93	76,4
Başarı hırsım ve arzum	4,21	0,87	81,0
Yaptığım işin toplumsal itibarı	4,29	0,85	84,2
Gelecek konusundaki endişem	3,79	1,14	63,8
Sezgilerim	3,78	1,04	65,2
Risk alma isteğim	3,66	1,04	58,4
Geçmişe ait tecrübelerim	4,11	0,96	78,7
İkna yeteneğim	4,19	0,90	81,0
İş ortamındaki rekabet	3,70	1,07	60,6

Tablo 3'e göre, karar vermeyi etkileyen grup faktörleri arasında ilk sıralarda kararın önem derecesi, kurumun amaçları ve çıkarları ve kararlarda sorumluluğu paylaşılması en yüksek frekans değerlerine sahiptir. En düşük faktörler ise, astların beklentileri ve istekleri ile üst yönetimin beklenti ve istekleridir.

Tablo 4: Karar vermeyi Etkileyen İletişim Faktörleri

KURUMSAL FAKTÖRLER	Ortalama	Standart Sapma	Sıklık
Üst yönetimin otoriter olması	3,81	1,05	64,7
Astların tecrübeli olmaları	4,02	0,94	73,8
Astların kararlara katılması	3,92	0,99	70,1
Kurumda otoritenin bilgi ve uzmanlığa dayanması	4,20	0,79	80,7
Teknolojik olanaklar	4,17	0,96	77,0
İş yükünün fazla olması	3,82	1,08	62,0
İş ve görev tanımlarının ayrıntılı olarak hazırlanmış olması	3,93	1,05	67,0
Karar alırken özerk olmak	3,99	0,98	71,5
Kurumda yazılı kuralların fazla olması	3,69	1,17	59,3
Aldığım kararların genellikle üst yönetim tarafından değiştirilmesi	3,25	1,44	43,9

Tablo 4'e göre, karar vermeyi etkileyen iletişim faktörleri arasında etki açısından ilk sıralarda kurumsal iletişimin kolay ve çeşitli olması, astlardan gelen bilginin güvenilirliği, üstlerle iletişimin fazla olması yer almaktadır. En az etkileyen faktörlerin ise kararın astlardan gelmesi ve iletişimin çoğunlukla sözlü olması şeklinde sıralandığı görülmektedir.

Tablo 5: Karar vermeyi Etkileyen Kurumsal Faktörler

İLETİŞİM FAKTÖRLERİ	Ortalama	Standart Sapma	Sıklık
Kurumda iletişimin kolay ve çeşitli olması	4,13	0,98	80,1
Astlarla iletişim ve bilgi paylaşımının fazla olması	3,95	1,06	70,6
Astlardan gelen bilginin güvenilirliği	4,07	0,90	79,6
Üstlerle iletişimin fazla olması	4,07	0,88	74,2
İletişimin çoğunlukla yazılı olması	3,94	1,00	70,6
İletişimin çoğunlukla sözlü olması	3,61	1,19	56,1
Alacağım kararın yeni bir fikir olması	3,82	1,06	66,5
Kararın astlardan gelmesi	3,45	1,20	50,6
Kararın üstlerden gelmesi	3,90	0,98	70,1
Çok sayıda karar alıyor olmam	3,80	1,00	66,9
Kararların alternatiflerinin olması	3,90	1,02	70,6
Kararların programlanmış olması	3,97	1,03	74,2
Uzmanların görüşleri	3,90	1,04	70,4

Kurumsal faktörlerin yer aldığı Tablo 5'e göre, yöneticilerin karar vermeleri üzerinde en fazla etkisi olan faktörlerin kurumda otoritenin bilgi ve uzmanlığa dayanması ile teknolojik imkânların olduğu tespit edilmiştir. En az etkili olan faktörlerin ise alınan kararların genellikle üst yönetim tarafından değiştirilmesi ile kurumda yazılı kuralların fazla olması şeklinde belirtilmiştir.

SONUÇ

İnsan ve toplum yaşamının baş döndürücü bir hızla değişmeye başladığı 20. Yüzyıl sonundan itibaren yönetsel davranışlar da değişime uğramaya başlamıştır. Bu çalışmada da yöneticilerin karar verme rolünü etkileyen faktörlerin incelenmesi amaçlanmaktadır. Literatürde, yöneticileri diğer çalışanlardan ayıran en önemli unsur olan karar verme rolü üzerinde etkili birçok faktöre ilişkin araştırma bulunmaktadır. Bu çalışmada, karar verme davranışı üzerinde etkili olan faktörler bireysel, grupsal, iletişim ve kurumsal faktörler olarak dört kategori altında sınıflandırılmıştır. Bu faktörlerin karar verme süreci üzerindeki etkilerini belirlemeye yönelik bu çalışma, Burdur ilindeki orta ve üst düzey kamu yöneticilere uygulanan anket verileri üzerinden gerçekleştirilmiş, elde edilen veriler SPSS programı vasıtasıyla analiz edilmiştir.

Araştırmanın bulguları, yöneticilerin karar vermelerini etkileme açısından bireysel, grupsal, iletişim ve kurumsal kategoriler içinde bazı faktörlerin öne çıktığını göstermektedir. Bireysel faktörler arasında en etkili olanların yöneticinin işine ve kurumuna olan bağlılığı, yaptığı işin toplumsal itibarı ve başarma arzusu olduğu tespit edilmiştir. Bu açıdan en düşük faktörlerin ise risk alma isteği ile iş ortamındaki rekabet olduğu görülmüştür. Karar vermeyi etkileyen grup faktörleri arasında ilk sıralarda kararın önem derecesi, kurumun amaçları ve çıkarları ve kararlarda sorumluluk paylaşımının bulunduğu belirlenirken, etkisi en düşük olan faktörlerin ise astların beklentileri ve istekleri ile üst yönetimin beklenti ve istekleri olduğu tespit edilmiştir.

Karar vermeyi etkileyen iletişim faktörleri arasında etkisi en yüksek olanlar, kurumsal iletişimin kolay ve çeşitli olması, astlardan gelen bilginin güvenilirliği, üstlerle iletişimin fazla olması olarak sıralanmaktadır. Bu açıdan en az etkili faktörler ise kararın astlardan gelmesi ve iletişimin çoğunlukla sözlü olması şeklindedir. Kurumsal faktörler arasında en etkili olanlar ise kurumda otoritenin bilgi ve uzmanlığa dayanması ve teknolojik imkânlar olarak tespit edilmiştir. Kurumsal faktörler arasında etkisi en az olanların ise alınan kararların genellikle

üst yönetim tarafından değiştirilmesi ve kurumda yazılı kuralların fazlalığı olduğu belirlenmiştir.

Elde edilen bulgulara dayalı olarak Burdur ilindeki kamu yöneticilerinin karar verme sürecinde, kurumsal bağlılık düzeylerinin, alınacak karara atfedilen önem derecesinin, kurumsal iletişimin kolay ve çeşitliliğinin ve kurumdaki otoritenin bilgi ve uzmanlığa dayanmasının en önemli faktörler olduğu görülmüştür.

KAYNAKÇA

Al-Tarawneh (2012), "The Main Factors Beyond Decision Making", Journal of Management Research, 4 (1), pp. 1-23

Bakan, İsmail ve Büyükbeşe, Tuba. (2005), "Katılımcı Karar Verme: Çalışanlar Hangi Düzeyde Kararlara Katılmak İsterler?" Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 7 (2) ss. 23-47.

Can, Halil; Yaşar, A. Doğan.; Tuncer, Doğan. (2004), *Genel İşletmecilik Bilgileri*, 15. Baskı, Siyasal Kitapevi, BRC Basım Matbaacılık, Ankara.

Cemalcılar, İlhan; Bayar, Doğan; Aşkun, İnal; Öz-Alp, Şan. (1975), *İşletmecilik Bilgisi*, 2. Baskı, Eskişehir İİBA Yayın No: 122, Kalite Matbaası, Ankara.

Cubbertson, J. A., Jacobsen, P. B. ve Reller, T. L. (1971), "Karar Verme", Çeviren, Mustafa Tosun, Amme İdaresi Dergisi, 4 (4), ss. 142-168.

Daft, Richard. (2010), *Organization Theory and Design*, Cengage Learning 10th Edition, USA.

Eren, Erol (2009), Yönetim ve Organizasyon (Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar), 9. Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul.

Eren, Erol (2011), Yönetim ve Organizasyon Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar, Onuncu Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul.

Eren, Erol (2013), Yönetim ve Organizasyon, Beta Yayınevi, İstanbul

Ertürk, Mümin (2009), İşletme Yönetimi ve Organizasyon, Beta Yayınları, İstanbul

Fişek, Kurthan (1979), *Yönetim,* Sevinç Matbaası, Ankara

Hampton, Leonard & Shull, Jr. Fremont. A. (2014), "Contemporaray Approach to Administrative Decision Making", http://www.joe.org/joe/1973summer/1973-2-a2.pdf, (04.02.2014)

Koçel, Tamer (2014), *İşletme Yöneticiliği*, Beta Yayın, İstanbul

March, James G. ve Simon, Herbert A. (1975), *Örgütler*, Çeviren: Ömer Bozkurt ve Oğuz Onaran, Sevinç Matbaası, Ankara

Mouzelis, Nicos. P. (2001), *Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi*, Çev. H. Bahadır Akın, Çizgi Kitabevi, Konya

Onaran, Oğuz (1971), *Örgütlerde Karar Verme*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No:321, Ankara

Özer, M. Akif. (2012), "Örgütsel Karar Verme ve Yönetişim", *Türk İdare Dergisi*, 475, ss. 147-170

Scott, William. G. (1967), *Organization Theory: A Behavioral Analysis for Management*, Homewood, Illinois, Irwin

Simon, A. Herbert. (1976), *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization,* Third Edition, The Free Press, Collier Macmillan Publishers, London, UK

Trewatha, Robert L. & Newport, M. Gene (1982), *Management and Organization*

Varol, Muharrem (1993), *Örgüt Sosyolojisine Giriş*, Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Yayınları, Ankara.

KÜRESEL BİR SORUN OLARAK GÖÇ: TÜRKİYE'DE SURİYELİ SIĞINMACI KRİZİ VE GÖÇ POLİTİKASININ YÖNETİŞİMİ

Şaban TANIYICI
Prof. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi, SBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
staniyici@konya.edu.tr
Selçuk KAHRAMAN
Arş. Gör., Necmettin Erbakan Üniversitesi, SBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
skahraman@konya.edu.tr

GİRİŞ

Kriz yönetiminin zayıf olduğu durumlarda krizin etkileri ve zararları daha da büyümekte ve bazen de krizlerin kronik hale gelmesine yol açmaktadır. Bundan ötürü göç krizinin yönetiminde tek yönlü çözüm geliştirme metotları yeterli olmadığı gibi olumsuz sonuçlar da doğurabilmektedir. Hasılı yönetimin tek yönlü bir eylem tarzı olmadığını ifade eden yönetişim olgusu, göç krizinde de karşımıza çıkmaktadır. Nitekim Birleşmiş Milletler belgelerinde de göç yönetişimi olgusuna rastlamak mümkündür. Bu nedenle çalışmada göç politikasının yönetişimi ifadesinin kullanılması tercih edilmiştir.

Bu çalışmada Türkiye'de göç politikasının yönetişiminde nasıl bir networkün ortaya çıktığı ve bu network içerisinde aktörler arasındaki işbirliği ve iletişim mekanizmalarının özellikle Suriyeli sığınmacı krizine verdiği yanıt biçimleriyle ortaya konulmasını öncelemektedir. Bu doğrultuda 2015 yılının Mart ve Mayıs aylarında sahada yürütülen bir dizi çalışmadan elde edilen bulgulardan örneklemeler sunulacaktır.

1. KÜRESEL GÖÇ KRİZİ VE BOYUTLARI

1.1. Küresel Göç Olgusu

Genel anlamda göç olgusu, bireylerin, sosyal grupların, coğrafi, iktisadi, siyasi vb. nedenlerle zaman ve mekanda yer değiştirmesi ile eyleme dönüşen ve eylemin bitiminden sonra da etkileri devam eden süreçler bütünüdür (Çakır, 2011: 210).

Küresel anlamda göç olgusu ise, yalnızca birkaç ihtisas sahasını ilgilendiremeyecek ölçüde karmaşık bir hal almış ve tanımlanmasını da güçleştirmiştir. Dolayısıyla göç, sadece coğrafyanın ve sosyolojinin profesyonelce ilgilendiği bir konu olmaktan çıkarak kent planlamacılarından siyaset bilimcilerine, antropologlardan mimarlara kadar çok farklı disiplinlerdeki uzmanların konularıyla her geçen gün çakışır bir vaziyet almaktadır (Erkan ve Bağlı, 2005: 109).

1.2. Kavram Olarak Göç Krizi

Krizler kritik ve mücadele edilmesi gereken ve de örgütsel tavırların devreye girmesini gerektirecek durumlardır. Kriz durumları tüm şiddetiyle ortaya çıkmadan önce ilgili aktörlere bazı sinyaller göndermektedir. Bu durumda ilk yapılması gereken krizi önleme ya da krizin risklerini azaltma önlemleri almaktır. Önlemlerin başarısız oluşuyla yani krizin açıkça ortaya çıkması halinde ise krizin boyutlarının sınıflandırılması ve krizin çözümüne yönelik çalışmalar yürütülmesi gerekmektedir.

Genel olarak krizleri, doğal afetlerin neden olduğu krizler, mekanik problemlerden kaynaklanan krizler, insan hatalarının neden olduğu krizler ve yönetsel kararların veya kararsızlıkların neden olduğu krizler olmak üzere dört ana başlıkta sınıflandırmak mümkündür (Polat, 2012: 5-6).

Literatürde daha çok afet yönetiminde, güvenlik politikalarında ve işletme yönetiminde kullanılan kriz kavramı, 21. yüzyılda küresel bir sorun olarak ayyuka çıkan göç ve göçmenler meselesi ile kapsamının sınırlarını da genişletmiş olmaktadır. Bu noktada göç krizi olgusu önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

Göç krizi, genel olarak kriz kavramının içerdiği ortak vurguları da içerisinde taşıyan ve kapsayan bir olgudur. Böylece göçe dair sorunların derinleşmesi ya da bir kriz hüviyetine geçmesi, bir süreci kapsamakla beraber öngörülemeyen bir yapıya da sahiptir. Bunlarla beraber, ‘’göç krizi’’ kavramının yanı sıra ulusal ve uluslararası literatürde ‘’göçmen(ler) krizi’’, ‘’göç dalgası krizi’’, ‘’yasadışı göç krizi’’ gibi ifadelerin kullanımına da sıkça rastlamak mümkündür.

Göç krizi yönetimi kavramı ise, literatürde yaygın olarak kullanılmamakla birlikte böyle bir krizin sevk ve idaresinin günümüzde yönetim kavramına yüklenen çoklu yapısı açısından yönetişim süreciyle yakınlaştırılması ve ilişkilendirilmesi de mümkün olabilmektedir (Öner, 2012: 27). Ayrıca göç krizi yönetimi yerine göçmen krizi yönetimi kavramı da literatürde yer almaktadır.

1.3. Dünyada Göç Krizi

BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR)’nin “World at War” başlıklı raporuna göre 2014 yılının sonunda dünyada zorla yerlerinden edilmiş mültecilerin sayısı 59.5 milyona yükselmiştir. 59.5 milyon kişiden ise, 19.5 milyonu başka ülkeye göç edenler, 38.2 milyonu kendi ülkesi içinde mülteci olanlar, 1.8 milyonu ise siyasi sığınmacılardan oluşmaktadır.

Küresel göç krizinde nüfus başına düşen mülteci sayısı açısından en kötü durumda olan ülke Lübnan iken Türkiye de ilk beşte yer almaktadır (http://www.londragazete.com/, 2015).

Siyasi kargaşalar ve çatışmalar uluslararası göç krizini tetiklemeye devam etmektedir. Örneğin Myanmar'da yağma ve katliamın hedefi olan Rohingyalı Müslümanların önemli bir kısmı Endonezya, Malezya ve diğer bölge ülkelerine zorunlu olarak göç etmek durumunda kalmışlardır (http://www.brtk.net/gocmen-krizi-2/, 2015). Yine bir örnek olarak, Birleşmiş Milletler (BM) Filistinli Mültecilere Yardım Ajansı (UNRWA) Genel Komiseri Pierre Krenpol şöyle demiştir: *"UNRWA'nın içinde bulunduğu bütçe açığıyla Filistinliler, ülkelerinden göç etmek zorunda kaldıkları 1948'den bu yana en zor krizlerden birini yaşıyor"* (http://www.trthaber.com/, 2015).

Diğer taraftan, genelde Avrupa Birliği yetkililerince yapılan göçmen krizi toplantılarının kısıtlayıcı ve güvenlik odaklı tedbirler üzerinde yoğunlaştığı öne sürülmektedir. Nitekim 26-27 Ocak 2015 tarihlerinde Brüksel'de ilki gerçekleştirilen Avrupa Göç Forumu'nda Uluslararası Göç Örgütü Başkanı Eugenio Ambra şöyle demiştir: *''Eğer Avrupa'nın bir göç krizi varsa bu, 15 milyon insanın Avrupa'ya ulaşamamasıdır. Avrupa'nın krizi budur.''* (Elmas, 2015).

Öte yandan Suriye'deki iç savaşla birlikte Lübnan ve Ürdün gibi ülkeler nüfusları itibariyle dışarıdan gelen göçmenlere karşı kapasitelerini oldukça aşmış olmaları, nüfus içerisindeki aşırı göçmen oranının artık yönetilemez seviyelere gelmesinden ötürü oldukça zor bir süreç yaşamaktadırlar. Nitekim Lübnan, Aralık 2014'te, iç çatışmalardan kaçan Suriyelilere sınırlarını kapattığını duyurmuştur. Yaklaşık olarak 4 milyon nüfusa sahip Lübnan'da, 2 milyonu aşkın Suriyeli ve yaklaşık 500 bin kadar da Filistinli mülteci bulunmaktadır (http://www.igamder.org/, 2014).

Suriyeli sığınmacılarla ilgili krizinin boyutları konusunda Temmuz 2013'te Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiseri (BMMYK) Antonio Guterres ise şöyle bir beyanatta bulunmuştur: *''Suriyeli mülteci krizi Ruanda soykırımı kadar kötü bir hal almıştır.''* (http://abcnews.go.com/, 2013). Yine Ocak 2015'te verdiği bir beyanatta, Guterres'e göre dünya Suriyeli göçmenler krizinin ulaştığı boyutları yeterince anlayabilmiş değildir (http://www.aawsat.net/, 2015). Nitekim Türkiye'de de göçmen krizinin ilk yıllarında akademik yazında da ciddi bir temasla konunun üzerine eğilinmediği görülmüş (Sirkeci, 2013) olsa da bu duruma işaret eden yazılara da rastlamak mümkündür (Ayhan, 2011; Kalemdaroğlu, 2012).

Öte taraftan, Uluslararası Af Örgütü'nün Kasım 2014'teki bir raporuna göre uluslararası toplum Suriyeli göçmenlerin pek çok ihtiyacını karşılamada yetersiz kalmaktadır. Nitekim bu krizin uluslararası boyutunun önderliğini yürütmeye çalışan BMMYK belli sınırlılıklarda fon taahhütlerinde bulunmuş ve bulunmaya da devam etmektedir. Ancak Ekim 2014 itibariyle BM'nin 2014 yılı için talep ettiği miktarın yalnızca yarısı sağlanabilmiştir.

2. TÜRKİYE'DE SURİYELİ SIĞINMACI KRİZİ VE GÖÇ POLİTİKASI

2.1. Türkiye'de Suriyeli Sığınmacılar

Türkiye'nin yakın tarihindeki en büyük göç krizinin öznesini Suriyeli sığınmacılar oluşturmuştur. Mart 2011'de patlak veren Suriye'deki iç savaşla birlikte milyonlarca insan ülkesini terk ederek başta Türkiye olmak üzere Lübnan, Ürdün, Irak ve Mısır gibi ülkelere sığınmak durumunda kalmış ve sığınmacıların sayısı da iç savaşın geride kaldığı 4 yıl boyunca artarak devam etmiş ve etmektedir. Bu noktada Türkiye'nin Ortadoğu, Balkanlar ve Kafkasya gibi sorun ve göç üreten bölgelere komşu olması, büyük göç hareketlerinde hem transit hem de hedef ülke haline gelmesi (Yükseker ve Brewer, 2010: 299) göç politikası yöneti[şi]mini zorunlu hale getirmektedir (Filiz, 2006: 117).

Suriyeli göçmenlerin Türkiye'ye ilk giriş yapmaya başladıkları tarih olan Nisan 2011'de Hükümet, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığını (AFAD), Suriyeli göçmenlerden sorumlu kurum olarak belirlemiştir. Bu doğrultuda Ekim 2011'e gelindiğinde 8 adet kamp kurulmuş, önce Ocak 2013'te sınır illerine sığınan Suriyelilere, sonra da Eylül 2013'te Türkiye genelinde yaşamaya başlayan Suriyelileri de içeren ücretsiz sağlık erişim hakkı verilmiştir (Amnesty, 2014: 6).

Türkiye'nin ilk ve kapsamlı göç kanunu olan ''Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'' 11.04.2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanun göç yönetiminden sorumlu Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün de kuruluşunu beraberinde getirmiştir. Türkiye genelinde 18 Mayıs 2015 tarihinde devir işlemleri tamamlanarak İl Emniyet Müdürlüklerinin Yabancılar Şube Müdürlüklerince yapılan yabancılarla ilgili bütün işlemler İl Göç İdaresi Müdürlükleri tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

Türkiye'deki Suriyeli göçmenler krizinin boyutları oldukça geniş bir alan oluşturmaktadır. Örneğin bunlardan sadece birisi konut sorunudur. Nitekim yoksullukla beraber kamp dışında kalanlardan bir kısmı dükkanlarda, tek odalı barınaklarda, derme çatma yapılarda yaşamlarını sürdürmeye çalışmaktadır. Bu durumun hem göç edilen yerler açısından

sosyolojik sonuçları hem de yerli vatandaşların da konuta yönelik ihtiyaçlarında iktisadi sıkıntıların doğmasına neden olabilmektedir.

2015 sonları itibariyle Türkiye'de sayıları 2 milyonu oldukça aşmış olan Suriyeli sığınmacılar gerçeği üzerinde saha çalışmalarının yürütülmesi zorunlu bir hal almıştır. Bu doğrultuda Hatay, Gaziantep ve Kilis illeri üzerinde özellikle göç politikası networkünde yer alan aktörlerin gerçekleştirmiş oldukları çalışmalar hususunda bir dizi sözlü ve yazılı mülakat tekniği ile pek çok yerel, ulusal ve uluslar arası aktör yetkilileri, gönüllüleri ve temsilcileri ile bire bir görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmelerden elde edilen bazı bulgular, birtakım örneklerle desteklenecektir.

2.1. Hatay'da Göç Politikasının Yönetişimi

Türkiye'nin Suriye sınırının bulunduğu bölgeler Suriye'de baş gösteren iç savaştan bu yana ciddi sıkıntılar ile karşı karşıya kalmıştır. Bu bölgelerden birisi de Hatay'dır. Ocak 2015 itibariyle Hatay'da 14.966'sı kamplarda olmak üzere 245 bin civarında kayıtlı Suriyeli sığınmacı yaşamaktadır.

Hatay'daki göç yönetişim networkünün en önemli aktörlerden birisi kuşkusuz yardım kuruluşlarıdır. Bu kuruluşlar yaptıkları ve yapmayı planladıkları pek çok faaliyet ve proje ile kamu kurum ve kuruluşlarını da harekete geçirmekte, onların belli konularda daha fazla yoğunlaşmalarını sağlayarak güçlü ve etkili birer baskı grubu niteliğinde faaliyet göstermektedirler.

Örneğin yerel bir STK temsilcisi kamu kuruluşlarını harekete geçirebilmede şunları ifade etmiştir: *''Biz dernek olarak İskenderun İlçe Emniyet Müdürlüğü'ne başvurduk, dedik ki, Alo 155 hattına Türkçe'nin yanında Arapça yanıt verecek kişiler görevlendirilsin, bu isteğimiz kısa bir süre sonra yerine getirildi, böylece bir Suriyeli vatandaş şuan Alo 155'i aradığında Arapça bir mütercim şansına sahip.''* (İskenderun-12.03.2015).

Sivil toplum örgütleri (STK), geçici vatandaşlık statüsü verilmesi, kalifiye göçmenlerden yararlanılması, bazı yardımlara öncelik tanınması gibi hususlarda kamu kurum ve kuruluşlarına bazı önerilerde bulunmaktadır. Örneğin Suriyeli sığınmacı kadınların istismarına dönük olarak Hatay genelinde pek çok sıkıntı dile getirilmekte ve pek çok STK tarafından ilgili kamu kurumlarına çözüm önerileri sunulmaktadır. Örneğin Antakya'da bu mesele üzerinde önemli mercilere iletilmek üzere çok sayıda başvuru ve şikayet bizzat bazı STK'larca yürütülmüştür. Bununla birlikte, bazı STK'larca kamu kurum ve kuruluşlarının çok

ağır hareket ettikleri, kalifiye göçmenlerden yeterince yararlanılmadığı, kayıtdışılık konusunda yeterince çalışma yürütülmediği ve STK'larla yeterince işbirliği yapılmadığından yakınılmaktadır.

Hatay'da göç yönetişimi networkü içerisinde bir önemli aktör de ilçe kaymakamlıkları bünyesinde yer alan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarıdır. Örneğin kendisiyle bire bir mülakat gerçekleştirdiğimiz İskenderun Kaymakamlığı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Müdürü İbrahim Yıldırım, şu bilgileri vermiştir: ''*Yabancılar Şube Müdürlüğü kayıt altına alan kişilerin yardıma muhtaç olduklarına dair bize bilgiler iletmektedir. Suriyeli ihtiyaç sahiplerine doğrudan kurum personelimiz bizatihi kapısına kadar gidip yardımı ulaştırmakta, bazı muhtarlardan kaynaklı daha önce yaşanmış olumsuzluklar sebebiyle aracı koymadan bu işleri yürütmekteyiz.''* (İskenderun-10.03.2015).

Hatay'da göç yönetişimi networkünün yerel yönetimler boyutunun ise en başında Hatay Büyükşehir Belediyesi gelmektedir. Büyükşehir Belediyesiyle beraber kampların bulunduğu ilçe belediyeleri, Antakya ve İskenderun belediyeleri ile diğer yerel yönetim aktörlerini saymak mümkün olsa da Hatay'da genel olarak belediyelerin Suriyelilere yönelik aktif faaliyetlere girişme konusunda çekimser davrandıkları görülmektedir.

Örneğin kendisiyle bire bir mülakat gerçekleştirdiğimiz Hatay Büyükşehir Belediyesi Dış ilişkiler Koordinatörü İbrahim Karaağaç özetle şunları ifade etmiştir: *''Suriyelilerle ilgili olarak ne STK'larla ne de başka ilgili birimlerle iletişimimiz yok, olabildiğince de bölgenin hassasiyetlerini dikkate alarak hareket ediyoruz. Suriyelilere dönük birkaç faaliyetimiz var. Birincisi, BM Dünya Gıda Programı (WFP), Suriyeli göçmenlerin en fakirlerine her biri için ayda 50 liralık kart verilip sadece marketlerde kullanımı konusunda yardım talep etti biz de bu konuda tavsiyelerimizi ve yönlendirmelerimizi yaptık. İkincisi, Hatay ile Almanya'nın Kiel şehri kardeş şehir, buraya geldiklerinde Suriyelilerin durumlarına üzüldüklerinden şehirlerinde bir yardım kampanyası başlatmışlar ve topladıkları 100 bin küsür Euro'yu geçen Ocak ayında getirip belediyemize teslim ettiler. Bu yardım miktarı ise Başkanımız tarafından bölgenin de hassasiyetleri dikkate alınarak, yardımın da etkin kullanımı için doğrudan Vali ile irtibata geçildi ve Başkanımız ile Vali nasıl değerlendirilmesi gerektiği üzerinde görüştükten sonra iki konteynır okulun yapılmasına karar verdiler.''* (Antakya-09.03.2015).

Suriyeli göçmenler için kamplarda Valiliğin ilgili birimlerince, bunun dışında kalan yerlerde ise ilgili taşra teşkilatlarının, sivil toplum örgütlerinin desteğiyle ve hatta Suriyelilerce işletilen konteynır ya da bir bina içerisinde yer alan okullarda eğitim-öğretim

faaliyetleri genelde Arapça müfredata uygun olarak sürdürülmektedir. Antakya ve İskenderun'da yalnızca Suriyeli organizasyonlarca işletilen eğitim kurslarına rastlamak mümkündür.

Örneğin İskenderun'daki bir kurs merkezi dış yardımlarla ayakta tutulmaya çalışılmaktadır. Bir yardım kuruluşu olan İnsani Yardım Vakfı (İHH) Hatay Yönetim Kurulu üyelerinden Ramazan Çakır da şunları ifade etmiştir: ''*İskenderun merkezde Büyük İşhanı'nda Suriyelilere eğitim veren bir yer var, burayı Suriyeliler idare ediyor ve buradaki eğitim masrafları büyük ölçüde yabancı ülkelerden gelen yardımlarla sağlanıyor, hatta bazı öğrencilerden de belli miktarda eğitime katılım ücretinin alındığı da ifade ediliyor.''* (İskenderun-11.03.2015). Yine, Hatay Büyükşehir Belediyesi Dış İlişkiler Koordinatörü İbrahim Karaağaç da şöyle demiştir: ''*Bazı Suriyeli STK'lar Antakya ve çevresinde güçleri yettiği ölçüde Suriyeli öğretmenler aracılığıyla haftada 2-3 günde sınırlamak üzere eğitim vermeye çalışıyorlar.''* (Antakya-09.03.2015).

AFAD'ın Nisan 2014'te yayınladığı bir araştırma raporuna göre ise, Hatay ilinde Suriyeli öğrencilerin %34'ünün belediye, STK ve Suriye vatandaşları tarafından oluşturulmuş merkezlerde eğitim aldıkları, %34'ünün devlet okullarında misafir olarak ve %19'unun ise devlet okullarında resmi statüde eğitim aldıkları ifade edilmiştir (AFAD, 2014: 127).

Öte yandan, Hatay genelinde 2014'e göre kiralar bir yılda % 20-25 artarken, bu durum Kırıkhan ve Reyhanlı gibi bazı ilçelerde % 50'yi bulmuştur. Ayrıca pek çok yerde ev sahipleri sığınmacıları, ödemeler, kullanım biçimi ve devamlılık konusunda riskli buldukları için kira bedellerini bölge rayiçlerinin üzerinde talep etmektedir. Kimi yerlerde ise Suriyeli kiracılara sıcak bakılmamaktadır (http://multecihaklari.org.tr, 2014).

2.2. Gaziantep'te Göç Politikasının Yönetişimi

Gaziantep'te AFAD'ın 29.04.2015 tarihli verilerine göre 50.929'u kamplarda olmak üzere toplamda 300.272 kayıtlı Suriyeli bulunmaktadır. Bununla birlikte Suriye'deki iç savaşın etkilediği bir çatışma bölgesi daha olan Irak'tan da Gaziantep'e sığınan ve çoğunluğu Türkmen olan Iraklı göçmenlerin toplam sayısı ise 11.069'dur.

Gaziantep'teki göç krizi yönetiminin en yetkili aktörünün kamu kurum ve kuruluşları açısından kim olduğu sorusuna İl Afet ve Acil Durum Müdürü Ahmet Taşkesen şu yanıtı vermiştir: *''İlimizdeki Suriyeli misafirlerin tüm ihtiyaçları AFAD'ın koordinasyonunda; İçişleri, Dışişleri, Sağlık, Maliye, Milli Eğitim, Aile ve Sosyal Politikalar, Gıda, Tarım ve*

Hayvancılık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları, Genelkurmay Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ve Kızılay ile ortak çalışma ile yürütülmektedir.'' (Gaziantep-22.05.2015).

Gaziantep'te ''Geçici Eğitim Merkezleri'' kapsamında, Karkamış ilçesinde 1 adet, İslahiye ilçesinde 3 adet, Şehitkamil ilçesinde 9 adet, Şahinbey ilçesinde 13 adet, Nizip ilçesinde 9 adet, Oğuzeli ilçesinde 1 adet ve Nurdağı ilçesinde 1 adet okul bulunmaktadır. Bunlardan İslahiye, Karkamış, Oğuzeli, Nurdağı ve Nizip ilçesindeki okulların tamamı ilçe milli eğitim müdürlüklerinin çabaları ile kurulmuştur.

Gaziantep merkezdeki Şehitkamil ve Şahinbey ilçelerinde ise, milli eğitim müdürlüklerinin yanı sıra sivil toplum örgütleri ve yerel yönetimlerce kurulan geçici eğitim merkezleri bulunmaktadır. Bununla beraber, Nizip ilçesinde 6 adet, Şehitkamil ilçesinde 2 adet ve Şahinbey ilçesinde de 2 adet olmak üzere toplamda 10 adet geçici eğitim merkezinin kuruluşunda ilçe müftülüklerinin de yer almış olduğu gözlemlenmiştir.

Gaziantep'te yerel yönetimler ilgili milli eğitim müdürlükleri ile gerçekleştirilmiş olan protokoller çerçevesinde 3 adet okulun bütün ihtiyaçlarının giderilmesinde rol almaktadır. Bu okulların ikisini üstlenen Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin çalışma sahasında 38 öğretmen ve 1131 öğrenci yer alırken, Şahinbey ilçesinin üstlendiği 1 adet okulda 13 öğretmen ve 165 öğrenci yer almaktadır (20.05.2015).

Gaziantep'te büyük ölçüde Hatay ve Kilis'te de olduğu gibi kamu kurum ve kuruluşları dil alanındaki problemlere karşı Arapça web tabanlı kendi sayfalarını oluşturmadıklarından bu kurumlarla ilgili bilgi alabilmek Suriyeli göçmenler açısından oldukça zahmetli hale gelebilmektedir. Buna karşılık bu sahadaki eksiklikler STK'ların girişimleri ve yer yer ilgili devlet aktörlerinin de desteğiyle giderilmeye çalışılmaktadır.

Suriye menşeili çok sayıda derneğin Hatay ve Kilis gibi diğer sınır illerine nazaran Gaziantep'te daha görünür yer aldığı göze çarpmaktadır. Bu hususta İl Afet ve Acil Durum Müdürü Ahmet Taşkesen ise şu bilgiyi vermiştir: *''İlimizde Suriye menşeili toplam 61 sivil toplum örgütü faaliyet yürütmektedir.''* (Gaziantep-22.05.2015).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Ensar Toplum Merkezi'ni kurmuştur. Örneğin bu merkezde yer alan İletişim ve Empati Atölyesi, Drama Atölyesi, Sanat ve Kültür Atölyesi, Kitapla Söyleşi Atölyesi, Müzik Atölyesi ve çeşitli hobi atölyeleri ile doğrudan Suriyeli

çocuklara yönelik olarak birtakım programlar düzenlenerek çocuklara savaşın bırakmış olduğu olumsuz izlerin bir nebze de olsa giderilmesi hedeflenmektedir.

Gaziantep'te de Türkiye'nin pek çok yerinde olduğu gibi Suriyeli göçmenlere yönelik faaliyetlerde pek çok yabancı kuruluş ya yerel ortaklıklar aracılığıyla etkinliklerini sürdürebilmekte ya da bizzat kendilerinin kurdukları ofisler aracılığıyla sahada faaliyet göstermektedir (http://www.unhcr.org.tr, 2015).

Gaziantep'te öne çıkan en önemli derneklerden birisi ise Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD/ASAM)'dir. SGDD/ASAM, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) Türkiye ofisinin uygulama ortağı olarak Türkiye'ye sığınma başvurusunda bulunan yabancıların önkayıt işlemlerinden sorumludur.

SGDD/ASAM'in Gaziantep Şahinbey'deki ofislerinde mülakat imkanı bulduğumuz ve Sosyal Çalışmacı olarak görev yapan Erdal Çolak özetle şu bilgileri vermiştir: ''*Gaziantep merkezde ve Nizip ilçesinde ofislerimiz bulunmaktadır. Birleşmiş Milletler (BM), uygulama ortağımızdır. Bununla birlikte International Medical Corps (IMC), İngiliz Kraliyet Fonu gibi önemli finansman ortaklarımız vardır. Yine UNICEF'in bütün projeleri derneğimizle yapılan işbirliği doğrultusunda burada gerçekleştirilmektedir.''* (12.05.2015).

SGDD/ASAM'in devam eden çalışmalarından ilki, ''Çok Yönlü Destek Merkezi''dir. Bu merkez, Uluslararası Tıbbi Birlikler (IMC) ortaklığında ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin desteği ile oluşturulmuş bir proje olup Gaziantep kent merkezine yerleşmiş Suriyeli mültecilerin yaşam standartlarının iyileştirilmesi bu merkezin temel hedefi olarak ifade edilmektedir. 2 Haziran 2014'te faaliyetlerine başlayan bu proje Gaziantep'te yaşayan mültecilere psikolojik danışmanlık, temel sağlık hizmeti, yasal ve sosyal danışmanlık sunulmaktadır.

Suriyeli göçmenlerle ilgili konu başlıklarının bir hayli fazla olması STK'ların çoğu kez ortak etkinlikler düzenlemelerine vesile olmaktadır. Örneğin bir STK personeli şunları söylemiştir: *''(...) Örneğin derneğimiz çocuk bezleri konusunda işadamları ile iletişime geçmekte ve onlardan özellikle fabrikadan çıkmadan daha ucuz maliyette bu malların temini hususunda yardım almaktadır. (...) Alman kuruluşu WHH'den bizim aracılığımızla 3 bin Suriyeli aileye ciddi yardımlar ulaştırıldı. (...) Geçtiğimiz 23 Nisan'da TEMA Vakfı'yla Suriyeli çocukların da bizim aracılığımızla dahil edildiği bir etkinlik düzenledik.''* (Gaziantep-12.05.2015).

Diğer taraftan konut fiyatlarındaki artış sığınmacılar açısından şartların çok daha zor hale gelmesine neden olabilmektedir. Örneğin Gaziantep Tüm Emlakçılar Odası Başkanı Mehmet Aytaç, Suriyelilerin bazı bölgelere yoğunlaştıklarını, kiralardaki artışın 2011'den bu yana % 30-50 arasında artış oranlarına denk geldiğini ifade etmiştir (http://multecihaklari.org.tr, 2014).

Öte yandan, kamu kurum ve kuruluşlarının göç krizinin farklı ayaklarının yönetiminde önemi kaçınılmaz. Zira kentte çokça dile getirilen Suriye kökenli bazı oluşumların buradaki yerli insanları da istismar edebildikleri ifade edilmektedir. Nitekim bir STK temsilcisi şöyle demiştir: *''Bir gün bana kendini yakından tanıdığım birisi gelip ben cihatçılara katılmak üzere Suriye'ye gideceğim dedi. Ben de kendisine bundan vazgeçmesi için dil döktüm ama nafile. Onları buradan oraya taşıyan yapılanmalar var, bunlara güvenlik güçlerinin önlem alması gerekir.''* (Gaziantep-14.05.2015). Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının insani yardım ve temel hakların giderilmesi kadar güvenlik konularında da işbirliğini gerektirecek çok başlıklı konuları mevcuttur.

2.3. Kilis'te Göç Politikasının Yönetişimi

Mayıs 2015 itibariyle 150 bini aşkın Suriyeli sığınmacıya ev sahipliği yapan Kilis'te, Valilik krizin başladığı ilk zamanlardan itibaren koordinasyon toplantıları düzenleyerek krizi başarılı bir biçimde yönetebilme gayretinde olmuştur.

Aralık 2013'te, Kilis Valiliğince Suriyeli göçmenlere yönelik bilgilendirmelerin de yer aldığı üç ayda bir yayınlanacak bülten Türkçe, Arapça ve İngilizce olmak üzere yayınlanmıştır. Kapağında Birleşmiş Milletler Özel Temsilcisi Angelina Jolie'nin Öncüpınar Konteyner Kent'teki ziyaretinden bir fotoğrafın yer aldığı 48 sayfalık bültende ayrıca Kilis'teki tarihi ve kültürel yerler ile Kilis'teki kamplarda kalan Suriyeli göçmenlerin yaşamları anlatılmıştır (http://www.kilis.gov.tr/, 2013).

Kilis'te kampların yönetimi konusunda herhangi bir olumsuz yargı ya da durum saptanmamıştır. Hatta AFAD, Göç İdaresi gibi aktörlerden sorumlu Vali yardımcısı mesaisinin önemli bir kısmını Kilis'teki kamplarda geçirmektedir. Yine kampların durumu hakkında kendisiyle önceden alınan bir randevu ile görüşme imkanı bulduğumuz Kilis Çalışma ve İş Kurumu Müdürü şu beyanatta bulunmuştur: *''Kilis'teki kamplarımızın en önemli özelliği diğer illerdeki kamplara göre daha liberal politikalarla yönetiliyor olmasıdır. Örneğin Adıyaman'daki kampları görmüş biri olarak bunu rahatlıkla ifade edebilirim. Kamplardan şehir merkezine doğrudan gün içerisinde gidip gelinmektedir.''* (21.05.2015).

Hakikaten de şehir içinde belli aralıklarla kamplara doğrudan gidip gelen çok sayıda midibüslere rastlamak mümkündür.

Kilis merkezde sokaklarda sıkça karşılaşılan sorunlardan birisi Suriyeli dilencilerin varlığıdır. Bu durumla ilgili olarak onların Türkiye'ye gelmeden önce de dilencilik yaptıkları savunulmaktadır. Bir STK temsilcisi ise bu hususta şöyle bir bilgi vermiştir: *''Buranın en önemli sorunlarından biri dilencilik, polis bazen müdahale ediyor bazen de hiç karışmıyor.''* (Kilis-20.05.2015). Kilis Emniyet Müdürlüğü ise konuyla ilgili tarafımızca yöneltilen bir soruya resmi bir yazı ile şu yanıtı vermiştir: *''Suriyeli misafirler genel olarak dilencilik ve kendi aralarında kavga olaylarına sık sık karışmaktadır. 2015 yılının ilk gününden bugüne Suriyelilerin karıştığı olaylar toplam olayların % 26'sını oluşturmaktadır.''* (17.06.2015).

Diğer yandan, İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulan Göç İdaresi'nin Kilis'teki il müdürlüğünün sahada fonksiyonel rolünün olmadığı görülmektedir. Nitekim Türkiye'deki yerel göç yönetişimi networklerinde yer alan aktörler arasındaki işbirliği ve koordinasyonun boyutlarının Kilis ili üzerindeki düzeyinin ne ölçüde olduğuna dair yazılı sorulardan oluşan dilekçemize bu görevi vekaleten yürüten İl Göç İdaresi Müdürü Yeşim Fatma Altınbaş şöyle bir yazılı yanıt vermiştir: *''Söz konusu veriler 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 94. maddesinin 1. fıkrası gereğince paylaşılamamaktadır. İltica iş ve işlemlerinde gizlilik ilkesi çerçevesinde başvuru sahibinin uluslararası korunma talebinde bulunmuş olduğu bilgisi de dahil olmak üzere kişisel bilgiler veya başvuru sahibiyle ilgili diğer bilgiler menşe ülke yetkilileri ve üçüncü şahıslarla paylaşılamaz.''* (29.05.2015). Halbuki kendilerine yöneltilen soruların ne kanunun ilgili maddesiyle bir ilgisi bulunmakta ne de Suriyeli herhangi bir sığınmacının kişisel verilerini talep etmektedir. Nitekim aynı içerikteki sorulara Kilis Emniyet Müdürlüğü ve İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü olumlu bakarak ve de yazılı bir biçimde soruları yanıtlayarak tarafımıza iletmiştir. İl Göç İdaresinin olumsuz yanıt vermiş olmasında ise, en azından o dönemlere kadar fiiliyatta bu kurumun fonksiyonelliğinin zayıf olmasının arka planında yatan esas neden olduğu ihtimalini güçlendirmektedir. Ayrıca Antakya'da da örnekleri olan bir şekilde Kilis'te de yapılan mülakatlardan elde edilen verilere göre, İl Göç İdareleri özellikle sivil toplum örgütlerince sadece ismen bilinmektedir.

Diğer taraftan eğitim sahasında yaşanan sorunlardan birisi olup Suriye menşeili bazı gruplar tarafından krizin ilk yıllarında Kilis'te kurulan okulların denetim problemi gecikmeli de olsa giderilmeye çalışılmaktadır. Nitekim konuyla ilgili bir kamu görevlisi şunları söylemektedir: *''Suriyelilerce açılan 5 adet okulu yeterli uygunluğa sahip olmadığı için*

kapattık. Bu okulların kapatılma gerekçelerinden birincisi 2014'teki genelgede yer alan tek bir şahıs tarafından açılmasının uygun olmaması yani ulusal ya da uluslararası bir kuruluşça açılmaması; ikincisi ise bina yetersizliğidir.'' (Kilis-18.05.2015). Bununla birlikte bu okullarda amacı dışı kurulan ya da amaç dışı faaliyet gösterenler hakkında da ilgili emniyet birimlerinin devreye girerek bu tür durumların tespiti ve müeyyidesi noktasında gerekeni yapmakta olduğu da ifade edilmektedir.

Kilis'te sivil toplum örgütleri krizin çıktığı ilk dönemlerden itibaren çeşitli yardımlarda önemli birer aktör olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim bir yıl süreli bir yardım programına destek olan Kilis Belediyesi bazı ihtiyaçların giderilmesinde yardım talebinde bulunduğu bir STK'yı devreye sokmuş ve onlardan belli ölçekte yardım almıştır. Buna bir örnek olarak bir mülakatta şöyle denilmiştir: *''2012-2013 yılları arasında Suriyelilere yönelik olarak günlük 3 bin civarı ekmek dağıtımı yaptık, 150 ton da un yardımı. Bu unların 100 tonunu İstanbul Kilis Vakfı Başkanı Yaşar Aktürk karşıladı, geri kalanını da Kilis Belediyesi.''* (Kilis-19.05.2015).

Öte yandan Kilis'teki Öncüpınar Konteynerkenti de dahil olmak üzere, Suriyeli mülteci kamplarının birçoğu sınıra çok yakın durumdadır. Kampların bu konumu yetkililere bazı kolaylıklar sağlıyor olsa da bu tarz yerleşimlerin Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin temel koruma politikası olarak belirlediği sınıra en az 50 km mesafede olması gerektiği hususuna uygun düşmediği de ifade edilmektedir (Dinçer vd., 2013: 15-16).

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kriz yönetimini yalnızca afet yönetiminden ibaret gören anlayış terk edilmeli ve neyden kaynaklanıyor olursa olsun bütün krizlere karşı hazırlıklı olunacak bir yönetim sistemi oluşturulmalıdır. Türkiye'de göç krizi yönetiminde olduğu gibi ilgili aktörlerin müdahil olabilecekleri alanların belirlenmesi ile hangi aktörlerle nasıl etkin ve verimli bir işbirliği sürecinin gerçekleştirilebileceği önceden netleştirilmelidir. Bununla birlikte kriz yönetiminin yükü sadece merkezdeki örgütlerin üzerine yüklenmemelidir.

Türkiye'de göç politikasının yönetiminde başta kamu kurum ve kuruluşları olmak üzere ilgili aktörler denetim mekanizmalarını da işletebilecek şekilde yeterli maddi kaynaklarla desteklenmelidir. Aksi takdirde sahada örneklerine rastlanabilecek olumsuz örnekler görülebilmektedir. Ayrıca yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde kriz yönetim planları oluşturulmalıdır. Kriz yönetim sistemi oluşturulurken de göç krizinde olduğu gibi krizlerin sadece ulusal düzeyde olaylar olmadığı göz önüne alınmalıdır.

Kamu kurum ve kuruluşları ile sahadaki diğer bütün aktörler arasında zaman zaman görülmekte olan işbirliği ve koordinasyon sorunlarına yol açan en önemli etkenlerden biri amaçların ve yöntemlerin farklı olmasıdır. Bununla birlikte Türkiye'de kamu yönetiminin koordinasyonunda yaşanan problemlerden birisi de proaktif önlem yoksunluğudur.

Türkiye genel anlamda göç politikasını kurumsal dinamikleri ile güçlendirme bağlamında da önemli aşamalar kaydetmiştir. Ancak bu süreçte yerel, ulusal ve uluslar arası STK'ların, yerel yönetimlerin ve diğer aktörlerin katkılarının göz ardı edilemeyecek denli önem arz ettiği sahadaki pratiklerle açıkça görülmektedir.

KAYNAKÇA

ayhan, Veysel (2011). ''Suriye'de Krizinin Türkiye'ye Yansıması: Mülteci Akını'', http://tr.caspianweekly.org/ana-kategoriler/orta-dogu/3527-suriyede-krizinin-turkiyeye-yansimasi-multeci-akini.html, (Erişim Tarihi: 27.06.2015).

Çakır, Sabri (2011). ''Türkiye'de Göç, Kentleşme/Gecekondu Sorunu ve Üretilen Politikalar'', *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı. 23, ss. 209-222.

Elmas, Fatma Yılmaz (2015). ''Avrupa'ya Göç Yolculuğunda Ölümcül Rota: Akdeniz'', http://www.usak.org.tr/kose_yazilari_det.php?id=2410&cat=410#.VZvO_ZR_vpV, (Erişim Tarihi: 21.05.2015).

Erkan, Rüstem ve Mazhar Bağlı (2005). ''Göç ve Yoksulluk Alanlarında Kent ile Bütünleşme Eğilimi: Diyarbakır Örneği'', *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, Cilt. 22, Sayı. 1, ss. 105-124.

Filiz, Erdinç (2006). *Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi*, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Malatya.

Kalemdaroğlu, Sibel (2012). ''Suriye İç Savaşı Mülteci Krizi Yaratır Mı?'', http://www.21yyte.org/tr/arastirma/suriye/2012/03/16/6533/suriye-ic-savasi-multeci-krizi-yaratir-mi, (Erişim Tarihi: 15.06.2015).

Öner, N. Aslı Şirin (2012). ''Göç Çalışmalarında Temel Kavramlar'', Ed.: S. Gülfer Ihlamur-Öner ve N. Aslı Şirin Öner, *Küreselleşme Çağında Göç*, İstanbul: İletişim Yayınları, ss. 13-27.

Sirkeci, İbrahim (2013). ‘’Türkiye’nin Yaklaşan Göçmen Krizi: Suriyeli Mülteciler ve Diğerleri’’, http://researchturkey.org/tr/turkeys-looming-immigration-crisis-syrian-refugees-and-others/, (Erişim Tarihi: 30.06.2015).

Yükseker, Deniz ve Kelly T. Brewer (2010). ‘’İstanbul’daki Afrikalı Göçmen ve Sığınmacıların Yaşam Koşulları’’, Ed.: Barbara Pusch ve Tomas Wilkoszewski, *Türkiye'ye Uluslararası Göç*, Çev. Mutlu Çomak Özbatır, 1. Basım, İstanbul: Kitap Yayınevi, ss. 297-319.

http://www.nytimes.com/2014/02/16/magazine/how-to-build-a-perfect-refugee-camp.html?_r=0, (Erişim Tarihi: 05.10.2015).

http://abcnews.go.com/blogs/headlines/2013/07/un-calls-syrian-refugee-crisis-worst-since-rwandan-genocide/, (Erişim Tarihi: 05.10.2015).

http://www.kilis.gov.tr/konteyner/1073/oncupinar-konaklama-merkezi, (05.10.2015).

http://www.sgdd.org.tr/GAZIANTEP-i50, (Erişim Tarihi: 04.05.2015).

http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/addresses.pdf, (Erişim Tarihi: 01.05.2015).

40. yıl
1975
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ

KONYA 2015

SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
KAYFOR 13
KONYA - 2015
KAMU YÖNETİMİ FORUMU

13. KAYFOR

Kamu Yönetimi Kongresi

Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

YEREL YÖNETİMLER ve YEREL SİYASET

KÖYLERE SUNULAN KAMU HİZMETLERİNİN NİTELİK VE NİCELİĞİ: KÜTAHYA İLİ ÖRNEĞİ

Yusuf UYSAL
Öğretim Görevlisi, Dumlupınar Üniversitesi, Gediz MYO, yusuf.uysal@dpu.edu.tr
Mehmet MECEK
Öğretim Görevlisi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Afyon MYO, meceklife@gmail.com

ÖZET

Bu çalışmada, Kütahya İli'nde köylere sunulan kamu hizmetlerinin nitelik ve niceliği ile köy halkının hizmetlerden memnuniyet oranları ölçülmüştür. Ayrıca köylerde ihtiyaç duyulan kamu hizmetleri öncelik sıralarına göre tespit edilerek, ihtiyaç duyulma oranlarına göre sıralanmıştır. Köyün ortak ihtiyaçlarının en çok hangi yöntemlerle karşılandıkları ve merkezi idareden aktarılan kaynakların yeterlilik seviyeleri saptanmaya çalışılmıştır. Köylere sunulan kamu hizmetlerindeki artış oranları ile geleceğe dair beklentilerin de tespit edilmesi amaçlanmıştır. Köylerin kamu kurumlarından hizmet taleplerinin karşılanma düzeylerine ve hizmet sunucularına ulaşılabilirlik oranlarına yer verilmiştir. Araştırmada, Kütahya İlinde rastgele seçilen 126 köy muhtarına anket yöntemi ile sorular sorulmuştur. Bu sorulara verilen cevaplar SPSS programı ile analiz edilerek köylere sunulan kamu hizmetlerinin nitelik ve niceliği ile ihtiyaç düzeylerine yönelik bir takım sonuçlara ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Kamu Hizmeti, Köy Hizmetleri, Yerel Hizmetler*

THE QUALİTY AND QUANTİTY OF SERVİCE PROVİDE TO VİLLAGE: KÜTAHYA SAMPLE

ABSTRACT

In this study, the quality and quantity of public services offered to the villages of Kütahya Province and the villagers' satisfaction rate with the services were measured. Besides, the public services which the villages need were ranked according to priority and also the sorted by rate needs to be headr. By which method a village's common needs were met and the suffiency level of the resources which are provided by the central government were tried to be determined. It was also aimed to identify the rate of increase in the public services offered to the villages and their expectations for the future. The level of meeting the villages' service requests from public corporations and the accessibility to the service servers were also mentioned. In the research, randomly chosen 126 village reeves in Kütahya Province were asked some questions with the survey method. The answer to these questions were analysed with the SPSS program and some results were reached about the quality and quantity of public services offered to the villages.

Key Words: *Public Service, Rural Services, Local Services*

1. GİRİŞ

Toplumun menfaatlerini ve kamu yararını göz önünde tutarak insanların bir arada yaşamalarından kaynaklanan sorunları gidermek amacıyla devlet veya devletin yakın gözetim ve denetiminde özel hukuk kişisi tarafından yürütülen hizmetlere kamu hizmeti denilmektedir. Kamu hizmeti, kanun koyucu veya kanun koyucunun ihdas ettiği yetkiye dayanarak siyasi organlar tarafından tatmininde kamu yararı olduğu kabul edilen asli ve vazgeçilmez nitelikteki genel ve/veya ortak bir gereksinimin (ihtiyacın) devlet, mahalli idareler veya diğer kamu tüzel kişilerince veya bir kamu tüzel kişisinin gözetim ve denetimi altında özel hukuk kişilerince ihtiyaç duyulduğu anlarda düzenli, sürekli ve istikrarlı bir şekilde topluma sunulmasına yönelik faaliyetler olarak da tanımlanabilir (Mecek vd.,2015:481). Kamu hizmetlerinin, yerleşim yerlerinin nüfusu veya coğrafi özellikleri gibi kendisine özgü kriterleri göz önünde bulundurularak sağlanması, kaynak israfını önleyecek, hizmetin sunulmasında etkinlik ve verimlilik sağlayacaktır. Yol, su, elektrik, içme ve

kullanma suyu, haberleşme ağı gibi altyapı hizmetlerinin sadece şehir merkezlerine değil en küçük yerleşim birimi olan köylere de etkin bir şekilde sunulması, devletin varoluş amacına hizmet edecek, üretim, ekonomik büyüme, satın alma gücü gibi ekonomik parametreleri arttıracaktır. Ayrıca köy halkının idareye olan güveninin, huzur ve refahının artmasını sağlayacaktır. Bu anlamda köylere sunulan kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak istenilen seviyede olup olmadığının, köy halkının bu hizmetlerden memnuniyet düzeylerinin ve aksaklık yaşanan hizmet alanlarının tespiti, mevcut kamu hizmeti politikalarının değerlendirilmesi ve bundan sonra oluşturulacak kamu hizmet politikalarının belirlenmesinde veri olarak kullanılabilmesi açısından önem arz etmektedir.

2. KAMU HİZMETİ VE YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK KÖYLER

Devletin yüklendiği görevlerin önemli bir kısmı onu belli harcamalar yapmaya mecbur etmekte, kamu kesiminin varlığına yol açan temel sebep sayılabilecek "kolektif ihtiyaçların karşılanması" için bir kısım işler yapmaya ve hizmetleri yürütmeye zorlamaktadır (Arslan, 2002:78). Süreklilik, değişkenlik ve uyarlama, nesnellik-eşitlik ve bedelsizlik (Uz,2011:17-18) gibi ilkeleri olan "Kamu hizmeti" kavramı da bu hizmet götürme veya yürütme zorunluluğunun bir sonucu olarak kaçınılmaz faaliyetler bütünü olarak düşünülebilir. Kamu hizmeti, "Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinmeleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir"(AYM,E:1994/71,K:1995/23)[1]. Kamu hizmetleri ya bizzat idare tarafından ya da görevlendirme, izin, imtiyaz gibi yöntemler kullanılarak idarenin gözetim ve denetiminde özel hukuk kişilerince yerine getirilir(Derdiman,2015:88).

1982 Anayasasına göre devletin temel amaç ve görevlerinden birisi "kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak" tır. Kamu hizmeti etkinliklerinin ülkenin her tarafında ve her yerleşim biriminde mali imkânlar nispetinde dengeli ve adaletli bir şekilde sağlanması, devletin bu görevinin doğal bir sonucudur. Bu itibarla en küçük yerel yönetim birimi olan köylere sunulacak kamu hizmetlerinin kim tarafından ve nasıl sunulacağı önemli bir sorundur.

Nüfusu az, önemli yerleşim merkezlerinden uzak, ekonomik yapısı büyük ölçüde tarıma dayalı ve kendisine özgü toplumsal ilişkileri bulunan yerleşim yerlerine köy denilir

[1] Anayasa Mahkemesi Kararı: Esas: 1994/71, Karar :1995/23 ve 28.6.1995 Tarihli Kararı, (R.G. Tarih-Sayı :20.03.1996-22586)

(Eryılmaz,2012:218). Köy kanununa göre ise köy, nüfusu 2000 den aşağı olan yerleşim yerleridir. Farklı tanımları yapılabilse de köylerin ortak sorunu, arazi yapısı, büyük yerleşim merkezlerine uzaklığı gibi bir takım sebeplerle ortak ihtiyaçların görülmesinde karşılaşılan zorluklardır. Bu noktada en büyük görev şüphesiz kamu gücüne yani devlete düşmektedir.

En eski yerleşim birimlerinden biri olan köylere 1924 ve 1961 Anayasalarında olduğu gibi 1982 Anayasasında da "tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimi" olarak, yer verilmiştir. Ayrıca bugün köy idaresini idari, iktisadi ve sosyal açıdan tanımlamada yetersizliği açık olsa da 1924 yılında kabul edilen Köy Kanunu, köyler ile ilgili temel düzenlemeleri içermektedir. Köy kanununun bu gün artık en az uygulanabilen kısmı, kanunun köylü tarafından yapılmasını emrettiği kamu hizmetlerinin ifa edilmesi ile ilgili olan hükümleridir. Gerçekten köy kanunu köye içme suyu getirilmesi, pis suların tahliyesi için kanallar yapılması, bataklıklar ve su birikintilerinin kurutulması, köyün bir başından öbür başına kadar çaprazlama yol yapılması, köy meydanı açılması, köy odası ve köy misafir odası yapılması, mescit ve okul yapılması, köye korucu, sığırtmaç, danacı ve çoban tutulması gibi birçok mecburi hizmetlerin yanında mecburi olmayan hizmetlerin de ifa edilmesini köy halkının yerine getireceğini açıkça ifade etmesine rağmen günümüzde bu hizmetlerin yürütülmesi çok büyük oranda merkezi bütçenin imkânları kullanılarak gerçekleştirilmektedir.

Türkiye'de kırsal kesimdeki ve özellikle köylerdeki kalkınmayı ve kırsal kesimde yaşayan bireylerin istenilen yaşam düzeylerine kavuşturulmasını sağlamak amacıyla köy enstitüleri, örnek köyler, merkez köyler, köy kooperatifleri ve köy-kent projeleri geliştirilmiş (Kara ve Görün,2008:412), özellikle 1960'lardan sonra Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, Mehtap Projesi, gibi girişimler yapılmıştır (Çolakoğlu,2007:188). Bu projelerin planlanması ve yürütülmesi ile köylere diğer kamu hizmetlerinin sunulmasında merkezi yönetim, çeşitli nedenlerle hizmetlerin kendisi tarafından yerine getirilmesi noktasında ısrarcı olmuştur (Kara ve Görün,2008:412). Türk Kamu Yönetimi'nin merkeziyetçi bir geleneğe sahip olmasının bir sonucu olarak (Derdiman ve Uysal, 2012:255) köylere sunulan kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla Yol Su Elektrik Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü gibi hizmet birimleri oluşturulmuş, köylere hizmetlerin bu merkez birimleri tarafından götürülmesi amaçlanmıştır. Ülkedeki tüm köylere merkezi bir birim tarafından hizmet götürülmesinde yaşanan fiili zorluklar, bu birimlerin aşırı istihdam nedeniyle hantal bir yapıya sahip olması ve siyasi suiistimaller gibi bir takım sebeplerle bu iki genel müdürlük kaldırılarak köy hizmetleri Genel Müdürlüğünün il özel idarelerine devri yoluna gidilmiştir.

Yerel yönetimlerle ilgili 2004-2006 döneminde çıkarılan kanunlarla il genel meclisi daha özerk bir yapıya kavuşturulmuş, denetim ve karar alma yetkileri güçlendirilmiştir. Merkezi siyasetin etkisi yerine yerel politikacıların daha etkili olduğu bir hizmet anlayışı benimsenmiştir (Pınar vd.,2008:5). 5355 sayılı kanun ile ilçelerde tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere yol, su, kanalizasyon gibi altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabileceğinin (Gözler ve Gürsel,2012:221)hüküm altına alınması bu anlayışın bir sonucudur. Bu gün bu birliklerin köylere kamu hizmetlerinin sunulmasında önemli bir işlevi vardır.

Ayrıca 11.12.2012 tarih ve 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olarak bilinen kanun ile büyükşehir belediyesi bulunan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak tanımlanmıştır. Bunun doğal sonucu olarak bu illerin sınırları içinde bulunan köylere kamu hizmetleri ilgili büyükşehir belediyesi tarafından sunulmaktadır. Köylere sunulan kamu hizmetlerini yürüten aktörlerde yaşanan bu değişim ve dönüşümle birlikte, hizmetin sunuş şekli de büyük oranda değişime uğramış emanet usulü ile bizzat kamu tarafından sunulan hizmetler daha çok hizmet satın alma yöntemleri kullanılarak gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Hizmet sunumunda yaşanan bu iyileşmelere rağmen köye hizmet sunmaya en yakın konumdaki ilçe yönetimlerinin yerel kaynakları harekete geçirecek, köy halkının geliştirdiği projeleri destekleyecek insan gücü, makine, para, altyapı gibi kaynaklar konusunda ciddi eksikliklerinin olduğu bir gerçektir(Geray,1999:11).

3. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

Bu araştırma ile köy muhtarlarının değerlendirmeleri esas alınarak köylere sunulan kamu hizmetlerinden köy halkının memnuniyet derecesi, hangi hizmetlerin aksadığı veya yeterli seviyede görüldüğü, köyün ortak ihtiyaçlarının giderilmesinde hangi yöntemlerin kullanıldığı ve hangi kişi veya kurumlardan yardım alındığı gibi temel sorunların tespit edilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca çalışma ile köy muhtarlarının kamu hizmeti sunan kişi veya kurumların ulaşılabilirliği ile ilgili değerlendirmelerine ve geleceğe dair beklentilerine yer verilmiştir.

Araştırmada Kütahya ilindeki toplamda yaklaşık 530 köyün 136'sının muhtarlarına anket soruları yöneltilmiştir. 136 anketin 10 tanesi yetersiz, hatalı veya tutarsız cevaplardan

dolayı değerlendirmeye alınmamış olup değerlendirmeye alınan anket sayısı 126 dır. Rastgele seçilen köy muhtarlarına tamamı çoktan seçmeli 10 soru sorulmuştur. Muhtarların bizzat cevapladıkları bu sorular genel olarak iki guruba ayrılabilir. Birinci gurubu oluşturan 5 soru, hizmetlerin, köye aktarılan mali kaynakların ve köyün hizmet taleplerinin yerine getirilmesinin yeterlilik seviyesini ölçmeye yönelik olup "kesinlikle yetersiz" ile "kesinlikle yeterli" seçenekleri arasında bulunan 5 seçenekli sorulardır. 5 sorudan oluşan ikinci gurup sorular ise hangi hizmetlere daha çok ihtiyaç duyulduğunun, hangi kişi veya kurumlardan daha çok hizmet alındığının tespitine yönelik olarak yine seçenekler arasında bir sıralama yapılmasına yönelik sorulardır. Bu sıralamadaki amaç, köylere kamu hizmetinin sunulmasında kullanılan yöntem veya kaynaklardan bu gün en çok hangisinin kullanıldığının veya hangisinin daha az kullanıldığının tespit edilmesidir. Bazı tablolar, bu sıralamanın elde edilebilmesine yönelik olarak oluşturulmuştur.

Sorulara verilen cevaplar SPSS 20.0 programı ile değerlendirilmiştir. Elde edilen sonuçlar tablolara aktarılarak analiz edilmiştir.

4. ARAŞTIRMANIN BULGULARI

Araştırmaya katılan muhtarların % 49,2'si köylerine en çok hizmet aldıkları kurum olarak "kaymakamlığı"[2] işaret etmektedirler (Tablo 1). Burada kaymakamlıklara bağlı olarak faaliyet yürüten köylere hizmet götürme birliklerinin işlevselliği görülebilmektedir. İl özel idarelerini hizmet alınan kişi/kurumlar arasında birinci sırada gören muhtarların oranı % 41,2 dir. Araştırmaya katılan muhtarların % 4,8'i belediyeleri, köylerine en çok hizmet sağlayan kurum olarak görmektedirler. Geriye kalan şahısları ve dernekler/vakıfları en çok hizmet alınan kişi/kurum olarak gören muhtarların oranı da 3,2 gibi oldukça düşük seviyede kalmaktadır.

Araştırmaya katılan muhtarların % 44,4'ü il özel idarelerinin hizmet alınan kişi/kurumlar arasında ikinci sırada olduğunu değerlendirmektedirler. Kaymakamlığı hizmet alınan kişi/kurumlar arasında ikinci sırada görenlerin oranı da % 28,6 dır. Belediyeleri köylere kaynak sağlamada ikinci sırada gören muhtarın bulunmamasına rağmen üçüncü sırada hizmet sunan kişi/kurum olarak görenlerin oranı 25,4 dür. Şahıslardan ve vakıflardan/derneklerden gönüllülük esasına göre toplanan/bağışlanan kaynakların ise oldukça sınırlı oranda olduğu görülmektedir. Şahısları ve vakıfları/dernekleri köylere hizmet sağlamada birinci sırada kişi/kurum olarak görenlerin oranı toplamda 3,2 iken vakıflar/derneklerin ikinci sırada hizmet

[2]Araştırmanın sadece ilçelere bağlı köylerde gerçekleştirilmesi sebebi ile cevaplarda "valilik" seçeneği bulunmamaktadır.

sağlayan kişi/kurum olduğunu belirtenlerin oranı 7,9, üçüncü sırada kaynak görenlerin oranı 11,1 dir.

Tablo 1 de görülebileceği gibi günümüzde köylerin ortak ihtiyaçlarının karşılanmasında her ne kadar şahıslardan, dernek veya vakıflardan toplanan kaynakların olduğu düşünülse de bu kaynaklar oldukça sınırlı seviyede kalmaktadır. Köylere kamu hizmetlerinin sunulmasında kamu kurumlarının oldukça yüksek bir orana sahip oldukları görülmektedir.

Tablo 1: Köylere En Çok Hizmet Sunan Kişi veya Kurumların Oranları

	Kaymakamlık		**İl Özel İdareleri**		**Belediyeler**		**Şahıslar**		**Vakıflar/ Dernekler**		**Diğer**		**Toplam**	
	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)
En çok Hizmet Alınan Kaynak	62	49,2	52	41,2	6	4,8	2	1,6	2	1,6	2	1,6	**126**	**100**
En çok Hizmet Alınan 2. Kaynak	36	28,6	56	44,4	0	0,0	2	1,6	10	7,9	22	17,4	**126**	**100**
En çok Hizmet Alınan 3. Kaynak	6	4,8	0	0,0	32	25,4	20	15,9	14	11,1	54	42,8	**126**	**100**

Köylere yönelik kamu hizmetlerinin sunulmasında toplam kaynaklar içerisinde merkezi bütçeden aktarılan kaynakların yüksek oranlara sahip olmasına rağmen genel olarak bu kaynakların köylerin hizmet taleplerini karşılamada "yetersiz" olarak değerlendirilmesi dikkat çekmektedir. Araştırmaya katılan köy muhtarlarının yaklaşık olarak % 60 lık bir oranı, merkezi bütçeden ayrılan kaynakların "kesinlikle yetersiz" veya "yetersiz" olduğu düşüncesindedir(Tablo 2). Muhtarların yaklaşık % 31 i merkezi bütçeden aktarılan kaynakların normal olduğunu belirtirken sadece % 6,3'ü "yeterli" olduğunu belirtmişlerdir.

Tablo 2: Merkezi Bütçeden Köylere Aktarılan Kaynakların Genel Olarak Yeterlilik Oranları

	Kişi Sayısı	**Yüzdesi (%)**
Kesinlikle Yetersiz	44	34,9
Yetersiz	32	25,4
Normal	40	31,7
Yeterli	8	6,3
Kesinlikle Yeterli	0	0
Fikrim Yok	2	1,6
Toplam	**126**	**100**

Muhtarlardan köylerinde ihtiyaç duyulan kamu hizmetleri öncelik sıralamalarını yapmaları istendiğinde, muhtarların % 38,1'i en çok ihtiyaç duyulan hizmet olarak "yol yapım ve bakım" hizmetlerini belirtmektedirler (Tablo 3). Sağlık hizmetlerini en çok ihtiyaç duyulan hizmet olarak görenlerin oranı ise % 17,5 ile ikinci sıradadır. Bunu % 14,3 oran ile içme suyu ihtiyacı izlemektedir. Eğitim hizmetleri ile çöp ve kanalizasyon hizmetlerini en çok ihtiyaç duyulan hizmet olarak gören muhtarların oranı % 3,2 gibi oldukça düşük seviyelerde kalırken, elektrik ve yaşlılara yönelik hizmetleri en çok ihtiyaç duyulan hizmet olarak değerlendiren muhtar ise bulunmamaktadır. Araştırmaya katılan muhtarların % 20,6'sı içme suyunu ikinci öncelikli hizmet olarak görmektedirler. Sağlık hizmetlerini ikinci öncelikli hizmet olarak görenlerin oranı ise % 14,3 dür. Yaşlılara yönelik hizmetler, hiçbir köyde en çok ihtiyaç duyulan hizmet olarak değerlendirilmezken köylerin % 11,1 inde ikinci öncelikli hizmet, %14,3'ünde üçüncü öncelikli hizmet olarak değerlendirilmektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde ise köylerde yol yapım ve bakım, sağlık hizmetleri, içme suyu ve tarımsal amaçlı kullanma suyu hizmetlerinin en çok ihtiyaç duyulan hizmetler olduğu, elektrik, eğitim hizmetleri, yaşlılara yönelik hizmetler, çöp ve kanalizasyon, iletişim ve internet hizmetleri ile çocuk parkının ise en az ihtiyaç duyulan hizmetler olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 3: Köylerde En çok İhtiyaç Duyulan Hizmetlerin Oranları

	1.öncelikli Hizmet		2.öncelikli Hizmet		3.öncelikli Hizmet		Diğer		Toplam	
	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)
Yol Yapım ve Bakımı	48	38,1	16	12,7	12	9,5	50	39,7	**126**	**100**
İçme Suyu	18	14,3	26	20,6	6	4,8	76	60,3	**126**	**100**
Tarım Amaçlı Kul. Suyu	12	9,5	10	7,9	16	12,7	88	69,8	**126**	**100**
Elektrik	0	0,0	4	3,2	16	12,7	106	84,1	**126**	**100**
Sağlık Hizmetleri	22	17,5	18	14,3	8	6,3	78	61,9	**126**	**100**
Eğitim Hizmetleri	4	3,2	2	1,6	12	9,5	108	85,7	**126**	**100**
Yaşlılara Yönelik Hizm.	0	0,0	14	11,1	18	14,3	94	74,6	**126**	**100**
Çöp ve Kanalizasyon	4	3,2	7	11,1	7	11,1	108	85,7	**126**	**100**
İletişim ve İnternet Hizm.	8	6,3	2	1,6	4	3,2	112	88,8	**126**	**100**
Çocuk Parkı	2	1,6	10	7,9	6	9,5	108	85,7	**126**	**100**

Bir diğer değerlendirme, köylere sunulan hizmetlerin yeterlilik dereceleri ile ilgilidir (Tablo 4). Hizmetlerin "yeterli" olarak değerlendirildiği alanlarda en yüksek oranlara, eğitim, sağlık, yaşlılara yönelik hizmetler ve elektrik hizmetleri sahiptir. "Kesinlikle yeterli" veya "yeterli" cevapları birlikte düşünüldüğünde eğitim hizmetleri yaklaşık olarak % 62, sağlık hizmetleri % 60, yaşlılara yönelik hizmetler % 59, elektrik hizmetleri de % 57 oranındaki köylerde yeterli olarak görülmektedir. Köylere sunulan kamu hizmetlerinden en yetersiz olarak görülenler çocuk parkı, iletişim ve internet hizmetleri, yol yapım ve bakımı ile tarımsal amaçlı kullanma suyu hizmetleridir. "Kesinlikle yetersiz" ve "yetersiz" cevapları birlikte değerlendirildiğinde yaklaşık olarak çocuk parkı % 54, iletişim ve internet hizmetleri % 52, yol yapım ve bakım hizmetleri ile tarımsal amaçlı kullanma suyu hizmetlerinin ise % 48 oranında "yetersiz" olarak değerlendirildiği görülmektedir.

Burada dikkat çekilmesi gereken husus ise eğitim hizmetlerinin "yetersiz" olarak değerlendirildiği köyün bulunmayışı, "kesinlikle yetersiz" olarak değerlendirilen köylerin oranının ise sadece % 4,8 olmasıdır. Sağlık hizmetlerin "kesinlikle yetersiz" veya "yetersiz" olarak değerlendirilen köyler ise yaklaşık %13 le oldukça düşük bir oranda kalmaktadır.

Tablo 4: Köylere Sunulan Kamu Hizmetlerinin Yeterlilik Oranları

	Kesinlikle Yeterli		**Yeterli**		**Normal**		**Yetersiz**		**Kesinlikle Yetersiz**		**Fikri yok/ Cevapsız**		**Toplam**	
	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S..	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)
Yol Yapım ve Bakımı	14	11,1	16	12,7	32	25,4	46	36,5	14	11,1	4	3,2	**126**	**100**
İçme Suyu	14	11,1	56	44,4	18	14,3	26	20,6	10	7,9	2	1,6	**126**	**100**
Tarım Amaçlı Kul. Suyu	14	11,1	22	17,5	14	11,1	24	19,0	36	28,6	16	12,7	**126**	**100**
Elektrik	10	7,9	62	49,2	22	17,5	20	15,9	4	3,2	8	6,3	**126**	**100**
Sağlık Hizmetleri	14	11,1	62	49,2	28	22,2	12	9,5	4	3,2	6	4,8	**126**	**100**
Eğitim Hizmetleri	12	9,5	66	52,4	34	27,0	0	0,0	6	4,8	8	6,3	**126**	**100**
Yaşlılara Yönelik Hizm.	14	11,1	60	47,6	30	23,8	16	12,7	2	1,6	4	3,2	**126**	**100**
Çöp ve Kanalizasyon	10	7,9	54	42,9	22	17,5	22	17,5	16	12,7	2	1,6	**126**	**100**
İletişim ve İnternet Hizm.	10	7,9	26	20,6	16	12,7	34	27	32	25,4	8	6,3	**126**	**100**
Çocuk Parkı	2	3,2	24	19,0	10	7,9	22	17,5	46	36,5	20	15,9	**126**	**100**

Sunulan kamu hizmetlerinin zaman içinde gösterdiği gelişme seyrinin bilinmesi, gelecek yıllarla ilgili tahminlerde bulunabilmek açısından önemlidir. Bu anlamda köylere sunulan hizmetlerin son 10 yıllık gelişim seyri incelendiğinde en yüksek oranda artan hizmet alanları sağlık hizmetleri, yaşlılara yönelik hizmetler, eğitim ve elektrik alanlarında gerçekleştiği görülmektedir (Tablo 5). "Kesinlikle yeterli" ve "yeterli" cevapları birlikte düşünüldüğünde son 10 yılda köylerin yaklaşık % 60'ında, sağlık hizmetlerinin artış oranları yeterli görülmektedir. Bu oran yaşlılara yönelik hizmetler için yaklaşık, % 59, eğitim hizmetleri için % 57 ve elektrik hizmetleri için % 55 tir. "Kesinlikle yetersiz" ve "yetersiz" cevapları birlikte düşünüldüğünde hizmetlerdeki artış oranlarının en yetersiz görüldüğü alanlar çocuk parkı, iletişim ve internet hizmetleri, tarımsal amaçlı kullanma suyu ve yol yapım ve bakımı hizmetleridir. Köylerin yaklaşık % 58'i çocuk parklarındaki hizmetlerin artışını kesinlikle yetersiz veya yetersiz bulurken bu oran iletişim ve internet hizmetleri ve tarımsal amaçlı kullanma suyunda % 44, yol yapım ve bakım hizmetlerinde ise %38 olarak gerçekleşmektedir. Dikkat çeken bir diğer konu da eğitim hizmetlerindeki artışın yetersiz

olduğu düşünülen köy oranı sadece 3,2 dir. Yine sağlık hizmetlerindeki artışı "yetersiz" olarak değerlendiren köylerin oranı yaklaşık % 11 seviyesindedir.

Tablo 5: Son 10 Yılda Köylere Sunulan Hizmetlerdeki Artış Oranları

	Kesinlikle Yeterli		**Yeterli**		**Normal**		**Yetersiz**		**Kesinlikle Yetersiz**		**Fikri yok/ Cevapsız**		**Toplam**	
	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)	Köy S..	Yüzde (%)	Köy S.	Yüzde (%)
Yol Yapım ve Bakımı	10	7,9	22	17,5	42	33,3	36	28,6	12	9,5	4	3,2	**126**	**100**
İçme Suyu	14	11,1	46	36,5	30	23,8	22	17,5	8	6,3	6	4,8	**126**	**100**
Tarım Amaçlı Kul. Suyu	16	12,7	20	15,9	18	14,3	30	23,8	26	20,6	16	12,7	**126**	**100**
Elektrik	14	11,1	56	44,4	20	15,9	20	15,9	6	4,8	10	7,9	**126**	**100**
Sağlık Hizmetleri	18	14,3	58	46,0	26	20,6	12	9,5	2	1,6	10	7,9	**126**	**100**
Eğitim Hizmetleri	12	9,5	60	47,6	36	28,6	2	1,6	2	1,6	14	11,1	**126**	**100**
Yaşlılara Yönelik Hizm.	18	14,3	56	44,4	18	14,3	22	17,5	6	4,8	6	4,8	**126**	**100**
Çöp ve Kanalizasyon	18	14,3	38	30,2	22	17,5	30	23,8	12	9,5	6	4,8	**126**	**100**
İletişim ve İnternet Hizm.	8	6,3	28	22,2	20	15,9	28	22,2	28	22,2	14	11,1	**126**	**100**
Çocuk Parkı	6	4,8	22	17,5	14	11,1	28	22,2	46	36,5	10	7,9	**126**	**100**

Araştırmadaki bir diğer bulgu da köylere sunulan kamu hizmetlerinin gelecek yıllarda daha iyi seviyelerde olacağına dair beklentilerdir(Tablo:6). Köy muhtarlarının yaklaşık olarak %25'i gelecekte hizmetlerin daha iyi olacağına kesinlikle inanmaktadırlar. Yaklaşık % 31 oranındaki muhtar da benzer şekilde olumlu beklenti içerisindedirler. Hizmet alma noktasında daha iyi bir yerde olacağına inanmayan muhtarların oranı ise toplam olarak sadece % 6,4 dür. Bu soruda herhangi bir fikir beyan etmeyenlerin oranı ise % 36 gibi yüksek bir orandadır.

Tablo 6: 10 Yıl Sonra Köylerin Hizmet Almada Daha İyi Olacağına Dair Beklenti Oranları

	Kişi Sayısı	**Yüzdesi (%)**
Kesinlikle İnanıyorum	32	25,4
İnanıyorum	40	31,7
İnanmıyorum	4	3,2
Kesinlikle İnanmıyorum	4	3,2
Fikrim Yok	46	36,5
Toplam	**126**	**100,0**

Köylerin ortak ihtiyaçlarının karşılanmasında merkezi bütçeden aktarılan kaynakların yanında eskiden beri uygulanmakta olan, köy halkının sermaye veya insan gücü olarak ortak hizmetlerin görülmesine katkıda bulunması şeklinde gerçekleşen "salma" veya "imece"[3] gibi geleneksel yöntemlerin varlığı da bilinmektedir. Tahmin edilebileceği gibi hizmetlerin yerine getirilmesinde en çok kullanılan yöntem, merkezi bütçeden ayrılan kaynaklardır. Araştırmaya katılan köylerin % 63,5'inde ortak hizmetlerin yerine getirilmesi için en çok merkezi bütçeden aktarılan kaynakların kullanıldığı tespit edilmiştir. % 22,2 oranındaki köyde de köyün ortak hizmetlerinin ifasında en çok imece usulü kullanılmaktadır. Köy dışı kişi veya kuruluşlardan alınan yardım veya bağışları en çok kullanılan yöntem olarak değerlendiren köy bulunmazken, köy halkından sağlanan kaynakların en çok kullanılan yöntem olduğunu değerlendiren muhtarların oranı sadece % 6,3 dür. Köy halkından kaynak toplama yöntemini en çok kullanılan yöntem olarak gören köylerin azlığına rağmen bu yöntem % 49,2 oran ile köylerde en çok kullanılan ikinci hizmet görme yöntemi olduğu görülmektedir. İmece usulünü en çok kullanan köylerin oranı % 22,2 iken bu usulün en çok kullanılan ikinci yöntem olduğu köylerin oranı da aynıdır.

[3] **Salma:** Köyde oturanlar için hane başına dağıtılır. Bir hanede oturanların kendilerine ait gelirleri olduğu takdirde bunlar da ayrı hane sahibi sayılırlar. Salma miktarının belirlenmesinde her hanenin ödeme gücü esas alınır. Salma sadece köyde aylıkla çalışan kişilerin ücretleri ve mecburi işler için salınabilir. Bu amaçla toplanan paralar başka bir iş için kullanılamaz (Erdoğan,2015;508)
İmece: Anadolu köylerinde yüzyıllardır uygulanan bir yardımlaşma yöntemidir. Kanunda bütün köylü imece ile yükümlü tutulmuştur. Kimlerin hangi işte ne kadar süre ile çalışacağına köy ihtiyar heyeti karar vermektedir. İhtiyar meçlisinin yapılacak işin özelliğine göre çocukları, kadınları ve yaşlıları muaf tutma yetkisi bulunmaktadır. İhtiyar meçlisi imece yükümlülüğünü yerine getirmeyenlere para cezası verebilir. Para cezasını ödeme, imece yükümlülüğünü ortadan kaldırmamaktadır. İmece köyde birincil ilişkilerin kuvvetli olması dolayısıyla kırsal kamu hizmetlerinin yapılmasında etkinlik sağlayabilecek bir yöntem olarak nitelenebilir(Erdoğan,2015;509)
.

Tablo 7: Köyde Ortak İhtiyaçların Karşılanmasında En Çok Kullanılan Yöntemlerin Oranı

	Merkezi Bütçeden kaynak sağlama		**Köy halkından kaynak sağlama**		**Köy dışı kişi ve kuruluşlardan yardım ve bağışlar**		**İmece usulü**		**Diğer**		**Toplam**	
	Kişi S.	Yüzde (%)	Kişi S.	Yüzde (%)	Kişi S.	Yüzde (%)	Kişi S.	Yüzde (%)	Kişi S.	Yüzde (%)	**Kişi S.**	**Yüzde (%)**
En çok kullanılan Yöntem	80	63,5	8	6,3	0	0,0	28	22,2	10	7,9	**126**	**100**
En çok kullanılan 2.yöntem	12	9,5	62	49,2	8	6,3	28	22,2	16	12,7	**126**	**100**
En çok kullanılan 3.yöntem	18	14,3	26	20,6	26	20,6	24	19,0	32	25,3	**126**	**100**
En çok kullanılan 4.yöntem	4	3,2	2	1,6	60	47,6	26	20,6	34	26,9	**126**	**100**

Tablo 1 ve Tablo 7 de görülebileceği üzere köylere sunulacak kamu hizmetlerinin ifasında kaymakamlıklar ve il özel idareleri gibi kamu kurumlarının etkinliği ve merkezi bütçeden sağlanan kaynaklar oldukça yüksek oranlara sahiptir. Buradan hareketle köy muhtarlarının kamu hizmeti sunan kişi veya kurumlara rahatlıkla ulaşabilmesi, köye hizmet talebinde bulunabilmesindeki gerekliliği açıktır. Araştırmada "kesinlikle ulaşıyorum" veya "ulaşıyorum" cevapları birlikte değerlendirildiğinde köy muhtarlarının yaklaşık olarak % 90'nının kamu hizmeti sunan kişi veya kurumlara rahatlıkla ulaşabildiği, hizmet taleplerini iletebildikleri görülmüştür (Tablo 8). Bu konuda olumsuz fikir beyan eden muhtarların oranı yaklaşık olarak % 3 seviyesindedir.

Tablo 8: Kamu Hizmeti Sunan Kişi ve Kurumlara Ulaşılabilme Oranları

	Kişi Sayısı	**Yüzdesi (%)**
Kesinlikle Ulaşıyorum	70	55,6
Ulaşıyorum	42	33,3
Bazen Ulaşıyorum	6	4,8
Ulaşamıyorum	2	1,6
Kesinlikle Ulaşamıyorum	2	1,6
Fikrim Yok	4	3,2
Toplam	**126**	**100**

Kamu hizmeti sunan kişi veya kurumlara ulaşılabilirlik oranı % 90 lar seviyesinde iken bu kurumlara yapılan hizmet taleplerinin daha düşük oranlarda gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır. "Kesinlikle getiriliyor" ve "getiriliyor" cevapları birlikte değerlendirildiğinde kamu kurumlarından hizmet talep eden köylerin bu taleplerinin yaklaşık olarak % 68 oranında

karşılandığı görülmektedir (Tablo 9). Bu konuda hizmet taleplerinin karşılanmadığını belirten köylerin oranı ise sadece % 3,2 dir. Taleplerinin bazen karşılandığını beyan edenler ise % 25,4 seviyesindedir.

Tablo 9: Kamu Kurumlarına İletilen Hizmet Taleplerinin Yerine Getirilme Oranları

	Kişi Sayısı	**Yüzdesi (%)**
Kesinlikle Getiriliyor	22	17,5
Getiriliyor	64	50,8
Bazen Getiriliyor	32	25,4
Getirilmiyor	0	0,0
Kesinlikle Getirilmiyor	4	3,2
Fikrim Yok	4	3,2
Toplam	**126**	**100**

Son olarak, köylere yapılan kamu hizmetlerinin yeterince hızlı yapılıp yapılmadığı konusunda da olumlu bir sonuç elde edildiği söylenebilir. "Kesinlikle yapılıyor" ve "yapılıyor" cevapları birlikte düşünüldüğünde hizmetlerin yeterince hızlı yapıldığını düşünenlerin oranı yaklaşık olarak % 62 dir. Hizmetlerin yeterince hızlı yapılmadığını düşünenlerin oranı ise toplamda yaklaşık % 10 seviyesindedir.

Tablo 10: Köylere Yapılan Hizmetlerin yeterince Hızlı Yapılma Oranları

	Kişi Sayısı	**Yüzdesi (%)**
Kesinlikle Yapılıyor	24	19,0
Yapılıyor	54	42,9
Bazen Yapılıyor	30	23,8
Yapılmıyor	6	4,8
Kesinlikle Yapılmıyor	8	6,3
Fikrim Yok	4	3,2
Toplam	**126**	**100**

SONUÇ

Yaklaşık olarak 90 yıl önce çıkarılan köy kanununda köylere kamu hizmetlerinin sunulmasında köyün kendi imkânlarını ön plana çıkaran hükümlerinin birçoğu bu gün artık uygulanamamaktadır. Türkiye'de merkeziyetçi devlet yapısı geleneğinin bir sonucu olarak geçmişte köylere kamu hizmetlerinin götürülmesi, genel müdürlük seviyesinde örgütlenen birimlerle gerçekleştirilmeye çalışmışsa da 2004 yılından sonra yerel yönetimlerle ilgili yapılan köklü düzenlemelerle hizmet sunumunun daha çok yerel birimlere bırakılmaya çalışıldığı bir anlayışla karşılaşılmaktadır. Köy halkının ortak ihtiyaçlarının karşılanması

çeşitli yöntemlerle ve çeşitli kaynaklarla gerçekleştirilse de günümüzde bu hizmetlerin karşılanmasında kamu kurumlarının ve merkezi bütçeden ayrılan kaynakların oldukça önemli bir ağırlığı bulunmaktadır. Etkinlikleri azalmakla birlikte "Salma usulü" veya "imece usulü" ile bazı hizmetlerin yürütüldüğü görülebilmektedir. Hizmetlerin büyük bir kısmı merkezi bütçeden ayrılan kaynaklarla gerçekleştiriliyor olmasına rağmen merkezi bütçeden köyler için ayrılan bütçenin yeterli oranlarda olduğunu söylemek zordur. Köylerin hizmet taleplerinin öncelik sıralamasına bakıldığında ise yol yapım ve bakım, sağlık hizmetleri, içme suyu ve tarımsal amaçlı kullanma suyu hizmetlerinin en çok ihtiyaç duyulan hizmetler olduğu görülmektedir. Elektrik, eğitim hizmetleri, yaşlılara yönelik hizmetler, çöp ve kanalizasyon, iletişim ve internet hizmetleri ile çocuk parkı ise en az ihtiyaç duyulan hizmetlerdir. Son yıllarda köylere yönelik sağlık hizmetleri, yaşlılara yönelik hizmetler, eğitim ve elektrik hizmetlerindeki artış oranları nispeten yüksek gözükse de köylerin gelecekte kamu hizmetlerinin daha iyi sağlanacağı yönündeki beklentileri çok daha yüksektir.

KAYNAKÇA

Anayasa Mahkemesi Kararı: Esas: 1994/71, Karar: 1995/23 ve 28.6.1995 Tarihli Kararı, (R.G. Tarih-Sayı :20.03.1996-22586)

Arslan, Ahmet (2002), "Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim", **Maliye Dergisi**, Sayı: 140, 2002, ss.76-88

Çolakoğlu, Elif (2007), "Kırsal Kalkınma Problemine Bir Çözüm Arayışı Olarak Köy-Kent Projesi", **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı6, 2007, ss. 187–202

Derdiman, R.Cengiz (2015), **İdare Hukuku,** Alfa Aktüel Yayınları, Bursa

Derdiman, R.Cengiz, Yusuf Uysal (2014), "Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri", **Uludağ Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl: 16, Sayı: 27, 2014/2, ss.251-277

Erdoğan, Melike (2015), **"Köy İdarelerinin Mali Yapısı ve Köy Kanunu Tasarısı Taslağının Mali Açıdan Değerlendirilmesi",** Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak (Ed.), İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler, Bekad Yayınları, Antalya, ss. 507-520

Eryılmaz, Bilal (2012), **Kamu Yönetimi**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli

Geray, Cevat (1999), "Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve "İlçe Köy Birlikleri" Önerisi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 8, Sayı 2, Nisan 1999, ss.11-42

Gözler, Kemal, Gürsel Kaplan (2012), **İdare Hukuku**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa

Kara, Mustafa, Mustafa Görün (2008), "Kırsal Kalkınmada İl Özel İdarelerinin, Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin ve İlçe Yönetimlerinin Rolü ve Bazı Uygulamalar", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Y.2008, C.13, S.1 ss.411-433.

Mecek, Gülsevil (2015), "**Yerel Yönetim Hizmetlerinin Finansmanında ve Sunumunda Alternatif Bir model: Kösi(Kamu Özel Sektör İşbirliği) Uygulamaları",** Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak (Ed.), İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler, Bekad Yayınları, Antalya, s. 507-520

Pınar, Abuzer, Hakan Yılmaz, Emre Koyuncu, Köy Hizmetlerinin Yerelleşmesi, **Tepav**, 2008

Uz, Abdullah (2011), **Kamu Hizmetlerinin Özel kişilere Gördürülmesi ve Devri Bakımından Anayasal Sınırlar,** Adalet Yayınevi, Ankara

ÇAĞDAŞ YEREL YÖNETİM İLKELERİ BAKIMINDAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSLERİNİN DURUMU: SAMSUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ[1]

Doç.Dr. Ahmet MUTLU
Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ahmet.mutlu@omu.edu.tr

Özet
Ülkemizde 2000'lerden itibaren kentsel rantın yükselen bir ekonomik ivmeye sahip olması; 2011 yılında çıkarılan 6360 sayılı büyükşehir yasasıyla belediye sınırlarının genişletilmesi; kentsel yönetimler ve uygulamalar karşısında yerel muhalefet hareketlerinin belirginleşmesi, kentin demokratik ve katılımcı biçimde yönetimi bakımından büyükşehir belediye meclislerini geçmiştekinden daha önemli hale getirmiştir.
Büyükşehir belediye meclislerinin yapısı, işleyişi, kararların oluşması ve yürütülmesi gibi konular, demokrasi, yerel özerklik ve katılım teorileri bakımından ülkemizde yaygın biçimde sorgulanmıştır. Öte yandan belediye meclislerinin, yukarıdaki bağlamlarda pratik bakımdan da sorgulanması gereklidir. Böyle bir sorgulama, geçmişten bugüne belediye meclislerinde "teorik olarak demokrasi, katılım ve yerel özerklik gibi konulara uygun bir yapılanma olmasına karşın, neden bu konulara uygun işleyiş ve uygulamaların olmadığı/olamadığı" sorusuna cevap verebilecektir.
Bu çalışmada, 6360 sayılı BŞB Yasası hakkındaki görüşleri de içerecek biçimde, büyükşehir belediye meclisi üyelerinin demokrasi, yerel özerklik, katılımcılık ve sivil toplum, merkez-yerel ilişkileri, kentsel hizmetler ve kentsel dönüşüm gibi konulardaki görüşleri, çağdaş yerel yönetim ilkeleri bakımından irdelenecektir. Çalışmada, örnek olarak Samsun BŞB Meclisi irdelenecektir. Çalışmada BŞB meclisinin üyeleri rastgele değil; irdelenecek konularla yakından ilgili olan bütçe-plan, imar, denetim, çevre ve sosyal işler komisyonları üyelerinden en az birer kişi (toplam 9 üye) esasına göre seçilecektir. Araştırmada, derinlemesine mülakat yöntemi kullanılacak ve şu soruları cevaplamak amaçlanmaktadır: "BŞB meclisi ve komisyonlar, belediye işlem ve eylemlerini kontrol etmekte ne kadar yeterlidir?"; "işlem ve eylemleri itibariyle BŞB'lerin hükümet, iş dünyası, siyasi partiler, belediye başkanları ile belediye meclisleri ve belediye bürokrasisiyle olan ilişkileri nasıldır?"; "BŞB meclisinde akrabalık-çıkar ilişkisi ve grup bağları ne kadar yaygındır?"; "imar, kentsel rant, kentsel dönüşüm ve yenileme faaliyetlerinin, BŞB meclisinin işleyişine etkisi var mıdır?"; BŞB meclisi üyelerinin yerel gruplar, sivil toplum ve muhtarlarla ilişkileri nasıldır?". Çalışma, KAYFOR 13'ün "Yerel Yönetimlerin Etkinlik, Verimlilik, Demokratiklik Sorunları" başlığı kapsamına girmektedir.

Anahtar Kelimeler: Samsun Büyükşehir Belediyesi Meclisi, demokrasi, katılım ve yerel özerklik, etkinlik ve verimlilik, 6360 Sayılı Yasa.

GİRİŞ

Yerel yönetimler, hem demokratik hayatta oynadıkları roller, hem de yerel kamu hizmetleri görme işlevleriyle önem taşımaktadır. Sözkonusu önemi nedeniyle yakın tarihten bugüne yerel yönetimlerin merkezde olduğu yeni yönetim yaklaşımları ortaya çıkmıştır. Yönetişim olarak ifade edilen bu yeni yaklaşımla, tarihsel temellere sahip olan yerel demokrasi olgusu, yeni bazı felsefi ilkelere sahip olarak geliştirilmiştir.

Küreselleşmeyle paralel bir gelişim gösteren yerelleşme süreci, yaygın demokratik gelişmenin de etkisiyle kamu hizmetlerinin en yakın yönetim birimlerince sağlanması (subsidiyarite) ilkesinin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesini hızlandırmaktadır. Keza hızlı nüfus artışıyla gelişen hızlı kentleşmenin getirdiği çapraşık ve kapsamlı sorunların çözümünde merkezi yönetim ölçeğinin yeterince etkin ve işlevsel olamayışı, halkın yönetime doğrudan katılımının önem kazanması, merkezi yönetimle aralarındaki belirgin iş bölümünde hareket alanı daha çok sosyal ve kültürel hizmetlerle ve bir

[1] Bu çalışma, 2015 yılında Bilgi Üniversitesi Göç Araştırma Merkezi tarafından gerçekleştirilmiş olan "Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı, İşleyişi Ve Demokrasi" başlıklı proje kapsamında, yazar tarafından gerçekleştirilmiş olan derinlemesine mülakat sonuçlarından faydalanılarak hazırlanmıştır.

ölçüde imar faaliyetleri çerçevesinde kalan yerel yönetimlere kentlerin ekonomik gelişmesinde yeni işlevler yüklenmesi, bu yönetimlerin önemini artıran diğer unsurlar olmuştur (Köse, 2004: 3).

Teorik olarak yukarıdaki öneme ve işleve sahip olan yerel yönetimler, küreselleşme sürecinde önemli beklentilerle karşı karşıyadır. Yerel yönetimlerin beklentileri karşılayıp karşılamadıkları, uygulamaların teoriyle ne kadar örtüştüğünün araştırılmasıyla ortaya konulabilir. Özellikle demokrasi ve yerel demokrasi uygulamaları hususunda pek çok tartışmanın yapıldığı ülkelmizde, yukarıdaki teori-pratik uyumunun araştırılması önem taşımaktadır. Bu çalışmada Samsun Büyükşehir Belediye (BŞB) Meclisi üyelerinin çalışma ve karar alma etkimlikleri, çağdaş yerel yönetim gerekleri bağlamında ele alınacaktır. Çalışmada, Samsun BŞB Meclis üyelerinin yerel demokrasiye uygun olarak çalışıp-çalışmadıkları ve çalışmaları üzerinde hangi faktörlerin belirleyici olduğunu araştırmak hedeflenmektedir. Çalışmada derinlemesine mülakat ve litaratür tarama yöntemleri kullanılmıştır. Mülakatlar, irdelenecek konularla yakından ilgili olan bütçe-plan, imar, denetim, çevre ve sosyal işler komisyonları üyelerinden en az birer kişi (toplam 9 üye ile gerçekleştirilmiştir.

I. ÇAĞDAŞ YEREL YÖNETİMİN DAYANDIĞI DEĞERLER

Yerel yönetim konusundaki çağdaş ilke ve felsefenin, esasen "yeni kamu yönetimi (YKY)" anlayışının bir türevi olduğu söylenebilir.[2] Nitekim sözkonusu ilkelerin küreselleşme sürecinin, yerelleşme eğilimlerini beslemesinin bir sonucudur.

Günümüzde küreselleşmenin önemli söylemlerinden birisi olan yerelleşme süreci, bir yandan kamu hizmetlerinin en yakın yönetim birimlerince sağlanması (subsidiyarite) ilkesi gündeme getirirken, bir yandan da çağdaş yönetim anlayışı ile demokratik değerlere işaret etmektedir. Böylece, kentsel hizmetlerin daha verimli ve etkin yöntemlerle ve daha esnek, sürekli değişime açık ve dinamik yapılar aracılığıyla sunulması gündeme gelmektedir (Köse, 2004, 36-37).

Geleneksel yönetim anlayışından farklı olarak, katılımcılığa ve ortaklıklara dayalı "yönetişim" kavramı ile nitelenen yeni yönetim anlayışı, global, ulusal, bölgesel ve yerel ölçekte birlikte yönetim, çoklu yönetim yaklaşımını içermektedir. Yeni anlayışı, hiyerarşik, tepedenci, emredici, "benbilirim"ci yönetim anlayışından vazgeçilmesini ve yatay, saydam,

[2] Nitekim yeni kamu yönetimi anlayışının ilkelerinden birisi de "yerelleşme"tir. Bu ilkeye göre yerelleşme ile karar alma süreçleri hizmeti kullananlara yakınlaştırılmakta, rekabet artırılmakta ve yenileştirme gündeme gelmektedir. Bunun için yöneticilere mümkün olduğunca esnek hareket etmelerine yönelik yetki verilmesi gerektiği belirtilmektedir (Weikart, 2001:362'den akt. Özer, M. Akif, "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", Sayıştay Dergisi, S:59, Ekim-Aralık 2005, 20).

hesap vermeye ve demokratik denetime açık, desantralize ve katılımcı politikalar, kurumlar ve davranışlar ekseninde yeni bir ilişkiler sisteminin geliştirilmesini gerekli kılmaktadır (Köse,2004, 26).

Yerinden yönetimi ön plana çıkaran yönetişimle, halkın yönetimde aktif ve etkin hale getirilmesi ve yerel düzeyde yönetim yetkilerinin yerel unsurların katılımıyla kullanılması öngörülmektedir (Öner, 2001: 60). Yönetişim düşüncesi, yerel yönetimlerde adem-i merkeziyetçilik ve hizmetlerde yerellik, piyasa sisteminin ilkelerinden artan oranda yararlanma, esnek örgütlenme biçimleri ve girişimci-işletmeci yönetici tipi gibi değişiklikler yaratmıştır (Eryılmaz, 1999:25). Yönetişimle birlikte, geçmişin rekabete dayalı ve dar kapsamlı kamu yönetimi uygulamasından, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve kamusal hizmetlerin halka en yakın yönetim birimleri tarafından sağlanması güçlü bir eğilim olmuştur. Doğal olarak böyle bir eğilim, "yerel demokrasi" anlayışının güçlenmesi anlamına gelmektedir.

Farklı haklara sahip insanların yerel olarak seçildiği belirli bir topluluğun var olması ve söz konusu topluluğa gerekli mal ve hizmetlerin en iyi şekilde sağlanmasını ifade eden yerel demokrasi, küreselleşmeyle birlikte önemli işlevlere sahip olmuştur. Bunlar (Siverekli,2001:130) ;

- Her bir topluluk için en iyi geleceğin öngörülmesi ve sağlanması,
- Toplumda sosyal eşitliğin sağlanması,
- Tüm görüşlerin değerlendirildiği ortak bir uzlaşma ortamının sağlanması,
- Topluluk ihtiyaçlarına ortak bir yaklaşımın sağlanması,
- Sorunların çözümü veya önerilen programların gerçekleştirilebilirliğinin göz önüne alınması,
- Ortak fikir ile çalışan topluluklar veya halkın; yerel yerleşim veya fikir anlamında biraraya gelmesidir.

Yönetişim mantığına dayalı yerellik felsefesi, yerel yönetimin demokratikleştirilmesini gerektirir. "Demokratik yerel yönetim" ya da "yerel demokrasi" olarak anılan bu yeni anlayış, bazı felsefi ilkelere dayanmaktadır. Bu ilkeler şöyle sıralanabilir:

- **Yönetişim:** Demokratik katılım kapsamında yerel demokrasi olgusu, yerel yönetimlerin devletin denetiminden kopartılıp, yerleşim birimlerinde yaşayan insanların

denetlediği ve yönettiği kurumlar olabileceğinin ve olması gerektiğinin gösterildiği bir oluşum olmalıdır. Ayrıca, yerel yönetimlerde semt meclislerinden işyeri örgütlenmelerine kadar uzanan yapılar, meslek örgütleri ve demokratik kitle örgütleri aracılığıyla, halkın denetim ve yönetim imkanını elde edebilmesi yerel demokrasi kavramını beraberinde getirir (Oluç, 1994:46'dan akt. Siverekli, 2001:131).

- **Değerler:** Yerel yönetim kurumunun temelinde yer alan yerel demokrasi değerleri, yerel toplulukların kendilerini en çok ve yakından ilgilendiren konularda kendi-kendilerini özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörür. Bu değerlerle birlikte yerel yönetim kuruluşları üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, merkezi yönetime göre etkinlik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak değerlendirilebilir (Siverekli, 2001:132).
- **Özerklik:** Yerel toplulukların kendi-kendilerini yönetme yetkileri, yerel topluluklara temsil edici organlar aracılığı ile yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar oluşturarak kendi-kendilerini, tercihleri yönünde özgürce yönetme olanağı vererek yerel demokrasinin güçlenmesini sağlar. Ayrıca yerel yönetim kuruluşlarının kararlarını etkileme olanağını yerel topluluklara veren katılımın amacı, halk denetiminin etkinliğini arttırarak yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandırmaktır (Siverekli, 2001:132).

Gerek yöneşim sürecinde yerelleşmenin öne çıkması, gerekse yerel demokrasiyle yerel yönetimlerde çağdaş bazı ilklelerin öne çıkmış olması, somut uygulamalar ve yaparak öğrenme yöntemiyle politikacı ve seçmenin siyasal kültürüne değişen derecelerde öğretici etkiler yapmaktadır. Bununla birlikte, TÜSİAD Raporu'nda da belirtildiği gibi yerel demokrasi ülkede toplumsal barışın daha sağlam temellere oturtulmasına yardımcı olarak, birlik ve bütünlük değerlerinin kökleşmesine ve işlerlik kazanmasına katkı sağlayacaktır. Bunun için insanların yerel hizmetler üzerinde söz söyleme ve karar verme hak ve yetkilerinin olması başta olmak üzere, yerel demokrasi ilkelerinin yaşama geçirilme derecesinin artırılmasına ihtiyaç vardır (TÜSİAD, 1995 :80). Halihazırda ülkemizdeki yerel yönetim birimlerinin karar mekanzimalarının çalışma biçimi ve motivasyonları irdelendiğinde, böyle bir ihtiyacın daha önemli bir gereklilik olduğu ortaya çıkmaktadır.

II. ÇAĞDAŞ YEREL YÖNETİM İLKELERİ BAKIMINDAN SAMSUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSİNİN İNCELENMESİ

1- SAMSUN KENTİ

Samsun, merkez ilçeler dahil 17 ilçeden oluşmaktadır. 2013 yılı itibariyle nüfusu 1.261.810 kişi olan Samsun, Türkiye'nin en kalabalık 16., Karadeniz Bölgesi'nin de 1. sıradaki şehridir (TÜİK, 2013). Nüfus bakımından en büyük ilçeleri sırasıyla İlkadım, Bafra, Çarşamba, Atakum, Vezirköprü, Canik ve Terme'dir (TÜİK, 2012: XIV).

Samsun ili genellikle kozmopolit bir toplumsal dokuya sahiptir. Kozmopolit yapı, iki temel etkene dayanır. Bunlardan ilki; 1923 yılında gerçekleşmiş olan nüfus mübadelesinde Yunanistan'dan yaklaşık 22 bin mübadilin Samsun'a yerleştirilmesidir. Diğeri ise 1970'li yıllardan sonra bir çekim merkezi haline gelen Samsun'a özellikle Doğu Karadeniz Bölgesi'nin farklı illerinden yoğun göç olmasıdır. 2011 yılında Samsun şehir ölçeğinde gerçekleştirilen "*Metropol Kent Samsun'da Kentlilik Bilinci"* adlı araştırmaya göre Samsun, TR83 Bölgesi'nde kentsel yaşam kalitesi bakımından en gelişmiş şehir özelliği taşımaktadır. 1980-1990'lı yıllarda yoğun göçle karşı karşıya kalan Samsun, halihazırda oransal olarak aldığı göçten daha fazla göç vermektedir (Mutlu,2011:54).

2- ARAŞTIRMA BULGULARI

1993 tarihinde kurulan Samsun Büyükşehir Belediyesi'nin meclisinde halihazırda toplam 86 üye bulunmaktadır. Samsun Büyükşehir Belediyesi, Alaçam, Asarcık, Ayvacık, Bafra, Çarşamba, Havza, Kavak, Ladik, Ondokuz Mayıs, Salıpazarı, Tekkeköy, Terme, Vezirköprü, Yakakent, Atakum, Canik ve İlkadım olmak üzere toplam 17 ilçe belediyesinden oluşmaktadır.

Samsun Büyükşehir Belediye Meclisi üyelerinin dağılımı Tablo 1.'de görülmektedir.

Tablo 1. Samsun Büyükşehir Belediyesi Meclis Üyesi Dağılımı

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSİ			
	B.Başkanı	**B.Meclis Üyesi**	**Parti Üye Sayısı**
AKP	17	52	69
MHP	1	12	13
CHP	-	4	4
Toplam	**18**	**68**	**86**

Samsun Büyükşehir Belediye Meclisi'nde oluşturulmuş olan komisyonlar; İmar ve Bayındırlık Komisyonu, Çevre ve Sağlık Komisyonu, Plan ve Bütçe Komisyonu, Eğitim Kültür Gençlik ve Spor Komisyonu, Ulaşım Komisyonu, Hukuk Komisyonu ve Denetim Komisyonu'ndan oluşmaktadır.

Araştırma, Samsun Büyükşehir Belediye Meclisi komisyon üyeleri arasından 9 kişi ile derinlemesine görüşme yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Görüşmeler, Plan ve Bütçe Komisyonu, İmar ve Bayındırlık Komisyonu, Denetim Komisyon ile Çevre ve Sağlık Komisyonunda görevli iktidar ve muhalefet partilerine mensup olan kadın ve erkek üyelerle gerçekleştirilmiştir (Bkz. Tablo 2).

Tablo 2. Samsun Büyükşehir Belediye Meclisi'nde Görüşme Yapılan Komisyonlar ve Üyeler

Parti	**Komisyon Adı**	**Görüşülenin**		
		Cinsiyeti	**Yaşı**	**Eğitimi**
CHP	Plan ve Bütçe K.	E	65	Y.Okul
CHP	Çevre ve Sağlık K.	K	43	Üniv.
MHP	İmar ve Bayındırlık K.	E	64	Üniv.
AKP	Plan ve Bütçe K.	K	52	Üniv.
AKP	Çevre ve Sağlık K.	E	52	Lise
AKP	İmar ve Bayındırlık K.	E	42	Üniv.
MHP	Plan ve Bütçe K.	E	45	Lise
AKP	Denetin K.	E	52	Üniv.
AKP	Çevre ve Sağlık K.	E	47	Lise

1. Bulgu ve Yorumlar

Yukarıdaki tabloda yer alan komisyon üyeleriyle gerçekleştirilen derinlemesine mülakat görüşmeleri sonucu, çağdaş yerel yönetim ilkeleri hususunda elde edilen bulgular şöyledir:

a. Yönetişim

aa. Yerel İktidar-Muhalefet İlişkileri

Samsun BŞB Meclisinde yerel iktidar ve yerel muhalefet ilişkileri görece uyumlu bir niteliğe sahiptir. Çünkü yerelde siyasal partilerin çıkar çatışmasından çok "*kentin ihtiyaçları ve hizmet*" odaklı söylemler ön plandadır. Nitekim muhalefete mensup bir komisyon üyesi, komisyon üyesi seçimlerinde muhalefet partisi (CHP) üye kontenjanlarının, bizzat iktidar partisinin yönetimi tarafından arttırıldığını ve (tecrübesi nedeniyle) muhalefetten bazı üyelerin komisyon üyesi olmaya teşvik edildiğini belirtilmiştir. Buna göre çoğunluğa sahip iktidar partisi üyelerinin, meclis çalışmasında muhalefetin deneyimlerini önemsediği anlaşılmaktadır. Bu görüşleri dile getiren muhalefete mensup üyenin, bir tedirginlik ifadesi olarak, "*yapılan görüşmenin içeriğinin kendi grubundan arkadaşlarının görüp görmeyeceği*"ni sorması, parti içi demokrasi ve özgürlük açısından fikir vericidir. Öte yandan, iktidar partisi üyelerinin partiyle ve yönetimle ilgili eleştirel görüşler beyan ederken, "*etrafı kollama gayreti içinde olmaları*" da benzer bir refleksi yansıtmaktadır.

Meclisteki komisyon üyelerinin gündelik yaşamda ve ekonomik-ticari faaliyetler sırasında kendi aralarında çeşitli ilişkileri vardır. Bu durum, yerel kararlar alımı sürecinde,

iktidar-muhalefet ilişkileri üzerinde uzlaştırıcı ve uyumluluğu doğuran bir etki yapmaktadır. Nitekim, mülakat yapılan komisyon üyelerinden birisinin "*özellikle yatırım işi yaptığını"* ve *"diğer meclis üyeleriyle ticaret için görüştüklerini*" belirtmesi bu tespiti destekler. Dolayısıyla yerel siyaset sürecinde farklı partilere mensup üyelerin "*ekonomik-ticari ilişkileri*" nedeniyle katı ve çekişmeye dayalı bir niteliğin değil, uzlaşma, uyum ya da hoşgörülü olmaya dayalı bir kültürü beslediği söylenebilir.

Bununla birlikte muhalefet ve iktidar partisi mensubu üyeler arasında zaman zaman tartışmalar da yaşanmaktadır. Tartışmalar genellikle mecliste değil, komisyon toplantılarında gerçekleşmektedir. Çünkü bir konu komisyonda belirlenip meclise gelmesiyle, "*o andan sonra muhalefet etmenin sonuç doğurmayacağı*" biçiminde bir eğilim ortaya çıkmaktadır. Komisyon toplantılarında muhalefete gündem maddeleri hakkında uygun konuşma ortamı sağlanmakla birlikte, genellikle bunların karar aşamasında bir etkisi olmamakta ve kararlar, iktidar partisine mensup üyelerin görüşlerine doğrultusunda kabul edilmektedir.

Bir komisyon toplantısında, muhalefete (CHP) mensup komisyon üyesinin, "*işlek bir caddenin (Çiftlik Caddesi) araç trafiğine kapatılması nedeniyle halktan ve esnaftan yoğun şikâyet geldiği*"ni dile getirmesi üzerine; meclis başkan vekili bu durumu "*bu tür problemler ve şikâyetler zamanla geçecektir, hepimiz ticaretle uğraşıyoruz, kentimiz için yatırımları çekmemiz gerekir*" diyerek karşılaması, yukarıdaki ilişkiler bağlamında dikkat çekicidir. Nitekim bu bağlamda, ister iktidar, ister muhalefet partilerinden olsun, bütün üyeler meclis dışında birbirleriyle görüştükleri ifade etmektedirler. Dolayısıyla meclis üyeleri arasında kurulmuş olan ilişkilerin temel belirleyicilerinden birisinin "*ekonomik-ticari ilişkiler*" olduğu tespit edilebilir.

ab. Katılım Süreçleri ile Sivil Toplum Örgütleri İle İlişkiler

Yerel düzeyde demokratik katılım mekanizmalarının güçlendirilmesi bakımından belediye meclisleri ile sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, üniversiteler, sendikalar, muhtarlar gibi kurumların yakın ilişkiler geliştirmesi önemlidir. Bununla birlikte, mevzuatta söz konusu kurumların meclis toplantılarına değil, ancak komisyon toplantılarına katılarak kendi ihtisas konularında görüş bildirmeleri düzenlenmektedir. Bu kurumların, belediye meclisine katılıp görüş bildirememelerinin, katılım mekanizmasının gerçekleşmesini engellediği düşünülmektedir.

Nitekim yapılan görüşmeler sonucunda doğrudan halkın ve diğer kurumların katılımına yönelik bir katılımcı mekanizmanın işlemediği tespit edilmiştir. Bu konuda yasal

elverişsizliğin yanısıra komisyon üyelerinin katılımcı mekanizmalara ve bu mekanizmaların kurulmasına yönelik kurumların varlığına çok fazla inanmamalarının etkili olduğu görülmüştür. Nitekim mülakatlarda komisyon üyeleri, "*kent konseylerinin aktif bir şekilde çalışmadığını, yasa gereği zorunlu olduğundan, göstermelik biçimde kuruldukları*" vurgulamışlardır.

Komisyon toplantılarında gündeme gelen konularda halkın talep ve şikâyetlerinin değerlendirilmesinde "ekonomik rasyonalite"nin göz önüne alındığı tespit edilmiştir. Diğer deyişle, halkın ilettiği dilek ve şikâyetler, katılım mekanizması içinde birer gerçeklik olarak algılanmakla birlikte; bu talep ve şikâyetler, komisyon üyeleri tarafından "kentin ekonomisinin geliştirilmesi" bağlamında değerlendirilmektedir. Nitekim bir komisyon toplantısında, muhalefete (CHP) mensup komisyon üyesinin, "*işlek bir caddenin (Çiftlik Caddesi) araç trafiğine kapatılması nedeniyle halktan ve esnaftan yoğun şikâyet geldiği*"ni dile getirmesi üzerine; meclis başkan vekili bu durumu "*bu tür problemler ve şikâyetler zamanla geçecektir, hepimiz ticaretle uğraşıyoruz, kentimiz için yatırımları çekmemiz gerekir*" diyerek karşılamıştır.

Samsun BŞB ölçeğinde demokratik temsil açısından mecliste kadın ve genç üyeler oldukça azdır. 86 üyeden oluşan meclisin ancak 5'i kadın üyeden oluşmaktadır. Kadın üyelerden 4'ü iktidar partisi (AKP) mensubu, 1'i muhalefet partisi (CHP) mensubudur. Komisyondaki bir kadın üye, komisyona, iktidar partisinden kadın kontenjanı nedeniyle (zorunluluktan) seçildiğini vurgulamıştır. Görüşme gerçekleştirilen üyelerin ortak olarak vurguladıkları hususlardan birisinin, "*mecliste özellikle kadınların ve gençlerin çok az temsil edildikleri*"ni vurgulamaları, meclis üyelerinin de bu durumun farkında olduklarını ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, mecliste "*engelli*" gibi diğer kesimlerin eksikliğiyle ilgili tespit, sadece bir üye tarafından yapılmıştır. Dolayısıyla, BŞB meclis üyelerinin katılım sorunlarını daha çok "*kadın ve gençler*" ölçeğinde algıladıkları, diğer toplumsal aktörlere yönelik algıya sahip olmadıkları söylenebilir.

Mevcut BŞB Yasası çerçevesinde dile getirilen önemli sorunlardan birisi, BŞB meclisinin ilçeler hakkında karar alırken, ilçe yönetimlerinin görüşlerine pek başvurulmadığının belirtilmesidir. Komisyon üyelerine göre ilçeler hakkında karar alım süreçleri, yeterli araştırma ve denetlemeler yapılmadan gerçekleşmektedir. Bu durumda, BŞB tarafından ilçeleri ilgilendiren karar alımlarının, subsidiarity (hizmette-karar alımında yerellik) ilkesine uygun olarak gerçekleşmediği tespit edilebilir.

Meclis üyelerinin 6360 sayılı yasayla ilgili görüşlerini aktarırken vurguladıkları bir nokta, ülkemizdeki BŞB'lerle ilgili son düzenlemelerin katılımcı mekanizmaların işlevselliğiyle ilgili önemli bir soruna işaret etmektedir. Özellikle iktidara mensup meclis üyeleri, köylerin ve küçük yerleşmelerin mecliste temsil olanaklarını, genellikle köylerin sorunlarının muhtarlar aracılığıyla BŞB'ye iletilmesi olarak algılamakta ve bunun gerçekleştiğini vurgulamaktadırlar. Buna karşılık muhalefetteki üyelere göre "*seçilen üyelerin köyle bağlantısı yoktur, köy hayatını bilmeyen kişilerdir*" ve bu nedenle "*köyler ve küçük yerleşmeler mecliste temsil edilmemekte*"dir. Buna göre, daha önce köy muhtarlığı ya da belde belediyesi olan yerlerde yerel halk, seçim dönemlerinde ve sonrasında yerel düzeydeki kararlar üzerinde doğrudan etkili olabilirken; son BŞB düzenlemeleriyle (buralardaki yerel yönetim teşkilatlarının lağvedilmesiyle) kendileriyle ilgili kararlara etki etme olanaklarını yitirmişlerdir. Kırsaldaki insanlar, yeni dönemde kendilerine çok uzaktaki BŞB Meclisi'ne –muhtar vasıtasıyla- dolaylı biçimde etki edebilecekleri –edilgen- bir konuma düşmüşlerdir.

Öte yandan görüşme yapılan komisyon üyelerinin tamamına yakını "*komisyon toplantılarına meclis üyeleri dışında sivil toplum kuruluşlarının, odaların ya da kamu kuruluşlarının katılımının söz konusu olmadığı"*nı belirtmektedirler. Yine bu toplantılara komisyon üyelerinin "*katılım daveti yapma*" eğilimlerinin olmadığı da tespit edilmiştir. Yani belediyenin katılımı teşvik edici bir tutum içinde olduğu söylenemez. Bu toplantılara sözkonusu çevrelerin katılımının olmayışı, sadece komisyon üyelerinin pasif tutumlarıyla ilgili değildir. Öte yandan toplumsal aktörlerin de bir katılım girişimi ya da talebi söz konusu değildir. Buna göre katılımla ilgili mevcut sorunlu durumun, her iki taraftan kaynaklı olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan, komisyon toplantılarına dışarıdan katılımların gerçekleştiği durumlarda, katılan aktörler pek değişmemektedir. Genellikle bu aktörler "*yerel basın*" ve "*mimarlar odası*" olarak belirtilmektedir. Basının "haber" hedefli katılımı sayılmazsa, katılım adına varolan tek sivil toplum örgütünün "*mimarlar odası*" olduğu söylenebilir.

b. Değerler

ba. Yerel Aktörlerle İlişkiler

Yukarıda katılım süreçleri ile sivil toplum örgütleri ile ilişkiler hususunda tespit edilen sorunlar, BŞB meclisi ile yerel aktörler arasındaki ilişkilerle ilgilidir. Fikir olarak meclis üyeleri, belediye meclisinin yerel halkı temsil ettiğini vurgulamaktadırlar. İlçe sorunlarının BŞB Meclisine taşınması ve halka hizmetin götürülmesi hususunda genel bir fikir birliği söz konusudur. Üyelerin, parti genel merkezleriyle ara sıra görüştüğü; genel merkezden zaman zaman talepler geldiği, ancak şehrin sorunlarıyla ilgili kararlar üzerinde parti genel

merkezinin etkili olmadığı vurgulanmaktadır. Buna karşılık, yürütme organının (belediye başkanının) meclis üyeleriyle pek ilişkisinin olmadığı, ancak bürokrasi ile görüştüğü, bakanlıklardan yerel bürokrasiye talepler geldiği ve bu taleplerin de meclis komisyonunda görüşüldüğü ifade edilmiştir. Meclis üyelerinin karar verirken, bürokratik süreçleri dikkate almak yerine, bu konuda yönlendirildikleri biçimde hareket ettikleri söylenmektedir. Öte yandan, Belediyenin bürokrasiyle uyumlu şekilde çalıştığı vurgulanmıştır.

Komisyon üyelerinin vatandaşla ilişkilerinde "*patronaj*"a dayalı bir nitelik olduğu da söylenebilir. Meclis üyesinin kendisine ulaşan vatandaşa gösterdiği ilgi ile bireysel tanışıklık arasında sıkı bağlar olduğu söylenebilir. Patronaj ilişkisini ortaya koyan durumlardan birisi, -yukarıda da nakledilmiş olan- bir komisyon üyesinin, BŞB komisyon toplantısında başkandan, *"...dükkanının önünü önünü kapatan köylülerin engellenmesi"* hususunda *"yasal yöntemlerin dışında yöntemlerle*" yardım talebinde bulunması örneğinde tespit edilmektedir.

BŞB meclis üyelerinin, önemli bir yerel aktör olma potansiyeli taşıyan "*kent konseyleri*" hakkındaki olumlu bir algıya sahip oldukları söylenemez. Kent Konseyi Yönetmeliği'nde kent konseyleri "... kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetişim mekanizmaları" olarak tanımlanır. Buna göre kent konseyleri, "*siyasal işlevi*" olan, yerel siyasetin önemli bir aktörü olmak durumunda iken, görüşme yapılan meclis üyeleri, kent konseylerini bu işlevinden yoksun kurumlar olarak algılamaktadırlar.

Üyelerin kent konseyleri algılarını ortaya koymak bakımında bazı vurguları çarpıcıdır:

"*Kent konseyleri yasal zorunluluk olduğu için kurulmuştur; göstermeliktir",*

"(Kent konseyler) meclis çalışmalarına katılmak istiyorlar ancak yeterli katkı sağlamalarına izin verilmemektedir",

"Büyükşehir belediye başkanı kent konseylerine sıcak bakmıyor, (o nedenle) Samsun BŞB'nin kent konseyi yok",

"Kent konseyleri, belediye yönetimlerinde ayrık otu gibi görülmektedir",

"Kent konseyleri halkın görüşleri doğrultusunda değil, belediye-siyaset ekseninde hareket etmektedir",

"Belediye ile aynı partinin doğrultusunda yer alan kent konseyleri aktifmiş gibi gösterilmeye çalışılmaktadır".

Araştırma sürecinde yapılan kısa bir görüşmede kent konseyi yönetiminde görevli bir kişi, "*kent konseyinin özellikle belediyeden kaynak kullanımını gerektiren çalışmalarına, bütçeden sorumlu belediye müdürünün hoş bakmadığını ve 'neden bu kadar harcama yapıyorsunuz?' diye eleştirdiğini*" belirtmiştir. Dolayısıyla kent konseylerinin belediye kaynaklarını kullanmasına da pek sıcak bakılmadığı söylenebilir.

Öte yandan muhalefete mensup bir meclis üyesinin "*belediye yönetimi tarafından kent konseyi üyelerinin kimler arasından ve neye göre seçildiği bilinmemektedir*" yorumu, kent konseyinin tamamıyla belediye başkanının uhdesinde teşekkül ettiğini ve bu durumun, muhalefete mensup kişiler tarafından bile kanıksanmış olduğunu işaret etmesi bakımından önemlidir. Yine aynı üyenin, kent konseyi-belediye başkanı ilişkilerini "*seçtim seni, öv beni*" vecizesiyle özetlemesi anlamlıdır.

Açıktır ki, ister kent konseyi tarafından bakılsın, isterse belediye meclisi tarafından bakılsın, kent konseyleri yerel düzeyde katılımın etkili bir aktörü olarak algılanmamaktadır.

bb. Meclis Üyelerinin Belediye Faaliyetlerine-İlişkilerine ve 6360'a Bakışı

Meclis üyelerinin, ilçe belediyesi faaliyetlerine göre BŞB faaliyetlerine daha fazla önem verdikleri söylenebilir. Bu konuda ilçe belediyesinin kararlarının da BŞB Meclisine geldiği ve burada karara bağlandığı vurgulanmıştır, ancak BŞB'nin kaynak bakımından zengin olduğu ve her ilçede yaşayan halkı temsil ettiği için BŞB Meclisi faaliyetlerinin daha fazla önemsendiği tespit edilmiştir. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin aynı partiden olması, genel olarak ilçe belediyeleriyle uyumlu bir ilişkinin yaşanmasını sağlamaktadır.

Meclis üyeleri, ağırlıklı olarak Samsun BŞB'nin öncelikle ele alması gereken konuların "*alt yapı ile kentsel dönüşüm*" olduğunu belirtmektedirler. Bu durum, yukarıdaki "*hizmet odaklılık*"la tutarlı bir durumdur. Belediyecilik daha ziyade "*somut nitelikli hizmetler*" olarak algılanmaktadır. Üyeler genellikle görüşme formunda vurgulanan öncelik konularıyla yetinmişler, pek az üye, görüşme formunda yer alan konuların dışındaki sorunları ve konuları da belirtmiştir. Bu durum, meclis üyelerinin belediyecilik faaliyetlerini, "*kalıplaşmış bir zihinsel kurgu*"ya göre algıladıklarını ve "*çağdaş belediyecilik ilke ve işlevleri*"nden uzak olduklarını düşündürmektedir.

6360 sayılı kanun hakkında iktidar ve muhalefet partisine mensup komisyon üyelerinde aynı doğrultuda görüşler vardır; "*hizmet konusunda sıkıntılar vardır, il özel idarelerinin kapatılması büyükşehirin görevlerini artırmış ve görev alanını genişletmiştir ve köylere hizmet konusunda aksaklıklar gözle görülür bir hal almıştır*".

BŞB Yasasında 6360 sayılı yasayla yapılan değişiklikler hakkındaki olumsuz düşünceler "*merkeziliğin artmış olması*", "*eyalet sistemine gidiş olduğu*", "*BŞB'nin yükünün arttığı ve hizmetlere yetişilemediği*" gibi eleştirileri içermektedir. Buna karşılık, değişiklikleri olumlu bulanlar da genelikle "*yerelleşmenin arttığı*" hususunu vurgulamaktadırlar. Ancak değişiklikleri olumlu bulanlar, yeni düzenlemelerin bazı eksiklikler taşıdığını, düzenlemelerin yararının BŞB başkanının özelliğine göre değişeceğini, ayrıca mevcut gelir kaynaklarıyla BŞB'nin artan hizmet yükünü kaldıramayacağı ve dolayısıyla genel bütçeden gelirlerinin artırılması gerektiğini vurgulamaktan geri kalmamışlardır.

Görüşme yapılan komisyon üyelerinin çoğunluğu, 6360 sayılı yasayla özellikle "*il özel idarelerinin kaldırılmasının isabetli bir düzenleme olmadığı*" görüşündedir. İl özel idarelerinin kaldırılmasının, "*köylere hizmet götürülmesini aksattığı*" vurgulanmıştır. İl özel idarelerinin kaldırılması hususu, 6360 sayılı yasayla yapılan düzenlemeleri olumlu bulanların eleştirdiğini de belirtmek gerekir.

bc. Meclis Üyelerinin Yerel Demokrasi Algıları

Öncelikle belirtmek gerekir ki, görüşmeler sırasında verilen cevaplar, komisyon üyelerinin soruların hangi kısımlarıyla daha çok ilgilendikleri hakkında ipuçları vermiştir. Buna göre "*yerel demokrasi*" ve "*yerel özerklik*" kavramları açık ve anlaşılır biçimde sorulmasına rağmen üyeler, "*yerel özerklik*" kavramına odaklanmışlar, buna karşılık "*yerel demokrasi*" kavramını pek dikkate almamışlardır. Bu durum iki biçimde yorumlanabilir: Ya "yerel özerklik" Türkiye'nın sıcak bir gündemi olduğundan, ilgi burada yoğunlaşmakta ve diğer kavram unutulmaktadır; ya da üyelerin "yerel demokrasi" hakkında pek fikirleri yoktur.

Meclis üyeleri "*yerel özerklik*"[3] kavramına olumsuz bakmaktadırlar. Bu kavramın "*ülkenin üniter yapısına zarar verebileceği*" gerekçesiyle iyimser yaklaşmadıkları görülmüştür. Bu kavramların genellikle Güneydoğu'daki yönetsel ve siyasal sorunlarla ilişkilendirildiği; katılım ve yerel demokrasi gibi olumlu değerler bağlamında değil,

[3] Görüşmecilerin "*yerel özerklik*"ten ne anladıkları açık olmamakla birlikte, bu kavramı "*Güneydoğu'daki yönetsel ve siyasal sorunla*" ve "*bölünme*" ile ilişkilendirmeleri, sözkonusu kavramı, siyasal kürt hareketinin savunduğu "özerklik (demokratik özerklik)" bağlamında algıladıklarını düşündürmektedir. Bu algı ve endişe, "*yerel özerklik*" ile "*demokratik özerklik*" arasındaki niteliksel farklılıklar nedeniyle önemli görülmektedir. Çünkü, "*yerel özerklik*" daha çok 21. yüzyılın "*katılımcı-çağdaş demokrasi*"sine işaret eden, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki ilkelerle ifade edilen ve ulus-devlet yapısı içinde "*yönetişim*" mantığıyla geliştirilmesi öngörülen bir modeldir. Buna karşılık "*demokratik özerklik*"in siyasal-toplumsal teorisi, büyük ölçüde M. Bookchin'in eko-anarşist felsefesindeki "*özgürlükçü belediyecilik ve konfedaralizm*" modeline dayanır. Buna göre "*demokratik özerklik*"te Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve ilkeleri yetersiz bulunarak reddedilir; "*katılımcı-çağdaş demokrasi*" modeline değil, İspanya'da "*Katalanlar'ın ilan ettiği demokratik özerkliğe*" yakınlık söz konusudur. Buna göre demokratik özerklikte "*ulus-devlet yerine komünler ve konfedearal örgütlenmeler*" esastır; "*yönetişim*" yerine "*özyönetim*" savunulur. "*Demokratik özerklik*"in ideolojik temelleri ve siyasal öngörüleri hakkında ayrıntılı bilgi için şu iki kaynağa başvurulabilir: Mutlu, Ahmet, " '*Demokratik Özerklik'in İdeolojisi Üzerine*", **Demokrasi Platformu**, S:27, Yaz, 93-120, 2011; Mutlu, Ahmet, , "*Demokratik Özerkliğin Teorik-Ekolojik Kritiği*", **Uluslararası Sosyal Bilimler Konferansı**, Artvin Çoruh Üniversitesi Hopa/Artvin, 15-17 Ekim 2014.

"*bölünme*" gibi olumsuz değerler bağlamında algılandığı tespit edilmiştir. Söz konusu kavramları olumsuz yönde algılayanlar, bölge yönetiminin Türkiye için uygun olmadığını dile getirerek, bu yapıyı özellikle "*eyalet sistemi*"yle ilişkilendirmektedir ve bunun bölünmeye gideceğini vurgulamaktadırlar.

Söz konusu kavramları olumlu boyutta değerlendiren az sayıdaki üyenin görüşü ise şöyledir: *"(Bu kavramlar) başkanlık sistemini çağrıştırmaktadır ve yarar sağlayacaktır*"; *"(bunların) Türkiye koşullarına uygun olacağı, eyalet sisteminin halk için uygun bir sistem olduğu, farklılıkların ortaya çıkacağı, tatlı bir yarışın ortaya çıkacağı*". Bu görüşe sahip olanlar, bölge yönetimi fikrinin de "*Türkiye için uygun ve (bölünme korkusu nedeniyle) geç kalınmış bir yapı*" olduğunu vurgulamışlardır.

Mevcut seçim sisteminin ve seçim çevresi düzenlemesinin demokratik temsil konusunun yeterliliği hususunda görüşme yapılan üyelerin çoğunluğu olumsuz görüşe sahiptir. Bu konuda ileri sürülen eleştiri ve altenatiflerden bazıları şöyledir: "*Dar bölge sistemi uygun olacaktır"; "meclis çalışmalarına bütün partiler eşit oranda katılmalıdır"; "özellikle merkez ilçelerin üyelerinin sayısı artırılarak, temsilde adalet sağlanmalıdır"; "demokratik temsil için yeterli değildir, ön seçim yapılmalıdır*". Bu noktada özellikle MHP grubuna mensup bir komisyon üyesinin, "*seçim sisteminin uygun olmadığını, her bölge için temsilcinin yer alması ve böylece farklılıkların yansıtılması gerektiğini*" belirtmesi önemli bulunmuştur.

Öbür taraftan, mevcut seçim sisteminin ve seçim çevresi düzenlemesinin demokratik temsil konusunun yeterli olduğunu düşünen ve çoğunluğu iktidar partisine mensup üyelerin bu hususta bazı şerhler düşmüş oldukları belirtilmelidir. Bu üyeler, mevcut sistemi ve düzenlemeleri onaylamakla birlikte, seçilen "*adayların niteliklerine*" ve "*seçilme biçimlerine*" yönelik eleştiriler yöneltmektedirler. Buna göre bazı üyeler "*adayların yakınlar arasından, tanıdık insanlardan değil, liyakat kriteri gözetilerek seçilmesi gerektiği*"ni vurgulamışlar; bazıları da seçim sisteminin uygun, ancak seçim çevresi düzenlemesinin yetersiz olduğunu, komisyon üye sayılarının artırılması gerektiğini vurgulamışlardır.

Görüşme yapılan komisyon üyelerinin büyük çoğunluğu BŞB meclislerinin doğrudan seçilmesine olumlu bakmaktadır.

c. Özerklik

ca. İktidarı Kullanma ve Karar Alma Sürecinin İşleyişi

Ülkemizdeki belediyelerde başkanlık sistemine benzeyen, başkanın çok güçlü, meclislerin görece zayıf olduğu bir sistemin uygulandığı (Arıkboğa, 2008: 159) bilinmektedir. Kamu ve yerel yönetimler reformları kapsamında yapılan çalışmalarla daha güçlü bir meclis oluşturulduğuna yönelik bir beklenti oluşmuş ise de aslında durumun değişmediği ileri sürülmektedir (Kar, 2007: 16).

Samsun Büyükşehir Belediye Meclisi'nin komisyon üyeleriyle yapılan görüşmeler, yukarıdaki görüşü desteklemektedir. Komisyon üyelerinin değerlendirmelerinde, yerel siyaset düzleminde **başkan**ın, kararların alınması sürecinde birincil derece rol oynadığı vurgulanmıştır. Bu durum, farklı boyutlarıyla hem iktidar partisi üyeleri, hem de muhalefet partisi üyeleri tarafından dile getirilmiştir.

Aynı siyasal partiye mensup olmalarına rağmen iktidar (AKP) partisinin meclis üyeleri, mecliste başkanın kararlarının baskınlığının, parti görüşlerinden de öncelikli ve belirleyici bir nitelik taşıdığını vurgulamışlardır. Öte yandan muhalefet partisinden üyeler de komisyona gelen konuların büyükşehir belediye başkanın etkisinde hazırlandığını ifade etmişlerdir. Bu durum, başkanın bir parti kimliği olmasına rağmen, yerel düzeyde yerel iktidar sahibi bir "*başkan*" gibi hareket ettiğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla yerel düzeyde iktidarın başkanın kişiliğinde toplandığı; karar alım süreçlerinde belediye başkanının etkili olduğu anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte, meclis üyelerinin özellikle reel politik gerekçeler sözkonusu olduğunda parti kimliklerini bile göz ardı edebildikleri tespit edilmiştir. Nitekim komisyon toplantısında AKP'li bir üye, diğer AKP'li üyeler tarafından oluşturulan bir gündem maddesi hakkında, "*kendi ilçesindeki halkın zararına olacağı*" gerekçesiyle karşı oy kullanmıştır. Bu durum, yukarıdaki tespitlerle birlikte değerlendirildiğinde, meclis üyelerinin kendi bölgeleriyle ilgili karar alım süreçlerinde hassas olduklarını göstermektedir. Ayrıca, sadece karar vermenin değil, aynı zamanda. "muhalefet" olanağının da iktidara mensup üyeler tarafından yaratıldığını ortaya koymaktadır.

Öte yandan özellikle muhalefete mensup meclis üyelerinin, mecliste alınan kararlar üzerinde ancak, komisyonlardan gelen kararları "olumlu" buldukları durumlarda etkili olabildikleri; "olumsuz" kanaate sahip olduklarında etkisiz kaldıkları belirtilmektedir. Bunun en önemli gerekçesi olarak da "*mecliste iktidar üyelerinin çoğunluğa sahip olması*"

gösterilmektedir. Öyle ki, "*komisyondan meclise gelen kararlar hususunda iktidara mensup üyelerin hiç söz hakkı istemedikleri, sadece muhalefetteki üyelerin söz hakkı istedikleri*" ifade edilmiştir. Dolayısıyla, büyükşehir belediye meclisinin, başkanın ve iktidara mensup meclis üyelerinin önerilerinin büyük oranda kabul edildiği; buna karşılık, muhalefete mensup üyelerin önerilerinin kabul edilmediği ve bunların etkisiz kaldığı bir görünüm vardır.

cb. Meclis Üyelerinin Kendi İşlevselliklerine Bakışı

Yasada büyükşehir belediye örgütünün karar organının meclis olduğu gösterilmekle birlikte, uygulamada meclis üyelerinin bu işlevlerini yasada tanımlandığı çerçevede yerine getirdiklerini söylemek zordur. Meclis üyeleri, kendilerinin kararlar üzerinde belirleyici olduğunu söyleyememekte; "*etkin*" olduklarını düşünmemektedirler. Bu konuda muhalefet partisinden üyelerin gerekçesi, "*mecliste sayıca az oldukları*"dır; iktidar partisinden üyeler ise "*zaten prosedürün belli bir şekilde çizildiğini, büyükşehir belediye başkanının işaret ettiği biçimde hareket edildiğini*" ileri sürmektedirler. Öyle ki, komisyon toplantılarında iktidar partisinden üyelerin, komisyonda görüşülen meclis gündem maddelerinin sayfalarını hiç açmadığı, sadece el kaldırıp indirdikleri tespit edilmiştir.

Ayrıca 86 üyeli Samsun BŞB Meclisinde yaklaşık 40 kişi komisyonlarda yer almaktadır. Yani komisyonda görüşülen kararlar meclise geldiğinde, meclisin yarısına yakınının zaten bir görüşü oluşmuş gibi bir algı doğmaktadır. Bu nedenle, meclis üyeleri komisyondan gelen kararların niteliğiyle fazla ilgilenmemekte; komisyonda görüşülmüş olmasını yeterli bularak, tartışmaksızın kabul etmek eğilimindedirler. Komisyonlardan Meclise gelen konular hakkında iktidara mensup üyeler tamamıyla "*kabul etme*" psikolojisine sahiptirler. Nitekim gündem hakkında iktidara mensup üyeler pek söz istememesi; genellikle söz isteyenlerin muhalefete mensup üyelerden oluşması da bu durumu desteklemektedir.

Üyelerin karar alım süreçlerinde kendilerini çok etkili ve işlevsel görmeyişleriyle ilgili bir başka çıkarım da "*tekrar meclis ve komisyon üyesi olmak istememeleri*" üzerinde yapılabilir. Görüşme yapılan komisyon üyelerinin baskın çoğunluğu -(6/9'u)- tekrar meclis üyeliği için aday olmayı düşünmediklerini belirtmişlerdir. Böyle bir düşüncenin temelinde "*kendilerini BŞB meclisinde etkili hissetmedikleri*", "*muhalefetin sayısal azlığı nedeniyle etkili olunamadığı*" gibi gerekçeler yer almaktadır. Tekrar aday olmayı düşünmeyen iktidar partisine mensup bir üyenin gerekçesi, bu durumun parti içi demokrasiyle de ilgili olduğunu göstermektedir: "*Bireysel fikirlere parti içinde önem verilmediği, partinin grup kararlarının baskın olduğu*" için.

Bazı komisyon üyeleri, meclis üyelerinin gerçek anlamda meclis üyeliğini hak etmeyenlerden oluştuğunu belirtmiştir. Bunlara göre "*mecliste 86 kişi var ve yarısı komisyonlarda yer alıyor, komisyonlarda yer almayanlar sadece el kaldırıp indir…"*mektedir ve "*başkanın güdümünde her şey yapıl*"maktadır.

Komisyon üyeleriyle yapılan görüşmeler sırasında tespit edilen bazı algılar da üyelerin karar alım süreçlerinde kendilerini nasıl değerlendirdikleriyle ilgili ipuçları taşımaktadır. Meclis üyelerinden birisiyle mülakat soruları bittikten sonra genel sohbet havası sırasında, görüşmecinin "*vaktinizi almak istemiyorum, müsaadenizi rica etsem*" talebini, "*benim vaktim var, işim yok*" cevabıyla karşılamıştır. Bu cevap, meclis üyelerinin işlevlerinin önemini kavramamış olduklarını düşündürmektedir. Diğer deyişle, belediye meclis üyeleri kendilerini önemsiz/işlevsiz görme eğilimlerindedirler. Bu durum, bir bakıma karar alım süreçlerinde başkanın ve merkezi yönetimin belirleyiciliğiyle ve meclis üyelerinin bunlara rağmen karar alım süreçlerinde etkili ol(a)mayışlarıyla ilgili görülebilir.

Genellikle her komisyon üyesi, kendi bulunduğu komisyonun çalışmalarını belediyecilik ve kent bakımından önemli olduğunu düşünmek eğilimindedir. Meclis üyeleri, meclisin işlevselliğini genellikle "*yatırım ve teçhizat alımı*" gibi "*hizmet odaklı*" konular bağlamında algılamaktadırlar.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Belli koşullar altında yerel yönetimlerin merkezi hükümetin kontrolünden çıkarılarak yerelleşmenin güçlendirilmesi, hizmetlerin etkinliği ve verimlilik artışını beraberinde getirecektir. Bu bakımdan, yerelleşme konusu üzerinde durmak ve ülkemizde yerel demokrasi bağlamında teori-pratik analizi yapmak önemlidir. Bu analizin çağdaş yerel yönetim ilkeleri ve yerel demokrasi felsefesi bakımından yapılması gerekir.

Çağdaş yerel yönetim ilkeleri bağlamında Samsun BŞB Meclisi'ndeki tespitler, teorik anlamda bu ilkelerin "*kurumsal biçim"* olarak bulunmakla birlikte, söz konusu "*kurumsal biçimin işlevselliğini sağlayacak uygulamaların güçlendirilmesine ihtiyaç olduğu*"nu ortaya koymaktadır. Araştırma sonucunda yapılan tespitler ve gözlemler, genel olarak "*demokratik siyaset*"in doğasında yer alan "*karar alım sürecinde halkın katılımı*"na dayalı işleyişin, "*karar alım sürecinde yürütücülerin/yöneticilerin belirleyiciliği*" biçiminde gerçekleştiğini; yerel siyaset düzleminde yer alan aktörlerin (halk, meclis üyeleri, komisyon üyeleri, sivil toplum örgütleri vd.) hakları, konumları ve yetkileri konusunda "*bilinç eksikliğiyle malul*" olduklarını ortaya koymaktadır. Üstelik hem yürütücüler/yöneticiler

tarafından, hem halkın yerel düzeydeki temsilcileri tarafından, hem de halk tarafından kanıksanmış olması nedeniyle bu siyasal gerçeklik, ülkemizdeki genel ve yerel siyasetin doğasını belirlemektedir. Dolayısıyla yerellik hususundaki kadim merkeziyetçi anlayış ve son yasal düzenlemelerle birlikte değerlendirildiğinde, söz konusu "*kanıksamışlık durumu*" ve "*bilinç eksikliği*", kısa vadede ülkemizde yerel demokrasi anlayışı ve uygulamalarında gelişme beklentisini zayıflatmaktadır.

Eğer yerelde mevcut siyaset biçiminin beslediği "*yerel iktidar*" mekanizmasının değerleri değiştirilmek ve yerine etkin, işlevsel demokrasiye dayalı bir yerel siyaset inşa edilmek istenirse yerel yönetimlerin yerel siyaset aktörlerini hakları, konumları ve yetkileri hususunda ilk elden bilgilendirme-bilinçlendirme çabalarına girişmesi ve bunu önemseyerek yapması gerekir. Bunun için hemen her kentte bulunan üniversitelerle, TODAİE ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ile aktif işbirliği yapılabilir. Akabinde, bu çabaların gerçekliğini göstermek üzere, yerel siyaset aktörlerinin "*kendini gerçekleştirmeleri*"ne fırsat verilmelidir. Bu, doğal olarak "*iyi ve hızlı işleyen bir hukuk sistemi*"nin varlığını da kaçınılmaz kılmaktadır. Sözkonusu sürecin işlemesi, eski "*merkez-yerel ilişkisinde egemen olan alışkanlıklar*"ın, "*siyaset-çıkar*" ilişkisinin değişmesini de gerektirecektir. Tüm bu çabalarla, yerel yönetimleri düzenleyen mevcut yasalarda çok büyük değişiklik ve düzenlemeler gerekmeden, çağdaş yerel yönetim ilkelerinin işlevselliği sağlanabilir.

KAYNAKÇA

Arıkboğa, Eray, "Yerel Yönetimler Ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üçboyutlu Analizi", **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Der. R. Bozlağan;Y. Demirkaya, Nobel Yayınları, Ankara, 2008, 157-203.

Erdoğan, M.V.; akar, M. "Yitip Giden 'Tütün' Ve Özelleşen 'Tekel' ", Www.Emo.Org.Tr/Ekler/Fa07b385f8b0408_Ek.Doc?Tipi=2&Turu=X (22.01.2015).

Erler, M.Y.; edinsel, K.(2011), "Samsun'da Tütün Üretimi", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, C:4, S:18, 230-247.

Ertürk keskin, Nuray.; yaman, Melda (2013), **Türkiye'de Tütün**, Notabene Yayınları, Ankara.

Eryılmaz, Bilal (1999), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", **Kent Yönetimi İnsan Ve Çevre Sempozyumu 99**, (Ed. İ. Öztürk – M. Aykaç – A.Ekerin), İstanbul Büyükşehir Belediyesi İstoç Genel Müdürlüğü, C: 2, İstanbul, 17-19 Şubat.

Http://Www.Samsun.Gov.Tr/Yonetim/Resimler/Valilik_Projeler/Guvenli_Okul_Yasanabilir_Kent_Projesi_Pdf.Pdf, (23.02.2015).

İpek, Nedim,(2012), **Selanik'ten Samsun'a Mübadiller**, Samsun Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayınları, Samsun.

Kar, Bülent (2007), "Belediye, Meclisler Ve Demokrasi",**Yerel Siyaset**, S:15, Mart, 16-17.

Keleş, Ruşen (2005), "Kent Ve Kültür Üzerine", **Mülkiye**, C:XXIX, S: 246, 10-18.

Köse; H. Ömer (2004), "Yerel Yönetim Olgusu Ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi", **Sayıstay Dergisi,** S.52, Ocak-Mart, 3-42.

Mutlu, Ahmet (2011) " 'Demokratik Özerklik'in İdeolojisi Üzerine", **Demokrasi Platformu**, S:27, Yaz, 93-120.

Mutlu, Ahmet (2011), "Samsun'da Kent Kültürü Ve Kentlilik Bilinci: Yerel Basın Üzerinden Bir Analiz", **Samsun Sempozyumu**, 13-16 Ekim, Samsun.

Mutlu, Ahmet (2014), "Demokratik Özerkliğin Teorik-Ekolojik Kritiği", **Hopa Uluslararası Sosyal Bilimler Konferansı**, Artvin Çoruh Üniversitesi Hopa/Artvin, 15-17 Ekim.

OKA (2011), **TR83 Bölgesi Mevcut Durum Analizi**, Samsun

Öner, Şerif (2001), "Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi Ve Katılım Algılamaları", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C: 10, S: 2, Nisan.

Özer, M. Akif (2005), "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", **Sayıştay Dergisi**, S:59,Ekim-Aralık.

Sarısakal, Baki (2007), **Samsun Belediye Tarihi**, Samsun Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayınları, Samsun.

Siverekli, Esra (2001), "Yerelleşme Ve Yerel Demokrasi", **Türk İdare Dergisi**, Haziran, S:431, 121-134.

TÜİK (2012), **Seçilmiş Göstergelerle Samsun**, Ankara.

TÜİK (2013), **Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) Veri Tabanı**.

TÜSİAD(1995), **Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler**, İstanbul.

EĞİTİM KURUMLARI ve BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAR HAKKINDA BAZI TESPİTLER

Prof. Dr. Adem Esen
İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyesi, adem.esen@istanbul.edu.tr

Özet
5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna göre, tüm resmi kurumlar gibi, okulların ve belediyelerin stratejik plan yapması zorunludur. Sayıları birkaç yüzü bulan, yöneticiler dahil öğretmenler ve belediye memurlarının katıldığı yüksek lisans programlarındaki derslerde, okullarda ve belediyelerde stratejik plan uygulamaları üzerinde durulmuştur. Buradaki tartışmalardan faydalanılarak çalışmamızda, eğitimi kurumları ile belediyelerin benzer ve farklı yönleri gözetilerek, buralardaki stratejik plan uygulamaları ele alınmakta, yer yer karşılaştırmalar yapılmakta ve bazı sorunlara yer verilmektedir.

1. Giriş

Stratejik planlama, bir kurumda görev yapan her kademedeki kişilerin katılımını ve kurum yöneticisinin tam desteğini içeren sonuç almaya yönelik çabaların bütünüdür. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna göre, tüm resmi kurumlar gibi okulların ve belediyelerin stratejik planlarını yapmaları yasal zorunluluktur.

Stratejik planlama kurumsal gelişmeye büyük katkı sağladığından, hem eğitim kurumları hem de belediyelerin görev ve sorumluluklarını hakkıyla yerine getirebilmelerine önemli katkı sağlamaktadır. Aynı zamanda, her iki kurumun çok sayıda ve değişik nitelikli paydaşlarının beklentilerini karşılamaya destek olmaktadır. Stratejik planlama, kısa vadede olmasa bile orta ve uzun vadede organizasyonu işlevsel hale getirdiğinden dolayı, kurumun başarısını arttırarak kaynakların verimli kullanmasını sağlamaktadır. Bu yolla, stratejik planlamanın kurum personelinin performans değerlendirme sürecine yardımcı olduğu söylenebilir.

Konuyla ilgisi olan bir diğer kavram stratejik yönetimdir. Stratejik yönetim, sürekli iyileştirme ve kaliteye yönelik çaba, bütçeleme, kaynak planlaması, program değerlemesi, performans gözlemleme ve raporlama faaliyetlerini bütünsel hale getiren bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Stratejik planın amacına ulaşabilmesi için hem hazırlanma aşamasında katılım, paydaş görüşlerinin alınması gibi temel kurallara uyulması; hem de süreçte izleme faaliyetlerinin yapılması gerekmektedir. Ancak uygulamada birçok sorunla karşılaşılmakta olup, stratejik planlar adeta yasa gereği şeklen yapılması gereken çalışmalar olarak algılanmaktadır.

Eğitim kurumları ve belediyeler halkın en yoğun ilişki olan resmi kurumların başında gelir. Bu nedenle, hemşehri/vatandaş memnuniyetinin oluşmasında stratejik planın önemini dikkate almak gerekmektedir.

2. Eğitim Kurumlarında Stratejik Planlar

İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi "Eğitim Yönetimi ve Denetimi" yüksek lisans programında 2012-2014 yılları arasında, İstanbul'un Avrupa ve Asya yakalarında dört eğitim-öğretim dönemi takip edilen "Eğitim Kurumlarında Toplam Kalite Yönetimi" ile "Eğitim Kurumlarında Stratejik Planlama ve Yönetim" derslerine, sayıları birkaç yüzü bulan, büyük çoğunluğu devlet okullarından okul müdürü ve öğretmen katılmıştır. "Çalışan" ve "tecrübeli" öğrencilerle yapılan yüzyüze tartışmalar sırasında, okullardaki stratejik planlama ile ilgili notlar alınmış ve aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

Ders dönemi başlangıcında, Devlet okullarındaki bazı öğretmenler, "*okulların birer işletme olduğu"* fikrine şiddetle karşı çıkmıştır. Karşı olma gerekçeleri ise "*eğitimin kâr amaçlı olamayacağı ve Anayasa gereği temel eğitimin devletin bedelsiz vermesi gereken bir kamu hizmeti olduğu*" düşüncesine dayanmaktadır. Ancak, genel anlamda kâr amacı gütmeyen organizasyonların da girdi olarak entelektüel kaynaklardan öğretmenler; sermaye kaynaklarından ise okul binaları, araç ve gereçler kullanması gerektiğinden hareketle, devlet okulları da genel anlamda birer işletme sayılabilir. Buna karşılık cevaplayıcılardan özel okul öğretmenleri de okullarının birer işletme olduğunu söylemişlerdir.

Okullarda stratejik plan hazırlık, uygulama ve izleme süreçlerinde karşılaşılan güçlükler kısaca şöyledir:

a. Stratejik Plan Hazırlık Aşaması

Programa katılan öğretmenler okullarındaki stratejik plan hazırlama sürecinde yaşadıkları eksiklikleri şöyle belirtmişlerdir:

- Plan hazırlama sürecinde komisyon üyesi sorumluluğu genel olarak pek geçerli değil, görev almaktan kaçınma girişimlerine sıkça rastlanılmaktadır.
- Bazı komisyon üyeleri görevlerine zamanında bulunmamaktadır.
- SWOT analizinde gerçeğe aykırı bazı tespitler yapılmaktadır (örneğin, okul başarı puanını yükseltmek, sınıf mevcutlarının azaltmak gibi gerekçelerle gerçekler bazen göz ardı edilmektedir). Dolayısıyla, planlama sürecinde ortaya gerçekçi hedeflerin konulmamaktadır.
- Plan hazırlama sürecinde fiziki şartlar bazen yetersiz kalmaktadır.
- Plan yapmaya katılım sürecinde öğretmenlerin motivasyon eksikliği görülmektedir.
- Bazı amirler stratejik plan gerekliliğine inanmamaktadır.
- Ekip oluşturulamadığında plan çalışmaları tek bir kişinin sorumluluğunda kalmaktadır.

- Planlama sürecinde personelden istenen bilgiler bazen tekrarlanmakta, ancak bunun nerelerde kullanıldığı belirtilmemektedir.
- Planlama sürecindeki giderlerin karşılanma sorunu yaşanmaktadır.
- Stratejik plan sürecine katılanların ödüllendirilmesi yetersizdir.
- Planlar bazen acelece hazırlanarak ilçe milli eğitim müdürlüğüne gönderilip onaylanmaktadır.
- Stratejik plan çalışmaları için uygun vakit ayrılmayarak ders esnasında yapılması etkinliği düşürmektedir.
- Bazı okullarda stratejik plan öncesinde konuyla ilgili bilgi verilmediği belirtilmiştir.
- Okulların bulundukları sosyo-ekonomi çevrenin stratejik planlamadaki etkilerinin analizi yeterince yapılmamaktadır.
- Kurum paydaşlarının belirlenmesinde öncelikler üzerinde yeterli biçimde durulmamaktadır.
- İdari kadroda ve öğretmenler arasında stratejik plandan haberi olmayanlar olabilir, bu yüzden konuyla ilgili bilgilendirme çalışmalarına ağırlık verilmelidir.
- Stratejik plan için uzman kuruluşlardan destek almada bazı problemler yaşanmaktadır.
- Stratejik plan çalışmalarının (yakın) paydaşlar tarafından değerlendirilmesi gerekir.
- Plan yapım sürecindeki tartışmalarda farklı görüşlere yer verilmesi, ancak sonuçlara gidilebilmesi açısından kararlar alınması önem taşımaktadır.
- Stratejik plan bazı kurumlarda sadece idareciler tarafından hazırlanmaktadır oysa uygulamacılarında planlama aşamasında dahil edilmesi gerekir.
- Stratejik planın hazırlanması emri vaki bir şekilde olmaktadır. Kurumdaki görevliler bu konuda yeteri kadar bilgilendirilmemekte ve planın nasıl yapılacağı hedeflerinin ne olacağı tam olarak verilmemektedir. Çoğu öğretmenler, planı el yordamı ile öğrenmekte, dolayısıyla ortaya çıkan planlar çok işlevsel olmamaktadır. Mevzuat değişikliği sebebiyle uygulamada tutarsızlıklar ortaya çıkmakta ve planı hazırlayanların değiştirilmemesi sebebiyle okula yeni tayin olanlar olunca, plan yapan kimse kalmamaktadır.

b. Uygulama Süreci Hakkında Görüşler

- Stratejik plan için bütçe ayrılması gerekmekte ve okullarda bu amaçla ayrılan bütçeler yetersiz kalmaktadır.
- Milli Eğitim Bakanlığının merkeziyetçi yapısı ve sıkça sisteme müdahaleler uygulama sürecini olumsuz olarak etkilemektedir.

- Uygulama süreci pek çok öğretmene göre, kağıt üzerinde kaldığından çok etkisi olmaktadır. Aslında plan hazırlık sürecindeki sorunlar uygulama sürecindeki sorunların kaynağıdır.

- Okulun misyon ve vizyonunun özümsenme problemi görülmektedir. Stratejik planlama sürecindeki hedeflerin ulaşılabilir olması sorunu yaşanmaktadır.

- Devlet okullarının karşılaştıkları sıkıntılarnı başında mali kaynaklarının yetersizliği gelmektedir. Okul açılışlarında sıkça vurgulandığı üzere, devlet okullarının velilerden bağış almaları yasaktır. Ancak, bu okulların ödenekleri sınırlı olduğundan, yıl boyunca önemli mali kaynak sıkıntılarıyla yüz yüze gelinmektedir. Bir öğretmen bu sıkıntıyı nasıl çözdüğünü şöyle belirtmektedir: "Stratejik plan sürecinde, kendi okulumuzda uygulamada en önemli sorunun maddi kaynakların sağlanmasında yaşadık. Bunun çözümünde de yerel yönetimlerle işbirliği içine girerek çözümledik. Örneğin, bu amaçlarımızdan biri okulumuzun tanıtımını sağlamak, öğrencilerimizin yıl boyu yaptıkları çalışmaları velilerimizle paylaşmak için okul dergisini çıkarmayı planlamıştık. Ancak bunun bir hayli maliyetli olması ve okulumuzun bunu karşılayacak bir bütçesi olmamasından dolayı Belediyeden destek istedik ve bu isteğimiz kabul edildi. Biz okul olarak ilk defa bir okul dergisi çıkarttık."

- Neredeyse herkes stratejik planın uygulamada olmayıp, kağıt üzerinde kaldığını söylemiştir Stratejik planın esası ve özü akademik planlamadır. Burada öğrencinin (belki öğrenen kelimesini kullanmak daha doğru olabilir) çevresini dikkate alarak, "Ne öğretmeliyiz?" sorusuna cevap aramak gerekir. Yine "Nasıl öğretmeliyiz?" sorusuna cevap ararken eğitimde en çok kullanılan takrir (sözlü anlatım) yerine günümüz teknik gelişmelerinden faydalanılarak alternatif metotları kullanarak "öğrenen odaklı" bir sistem üzerinde durmakta yarar vardır. Dolayısıyla, eğitim kurumlrında stratejik planlama ile akademik planlamayı birlikte ele almak gerekir.

c. İzleme ve Değerlendirme Süreci Hakkında Görüşler

- Yapılan bir stratejik planın izlenmesi, güncelleştirilmesi ve değerlendirilmesi süreci performans değerlendirme ile yakından ilgilidir. Yukarıda belirtilen sorunların uzantısı bu aşamada da sürmektedir.

- Bir okulun stratejik planını yapan en az 10 yıllık tecrübeye sahip bir öğretmenin bu konuda yazdıkları şöyledir: "Stratejik plan sürecinde gördüğümüz en önemli sorun amirin stratejik plan gerekliliğine inanmamasıydı. Durum böyle olunca stratejik plan hazırlanmasında bir ekip ruhu ile hareket edilemedi. Stratejik plan, kurumdaki amirden hizmetliye kadar herkesin sürece katılmasını gerektirirken, planın yapılmamasında da

sürdürülmesinde de iş tek bir kişiye (bana) kaldı. Çözüm ne yazık ki, tek elden ivedikle stratejik planı hazırlayıp ilçe milli eğitim müdürlüğüne gönderilmesi ve onaylanıp geri dönen planın kağıt üzerinde uygulanması oldu. Ben elimden geldiğince tüm öğretmen öğrenci ve velileri, servis şöförlerini, hizmetlileri işin içine dahil etmeye çalıştım. Stratejik plandaki stratejik amaçlarımın çoğunu gerçekleştirdik. Bürokratik engellere takıldık, ama müdür buna inanan biri olsaydı bu engeller aşılabilirdi."

Kanaatimizce, stratejik plan hazırlık sürecine gereken önem verilmemesi uygulama ve izleme-değerlendirme sürecindeki aksaklıkların temelidir. Yine, performans kriterlerini uygulama sıkıntısı ile yakından ilişkilidir.

3. Belediyelerde Stratejik Planlar

5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu gereği belediyelerde stratejik plan hazırlanması gerekmektedir. Belediye Kanununa göre, Belediye Başkanı stratejik planı yapar; belediye encümeni planı inceler ve belediye meclisine görüşünü bildirir; meclis de bunu görüşür ve kabul eder. Kabul edilen stratejik planı uygulama görevi belediye başkanınındır. Belediye bütçesi bu plana göre yapılır.

İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Kent Yönetimi ve Çalışmaları yüksek lisans programına çoğunluğu İstanbul Büyükşehir ve ilçe belediyeleri ile farklı iller ve ilçelerden olmak üzere pek çok memur katılmıştır. Bunların bir kısmı orta kademe yönetici, bir kısmı memur düzeyindedir. Söz konusu belediyelerde üst ve orta düzey yönetici, zabıta ve memuru olan öğrencilerle derslerde yapılan müzakereler sonucunda belediyelerdeki stratejik planlama ile ilgili görüşler şu şekilde sıralanabilir:

a. Stratejik Planların Hazırlık Sürecinde Yaşanan Problemler

- Stratejik plan elzemdir, kurumun yol haritasını çizer. Ancak, planlar gerçekçi olmalıdır. Iç paydaşların etkinliği için çalışanların motivasyonunu artırıcı sistem kurulmalıdır.
- Dış paydaşlarla ilişkilerde, mevzuattan kaynaklanan sıkıntılar oluşabilmektedir. Dış paydaşların sunduğu hizmetlerdeki eksiklikler (mesela, telefon, doğalgaz gibi hizmetlerin sunulmasında) belediyeler olumsuz etkilenmektedir.
- Stratejik planının önemi henüz bazı kurum üst yöneticileri tarafından tam olarak kavranamamış olduğundan, plan yapma sadece İdarelerin Strateji geliştirme daire başkanlıkları/şube müdürlükleri, idari ve mali işler daire başkanlıkları/şube müdürlükleri ile iç denetim birimi başkanlığının işi olduğu düşünülmekte ve stratejik plan yapma işi alt kademe personele havale edilmektedir. Oysa, üst yönetimin plan yapmayı üstlenmesi gerekir.

- Stratejik plan hazırlık süreci her seviyedeki yöneticileri ve çalışanları kapsamalı, sadece birkaç kişi veya bir gruba bırakılmamalıdır. Ancak, uygulamada bu olumsuzluklar sıkça yaşanmaktadır.

- Plan anlaşılır, kurumla uyumlu ve esnek olmalıdır. Kopyala-yapıştır türü planlara rastlanmaktadır.

- Belediye başkanının kişisel tercihleri stratejik plana yansımaktadır.

- Stratejik plan kurumsal hedeflere ve amaçlara yönelik görüşler içermeli ve kurumun dinamiklerini harekete geçirmelidir. Stratejik planların kamu kurum ve kuruluşlarına kanun ile verilmiş görev, yetki ve sorumluluklar ile uyumlu kurumsal amaçları, bu amaçların gerçekleştirilmesine matuf hedefleri, başarı kriterlerini içermeli, buna göre gelecek vizyon perspektifi içerisinde kuruma başarılı bir gelecek sunmalı, bunun için başarıyı güdüleyen anlayışlar, politikalar ve uygulamaları içermelidir. Kurumun gelecekte var olmasını, başarısını, başarının marka değeri olacak şekilde taçlanmasını sağlamalıdır.

- Stratejik plan çevre şartlarıyla uyumlu olmalıdır. Bu sebeple, stratejik plan yapılırken, dış çevre analizi iyi yapılmalı, dış paydaşların önceliklere göre görüşleri ve katkıları alınmalıdır. Uygulamada, dış paydaş katkısının yeterli şekilde alınmadığı görülmektedir. Belediyeler bu konuda üzerinde daha fazla durmalı ve eksiklikleri gidermelidir.

- Stratejik planları yapılırken hükümetin açıkladığı Kalkınma Planlarına uygun olmalıdır. Bir büyükşehir belediyesinden örneği ele alırsak; Türkiye'de yapılması düşünülen iki nükleer enerji santralinden birisi Mersin Akkuyu'da kurulacaktır. Yaklaşım maliyeti 20 milyar dolardır ve kurulu güç 400 MW'tır. Bakanlık Stratejik Planında (2015-2019) yapılacak çalışmalar belirtilmiştir. Ancak bu tesisin yapılacağı alandaki Mersin Böyükşehir Belediyesi stratejik planında tehditler arasında "Nükleer güç santralinin yapılıyor olması" sayılmış; paydaş önerilerinde "Akkuyu Nükleer Güç Tesisi projesine destek verilmemesi" belirtilmiş; "İl bünyesinde özel sektör tarafından yapılması planlan HES'ler, Nükleer Santral ve Termik Santraller ile ilgili olarak halk tarafından seçilen belediyenin tarafsız olması ve kent yapısını, kent insanının sağlığını, kentin geleceğini ne yönde etkileyebileceğinin araştırılması ve araştırma sonuçlarının kentteki ilgili kurum, kuruluşlarla ve diğer paydaşlarla müzakere yapıldıktan sonra alınacak ortak kararlar konusunda net ve ortak bir duruş sergilenmesi,", "Bir Kentin Anayasası olarak bilinen 1/100.000'lik Çevre Düzeni Planında Nükleer Güç Santrali olarak işaretlenen Akkuyu Nükleer Güç Santrali'nin plandan kaldırılması için kurumsal gücün kullanılarak girişimlerde bulunulması" hedefler arasında yer almaktadır (http://www2.mersin.bel.tr/).

- Stratejik planlar, kurumsal gerçeklik içerisinde yapılmalı ve uygulanmalıdır. Her, kurumun bir kapasitesi vardır, bu kapasite içerisinde üstünlükleri ve zayıflıkları bulunur, fırsatlara ve tehditlere karşı reaksiyonda bulunma potansiyeli vardır, stratejik planların yapılmasında kurumsal kapasitesinin tüm yönleriyle iyi analiz edilmesi, hedeflerin, ilkelerin, kaynakların ve kazançları gerçekçi olarak tespit edilmesi gerekir. Bütçe büyüklüğü, personel sayısı, yeterli kalifiye elemanı, insan kaynağı, kurum kültürünün uygunluğu, teknik altyapı, bilgi sistemleri mevcudiyeti, risk alıp-almama temayülü ve benzeri bütün hususlar iyi analiz edilmeli, zihinsel fantezilerden, gerçek dışı ve gerçek üstü ideallerden, ilkelerden, uygulamalardan kaçınılmalıdır. Bu nedenle stratejik plan hazırlayan belediye güçlü ve zayıf yönlerini iyi tespit etmelidir.
- Stratejik Planlar paydaşların menfaatlerini dengelemeli, çatışmaları önlemelidir. Kamu kurumlarının ilişki içerisinde bulunduğu iç ve dış paydaşları, hizmetlerine, faaliyetlerine muhatap olan veya bunlardan karşılıklı olarak etkilendiği bir çevre bulunmaktadır, bu paydaşların beklentileri birbirinden farklılık arz edebilecektir, mesela müteahhitler daha fazla konut üretmek isteyebilecekken, çevre ve şehircilik disiplinine mensup belediyeler veya idareler şehrin bir düzen ve disiplin içerisinde imar disiplini uygulayabileceklerdir. Örneğin, vatandaş yapı kullanma izin belgesi (iskanı) bulunmayan binasına su isterken ve kendisine abonelik yapılmasını isterken imar mevzuatındaki yasaklayıcı hükümler sebebiyle su ve atıksu idareleri bu talebe cevap veremeyebilmekte, bu hususta belediyeler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı birimleri ile vatandaş taleplerini uyumlaştırmakta zorlanabilmektedir. Onun, için mevzuat hükümleri, kamu yararı, hizmet gerekleri ve idari ihtiyaçlar gözetilerek uygulama yapılmasına yönelik strateji ve yöntemleri içerecek şekilde hazırlanmalıdır.
- Stratejik plan gelişme, rekabet ve gelecek vizyonu taşımalı, plan dönemindeki muhtemel projeksiyonlara ışık tutacak nitelik ve rehberlikte olmalıdır.

Belediyelerde stratejik planlar, İdareyle, çalışanlarla aleniyet içerisinde olmalıdır, planlar, planlama süreçleri plan dönemleri itibariyle değiştirilebilmeli ve incelenebilirliği sağlanmalı, kamuoyu ile paylaşılmalı ve kurumların internet sitelerinden paylaşılmalı, dolayısıyla kozmik gizlilik derecesi atfedilmemelidir.

b. Uygulama Sürecindeki Problemler

- Stratejik planlar genel olarak 5 yıllık bir sure için hazırlanmaktadır. Bu süre içinde gözden geçirme işlemleri yapılmalıdır.

- Stratejik plan sadece bir doküman olarak kalmamalı, stratejik plan çerçevesinde belirlenen kurum amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesine yönelik karar ve politikaların oluşturulması ve uygulanması sağlanmalı, başarısızlığı tespit edilenlerle ilgili işlem yapılmalıdır. Ancak, uygulamada memurların sorumluluklarıyla ilgili hiçbir işlem yapılmadığından stratejik planlarda işlevsiz kalmaktadır.

Bu doğrultuda, stratejik planın uygulama sürecinde yaşanan sıkıntılar aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Güncellemede sıkıntılar
- Bütçe süreci ile uyumlu olmalıdır.
- Analizlerde; dünyadaki ve ülkedeki gelişmeler ile piyasadaki durumlar takip edilmelidir.

c. Denetimlerde ve Değerlendirmelerde Sıkıntılar

- Stratejik planların uygulanmasında üst yönetimin desteği ve takibi şarttır. Bunun için denetim ve değerlendirmelerde de üst yönetimin insiyatifi ve kanunlar çerçevesinde yetkisinin etkin şekilde kullandırılması gerekmektedir.
- Performans değerlendirme yapılabilmesi gerekmektedir.
- Yerel yönetimlerin kamuoyunca denetimi gerekmektedir.

5. Sonuç

Stratejik plan resmi kurumlar için yasal bir zorunluluk olmakla beraber, kurumsal gelişmede önemli bir yere sahiptir. İş analizleri ve iş tanımları yapılması, verimlilik artışı ve kaynakların verimli ve etkin kullanılması ile yakından ilgilidir.

Belediyelerin ve eğitim kurumlarının mali hesapları Sayıştay denetimine tabidir. Sayıştay denetim raporlarında resmi kurumların stratejik planlarıyla ilgili bazı tespitler yer almaktadır. İncelediğimiz bazı raporlarda stratejik planın önemi vurgulanarak planlardaki hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığı üzerinde durulduğu görülmüştür. Mesela, 2012 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda denetimler sonucunda, bazı kamu idareleriyle ilgili olarak şu tespitlere yer verilmiştir:

- Kamu idarelerinin performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerden sorumlu olan birimlerin faaliyetlerine ilişkin maliyetlerin ve parasal olarak gerçekleşen göstergelerin, muhasebe sistemi üzerinden takip yetersizliği,

- Kamu idareleri, bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini, stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerini performans göstergelerine dayandırarak hazırladıkları yıllık performans programı çerçevesinde ortaya koyma sorunu,
- Hazırlanan performans programlarında yer alan performans hedeflerine ilişkin göstergelerin faaliyet maliyetlerine ve söz konusu göstergelerden ölçü birimi parasal olanların gerçekleşmelerine ilişkin bilgilerin ise hesap verme sürecinin etkili çalışmasını sağlamak üzere, performans bütçe bilgilerini de içeren muhasebe sisteminden sağlanması gereği. Ancak, performans göstergeleri ile muhasebe sistemi uyumlu olmadığından sorumlu birimlerin yılı performans göstergelerini gerçekleştirmek için kullandıkları kaynaklar ve miktar olarak belirlenen performans göstergelerinin gerçekleşme durumları muhasebe kayıtlarından takip edilememektedir.
- Kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programlarında belirlenen faaliyet ve projelerin maliyetlerine yer verilmemektedir. Bu nedenle bu belgeler ile bütçe arasında bağlantı kurulamamaktadır.
- Stratejik planların hazırlanmasına ilişkin mevzuatta yer aldığı halde, yıllar itibariyle amaç ve hedefler bazında kaynak dağılım tahmininde bulunulmamakta, stratejik planlarda, amaç ve hedefler seviyesinde maliyetlendirme ve bunlara ilişkin kaynak dağıtım tabloları yer almamaktadır. Sayıştay raporları arasında yer alan genel uygunluk bildirimi raporlarında stratejik planda ait herhangi bir tespite rastlanmamıştır.

Stratejik planlama süreci ülkemizde tam olarak benimsenmiş değildir. Nitekim, toplumda yazılı kuralların etkinliği karşında olumsuz bir tavır vardır. Yine, plan hazırlık süreçlerine yeterli kaynak ve zaman ayrılmamaktadır. Bu sorunlar, kanaatimizce genel kültür kaynaklıdır. Özellikle eğitim kurumlarında bu daha belirgindir. Stratejik planların kopya edilerek başka kurumlara aktarılmasına sıkça görülmektedir. Başka kurumların planlarından yararlanılırken, karşılaştırma yapılması halinde etkinlik artar. Stratejik plan ile ilgili eğitimlerin az olduğu görülmektedir. Eğitim yönetiminin aşırı merkezileşmesi stratejik plan etkinliğini azaltmaktadır.

Kaynakça

- Daniel James, Rowley Herbert Sherman. (2013) Akademik Planlama, Akademik Stratejik Planın Merkezi ve Özü. Çeviren: Adem Esen. İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi yayını. İstanbul.
- (Çevrimiçi) http://www2.mersin.bel.tr/

- (Çevrimiçi)http://www.enerji.gov.tr/tr-TR/Sayfalar/Ulkemizde-Planlanan-Nukleer-Santral-Projeleri
- MEB Stratejik Plan çalışmaları

ÜNİTER YAPIDA MERKEZİYET VE ADEM-İ MERKEZİYETİN UYUMU

Mahmut BOZAN
Doç. Dr. Bartın Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı 74100/Bartın
mbozan@bartin.edu.tr.

Özet
Kamu hizmetlerinin tek bir merkezden, merkez hiyerarşisine bağlı organlar eliyle yürütülmesine merkezden yönetim denilmektedir. Yerinden yönetim ise, kamu hizmetlerinin merkezî idareden ayrı, özerk kamu tüzel kişilerinin yönetimine verilmesidir. Bir ülkenin tamamıyla bir merkezden yönetilmesi mümkün olmadığı için devlet sorumluluğu altındaki kamu hizmetlerinin merkezî yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasında paylaştırılması bir zaruret olarak ortaya çıkmaktadır.
Kurumların aşırı yüklenmesinden kaynaklanan karar alma sürecindeki tıkanıklığı aşmak için kararları bölme ve yeniden dağıtma zarureti vardır. Zira bazı problemlerin mahallen, bazı problemlerin ise ulusal düzeyde çözümü daha isabetli olabilir. Bazı konular ise birçok düzeyde eş zamanlı eylem gerektirir. Mesele bir merkezîleşme-adem-i merkezîleşme karşıtlığından ziyade karar almayı rasyonel şekilde yeniden dağıtmaktır. Kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi, karara bağlanacak konuların artması ve karar süreçlerinin kısalması yetki paylaşımını ve demokrasiyi bir tercihten ziyade mecburiyet haline getirmiştir.
Merkeziyet ve adem-i merkeziyet tartışmalarında konunun nirengi noktasını adem-i merkeziyetin keyfiyeti teşkil etmektedir. Zira "idari adem-i merkeziyet" aşırı merkeziyetçiliği tadil için gerekli bir yöntem iken, "siyasi adem-i merkeziyet" ucu federalizme çıkan ve üniter devlet yapısını çatlatan bir uygulamadır. İhtimaldir ki siyasi adem-i merkeziyeti savunanlar tepkileri bertaraf etmek için "demokratik özerklik" gibi müphem kavramlarla işin siyasi boyutunu zihinlerinde tutup, genel bir ifade olarak adem-i merkeziyetten bahsetmektedirler. Bunun farkında olan merkeziyet taraftarları ise Osmanlı Devleti'nin son dönemindeki kopmalarda izlenen yolu dikkate alarak idari adem-i merkeziyetteki her genişlemede tehlike sinyalleri vermekten geri durmamaktadırlar.
Yapılan tartışmaların halk nezdindeki yankılanmasına bakıldığında aşırı merkeziyetçiliğin tadili ile idari adem-i merkeziyetin güçlendirilmesinin toplumda destek bulduğu söylenebilir. Üniter yapı ise Türkiye'nin tarihi, siyasi ve sosyolojik gerçekliği olup, bu hususta büyük mutabakat Tanzimat'tan beri bozulmadan devam etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Merkeziyet, Adem-i Merkeziyet, Üniter ve Federal Devlet, Yerelleşme, Yetki Paylaşımı.

Centralization In Unitary Structure And The Complıance Of Decentralization

Abstract
Centralization infers that public services are provided from a single centre through agencies which are dependent on central hierarchy. Decentralization means that public services are devoted to the management of autonomous public entities separate from central administration. It emerges as a necessity that public services under responsibility of the state are shared among central and local government bodies since it is impossible that a country is administrated from only one centre.
There is a necessity to chamber and redistribute decisions in order to overcome the obstruction in decision-making, caused by overload of institutions. Likewise, the solution of some problems at local level and of some problems at national level may be more appropriate. Some problems requires simultaneous action at many levels. The matter is to rationally redistribute decision making rather than a contradiction between centralization and decentralization. The diversification of public services, the increase in issues to be decided, and the shorter nature of decision process makes the power-sharing and democracy a necessity rather than a choice.
The arbitrariness of decentralization constitutes the landmark of discussions on centralization and decentralization. Likewise, while administrative decentralization is a way to amend excessive centralization, political decentralization is an instrument whose end goes to federalism and which splits off unitary state structure. It is a probability that those who defends political decentralization do not express political decentralization as a general statement in order to eliminate reactions through such vague concepts as "democratic autonomy" by keeping in mind the political dimensions of the issue. Those who are aware of this and supports centralization does not refrain to issue danger signals by taking account of the way in separations followed in last periods of Ottoman Empire.
When it is examined the reflections of discussions on behalf of people, it can be suggested that both the amendment of excessive centralization and the improvement of decentralizations finds support in society. The unitary structure is a historical, political and sociological reality of Turkey and the great agreement on this issue continues without break since Tanzimat.

Key Words: Centralization, Decentralization, Unitary and Federal State, Localization, Power-Sharing.

1. GİRİŞ

Yönetimde merkeziyet ve adem-i merkeziyet tartışmalarının başlangıcı Tanzimat dönemine kadar gider. Zira Osmanlı Devletinde merkezi güç zayıflamaya başlayınca eyaletlerde ayanların[1] başına buyruk hareketleri artmaya başlamıştı. Sultan 2. Mahmud'a kabul ettirilen "Sened-i İttifak," ilk defa padişahın yetkilerinden bir kısmının mahalli otoritelerce paylaşılmasını meşru hâle getiriyordu (Eryılmaz, 2006: 53). Sened-i İttifak her ne kadar uzun ömürlü olmamışsa da Devlet-i Âliyye'de merkezi gücün durumunu ortaya koyması açısından bir dönüm noktası teşkil eder. 2. Mahmud Sened-i İttifak'ı geçersiz kılmakla kalmamış, merkeziyeti güçlendirici politikalara ağırlık vererek halefleri için yeni bir çığır açmıştır. Nitekim Tanzimat dönemi padişahları merkezi bürokrasiyi takviye etmişler ve ülke bütünlüğünü korumak için merkeziyetçi politikaları sıkı bir şekilde uygulamışlardır.

Devlette merkeziyetçi yaklaşımlar sadece Osmanlı Devleti'ne münhasır değildir. Avrupa devletlerinin siyasi birliğini kurmada Osmanlıdaki gibi güçlü merkezi yapıyı örnek almasını tavsiye eden Machiavelli'den (1992: 28) yaklaşık bir asır sonra Westfalya Anlaşması (1648) ile kurulan ulus devletlerde merkeziyetçilik prensibi ağır basmakta idi. Ulus devletlerin iç egemenlik hakkı ve dış aktörlerin iç otorite konfigürasyonuna müdahale edememesi de bir kural olarak kabul edilmişti (Davutoğlu, 2003: 4). Avrupa devletleri kendi egemenlik alanlarına kimsenin yaklaşmasına müsaade etmeyip oldukça sıkı merkeziyetçi politikalar uygularken, Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçi politikalarını kendi amaçlarını gerçekleştirmeye engel olarak gördükleri için özellikle gayrı Müslim unsurları daha kolay tahrik edecekleri bir adem-i merkeziyeti teşvik ediyorlardı.

Avrupa'dan etkilenen Osmanlı münevverleri arasında devletin kurtuluşu üzerine yoğun tartışmalar yapılıyordu. Prens Sabahaddin'in başını çektiği grup yönetimde adem-i merkeziyetçiliği savunurken, Ahmet Rıza'nın başını çektiği grup ise merkeziyetçiliği savunuyordu. Bu gruplar kendi aralarında anlaşamamakla birlikte 2. Abdulhamid'e muhalefette müttefik idiler. 2. Abdulhamid'in merkeziyetçiliği her ne kadar bir istibdat gibi gösterilse de gerçekte Devleti bir arada tutma gayretinden kaynaklandığı 1877 Osmanlı-Rus harbi sırasında gayrı Müslim mebusların Meclis-i Meb'usan çalışmalarında açıkça ortaya çıkmıştır (Kuran, 2013: 87). Benzer şekilde 1908'de ilan edilen 2. Meşrutiyetle birlikte açılan

[1] Ayanlık, Osmanlı Devleti'nin idare usulünde eyalet valileri, sancak beyleri, subaşı ve kadı gibi atanmışların yanında halk tarafından seçilen ve şehir ve kasabalarda halk ile yöneticiler arasında ilişkileri düzenlemek amacıyla resmi olarak oluşturulmuş bir kurumdur. Halk tarafından seçilen ayan şer'iye siciline kaydedilir ve kadıdan alınan ilamla sancak beyine bildirilirdi. Halk tarafından sevilen ve özellikle eşraftan olan ayanlar zamanla güçlenerek eyalet valilerinden daha nüfuzlu ve güçlü bir konuma gelmiş, 2. Mahmut tarafından ortadan kaldırılmışladır (Pakalın, 1983: 120-122).

Meclis'te gayrı Müslim unsurlar kadar bazı Müslüman unsurlar da Osmanlı'nın selameti için değil kendi milletlerinin bağımsızlığı için aleni bir şekilde çalışmaya başlamışlar ve "Düvel-i Muazzam"dan aldıkları açık destekle Devlet-i Âliyye'nin sonunu getirmişlerdir.

Osmanlı Devleti yerine kurulan Türkiye Cumhuriyeti ise bu tarihi dersi unutmayarak kuruluşundan itibaren artan oranda merkeziyetçi politikaları esas almış ve her yeni anayasa yapımında merkeziyetçiliği biraz daha takviye etmiştir. Tek partili dönemde uygulanan merkeziyetçilik çok partili hayata geçişle birlikte halkın demokratik taleplerini karşılanmasında yetersiz kalmaya başlamış ve bu durum devlet kurumları tarafından yapılan Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu (TODAİE, 1966) ve Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporu (TODAİE, 1992) gibi bilimsel çalışmalarla açıkça ortaya konulmuştur.

Mahalli idarelerin güçlendirilmesi meselesini aslında devletler sınırlılığında bir iradi tercihten ziyade sanayi inkılâbından sonra artan kentleşme, teknolojik gelişmeler ve toplum taleplerinin ortaya çıkardığı bir mecburiyet olarak ele almak daha gerçekçi olacaktır. Zira tarım toplumunda yöneticilerin bugünkü gibi yoğun bir gündemleri bulunmuyordu. Merkezi yönetimlerin karar vermesini gerektirecek hususlar daha azdı. Böyleyken bile birtakım kararlar mahalli yöneticilerin uhdesine verilmişti. Oysa günümüzde artan nüfus ile birlikte ulaşım ve iletişimdeki artış toplumun devletten beklentilerini de hızlı bir şekilde artırmıştır. Bu taleplerin cevaplanması merkezdeki yöneticilerin takatinin çok üzerinde olacağı, üstelik zaman ve mali kayıplara sebep olacağı gibi sebeplerle merkezdeki yöneticilerin yetkilerinin bir kısmını mahalli yöneticilere bırakması kaçınılmaz hale gelmiştir. Ancak hangi kararların merkezden, hangi kararların mahallinden alınması gerektiği hususu ülkeden ülkeye farklılık göstermiş ve tartışma konusu olmaya devam etmiştir.

Demokratik geleneği güçlü olan ülkeler merkezi yönetimler ile mahalli idareler arasındaki görev paylaşımını bu ihtiyacın kendini hissettirmesi ile birlikte çözme becerisi gösterirken, demokrasisi gelişmemiş veya vesayet altında olan ülkelerde gecikmeler yaşanmıştır. Devlet yapılanmasında bakanlıkların teşkilinden, vilayetlerin yönetimine ve nihayet belediye teşkilat yapılarına kadar model olarak alınan Fransa'da mahalli idarelerin yeniden yapılandırılması 1980'li yıllarda tamamlanırken maalesef Türkiye demokrasiyi mahalli idarelere taşımada sınırlı bazı düzenlemelerden öteye gidememiştir. 2000'li yıllarda başlatılan mahalli idare reform süreci ise tartışılmaya devam etmektedir. 6063 Sayılı Kanunla ortaya çıkan büyükşehir statüsündeki yeni yapı mahalli idarelerde ikili bir durum ortaya koymuştur (R.G. 2012: 28489). Türkiye'de 30 il büyükşehir statüsünde olup, bu illerde özel

idareler feshedilmiş, belde belediyeleri ile köy muhtarlıkları kaldırılmışken kalan 51 ilde hem özel idareler, hem belediyeler ve köy muhtarlıkları devam etmektedir. Bu ikili durum başlı başına bir tartışma konusunu teşkil etmektedir.

Bundan sonraki süreçte mahalli idarelerin durumu gündemdeki yerini ağırlıklı olarak korumaya devam edecektir. Özellikle etnik ayırımcılık yapan, terör ve şiddet kullanarak otonomi talep eden kesimlerin uyandırdığı endişeler merkeziyet ve adem-i merkeziyet tartışmalarının serinkanlı bir şekilde yapılmasını engellemekte; demokrasi ve yerel yönetim kavramlarını devletin bekasına yönelik bir tehdide malzeme yapan özellikle ayrılıkçı terörist unsurlar katılımcı demokrasiyi daha kırılgan hale getirmekte ve sürecin uzamasına sebep olmaktadırlar. Oysa temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçiş için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi kaçınılamaz bir gerekliliktir. Ancak yerel yönetimleri güçlendirme sürecinin tavaif-i müluk[2] temelleri atmaya zemin hazırlama olarak kullanılması kabul edilemez. Mahalli idarelerin güçlendirilmesi üniter yapıya zarar vermemelidir. İşte bu husus yönetimde merkeziyet ve ademi merkeziyet uyumunun önemini daha da arttırmaktadır.

2. MAHALLİ İDARELERİN TARİHİ GELİŞİMİ

Türkiye'de mahalli idareler cumhuriyetle ortaya çıkmamış, bilakis kurumsal yapısı Osmanlı Devleti'nden devralınmış ve zaman içinde farklılaşma göstermiştir. Osmanlı Devleti'nin idari sistemi eyalet, liva, kaza, nahiye ve köy şeklinde yapılandırılmış olup, nahiye ve köy dışındaki yerleşim merkezlerinde mutlaka kadı ve muhtesip bulunuyordu. Osmanlı şehirlerinin en yüksek idarecisi kadı olup, bugünkü belediyelerin icra ettiği fonksiyonlar ilmiye sınıfından yetişen kadılar tarafından yerine getirilirdi. Kadı hem şehrin adli işlemlerinden sorumlu bir hâkim, hem asayiş âmiri, hem vakıfların denetçisi, hem de belediye hizmetlerinin ifasından sorumlu bir yönetici idi (Ortaylı, 2008: 281-283).

Kadılık müessesesinin ortaya çıkışı ise İslam'ın ilk döneminde Hz. Ömer tarafından Ebu-Derda'nın Medine'ye, Kadı Şüreyh'in Basra'ya ve Ebu Musa El Eş'ari'nin de Kufe'ye kadı tayin edilmesine kadar gitmektedir (Ergin, 1995: 250). Hz. Ömer kadıların görevlerini Ebu Musa'ya yazdığı bir mektupla tafsilatlı bir şekilde ortaya koymuştur. Daha sonra kurulan İslam devletlerinde şehirlerin idaresi kadıların sorumluluğuna verilmiştir. Hatta Endülüs Emevilerindeki kadılık müessesesi daha sonra İspanya'ya "Alcalde" ismiyle intikal etmiş ve

[2] Tavaif-i müluk: İspanya'da Endülüs Emevi Devletinin parçalanması ile ortaya çıkan devletcikler ile Anadolu Selçuklu Devleti'nin Moğollara 1243 Kösedağ Harbinde yenilmesinden sonra ortaya çıkan beyliklere verilen ad. (Rehber Ansiklopedisi).

kurumsallaşmıştır. Bugün İspanyolca konuşan ülkelerde alcalde (el kadı) belediye başkanı anlamında kullanılmaya devam etmektedir.

Osmanlı Devleti'ndeki kadılık müessesi tarihi süreç içerisinde selefi olan Selçuklu Devleti'nden tevarüs edildiği gibi, Selçuklu da kendinden önceki İslam devletlerinden kadılığı miras olarak almıştır. Önceki İslam devletlerinde olduğu gibi Osmanlı Devletinde de şehrin idaresinden kadılar sorumlu olmuştur. Kadıların şehirlerde belediye başkanı olarak icra ettiği görevler Tanzimat'a kadar devam etmiştir. 2. Mahmut döneminde yapılan reformlar sonucu kadıların idari görevleri azaltılmış, güvenlik ve beledi hizmetler konusundaki yetkileri ellerinden alınmıştır. Tanzimat dönemine gelindiğinde ise kadı, yargı hizmetleri dışında bütün yetkilerini kaybetmiştir (Kaya, 2007: 103-104).

Kadıların beledi yetkileri ortadan kaldırılırken Batı'daki belediye anlayışı onun yerini almaya başlamıştır. Modern anlamda mahalli idarelerin yönetim sistemimize girmesi ise Avrupa devletlerinin baskısı sonucu merkezi yönetimin tek taraflı iradesiyle gerçekleşmiştir (Bilgiç, 2007: 107). Mahalli idare, siyasi ve hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir durum olarak geç ortaçağ Avrupa'sının ürünüdür. Sahip olduğu mali kaynakları kendi organlarının kararları doğrultusunda kullanan özerk bir mali-idari yapının doğması ve bu yapının tüzel kişilik kazanması yoluyla şehirlerin özgürleşmesi gerçekte 12. Yüzyıl Avrupa'sında başlayan ve boyutları bugüne kadar uzanan tarihi bir olgudur. Çağdaş bir mahalli idare ve mahalli demokrasi, ancak geniş bir alanda ve toplumun bütün kurumları üzerinde kontrol fonksiyonunu yürüten bir merkezi idarenin varlığı karşısında söz konusu olabilir. Yani modern devletin güçlenen erki karşısında tarihin akışı içinde bir bölgenin veya şehrin mali-idari alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle, mahalli idare denen hukuki varlık ortaya çıkmıştır (Ortaylı, 2014: 178).

Batı'da ulus devlet yapılanması içinde mahalli idareler bir tehdit unsuru olarak görülmemiştir. Zira Westfalya anlaşması sonrasında sınır hakimiyeti ve harici müdahaleye kapalılık Avrupa devletlerinde temel esas olarak kabul ediliyordu. Ancak Avrupa'nın büyük devletleri Osmanlı Devleti'ndeki gayr-ı Müslim unsurların himaye ve haklarını koruma bahanesi altında merkezin kontrolünü zayıflatmak ve bu yolla nüfuz alanlarını genişletmek için taşrada özel yönetimleri teşvik ediyorlar ve bu hususta etnik unsurları tahrik ederek fırsat kolluyorlardı. Nitekim Cebel-i Lübnan'da Katolik Maruniler ile Dürziler arasında İngiliz-Fransız rekabeti sonucu çıkarılan çatışmalar (1860) bahane edilerek burası otonom bir yapıya kavuşturulmuştur (Hitti, 1981: 1192). İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya ve Osmanlı temsilcilerinden oluşan bir komisyonca 9 Haziran 1861'de Cebel-i Lübnan Nizamnamesi

hazırlanmıştır. Buna göre bölgeye Hıristiyan bir memur mutasarrıf olarak tayin edilecek, mutasarrıfın yanına her cemaatten birer vekil atanacak ve cemaatleri temsilen ikişer üyeden kurulu bir merkezi meclis bulunacaktı. Cebel-i Lübnan cemaatlerin temsili esasına göre yarı müstakil bir sancak haline dönüşmüştü. Üstelik büyük devletlerin aynı statüyü bütün Balkanlar'da uygulamak istediği görüldü. Babıali, Balkan vilayetlerinde bir dış müdahaleyi önlemek amacıyla 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi çıkarmış ve bunu ilk önce Tuna vilayetleri valiliğine atanan Midhat Paşa tarafından uygulamıştır. Görülen başarı üzerine İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi çıkarılarak (1871) ülke genelinde uygulamaya konulmuştur. (Ortaylı, 2014: 175).

Nizamnameye göre valinin yanında maarif müdürü, nafia müdürü, umur-u hariciye müdürü, zaptiye kumandanı, baytar, sertabip, defterdar gibi memurlarla birlikte Müslim ve gayr-ı Müslim ahaliden ikişer üye ile dini cemaatlerin ruhani liderleri vilayet idare meclisinde temsil olunuyor ve yönetime iştirak ediyorlardı. Vilayetlerde idare meclislerinden ayrı olarak bir de "Vilayet Genel Meclisi" bulunmaktaydı. Bu meclisi ikisi Müslim, ikisi gayr-ı Müslim olmak üzere her sancaktan seçilerek gönderilen üyeler teşkil etmekteydi. Vilayet genel meclisleri günümüz il özel idarelerinin temelini meydana getirmektedir (Eryılmaz, 2006: 200).

İllerin özel yönetimine temel teşkil edecek bir yapının Lübnan'da kurulması yanında belediyelerin kurulması da yine batılı devletlerin etkisiyle olmuştur. Önce 1854'te İstanbul Şehremaneti kurulmuş, daha sonra Paris Belediyesi örnek alınarak "Altıncı Daire" adıyla yapılandırılmış ve 1877'de çıkarılan Belediye Kanunu ile de ülke geneline yaygınlaştırılmıştır (Ortaylı, 2008: 436-439). 2. Meşrutiyet döneminde belediyeler örgüt olarak geliştirilip tüzel kişilik kazandıkları halde, önceki devirden daha güçlü bir merkeziyetçi politik baskıyla yönetildiler ve her yerde merkezi hükümete daha bağımlı hale getirildiler. Bu politika imparatorluktan cumhuriyete miras olarak kalmıştır (Ortaylı, 2014: 192).

İl ölçeğinde yerel yönetim uygulamaları 15 Mart 1913'de İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati adıyla gerçekleştirilmiş; ilin hem genel yönetimi, hem de özel yönetimi ortaya çıkmıştır. (Eryılmaz, 2011: 128). Osmanlı'dan Cumhuriyete aktarılan vilayetlerin yönetimi halen 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre yapılmaktadır. İl özel idaresi ile ilgili son düzenleme ise 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı Kanunla gerçekleşmiş olup, her iki kanun da valilerin uhdesinde yürütülmektedir.

3. MERKEZİYET VE ADEM-İ MERKEZİYET TARTIŞMALARI

Bir ülkede merkeziyet ve adem-i merkeziyet tartışmalarının çerçevesini devletin yapılanma tarzı oluşturur. Üniter bir devlette, federal bir devletteki ademi merkeziyetçilik örneği üzerinden bir tartışma anlamlı olmadığı gibi, federal bir devlette de tersi bir örnek üzerinden tartışma yapılmaz. O halde öncelikle üniter ve federal devlet yapılanmasındaki temel farklılıkların ortaya konulması gerekir.

Üniter devlet yapısının idari ilkesi merkeziyetçilik olup, bu ilke siyasi iktidar ile birlikte idareyi de tek ve bütün sayar. Merkezden mahalle doğru kademeler arasında kurulan ilişki, görevler ayrımından ziyade yetki paylaşımına dayanır. Yetki paylaşımı yetki parçasını üstlenen kademeye o parça için hükümranlık sağlamaz, sorumluluk yükler. Yerel yönetimleri güçlendirmek bu kategoriye ait bir süreçtir. Buna karşılık federal devlet örgütlenmelerinde idari yapının temelini ademi merkeziyetçilik yani yerellik ilkesi oluşturur. Burada ana kademeler arasındaki ilişki görevler ayrımından hareketle gerçekleştirilir. Her kademe kendine ait kılınan görevlerden doğan gelir kaynaklarına, görevin gerektirdiği personel ve mal varlığına, görevle ilgili olarak karar alma ve kararları yürütme, serbestçe harcama gücüne sahiptir. Görevler ayırımı, görevin bırakıldığı kademeye o alanda hükümranlık sağlar. Başka bir kademenin o alana karışmasına imkân vermez (Güler, 2000; 29).

Merkeziyetçilik, devlet idaresinde iktidar gücü ve otoritesinin merkezde toplanması mânasına gelmektedir. Merkeziyetçilikte devlet otoritesini paylaşan ortaklar bulunmaz. Ancak siyasi manadaki merkeziyetçiliğin ülkede idari mekanizmaya yansımasında taşra teşkilatına yetki devri veya yetki genişliği gibi usuller kullanılır. Adem-i merkeziyetçilik ise yetkilerin tek merkezde toplanması yerine dağıtılması ve yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasını savunur. Ancak burada gözden kaçırılmaması gereken çok önemli bir nokta vardır. O da ademi merkeziyetin idari mi yoksa siyasi mi olacağıdır. Çünkü siyasi ademi merkeziyet, devlet gücünün muhtelif devletçik veya devlet nüvelerini tarafından eşit bir şekilde paylaşıldığı; federe yapıların birleşerek federal bir üst organ, devlet çatısı oluşturdukları yapıyı ifade ederken; idari ademi merkeziyet siyasi merkeziyet altında uygulamadaki zaruretlerden kaynaklanan bir takım hizmetlerin taşradaki organların yetkilendirilmesi veya yetkilerinin genişletilmesi yoluyla çözüme kavuşturulmasıdır.

Türkiye'de merkeziyet ve adem-i merkeziyet meselesini tartışmadan önce varisi olduğu Osmanlı Devletinin tarzı teşekkülüne bakmak konunun anlaşılması açısından önem arzeder. Osmanlı Devleti temelde bir hanedan tarafından kurulan tekçi özelliklere sahip bir

devlettir. Büyüme sürecinde bünyesine topluluklar kadar devletler de iltihak etmiştir. Fakat Osmanlı Devleti, siyasi mânada devlet gücünü bu katılanlarla paylaşmamıştır. Bunun yanında dönemine göre temel hak ve hürriyetler konusunda hâkimiyeti altındaki milletlere teminatlar vermekten ve eyaletlere idari mânada geniş bir alan açmaktan da çekinmemiştir.

Avrupa'da ise kıtanın coğrafi küçüklüğüne aykırı bir şekilde derebeylik temelinde pek çok devlet bulunmaktadır. Batı yönetim ve siyasi tarihi, siyasi otoritenin birliğini ve bütünlüğünü değil, parçalanmışlığını ve çeşitli yerel otorite ve güç odaklarının ortaya çıkışını yansıtmaktadır (Ünal, 2011; 242). Batıdaki etnisite-devlet özdeşliğinin doğurduğu küçük devletçikler arasında merkezi birlik sağlanarak mesela Prens Bismark'ın Alman İmparatorluğu kurması örneği tabandan tavana bir yapılanmayı ifade eder. Osmanlıda ise devlet nüvesi merkezde teşekkül etmiş, daha sonra çevreye doğru genişleyerek büyümüştür. Bu inşa süreçlerindeki farklılık göz ardı edilerek mukayeselere girişmek hatalı sonuçlar doğurabilir.

Osmanlı Devletinde adem-i merkeziyet tartışmaları tam da Avrupa devletlerinde merkeziyetçiliğin tahkim edildiği dönemde başlamaktadır. Bunun sebebi, Fransız İhtilalinden sonra ortaya çıkan milliyetçilik akımlarının Osmanlı'nın Balkanlardaki gayr-ı Müslim unsurları harekete geçirmeye başlamasından sonra, sömürge ile güçlenen Batılı devletlerin yanlarına Rusya'yı da alarak bunu bir ayrıştırma aracı olarak kullanmak istemeleridir.

Osmanlı Devleti başlangıçta gayrı Müslim tebaanın devletten kopmasını önlemek için merkezi gücü tahkim edici politikalar geliştirilirken, azınlıkların "hamiliği" bahanesiyle Devlet-i Aliye'yi parçalamak isteyen Avrupa Devletleri ve Rusya'nın temel politikası gayrı Müslimlerin haklarını genişletmede merkezi gücü zayıflatmak için baskı yapmak şeklinde olmuştur. Büyük devletler gayrı Müslimlerin haklarını kendi siyasi menfaatlerini gerçekleştirmenin bir aracı olarak kullanmışlardır. Nitekim gayrı Müslimlerin haklarıyla ilgili olarak çeşitli reformlar yapılmasına rağmen bu devletler yapılanları hiçbir zaman yeterli görmemişlerdir (Eryılmaz, 2006: 17).

Osmanlı Devletinin meşhur Tanzimat Fermanı (1839) ve Islahat Fermanı (1856) gayr-ı Müslim unsurlar lehine yapılan pek çok düzenlemeye rağmen batılı devletleri tatmin etmemiştir. Oysa gayrı Müslimlere daha fazla özgürlüğün son durağının Osmanlı'dan ayrılmak ve bağımsız olmak anlamına geldiği herkesçe biliniyordu. Bu gidişi önlemenin yolu İttihat ve Terakki Cemiyetine göre devletin merkeziyetçiliği takviye etmesinde yatıyordu. Teşebbüs-ü Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti ise Kanun-i Esasi'nin 108. Maddesine

atıfla çözümün, taşraya idarede yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve il meclislerinin görevlerinin ayrılmasında buluyordu.

Merkeziyet ve adem-i merkeziyet arasında 1876 Kanun-u Esasi'deki "Vilâyetin usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses olup, derecatı nizamı mahsus ile tâyin kılınacaktır" (108. Madde) ifadesi ve "Belediye işlerinin seçimle işbaşına gelecek olan belediye meclisleri tarafından görüleceği"(112. Madde) hükmü ile kısmi bir denge sağlanmış; federalizm kapısı kapatılmakla birlikte taşranın idari yönden yetkileri artırılmak suretiyle o dönem için makul bir çözüm ortaya konulmuştur. Ancak merkezi gücün tahkiminden hiçbir zaman vazgeçilmemiştir. Tanzimat dönemi yöneticilerinin kamu otoritesini merkezde toplaması ile mahalli iş ve sorunların çözümü merkezi iradenin karar ve direktiflerine bağlanmış, mahalli yöneticiler ise yerel kaynak ve teşebbüs güçlerini harekete geçirememişlerdir. Bunun sonunda mahalde her şey merkezi devletten beklenir hale gelmiştir (Eryılmaz, 2006: 17). Bu bakımdan Kanun-ı Esasinin devlet biçiminin üniterizme yakın olduğu, devletin tekliği ve bölünmezliğini hüküm altına aldığı söylenebilir (Kılıç, 2010; 6).

Bu dönemde adem-i merkeziyet, emperyalizmin tahakkümündeki çok milletli bir imparatorluğun "federalizm"e evrilmesini çağrıştıran bir kavram olması dolayısıyla şiddetli tartışmalara sebep olurken, Cumhuriyet döneminde bağımsız "üniter" bir milli devletin yerel yönetim uygulamasını ifade eden, idare hukukuna ait bir tanımlamaya dönüşmüştür. Tıpkı günümüzde yerelleşmeye yönelik devlet reformlarının toplumun bir bölümünce ülkenin parçalanmasına yol açacak eyaletleşme-federalizme geçiş adımları olarak reddedildiği, buna karşılık reformcuların da bu tip kuşkuları bir paranoya olarak nitelendirdiği gibi o dönemde de aynı tartışmaların varlığı gözlenmektedir (Reyhan, 2007: 9-18).

2. Meşrutiyet Dönemi'nde yerelleşmeye ilişkin tartışmaların, azınlıkların büyük güçlerce desteklenerek Osmanlı Devleti'ne karşı ayaklanma çıkarmaya başladıkları bir döneme rastlaması ve azınlıkların özerkleşme ve bağımsızlaşma sürecinin yol haritası olması ademi merkeziyetçilik konusundaki şüpheci yaklaşımı daha da kuvvetlendirmiştir (Cenikli, 2011; 6).

4. PRENS SABAHADDİN VE ADEM-İ MERKEZİYET FİKRİ

19. Yüzyılda Osmanlı Devleti geleneksel devlet tipinden modern, merkeziyetçi devlet tipine geçiş sürecini yaşamaktaydı. 2. Mahmud döneminde temelleri atılan modern merkeziyetçi idare sisteminin yapılanması Tanzimat döneminde devam etmiştir. Fransız yönetim sistemi Osmanlı geleneğine daha yakın görülmüş, 2. Mahmud başkentte ve taşrada

idareyi merkeziyetçi bir modelde ele almıştı. Avrupa'nın herhangi bir devletinde rastlanacak genel modele göre gerçekleştirilen bu merkeziyetçilik, devlet bürokrasisini şubelere ayırmak, memurlara maaş vermek ve hazinenin gelir ve giderlerini bir elden yapıp mali kontrolü kurmak şeklinde özetlenebilir (Ortaylı, 2014: 141).

Meşrutiyet döneminde Osmanlı Devleti'nin bekası için iki ana akımın teşekkül ettiği görülür. Bunlardan ilki merkeziyetçi yönetimi savunan Ahmet Rıza'nın 1889 yılında Paris'te kurduğu İttihat ve Terakki Cemiyeti, diğeri ise bu ana akımdan 1902'de ayrılan ve merkeziyetçiliğe karşı olan Prens Sabahaddin'in kurduğu Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti'dir (Karpat, 2013: 100).

Prens Sabahaddin ve önderliğini yaptığı Meslek-i İçtima akımı 2. Meşrutiyet döneminin diğer aydınları ve fikir akımları gibi "bu ülke nasıl kurtulur" sorusuna cevap aramış ve ortaya koyduğu belli prensipler çerçevesinde bunun cevabını vermeye çalışmıştır. Bu prensipler o güne kadar görülen ve o dönemde ortaya çıkmış görüşlere nispeten daha radikal ve orijinal fikirler olarak dikkat çekmiştir. Ancak bu orijinallik bu akımın başarısızlığında ya da sönük kalmasında da önemli bir rol oynamıştır. Yani fikirlerinin orijinal kısımları aynı zamanda akımın zaaflarını da teşkil etmiştir. Öte yandan memuriyetin büyük öneme sahip olduğu bir yapı içerisinde ferdi teşebbüsün savunulması da akımın aldığı tepkilerin ve belki de başarısızlığının nedenleri arasında gösterilebilir. Ancak bunlardan daha da önemlisi Osmanlı toplumundan tamamen farklı bir yapıya sahip Anglosakson toplumuna ait kalkınma modelinin Osmanlı toplumuna uygulanmaya çalışılması esas problemi teşkil etmiştir (Kılıç, 2010; 13).

Günümüzde kamu yönetiminde görülen aşırı merkezileşme büyük ölçüde Tanzimat'ın ürünüdür. O dönemde devleti vikaye için gidilen merkeziyetçi yapının bazı mahzurları da olmuş, mesela herşeyi devletten bekleme temayülü böyle ortaya çıkmıştır. Merkezileşme sonucu mahalli kamu hizmetlerinde aksamalar yaşanmaya başlamış, önceleri mahallinde kolayca çözülebilen hizmetlerin merkezde karara bağlanması sebebiyle gecikmeler yaşanmış, sonuç olarak mahalli yöneticilerin ve halkın yerel hizmetlerin yürütülmesindeki önceliği ve etkinliği azalmıştır (Eryılmaz, 2006: 246).

Prens Sabahaddin Osmanlı Devleti'nde "teşebbüsü şahsi, meşrutiyet ve ademi merkeziyet" esaslarının uygulanmasını devletin bekası için zaruri görüyordu. Prens Sabahaddin'ne göre idari ademi merkeziyet, 1876 Anayasasının 108. Maddesinde yer alan "yetki genişliği ve "tefriki vezaif" ilkesinden başka bir şey değildi. Oysa İttihatçılar biraz da

Girit'in iltihakı gibi genel siyasi gidişattaki olumsuzlukları göz önüne alarak idari-siyasi ayırımı yapmadan ademi merkeziyete toptan karşı çıkmayı tercih etmişlerdir.

Görüldüğü üzere merkezi ve mahalli idareler arasında yetki paylaşımının nasıl olması gerektiği konusu tartışmanın nirengi noktasını teşkil etmekte olup bu hususta o günden beri bir türlü türlü mutabakat sağlanamamıştır. Bu mutabakatın sağlanması için merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında yapılacak olan görev bölüşümünün belli ölçülere dayandırılması gerekir. Görev bölüşümünde mahalli idarelere yerel hizmetleri, yerel girişimciliği ve idari konularda yerel özerkliği özendirecek şekilde yönetme yetkisi verilmelidir (Tortop ve diğ. 2008: 141).

5. YÖNETİMDE MERKEZİYET VE ADEMİ MERKEZİYET UYUMU

Devlet idaresinde merkeziyet esas olmakla birlikte ne tek başına merkeziyetten, ne de adem-i merkeziyetten bahsedilebilir. Bir devlette merkezi yönetimin varlığı esas, merkeze bağlı mahalli idareler ise mütemmim cüz, yani merkezi tamamlayan unsurlar hükmündedir. Devlet idaresi bu iki unsur arasındaki âhenkle mükemmelleşir. Yönetimde ademi merkeziyetçiliğin varlığı ne red ne de inkâr edilmektedir. Devlet bir yana günümüzde küçük örgütlerde bile karar paylaşımı bir zaruret halini almıştır. O halde mesele bu ikisi arasındaki uyumun nasıl sağlanacağı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Üniter bir devlet için adem-i merkeziyet yaklaşımı siyasi bir mahiyet kazanmadıkça ve mitoz bölünme gibi devletin varlığı ve bekası için bir tehdit unsuru olmadıkça merkezi yönetim için mahzurlu olmak bir yana güçlendirici bir fonksiyon da ifa edebilir. Bu sebeplerden dolayı yönetimde yerelleşme yaklaşımı oldukça geniş bir akademik çevre tarafından savunulmaktadır.

Sanayi sonrası toplum veya bilgi çağında karar yükü kavramı demokrasinin anlaşılması açısından kritik bir önem taşımaktadır. Değişimin yavaş ve işbölümünün düşük olduğu sanayi öncesi toplumda yönetim yükü hafif olduğu için bunu dar bir seçkinler grubu karara bağlayabilirdi, ancak karar yükünün monarşik veya oligarşik yapıların üstesinden gelemeyeceği kadar artıp, çeşitlenmesi sonucu demokrasi kavramı ortaya çıkmıştır. Karar yükünün artıp, genişlemesi demokrasiyi bir tercih meselesinden ziyade evrimsel bir zorunluluğa dönüştürmüştür. Aksi halde sistem tıkanıp, işlemez hale gelecekti (Toffler, 1994: 104). Bu tespit yetki paylaşımının günümüzde bir mecburiyet haline geldiğini, merkezi yönetimin yetki paylaşımı yoluyla bir takım karar verme haklarını daha alt yöneticilere devretmek zorunda kalacağını ortaya koymaktadır. Nitekim en otoriter yönetimlerde bile tüm kararların merkezden

alınması imkan harici olduğu için yetki devirlerine gidilmekte, bundan kendini hariç tutacak bir devlet neredeyse bulunmamaktadır.

İşte bu noktada yönetimde merkeziyet ve ademi merkeziyet uyumu konusu önem kazanmaktadır. Zira merkezden yönetimin vazgeçilmezliği ciddiyetle korunmak zorundadır fakat aynı zamanda merkezden yapılması emek ve zaman kayıplarına yol açacak mahalli ilgilendiren bazı konularla ilgili kararların da merkezi yönetimi lüzumsuz meşgul etmesine fırsat verilmemesi lazımdır. Merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında yapılacak olan görev bölüşümünün belli ölçülere dayandırılması gerekir. Ülke genelini ve devlet şahsı manevisini ilgilendiren kanun yapma, icra ve yargı güçleri yanında savunma, adalet, asayiş, vergi, harici temsil ve vali ve kaymakam atamaları gibi hususlar merkezi yönetimi vazgeçilmez kılarken, mahalli ve müşterek ihtiyaçların yerinde karşılanmasına yönelik ameli uygulamalarda ademi merkezi yaklaşım daha isabetli olacaktır.

Türkiye'de akademik düzeyde yapılan tartışmalarda genellikle üniter yapının korunması şartı ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesine olumlu bakılmaktadır. Tüm kararları merkezde alan bir hükümetin giderek halktan uzaklaşacağını savunan Dinler (1994: 301), geleneksel bir yönetim anlayışının dışında bölge düzeyinde yeni bir yönetim yapısının oluşturulmasını gerekli görürken, bu merkezlere yetki devrinin; yetki terki, yetki genişliği, veya yerinden yönetim tarzlarından birisi ile yapılmasını istemekte, yerinden yönetimin tek bir tarzının olmadığını belirtmektedir.

Keza insan vücudunun çalışmasında geniş çapta yerinden yönetim görüldüğünü ifade eden Bursalıoğlu ise (1991: 166-167), önemli organların çoğunun beynin bilinçli yönetimi dışında çalışması ile bilinçli beyin ve bağımsız beyin tarafından olmak üzere iki türlü karar alınmasını örnek göstererek, gerçekte yüzde yüz merkezden veya yerinden yönetim olamayacağını, olsa bile örgütün zararına olacağını belirterek, bazı görevlerin merkezden yönetilmeden, diğerlerinin yerinden yönetilemeyeceğini, merkezî yönetimi yaşatan temel etkinin koordinasyon, yerinden yönetimi yaşatan temel etkinin ise uzmanlaşma olduğunu savunmaktadır.

Başbakanlıkça (2000, s.1-4) yapılan "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması" konulu çalışmada kamu kurumlarının hantal yapıları, aşırı istihdam, yetki ve sorumluluğun iyi dağıtılamamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet gibi nedenlerle kamu kesiminin öncü olmak yerine, gelişmelerin önünü tıkama noktasına geldiği, merkeziyetçi ve hantal yapıya son verilemediği ve güçlü yerel yönetimler oluşturulamadığı sürece de bu durumun devam edeceği

belirtilerek, Türkiye sürecinde giderek büyüyen kamu teşkilâtları, hükümet yapısının genişlemesi ve siyasi kadrolaşmalar sonucu devlet yapısının aşırı büyüdüğünü, bu gelişmelerin sonucunda her şey devlet için ve devlet tarafından yapılması anlayışının yerleştiğini, oysa çağdaş anlayışın gereği olarak her şeyin devlet için değil, her şeyin insanlar için olması gerektiği, bunun sonucunda çağdaş devletin görevinin de düzenleyicilik ve denetleyicilik olması gerektiği ifade edilmiştir.

Aynı çalışmada devletin fonksiyonlarının ve teşkilâtının en uygun düzeye çekilmesini sağlamak için yetki devrinin gerekliliği üzerinde durularak; merkeziyetçiliğin artması, koordinasyonun zayıflaması, görev, yetki ve sorumluluğun yeterince tanımlanmaması, yerel yönetimlerin giderek zayıflaması, bürokrasinin artması, kaynakların rasyonel kullanılamaması ve hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin azalması buna gerekçe olarak gösterilmiştir.

Gelişmiş ülkelerdeki mahalli idare reformları da dikkate alınarak denilebilir ki, Türkiye'de yerinden yönetimin güçlendirilmesi bir zarurettir. Bu ihtiyaçların zorlaması ile kendini gün geçtikçe daha çok hissettirmektedir. Fakat göz ardı edilmemesi gereken bir Türkiye gerçekliği de PKK gibi ayrılıkçı terörist unsurların yerel yönetimdeki idari özerkliği siyasi özerkliğe dönüştürme ve devleti bölme çabalarının aynı zemin üzerinden yürütülmesidir. Nitekim 2011 yılında Demokratik Toplum Kongresi'nin "demokratik özerklik" ilan etmesine karşı bizatihi bölge milletvekilleri başta olmak üzere itirazlar yükselmiş, özellikle hukukçu milletvekillerinden Şerafettin Elçi;

"*Özerklik tek taraflı ilan edilecek bir şey değil. O devletin bütünlüğü içinde, yasal sistemi içinde, Anayasa'ya dayalı olarak ve o toplum ile uzlaşı içinde varılacak bir karardır. Bir kesimin kendi başına özerklik ilan etmesi gibi bir şey olmaz. Kalkıp tek taraflı ilan etmekle özerklik olmaz*."

Diyerek karşı çıkmıştı (Radikal, 2011). Böylece etnik ayrıştırıcıların zemin yoklaması da bu şekilde başarısızlığa uğrayarak geri çekilmişti. Keza tüm dünyada olduğu gibi merkezi yönetimin yetkisi dahilinde olan güvenliğin "öz savunma"iddiaları ile bölünmeye çalışılması da birincisi gibi hukuki bir temele sahip değildir.

Tüm bu hukuki gerçekliğe rağmen yerel yönetimlerin güçlendirilmesini sürekli bir bölücü tehdit unsuru olarak kullanma niyetinin varlığı gözden ırak tutulmamalıdır. 7 Haziran 2015 genel seçimleri sonrasında otonom bölgeler oluşturma niyetini "demokratik özerklik" gibi ifadeler arkasına koyan PKK ve onun siyasi uzantıları konunun ne kadar kırılgan olduğunu ortaya koymuştur (Milliyet, 2015). Etnik ayrımcılık yapan terörist unsurlar ile onların siyasi ve

sair unsurları tarafından ortaya atılan "öz yönetim, öz savunma" gibi kavramların merkezi devlet otoritesinden "rol çalma" girişimi olduğu ortadadır. Zira mahalli idarelerin yetki ve sorumluluklarını belirleme hakkı sadece TBMM'ye aittir.

Demokratik süreci akamete uğratmaya matuf tüm bu tüm bu çabalara rağmen devletin asayişle ilgili görevlerini yerine getirmesi, merkez ve mahalli idareler arasında yetki paylaşımının makul şekilde yapılmasını engellememelidir. Görevlerini su-istimal eden yöneticilerden merkezi idarede olduğu gibi mahalli idarelerde de hesap sorulmasının bir engeli yoktur. Devlet, meşru güç kullanma yetkisini kullanma hakkını haiz tek otoritedir, bu yetkiyi milletten almaktadır ve zaaf göstermesi kabul edilemez. Mahalli idarelerin hem vesayet denetimini, hem de yasal zeminde kalmasının murakabesini yapacak idari ve adli merciler mevcuttur. Aksi halde bir hakkın su-istimali ihtimaliyle o hakkın -özellikle o hak makul bir maslahata dayanıyorsa- iptali doğru değildir ve başka zararlara yol açabilir.

6. SONUÇ

Yönetimde merkeziyet ve ademi merkeziyetle ilgili tartışmalar daha ziyade üniter devletlerde öne çıkmaktadır. Sanayi inkılabından sonra yaşanan hızlı teknolojik gelişmelere paralel olarak siyasi ve idari alanlarda da toplum taleplerine uygun değişimler yaşanmaya başlamıştır. Devlet yönetiminde otoriteryenlik yerini demokrasilere bırakmaya, hatta temsili demokrasiler de katılımcı demokrasiye alan açmaya başlamışlardır. Küreselleşme ile ulus devlet yapıları bir kısım yetkilerini uluslararası kuruluşlarla paylaşarak Westfalya Anlaşmasından bu yana süregelen egemenlik haklarından feragat etmekle kalmamışlar, bir kısım yetkilerini de yerel yönetimlere bırakmak zorunda kalmışlardır. Küreselleşmenin uyardığı "mikro milliyetçilik" gecikmiş demokrasiler için kaçınılmaz olarak etnik, dini veya kültürel istismar fırsatları ortaya çıkarmaktadır.

Üniter bir yapıya sahip olan Türkiye de dünyada yaşanan bu süreçten etkilenmektedir. Demokratikleşmede yaşanan gecikmeler sebebiyle merkezi yönetimle mahalli idareler arasında âhenkli bir yetki paylaşımını sağlamada başarılı olunduğunu söylemek mümkün değildir. Devletin bekasını koruma mülahazası ile merkeziyetçiliğin tahkim edilmesi beklenenin aksine, yönetimde istikrarsızlığa yol açmakta ve krizi derinleştirmekte, özellikle etnik ayrımcılık üzerinden terörist unsurların müdahalesi yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasında idari özerkliği güçlendirici adımların atılmasını zorlaştırmaktadır. PKK ve onun uzantıları tarafından "demokratik özerklik, öz yönetim, öz savunma" gibi siyasi ademi merkeziyet talepleri ile üniter yapıyı çatlatmayı amaçlayan hareketler halkta tereddütler

oluşturmaktadır. Bununla birlikte demokrasi kavramını istismar eden etnik ayrımcıları halkın temsilcileri gibi görmek ve demokratikleşme sürecini onları muhatap alarak yapmak doğru değildir. Terörist unsurlarla bazı yerlerde mahalli yöneticilerin içiçe geçmişliği elbette görmezden gelinemez. Ancak mahalli idarelerin güçlendirilmesi demokratik bir yönetim için vazgeçilmez değerdedir ve milli iradenin daha ziyade bu meseleye vaz-ul yed olmasını sağlayacaktır.

Merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetki paylaşımını âhenkli hale getirmek için devlet bütünlüğünü temsil eden yasama ve yargı gücü ile yürütmenin iç ve dış güvenlik, adalet, vergi, harici temsil, vali ve kaymakam atamaları ile dentim hakkının merkezi yönetim tarafından kullanılması, bunun haricinde mahalli ihtiyaç ve taleplerin mahalli idarelerin uhdesine verilmesi gerekir.

Kaynakça

Başbakanlık (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara.

Bilgiç, Veysel K. (2007), "Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimine İlişkin Bir Değerlendirme", Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lüfi Şen (Ed.), Kamu Yönetimi Yazıları, Nobel Yayın Dağıtım, s. 100-110, Ankara.

Bursalıoğlu, Ziya (1991) Okul Yönetiminde Yeni Yapı ve Davranış, Pegem Yayın No: 2, 8. Baskı, Ankara.

Cenikli, Elvan (2011), "Türkiye'de Mali Yerelleşme Anlayışına Tarihsel Bir Bakış", Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi. II, s. 1-14.

Davutoğlu, Ahmet (2003), "Küreselleşme ve AB-Türkiye İlişkileri Çerçevesinde Ulusal Egemenliğin Geleceği", Anayasa Yargısı Dergisi, 20,s. 46-58.

Dinler, Zeynel (1994) Bölgesel İktisat, Ekin Kitabevi Yayınları, 4. Baskı, Bursa.

Ergin, Osman Nuri (1995), Mecelle-i Umûr-ı Belediyye, 1. Cilt, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Dairesi Başkanlığı Yayınları No: 21, İstanbul.

Eryılmaz, Bilal (2011), Kamu Yönetimi, 4.Baskı Okutman Yayıncılık, Ankara.

Eryılmaz, Bilal (2006), Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, 2.Baskı, İşaret Yayınları, İstanbul.

Güler, B. Ayman (2000). "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi? Ademi Merkeziyetçilik Mi?" Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 9, s.14-29.

Hitti, Philip K. (1981), Siyasi ve Kültürel İslam Tarihi 4. Cilt, Çev. Salih Tuğ, Boğaziçi Yayınları, İstanbul.

Karpat, Kemal H (2013), Türk Demokrasi Tarihi, 4. Baskı, Timaş Yayınları, İstanbul.

Kaya, Kemal (2007), "Tanzimat'tan Önce Belediye Hizmetleri ve Voyvodalar", Ankara Üniversitesi DTCF Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi, Cilt, 26 Sayı, 41, s.101-112, Ankara.

Kılıç, Murat (2010). "Türk Siyasal Hayatında Bir Muhalif İsim Ve Hareket: Prens Sabahattin ve Meslek-i İçtima", SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:12, s.1-14.

Kuran, Ercüment (2013), Türkiye'nin Batılılaşması ve Milli Meseleler, Der: M. Türköne, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, 5. Baskı, Ankara.

Machiavelli, Niccolo (1992), Hükümdar (Il Principe), Tercüme; Selehaddin Bağdatlı, Sosyal Yayınlar, Dünya Klasikleri Kültür Dizisi: 3. İstanbul.

Milliyet (2015), Figen Yüksekdağ'dan özerklik açıklaması, 01.09.2015-http://www.milliyet.com.tr/demokratik-ozerklik, (08.09.2015).

Ortaylı, İlber (2014). İmparatorluğun En Uzun Yılı, 39. Baskı, Timaş Yayınları, İstanbul.

Ortaylı, İlber (2008). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi 3. Baskı, Cedit Neşriyat, Ankara.

Pakalın, M. Zeki (1983), Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü, 3. Baskı, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul.

Radikal (2011), BDP 'özerklik çatlağı' için kampa giriyor, Rifat Başaran, Radikal Gazetesi, http://www.radikal.com.tr/radikal.aspx?atype=haberyazdir&articleid=1056952, (11.08.2015).

Rehber Ansiklopesidisi, http://rehber.ihya.org/yenirehber/tavaif-i-muluk.html (11.08.2015).

TODAİE (1966), Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, TODAİE Yayınları, İkinci Baskı, Ankara.

TODAİE (1992), Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporu, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, TODAİE Yayınları, Ankara.

Toffler, Alvin ve Heidi (1994), Yeni Bir Uygarlık Yaratmak: Üçüncü Dalganın Politikası, (Creating a New Civilization) Çev: Zülfü Dicleli, İnkılâp Kitabevi, İstanbul.

Tortop, Nuri, Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin ve Özer, Akif (2008). Mahalli İdareler, (2. Baskı). Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Ünal, Feyzullah (2011). "Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 30.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012). R. G. Tarih ve Sayısı: 06.12.2012/28489, Tertip: 5 Cilt: 53.

5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005). R. G. Tarih ve Sayısı: 13.07.2005/25874.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005). R. G.Tarih ve Sayısı: 04.03.2005/25745.

3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun (1985). R. G. Tarih ve Sayısı: 23.02.1985/18675.

1580 Sayılı Belediye Kanunu (1930). R. G. Tarih ve Sayısı: 14.04.1930/1471.

Yerel Yönetimlerde Verimliliği Sağlamada Koordinasyonun Rolü: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği

Belgin UÇAR KOCAOĞLU
Yrd. Doç. Dr. , Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal ve Beşeri Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Köyceğiz Kampüsü, Konya/Türkiye, ucarbelgin@gmail.com
Selçuk KAHRAMAN
Araştırma Görevlisi, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal ve Beşeri Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Köyceğiz Kampüsü, Konya/Türkiye, skahraman@konya.edu.tr

Özet
Yerel kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde sunulabilmesi amacıyla büyükşehir alanlarında farklı örgütlenme şekilleri uygulanabilmektedir. Türkiye'de 1984 yılında özellikle büyük şehirlerin bazı sorunlarına çözüm getirmek ve hizmet sunumunda verimliliği artırmak amacıyla 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'u yürürlüğe girmiş ve belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan belediyeler, Büyükşehir Belediyesi halini almıştır. 10 Temmuz 2004'te kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda önemli değişiklikler getiren 2012 tarihli '6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 11. Maddesinde yer alan *"Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi, yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir"* hükmü ile belediyeler arası koordinasyon sağlama görevinin büyükşehir belediyesine ait olduğu görülmektedir.
Bu çalışmanın temel amacı yerel yönetimlerde verimliliği sağlamada koordinasyonun rolünü tespit etmek ve Konya Büyükşehir Belediyesinin, sınırları içerisinde yer alan merkez ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlamada ne tür sorunlarla karşılaştığını ortaya koymaktır. Çalışmada öncelikle koordinasyona ilişkin kavramsal çerçeveye yer verilmiş daha sonra ise Konya Büyükşehir belediyesinde ilgili birimlerin amirleri ile mülakatlar gerçekleştirilmiş ve Konya Büyükşehir belediyesinin, sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyeleriyle koordinasyon sağlamada karşılaştığı sorunlar tespit edilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Koordinasyon, Yerel Yönetimler, Büyükşehir Belediyesi, Konya.

GİRİŞ

Kamu sektöründe koordinasyon konusu sürekli üzerinde konuşulan bir konudur. Kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve giderek büyümesi hizmet sunucularını, verimlilik arayışına itmiştir. Verimliliğin, hizmet birimleri oluşturarak, aynı ya da benzer hizmeti veren birimlerin bir çatı altında toplayarak artırılması sağlanmıştır. Bu çerçevede kamu yönetiminde uzmanlaşmanın önem kazanmaya başladığını söyleyebiliriz. Kamu yönetiminin gelişimi de göze alındığında özellikle uzmanlaşmanın önem kazandığı dönemlerde koordinasyon daha önemli hale gelmiştir. Bir organizasyon içinde ya da organizasyonlar arasında farklı hizmet veren birimler arasında bir düzenin dengenin sağlanması ve sistemin başarılı bir şekilde işlemesinin sağlanması, koordinasyonun temel konusunu oluşturmaktadır. Koordinasyon mekanizması ile hizmet birimlerinin birbirinden haberdar olarak aynı amaç çerçevesinde birbirleri ile uyumlu bir şekilde hizmetleri yerine getirmesi sağlanmaktadır.

Yerel yönetimler de koordinasyonun öneminin giderek arttığı hizmet birimleridir. Yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin halka en yakın hizmet birimleri olduğu dikkate alındığında koordinasyon eksikliği yüzünden hizmetlerin aksaması vatandaşları önemli derecede etkileyecektir. Çevrenize baktığınızda hemen hemen herkesin kaldırımların ya da sokakların sürekli kazılması ve tekrar yapılması gibi konularda önemli şikayetlerinin olduğu

görülmektedir. Belediyeler, il özel idareleri ya da diğer birimlerin kendi görev alanlarındaki hizmetleri yerine getirdikleri ve çoğu zaman birbirlerinden haberdar bile olmadıkları görülmektedir. Bu durum bazen aynı birim içerisinde bile söz konusu olabilmektedir.

Belediyelerde de uzmanlaşmaya bağlı olarak farklı birimler yer almakta ve bu birimler belli bir koordinasyon çerçevesinde hizmetlerini yerine getirmektedir. Türkiye'de 1984 yılında büyükşehirlerin sıkıntılarına çözüm olmak amacıyla büyükşehir yapılanmasına gidilmiş ve büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur. Bu oluşumla birlikte Büyükşehir belediyeleri içinde yer alan belediyeler arasında ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görevlerin ve yetkilerin paylaşımı vb. konularda ortaya çıkan problemler, halkın hizmet beklentilerinin karşılanmasında önemli bir sorun halini almıştır.

Bu çerçevede çalışmada öncelikle koordinasyona ilişkin kavramsal çerçeveye yer verilmiş daha sonra ise Konya Büyükşehir Belediyesi'nin, ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlarken karşılaştığı sorunlar tespit edilmeye çalışılmıştır.

1- Koordinasyon: Kavramsal Çerçeve

Koordinasyon, örgütlerdeki işbölümü, hacim bakımından büyüme ve işleyişin karmaşık bir nitelik göstermesinin ortaya çıkardığı bir sorundur. Bu çerçevede koordinasyon, en basit anlamda yönetsel yapı içindeki her türlü faaliyetin bütünleştirilmesi çabasıdır (Eryılmaz, 2007: 4). Bouckaert ve arkadaşlarına (2010: 4) göre koordinasyon, devletin, kamu sektörü içindeki programları ya da organizasyonları koordine etmede kullandığı strateji ve araçlardır.

Koordinasyon en genel anlamda ise yönetimin ya da örgütün amacını gerçekleştirebilmesinde ilgili bütün birimler ve kişilerin işbirliği ve uyum içinde hareket edebilmesidir (Tortop vd., 2007: 113; Göksu, 2009: 161). Ayrıca koordinasyon bir örgütte halihazırda olan beşeri ve maddi kaynakların katkılarını bütünleştirme süreci olarak da tanımlanabilir (Kurucu, 2014: 50). Bu nedenle koordinasyon, yönetim olgusunun en önemli saç ayaklarından birisi konumundadır (Akpınar, 2006: 2).

Koordinasyon kavramının farklı boyutları bulunmaktadır. Peters (2015: 9-18), koordinasyon kavramının pozitif ve negatif; süreç ya da çıktı; yatay ve dikey; siyaset ve yönetim; siyasal ve yönetsel; iç ve dış; benzer ya da tamamlayıcı amaçlar; kısa ya da uzun vadeli olmak üzere birçok boyutunun olduğunu ifade etmektedir. Koordinasyon yaygın olarak yatay ve dikey olmak üzere iki şekilde ele alınmaktadır. Yatay koordinasyon devlet içinde aynı hiyerarşik tabakadaki birim ve organizasyonlar arasındaki koordinasyon iken dikey

koordinasyon ise daha yüksek düzeydeki organizasyon ya da birimler ile daha düşük düzeydeki organizasyon ve birimler arasındaki koordinasyondur. Dikey koordinasyon aynı zamanda aynı düzeydeki bir birim içinde de var olabilir (Bouckaert vd., 2010: 24). Türkiye'de illerle iller veya ilçelerle ilçeler arasındaki koordinasyon, yatay koordinasyon iken illerle ilçeler arasındaki bir koordinasyon dikey bir koordinasyondur (Tortop vd., 2007: 119). Daha açık bir ifadeyle dikey koordinasyonda yönetici yetkisiyle baskıya dayalı bir koordinasyon kurabilir. Ancak yatay koordinasyonda bir yöneticinin başka bir yönetici üzerinde yetkisini kullanma hakkı ya da dayatması yoktur (Genç, 2005: 153). Bunun yanı sıra hem yerel yönetimlerde hem de devlet kurumları arasında dikey ve yatay koordinasyonun niteliği yönetiminin başarı durumunu etkilemektedir (Göksu, 2009: 162).

Koordinasyon kavramı bazen işbirliği kavramı ile aynı anlam gelecek şekilde kullanılabilmektedir. İşbirliğinde, örgütsel eylemlere katılanların aynı amacı paylaşmaları önemli iken koordinasyon da ise örgütsel eylemlere katılanların birbirlerinin eylemlerinden haberdar olmaları önemlidir (Kurucu, 2014: 50). Koordinasyon, farklı eylemlerin bir araya getirilerek örgütsel hedeflerle bu eylemlerin uyuşması süreci olduğundan, bir işbirliğinden daha çok bir eylem birliği söz konusudur. Çünkü işbirliğinde şahısların birbirlerine yardım istekleri söz konusu iken, koordinasyonda zorunluluk söz konusu olmaktadır (Genç, 2005: 150).

Koordinasyonla ilgili diğer bir kavram ise uzmanlaşmadır. Belli bir amacı gerçekleştirmek üzere kurulan organizasyonlar, belli hizmeti gerçekleştirmeyi amaç edinirler. Bu ise organizasyon üyelerinin diğer organizasyonlarla işbirliği yapmasını engelleyebilir ve yeni koordinasyon ihtiyacını ortaya çıkarabilir (Bouckaert vd., 2010: 27).

Koordinasyon kavramı eskiye nazaran son yıllarda akademisyenler, yöneticiler, siyasetçiler arasında daha çok konuşulmaya başlamıştır. Bunun temel nedenlerini Peters (2015: 8-9) 6 başlık altında ele almıştır: a- Maliyet: Kamu bütçesinin temel siyasi kaygı oluşturduğu günümüzde zayıf koordinasyon, kamu kaynaklarının israfı anlamına gelmiştir. b- Çelişki: Zayıf koordine edilmiş programlar hem birbirini tekrar edebilir hem de birbiri ile çelişebilir. Amerika Birleşik Devletleri'nde federal devletin sigara içmeyi engellemek için önemli derecede para harcamasına karşın aynı zamanda tütün üreticilerini desteklemek için önemli para harcaması buna örnek olarak verilebilir. c- Dikey yönetimin başarısı: Özellikle yeni kamu yönetimi anlayışının yaygın olarak uygulama alanı bulmasıyla birlikte tek amaçlı acenteler, bireysel başarının ve yöneticilerin önemli olduğu performans yönetimi popülerlik kazandı. Bu durum programlar arasında koordinasyon konusunu daha önemli hale getirdi. d:

Meşrulaştırma: devletin meşruluk zeminini zayıflatan önemli konulardan birisi de kamu sektörü içerisindeki düzensiz organizasyon ya da koordinasyon eksikliğidir. e: Araçların varlığı: koordinasyon için gerekli araçların varlığı daha fazla talep yaratmıştır. Örn: Bilgi iletişim teknolojilerinin kullanımı f- Küreselleşme ve bölgeselleşme: Küreselleşme, birçok farklı politika alanlarını birleştirmeye zorlama eğilimindedir (Peters, 2015: 8-9).

Koordinasyon kavramının yukarıda bahsedilen sebeplerden ötürü günümüzde daha önemli hale geldiğini söyleyebiliriz. Koordinasyon kavramının önemli hale gelmesiyle birlikte koordinasyon problemleri de önemli hale gelmiştir. Peter (1998: 303) en önemli koordinasyon problemlerini 3 başlık altında ele almıştır:

a- İki organizasyon aynı görevi yerine getirirse,

b- Yapılması gerekli bir hizmeti hiçbir organizasyon yerine getirmezse,

c- Benzer vatandaşlara yönelik politikalar farklı amaç ve gereksinime sahipse.

Yukarıda yer verilen koordinasyon sorunlarının yer aldığı en önemli birimlerden birisi de belediyelerdir. Belediyelerde koordinasyon konusunun önemi büyük oranda Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri olmak üzere ikili bir yapının olmasından kaynaklanmaktadır. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında koordinasyon eksikliği olması durumunda bazen hizmetlerde gecikme olduğu ya da aynı hizmetlerin iki birim tarafından da yapıldığı görülmektedir. Bu çerçevede aşağıda Türkiye'de büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyona ilişkin yasal çerçeveye ve çeşitli koordinasyon uygulamalarına yer verilmiştir.

2- Türkiye'de Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasındaki Koordinasyon

Türkiye'de 1984 yılında özellikle büyük şehirlerin bazı sorunlarına çözüm getirmek ve hizmet sunumunda verimliliği artırmak amacıyla 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'u yürürlüğe girmiş ve belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan belediyeler, Büyükşehir Belediyesi halini almıştır. 10 Temmuz 2004'te kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda önemli değişiklikler getiren 2012 tarihli '6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 11. maddesinde de *"Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi, yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir"* hükmü ile koordinasyonu sağlama görevinin büyükşehir belediyesine ait olduğu görülmektedir.

12.11.2012 yılında kabul edilen 6360 Sayılı ‘‘On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’’un 4. maddesinde *‘‘büyükşehir belediyesi: Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini’’* ifade etmektedir.

Halihazırda ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki bazı görev ve yetkileri şunlardır: (http://www.migm.gov.tr/, 2015)

- *Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak,*
- *Sıhhî işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisıhhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,*
- *Otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak,*
- *Mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak,*
- *Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.*

6360 Sayılı Kanunun 12. maddesine göre; büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyeleri üzerindeki en önemli yetkilerinden birisi büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleyebilmesidir. Bu denetim yetkisinin içerisinde ise ilgili her türlü belgenin temin talebi ile temin edilememesi halinde büyükşehir belediyesinin son aşamada cezai yaptırım da dahil eksiklikleri ve aykırılıkları gidermesi yer almaktadır.

6360 Sayılı Kanunun *‘‘belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon’’* başlıklı 11. Maddesinde yer alan bazı hükümler şöyledir:

- ‘‘*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 meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.’’*

- *''Büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir.''*
- *''Büyükşehir belediyesi, malî ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, ilgili hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır.''*

6360 Sayılı Kanunun 7. maddesinde ise, büyükşehir belediyelerinin temizlik hizmetleri ile adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilecekleri ya da birlikte yapabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Örneğin Denizli Büyükşehir Belediyesi Meclisi 18 Nisan 2014 tarihli kararının 7. maddesinde muhtemel vatandaş mağduriyetlerinin önlenmesi maksadıyla adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini ilçe belediyelerine devretmiştir (http://www.denizli.bel.tr/, 2014).

Belediyeler arası anlaşmazlıklarda kronik bir örnek olan Ankara'da (Fırat, 2002: 52), Ankara Büyükşehir Belediyesi ile bazı ilçe belediyeleri arasındaki sokak ve caddelerdeki yolların bakımı ile ilgili bir tartışma ortaya çıkmıştır. 2010 başlarındaki bu tartışmaya göre; 12 m. ve üzeri yollar, kaldırımlar, yol yapımından temizliğe, tabelalardan trafikteki yön uygulamalarına kadar Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne ait iken aralarında Çankaya ve Yenimahalle ilçelerinin olduğu bazı ilçe belediyeleri bu uygulamada büyükşehir belediyesinin farklı siyasal partilerce yönetilen ilçe belediyelerinde yeterli hizmeti vermedikleri iddiasıyla yetki genişliği talepleri kabul görmemiştir. Bu örnekte görülen meselede hizmet rekabeti kadar farklı siyasal eğilimdeki partilerin temsilcilerince yönetilen belediyelerde işbirliği ya da yetki paylaşım kanallarının kullanılması mümkün olmamıştır. Nitekim ilgili hususta o dönem için Eskişehir'de 20, Diyarbakır'da 25, Kayseri ve Antalya'da 30 m. ve üzeri yollar büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunmaktaydı (Öztürk, 2010).

Türkiye'de büyükşehir belediyeleri kuruluş aşamalarından itibaren koordinasyon ve planlamayı öncelemek üzere kurulmuş olmasına karşın bu ilkeler yeterince sahaya yansıtılamamıştır (Özçelik, 2014: 1140). Bu çerçevede belediyeler arasında yukarıda belirtilen anlaşmazlıklarla büyükşehir belediyelerinin kuruluşundan itibaren karşılaşılmaktadır. Bu ve buna benzer anlaşmazlıklarla karşılaşmamak adına ise belediyelere aşağıda yer alan çeşitli koordinasyon toplantılarına yer verilmektedir.

Türkiye'de özellikle büyükşehirlerde afet yönetiminin zorlukları ilgili aktörlerin işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Ancak bu zorunluluk prosedür icabı yürütülmeden güçlü

koordinasyon ağlarının oluşturulmasını gerektirmektedir. Bu kapsamda, İzmir Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığı 22 Aralık 2014 tarihinde, ‘‘*Önce Koordinasyon’’* başlıklı bir toplantı düzenlemiş ve toplantıya İzmir Büyükşehir Belediyesi İmar Denetim Daire Başkanlığı, Etüt Projeler Daire Başkanlığı, Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı yetkilileri ile ilçe belediyeleri ve organize sanayi bölgelerinin imar ve ruhsat müdürlüklerinden yetkilileri katılmıştır. Toplantıda vatandaşlardan gelen taleplerinin doğru ve verimli şekilde yönetilmesi, hızlı çözüm bulunması ve kent genelindeki ilgili kurumlarla koordinasyonun etkin ve düzenli bir biçimde yürütülmesi üzerinde durulmuştur (https://www.izmir.bel.tr/, 2014).

Sakarya Büyükşehir Belediyesi, 2010’da başlattıkları stratejik plan performansı çerçevesinde 10 ilçe belediyesiyle 3 ayda bir olmak üzere yazışmalarda ve mevzuatlarda oluşacak farklılıkları ortadan kaldırmak ve belediyeler arası uyum ve koordinasyonu sağlamak üzere bir araya gelmektedir (http://www.sakarya.bel.tr/, 2010). Yine 2 Eylül 2015 tarihinde Malatya Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yatırım ve hizmetlerin planlı ve uyumlu bir şekilde yürütülmesi amacıyla ilgili birimlerin yetkililerinin katılımıyla koordinasyon toplantısı düzenlenmiştir (http://www.haberler.com/, 2015).

29 Nisan 2015 tarihinde Mersin Büyükşehir Belediyesi Zabıta Dairesi Başkanlığı tarafından Mersin halkına daha verimli ve kaliteli hizmet sunmak amacıyla Akdeniz, Mezitli, Toroslar ve Yenişehir ilçe belediyeleri zabıta müdürlerinin katılımı ile koordinasyon toplantısı düzenlemiştir (http://www2.mersin.bel.tr/, 2015).

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nin yetki alanının, iki denize kıyısı olan çok geniş bir coğrafyaya yayılması sebebiyle, özellikle yaz turizmiyle nüfusu oldukça artan ilçeleri de kapsayacak şekilde ilin kuzeyinde Güney Marmara’da; batıda ise Edremit Körfezi ve çevresinde görev ve sorumlulukların etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi ve koordinasyonun sağlanması amacıyla Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı’na bağlı olarak *‘‘Güney Marmara Koordinasyon Şube Müdürlüğü’’* ve *’’Körfez Koordinasyon Şube Müdürlüğü’’* olmak üzere iki ayrı şube müdürlüğü oluşturulmuştur (http://www.balikesir.bel.tr/, 2014).

Çalışmada Büyükşehir belediyelerinin koordinasyon sağlamada karşılaştığı sorunlara ve bu sorunları çözmek amacıyla yapmış oldukları toplantılara yönelik çeşitli örneklere yer verilmeye çalışılmıştır. Çalışma, Konya Büyükşehir Belediyesinin, ilçe belediyeleri arasında

koordinasyonu sağlamada ve büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlamada yaşanan sorunlar tespit edilmeye çalışılmıştır.

3- Konya Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir ilçe Belediyeleri Arasında Koordinasyon

Konya Büyükşehir Belediyesi 20.06.1987 tarih 3399 sayılı Kanun ile Meram, Selçuklu ve Karatay olmak üzere 3 ilçeden oluşan Büyükşehir Belediyesi halini almıştır. Çalışmanın kapsamını Konya Büyükşehir Belediyesi oluşturmaktadır. Çalışmada Konya büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında koordinasyona ilişkin yaşanan sorunlar belediye yöneticileri ile gerçekleştirilen mülakatlar yoluyla tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede Konya Büyükşehir belediyesinde görev yapan hukuk işleri daire başkanı, avukatlar ve koordinasyondan sorumlu daire başkanı ile mülakatlar gerçekleştirilmiştir.

Konya Büyükşehir Belediyesi çalışanları ile gerçekleştirilen mülakatta aşağıda yer alan sorulara yer verilmiştir?

- Büyükşehir Belediyesi olarak ilçe belediyeleri ile görev ve yetki paylaşımına ilişkin herhangi bir anlaşmazlık yaşıyor musunuz?

- Büyükşehir Belediyesi olarak ilçe belediyeleri ile imar vb. konularda herhangi bir anlaşmazlık yaşıyor musunuz?

- Kamu hizmet sunumunda ilçe belediyelerinin görev alanına girmesine rağmen yapmış olduğunuz hizmetler bulunmakta mıdır?

- Aynı hizmetin hem ilçe belediyesi hem de büyükşehir belediyesi tarafından sahiplenildiği durumlar var mıdır?

- Büyükşehir belediyesi olarak 6360 sayılı Büyükşehir yasasının kabulüyle birlikte büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında koordinasyona ilişkin herhangi bir sorunla karşılaşıldı mı?

- İlçe belediyesi ile herhangi bir konuda anlaşmazlık yaşandığında sorun nasıl çözümlenmektedir? Sorunun yargıya intikal ettiği durumlar var mıdır?

Büyükşehir Belediyesinde koordinasyon birimi daire başkanı[1] ile gerçekleştirilen mülakat sonucunda büyükşehir belediyesi olarak tüm ilçe belediyeleri ile aralarında herhangi bir sorunla karşılaşmadıklarını dile getirmiştir. İlçe belediyeleri ile görev ve yetki paylaşımına dair bir sorun olduğunda büyükşehir belediyesi olarak hizmeti gerçekleştirdiklerini ifade

[1] Koordinasyon Birimi Daire Başkanı Mustafa Yazlık ile 25 Ağustos günü mülakat gerçekleştirilmiştir.

etmiştir. Özellikle büyükşehir belediyesinin belediyeler arasında koordinasyonu sağlarken ilçe belediyelerinin siyasi düşüncesi ya da etnik kökenine bakmadan hepsine eşit yakınlıkta olduklarını dile getirmiştir.

Konya Büyükşehir Belediyesi'nde görev yapan avukatlar, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında bir sorun olduğunda genellikle kendi aralarında hallettiklerini yargıya herhangi bir durumun intikal etmediğini ifade etmiştir. Ellerinde yargıya intikal etmiş sadece bir konunun yer aldığını onun da 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun uygulamasından kaynaklanan bir sorun olduğunu ifade etmişlerdir. Konya Büyükşehir Belediyesinin sınırı 6360 Sayılı Kanun'un 1. maddesinin 2. Fıkrası gereği il mülki sınırı olmuş, 3. Fıkrası gereği ise Büyükşehir'e bağlı ilçelerin mülkü 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.

Bu düzenleme çerçevesinde Akören belediyesinin tüzel kişiliği devam ederken kapanan Kayasu Belediyesi'nin tüzel kişiliği kaldırılmış ve bu belediye hak, alacak ve borçları ile birlikte bağlı bulunduğu Akören ilçe belediyesine katılmıştır.

Kayasu belediyesinin kapatılmasıyla birlikte ise borçları Akören belediyesine aktarılmıştır. Alacaklılar, Akören belediyesine başvurmuş ancak Akören Belediyesi, borçların kendilerine ait olmadığını, borçların Konya Büyükşehir Belediyesi tarafından ödenmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu çerçevede ortada bir borç var ancak sahiplenen bulunmamaktadır. Alacaklılar ise hem Akören hem de büyükşehir belediyesine dava açmışlardır. Halen sürmekte olan davada Büyükşehir belediyesinin iddiaları aşağıdaki gibidir.[2]

- Büyükşehir Yasasına düzenleme getiren 6360 Sayılı yasanın 1. maddesinin 2. fıkrası gereğince Konya Büyükşehir Belediyesi'nin sınırları il mülki sınırı olarak değiştirilmiştir.

- Aynı yasanın 1. Maddesinin 3. Fıkrası gereğince Büyükşehirlere bağlı ilçelerin mülkü 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.

- Bu düzenleme gereğince davamızda davalı olarak gösterilen Akören Belediye'nin tüzel kişiliği devam etmekte olup kapanan Kayasu Belediyesi'nin tüzel kişiliği kaldırılmış ve

[2] 2015/273 esas numaralı dava dosyası.

bu belediye hak, alacak ve borçları ile birlikte bağlı bulunduğu Akören İlçe Belediye'sine katılmıştır.

- Yine aynı kanunun geçici 1. Maddesi gereğince tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerin personelinin her türlü taşınır ve taşınmaz malların, hak, alacak ve borçlarının komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredileceği belirtilmektedir.

- (…) 6360 Sayılı yasa doğrultusunda kurulan komisyon tarafından müvekkil belediyeye bu dava konusu borç ile ilgili bir devir yapılıp yapılmadığı belli değildir. Bu hususun komisyona sunulması gerekmektedir.

Çalışmada gerçekleştirilen mülakatlara ek olarak konu ile ilgili Danıştay kararları da taranmıştır. Danıştay kararlarının taranması sonucu 2007 tarihli ayrıntıları aşağıda yer alan dosyaya ulaşılmıştır.

2007/6174 esas numaralı ve 2007/8068 karar numaralı dava dosyası Konya Büyükşehir Belediyesi ve Selçuklu Belediyesi arasında var olan bir anlaşmazlığı kapsamaktadır. Dava, 5216 sayılı Yasa'nın 7/z maddesinde Büyükşehir belediyelerine verilen *"Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak"* yetkisinin Konya Büyükşehir Belediye Meclisinin 17.2.2006 günlü ilçe ve ilk kademe belediyelerine devrine ilişkin işlem ve (...) reddine ilişkin Konya Büyükşehir Belediye Başkanlığı işleminin iptali istemiyle Selçuklu Belediye Başkanlığı tarafından açılmıştır.

Açılan dava sonucunda idare mahkemesinin kararı şu şekildedir:

''5216 sayılı kanunun 7. maddesinde Büyükşehir Belediyeleri'nin görev, yetki ve sorumlulukları tek tek sayıldıktan sonra aynı maddede Büyükşehir Belediyelerinin bu görevlerden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebileceği hükmünün yer aldığı, bu hüküm çerçevesinde anılan Kanunu'nun z bendinde, "Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak" şeklinde yer alan yetkinin Konya Büyükşehir Belediye Meclisi'nin kararıyla ilçe ve il kademe belediyelere devredildiği anlaşıldığından, 7/z maddesi kapsamında değerlendirilen yapıya yönelik olarak yapılan başvurunun reddine karar verilmiştir.''

İdare Mahkemesi'nin vermiş olduğu karara ilişkin Danıştay'a başvurulmuştur. Danıştay'ın kararı ise şu şekildedir:

(...) ‘‘5216 sayılı kanunun 7. maddesinin **c bendinde**, “Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediye verilen yetkileri kullanmak .” **z bendinde** “Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak” Büyükşehir belediyesinin görev ve sorumlulukları arasında sayıldıktan sonra **bu fıkranın devamında** “Büyükşehir Belediyeleri bu fıkranın c bendinde belirtilen yetkilerini, imar planına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır. Büyükşehir Belediyeleri bu görevlerden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler.” hükmü yer almaktadır.

‘‘Anılan hükümler birlikte değerlendirildiğinde söz konusu yetki devrinin Kanunun 7. maddesinin c bendiyle sınırlı olduğu, z bendinde yer alan “Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak” yetkisinin ise Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumlulukları arasında bulunduğu anlaşılmaktadır. Açıklanan nedenlerle 2. idare mahkemesinin konuya ilişkin kararının bozulmasına karar verilmiştir.’’

Danıştay kararlarında da Konya büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımından kaynaklanan bazı sorunların yer aldığı görülmektedir. Bu sorunlar koordinasyon sorunlarından birisini oluşturmaktadır. Her iki belediyenin de kendini o hizmeti yerine getirmeye yetkili görmediği görülmektedir. Bu çerçevede Konya Büyükşehir belediyesinin de ilçe belediyeleri ile koordinasyon konusunda bazı sorunlar yaşadığı söylenebilir.

SONUÇ

Koordinasyon sorunları günlük hayatımızda karşılaştığımız önemli sorunlar arasında yer almaktadır. Çevrenizde bazı belediye hizmetlerin geç yapıldığını ya da eksik yapıldığını görebilirsiniz. Bunun en önemli nedenlerinden birisinin de koordinasyon eksikliğidir. Özellikle belediyelerin büyükşehir ve ilçe belediyesi gibi ikili yapıda olması bazen ilçe belediyeleri arasında iyi bir koordinasyonu bazen de büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında iyi bir koordinasyonu gerekli kılmaktadır.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, *‘‘Büyükşehir ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda,*

büyükşehir belediye meclisi, yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir'' hükmü ile büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında koordinasyonu sağlama görevini Büyükşehir Belediyesi'ne vermiştir.

Çalışmada Konya Büyükşehir Belediyesi'nin belediyeler arası koordinasyon sağlama görevini yerine getirirken karşılaştığı problemler tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede çeşitli mülakatlar gerçekleştirilmiş ve öncelikle ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlarken ne tür problemlerle karşılaştıkları araştırılmıştır. Koordinasyondan sorumlu daire başkanı hem ilçe belediyelerinin koordinasyonun sağlarken hiçbir sorunla karşılaşmadıklarını hem de ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında koordinasyon bakımından herhangi bir sorun olmadığını; büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin yapamadığı hizmetleri kimin görevi olduğunu sorgulamadan yerine getirdiğini dile getirmiştir. Konya Büyükşehir Belediyesi ile İlçe belediyeleri arasında yargıya intikal etmiş bir sorun olup olmadığı öncelikle Konya Büyükşehir Belediyesi'nde görev yapan avukatlarla mülakat yapılarak araştırılmış daha sonra ise ilgili konuda Danıştay kararları araştırılmıştır. Konya Büyükşehir Belediyesi'nde görevli avukatlar, Konya Büyükşehir Belediyesi ile İlçe belediyeleri arasında bir sorun olduğunda genellikle bu durumun yargıya intikal etmeden çözüldüğünü şu an itibariyle yargıya intikal etmiş sadece bir anlaşmazlığın olduğunu dile getirmişlerdir. Bu anlaşmazlık ise 6360 Sayılı 'On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun' çerçevesinde bazı belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasından kaynaklanmaktadır. Bu düzenleme ile Akören belediyesinin tüzel kişiliği devam ederken kapanan Kayasu Belediyesi'nin tüzel kişiliği kaldırılmış ve bu belediye hak, alacak ve borçları ile birlikte bağlı bulunduğu Akören ilçe belediyesine katılmıştır. Bu çerçevede Akören belediyesi borçların, Konya Büyükşehir Belediyesi tarafından ödenmesi gerektiğini iddia etmektedir. Konuya ilişkin nihai sonuç bulunmamakta diğer bir ifade ile yargılama süreci devam etmektedir.

Danıştay kararları incelendiğinde ise 2007 yılında Danıştay tarafından Konya büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımından kaynaklanan bir sorun çerçevesinde açılan davanın karara bağlandığı görülmektedir. Dava konusu Konya Büyükşehir Belediyesi ve Selçuklu Belediyesi arasında var olan bir anlaşmazlığı kapsamaktadır. Bu çerçevede Konya Büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyeleri ile aralarında koordinasyondan kaynaklanan ciddi sorunların olmadığı ancak çeşitli sorunlar yaşadığı söyleyebilir.

KAYNAKÇA

Akpınar, Elçin (2006). ‘‘Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi’’, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, http://eprints.sdu.edu.tr/316/1/TS00480.pdf, (Erişim Tarihi: 06.01.2015).

Bouckaert, Geert; Peters, B. Guy; Verhoest, Koen (2010). **The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management**, New York: Palgrave Macmillan.

Eryılmaz, Bilal (2007). **Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar**, İstanbul: Erkam.

Fırat, A. Serap (2002). ‘‘Büyükşehirlerde Cadde ve Bulvarlardaki İşyerlerinin Ruhsatlarını Vermede Yetkili Merciin Belirlenmesi Sorunu (1)’’, **Belediye Dünyası Dergisi**, Cilt. 3, Sayı. 11, ss. 42-52.

Genç, Nurullah (2005). **Yönetim ve Organizasyon**, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Kurucu, Halil (2014). Yönetim Bilimi Ders Notları, ss. 1-90; http://mebk12.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/63/09/973840/dosyalar/2014_04/04082948_zet.pdf, (Erişim Tarihi: 08.01.2015).

Özçelik, Yusuf (2014). ‘‘Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler’’, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl. 5, Sayı. 19, ss. 1117-1142.

Öztürk, Ali (2010). ‘‘Başkentte Yetki Tartışması’’, http://www.yapi.com.tr/haberler/baskentte-yetki-tartismasi_77068.html, (Erişim Tarihi: 17.09.2015).

Peters, B. Guy (1998), ‘‘Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination’’, **Public Administration**, Vol. 76, Summer, 295-311.

Peters, B. Guy (2015), **Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination**, United States of America: University Press of Kansas.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), **Resmi Gazete**, 25531, 10 Temmuz 2004.

6360 Sayılı ‘‘On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’’ (2012)

Danıştay (2007), **Danıştay Kararları**, Esas No: 6174, Karar No: 8068, Ankara.

http://www.haberler.com/malatya-da-belediyeler-arasinda-koordinasyon-7653977-haberi/,

http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=4,

http://www.sakarya.bel.tr/tr/Haber/ilce-belediyeleriyle-koordinasyon-toplantisi/2685,

http://www.denizli.bel.tr/userfiles/file/ilcepdf/B%C3%BCy%C3%BCk%C5%9Fehir%20ve%20%C4%B0l%C3%A7e%20Belediyeleri%20Yetki%20ve%20G%C3%B6rev%20Alanlar%C4%B1.pdf

YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİNDE KALKINMA AJANSLARI VE YEREL YÖNETİMLER İLİŞKİSİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME[*]

Öğr. Gör. Aysun YEMEN
Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Almus MYO, Büro Yönetimi ve Sekreterlik Bölümü, ayemen81@gmail.com
Prof. Dr. Murat OKÇU
Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, muratokcu32@gmail.com

ÖZET

Yönetişim kavramı klasik yönetim anlayışındaki değişimin günümüzdeki en yaygın ifadesi haline gelmiştir. Yönetişim ile birlikte kamu yönetiminin yapısında köklü değişimler ve dönüşümler yaşandığı iddia edilmektedir. Ülkemizde de 2000'li yılların ardından etkisi hissedilen yönetişim, kamu yönetiminde reform sürecini beraberinde getirmiştir.

Yönetişim bir üst kavram olarak şeffaflık ve saydamlığı, hesap verilebilirliği, yerelleşmeyi, hukukun üstünlüğünü ve en önemlisi katılımcılığı temel ilkeler olarak öne çıkarmaktadır. Bu çalışma, yerel ve bölgesel kalkınmada kendilerine önemli görevler atfedilen Kalkınma Ajanslarının üstlendikleri bu kalkınma misyonunu yerine getirirlerken öne çıkan katılımcılığın yerel yönetimler ile sağlanmaya çalışılan katılımcılık ile ilişkisini incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmada yönetişim kavramı ele alınarak yerel yönetimlerin yönetişim çerçevesinde yapısı, anayasalarımızda yerel yönetimlerin durumu incelenecektir. AB'ye üyelik sürecinde 2006 yılında mevzuata 5449 sayılı Kanun ile giren Kalkınma Ajanslarının oluşumuna, yasal durumuna ve kurulma sürecinde yöneltilen eleştirilere değinilecektir. Son olarak bölgesel yönetişim ve yerel yönetişim konularına yer verilerek, Kalkınma Ajanslarının Yerel Yönetimler ile kurmuş oldukları ilişkiler, Ajansların Bölge Planları ve Faaliyet Raporları üzerinden değerlendirilmeye çalışılacaktır. Çalışmayla Kalkınma ajansları ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin, katılımcılık açısından daha iyi anlaşılmasına katkı sağlanılması amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Bölge, Bölgesel Kalkınma, Yerel Yönetimler, Kalkınma Ajansları.

A STUDY THE RELATIONSHIP BETWEEN DEVELOPMENT AGENCIES AND LOCAL GOVERNMENTS: WITH A GOVERNANCE PERSPECTIVE

ABSTRACT

Governance indicates the change in classical management approach as a reaction to its bulky structure. Governance has provided radical changes and transformations in public management structure. The impact of governance was felt in Turkey during 2000`s, where it brought the public administration reform process.

Governance includes some principles in governing such as transparency, accountability, localization, rule of law and most importantly participation. Participation has great importance for this study to investigate the mission of the Development Agencies in local and regional development and its stakeholder collaboration with local governments.

In this thesis, first of all, in order to observe the concept from governance perspective, the term of "governance" will be examined in detail and then the structure of local governments within the framework of governance and the situation of local governments in the constitution will be explored. The critiques on the formation process of establishing the Development Agencies, which was constitutionalized in 2006 with the Law No. 5449 during accession process of European Union, and their legal status, will also be discussed. Finally, the subjects of regional governance and local governance will be studied and then the relationship between Local Governments and Development Agencies will be evaluated according to agencies` Regional Plans and Annual Reports.

Key words: Governance, Region, Regional Development, Local Governments, Development Agencies.

GİRİŞ

Küreselleşme ve yerelleşme olguları ile birlikte dünyanın siyasi, ekonomik, sosyal yapısı ciddi bir değişim geçirmiştir. Küreselleşme ile yerelleşme zıt kutuplar gibi görünse de aslında bir mozaiğin parçaları gibi bir birini tamamlayan yapılardır. Bu yapıların bir birini tamamlamasının sebebi küreselleşmenin, oluşturulan yerelleşme söylemleri içine sirayet ederek, yerelleşme aracılığıyla ülkelerin idari yapılarını etkilemesidir.

[*] Çalışmada, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında hazırlanan, " Türkiye'de Yönetişim Yaklaşımı Açısından Yerel Yönetimler Ve Kalkınma Ajansları Üzerine Bir İnceleme" isimli yüksek lisans tezinde yer alan bulgulardan yararlanılmıştır.

Yerelleşme söylemleri, yerel halkın merkezi yönetimlerce yeterince gözetilmediğini, oysa yerel halkın ihtiyaçlarına en iyi cevap verecek ve yerinde müdahale edecek birimlerin yerel yönetimler olduğunu gündeme getirmektedir. Buna koşut olarak, ülkelerin ekonomik kalkınması için parçadan bütüne bir kalkınmanın varlığı söz konusudur. Yerel kalkınma, bölgesel kalkınma için aktive edici bir rol üstlenecek, bölgesel kalkınma ile ülkenin genel kalkınmasını sağlayacaktır. Kalkınma sarmalında gündeme gelen merkez-bölge-yerel ilişkisi daha da genişletilerek uluslar arası düzlemde kalkınmayı işaret etmektedir.

Supranasyonel (ulusüstü) kuruluşlar ülkelerin yerel ekonomik sorunları ile alakalı tavsiyeler verecek hale gelmiştir. Bunun sonucunda yeni bir kavramsal terim ortaya atılmıştır. Yönetişim, IMF, WB, UNDP, AB gibi küresel ölçekli yapılanmalarca çeşitli raporlarda dile getirilmiştir. Bu raporlar doğrultusunda yönetişim klasik yönetim anlayışının ötesinde özellikle paydaş katılımlı yönetimi işaret etmektedir. Yönetişimde paydaş olmanın özünü merkezin ve yerelin iş bölümü, bunun yanında bu iş bölümüne farklı kesimlerden aktörlerin dâhil edilmesi oluşturmaktadır. Özel sektörün, vatandaşı temsil etmek amacıyla oluşturulan sivil toplum kuruluşlarının ve devletin temsilcisi olarak merkez ve yerelin varlığı yönetişim aktörlerini göstermektedir. Kalkınma ajansları da bir yönetişim aktörüdür.

Kalkınma ajanslarının gelişmiş birçok ülkede örnekleri bulunmakta olup Türkiye'de henüz 2006 yılında 5449 Sayılı Kanun ile yer almıştır. Kalkınma ajansları daha kurulma aşamasındayken birçok tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Kalkınma ajanslarının kurulma gerekçesinde açıkça yönetişim kavramından bahsedilmemiştir fakat yönetişimin en önemli ilkesi olan katılımdan sıkça söz edilmiştir. Bu ilke doğrultusunda bölgede var olan yerel yönetimlerle kalkınma ajanslarının ilişkisi dikkat çekmektedir.

Bu çalışmanın amacı, yönetişim perspektifini doğru bir şekilde ortaya koymak kalkınma ajansları ve yerel yönetimlerin tarihsel süreçlerini de göz önünde bulundurarak ilişkilerini yönetişim ve özellikle katılım gözlükleri ile değerlendirip mevcut durumu ortaya çıkarmaktır.

1. Yönetişim-Yerel Yönetimler-Kalkınma Ajansları Üçgeninde Kavramsal Çerçeve

Son yıllarda gerek gelişmiş ülkelerde gerekse gelişmekte olan ülkelerde en çok konuşulan ve reform süreçlerini en çok etkileyen bir kavram olarak karşımıza çıkan **yönetişim,** ilk defa Dünya Bankası'nın 1989 yılında yayınlamış olduğu "*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*" Raporunda dile getirilmiştir (Uzel, 2006: 34). IMF

(Uluslararası Para Fonu) için yönetişim, özel sektör ile kamu sektörünün kurmuş oldukları ortaklık çerçevesinde vatandaşa daha iyi hizmet veren, katılımcı, saydam, daha duyarlı bir yapılanma ile ekonomik ve yönetsel sorunların çözülmesi için oluşturulmuş bir yapılanmadır (Lambady ve Diaz, 2009: 2). OECD'nin yönetişim tanımlaması şu şekildedir: "Yönetişim, bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde sahip olunan güç ve yetkilerin kullanımını ifade etmektedir" (Senarclens, 1998: 93, Alıntılayan: Uzel, 2006: 40). OECD yapmış olduğu bu tanımlamada kendi alanı ile ilgili olarak özellikle sosyal ve ekonomik kaynak yönetimini vurgulamıştır. UNDP yönetişimi, "bir ülkenin her türlü işinde kullandığı ekonomik, siyasal ve yönetsel otorite" olarak tanımlamaktadır (Palabıyık, 2004: 2). Avrupa Birliği, kendi yönetişim tanımlamasını 2001 yılının Temmuz ayında "Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap" (*European Governance: A White Paper*) adlı yayını ile ortaya koymuştur (Okçu, 2007: 300). Beyaz Kitap'ın ayrıntılı değerlendirmesini yapan Okçu (2007: 310)'ya göre Avrupa Birliği'nin yönetişim kavramı açısından yapmış olduğu tanımlamada iki önemli noktada farklılaşma vardır. AB'nin tanımlaması ile katılımın postmodern dönemin getirdiği iletişim ve bilgi teknolojilerinin ışığında "a) katılımcı kütle olarak ve b) politika tasarım ve uygulama süreçlerinin tamamının katılıma açılması" farklılaşmanın temelini oluşturmaktadır. Bu açıdan çalışmada ajans-yerel yönetim ilişkisini incelerken Avrupa Birliği'nin işaret ettiği ve özellikle üzerinde durduğu ilkeler değerlendirilmeye çalışılmıştır. Yönetişim bir süreç olarak, toplumlar ve kurumların, onları ilgilendiren önemli kararlar alınırken bu kararlara kimlerin dahil olacağının ve nasıl hesap verileceğinin belirlenmesidir (Willard, 2009: 1). Ayrıca yönetişimin sağlanabilmesi ve toplumda pratik gelişmenin oluşturulabilmesi için yönetişim ortaklıklarının sürdürülebilir olması da gerekmektedir (Lauder and Gonzalez, 1998: 79).

Rhodes (1996: 653-660) yönetişim kavramını altı ana başlıkta ifade etmiştir. Bunlar şu şekilde sıralanmaktadır:

- Minimal Devlet Olarak Yönetişim *(Governance as the minimal State)*, kamusal alanların daraltılması, kamu hizmetlerinin minimal hale getirilmesi,

- Kurumsal Yönetişim Olarak Yönetişim *(Governance as the Corparate Governance)*, hükümetin politika oluşturma ve hedef belirlemede kamuya karşı hesap verilebilir ve şeffaf olması,

- Yeni Kamu Yönetimi Olarak Yönetişim *(Governance as the New Public Managment)*, hükümetlerin alanlarının daraltılması, yönetimden çok yönetişimin vurgulanması,

- İyi Yönetişim Olarak *(Governace as Good Governance)*, yönetişim kavramının ön planda tutulduğu yapılardan olan Dünya Bankası (WB) tarafından da ifade edildiği üzere, yetki dağılımın ve kullanımının kontrol altına alınması,

- Bir Toplumsal Sibernetik[*] Sistem Olarak Yönetişim *(Governance as a Socio-cybernetic System)*, taraflar arasında yaşanan etkileşimin toplumsal etkileri,

- Kendi Kendini Organize Eden Ağlar Olarak Yönetişim (*Governance as Self-organizing Networks)*, kamu, özel, STK gibi oluşumların kendilerini organize etmeleri,

Rhodes'in çizmiş olduğu çerçeve ile yönetişim adına yapılan tanımlamaları özetlemek mümkündür.

Yönetişim kavramında ulus içinde temel olarak üç tane aktörün varlığından söz edilebilir. Bu aktörler kamu sektörü (yerel-merkez), özel sektör ve sivil toplum kuruluşları (STK)'dır (Güzelsarı, 2003: 24). Dünya Bankası'nın 2000 yılında ait yayınına göre yönetişimin temel unsurları katılımcılık, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, eşitlik, etkinlik, hesap verme sorumluluğu, cevap verebilirlik ve stratejik vizyon şeklinde sıralanmıştır (World Bank, 2000).

Diğer taraftan klasik anlamda **yerel yönetimler**in ortaya çıkışının temelinde "devletin güçlenen erkine rağmen, tarihin akışıyla birlikte bir bölgenin veya şehrin mali-yönetsel alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesi" (Ünal, 2011: 241) yatmaktadır. Yerel yönetimler nitelik açısından Türkiye'de bulunan idari yapının barındırdığı kurumlar olarak, halkın kamusal ihtiyaçlarına yönelik hizmetleri sağlayan kamu örgütlenmesi olarak idari sistem içerisinde yer almaktadır (Yayınoğlu, 2007: 53). Yerel yönetimler, ülkemizde "belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları yerel halkça seçilen, görev ve yetkileri yasalarla belirlenen, özel gelirleri ve bütçesi olan ve kendine özgü örgüt yapısı ve personeli bulunan kamu tüzel kişileri" olarak tanımlanmaktadır (Urhan, 2008: 85). Kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm 2004 yılı sonrasında yerel yönetimler açısından da yeni bir yapılanmayı beraberinde getirmiştir. 2004 yılı sonrası yapılan bu değişiklikler üç ana başlıkta toplanabilir: a) Vesayet Açısından Yapılan

[*] İnsanlara ait ve mekanik sistemlerin çalışma tarzı ve fonksiyonlarını daha iyi anlatabilmek amacıyla bilgi-işlem sistemleri ve canlı varlıkların kontrol ve iş haberleşme yöntemlerinin karşılaştırmalı araştırması.(ansiklopedika.org/Sibernetik 04.02.2012)

Yenilikler b) Katılımcılık Açısından Getirilen Yenilikler c) Yetki ve Sorumluluk Açısından Getirilen Yenilikler (Urhan, 2008: 90-98)

Kalkınma Ajanslarının ülkemizde gündeme gelmesinin tarihi çok eski yıllara dayanmamaktadır. İlk olarak 2000'li yılların başında ülkemizde Bölgesel Kalkınma Ajansları olarak ortaya çıkmışlar ve birçok tartışmaya sebep olmuşlardır. 2006 yılında oluşturulan 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, bu konuda atılan yasal bir adımdır. Fakat TR bölgelerine ayrılan Türkiye'de, kalkınma ajanslarının faaliyete geçişleri 2006 yılını izleyen ilk yılları kapsamaktadır. Kalkınma Ajanslarının oluşumunda NUTS (İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması), bölgelerin yapıları ile ilgili sınıflandırılması ve buna yönelik politikalar uygulanmasını sağlayan bir uygulamadır. Bu uygulama AB ülkelerinin genelini kapsayan Avrupa Topluluğu İstatistik Ofisi (Eurostat) tarafından geliştirilmiş bir uygulamadır (Özel, 2003: 98). Türkiye'de İstatistiki Bölge Birimleri'nin oluşumun ilk adımı 2002 yılında 3 adet İBBS'nin kurulmasıyla atılmıştır (Resmi Gazete, 2002). İBBS'lerin kurulmasıyla birlikte amaç olarak Türkiye'nin verilerinin AB standartlarında olmasını sağlama belirlenmiştir. Türkiye'de bulunan 81 il çerçevesinde Düzey 1'de 12, Düzey 2'de 26, Düzey 3'te 81 İBB tanımlaması yapılmıştır (Resmi Gazete, 2006). Kalkınma Ajanslarının Düzey 1, Düzey 2 ve Düzey 3 şeklinde sınıflandırılmasına zemin hazırlayan anayasal düzenleme 1982 Anayasası'nda 126. maddede belirtilen "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi örgütü kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir" (Övgün, 2007: 236), ifadeleridir. 2006 yılında Dokuzuncu Kalkınma Planı kapsamında yayımlanan Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda Kalkınma Ajansları şu şekilde tanımlanmıştır: "Kalkınma Ajansları, bölgesel kalkınma uygulamalarına ilişkin *kararların ve politikaların katılımcı bir yapı içerisinde* (*vurgu bize ait*) bölgede yaşayanlar (özellikle kilit aktör ve paydaşlar) tarafından alındığı ve uygulandığı yerinden yönetişim ve bölgesel strateji tasarım kurumlarıdır" (DPT, 2006: 18).

5449 sayılı Kanun ile kurulan Kalkınma Ajansları dört temel unsur üzerinden faaliyet göstermektedir. Bunlar, Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofisleri'dir. Bu birimler ile yerel ve merkez arasında bir iletişim ağı oluşturulmaktadır.

2. Yerel ve Bölgesel Yönetişim

Kalkınma ajansları ve klasik yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi ortaya koymadan önce genel yönetişim yazınının yerel ve bölgesel kavramlarını nasıl değiştirip dönüştürdüğünü de kısaca gözden geçirmemiz gerekmektedir. Yönetişim, yönetsel (managerial) kalitenin artırılmasını genel ekonomik kalkınma için esas kabul etmektedir (Paierele, 2011: 92). Yönetişim böylelikle yerel ve bölgesel birimlerin (de) kalitesini arttırmayı talep eden bir anlam içermektedir.

Yerel yönetişim, merkezi hükümetle yerel yönetim, yerel yönetimle de sivil toplum kuruluşları ve özel sektör arasında bir işbölümü öngörür (Ceritli ve Güneş, 2010: 529). Bu bağlamda üç özelliği ile dikkat çeker. Birincisi, yerel yönetimler en alttan, mahalle ölçeğinden başlayan yerel yönetişim olanakları ile metropol, bölgesel, ulusal ve hatta uluslar arası *işbirliği* arayışlarına girmelidir. İkincisi, yerel yönetişim kararların alınması ve uygulanmasında *özel ve kamusal çıkarların kaynaştırılarak koordine edildiği siyasal ve yönetsel süreçler*i içermelidir. Üçüncü ve son olarak yerel yönetişim, *kaynakların verimli kullanımı ve etkinliğin başarılmasında yeni ve daha yaratıcı yollar*ın araştırılmasını ister (Palabıyık, 2003: 254). Özetle ifade etmek gerekirse yerel yönetişim, özünde yerelde hem kamusal hem de özel çıkarların dikkatlice gözetildiği bir anlayışla, her düzlemde aktörler arası işbirliği içerisine girilerek kaynak kullanımında verimlilik ve etkinliğin sağlanması arayışının adıdır. Tablo-1, klasik anlayıştaki yerel yönetimlerin yönetişim anlayışı ile birlikte geçirmiş olduğu dönüşümü karşılaştırmalı olarak sunmaktadır.

Tablo-1: Klasik Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime (GÖYMEN, 2010: 131)

Klasik yerel yönetim	**Yerel yönetişim**
Devlet odaklı	Toplum odaklı
Yönetim katmanları arasında Hiyerarşik ilişki	Eşitler arası, paydaşlar arası gönüllülük esasına dayalı işbirliği
Emir kumanda zinciri, buyurma – itaat etme ilişkisi	Birlikte karar oluşturma, demokratik katılım, proje demokrasisi
Merkeziyetçi	Yerinden yönetimci
Bizzat kendi yapan, doğrudan üreten	Başkalarını (paydaşları) yapabilir kılan, onlara yönlendirici destek veren
Genel kuralcı / tek tipçi	Farklılıklara, yerel önceliklere duyarlı
Gizlilik eğilimli, sınırlı bilgi paylaşımı	Saydam, bilgiyi erişilebilir kılan
Genel üretim ve hizmet standartlarını katı, tepeden indirmeci belirleyen	Hizmet tüketicisinin ve yurttaşın tercih ve önceliklerine duyarlı
Şekilci ve genel denetim	Çok – yönlü yerel hesap verebilirlik

Göymen (2010: 131)'e göre yerel yönetişimin üç temel boyutu bulunmaktadır ve bunların başında da merkezi hükümet ile yerel yönetimlerin işbölümü yapması gelmektedir. Bir diğer boyut iş bölümün sadece merkez ve yerel yönetimler arasında olması değil ayrıca diğer paydaşların (STK, Özel Sektör gibi) sürece dâhil edilmesidir. Yerel yönetişimin son boyutu olarak uluslar arası değerlerin göz önünde bulundurulması gelmektedir. Yani yerel

yönetimler-merkezi yönetim-diğer paydaşlar-uluslar arası kuruluşlardan oluşan bir iş bölümünü içeren bir yapılanmadır. Görüleceği üzere yerel yönetişimde esas vurgu yerel aktörlerin hem kendi içlerinde hem de diğer tüm aktörlerle paydaşlık esasına dayalı olarak katılımı sağlamaları ve birlikte kararlar almaları üzerinedir.

Benzer şekilde bölgesel yönetişimin özünü, eskiden merkezce belirlenen kalkınma politikalarının şimdi yoğunlukla bölgesel düzeyde belirlenmesi ve uygulamalarında hem bölgesel hem de yerel aktörlerin nitelikli ve tam katılımını içermesi oluşturur (Özmen, 2008: 328). Fakat yine de bölgesel yönetişim --diğer yönetişim türleri olarak ele alınan-- yerel ve ulusal yönetişimden farklı bir işleve sahiptir. Üstlenmiş olduğu bu farklılık "ulus altı bir yapıda, merkezi yönetim, yerel yönetim, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını bir araya getirmeyi; çok sayıda yerleşim biriminin ve çevresinin ekonomik, sosyal ve kültürel sorunlarını çözmeyi; bunu yaparken de açık, hesap verilebilen, her zaman denetlenebilen, demokratik ilkeleri benimseyen bir yönetim mekanizması oluşturmayı" içermektedir (Çukurçayır, 2010: 629). Bölgesel yönetişim, kamu ve özel sektör aktörlerini içeren ve bölgeselleşme-siyaset ilişkisinin yeniden ölçeklendirilmesini sağlayan bir süreç olarak nitelenmektedir (Grothmann and Pütz, 2009: 7). Bölgesel yönetişim bu haliyle daha fazla kalkınma odaklı ve yerel ile ulusal yönetişim aktörlerinin birlikte daha fazla yer alabileceği bir ara yüzü temsil etmektedir.

Bölgesel yönetişimin başarısı, politikalar, toplumun özellikleri, siyasi kurumlar ve yerel aktörlerin tüm resmi ve gayri resmi ağ yapılarının türleri noktasında saklıdır (Feiock, 2007: 52). Yani bölgesel yönetişimin başarılı olması için içerdiği metaların uyumu önemlidir.

Açıktır ki bölgesel yönetişim doğrudan kalkınma ajanslarına işaret etmektedir. Kalkınma ajansları ulusal aktörlerle yerel aktörler arasında bir köprü görevi gören yapılanmalar olarak nitelenmektedir. Kalkınma ajansları sadece ekonomik olarak addedilen yapılanmalarla değil ayrıca o bölgedeki STK'lar ile de etkileşime girip ulusal düzeydeki karar alınma sürecine onların da sesi duyuran birimler olarak var olmalıdırlar. Kalkınma ajansları, bölgesel ve yerel yönetişimde önemli bir misyon olarak, yapılacak olan işbirliklerinin parçası, aracısı ve kolaylaştırıcısı olabilirler. Burada kalkınma ajanslarının daha minimal düzeyde bir nevi arabulucu konumu vurgulanmaktadır. Kalkınma ajansları ve yerel aktörlerin etkileşimi bölgesel ve yerel yönetişim açısından büyük önem taşımaktadır. Tablo-2, kalkınma ajansları için bölgesel yönetişim çerçevesini özetlemektedir. Tabloda kalkınma ajanslarının çok yönlü etkileşimi görülmektedir.

Tablo-2: Kalkınma Ajansları için Bölgesel Yönetişim Çerçevesi (Dedeoğlu ve Sertesen, 2011: 10)

	Planlama	**Uygulama**	**İzleme**
Ulusal Düzey	-Ulusal ve sektörel stratejilerin oluşmasında yerel malumat ve verilerin temin edilmesi,	-Yerel sorun, öncelik ve projelerin tanıtımı, lobicilik, işbirliği ortak proje fırsatları, aracılık,	-Yönetişim konusunda ulusal karar alıcılara raporlama ve diyalog,
Bölge Düzeyi	-Yerel önceliklerin katılımcı yöntemlerle elde edilmesi, uyumlaştırılması ve bölge bazında konsolide edilmesi, -Yerel önceliklerin bölgedeki aktörler tarafından öğrenilmesi sahiplenilmesi ve iş planlarına girmesinin sağlanması,	-Stratejik amaçlar doğrultusunda, yerel aktörlerin bölge düzeyinde kendi aralarında ve diğer bölgelerle işbirlikleri, ortak proje ve eylemler (1-kamu-kamu 2- kamu-özel/STK ve 3-özel/STK-özel/STK),	-Ajansın proje ve faaliyetlerinin bölge planına katkılarını izleyecek ve değerlendirecek şeffaf bir çerçeve oluşturmak, -Kalkınma kurulunun ve diğer bölgesel aktörlerin uygulamayla ilgili olarak bilgilenmeleri, geri bildirimlerinin alınması ve değerlendirme,
Yerel Düzey	-Ulusal öncelikler, sektörel ve tematik stratejiler: Örneğin KOBİ Stratejisi, İstihdam Stratejisi, Kırsal Kalkınma Stratejisi konusunda yerel (kamusal ve özel) aktörlere malumat sağlamak, -Yerel kamusal aktörlerin kendi planlama süreçlerinde katılım ve yönetişim ilkelerinin uygulanmasını sağlamak, kapasite oluşturmak.	-Yerel aktörlerin uygulama kapasitesinin artırılması, -Yerel aktörlere stratejik alanlarda malumat sağlama, -Ulusal aktörlere yerel malumat sağlama, ulusal aktörlere yerel sekretarya oluşturma, gerektiğinde yerel uygulama ayağı olma.	-Yerel demokratik meclis, STK, basın ve vatandaşların özellikle kamu uygulamalarını ve planı izlemesini sağlayacak şeffaflık ve araçların gelişmesini teşvik etmek, araçlar geliştirmek, -Bölge planının yerelde uygulamasına ilişkin geri bildirim ve izleme mekanizmaları oluşturmak.

3. Kalkınma Ajansları-Yerel Yönetimler Arasındaki İlişki

3.1. Mevcut Mevzuat Açısından

Kalkınma ajanslarının kuruluş amacında, başta işadamları örgütleri olmak üzere yerel aktörlerin katılımıyla oluşturulan yönetim kurullarının yürütmesi sağlanarak yapıları yönetişim kurumu biçiminde tasarlanmıştır. Ajanslar, bölge planı ve gelişme stratejileri hazırlanma, firmalara yönelik çeşitli destek (kredi, teknoloji, organizasyon vb.) programları geliştirme, ulusal ve uluslar arası bölgesel kalkınma fonlarını yönetme, tanıtım ve yatırımcılara danışmanlık yapma gibi önemli yetkiler ile donatılmaktadır (Gündoğdu, 2009: 267-268). Bu görevleri yerine getirirken kalkınma kurulları işlevsiz hale getirilirken yönetim kurulları etkin hale getirilmektedir. Yönetim kurullarının temelinde yerel aktörler bulunmakta olup yerel aktörlerin sahip oldukları yetkiler doğrultusunda kalkınma ajansları yerel yönetimlere destek olan bir birim niteliği taşımaktadır.

Yerel/Bölgesel ekonomilerin öne çıkarılmasında etkin olan ademi-merkezi yapılanmada yönetim tarzı, 2005 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile oluşturulmuş ve bu çerçevede Büyükşehir Belediyesi, Belediye ve İl Özel İdare Kanunları yenilenmiştir (Müftüoğlu, 2006: 133). Bu yenilenme ile birlikte kalkınma ajansları ve yerel yönetimlerin etkileşimine yönelik yenilikler de ilgili kanunlarda düzenlenmiştir.

Kalkınma Ajanslarının yerel yönetimlerle ilişkisine 5449 sayılı Kanun'da yer alan planlama çalışmalarında teknik destek sağlama noktasından ele almak gerekir. Bu konuda yapılan düzenlemeler şu şekildedir (m.5/1-a). Buna göre ajanslar (Tamer, 2008: 46-47):

a. İl özel idarelerinin 5302 sayılı Kanun çerçevesinde hazırlayacakları; belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç il çevre düzeni planına (m.6/1-a), belediye sınırları dışındaki alanlarda imar planlarına (m.10/1-c), stratejik plan ve performans planına (m.31) ve afet ve acil durum planlarına (m.69),

b. Belediyelerin 5393 sayılı Kanun kapsamında hazırlayacakları; büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planına (m.18/1-c), stratejik plan ve performans programına (m.41), imar planlarına (m.18/1-c) ve afet ve acil durum planlarına (m.53),

c. Büyükşehir belediyelerinin 5216 sayılı Kanun kapsamında hazırlayacakları; belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planına (5302 sayılı Kanun m.6/5, 5393 sayılı Kanun m.18/1-c), nazım ve uygulama imar planları ile parselasyon planlarına (m.7/1-b ve c), stratejik plana (m.7/1-a), afet ve acil durum planlarına (m.7/1-u), büyükşehir ulaşım ana planına (m.7/1-f), büyükşehir katı atık yönetim planına (m.7/1-i),

d. 442 sayılı Kanun çerçevesinde ise köylerin köy yerleşme planına (ek m.9) ve ayrıca

e. 5355 sayılı Kanun kapsamında mahalli idare birliklerinin129 yatırım planına (m.9/1-a) teknik destek sağlayacaktır.

Ajansların, söz konusu teknik destek kapsamında, veri sunma ve bilgi sağlama, araştırma-geliştirme faaliyetleri yapma, eğitim verme, uzman ve personel temin etme gibi birtakım faaliyetlerde bulunacakları taahhüt edilmektedir. Ajansların sadece teknik destek doğrultusunda yerel yönetimlere destek sağlaması etkileşimin boyutunu daraltmaktadır. Teknik yönden yerel yönetimler ile girilen bir ortaklık sonucu çok büyük sonuçların ve verimliliğin olacağı düşünülmemektedir. Yerel yönetimler planlama ile ilgili aldıkları desteği uygulama noktasında da görmek isteyebilirler. Teorik olarak hazırlanan bir planın uygulamada paydaşlara ihtiyacı olabilir.

3.2. Bölgesel Planlar Üzerinden Bir İnceleme

Bu bölümünde, Türkiye'de bulunan Kalkınma Ajansları'nın bölgesel planları yönetişim açısından incelenerek "Kalkınma Ajansı-Yerel Yönetim birimleri" ilişkisi çok kısaca ortaya konmaya çalışılmıştır.[*]

Bölge Planları, şu başlıklar esas alınarak gözden geçirilmiştir:

[*] Kalkınma Ajanslarına ait Bölge Planları'nın bulunduğu web adreslerinin ayrıntılı düzenlenmiş hali "Türkiye'de Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetimler: Yönetişim Üzerinden Bir İnceleme" isimli Yüksek Lisans Tezi'nin EK-1 bölümünde bulunmaktadır.

- Katılımcılık açısından bölgesel planların hazırlanma süreci
- Ajansların Vizyon-Misyon-Hedeflerinde yerel yönetimlerin mevcudiyeti
- Sektörel çalıştayların katılımcıları
- Katılımcı listelerinin incelenmesi

Kalkınma Ajanslarının işlerliği noktasında henüz kesin yargılara varmak doğru değildir. Kurulan 26 Ajanstan sadece 6 tanesi 2010 öncesi proje teklif çağrısına çıkmış geri kalan 20 adet ajansın proje çağrısına çıkışı 2010 ve sonrasına denk gelmektedir. Geçmişleri son 2-3 yıla dayanan ajanslar hakkında şu ana kadar geçirdikleri süreç açısından bir değerlendirme yapmak ve kuruluş amaçları ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi ortaya koymak adına öncelikli olarak rotalarını belirledikleri Bölge Planlarını incelemek gereklidir. Bu doğrultuda Kalkınma ajanslarına yönelik bölge planları incelendiğinde yerel yönetimler ile yönetişim çerçevesinde kurdukları ilişkiler bakımından çeşitli sonuçlar ortaya çıkmıştır. Bu sonuçların yönetişim çerçevesinde en önemli ayağını "katılımcılık" oluşturmaktadır.

Yerel Yönetim-Kalkınma Ajansı ilişkisi, bölge planlarının hazırlanma noktasında teorik olarak işlevsel bir boyut kazanmaktadır. Kalkınma Ajanslarının bölge planları incelendiğinde hemen hemen hepsinde paydaş yönetimden bahsedilmiştir. Paydaş yönetiminin ajanslar açısından değerlendirilmesi Ankara Kalkınma Ajansı tarafından "mevcut potansiyelin, dinamiklerin, sorunların ve çözüm önerilerinin sağlıklı bir şekilde tespit edilmesi, plan, strateji ve hedeflerinin katılımcı bir süreçte oluşturulması ve planın amaç ve stratejilerinin tüm paydaşlarca sahiplenilmesi" şeklinde yapılmıştır. Burada önemli olan bir nokta yönetişimin en önemli göstergesi olan yönetimden yönetişime yönelme anlayışıdır. Yani paydaş olarak Merkez-Yerel-STK-Özel Sektör koltuklarının varlığı ortaya konulmuştur. Bu koltuk sahiplerinin bölgesel kalkınma açısından Bölge Planlarında yer almaları hedeflenmiş ve kalkınmanın katılımcılıkla sağlanacağı vurgulanmıştır.

Planların ana teması katılımcılık üzerine oturtulmuştur diyebiliriz. Bunun çalışma açısından önemi, Yerel-KA ilişkisinde Kalkınma Kurullarının içerikleri incelendiğinde daha rahat anlaşılmaktadır. Bir Kalkınma Ajansının en aktif birimi olarak Kalkınma Kurulunun içeriğinde Belediye Başkanları (Yerel yönetim Belediye Temsilcisi), Valiler (İl Özel İdaresi Temsilcisi) bulunmaktadır. Kişisel gözlemimize göre Kurul toplantılarında bir diğer yerel Yönetim Birimi olan Köy yönetimlerinden temsilci bulunmamaktadır.

Bölge planlarının oluşturulma aşamasında çeşitli toplantı ve çalıştaylar düzenlenmiştir. Bu toplantı ve çalıştaylara bölgede bulunan yerel yönetimlerin, STK temsilcilerinin, merkezi yönetim temsilcilerinin ve özel sektör temsilcilerinin davet edildikleri gözlemlenmiştir. Örnek olarak Ahiler Kalkınma Ajansı'nın düzenlemiş olduğu 2010-2013 yıllarını kapsayan bölge planında, "Bölge Planı Tespit Anketi" için Kalkınma Kurulu ile toplantılar düzenlenmiş ve beş adet olarak çeşitli konularda çalıştaylar yapılmıştır. Çalıştaylara katılanlar açısından valiliklere ve mahalli idarelere bağlı müdürlükler, bölgedeki girişimci kurullar, üniversite temsilcileri, ilgili vakıf ve dernekler, İŞKUR il müdürlükleri, özel sektör temsilcileri il özel İdareleri, belediyeler, bölgedeki çeşitli odalar çalıştaylarda bulunmuşlardır.

Bölge Planlarının hazırlanmasında yerel yönetimlerin etkisinin hissedilmemesi mümkün değildir. Bunun sebebi kalkınma ajanslarının karar mekanizması olan yönetim kurullarının başında valilerin bulunmasıdır. Valilerin yönetim kurulunun başı olması elbette ki kalkınma ajansı yerel yönetim ilişkinin salt iyi etkileşim içerisinde olduğunu göstermez. Çünkü kalkınma ajanslarının içeriğinde bir diğer organ olan genel sekreterlik birimi önemli bir yere sahiptir. Bu etkileşimde yönetişim anlayışı gereği özel çıkarlar değil kurumların çıkarları gözetilmelidir. Fakat daha önce de belirtildiği üzere genel sekreter ve valinin anlaşması kalkınma ajanslarının başarısını büyük oranda etkilemektedir.

Bölgelerin ihtiyaçları ve önceliklerine yönelik yapılan toplantı ve çalıştaylar bölgede söz sahibi olan birimler gözetilerek yapılmıştır. Bunların başında Kalkınma Kurulunun asil üyesi olan ve İl Özel İdarelerinin de başı olan Valiler gelmektedir. Arolat'a göre (2012) Kalkınma Ajanslarının başarılı olabilme kriteri; "Genel Sekreterleri ve kadroları iyi olan kalkınma ajansları yöneticisi validen destek alırlarsa, önemli işler başarabiliyor, bölgesel projeleri saptayıp doğru destekler verebiliyorlar." ifadeleri ile vali-genel sekreter ilişkisine dayanmaktadır. Fakat burada dikkate alınması gereken çok önemli bir durum söz konusudur; Kalkınma Ajansının başarısı öznel koşullara bağlanmaktadır. Yani vali ve genel sekreter iyi anlaşırsa başarılı olunur, anlaşamaz ve zıt yönlü bir iletişim kurarsa başarısızlık yolu görünmektedir. Burada gözlenen ilişki yönetişimden çok yönetim ilişkisidir. Hem paydaş yönetimden bahsedilmesi, Ajansların en etkin birimi olan Kalkınma Kurulu'nun ön planda yer alan bir öğesi olarak Valinin yapısı Kalkınma Ajansının kaderini belirler nitelik kazanma haline bürünmektedir.

Planlar hazırlanırken hazırlanma sürecinde yönetişim ilkelerine özellikle değinildiği görülmektedir. Bazı planlarda bu ilkeler sayılarak bu yönde açıklamalar yapılmıştır. Kalkınma ajanslarının amacı olarak 5449 sayılı Kanunda belirtilen; kamu kesimi, özel kesin ve sivil

toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak, yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliği sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak şeklindeki amacı (Yılmaz, 2010: 185), kalkınma ajanslarının yerel yönetimler ile ilişkisi acısından lokomotif bir görev üstlendiğine işaret etmektedir. Fakat üstlenmesi gereken bu misyon noktasında kalkınma ajanslarının etkisinin bölgeden bölgeye farklılık gösterdiği bazı kalkınma ajanslarının henüz bölge kalkınmasında etkin rol alacak pozisyona gelmediği görülmektedir.

Türkiye'de birçok bölgesel kalkınma planı hazırlandığı halde, az gelişmiş bölgelerin büyük bir hızla kalkınabildiği, zengin kaynaklı bölgelerin düzenli gelişmesinin sağlandığı, aşırı gelişmiş bölgelerin sorunlarının kolaylıkla çözüldüğü görülmemektedir. Bölgesel kalkınma planlarını hazırlamaktan sorumlu örgütlerle, ulusal planlama örgütü arasındaki uyumlu çalışma eksikliği, çeşitli düzeylerdeki planlı çalışmalar arasında, içerik, süre, amaç ve yöntem bakımından bütünleşme yokluğu, bu başarısızlığın başlıca nedenleridir (Tutar ve Öztürk, 2003: 18).

Kalkınma ajanslarının vizyon ve misyonları incelendiğinde; bazı kalkınma ajanslarının misyonları içerisinde yerel düzlemde işbirliklerinin yapılmasına yer verilmiştir. Yönetişimin önemli bir ilkesi olan katılımcılık ilkesine açıkça yer veren kalkınma ajanslarının varlığından da söz edilebilir. Misyonunda katılımcı yönetişime değinmiş olan Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı içerdiği alan açısından içeriğinde, Büyükşehir Belediyesi barındırmakta olup Karadeniz bölgesinin gelişmiş illerinden Samsun ilini kapsamaktadır. Bölgesel kalkınmada, bölgelerin içerikleri gelişmişlik düzeyini belirleyen bir yapıya sahiptir denilebilir. Çünkü misyonunda açıkça yönetişime yer veren bir kalkınma ajansının içerdiği yerel birimler önem kazanmaktadır. Ayrıca misyon analizlerinde bölgenin rekabet edilebilirliğinin arttırılması, sürdürülebilir kalkınma ve girişimcilik konularında da ajanslar misyon üstlenmektedirler. Aynı şekilde ajansların vizyonları incelendiğinde de gündeme gelen temel başlıklar; sürdürülebilirlik, girişimcilik ve rekabetçilik unsurlarıdır.

Yönetişimin AB ile ilgili ayağı ihmal edilmektedir. Bunun bir sebebi elbette katılım öncesi müzakere aşamasında olunmasıdır. Fakat yine de gerek aktif EURADA üyeliği ve ajansların bölgeler komitesi başta olmak üzere çeşitli AB aktörleri ile geliştireceği ilişkiler de dikkate alınmak zorundadır. Belki de yönetişimin Avrupa'dakine benzer bir tarzda ülkemizde yerli yerine oturması için bu ayağın sağlıklı bir şekilde çalışması hayati önemdedir denilebilir.

Sonuç Yerine Genel Bir Değerlendirme

Klasik yönetim anlayışının başarılı olmaması sonucu ortaya çıkan "yönetişim", dünyada ve Türkiye'de yönetim anlayışını büyük ölçüde değiştirmiştir. Yönetişimin içinde barındırdığı ilkeler idarelerin yeniden yapılanmasını gerektirmiştir. Yönetişim süreci, küreselleşme sürecinin etkisiyle ülkeden ülkeye yayılan, ulusaltı ve ulusüstü yapılanmaları yeniden tanımlayan, yeniden şekillendiren bir kavramsal dönüşüm aygıtı olmuştur. İçerdiği ilkeler açısından katılımcılık, hesap verilebilirlik, cevap verilebilirlik gibi kamu yönetimi disiplininde çok fazla uygulaması olmayan kavramları kamu yönetimine dahil etmiştir.

Katılımcılık ilkesi, çalışmanın içeriği açısından en önemli ilke olarak dile getirilebilir. Çünkü kalkınma ajansları ve yerel yönetimlerin kamu yönetiminde katılımcı bir durum sergileyip sergilemedikleri yasal düzenlemeler ile ve bölge planları ile ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Yerel yönetimlerin Türkiye'deki gelişimi göz önünde bulundurulduğunda ortaya çıkan senaryo, merkezi yönetimin gölgesinde hareket eden, onun emir kulu pozisyonunda olan birimler oldukları göze çarpmaktadır. Dünyada yaygınlaşan yerelleşme söylemleri ile yerel yönetimler bir sorunsal olarak gündeme gelmiştir. Yerel yönetimlerin sınırları, halka hizmetleri, yereldeki paydaşlar ile ilişkileri sorgulanmaya başlamıştır. Bu sorgulamalar ışığında merkezi hükümetlerin yerel halka yeterince ulaşamadığı, onların ihtiyaçlarını karşılamada eksik kalındığı ve yerel kalkınmada yetersiz olunduğu ortaya çıkmıştır. Peki bu aşamada yerel yönetimler nasıl güçlü ve kalkınmayı destekleyen birimler haline getirilebilir? Bu sorunun ortaya çıkmasında AB'ye uyum süreci önemli bir yere sahiptir. Çok uzun yıllar AB üyeliği için uğraşan Türkiye, sonunda 1999 yılında Helsinki Zirvesi ile resmen aday ülke konumuna getirilmiştir. Bir oluşuma aday olarak kabul edilmek demek, o oluşumun gereklerini yerine getirmek anlamına gelmektedir. Bu noktada ülke resmi bir şekilde dönüşüm çabasına girmiştir.

Ülkenin en büyük sorunsalı, yönetim ve ekonomik kalkınma olarak belirlenmiş ve bu doğrultuda adımlar atılmasının gerekliliği yönetime ve diğer paydaşlara entegre edilmiştir. Bu entegrasyon sonucunda 2002 yılında daha önce AB ülkelerinde uygulamaları olan kalkınma ajanslarına yönelik bir taslak hazırlanmıştır. Bu taslak ile ülke içinde bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına dair düzenlemeler yapılmıştır. Fakat bu taslak çok büyük çapta eleştiriler almıştır. Eleştirilerin özünü, ülkenin bölgelere ayrılıp bölüneceği ve idari bütünlüğün tehlikede olduğu düşüncesi oluşturmaktadır. Bunun yanında liberalleşme karşıtı

görüşler devletin lağvedilmesine karşı çıkmışlardır. 2002 yılında hazırlanan bu taslak daha sonra değişiklikler yapılarak 2006 yılında 5449 sayılı kanun halin getirilmiş ve yasal olarak kalkınma ajansları resmen kurulmuştur.

Kalkınma ajanslarının kuruluş gerekçesinde yönetişimin kavramsal olarak izine rastlanmamıştır. Fakat ilkelerine yer verildiği gözlemlenmiştir. Özellikle katılımcılıktan, hesap verilebilir ve saydam olmaktan bahsedilmiştir. Yönetişim perspektifinde yeni bir oluşum olarak ortaya çıkan kalkınma ajansları ile birlikte yerel yönetimlerde de dönüşümün başlangıcı söz konusu olmuştur. Yani yerel yönetimlerin yeni yapılanması ile kalkınma ajanslarının oluşturulması bir birinden alakasız iki olgu değildir. İşte bu sebeple 2004 yılı sonrası yapılan ve yerel yönetimlere yeni bir görüntü kazandıran reform süreci, kalkınma ajansları ve yerel yönetim ilişkisine bakılmasının gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

2004 sonrası yerel yönetimlerin yasaları değiştirilmiş olup yönetişim ışığında yeniden düzenlenmiştir. Yeni kanunlar incelendiğinde içerikleri açısından yönetişim kelimesi açıkça geçmemektedir. Fakat kanunların yönetişim perspektifinde hazırlandığı ilkelerine yer verilerek ortaya konulmuştur. Bu ilkeler doğrultusunda "yerel yönetişimler" merkezin emir kulu olmaktan çıkarılıp bunun yerine yerelin sesi olma özelliği getirilmeye çalışılmıştır. Henüz bu durumun salt başarıya ulaşmadığı, 2004 yılından buyana geçen sürede yerel yönetimlerin yapmış oldukları uygulamalarda keskin yeniliklerin olmadığından anlaşılabilmektedir. Yerel yönetimlerin yeni misyonu yerelde var olan diğer paydaşlarla etkileşime girmesidir. Bu paydaşlar, özel sektör, STK'lar ve bölgedeki diğer kurum ve kuruluşlardır. Etkileşime ihtiyaç duyulmasının sebebi, yerel kalkınmanın sadece merkezin veya yerel yönetimlerin değil bir bütün olarak yerelin sorunsalı olmasıdır. Bu sorunsalın giderilmesinde bütün paydaşlara çeşitli görevlerin düştüğü dile getirilmektedir.

Yarı kamusal yapısı ile karşımıza çıkan kalkınma ajanslarının üstlendiği misyonların başında diğer paydaşlarla etkileşim gelmektedir. Kalkınma ajansları yerel ve bölgesel kalkınmada bütün paydaşlar arasında köprü pozisyonunda olan bir konumdadır. Büyük beklentilerle kurulmuş olmaları, kalkınma ajanslarının işlevsel olarak aktif bir yapıda olmalarını gerektirmektedir. Ve kalkınma ajanslarının yapısına bakıldığında kendi içindeki organları arasında bile yönetişim problemini çözemediği görülmektedir. Bu yönetişim probleminin özünü ajansın organlarından olan ve kararların alınmasında önemli bir yere sahip olması gereken kalkınma kurullarının işlevsizleştirilmesi gelmektedir. Sadece bu sorunsal değil ayrıca başında valilerin bulunduğu karar organı olan yönetim kurulu ile genel sekreter arasında var olan ilişki ya da ilişkisizlik yönetişim değil yönetim olgusunu göstermektedir.

Daha önce Arolat'ın ifadesiyle eğer vali ve genel sekreter iyi anlaşırsa kalkınma ajanslarının başarılı olacağı dile getirilmiştir. Paydaş olma, işbirliği gibi kavramları içeren yönetişim modelinde kişisel ilişkilerin olmayacağı, yerelin ve bölgenin çıkarlarının ön planda olmasının gerekliliği burada göz ardı edilmektedir.

Kalkınma ajanslarının barındırdığı bir diğer sorunsal ise toplumdaki algısına yöneliktir. Kalkınma ajansları toplumda sadece proje götürülen, yüksek ücretlerle personel çalıştıran, siyasi oluşumlar olarak düşünülmektedir. Oysa yerel yönetimlere yol gösteren, ulusal ve uluslar arası kuruluşlar ile iletişime geçip bölgenin kalkınması için ön ayak olan ya da olması gereken birimler olarak gündeme gelmemektedirler. Bu, kalkınma ajanslarının yanlış imaj sergilediklerinin ya da eksik bir işlevsellik sergilediklerinin göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Kalkınma ajanslarının yerel yönetimler ile ilişkisine bölge planları üzerinden bakılmasının sebebi aralarındaki ilişkilerin boyutunun resmi belgeler üzerinden incelenememesinden kaynaklanmaktadır. Bölge planları incelendiğinde bu ilişkinin derin boyutlarının olmadığı görülmektedir. Kalkınma ajansları sadece teknik destek konusunda yerel yönetimlere destek vermektedir. Teorik olarak etkileşimden bahsedilmesine karşın etkileşimin gözle görülür çerçevesinin olmaması dikkat çekmektedir. 26 kalkınma ajansının tamamının faaliyete geçtiği yıl olarak 2011 yılı faaliyet raporları bulunmaktadır. 2006 yılında kurulması öngörülen ajansların aradan 5 yıl geçtikten sonra bütüncül faaliyete geçmesi bölgesel eşitsizliğin henüz çözülemediğinin ve şu aşamada çözülemeyeceğinin göstergesidir. Bölgenin kalkınması için kabul edilen projelerin hayata geçirilmesi ve uygulama sürecinin zaman alması, geç kurulan kalkınma ajanslarının daha önce kurulan kalkınma ajanslarından geri kalmaları ve bölgesel dengesizliği giderme amaçlarına eş zamanlı ulaşamayacaklarını göstermektedir. Ayrıca kalkınma ajanslarının faaliyetlerinin bir geri dönüşüm mekanizmasının olmaması, bölgesel kalkınma açısından denetlenemez konumda olduklarını da göstermektedir. Bölgesel kalkınmada yerelin ve bölgenin (yerel yönetim-kalkınma ajansı-özel sektör-STK-merkezi idare) işbirliği ile sağlanması hedeflenirken, ortaya çıkan durum sadece proje bazlı etkileşimden öteye gidilmediği yönündedir. Hatta, Türkiye'nin kırsal bir ülke olmasına rağmen, bölgesel kalkınma politikalarına yerel yönetim birimi olarak Köy yönetimlerinin dahil edilmediği gözlemlenmiştir. Kalkınma ajanslarının köy idareleri ile ilişki kurmak adına herhangi bir eylemine rastlanmamıştır. Bu durum da, "eksik" yerel yönetim-kalkınma ajansı etkileşimini işaret etmektedir.

Sonuç olarak; kalkınma ajansları paydaşlar ile istenilen düzeyde etkileşim sağlamamıştır. Yerel yönetimler ile ilişkisi teknik düzeyde kaldığı için yönetişimin katılımcılık ilkesine uyulduğu söylenememektedir. Gerek kalkınma ajansı, gerekse yerel yönetimlerin idareleri açısından yönetişimin öngörülen düzeyde olmadığı ortaya çıkmaktadır. Dünya Bankası'nın ileri sürdüğü kalkınma anlayışı; devletin minimalize edilmesi ile gerçekleştirme şeklindedir. Fakat Türkiye açısından bakıldığında kalkınma ajanslarının da yerel yönetimlerin de devletin uzantıları konumunda olmaları, Dünya Bankası'nın istediği yönde hareket edilmediğinin göstergesidir diyebiliriz.

KAYNAKÇA

CERİTLİ, İsmail, GÜNEŞ, Aynur (2003), "Sürdürülebilir Kentleşme ve Katılımcı Yerel Yönetim Uygulamalarında Yönetişim Olgusu Bağlamında Yerel Gündem 21", *Yönetişim*, M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Oğuz (Der.), Çizgi Kitapevi, Nisan, Konya.

ÇUKURÇAYIR, Mehmet Akif (2010), "Bölge Kalkınması ve Bölgesel Yönetişim", *Yönetişim,* M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Oğuz (Der.), Çizgi Kitapevi, Nisan, Konya

DEDEOĞLU, Emin, SERTESEN, Selçuk (2011), "Yeni Nesil Bölgesel Planlama Deneyimi Üzerine Bir Yönetişim Çerçevesi Önerisi**",** *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı,* Nisan.

DPT, (2006), Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013) *, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu,* Ankara.

FEIOCK, Richard C. (2007), "Rational Choice And Regional Governance", *Journal Of Urban Affairs***,** Volume 29, Number 1.

GÖYMEN, Korel (2010), *Türkiye'de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma***,** Boyut Yayın Grubu, 1. Baskı, İstanbul.

GROTHMANN, Torsten, PÜTZ, Marco (2009), "Reflexive Regional Governance–A Framework For Enhancing Adaptiveness Of Environmental Governance", *Working Paper, Amsterdam Conference,* Panel 3, December.

GÜNDOĞDU, İbrahim (2009), "Sermayenin Bölgesel Kalkınma Eğilim(ler): Kalkınma Ajansları Yasası Üzerine Tarihsel-Coğrafi Materyalist Bir İnceleme", *Praksis*

Türkiye'de Sermaye: 1990'lardan Bugüne Temel Eğilimler ve Stratejiler, Dört Aylık Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 19.

GÜZELSARI, Selime (2003), "Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 2, Haziran.

LAMBADY, Ruben, DIAZ, Leonardo Martinez (2009), "Evaluating the Governance of the IMF", *Studies of IMF Governance A Compendium,* Ruben Lamdany & Leonardo Martinez-Diaz (Edit.), Independent Evaluation Office (IEO), USA.

MÜFTÜOĞLU, Berna Güler (2006), "**Küresel** Rekabetin Cazibe Merkezi: Yerel/Bölgesel Dinamikler", *Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler,* Aylan Arı (Der.), Derin Yayınları, İstanbul.

OKÇU, Murat (2007), "Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetişim Ne Anlama Geliyor?", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakülte Dergisi,* Cilt 12, Sayı 3, Isparta.

ÖVGÜN, Barış (2007), "Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* Cilt 62, Sayı 3, Ankara.

ÖZEL, M. (2003), "Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları üzerine", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58–1, Ankara.

ÖZMEN, Fatma (2008), "AB Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karsılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları"**,** *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi,* Cilt 13, Sayı 3, Isparta.

PAIERELE, Oxana (2011), "Globalization Impact On The Local And Regional Development Policies: Republic Of Moldova Case", *CES Working Papers, III,* (1).

PALABIYIK, Hamit (2003), "Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ile Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar", *Yerel ve Kentsel Politikalar*, M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekeli (Der.), Çizgi Kitapevi, Birinci Basım, Eylül.

PALABIYIK, H. (2004), "Yönetimden Yönetime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar", *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, Cilt 37, Sayı 1, Mart.

RHODES, Roderick Arthur William (1996), "The New Governance: Governing Without Government", *Political Studies,* XLIV.

SENARCLENS, Pierre De (1998), " Governance and the Crises in the International Mechanism of Regulation", *International Social Science Journal,* No: 155, March, İçinde: Esra Uzel (2006), Küresel Çevresel Yönetişim (İyi Yönetim), Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.

TAMER, Ahmet (2008), *Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri***,** DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No: DPT: 2757, Ankara.

TEKİN, Ahmet (2011), "Küreselleşen Dünyada Bölgesel Kalkınma Dinamikleri, Kamu Politikaları Ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Sayı 29, Nisan.

TUTAR, Erdinç, ÖZTÜRK, Nazım (2003) "Türkiye'de Gerçekleştirilen Bölgesel Planlama Çalışmaları", *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,* Cilt 17, Sayı 1-2, Nisan.

URHAN, Vahide Feyza (2008), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 70, Temmuz-Eylül.

UZEL, Esra (2006), *Küresel Çevresel Yönetişim (İyi Yönetim),* Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.

ÜNAL, Feyzullah (2011), "Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 30, Ağustos.

YAYINOĞLU, Pınar Eraslan (2007), *Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler***,** Birse Yayınevi, 2. Baskı, Ocak, İstanbul.

YILMAZ, Abdullah (2007), "AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 17, Nisan.

YILMAZ, Abdullah (2010), "Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim", *Türk İdaresi Dergisi***,** Sayı 466, Mart.

WILLARD, Terri (2009), " Social Networking and Governance for Suitable Development**",** *International Instute for Suitanable Development,* March, (http://www.iisd.org)

WORLD BANK, (2000**),** *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, A World Bank Strategy, Public Sector Group Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, November.

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5449&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=% (15.01.2011).

T.C. RESMİ GAZETE, *İstatistiki Bölge Sınıflandırması,* Sayı 24884**,** 28/8/2002 Tarihli ve 2002/4720 Sayılı Kararnamenin Eki, http://www.kalkinma.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?En_c=83D5A6FF03C7B4FCC26F032470459B0B (17.01.2012).

T.C. RESMİ GAZETE, *Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar,* Sayı 26220, 06/07/2006, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/07/200607061.htm(17.01.2012).

Büyükşehir Belediyelerinde Reform (mu?): Mahalle Muhtarlarının Hizmet Kalitesi Algısı Işığında Hatay Örneği

Yrd. Doç. Dr. Hakan CANDAN
Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Kentleşme ve Çevre Sorunları ABD, hakancandan1971@gmail.com
Arş. Gör. Arzu MALTAŞ
Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Kentleşme ve Çevre Sorunları ABD, arzumaltas@kmu.edu.tr

ÖZET

Çalışma büyük ses getiren 6360 sayılı kanunun çıkarılmasında genel gerekçe olarak gösterilen nüfus yoğunluğuna göre etkin kamu hizmeti, demokratik ve siyasal katılımı yüksek kentlerin yaratılması, hizmette yerindenlik ilkesi, hizmet bölüşümü ve ölçek ekonomisi boyutlarının teorik değerlendirilmesini kapsamaktadır. Bu doğrultuda Hatay Büyükşehir Belediyesi'nin sunduğu hizmetlerin yaratmış olduğu memnuniyet algısı, Servqual Modeli ile hem 6360 sayılı yasa öncesini hem de sonrasındaki iki farklı uygulamayı içerecek şekilde mahalle muhtarları gözünden ölçülmüştür.

Hatay ilinde görev yapmakta olan toplam 589 mahalle muhtarı arasından basit tesadüfi örnekleme yöntemi ile seçilen 300 mahalle muhtarı ile anket tekniği kullanılarak veriler toplanmıştır. Geri dönüşü olan ve sağlıklı doldurulan 138 adet anket, SPSS 17.00 paket programı aracılığıyla faktör, güvenilirlik analizleri ve bağımlı gruplar t-Testine tabi tutulmuştur. Analiz sonuçlarına göre; muhtarların orta düzeyde memnuniyet içinde oldukları, SERVQUAL hizmet kalitesi ölçeğinin alt boyutlarından finans boyutu açısından 6360 sayılı yasa öncesi ve sonrası dönemle ilişkili olarak memnuniyet düzeylerinin anlamlı farklılık gösterdiği, diğer boyutlar açısından anlamlı bir farklılık içinde olmadıkları bulgusu elde edilmiştir. Ayrıca ölçeğin altı alt boyutunda 6360 sonrası dönemdeki memnuniyet düzeyinin azaldığı, beş alt boyutunda ise yasa sonrası döneme ilişkin memnuniyet düzeylerinin yükseldiği ve genel memnuniyet düzeyleri açısından yasa sonrası dönemdeki memnuniyet düzeyinin istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık göstermemiş olsa da artış gösterdiği belirlenmiştir.

***Anahtar kelimeler**: 6360 sayılı yasa, optimal kent büyüklüğü, hizmet sunumu, Servqual Ölçeği.*

1. GİRİŞ

Türkiye'de metropoliten yönetim ile ilgili düzenlemeler ilk kez 1984 yılında 3030 sayılı kanun aracılığıyla yapılmıştır. Bu kanunla büyükşehir olma niteliklerine dâhi sahip olmayan illerin büyükşehir yapılmasına karşın, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir olabilme kriterlerini zorlaştırmıştır. Metropoliten yönetimi ile ilgili son kentsel politika ise, 2012 Kasım ayında 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi olmuştur. Bu kanunla, önceki kanunda büyükşehir olabilmek için zorlaştırılan şartların yumuşatılması ve orta büyüklükteki kentlerin, büyükşehir yapılabilmesinin önünü açılmıştır. *6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe kurulması ile ilgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*'la birlikte Türkiye'de kentsel anlamda yeni bir dönem başlayarak yerleşim esasından alan yönetimi anlayışına geçilmiştir. Öyle ki il özel yönetimlerin %36'sı, belediyelerin %53'ü ve köylerin ise %47'si kaldırılarak (Güler, 2012: 1), bunların görevleri büyük oranda büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Tam da bu noktada karşımıza optimal kent büyüklüğü sorunu çıkmaktadır. Buna göre hangi hizmetler, kimler tarafından verilecek, yasanın yarattığı merkezileşmenin artmasıyla yetki ve karar alma süreçleri ne şekilde değişiklik gösterecek, merkezileşme bürokrasinin hantallığını artırmaya devam edecek mi gibi sorular, optimal kent büyüklüğü sorununun genel çerçevesini çizmektedir. Ayrıca bu yasanın ortaya koyduğu

merkezileşme anlayışı, bir yerel yönetim biriminde olması gereken yerelleşme mantığıyla da çelişmektedir. Buradan hareketle çalışmamız öncelikle büyükşehir belediye oluşumunun tarihsel sürecine değinerek, 6360 sayılı yasa üzerine odaklanacaktır. Optimal kent büyüklüğü, 6360 yasasının genel gerekçelerinden birisidir. Ancak optimal kent büyüklüğü arayışı hizmette yerindenlik (subsidiarite) ilkesinin zedelenmesi riskini taşımaktadır. Yerleşim yeri esasından alan yönetimine geçiş, Türk yerel yönetimi geçmişinde alışılmış bir uygulama değildir. Bu durum özellikle kırsal alan ve orman köylerinde hizmet kalitesini ve beklentileri karşılama noktasında handikaplara yol açabilmektedir. Bu kapsamda yasanın çıkarılmasının genel gerekçelerinden olan nüfus yoğunluğu ve yüz ölçümüne göre etkin kamu hizmeti, siyasal katılımı yüksek ve demokratik, kültürel anlamda gelişmiş bir kent yaratıp yaratmadığı; yerindenlik ilkesi, hizmet bölüşümü, ölçek ekonomisi boyutlarının da teorik çerçevede değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise, 6360 sayılı yasa ile önemli değişimlere sahne olan büyükşehir belediyesi uygulamasının hizmet kalitesi yönüyle ortaya ne tür bir sonuç çıkardığına ilişkin Hatay ili özelinde bir alan çalışması yapılmıştır. Hatay ilinde halen görevlerini sürdürmekte olan mahalle muhtarlarının belediye hizmetlerine ilişkin görüş ve algıları SERVQUAL hizmet kalitesi ölçeği aracılığıyla belirlenmeye çalışılmıştır. Araştırmanın elde etmeyi hedeflediği bulgulardan birisi de söz konusu hizmet kalitesi algısının 6360 sayılı yasa öncesinde Hatay ilinde uygulanmakta olan tek kademeli belediye dönemine ilişkindir. Dolayısıyla Hatay ilindeki muhtarların hem 6360 öncesi hem de 6360 sayılı yasa sonrası iki farklı uygulamaya sahne olan dönemlere ilişkin görüş ve algılarının karşılaştırılması hedeflenmektedir.

2. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE METROPOLİTEN ALAN YÖNETİMİ

1950'li yıllarla birlikte hızlı göç dalgası sonucu oluşan nüfus artışı kentlerin düzensiz bir şekilde büyüyerek plansız yerleşimlerin oluşumuna sebep olmuştur. Nüfus arttıkça, insanların ihtiyaç ve beklentileri de değişerek artmış ve bütün kentleri bütüncül olarak ele alan 1580 sayılı Belediye Kanunu değişen koşullar karşısında yetersiz kalmıştır. Dolayısıyla düzensiz ve hızlı büyüme gösteren kentlerin yönetimi için yeni bir arayış dönemi başlamıştır. Gerek bu arayış, gerekse 6360 sayılı yasa ise dayanağını 1982 Anayasasının 127. maddesinde bulmuştur. Buna göre, "*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*" (m. 127/3) ibaresiyle getirilen bu esnek yaklaşım hızlı kentleşme karşısında büyük kentlerin yönetimi için bir çözüm olarak düşünülmüştür. Böylece büyükşehir belediyelerini kuran 3030 sayılı ilk yasa 1984 yılında kabul edilmiştir. Bu yasayla birlikte İstanbul, Ankara ve İzmir illeri merkezlerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 1984'te getirilen bu model,

il belediyesinin büyükşehire, şube müdürlüklerinin ilçe belediyesine dönüştürülmesi şeklinde hayata geçirilmiştir (Arıkboğa, 2013: 57).

2004 yılına gelindiğinde büyükşehir belediye yönetimlerinin hukuki statülerinin düzenlenmesi amacıyla ve büyükşehirlerdeki hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesi için 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun ile belde belediyeleri de sınıra dâhil edilerek, büyükşehir şehir belediyelerine yakın ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesi haline dönüştürülmüş ve büyükşehir olmak için nüfus kriteri 750.000'e çıkarılmıştır (5216 Sayılı Kanun).

Metropoliten alan yönetimi ile ilgili son kentsel politika olan *On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* 2012 tarihinde 6360 sayılı yasa yürürlüğe girerek, büyükşehir belediye örgütlenmesinde çok ciddi değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Bu kanun, büyükşehir tanımını değiştirerek; İstanbul ve Kocaeli örneğinde olduğu gibi, büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırına genişletmiştir. Yeni tanımlamaya göre büyükşehir belediyesi, "*sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi*"ni ifade etmektedir. Yasayla toplam nüfusu 750.000'den fazla olan 13 ilin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş ve daha sonra 2013'te kabul edilen 6447 sayılı yasa kapsamında da Ordu ilinin de büyükşehir yapılmasıyla birlikte Türkiye'deki büyükşehir belediyesi sayısı 30'a ulaşmıştır. 6360 sayılı yasaya göre büyükşehir belediyesi kurulan illerde belde belediyeleri ve köyler kaldırılarak, bağlı bulundukları ilçelerin birer mahallesine dönüştürülmüşlerdir. Ayrıca büyükşehir belediyesi bulunan illerde il özel idareleri kaldırılırken diğer illerde il özel idaresi statüsüne izin verilerek ikili bir yapının oluşumunun önü açılmıştır. Yine 30 büyükşehir belediyesinde "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi" adıyla yeni bir kuruluş oluşturulmuştur (6360 sayılı kanun).

6360 sayılı yasanın genel gerekçesinde küreselleşme ile birlikte ihtiyaçların değiştiği, bu nedenle de hizmet sunumu bakımından daha etkili ve verimli bir yönetsel yapının kurulacağı, bu yolla demokratik hayata katılımın artacağı ifade edilmektedir (http://www.sayilikanun.com/). Yasanın genel gerekçelerinin işaret ettiği nokta ise optimal belediye büyüklüğüdür. Optimal belediye büyüklüğünden kasıt ise, belediyenin kamu hizmetlerini etkin bir şekilde sunulmasını sağlayacak nüfusa ve alana sahip olmasıdır (Tortop,

1995: 21). Ancak bu büyüklük, hizmetin türü, niteliği ve toplum ile eşdeğer olmaktadır (Arıkboğa, 2007: 2). Dolayısıyla 6360 sayılı kanunla optimal bir büyüklüğün sağlanması hedeflenmektedir. Fakat bu yasa ile bir yandan il özel idarelerinin kaldırılarak, ihtiyaçların belediyelerce karşılanması öngörülürken, diğer yandan da köylerin tüzel kişiliklerini kaldırılmasını ve bir belediyenin mahallesi haline dönüştürülmesini kabul ederek bu hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde dağıtılacağı tartışmalıdır (Gözler, 2012). Neticede il özel idareleri, "*il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*"dir (Gözübüyük, 2009, 119). Dolayısıyla il özel idareler, münhasıran yerleşim merkezleri ile ilgili değildir; bunlar aynı zamanda bölgesel bir kuruluştur; dağlar, bayırlar, taşlar, göller, dereler, gibi meskûn olmayan mahalleri de içerir. Benzer şekilde 6360 sayılı kanun kente uzak yakın ayrımı yapmadan 30 ildeki bütün köylerin tüzel kişiliklerini kaldırmıştır. Köy ve belediyelerin yetkileri sınırları olduğundan uzak mesafedeki hizmetleri il özel idareleri karşılamaktadır. Örneğin şehre 60 km mesafede bulunan köyün hizmetlerini karşılamak belediyelere devredilmiş; bu da verimli ve etkin bir hizmet verme açısından yerindenlik ilkesini zedelemiştir (Gözler, 2012). Üstelik hizmetin faydasının yayıldığı alan her zaman birbirinden farklılık göstermektedir. Bazı hizmetler geniş alanlara yayılırken (dış politika, savunma vb.), diğerleri daha küçük alanlarla (mahalle ya da sokak ölçeği) sınırlandırılabilir (Arıkboğa, 2013). Hizmetler bile farklılık gösterirken, hem mesafe hem de hizmet çeşitliliği hesaba katılmaksızın yapılan bu düzenlemenin maliyet azaltıcı yahut etkin ve verimli olduğunu söylemek de tartışmalıdır. 6360 sayılı yasa büyükşehir belediyelerinin hizmet alanını oldukça genişletmesine karşın yetkileri ve karar alma süreçleri âdem-i merkezileştirilmediği için, belediye hizmetlerinin büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında paylaşımında mesafe bir sorun oluşturmaktadır. Yasa, kırsalı katılımlı araçlardan ve yerinden yönetim olanaklarından uzaklaştırırken kentlere yeni bir katılım mekanizması, karar almada yeni bir ölçek ve yerindenlik ilkesi açısından yeni bir şey sunmamaktadır (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 8).

Demokratik hayata katılımın artacağı noktasındaki diğer öngörü ise tam karşıt eleştiriler almaktadır. Hizmetlerin ve yetkilerin tek elde toplanmasıyla birlikte yaşanan merkezileşme ile birlikte, demokratik katılım, imkân ve mekanizmalarının alacağı belirtilmektedir (İzci ve Turan, 2013: 136). Dahası büyükşehir meclislerinin daha yoğun bir program yüküyle karşı karşıya kalması ile yerel siyasette katılım mekanizmalarının daha yavaş işlemesi sonucunun ortaya çıkma ihtimali de olasıdır (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 7-8).

Ayrıca, bu yeni yapı ilçe ve alt kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerini sınırlayan; belediye başkanının ön planda olduğu belediye meclislerinin demokratik işlevlerini azaltan bir niteliğe sahiptir (Görmez, 2012). Dolayısıyla bu düzenleme ile merkeziyetçilik yerel düzeyde güçlendirildiğinden, yerelleşme söylemleriyle çelişmektedir (Keleş, 2013: 18). Bunların yanı sıra 6360 sayılı yasa ile sınırları mülki sınır olarak belirlenen büyükşehir belediyelerinin kurulmuş olması, siyasal yapıyı da etkilemektedir. Yani yeni yasa ile büyükşehir belediyesi bulunan illerde büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde ilin tüm seçmenleri oy kullanarak, yerelde siyasal dengelerin de değişimine sebebiyet vermektedir (Adıgüzel, 2012: 162).

3. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

3.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Araştırma, Hatay ilinde 6360 sayılı yasa kapsamında yürürlüğe giren uygulama ile yasa öncesinde tek kademeli belediye hizmetlerine yönelik mahalle muhtarlarının hizmet kalitesi memnuniyet düzeylerinin ölçülmesini amaçlamaktadır. Dolayısıyla yeni yasanın hedeflediği sonuçlara ne ölçüde ulaşılabilmiştir. Bu doğrultuda aşağıdaki sorulara cevap aranmaktadır:

- 6360 sayılı yasa öncesinde tek kademeli belediyeler tarafından sunulan hizmetlere ilişkin memnuniyet düzeyleri nedir?
- 6360 sayılı yasa sonrası dönemde ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi olarak iki kademeli belediye hizmetlerine yönelik memnuniyet düzeyi nedir?
- Her iki döneme ilişkin memnuniyet düzeyleri arasında anlamlı bir farklılık var mıdır?

Literatür taraması yapıldığında belediye hizmetlerini kullanan vatandaşların bu hizmetlerden memnuniyetinin araştırılması ve hizmet kalitesinin ölçülmesi noktasında çeşitli çalışmalar bulunmaktadır. Örneğin Gümüş ve Keloğlu'nun (2002) Çanakkale Belediyesi hizmetlerini ölçmek üzere servequal modelini kullanarak yapmış olduğu çalışmada memnuniyet seviyesi ortalama bir değerde çıkmıştır. Gümüşoğlu vd. (2003) belediyeden beklenen hizmet kalitesi algısını ölçmek için yine servequal modelini kullanarak Muğla Belediyesi'nde bir çalışma yapmışlar ve sonuç olarak güvenilir ve anlamlı sonuçlar ortaya çıkarmışlardır. Yine Yüksel vd (2004)'nin Tokat ilinde halkın belediye hizmetlerinden duyduğu memnuniyet düzeyleri ölçülmüş ve araştırmanın sonuçlarına göre çeşitli faktörler arasında anlamlı farklılıklar ortaya konulmuştur. Çalışmaları devam ettirmek mümkün olsa da

belediye hizmetlerini ölçmek adına servqual yönteminin genel olarak benimsendiği söylenebilir.

Değişen koşullarla birlikte belediyelerin halkın beklentilerine tam olarak cevap verememesi 6360 sayılı kanunun da yürürlüğe girmesinde önemli bir etkendir. Ancak yeni yasanın uygulamaları sonucunda ortaya çıkan sonuç ile bu değişiklikle elde edilmek istenenler ne kadar uyumludur sorusu burada önem kazanmaktadır. Bir başka ifade ile 6360 öncesi ve sonrasında çok önemli bir değişimin yaşandığı Hatay ilindeki durum bu açıdan nasıl bir görüntü veriyor sorusuna cevap aramak adına bu araştırma planlanmıştır. Söz konusu sonuçlara ulaşabilmek amacıyla bir kısmından yukarıda söz edilen çalışmalarda kullanılan servequal modelinden yararlanılmıştır.

3.2. Araştırmanın Yöntemi ve Kullanılan Ölçekler

Araştırmada veri toplama yöntemi olarak anket tekniği kullanılmıştır. Anket formu iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm çeşitli demografik özelliklere yer verilen bölümden oluşmakta iken, ikinci bölümde ise Filiz vd. (2010), Gümüşoğlu vd. (2003) ve Yücel vd. (2012) tarafından yapılan çalışmalarda Türkçe formu kullanılıp test edilen ve ilk kez Parasuraman vd. (1985) tarafından geliştirilen SERVEQUAL "Hizmet Kalitesi Ölçeği" yer almaktadır. SERVQUAL ölçeğinde 11 alt boyut toplam 31 sorudan oluşmaktadır. Ölçek aracılığıyla örneklem içinde yer alan katılımcıların düşünce ve görüşleri (1=Çok düşük, 5=çok yüksek), 5'li Likert ölçeğine göre sıralanmış şekilde elde edilmeye çalışılmıştır. Katılımcıların, SERVEQUAL hizmet kalitesi ölçeği aracılığı ile 6360 sayılı yasa öncesi ve sonrası iki ayrı dönemdeki yerel hizmetlere ilişkin görüş ve düşünceleri belirlenmeye çalışılmıştır.

3.3. Örneklem

Araştırmanın evrenini Hatay ilindeki mevcut durumda mahalle statüsüne sahip olan 589 yerleşim birimindeki mahalle muhtarları oluşturmaktadır. Bu evren içerisinden basit tesadüfî örnekleme yöntemi ile seçilen toplam 300 mahalle muhtarı örneklem olarak seçilmiştir. Bu kapsamda 300 mahalle muhtarına anket formları dağıtılmış, geri dönen ve sağlıklı şekilde doldurulan 138 anket değerlendirmeye alınmıştır. Bu durumda anketlerin geri dönüş oranı % 46 olmuştur.

Örneklem olarak mahalle muhtarlarının seçilmesi, araştırmanın kısıtlarından birisidir. Kolay ulaşabilirlik ve katılımın daha yüksek oranda olacağı, ayrıca zaman ve maliyet açısından avantajları olacağı düşüncesi ile örneklem muhtarlardan oluşturulmuştur.

3.4. Analiz ve Bulgular

Ölçekle ilgili KMO ve Bartlett's testleri yapılmıştır. Buna göre, SERVQUAL ölçeğinin KMO değeri 0,942 (p<0,005) olarak bulunmuştur. Bulunan değer, "mükemmel" düzeyi yansıtmaktadır (Sipahi vd., 2008: 80). Ölçeğe ait Bartlett's test sonuçları (p<0,01) anlamlıdır. Ölçeğin faktör yükü ve yapı geçerliliğini test etmek amacıyla Temel Bileşenler Analizi ve Verimax Döndürme Yöntemi kullanılmıştır. Buna göre, ölçeğin literatüre uyumlu şekilde 11 alt boyuttan oluştuğu belirlenmiştir. Ölçeğin güvenilirlik analizi ise, Cronbach's α Yöntemiyle yapılmıştır.

Tablo 1. SERVEQUAL Ölçeği Faktör Analizi Sonuç Tablosu

Faktörün Adı	Soru İfadesi	Faktör Ağırlıkları	Güvenilirlik (Cronbach's α)
Fiziksel	F1. Belediye modern görünüşlü bina ve çalışma mekânlarına sahiptir, verilen hizmetlerde kullanılan malzemeler göze hoş görünür.	0,573	0,809
	F2. Belediye çalışanları temiz ve düzgün görünüşlü olur.	0,615	
İtimat	İ3. Belediye verdiği sözü zamanında yerine getirir.	0,723	0,914
	İ4. Belediye halkın bir sorunu olduğu zaman sorunu çözmek için samimiyet gösterir.	0,760	
	İ5. Belediye ilk seferinde ve doğru hizmet verir.	0,763	
	İ6. Belediye yaptığı çalışma ile ilgili halka yeterince bilgi verir.	0,621	
	İ7. Belediye yapılan işlerin kayıtlarının tutulmasında çok titizdir.	0,724	
Sorumluluk	S8. Belediyede çalışanların bilgisi, problemleri çözme becerisi yeterli olup yardım etmeye istekli ve gönüllüdürler.	0,561	0,841
	S9. Belediyede çalışanların tavır ve davranışları halkta güven duygusu uyandırır ve halka karşı saygılıdır.	0,642	
Eşitlik	E10. Belediye herkesle ilgilenir ve adildir.	0,761	0,727
	E11. Belediyenin çalışma saatleri halka uygun olacak şekildedir.	0,715	
Temizlik	T12. Belediye çevre ve temizlik hizmetlerine gereken önemi verir.	0,796	0,883
	T13. Belediye temizlik hizmetlerinin verildiği zaman ve koşullar uygundur.	0,579	
Denetim	D14. Belediye halk için gerekli olan denetim hizmetlerine önem verir.	0,563	0,897
	D15. Belediyenin denetim işlerini yerine getirme biçimi uygundur.	0,555	

Haberleşme	H16. Belediyeye ilişkin şikâyetleri iletecek kişi ya da birime kolayca ulaşabilmelidir.	0,748	0,906
	H17. Belediye şikâyetleri ciddiye alarak dinler.	0,647	
	H18. Belediye şikâyetlere çözüm getirir ve bunun süresi uygundur.	0,544	
İmar	Bİ19. Belediye imar hizmetleri ihtiyaçlarını karşılar.	0,716	0,923
	Bİ20. Belediye kentin görünümünü bozacak yapılaşmaya izin vermez.	0,556	
	Bİ21. Belediye alt yapı çalışmalarında gerekli kurumlarla uyum ve işbirliği içinde çalışır.	0,461	
	Bİ22. Belediye imar hizmetlerini hukuka uygun ve adil yürütür.	0,513	
Ulaşım	BU23. Ulaşım konusunda otobüs güzergâhları, durak ve otobüs sayıları uygundur.	0,753	0,814
	BU24. Belediye otopark sorununa eğilmekte, bu sorunu gidermeye çalışmaktadır.	0,797	
Kültür	BK25. Belediye yararlı sosyal ve kültürel etkinlikler yapmaktadır.	0,597	0,921
	BK26. Belediye halka yönelik panel, seminer, tiyatro, konser vb. faaliyetlerde bulunmaktadır.	0,712	
	BK27. Belediye öğrencinin yaşamını kolaylaştırmaya önem verir.	0,691	
	BK28. Belediye yaşlı ve düşkünlerin birtakım hayati ihtiyaçlarını karşılamaya özen gösterir.	0,663	
	BK29. Belediye yaptığı çalışmalarla ilimizin tanıtımına katkıda bulunur.	0,701	
Finans	BF30. Belediyenin kaynakları yeterlidir.	0,777	0,752
	BF31. Belediye kaynaklarını etkin kullanmaktadır.	0,652	
KMO Ölçek Geçerliliği			0,942
Bartlett's Küresellik Testi Ki Kare			4513,652
sd			465
P değeri			0,000

Araştırma kapsamındaki soruları test etmek amacıyla Bağımlı Gruplar t-Testi yapılmıştır. Elde edilen bulgulara ait sonuçlar SERVEQUAL ölçeği alt boyutları için ayrı ayrı yer verilerek sunulmuştur.

Tablo 2. Bağımlı Gruplar t-Testi Sonuçları

	N	Ortalama	Standart Sapma	t değeri	p değeri
Fiziksel1-Fiziksel 2	138 138	2,9384 3,0399	1,1130 1,2972	-1,298	0,197
İtimat1-İtimat2	138 138	2,7725 2,7449	1,1140 1,1788	0,320	0,749
Sorumluluk1-Sorumluluk2	138 138	3,0000 2,8913	1,1730 1,2003	1,090	0,277
Eşitlik1-Eşitlik2	138 138	3,0399 2,9203	1,4116 1,2236	1,398	0,164
Temizlik1-Temizlik2	138 138	2,8406 2,8188	1,1807 1,2247	0,247	0,805
Denetim1-Denetim2	138 138	2,7283 2,7065	1,1654 1,2392	0,254	0,800
Haberleşme1-Haberleşme2	138 138	2,8357 2,7645	1,4115 1,2157	0,727	0,468
İmar1-İmar2	138 138	2,6993 2,7083	1,1962 1,2638	-0,114	0,909
Ulaşım1-Ulaşım2	138 138	2,4710 2,5870	1,1633 1,3262	-1,522	0,130
Kültür1-Kültür2	138 138	2,7362 2,8319	1,1722 1,2906	-1,426	0,156
Finans1-Finans2	**138** **138**	**2,7645** **2,9420**	**1,1733** **1,2986**	**-2,086**	**0,039***
Memnuniyet1-Memnuniyet2	138 138	2,7875 2,7997	1,0002 1,0839	-0,177	0,860

Tablo 2 incelendiğinde, muhtarların belediye hizmetlerine yönelik memnuniyet düzeylerinin ortalama değerler civarında olduğu görülmektedir. Ortalama memnuniyet düzeyinin gerek 6360 sayılı yasa öncesi durum gerekse 6360 sayılı yasa sonrasındaki dönemdeki belediye hizmetleri için geçerlidir.

6360 sayılı yasa öncesi ve sonrası dönemde sunulan hizmetler açısından katılımcı muhtarların sadece finans alt boyutu ile ilgili memnuniyet düzeyleri açısından anlamlı farklılık içinde oldukları, diğer alt boyutlar ve genel memnuniyet düzeyleri açısından anlamlı bir farklılık içinde olmadıkları görülmektedir. Finans alt boyutu açısından 6360 sayılı yasanın uygulanmasından itibaren memnuniyet düzeylerinin yükseldiği, yani büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi şeklindeki yeni yapının muhtarların hizmet kalitesine ilişkin algılarını olumlu yönde ve anlamlı şekilde etkilediği ifade edilebilir. İstatistiksel olarak anlamlı bir farklılık ortaya çıkmamış olmasına rağmen yeni uygulama ile muhtarların itimat, sorumluluk, eşitlik,

temizlik, denetim ve haberleşme boyutları açısından hizmet kalitesine ilişkin memnuniyet düzeylerinde bir azalma olduğu; fiziksel, imar, ulaşım, kültür alt boyutları ve genel memnuniyet düzeylerinin az da olsa yükseldiği sonucuna ulaşılmıştır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Analiz sonuçlarına göre, genel olarak mahalle muhtarlarının Hatay Belediyesi hizmetlerine yönelik hizmet kalitesi memnuniyet düzeyleri orta değerlerdedir. Bu orta değerler sadece 6360 sayılı yasa sonrası dönemi değil, aynı zamanda uygulama öncesi dönemi de kapsamaktadır. Yapılan testler sonucu verilen hizmetlerden yalnızca finans alt boyutunda yasa öncesi ve sonrasına ilişkin anlamlı bir farklılığa rastlanırken, diğer boyutlarda ve genel memnuniyet düzeyleri açısından anlamlı bir farkla karşılaşılmamıştır. Finans boyutunda görülen farklılık 6360 sayılı yasanın uygulamasından itibaren memnuniyet düzeylerinde meydana gelen artışla açıklanabilir. Dolayısıyla 6360 sayılı yasanın uygulamasıyla birlikte, muhtarlar finans boyutu için hizmet kalitesinde olumlu bir artış olduğunu düşünmektedir. Her ne kadar istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık ortaya çıkmasa da muhtarlar itimat, sorumluluk, eşitlik, temizlik, denetim ve haberleşme boyutları açısından hizmet kalitesinde bir gerileme olduğunu; fiziksel, imar, ulaşım ve kültür hizmetleri açısından ise 6360 sayılı yasanın uygulaması sonrasında artış olduğunu ifade etmişlerdir.

Geçmişi otuz yıldan uzun bir süreye dayanan büyükşehir belediyesi uygulamasının, 6360 sayılı yasa ile oldukça iddialı bir değişime uğradığı konusunda araştırmacılar uzlaşı sağlamış görünmektedir. Ancak söz konusu bu iddialı değişimin olumlu ya da olumsuz yönlerinin olduğu yönünde de çok sayıda görüş bulunmaktadır. En azından yasa koyucu iradenin bu değişimle geçmişten çok daha üst düzeyde olumlu sonuçlar beklediği bir gerçektir. Hatay ilinde görev yapan muhtarlar üzerinde yapılan bu araştırma ile ortaya çıkan sonuç, 6360 sayılı yasanın hedeflediği yönde çok olumlu bir iyileşmenin ortaya çıkmadığını göstermektedir. Hizmet kalitesi ölçeğinin altı alt boyutunda (itimat, sorumluluk, eşitlik, temizlik, denetim, haberleşme) 6360 sayılı yasa öncesindeki duruma göre memnuniyet düzeyinde bir azalma olduğunu ortaya koymaktadır. Bu boyutlar itibarı ile, 6360 sayılı yasanın uygulaması öncesindeki tek kademeli yerel yönetim hizmetlerinin daha olumlu bulunduğunu, 6360 sonrası ortaya çıkan yeni uygulamanın teorik kısımda sözü edilen handikaplarla bağlantılı olarak beklenen olumlu etkiyi sağlayamadığını ifade etmek mümkündür. Buna rağmen genel memnuniyet düzeylerinin karşılaştırılmasında, anlamlı olmasa da yeni uygulama ile sınırlı bir olumlu değişimin ortaya çıkmış olması geleceğe yönelik umutlu bakma fırsatının olabileceğini işaret etmektedir. Araştırmanın en önemli kısıtı,

hizmet kalitesi ölçeği ile sadece Hatay ilinde halen görev yapmakta olan mahalle muhtarlarının görüşlerinin alınmış olmasıdır. Bu nedenle, araştırma sonucunda elde edilen bulguları, gerek Hatay ili için gerekse diğer illerdeki büyükşehir belediyelerinin hizmetlerine genellemek kolay değildir. Ancak büyükşehirlerdeki mahalle muhtarları, yerel hizmetler ve toplum arasındaki konumu gereğince önemli bir görev üstlenmiştir. Özellikle Belediye Kanunu'nun 9. Maddesi ile düzenlenen mahalle muhtarlarının yükümlülükleri (Eryılmaz, 2013: 223) ışığında, yerel yönetim hizmetlerine ilişkin görüşleri ile genel hakkında küçük de olsa bir fikir verebilecek kesimler arasında kabul edilebilir. Araştırmanın bir diğer kısıtı da, sosyal bilimlerdeki diğer araştırmalarda olduğu gibi katılımcıların anketlere gerçek görüş ve düşüncelerini yansıtmaktan kaçınmış olabilecekleridir. Bunun yanında, hizmet kalitesi ölçeği ile elde edilen bulgular ile ilgili belediyelerin kendi dönemlerindeki performanslarının değerlendirilmesinin gerektiğini dikkate almak gerekmektedir. Kuşku yok ki, 6360 sayılı yasa ile yapılan düzenleme, uygulayıcıların performanslarına göre de farklılık gösterebilecektir. Ancak, hizmet kalitesinin belirleyicilerinden birisinin de ilgili yasal düzenlemeler olacağını kabul etmek gerekmektedir.

Gelecekte konuyla ilgili araştırma yapacaklara, farklı illerde veya farklı toplum kesimleri ile araştırmalar yapmaları önerilebilir.

KAYNAKLAR

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf, E.T.01.09.2015.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf, E.T. 01.09.2015.

Adıgüzel, Şenol. (2012). 6360 Sayılı Yasanın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme, Toplum ve Demokrasi, sayı 13-14, s. 153-176.

Arıkboğa, Erbay. (2007). Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu, KAYFOR 7, Kocaeli.

Arıkboğa, Erbay. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli, Yerel Politikalar, Sayı 3, s. 48-96.

Eryılmaz, Bilal (2013), *"Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar",* 6. Baskı, Umuttepe Yayınları: Kocaeli.

Görmez, Kemal. (2012). Yerelleşme-Merkezileşme Geriliminde Büyükşehir Yasası, http://www.zaman.com.tr/yorum_yerellesme-merkezilesme-geriliminde-buyuksehir-yasasi_2017227.html, E.T.06.09.2015.

Gözler, Kemal. (2012). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler, http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf, E.T: 08.09.2015.

Gözübüyük, Şeref. (2009). Yönetim Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gümüş, Murat. ve Keloğlu, Nilay. (2002). Factor Analiysis on Services Attributes of Çanakkale Municipality School of Tourism. Biga Faculty of Economics, Çanakkale Onsekiz Mart University, Turkey TQM Magazine, 373-375.

Gümüşoğlu, Şevkinaz, Erdem, Sabri, Kavrukkoca,Güzin ve Özdağoğlu,Aşkın. (2003). Belediyelerde Beklenen Algılanan Hizmet Kalitesinin Servqual Modeli ile Ölçülmesi ve Muğla İlinde Bir Uygulama. 3.Ulusal Üretim Araştırmaları Sempozyumu, Kültür Üniversitesi, İstanbul

http://www.sayilikanun.com/6360-sayili-on-uc-ilde-buyuksehir-belediyesi-ve-yirmi-alti-ilce-kurulmasi-ile-bazi-kanun-ve-kanun-hukmunde-kararnamelerde-degisiklik-yapilmasina-dair-kanunun-gerekcesi-ve-komisyon-raporu/

İzci, Ferit. ve Turan, Menaf. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, c. 18, s.1, 117-152.

Keleş, Ruşen. (2013). Anakent Belediyelerinin Sayısı Çoğalırken, *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, s. 15-19.

Koyuncu, Emre. ve Köroğlu, N.Tunga. (2012). Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme, TEPAV, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352462517-9.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Degerlendirme.pdf, E.T.06.09.2015.

Parasuraman, V. A. Valerie Zeithaml ve Leonard Berry (1985). A conceptual model of service quality and its implications for future research. *Journal of Marketing* 49(4), 41-50.

Sipahi, Beril, E. Serra Yurtkoru, Murat Çinko (2008), *"Sosyal Bilimlerde SPSS'le Veri Analizi",* 2. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım: İstanbul.

Tortop, Nuri. (1995). Yerel Yönetimlerde Büyüklük Ölçüleri, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(6), s. 21-25.

Yüksel, Fatih, Çevik, Osman ve Ardıç, Kadir.(2004). Belediyelerde Hizmet Kalitesinin (Vatandaş Tatmininin) Ölçülmesi: Tokat Belediyesinde Bir Uygulama. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 13(3), 63-81.

YEREL YÖNETİMLERİN ETKİNLİĞİNDE YÖNETİŞİMİN ÖNEMİ: JEOTERMAL KAYNAKLAR BAĞLAMINDA SİMAV BELEDİYESİ VE ZORLU ENERJİ İLİŞKİLERİ ÖRNEĞİ

Dr. Tahsin GÜLER
D*umlupınar Üniversitesi, Simav Meslek Yüksekokulu*
(tahsin.guler@dpu.edu.tr)

ÖZET

Küreselleşme olgusunun sürükleyiciliği birçok alanda olduğu gibi günümüz yönetim anlayışında da önemli değişimlere yol açmıştır. Nitekim bu süreçte merkeziyetçi ekonomik kalkınma anlayışının yerini sürdürülebilir yerel ekonomik kalkınmaya bıraktığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin yetki, kaynak ve sorumluluk açısından önemli ölçüde yeniden yapılandırıldığı bu süreçte yerelin sahip olduğu yeraltı/üstü kaynak potansiyelini kullanmada iyi yönetişim uygulamalarına her zamankinden daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Bu çalışmada, önemli yeraltı kaynaklarından birisi olan jeotermal kaynakları konut ve sera ısıtmasında kullanan yerel yönetim (Simav belediyesi) ile jeotermal enerjiden elektrik üretmek amacıyla yerel yönetimin jeotermal kuyularının bulunduğu sahalarda yeni arama ruhsatları edinen bir özel girişimcinin (Zorlu Enerji) ilişkileri yönetişim kavramı üzerinden değerlendirilecektir. Bu değerlendirme ülkemizde geçmişten bu yana genel olarak ihmal edilmiş olan, yapılacak yatırımlarla ilgili yerel aktörlerin bilgilendirilmesi, destek ve katılımlarının sağlanmasının önemini göstermesi açısından anlamlı olacaktır.

Çalışmada, 2011 yılında büyük bir deprem yaşamış, sürekli göç veren, ekonomik olarak küçülmüş olan Simav yöresi açısından son derece önemli olan jeotermal kaynakların kullanımı konusunda yerel yönetimin ve özel girişimcinin arasında yaşanan hukuki sorunlar ve oluşan güvensizlik ortamı gözler önüne serilmekte, sonucun bu aşamaya evrilmesinde jeotermal kaynaklara ilişkin mevzuattan kaynaklanan sorunların yanı sıra yerel yönetim ve özel girişimcinin amaçlarının yerel kalkınma odaklı ortak bir paydada buluşturulamaması dolayısıyla jeotermal kaynakların geliştirilerek değerlendirilememesinde iyi yönetişim ilkelerinden yararlanılmamasının payının büyük olduğu görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: İyi yönetişim, Yerel Kalkınma, Jeotermal Kaynaklar, Küreselleşme, Yerel Yönetim

IMPORTANCE OF GOVERNANCE AT LOCAL GOVERNMENT EFFICIENCY: SAMPLE SIMAV MUNICIPALITY AND ZORLU ENERGY RELATIONS IN THE CONTEXT OF GEOTHERMAL RESOURCES

Dr. Tahsin GÜLER
D*umlupınar University, Simav Vocational School*
(tahsin.guler@dpu.edu.tr)

ABSTRACT

Development concept in todays management mentality going with the globalization fact has changed its character it is seen that centralized development has given its place to sustainable local economic development . To achieve this development in this process that the local has been reconsructed in authority, source and responsibility better governance practices are needed more than ever to use the potential above/under ground sources that the local has. In this study, the relations of the local government (Simav municipality) uses one of the major under ground sources the geothermal resources at house and greenhouse heating and the private entrepreneur (Zorlu Energy) acquired new exploration licenses in to the field of geothermal wells of local government aim to produce electricity from geothermal energy will be assessed through the concept of governance. This assessment will be significant in terms of showing the importance of providing support and participation and informing local actors about the future investment that is generally neglected since past in our country.

In this case, it is seen that insecurity environment and legal problems continuing from 2004 between local government and private entrepreneurs are important obstacles in developing and using more effective of the geothermal resources in Simav region in 2011 experienced a major earthquake, which continuously migrate, get smaller economically.

The inversion of result to this phase, the problems arising from the legislation on geothermal resources have a role but it is seen that local government and the private entrepreneurs' aims don't come together in local development in other words the benefit of the good governance principles aren't used to evaluate the developing geothermal resources has bigger role.

Keywords: Good Governance, Geothermal Resources, Globalization, Local Development, Local Government

GİRİŞ

Dünya, adına küreselleşme denilen ancak içerisinde siyasetten ekonomiye sosyal ve kültürel ögelerden en sıradan yaşamlara kadar hemen her alanda değişim ve dönüşümlerin yer aldığı çok boyutlu bir iklimi yaşamaktadır.

Etkileri hayatın her alanında görülen bu süreçten Türk kamu yönetimi de payına düşeni almış, özellikle geçmişin devletçi/merkeziyetçi yönetim anlayışı yerini liberal/ademi-merkeziyetçi yapılara bırakmaya zorlanmıştır. Bu süreçte merkeziyetçi kalkınma politikalarının etkisinin azalmaya başladığı, yerel ve bölgesel kalkınmanın daha çok gündeme geldiği, gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarıyla yerel yönetimlerin hizmet üretme ve yerel kalkınmayı gerçekleştirme kapasitelerinin artırıldığı görülmüştür. Diğer taraftan süreç içerisinde çok aktörlü bir yönetim modeline işaret eden, halkın yönetime katılmasını sağlayarak sürecin demokratik yönünü de güçlendiren yönetişim kavramının çokca dillendirildiği görülmektedir.

Ülkemizde özellikle yönetim alanındaki gelişmelerin teorik düzeyden uygulamaya aktarılmasında sorunlarla karşılaşıldığı bilinmektedir. Bu durum özellikle kamu yönetimindeki küresel ve ulusal gelişmelerin yerele aktarılmasında daha net olarak görülmekte, söz konusu yeni anlayışların yerele etkisi çoğunlukla tedrici ve uzun bir süreci gerektirmektedir.

YÖNETİŞİM KAVRAMI VE YEREL YÖNETİMLER AÇISINDAN ÖNEMİ

1990'lı yıllarda kamu yönetimine ilişkin ciddi toplumsal, kültürel, siyasal ve ekonomik sorun algılamalarının olduğu ve bunların çözümüne ilişkin yeni anlayışlara ihtiyaç duyulduğunun anlaşılması (Gündoğan, 2013: 16) beraberinde yönetişim (governance) modeli olarak nitelenen yeni bir anlayışı gündeme getirirken bu anlayış kamu yönetiminde sözü edilen yetersizliklerin sonucu olan sığlığı ortadan kaldırmak için (Çukurçayır, 2003: 260) ulusalın küreselle ve yönetselin piyasayla bütünleştirilmesini öngörmüştür (Güler, 2011: 313).

Toplumsal yaşam ve ekonomideki rolü gereğinden fazla genişlemiş olan devletin küçültülmesine yönelik girişimler kamunun işlevleri üzerindeki tartışmaları "yönetim" kavramından daha geniş gibi görünen yönetişim kavramına doğru kaydırmıştır (Keleş, 2013: 58). Başlangıçta yönetim ile arasında bir anlam farkı bulunmayan ancak zamanla özellikle politik bilimler alanında yeni ve farklı anlamlara kavuşan yönetişim kavramı (Addink, 2005: 28) yönetim alanında yeni bir sürece atıfta bulunmakta (Rhodes, 1996: 652-653), 1990'lardan bu yana uluslararası işbirliğinden kaynaklanan sinerjinin etkisiyle giderek zenginleşmekte ve

güçlenmekte (Toprak, 2013: 72), özel-kamu işbirliğiyle çeşitli düzeylerde politikalar oluşturarak toplumsal sorunların çözümüne katkı yapmaktadır (Biermann, 2004: 5).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nda kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum üzerindeki etkilerine yoğunlaşılarak, sürecin kompleks mekanizmaları, süreçleri, ilişkileri ve kurumları kapsadığı belirtilmektedir (mirror.undp.org; Eryılmaz, 2009: 27). Kavramın özü toplumsal-politik sistemdeki bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların dikkate alınmasından oluşmaktadır (Ergun, 2008: 274). Bu aynı zamanda yeni dönemdeki çoğulcu anlayışlar doğrultusunda yönetimlerin tek başlarına hareket etmesi yerine birlikte düzenleme, birlikte yönetme, birlikte üretme ve kamu-özel işbirliğini ifade etmektedir (Al, 2003: 236).

Stoker, yönetişim kavramını beş öneri çerçevesinde yapılandırmaktadır (Stoker, 1998: 18). Buna göre:

1. Yönetişim hükümet etmenin ötesinde ancak ondan doğan/referans alan bir takım kurum ve aktörler kümesinin varlığına işaret eder.
2. Yönetişim ekonomik ve sosyal sorunları ele almada sınırların ve sorumlulukların bulanıklığına/belirsizliğine işaret eder.
3. Yönetişim, kolektif eyleme katılmada kurumlar arasındaki ilişkilerde güç bağımlılığını ifade eder.
4. Yönetişim, özerk ve kendi kendini yönetebilen aktörler ağını vurgular.
5. Yönetişim sorunların çözümünde yalnızca hükümet yetkisi ve gücüyle yetinilmeyeceğini kabul eder. Yönlendirme ve rehberliğin yeni araç ve tekniklerle mümkün kılınacağını belirtir.

Yönetişim, Stoker'in önerilerinde de görüleceği üzere yönetme erkinin hükümet kuruluşları dışında yer alan aktörlerin katılımına açılmasını, sorunların çözümünde etkinlik, verimlilik ve yeni tekniklerin bu yolla sağlanabileceğini belirtmektedir.

Yönetişim sürecinin Türkiye üzerindeki etkileri irdelendiğinde özellikle 2002 yılından itibaren güçlü bir siyasal iktidarın iş başına geldiği dönemde kamu yönetimi ve bürokrasi başta olmak üzere birçok alanda değişim ve dönüşümün hızlandığı, bu alanda önemli reformların gerçekleştirildiği görülmüştür. Bunun yanı sıra iş dünyası, STK'lar ve toplumun birçok kesiminin "bürokratik devletten hizmet devletine dönüşümü" destekleyici yaklaşımı kısacası konjonktürün her açıdan uygun olması kamu yönetimi reformlarının gerçekleştirilmesinde belirleyici olmuştur.

Yönetişim sürecinin Türk kamu yönetiminde somut olarak uygulanmasına bakıldığında süreçte öncelikle yönetsel ilke ve usullerin değiştirilerek yeni tip bir örgütlenme ve yeni kurumların altyapısının hazırlandığı görülmektedir. Güler, bu süreçte Türk yönetim sisteminin işleyişini doğrudan etkileyen kural değişikliklerini şöyle özetlemektedir (Güler, 2011: 319).

- Karar verme sürecinde "düzenleyici etki analizi" yöntemine geçiş
- Planlamada ulusal kalkınma plancılığı yerine stratejik planlamacılık uygulaması
- Örgütlenmede merkeziyetçilik ilkesi yerine yerellik ilkesi
- Personel yönetiminde kariyer sistemi yerine iş sınıflandırma –norm kadro- sistemi
- Yöneticilikte yönetimin sorumluluğu yerine bilgi edinme, etik sözleşme ve hesapvermecilik
- Hizmet sunumunda doğrudan sunum, emanet usulü yerine ihale-imtiyazcılık, kamu-özel ortaklığı uygulamaları
- Denetlemede hukuksal-yönetsel-içsel denetim yerine mali-performans-bütçe sistemine geçiş.

Kamu yönetiminde, tüm yönetsel süreçler ve örgütlenme ilkeleri üzerinde ortaya çıkan yönetişim yaklaşımı, yukarıda belirtilen işleyiş kurallarıyla birlikte kurumsal yapı üzerinde de bazı değişikliklere yol açmıştır. Bu alanda görülen en önemli kurumsal yapılanma mekanizmaları merkezi düzeyde üst kurulların oluşturulması, bölgesel düzeyde kalkınma ajanslarının kurulması, yerel düzeyde Yerel Gündem 21 uygulamaları ve kent konseyleri oluşturulması ile kamu yönetimi genelinde vakıflaşma ve dernekleşme olarak kendini göstermektedir (Güler, 2011: 323).

Bu süreç ilgili aktörler arasında karşılıklı etkileşimi, ekonomik ve sosyal konularda sorumlulukların paylaşımını da kapsamakta, yönetsel süreçte etkide bulunabilecek aktörlerin etkileşimiyle oluşan yeni bir yapı ve düzeni anlatmaktadır.

Bu amaçla yönetişim sürecinde AB kanadından gelen önemli bir etkiyi ifade eden yerel ve bölgesel ölçekte dengesizliklerin giderilmesi, bölgesel kalkınmayı gerçekleştirecek idari yapıların kurularak güçlendirilmesi amacını taşıyan ajanslaşma modeli "kaynakların etkin ve verimli kullanılabilmesi için kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin geliştirilmesine vurgu yapmakta (Şengül ve Yazkan, 2007: 165)

değerlendirilebildiğinde yerel yönetimlerin bu konuda önemli bir hareket alanını oluştumaktadır

Bu alanda yönetişim sürecinin diğer bir etkileşim alanı olan kent konseyleri de dikkat çeken uygulamalar arasındadır. 1980'li yıllardan itibaren bir kısım örnekler görülmeye başlansa da Birleşmiş Milletler'in öncülüğünde ve ülkemizle varılan mutabakat sonucunda 1997 yılında Yerel Gündem 21 (YG-21) çalışmalarıyla yaygınlaşan konseylerin (Coşkun, 2007: 100). toplumun örgütlü ve örgütsüz tüm kesimlerinin katılımına açık olduğu ve hedeflere ulaşmada çok aktörlü bir süreci desteklediği bilinmekte (Pektaş ve Koçak, 2007: 125) dolayısıyla yerel yönetimlerin yönetimsel kararlarını şekillendirerek toplumsal kabulünün artırılmasında etkin şekilde kullanabileceği bir uygulama olarak öne çıkmaktadır

Günümüzde küresel olarak yönetişim alanında en büyük teknik işbirliği sağlayan kuruluşlardan birisi olan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) nın yönetişim ve sürdürülebilir insani gelişmenin birbirinden ayrılamaz olduğu ve iyi yönetişim kapasitesinin geliştirilmesinin kalkınmayı sağlayarak yoksulluğu gidermekten geçtiğini belirtmekte, bu varsayımdan hareketle Türkiye'de beş alanda uygulamaya koyduğu demokratik yönetişim programında yerel yönetim ve sivil katılım konusuna da yer vermektedir.

Türkiye'nin 1980'lerde başlayan küresel ekonomi ile eklemlenme süreci 2000'li yıllarda ileri bir aşamaya taşınmıştır. Ancak bu ileri aşamayı gerçekleştiren taşıyıcılar arasında yer alan yönetişim kavramının yukarıda örnekleri de verilen ve daha alt kategorilerinin de var olduğu çeşitli projelerle yerele inebilmesinde sorunlarla karşılaşılmaktadır. Bu süreç özellikle yerel yönetimler düzeyinde yönetimin, vatandaşın taleplerine yalnızca evet ya da hayır demek yerine bu taleplerin çeşitlendirildiği, daha iyi alternatiflerinin arandığı ve nasıl daha iyi karşılanacağı kararının birlikte verildiği bir yapıya evrilmesini gerekli kılmaktadır.

SİMAV'DA JEOTERMAL KAYNAKLAR VE KULLANIMI

Günümüzde fosil yakıtların giderek azalması ve çevreye olan olumsuz etkileri yeni ve yenilenebilir enerji kaynaklarından olan jeotermal enerjinin önemini artırmaktadır. Bu durum ülkemizde son yıllarda enerjiye olan talebin hızla artmasıyla birlikte, mevcut potansiyel bakımından dünyada yedinci sırada olduğumuz jeotermal kaynakların yönetimini, etkin ve verimli kullanımını zorunlu hale getirmektedir. Özellikle 2000'li yıllardan sonra gerek devletin gerekse özel sektörün yenilenebilir enerji kaynaklarına karşı artan ilgisi jeotermal kaynakların önemini artıran bir etki yaratmıştır.

5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanununda; Jeolojik yapıya bağlı olarak yerkabuğu ısısının etkisiyle sıcaklığı sürekli olarak bölgesel atmosferik yıllık ortalama sıcaklığın üzerinde olan, çevresindeki sulara göre daha fazla miktarda erimiş madde ve gaz içerebilen, doğal olarak çıkan veya çıkarılan… su, buhar ve gazlar olarak tanımlanan (5686 S.K. mevzuat.basbakanlik.gov.tr) jeotermal kaynakların dünyada ve Türkiye'de çok çeşitli kullanım alanları bulunmaktadır.

Söz konusu kullanım alanları;

a-) Isıtma: (binaların ve kentlerin ısıtılması, seraların ısıtılması, tropikal bitki ve balık yetiştirilmesi, tavuk ve hayvan çiftliklerinin ısıtılması, toprak, cadde, havaalanı pistlerinin ısıtılması, yüzme havuzu, termal tedavi ve diğer turistik tesislerın ısıtılması vb.)

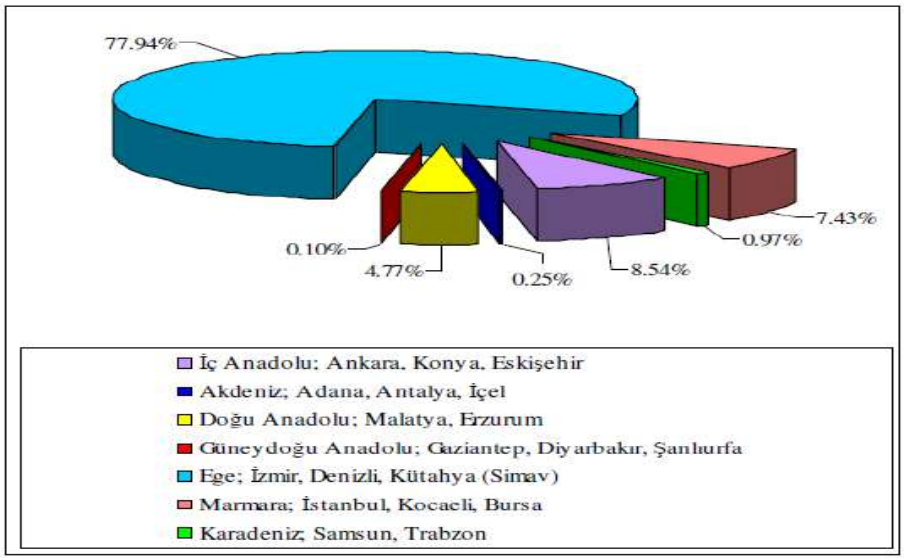
b-) Endüstriyel uygulamalar; yiyeceklerin kurutulmasında (balık, yosun vb.) ve sterilize edilmesinde, konservecilikte, kerestecilikte ve ağaç kaplama sanayiinde, kağıt, dokuma ve boyamacılıkta, derilerin kurutulması ve işlenmesinde, bira ve benzeri endüstrilerde mayalama ve damıtmada, soğutma tesislerinde kullanılmaktadır.

c-) Termal turizm: Fizik tedavi, havuz, banyo, kür merkezi, spa vb.

d-) Kimyasal madde üretimi; borik asit, amonyum bikarbonat, ağır su (döteryum oksit: D_2O), potasyum klorür vb. kimyasal maddelerin elde edilmesi ile jeotermal akışkandaki CO_2'den kuru buz elde edilmesi (DPT, 2009).

e-) Elektrik enerjisi üretimi: Türkiye'nin 2011 yılında sahip olduğu 94 MW kurulu gücü (Basu, 2011) 2015 yılına gelindiğinde 557 MWe ye çıkarmış olması (www.enerjiatlasi.com) önemli bir gelişmedir ancak toplam elektrik üretimiyle ve sahip olunan jeotermal kaynak potansiyeliyle kıyaslandığında mevcut durumun daha da geliştirilebilir olduğu görülmektedir.

Şekil 1. Türkiye jeotermal enerji potansiyeli bölgesel dağılımı

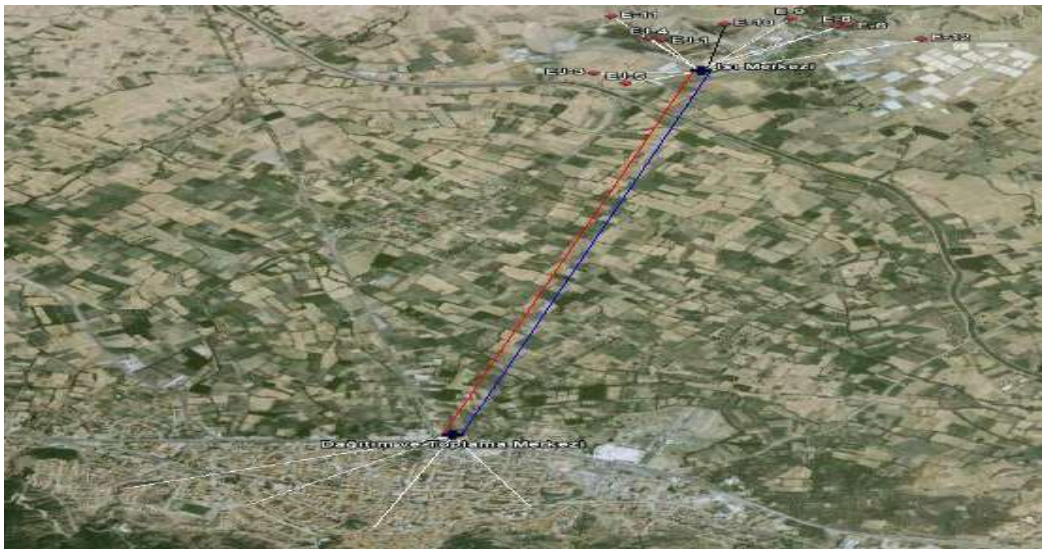


ARSLAN, O. (2008) Kütahya-Simav Jeotermal Kaynaklarının Hassas Değerlendirmesi: Entegre Sistem Tasarımı ve Enerji- Ekserji Analizleri, Dumlupınar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Doktora Tezi, Kütahya

Ülkemizin sahip olduğu jeotermal enerji potansiyelinin bölgeler arası dağılımına bakıldığında (Şekil 1) Simav havzasının da yer aldığı Ege Bölgesinin kaynakların %77,94'üne sahip olduğu görülmektedir.

Jeotermal kaynaklar açısından ülkemizin önemli bir yerleşimi olan Simav havzasındaki jeotermal kaynaklar sıcaklık, debi ve basınç değerleri bakımından konutlarda ısınma, termal turizm, seracılık, endüstriyel kullanım ve elektrik üretimi için son derece elverişlidir (Arslan v.d., 2006a; Arslan v.d., 2006b; MTA, 2005, Köse,2005). Günümüzde Simav Belediyesi, tamamı Eynal bölgesinde olan jeotermal kuyularından sağladığı jeotermal akışkanı, ilçe merkezinde bulunan konutların ve Eynal bölgesindeki sera ve kaplıcaların ısıtılmasında kullanmaktadır.

Şekil 2. Simav bölgesel ısıtma sistemi şehir şebekesi dağıtım hatları



ŞENTÜRK, M. (2009), Jeotermal Enerji Kaynaklarının Optimum Kullanım Modelinin Geliştirilmesi ve Yöresel Uygulaması, Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Kütahya

Sanayi kuruluşlarının bulunmadığı ve işsizlik oranının yüksek olduğu yörede jeotermal enerjinin endüstriyel kullanımı yetersiz bir seviyededir. Jeotermal akışkanın ısısının bölgesel ısıtma sistemi için çok yüksek olması nedeniyle entegre tesis ile elektrik enerjisi üretimi, atık ısı ile de ilçenin ısıtılması, endüstriyel kullanım, sera ve termal tesislerin ısıtılmasının uygun olacağı görülmektedir. Bu konuda yapılan fizibilite çalışmaları ile yörenin jeotermal enerji ünitesi olarak 2,9 MWe kapasite ile çalışabileceği ve minimum 17020 MWh/yıl elektrik enerjisi üretebileceği ifade edilmiştir. Ön fizibilite çalışmaları sonucunda projenin uygun ve yapılabilir durumda olduğu (Köse, 2005, Köse ve Tuğcu, 2003) belirlenmesine rağmen söz konusu santralin kurulması henüz gerçekleştirilememiştir.

JEOTERMAL KAYNAKLAR BAĞLAMINDA SİMAV BELEDİYESİ VE ZORLU ENERJİ İLİŞKİLERİ

Simav ilçesi Eynal- Çitgöl- Naşa (EÇN) Jeotermal Alanı Türkiye'nin bilinen önemli jeotermal enerji potansiyeline sahip alanlarından birisidir. Bölge bu özelliği sayesinde bir çok araştırmacının ilgisini çekmektedir. Bölgede rezervuarın ve enerji potansiyelinin belirlenmesine yönelik ilk çalışmalar MTA Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmiş, 1984 yılında Çitgöl Kaplıcaları mevkiinde termal kaynak bulunmuş, 1990 yılında ise MTA tarafından Eynal bölgesinde açılan EJ-1 kuyusunda bulunan kaynak 49 yıllığına Simav Belediyesine devredilmiştir.

2000'li yıllara kadar sözü edilen bölgede Simav, Çitgöl, Naşa belediyeleri ve özel girişimciler tarafından İl Özel İdaresinden alınan izinlerle farklı lokasyon ve derinliklerde

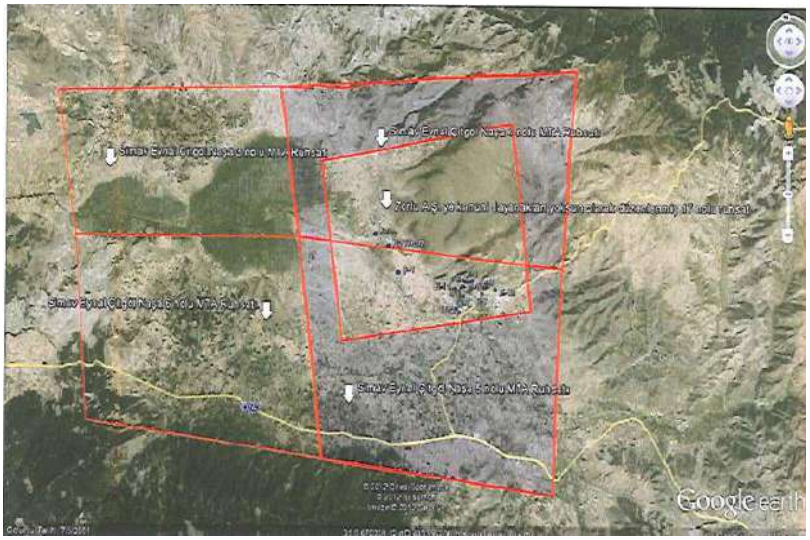
sondajlar yapılmıştır. Bu süre zarfında bölgede Simav Belediyesinin 8, Çitgöl Belediyesinin 6, Naşa Belediyesinin 3, özel girişimcilerin 7 ve MTA'nın 2 olmak üzere toplamda 26 kuyu ruhsatlandırılarak işletmeye açılmıştır.

Simav Belediyesi ile Zorlu Enerji Elektrik Üretim A.Ş. (kısaca Zorlu Enerji olarak adlandırılacaktır) arasında soruna neden olan süreç ise 2004 yılında Kütahya İl Özel İdaresinin, Zorlu Enerjiye bölgede yukarıda sözü edilen 26 adet kuyu bazlı işletme ruhsatının da bulunduğu 3000 hektarlık bir alanda kaynak arama ruhsatı tahsis etmesiyle başlamıştır.

Zorlu Enerjinin sahibi olduğu 17 nolu söz konusu ruhsatın Maden Tetkik Arama Genel Müdürlüğü'nün (MTA) 03, 04, 05 ve 06 nolu arama ruhsatlarıyla çakışması nedeniyle MTA tarafından, Zorlu Enerjiye verilen 17 nolu arama ruhsatının iptali için Zorlu Enerjinin davalı idare yanında katıldığı Kütahya İl Özel İdaresi aleyhine Eskişehir 2. İdare Mahkemesinde dava açılmış, Simav Belediyesi de MTA'nın yanında davaya müdahil olmuştur.

Bu süre içerisinde Simav Belediyesinin, sahibi olduğu 16 nolu kaynak arama ruhsatına binaen sondaj kuyusu açma talebi Kütahya İl Özel İdaresi Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünce 2009 yılında reddedilerek söz konusu alanda Zorlu Enerji ve MTA arasında devam eden hukuki süreç sonuçlanıncaya kadar herhangi bir faaliyetin gerçekleştirilemeyeceği bildirilmiştir.

Şekil 3.de görüldüğü üzere jeotermal kaynak arama ruhsatlarının aynı rezervuarı paylaşan birden fazla şirkete verilmesi kaynak koruma ve bloke alan tespitini zorlaştıracak, ileride söz konusu şirketlerin faaliyetleri esnasında birbirlerini olumsuz olarak etkilemesine yol açacaktır. Nitekim Simav Belediyesi yetkililerinin Zorlu Enerjinin ruhsatlarına itirazının yerel yönetimin ilgili alanlarda yeni kuyu açamayacağı ve rezervuarın anılan şirket tarafından kullanımından kendi kuyularının olumsuz etkileneceği noktasında yoğunlaştığı görülmektedir (www.simav.bel.tr, 2015).



Şekil 3. Simav ilçesi EÇN Jeotermal Alanında MTA ve Zorlu Elektrik A.Ş. ye Ait Jeotermal Kaynak Arama Ruhsatları Çakışma Haritası (MTA)

Diğer yandan Zorlu Enerji, jeotermal enerjinin Zorlu Enerjinin gelişme alanlarının başında geldiğini ve EÇN Jeotermal Bölgesinde yapılacak aramalar sonucunda jeotermal kaynak kullanımının konutlarla sınırlı kalmayacağını, enerji üretiminin yanı sıra bölgeye seracılık, turizm gibi yeni iş kolları da kazandırılacağını, enerji santraline yönelik yatırım kararının ise bölgede arama ruhsatı çerçevesinde yapılacak araştırmalar ve sondaj faaliyetleri sonucunda verileceğini belirtmektedir (http://enerjienstitusu.com, 2015)

2004 yılından itibaren sürecin gelişimi incelendiğinde Simav Belediyesi ve Zorlu Enerji arasında yaşanan olumsuzlukların en önemli nedenlerinden birisinin taraflar arasında oluşan güven bunalımı olduğu görülmektedir.

Bu ortamın oluşmasında her iki tarafında meseleye kendince haklı nedenlerle oluşturdukları bakış açılarıyla yaklaşmalarının önemli etkisi olduğu görülmektedir, Örneğin Simav Belediyesi söz konusu alanlarda kendi işlettiği kuyular bulunmasına rağmen Zorlu Enerjinin kendileriyle hiç görüşmeden ve haber vermeden kendilerini ilgilendiren bölgede Kütahya İl Özel İdaresi'nden ruhsat almasını Simav'ın kaynaklarının başkalarına aktarılması olarak görmekte, diğer taraftan Zorlu Enerji ise yapılan işlemlerin ülkenin diğer yerlerinde gerçekleştirilen işlemlerden farklı olmadığı ve yürürlükteki mevzuata uygun şekilde gerçekleştirildiğini ifade etmektedir.

Bugün gelinen noktada Kütahya İl Özel İdaresi'nin, Zorlu Enerjinin EÇN Jeotermal Bölgesinde sahip olduğu 214 nolu arama ruhsatının süre uzatım talebini kabul etmeyerek ruhsatın iptali ve geri istenmesi kararına karşı ilgili şirket temziye gitmesiyle yargı süreci devam etmektedir.

Yönetim bilimi açısından sürecin doğru yönetilememesinde yönetişim kavramının aktörler tarafından sürece dahil edilememiş olmasının önemli bir etken olduğu görülmekte, taraflar arasındaki ilişkilere bu açıdan bakıldığında aşağıdaki tespitler yapılmaktadır.

- Yönetişim kavramının görünür uygulamalarından olan ve yaşanan süreçle ilgili olarak yerel yönetimin faaliyetlerine sivil toplumun etkisini ve katkısını sağlayabilecek bir platform olan Kent Konseyinin Simav'da oluşturulamamış olması sürecin geniş bir perspektiften değerlendirilebilmesi fırsatının kaçırılmasına neden olmuştur.
- Yine yönetişim kavramının önemli uygulamalarından birisi olan kalkınma ajanslarının desteğiyle projeler geliştirilmesi hususunda EÇN Jeotermal Bölgesinin önemi, korunması, işletilmesi ve kaynakların başta yöre ekonomisi olmak üzere ekonomiye kazandırılması ve yatırımcılarla ilişkiler konusunda toplumsal bir algı oluşturmaya yönelik herhangi bir çalışmanın yapılmadığı görülmektedir.
- Zorlu Enerji'nin, Temmuz 2012'de Simav'da gerçekleştirdiği bilgilendirme toplantılarında toplantıya katılanların tepkilerinden kamuoyunda şirketin bölgedeki faaliyetlerine karşı olumsuz bir algının var olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum büyük ölçüde, şirketin söz konusu sahada 2004 yılından bu yana ruhsat sahibi olmasına rağmen yöre halkına kendisini ve yatırımını anlatmakta geç kalması, yerel yönetimin müdahil olduğu davaların da etkisiyle yörede süreç içerisinde olumsuz bir figür olarak işlenmesiyle ilişkilendirilebilir (www.haberler.com, 2012)
- Jeotermal mevzuatta yer alan bir takım eksikliklerin de sürecin bu aşamaya evrilmesine zemin hazırladığı düşünülmekle birlikte sorunun yargıya taşınmasından önce yukarıda belirtilen mekanizmalar ve halkla ilişkiler uygulamalarıyla daha sorunsuz çözüm alternatiflerinin bulunması noktasında yeterli çaba harcanmadığı görülmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Günümüzde küreselleşme ile bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler kentlerin ve yerel yönetimlerin kendine özgü kalmalarını oldukça zorlaştırırken ilgili yönetimlerin değişimi öngörmesi ve hazırlıklı olmasını gerektirmektedir. Bu konuda karşılaşılabilecek tehditlerden korunabilmenin yolu yerel yönetimlerin kamu, özel sektör ve STK'ların katılımıyla toplumsal kapsayıcılığı yüksek hedefler ve buna ilişkin politikalar belirlemesinden geçmektedir. Dolayısıyla ortaya çıkacak olan yerel yönetişim modelinde yörenin kaynaklarının tüm paydaşların katılımıyla en başta yörenin ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan geliştirilmesi amacını gerçekleştirecek mekanizmalara yer verilebilecektir.

Çalışmada ortaya konulduğu üzere yerel yönetim ve özel girişimcinin bölgenin yeraltı kaynaklarını değerlendirmedeki amaç ve beklentilerinin birbiriyle uyumsuz olması, bu

uyumsuzlukları gidermede çeşitli çözüm yöntemleri olarak arabuluculuk ve hakemlik uygulamalarıyla, bilimsel görüş ve destekleriyle sürece katkı sağlayabilecek üçüncü taraflardan yararlanılmaması bugün bölgede jeotermal kaynakların süren davalar nedeniyle geliştirilemediği, geleceğe dönük planlamaların yapılamadığı bir tabloyu ortaya çıkarmıştır.

"Lexus ve Zeytin Ağacı"nda Friedman, küreselleşen dünyada bir yanda tamamen robot teknolojisiyle üretilen lüks Japon otomobili Lexusların varlığından diğer tarafta ise İsrail'de Şeria Irmağı kenarındaki zeytin ağacının kime ait olduğuna ilişkin mücadelenin sürdüğünden bahseder (Friedman, 2000: 54-59). Günümüz dünyası gelişmiş ileri teknolojileri kullanan ulusal/uluslararası şirketlerin, ellerindeki yerel kaynakları son zeytin ağaçları olarak gören yerel yönetim ve topluluklarla daha sık karşılaştığı bir alan haline gelmiştir.

Temelinde kaynakların paylaşımı sorunu yatan ve ülkenin birçok yerinde zaman zaman benzerlerinin yaşandığı bu süreçlerde önemli olan daha uzlaşmacı, daha paylaşımcı, toplum yararının da gözetildiği, ortak çıkarların korunduğu bir zeminde sürdürülmesi için gerekli mekanizmaların oluşturulabilmesidir. Bu anlamda iyi yönetişimin gerekliliğine duyulan inanç ve uygulanmasına dönük çabalar çok daha kıymetli bir hal almaktadır

KAYNAKÇA

Addink, H. (2005). Principles of Good Governance: Lessons From Administrative Law, D. Curtin ve R. Wessel (Ed.), Good Governance and The European Union içinde, Tilburg: İntersentia, s. 21-48

Al, H. (2003). Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Ankara: Bilimadamı Yayınları

Arslan, O., Köse, R, Alakuş, B., (2006a), Elektrik Üretiminde Jeotermal Enerji: Simav Örnegi, 9. Uluslar arası Yanma Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 16-17 Kasım, Kırıkkale/Türkiye, s: 21-30.

Arslan, O., Yildizay, H.D., Özgür, M.A., Köse, R., (2006b), Kütahya ili Jeotermal Kaynakların Kullanım Olanakları ve Karşılaşılan Problemler, III. Ege Enerji Sempozyumu, 24-26 Mayıs, Mugla, s: 499-504.

Arslan, O. (2008) Kütahya-Simav Jeotermal Kaynaklarının Hassas Değerlendirmesi: Entegre Sistem Tasarımı ve Enerji- Ekserji Analizleri, Dumlupınar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Doktora Tezi, Kütahya

Biermann, F. (2004). Global Environmental Governance Conceptualization and Examples, Global Governance Working Paper 12, Amsterdam

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (2014). Democratic Governance, http://www.tr.undp.org/content/turkey/en/home/operations/projects/overview.html (27 Mart 2014).

Coşkun, B. (2007). Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), Küresel Etkiler ve Yerel Esintiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi içinde, Ankara: Gazi Kitabevi, s. 99-115

Çukurçayir, A. (2003). Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim, M. Acar ve H. Özgür (Ed), Çağdaş Kamu Yönetimi I içinde, Ankara: Nobel Yayıncılık

DPT, (2009), 9.Kalkınma Planı (2007-2013), Madencilik Özel İhtisas Komisyonu, Enerji Hammaddeleri Çalışma Grubu Raporu, Ankara http://www.dpt.gov.tr/DocObjects /View/7660/ehm-oik.pdf Erişim 10.03.2012

Ergun, T. (2008). Yönetişim, S. Sezen (Ed.), Kamu Yönetimi Sözlüğü içinde, Ankara: TODAİE Yay. No: 342

Eryılmaz, B. (2009), Kamu Yönetimi, Ankara: Okutman Yayınları

Friedman, T. L. (2000). Lexus ve Zeytin Ağacı: Küreselleşmenin Geleceği, İstanbul, Boyner Yayınları

Güler, B. A. (2011). Türkiye'nin Yönetimi: Yapı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları

Gündoğan, E. (2013). Yönetişim, Kavram, Kuram ve Boyutlar, M. A. Çukurçayır ve H. T. Eroğlu (Ed.), Yönetişim içinde, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, s. 15-56

Keleş, R. (2013). Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Bakış, M. A. Çukurçayır ve H. T. Eroğlu (Ed.), Yönetişim içinde, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, s. 57-70

Köse, R., (2005), Reserach on the Generation of Electricity From the Geothermal Resources in Simav Region, Turkey, Renewable Energy, (2005)

Köse, R., Tuğcu, A., Gün, A. (2003), Jeotermal Güç Santralları ve Simav Jeotermal Kaynaklarının Elektrik Üretiminde Kullanılabilirliği", 3. Uluslararası İleri Teknolojiler Sempozyumu, Ankara

MTA, (2005), Türkiye Jeotermal Kaynakları Envanterii MTA Genel Müdürlüğü Yayını

Pektaş, E. K. ve H. Koçak (2007). Bir Yerel Katılım Aracı Olarak Kent Konseyleri ve Afyonkarahisar Belediyesi Kent Konseyi Örneği, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), Küresel

Etkiler ve Yerel Esintiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi içinde, Ankara: Gazi Kitabevi, 117-156

Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing Without Government, Political Studies, XLIV, 652-667

Simav'da Jeotermal Enerjiden Elektrik Üretimi Çalışmaları

http://www.haberler.com/simav-da-jeotermal-enerjiden-elektrik-uretimi-3763306-haberi/

Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions, İnternational Social Science Journal, Vol. 50, Issue 155, 17-28

Şengül, R. ve E. Yazkan (2007). Yönetişim Modeli Olarak Kalkınma Ajansları, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), Küresel Etkiler ve Yerel Esintiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi içinde, Ankara: Gazi Kitabevi, 157-172

Şentürk, M. (2009), Jeotermal Enerji Kaynaklarının Optimum Kullanım Modelinin Geliştirilmesi ve Yöresel Uygulaması, Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Kütahya

Toprak, Z. (2013). E- Yönetişim& E- Demokrasi, M. A. Çukurçayır ve H. T. Eroğlu (Ed.), Yönetişim içinde, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, 71-102

Zorlu Enerjiden Simav açıklaması

http://enerjienstitusu.com/2012/09/21/zorlu-enerjiden-simav-aciklamasi/ (26.07.2015)

Zorlu krizi aşılıyor

http://www.simav.bel.tr/HaberGoster.aspx?ID=325 (27.07.2015)

2015 Jeotermal Enerji Santralleri

http://www.enerjiatlasi.com/jeotermal/ (26.07.2015)

5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Kanunlar.aspx (22.07.2015)

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE YÖNETSEL VE MALİ DEĞİŞİM: ÖZERKLİKTEN SÖZ-ERKLİĞE DOĞRU 6360 SAYILI KANUN

Esra SİVEREKLİ
Prof. Dr., Harran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Öğretim Üyesi,
esrasiverekli@harran.edu.tr.
Aylin KIRCI DUMAN
Mersin Vali Yardımcısı, Harran Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Öğrencisi.

Özet
Belediyeler yerel yönetim birimleri içerisinde en etkin ve nüfusun önemli bir bölümünün yaşamını sürdürdüğü birimler arasında yer alır. Özellikle nüfusun hızla arttığı ve kamu hizmetlerinin nicel ve nitel olarak değişime uğradığı günümüz yeni ekonomik düzeninde siyasi yapısı her ne olursa olsun ülke nüfusunun önemli bir bölümü metropol kentlerde yaşamaktadır. Bu durum metropol alanlarla ilgili gerek yönetsel, gerekse mali yeni uygulamaların gündeme gelmesini de zorunlu kılmıştır. Özellikle büyükşehir belediyelerinin artan ölçüde hizmet talebine cevap verebilecek bir mali yapıya sahip olma gerekliliği konunun mali yönünün önem kazanmasına yol açmıştır. Üniter yapılı bir devlet yapısına sahip olan Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin yönetsel ve mali yapısının düzenlenmesinde etkili olan kanun 2014 Mart dönemi itibariyle uygulama alanı bulan 6360 Sayılı Kanun olmuştur. Bu kanun büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payları yeniden düzenleyerek, büyükşehir belediyelerine aktarılan genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan devlet paylarının artmasını sağlamıştır. Diğer yandan, kanun ile büyükşehir belediyeleri bünyelerindeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmesi ve bu idare aracılığıyla yapılması gereken iş ve işlemlerin merkezi yönetime bağlı birimler aracılığıyla yerine getirilmesinin öngörülmesi, diğer birimlerden aktarılan devlet paylarının da arttırılmasını öngörmüştür. Böylece, büyükşehir belediyeleri bir yandan genel bütçe vergi paylarının artışı ile merkezi yönetimden kaynak aktarımından yararlanırken, diğer yandan merkezi yönetim birimleri aracılığıyla aktarılan kaynaklardan yararlanmaktadır. Bu durum, büyükşehir belediyelerinin kaynak açısından büyük oranda merkezi yönetime olan bağımlılığını ortaya koyması bakımından önemlidir. Çalışma Türkiye'de büyükşehir belediyelerini yönetsel ve mali anlamda mevzuat ve uygulama yönüyle değerlendirme konusu yapmayı amaçlamaktadır. Böylece, ortaya çıkacak mevcut durum analizi ile sonuçlardan yararlanılarak yerel yönetsel ve mali politikalar kapsamında önerilerin geliştirilmesi mümkün olabilecektir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Büyükşehir Belediyesi, Yerel Mali Yönetim, 6360 Sayılı Kanun, Yerel Mali Politika Önerileri.

I- YÖNETSEL BİRİM OLARAK BELEDİYE VE KAMU KESİMİ ÜRETİCİ BİRİMİ OLARAK ÖNEMİ

Yerinden yönetim en genel anlamı ile merkezi yönetimce yerine getirilen kamusal fonksiyonlardaki yetki ve sorumluluğun merkezi yönetim altındaki diğer kamu birimlerine veya özel sektöre aktarılmasıdır. Yerinden yönetim, ülkelerin siyasal ve hukuki yapıları ve tercihlerine göre siyasi veya idari açıdan yapılanabilir. Siyasi yerinden yönetim, federal yapılı devletlerde geçerli olan yerinden yönetim kuruluşlarının anayasal yetkilerle düzenlendiği ve böylece yerel halkın kendilerini ilgilendiren kararlarda daha fazla söz sahibi olmasını olanaklı kılan yarı özerk yönetim biçimleridir. İdari yerinden yönetim kuruluşları ise, daha çok merkez yerel arasında yasalara dayalı olarak gerçekleştirilen yetki devri ile ortaya çıkan kuruluşlardır (Yılmaz vd., 2012:19-20).

Yerinden yönetim kuruluşlarının özellikle üniter yapılı devletlerdeki en yaygın birimi belediyelerdir. Belediyeler, bir yandan yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda halkın ihtiyaçlarını gidermede önemli bir birim olurken, diğer yandan halkın yerel nitelikli kararlarda söz sahibi olarak halk katılımının sağlandığı yönetim birimleridir. Bu özellikleriyle belediyeler, bir yandan yerel düzeyde hizmet sunumunda etkinliği sağlayan, diğer yandan

yönetim olarak halka en yakın birimler olmaları açısından özel bir öneme sahiptir. Belediyelerin sahip olduğu bu önem, belediyelerin kamu ekonomisi üretici birimi olarak yerel halka uygun üretim yapan birimler olmaları ile paralellik gösterir.

Belediyeler, toplumsal yaşamın beraberinde getirdiği gereksinimler sonucunda zamanla farklı hukuki ve toplumsal yapılarda şekillenmiş birimlerdir. Bu özellikleri belediyelerin görev ve sorumluluklarını yakından etkilemiştir. Nitekim, belediyelerin yerel düzeyde topluma yönelik yapmış olduğu hizmet sunumu, bölge halkının ihtiyaçlarının en yüksek tatmin düzeyinde giderilerek, bölge kalkınmasına katkı sağlama yönünde etkide bulunacaktır. Bu durum, özellikle kalkınma kavramına atfedilen önemin arttığı günümüz küresel sürecinde daha fazla belirginleşmeye başlamıştır.

Ülkelerin idari yapılanmalarına göre farklılık gösteren belediyeler, esas itibariyle bazı temel özelliklere sahiptirler. Bu özellikler, söz konusu birimlerin hem varoluşunu, hem de taşıdıkları önemi açıklayıcı niteliktedir. Bu bağlamda, belediyelerin özellikleri aşağıda belirtildiği gibidir (Siverekli ve Gürneş, 2014: 250-254);

- Belediyeler belirli bir alana (bölgeye) yönelik toplumsal ihtiyaçların giderilmesi amacıyla kurulmuş idarelerdir.
- Belediyeler, mahalli müşterek mahiyetteki kamusal hizmet üretimini üstlenen birimlerdir.
- Belediyeler, üstlendikleri hizmetlerin belirli bir bölge halkını ilgilendiren yerel nitelikli hizmetler olması nedeniyle halka en yakın kuruluşlar olarak nitelendirilmektedir.
- Belediyelerin halka en yakın birimler olması mahalli nitelikli hizmetlerin tespitini daha doğru belirlemelerine ve etkin hizmet gerçekleştirmelerine olanak sağlamaktadır.
- Belediyeler, halkın mahalli düzeydeki istek ve tercihlerinin ortaya konulmasında, diğer bir ifadeyle tercihlerin yansıtılmasında merkezi yönetime nazaran daha üstün konumda olan birimlerdir.
- Belediyelerin halka en yakın birimler olmaları vatandaşların belediye tarafından sunulan mal ve hizmetin kalitesini ve yeterliliğini ölçmesine imkan tanımaktadır.
- Belediyeler, halkın yönetime katılımının sağlandığı böylece halk katılımı ilkesini yönetsel olarak hayata geçirebilen birimlerdir.
- Belediyelerde yöneten kişinin seçim mekanizması aracılığıyla seçilmesi bu birimlere demokratik bir birim olmaları özelliğini vermektedir. Bu durum aynı zamanda

hizmet kalitesinde bir artışı da beraberinde getirmektedir. Şöyle ki, oy mekanizması aracılığı ile seçilen kişiler tekrar iş başına gelebilmek için etkin hizmet sunmaktadır.

- Belediyeler hukuki yetkilerle kurulmuş ve donatılmış birimler olmaları dolayısıyla, kendilerine ait konularda karar verme yetkisi ve buna paralel kaynak koyma ve tahsil etme yetkilerine sahip birimlerdir. Nitekim, belediyeler ülkenin yönetsel alt yapısından birisini oluşturan kamu tüzel kişiliğine sahip kamu ekonomisi üretici birimi olarak milli ekonomide yer almaktadır.

Kamu hizmetlerinin tamamının kamu kesimi karar ve üretici birimi olan merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi verimlilik ve etkinlik kriterleri açısından zordur. Her hizmetin yarattığı fayda alanının farklı olması dolayısıyla ortaya çıkabilecek rant ve sömürülerden dolayı, her hizmetin ilgili hizmet sunum alanına bırakılması gereklidir. Bu alanın belirlenmesinde önemli olan idarenin yetki alanı, bir taraftan fayda alanına uygun alanı ifade ederken, diğer yandan idarenin yetki sınırlarını da belirleyen alandır. Kuşkusuz bu durum ülkelerin yönetsel ve kültürel durumlarının da etkisi altındadır.

Mahalli nitelikteki mal ve hizmet üretiminin, belediyelerce daha etkin sunulmasının nedenleri şunlardır (Siverekli, 2003:52).;

- Halkın kamu hizmetlerinin yürütülmesine katılımı daha kolay olmaktadır.
- Belediyelerin halkın ihtiyaçlarına cevap vermesi daha kolay olmaktadır.
- Halkın hizmetlere finansal açıdan gönüllü katılımı sağlanmaktadır.
- Merkezi idareye nazaran daha küçük ölçekli olan belediyelerin hizmet arzı ve talebi aynı birim içinde gerçekleşmektedir.
- Mahalli nitelikteki hizmetlerin katı merkeziyetçilikten kurtarılması ile bürokrasi ve kırtasiyecilik azalmaktadır.
- Mahalli nitelikteki hizmetlerin belediyeler tarafından gerçekleştirilmesi ile ihtiyaçlarla kaynaklar arasında denge kurulmaktadır.
- Mahalli nitelikteki hizmetlerin belediyelerce yerine getirilmesi ihtiyaç duyulan mal ve hizmet üretiminin etkinlikle tespitini sağlamaktadır.

Mahalli idare birimlerinden, belediyelerin sahip olduğu önem, gerek mahalli nitelikte yerine getirdiği hizmetlerin niteliği ve bunların etkinlikle üretimini sağlamaları, gerekse yöneticilerini demokratik unsurlar çerçevesinde seçmelerinden kaynaklanmaktadır. Günümüzde belediyelerin artan önemi ile birlikte, sunmuş oldukları hizmetlerin içeriği de değişime uğramıştır. Belediyeler bir yandan, yerel nitelikli geleneksel hizmetlerini sunarken,

bir yandan dünyanın içerisinde bulunduğu küresel sürecin gerektirdiği hizmetleri sunmak yükümlülüğü ile karşı karşıya kalmışlardır. Diğer bir ifadeyle, küresel düzende yerelin de rolü ve hizmet boyutu farklılaşmıştır. Bu süreçte yerele atfedilen önem artmış ve güçlü bir küresel dünya düzeninin varlığı, güçlü yerel yönetim birimlerinin varlığı ile paralel anılmaya başlanılmıştır. Böylece, küresel kentleşme gibi yeni bazı oluşumlar belediyelerin bir yandan küresel düzene uyum sağlayacak şekilde, diğer yandan etkin hizmet sunumunu sağlayacak şekilde düzenlenmesini zorunlu hale getirmiştir.

II- TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ: YÖNETSEL VE MALİ

Komün idarelerinin gerçek ve klasik örneğini teşkil eden belediyeler, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Gelişmiş batı ülkelerinde oldukça köklü bir geçmişe sahip olan bu birimler, Türkiye'de Tanzimat sonrası dönemde ortaya çıkmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2013:229).

Türkiye'de yerel yönetimler, 1839'da Tanzimat Fermanı'nı izleyen dönemde ve esas itibariyle 1854'deki Kırım Savaşı sonrasında kurulmuşlardır. Batı'da modern niteliklere sahip olan yerel yönetimler, 1789 Fransız Devrimi'nden sonra kurulmaya başlanmakla birlikte, Türkiye'de, bu niteliklere sahip yerel yönetimlerin doğması, Cumhuriyet döneminin ilk yıllarına rastlamaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nda, öncesi dönemde, idari yapı içinde sadece yerel hizmetleri görmekle yükümlü bir birim mevcut olmamış ve Osmanlı idari sistemi, merkez ve taşra teşkilatları olmak üzere iki kısımdan meydana gelmiştir. Bu dönemde, yerel hizmetlerin bazıları esnaf örgütleri, bazıları gönüllü kuruluşlar, bazıları da vakıflar tarafından gerçekleştirilmiştir.

16 Ağustos 1854 tarihli resmi tebliğ ile Fransızların komün idaresi model alınmak suretiyle, ilk belediye kuruluşu olan İstanbul Şehremaneti kurulmuştur. İstanbul Şehremaneti çeşitli nedenlerle başarılı olamamıştır. Bunun üzerine 1855'te Padişahın yazılı izni ile İntizamı Şehir Komisyonu kurulmuş ve başlangıçta örnek olarak genellikle azınlıkların bulunduğu Beyoğlu ve Galata'da bir belediye kurulması düşünülerek, fiilen ilk belediye bu semtlerde oluşturulmuştur. Akabinde, 1876 Anayasası belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclislerce yönetilmesini, kuruluş ve görevleriyle üyelerinin seçim usulünün kanunla belirlenmesini öngörmüştür. Günümüzdeki il özel idarelerinin yasal temeli ise, Tanzimat Fermanı'nın üzerinden yirmi beş yıl geçtikten sonra 1864 tarihli Teşkilatı Vilayet Nizamnamesi ile atılmıştır.

Mahalli idareler ve belediyeler, Üniter yapılı olan Türkiye'de; Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 123. maddesinde; idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Anayasa'nın 127. maddesine göre ise, *"Mahalli İdareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir"* denilerek mahalli idare birimlerine anayasal nitelik kazandırılmıştır. Böylece, il özel idareleri, belediyeler ve köyler mahalli idare birimlerini oluşturan ve ülkenin alt yönetsel idare birimi olarak kamu yönetiminde yer alan yerel yönetim kuruluşları arasında yer almıştır.

1980-1983 yılları arasında Türkiye'de büyükşehirlerin düzenlenmesi konusunda önemli gelişmeler yaşanmıştır. 1982 Anayasa'sında yerel yönetimlerle ilgili yeni düzenlemelere yer verilmiş, özellikle büyükşehir belediyeleri ile ilgili düzenleme Anayasa'nın 127. Maddesinde yer almıştır. Anılan maddede "*büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir*" hükmüne yer verilmiştir. 4 Aralık 1981 tarihinde 2561 sayılı kanun ile nüfusu 300.000'i aşan büyükşehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köylerin büyükşehir belediyesine bağlanması hükmüne yer verilmiştir. Kanun özellikle, 34 sayılı Milli Güvenlik Konseyi Kararı'nın eksikliklerini tamamlamak amacıyla çıkarılmış ve karara göre küçük belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak büyükşehir belediyesine bağlanmıştır. 1984 yılında 195 sayılı KHK ile büyükşehir belediyesi yönetimi esasları belirlenerek yeni bir yerel yönetim örgütü oluşturulmuştur (Hazman, 2011:118). Kararname aynı yıl 3030 sayılı kanunla değiştirilmiş ve İstanbul Ankara ve İzmir'den sonra Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu illere 1993 yılında düzenlenen 504 sayılı KHK ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun büyükşehir belediyeleri eklenmiştir. 2000 yılında Sakarya büyükşehir belediyesi olmuştur. Bu yapı 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı büyükşehir belediye yasasına kadar önemli bir değişiklik olmadan sürdürülmüştür. 5216 sayılı yasa büyükşehir belediyesini "en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" olarak tanımlamıştır. Böylece, 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi

Kanunu ile büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsü yeniden düzenlenmiş ve hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesi amaçlanmıştır

1984 tarih ve 3030 sayılı kanun ile Türk belediye sistemine dahil olan "Büyükşehir Belediyeleri Yönetimi"nin hukuki olarak kurulmaları Anayasa'nın 127. Maddesine dayalı olarak gerçekleşmiştir. Buna göre; "(Değişik: 23.7.1995-4121/12 md.) *Mahalli idarelerin seçimleri, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahallî idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır.* ***Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir***" ifadesinde yer alan en son cümle ile büyükşehir belediyeleri mahalli idare birimi olarak kurulmaya başlanmıştır.

2012 yılında 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinin nüfusu ve sınırları yeniden belirlenmiş ve 13 ilde (Şanlıurfa, Hatay, Manisa, Balıkesir, Kahramanmaraş, Van, Aydın, Denizli, Tekirdağ, Muğla, Mardin Trabzon, Malatya) büyükşehir kurulmasına karar verilmiştir. 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyeciliği yeni bir yaklaşımla ele alınmaya başlanmıştır. 2013 yılında 6360 sayılı kanunda değişiklik yapılarak Ordu'nun da büyükşehir yapılmasına karar verilmiş, böylece büyükşehir belediye sayısı 2014 yılı itibariyle 30'a ulaşmıştır.

5216 sayılı kanunun 4. maddesi büyükşehir belediyelerinin nerelerde kurulacağını düzenlemektedir. Kanunun ilgili maddesine göre belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'i aşan il belediyeleri yasayla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir denilmektedir. Ayrıca yasada, büyükşehir belediyesi kurulurken il belediyesinin fiziki yerleşim durumu ve gelişmişlik düzeyinin de dikkate alınacağı söylenmektedir. 6360 sayılı kanun ile bu kural değiştirilerek toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerdeki il merkez belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi kuralı getirilmiştir (Keleş ve Mengi, 2013:178).

5216 sayılı kanunun büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluklarına yer verildiği 7. maddesinde, görev ve sorumlulukların geniş tutulması büyükşehir belediyelerinin yerel kalkınmada önemlerinin artması biçiminde yorumlanabilir. 6360 sayılı kanunun 28/a maddesi ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın valiye bırakılması merkezi yönetimin yerel kalkınmaya verdiği önemi göstermesi bakımından önemlidir. Böylece, büyükşehir belediyesi olan illerdeki pek çok yatırımın yapılması, izlenmesi ve koordine edilmesi bu birim tarafından gerçekleştirilecektir.

Türkiye'de büyükşehir belediyelerini yönetsel anlamda düzenleyen günümüz itibariyle geçerliliği olan üç temel düzenleme vardır. Bunlar;

- 5216 sayılı ve 23.07.2004 tarihli Büyükşehir Belediyesi Kanunu,
- 5747 sayılı ve 22.03.2008 tarihli Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve
- 6360 sayılı On dört İlde 06.12.2012 Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur.

6360 sayılı kanunda öngörülen değişikliği kapsayacak şekilde 5216 sayılı Kanun'un 3. maddesinde büyükşehir belediyesi; *"sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi"* olarak tanımlanmıştır.

Böylece, büyükşehir belediye yönetimlerinde iki kademeli bir yapılanma öngörülmüştür. Bunlar;

- Üst kademe yerel yönetim birimi olarak, yönetim alanının tamamını içine alan büyükşehir belediyesi,
- Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesidir.

5747 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre; *"5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıflar ilçe belediyesine yapılmış sayılır"* denilmek suretiyle ilçe belediyesi kavramı pekiştirilmiş ve 6360 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle **ilk kademe ibaresi** ilgili madde metinlerinden çıkarılmıştır.

6360 sayılı Kanun, bir yerel yönetim biriminin büyükşehir belediyesi olabilmesi için mevcut kriterlere nüfus kriterini de eklemiştir. Buna göre; toplam nüfusu 750.000 binden fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir denilmek suretiyle nüfus kriteri uygulamaya girmiştir.

6360 Sayılı Kanunun getirdiği temel düzenlemeler ana başlıklar itibariyle aşağıda belirtildiği gibidir;

- Mevcut ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırı olarak genişletilmiştir.

- Büyükşehir sınırları içinde kalan belde belediyeleri ile köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak, ilgili ilçe belediyesine mahalle olarak bağlanmıştır.
- Nüfusu iki binin altında kalan belde belediyeleri kapatılarak köye dönüştürülmüştür.
- Mevcut büyükşehirlerde ve yeni büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.
- Büyükşehir belediyelerinin çeşitli hizmet alanlarında yetkisi arttırılmıştır.

2012 yılında yürürlüğe giren 6360 Sayılı Kanun sadece yönetsel anlamda değil, aynı zamanda mali anlamda bazı düzenlemeleri öngörerek, devlet gelirlerinden yerel yönetim birimlerine verilecek payı esaslara bağlayan en son düzenleme olmuştur. Bu kanun, gerek oran düzenlemesi bakımından, gerekse dağıtım esasları bakımından büyükşehir belediyelerine verilecek olan payı arttıracak düzenlemeleri öngörmüştür. Buna göre, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Gelir İdaresi Başkanlığı otomasyon sistemleri olan Say2000i ve VEDOP (Vergi Daireleri Otomasyon Projesi) ortamlarından alınan veriler doğrultusunda her bir büyükşehir belediyesinin sınırları içerisinde toplanan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından vergi iadeleri ve petrol ürünleri üzerinden alınan özel tüketim vergisi düşüldükten sonra kalan tutarın % 6'sı büyükşehir belediyelerine dağıtılmaktadır (Bakınız Tablo 1).

Tablo 1: 6360 Sayılı Kanun Uyarınca Merkezi Yönetimden Büyükşehir Belediyelerine Yapılan Transferler (2014 Mart Dönemi* Sonrası)

Gelir Kaynağı	Dağıtım Oranı ve Şekli
İl Sınırları İçerisinde Toplanan Genel Bütçe Vergi Gelirleri	% 6 payın; -% 60'ı doğrudan, % 40'ı havuzda toplanarak; % 30'u yüzölçümüne % 70'i nüfuslarına göre dağıtılır.
Büyükşehir İlçe Belediye Payı	% 4.5 payın; -% 10'u yüzölçümüne, % 90'ı nüfus esasına göre hesaplanarak bu tutarın % 30'u ilgili büyükşehir belediyesine

***** 2014 Mart Dönemi 6360 Sayılı kanun kabul edildikten sonraki ilk mahalli idare seçim dönemidir.
Kaynak: 6360 Sayılı Kanun

6360 Sayılı kanunun mali yapıya ilişkin getirmiş olduğu temel düzenlemeler aşağıda belirtildiği gibidir;

- Büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılacak pay % 5'den % 6'ya çıkarılmıştır.
- Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların (% 4.50) % 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmıştır.
- Büyükşehir belediyelerinin gelir kaynaklarının çeşitliliği arttırılmıştır (Otopark gelirleri vb.).
- Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde birinin Maliye Bakanlığı bütçesine, nüfusu 10.000'in altındaki belediyelere denkleştirme ödeneği olarak ayrılması ve bu ödeneğin % 65'inin eşit, % 35'inin ise nüfus esasına göre dağıtılması esasa bağlanmıştır.
- Yol harcamalarına katılma payı alınması belediyelerin takdirine bırakılmıştır.
- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.
- Büyükşehir belediyelerine (büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idarelerine) yatırım bütçelerinin en az % 10'unu 10 yıl süre ile bu kanun kapsamında belediye sınırlarına dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırmak ve kullanmak zorunluluğu getirilmiştir.

Büyükşehir belediyelerine büyükşehir belediye sınırları içinde (il genelinde) toplanan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 6'sının dağıtım şekli de değişikliğe uğramıştır. Buna göre; söz konusu oranın, % 60'ı Maliye Bakanlığı tarafından doğrudan, kalan % 40'ı bir havuzda toplanarak bunun % 30'u yüzölçümüne göre, % 70'inin ise nüfusa göre dağıtılması esası öngörülmüştür.

III-DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜM

6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun kabulü ile Büyükşehir sınırlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesi, il özel İdarelerinin kapatılması ve köylerin mahalle haline getirilmesindeki amaç, yerelde ihtiyaçların halka daha yakın olarak tespiti ve böylece hizmetlerin daha etkin bir şekilde sunumunun sağlanmasıdır. Buna karşılık Valilikler bünyesinde kurulan Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı ile Bakanlıklara ilgili ildeki yatırımların koordinasyonunun sağlanması görevinin verilmesi, merkezi yönetimin yerelde etkinliğini arttıran bir uygulama olmuştur. Böylece, ilgili kanun ile, il özel idarelerinin il genel meclisleri aracılığı ile gerçekleştirdiği yatırımlarla ilgili yetkileri merkezi yönetime geçmiş ve

yerel ihtiyaçların yerinde belirlenmesi ve en yakın yerel idare tarafından uygulanması ilkesinden vazgeçilmiştir (Siverekli ve Duman, 2015:31).

6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu ile aynı zamanda merkezi yönetimin temsilcisi olan Vali, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması nedeniyle yerel yürütme organı olmaktan çıkarılmıştır. İl özel idarelerine ait yetki ve kaynaklar; ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine, bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine aktarılmıştır. Böylece, bu düzenleme ile yetki, görev ve sorumlulukların aktarılacağı birimler arasında bakanlık, bakanlıklara bağlı kuruluşlar, taşra teşkilatı ve hazine gibi merkezi yönetim birimlerinin yer alması, Subsidiarite ilkesinin aksine merkezileşme eğilimini beraberinde getirmiştir. Bu uygulamanın temel nedeni ise, ekonomik ve kırsal kalkınmanın hızlanması ve sürdürülebilirliğin sağlanması olmuştur (Siverekli ve Duman, 2015:31).

6360 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemelerin uygulamalara yansıyan boyutu bazı tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Öncelikle kanunun öngördüğü kamu hizmetlerinin büyükşehir olan otuz ilde uygulanmasıyla birlikte, diğer 51 il dikkate alındığında eşitlik ilkesine aykırı bir durum ortaya çıkmaktadır. Böylece, kararlara yerel katılım ve sorunları yerinde tespit etme ve çözme ilkesinden uzaklaşılmaktadır.

Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıklarının tüzel kişiliğinin olmaması Avrupa Birliği, Uluslararası Kuruluşlar, GAP, DAP ve Kalkınma Ajansı Projelerinde işbirliği imkânlarını kısıtlamaktadır. Diğer yandan, ilgili kuruluşların valilik birimi ile ortak bir proje yürütmek istemesi durumunda proje ödeneğinin İçişleri Bakanlığı üzerinden Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı'na devredilerek kullanımının mümkün olması, bürokratik işlemleri arttırarak, kalkınma süreçlerini yavaşlatmaktadır. Bununla birlikte, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ve KÖYDES Projeleriyle hızlandırılmaya çalışılan kırsal kalkınma yaklaşımı terkedilerek, 6360 Sayılı Kanun ile kaynakların kırsalda daha etkin kullanılması yaklaşımı benimsenmektedir.

6360 Sayılı Kanunun getirdiği düzenlemeler uygulamada pek çok tartışmaya yol açmakta ve yargı konusu olmaktadır. Kanunun getirdiği en önemli sonuç merkezileşmenin artmasıdır. 6360 Sayılı Kanunun getirdiği düzenlemelerin vatandaşların beklentilerini ne kadar karşıladığı ve memnuniyet analizlerinin yapılması önümüzdeki dönemde yerel yönetimlerin mali kaynaklarının verilen yetkiye oranla arttırılması konusuyla beraber tartışma konusu olacaktır.

6360 Sayılı Kanunla büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları olması büyükşehir belediyelerinin sadece kentsel nüfusa değil, kırsal nüfusa da hizmet götürmesi anlamına geldiğinden büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanı genişlemiştir. Bu durum, mali yapının düzenlenmesi gerekliliğini beraberinde getirmiştir.

2008 tarihli ve *5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun* büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın düzenlenmesini öngörmüştür. Ancak söz konusu düzenleme 2012 tarihli ve *6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* ile değişikliğe uğramış ve genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine aktarılacak paylar yeniden düzenlenmiştir. Yapılan son düzenleme ile genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine aktarılan payın artırılması ve böylece büyükşehir belediyelerine hizmetleriyle orantılı kaynak yapısının sağlanması hedeflenmiştir.

6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılacak olan payın oransal olarak arttırılması ve dağıtım esaslarının değiştirilmesi büyükşehir belediyelerinin mali imkanlarının arttırılarak, mali yapısının güçlendirilmesine yönelik uygulamalardır. Böylece, ilgili düzenleme ile, sadece yerel yönetimlerin yetki alanı genişletilmekle kalınmayıp, aynı zamanda bu yetkiyle paralel bir mali destek de sağlanmış olmaktadır.

Ülkemizde 1984 yılındaki ilk büyükşehir belediye örneklerini oluşturan Ankara, İstanbul ve İzmir illerinden sonra, büyükşehir belediye sayısında artış olmuştur. Günümüzde 30 adet büyükşehir belediye sayısına sahip olan yerel yönetim yapısı içerisinde bu birimler, gerek kaynak yapısı bakımından gerekse hizmet demeti açısından diğer yerel yönetim birimlerine nazaran daha avantajlı bir konuma sahiptir. Özellikle 1980 sonrası dönemde hızla artış gösteren kentleşme olgusuna paralel olarak belediyelerde yaşayanların sayısı artmış ve bu oran daha önce de ifade edildiği üzere günümüzde yaklaşık olarak toplam nüfusun % 85'ine ulaşmıştır. En son yapılan kanuni düzenleme ile aktarılan yetki ve buna paralel gelir miktarının arttırılmasıyla birlikte, büyükşehir belediyelerinin cazibesi biraz daha fazla artmıştır. Ancak, büyükşehir belediyelerinin tek gelir kaynağının genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar olmadığı dikkate alındığında, diğer gelir kaynaklarının da geliştirilmesi gerekliliği göze çarpmaktadır. Nitekim, merkezi yönetimden yapılan transferler büyükşehir belediyelerinin öz kaynak gelirleri olmadığından, yerelleşme düşüncesi ile doğrudan orantılı değildir. Bu kapsamda öncelikle yapılması gereken büyükşehir

belediyelerinin merkezi yönetime mali açıdan bağımlılığı olmadan kendi öz kaynak yapısının geliştirilmesidir.

Merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine yapılan transferler kanunla düzenlenmiş olup, yapılacak olan transferlerin miktarı her ay gerçekleşen genel bütçe vergi gelirlerinin miktarına bağlıdır. Yerel yönetimlere yapılan transferlerin iki önemli özelliği vardır. Bunlar.

- Büyükşehir belediyelerine her ay aktarılacak tutarın belirlenmesinde, merkezi yönetimin yönetsel kararının değil, o ay toplanılan genel bütçe vergi gelirleri tutarlarının esas alınması,
- Yapılan transferlerin kullanımının belirli bir şarta bağlanmayan koşulsuz transferler olmasıdır.

Büyükşehir belediyelerinin her ne kadar mali yapıları merkezi yönetimden yapılan transferlerin fazla olması nedeniyle diğer belediyelere nazaran iyi gibi görünmekle birlikte, büyükşehir belediyelerinin kendi aralarındaki gelişmişlik farklılıklarının da göz ardı edilmemesi gereklidir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetim birimlerine aktarılan pay, bu birimlerin en önemli gelir kaynaklarından birini oluşturur. Özellikle gelişmekte olan üniter yapılı devletlerde yerel yönetim birimlerinin kendilerine ait öz kaynakları, gerek idari etkinlik açısından, gerekse hizmetlerin özelliği açısından yeterli olmadığından merkezi yönetimden aktarılan gelir kaynağı önemli bir yere sahiptir. Ancak bu durumun, yerel yönetim birimlerinin mali özerkliğini zedelemeden ve kendi öz kaynaklarını geliştirebilme özelliklerini ortadan kaldırmadan uygulanabilmesi oldukça önemlidir.

SONUÇ

Yerel yönetim birimleri yerel nitelikli hizmetlerin halka sunulmasında ve bu hizmetlerin karar aşamalarında halkın ihtiyaçlarına uygun sonuçlar üretebilen yönetsel birimlerdir. Özellikle bu birimler arasında yer alan belediyeler yerel halkın ihtiyaçlarının yansıtılmasında ve tatmin düzeyinin yüksek olmasında oldukça etkili birimlerdir. Belediyelerin sahip olduğu bu önem, günümüz küresel sürecinde kalkınmaya atfedilen önem ile daha de belirginleşmiş ve ülkelerin büyük bir bölümü yerelin düzenlenmesine yönelik önemli adımlar atmışlardır.

Türkiye küreselleşmeye uyum tablosunda, yerel yönetimler alanında yönetsel ve mali uygulamaları içeren mevzuat düzenlemeleri ile yer almıştır. Özellikle 2000 sonrası dönemde

gerçekleştirilen mevzuata dayalı düzenlemeler ile yerelin yetki ve etkinliğini arttırmaya yönelik adımlar atılmıştır. Bu süreçte, belediye il özel idarelerinin yerel hizmet sunma konusundaki yetkilerinin ana hizmet gruplarının belirlenmesi yoluyla arttırılması, katılımcı yerel yönetim anlayışının kanuna dahil edilmesi ve mali alanda kamu kesimi için geçerli olan uygulamaların yerel yönetimler için de geçerlilik kazanması gerçekleştirilen temel düzenlemeler içinde yer almıştır. Böylece, Türkiye'de yönetsel ve mali anlamda gerçekleştirilen düzenlemeler ile yerel kalkınma ve devamında ülke kalkınması sağlanmaya çalışılmıştır.

Türkiye'de gerçekleştirilen düzenlemelerle birlikte, zaman içerisinde atılan adımlarda merkezileşmeye doğru gidişatın başladığı görülmektedir. Nitekim, 6360 Sayılı Kanun bu durumun bir göstergesi niteliğinde olarak, yerelin merkez eliyle kalkındırılmasını sağlamayı amaç edinen bir kanun olarak yürürlüğe girmiştir. Büyükşehirlerde yapılması planlanan yatırım ve faaliyetlerin Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı tarafından üstlenilmesi ve bu birimlere aktarılan devlet gelirleri payının arttırılması bu durumun iki önemli ve temel göstergesidir. Diğer yandan, Türkiye gibi üniter yapılı olan ülkelerde yerel yönetim birimlerinin gelişmişliği ülke kalkınması ve gelişmişliği ile paralellik gösterdiğinden, yerelin merkez eliyle kalkındırılması politikasının geçiş aşaması için gerekliliği de tartışılmalıdır. Kanunun değişim ve dönüşüm yönünde ortaya çıkaracağı etki ilerleyen süreçlerde daha net olarak ortaya konulabilecektir.

KAYNAKÇA

Bingöl, Yılmaz, Ersin Yazıcı ve Tahir Büyükakın (2013), *İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli: Kocaeli Deneyimi*, 1. Baskı, Kocaeli: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları Yayın No:38.

Hazman, Gülsüm Gürler (2011), *Türkiye'de Yerel Düzeyde Kalkınma Hedefi ve Belediyeler*, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Keleş, Ruşen ve Ayşegül Mengi (2013), *Avrupa Birliğinin Bölge Politikaları,* Cem Yayınevi, İstanbul.

Siverekli, Esra (2003), "Finansal Katılım İçinde Belediye Vergilerinin Payı ve Merkezileşme", *İktisat Dergisi*, Sayı:439, Temmuz.

Siverekli, Esra ve Banu Gürneş (2014), "Mahalli İdare Birimi Olarak Belediyelerde Harcama Önceliklerinin Belirlenmesinde Katılımcı Bütçe Uygulaması", *Prof. Dr. Fevzi*

DEVRİM'e Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, İzmir.

Siverekli, Esra ve Aylin Kırcı Duman (2015), "Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme ve Türkiye Yansımaları", *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı:802, Şubat, ss:24-35.

Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir (2013), *Mahalli İdareler* (Sekizinci Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Yılmaz, Hakan, Emil, Ferhat ve Baki Kerimoğlu (2012), *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Mali Hizmetler Derneği, Yayın No: 10, Ankara.

MAHALLE YÖNETİMİNİN KENTSEL SORUNLARIN GİDERİLMESİNDEKİ ROLÜ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Yrd.Doç.Dr. Yüksel KOÇAK
Yüksel KOÇAK, Kafkas Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi,
yukselkocak@yahoo.com

Özet
Yerel hizmetlerin sunumunda mahalle yönetiminin aktif rol almasının, kentsel sorunların giderilmesindeki rolünün incelendiği bu çalışmada, mahalle yönetimi, organları, görevleri ve kentsel sorunların giderilmesinde mahalle yönetiminin rolü irdelenmektedir. Çalışmanın amacı; mahalle yönetiminin mevcut yapısı bağlamında yerel sorunların giderilmesinde ne tür rolünün olduğu ve söz konusu sorunların giderilmesinde daha aktif rol alabilmesi için mahalle yönetiminin yapısında ve görevlerinde ne tür değişimlerin gerçekleştirilmesi gerektiğine ilişkin önerilerde bulunmaktır.
Bilindiği üzere mahalle yönetimi günümüzde yerel halk ile yerel yönetimler arasında ve hatta bazen merkezi yönetimle halk arasında adeta bir köprü vazifesi görmektedir. Yerel yöneticilere ya da mülki amirlere doğrudan ulaşamayan halk, çoğu zaman mahalle muhtarı aracılığıyla sorunlarını ilgili yerlere ulaştırabilmektedir. Halkla, yerel yönetimler arasında önemli bir köprü vazifesi gören mahalle yönetiminin, bu görevlerini daha etkin ve verimli bir şekilde sürdürebilmesi için yapısında ve görevlerinde bazı değişimlerin gerçekleştirilmesi gerekir. Bu değişimin temelinde, mahalle yönetimlerinin yerel yönetim meclislerinde temsili ve mahalle yönetimlerinin görevlerinin kapsamında bazı iyileştirmeler yatmaktadır. Bu değişimler gerçekleştirildiği takdirde, bir yandan mahalle yönetimleri daha etkin çalışmış olacak, diğer yandan da halkın talepleri yerel birimler tarafından daha fazla dikkate alınmış olacaktır. Böylece kentsel sorunlar da nispeten azalmış olacaktır.
Bu çalışmanın, konuya ilişkin literatür taraması yapılarak teorik çerçevesi oluşturulmuş, mahalle yönetiminin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili olarak da mahalle muhtarlarıyla görüşülerek mevcut sorunlar tespit edilmiş ve bazı çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Mahalle, Mahalle Yönetimi, Kentsel Sorunlar

DISTRICT MANAGEMENT'S, ROLE OF URBAN PROBLEMS AND RESTRUCTURING OF REMOVAL

Abstract
Taking an active role in the management of the neighborhood in the provision of local services, in this study, which examined the role of elimination of urban problems, neighborhood management, organs, functions and role of the district administration in the relief of urban problems are discussed. The aim of this study is advising on that neighborhood management that's what kind of role in the elimination of local issues in the context of the existing structure and the structure of the district administration to take a more active role in eliminating the problems involved and work in must be performed, what kind of change.
As it is known today neighborhood management between local communities and local governments and even by the central government sees as a bridge. People which do not reach directly to local administrators or administrative authority, can bring their problems often related to location through the neighborhood headman. neighborhood management which acts as an important bridge between local governments and people, the structure and tasks to sustain these tasks more effectively and efficiently, some changes need to be performed. The basis of this change, the scope of their duties neighborhood management and the district representation in the local government council management lies some improvements. These changes, if carried out, while district administrations will be worked more effectively, on the other hand will also be considered further by the local units of the people's demands. Thus, urban issues will also be relatively low.
This study, the theoretical framework of the literature on the subject have been established, in regard to the restructuring of the existing problems have been identified in consultation with the district administration and village headmen it has been made in some solutions.

Keywords: Neighborhood, Neighborhood Management, Urban Issues

MAHALLE YÖNETİMİNİN, KENTSEL SORUNLARIN GİDERİLMESİNDEKİ ROLÜ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI

1.MAHALLE OLGUSUNA GENEL BİR BAKIŞ

Kavramsal olarak mahalle, şehirsel mekanın fiziki anlamda sınırları belirlenmiş bir alt birimi olarak tanımlanabilir (Alada, 1989:VII). Yine bir başka tanımlamada mahalle, belediyelerin sınırları içinde meskun alanlarda yer alan ve buralarda yaşayan hemşehrilere yönelik bazı hizmetleri ifa eden küçük idari birim şeklinde tanımlanmıştır (Aytaç, 1995: 29). Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre ise mahalle, bir şehrin bir kasabanın, büyükçe bir köyün bölündüğü parçalardan her biridir (TDK, www.tdk.gov.tr). Daha geniş bir bakış açısıyla Alada mahallenin, yakınlık ve komşuluk ilişkileri, ortak tarihsel geçmiş, yerel duygu, bilinç, ortak toplumsal özellikler, mekânsal fiziksel özellikleri, ortak iş – faaliyet alanı, paylaşılan ortak çıkarlar gibi daha da çeşitlenebilecek farklı unsurlarla ifade edilebileceğini, aynı zamanda mahallenin bir toplumsal örgütlenme, ortak davranışların belirleyicisi bir sosyal doku olarak özellikle ampirik çalışmaların konusu da olabileceğini, kentsel yenileme programlarında ve şehircilikte ortaya çıkan yeni planlama yaklaşımlarında, topluluk ve mekan duygusunu geliştirici kamusal alanların tasarımında önemli bir işlevsel alan olarak tanımlanabileceğini beyan etmektedir (Alada, www.yayed.org).

Gerek yukarıda alınan, gerekse diğer çalışmalarda ve sözlüklerde yer alan tanımlamalara bakıldığında mahalle, fiziksel anlamda şehrin bir mevkiini göstermesinin yanında, söz konusu fiziksel mekanda yaşayan insanların birbirleriyle olan ilişkilerinin, ortak tarihsel geçmişlerinin, ortak duygu ve düşüncelerinin, ortak iş ve faaliyet alanlarının, ortak çıkarlarının ve düşüncelerinin oluştuğu ve şekillendiği mekanlar olarak da görüldüğü anlaşılmaktadır.

Günümüz yönetim anlayışında yerel kimlik, aidiyet kazanma ve katılım talepleri neticesinde yerel olanı güçlendirme eğilimleri, yerleşim yerlerinde çıkan sorunlarla birlikte düşünüldüğünde mahalle yapılanmasının, sorunların çözümünde önemli bir potansiyele sahip olduğu söylenebilir. Alada'nın ifadesiyle sorunların çözümünde mahalle, "evrensele katılımda gelenekselden yararlanma", "geçmiş- gelecek bağlılığına süreklilik kazandırma", "bugünden yarına toplumsal yapımızda, çağdaş, insani, uzlaşmaya dayalı, demokratik bir sivil toplum tabanı oluşturma bakımlarından henüz bütünüyle yitirilmemiş ve yeniden değerlendirilmesi gerekli bir toplumsal miras olarak…" (Alada, 1989: VIII) görülebilir.

Türkiye'de idari teşkilat yapılanması devlet eliyle oluşturulmuştur. Bu bağlamda yerel yönetimler de merkezi yönetim tarafından oluşturulan bir yapılanmadır. Her ne kadar Teşkilat yapılanmaları merkezi yönetim anlayışına dayalı olsa da, merkezi yönetim bütün hizmetleri kendisinin sunmasının zorluğunun hatta imkansızlığının farkındadır. Bunun içindir ki, bir kısım hizmetler zaman zaman merkezi yönetim dışında oluşturulan bazı birimler tarafından ifa edilmektedir. Bu durum bir yandan "yerellik" tartışmalarını gündeme getirirken, diğer yandan da bazı geleneksel yapılanmaların bu süreç içerisinde varlıklarını muhafaza etmelerine neden olmaktadır (Arıkboğa, 1999: 103). İşte mahalle yönetimi bu bağlamda zaman zaman yasal dayanağı bile olmadan adeta kendisine duyulan ihtiyaçtan dolayı varlığını muhafaza etmiştir.

Mahalle yönetiminin bir yerel yönetim mi yoksa merkezin taşra uzantısı mı olduğuna ilişkin bir değerlendirme yapılacak olursa; Yerel yönetim denince; devlet tüzel kişiliği dışında kendisine ait kamu tüzel kişilikleri olan kurumlar akla gelmektedir (Koçak, 2013: 19). Bu manada mahalle yönetiminin kendisine ait bir tüzel kişiliği yoktur. İşlevsel açıdan bakıldığında mahalle yönetimi merkezi yönetim hizmetlerinin görülmesinde merkezi yönetime yardımcı olan, bunun yanında da mahalle halkının istek ve şikayetlerini ilgili kurum ve kuruluşlara ileten bir kurumdur (Karakılçık, 2013: 215). Ancak mahalle yönetiminin organları olan muhtar ve ihtiyar heyetinin seçimle işbaşına gelmesi, söz konusu seçimin mahalli idare seçimleriyle birlikte gerçekleşmesi, süresinin belediye ve köy yönetimlerinde olduğu gibi beş yıl olması gibi özellikler göz önüne alınınca mahalle yönetimi adeta bir yerel yönetim yapılanması görünümü vermektedir.

Mahalle yönetimine faaliyet alanı olarak bakıldığında, yerel yönetimlerle merkezi yönetimin kesiştiği bir noktada olduğu söylenebilir. Görünüm açısından her ne kadar bir yerel yönetim gibi olsa da, mahalle yönetimi, merkezi yönetime ait kimi görevleri yerine getirmekle yükümlü, merkezin bir taşra uzantısı konumundadır. Kaldı ki, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3/d bendinde de mahalle, belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birim olarak tanımlanmış, söz konusu kanunda kendisine tüzel kişilik atfedilmemiştir.

Mahalle yönetimi her ne kadar merkezin bir uzantısı olsa da, akademik kaynaklarda bu birimin, üstü örtülü bir şekilde yerel yönetim olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır. Şöyle ki, mevcut bilimsel eserler incelendiğinde, mahalle yönetiminin yer aldığı kaynakların çoğunlukla yerel yönetimleri irdeleyen kaynaklar olduğu görülmektedir. Bunlara birkaç örnek verilecek olursa; Örneğin, Sıddık Sami Onar'ın İdare Hukukunun Umumi Esasları adlı

eserinde mahalleye belediye ve komün konuları içerisinde değinilmiştir (Onar, 1952: 624, 719). Yine, Giritli, Bilgen ve Akgüner tarafından yayınlanmış olan İdare Hukuku (Giritli, Bilgen, Akgüner, 2008: 219-486), Metin Günday'ın İdare Hukuku (Günday, 2004: 353-514), Odyakmaz'ın Anayasa Hukuku ve İdare Hukuku adlı (Odyakmaz, 2006: 479) eserlerinde idari teşkilat şemasının içerisinde mahalle yönetimi yoktur. Gözler ve Kaplan'a ait İdare Hukuku kitabında ise mahalle yönetimine yerel yönetimler kısmında yer verilmiştir (Gözler, Kaplan, 2011: 124). Ortaylı da mahalle yönetimine Küçük Yerleşmelerde Yerel Yönetim Düzeni başlığı altında yer vermiştir (Ortaylı, 2000: 106). Eryılmaz, (Eryılmaz, 2008: 176), Parlak ve Sobacı, (Parlak, Sobacı, 2005: 167), eserlerinde mahalle yönetimini yerel yönetimler başlığı altında irdelemişlerdir. Bütün bu örnekler mahalle yönetiminin, yerel yönetimlere ait özellikleri taşımasa bile akademik çevrede bir yerel yönetim gibi görüldüğünün bir kanıtı olarak değerlendirilebilir.

Mahalle yönetiminin, idari teşkilat içerisindeki yerini, işlevini ve kentsel sorunların çözümündeki rolünü ve bu rolünü daha etkin ve kapsamlı bir şekilde gerçekleştirebilmesi için yapısal anlamda ne tür değişikliklerin yapılması gerektiğini anlayabilmek için tarihsel süreç içerisinde geçirdiği evreleri ve nedenlerini irdelemek gerekir. Bu bağlamda aşağıda mahalle yönetiminin tarihsel süreç içerisinde geçirdiği evrelere yer verilmiştir.

2.MAHALLE ÖRGÜTLENMESİNE TARİHSEL BAKIŞ

Yukarıda da ifade edildiği üzere mahalle yönetiminin idari teşkilat içerisindeki konumuyla ilgili net bir ifade kullanmak hemen hemen imkansızdır. Çünkü mahalle, hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler için bir ilk alt kademe konumundadır. Mahalle yönetiminin, bir yandan merkezi yönetim adına sürdürdüğü faaliyetleri söz konusuyken diğer yandan da tüzel kişiliği olmamasına rağmen sahip olduğu toplumsal ilişkiler bağlamında bir yerel yönetim gibi günlük yaşama ait yerel ve ortak ihtiyaçların karşılanması hususunda oldukça kapsamlı ve sistematik bir işleyişi söz konusudur (Alada, 1989: 75). Mahalle yönetiminin günümüzde kent yönetimiyle olan ilişkisini ve kentsel sorunların giderilmesindeki rolünü ve önemini anlayabilmek için öncelikle bu birimin Osmanlı'daki konumunu irdelemek gerekir.

2.1.Osmanlı'da Mahalle

Tarihsel süreç içerisinde mahalle olgusu değerlendirilecek olursa mahallenin, Osmanlı döneminde günümüzdeki pozisyonundan daha da önem arzettiği söylenebilir. Osmanlı'da mahalle olgusu toplumsal yapının ana çekirdeği konumundadır. Mahalle hem birey için hem

de Devlet için büyük öneme sahiptir. Birey için mahalle, bir toplumsal kimlik aracı, bireysel ve kamusal ilişkilerin gündelik yaşam boyutuyla örgütlendiği toplumsal bir yaşam alanı, Devlet için ise devlet-birey ilişkisinin kurulduğu bir ara birim konumundadır (Alada, 1989: 85).

Geleneksel Osmanlı şehirlerinde mahalle, aynı dilden ve dinden olan insanların oluşturduğu, kapalı bir topluluktur. Mahallelerde statü ve sınıf farkı söz konusu değildir. Ortaylı'nın ifadesiyle "bir paşanın konağının karşısında, basit bir evkaf katibinin aşoboyalı küçükevi, ilmiye ricalinden bir efendinin keşanesinin yanı başında mahalle su yolcusunun kulübesi bulunur" (Ortaylı, 2000: 106-107). Ortaylı, 18. yüzyıl ve hatta 19. yüzyıl başlarında büyükşehirlerde bile dinsel farklılığın dışında mahallelerde herhangi bir ayrışmanın söz konusu olmadığını, imparatorluğun her sınıf ve bölgesinden insanların belirli kurallar ve etiket çerçevesinde birlikte yaşadıklarını ifade etmektedir (Ortaylı, 2000:107).

Geleneksel idari teşkilatlanma içerisinde yer alan mahalle, mektebi, medresesi, mescidi, meydanı ve kıraathanesi gibi halkın çok yönlü olarak ortak biçimde kullanabilecekleri mekanlara sahip, sıcak ve yüz yüze ilişkilerin gerçekleştirildiği, kefalet ve komşuluk esaslarını içeren bir sosyal yapı olarak görülmekteydi (Eryılmaz, 1992: 215; Göküş, Bayrakçı, Alptürker, 2013: 33).

Osmanlı'da 19. yüzyıl ortalarına kadar (ilk muhtarlık sistemi kurulana kadar) Müslüman mahalleler imamlar, gayrimüslim mahalleler ise kocabaşı ve papazlar tarafından yönetilmişlerdir. Mahalle yöneticisi olan imam, kadının önerisi üzerine padişah beratıyla atanırdı. Mülki ve beledi bir amir konumunda olan imam aynı zamanda kadının mahalle düzeyindeki temsilcisiydi (Ortaylı, 2000: 107).

İmamların mahalle düzeyinde; dini görevlerinin yanında, doğum, ölüm, evlenme olaylarını kaydetmek (Ortaylı, 2000: 107), boşanma, ikametgah değiştirme gibi nüfus işlerini takip etmek ve medeni hal kayıt ve sicillerini tutmak, (1829 yılına kadar) cenaze defin izinlerini vermek, başta ahlak zabıtalığı olmak üzere zabıta (yerel güvenlik) işlerini yürütmek, mahalle halkı arasında çıkacak muhtemel küçük sorunları çözmek gibi görevleri söz konusuydu (Palabıyık, Atak, 2002: 333). Bu görevlerin bazılarından da anlaşılacağı üzere imamların adeta bir sulh hakimi olarak da görev yaptıkları söylenebilir.

İmamların görevleriyle ilgili yapılan bir değerlendirmede Ortaylı, her ne kadar imamların doğum, ölüm, evlenme olaylarını kaydetme görevleri olsa da, bu görevlerini tam olarak yerine getirmediklerini bunun aksine gayrimüslim mahallelerinin yöneticileri olan

haham veya papaz gibi mahalle yöneticilerinin ise imamlara nazaran bu görevlerini hakkıyla ifa ettiklerini beyan etmektedir. Bunun delili olarak da, Osmanlı tarihi arşivlerindeki zengin vaftiz kayıtlarını örnek olarak göstermektedir (Ortaylı, 2000: 107).

Osmanlı'da mahalle sekenesi de denen topluluğun başı imamdı. Mahalledeki her şey imamın bilgisi ve iznine bağlıydı. Bir kimsenin mahalleye yerleşebilmesi için mahalle sakinlerinden birinin ve imamın kefaleti gerekliydi. Böylece birbirlerine zincirleme kefil olan mahallelinin kefili de imamdı. Topluluğun zincirleme birbirlerine kefil olması ve imamın da mahallelinin tamamına kefil olması, sisteme dönük belirsizlik – düzensizlik yaratabilecek unsurların bertaraf edildiğini, kamusal yaşamın oto kontrol mekanizmalarıyla desteklendiğini göstermektedir (Alada, yayed.org, s.2). Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, aslında imamın en önemli görevi; mahalle sakinlerine salınan vergilerin paylaştırılması ve toplanmasıydı. Bir mahalle imamı salınan vergileri ne kadar hakkaniyetle toplarsa nüfuzu o kadar etkiliydi (Ortaylı, 2000: 107; Şahin, Işık, 2011: 225).

Mahalle muhtarlarının yukarıda ifade edilen görevlerinden dolayı devletten herhangi bir maaş almaları söz konusu değildi. Muhtarların gelirleri arasında; kimi hizmetlerden alınan harçlar, cenaze hizmetleri karşılığında alınan ücretler ile camileri yapanların bırakmış oldukları tahsisatlar sayılabilir. Mahallede önemli kurumlardan biri de, toplumsal gereksinmelerin ve kentsel hizmetlerin görülmesi amacıyla kurulmuş olan ve yönetimi, mahalle yöneticilerinden seçilen idare heyeti tarafından yönetilen avarız akçesi, vakfıdır (Palabıyık, Atak, 2002: 333).

Osmanlı'da kamu yönetimine yönelik gerçekleştirilen reformlar neticesinde idari fonksiyonu azalıp beledi hizmetler ile güvenlik hizmetleri kadının görev alanından çıkarılınca buna bağlı olarak imamların görevlerinde de bir değişim söz konusu olmuştur. 19. yüzyıl reformlarıyla birlikte mahalle ve köylerde muhtarlık sisteminin kurulmaya başlanmasıyla imamlar artık muhtarlara göre ikincil konuma düşmüşlerdir (Ortaylı, 2000: 108).

Mahallenin, merkezi ve yerel yönetim adına üstlendiği mali, sosyal, politik ve idari görevleri sürerken örgütsel yapısında bazı değişikliklerin yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Osmanlı'da o dönemdeki kamu yönetimine ilişkin hızlı değişimden mahalle yönetimi de nasibini almış, 1829'da İstanbul'da ve 1833 -1836 yılları içinde de Anadolu'da muhtarlık örgütü kurulmuştur (Çadırcı, 1970: 409-419).

Muhtarlık örgütünün kurulmasıyla ilgili olarak, Alada, "ortaya çıktığı dönemin koşulları ve günümüze kadar devam eden fonksiyonları ile bir arada dikkate alındığında,

mobilizasyonu takip edebilmek, kontrol kurabilmek, bilgi – kayıt envanterine sahip olabilmek gibi merkezileşme çabalarına cevap verebilecek bir yönetsel girişim(e)" (Alada, www.yayed.org) duyulan ihtiyaçtan dolayı bu kurumun oluşturulduğunu beyan etmektedir. Ortaylı da, bu konuyla ilgili olarak; Muhtarlık kurumunun kurulmasına ilk olarak İstanbul'da başlandığını, bu olayın bir rastlantı olmadığını, Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasıyla birlikte şehrin güvenliğini sağlamak, vergi toplayabilmek ve mahallelerin düzenini koruyabilmek, diğer bir ifadeyle mali-mülki görevlerin yerine getirilmesi için yeni bir kamu görevlisine duyulan ihtiyaç nedeniyle muhtarlık kurumunun oluşturulduğunu beyan etmektedir (Ortaylı, 2000: 108). Arıkboğa'nın ifadesiyle muhtarlık kurumu, "merkezi devletin oluşumunun anlamlı bir parçası" (Arıkboğa, 1999: 107) olarak da değerlendirilebilir.

Müslüman mahallelerinde gerçekleştirilen bu yönetsel değişimin gayrimüslim mahallelerinde gerçekleştirilmediği, eski klasik yönetim tarzının (papaz, kocabaşı) devam ettiği, bu uygulamanın 1864 Nizamnamesine kadar sürdürüldüğü belirtilmektedir (Ortaylı, 2000: 109). Mahalle yönetimine ilişkin sadece Müslüman mahallelerinde değişime gidilip gayrimüslim mahallelerinde bir değişime gidilmemesinin, yukarıda da ifade edildiği gibi belki de papaz ve kocabaşı gibi gayrimüslim yöneticilerin görevlerini aksatmamaları, imamların ise görevlerini aksatmalarına dayandırılabilir.

Gerek muhtarlık kurumunun oluşmasına ilişkin ileri sürülen görüşler gerekse Osmanlı'nın o günkü koşulları birlikte değerlendirildiğinde, Muhtarlık kurumunun oluşumunu, Osmanlı'nın yönetimde merkezileşme çabalarının bir göstergesi olarak değerlendirmek mümkündür. Osmanlı yönetimi, mahalleye merkezden bir görevli atayarak değil, yörede yaşayan ileri gelen ve toplumda saygı gören insanları yönetimin bir parçası haline getirerek diğer bir ifade ile onların da toplum üzerindeki nüfuzlarını kullanarak merkezi yönetimi güçlendirmeye çalıştığı anlaşılmaktadır.

Osmanlı'da mahalle, köy yönetimlerinin aksine gerçek bir yönetsel birim değil, içinde bulunduğu kentin ayrılmaz parçasıdır. Mahalle muhtarlığı da buna bağlı olarak geçici arızi bir konumdadır. O dönemde kent düzeyinde oluşturulmaya çalışılan belediyelerin hizmet aksaklıklarından dolayı ortaya çıkan boşluğun mahalle muhtarlıklarınca doldurulması fikri ağır basmaktadır. Bunun bir kanıtı olarak, Osmanlı yönetimince belediyelerin oluşumunu tamamladığı düşüncesinin benimsendiği dönemde mahalle muhtarlığının kaldırılması gösterilebilir (Arıkboğa, 1999: 107).

Mahalle muhtarlığının gerek oluşum nedeni, gerekse muhtarın göreve gelme şekli İstanbul ile Anadolu'da farklılıklar gösterir. İstanbul'da muhtarlık kurumunun oluşumu

yeniçeriliğin kaldırılmasıyla ortaya çıkan yönetim boşluğunu doldurmayı amaçlarken, taşrada ayanlığa alternatif olarak kendisine yer bulmuştur. Yine aynı şekilde muhtarların göreve gelmeleriyle ilgili olarak da Muhtar, İstanbul'da atamayla göreve gelirken, taşrada seçim sistemi benimsenmiştir (Arıkboğa, 1999: 109). Aşağıdaki tablo irdelenecek olursa, muhtarlık sisteminin organlarının oluşumu ve kanunlardaki konumu daha iyi anlaşılabilir.

Tablo: Mahalle Muhtarlığı ile İlgili Kronolojik Bilgi (Ana Hatlarıyla)

Dönemler	Açıklama	Organları
1829-1864	Muhtarlığın kurulma/kurumsallaşma süreci Muhtarlık 1829'da İstanbul'da, 1833'te taşrada kuruldu. Bu dönemde çeşitli ferman ve düzenlemelerle muhtarlıklar oluşturulmaya çalışıldı.	Muhtarı-ı Evvel Muhtar-ı Sani İmam (Yardımcı Görevde)
1864-1913	Mahalle Muhtarlığı: Köye kıyasla bir yerel yönetim birimi 1864 ve 1871 Nizamnameleri ile köy muhtarlığı yetki, görev ve organları bakımından bir yerel yönetim birimi haline geldi. Mahalleler köylere kıyas edildi.	Muhtar İhtiyar Heyeti
1913-1933	Mahalle muhtarlığı hukuken kaldırıldı. 1913 tarihli yasayla yasallığını kaybeden mahalle muhtarlığı, hükümetlerin izniyle fiili olarak varlığını devam ettirdi.	-------
1933-1044	Mahalle muhtarlığı kesin olarak kaldırıldı. Muhtarlıklara ait görevler belediyeye, jandarmaya, polise, mahalle halkına, bekçilere vs. bırakıldı.	-------
1944 ve Sonrası	Mahalle muhtarlığı yeniden kuruldu. Muhtar: Merkezi yönetime yönelik kamu görevleri yapmakla yükümlü bir personel.	Mahalle Muhtarı İhtiyar Heyeti

Arıkboğa, Erbay (1999), "Yerel Yönetim Açısından Mahalle Yönetimine Bir Bakış" Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 8, Sayı 3, Temmuz 1999, s.109.

Osmanlı'da muhtarlık kurumu ilk olarak 1829 yılında Bilad'ı selase (İstanbul, Üsküdar ve Eyüp) olarak bilinen mahallelerde kurulmuştur. Müslüman mahallelerinde kurulan muhtarlık kurumunda evvel (birinci) ve sani (ikinci) olmak üzere iki muhtar seçilirdi. Seçilen bu muhtarlar daha önce mahallede imamların yaptığı, halkla hükümet arasındaki ilişkileri yürütürlerdi. İstanbul dışında ilk muhtarlık kurumu ise 1883 yılında Kastamonu Sancağında ortaya çıkmış her mahallede halkın güven ve takdirini haiz kişilerden muhtar'ı

evvel ve muhtar'ı sani seçilmiş daha sonra bu model diğer vilayet, kaza ve köylere de yaygınlaştırılmıştır. Yukarıda da ifade edildiği gibi muhtarlar daha önce imamların kamu yönetimine ilişkin görevlerini yürütmekle yükümlü kılınmışlardır. Böylece muhtarlar yönetimde imamlardan daha önemli bir konuma gelmişlerdir (Eryılmaz, 2012: 236).

Osmanlı'da muhtar seçme ve seçilme koşulları ise şöyleydi: Muhtar veya ihtiyar heyeti seçilebilmek için (Güneş, 2009: 118); Osmanlı uyruğundan olmak, Mahalle ile ilgisi bulunmak, En az 30 yaşında olmak, Devlete doğrudan yıllık 100 kuruş vergi vermek.

Seçmen olabilmenin koşulları ise (Güneş, 2009: 118) ; Osmanlı uyruğundan olmak, Mahalle ile ilgisi bulunmak, 18 yaşını bitirmiş olmak, Devlete doğrudan yıllık en az 50 kuruş vergi vermek.

1871 Nizamnamesindeki seçebilmek için yıllık en az 50, seçilebilmek için yıllık en az 100 kuruş vergi verme şartı, Bat kaynaklı olup Osmanlı toplumsal yapısıyla asla uyuşmayan bir düzenlemedir. Getirilen bu düzenleme ile o güne kadar bütünlük ve dayanışma mekanı olarak kabul edilen mahallede halk, servet farklılığına dayalı bir bölünmeyle adeta her yıl (seçimler yıllık olmaktaydı) karşı karşıya kalmaktaydılar. Diğer bir ifade ile bu düzenleme ile mahalleli, hukuken ekonomik düzeyine ve servetine göre bir ayrımcılığa tabi tutulmuştur (Arıkboğa, 1999: 112).

Osmanlı'da mahalle yönetimine ilişkin ilk yasal düzenlemenin; 1864 tarihli "Teşkil'i Vilayet Nizamnamesi olduğu söylenebilir. Bu yasada ilk defa, mahallenin örgütsel yapısı, muhtar ve ihtiyar heyetinin yetki ve görevleri ile seçimine yer verilmiştir (Göküş, Bayrakçı, Alptürker, 2013: 34). 1876 tarihli İdare'i Umumiye'i Vilayet Nizamnamesinde ise mahalle yönetiminin görevlerine daha ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir (Koçberber, 2005: 104).

1913 tarihli İdare'i Umumiye'i Vilayet Kanun'u Muvakkatı ile mahalle yönetimine ilişkin düzenlemeler kaldırılmıştır. Ancak, yasal olarak varlığına son verilen mahalle yönetiminin ifa ettiği hizmetlerin hangi kurum(lar) tarafından yerine getirileceğine dair bir düzenleme olmadığından ortaya çıkan boşluk yine yasal dayanağı olmasa da bu kurumun (mahalle yönetimi) devamıyla sağlanmıştır (Koçberber, 2005: 104). Diğer bir ifade ile bu dönemde mahalle yönetimi, hükümetlerin izni ile fiili varlıklarını sürdürmüşlerdir. Bu durum, Cumhuriyet döneminde mahalleye yönelik gerçekleştirilen yasal düzenlemeye kadar devam etmiştir.

2.2.Cumhuriyet Döneminde Mahalle

Cumhuriyetin ilanından sonra ne 1924 Anayasası ne 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu ne de 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda mahalle yönetimi bir idari birim olarak kabul edilmiştir. Ancak bir önceki başlık altında da ifade edildiği gibi mahalle yönetiminin fiili varlığı bu dönemde de devam etmiştir. 1930 tarihinde çıkarılan Belediye Kanunu'nun 8 maddesinde mahalle yönetimi ile ilgili olarak; "Bir belediye sınırı içinde mahallelerin ihdası, ilgası, birleştirilmesi, isimleriyle hudutların değiştirilmesi belediye meclisinin ve mahalli idare heyetinin kararı ve valinin tasdiki ile icra edilir." şeklinde bir ifade kullanılarak sadece coğrafi anlamda mahallenin ihdası, ilgası, birleştirilmesi ve isimleriyle hudutlarının değiştirilmesine değinilmiş, örgütsel yapısına yer verilmemiştir. Bu yasadaki tanımlama ile belli ki, devam eden fiili durum kabullenilmiş görünmektedir.

Arıkboğa'nın da ifade ettiği gibi Cumhuriyet yönetimi, Anayasayı (1924) hazırlayıp il idaresi (1929) ve belediye yönetimine (1930) dair düzenlemeleri hayata geçirdikten sonra, belki "yeni" bir devlet olmanın, belki de "kanuncu" bir bakışın etkisiyle tarihsel arka planı dikkate almadan her şeyin belli bir düzen içinde yürüyeceği iyimserliği ile yasal bir dayanağı olmadan işlemeye devam eden muhtarlık kurumu, yönetsel bir boşluk kalmadığı ve dolayısıyla bu kuruma gerek olmadığı gerekçesiyle 1933 yılında kaldırılmuştı (Arıkboğa, 2000: 167).

Mahalle yönetiminin kaldırılmasını müteakiben bu birime ait görevlerin kimler tarafından yerine getirileceğine ilişkin bir düzenlemenin yapıldığı, bu görevlerden (28 görevden) 13'ünün belediyeye, 8'inin mahalleden belediyece seçilecek kimselere, 3'ünün polise, 3'ünün jandarmaya ve geri kalanların da diğer resmi makamlara, bekçilere ve hatta halka verildiği, yerel yönetim birlikleri kurularak bazı görevlerin bu birliklere verildiği ancak yine de istenen neticenin alınamadığı ve böylece mahalle muhtarlığı kurumunun yeniden kurulmasının adeta yönetsel bir zorunluluk haline geldiği ifade edilmektedir (Arıkboğa, 1999: 115-116). Netice olarak muhtarlık birimi artık, Arıkboğa'nın ifadesiyle "boşluk dolduran" değil, "yeri doldurulamayan bir kurum" haline gelmiştir (Arıkboğa, 1999: 115-116).

Mahalle yönetiminin kaldırılmasının üzerinden 9 yıl geçtikten sonra yukarıda ifade edildiği şekliyle bu birimin yeri doldurulamamış ve 1944 yılında bir yasal düzenleme ile mahalle yönetimi yeniden düzenlenmiştir. 1943 yılı Mart ayında Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan yasa tasarısı gerekçesinde; "… ilga edilen muhtarlık teşkilatının vücuda getirdiği

idare boşluğunu, bu teşkilatın yeniden ihyası suretiyle doldurmak bu dokuz senelik tecrübeden sonra zaruri görülmüş, …"[1] şeklindeki ifadeyle de teyit edilmiştir.

Mahalle yönetimi yasal olarak bir yerel yönetim olmayıp merkezi ve yerel yönetimlerin şehir ve kasabalarda bulunan bir mümessilliği olarak görülebilir (Koçberber, 2005: 105). İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği 81-111/235 sayılı yazısında da (Koçberber, 2005: 105-106); "… mahalli idarelerde bulunması gerekli niteliklere sahip olmadıkları, tüzel kişiliklerinin bulunmadığı dikkate alınarak mahalle muhtarlıklarını mahalli idare olarak nitelendirmemiz mümkün değildir" denilerek mahalle yönetiminin bir yerel yönetim olmadığı bakanlık tarafından da vurgulanmıştır.

Mahalle yönetiminin günümüzde dayandığı mevzuatı şu şekilde sıralamak mümkündür; 5393 sayılı belediye kanunu, 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun, 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Köy ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, Diğer bazı kanun tüzük ve yönetmeliklerdeki mahalle yönetimine ilişkin düzenlemeler. Söz konusu mevzuat ışığında günümüz mahalle yönetiminin organları, seçilmeleri ile yetki ve görevleri aşağıdaki şekildedir.

2.2.1.Mahalle Yönetiminin Organları

5393 sayılı Kanun'da mahalle (md. 3/d), Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birim şeklinde tanımlanmış, madde 9'da da mahalle ve yönetimine yer verilmiştir. Kanuna göre mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir. Kanunda belediye sınırları içinde mahallenin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile gerçekleşir.

2.2.1.1.Oarganların Seçimi

Mahalle yönetiminin organları olan muhtar ve ihtiyar heyetinin seçimi, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Köy ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Kanunun 30/b bendine göre, mahalle ihtiyar heyetine sekiz üye seçilir. Oyların tasnifi sonucunda en çok oy alan dört üye asıl, geri kalanlar

[1] TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 7, İçtima F, Cilt 1-2, TBMM Matbaası, Ankara, 1943, S. Sayısı 48, s.1 (Arıkboğa, 2000: 168- 4 numaralı dipnottan)

ise yedek üye olur. Kanunda mahalle muhtarlığı ve mahalle ihtiyar heyeti üyeliği seçimlerinde adaylık usulü benimsenmemiştir.

Kanuna göre, en az altı aydan beri o mahalle veya köyde oturmak şartıyla 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı, bu Kanunda ve bu Kanunun atıf yaptığı diğer kanunlarda öngörülen hükümlerce seçilmeye mani hali olmamak kaydıyla, muhtar ve ihtiyar heyeti üyesi seçilebilir. Bunlar için ilkokul mezuniyeti şartı aranmaz; okur-yazar olmak yeterlidir.

4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanunun 18'inci maddesine göre[2], sıfatları kaldırılan mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri tekrar aynı görevlere seçilemezler.

Kanunun 32. maddesinde mahalle muhtarlığı ve ihtiyar heyeti için mahalle, seçim çevresi olarak kabul edilmiştir. Her seçim çevresinde usule uygun olarak konmuş sandıklarda o çevre seçimi için oy kullanılır. Kanuna göre, muhtar ile ihtiyar heyeti üyelerinin seçiminde; muhtar ile ihtiyar heyeti üye sayısı kadar ismin birlikte yazılı olduğu oy pusulası kullanılır. Oy pusulası Yüksek Seçim Kurulunca hazırlanan özel zarfa konularak oy sandığına atılır. Muhtar ve ihtiyar heyeti seçimleri ekseriyet sistemine göre yapılır. Ayrıca Kanunda, kullanılacak oy pusulalarının basılabilabileceği, teksir edilebileceği ve her türlü araçla çoğaltılabileceğine yer verilmiştir.

Kanunun 33. maddesinde de boşalan muhtarlık, ihtiyar meclisi ve heyeti üyeliği için seçim yapılması hususuna yer verilmiştir. Buna göre, köy veya mahalle muhtarlığının herhangi bir sebeple boşalması halinde ihtiyar meclisi veya heyetinin birinci üyesi durumu, yazılı olarak ilgili seçim kuruluna ve mahallin en büyük mülki amirine bildirmek zorundadır.

Boşalan muhtarlıklar için her yıl haziran ayının ilk pazar günü seçim yapılır. Seçim yapılıncaya kadar muhtarlık görevi mahallin en büyük mülki amiri tarafından atanacak muhtar vekili tarafından yürütülür.

Seçim döneminin sona ermesinden önce ihtiyar heyeti üye sayısının, yedeklerinin de getirilmesinden sonra üye tamsayısının, yarısına düşmesi halinde, muhtar, durumu bir hafta içinde ilgili seçim kurulu başkanlığına ve bilgi için de mahallin en büyük mülki amirine bildirmeye mecburdur. Bu bildirim üzerine ilçe seçim kurulu başkanlığınca durum 48 saat içinde ilan edilir. İlan tarihinden sonra gelen 60'ıncı günü takip eden ilk pazar günü oy verilir. İhtiyar heyeti seçiminin yapılması gerektiği hallerde mahalle muhtarlığı da boşalmış ise,

[2] Madde 18 – Mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri vazifelerini ifada ihmal ve terahi gösterdikleri takdirde vali veya kaymakamlar kendilerine yazılı ihtarda bulunurlar. Bu ihtara rağmen temerrüt edenlerin işten eli çektirilir ve idare heyeti kararıyle vazifelerine nihayet verilir.

haziran ayı beklenmeksizin her iki seçim beraber yapılır. Dağınık mahalle ve sair yerleşim yerleri bulunan köylerde veya köylerin birbirlerine yakın olduğu durumlarda seçim sandıklarının bir tek mahalle veya bir tek köyde toplanması, seçim gününden en az bir hafta önce ilan edilmek koşuluyla İlçe Seçim Kurulunca kararlaştırılabilir.

Kanuna göre (Ek cümle: 12/11/2012-6360/15 md.), belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamaz. Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.

1.2.1.2.Mahalle Yönetiminin Görevleri

Kanuna göre muhtar; mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür. Mahalle yönetimine verilmiş olan görevler daha çok muhtarın tek başına yapacağı görevlerdir. Muhtar ve İhtiyar Heyetinin birlikte yapacağı görevlerin istisnai olduğu söylenebilir.

Muhtarlar vatandaşların özlük haklarına ilişkin olmak koşuluyla gördükleri hizmetler karşılığında harç alırlar. Hangi hizmet için ne kadar harç alınacağı ilgili il idare kurulu tarafından belirlenir. Harç tarifesi, harcın uygulanacağı yerleşim yerinin ekonomik durumu, halkın geçim kaynağı, muhtarlık binasının ısıtma, kira gibi giderleri düşünülerek belirlenir. Kanunen fakir sayılanlara yönelik gerçekleştirilen hizmetler mukabilinde harç ücreti alınmaz. Ayrıca kanunun muhtar ve ihtiyar kuruluna görev olarak yüklediği hizmetler karşılığında da harç alınmaz. Alınan harçlar muhtara aittir. İhtiyar heyetine bu harçlardan verilmez.

Mahalle ihtiyar heyetinin asil üyeleri haftada en az iki defa belli saatlerde muhtarın çalışma yerinde toplanır. Bu saatlerin dışında muhtarın çağrısı üzerine de toplanılabilir. Muhtarlar, resmi işlerinde örneği, İçişleri Bakanlığınca belirtilecek şekilde resmi mühür kullanırlar. Mahalle bekçileri de, mahalle muhtar ve ihtiyar heyetine, görevlerini yapmakta yardım ederler. Muhtar, her hangi bir nedenle geçici olarak görevinden ayrıldığında, ihtiyar heyeti üyelerinden birini yerine vekil olarak bırakır ve bu durumu en büyük mülki amire bildirir.

Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğünde mahalle yönetiminin başlıca görevleri ise şu şekildedir:

1 – Nüfus cüzdanı örneği ve ikametgah ilmühaberi vermek.

2 – Askerlik şubeleri tarafından istenilen bilgileri vermek, Askerlik şubelerince hazırlanan çağrı pusulalarını ilgililere bildirmek, adreste bulunmayanları askerlik şubelerine bildirmek.

3 –Adli kağıtların tebliği için gösterilen konutlarda tebliğ yapılabilecek kimse bulunmadığı zaman posta müvezzileri tarafından bırakılacak kağıtları almak.

4 – Yargıç veya cumhuriyet savcısı hazır olmaksızın kolluk tarafından kapalı yerlerde yapılacak aramalarda hazır bulunmak.

5 – Hayvanını satmak isteyenlerle hayvan satın alanlara ilmühaber vermek.

6 – Mahallede geçen ay içindeki ölüm olaylarını ertesi ayın on beşine kadar varidat dairelerine bildirmek.

7 – Yapılacak hacizlerde hazır bulunmak, Borçlarını ödemekte direnenlerin varlıkları olup olmadığı hakkında ilmühaber vermek.

8 – Her yıl okul çağında olan çocuklarla ilgili cetvel hazırlamak ve velilerine bildirmek, İlkokula devam etmeyen çocuklar hakkında yapılacak her türlü bildirme ve takiplere aracılık etmek.

9 – Kadastro ilanlarını askıya çıkarmak

10 – Mahalleye girdiğini haber aldığı hüviyeti belirsiz ve şüpheli kimseler hakkında kolluğa haber vermek.

11 – Salgın ve bulaşıcı (insan, hayvan ve bitkisel) hastalıkları haber aldığı gün ilgililere bildirmek.

12 – Bakanlar Kurulunca, halkın ihtiyaçlarını karşılamak ve kamu hizmetlerini kolaylaştırmak üzere karar altına alınacak işlerden o mahalleye ilişkin kısımları uygulamak,

13 – Kaçakçılığı önlemek için ilgili kurumlarla işbirliği içerisinde olmak

14 - Kendisine çalışma yeri olarak belli bir yer ayırmak ve gündelik işlerini burada görmeğe yetecek kadar günün belli saatlerinde ilgili yerde bulmak. Söz konusu yerde hangi saatlerde olacağını mahalle halkına ilan etmek ve yerin en büyük mülki amirine bildirmek. Ayrıca giriş kapısının uygun bir yerine muhtarlığın başlığını taşıyan bir levha koymak.

İlgili mevzuatta mahalle yönetimine verilen görevler irdelendiğinde mahalle yönetimini, merkezi yönetimin yürüttüğü hizmetlerin tamamlanmasına ilişkin ortaya çıkacak muhtemel aksaklıkları giderecek bir noktada olduğu söylenebilir. Diğer bir ifade ile merkezi yönetim birçok konuda halka, ancak mahalle yönetimi aracılığıyla dokunabilmektedir (ulaşabilmektedir).

3.KÖYLERİN MAHALLEYE DÖNÜŞMESİ VE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

6360 sayılı yasa ile on dört ilde Büyükşehir Belediyesinin kurulmasının yanında, genel olarak getirilen yapısal değişikliklerden bazılarını sıralamak gerekirse (İzci, Turan, 2013: 125-126): BŞB (Büyükşehir Belediyesi) sınırlarının il mülki sınırlarıyla eşleştirilmesi, BŞB kurulan; illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içindeki köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, ilçelerin mülki sınırları içindeki belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, köylerin mahalleye dönüştürülmesi, mahalle kurulmasına 500 nüfus ölçütünün getirilmesi, belde belediyelerinin mahalleleriyle birlikte bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılması, nüfusu 2000'in altında olan belde belediyelerinin kaldırılması, il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, bucak ve bucak teşkilatlarının kaldırılması, yeni ilçeler kurulması, mahalli idare birliklerinin kaldırılması, kimi yerleşim birimlerinin isimlerinin değiştirilmesi, birtakım idari bağlılık değişiklikleri, BŞB dışındaki diğer illerde encümenin yapısının değiştirilmesi gibi değişiklikler sayılabilir.

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, 6360 sayılı yasa ile 16 binden fazla Köy Muhtarlığı Mahalle Muhtarlığına dönüştürülmüştür. Diğer bir ifade ile köylerin yaklaşık yüzde 47'sine yakınının tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Bilindiği üzere Türkiye'de yerel yönetimler halkın isteği doğrultusunda değil, daha çok azınlıkların ve Avrupa devletlerinin isteği ve baskısı neticesinde Devletin tek taraflı iradesiyle Fransa örneğinden esinlenilerek kurulmuştur (Eryılmaz, 2008: 192). Türkiye'de yerel yönetimler, Fransa kökenli ithal kurumlardır. Köy yönetimlerinin ise geleneksel yönetim birimlerimiz olduğu bilinen bir gerçektir. Bu bağlamda köy yönetiminin kaldırılmış olması tarihsel süreçte oluşmuş olan bazı geleneksel değerlerden de vazgeçmek anlamını taşıyacaktır. Şöyle ki, köy halkının söz konusu gelenekler ışığında muhtardan ve ihtiyar heyetinden bazı beklentileri söz konusudur. Köyler mahalleye dönüştükten sonra muhtarın yetkilerinin kısıtlanmış olması ve ilçe belediyelerinin köyler üzerinde bir takım tasarruf hakkına sahip olmaları bazı yeni problemlerin doğmasına neden olabilecektir.

Diğer yandan günümüz Türkiye'sinde toprakların tamamında kadastro uygulaması yoktur. Köylerdeki arazilerin bir kısmı tapusuz ama köylünün tamamının kullandığı bölünmüş arazi (tarla) şeklinde, diğer bir kısmı ise köy tüzel kişiliğinin ortak malı; mera arazi konumundadır. Köyler mahalleye dönüştükten sonra dahil oldukları ilçe veya büyükşehir belediyelerinin bu arazilere müdahalesi söz konusu olabilecektir. Mahalleye dönüştürülmüş olan köy yönetimlerinin mahkemeler aracılığıyla bu müdahaleye karşı çıkma imkanları hukuki olarak ellerinden alındığından dolayı ortaya çıkan durum halk-devlet ikilemi çerçevesinde yeni husumetlerin ortaya çıkmasını kaçınılmaz kılacaktır.

Özellikle turistik alanlardaki köy arazilerinin turizme açılması, gerek turizm amaçlı gerekse yerleşim amaçlı yerli ve yabancılara toprak satılması, belediyeler tarafından, daha önce köy merası olan yerlerin belediyeye gelir sağlamak veya başka amaçlarla yerleşime açılması gibi uygulamalar ortaya çıkacak diğer sorunlar arasında sayılabilir. Örneğin Ankara Büyükşehir Belediyesi Dikmen'deki gecekonducularla anlaşırken Ankara'ya bağlı bir köy merasını arsa olarak gecekonduculara teklif etmiş, ancak söz konusu köylüler (mahalleliler) buna şiddetle karşı çıkmışlar, mahkeme yolu da artık kapalı olduğundan kendi imkanlarıyla gecekondu karşılığında arazi alanlara izin vermeyeceklerini belirtmişlerdir. Bu durum henüz sonuçlanmadığından neticenin ne olduğu bilinmemekle beraber benzer olayların özellikle sahil kentlerinde ve bazı büyükşehirlerde gerçekleşme ihtimalinin yüksek olduğunu söylemek yanlış bir değerlendirme olmayacaktır.

Yasa kapsamında belde belediyeleri ile ilgili olarak da; büyükşehir belediyesine dönüşen illerdeki belde belediyeleri mahalleye dönüştürülmüş, diğer illerdeki beldelerin ise nüfusu 2000'nin altında olan belde belediyeleri kapatılarak köye dönüştürülmüşlerdir. Böylece Bu kapsamda 153 belde belediyesi mahalleye, 559 belde belediyesi de köye dönüşmüş durumdadır. Düzenleme ile kapatılan belde belediyesi sayısı 1582 civarındadır.

Belde belediyeleriyle ilgili olarak, hizmet alanının büyüklüğü ile sunulan hizmetin etkinlik ve verimliliği bağlamında bir değerlendirme yapılacak olursa belki bu belediyelerin kapatılması uygun görülebilir. Ancak özellikle turizm bölgelerinde belde belediyelerinin kapatılmasının söz konusu alanlara götürülmesi gereken yerel hizmetlerle ilgili bir takım aksaklıklar doğuracağı kesindir. Bu aksaklıkların giderilmesi her ne kadar il özel idaresinin görev alanı kapsamında ise de Türkiye'nin hemen hiçbir yerinde il özel idarelerinin çöp topladığı çevre temizliği yaptığı vaki değildir. Dolayısıyla bu mekanlar turizme yakışmayan bir görünümle iç içe kalacaktır. Oysa turizm mevsimine yönelik nüfusun yoğun olduğu dönemlerde yerel hizmetlerin sunumu için bu bölgelerde mevsimlik yerel yönetim

birimlerinin kurulması öngörülebilir. Çünkü zaman zaman küçük bir köy görünümündeki yerleşim yerleri turizm mevsiminde 300 000'i aşan nüfuslara sahip olduğu bilinmektedir.

Köy konumundaki yerleşim yerlerinde, köyün sorunlarını çözüme kavuşturmaya çalışmak, sorunları ilgili kurum ve kuruluşlara aktarmak, muhtarın görevinin bir parçasıdır. Oysa mahalle yönetiminin böyle bir görevi yoktur. Köyde muhtardan beklenen görevler mahallede belediyeler tarafından yerine getirilmektedir. Yeni yasa ile mahalleye dönüşmüş olan yerleşim yerlerinin nüfuslarının belediyeye baskı yapacak kadar çok olmaması, bu yerleşim yerlerinin belediye merkezine çok uzak olmaları gibi nedenlerle, çoğu zaman bu yerleşim yerlerine hizmet götürülmesi hususunda bir takım eksiklikler söz konusu olabilecektir.

6360 sayılı yasa kapsamında köylerin mahalleye dönüştürülmesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bağlamında değerlendirilecek olursa bu düzenlemenin, Şarttaki; hizmetin hizmete en yakın birime bırakılması (subsudiarite) kuralına da aykırı olduğu söylenebilir.

4. MAHALLE YÖNETİMİNİN, YEREL SORUNLARIN ÇÖZÜMÜNDE YEREL YÖNETİMLERLE VE MÜLKİ İDARELERLE İLİŞKİLERİ

Hızla gelişen günümüz teknolojisinin bir sonucu olarak ülkelerin birbirlerine kaçınılmaz bir yaklaşımı söz konusudur. Bu yaklaşımda Batı ülkeleri kendi ekonomik, politik, toplumsal ve şehirsel kurumlarını gelişmekte olan doğu toplumlarına empoze edebilmektedir. Batının bu aşamaya gelene kadar yaşadığı evreler yaşanmadan, batıdaki mevcut durumun empoze edilmesi doğu toplumlarının kendi yapısal dinamiklerinin değişime uğramasına neden olmaktadır. Bu bağlamda oluşturulmuş olan belediyelerin, gündelik yaşama ilişkin işlevleri, belediye-halk ilişkileri, şehirsel mekanın kullanılmasından kültürel varlıkların korunmasına kadar birçok alanda sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır (Alada, 1989: 84). Toplum dinamiklerinden uzak oluşturulan birtakım oluşumlar (kurumlarla) neticesinde bu tür sorunların yaşanması kaçınılmazdır. Mahalle yönetimi, oluşturulacak bazı yapısal değişikliklerle bu tür sorunların çözümünde adeta bir anahtar rolü oynayacak, halk-belediye barışıklığına büyük katkı sağlayacaktır.

Fiili ve yasal boyutuyla birlikte irdelendiğinde mahalle yönetiminin, bir yandan merkezi yönetim diğer yandan da yerel yönetim gibi göründüğü ve faaliyet sürdürdüğü söylenebilir. Bu özelliğiyle mahalle muhtarlığı oldukça özel bir konuma sahiptir. Günümüz kentsel yaşamındaki birtakım düzensizlikler ve kamu yönetimindeki yetersizlikler mahalle

yönetiminin ilave görevler yüklenmesine neden olmaktadır. Böylece farklı kamu kurumlarına ait taleplere muhatap olan mahalle yönetimi, kentsel yaşama yabancı olanlara adeta bir hamilik, yardımcılık yapmakta ve mahalle düzeyinde ortaya çıkan birçok sorunun çözümünde büyük rol oynamaktadır (Arıkboğa, 2000: 167).

Günümüzde özellikle kentlerdeki toplumsal farklılaşma ile birlikte mahalle yönetimi adeta zorunlu bir değişime uğramıştır. Muhtarlık kurumunun kurulmasını izleyen yıllarda başlayan göçle birlikte bazı kentlerin çevresinde kamu öncülüğünden ve denetiminden bağımsız gecekondu mahalleler oluşmuştur. Buralara yerleşenler her ne kadar kent sınırlarında yaşasalar da kendilerini kentli diye tanımlayanlarla aynı sosyo-kültürel değerleri paylaşmayan bir toplumsal yapı oluşturmuşlardır. Söz konusu gecekondu mahallelerinde yaşayanlara kamu kurum ve kuruluşlarının yaklaşımı da farklı olmuş, talepleri diğerlerine nazaran daha yavaş cevaplandırılmıştır. Hülasa bu yerleşim yerlerinde muhtarlık kurumu bir yandan yasal görevlerini yaparken diğer yandan da mahalle sakinlerinin talepleri ile ilgilenmek durumunda kalmışlardır (Arıkboğa, 2000: 171).

Bu bağlamda mahalle yönetiminin üç bakımdan de facto olarak kuruluş işlevinin dışına çıktığı ve sistem içerisindeki göreli ağırlığını artırdığı ifade edilmektedir (Arıkboğa, 2000: 171): İlki, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarca boş bırakılan alanların muhtarlık kurumu tarafından doldurulmasıdır. Mahalle halkı birçok konuda sorunlarını ve taleplerini muhtarlığa yöneltmektedirler. Muhtarlık söz konusu hizmetleri yerine getirmeye ya da ilgili kurum ve kuruluşlara talep ve istekleri iletmeye adeta zorlanmaktadır.

Muhtarlığın kuruluş işlevinin dışına taştığı ikinci husus da, mahalle sakinleriyle ilgilidir. Sosyo- ekonomik, kültürel ve eğitsel olarak kentsel ortama uyum sağlayamayan mahalle halkına muhtarlık bir nevi hamilik yapmakta, kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini sağlamakta ve kolaylaştırmaktadır.

De facto olarak mahalle muhtarlığının kuruluş işlevinin dışına çıktığı üçüncü husus ise, mahalle halkının aralarındaki ihtilafların çözümündeki rolüdür. Mahalle yönetimi çoğunlukla mahalle halkı arasında çıkan arazi sorunları, akraba ya da mahalle halkı arasındaki ve hatta karı-koca arasındaki sorunların giderilmesinde büyük bir role sahiptirler.

5.MAHALLE YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASINA İLİŞKİN GÖRÜŞ VE ÖNERİLER

Her şeyden önce şunu ifade etmek gerekir ki, mahalle yönetimleri bugünkü yapıları ile mahallenin gereksinimlerini karşılamaktan çok uzaktır. Türk idari teşkilat yapısı içerisinde

büyük bir öneme sahip olan mahalle yönetimlerinin, hızlı bir kentleşme sürecinin ve nüfus artışının gerçekleştiği ülkemizde yeniden yapılandırılması kaçınılmazdır (Doğan, 2015: 138). Bu bağlamda mahalle yönetiminin yeniden yapılandırılması gereğine ilişkin hemfikir olunmakla birlikte nasıl ve ne şekilde yapılandırılacağı, hangi kurum ve kuruluşlarla ilişkilendirileceği hususunda farklı öneriler söz konusudur. Öneriler ne olursa olsun yeniden yapılandırılma hususu benimsendikten sonra bu alanda çalışan bilim insanlarının ve belki de halkın görüş ve önerileri doğrultusunda mahalle yönetimine yönelik bir yeniden yapılandırma söz konusu olabilir.

Mahalle yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin bir öneri olarak, Mahalle muhtarlıklarının fonksiyonu artırılarak, Belediye Meclisleri Mahalle Muhtarlarından oluşabilir. Mahalle Muhtarlarının meclis üyesi olması halkın sorunlarını yerel yönetim makamlarına aktarma konusunda başarılı bir sonuç doğuracaktır. Şöyle ki, günümüzde bir vatandaşın belediyeye gidip bir belediye meclis üyesiyle hele hele belediye başkanıyla (birtakım farklı ilişkiler ağı içerisinde olmadığı takdirde) görüşmesi ve taleplerini iletmesi hemen hemen imkansızdır. Bu imkansızlık bir yandan zaten yoğun olan işlerinden dolayı başkanın herkese ayıracağı zaman olmamasından kaynaklanırken, diğer yandan da (ki çoğunlukla böyledir) başkanın etrafındakileri aşıp başkana ulaşmak için bir çok kişiyi ikna etmek, fazlasıyla zaman harcamaya ve özel bir yeteneğe bağlıdır.

Mahalle muhtarlığı bakımından bir değerlendirme yapılacak olursa, günümüzde isteyen herkes mahalle muhtarına rahatlıkla ulaşabilir talebini aktarabilir. Muhtar da vatandaşın makul yapılabilir sorunlarını meclise veya belediyenin ilgili birimlerine taşıyabilir. Zaten günümüzde vatandaşlar mahalle muhtarının belediye ile vatandaş arasında bir köprü vazifesi olmamasına ve muhtarın görev alanına girmemesine rağmen sorunların çoğunu mahalle muhtarı aracılığıyla halletmeye çalışmaktadırlar. Aslında mahalle muhtarının belediyede bir fonksiyona sahip olması (önerimiz doğrultusunda belediye meclisinin mahalle muhtarlıklarınca oluşturulması) muhtarın zaten halkın baskısı ve isteği neticesinde yapmak durumunda kaldığı işleri resmi olarak artık bir görev anlayışıyla yapmasından ibaret olacaktır.

Günümüzde yerel yönetimler tamamen esnaf ve serbest meslek mensuplarının yönetim ve kontrolü altındadır. Şu bir gerçektir ki, daha çok örneğin minibüsçüler, petrol istasyonu sahipleri ya da lokantacılardan oluşan bir mecliste bu meslek erbaplarının aleyhine olacak bir karar çıkarmak mümkün değildir. Kaldı ki, mevcut haliyle belediye meclisi üyeleri toplantıya katıldıkları günler karşılığında (örneğin; 5393 sayılı kanuna tabi belediyelerde yasa gereği ayın ilk haftası en fazla beş gün toplantı yapılabilmekte ve her nedense hemen her belediyede

toplantılar beş gün sürmektedir) aldıkları huzur hakkı hariç belediyeden doğrudan yasal bir menfaatleri söz konusu değildir. Zaman zaman belediye meclis üyeleri belediyede iş takibi yapmak gibi konuma düşebilmektedir. Oysa mahalle muhtarlarının zaten devletten aldıkları bir maaş söz konusudur. Belediye meclisi mahalle muhtarlarından müteşekkil olduğu takdirde var olan maaşlarına ek olarak toplantıya katıldıkları günler karşılığında alacakları huzur hakkıyla birlikte de geçimlerini kazanmak için herhangi bir çalışmaya ihtiyaç hissetmeyecekler ve bütün zamanlarını belki de belediyede kendilerine verilecek görevleri icra etmek için kullanacaklardır.

Mahalle yönetiminin etkinliğinin artırılması bağlamında bu birimin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili yapılan önerilerden biri de; mahalle muhtarlıklarının belediyelere bağlı mahalle şubelerine dönüştürülerek doğrudan belediyelere bağlanmasıdır. Bir başka öneri ise; mahalle yönetimlerine doğrudan tüzel kişilik verilerek halka en yakın yerel yönetim birimi olarak faaliyet sürdürmelerinin sağlanması ve gerekli yetki ve görevlerle donatılmasıdır (Karakılçık, 2013: 217-218).

Yukarıda da ifade ettiği gibi; özellikle 6360 sayılı yasayla birlikte mahalle yönetimlerinin sayısında bir artış söz konusu olmuş, büyükşehir sınırları içerisindeki köyler mahalleye dönüştürülmüştür. İfade edildiği şekliyle, mahalle yönetimleri belediyelerin bir şubesi olarak veya mahalle yönetimlerine tüzel kişilik verilerek (Karakılçık, 2013: 218) veya muhtarların doğrudan belediye meclisi üyesi olmaları sağlanarak ya da farklı bir düzenleme ile muhtarların belediye ile olan münasebetleri yasal bir zemine kavuşturularak mevcut belirsizlik ortadan kaldırılmalıdır.

SONUÇ

Kavramsal olarak mahalle, şehirsel mekanın fiziki anlamda sınırları belirlenmiş bir alt birimi olarak, diğer bir ifade ile bir şehrin bir kasabanın, büyükçe bir köyün bölündüğü parçalardan her biri olarak tanımlanmaktadır.

Merkezi yönetimin bazı görevlerini taşrada yürütmekle yükümlü olan mahalle yönetimi, yasal olarak ve görevleri bakımından bakılınca merkezin bir taşra uzantısı konumundadır. Ancak, reel olarak mahalle halkının mahalle yönetiminden beklentileri, fiili anlamda mahalle yönetiminin mahalle halkının yerel ihtiyaçları doğrultusunda (görevleri olmasa da) gerçekleştirdiği faaliyetler ve muhtar ve ihtiyar heyetinin mahalli seçimlerle göreve gelmeleri ve görev sürelerinin de yerel yönetimlerde olduğu gibi 5 yıl olması bunları adeta birer yerel yönetim görünümüne büründürmektedir.

Türkiye'de akademik anlamda mahalle yönetimi üzerine çalışanlar genel olarak yerel yönetim alanında çalışan akademisyenlerdir. Bu durum mahalle yönetiminin akademik anlamda bir yerel yönetim gibi değerlendirilmesine neden olmaktadır. Zaten mahalle yönetiminin, yerel yönetim ve merkezi yönetimin kesiştiği bir noktada yasal olarak merkezin bir uzantısı ama fiili anlamda bir yerel yönetim görüntüsü veren bir birim olduğu söylenebilir.

Tarihi bakımdan değerlendirildiğinde ülkemiz Batı tipi yerel bir yerel yönetim anlayışına sahip değildir. Yerel yönetimler halkın isteği doğrultusunda değil, azınlıkların ve batı ülkelerinin isteği doğrultusunda Fransa örneğinden esinlenilerek oluşturulmuştur. Fransa örneğinden esinlenilmiş olunsa da ülkemizde yerel yönetimlerin asıl kuruluş amacının merkezi yönetimin gücünü artırma gayretini içerdiği söylenebilir. Yerel yönetimlere merkezin bir uzantısı gibi bakma anlayışına, Osmanlı'da olduğu gibi Cumhuriyet döneminde de devam edilmiştir.

Yerel olanı güçlendirme anlayışının egemen olduğu günümüzde mahalle yönetimi, şehirlerde karşılaşılan yapısal sorunların çözümünde bir anahtar rolü üstlenebilir. Aynı zamanda geleneksel kurumumuz olan mahalle yönetiminin, toplumsal yapımızda çağdaş, insani, uzlaşmaya dayalı, demokratik bir sivil toplum anlayışının tabanını oluşturma anlamında büyük bir rol üstlenebilecek potansiyele sahiptir.

Mahalle yönetiminin, yerel yönetimler ile merkezi yönetimin kesiştiği bir noktada önemli görevler ifa ettiği bilinen bir gerçektir. Günümüz kentleri irdelendiğinde, göç, nüfus artışı gibi nedenlerle kentler her geçen gün daha da kalabalıklaşmakta, bireysel ilişkiler her geçen gün daha da karmaşıklaşmakta, aynı şehirde, aynı mahallede hatta aynı sokak ya da apartmanda yaşayan insanlar her geçen gün birbirlerine yabancılaşmaktadırlar.

Diğer yandan 6360 sayılı yasa ile büyükşehirlerdeki köy yapılanmasına son verilmiş olması, bu yerleşim yerlerinde özellikle belediyeler ile mahalle yönetimleri (eski köyler) arasında yeni birtakım sorunların ortaya çıkmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

Bütün bu değerlendirmeler, mahalle yönetiminin yeniden yapılandırılmasını bir zorunluluk haline getirmiştir. Mahalle yönetimleri yeniden yapılandırılarak yerel yönetimlerde bir şekilde söz söyleme konumuna getirilmelidir. Bu yapılanma, mahalle yönetimine tüzel kişilik verilmesi, mahalle yönetiminin belediye şubesine dönüştürülmesi, mahalle muhtarlarının belediye meclislerinde temsillerinin sağlanması ya da her ne şekilde olursa olsun yerel yönetimlerin kararlarına ortak edilmesi, mahalle yönetimlerinin halkla

yönetim arasındaki köprü görevlerini resmileştirmiş olacak, kentlerde çıkması muhtemel birçok sorunun çözümünde anahtar rol oynayacaktır.

KAYNAKÇA

Alada, Adalet (1989), *Osmanlı Türk Şehrinde Mahalle*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.

Alada, Adalet, "Kentsel Yönetime Katılımda Mahalle", http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-27.pdf, Erişim Tarihi, 10.09.2015.

Arıkboğa, Erbay (1999), "Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 8, Sayı 3, Temmuz 1999, s.103-125.

Arıkboğa, Erbay (2000), "Boşluk Doldurucu ce Aracı Kurum: Mahalle Muhtarlığı", *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE, YYAEM, Ankara, s.167-176.

Aytaç, Fethi (1995), *Mahalle Muhtarının El Kitabı*, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Çadırcı, Musa (1970), "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme", *Belleten,* XXXIV/135.

Doğan, Hasan Hüseyin (2015), "Türkiye'de Yerel Yönetimler", Ed. Yüksel Koçak, *Kamu Yönetimi*, 2. Baskı, Merdiven Yayınları, Ankara, s.97-152.

Eryılmaz, Bilal (2012), *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, Beşinci Baskı, Kocaeli.

Eryılmaz, Bilal (2008), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.

Eryılmaz, Bilal (1992), *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul.

Giritli, İsmet, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner (2008), *İdare Hukuku*, DER Yayınları, İstanbul.

Göküş, Mehmet, Erdal Bayrakçı, Hakan Alptürker (2013), "Mahalle Yönetimi ve Mahalle Muhtarlarının Vatandaşlar Tarafından Değerlendirilmesi", *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Y:2013, C.18, S.2, s.31-45.

Gözler, Kemal, Gürsel Kaplan (2011), *İdare Hukuku*, Ekin Yayınları, Bursa.

Günday, Metin (2004), *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara.

Güneş, Yaşar (2009), "Mahalle Yönetimi", *Türk İdare Dergisi,* Sayı, 465, s.113-131.

Karakılçık, Yusuf (2013), *Yerel Yönetimler*, Seçkin Yayınları, Ankara.

Koçak, Yüksel (2013), *Türkiye'de Yerel Yönetimler,* Siyasal Kitabevi, Ankara.

Koçberber, Seyit, "Yeni Belediye Yasası ile Mahalle Yönetimi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 56, s.103-114.

Odyakmaz, Zehra, Ümit Kaymak, İsmail Ercan (2006), *Anayasa Hukuku ve İdare Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara.

Onar, Sıddık Sami (1952), *İdare Hukuku*, İstanbul.

Ortaylı, İlber (2000), *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880),* Türk Tarih Kurumu Yayınları Ankara.

Palabıyık, Hamit, Şermin Atak (2002), "Türkiye'de Mahalle Yönetimi", *Avrupa'da Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Ed. Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, s.331-337.

Parlak, Bekir, Zahid Sobacı (2005), *Kamu Yönetimi*, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.

Şahin, Musa, Esra Işık (2011), "Osmanlı'dan Cumhuriyete Mahalle Yönetimi", *Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, Ağustos, 2011, Sayı 30, s.221-229.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü, www.tdk.gov.tr.

6360 SAYILI YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YASASININ ETKİLİLİĞİNİN ÖLÇÜLMESİ: MALATYA ÖRNEĞİ

Şafak Kaypak
Doç.Dr. MKÜ, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, skaypak@gmail.com
Vedat Yılmaz
Öğr.Gör. Bitlis Eren Üniversitesi Adilcevaz Meslek Yüksekokulu, vedatyilmaz1977@gmail.com

ÖZET
Dünyada yaşanan hızlı değişimleri ve gelişmeleri takip etmeye çalışan ülkemiz, 20. yüzyılın sonlarından itibaren kamu yönetiminde yeniden yapılanma, reform adları altında kamu kurum ve kuruluşlarında yeni düzenlemeler yapma yoluna giderek, kamu yönetiminde yaşanan mevcut sorunlara çözüm bulmaya çalışmıştır. Bu çözüm arayışlarına yönelik birçok yeni yasa çıkarılmıştır. Çıkarılan bu yasalar arasında yer alan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir yönetim sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Çalışmamızda 6360 sayılı yeni büyükşehir belediye yasasının, yerel halk üzerindeki sosyal ve ekonomik anlamda nasıl bir etki bıraktığı ve geleceğe yönelik halkın düşünce ve sorunlarının ortaya çıkarılması ile bu sorunlara ilişkin cevaplar aranmaya çalışılacaktır. Araştırmamızda örneklem olarak 6360 sayılı yasa ile Büyükşehir belediyesi olarak halka hizmet vermeye başlayan Malatya ili alınmış olup Malatya Büyükşehir Belediyesi'nin yasa gereğince yapmış olduğu faaliyetlerin sosyal ve ekonomik anlamda, yerel halk üzerindeki olumlu ve olumsuz etkilerinin derecesi ölçülecektir. Araştırmamızda anket (200 kişi ile), yüz yüze görüşme, gözlem ve literatür tarama yöntemleri kullanılacaktır. Çalışmamızda elde edilen bulguların birkaçını şöyle sıralayabiliriz; emlak, çevre ve çöp vergileri, yapı ruhsat vergileri gibi vergi kalemlerinde artış olmuştur. Konut kiraları, konut ve arsa fiyatlarının ve ulaşım ücretlerinin arttığı; büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanının genişlemesi ile birlikte çevre ve peyzaj düzenlemelerinin, yol, su ve kanalizasyon hizmetlerinin yetersiz kaldığı; nüfusun artmasına paralel olarak halkın iş olanaklarının azalması gibi olası sorunlar saptanmış ve bu sorunlara yönelik önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: 6360 sayılı Yasa, Büyükşehir Belediyesi, Yerel Halk, Etkililik

Measurement of the Effectiveness of the Law no 6360 New Metropolitan Municipality: Example of Malatya

ABSTRACT
Our country which try to follow the rapid changes and developments in the world, try to find solutions to the current problems in the public administration under the name of reconstruction and reform in the public administrations and institutions by making new regulations since late 20th century. To seek a solution, a lot of new laws are made. Located between these laws issued with the help of Law no 6360 has made in metropolitan management system significant changes. In our study the law that is enforced with the Law no 6360 new metropolitan municipality law how it would leave an impression on the citizens as a social and economical and find out citizens thoughts and problems in the future and find solutions to these problems, will be answered. In our research, as a sample Malatya metropolitan municipality which became a metropolitan municipality with the Law no 6360 and started to serve to the citizens' facilities that are done according to the law in the social and economic field and its level of influence as positive and negative on the citizens will be measured. In our research questionnaire (with 200 people), face to face interview, observation and literature searching will be used. The findings that are thought to be obtained in our study can be measured as this: There is a rise in the taxes like real estate, environment and garbage taxes, construction taxes. Detection of possible problems and solutions to them like rise in the housing rents, land prices and transportation fees and as metropolitan municipality's area of responsibility expanded; environment and landscape arrangements, service of road, water and sewage fails to satisfy as parallel with the rise of the population decrease in the employment opportunities.

Key Words: Law no 6360, Metropolitan Municipality, Local Residents, Effectiveness

GİRİŞ

Dünyada görülen siyaset ve ekonomideki hızlı değişim, insan hakları ve demokratikleşme konularındaki ilerlemeler, hızlı nüfus artışı, bilgi yayılımı, ulaşım ağının genişlemesi, iletişim ve teknolojik gelişimler gibi nedenlerden dolayı, ülkeler yönetim sistemlerinde zamana uygun olarak değişikliklere gitmektedir. Bu değişikliklerin başında, yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, merkeze ait yetkilerin bir kısmının yerele

aktarılarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve bunun sonucunda yerel halkın ihtiyaçlarının yerelde etkin ve verimli bir biçimde karşılanması gelmektedir.

Bu bağlamda, Türk yönetim sisteminde de yerel yönetimlere yönelik 1980 sonrasında önemli yasalar çıkarılarak yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılmıştır. Yapılan değişiklikler arasında; 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2012 tarih ve 6360 sayılı Yeni Büyükşehir Belediye Yasası yer almaktadır. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinin özellikle yönetim yapısı, yetki ve sorumluluk alanları ve halka hizmet sunumu noktasında önemli değişikliklere gidilmiştir. Yapılan bu değişiklikler, yerel halka sosyal ve ekonomik anlamda hem olumlu, hem de olumsuz yönden etkilerde bulunmuştur

Araştırmamızda, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel hizmetlerin tek merkezden yürütülerek halkın talep ve ihtiyaçlarının maksimum düzeyde karşılanarak, hizmette bütünlüğün ve etkililiğin artırılmasının yanında; yerelde kaynak israfını önlemeyi amaçlayan 6360 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Yasası ele alınarak yerel halk üzerindeki yasanın etkililiği ölçülmeye çalışılmıştır. Örneklem olarak 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye statüsü kazanan on dört ilden birisi ve hızla gelişmekte olan Malatya ili alınmıştır. Yöntem olarak çalışmamızda yüz yüze görüşme ve anket yönetimi seçilmiş olup 200 kişi ile yüz yüze görüşme ve anket uygulaması yapılmıştır. Yapılan anket sonuçları SPSS programı ile değerlendirilerek yorumlamalar yapılmıştır.

Elde ettiğimiz bulgular arasında; Malatya ilinde yaşayan yerel halkın yaşadığı kentin büyükşehir belediyesi olmasından memnuniyet duyduğu, ancak kentlerinde büyükşehir belediyesi olması ile araç-trafik yoğunluğunun arttığı, çevre ve peyzaj düzenlemelerinin yetersiz olduğu, su faturalarında, çevre ve emlak vergilerinde, konut satış ve kira fiyatlarında görülen aşırı yükseliş gibi olumsuz durumların halkın yaşamını sosyal ve ekonomik yönde negatif yönlü etkilediği; öte yandan, su ve kanalizasyon hizmetlerindeki artış, mesire alanlarının yaygınlaştırılması, ulaşım olanaklarının artması gibi pozitif yönlü etkilerinin de olduğu bilgileri yer almaktadır. Çalışmamızda, 6360 yeni Büyükşehir Belediye Yasası ve etkililiği hakkında bilgi ve önerilerde bulunmanın yanında büyükşehir belediyesinin tarihsel süreci, yasal dayanakları ve Malatya ili hakkında bilgiler verilmiştir.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİM SÜRECİ VE YASAL DAYANAKLAR

Büyükşehir Belediye Yönetiminde Tarihsel Süreç

İnsanlığın ortaya çıkışı ile beraber, her dönemde toplumun yönetimine ihtiyaç duyulmuş ve yönetim olgusu varlığını devam ettirmiştir. Ancak, tarihsel sürece baktığımızda nüfus, güvenlik, teknoloji, ekonomik ve sosyal değişimler yönetim modellerini de değiştirebilmektedir. Müdahaleci devlet anlayışından liberal devlet yönetimi anlayışına geçildiği 1980 sonrasında bu değişim çok daha net görülmeye başlamıştır. Türkiye'deki yönetim modeli ve gelişim sürecine baktığımızda da söz konusu değişimin tüm yönetim kademelerine yönelik olduğu ve bu konuya yönelik birçok yeniden yapılandırma faaliyetlerinin gerçekleştirildiği görülmektedir (Bulut ve Yılmaz, 2014: 76).

Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kuruluşundan sonra yerel yönetimlerin tarihine baktığımızda; yerel yönetimlere yönelik yapılan ilk düzenleme 1924 yılında kabul edilen 442 Sayılı Köy Kanunu olduğudur. Bu kanunun 1.maddesinde nüfusu 2000'den aşağı olan yerleşim alanlarına köy, nüfusu 2.000 ile 20.000 arasındaki yerleşim alanlarına kasaba ve nüfusu 20.000'den fazla olan yerleşim alanlarına şehir denildiği ve nüfusu 2000'den aşağı olan yerleşim alanlarında dahi belediye teşkilatının kurulabileceği hususlarına yer verilmiştir. Yerel yönetimlerin oluşum sürecinde nüfus ölçütünün etkili olduğu, nitekim 1930 yılında çıkarılan ve 74 yıl yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu belediye kurulabilmesi için 2.000 nüfus kriteri getirmiş, daha sonra çıkarılan 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile bu sınır 5.000'e çıkarılmıştır (Şahin, 2015: 159). Kentlerdeki nüfusun artmasına bağlı olarak, belediye oluşumunda değişikliğe gidilmiştir. Bazı kentlerde görülen hızlı nüfus artışı, sanayi ve ekonomide görülen büyüme ve artan sorunların çözümü için mevcut belediyelerin yetersiz oluşu, bu kentlere yönelik farklı yeni model arayışları içerisine girilmesine, yeni yasalar çıkarılarak, büyük kentlere büyükşehir belediye yönetim modeli getirilerek, çağa uygun hale getirilmeye çalışılmıştır.

Dünya ülkelerinde görülen kentleşme olgusu, bilhassa gelişim aşamasında olan ülkelerde daha hızlı bir yol almaktadır. Hızlı kentleşme ile büyük kentlerin daha fazla büyüyerek kontrol edilemez hale bürünmesi sonucunda büyük kentlerin yönetim sistemine yönelik yeni model arayışları önem kazanmıştır. Bu arayışlar neticesinde; anakentlerin yönetiminde *tek kademenin var olduğu anakent yönetimleri, iki kademenin olduğu anakent yönetimleri, özel yönetim bölgeleri* ve *yönetimler arası işbirliğinden* (hizmet satın almaları ve birlikler) oluşan dört farklı yönetim modeli gündemde yerlerini almıştır. Dünyada yaşanan bu gelişmeler sonrasında, ülkemizde nasıl bir yol izleneceği düşünülmüş ve büyük kentlere

yönelik ikili, ama biraz farklı bir yönetim sistemi benimsenmiştir. 1984 yılından bu yana çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerle büyükşehir belediyesi uygulamaları yürürlüğe girmiş ve dönem dönem yeni yasalar çıkarılarak değişikliğe uğratılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 306).

Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin tarihsel süreci 1984 yılında çıkarılan "3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" ile başlamıştır. İlgili kanun sonrası önce İstanbul, Ankara, İzmir illeri sonrasında ise Adana (1986), Bursa, Gaziantep, Konya (1987), Kayseri (1988), Kocaeli, Mersin, Diyarbakır, Antalya, Eskişehir, Erzurum, Samsun (1993) ve son olarak 2000 yılında 593 sayılı yasayla Sakarya ilinin de büyükşehir belediye statüsü kazanması ile ülkemizdeki büyükşehir belediye sayısı 16 olmuştur. 3030 sayılı kanun, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere ikili ve merkezi bir büyükşehir yönetim yapısı öngörmüştür. İdareler arası ilişkilerde koordinasyonu sağlamak üzere büyükşehir belediye başkanı ve meclisine vesayet yetkileri vermiştir. Büyükşehir Belediyesinin organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı'ndan oluşmaktadır. Geçmişe dair herhangi bir tecrübesi olmayan ve ilk olarak 1984 yılında 3030 sayılı kanun ile yürürlüğe konulan bir yönetim sisteminin eksik ve aksayan yönlerinin bulunması, bu sebeplerden dolayı da sorunlar yaşanması doğal bir durumdur. İlgili yasada görev ve yetki paylaşımında nesnel ölçütler kullanılmadığı, yönetim kademeleri arasında işbirliğinin yeterli düzeyde olmadığı, büyükşehir belediye yönetiminin mutlak bir hâkimiyetinin olduğu, büyükşehir genelinde planlama ve koordinasyonun yeterli düzeyde sağlanamadığı kabul gören konular arasında yer almaktadır. Bu sorunların giderilmesi ve büyükşehir belediye yönetiminin daha etkin ve verimli bir hizmet sunar hale getirilmesi amacıyla, 20 yıl yürürlükte kalan 3030 sayılı kanunun yerine 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmıştır (Sodan, 2009: 720-721). Uygulamada 'Pergel Yasası' da denilen bu yasa ile büyükşehir belediyelerine yönelik önemli düzenlemelere yer verilerek, büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları artırılmıştır. En son olarak, özel nitelikli 2012 tarihli ve 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası çıkarılmıştır.

Büyükşehir Belediyelerinin Türk Yönetim Sistemi İçindeki Yeri

Hızla kentleşen ve büyük ölçüde gelişen bir dünyada yaşamaktayız. Özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren insanların hayatında akıl almaz önemli değişimler meydana gelmekle beraber insanların yaşadıkları yerlerde; ekonomik, sosyal ve kültürel bir etkileşim meydana getirmiştir. Bu nedenle halkın hizmet alanlarıyla ilgili istekleri de artarak

çeşitlenmiştir. Bütün bu değişimler, kent yönetimlerinin daha aktif hale gelmelerini zorunlu hale getirmiştir (Bulut, 2000: 47). Bu doğrultuda, kamu hizmetleri farklı metotlar ve teşkilatlarla icra edilmeye çalışılmıştır. Bu teşkilatlanmalar, kamu hizmetlerinin konusuna ve özelliğine göre farklılık gösterebilmektedir (Toprak, 2006:3). Türk yönetim sistemindeki teşkilatlanma merkezi ve yerel yönetim olmak üzere iki eksene ayrılmıştır. Merkezi yönetim, kanunların uygulanması ve hizmetlerin sunumunda tekliği esas almakla birlikte, kamu hizmetine ilişkin kaynakların ve hizmetlerin bir yerden yönlendirilmesini ön gören yönetim biçimidir (Şengül, 2014: 1). Yerinden yönetim ya da yerel yönetim ise yönetim biliminde "*adem-i merkeziyet*" (decentralization) olarak bilinen siyasal bir kavramdır (Eryılmaz, 2006: 67). Yerinden yönetim, organlarının yerel halk tarafından seçilerek oluşturulduğu bir dizgenin adıdır (Keleş, 2006: 21-22).

1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre, "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir". Yerel yönetimler, devletin belli bir alanında hizmet sunan, yerel halk tarafından karar organları seçilerek oluşturulan, merkezi yönetime karşı bir kısım kararları almada bağımsız olarak hareket edebilen, tüzel kişiliği, özerk bir bütçesi, akçalı ve emtiası bulunan kuruluşlardır. Yerel yönetimler coğrafi yönden; il özel idaresi, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 49-50). Yerel yönetimlerin halka yakın olmaları, alınan kararlara halkın katılabilmesi ve halkın ihtiyaçlarına yönelik kamu hizmetlerinin sunulması, bu kuruluşları demokrasi açısından önemli hale getirmekle beraber ülkemizdeki demokrasinin gelişim seyrini de pozitif yönlü olarak etkilemektedir (Baharçiçek, 2013: 228). Günümüzde, yerel yönetimler arasında yer alan Büyükşehir belediye yönetiminin temeli 1982 Anayasası'na dayanmaktadır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde "büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmü de yer almaktadır. Bu hüküm gereğince 3030 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerinin hukuki altyapısı oluşturularak, bir yerde büyükşehir belediye yönetimin kurulabilmesi için birden fazla ilçenin belediyenin sınırları içinde olması, olmaması durumunda ise, en az iki ilçenin merkezi yönetim tarafından kurulması öngörülmüştür (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 307).

6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YASASI VE YENİ DÜZENLEMELER

6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediye Yasası

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu sonrasında 12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı " On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile 13 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş ve 14.03.2013 tarihinde kabul edilen 6447 sayılı kanun ile 6360 sayılı kanunda değişiklik yapılarak 13 ilde büyükşehir ibaresi 14 ilde büyükşehir, 26 ilçe kurulması ibaresi ise 27 ilçe kurulması şeklinde değiştirilerek kanunun adı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmündeki Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" olmuştur. 'Bütünşehir Yasası' diye de adlandırılan bu yasa doğrultusunda, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri büyükşehir belediye statüsü kazanmıştır.

Büyükşehir belediye yönetiminin yetki ve sorumluluk alanını en geniş anlamda düzenleyen yasa 6360 sayılı yeni yasadır. 6360 sayılı yasa ile birlikte büyükşehir belediye yönetim sisteminde önemli değişikliklere gidilerek, yerel halkın talep ve ihtiyaçlarının yerelde etkin olarak karşılanması hedeflenmiş ve bu yapının demokratik hayata katılımı sağlayacağı ifade edilmiştir (İzci ve Turan, 2013:119). 6360 sayılı Yasa'nın genel gerekçesinde, 'büyükşehir sınırlarının il mülki sınırı olarak değiştirilmesi ile etkin verimli ve kaliteye dayalı yönetim anlayışını ortaya çıkarmak ve bu anlayışın gereği olarak da yerel yönetimlere etkin hizmet sunabilme kabiliyeti kazandırmak' yer almaktadır.

Büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan belediyeler yalnız kendi sorumluluk alanını göze alarak yönetim faaliyetlerini sürdürdüklerinden dolayı parçacıklı bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Büyükşehrin genelini ilgilendiren sorunlar bir merkezden yönetilemediğinden ilçe belediyeleri arasında eşgüdüm eksikliği meydana gelmekte ve ölçek ekonomileri uygulanamadığından dolayı da kaynak israfı oluşmaktadır. Küçük ilçe belediyelerinin halka hizmet noktasında yeteri kadar bütçesi ve teknik olanakları olmadığından altyapı, ulaşım, sanayileşme ve çevre düzenlemeleri gibi önem arz eden alanlarda yaşanan sorunların çözümünde yetersiz kalınmaktadır. Görülen bu eksiklikler, yerel kamu hizmetinin kalitesine de negatif yönlü yansımaktadır. Yaşanan bu sorunların giderilmesi için yönetim, planlama ve koordinasyonun sağlanması yönünden büyükşehir sınırlarının il mülki sınırları olarak değiştirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır (Şengül, 2014: 119).

6360 sayılı yasa 37 madde olarak düzenlenmiş ve daha sonra iki geniş kapsamlı düzenleme içeren geçici maddenin de eklenmesi sonrasında yasa ile birçok yasa (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu,vb.) değişikliğe uğramış ve yeni yönetim birimleri kurulmuştur (Karakılçık, 2013: 188). 6360 sayılı Yasa ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası varlığını devam ettirmiş ancak bir kısım maddeleri kaldırılmış, bir kısım maddeleri ise değiştirilmiştir. Değişen maddeler arasında önem arz edenlerden bahsedecek olursak; 5216 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesi olma koşulu 3. maddesinde "en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini" ifade etmektedir ibaresi 6360 sayılı Yasa ile değiştirilerek; "sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" şeklinde tanımlanmakla büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan ilk kademe belediyeleri kaldırılmış yalnız ilçe belediyelerinin varlığı devam etmiştir (Şengül, 2014: 118-119). Büyükşehir belediyesi kurulmasını öngören 5216 sayılı yasanın 4. maddesinde yer alan "Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir" ibaresi 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediye oluşumundaki 750.000 nüfus kriteri devam ederken fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeylerinin dikkate alınması kısmı tamamen kaldırılmıştır (Çelik ve Altıparmak, 2013: 23-27).

6360 Sayılı Yasa İle Yapılan Yeni Düzenlemeler ve Eleştiriler

6360 sayılı yasa ile birçok yeni düzenlemeler yapılarak büyükşehir belediye yönetimine önemli yetki ve sorumluluklar verilmiştir. 6360 sayılı yasa ile öne çıkan düzenlemeler;

- 14 yeni büyükşehir belediyesi kurularak, büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmiştir.

- Yeni kurulan ve önceki büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırları olarak genişletilmiştir.
- 750.000 nüfus kriterini sağlayan illerin büyükşehir belediyesi olma kapısını açmıştır.
- Büyükşehirlerde bulunan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.
- Büyükşehirlerde bulunan köyler mahalleye dönüştürülmüştür.
- Yeni mahalle kurulması durumunda 500 nüfus kriteri getirilmiştir.
- Büyükşehir belediyelerinde ve nüfusu 100.000 üzerinde olan ilçe belediyelerinde kadınlar ve çocukların barınmaları için konukevleri açma zorunluluğu getirilmiştir.
- Büyükşehir belediyesi kurulan illerde yeni ilçeler kurulmuştur.
- Büyükşehir belediyesi kurulan illerde bucak ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır (Genç, 2014:5).
- Valiye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

6360 sayılı yasaya yönelik eleştirilerin bir kısmını sıralayacak olursak;

- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının kurulması ile merkezi yönetimin temsilcisi olan valinin il özel idarelerin kaldırılmasıyla kaybedilen yetkileri daha da artırılmıştır.
- "Kapatılan belediye veya mahalleye dönüşen köylerle ilgili olarak köy ve belde halkı hiçbir yolla bilgilendirilmemiş, hiçbir belde ve köyde halk oylaması yapılmamıştır. Yerel tüzel kişiliklerin yerel halka danışılıp sorulmadan kapatılması Türkiye'nin 1992 yılında onayladığı Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırıdır (Çelik ve Altıparmak, 2013: 31).
- İl özel idarelerinin kaldırılması Anayasa'nın 127/3. maddesine aykırıdır (Gözler, 2013:38). 30 Büyükşehir Belediyesindeki İl Özel İdarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması ile il özel idareleri için yeni bir durum söz konusu olmuştur. İl belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülüp bu illerde bulunan il özel idarelerinin kaldırılması sonucu, acaba bu yönetimlerinin tamamının kalkması mı gündeme gelecek? Sorusunu akla getirmiştir (Bulut ve Yılmaz, 2014:81).

- Optimal ölçek yerine büyük ölçeğin tercih edilmesi nedeniyle, dağınık yerleşim alanlarına sahip köyden mahalleye dönüşen yerleşim alanlarına hizmet götürmede sorunlar yaşanmıştır.

- Yasa ile biri kent, biri folk kültürünü temsil eden mahalle ve köyün aynı yönetim biçimiyle yönetilmesi öngörülmüştür. Oysa mahalle ve köy, yönetim, insan yapısı, sosyo-ekonomik özellikler vb. yönlerinden birbirinden farklıdır. Köy kimliğini kaybedecektir (Kaypak, 2015:10).

6360 sayılı Yasa'nın yukarıda belirtildiği gibi, hem olumlu, hem de olumsuz yönde coğrafi, yönetsel, sosyo-ekonomik yönlerden yerel yönetimleri etkilediğini söyleyebiliriz.

MALATYA ÖRNEĞİ

Malatya İlinin Genel Özellikleri

Kayısı diyarı olarak da bilinen Malatya ili 2014 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarına göre 383..933 (%49,89) erkek ve 385.611(%50,11) kadın olmak üzere toplam 769..544 nüfusa sahiptir (www.webcitation.org.tr, 2015). Türkiye'nin en kalabalık 28. kenti olan Malatya, Doğu Anadolu Bölgesinin Yukarı Fırat Bölümünde yer almaktadır (www.wikipedia.org.tr, 2015). Tarım toplumu genel özelliklerine sahip Malatya, geçmişte ve günümüzde uygarlıkları buluşturan ülkemizin önemli kavşak noktalarından birinde bulunmaktadır. Malatya ili bu özelliği sayesinde tarihin her döneminde önemini kaybetmemiş, dikkatleri üzerinde toplamıştır (www.malatya.gov.tr, 2015).

Malatya ilinin geçmiş tarihine baktığımızda yapılan kazılar sonucunda ilk yerleşimin MÖ. 7000 yıllarına kadar uzandığı ve şu an Karakaya Barajı suları altında kalan Caferhöyük alanında ilk yerleşimin başladığı düşünülmektedir. Aslantepe, Değirmentepe, İmamoğlu, Köşkerbaba ve Pirot Höyükleri'nde yapılan kazılar ve çalışmalar sonucunda ise, bu bölgede MÖ. 5000 ve 3000 yıllarında yerleşim olduğunu göstermekle beraber, Kalkolitik ve Eski Tunç çağlarında da yerleşimin devam ettiği bilgilerine ulaşılmıştır (Çetiner, 2005: 11). Tarihteki yerini Hititler ile birlikte almaya başlayan Malatya; MÖ. 2000'li yıllardan sonra uzun bir süre Hititlere bağlı bir yerleşim merkezi olarak kalmıştır (www.malatya.bel.tr, 2015). Hititler döneminde de Anadolu'dan Babil'e kadar ulaşan önemli bir ticaret yolu üzerinde yer alması kente önemli bir merkezi konum kazandırmıştır (Çetiner, 2005: 11). MÖ. 705-681 tarihleri arasında Asur egemenliği altında olan Malatya sonrasında Med ve Perslerin egemenliği altına girmiştir. MÖ 4. yüzyılda Makedonya Kralı İskender'in Anadolu'yu ele geçirmesinden sonra, Malatya Helenistik kültürün etkisinde kalmıştır. Bu tarihten sonra

Romalılar, Bizanslılar ve Selçukluların egemenliğine girmiştir. 1515 tarihinde Osmanlı İmparatorluğu'nun egemenliği altına giren Malatya ili Cumhuriyet'in ilan edilmesi sonrasında 1924 Anayasası'nın 89. maddesine göre 20 Nisan 1924 yılında il olmuştur (www.wikipedia.org.tr, 2015). Türkiye'nin sosyal, ekonomik ve kültürel anlamda gelişmekte olan illeri arasında yer alan Malatya ilinin günümüzde farklı özelliklere sahip 13 ilçesinin nüfus bilgileri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo1: Malatya İli ilçe Erkek Kadın Nüfus Dağılımı

Malatya	Toplam	Erkek	Kadın
Akçadağ	29.573	15.274	14.299
Arapgir	10.796	5.367	5.429
Arguvan	8.162	4.111	4.051
Battalgazi	299.863	148.139	151.724
Darende	28.060	13.894	14.166
Doğanşehir	40.064	20.285	19.779
Doğanyol	4.440	2.169	2.271
Hekimhan	19.946	9.907	10.039
Kale	5.677	2.691	2.986
Kuluncak	8.320	4.088	4.232
Pütürge	16.612	7.924	8.688
Yazıhan	14.315	7.261	7.054
Yeşilyurt	283.716	142.823	140.893
Toplam	769.544	383.933	385.611

Kaynak: www.webcitation.org.tr, 2015

Araştırma Bulguları

Bu kısımda 200 kişi ile yapılan anket sonucu elde edilen verilerin yüzde, frekans değerlerinin yanı sıra bazı tanımlayıcı bilgiler ile seçilen bazı değişkenler arasındaki ilişkinin tespiti için Ki Kare Bağımsızlık testinin sonuçları yer almaktadır. Yapılan analiz sonucunda ($p<0,01$) düzeyinde istatistiksel olarak anlamlılık tespit edilen değişkenlerle ilgili değerlendirmeler yapılmıştır. Ankete katılanların kişisel özellikleri tablo 2 de gösterilmiştir.

Tablo 2: Katılımcılara İlişkin Tanımlayıcı Bilgiler (n=200)

Değişkenler		f	%	Değişkenler		f	%
Doğum Yeri	İl Merkezi	103	51,5	**Meslek**	Memur	48	24,0
	İlçe	38	19,0		İşçi	8	4,0
	Kasaba	0	0		Esnaf	17	8,5
	Köy	59	29,5		Çiftçi	16	8,0
Yaş	18-25	23	11,5		Diğer	111	55,5
	26-30	32	16,0	**Öğrenim Durumu**	Okuryazar değil	16	8,0
	31-35	25	12,5		İlköğretim ve altı	53	26,5
	36-40	36	18,0		Lise	69	34,5
	41-45	27	13,5		Ön lisans	26	13,0
	46 ve yukarısı	57	28,5		Lisans	20	10,0
Cinsiyet	Erkek	114	57,0		Yüksek lisans	12	6,0
	Kadın	86	43,0		Doktora	4	2,0
Medeni Durum	Evli	134	67,0				
	Bekar	57	28,5	**İkamet Süresi**	5 Yıl ve Aşağısı	6	3,0
	Boşanmış	9	4,5		6-10 yıl	4	2,0
İkamet Yeri	BŞB Merkez İlçesi	148	74,0		11-15 yıl	7	3,5
	BŞB İlçesi	38	19,0		16-20 yıl	23	11,5
	BŞB İlçesine bağlı Köyden Mahalleye Dönüşen	14	7,0		21 yıl ve yukarısı	160	80,0

Ankete katılan 200 kişiye ilişkin tanımlayıcı bilgiler incelendiğinde; %51,5'inin (103 kişi) Malatya il merkezinde doğduğu, %57 katılımcının (114 kişi) erkek olduğu, %28,5 katılımcının (57 kişi) 46 ve yukarı yaş aralığında olduğu, %67 katılımcının (134 kişi) evli olduğu, katılımcıların %74'ünün (148 kişi) Büyükşehir Belediye Merkez İlçesinde ikamet ettiği, Lise düzeyinde eğitim alan katılımcıların oranın %34,5 (69 kişi) olduğu, Büyükşehir Belediyesinde 5 yıl ve daha az süredir ikamet edenlerin oranının %48 (96 kişi) olduğu, 21 yıl ve daha fazla süredir ikamet edenlerin oranının %80 (160 kişi) gibi büyük çoğunluğun olduğu öne çıkan bulgular arasında yer almaktadır.

Tablo 3: Katılımcıların Malatya Büyükşehir Belediyesine Yönelik Görüşlerine İlişkin Tanımlayıcı İstatistiksel Bilgiler (n=200)

Değişkenler		f	%
İlinizin Büyükşehir Belediyesi olmasından mutlu musunuz?	Evet	132	66,0
	Hayır	68	34,0
6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediye Yasası hakkında herhangi bir bilgiye sahip misiniz?	Evet	81	40,5
	Hayır	119	59,5
İlinizin Büyükşehir Belediye olması ile belde belediyelerinin kapatılması ve köylerin mahalleye dönüştürülmesini nasıl karşılıyorsunuz?	Olumlu	26	13,0
	Kısmen Olumlu	56	28,0
	Olumsuz	118	59
İlinizin Büyükşehir Belediyesi olması ile yaşamınızda herhangi bir farklılık oldu mu?	Evet-Olumlu	42	21,0
	Evet Olumsuz	138	69,0
	Hayır	20	10,0
İlinizin Büyükşehir Belediyesi olması ile trafik işleyişinde yoğunluk yaşanıyor mu?	Evet	190	95,0
	Hayır	10	5,0
İlinizin Büyükşehir Belediyesi olması ile yeterli düzeyde yol, su ve kanalizasyon gereksinimleriniz karşılanmaktadır mı?	Evet	128	64,0
	Hayır	63	31,5
	Bir fikrim yok	9	4,5
İlinizin Büyükşehir Belediyesi olması ile çevre ve peyzaj düzenlemelerinden memnun musunuz?	Evet	54	27,0
	Hayır	126	63,0
	Bir fikrim yok	20	10,0
İlinizin Büyükşehir Belediyesi olması ile kırsal kesimde yaşayan insanların yaşam kaliteleri arttı mı?	Evet	8	4,0
	Hayır	169	84,5
	Bir fikrim yok	23	11,5
İlinizin Büyükşehir Belediyesi olması ile emlak ve çevre temizlik vergilerinde herhangi bir artış oldu mu?	Evet	174	87,0
	Hayır	4	2,0
	Bir fikrim yok	22	11,0
İlinizin Büyükşehir Belediyesi olması ile konut satış ve kira fiyatlarında herhangi bir artış yaşandı mı?	Evet	184	92,0
	Hayır	0	0
	Bir fikrim yok	16	8,0

Tablo 3'de katılımcıların Malatya Büyükşehir Belediyesine yönelik görüşlerine ilişkin istatistiksel bilgiler incelendiğinde ankete katılan 200 katılımcının %66'sının (132 kişi) Malatya ilinin büyükşehir belediye olmasından dolayı memnun olduğu; ancak katılımcıların %69'unun (138 kişi) illerinin büyükşehir belediye olmasından dolayı yaşamlarının olumsuz yönde etkilendiği düşünceleri vardır. 6360 sayılı yeni büyükşehir belediye yasası hakkında katılımcıların yarıdan fazlasının (%59,5-119 kişi) herhangi bir bilgi sahibi olmadığı, Malatya ilinin büyükşehir belediyesi olması ile büyük çoğunlukta katılımcının illerindeki trafik yoğunluğunun arttığı %95 (190 kişi) çevre ve peyzaj düzenlemelerinin yeterli düzeyde olmadığı (%63-126 kişi), çevre temizlik ve emlak vergilerinde artış olduğu (%87-174 kişi) konut satış ve kira fiyatlarında artış olduğu (%92 (184 kişi) düşünceleri öne çıkan bulgular

arasında yer almaktadır. Katılımcıların 6360 sayılı yasa ile büyükşehir statüsü kazanan Malatya ilinin Büyükşehir Belediyesi olması ile yasanın yaşamlarına yönelik yansımasının olumsuz yönde olduğu açıktır. Emlak ve çevre temizlik vergilerinde, konut satış ve kiralarında görülen artış sebebiyle ekonomik yönden, trafik işleyişindeki yoğunluğun artması, çevre ve peyzaj düzenlemelerin yetersiz olması bakımından da sosyal yönden negatif yönlü etkilendikleri görülmektedir. Yine de yerel halk yaşanan olumsuzluklara rağmen illerinin büyükşehir belediyesi olmasından dolayı memnundur.

Tablo 4: Katılımcıların, Büyükşehir Belediyesi Olan İldeki İkamet Süresi İle Yaşamlarında Herhangi Bir Farklılık Olup Olmadığı Durumlarının Karşılaştırılmasına İlişkin Ki-kare Analizi Sonuçları (n=200)

Değişkenler			İlinizin Büyükşehir Belediyesi olması ile yaşamınızda herhangi bir farklılık oldu mu?			Toplam
			Ever-Olumlu	Evet-Olumsuz	Hayır	
Büyükşehir belediyesinde ne kadar zamandan beri ikamet etmektesiniz?	0-5	F	4	0	2	6
		%	66,7%	0,0%	33,3%	100,0%
	6-10	F	0	4	0	4
		%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
	11-15	F	0	4	3	7
		%	0,0%	57,1%	42,9%	100,0%
	16-20	F	3	20	0	23
		%	13,0%	87,0%	0,0%	100,0%
	21 ve yukarı	F	35	110	15	160
		%	21,9%	68,8%	9,4%	100,0%
Toplam		F	42	138	20	200
		%	21,0%	69,0%	10,0%	100,0%
X^2=28,522 p=0,000*						

*P<0,01

Katılımcıların büyükşehir belediyesi olan Malatya ilindeki ikamet süreleri ile ilin büyükşehir belediyesi olması ile yaşamlarında bir farklılık olup olmadığı durumlarının karşılaştırılmasına ilişkin Ki kare analizi sonucuna göre anlamlı bir bağıntı vardır. 5 yıl ve altı sürede büyükşehir belediyesinde ikamet eden katılımcıların yaşamlarında olumlu yönde bir farklılık olduğu düşüncesi varken; ikamet süresi arttıkça katılımcıların yaşamlarında olumsuz yönde farklılık olduğu düşüncesi hakimdir.

Tablo 5: Katılımcıların Yaşı ile Malatya İlinin Büyükşehir Olması Sonrası Belde Belediyelerinin Kapatılması ve Köylerin Mahalleye Dönüştürülmesi Durumlarının Karşılaştırılmasına İlişkin Ki-kare Analizi Sonuçları (n=200)

Değişken			İlinizin büyükşehir belediye olması ile belde belediyelerinin kapatılması ve köylerin mahalleye dönüştürülmesini nasıl karşılıyorsunuz?			Toplam
			Olumlu	Kısmen olumlu	Olumsuz	
Yaşınız?	18-25	F	9	8	6	23
		%	39,1%	34,8%	26,1%	100,0%
	26-30	F	6	6	20	32
		%	18,8%	18,8%	62,5%	100,0%
	31-35	F	6	8	11	25
		%	24,0%	32,0%	44,0%	100,0%
	36-40	F	2	10	24	36
		%	5,6%	27,8%	66,7%	100,0%
	41-45	F	0	6	21	27
		%	0,0%	22,2%	77,8%	100,0%
	46 ve yukarısı	F	3	18	36	57
		%	5,3%	31,6%	63,2%	100,0%
Toplam		F	26	56	118	200
		%	13,0%	28,0%	59,0%	100,0%
X^2=32,354 **p=**0,000*						

*P<0,01

Tablo 5'i incelediğimizde; Malatya ilinin büyükşehir belediyesi olması sonucu genel katılımcıların illerindeki belde belediyelerinin kapatılması ve köylerin mahalleye dönüşmesi durumlarını olumsuz karşıladıkları görülmektedir. Katılımcılar arasında 18-25 yaş grubu içerisinde yer alanların çoğunluğu tarafından olumlu karşılandığı ve 26 yaş ve sonraki yaş gruplarında ise büyük çoğunluğun belde belediyelerinin kapatılması ve köylerin mahalleye dönüştürülmesi durumlarına yönelik olumsuz düşüncelerinin yer aldığı görülmektedir. Gençler bunu kente daha çabuk ulaşmak olarak görmüş olabilirler; ama insanların yaşı ilerledikçe geçmiş bilgi ve tecrübelerine bağlı olarak, ortama bağlılıkları ve düşüncelerini ifade edebilme yetenekleri artar (Dinçyürek, vd. 2010: 146).

Tablo 6: Katılımcıların Mesleği ile 6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediye Yasası Hakkındaki Bilgi Durumlarının Karşılaştırılmasına İlişkin Ki-kare Analizi Sonuçları (n=200)

Değişken			6360 sayılı yeni büyükşehir belediye yasası hakkında herhangi bir bilgiye sahip misiniz?		Toplam
			Evet	Hayır	
Mesleğiniz?	Memur	F	40	8	48
		%	83,3%	16,7%	100,0%
	İşçi	F	5	3	8
		%	62,5%	37,5%	100,0%
	Esnaf	F	8	9	17
		%	47,1%	52,9%	100,0%
	Çiftçi	F	0	16	16
		%	0,0%	100,0%	100,0%
	Diğer	F	28	83	111
		%	25,2%	74,8%	100,0%
Toplam		F	81	119	200
		%	40,5%	59,5%	100,0%
X^2=60,094 p=0,000*					

*P<0,01

Katılımcıların mesleği ile 6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediye Yasası hakkında bilgi sahibi olup olmadığı durumları karşılaştırıldığında; mesleği memur olan katılımcıların büyük çoğunluğu (%83,3-40 kişi) tarafından ve mesleği işçi olan 8 katılımcıdan 5'inin, ilgili yasa hakkında bilgi sahibi olduğu, diğer meslek gruplarında ise çoğunluğun 6360 sayılı Yasa hakkında bilgi sahibi olmadığı veya eksik bilgi edinmiş olduğu sonuçlarına ulaşılmıştır. Bu kısımda çıkarılacak sonuç, 6360 sayılı Yeni Büyükşehir Belediye Yasası'nın yeteri kadar yerel halka tanıtılmadığı yönündedir.

Tablo 7: Katılımcıların Öğrenim Durumu ile 6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediye Yasası Hakkındaki Bilgi Durumlarının Karşılaştırılmasına İlişkin Ki-kare Analizi Sonuçları (n=200)

Değişkenler			6360 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Yasası hakkında herhangi bir bilgiye sahip misiniz?		Toplam
			Evet	Hayır	
Öğrenim durumunu	Okur yazar değil	F	2	14	16
		%	12,5%	87,5%	100,0%
	İlköğretim ve altı	F	0	53	53
		%	0,0%	100,0%	100,0%
	Lise	F	27	42	69
		%	39,1%	60,9%	100,0%
	Yüksekokul 2 yıllık	F	20	6	26
		%	76,9%	23,1%	100,0%
	Yüksekokul 4 yıllık	F	16	4	20
		%	80,0%	20,0%	100,0%
	Yüksek lisans	F	12	0	12
		%	100,0%	0,0%	100,0%
	Doktora	F	4	0	4
		%	100,0%	0,0%	100,0%
Toplam		F	81	119	200
		%	40,5%	59,5%	100,0%
X^2=92,104 p=0,000*					

*P<0,01

Tabloda yer alan katılımcıların öğrenim durumu ile 6360 sayılı Yeni Büyükşehir Belediye Yasası hakkındaki bilgi durumlarının karşılaştırılmasına ilişkin Ki-kare analiz sonucuna göre aralarında bir anlamlılık vardır. Katılımcıların öğrenim durumuna paralel olarak, ilgili yasa hakkındaki katılımcı bilgisi değişmektedir. Katılımcıların öğrenim durumu arttıkça, yasa hakkındaki bilgi sahibi olan katılımcı sayısında da artış olduğu; azaldıkça doğru bilginin de azaldığı sonucuna ulaşılmıştır.

Tablo 8: Katılımcıların Mesleği İle Malatya İlinin Büyükşehir Belediye Olması İle Konut Satış ve Kira Fiyatlarında Artış Olup Olmadığına Yönelik Düşüncelerinin Karşılaştırılmasına İlişkin Ki-Kare Analizi Sonuçları (N=200)

Değişkenler			İlinizin Büyükşehir Belediyesi olması ile konut satış ve kira fiyatlarında herhangi bir artış yaşandı mı?			Toplam
			Evet	Hayır	Herhangi bir fikrim yok	
Mesleğiniz?	Memur	F	48	0	0	48
		%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
	İşçi	F	6	0	2	8
		%	75,0%	0,0%	25,0%	100,0%
	Esnaf	F	17	0	0	17
		%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
	Çiftçi	F	11	2	3	16
		%	68,8%	12,5%	18,8%	100,0%
	Diğer	F	101	0	10	111
		%	91,0%	0,0%	9,0%	100,0%
Toplam		F	183	2	15	200
		%	91,5%	1,0%	7,5%	100,0%
X^2=35,838 p=0,000*						

*P<0,01

Tablo incelendiğinde; katılımcıların meslek gruplarına bakılmaksızın büyük çoğunluğunda (%91,5) Malatya ilinin büyükşehir belediye olması ile konut satış ve kira fiyatlarında artış olduğu düşüncesi hakimdir. Özellikle mesleği memur ve esnaf olan katılımcıların tamamının konut satış ve kira fiyatlarında artış olduğu yönünde düşünceleri vardır. Kira ve konut satış fiyatlarındaki artışlardan dolayı, hayat pahalılaşmış, yerel halkın yaşamı ekonomik anlamda olumsuz yönde etkilenmiştir.

Tablo 9: Katılımcıların Öğrenim Durumu ile Malatya İlinin Büyükşehir Belediye olması ile Çevre ve Peyzaj Düzenlemelerindeki Memnuniyet Düşüncelerinin Karşılaştırılmasına İlişkin Ki kare Analizi Sonuçları (n=200)

Değişkenler			İlinizin Büyükşehir Belediyesi olması ile çevre ve peyzaj düzenlemelerinden memnun musunuz?			Toplam
			Evet	Hayır	Herhangi bir fikrim yok	
Öğrenim durumunuz?	Okur yazar değil	F	4	8	4	16
		%	25,0%	50,0%	25,0%	100,0%
	İlköğretim ve altı	F	19	22	12	53
		%	35,8%	41,5%	22,6%	100,0%
	Lise	F	13	52	4	69
		%	18,8%	75,4%	5,8%	100,0%
	Yüksekokul 2 yıllık	F	12	14	0	26
		%	46,2%	53,8%	0,0%	100,0%
	Yüksekokul 4 yıllık	F	4	16	0	20
		%	20,0%	80,0%	0,0%	100,0%
	Yüksek lisans	F	2	10	0	12
		%	16,7%	83,3%	0,0%	100,0%
	Doktora	F	0	4	0	4
		%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Toplam		F	54	126	20	200
		%	27,0%	63,0%	10,0%	100,0%
X^2=37,110 p=0,000*						

*P<0,01

Katılımcıların öğrenim durumu ile Malatya belediyesinin Büyükşehir Belediyesi olması ile çevre ve peyzaj düzenlemelerindeki memnuniyet düşüncelerinin karşılaştırılmasına ilişkin Ki-kare analizi sonuçlarını incelendiğimizde; katılımcıların öğrenim durumları ile beklenen hizmet arasında farklılık olduğu saptanmıştır. Katılımcıların öğrenim durumu arttıkça, Büyükşehir Belediye tarafından yapılan çevre ve peyzaj düzenlemelerinden memnun olan katılımcı sayısından da azalma olduğu görülmektedir.

Tablo 10: Katılımcıların Büyükşehir Belediyesindeki İkamet Süresi ile Malatya İlinin Büyükşehir Belediyesi olması ile Çevre ve Peyzaj Düzenlemelerindeki Memnuniyet Düşüncelerinin Karşılaştırılmasına İlişkin Ki kare Analizi Sonuçları (n=200)

Değişkenler			İlinizin Büyükşehir Belediyesi olması ile çevre ve peyzaj düzenlemelerinden memnun musunuz?			Toplam
			Evet	Hayır	Herhangi bir fikrim yok	
Büyükşehir belediyesinde ne zamandan beri ikamet etmektesiniz?	0-5	F	6	0	0	6
		%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
	6-10	F	0	4	0	4
		%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
	11-15	F	4	3	0	7
		%	57,1%	42,9%	0,0%	100,0%
	16-20	F	9	12	2	23
		%	39,1%	52,2%	8,7%	100,0%
	21 ve yukarı	F	35	107	18	160
		%	21,9%	66,9%	11,3%	100,0%
Toplam		F	54	126	20	200
		%	27,0%	63,0%	10,0%	100,0%
X^2=25,986 p=0,001*						

*P<0,01

Tablo 10 incelendiğinde; katılımcıların büyük çoğunluğunun, büyükşehir belediyesindeki çevre ve peyzaj düzenlemelerinin yetersiz düzeyde kalmasından dolayı memnun olmadığı görülmektedir. Katılımcıların Büyükşehir Belediyesindeki ikamet süresi ile Malatya ilinin Büyükşehir Belediyesi olması ile çevre ve peyzaj düzenlemelerindeki memnuniyet düşüncelerinin karşılaştırılması ilişkin Ki-kare analizine göre az sayıda olan (6 kişi) beş yıl ve daha az süre büyükşehirde ikamet edenlerin çevre ve peyzaj düzenlemelerinden memnun olduğu; ancak ikamet süresi arttıkça kısmen çevre ve peyzaj düzenlemelerinin yetersizliği nedeniyle memnun olmayan katılımcı sayısının arttığı görülmektedir. Bir büyükşehire yakışır, daha yeşil ve daha düzenli ve temiz bir kent olmasını istemektedirler.

SONUÇ

1984 yılından itibaren büyükşehir yönetim modeli ile tanışan Türkiye, geçen 31 yıl içerisinde büyükşehir belediye yönetimini halka daha etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunabilmesi için yetkilerle donatmaya çalışmıştır. 6360 sayılı Yasa ile kamu yönetiminde

şimdiye kadar yapılan değişikliklerin en radikali gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetim birimleri olarak il özel idareleri, belediyeler ve köyler bu değişiklikten paylarını almışlardır. Büyükşehirlerde bulunan il özel idareleri kaldırılmış, köyler mahalleye dönüştürülmüş ve büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırları olarak değiştirilerek coğrafi yönden yerel yönetimlerin yapısını önemli düzeyde değiştirmiştir. Kır kente taşınmış veya başka bir ifade ile kent kıra doğru, kırın rızası alınmadan yayılmış, alanını genişletmiştir.

Büyükşehir belediyeleri açısından, her yerin kent olacağını, artık köylerin kalmayacağını, birçok yetkinin büyükşehir belediye başkanında toplanacağını, mahalleye dönüşen eski köylere, il merkezine uzakta olan ilçe ve mahallelere büyükşehir belediyesinin hizmet sunmasında zorluklar yaşanacağını, 'hizmette yerellik' ilkesinin söylemde kalacağını belirtmek öngörü olmayacaktır. Genelde büyükşehir belediyesi olmanın, yönetsel, mali, siyasal, sosyo-kültürel ve psikolojik etkilerinin olacağı kabul edilmektedir. Yasanın eleştirilen yönlerinin yanında, orta ölçekli kentsel alanlarda yönetim sorunlarını ortadan kaldırma, planlama ve hizmetin dağıtımında bütünsellik sağlayacağı vurgulanmaktadır.

Doğu Anadolu'nun kayısısı ile 'sarı yüzünü' oluşturan Malatya, kültür tarımı, tarım alanlarının büyüklüğü, zengin kültürel mirasıyla büyük bir gelişme potansiyeli taşımaktadır. 6360 sayılı Yasanın Malatya Büyükşehir Belediyesi'nde yaşayan halk üzerindeki etkililiğine baktığımızda, yasanın hem olumlu, hem de olumsuz yönde etkisinin olduğu görülmektedir. Malatya'nın büyükşehir yapılması mevcut potansiyelinin harekete geçirilmesi açısından olumlu bir gelişmedir. Büyükşehir olmak, kentin kamu yatırımlarından daha çok pay almasını ve kente yapılacak yatırımların artmasını sağlayacaktır. İlgili yasa ile kurulan Malatya Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü (MASKİ) sayesinde su kanalizasyon hizmetinden halkın memnun kaldığı önemli bir sorun yaşamadığı görülmektedir.

Ancak, çevre ve peyzaj düzenlemelerinin yetersizliği, araç ve trafik yoğunluğunun artmış olması, emlak, çevre ve temizlik, çöp vergilerinde, ulaşım ücretlerinde, konut satış ve kiralarında görülen artışlar nedeniyle yerel halkın yaşamlarını olumsuz yönde etkilemiştir. Katılımcıların büyük çoğunluğu, yeni değişiklikle beklentilerin artmasına rağmen hizmetlerin etkililiği açısından herhangi bir farklılık olmadığını belirtmiştir. Daha önemlisi, tarım kenti özelliği gösteren Malatya'da büyükşehir ölçeğinde köy sayısının azalmasıyla tarımsal ürün kimliğinin ortadan kalkabileceğidir.

KAYNAKÇA

Bulut, Yakup (2010), "Büyükşehirlerde Katılımlı Yönetiminin Hayata Geçirilmesinde Rol Oynayan Etmenler", *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* C.1, S.1, s.47-63.

Bulut, Yakup ve Vedat Yılmaz (2014), " Türkiye'de İl Özel Yönetimleri ve Geleceği", Fatma N. Genç (Ed.), KAYFOR XII Bildiriler Kitabı, s. 76-82.

Baharçiçek, 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 ve Abdullah Aydın (Eds.), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar,* Pegem Akademi Yayınları, Ankara, s.223-229.

Çelik, Lamih ve Cüneyd Altıparmak (2013), Hukuki Açıdan 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Çetiner, Hüseyin (2005), Malatya, Yön Matbaacılık, İstanbul.

Dinçyürek, Sibel, Mehmet Çağlar ve Cem Birol (2010), "Atılganlık ve Denetim Odağı Düzeyi: Gelecek Nesillere Etkisi", *Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi,* C.39, s.142-150.

Eryılmaz, Bilal (2006), Kamu Yönetimi, Seçkin Dağıtım, İstanbul.

Genç, F. Neval (2014), "6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri" *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt: 1, Özel Sayı, s:1-29.

Gözler, Kemal (2013), "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştireler: 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, S. 122, s.37-82. http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf, Erişim Tarihi: 15.03.2015.

İzci, Ferit ve Menaf Turan (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, s.117-152.

Karakılçık, Yusuf (2013), Yerel Yönetimler, 1.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Kaypak, Şafak (2015), "Kentin Çevre Dili Ekolojik ve Etik Anlamda Bir İrdeleme (6360 Sayılı Yasa Örneğinde)", *Yönetimden Siyasete Türkiye'de Sosyo-Ekonomik Dönüşümler ve Gençliğin Bakışı Kongresi* 4-5 Mayıs 2015 Açılış Oturumu Powerpoint sunu, MKÜ, Antakya.

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

Parlak, Bekir ve Mustafa Ökmen (2015), Yerel Yönetimler Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.

Sodan, Ramazan (2009), Açıklamalı İçtihatlı 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2.Baskı, Fersa Ofset Baskı Tesisleri, Ankara.

Şahin, Yusuf (2014), Yerel Yönetimler, 1. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa,

Şengül, Ramazan (2014), Yerel Yönetimler, 4. Baskı, Umut Yayınları, Kocaeli.

Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir (2013), Mahalli İdareler, 8.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 25531 sayılı ve 23.07. 2004 tarihli Resmi Gazete.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 28489 sayılı ve 06.12.2012 tarihli Resmi Gazete.

http://www.malatya.bel.tr/icerik/29/28/malatyanin-tarihi.aspx, 28/08/2015

http://www.malatya.gov.tr/?modul=detay&k_id=46&m_id=26, 28/08/2015

http://www.webcitation.org/6WFDHQlDb, 17/08/2015

https://tr.wikipedia.org/wiki/Malatya, 28/08/2015

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE KURUMSAL KABİLİYET VE KAPASİTESİ

Prof. Dr. Ali ŞAHİN
Selçuk Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü, alisahin@selcuk.edu.tr
Öğr. Gör. Adnan SÖYLEMEZ
Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler M.Y.O., soylemez@selcuk.edu.tr
Uzm. Ömer Faruk TEKİN
Selçuk Üniversitesi, İ.İ.B.F., Sosyal Bilimler M.Y.O., ofaruktekin@selcuk.edu.tr
Arş. Gör. Yasin TAŞPINAR
Selçuk Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü, ytaspinar@selcuk.edu.tr

Özet
Stratejik plan, bir kurumun gelecekle ilgili olarak ne planladığına ve bu planın nasıl uygulanacağına dair bir rehber olup geliştirilen vizyonla, örgütün gerek duyacağı öncelikler, işlemler, politikalar ve stratejilere karar verilir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyesinin görevleri arasında, büyükşehir belediyesinin stratejik planını hazırlamak bulunmaktadır. Ayrıca stratejik plan çerçevesinde her yılın sonunda belediyelerin faaliyet raporları hazırlaması zorunludur. 1984 yılında yürürlüğe konulan 3030 sayılı "Büyükşehir Belediye Kanunu" 2004 yılına kadar yürürlükte kalmış ve daha sonra yerini 2004 yılında 5216 sayılı Kanuna bırakmıştır. Sekiz yıllık bir uygulamadan sonra 2012 yılında 6360 sayılı yeni "Büyükşehir Belediye Kanunu"nun kabul edilmesiyle 5216 sayılı kanun da yürürlükten kaldırılarak toplam 30 Büyükşehir belediyesinin ülke sınırlarımız içinde varlığı resmen kabul edilmiştir. Yeni yasada, belediyelerde nüfus yoğunluğu ve yüzölçümü, etkin bir kamu hizmeti, demokratik katılım seviyesi yüksek ve kültürel anlamda gelişmiş en uygun bir büyüklüğün sağlanması hedeflenmektedir. Bu çalışmada yeni yasa çerçevesinde Ankara Büyükşehir Belediyesi özelinde hazırlanan faaliyet raporları içerisinde yer alan "Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirmesi" bölümleri bir karşılaştırmaya tabi tutularak değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: kurumsal kabiliyet, kurumsal kapasite, faaliyet raporu, stratejik plan, Ankara Büyükşehir Belediyesi

GİRİŞ

Hayatımızın her anında yerel yönetimlerin yürüttüğü hizmetler, bizi kapsamaktadır. Bir beldede yaşamını sürdüren, bir köyde oturan veya büyük bir kentte ikamet eden bireyler merkezi yönetimden önce yerel yönetim kuruluşları ile temasa geçmektedirler. Bunun yanı sıra yerel yönetimler, demokrasi ve çoğulculuğun geliştiği yerler olarak ta önemli görevler görmektedirler. Dünyada yerel yönetimlerin artan önemi Türkiye'de de yeni binyılla birlikte yerel yönetimlerde reformu gündeme getirmiştir. Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma kapsamında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu kabul edilmiş ve uygulanmaya başlanmıştır. Daha sonraları ise Büyükşehir belediyelerinin sayısı artırılarak 6360 sayılı kanun ile il mücavir alanının kapsamı büyükşehir hizmet sınırı ile eşleştirilmiş ve büyükşehir belediyelerinin hizmet alanları genişletilerek merkezi yönetimin hizmet sınırları ise daha daraltılmıştır.

Ülkemizde 2003 yılından itibaren kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları süreci başlatılmış ve bu kapsamda ilgili yasalar değiştirilerek uygulanmaya başlanmıştır. Bu süreçte yapılan pek çok değişiklikle birlikte kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir biçimde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik olarak

"stratejik planlama" da temel bir araç olarak benimsenmiştir. Bu kapsamda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelere stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Bu belediyelere stratejik planlarını hazırlamaları için 5393 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe giriş tarihi olan 13 Temmuz 2005 tarihinden itibaren bir yıl süre verilmiştir. Bu tarihten sonra da ilgili belediyeler stratejik plan ile bu planların uygulanmasına yönelik olarak her yıl için faaliyet raporlarını kamuoyuna sunmaya başlamışlardır.

Kamu mali yönetimi, ekonomide kamusal gereksinimleri karşılamak üzere kamu kesimi tarafından kullanılan mali kaynakların hangi araçlar ve kurumlar kullanılarak, nasıl değerlendirileceğine yön veren sistem ve aşamaları ifade etmektedir. Performans odaklılık ise kuruluşun kaynaklarını ne derece verimli, etkin ve tutumlu bir biçimde kullandığı hakkında görüş oluşturmak amacıyla elde edilebilen kanıtlardan yararlanan bir süreçtir. Performans denetimi kamu kaynaklarını yöneten kişilerin ve kuruluşların, eylemlerinin hesabını verir durumda bulunmalarını sağlamayı amaçlamaktadır. Etkili olabilmek için özellikle 20. Yüzyılın başlarından itibaren gelişen sonuç/performans odaklı yönetim ve bütçeleme yaklaşımları ülkelerin mali yönetimlerini oluşturan süreçleri tekrar ele almalarını ve yeniden yapılandırmalarını gerekli kılmıştır(Acar ve Şahin, 2008: 86).

Bu çalışmada yeni yerel yönetimler yasaları çerçevesinde Ankara Büyükşehir Belediyesi özelinde hazırlanan faaliyet raporları içerisinde yer alan "Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirmesi" bölümleri(2010-2014) bir karşılaştırmaya tabi tutularak değerlendirilmiştir.

Bu araştırma ile Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan faaliyet raporlarının(2010-2014) içinde yer alan SWOT analizine uygun olarak yapılan "Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirmesi" bölümünün bir içerik analizinin ortaya konularak yıldan yıla ne gibi farklılıkların ortaya çıktığı bunun yanı sıra burada belirtilen üstünlükle ve zayıf yönler belirlenirken nesnel ölçütler üzerinden hareket edilip edilmediğinin belirlenmesi amaçlanmaktadır.

Araştırma son beş yıllık dönem içerisinde Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet raporları ile sınırlandırılmıştır.

1. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ

Bir kuruluşun mevcut durumu ile gelecekte ortaya çıkması muhtemel gidişatını inceleme, hedefleri belirleme, bu hedeflere ulaşmak için strateji geliştirmek ve sonuçlarını ölçümleme sürecini ihtiva eden iş disiplinine stratejik planlama denilmektedir(Çakır, 2008:21).

Stratejik planlama, kendine özgü bir metodolojisi olan ve belirli süreçlerin birbirini takip ettiği planlı bir yapıya sahip olup sistemli bir yapıdır. Bir soru sorma ve sorgulama disiplini olan stratejik planlama, aşağıdaki üç temel soruya cevap arar(Demirdizen, 2012:3):

1. Biz örgüt olarak neyiz?
2. Biz ne olmak istiyoruz?
3. Hedeflerimize nasıl ulaşacağız?

Türkiye'de de küreselleşme ve özellikle AB'ne adaylık sürecinin etkisinin hissedildiği son dönem kamu yönetimi reformlarında stratejik planlama kavramı yönetimde etkinlik ve verimliliği sağlama, planların isabetlilik ve amaca uygunluk derecesini artırma, kurumsal kapasitenin artırılması, planların bütçe temeline oturtulması amaçlarıyla; katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik ile birlikte reformun dayandığı temel kavramlardan biri haline gelmiştir(Genç, 2009:205).

Amaçlar ve hedeflere ulaşmak için takip edilecek yollar ve kullanılacak yöntemler olan stratejiler "Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?" sorusunu cevaplandırır. Son olarak, yönetsel bilgilerin derlenmesi ve plan uygulamasının raporlanması anlamındaki izleme ve alınan sonuçların daha önce ortaya konulan misyon, vizyon, temel değerlerler, amaçlar ve hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğunun, kısaca performansın değerlendirilmesi ve buradan elde edilecek sonuçlarla planın gözden geçirilmesini ifade eden değerlendirme süreci ise "Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?" sorusunu cevaplandırır.

DPT Stratejik Plan Kılavuzu'nda yer alan ana başlıklar şu şekilde özetlenmektedir(DPT, 2006:5-6):

Kılavuzun ilk bölümünde stratejik planlama kavramı tanıtılmakta olup ikinci bölümde "neredeyiz?" sorusuna yanıt aramak üzere kurum içi ve dışı etkenlerin araştırılmasına yönelik durum analizinin genel çerçevesi verilmektedir. Üçüncü bölümde "nereye gitmek istiyoruz?" sorusu çerçevesinde kurum için misyon, vizyon, değerlerler, amaç, hedef ve stratejilerin belirlenmesi konusunda temel kavram ve yaklaşımlar anlatılmaktadır. Dördüncü bölümde

"gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?" sorusu kapsamında uygulama stratejisi geliştirme konusu işlenmektedir. Belirlenen hedefler doğrultusunda temel faaliyet ve projelerin şekillendirilmesi ve stratejik planın bütçe süreci ile ilişkisi ele alınmaktadır. Son bölümde ise "başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?" sorusuna yönelik olarak izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin sistematik bir şekilde yürütülmesi konusunda bir çerçeve sunulmaktadır. Kılavuz, stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsam ve içeriği konusunda genel bir çerçeve sunmayı amaçlamaktadır. Kamu idareleri, ortaya konan ana ilkelere ve kılavuzun genel yapısına bağlı kalmakla birlikte, ana ve alt başlıkları kendi özelliklerini de dikkate alarak şekillendireceklerdir denilmektedir ancak önemle üzerinde durulan husus hazırlanacak bu planların makro düzeyde ülkenin kalkınma planlarıyla uyum içerisinde olması gerektiğidir.

2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ İLE İLGİLİ YAPILAN YASAL DÜZENLEMELER

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi anlayışının hesap verebilirlik mekanizmaları arasındaki farkları ortaya koyması açısından 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu önemli örnekler olarak karşımıza çıkmaktadır. 5393 sayılı kanundan önceki belediye kanunu olan 1580 sayılı kanun hesap verebilirlik alanında zayıf bazı mekanizmaları bünyesinde barındırırken, 5393 sayılı kanun bu zayıflıkları getirdiği güçlü mekanizmalarla ortadan kaldırmıştır. Bu çerçevede, faaliyet raporunu değerlendirme, soru, gensoru, genel görüşme gibi meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının getirilmesi, stratejik plan ve performans programının kanun kapsamına alınması, denetimin kapsamının genişletilmesi, faaliyet raporu, gibi düzenlemeler 5393 sayılı kanunu hesap verebilirlik açısından güçlü kılan özelliklerdir(Biricikoğlu ve Gülener, 2008:143).

2.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Belediyelerde "Faaliyet Raporları" hazırlama süreci birtakım kanun, yönetmelik ve rehberlerle sınırları çizilen bir süreç olması nedeniyle öncelikle bu konu hakkında hukuki boyutu incelemek faydalı olacaktır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu 13.07.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanununun "Belediyenin Organları" ile ilgili hükümlerin yer aldığı 2. Kısmının "Belediye Başkanı" ile ilgili 3. Bölümü'nde izleyen ifadelere yer verilmektedir:

"Madde 38 - Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır: b) Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu

stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak."

5393 sayılı kanunun aynı bölümünde stratejik plan ve performans programının hazırlanma sürecine dair ifadeler ise 41. Madde'de yer almaktadır.

"Madde 41 - Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir."

5393 sayılı kanunun 4. Bölümü olan "Belediyelerin Denetimi" kapsamında da 56. Madde'de faaliyet raporu ile ilgili bilgilere yer verilmektedir.

"Madde 56 - Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır."

2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Plan ve Faaliyet Raporları Hazırlaması

Faaliyet raporu, örgütlerin geçmiş dönemlerdeki uğraşlarının çıktılarına odaklanmak suretiyle ayrıntılı bir şekilde raporlanması anlamına gelmektedir. Faaliyet raporları ana hatları itibariyle geçmiş yıla ilişkin faaliyet sonuçlarını açıklayan ve gelecek yıl faaliyetlerinde etkisi görülebilecek gelişmeleri kapsayan raporlar şeklinde hazırlanır.

Faaliyet raporlarında yer alan yazılı bilgiler ve rakamsal veriler eşit ağırlıkta önem taşımaktadır. Yöneticilerin faaliyet raporlarındaki bilgileri geleceğe ait beklentilerin riskini belirlemek amacıyla kullanmaları beklenilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesine göre mahalli idarelerin faaliyet raporlarının hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esasları belirlemek için belediyelerde faaliyet raporları hazırlanmaktadır.

01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğe" göre 6 ilke dikkate alınarak raporların hazırlanması gereğine vurgu yapılmıştır(Gelir İdaresi Başkanlığı, 1-2).

1. Sorumluluk ilkesi: Faaliyet raporlarının mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanması gerekliliğini,

2. Doğruluk ve tarafsızlık ilkesi: Faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, önyargısız ve tarafsız olması zorunluluğunu,

3. Açıklık ilkesi: Faaliyet raporlarında ilgili tarafların ve kamuoyunun bilgi sahibi olmasını sağlamak üzere açık, anlaşılır ve sade bir dil kullanılmasını,

4. Tam açıklama ilkesi: Faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz olması, faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerekliliğini,

5. Tutarlılık ilkesi: Faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemler kullanılmasını ve yöntem değişiklikleri olması durumunda, bu değişikliklerin raporda açıklanması gerekliliğini,

6. Yıllık olma ilkesi: Faaliyet raporlarının bir mali yılın faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanması gerekliliğini ifade etmektedir.

Faaliyet raporları örgüt ile kişi ve kurumların temel bilgi ihtiyacını karşılayan kaynak niteliğindedirler. Bu raporlar esas olarak örgütün yönetici ve paydaşlarına yönelik olmalarının yanı sıra örgüt dışındaki üçüncü kişilere de hesap verebilirlik ilkesi uyarınca sunulmaktadır. Faaliyet raporları kamuoyunun örgüt faaliyetleri hakkında her türlü bilgiye ulaşmasını sağlayacak ayrıntılara sahiptir. Faaliyet raporlarında örgütün faaliyet sonuçlarının yorumuna yer verilmekte ve sonuçlar çeşitli şekil ve grafiklerle sunulmaktadır.

3. ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN SON BEŞ YILLIK KURUMSAL KABİLİYET VE KAPASİTESİ RAPORUNA BİR BAKIŞ

2010 ve 2014 yılları arasında stratejik plana esas olarak Ankara Büyükşehir Belediyesi örneğinin incelendiği bu çalışmada kurumun faaliyet raporlarının içerikleri analiz edilmiştir. İlk olarak 5 farklı yılda belediye yönetiminin nasıl bir değerlendirmede yaptığı anlatılarak,

genel değerlendirme ve öneriler kısmında ise nasıl daha iyi bir faaliyet raporu içerisinde nasıl "Kurumsal Kabiliyet ve Kapasite Değerlendirmesi" yapılır sorusuna yanıt aranmaktadır.

Üstünlükler/Fırsatlar değerlendirilirken belediye başkanının 25 yıllık bir deneyime sahip olmasına vurgu yapılmaktadır. Ayrıca yetişmiş eğitimli personel ve kent sorunlarına vakıf, vizyoner girişimci liderlik anlayışına dayalı bir yönetimden bahsedilmektedir. Bunun yanısıra meclis üyeleri ile üst yönetimin iletişimin gayet iyi olduğu ve meclis üyelerinin nitelikli kişilerden oluştuğuna vurgu yapılmaktadır.

2010 ve 2011 yılları arasında "Kurumsal Kabiliyet ve Kapasite" değerlendirilirken yalnızca üstünlükler "Üstünlükler", "Zayıflıklar" ortaya konulup bir değerlendirme yapılırken 2012-2013 te "Güçlü Yönler" 6 alt başlık(Kurumsal Politikalar açısından, Belediye Hizmetlerinin Sunulması Açısından, Sosyal Sorumluluk Anlayışı Açısından, Teknoloji Kullanımı Açısından, Ekonomik Tedbirlerin Alınması Açısından ve Uluslararası İlişkiler Açısından Güçlü Yönler) altında değerlendirilirken 2014 te ise alt başlık sayısı 4e(Belediye Yönetimi Açısından[İnsan Kaynakları], Kurumsal Gelişim Açısından Belediye Hizmetleri Açısından ve Kentin Özellikleri Açısından Güçlü Yönler), düşürülmüştür. Son yıl özellikle Belediye yönetimi alt başlığı altında İnsan Kaynaklarının güçlü yönlerine vurgu yapılmıştır ve 12 madde altında güçlü yönler ortaya çıkarılmıştır.

Yıllar itibariyle bir değerlendirme yapmak gerekirse; 2010 yılında 49 madde altında Büyükşehir Belediyesi'nin üstünlükleri sıralanmıştır. 2011 yılında ise yalnızca 13 üstünlük/fırsatlar belirtilmiştir. Bu bir yıllık dönem içerisinde neden böyle bir farklılık oluştuğu konusunda ise herhangi bir bilgi verilmemiştir.

GENEL DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Ankara Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporlarının içeriği ile ilgili bir takım tespit, sorun ve öneriler şöyle sıralanabilir:

1. Üstünlükler/Fırsatlar değerlendirilirken belediye başkanının 25 yıllık bir deneyime sahip olmasına vurgu yapılmaktadır. Ayrıca yetişmiş eğitimli personel ve kent sorunlarına vakıf, vizyoner girişici liderlik anlayışına dayalı bir yönetimden bahsedilmektedir. Bunun yanısıra meclis üyeleri ile üst yönetimin iletişimin gayet iyi olduğu ve meclis üyelerinin nitelikli kişilerden oluştuğuna vurgu yapılmaktadır.

2. Güçlü Yönler içerisinde Büyükşehir Belediyesinin yaptıkları yatırımlar ve yatırımların bir güçlülük göstergesi olarak ele alınması sorunlu olarak durmaktadır. Çünkü bir yatırımın yapılması bir üstünlük ve avantaj değil ancak ve ancak bir üstünlük ve avantajın

neticesidir.[1] Aynı şekilde yapılan yatırımların hızlı bir şekilde bitirildiğinin vurgulanması da aynı şekilde değerlendirilmelidir.

3. Yine üstünlükler/fırsatlar kategorisinde maddeler sıralanırken "en dev yatırım" lardan bahsedilmesi, birçok konuda soyut kavramlara vurgu yapılması faaliyet raporunun özüne aykırılık teşkil etmektedir. Örnek vermek gerekirse birçok yatırım ve faaliyetin ya Türkiye sınırları içerisinde "1 numara" olması ya da Dünya da "1 numara" olması bunun hangi verilere dayandığı noktasında şüpheler oluşturmaktadır.[2]

4. İnsan kaynakları ile ilgili vurgu yapılırken üstünlükler içerisinde yetişmiş bir insan kaynağına sahip olunduğu, bu insan kaynağının entelektüel donanıma sahip olduğu belirtilirken zayıflıklar içerisinde ise yine personelin siyasal görüşünün belediye yönetimine muhalif olması dolayısıyla kasıtlı olarak belediyenin projelerine yardımcı olmadığı görüşüne yer verilmektedir.

5. 2010 yılında üstünlükler sıralanırken büyükşehir yasasında yapılan değişiklik belirtilirken bu değişikliğin Ankara için önemli avantajlar sağlayacağı belirtilip ardından Spor kulüpleriyle adını duyuran, gençliğe spora hizmette sınır tanımayan spor kenti anlayışı" denilerek maddeler içerisinde tutarlılık ta sağlanamamıştır. Çünkü başka maddelerde spor kulüpleri ile ilgili olarak farklı önemli yatırımların önemli olduğu vurgulanmıştır.

6. Son beş yıllık faaliyet raporu içerisinde Büyükşehir Belediye Başkanının engin belediyecilik deneyimi ile 25 yıllık belediyecilik tecrübeleri[3] ilk sırada yer alırken zayıf yönler içerisinde sayılan bazı maddelerde ise önceki yönetimler suçlanmaktadır. Önceki yönetimlerin uygulamaları nedeniyle zayıf yönler olarak değerlendirilen hususlar ise; "Önceki yönetimlerin bina planlarında otopark şartını koymamasından dolayı yaşanan park yeri sorunun bulunması", belediyenin borçlandırılması ve borç batağında bulunmasının önceki dönem yönetimlerin "benden sonra tufan" anlayışı olarak değerlendirilmesi faaliyet raporunu seçim bildirgesine dönüştürmektedir. Başkanın 20 yılı aşkın bir zamandır belediye yönetiminde bulunurken halen eski yönetimlere suçlamalar yöneltmesi ilginç bulunabilir.

[1] 2013 yılı Faaliyet raporu içerisinde 83. Madde "Türkiye'de alt üst geçitler başta olmak üzere yapım işlerinin en kısa sürede gerçekleştirilmesi

[2] İşsizliği kaldırma konusunda, yeşil alan konusunda ve daha bir çok konuda ülkede birinci olduğuna vurgu yapılırken taşıt sayısı hızla artmasına rağmen ise dünyada nüfusu 5 milyonun üzerinde olan şehirler açısından ise trafiği en rahat şehir olduğu belirtilmektedir. Bu verilerin nereden alınarak böyle bir birincilik ortaya çıktığı ise bilinmemektedir.

[3] 2011 yılında engin belediyecilik deneyimi, 2010 yılında 20 yıllık tecrübe ve 2012-2013 ve 2014 yıllarında ise 25 yıllık belediyecilik deneyimi güçlü yönler arasında ele alınmıştır.

7. Zayıf yönler içerisinde sivil toplum kuruluşlarının uzmanlık ve ilgi alanları ile ilgili olarak belediyenin projelerine ilişkin arşı çıkmaları ve yargı yoluyla haklarını aramaları da yine belediye hizmetlerini engellemesi sayılmaktadır. Gelişmiş ülkelerde sivil toplum kuruluşları demokrasinin ve çoğulculuğun göstergesi olarak değerlendirilirken faaliyet raporunda bu konuda olumsuz olarak ele alınması ironik bir durum olarak değerlendirilebilir.

Ülkenin başkenti olan bir büyükşehir belediyesinin üstünlükler, fırsatlar, zayıf yönler ve tehditler belirlenirken daha nesnel kriterler üzerinden faaliyet raporları hazırlaması bu açıdan büyükşehir belediyecilik deneyimi yeni olan belediyelerimiz için yol gösterici olacaktır. Bu açıdan uzmanlardan oluşan ve her birimin katkı vereceği bir ekip siyasal baskıdan uzak faaliyet raporu hazırlarsa belediyenin stratejik planlarının yaşama geçirilmesi açısından da önem arz edecektir.

KAYNAKÇA

ACAR, İbrahim Attila; ŞAHİN, Elif Ayşe(20089; *Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: İç Denetimden Stratejik Plana Yeni Arayışlar,* 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 23-24 Ekim, Sakarya.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ(2010), *Faaliyet Raporu.*

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ(2011), *Faaliyet Raporu.*

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ(2012), *Faaliyet Raporu.*

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ(2013), *Faaliyet Raporu.*

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ(2014), *Faaliyet Raporu.*

BİRİCİKOĞLU, Hale; GÜLENER, Serdar(2008); 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve Değişen Hesap Verebilirlik, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 23-24 Ekim 2008, Sakarya.

ÇAKIR, Atilla(2008), *Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama Ve Plan-Bütçe İlişkisi*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

DEMİRDİZEN, Özer(2012): *Stratejik Planlama, Stratejik Planlama Süreci, Hukuki Altyapısı ve Kamuda Gelişimi*, Akademik Bakış Dergisi Sayı: 31, Temmuz – Ağustos, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat– Kırgızistan.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI(2006), *Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, Haziran 2006, Ankara.

GENÇ, F. Neval(2009), Türk *Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:23, Nisan, Kütahya.

GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI, *Gelir İdaresi Başkanlığı İdare/Birim Faaliyet Raporu Hazırlama Rehberi,*

"http://www.gib.gov.tr/fileadmin/faaliyetraporlari/faalraporu_hazirlama.pdf" (Erişim Tarihi:11.10.2015)

YEREL YÖNETİMLERDE ETKİNLİK VE DEMOKRASİ ÇIKMAZI

Hatun KORKMAZ
Öğretim Görevlisi, Erciyes Üniversitesi, İBBF.

Özet
Küreselleşme, nüfus artış hızı ve dünyada yaşanan diğer gelişmeler kent yönetimlerinde değişimi zorunlu hale getirmiştir. Değişen dünya parametrelerine uygun bir kent yönetiminin nasıl bir modelle sağlanacağı sorunsalı öteden beri süregelmektedir. Bu konuda birbirinden farklı uygulamalar iki ana eksen üzerinde şekillenmektedir. İlk eksen, hizmetlerin hangi ölçekte daha etkin ve verimli sunulacağı, ikinci eksen ise, yerel demokrasinin nasıl daha fazla güçleneceğidir. Bu iki zıt uygulama konusunda, henüz bir mutabakat sağlanmamıştır. Zira, ölçek büyüdükçe demokrasi ve yerel özerklikten uzaklaşılmakta, buna rağmen hizmetler daha etkin ve verimli dağılmakta, ayrıca hizmet sunum maliyeti de en aza inebilmektedir. Öte yandan, ölçek küçüldükçe, demokrasi ve yerel özerkliğe yaklaşılmakta, buna rağmen, hizmetler etkin ve verimli dağılamamakta, ayrıca hizmet sunumundaki maliyet artmaktadır.
Dünya üzerinde kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin politikaların belirlenmesi ve sürdürülmesi konusunda alan düzenlenmeleri ya da yeniden ölçeklendirilme konusuna genellikle iki açıdan yaklaşılmaktadır. Bunlardan birincisi alan düzenlemeleri sonucu, kamusal hizmetlerin etkin ve 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 derece özerk veya etkin olduğunun da cevabını içinde barındırmaktadır.
Bu çalışmada, yerel yönetimlerin hizmet sunumunda etkinliği ve demokrasi çelişkisi, ölçek sorunsalı çerçevesinde, ölçek büyüdükçe hizmet sunumu daha etkin ve verimli hale gelir argümanından hareketle dünya ve Türkiye'deki örnekleri ile karşılaştırmalı olarak açıklanmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Etkinlik, Demokrasi, optimal ölçek, yerel yönetimler.

1. GİRİŞ

Yerel yönetimler, geçmişten bu yana iki temel işleve sahiptirler. Birincisi, ulaşım, imar, çevre ve temizlik gibi kentsel odaklı hizmetler, ikincisi, siyasi bir organ olarak halkın politik eğilimlerini ve tercihlerini temsil etme hizmetidir. Ancak günümüzde, yerel yönetimler siyasi bir organ olmaktan ziyade, kentsel odaklı hizmetlerle daha çok gündeme gelir olmuşlardır ve yerel yönetimlerin başarısı, adeta kentsel hizmetlerle paralel olarak değerlendirilir olmuştur. Bu durum, yerel yönetimleri siyasi bir aktör olma konusunda atıl duruma düşürmüş ve etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik konusuna daha çok eğilmeye sevk etmiştir.

1970'li yıllarda refah devleti anlayışının sorgulanmaya başlanması, kamu yönetiminde yeni model arayışlarını beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda merkezi ve yerel yönetimler, "etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, rekabet, projecilik, girişimcilik" gibi işletme yönetimi değerleri etrafında yeniden yapılandırılmaya başlanmıştır (Aydınlı ve Aydın, 2004).

Öte yandan, dünyada bugün gelinen noktada demokrasi kavramı yönetimlerin olmazsa olmaz unsuru olarak bilinmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışında demokrasi konusunda yerele çok büyük değer ve görev atfedilmektedir. Zira, geçmişten bugüne yerel yönetimler, demokrasinin yerleşmesinde başat faktör ve siyasetin beşiği olarak çok önemli bir yere sahip olmuşlardır.

Her ne kadar etkinlik ve demokrasi kavramları bugün yerel yönetimlerin vazgeçilmez unsurları olsa da, bu iki kavramın bir arada eksiksiz şekilde uygulanması pek mümkün değildir. Etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik kavramları, nispeten büyük ölçekli yerel idareleri işaret ederken, demokrasiyi merkeze alan anlayış haliyle küçük ölçeği işaret etmektedir. Zira, kamu hizmetlerinin etkili sunumu, kaynak israfının önlenmesi, koordinasyon ve ölçek ekonomilerinin sağlanmasının, büyük ölçekli yerel yönetimlerde daha başarılı sonuçlar verdiği düşünülmektedir. Öte yandan, demokratik yönetimin temelinde, halkın karar alma mekanizmasında söz sahibi olması için hizmetlerin halka en yakın birim tarafından sunulması yer almaktadır. Bu durum, küçük ölçekli birimlerin daha demokratik yönetim tarzına nispeten daha yakın durduğunu göstermektedir.

Bu çalışmada, yerel yönetimlerin hizmet sunumunda etkinliği ve demokrasi çelişkisi, ölçek sorunsalı çerçevesinde, ölçek büyüdükçe hizmet sunumu daha etkin ve verimli hale gelir argümanından hareketle dünya ve Türkiye'deki örnekleri ile karşılaştırmalı olarak açıklanmaya çalışılacaktır.

2. DEMOKRASİ VE YEREL YÖNETİMLERDE ÖLÇEK

Çok eski çağlardan beri demokrasi ve yerel arasında sıkı bir ilişki kurulmuştur. Yerel yönetimler, demokrasinin beşiği ve uygulama okulu olarak görülmektedir. Günümüz dünyasında, temsili demokrasinin işleyişinde ortaya çıkan aksaklıklar, toplumları yeni demokrasi arayışlarına yöneltmiş ve katılımcı demokrasi tartışmaları gündeme gelmiştir. Katılımcı demokrasinin temelinde ise yerel katılım yer almaktadır (Çukurçayır, 2000; Gökçe, personel.omu.edu.tr). Rousseau, Platon ve Aristo gibi düşünürler küçük siyasi birimlerden yana olmuşlardır. Bu düşünürlerin teorileri temsili demokrasiden ziyade doğrudan demokrasiye ilişkin olsa da temel ilke yönetimin halka yaklaşmasının, halkın etkisinin ve katılımını artıracağıdır (Rydergard, 2012). Diğer bir ifade ile temel ilke, kamusal sorumlulukların vatandaşa fiziksel olarak en yakın ve toplumun çıkarını temsil eden birimler tarafından yerine getirilmesidir (Koyuncu ve Sertesen, 2012).

Bu ilke, iyi kamu hizmetini tanımlama yerine, "demokratik açıdan iyi" olanın üzerinde yoğunlaşmaktadır (Koyuncu ve Sertesen, 2012). Etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik kavramlarından beslenen yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü "yerel" ile "demokratik açıdan iyi" ilkesi üzerine temellendirilmiş "yerel" in çakıştığı nokta tam da burasıdır. Zira, etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik kavramları, nispeten büyük ölçekli yerel idareleri işaret ederken, demokrasiyi merkeze alan anlayış haliyle küçük ölçeği işaret etmektedir. Yukarıda

da ifade edildiği gibi, demokrasiyi merkeze alan anlayışa göre kamusal sorunluluklar fiziksel olarak halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmelidir.

Günümüzde yerelleşme yalnız yerel demokrasinin sağlanması açısından değil, merkezi yönetimin gücünün sınırlanması açısından da önem arz etmektedir. Salt merkezi yönetimin hakim olduğu bir düzende halkın yönetime katılımı güçleşerek demokrasi sekteye uğrayabilmektedir. Bu noktada yerel yönetimler, merkezle halk arasında bir köprü olarak düşünülebilir.

Yerel yönetimlerin varlığı, bir çok açıdan demokrasinin yerleşmesine katkı sağlamaktadır. Ancak bu durum, yerel ne kadar güçlenirse veya merkez ne kadar zayıflatılırsa demokrasi o kadar iyi yerleşir anlamına gelmemektedir. Yerele devredilen gücün, yerel elitler tarafından ele geçirilmesi, ve küçük birimlerin sınırlı kapasitelerinden dolayı, yerel planlama ve karar alma sürecinde daha az etkiye sahip olması gibi olumsuz durumlar ortaya çıkabilir. Başka bir ifade ile, küçük yerleşim birimlerinde daha yüksek katılım olabilir, ancak bu kentteki katılımcılar, daha küçük bir etki alanına sahip olacaklardır (Bayraktar, ulusbayraktar.wordpress.com).

Daha verimli, etkili ve ekonomik hizmet üretmek için uygulanan ölçek ekonomisi, optimal ölçek veya büyük ölçek uygulamaları, hizmet alanının coğrafi olarak büyümesine neden olacaktır ve neticede kararların alınmasındaki demokratik temsil ve katılım güçleşecektir. Zira hizmet kapsamının genişlemesi, karar organlarıyla halk arasındaki mesafenin artmasına ve karar alıcıların tabandan bağımsızlaşmasına yol açacaktır. Ayrıca, büyük ölçekte, daha çok kaynağa ve daha geniş yetkiye sahip yöneticiler, zamanla merkezi hükümetin statüsüne bürünerek yerelin merkezi olmaya başlayacaktır (Bayraktar, ulusbayraktar.wordpress.com).

Yerel yönetimlerde demokrasiyi temel alan ve büyük ölçek savının karşısında yer alan tarafların iddia ettiği diğer bir nokta ise, büyük ölçeklerde bazı yerel toplulukların kimlik kaybına uğrayabileceğidir. Bu sava göre, küçük ölçeklerde yerel topluluklar kimliklerini koruyabilecek ve yerel siyasete katılımları da daha güçlü olacaktır (Zengin, 2014).

Bugün gelinen noktada, demokrasi ve etkinlik kavramları çok boyutlu yönden ele alınmaktadır. Etkinlik kavramı, amaç ve hedeflere odaklanılarak, girdi çıktı ilişkisini tanımlamayı esas alırken, demokrasi kavramı halkın yönetime katılımını ve memnuniyetini esas almaktadır. Halkın yönetime katılarak taleplerinin yönetime yansımasının, etkinliği

azalttığı yönünde ve etkinliği sağlama noktasında demokrasinin işleyişinin sekteye uğrayabileceği yönünde yaygın görüşler mevcuttur (Kesgin, 2015).

Etkinlik ve demokrasi kavramları, kamu yönetiminde ve kamu yönetimlerinin minyatürü olan yerel yönetimlerde son dönemlerde çok sık tartışılmaya başlanmıştır. Özellikle İki kavramın birbirine zıt mı veya ikisinin de yerel veya merkezi idarelerin olmazsa olmaz parçaları mı olduğu üzerinde sıklıkla durulmaya başlanmıştır.

Dünyanın geldiği noktada etkinlik ve demokrasi kavramlarının yönetimler açısından olmazsa olmaz bir ilke olduğu konusunda bütün tarafların mutabakat vardığı görülmektedir. Mutabakata varılmayan nokta ise, sözü edilen kavramlardan hangisinin diğerine tercih edileceğidir. Zira, iki kavramın da nüveleri gereği bir arada eksiksiz işleyişinin mümkün görünmediği yukarıda belirtilmiştir. Bu kavramlardan demokrasi, toplumsal uzlaşmanın bir sirayeti olarak ortaya çıkarken, öte yandan toplumsal amaca hizmet etmesi için kamu yönetimlerine anlam kazandırmak demokrasi ile mümkün olmuştur (Kesgin, 2015). Aynı şekilde etkinlik kavramı, özellikle 1980'lerden sonra daha önce de ifade edildiği gibi yeni kamu yönetimi anlayışının da mihenk taşlarından birini oluşturmaya başlamıştır.

3. ETKİNLİK, VERİMLİLİK VE YEREL YÖNETİMLERDE ÖLÇEK

Yönetimde etkinlik ve verimlilik kavramları, ilk olarak işletme yönetiminde ortaya çıkmıştır. 1980'lerdene itibaren neoliberal politikaların tekrar canlanmasıyla kamu yönetiminde kar, verimlilik, etkinlik kavramları sıkça gündeme gelir olmuş ve özel sektör mantığının kamu sektörüne uyarlanması kamu sektörünü verimsizlikten kurtaracak bir yol olarak görülmeye başlanmıştır (Eryılmaz, 2002). Bu değişimlerin kamu yönetimine ve yerel yönetimlere sirayeti, yeni model ve ölçek arayışlarında görülmüştür.

Yerel yönetimlerde etkinlik, verimlilik ve ölçek kavramları akla ilk olarak "Optimal Ölçek" kavramını getirmektedir. Optimal ölçek kavramının ne olduğu konusunda henüz bir mutabakata varılmamıştır. Kavramın, bir çok kişi tarafından farklı anlamlarda tanımı yapılmaktadır. Örneğin Tortop, optimal ölçek kavramını bir yerel yönetim birimi olan belediyeler açısından, "belediyenin kamu hizmetlerini etkin bir şekilde sunulmasını sağlayacak nüfusa ve alana sahip olması" olarak tanımlamaktadır (Tortop, 1995, 21; Atmaca, 2013: 170). Capello ve Roberto'ya göre optimal ölçek, etkin ve verimli büyüklük anlamına gelmektedir ve yerleşim yapısının ekonomik yönünü ifade etmektedir (Capello and Roberto, 2000:1479; Çimen, 2013: 343). Bu tanımlardan optimal ölçeği, kent yönetiminde en uygun büyüklük olarak özetleyebiliriz.

Burada temel problem, kentler için optimal ölçeğin, başka bir ifade ile en uygun kent büyüklüğünün ne olması ve nasıl olmasıdır. Araştırmacılara göre, optimal kent büyüklüğünün nasıl olması gerektiğini belirlemek önemli ve zor bir konudur. Özellikle 1970'lerden sonra tartışma konusu olan optimal kent büyüklüğü ile ilgili ekonomik literatür, tutarsız kompleks bir yapıdadır (Keleş, 2004: 46; Tsidell, 1975: 61; Çimen, 2013: 343). Örneğin, kentin nüfus ve yüz ölçümünde belirli bir orana kadar meydana gelen yoğunluk ve genişlemenin, kentsel hizmetlerin maliyetini azalttığı, buna rağmen gereğinden fazla büyüyen kentlerin kentsel hizmet maliyetlerini arttırdığı kabul edilmektedir (Keleş, 2004).

Bu çerçevede dikkate alınması gereken konu genel refahı en üst seviyede sağlayacak bir optimal şehir büyüklüğünün sağlanmasıdır. Çünkü kentlerin tarihsel gelişimi, kent büyüklüğü, yaşam kalitesi ve iş verimliliği arasında güçlü bir ilişki vardır ve kent büyüklüğü toplumsal refahın sağlanmasında önemli bir belirleyici etkendir (Getz, 1979: 197). Bundan şu sonuca varılabilir: Kent yönetimi için en uygun büyüklük, nüfus, sosyal, ekonomik ve siyasal nedenlerle ülkeden ülkeye, bölgeden bölgeye değişiklik gösterebilmektedir.

Kent büyüklüğü veya optimal kent ölçümü hesaplanırken ölçek ekonomisi teorilerinden faydalanılmaktadır. Yerel yönetimlerde ölçek ekonomisi, hizmetin marjinal maliyeti ile hizmetin görüleceği alan ve nüfus miktarı arasındaki ilişki ile açıklanmaktadır. Buna göre, marjinal maliyeti hizmetin sunulduğu alan ve nüfus ile ters orantılı olarak optimum noktaya gelinceye kadar düşmekte, bu noktadan sonra meydana gelebilecek alan ve nüfus artışı karşısında ise marjinal maliyet yükselmeye başlamaktadır (Nadaroğlu ve Keleş, 1991: 49; Şafaklı, Güryay, 2005: 168).

Bazı görüşlere göre yerel yönetimlere ölçek ekonomisinin yaklaşımını uyarladığımızda, hizmet ölçeği büyüdükçe altyapı yatırımlarının yapılmasında, kentsel hizmetlerin sunulmasında ve kurumsal işleyiş açısından daha ucuz ve daha kaliteli bir hizmet sunumu sağlanabilmektedir. Bu anlamda küçük ölçekli idari birimlerin kentsel hizmetlerin sunumunu parça parça kendilerinin vermelerindense tek bir elden, geniş bir ölçekten, daha gelişmiş bir pazarlık gücü, daha uzman personel ve daha gelişmiş bir teknoloji kullanarak sunulmasının daha kaliteli ve verimli olduğu iddia ediliyor. (ulusbayraktar.worpress.com, 25.08.2015).

Büyük ölçeklerde sunulan hizmetler, ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve yüksek kalitenin oluşmasını sağlayacak, daha az kaynak ile daha çok ve kaliteli hizmetin sunulması mümkün hale gelecektir. Birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi, birim

maliyetlerinin ve kişi başına düşen kamusal harcamaların da azalmasını sağlayacaktır (www.tbmm.gov.tr).

Başka bir açıdan, optimal ölçekte bulunmayan yerel idareler, başta nepotizm olmak üzere, personel ve maddi kaynak sorunları ile karşı karşıyadırlar (Özgür, 2002: 295). Büyük ölçeğe yöneltilen karşı savlar çoğunlukla demokrasinin sekteye uğrayacağı endişesi etrafında öbeklenmişlerdir. Ancak, büyük ölçeği savlayanlara göre, yerele devredilen gücün yerel elitler tarafından ele geçirilmesi ve küçük ölçekte yüksek katılıma rağmen etki alanının daralma olasılığı yüksektir. Bu görüş, "Yerel ne kadar küçük ölçekte olursa demokrasi o kadar iyi yerleşir" savına karşı çıkmaktadır (Bayraktar, ulusbayraktar.wordpress.com).

Yerel yönetimlerde etkinlik ve verimliliği sağlamanın yolunun büyük ölçekli idarelerden geçtiğinin savunmasını özetleyecek olursak:

- Nitelikli iş gücü ve teknik personel istihdamı ile verimlilik sağlanabilecektir.
- Kaynakların koordineli, verimli, adil ve etkin kullanımı sağlanabilecektir.
- Etki alanı daha geniş bir siyasal katılım söz konusu olabilecektir.
- Ölçek ekonomileri uygulanabilecektir.
- İmar, planlama, ulaşım gibi temel hizmetler daha koordineli hale gelecektir.

4. DÜNYA VE TÜRKİYE'DEN ÖRNEKLER

II. Dünya Savaşı'ndan sonra dünya genelinde yerel yönetimler evrim geçirmeye başlamış ve 1960'lı yıllardan sonra, yerel yönetimlerle ilgili model ve ölçek arayışları hız kazanmıştır. Yerel yönetimler ile ilgili model ve ölçek arayışları dünya genelinde ağırlıklı olarak ölçek büyütme yönünde gerçekleşmiştir. Aşağıdaki tablodan da görüldüğü gibi 1950-2005 yılları arasında, bir çok ülkede en önemli yerel yönetim birimi olan belediyelerin sayıları azalmıştır. Diğer bir deyişle, mevcut belediyeler ölçek büyütme yoluna gitmişlerdir.

Tablo.1. Bazı Ülkelerde Belediye Sayılarındaki Değişim

Ülke	**1950**	**1992**	**1950-1992 Değişim (%)**	**2005**	**1992-2005 Değişim (%)**
İsveç	2.281	286	(-) 87,5	290	(+) 1,4
Belçika	2.269	589	(-) 77,9	600	(+) 1,9
İngiltere	2.028	484	(-) 76,1	467	(-) 3,5
Avusturya	3.999	2.301	(-) 42,5	2.400	(+) 4,3
Norveç	744	439	(-) 41,0	440	(+) 0,2
Hollanda	1015	647	(-) 36,3	647	0
İspanya	9.214	8.082	(-) 12,3	8.109	(+) 0,3
Fransa	38.814	36.763	(-) 5,3	37.000	(+) 0,6
Yunanistan	5.959	5.922	(-) 0,6	1.031	(-) 82,6
Bulgaristan	2.178	255	(-) 88,3	264	(+) 3,5
İtalya	7.781	8.100	(+) 4,1	8.000	(-) 1,2
Türkiye	628	2.270	(+) 261,5	3.225	(+) 42,1

Kaynak: (Öztürk, slideplayer.biz.tr).

Tabloya dayalı olarak dünya genelinde bir çok ülkede belediyelerde ölçek büyütme yoluna gidilmesinin ardında yatan sebep, belediyeler için optimal ölçeğin yeni kamu yönetimi anlayışının temel parametreleri olan etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik kavramlarına hizmet ettiği düşüncesidir. Örneğin, İtalya'daki belediyeler üzerine İtalya İçişleri Bakanlığı'nın 1985 yılında yaptığı bir çalışma ile belediyelerin nüfus büyüklükleri ile kişi başına maliyet arasında "u" eğrisi biçiminde bir ilişki görülmüş ve buna paralel nüfusu 5000'in altında olan belediyelerde kişi başına yapılan harcamanın yüksek çıktığı, 5.000 sınırına yaklaştıkça bu düzeyin düştüğünü, fakat 5.000 sınırından sonra bu düzeyin tekrar yükselmeye başladığı görülmüştür (İlhan, 2011, www.sayder.org.tr).

Birleşik Krallık, Danimarka, Litvanya, Macaristan, gibi ülkelerde belediye büyüklükleri 50.000'in üstündedir. Bu ülkelerde büyük ölçek benimsenmiştir. Fransa'da belediye sayısı komşu ülkelerle kıyaslandığında oldukça yüksek ve dağınık bir görüntüye sahiptir. Belediyelerin %90'ından fazlasının nüfusu 2000'in altındadır. Nüfusu 100.000'in üzerindeki belediye oranı %2'dir. Fransa nüfusunun yaklaşık yarısı bu %2'lik dilime giren kısımda ikamet etmektedir. 2000'in altında nüfusu olan belediyelerde sürekli ikamet eden nüfus bulunmamaktadır. Bu durumun sebebi Fransızların belediyelerine olan güçlü bağlılığıdır. Bu bağlılıktan dolayı belediyelerin birleştirilmesi yönünde atılan adımlar sonuç vermemiştir. Bu bağlılığın ardına, belediye kuruluşunun eskiliği, belediye yerleşim yerinde kurulan ilişkilerin niteliği, belediye sakinlerinin ile belediye seçilmişleri ile daha kolay ve daha etkili şekilde iletişim kurabilmeleri vardır (Şengül, 2014: 82).

Dünya genelinde olduğu gibi Türkiye'de de İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yerel yönetimlerde model ve ölçek düzenlemelerine gidilmiştir. 1950-1992 yıllarında Türkiye'deki belediye sayısı Tablo 1'de de görüldüğü gibi % 261 artmıştır. Ancak Türkiye'deki belediye sayılarını Avrupa ülkeleri ile karşılaştırırken köy sayılarını da dikkate almak gerekir. Çünkü Türkiye'de küçük ölçekli yerleşmelerde belediye yerine köy yerel yönetimi bulunmaktadır. Avrupa'daki çoğu ülkede ise, köy-belediye ayrımı yoktur (Arıkboğa, 2007).

Türkiye'de yerel yönetimlerde ölçek ile ilgili çalışmalar 2000'lerden sonra yoğunlaşmıştır. 1580 sayılı kanun, yeni belediye kurulabilmesi için 2000 nüfus şartı öngörmekteydi. Bu eşiğin oldukça küçük olması, belediye sayılarının fazla ve küçük ölçekte olmasına yol açmıştır. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2000 eşiğini 5000'e çıkarmıştır. Bu adımla yerel yönetimlerde büyük ölçek politikasının izlenmeye başlandığını görmekteyiz (Urhan, 2007).

Türkiye'de bu yönde yapılan araştırmalara göre, belediyelerde kişi başına düşen personel harcaması, nüfusu 5000'in altında olan belediyelerde diğer belediyelere göre, daha yüksek çıkmaktadır. Ancak, belli bir büyüklüğe ulaştıktan sonra, bu doğru orantının da tersine döneceği beklenmektedir. Özetle, yerel yönetimlerin nüfusu belirli bir seviyeye kadar etkinlikleri ile doğru orantılıdır denilebilir (İlhan, 2011).

Türkiye'de ölçek ile ilgili yapılan çalışmalara tekrar döndüğümüzde, Anayasanın 127. maddesinin 3. Fıkrasında yer alan "Büyük yerleşim merkezleri için özel yerleşim birimleri getirilebilir." İfadesine dayanılarak, 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanun ilk olarak Ankara ve İstanbul'da uygulamaya konulmuştur (Atmaca, 2013).

3030 sayılı kanun, büyükşehir kurulabilmesi için herhangi bir nüfus artışı öngörmemekteydi. Ancak, 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı yeni büyükşehir kanununda, büyükşehir olma koşuluna 750.000'den fazla nüfusa sahip olmayı getirilmişti. 5216 sayılı kanunla yerelde büyük ölçeğin benimsendiği, ölçek ekonomilerinin uygulanmaya başlandığı açıkça ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de yerel yönetimlerde model ve ölçek çalışmaları ile ilgili en köklü değişiklikler 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" kanun ile yapılmıştır. Bu kanun çerçevesinde 30 büyükşehir belediyesi kurulmuş, bütün büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırı olarak kabul belirlenmiş, ilçe belediye sınırları ilçe mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Ayrıca kanun

çerçevesinde, Büyükşehir Belediyesi olan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırıldı. Tüzel kişilikleri kaldırılan köy ve beldeler, belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

6360 sayılı kanun ile yapılan bu değişiklikler, uzun zaman kamuoyunun gündemini meşgul etmiş ve bir çok tartışmaya sebebiyet vermiştir. Kanunun uygulanmasını doğru bulan çevrelere göre, kaynakların optimal dağılımı gerçekleştirilecek ve yıllardır merkezi idareden gelen kaynakla hizmet üretmeye çalışan köy modeli tarihe karışacaktır. Köylünün içme suyu, yol vs., gibi hizmetlerde yaşadığı mağduriyet, yeni kanun ile büyükşehir belediyesi tarafından ilin genelinin planlanarak koordinasyon içerisinde çözüme kavuşturulacaktır (Doğru, www.sahipkıran.org, 06.06.2013). Zira, yönetim kademelerinin ve birimlerinin sayılarının azaltılması ve optimal yönetim alanına ulaşılması son dönemlerde rağbet gören idari reformlardan bir tanesidir. Böylelikle en ekonomik düzeyde hizmet ve yatırımların sağlanmasına ve "alan ve nüfus optimalitesi" elde edilmeye çalışılmaktadır (Parlak, bursayerelyönetim.com: 25.01.2013).

Adı geçen kanunun uygulanmasını doğru bulmayan çevrelere göre ise; yerel yönetimlerde ölçek büyütmek, istihdam edilen işgücünün iş bölümü ve uzmanlaşması sorununu doğurmaya ve buna bağlı olarak hizmetin verimliliğini ve kalitesini düşürmeye müsait bir uygulamadır (Topal, 2011: 372). Bunun yanında mülki sınırlar, mahalli hizmetler için uygun ölçek değildir. Sınırları siyasi ve idari ölçütler ile belirlenen mülki yönetim ile sınırları yerel nitelikli hizmetler ölçütüne göre belirlenen mahalli yönetimin hizmet ve yönetim ölçütleri birbirinden farklıdır. Kentsel alan olarak kurulan belediyeler, kırsal alanda başarılı hizmetler vermeyebilirler (Çukurçayır, 2014; Çelikyay, 2014). Ayrıca bu çevrelere göre kapatılan küçük ölçekli birimlerde aidiyet duygusu ve manevi değerlerin zarar görme ihtimali yüksektir ve kapatılan birimlerle birlikte bu birimlerin karar organları da kapatılacaktır ve halk katılımı önemli ölçüde zedelenecektir (Adıgüzel, 2012: 161).

5. SONUÇ

Yerel yönetimlerde model tartışmaları genel olarak iki ana eksen üzerinde şekillenmektedir. Bunlardan birincisi ölçek düzenlemeleri sonucu, kamusal hizmetlerin etkin ve verimli şekilde yürütülüp yürütülmediğidir. İkinci eksen ise reform ya da politika üretme süreçlerinde demokratik katılım mekanizmalarına ne ölçüde dayanılıp dayanılmadığıdır. Başka bir ifade ile tartışmalar "etkinlik" ve "demokrasi" eksenleri üzerinden yürümektedir. Bu iki kavram, bugün yönetimlerin olmazsa olmaz iki unsuru olarak kabul edilmektedir. Ancak, iki kavramın da nüveleri gereği bir arada eksiksiz işleyişi mümkün görünmemektedir.

çünkü, etkinlik kavramı, büyük ölçekli yerel idareleri işaret ederken, demokrasiyi merkeze alan anlayış haliyle küçük ölçeği işaret etmektedir. Zira, demokrasinin temelinde kamusal sorunluluklar fiziksel olarak halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmelidir anlayışı yer almaktadır.

Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik kavramına dayalı olarak büyük ölçekten yana fikir beyan edenlere göre daha önce de ifade edildiği gibi büyük ölçekte ölçek ekonomileri uygulanabilecek ve böylelikle kaynakların adil ve verimli dağılımı söz konusu olabilecektir. Ayrıca hizmetlerin planlı ve koordineli bir şekilde sunulması için büyük ölçekli bir yönetim kaçınılmazdır. Ancak burada sorun, ölçeğin ne kadar büyük olması gerektiğidir. Ölçeğin büyüklüğü ve etkinlik her zaman paralel midir? Optimal ölçek her zaman büyük ölçek anlamına mı gelmektedir? Büyük ölçekle ölçek ekonomilerinin sağlanabileceği ve kamu hizmetlerinin daha etkin sunulabileceği savı her coğrafya için geçerli midir? Bu soruların cevaplanabilmesi büyük ölçek tartışmalarında önem arz etmektedir.

Öte yandan yerel yönetimlerde demokrasi kavramını merkeze alan görüşlere göre, karar almada halkın etkinliği artmakta ancak, kontrol edebildikleri çevre küçülmektedir. Dolayısıyla, vatandaşların çoğu bakımından katılım, çok büyük birimlerde asgari hale gelmekte, ve çok küçük birimlerde ise aşırı derecede önemsizleşmektedir (Dahl, 1967). Ayrıca, küçük ölçek demokratik katılım açısından avantajlı olsa da bunun için optimal bir ölçek bulunamaz. Demokrasi etkinliği ancak, yerel yönetimlerin kurumsal yapısı, özerklik derecesi ve yetkilerine göre tespit edilebilecek bir faaliyettir (Dahl ve Tufte, 1973; Zengin, 2014).

KAYNAKLAR

Adıgüzel, Ş. 2012, "6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme", Toplum ve Demokrasi, Yıl 6, Sayı 13-14, Ocak-Aralık, s. 153-176.

Arıkboğa, E., 2007, "Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu Kayfor 2007, 18-20 Ekim, Kocaeli.

Atmaca, 2013, "Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası", Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, ss.168-184.

Aydınlı, H.İ., Aydın, Y., 2004, "Demokrasi Tartışmaları Çerçevesinde İl Özel Yönetimlerinde Valinin Konumu", Mevzuat Dergisi, Yıl: 7, Sayı:13.

Bayraktar, U., https://ulasbayraktar.wordpress.com/2014/12/06/demokratiklesme-olcek-ekonomisi-ve-teknik-kapasite-arttirimi-ucgeninde-yeni-buyuksehir-duzenlemesi/, 25.08.2015.

CAPELLO, Roberta and CAMAGNİ, Roberto (2000), "Beyond Optimal City Size: An Evaluation of Alternative Urban Growth Patterns", Urban Studies, Vol. 37, No. 9, 1479–1496.

Çelikyay, H., 2014, "Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası", SETA Analiz, Sayı: 101.

Çukurçayır, A., "Büyükşehir Yasa Tasarısı Ne Şekilde Okunmalı?", Radikal Yorum, 14.Nisan.2014.

Çimen, A. 2013, "İlçeler İçin "Optimal Ölçek" Belirleme Sorunu: İlçe Kuruluşunda Yasama Süreci Üzerinde Bir İnceleme", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Vol.18, No.1, ss.339-365.

Çukurçayır, M. A., "Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi", Yargı Yayınevi, Ankara.

DAHL R. ve E.R. TUFTE (1973), Size and Democracy. Stanford: Stanford University Press.

Doğru, İsmail, "Büyükşehir Belediyeleri ve Yeni Büyükşehir Kanunu'nun Sisteme Etkileri", SASAM http://sahipkiran.org/2013/06/06/buyuksehir-belediyeleri-kanununun-sisteme-etkileri/, Erişim Tarihi: 06.06.2013.

Eryılmaz, B., 2004, "Kamu Yönetiminde Değişim", II. Kamu Yönetimi Forumu, 7-8 Ekim, Hacettepe Üniversitesi İİBF, Ankara.

GETZ, Malcolm (1979), "Optimum City Size: Fact or Fancy?", Law and Contemporary Problems, Vol. 43, No. 2, Spring pp. 197-210.

Gökçe, G., https://personel.omu.edu.tr/docs/ders_dokumanlari/1373_53729_1655.pdf, (19.08.2015).

Güryay, E. Ve Afaklı, O.V., 2005, "KKTC Belediyeciliğinde Ölçek Yapısının Finansal Etkileri Üzerine Bir Araştırma", Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt:12 Say :1.

Houlberg, K., 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.

İlhan, İ., 2011, "Türkiye'de Belediyelere İlişkin Yapısal Sorunlar", Dış Denetim Dergisi, No: 83.

Karaarslan, M., 2012, "Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29.

KELEŞ, Ruşen (2004), Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, 8. Baskı, Ankara.

Koyuncu, E., ve Sertesen, S., "Yerelleşmede Bir İleri İki Geri", TEPAV, http://www.tepav.org.tr/upload/files/13288852437.Yerellesmede_Bir_Ileri_Iki_Geri.pdf, 29.08.2015.

Kesgin, B., 2015, "Etkinlikle Demokratiklik Arasında Belediyeler", Yıl:7, No: 14, ISSN: 1307-9832.

Nadaroğlu, H. Ve Keleş , R., 1991, "Merkezi İdarelerle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler" , VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, MÜ İİBF, 23- 25 Mayıs.

Öztürk, A., "Belediyelerde Ölçek Sorunu", http://slideplayer.biz.tr/slide/2801885/, 20.08.2015.

Özgür, H., 2002, "Türkiye de Küçük Belediyelerin Sorunlar ve Çözüm Önerileri" , in Avrupa Birliği le Bütünleşme Sürecinde Türkiye de Yerel Yönetimler, eds B. Parlak & H. Özgür , İstanbul : Alfa Yayınları.

Parlak, Bekir, "Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi", http://www.bursayerelyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediye-yasasinin-analizi/#sthashkNwv3EsV.dpuf, Erişim Tarihi: 01.25.2013.

Rydergard, E. H., 2012, "Belediyelerin Birleştirilmesi, TUSELOG.

Şengül, R., 2014, "Yerel Yönetimler", Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

TİSDELL, C. (1975), "The Theory of Optimal City–Size: Elementary Speculations about Analysis and Policy", Urban Studies, 12, pp. 61-70.

Topal, A. K, 2011, Kırsal Belediyelerde Optimal Büyüklüğü Belirlemeye Yönelik Bir Model Denemesi: Trabzon Örneği", Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 31, Sayı: 2, s: 367-380.

Urhan, V. F., 2007, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", Sayıştay Dergisi, Sayı: 70.

Zengin, G., 2014, "Etkinlik ve Demokrasi Açmazında, 6360 Sayılı Kanun: Merkeziyetçi-Yerelleşme Anlayışının, Yerel Özerklik Üzerine Etkiler", KAYFOR 12.

https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf, 20.08.2015.

Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Sosyo-Ekonomik Profillerinin İncelenmesi: Manisa BŞB Örneği

Güven ŞEKER
Doç. Dr.Celal Bayar Üniversitesi, Celal Bayar Üniversitesi Nüfus ve Göç Uygulama ve Araştırma Merkez Müdürü, Kamu Yönetimi Bölümü, **iletişim:** guvenseker@gmail.com.
Mustafa ÖKMEN
Prof. Dr.Celal Bayar Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı, Kamu Yönetimi Bölümü, **iletişim:** okmenm@hotmail.com.
Emine Ülkü Sercan
Öğretmen, Yaşar Doğu İlköğretim Okulu.

Giriş

Uzun fikir aşaması sürecinden sonra yeni kamu yönetimi, kamu yönetimi alanında 1980 ve 1990'lar arasında etkili bir yaklaşım olarak ortaya çıktığı bilinmektedir. ABD de Osborne ve Gaebler 'in en çok satan kitabı olan yönetimin yeniden icadı (1992) ve Bill Clinton yönetiminin ulusal performansının ele alındığı farklı kitaplar ile değişim ortaya konulmuştur. Yeni kamu yönetimi hükümetlerin hataları ile konuları ele alarak pazarın yararı ve verimlilik, ekonomik akılcılık, büyük geniş merkezi devlet birimlerinin devri ve özelleştirilmesi anlayışlarına inanılmaktadır (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014:447). Aslında dünyada yaşanan bu değişim Türkiye'de merkezi yönetim olduğu kadar özellikle 2000'li yıllardan sonra yerel yönetimleri de etkileyerek yeni arayışlar ve yerelin güçlendiği halkın yönetimde daha etkili olduğu kanun düzenlemelerinin yanında Belediyelerdeki değişimlerde hızlı şekilde ortaya çıkmıştır.

Pazarlar ve rekabet yaklaşımı (sıklıkla farklı sektörlerden aktörler içinden) vatandaş olarak görülmeyen ''müşteriler'' olarak görülen alıcılara en yararlı ve en verimli yol ile devletin hizmetlerini sunmada farklı tercihlerin ortaya konulması olarak ifade edilmektedir. Kamu yöneticileri dar yetki alanlarından sıyrılarak serbest ve yetkili kılınmış bu yol ile ''girişimci'' ve ''sonuç için yöneten'' şeklinde çalışmaya başlamışlardır. Ancak uygulamada elbette yöneticiler sorumlu oldukları durumların en kötüsü ile karşılaşacak fakat ortaya çıkan sonuçları yönetemeyecektir. Devlet sadece yönetimle ilgili değil aynı zamanda neyin nasıl idare edeceği ile ilgili merkezdedir. Bugün artık toplumların artan şekilde bölünmesi ve karmaşık hale gelmesi ile karmaşık problemler ortaya çıkmaktadır. Doğal afetler, ekonomikkayıplar, eşit olmayan sağlık ve eğitim sistemleri, hiç gelişmeyen orta sınıf, derinleşen eşitsizlik, toplumun iflas etmesi gibi örnekler verilebilir. Bütün bu örnekler sadece devlet değil, iş dünyası sivil toplum ve kar elde etmeyen sektörlerde de enerji ve zamanın harcanmasına neden olmaktadır (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014:447). Dolayısı ile merkezi ve yerel yönetimlerin artık akılcı, pratik halkın beklenti ve isteklerine yönelik hizmetleri ortaya koyabilmeleri önemli hale gelmektedir.

Kamu yönetimi insanların bir arada yaşamasını kolay şekilde sağlayabilen, iyi bir yol ve yöntem olmasının sebebi bürokrasinin önerebileceği oldukça karmaşık resmi teorilerden basit saygın ve genel oynanacak rolleri bir film senaryosu gibi ortaya koymasındandır. Bu teori ve modeller farklı bulmaca çeşitlerine benzer kamu alanı problemleri için oldukça faydalı bilgiler verebilir. Ancak kamu idaresi alanında idareciler tarafından beklenen saygınlık ve süreçlerde karşılıklı etkilenen aktörlerin ihtiyacı olan ve/veya bulunan elementlerde çok farklı ve çeşitlidir dolayısı ile bir aktörün memnun edilmesi (parlamento (kongre-meclis) komitesi gibi) sıklıkla başkalarını tedirgin edici durumu da ortaya çıkar(tabilmektedir)maktadır (medya gibi). Kamu örgütü içinde bulunan birimlerin karmaşıklığının nedeni, aslında resmi olarak ortaya konulan teoride genel oynanacak oyunun bir tek şekilde yazılmış bir senaryosunun olmaması[1] yani herhangi bir birimin gerçekte belirlenmiş değer, özellik, niyet ve kararlarının bulunmamasıdır (Carpenter, & Krause, 2012:27). Alanda denenmiş ve ispat edilmiş çalışmalar kamu yöneticilerinin, üst bürokrasiye güvenmesinin örgütsel bağımlılığı artırarak görevin devir edilmesi niyetini ise azalttığı ortaya konulmuştur. İş arkadaşlarına olan güven davranışların gelişimi yönünde yardım ederek bilgi paylaşımına yönlendirmekte, vatandaşlara güven ise sonuç olarak daha çok vatandaş katılımı ve bu durum sonucu daha çok demokrasiyi ortaya çıkardığı belirtilmektedir(Carpenter, & Krause, 2012:956). Bu bağlamda belediyelerde farklı durum ve beklentilere dönük ihtiyaçlar için belediyenin en önemli organlarından olan meclis ve meclis üyelerinin tanınması ve farklı problemli durumlardan arındırılarak kent, kente bağlılık, yaşam doyumunun arttıracak çalışmaların yapılması gerekmektedir.

Türkiye'de Belediye ve Büyükşehir Belediyelerindeki Meclis Üyeleri

Yerel yönetimlerden olan belediyelerin karar organları belirli aralıklarla yapılan demokratik seçimler sonucunda belirlenmektedir. Belediyeler kanunlar çerçevesinde kendilerine verilen görevleri sahip oldukları kaynaklar (bütçe ve personel) ile yerine getirmektedirler. Bu kapsamda yerel yönetimler yerel ortak hizmetlerin karşılanması amacıyla ortaya çıkmış demokratik kamusal hizmet birimleri olarak ifade edilirler (Demir ve Yavaş, 2015:49).

[1] Aslında sosyal hayatta da bu şekilde yazılı önceden belirlenmiş bir düzene, yapıya, duruma uygun resmi düzenlemenin olabilmesi doğanın yapısına da aykırı olacaktır (Konuyla ilgili benzer değerlendirmeler için; Özer, B.,& Şeker, G., (2013), ComplexityTheoryAndPublicPolicy: A New WayTo Put New Public Management AndGovernanceInPerspective, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18(1):89-102.)

Belediye meclislerinin, temsili demokraside önemli bir yeri bulunmaktadır. Belediye meclisinin, yerel halka bulunduğu konumdan dolayı yakınlığı, belediye meclis üyesi ile yerel halkın etkileşim içinde olmasına neden olmaktadır. Belediye meclisleri, toplumda yer alan kesimlerin daha fazla temsil edilmesini sağlayarak, demokratik temsili genişleten bir özellik sunar (Oktay, 2013: 43).

Belediye Kanunu (5393 sayılı) ve Büyükşehir Belediyesi Kanunları (***5216 sayılı) ile meclis üyelerinin, faaliyetleri, görevleri, sorumluluklarını ve diğer ilgili konuları ortaya koymaktadır.***

Belediye meclisinin oluşumu, görev ve yetkileri, toplantıları, gündemi, karar yeter sayısı, feshi vb. konular 5393 sayılı Kanun'un ***17-33. maddeleri arasında*** düzenlenmiştir. Bunun yanında 5216 sayılı Kanun'un ***12-14. maddelerinde düzenlenen büyükşehir belediye meclisi,*** büyükşehir belediyesinin karar organı olarak, her ilçe belediye meclisi üyesinin beşte birinin büyükşehir belediye meclisine seçilmesi yolu ile ortaya çıkmaktadır. Belediyenin karar organı olan belediye meclisi üyeleri ***"2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun***"da belirtilen esas ve usuller ile seçilmektedir.

5393 sayılı Kanun'un ***18. maddesine göre,*** belediye meclisi, stratejik plan, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütleri, bütçe ve kesin hesabı, belediyenin imar, il çevre düzeni planını kabul ederek yürütmektedir. Belediye meclis üyeleri ayrıca; borçlanma, taşınmaz ile ilgili her türlü işleme, yerel mali düzenlemelere, bağışlara, ortaklıklara, imtiyaz verilmesi ve ilgili işlemlere, divan ve encümen seçimleri yanında kadro ile ilgili işlemlere karar vermektedir. Bunların yanında yönetmelikleri kabul etmeye, kent kimliği ile ilgili isimlendirme işlemlerine, yurt içi ve dışı birlik ve ilişkiler ile ilgili işlemlere karar verebilmektedir. Ayrıca fahri hemşehrilik, mücavir alanlara hizmet sağlama faaliyetlerini yürütmektedir.

Belediye Kanun'una göre, belediye meclisi, her ayın ilk haftası toplanırken, Büyükşehir Belediyesinde ise her ayın ikinci haftası meclis toplanmaktadır.

Türkiye'de büyükşehir belediyeleri 1984 yılı "3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" sonrasında 10.07.2004 tarihinde kabul edilen ve 23.07.2004 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu" ve bu kanunda çok konuşulan düzenlemeleri yapan 12 Kasım 2012 tarihinde yayımlanan, 6360 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazın Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde

Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile en güncel halini almıştır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu 12-14. maddelerinde büyükşehir belediye meclisi**,** karar organı olarak, her ilçe belediye meclisi üyesinin beşte birinin büyükşehir belediye meclisine katılımı ile oluşmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin başkanı olarak ayrıca büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, Büyükşehir belediye meclisinin tabii üyesi olarak meclise katılmaktadırlar (Ökmen ve Parlak, 2013).

3. Uygulama

3.1. Uygulamanın Amacı

Büyükşehir Belediye kanunu, büyükşehir bütününde karar alma ile ilgili organlarından olan Büyükşehir belediye meclisi ve onun üyelerinin kente katılmaları, kent hayatından memnuniyetleri, yaşam doyumları ve sosyo demografik özelliklerinin ele alınarak bilinmesi önemlidir. Büyükşehir ile ilgili karar alma, kararlara katılma, büyükşehir belediye meclis üyelerinin sorumluluklarıdır, bir kente aidiyeti, kent hayatından memnuniyeti, kente bağlılığı yüksek olan bireylerin yaşadıkları yere katkılarının da çok olabileceği düşünülmektedir.

Manisa ili 6360 sayılı kanun ile Büyükşehir Belediyesi olmuştur, süreç ile beraber sosyo-ekonomik, kültürel, sosyolojik ve özellikle kamu yönetimi açısından yeni uygulamalar ile farklılıkları ortaya çıkartacağı düşünülmektedir. Özellikle Büyükşehir'i ilgilendiren kararların alınmasında önemli bir yeri olan Büyükşehir meclisinin üyelerinin sosyo-demografik ve kent ile farklı boyutlu ilişkilerinin ortaya konularak araştırılmasının önemli olduğu düşünülmektedir. Bu çalışma ile 2014-2019 yılları arasında Manisa Büyükşehir Belediyesi Meclis üyeleri (n=90) incelenmiştir.

3.2. Örneklem Büyüklüğünün Belirlenmesi

İstatistiksel araştırmalarda örnek büyüklüğünün belirlenmesi oldukça önemlidir. Araştırılan örneklemden elde edilen istatistiksel bilgiler ışığı altında, örneklemin seçildiği yığın hakkında yorumlar yapılır. Bu yorumların doğru olabilmesi için örnek büyüklüğünün doğru seçilmesi gerekmektedir. Ayrıca çalışmada örneklem seçimi önemlidir, temsil yeteneği taşıma örneklem için önemli olduğu gibi, büyüklüğünün de yeterli olması beklenilir (Gökçe, 1988, s.77). Ancak çalışma yapılan gruba erişimde yaşanılan problemler, grubun çalışmaya katılımındaki isteksizliği, farklı geniş mekanlarda çalışılması gibi sınırlılıklar çalışmayı etkilemiştir.

Çalışmamıza benzer betimsel araştırmalar minimum %10 örneklem ile yapılır, küçük evrenlerde %20'ye ihtiyaç olduğu belirtilmektedir. Korelasyon çalışmalarında ise en az %30,

katılımcı gereklidir. Ancak örnek büyüklüğünün fazla olması fazla olması sonuçların güvenilirliğini arttırır (Arlı ve Nazik, 2001, s.77). Nitekim çalışmamızda evrenin büyüklüğüne bakıldığında (n=90), 27 katılımcı ile çalışmanın nispeten yeterli örneklem ile amacını yerine getirilebileceği söylenebilir.

Örnek büyüklüğünün hesaplanmaları sonucunda, 2014-2019 yılları arasında Manisa ilinde bulunan Büyükşehir Belediye Meclisi üyelerinörneklem büyüklüğü yani ankete katılması gereken kişi sayısı 27 kişi olarak bulunmuştur. Çalışmada 25 kişiye anket uygulanmıştır.

3.3. Veri Toplama Aracı, Yöntemi

Çalışma yapılan hedef grup her ayın ilk haftasında Büyükşehir Belediyesi meclis salonunda toplantı yapmakta ve bu toplantı öğleden sonra başlayıp akşam belirli bir vakite kadar sürmektedir. Sınırlı zaman içinde hedef kitleye çalışmanın uygulanabilmesi için profesyoneller tarafından çalışma alanında hedef gruba çalışma elden dağıtılarak uygulanmıştır. Çalışmada, hedef kitleye kısa sürede uygulanabilmesi, kısa zamanda sonuç alınması, ekonomik olması ve katılımcılarının güvenliklerinin ihlal edilmemesi gibi olanaklar sağladığı için soru formu tekniği kullanılmıştır. Çalışmada kullanılan soru formu78 sorudan oluşmaktadır. Bu sorular altı bölümden oluşmaktadır:

Birinci bölümde; soru formuna katılan büyükşehir meclis üyelerininsosyo-demografik özellikleri (30 Soru),

İkinci bölümde büyükşehir meclis üyelerininbelediye hizmetleri ve sosyal hayata katılımları (9 Soru),

Üçüncü bölümde büyükşehir meclis üyelerinin memnuniyet durumları (8 Soru),

Dördüncü bölümde büyükşehir meclis üyelerinin yaşam doyum durumları (5 Soru),

Beşinci bölümde büyükşehir meclis üyelerinin kent kimliği ve kente Bağlılık durumları (20 Soru),

Son bölümde büyükşehir meclis üyelerinin yaşam mekanı (6 Soru),hakkındaki görüşlerini içermektedir. Anket soruları, profesyonel anketörler tarafından, ankete katılan kişilerle birebir, yüz yüze görüşme ile yapılmıştır.

3.4. Verilerin Analizi ve Bulgular

Anket sonucu elde edilen veriler SPSS(**S**tatistical**P**ackagefortheSocial**S**ciences)paket programlama kullanılarak istatistiksel analizleri yapılmıştır. Anket sorularının cevaplarının kategorik (nominal, ordinal), sürekli olması nedeniyle frekans ve değişkenler arasındaki ilişkiler için test istatistiği kullanılmıştır.

Ankete katılan kişilere ait frekans dağılımları Tablo 1'de görülmektedir.

Tablo 1. Katılımcıların Sosyo-Demografik Frekans Dağılımları

Değişken		**N**	**F**	**P (%)**
Cinsiyet	Erkek	25	25	100
Medeni durum	Evli	25	25	100
Eğitim durumu	Lise	25	4	16
	Yüksek Okul		6	24
	Üniversite		14	56
	Master/Doktara		1	4
Şu an için bir işte çalışıyor musunuz?	Evet	25	19	76
	Hayır		6	24
Yapmış olduğunuz meslek	Memur	25	2	8
	Asker		1	4
	Esnaf		9	36
	Çiftçi		5	20
	Diğer….		8	32
En çok yaşanılan yer	Köy	25	6	24
	İlçe		15	60
	Şehir/İl		4	16
İş durumu	Ücretli Bir işte Çalışıyorum	25	2	8
	Kendi işimde Çalışıyorum		20	80
	Diğer		3	12

Aile Büyüklüğü	Çekirdek Aile (Anne, baba ve çocuklar)	25	24	96
	Geniş Aile (Aile büyükleri ve akrabalar)		1	4
Daha önceki yerel yönetim karar organlarında üyelik durumunuz (Büyükşehir/ Belediye Meclisi, köy ihtiyar heyeti gibi)	Belediye Meclisi	24	6	24
	İl Genel Meclisi		2	8
	İlçe Belediye Meclisi		3	12
	Belde Meclisi		1	4
	Köy İhtiyar Heyeti		1	4
	Mahalle İhtiyar Heyeti		3	12
	Komisyon üyeliği		6	24
	Diğer		1	4
	Hiç Yok		1	4
Sosyal Medya Kullanımı	Facebook	25	9	36
	Hiç Yok		16	64

Tablo 1'den soru formuna katılan belediye meclis üyelerinin cinsiyetlerine bakıldığında bütün katılımcıların erkek, yine hepsinin evli, % 56'sının üniversite mezunu olduğu, % 76'sının bir işte çalıştığı, %36'sının esnaf, %60'ı ilçede yaşadığı, %80'inin ise kendi işini yaptığı, bir katılımcı hariç diğer katılımcıların %96'sının çekirdek ailesinin bulunduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca daha önceki yerel yönetim karar organlarında üyelik durumuna (Büyükşehir/ Belediye Meclisi, köy ihtiyar heyeti gibi)bakıldığında %96 oranında herhangi bir karar organında bulunulurken bunlarında genelde daha lokal yerlerdeki, farklı organlar olduğu bunun yanında %64'ünün sosyal medyayı kullanmadığıanlaşılmaktadır.

Tablo 2. Katılımcıların **Değişkenlere Dönük Ortalama ve Standart Sapma Değerleri**

Değişken	N	Ortalama (X)	Standart Sapma (SS)
Yaş	25	42,8	9,1
Manisa'da yaşama süresi	25	37,64	11,59
Ekonomik durumunuzu genel olarak 7 aralıklı ölçek üzerinde nasıl değerlendirirsiniz?	25	4,44	0,98
Ailenizin/sizin net toplam aylık geliri yaklaşık olarak nedir? (tüm kaynaklardan, maaşlardan, kiralardan, burslardan)(1. 950 liradan daha az ile 6. 4001 ve üstü lira arasında)	25	4,68	0,98

Tablo 2'den soru formuna katılan belediye meclis üyelerinin yaşına bakıldığında 42,8 ortalamada, Manisa'da 37,64 yıl ortalama yaşadıkları, ekonomik durumlarının orta ve ortanın üzerinde (X=4,44, SS= .98), ailenin ve katılımcının aylık toplam gelirinin altılı ölçekte 3.000-3.500 Türk Lirasına karşılık bir aralıkta olduğu (X=4.68, SS=.98) ortaya çıkmıştır.

Yaşam doyumu ile kentsel kimlik arasında bir pozitif yönde anlamlı olmaya çok yakın ilişki (r=.41, p=.055) ortaya çıkmakta, bunun daha geniş bir örneklemde anlamlı olabileceği düşünülmektedir.

Manisada yaşamdan memnuniyet ile kentsel kimlik arasında pozatif yönde anlamlı bir ilişki (r=.64, p=.001) bulunmaktadır.

Belediye meclis üyelerinin yaşam Doyumu ile ekonomik durumu ilişkisine bakıldığında arasında bir pozitif yönde anlamlı ilişki (r=.49, p=.014) ortaya çıkmakta, bunun nedeni zaten üyelerin ekonomik durumlarına bakıldığında ortalamanın üzerinde (X=4.44, SS=.17) olduğu bu durumun kendilerini yedili ölçek üzerinden değerlendirdiklerinden orta ve yüksek gelirde olduklarını (X=4.68, SS=.20) yine altılı gelir durumu ölçeğinden anlamaktayız.

Belediye meclis üyelerinin yaşam doyumu ile ilçe belediyesi meclisindeki etkinliği arasında ilişkisine bakıldığında aralarında pozitif yönde anlamlı bir ilişki (r=.50, p=.011) ortaya çıkmakta, büyükşehir belediyesi meclisindeki etkinliği ile yaşam doyumu arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır (r=.07, p=.733).

Tablo 3 Günlük Yaşam Mekanları

Soru	Mekan	N	P (%)
En rahat hissettiğiniz yer neresidir?	Evim	14	56,0
	Mahallem	1	4,0
	Şehir Merkezi	4	16,0
	Hepsi	5	20,0
	Hiçbiri	1	4,0
En güvende hissettiğiniz yer neresidir?	Evim	14	56,0
	Mahallem	3	12,0
	Şehir Merkezi	2	8,0
	Hepsi	6	24,0
	Hiçbiri	0	0
En korunaklı hissettiğiniz yer neresidir?	Evim	9	36,0
	Mahallem	6	24,0
	Şehir Merkezi	5	20,0
	Hepsi	5	20,0
	Hiçbiri	0	0
En yabancı hissettiğiniz yerneresidir?	Evim	0	0
	Mahallem	1	4,0
	Şehir Merkezi	5	20,0
	Hepsi	2	8,0
	Hiçbiri	17	68,0
En yalnız hissettiğiniz yer neresidir?	Evim	0	0
	Mahallem	2	8,0
	Şehir Merkezi	4	16,0
	Hepsi	2	8,0
	Hiçbiri	17	68,0
En çok eğlendiğiniz yer neresidir?	Evim	8	32,0
	Mahallem	4	16,0
	Şehir Merkezi	5	20,0
	Hepsi	7	28,0
	Hiçbiri	1	4,0

Tablo 3'den soru formuna katılan belediye meclis üyelerinin % 56'sının günlük yaşamlarında kendilerini en rahat ve en güvende evlerinde hissettikleri, yine en korunaklı olarak %36'sının evlerini gördükleri, kendilerini verilen mekanlara karşı %68'sinin yabancı ve yalnız hissettikleri, %32'sinin ise en çok evlerinde eğlendikleri ortaya çıkmıştır.

Belediye meclis üyelerinin mekansal memnuniyetlerinin genel anlamda ortalamanın üzerinde yüksek olduğu ancak likert tipi beş dereceli ölçekten bakıldığında sırası ile mahalle sakileri ile ilişkilerinden ortalamanın üzerinde (X=4.00, SS=.14), ilçe belediyelerinden ortalamanın üzerinde (X=3.88, SS=.17), en düşük olan ancak yine ortalamanın üzerinde büyükşehir belediyesinden memnuniyetin (X=3.56, SS=.21), olduğu ortaya çıkmıştır.

Sonuç

Çalışmada Büyükşehir meclis üyelerinin genellikle çekirdek aile yapısında yaşadıkları bu özelliği ile geleneksel yapıdan farklı sanayileşme ve tarım toplumu yapısından ayrışma ve kentleşmenin klasik sonucunun görüldüğü söylenebilecektir. Genellikle esnaf ve çiftçi, eğitim durumu üniversite olan, kendi işinde çalışan büyükşehir meclis üyelerinin genellikle ekonomik yönden orta ve üzerinde gelir durumuna sahip olan kişiler olduğu çalışmada ortaya çıkmıştır. Nitekim beklenen şekilde ekonomik olarak kendinin iyi gören belediye meclis üyelerinin de yaşam doyumlarının yüksek olduğu ortaya çıkmıştır. Bu durumda gelirlerine bakıldığında ortalama 3.000 ile 3.500 arasında gelirlerinin olduğu görülmektedir.

Belediye meclis üyelerinin Manisalı olmaktan memnun olmalarının yaşam doyumlarını arttırdığı ve Manisa'da yaşamanın kent kimliğine bağlı Şehzade şehri olmanın grubu olumlu yönde etkilediğini düşünüyoruz.

Özellikle Belediye meclis üyeleri kentsel kimlik açısından duyarlı oldukları kent kimliğinin bütün örneklemin Manisa büyükşehir belediye sınırları içerisinde oturduğu düşünüldüğünde memnuniyetlerinin yüksek olduğu ve bunun olumlu bir durum olduğu söylenebilir.

Belediye meclisinde meclis üyelerinin etkinliklerini ortaya koyabilmeleri büyükşehirde yerine getirilemediğindendir ki memnuniyetlerinin düşük olduğu ilçe belediyelerinde ise yüksek olduğu görülmektedir. Bu durumun ülkede özellikle siyasi parti yönetimlerinin üst yönetim yapılarında daha etkin olması ve meclis üyelerinin de merkezi alınan karar süreçlerinde etkili olamadıkları düşünülmektedir.

İleri demokrasilerde, demokratik düşüncenin tabana yayılması ile birlikte, halk kendini temsil edecek en iyi kişileri belirlemektedir. Bu kişiler arasında eğitimli kişilerle birlikte, örgüt içinden gelen az eğitimli kişiler de bulunacaktır(Gökçe, 2011). Bu anlamda meclis üyeleri ile ilgilide halkın duyarlılığı geliştikçe daha çok kendini sosyal, eğitim, kültürel özellikleri açısından geliştirmiş üyelerin temsilinin artabileceği düşünülmektedir.

Kaynakça

Arlı, M.,& Nazik, H. (2001). Bilimsel araştırmaya giriş. Ankara: Gazi Kitabevi.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. Public Administration Review, 74(4), 445-456.

Carpenter, D. P., & Krause, G. A. (2012). Reputation and public administration. Public Administration Review, 72(1), 26-32.

Demir, K. A., & Yavaş, H. (2015). Kent Konseyleri İle Yerinden Yönetilen Katılımcı Kent Yönetimleri: Yerel Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme. *Global Journal of Economicsand Business Studies*, 4(7):49 – 62.

Gökçe, B. (1988). *Toplumsal bilimlerde araştırma.* Ankara: Savaş Yayınları.

Gökçe, A. F. (2011). Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndeki Siyasal Seçkinlerin Sosyal Yapılarının İncelenmesi: 23. Dönem Milletvekilleri. Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7(4):69-84.

Oktay, T. (2013). Yerel Siyaset Bağlamında Belediye Meclis Komisyonları, MBB Yayını, , İstanbul.

Ökmen, M.,&Parlak, B., (2013), Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler, Ankara: Orion Yayınevi.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSLERİ VE YEREL SİYASET

Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA
Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi.

ÖZET

Bildiride, 10 BŞB'de 89 meclis üyesiyle yapılan görüşmelere dayanan bir araştırma projesinin bazı bulguları paylaşılmaktadır. Bu bulgular yardımıyla yerel siyasetin bir fotoğrafı çekilmeye, böylece yerel siyasetin işleyişi, ağırlık merkezleri ve temel dinamikleri anlaşılmaya çalışılmaktadır. Bildiride, söz konusu projede elde edilen bulgular arasından BŞB meclislerinin temsili yapısı, iktidar muhalefet ilişkileri, meclis gündemi ve karar alma sürecine dair araştırma bulgularına yer verilmektedir.

Bildiride öncelikle BŞB meclislerinin rolü ve temsili yapısıyla ilgili kurumsal düzenlemelere, sistemin temel kurumsal niteliklerine ve bunu destekleyen araçlara dikkat çekilmekte, ardından sahada elde edilen bulgular aktarılmaktadır. Elde edilen bulguların, yerel yönetimlere ve büyükşehirlere ilişkin kurumsal düzenlemelerle ve meclislere biçilen rollerle tutarlı olduğu söylenebilir. Ne var ki ortaya çıkan resim, BŞB meclislerinin hem temsil hem de karar alma gücü bakımından güçlendirilmesi, başkan merkezli işleyen yerel siyasette meclisin bir denge unsuru olarak yerinin sağlamlaştırılması ve yerel demokrasiyi geliştirecek başka düzenlemelerin yapılmasına olan ihtiyacı da gözler önüne sermektedir.

Anahtar kelimeler: Büyükşehir belediyesi, meclis, karar alma, yerel siyaset

GİRİŞ

Türkiye'de büyükşehirlerle ilgili 2012 yılında yapılan yasal değişiklik, 2014 yılında hayata geçirildi. Bu değişimle birlikte büyükşehir belediyeleri (BŞB), Türkiye'de temel yerel yönetim birimi haline geldi. Nüfusun dörtte üçünden daha fazlası büyükşehir belediyelerinden hizmet almaya başladı. Büyükşehir belediyeleri bir taraftan yerel siyasetin cereyan ettiği, diğer taraftan da büyük bir bürokrasiyi barındıran önemli kurumlar haline gelmeye başladı.

2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerden en önemlileri, büyükşehir sayısının 30'a çıkarılması, BŞB sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi, alt kademede yer alan ilçe belediye sınırlarının ilçe mülki sınırlarına genişletilmesi ve bu üç değişikliğe paralel olarak belde belediyeleri, köyler ve il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıdır. Görüldüğü gibi değişimin ana ekseni, büyükşehir belediye modelinde radikal şekilde coğrafi bir genişlemeye gidilmesi ve bu genişlemeyle eş zamanlı olarak yerel yönetim birimlerinin yeniden yapılandırılmasıdır. Bu önemli değişikliğin çeşitli siyasi ve idari etkilerinin olması kaçınılmazdır.

Bildiride büyükşehir belediyelerinin siyasi boyutuna ve demokratik işleyişine odaklanılmakta ve meclis üyeleri üzerinden bir çözümleme yapılmaktadır. Bu bağlamda 2014-15 yıllarında yürütülmüş olan bir projede elde edilen bulgulardan bir kısmı burada paylaşılmaktadır. Araştırma 2012 öncesinde kurulmuş olan ve 2014 yılında dönüşüme uğrayan 16 büyükşehirden 10'unu kapsamaktadır. Araştırma projesi kapsamında 10 BŞB meclisindeki üyelerle derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Bildiride, şu temalara ilişkin elde edilen bulgulardan bazıları paylaşılacaktır: BŞB meclislerinin temsili yapısı, iktidar muhalefet

ilişkileri, meclis gündemi ve karar alma süreci. Bildiride, bu ana temalar çerçevesinde yetki, kaynak ve kapsam bakımından Türkiye'de önemli bir yerel yönetim birimi haline gelen büyükşehir belediyelerine ilişkin yerel siyasetin işleyişi ve demokratiklik ekseninde değerlendirmeler yapılacaktır.

ARAŞTIRMA PROJESİ VE YÖNTEM ÜZERİNE KISA BİLGİ

Bu bildiride aktarılacak bulgular, İstanbul Bilgi Üniversitesi'nin ev sahipliğinde yürütülen *"Büyükşehir Belediye Meclislerinin Yapısı, İşleyişi ve Yerel Demokrasi"* adlı projeye dayanmaktadır. Söz konusu proje, BŞB meclisleri üzerinden yerel siyasetin ve yerel demokrasinin mevcut işleyişini anlamaya dönük bir araştırmadır.

Söz konusu araştırma projesinin tasarımı, örneklem seçimi, derinlemesine görüşmelerde uygulanacak soru formunun hazırlanması, her bir büyükşehirde araştırmayı yürütecek kişilerin belirlenmesi ve il/büyükşehir raporlarının değerlendirilmesi Proje Danışma Kurulu[1] tarafından yapıldı. Araştırmanın saha çalışmalarının yapılması, ilgili büyükşehir meclis üyeleriyle görüşmelerin gerçekleştirilmesi ve akabinde il raporlarının hazırlanması işi ise araştırmanın yapıldığı illerden seçilen araştırmacılar tarafından gerçekleştirildi. Söz konusu araştırmanın raporu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları arasında basıldı.[2]

Projenin tasarımına dair ilk tartışmalar 2014 yılının ilk yarısında, yerel seçimleri takiben yapıldı. 14 BŞB'nin henüz yeni olması ve sağlıklı veri alınamayacağı düşüncesiyle, araştırma evreni 16 eski büyükşehirle sınırlandırıldı ve örneklem seçimi bu büyükşehirler arasından yapıldı. Örneklem seçerken yerel iktidar, meclisin siyasi bileşimi, ilin coğrafi konumu, ilin kırsal-kentsel nüfus bileşimi ve ilin yüzölçümü gibi kriterler göz önüne alındı. Bu kriterler ışığında 10 büyükşehir seçildi. Tabloda 16 BŞB'nin çeşitli nitelikleri özet olarak gösterilmekte ve örneklem seçilen BŞB'ler belirtilmektedir.

Tablo: 16 Büyükşehir ve Örneklem Seçimi

SN	İLLER	BŞB başkanlığını kazanan parti	Başkanın partisinin meclisteki üye oranı	Belde-köy nüfus oranı	İlin Yüzölçümü	Örneklem Seçilen İller
1	**İstanbul**	**AKP**	**59,28**	1,0	5.461	Örneklem
2	Ankara	AKP	70,50	2,5	25.632	
3	Kocaeli	AKP	78,75	6,6	3.397	
4	**İzmir**	**CHP**	**65,90**	8,6	11.891	Örneklem
5	**Eskişehir**	**CHP**	**33,33**	10,0	13.960	Örneklem

[1] Proje Danışma Kurulu şu kişilerden oluşmaktadır: Fikret Toksöz, Prof. Dr. Nihal İncioğlu, Prof. Dr. Sema Erder, Doç Dr. Erbay Arıkboğa ve Doç. Dr. Pınar Uyan Semerci.

[2] *Yerel Demokrasi Sorunsalı: Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi,* (Der. Pınar Uyan Semerci), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015.

6	**Bursa**	**AKP**	**70,00**	10,6	10.813	Örneklem
7	**Gaziantep**	**AKP**	**78,85**	10,8	6.803	Örneklem
8	**Adana**	**MHP**	**44,87**	11,2	13.844	Örneklem
9	Kayseri	AKP	73,91	12,4	16.970	
10	Mersin	MHP	45,45	21,1	16.010	
11	**Konya**	**AKP**	**85,38**	23,8	40.838	Örneklem
12	Sakarya	AKP	86,67	24,6	4.824	
13	**Diyarbakır**	**BDP**	**76,92**	27,4	15.168	Örneklem
14	Antalya	AKP	48,54	28,7	20.177	
15	**Samsun**	**AKP**	**80,00**	32,9	9.725	Örneklem
16	**Erzurum**	**AKP**	**74,03**	34,5	25.006	Örneklem

Kaynak: Seçim verileri, YSK ve BŞB internet sitelerinden; nüfus oranı, TUİK 2012 ADNKS verileri (tuik.gov.tr); yüzölçümü, Harita Genel Komutanlığı (2014) verileridir (hgk.msb.gov.tr).

Örneklem seçilen 10 BŞB'den 6'sında Ak Parti, 2'sinde CHP ve 1'er BŞB'de ise MHP ve BDP (DBP)[3] yerel iktidarı kazanan partiler olmuştur. Bazı BŞB'lerde iktidar grubu baskın bir çoğunluğa sahipken, Adana'da hiçbir parti meclis çoğunluğunu elde edememiştir. Eskişehir'de ise, ilginç biçimde, çoğunluk grubu CHP'de değil Ak Parti'dedir (bunun nedeni için bkz. Arıkboğa, 2014a: 55-58). Tablodan da görüleceği gibi büyükşehirlerin gerek kırsal-kentsel nüfus bileşimi gerekse kapsadıkları coğrafi alan büyük farklılık göstermektedir. Örneklem seçimi, bu farklılıkları kuşatacak şekilde yapılmıştır.

Araştırmanın temel kurgusu, farklı komisyonlarda görev yapan BŞB meclis üyeleriyle derinlemesine görüşme yapılması üzerine bina edildi. Bu bağlamda özellikle etkili olduğu düşünülen imar ve bayındırlık, plan ve bütçe, hukuk işleri gibi komisyonlarda görev yapan iktidar ve muhalefet meclis üyeleriyle görüşülmesi planlandı. Yine ulaşım, sosyal hizmetler, çevre, kadın gibi komisyon üyeleriyle görüşülmesi öngörüldü. Bu görüşmeler, yukarıda belirtildiği gibi, o illerdeki üniversitelerde bulunan kamu yönetimi, yerel yönetimler ve kent üzerine çalışan 11 farklı araştırmacı[4] tarafından yürütüldü. Araştırmacılar 10 büyükşehirde

[3] BDP'nin kendini feshetme süreciyle birlikte Kürt Siyasi Hareketi (KSH), ulusal düzeyde Türkiyelilik vurgusuyla HDP, yerel/bölgesel düzeyde Kürtlük/bölgecilik vurgusuyla DBP altında stratejik/taktik bir örgütlenmeye gitti. Sonraki süreçte yaşananlar dikkate alındığında KSH, maalesef, *tek beyinli ama iki ayrı vücutlu* bir organizmayı andırmaktadır.

Söz konusu stratejik/taktik örgütlenme bağlamında örneğin Cuma Çiçek, BDP'nin henüz DBP'ye dönüşmediği Nisan 2014'te şunları yazmıştır: "Politik Kürt Bölgesinde BDP, Batı yakasında HDP olarak örgütlenme, mevcut durumda en makul yol olarak değerlendirilebilir… böylesi iki katmanlı bir örgütlenme… [yararlı olacaktır]. [Mevcut durumda] BDP'nin 'Türkiyelileşmeyi', HDP'nin de 'Kürtleşmeyi' abarttığı söylenebilir. … [Bu nedenle] HDP'nin daha bir 'Türkiyelileşmesi',… öte yandan, BDP'nin Politik Kürt Bölgesine odaklanması,… daha fazla 'Kürtleşmesi'…[gerekmektedir]". Cuma Çiçek, *"9 - HDP ve Türkiyelileşme Siyasetinin Sınırları"*, (Kurdistan24 News, 12 Nisan 2014), http://cumacicek.blogspot.com.tr/2014_05_01_archive.html

[4] Örneklem seçilen büyükşehirlerde araştırmayı yürüten akademisyenler şunlardır: Adana, Çiğdem Aksu Çam (Adana Bilim ve Teknoloji Üniversitesi). Bursa, Özhan Çetinkaya (Uludağ Üniversitesi). Diyarbakır, Cuma Çiçek (Mardin Artuklu Üniversitesi). Erzurum, Elif Çolakoğlu (Atatürk Üniversitesi). Eskişehir, Nadir Suğur (Anadolu Üniversitesi). Gaziantep, Mehmet Nuri Gültekin (Gaziantep Üniversitesi). İstanbul, Elif Topal Demiroğlu ve Muhammet Erdal Okutan (Marmara Üniversitesi). İzmir, Betül Aydoğan Ünal (Ege Üniversitesi). Konya, M. Akif Çukurçayır (Selçuk Üniversitesi). Samsun, Ahmet Mutlu (Ondokuz Mayıs Üniversitesi).

(İstanbul, İzmir, Eskişehir, Bursa, Gaziantep, Adana, Konya, Diyarbakır, Samsun, Erzurum) toplam 89 meclis üyesiyle derinlemesine görüşme gerçekleştirdi.

Ancak bu görüşmeler yapılırken, Türkiye'de alan araştırması yapanların sıklıkla karşılaşabildiği durumlarla da karşılaşıldı. Bazı araştırmacılar meclis üyesine ulaşma ve kendisiyle görüşme yapmayı kabul ettirmekte zorlukla karşılaştılar; bazı araştırmacılar ise meclis üyelerine daha rahat biçimde ulaşabildi. Birçok araştırmacının not ettiği diğer bir husus ise şu oldu. Görüşme yapılan bazı üyelerde tedirginlik gözlendi. Araştırmacılar, bazı meclis üyelerinin "ne söylersem partime zarar vermez" düşüncesiyle hareket ettiği ve görüşlerini söylerken oto sansür uyguladıkları izlenimi edindiklerini belirttiler. Gerek görüşülecek kişiye ulaşmakta yaşanan zorluklar gerekse etkili bir görüşme gerçekleştirememe gibi durumlar, hem araştırmacının motivasyonunu hem de araştırmanın niteliğini olumsuz yönde etkileyen hususlardır. Diğer taraftan bu tür zorlukları göze alarak yürütülen araştırmalar, hem bilim dünyasına hem de farklı düzeylerdeki karar alıcılara katkı sağlamaya devam edecektir.

KURUMSAL MİMARİYİ HATIRDA TUTMAK: BŞB MECLİSLERİNİN ROLÜ VE TEMSİLİ YAPISI

İlerleyen bölümde söz konusu araştırmanın bazı bulguları paylaşılacaktır. Ancak bu bulguları doğru yorumlayabilmek için, öncelikle araştırma nesnesinin kurumsal niteliklerini göz önünde tutmak gerekir. Çünkü bu bulguların bir kısmı, kurumsal niteliklerden etkilenen veya doğrudan bu niteliklerin tetiklediği çıktılardır. Bu bölümde BŞB meclislerinin rolü ve temsili yapısı üzerinde durulacak ve kurumsal mimari bağlamında meclisleri tanımlamak amacıyla anahtar niteliğindeki bazı niteliklere işaret edilecektir.

Türkiye'deki yerel yönetim sistemi, büyükşehirler de dahil olmak üzere, güçlü başkanlık modelini benimsemektedir. Bu modelde, yürütme işi ve dolayısıyla belediye bürokrasisi tamamen başkanın kontrolündedir. Meclisin bu alana doğrudan müdahalesi söz konusu değildir. Meclis, uygulama sürecinde rol üstlenen değil, uygulamayı izleyen, yönlendiren ve etkileyen konumundadır. Bu modelde meclisin üç tür işlevi söz konusudur: Temsil, karar alma ve denetim. Bu işlevlerden her biri önemlidir. Ne var ki ülkemizde meclislerin her üç işlevinde de zayıf yönler söz konusudur. Başka bir ifadeyle Türkiye'de güçlü başkanlık modeli, aynı zamanda pek güçlü olamayan zayıf meclis modeliyle birlikte uygulanmaktadır.

Meclis üyelerinin *temsil gücü*, diğer iki işlevi (karar alma ve denetim) doğrudan etkileyecek niteliktedir. Temsil işlevinin derecesi ile diğer iki işlev arasında bir doğru orantı

söz konusudur. Başka bir ifadeyle, temsili niteliği ve seçmen tabanından aldığı gücü zayıf olan bir meclis üyesinin, diğer iki işleve ilişkin rolleri de zayıf kalacaktır.

Türkiye'de yerel siyaset, başkan merkezli bir kurguya ve parti merkezli işleyişe sahiptir. Mevcut mevzuatın genel niteliği, belediye başkanına yerel siyasette temel bir rol verilmesi, bu rolün parti kimliğiyle birlikte tanımlanması, meclisin daha ziyade başkanı destekleyici nitelikte çalışması ve meclise bireysel inisiyatiflerden ziyade grupsal (parti bağlılığına dayalı) davranış normlarının hakim olması şeklinde temel bir kurguya ve işleyişe sahiptir. Temsil sistemi, bu kurguya imkan verecek bir meclis aritmetiğinin oluşması ve parti dayanışması içinde çalışması için gerekli araçlarla donatılmıştır. Bu bağlamda seçim sistemine bakıldığında, başkanın arkasında bir meclis çoğunluğunu garanti edebilecek türde (Arıkboğa, 2012: 132) onda birlik baraj ve kontenjan adaylığı gibi yöntemlere yer verildiği görülmektedir. Yine aday belirlemede ön seçime pek başvurulmamakta, tercihli liste veya dar bölge gibi yöntemler kullanılmamaktadır. Bunlar da meclis üyelerinin bir parti disiplini içinde hareket etmesini kolaylaştırıcı unsurlardır. Ayrıca parti tüzükleri, işi şansa bırakmayıp, grup kararlarını parti disipliniyle sıkı biçimde ilişkilendiren (grup kararına uymamayı partiden ihraç sebebi olarak gören) hükümlere sahiptir. Bütün bu mekanizmaların etkisiyle, yerel meclislerdeki karar alma sürecinde, parti disiplini ve grup kararı alınması gibi mekanizmaların hakimiyeti söz konusu olmaktadır.

Belediye meclislerinin üç temel işlevi arasında, sonuçları itibariyle en etkili olanı *karar alma* işlevidir. Ancak bu işlev dahi tamamen meclisin hakimiyetinde değildir. Başka bir çalışmada bu durum şu şekilde ifade edilmiştir (Arıkboğa, 2010: 198):

"Karar alma tekeli mecliste olmasına rağmen, meclisin rolü, kapsamlı müzakerelerden ziyade, başkanın önceliklerinin hayata geçirilebilmesi için gerekli meclis kararlarının alınabilmesidir. Meclisteki siyasi çoğunluk, başkana bu gücü vermektedir. Karar alma sürecindeki önemli husus karar almak değil, kararın alınabilmesi ya da aldırılabilmesidir. Dolayısıyla karar alma sürecinde meclisin *etki* gücünün sınırı, başkana rağmen değil, başkanla birlikte karar almaktır. Elbette meclis, başkanın noteri değildir… Ancak karar alma sürecinde asıl müzakerenin meclis üyeleri arasında değil, iktidar grubunun kendi içinde ve başkanla aralarındaki müzakereler olduğu söylenebilir."

Yukarıdaki alıntı *tek kademeli* ve iktidar grubunun *çoğunlukta* olduğu belediye meclisleri için yerinde bir saptamadır. Bu durum, önemli ölçüde büyükşehir belediye meclisleri için de geçerlidir. Bununla birlikte BŞB meclislerinin temsili yapısı göz önüne alındığında, biri başkandan diğerleri de meclisten kaynaklanan *dört ilave niteliğe* daha dikkati

çekmek gerekir. Önce BŞB meclisindeki temsil sistemine, sonra da bu ilave niteliklere bakalım.

Büyükşehir belediye meclisleri, uygulanan temsil sistemi nedeniyle, oluşum açısından ilçe belediyelerine bağımlı bir nitelik arz etmektedir. BŞB meclislerinin iki tür üyesi söz konusudur. Bunlardan birisi o ildeki ilçe belediye başkanlarıdır (5216/12). Diğeri ise, o ildeki ilçe belediye meclis üyelerinin beşte biridir (2972/6). Bu üyeler, aynı zamanda BŞB meclisi üyesidir ve çift kimliklidir. Görüldüğü üzere, BŞB meclis üyeleri doğrudan seçilmek yerine, dolaylı bir temsil sistemi benimsenmiştir. Bu yaklaşımın çeşitli avantajları ve dezavantajları olmakla birlikte, Türkiye'de asıl sorunlardan birisi temsil adaletinde ortaya çıkmaktadır.

Mevcut temsil sistemi, BŞB meclisinde küçük ilçelerin çok yüksek düzeyde temsil edilmesine yol açmaktadır. Yine bu temsil sistemi, büyük nüfuslu merkez ilçeler ile küçük nüfuslu çevre ilçeler arasında, önemli bir temsil sorununa yol açmış gözükmektedir. Birçok büyükşehir belediyesi, yüksek düzeyli böylesi bir coğrafi temsil adaletsizliği ile karşı karşıya kalmıştır. Ayrıca BŞB meclislerinde siyasi temsil adaletsizliği de söz konusudur. Gerek coğrafi temsil adaletsizliği nedeniyle, gerekse temsil sistemindeki barajlı uygulamalar sebebiyle, BŞB meclislerinde siyasi nitelikli temsil adaletsizliği de görülmektedir. Türkiye'deki 4 büyük partiden her birinin, aşkın ve eksik temsil edildiği büyükşehirler söz konusudur (Arıkboğa, 2014). Temsil adaletsizliğin yüksek oluşu, yerel demokrasinin daha çoğulcu bir tarzda işlemesine olumsuz etki eden unsurlardan birisidir.

Bu temsili yapısı nedeniyle BŞB meclislerinde, karar alma sürecinde, dört tür ilave nitelik söz konusu olabilir. Bunlardan birincisi, BŞB meclisleri aynı zamanda, farklı ilçelerden gelen üyeler temelinde *bölgeli* bir niteliğe sahiptir. Bu nedenle meclis üyeleri zaman zaman, kendi ilçelerinin öncelikleri ve çıkarları temelinde hareket edebilir. Bu durum, BŞB meclisi üyeleri arasında bölgesel işbirlikleri kurulmasına neden olabilir (Arıkboğa, 2012: 135-137). Diğer taraftan *merkez ve çevre* ilçeler arasında, büyük temsil adaletsizliği nedeniyle, gerilimli ilişkiler söz konusu olabilir (Arıkboğa, 2014a: 47-50). BŞB meclislerinin mevcut yapısı bize, sadece siyasal boyutlu değil, bölgesel boyutlu ilişkilerin de olabileceğini göstermektedir.

İkinci unsur, tek partinin mecliste çoğunluğu sağlayamaması durumudur. BŞB meclislerinde, yüksek temsil adaletsizliğine rağmen başkanın arkasında yeterli bir çoğunluk oluşmayabilir. Bir partinin mecliste çoğunluğu sağlayamaması durumu, diğer belediye meclislerine kıyasla, BŞB meclislerinde görece daha yüksek oranda görülebilir. Bunun birden fazla sebebi vardır. Büyükşehirin ilin tamamını kapsaması, ilin farklı bölgelerinde farklı siyasi

eğilimlerin ağırlık kazanabilmesi, ilçelerin seçim bölgesi olarak işlev görmesi ve nihayet küçük ilçelerden kaynaklanan temsil adaletsizliği gibi faktörler nedeniyle, bu tür sonuçların oluşması olasıdır. Bu durumda artık meclisteki müzakereler, parti gruplarının kendi içine hapsolmak yerine, *partiler arası* bir niteliğe bürünecektir. Bu nitelik bazen *esnek koalisyonları* ve anlaşmaları gündeme getirebilir (Arıkboğa, 2012: 133-135), bazen de meclisteki toplantıların oldukça *gerilimli* geçmesine neden olabilir. Bu süreç her bir ildeki yerel dinamiklerle şekillenecek ve bu işleyişten bütün taraflar etkilenecektir.

Üçüncü husus, BŞB meclisi üyelerinin, daha doğru bir ifadeyle farklı parti gruplarının *birbirine bağımlı* olması hususudur. Tek kademeli bir meclis yapısından farklı olarak BŞB meclisi üyeleri, örneğin büyükşehirde muhalefet grubunda yer alabilirken, ilçe belediyesinde iktidar grubuna mensup olabilir. İki kademe arasındaki karşılıklı bağımlılık ilişkisi, BŞB meclisinin bölgeli temsili yapısı nedeniyle, BŞB meclisinde de yansımasını bulacaktır. BŞB meclisindeki bir kilitlenme, ilçe belediyelerini de olumsuz şekilde etkileyebilir. Dolayısıyla Türkiye'deki mevcut BŞB modeli, BŞB meclisi üyelerinin iktidar ve muhalefet grubu şeklinde keskin ve kategorik tavırlar almak yerine görece etkileşime, müzakereye ve pazarlığa *daha açık* olmasını gerektirmektedir.

Dördüncü husus, BŞB başkanı ile BŞB meclis üyelerinin seçim bölgelerinin büyüklüğü arasındaki önemli farktan kaynaklanmaktadır. BŞB başkanı ile meclis üyeleri arasında *asimetrik* bir ilişkisi söz konusudur. Bu asimetrinin bir tarafında, bütün ilden oy alarak seçilen BŞB başkanı vardır; diğer tarafında ise ilçeler için seçilmiş olan BŞB meclis üyeleri vardır. Büyükşehirlerdeki dönüşümle birlikte BŞB başkanlığını kazanmak, siyasi partiler için daha da önemli hale gelmiştir. Seçimleri kazanmak isteyen partiler, oldukça *yüksek profilli* kişileri BŞB başkanı adayı göstermektedir. Bu durumun meclisteki işleyişe etkileri olacaktır. Meclis üyeleri, hem yasal yetkileri itibariyle güçlü hem de popüler başkanlarla birlikte çalışmak zorundadır. Başka etkenlerin yanı sıra, söz konusu asimetrik ilişkiler de, meclisin gerekli durumlarda başkanı *dengeleyecek* bir işlev görmesini *zorlaştıran* bir faktördür.

BULGULAR

Bu başlık altında, *"Büyükşehir Belediye Meclislerinin Yapısı, İşleyişi ve Yerel Demokrasi"* adlı proje kapsamında 10 BŞB'de, 89 meclis üyesiyle yapılan görüşmelerde elde edilen bazı bulgular paylaşılacaktır. Bu bulgular BŞB meclislerinin temsili yapısı, iktidar muhalefet ilişkileri, meclis gündeminin oluşumu ve karar alma süreciyle ilişkili bazı hususları kapsamaktadır.

BŞB Meclislerinin Temsili Yapısı

BŞB meclis üyelerinin bir kısmı ilçe belediye başkanlığını kazanan kişilerden oluşmaktadır. Bunların dışında BŞB meclis üyeliğine seçilebilmek için, biçimsel olarak, ya ilçe belediye meclis üyeliği *aday listelerinin üst sıralarında* yer almak ya da bu listede *birinci sıra kontenjan adayı* olmak gerekmektedir. Bu listelerin ve adayların yerlerinin belirlenmesinde parti teşkilatlarının, BŞB başkan adaylarının ve ilçe belediye başkan adaylarının etkili olduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan meclis üyeliği aday adaylığı konusundaki rekabetin yanı sıra, bazı üyelere de "gel aday ol, birlikte çalışalım" teklifinin götürüldüğü görülmektedir. Meclis üyelerinin bir kısmı ise belediye başkan aday adayı olmuş, ancak partisi tarafından meclis üyesi adaylığına kaydırılmıştır.

BŞB meclisinin mevcut temsili yapısı, bu üyelerin niteliğini doğrudan etkilemekte ve daha donanımlı üyelerin seçilmesi sonucunu doğurabilmektedir. BŞB üyelerin gerek eğitim düzeyinin daha yüksek olduğu (birçoğunun üniversite mezunu olduğu), gerekse birçoğunun uzmanlığa dayalı bir mesleklerinin bulunduğu görülmektedir. Meclis üyelerinin mesleki niteliği, aynı zamanda Türkiye'de temsil tabanının dar olmasıyla da ilişkilidir. Bilindiği gibi, devlet memurlarının meclis üyesi olabilmesi, ancak istifa etmeleri halinde mümkündür. Bu durumda serbest biçimde yapılabilen *avukatlık, mimarlık, mühendislik ve mali müşavirlik* gibi serbest meslek mensuplarına pozitif bir ayrımcılık (!) uygulanmış olmaktadır. Bu mesleklere mensup üyeler, BŞB meclislerinde belirli bir ağırlığa sahiptir. Yine ilde ve ilçede önde gelen tüccar ve esnafların meclis üyesi olabildikleri görülmektedir.

BŞB meclislerinde hem siyasi hem de coğrafi temsil adaletsizlikleri söz konusudur. Örneğin Gaziantep'te Ak Parti, İzmir'de CHP, Adana'da MHP, Diyarbakır'da DBP önemli oranda aşkın temsil edilmektedir. Diğer taraftan küçük ilçeler BŞB meclisinde çok yüksek oranda temsil edilmektedir. Sahada görüşmeleri gerçekleştiren birçok araştırmacı, BŞB meclisinde merkez ve çevre ilçeler arasındaki adaletsiz temsil durumunun, görüşme yapılan üyeler tarafından eleştirildiğini belirtmiştir. BŞB meclislerinde çevre ilçelerin yüksek düzeyde temsil edilmesi, düzeltilmesi gereken bir sorun olarak ifade edilmektedir. BŞB modelini iyileştirmeye yönelik yeni yasal düzenlemeler yapılırken, merkez-çevre ilçeler ayrımının, gerek temsil gerekse diğer boyutlarıyla göz önüne alınması yararlı olacaktır.

İktidar Muhalefet İlişkileri

BŞB meclislerinin çoğu, iktidar grubunun çoğunlukta olduğu meclislerdir. Hatta birçok BŞB'de iktidar grubu %65, 75, 80 gibi baskın bir çoğunluğa sahiptir. Buna karşılık

örneklemde yer alan BŞB'lerden Adana'da iktidar grubunun salt çoğunluğu sağlayamadığı, Eskişehir'de ise muhalefet grubunun, ilginç biçimde baskın bir çoğunluğa sahip olduğu görülmektedir.

Meclislerin bu tür farklı siyasi bileşimlerine karşın araştırmacılar, genellikle iktidar muhalefet ilişkilerinin nispeten daha uyumlu ve ılımlı olduğunu rapor etmiştir. Zaman zaman görüşmecilerin, diğer parti mensuplarını sert biçimde eleştirdikleri görülmektedir. Bununla birlikte, genel işleyişin, gerilimli olmaktan ziyade ılımlı olduğu belirtilmiştir.

Meclisin siyasi bileşimi, iktidar muhalefet ilişkileri üzerinde belirleyici etkilere sahiptir. İktidar grubu çoğunluğa sahip olsa dahi, muhalefet grubunu meclisteki sandalye sayısı, muhalefetin rolünü ve etki gücünü doğrudan etkilemektedir. Diğer taraftan iktidar grubunun baskın olduğu meclislerde, iktidar ve muhalefet arasında daha kategorik ayrımların olduğu görülmüştür. Bu tür meclislerde muhalefet üyeleri, "itiraz etsek bile iktidar grubu her istediği kararı geçirme yetkisine sahip" şeklinde görüş bildirmiştir. Buna karşılık Adana BŞB meclisinde MHP, meclis çoğunluğuna sahip değildir. İktidar grubunun çoğunluk elde edemediği bu tür meclislerde, *yerel esnek koalisyonların* kurulması ve *işbirliklerinin* görülmesi muhtemeldir. Adana'daki bulgular, MHP'nin genelde CHP'yle, bazı gündem maddelerinde ise Ak Partiyle işbirliği yaptığını göstermektedir. Tek partinin hakimiyet sağlayamadığı meclislerde daha çoğulcu ve partiler arasında daha müzakereci bir karar alma sürecinin işlediği görülmektedir. Tek partinin hakim olduğu meclislerde ise, müzakereler iktidar grubunun kendi içinde cereyan etmektedir.

Eskişehir BŞB'nin durumu ise ilginçtir. Muhalefet grubunu oluşturan Ak Parti, çevre ilçelerde seçimi kazanması sonucu, mevcut temsil sistemi nedeniyle sandalyelerin % 64'üne sahip olmuştur. Bu meclis bileşimi nedeniyle Ak Partili üyeler, hem encümen üyeliklerine seçilmiş, hem de komisyonlarda ağırlıklı bir konuma sahip oluştur. Ancak Eskişehir'de de BŞB meclisinin gerilimli olmaktan ziyade ılımlı bir işleyişe sahip olduğu rapor edilmiştir. Ak Partili üyelerin BŞB başkanının sert tavrından şikayetçi oldukları, ayrıca mecliste çoğunluğa sahip olmaları nedeniyle iktidar grubunun bazı taleplerini geri çevirdikleri (örneğin su zammına dair teklifin reddedilmesi), bazen de değişiklik yönünde tasarrufta bulundukları (örneğin kültür sanat bütçe kaleminin 1/3'ünün fen işlerine kaydırılması) görülmektedir. Bununla birlikte, iktidar muhalefet grubu ilişkilerinin ılımlı düzeyde seyrettiği rapor edilmiştir.

Önceki bölümde de belirtildiği gibi BŞB meclisleri, tek kademeli meclislerden farklıdır. Üyelerin bölgesel niteliğe sahip olması ve ayrıca üyelerin BŞB'de muhalefet, ilçede

iktidar grubuna mensup olabilmesi gibi nedenler, BŞB'deki işleyişe etki edebilecek hususlar arasındadır. Diğer taraftan belediyelerin hizmet üreten kuruluşlar olması nedeniyle, muhalefet grubu tavrını belirlerken daha seçici davranmak zorunda kalabilmektedir. Çünkü iktidar grubu tarafından, "bu parti yatırıma, hizmete karşı" şeklinde bir suçlamaya maruz kalabilmektedir. İmarla ilgili konularda ise, farklı siyasi gruplar arasında karşılıklı dengeler kuruluyor ve gözetiliyor olabilir. Bu tür sebeplerin de etkisiyle, araştırma yapılan BŞB meclislerinde, daha ılımlı bir ilişki gözlenmiştir.

Meclis Gündemi ve Karar Alma Süreci

Belediye meclis üyeleri, güçlü başkanlık modelinin de etkisiyle, uygulamanın dışında, hatta uzağında kalmaktadır. Bürokrasi, başkanın emri, yönlendirmesi ve koordinasyonu altında çalışmaktadır. Bu durum, meclis gündeminin oluşmasında da etkili bir faktördür. Gündemin büyük kısmı, müdürlük ve daire başkanlığı gibi bürokrasi kanalından gelen ve karar alınmak üzere başkan tarafından meclise teklif edilen gündem maddelerinden oluşmaktadır. Bu yolla meclis gündemine gelen konular, kimi zaman daha rutin hususlarla ilişkili olabilirken, kimi zaman da oldukça teknik konuları kapsamaktadır. Mecliste alınacak karara göre, belediye o işi uygulayabilir hale gelecek, diğer bir ifadeyle söz konusu eylem ve işlem *meşruiyet* kazanmış olacaktır. Bu durumun, meclis üyeleri üzerinde zaman zaman bir *stres kaynağı* olabildiği görülmektedir.

Özellikle teknik boyutları olan gündem maddeleri söz konusu olduğunda, meclis üyelerinin, verecekleri kararların olası etkileri ve sonuçları hakkında bilgi ve kanaate sahip olması (veya olmak istemesi) hem önemli, hem de anlaşılabilir bir husustur. Araştırmacıların yaptığı görüşmelerde, bu duruma farklı bir şekilde işaret eden bulgular söz konusudur. Bazı meclis üyeleri, yaptıkları işin teknik bir bilgi de gerektirdiğine işaret ederek, meclis üyelerinin bu donanıma uygun kişiler olması gerektiğini ifade etmiştir. Bu bağlamda BŞB'lerdeki meclis üyelerine bakıldığında, önemli bir kısmının üniversite mezunu olduğu ve nitelikli serbest meslek mensubu oldukları görülmektedir. Bu durum, "seçilmiş teknokratlar" şeklindeki nitelemelere belli ölçüde haklılık kazandırmaktadır. Ancak bu değerlendirmeler yapılırken BŞB meclisine, ancak liste başlarındaki adayların gidebildiği hususu da göz önünde tutulmalıdır.

Diğer taraftan BŞB uygulaması farklı yönlerden bu olguya katkı sağlamaktadır. Bunlardan birisi, BŞB'nin tüm ile uzanan geniş bürokratik örgütlenmeye sahip olması ve meclis üyelerinin bu geniş bürokrasinin uygulamalarını *dışarıdan* izleyen konumda bulunmasıdır. Bir diğeri, meclis üyelerinin ilin belli ilçelerinin sorunlarından haberdar olması,

ancak buna karşılık farklı ilçeler ve il bütünü hakkında karar verecek olmalarıdır. Bu iki olgu, karar verme sürecinde, meclis üyelerinin gerekli bilgilere hakim olma ihtiyacını doğurmaktadır. Bu ihtiyaç, meclis üyesinin bütün teknik detayları bilmesini gerektirmez. Ancak gerekli *uzman desteğine* sahip olmasını gerektirir.

Uygulamaya bakıldığında, komisyonlardaki görüşmelerde, ilgili gündeme kaynaklık yapan birim yetkililerinin çağrıldığı ve onlardan birifig istendiği görülmektedir. Ancak bu bilgilendirmenin *tek boyutlu* olduğu hususuna dikkati çekmek gerekir. *İdarede* görev alan bu kişilerin, belli önceliklerle bazı yönlendirmeler yapmaları, ayrıca karara etki edebilecek bazı bilgileri meclis üyelerinden gizlemeye çalışmaları olasıdır. Dolayısıyla meclis üyelerinin, *farklı kanallardan* uzmanların bilgisine başvurmasının önemine dikkati çekmek gerekir.

Bu bağlamda, BŞB meclisi üyelerinin yeterli özlük haklarına ve uygun çalışma koşullarına sahip olmadığı hususu not edilmelidir. Görüşmelerde bazı üyelerin dile getirdiği gibi, "meclis üyeliği gönüllü biçimde yapılan bir ek iştir". Meclis üyeleri, bir taraftan bu gönüllü faaliyetleri yürütürken, diğer taraftan farkında olmadıkları ancak yanlış bir kararları sonrasında başlarının derde girmesini istememektedir. Üyelerin bu tür risklere karşı kullanabilecekleri imkanların sınırlı olduğu görülmektedir. Belediyelerde meclis üyelerinin kullanıma tahsis edilmiş olan mekanlar son derece sınırlıdır. Bu mekanların genel niteliği, 2005 öncesinde olduğu gibi, *hala daha,* meclisin yılda birkaç kez toplanıp dağılacağı türde mekanlardır. Bazı araştırmacıların da işaret ettiği gibi, meclis üyelerinin çalışmalarını ve özel görüşmelerini rahatça yapabilecekleri mekanlar (ofisler) pek bulunmamaktadır. Diğer taraftan belediyelerde, gerek komisyonların gerekse meclisin kullanımına tahsis edilmiş bir bütçe söz konusu değildir. Belediye bütçesine ilişkin mevzuatta, meclis ve/veya komisyon başkanlıklarına böyle bir bütçe tahsisi öngörülmemiştir. Bunlar, meclisin karar verme sürecini daha sağlıklı hale getirecek türde yapılanmalara gidilmesinin önünde engel oluşturan hususlardır.

Bu genel duruma ek olarak, karar alma süreciyle ilgili şu hususlara vurgu yapmak gerekir. Gündemin belirlenmesinde olduğu gibi, karar alma sürecinde de başkanın özel bir ağırlığı söz konusudur. Üyeler, "başkanın patronluğuna" vurgu yapmıştır. İktidar grubunun hakim çoğunlukta olduğu meclislerde, muhalefet üyelerinin rollerinin oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Buna karşılık, iktidar grubunun mecliste çoğunluk kazanamadığı durumlarda, partiler arasında daha işbirliğine açık bir süreç söz konusu olabilmektedir. Ancak her halükarda, başkanın konumu sağlamdır. Örneğin Ak Partinin meclisin yaklaşık üçte ikisini

oluşturduğu Eskişehir de dahi, asıl gücün tartışmasız biçimde başkanda olduğu görülmektedir. Meclisin ve mecliste çoğunluk grubu olan "muhalefetin" etki gücü sınırlıdır.

BŞB başkanı ile meclis üyeleri arasında karar ve yürütme organı olmak bakımından belirli farklılıklar ve pek dengeli olmayan bir güç paylaşımı söz konuşur. Ayrıca yukarıda söz edildiği gibi, başkanla üyeler arasında asimetrik bir ilişkisi bulunmaktadır. Meclis üyeleri, hem yasal yetkileri itibariyle güçlü hem de popüler başkanlarla birlikte çalışmakta ve dengeleme işlevlerini tam olarak yapamamaktadır. Bu bağlamda BŞB'de yaşanan dönüşüm göz önüne alınarak, BŞB meclisindeki temsil sisteminin etraflıca değerlendirilmesi ve meclis üyelerinin *tam zamanlı* olarak çalışması hususu tartışmaya açılmalıdır.

Meclislerin karar alma sürecinde iki kurumsal mekanizma dikkati çekmektedir. Bunlardan birisi *meclis komisyonlarıdır.* Komisyonların 2005'teki reformda güçlendirilmiş olması, meclis üyelerince genellikle olumlu karşılanmaktadır. Meclis komisyonları için, sistemin en iyi çalışan ayaklarından biri olduğu söylenebilir. Komisyondaki görüşmelerin, daha ziyade konunun önemine uygun biçimde işlediği not edilmiştir. Bununla birlikte iktidar grubuna mensup bazı üyeler, muhalefetin komisyon görüşmelerinde *teknik* gerekçelerle olumlu, meclisteki oylamada ise *siyasi* nedenlerle (grup kararı doğrultusunda) olumsuz yönde oy kullanmasını eleştirmiştir. Uygulamaya bakıldığında çoğu durumda, komisyonda görüşülen hususların, mecliste de komisyon görüşüne uygun olarak kabul edildiği görülmektedir. Diğer taraftan bazı gündem maddeleri, birden fazla komisyonu ilgilendirebilmektedir. Buna ilişkin farklı belediyelerde farklı uygulamalar söz konusudur. Bazı belediyelerde ilgili gündem komisyonlara ayrı ayrı havale edilirken, bazı belediyelerde ise bu durumda müşterek komisyon toplantısı usulü benimsenebilmektedir. Örneklemde yer alan Adana BŞB'de, müşterek komisyon uygulamasının yaygın olduğu ve bu durumun üyelerde memnuniyet oluşturduğu rapor edilmiştir.

İkinci husus ise *parti grubu toplantıları ve grup kararlarıdır.* Grup kararları için ise, sistemin en sorunlu ayaklarından biri olduğu söylenebilir. Komisyon kararını takiben meclis görüşmesi öncesinde, o günün gündeminde yer alan konular parti gruplarında tartışmaya açılmakta ve parti görüşü oluşturulmaya çalışılmaktadır. Gerek iktidar gerekse muhalefet grupları, çeşitli konuları gruplarında görüşmekte ve o gündemle ilgili grup kararı almaktadır. Bu grup kararları, parti tüzükleri gereği, parti meclis üyelerini bağlayıcıdır. Üyeler meclisteki oylamada, grup kararı doğrultusunda oyunu kullanmaktadır. Meclis üyesinin şahsi kanaati ilgili gündem maddesinin ister lehinde isterse aleyhinde olsun, grup kararı ne ise oyunu o yönde kullanmak zorunda kalmaktadır. Bu durum karar alma sürecinde meclis üyesinin

bireysel olarak hareket edebilmesini engelleyen ve onun *iradesini sınırlayan* bir hususdur. Bu nedenle özellikle imar gibi belirli konularda, grup kararlarının etkisini kırmak için, *gizli oylamaya* yönelik yasal düzenlemelerin yapılması yararlı olacaktır.

SONRAKİ ARAŞTIRMALARA DAİR ÖNERİLER

Bildiride, *"Büyükşehir Belediye Meclislerinin Yapısı, İşleyişi ve Yerel Demokrasi"* adlı projenin bulguları temelinde, belirli temaları önceleyen bir değerlendirme yapılmıştır. Hem bildiride hem de bildiriye kaynaklık yapan araştırma projesinde, meclis üyeleriyle yapılan görüşmeler üzerinden büyükşehirlerdeki yerel siyasetin bir fotoğrafı çekilmeye çalışılmıştır. Bu fotoğraf, yerel siyasetin işleyişi, ağırlık merkezleri ve temel dinamikleri hakkında belli ölçüde ipuçları sunmaktadır. Elde edilen bulgulardan bir kısmı burada paylaşılmıştır. Tekrar vurgulamak gerekirse, bu bulgular ile bu bulguları ortaya çıkaran ve onu sürekli kılan ortam ve kurumsal mimari arasındaki yakın etkileşim gözden uzak tutulmamalıdır.

Burada bir kısmı paylaşılan araştırma bulguları, Türkiye'de yerel siyaset sahnesinde, BŞB meclislerinin olması gerekenden daha zayıf olduğu hususunu çeşitli açılardan gözler önüne sermiştir. Dahası büyükşehir modelindeki değişimle birlikte BŞB meclisleri, diğer belediye meclislerine kıyasla, gerek temsil gerekse karar alma ve denetim bağlamında, üzerinde tartışılması ve iyileştirilmesi gereken daha fazla öğeye sahiptir. Türkiye'de yerel yönetim dünyasında önemli bir pozisyona sahip olan büyükşehir modelinin daha demokratik biçimde çalışabilmesini temin etmek için, BŞB meclislerine yönelik çeşitli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. (Belediye meclislerinin güçlendirilmesi üzerine kısa bir değerlendirme için bkz. Arıkboğa; 2014b).

Şener Şen ve İlyas Salman'ın başrollerini paylaştığı 1980 yapımı Banker Bilo adlı filmde çokça tekrar edilen bir replik vardır: *"Yaptım ama, hele bir sor bakalım niye yaptım?"* Bu bağlamda sahada elde edilen veriler BŞB meclislerinin güçsüzlüğünü, yerel siyasetin başkan merkezli ve parti merkezli çalıştığını, yeterince çoğulcu ve şeffaf olamadığını ve yerel demokrasinin zayıf olduğunu gösteriyor olabilir. Ancak filmin mesajından farklı olarak, bu durum, yerel yönetimlere ve büyükşehirlere ilişkin kurumsal düzenlemelerden ve meclislere biçilen rollerden bağımsız değildir. Dolayısıyla yerel siyasetin işleyişi demokratik açıdan yeterli tatminden uzak ise yapılması gereken, bu ortamı yaratan kurumsal düzenlemeleri iyileştirici tarzda değişikliklere girmektir. Bu değişikliklerin sadece belediye ya da büyükşehir yasasıyla sınırlı olmayacağı açıktır.

Bildiride meclis üyeleri üzerinden bir fotoğraf çekilmiştir. Meclis üyeleri üzerinden çekilecek bir fotoğrafın belirli kolaylıkları olduğu gibi, bütünü görebilmek açısından belirli sınırlılıkları da vardır. Bu bağlamda sadece meclis üyelerinden veri toplamaya dayalı bu araştırmanın sunduğu fotoğrafın, yeni büyükşehir modelinin *bütününe* ilişkin bir resim sunmaktan uzak olduğunu belirtmek gerekir. Bu amaçla bildirinin son kısmında, yeni büyükşehir modelini daha iyi değerlendirebilmek için, hangi alanlara yönelen yeni araştırmaların yapılması gerektiğine dair önerilere yer verilecektir.

Yeni büyükşehir modeline *ilçe belediyeleri* üzerinden de bakmak gerekir. Yeni dönemde, büyükşehir ile ilçe belediyesi arasındaki ilişkiler önemli bir araştırma gündemi konusudur. Bu bağlamda büyükşehir modelinin merkez ilçeler ve çevre ilçeler, kentleşmiş ilçeler ve kırsal ilçeler üzerinde farklılaşan etkilerinin incelenmesi ve buradan hareketle yeni önerilerin getirilmesi önemli bir araştırma gündemi olabilir.

İkinci husus, yeni büyükşehir modeli, mevcut yapısı itibariyle önemli bir *bürokrasiyi* gerektirmektedir. Bu yeni sistemi daha iyi kavrayabilmek için üst kademe yönetimine (örneğin başkan, genel sekreter, genel sekreter yardımcıları ve stratejik konumdaki daire başkanlarına) odaklanan çalışmaların yapılması gerekmektedir. Yine bürokratik işleyiş bağlamında, il bütününde (köyler de dahil) tek elden yürütülmesi gereken su ve kanalizasyon, toplu taşıma ve itfaiye gibi hizmetlerin durumunun ele alınması ve bu hizmetler bağlamında yeni uygulamanın bir değerlendirmesinin yapılması gerekmektedir.

Üçüncü olarak bu yönetimleri seçen ve onlardan hizmet alan *yerel halk* açısından da meseleyi ele almak gerekir. Bu yeni durumun gerek farklı toplum kesimleri gerekse ilin merkezine yakın ve uzak bölgelerinde yaşayanlar üzerindeki etkilerini görmeye ve halkın değerlendirmelerini almaya dönük çalışmaların yapılması yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

Arıkboğa, Erbay (2010), "Yerel Yönetimlerde Katılım ve Meclislerin Rolü", *Yerel Yönetim Anlayışında Yeni Yaklaşımlar Sempozyumu,* Okan Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 16, İstanbul, ss. 193-209.

--------- (2012), "Belediye Meclislerinde Karar Verme Sürecinin Temel Dinamikleri", *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme*, (Ed. Özgür Önder ve Fatih Kırışık), Orion Kitabevi, Ankara, ss. 119-142.

--------- (2014a), "Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri", *Siyasal Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, ss. 35-61.

--------- (2014b), "Belediye Meclislerinin Güçlendirilmesine Dair Öneriler", *Mimar ve Mühendis Dergisi,* Sayı 76, Mart-Nisan, s. 38-40.

--------- (2015), "Türkiye'de Dönüşen Büyükşehirler ve Yerel Siyaset", *Yerel Demokrasi Sorunsalı: Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi* içinde, (Der. Pınar Uyan Semerci), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015, ss. 49-71.

Çiçek, Cuma (2014), "9 - HDP ve Türkiyelileşme Siyasetinin Sınırları", *Kurdistan24 News, 12 Nisan 2014, http://cumacicek.blogspot.com.tr/2014_05_01_archive.html*

İl ve İlçe Yüz Ölçümleri, Harita Genel Komutanlığı, http://www.hgk.msb.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

Semerci, Pınar Uyan (Der), *Yerel Demokrasi Sorunsalı: Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015.

TUİK, *2012 ADNKS Verileri*, http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul

YSK, *2014 Yerel Seçim Sonuçları*, http://www.ysk.gov.tr

YEREL ÖLÇEKTE SİYASAL KATILIM VE TEMSİLİYET AÇISINDAN ADANA KENT KONSEYİ

Yrd. Doç. Dr. Aygül KILINÇ
Artvin Çoruh Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
aygulkilinc@hotmail.com

Özet: Yerel Gündem 21 Programı çerçevesinde oluşturulan Adana Kent Konseyi kentine sahip çıkma, aktif katılım ve çözümde ortaklık ilkelerinin bütünlüğü ışığında kentleri sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir ortaklık modeli olarak tanımlanmıştır. Bu oluşum, yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılması, geniş temsil tabanı üzerinden paydaşların kent yönetimine eşit ortaklar olarak katılımını öngören güçlü bir yönetişim dizgesi olarak öngörülmüştür. Bu oluşum, üretim platformları aracılığı ile yürüttüğü çalışmalar kapsamında, kentsel alana ilişkin sorunların tespitine ve sağlıklı kentsel gelişmeye ilişkin ussal ve sağlıklı kararların alınmasında etkin rol alma görevini üstlenmiştir. Bu bağlamda kent yönetiminde karar alma süreçlerine geniş bir kesimin talep ve beklentilerini dâhil etmeyi amaçlayan bu oluşum, bir anlamda kent ölçeğinde doğrudan siyasal katılım ve geniş temsil tabanına dayalı bir yönetim anlayışını tesis etmenin öncülüğünü üstlenmiştir. Özellikle kentteki tüm kesimlerin kentsel politikaların geliştirilmesine ilişkin karar alma sürecine siyasal katılımı, kentsel kararlar üzerindeki belirleyiciliği veya kent meclislerindeki/ platformlardaki temsiliyet durumu genel anlamda Kent Konseylerinin, özel anlamda Adana Kent Konseyi'nin yapısal özellikleri bağlamında irdelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kent Konseyi, Siyasal Katılım, Yerel Temsiliyet, Kentsel Gelişme.

1. GİRİŞ

Kentler, görece yaşam kalitesinin yüksek olduğu, süreklilik kapsamında kentsel hizmetlerin devamının söz konusu olduğu yerleşim birimleri olmanın ötesinde, yerleşiklerin, maddi ve manevi tüm ihtiyaçlarını karşıladıkları ve kentsel sorunlardan payına düşeni de aldıkları bir mekândır. Böylesi yoğun ve girift ilişkiler ağının odağında bulunan kentlerde alt ve üst yapıya ilişkin sorunlar her daim kaçınılmazdır. O halde kentler adına öncelenmesi gereken esas unsur, kentsel sorunlarının çeşitliliğinden öte mevcut ve olası kent sorunlarını aşmaya ilişkin araçsal bir mekanizma olarak siyasal katılım ve geniş temsil esası üzerine tesis edilmesi öngörülen Kent Konseyinin işlevsellik durumu olmalıdır. Yerel Gündem 21 Programı çerçevesinde oluşturulan Adana Kent Konseyi, kentine sahip çıkma, aktif katılım ve çözümde ortaklık ilkelerinin bütünlüğü ışığında, kentleri sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir ortaklık modeli olarak tanımlanmıştır. Bu oluşum, özellikle yerel düzeyde doğrudan siyasal demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, geniş temsile dayanan paydaşların kent yönetimine eşit ortaklar olarak katılımını sağlayan güçlü bir yönetişim dizgesi olarak kentsel sorunların bu anlayış çerçevesinde çözüme kavuşturulacağı inancı üzerine kurgulanmıştır. Bu çalışmada Kent Konseyi yapılanmasının, belirtilen amaçları gerçekleştirme konusundaki etkinliğini değerlendirmek açısından Adana Kent Konseyi ve çalışmaları üzerinden kuramsal bir inceleme yapılmıştır. Özellikle tüm kesimleri içerecek biçimde kent yerleşiklerinin kentsel politikaların geliştirilmesine ilişkin karar alma sürecine siyasal katılım durumu, kentsel kararlar üzerindeki belirleyiciliği veya belirli kentsel platformlardaki temsiliyet durumu Adana Kent Konseyi'nin yapısal özellikleri özelinde değerlendirilmiştir. Bu minvalde öncelikle yerel ölçekte siyasal katılım ve temsiliyet kavramları üzerinden çalışmaya kuramsal

anlamda bir giriş yapılmıştır. Sonrasında yerelde doğrudan siyasal katılımı ve temsiliyeti olur kılan bir mekanizma olarak Kent Konseyi'nin tarihsel açıdan nasıl oluştuğu üzerinde durulmuştur. Ardından Adana Kent Konseyi'nin oluşumu, yapısal özellikleri ve çalışma biçimi incelenmiştir. Son olarak özel anlamda Adana Kent Konseyi, genel anlamda Kent Konseyi çalışmaları üzerinden yaşanan açmazları da belirtmek suretiyle siyasal katılım ve temsiliyeti yerelde olanaklı kılmanın önemi irdelendikten sonra çalışma, özlü bir sonuç ile bağlanmıştır.

2. YEREL ÖLÇEKTE SİYASAL KATILIM VE TEMSİLİYET

Devletin yaklaşık beş bin yüz yıllık bir geçmişi bulunduğunu, buna karşın siyasal katılma/katılımın görece yeni bir olgu olduğunu belirten Eroğul (2013: 227-231), siyasal katılımın gerçekleşmesi için zorunlu görülen bazı ön koşulların varlığında söz eder. Yazara göre, katılımın olabilmesi için öncelikle devlet ya da yerel yönetim gibi ortada katılacak bir nesnenin bulunması gerekir. İkinci koşul katılacakların can güvenliği olmalıdır. Ayrıca insanın, insan olarak gelişimini sağlayan ya da belli bir toplumsallaşma düzeyine eriştiren bir eğitim sürecinden geçmiş olması gerekir. Diğer bir ifadeyle yazar, insanlaşmanın ön koşulu olarak eğitimi, katılımın "öznesinin" ortaya çıkması açısından en az can güvenliği kadar esaslı bir koşul olarak öngörür. Katılımın nesnesi ve öznesi bakımından varlığı kaçınılmaz olan bu koşulların yanı sıra katılma ortamını yaratacak yani katılıma asgari ölçüde dayanak oluşturacak tüzel bir çerçevenin varlığı da öncel koşul olarak vurgulanır. Yazarın ifadesiyle seçme ve seçilmeyi, siyasal örgütlenmeyi, eşit koşullarda yönetimde görev almayı, mahkemeler önünde adil yargı hakkından yararlanmayı, basın özgürlüğünü, barışçı toplantı hakkını, asgari ölçülerde bile olsa yasal bir çerçeve kazandırmak, bir toplumda siyasal katılım etkinliğinin gerçekleşmesi için elzem olmalıdır. Kapani (2010: 144)'ye göre siyasal katılım, toplum üyesi kişilerin (vatandaşların) siyasal sistem karşısında durumlarını, tutumlarını ve davranışlarını belirleyen bir kavramdır. Bu kavram, basit bir mekândan yoğun bir eyleme kadar uzanan geniş bir tutum ve faaliyet alanını içerir. Tam da bundan dolayı siyasal katılımı, sadece seçimlerde oy kullanmaktan ibaret saymak yazarın da vurguladığı gibi eksik ve yanlış bir tutum olur.

Günümüzde daha çok âdemi merkeziyetçilik aracılığıyla uygulama alanı bulan katılımcı demokrasinin sahip olduğu bazı özellikleri Sarıbay (1996: 71-72) şöyle sıralamıştır: Tüm bireyler kendileriyle ilgili kolektif karar alma süreçlerine arzuladıkları genişlikte katılmalarını sağlayacak fırsatlara sahip olmalıdır. Kolektif karar almaya katılma oy vermeyle sınırlı olmamalı, çok çeşitli başka faaliyetleri de kapsamalıdır. Kolektif karar almadaki

sorumluluk geniş bir şekilde dağıtılmalı ve sadece resmi görevlilerle veya uzmanlarla sınırlandırılmamalı, bu kararlardan etkilenecek tüm kişileri kapsamalıdır. Siyasal olmayan alanlarda kolektif kararlara katılma, bireylere siyasal hüner ve normları öğretici ve onlara daha geniş siyasal sorunlara katılmayı güdüleyici nitelikte olmalıdır. Kapani (2010: 145)'ye göre normal demokratik yollarla siyasal faaliyete katılma değişik düzeylerde ve çeşitli biçimlerde kendini gösterebilir. Bunlar arasında yoğunluk bakımından bir kademelenme, bir hiyerarşiden söz etmek mümkündür. En alt kademede yazılı, sözlü ve görsel kitle iletişim araçlarından siyasal olayları takip etme, dinleyici olarak mitinglere katılma ve özel temaslarla siyasal olayları tartışma gibi faaliyetleri içeren "seyirci faaliyet" olarak nitelendirilebilir. Orta kademede, siyasal olaylar ve sorunlar karşısında gazetelerde yazı yazmak, radyoda ve mitinglerde konuşmak, bir partiye veya adaya para yardımında bulunmak biçiminde açıkça vaziyet alarak eyleme geçme söz konusu olur. Siyasal katılmanın en ileri kademesi siyasal partide aktif üye olmak veya yöneticilik görevi yapmak, seçimle kamu görevlerinde bulunmak veya buralarda adaylığını koymak, seçim kampanyalarında fiilen çalışmak biçiminde doğrudan doğruya olayların içine karışarak ve aktif rol alarak girişilen faaliyetleri kapsar.

Demokrasi, aileden arkadaş topluluğuna veya daha geniş topluluklara kadar herhangi bir grup için bağlayıcı kurallar ve siyasalar konusundaki kararlarla ilgili bir kavramdır (Beetham, 2004: 25). Demokrasiyi uygulamaya geçiren başlıca vasıta seçimdir ve seçim, sosyal ya da siyasal iktidarı denetleme aracıdır. Toplumsal gelişme sürecinde insanlık, topluluktan siyasal topluma doğru evrilirken Antik Yunan kentlerinde uygulanan doğrudan demokrasi yönteminin de evrilerek yerini temsili demokrasiye bıraktığı söylenebilir. Siyasi bir ilke olarak temsil, bir bireyin veya grubun daha geniş bir insan topluluğu adına hareket etmesini sağlayan bir ilişki biçimidir. Temsili demokrasi, sınırlı ve doğrudan olmayan demokratik bir yönetim biçimidir ve temsil, insanların görüşlerinin savunulması veya çıkarlarının garanti altına alınması suretiyle yönetimin ve yönetilenlerin birbirine bağlanmasını sağlar (Heywood, 2013: 291-292). Yerel yönetimlerde karar organlarının seçimle iş başına gelmesi, vatandaşlığın siyasal haklar temelinde tanımlanması anlamına gelir, diğer bir ifadeyle bir devletin vatandaşlarının siyasal karar alma süreçlerine eşitler olarak temsilcilerini seçerek katılma hakkına ve siyasal gücün bu temsille sağlanan demokratik süreçle meşrulaştırılması kabulüne dayanır (Sabuktay, 2009: 73). Buna karşın yerelde güçlü demokrasi, esasında katılımcı tarzda siyasetle gerçekleşir. Özyönetim olarak da tanımlanan bu uygulamada yerel ölçekte kent yerleşiklerinin Barber (1995: 195)'in de ifade ettiği gibi her düzeyde ve her durumda değilse bile gerektiği kadar sıklıkta ve özellikle kenti ilgilendiren

siyasalar konusunda karar verme noktasında etkin olup kendi kendini yönetebilme etkinliğidir. Yazarın da belirttiği gibi özyönetim, ortak çalışma biçiminde gündem oluşturma, tartışma, yasama ve siyaset yapma süreçlerine yurttaşların/kentlilerin devamlı katılımını kolaylaştırmak için oluşturulmuş Kent Konseyi gibi oluşumlar aracılığıyla hayata geçirilebilir.

3. YEREL ÖLÇEKTE YÖNETİME KATILMA MEKANİZMASI OLARAK KENT KONSEYİ

İnsanın, bilim tarafından "eşya gibi" yönetilmesi yaklaşımına dayanan bilimsel yönetim biçimi ile bilgili ve anlayışlı bir yönetici tarafından "insan" olarak yönetilmesi yaklaşımına dayanan insan ilişkilerinin esas alındığı yönetim biçiminin toplumsal gelişim sürecinde birçok yönüyle yetersiz kaldığını belirten Fişek (2005: 75-78), bu bağlamda katılmalı yönetimi değişen ve gelişen toplumların sorunlarını çözecek yeni bir yönetim ideolojisi olarak ifade eder. Yazara göre, katılmalı yönetim ya da yönetim sürecine katılma, otoriteyle demokrasi, sosyal adaletle verimlilik artışı, yönetilenlerin haklarıyla yönetenlerin yetkileri ve eşyanın yönetimiyle insanın yönetimi arasındaki duyarlı dengenin ideolojik karşılığıdır. Keynesçi refah devleti/sosyal devlet, kurumları ve politikaları çerçevesinde önemli bir takım başarılar sağlamakla birlikte zaman içinde sosyal devlet bürokrasi, gözetim, kırtasiyecilik ve devlet denetimi biçiminde tanımlanır olmuştur (Eryılmaz, 2013: 222). Neoliberal politikalar bağlamında küreselleşme, yerelleşme, yerel siyasal katılım ve temsiliyet gibi kavramlar üzerinden yeni bir siyasal, yönetsel ve ekonomik düzen tahayyül edilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda ulus devletin küçültülmesi, ulus devletin kamusal ve toplumsal refah niteliklerinin tasfiyesi, ulus devlet ile ilişkiler yerine kentlerle ya da kentler arası ilişkilerin, hükümet dışı kuruluşlar ve benzeri gönüllü kuruluşlarla ilişkilerin yüceltilmesi (Keskinok, 2006: 18) esasına dayanan yeni siyasal, yönetsel ve ekonomik yapılanma söz konusu olmuştur. Bu gelişmeler ışığında geleceğin kamu yönetimi kültürünün "teknik uzmanlık", "eşitlik" ve "tarafsızlık", "hesap verebilirlik" yönlerinin yanı sıra "temsil" ve "yönetime katılma" niteliğiyle de öne çıktığı (Eryılmaz, 2013: 249) belirtilebilir.

"Governance" ve "goodgovernance" sözcüğü, bir yönetim politikasını anlatmak üzere ilk kez Dünya Bankası tarafından 1989 yılında Afrika üzerine hazırlanmış bir raporda kullanılmıştır. Yeni bir yönetim politikasını anlatan bu sözcükler, 1992 yılında OECD ve 1995 yılında Birleşmiş Milletler (BM) organlarınca da benimsenmiştir. Bu sözcüklerin Türkçe alan yazınına girişi, "yönetişim" ve "iyi-yönetişim" biçiminde Birleşmiş Milletler'in İstanbul'da yapılan HABITAT toplantılarıyla gerçekleşmiştir (Güler, 2013: 313-314). 1985 yılında imzaya açılan Avrupa Konseyi'nin "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" olarak

bilinen Anlaşmayı, Türkiye, 21 Kasım 1988 tarihinde imzalamış ve 9 Aralık 1992 tarihinde onaylamıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın amacını yerel demokrasi ve özerklik ideallerine ulaşma biçiminde özetlemek mümkündür (Himsworth, 2007: 276-277). "Özerk yerel yönetim" 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 (YYÖŞ, 2015). Birleşmiş Milletler, 1992 yılında "Rio Yeryüzü Zirvesi"nde sürdürülebilir kalkınmayı, tüm insanlığın 21. yüzyıldaki ortak hedefi olarak benimsemiş ve bu doğrultuda çevre ve kalkınma sorunlarıyla başa çıkmaya ve sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşılmasına yönelik ilkeleri ve eylem alanlarını ortaya koyan "Gündem 21" başlıklı bir eylem planını kabul etmiştir. Gündem 21'de ele alınan sorunların ve çözümlerin büyük bir bölümünün yerel düzeydeki faaliyetlere dayalı olması nedeniyle, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesinde "yerel yönetimlerin katılımı ve işbirliği belirleyici bir etken olacaktır" görüşü ileri sürülmüş ve "Yerel Gündem 21" kavramı oluşturulmuştur (Emrealp, 2005).

Gündem 21'in Türkiye'de tanınması, büyük ölçüde, 1996 yılında İstanbul'da düzenlenen Birleşmiş Milletler Habitat II İnsan Yerleşimleri Konferansı (Kent Zirvesi) sayesinde olmuştur. Buna göre her yerel yönetim, kendi "Yerel Gündem 21"ni oluşturacak ve bu bağlamda öncelikli hedeflere ulaşmaya yönelik çalışmaları kentliler, yerel kuruluşlar ve özel sektör kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde yürütecektir. Ayrıca yerel yönetimler kendi önceliklerini, sorunlarını ve çözüm yollarını belirlerken karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine, kadınların ve gençlerin etkin olarak katılımını sağlayacak programlar geliştirip uygulamaya koyacaktır. Uluslararası topluluk ile yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin arttırılmasına ve uluslararası ölçekte yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesine yönelik adımların atılması konusuna da Yerel Gündem 21 programında yer verilmiş ve küresel ortaklık vurgusu yapılmıştır (Emrealp, 2005). Yerel Gündem 21 programı çerçevesinde oluşturulan Kent Konseyleri "kentine sahip çıkma", "aktif katılım" ve "çözümde ortaklık" ilkelerinin bütünlüğü ışığında kentleri sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir "ortaklık modeli" olarak tanımlanmıştır. Bu oluşum, yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik bilincinin geliştirilmesini, çok-aktörlü ve çok-ortaklı yönetim tarzının benimsenmesini amaçlamaktadır. Diğer bir ifadeyle Kent Konseyleri merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplum üçgenine dayanan geniş bir temsil tabanı üzerinden paydaşların kent yönetimine "eşit ortaklar" olarak katılımını sağlayan güçlü bir "yönetişim" dizgesi olarak öngörülmüştür (Emrealp, 2005) .

Gündem 21'in sürdürülebilir kalkınma hedefine yerel düzeyde ulaşmasının başlıca aracı olan Yerel Gündem 21, yerel yönetimler aracılığıyla uygulanabilir. Bu nedenle Yerel Gündem 21 ilkeleri bağlamında oluşturulacak Kent Konseyi, yerel yönetim birimi olan belediye öncülüğünde oluşturulması öngörülmüştür. Türkiye'de 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 76. Maddesi'ne dayanarak her belediyenin Kent Konseyi oluşturma esası karara bağlanmıştır ve bu Madde ile Türkiye'deki Kent Konseylerinin oluşturulmasına yasal bir zemin oluşturulmuştur. Ancak bu yasal mevzuat çerçevesinde belediye, Kent Konseyinin oluşumuna yasal bir yükümlülük değil de tamamen gönüllülük esasına bağlı olarak öncülük etmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76 Maddesinde Kent Konseyinin işlevi; "*Kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır*" biçimindeki ifadeyle belirtilmiştir. Bu Madde'nin devamında "*Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar*" denilmiş ve bu bağlamda belediye ile kent konseyi arasındaki ilişki vurgulanmıştır. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. Maddesine dayanılarak "Kent Konseyi Yönetmeliği" oluşturulmuş ve bu Yönetmelik kapsamında kent konseyinin oluşumu, yönetim ilkeleri, organları, görev ve yetkileri ile çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir. Ayrıca Belediyelerin öncülüğünde kurulan Kent Konseyi, Büyükşehir Belediyesinin olduğu kentlerde Büyükşehir Belediyesinin öncülüğünde kurulacağı belirtilmiştir (5393 sayılı Belediye Kanunu; Kent Konseyi Yönetmeliği).

4. ADANA KENT KONSEYİ'NİN OLUŞUMU VE YAPISAL ÖZELLİKLERİ

Adana'da Yerel Gündem 21 süreci Adana Büyükşehir Belediyesi'nde Yerel Gündem 21 Kurulu'nun oluşturulması kararı ile başlamıştır. Buna göre Büyükşehir Belediyesi Encümeni, Haziran 2000 tarihinde "Türkiye'de Yerel Gündem 21'in Geliştirilmesi" projesine katılım kararı almış ve Büyükşehir Belediyesi bünyesinde "Yerel Günden 21 Kurulu" oluşturulmuştur. Bu Kurul öncülüğünde başlatılan çalışmalar sonucu, 41 sivil toplum kuruluşu ve meslek örgütlerinin katılımı ile "Adana Kent Konseyi Kurucular Kurulu" meydana getirilmiştir. Kurucular Kurulu'nun yürüttüğü hazırlık çalışmaları kapsamında rehber bilgiler ile "Kent Konseyi Tüzüğü" ve bağlı "Yönetmelikler" çıkarılmış ve Konsey, ilk

Olağan Genel Kurul toplantısını 17 Mayıs 2001'de altı yüzün üzerinde kuruluş temsilcisinin katılımıyla gerçekleştirmiştir (Acevit, 2008: 25).

Adana Kent Konseyi, Acevit (2008: 28-31)'e göre ilk Olağan Genel Kurul toplantısında "Sürdürülebilir Gelişme İlkesi" çerçevesinde uygulanmak üzere on bir maddelik "Adana Kent Konseyi İlk Hedefler Bildirgesi"ni oy birliği ile kabul etmiştir. Yazarın belirttiğine göre Konseyi'n İkinci Olağan Genel Kurul toplantısı 06 Haziran 2002 tarihinde yapılmış ve bu toplantıda "Adana Kentli Hakları Bildirgesi" oy birliği ile kabul edilmiştir. Birleşmiş Milletler, 6-8 Eylül 2000 tarihleri arasında New York'taki Genel Merkezi'nde aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 189 ülkenin Devlet ve Hükümet Başkanlarının katılımıyla yapılan liderler zirvesinde "Birleşmiş Milletler Binyıl (Millennium) Bildirgesi" imzalanmıştır (Emrealp, 2005). Söz konusu Binyıl Kalkınma Hedefleri Bildirgesinde insanlık için çeşitli değerlere, ilkelere atıfta bulunularak barış, güvenlik ve silahsızlanmaya geniş yer verilmiş; kalkınma ve yoksullukla mücadele konusundaki kararlılık ifade edilmiş; ayrıca salgın hastalıkları önlemek, güçsüz kimselerin korunması, insan hakları, demokrasi ve yönetişim konuları için çaba harcanacağı belirtilmiştir (Acevit, 2006: 9; Mengi, 2003: 38-41). Adana Kent Konseyi, "Binyıl Kalkınma Hedeflerinin" de içinde bulunduğu Adana Sürdürülebilir Eylem Planı ve Mevcut Durum Raporunun Büyükşehir Belediye Meclisi'nde onaylanmasını sağlayarak, söz konusu Bildirge ve Rapordaki hedeflere, yerelde ulaşma çalışmalarına öncülük etmeyle kendini yükümlü kılmıştır.

Adana Kent Konseyi, tüzüğünde belirtilen amaç ve hedeflere ulaşabilmek için üretim ağırlıklı olarak çalışmayı esas almıştır. Kentsel gelişmeyi etkileyecek tespitleri, bünyesinde oluşturduğu Meclisler, Platformlar, Çalışma Grupları (Kozalar), Bilim-Eğitim Kurumları ve Kent Hemşehrileri vasıtasıyla yapmayı ve çalışmalarını, bu üretim grupları aracılığıyla yürütmeyi amaçlamıştır. Adana Kent Konseyi'nin tüzüğünde söz konusu oluşumun amacı şöyle belirtilmiştir: "Kent Konseyi, Adana'yı yaşayanları ile doğal çevresi, tarihsel dokusu, kültür, sanat, turizm ve ekonomik varlıkları ile bir bütün olarak görür ve Adana'nın Avrupa Kentli Haklar Bildirgesi'nde yer alan değerlere ulaşması için çalışır" (Acevit, 2001: 15). Ayrıca daha önce değindiğimiz Adana Kent Konseyi Genel Kurulu'nda kabul edilen "Adana Kent Konseyi İlk Hedefler Bildirgesi", "Adana Kentli Hakları Bildirgesi" ve "Birleşmiş Milletler Binyıl Bildirgesi" söz konusu oluşumun gerçekleştirmeyi öngördüğü öncelikli hedefler olup bu hedefler aynı zamanda oluşum nezdinde yol tayin edici esaslar olarak kabul görmüştür.

Adana Kent Konseyi örgütü genel kurul, danışma ve koordinasyon kurulu, yürütme kurulu ile kozaların, platformların ve meclislerin oluşturduğu üretim platformlarından oluşur. Kent Konseyi organları dayanışma ve ortaklık esasına bağlı olarak çalışır. Organlar arasında Genel Kurul dışında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Ancak Genel Kurul karaları, diğer kurullar açısından uyulması zorunlu kararlar niteliğindedir. İlk kez toplanan Kent Konseyi Genel Kurulu'na Büyükşehir Belediye Başkanı başkanlık eder ve belediye başkanı, Konsey başkanını atar, ayrıca söz konusu oluşumun bütçesi, Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanır. Kent Yöneticileri Kurulu; Kentin Valisi, Büyükşehir Belediye Başkanı, Çukurova Üniversitesi Rektörü, Seyhan ve Yüreğir Belediye Başkanlarının katılımı ile oluşur ve bu kurul, Genel Kurul kararları doğrultusunda hareket eder. Ayrıca bu Kurul, Kent Konseyi Koordinasyon Kurulu ve Yürütme Kurulu ile iletişim halinde bulunur (Adana Kent Konseyi, 2015; Acevit, 2001: 65). Acevit (2001: 28-60)'in Konseyin yapısal özelliklerine ilişkin aktarımına göre, Kent Konseyi Koordinasyon Kurulu, "Koordinasyon ve Yürütme Kurulları Yönetmeliği" doğrultusunda oluşur ve çalışır. Büyükşehir Belediye Başkanı ve Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Koordinatörü, Kurulun doğal üyesidir. Kurul'un diğer üyeleri, temsil kotasıyla belirlenmiş olan kurumların kendi bünyelerinde yapacakları seçimle belirledikleri temsilcilerinden oluşmaktadır. Yürütme Kurulu'nu Genel Sekreter yönetir ve Genel Sekreter, Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Koordinatörüdür. Bu Kurul, Koordinasyon Kurulu'nun gözetim ve denetiminde, Genel Kurul kararları doğrultusunda çalışır. Ayrıca yürütmeye yönelik tüm çalışmaları yapan ve devamlı çalışma özelliğine sahip olan bu Kurul, düzenli olarak on beş günde bir toplanır. Platformlar ve meclisler; aynı alanda örgütlenmiş olan resmi kurum, bilim-eğitim kurumu, vakıf, meslek odası, dernek ve kozaların katılımıyla oluşur. Platform veya meclis, sözcüsünü ve yürütme kurulunu seçimle belirler. Platformlar en az beş, meclisler en az yedi kuruluşun/sivil toplum örgütünün katılımıyla oluşur. Bunlar toplantı düzenini kendileri belirler ve kararlarını toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alır. Araştırma, inceleme çalışmaları yaparak tespit ettikleri sorunlara çözüm önerileri geliştirir ve çalışmalarının sonuçlarını yazılı rapor halinde Kent Konseyi Yürütme Kurulu Genel Sekreterliği'ne iletirler.

Kozalar, çalışma alanlarıyla ilgili olarak kurulurlar. En az üç üyeden oluşur ve gönüllülük esasına bağlı çalışırlar. Kent ve kentli sorunlarının gerektirdiği sayıda çalışma kozası oluşturabilir. Ayrıca Kozalar, toplantı düzenini kendi belirler, yürütücüsünü kendi içinde yapacağı seçimle tespit eder ve kararlarını toplantılara katılanların salt çoğunluğuyla alırlar. Kozalar da platformlar ve meclisler gibi çalışmalarının sonuçlarını yazılı bir rapor

halinde Kent Konseyi Yürütme Kurulu Genel Sekreterliği'ne iletirler. Meclisler, Platformlar ve Kozalar birbirini meydana getiren üretim ve çalışma gruplarıdır. Bu gruplar kentin sorunlarını tespit eder ve söz konusu sorunlara ilişkin çözüm önerileri geliştirirler. Ayrıca üretim platformları, temsil ettikleri kitleler ile Kent Konseyi'nin iletişim halinde olmasını sağlar, çözümleyici uygulama çalışmalarına katılır, sürdürülebilir gelişme ve yaşanabilir çevre hedefine ulaşma doğrultusunda etkinliklerde bulunur (Acevit, 2001: 59; Adana Kent Konseyi, 2015).

5. SİYASAL KATILIM VE TEMSİLİYET AÇISINDAN ADANA KENT KONSEYİ ÇALIŞMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Kentleşme olgusu, her kentte farklı yoğunlukta yaşanır. Bu olgu bazı kentlerde olumsuz bir seyirde gerçekleşmesine karşın bazı kentlerde kontrolsüz ve plansız bir büyümeyle sonuçlanabilir. Çarpık yapılaşma, sağlıksız alt ve üst yapı, trafik sorunu, kentlileşme sorunu, kaçak yapılaşma nedeniyle kent çeperlerinde oluşan gecekondu/çöküntü alanları ve özellikle artış eğilimli suçlar manzumesi kontrolsüz ve plansız kentleşmenin çarpıcı örnekleri olarak belirir. Ülkemizin gelişmiş/genişlemiş sayılı kentleri arasında olan Adana da bu sorunlardan payına düşeni fazlasıyla almıştır. Kentlerde yaşanan bu sorunlar dolayısıyla yaşam alanlarına sahip çıkma iddiasıyla kentleşme sürecine karışıp bu konuda fikir üretmeyi kendine görev sayan ve bu bağlamda kenti sağlıklı bir çehreye kavuşturmayı amaç bilen Kent Konseyi, bu noktada anlamlı bir oluşum olarak yerini sağlamlaştırmış görünmektedir. Yerel yönetimlerin kente dair siyasaları, alt ve üst yapı çalışmaları, yeşil alan ve çevre düzenlemesi, tarihi ve kültürel değerlerin korunması gibi girişimleri ile kontrollü ve planlı kentleşme sürecini olumsuz etkileyen işlem ve eylemlere uyguladığı cezai yaptırımlar, söz konusu bu olumsuz kentleşme sürecini denetim altında tutma çabasının bir sonucudur. Kontrollü ve planlı kentleşme sürecinde kentlerin sağlıklı gelişimine yardımcı olmak amacıyla merkezi ve yerel yönetim birimleri, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve kentlilerden oluşmak üzere geniş bir katılımın katkılarından yararlanmak mümkündür. Kent Konseyi, yerelde bu uygulamanın yolunu açmayı hedefleyen bir oluşum olması dolayısıyla bu çalışmanın odağında yer almıştır.

Demokrasi olgusu, yerel yönetimlerin başlıca ontolojik dayanağıdır ve yerel demokrasi, halkın aktif katılımına dayanır. Bu minvalde yönetime katılım, halkın demokratik kanallar üzerinden yönetime ilişkin karar alma sürecine müdahil olma esasına içkindir. Yerelde siyasal katılım, yönetimde söz sahibi olmayı gerektirir. Bu da halkın kentsel alanda

kentte ilişkin karar alma süreçlerine katılımının öncelenmesi anlamına gelir. Diğer bir ifadeyle bireylerin yaşadıkları toplum ile ilgili alınacak karalar konusunda fikirlerini dillendirmeyi, yaşanan sorunlara ilişkin yerleşiklerin talep ve beklentilerine odaklı çözümler üretmeyi içerir. Ayrıca yönetim sürecine doğrudan katılımdan beklenen diğer amaç kent yerleşiklerini yönetime dâhil ederek, yaşam alanının kentlilerce sahiplenmesini sağlayabilmektedir. Böylece kent yerleşikleri kentin mekânsal ve sosyal gelişme süreciyle ilgili plan ve projeler üzerinde dolaysız belirleyici rolüyle yaşadığı yerleşmenin geleceği üzerinde söz hakkına sahip olur. Bu anlamda siyasal katılım bireyi/kent yerleşiklerini, özel anlamda yönetimle genel anlamda toplum ile bütünleştiren bir olgu olarak varlık kazanır. O hal de siyasal katılımı, yerel seçimlerde oy kullanılarak yerine getirilen demokratik bir haktan daha derin ve anlamlı bir yerel yükümlülük olarak düşünmek ve yorumlamak gerekir. Yerel demokrasinin varlığından söz edebilmek için yerel yönetim organlarının kentlileri gerçek anlamda temsil etmesi ve bu organların faaliyetlerinin yerel halkın ihtiyaçlarına, beklentilerine ve sorunlarına yapıcı çözümler üretecek donanımda olmasını gerektirir. Bu anlamda Kent Konseyleri başta olmak üzere halkoylaması, meclis toplantılarına katılım, danışma kurulları gibi farklı platformlardaki yerel siyasal oluşumlarda halkın katılımını ve aktif tutumunu canlı kılarak, yaşam alanlarına ve yaşam çevresine sahip çıkma farkındalığını geliştirir ve kentliyi kentle bütünleştirir.

Günümüzde yerel yönetim, yerel paydaşlar, merkezi yönetim ve uluslararası kuruluşlar arasında çeşitli düzey ve biçimlerde gerçekleşen etkin işbölümünü, Göymen (2015: 3-4), yerel ölçekten uluslararası ölçeğe kadar uzanan yerel yönetişimin farklı boyutları olarak ifade eder. Çok aktörlü yönetişim farklı aktörlerin, sosyal grupların ve kurumların ayrı bir kurumsal çerçeve içinde kolektif olarak, ama parçalar halinde ve belirsiz ortamlarda tartışarak parçacı bir yaklaşımla tanımladıkları hedeflere ulaşmalarını amaçlayan politik karar alma mekanizmalarının koordinasyonunu içeren bir süreç biçiminde belirir (Taşan-Kok; 2012: 85). Bu bağlamda gerçekleşecek işbölümü/işbirliği hali yerel ölçek ile bölgesel/küresel ölçek arasında ulus ölçeğine takılmadan ekonomik, teknolojik, iletişim ve sosyo-küresel alanda dolaysız geçişkenliği olanaklı kılar. Bu ilişki biçiminin zeminini oluşturacak/hazırlayacak esaslı oluşumlardan biri olan Kent Konseyine ilişkin mevzuata bakıldığında, bu oluşum, özellikle yerel ölçekte örgütlenme biçimi ve çalışma yöntemiyle doğrudan katılımı esas alan ve yerel temsiliyeti önceleyen ilkelerle öne çıktığı görülür (Kent Konseyi Yönetmeliği). Bu oluşumun bünyesinde oluşturulan kent meclisi, danışma konseyi, halk meclisi, kent platformu gibi girişimler katılımı özendiren, bilgi akışını hızlandıran, saydamlığı amaçlayan, yer yer

karar alma süreçlerini de içeren alternatif bir yapı olsa da Türkiye pratiğinde bu oluşum, Göymen (2000: 12)'in de belirttiği gibi ağırlıklı olarak danışma ve halkla ilişkiler hizmetini yerine getirmekten öteye gidememiştir. Bu önemli tespitin geçerliliğini söz konusu Adana Kent Konseyine ilişkin internet sayfasındaki ağırlıklı sosyo-kültürel etkinlikler üzerinden de doğrulamak mümkündür. Esasında kentin trafik, altyapı, düzensiz ve kaçak yapılaşma, kent kültürünü içselleştirme, çevre kirliliği gibi çeşitli biçim ve düzeyde sorunları bulunmasına karşın, söz konusu bu çarpıcı sorunların Adana Kent Konseyi üretim platformlarında henüz etkin biçimde ele alınmamış olması, kentin geleceği adına oluşumun varlığını değersizleştirmektedir.

Adana Kent Konseyi yapısal anlamda geniş tabanlı temsiliyet üzerine tesis edilmiştir. Çalışma biçiminde de geniş katılımı esas alan bir yöntem izlemeyi öngörmüştür. Ne var ki, bu uygulamanın pratikte bir karşılığının olduğunu iddia etmek güç görünmektedir. Örneğin kentte merkezi yönetimin taşra birimleri, yerel yönetim birimleri, çok sayıda sivil toplum kuruluşu ve kamu meslek örgütleri bulunmasına karşın söz konusu oluşumun Adana'daki tüm bu kesimleri temsil ettiği söylenemez. Esasında Yerel Gündem 21 Programı çerçevesinde oluşturulan Adana Kent Konseyi kentine sahip çıkma, aktif katılım ve çözümde ortaklık ilkelerinin ışığında, kentleri sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir ortaklık modeli olarak tanımlanmıştır. Bu oluşum, özellikle yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, geniş temsil tabanı üzerinde paydaşların kent yönetimine eşit ortaklar olarak katılmalarını sağlayan güçlü bir yönetişim dizgesi olarak öngörülmüş ve kent sorunlarını bu anlayış çerçevesinde çözüme kavuşturmayı hedeflemiştir. Adana Kent Konseyi tüzüğünde de söz konusu oluşumun, üretim platformları aracılığı ile yürüttüğü çalışmalar bağlamında kentin sorunlarını tespit etmeyi, söz konusu sorunlara yapıcı çözümler üretmeyi amaçladığı vurgulanır. Bu anlamda sağlıklı kentsel gelişme açısından çok önemli bir işlevi yerine getirmeyi görev edindiği anlaşılan Adana Kent Konseyinin dikkate değer birkaç restorasyon çalışması dışında kent ölçeğinde bu tanımlamanın altını dolduracak nitelikte çarpıcı bir çalışma yürüttüğü söylenemez.

Kuruluş amacı gözetildiğinde tüm Kent Konseyleri gibi Adana Kent Konseyinin de kentin kentsel gelişimine yönelik ussal ve sağlıklı kararların alınmasını kolayladığını, bu oluşumun kent yönetimine geniş katılım sağlanması konusunda kent ve kentliler adına araçsal bir mekanizma olarak düşünüldüğünü ve bu amaca hizmet vermek için oluşturulduğunu söylemek mümkündür. Ancak bu noktada oluşumun amacı ile bünyesinde yürüttüğü çalışmalar arasında ciddi bir doku uyuşmazlığının söz konusu olduğunu söylemek

mümkündür. Türkiye genelinde ve Adana özelinde bu oluşumun göreli işlevsizliği, kentin geleceğiyle ve sorunlarıyla ilgili çarpıcı konuları teğet geçen çalışma biçimi ve özellikle kent özelinde söz konusu oluşumun suya sabuna dokunmadan yürüttüğü daha çok sosyo-kültürel nitelikli çalışmaları, bu oluşumun henüz esas varlık amacının uzak bir noktasında bulunduğuna işaret etmektedir. Bununla birlikte bu çalışmada amaç oluşuma ilişkin olumsuz saptamaları yenilemekten ziyade söz konusu oluşumu siyasal katılım ve yerel temsiliyet açısından daha işlevsel kılmanın gerekliliğini vurgulamak ve bunun yollarını bulmak yönünde olmalıdır. Çünkü Kent Konseyi, kent ve kent yerleşikleri için önemli bir oluşumdur. Bu anlamda oluşumun kentte oluşturacağı geniş temsiliyet esasına dayalı meclisler/platformlar/kozalar üzerinden kentine, yaşam alanına sahip çıkma olgusunu yerleşik davranışa dönüştürme konusunda önemli bir mekanizma olarak işlev görebileceği gözden kaçmamalıdır.

Kent Konseyleri, yereldeki karar alma süreçlerinde siyasal katılımı ve geniş tabanlı temsiliyeti gerçekleştirmenin önemli bir aracı olmakla birlikte henüz bu anlamda etkin bir işlev gördüğü söylenemez. Göymen (2015: 5-6), yerel yönetimlerin ekonomik gelişme, sosyal paylaşım ve kapsayıcılık, siyasal katılım ve kültürel çoğulculuk gibi önemli amaçlarının bulunduğunu belirtmiştir. Buna göre kent yönetimi, bir yörenin doğal kaynaklar, insan, sermaye, teknoloji gibi tüm kaynaklarını ussal biçimde ve belirli önceliklere göre yerleşiklerin refahını arttıracak biçimde kullanmak zorundadır. Bir yerleşme alanında eşitlik, paylaşım, dayanışma, gönüllülük, toplum hizmeti, ortak gelecek, ortak sorumluluk gibi toplumsal değer ve kavramları yerleştirip geliştirme ve sosyalleşmeyi sağlama hedefi öncelenmelidir. Bu bağlamda Kent Konseyleri, kent yerleşiklerinin siyaset ve karara alma süreçleriyle yakından ilgilenmelerini ve bu konuda bilgilenmeyi sağlayacak demokratik, katılımcı, saydam, hesap verebilir siyasal yapılar ve süreçler oluşturmayı hedeflemelidir. Topluma ilişkin ırk, dil, din, kültürel farklılık ve değerler, kent yerleşiklerini ayrıştırıcı değil ancak bu değerleri, toplumsal yapıyı pekiştirici, zenginleştirici ve sosyal ilişkileri geliştirici yönde tayin edecek politikalar uygulamalıdır. Yerele içkin tüm bu siyasal, yönetsel ve sosyo-kültürel yapı konusunda kulağa hoş gelen bu söylemleri/öngörüleri ya da amaçları kısmen de olsa Kent Konseyi üzerinden hayata geçirmek neden mümkün olmasın? Veya yerel yönetimler bu amaçları gerçekleştirmek adına Kent Konseyini kullanmak konusunda neden isteksiz davranır? Esasında bu sorunlara verilecek ussal ve doyurucu cevaplar, kent ölçeğinde yerleşikler, kent yöneticileri ve sivil toplum örgütleri olarak kent yönetiminde bu oluşumu nereye koyduğumuza ya da koymak istediğimize bağlı olarak farklı biçimlerde cevaplamak/yorumlamak mümkündür.

Kent Konseylerinin çalışmalarına ilişkin literatür taraması yapıldığında, yaygın kanı, bu oluşumların etkisiz ve verimsiz olduğu yönünde yoğunlaşmaktadır. Söz konusu oluşumun işlevsiz bırakılması ya da bırakılmak istenmesi bu oluşumun, ilgili Avrupa müktesebatına uyumluluk çerçevesinde mevzuat gereği oluşturulduğu ya da yerel ölçekte siyasal güce ortak veya bu güce alternatif bir oluşumun istenmediği biçiminde de yorumlamak mümkündür. Türkiye'de *5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. Maddesine* dayanılarak her belediyenin Kent Konseyi oluşturması karara bağlanmıştır. Bu Maddede, Kent Konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda belediyelerin yardım ve destek sağlayacağı açıkça belirtilir ancak söz konusu Maddede "her belediye kent konseyini kurmak zorundadır" biçiminde zorunluluk içeren bir ibareye yer verilmez. Bu belirsizlik nedeniyle Kent Konseyinin oluşumuna belediyelerin yasal bir yükümlülük değil de tamamen gönüllülük esasına bağlı olarak öncülük ettiği gibi afakî bir durum oluşmaktadır. *5216 sayılı Büyükşehir Kanunu'nun* 1. Maddesine göre büyükşehir belediye meclisi, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Bu bağlamda mecliste imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plân ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur. Bu Maddeye göre komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanmak mümkündür. Gündemdeki konularla ilgili olmak üzere kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişiler, oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş belirtebilir. İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler (ki aynı zamanda bu işler, Kent Konseyinin doğrudan çalışma alanını oluşturur) bu komisyonlarda görüşüldükten sonra büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. Söz konusu bu Maddede belirtilen yerel meclis komisyonlarının oluşturulma biçimi ve çalışma biçimi ile Kent Konseylerinin görev tanımı ve çalışma yöntemi konusunda örtüşük bir durumun olduğu gözden kaçmamalıdır. Bu durum "Acaba yerel ölçekte bir birine alternatif oluşumlar mı oluşturuldu?" sorusunu sorgulatmayı gerektirmektedir. Ayrıca *Kent Konseyi Yönetmeliğine* göre belediyeler, Kent Konseylerine bütçelerinde ödenek ayırmak suretiyle ayni ve nakdi yardım yapar ve destek sağlar denilmektedir. Bu durum, söz konusu oluşum için kent yönetimine güçlü bir bağımlılığın ifadesidir. Ne var ki, tersi bir durum ise bu oluşumu yani Kent Konseyini, kent yönetimi karşında alternatif güçlü bir yapıya dönüştürür. Bu durum aynı zamanda oluşuma ilişkin mevzuat ile ilgili ciddi sorunların varlığına işaret etmektedir.

Türkiye'de Kent Konseylerine ilişkin yapılan akademik çalışmalar incelendiğinde, bu çalışmaların çoğunun üzerinde uzlaştığı ortak tespitlerden bazıları söz konusu oluşumların işlevsizliği, yerel yönetimler tarafından dikkate alınmadıkları, kararlarının belediye meclis gündemine alınmadığı yönündedir. Örneğin Akdoğan (2015: 8-11)'a göre Türkiye'de çıkarılan neoliberal yasaların tümünde olduğu gibi Belediye Kanunu'nda ve Kent Konseyi Yönetmeliğinde şeffaflığa sürekli vurgu yapılmasına rağmen Kent Konseylerine hangi sivil toplum kuruluşlarının hangi ölçütler gözetilerek davet edildiği belli değildir. Konsey yönetmeliğinde belirtilen konuyla ilgili dernek ve vakıf temsilcilerinin nasıl belirlendiği de belirsizdir. Belediye meclisleri, kent meclislerinin kararlarını yasa gereği gündemlerine almaya zorunlu olmakla birlikte, kent meclisinin görüş ve önerileri doğrultusunda karar alma zorunlulukları bulunmamaktadır. Özetle söz konusu oluşumun çalışma grupları ya da meclislerinin ne zaman, kimlerin katılımıyla, ne sıklıkla toplandığı, yapılan toplantılarda ne tür önerilerin dile getirildiği, ne tür kararların alındığı ve çalışma raporlarının yazılıp yazılmadığı konularının belirsiz olduğu, tam da bundan dolayı Kent Konseylerinin yerelde sembolik bir nitelik taşıdığı vurgulanmıştır. Oysa ki, 2004 ve 2005 yıllarında gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarında "Kent Konseyi"nin kurulması; belediyelerde mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılarak görüş bildirmeleri, yönetime katılma alanındaki önemli gelişmeler olarak vurgulanmıştır (Eryılmaz, 2013: 250). Bu zaman aralığına rağmen ne yazık ki Kent Konseyi üzerinden yerelde yönetime katılma, diğer bir ifadeyse karar alma sürecine katılma konusunun hala sorunlu bir alan olarak ortada durduğu tartışılmaz bir gerçektir. Bu bağlamda gerek yapısal ve işleyiş açısından gerek mevzuat açısından bu oluşumun kent ölçeğinde henüz sağlam bir zemine oturtulamadığı sonucuna varılabilir. Söz konusu oluşumun etkisiz ve verimsiz işleyişi de bu yapısal duruma bağlanabilir. Dolayısıyla kuramsal bağlamda etraflıca yer verilip tartışılan yerelde siyasal katılım ve geniş tabanlı temsiliyet esasına dayalı yerel yönetim anlayışının pratik alanda henüz kentsel sorunlara çözüm üretecek derecede işlevsel bir mekanizmaya dönüşmediği savını, Adana Kent Konseyi özelinde de savunmak mümkündür.

6. SONUÇ

Kent politik, ekonomik, sosyo-kültürel, demografik ve yönetsel unsurları bir arada bulunduran dinamik yapısı itibariyle canlı bir organizmaya benzetilir. Bu özellikten dolayı her kent için şahsına münhasır olumlu/olumsuz çizgide gelişen bir değişim ve dönüşüm olgusundan söz etmek mümkündür. Kentlerin hemen her dönem uygarlığın beşiği olarak görülmesi, ortak paylaşımların belirleyici olduğu daha duyarlı, incelikli, sorumluluk gerektiren bir kentsel yaşam esasına dayanır. Kentli olmak ve bunun bilincine erişmek, kentsel değerleri özümseyip kent ile bütünleşmeyi, kendini kent iklimine ait hissetmeyi ve bu aidiyetin gerektirdiği sorumlulukları, hassasiyetleri yüklenip taşıyıcısı olmayı gerektirir. Kentler, süreklilik arz eden kentsel hizmetler ve bu hizmetlerin çeşitliliğine bağlı olarak gerçekleşen görece daha nitelikli bir yaşamın sürdürüldüğü yerleşim alanları olmanın ötesinde kentlilerin, maddi ve manevi tüm ihtiyaçlarını karşılayan ve kentsel alanda yaşanan sorunlardan payına düşeni de almayı gerektiren bir ortak yaşam mekânıdır. Kentleşme olgusu her kentte farklı yoğunlukta ve nitelikte yaşanır. Bu olgu, bazı kentlerde kontrolsüz ve plansız bir fiziki genişlemeyle sonuçlanabilir. Kentleşme sürecine içkin olumsuzluklar, bu sürece karışmayı ve söz konusu süreci denetim altında tutmayı zorunlu kılar. Bu zorunluk hali ise kent yönetiminden sıradan kentlilere kadar birçok kesim için önemli görev ve yükümlülükler doğurur. Bu bağlamda yerelde yapıcı ve çözüm odaklı kentsel siyasaların olgunlaştırılıp kent yönetimi tarafından hayata geçirilmesi sürecinde merkezi ve yerel yönetim birimlerinden, sivil toplum kuruluşlarına ve meslek odaları ile örgütsüz kentlilere kadar uzanan geniş katılımlı bir oluşumun katkısından yararlanmak mümkündür esasında. Kent Konseyleri, kuruluş amacı ve örgütsel yapısı itibariyle bu fırsatı yaratma, kentin gelişimi ile ilgili en uygun kararların alınmasında geniş bir kesimin deneyim ve katkılarından yararlanma yolunu açma konusunda önemli bir oluşum olarak öngörülmüştür. Demokrasi olgusu, yerel yönetimlerin başlıca ontolojik sebeplerindendir ve yerel demokrasi, halkın aktif katılım esasına dayanır. Bu da halkın kentsel alanda kente ilişkin karar alma süreçlerine katılımı anlamına gelir. Siyasal ve yönetsel süreçlere katılımın amacı kentlileri kent yönetimine dâhil ederek, alınan karaların kentlilerce sahiplenmesini sağlayabilmektedir. Bu anlamda katılım, genel anlamda kentlilerin özel anlamda bireyin, kente ilişkin sorunun belirlenip soruna ilişkin çözümün üretilmesi ve alınan kararların uygulamasına kadar uzanan sürecin içinde bulunmasını gerektiren ve kentlileri/bireyi, yönetim süreciyle bütünleştiren siyasal bir olgudur. Yerel demokrasinin işlevselliği, yerel yönetim organlarının kentlileri temsil etmesi ve bu organların faaliyetlerinin yerel halkın ihtiyaçlarına, beklentilerine ve sorunlarına cevap

verebilecek nitelikte olmasına bağlanabilir. Bu anlamda yerelde siyasal katılım, yerel seçimlerde oy kullanarak yerine getirilen demokratik bir haktan daha derin ve anlamlı bir yerel yükümlülük olarak düşünüp yorumlamakta fayda vardır. Kent Konseyinin oluşumuna ve üretim platformlarının yapısına bakıldığında kentteki tüm ilgili kesimlerin temsilci üyeliğine yer verecek biçimde geniş katılımlı bir örgütlenmeyi öngördüğünü, ancak bu öngörünün pratik alanda bir karşılığının olmadığını, oluşumun mevcut çalışmaları üzerinden savlanabilir. Adana Kent Konseyinin kente ilişkin sürdürülebilir eylem planındaki hedefleri ile kentin mevcut sorunları arasında bir paralellik olduğunu söylemek mümkündür. Ancak uygulamaya bakıldığında Konsey çalışmalarının büyük oranda eğitsel seminer ve konferanslar biçimindeki sosyo-kültürel alanda yoğunlaştığı görülür. Şüphesiz bu durumun kentsel bilinç ve farkındalık düzeyini olumlu etkilediği ve kentsel gelişime katkıda bulunduğu gerçeği yadsınamaz. Ancak kentin uygulamaya dönük acil çözüm bekleyen birçok sorununun da bulunduğu ve Kent Konseyinin henüz bu sorunlara ilişkin kapsamlı bir çözüm politikası (tarihi evlerin ve köprünün restorasyonu hariç) üretmediği ya da üretmek için gayret dahi göstermediği de bir gerçektir. Ayrıca Adana Kent Konseyi özelinde "Yerel Gündem 21" kapsamında yerel ölçekte gerçekleştirilmek istenen yönetişim mekanizmasının bu oluşum üzerinden henüz işlevsellik kazandığı da söylenemez. Bu durum, Adana Kent Konseyi özelinde Kent Konseylerinin, ilgili mevzuattan söz konusu oluşumun yapısal özelliklerine varıncaya kadar her yönüyle gözden geçirilip yeniden yapılandırılması gereğine işaret etmektedir.

KAYNAKÇA

5393 Sayılı Belediye Kanunu (R.G. 13.7.2005).

Acevit, Fevzi (2001), Adana Kent Konseyi Tüzük ve Yönetmelikler, Adana Kent Konseyi Yayınları, Adana.

Acevit, Fevzi (2006), Adana Sürdürülebilir Eylem Planı ve Adana Mevcut Durum Raporu 2006, Adana Kent Konseyi Yayınları, Adana.

Acevit, Fevzi (2008), Adana Kent Konseyi 2005-2007 Dönemi Çalışma Raporu, Adana Kent Konseyi Yayınları, Adana.

Adana Kent Konseyi (2015), "Haberler ve Duyurular", http://www.adanakentkonseyi.org.tr/ , (02.09.2015).

Akdoğan, A. Argu (2015), "Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım", http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-23.pdf , (12.09.2015).

Barber, Benjamin (1995), Güçlü Demokrasi, Çev. Mehmet Beşikçi, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Beetham, David (2004), Demokrasi ve İnsan Hakları, Çev. Bilal Canatan, Liberte Yayınları, Ankara.

Emrealp, Sadun (2005), "Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı**",** **http://www.bursayg21.org.tr/** , (13.12.2008).

Eroğul, Cem (2013), "Siyasal Katılma", Haz. Gökhan atılgan ve E. Attilla Aytekin, Siyaset Bilimi: Kavramlar-İdeolojiler-Disiplinler Arası İlişkiler, Ankara, Yordam Kitap, s. 227-237.

Eryılmaz, Bilal (2013), Bürokrasi ve Siyaset, Alfa, İstanbul.

Fişek, Kurthan (2005), Yönetim, Pragraf Yayınevi, Ankara.

Heywood, Andrew (2013), Siyaset, Çev. Bekir Berat Özipek vd., Ankara, Adres Yayınları.

Himsworth, Chris (2007), "Yerel Yönetimlerin Özerkliğine İlişkin İlkelere Uyumun İzlenmesi", Çev. Bülent Duru, Edi. Ayşegül Mengi, Yerellik ve Politika: Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi, İmge Kitabevi, İstanbul, s. 275-284.

Güler, Birgül Ayman (2013), Türkiye'nin Yönetimi, İmge Kitabevi, Ankara.

Göymen, Korel (2000), "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler", Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayınları, Ankara, Cilt: 9, Sayı: 2.

Göymen, Korel (2015), "Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler", http://research.sabanciuniv.edu/1427/1/KorelGoymen.pdf , (22.09.2015).

Kapani, Münci (2010), Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınevi, Ankara.

Keskinok, H. Çağatay (2006), Kentleşme Siyasaları, Kaynak Yayınları, İstanbul.

Kent Konseyi Yönetmeliği (R.G. 08.10.2006), http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.10687&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Kent%20Konseyi%20Y%F6netmeli%F0i , (12.10.2015).

Mengi, Ayşegül; Nesrin Algan (2003), Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Taşan-Kok, Tuna (2012), "Çok Aktörlü Yönetişim", Der. Melih Ersoy, Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük, Ninova Yayınları, İstanbul, s. 85-86.

Sabuktay, Ayşegül (2009), "Yönetişim, Demokrasi ve Yerel Seçimler", Memleket Siyaset Yönetim, Cilt: 4, Sayı: 9, 2009/9, s. 72-86.

Sarıbay, Yaşar (1996), Siyasal Sosyoloji, Uludağ Üniversitesi, Bursa.

YYÖŞ - Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (2015), http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf , (04.28.2015).

KATILIM VE ETKİNLİK BOYUTLARI AÇISINDAN KENT KONSEYLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ: TRABZON BÜYÜKŞEHİR KENT KONSEYİ ÖRNEĞİ

Abdullah UZUN
Yrd. Doç. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, abdullahuzun@ktu.edu.tr
Suna Ersavaş KAVANOZ
Yrd. Doç. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü sunaersavas@hotmail.com

Özet
Katılımı bir "hak" olarak tanımlayan 2005 tarihli 5393 Sayılı Kanun ile birlikte bu hakkın kullanılabileceği kanallardan biri olarak kent konseyleri yasal bir statüye kavuşturularak belediye meclisine görüş bildiren istişari nitelikte bir birim olarak Türk yönetim yapısı içinde yerini almıştır. Kent konseyleri ile ilgili olarak iki farklı görüş literatürde yer almaktadır. Bunlardan ilki; katılımcılık, demokrasi, yönetişim özellikleriyle yerel demokrasiyi güçlendirme aracı niteliğindeki bir araç olduğuna dair yaklaşımdır. Bir diğer görüş ise, kent konseylerinde toplumda zaten var olan erk ve otorite kanallarına erişim imkânı olan kişi ve grupların bir araya gelip konuşabileceği bir ortam oluşturması dışında bir katılımın gerçekleşmediği yönündedir. Bu farklı görüşlerin uygulamadan çıkarılacak sonuçlar olması gerekliliği farklı kentlerde yapılacak olan kent konseylerinin alınan kararlarda etkililiğinin anlaşılması ile ancak mümkün olacaktır. Günümüzde Türkiye'de birçok kent konseyi gerek kanuni düzenlemelerdeki eksikliklerden gerekse de uygulamada ortaya çıkaran bir takım engel ve sorunlardan dolayı bu işlevleri yerine getirmekte başarısız olabilmekte ve sadece kağıt üzerinde kalan bir görüntü sergilemektedir. Bu çalışmada da uygulama alanlarından biri olan Trabzon'daki Trabzon Büyükşehir Kent Konseyi'nin sadece kağıt üzerinde oluşturulmuş bir oluşum mu yoksa kendisinden beklenen işlevleri yerine getiren etkin bir araç mı olduğunu tespit edebilmek ve bu aracın daha işlevsel hale getirilmesi için neler yapılabilir sorusuna cevap aramaya yönelik pratik bilgi ve deneyimler ele alınmıştır. Çalışmada veri toplama yöntemi olarak bazı Konsey üyeleri ile mülakatlar yapılmış ve arşivsel verilerden faydalanılmıştır. Belediye yönetimi ve yerel vatandaşlar ile karşılıklı ilişkiler ve kendi yapısı ve iç işleyişine ilişkin elde edilen veriler değerlendirildiğinde Trabzon Büyükşehir Kent Konseyi'nin etkin bir şekilde kendinden beklenen işlevleri yerine getirmekten yoksun kağıt üzerinde olsun diye oluşturulmuş bir yapı olduğu çalışmanın temel bulgusu olmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kent Konseyi, Trabzon, Katılım, Etkinlik

GİRİŞ

1980 sonrası küreselleşme sürecine eşlik eden yerelleşme ile birlikte yönetimin meşruiyetini destekleyecek, halkın yönetime katılımını arttıracak ve daha demokratik yönetimi mümkün kılacak çalışmaların hız kazandığı görülmektedir. Bunun en önemli nedenlerinden biri daha büyük bir dünyanın parçası olmaya başladıkça tabanın özerk olarak kendi gündelik hayatını etkileyecek kararlara katılma ve etki etme şansının azalmasıdır. Bu kapsamda yeni bir kavram olarak yönetişim ön plana çıkarılmakta, bu kavramın temelinde ise birlikte yönetme ve bunun bir gereği olarak katılım kavramı yatmaktadır. Bu kapsamda özellikle yerel demokrasi ve bunu gereği olan katılım için daha elverişli olarak görülen yerel yönetim alanlarında daha fazla katılım, katılım olanaklarının artırılması, katılım düzeyinin ne olması gerektiği üzerine yapılan tartışmalar neticesinde yeni katılım ve biçimleri ve araçları oluşturulması ile yönetim düzeyinde etkin olunması sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu kapsamda Kent konseyleri de yerel yönetimlerde yerel demokrasinin hayata geçirilmesinde aktif katılımı sağlayacak, ortak aklı hayata geçirebilecek bir araç olarak görülmektedir.

Türkiye'de Yerel Gündem 21 Programı'nın bir sonucu olarak katılım mekanizmasını işlevsel hale getirmek için kurulan kent konseylerinden hem katılım için gerekli koşulları

sağlaması (uzlaşma kültürü ve sivil toplum gibi) hem de katılım yoluyla bazı işler yapması (planlama yapma ve strateji geliştirme gibi) beklenmektedir (Demirci, 2010: 34). Fakat kent konseyleri devam eden süreçte kendisinden beklenen işlevi yerine getirme konusunda farklı kentlerde farklı deneyimlerle yol almakta ve çoğu kent uygulamasında bir takım temel sorunlar ve eksiklikler görülmektedir. Her bir şehirde farklı tezahür eden bu sorunların çözümüne yönelik canlı bir tartışma yaşanmaktadır (Türkiye Kent Konseyleri Birliği (TKKB), 2012: 3).

Bu çalışmada uygulama alanlarından biri olan Trabzon'daki Trabzon Büyükşehir Kent Konseyi (TBKK)'nın kendisinden beklenen işlevleri yerine getirme konusunda sadece kağıt üzerinde kurulmuş bir yapı olarak mı kaldığı yoksa etkin bir araç olarak mı işlediği tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultu da çalışmanın teorik bölümünde kent konseylerinin yerel katılım mekanizmalarını etkinleştirmedeki rolü, kent konseylerinin gelişim süreci ve Türkiye'de kent konseylerinin genel durumları ele alınmıştır. Araştırma bölümünde ise, yerel katılımı sağlamada ve kendisine verilen görevleri ve sorumlulukları yerine getirmede TBKK'nın etkinlik düzeyine ilişkin bulgulara yer verilmiştir.

1. YEREL HİZMETLERE KATILIM VE KENT KONSEYLERİ

Küreselleşme süreci ile birlikte giderek önemini arttıran yerelleşme süreci yerinden yönetim birimlerini ön plana çıkarmaktadır. Uluslararası sözleşmelerde yerel yönetimlerinin iyileştirilmesine yönelik birtakım araçlar geliştirilmekte ve yerel demokrasinin gerçekleştirilmesine yönelik birtakım adımlar atılmaktadır. Yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesinin kaynağı, yaşadıkları alanlarla ilgili sorunların çözümüne ilişkin karar alma sürecinin o alanda yaşayan insanlara bırakılması olarak görülmekte ve ortaklaşa yönetim anlayışının temelinde de olan "katılım" kavramı öne plana çıkarılmaktadır.

Kamu siyasalarının belirlenmesinde uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alma ya da iktidarı kullanan kurum ve kişilerin aldıkları kararları etkileme amacına yönelik eylem bütünüdür şeklinde tanımlanabilecek (Öner, 2000: 132) katılım olgusu yurttaşların kendilerini etkileyen tüm kararların alınmasına etkin olarak çeşitli şekillerde katılımını içermektedir. Katılımın merkezden yerele inildikçe arttığı ve katılımcıların da etkinliğini artırdığı kabul edilmektedir (Kerman vd., 2011: 16). Bu kapsamda vatandaşların kendilerini ilgilendiren kararlara katılımı, küresel ve ulusal düzeye göre yerel düzeyde çok daha kolay ve etkin olmaktadır. Katılım konusunda son yıllarda başta gelen konu, yerel karar alma yapısındaki geniş çaplı değişim içindeki katılımı özendirmek olarak görülmektedir (Hill, 1974: 152).

Yerel topluluğun, yerel düzeydeki kendileri ilgili hizmet yapımı ve kararlar sürecine değişik düzeyde müdahale ve katılma süreci olarak tanımlanabilecek yerel yönetime katılım, yöre halkının bir bölümünün karar ve yürütme organlarında görev alması şeklinde gerçekleşmektedir. Katılımın yerel yönetimler için sağlayabileceği faydalar olarak yerel ve müşterek hizmetlerin seçiminde yerindelik ve etkinliğin sağlanarak mali sorunlarının önüne geçilmesi, halkın yönetim sorumluluğunu paylaşarak merkezi yönetimle uzlaşma sağlanması, bireyler adına demokratik eğitimin sağlanarak ortak yararlar adına dayanışma ve işbirliği sağlanması gösterilmektedir. Toplum iradesinin belirmesinin tek yolu demokratik siyasal süreç, bunun da en önemli ölçütü katılımdır (Tekeli, 1991: 70). Katılım, yerel toplulukların arasındaki iletişim kanallarını açarak yerel menfaatler için ortak bir payda oluşturabilmekte ve yurttaşlar yaşadıkları çevreyle daha fazla özdeşleşmekte ve yaşadıkları çerçeve daha fazla sahip çıkmaktadırlar (Çukurçayır, 2000: 224).

Demokratik, katılımcı ve paydaşlara daha çok söz hakkı veren bir model olarak yönetişim kavramı son yıllarda öne çıkmaktadır. Birlikte yönetim anlayışından yola çıkarak tek güç tarafından yönetilme yerine karşılıklı etkileşme ve çok aktörlü bir yönetim anlayışı olarak ifade edilebilecek yönetişim kavramı en iyi yerel yönetim alanlarda uygulanma olanağına sahip olmaktadır. Merkezi yönetim, yerel yönetimler, özel kesim ve sivil toplumdan oluşan paydaşlar bütünü olarak ifade edilebilecek (Kerman vd., 2011: 16) yerel yönetişim süreci ile yerel yönetimlerde yatay ve demokratik örgütlenmeye dayalı ortaklaşa yönetim anlayışı işlevsellik kazanmakta ve bu anlayış ile birlikte sivil toplum örgütleri ve bir takım kuruluşlar alınan kararlara katılma ve politika oluşturma imkanına kavuşmaktadır (Aydınlı, 2004: 75). Bu modelin gelişmesinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Maastricht Antlaşması, Avrupa Kentsel Şartı'nın yanı sıra 1992 yılında Brezilya'nın Rio kentinde toplanan "Yeryüzü Zirvesi"nde benimsenen Gündem 21 Bildirgesi önemli katkılar sağlamıştır.

BM tarafından Haziran 1992'de Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde "Yeryüzü Zirvesi" olarak adlandırılan "BM Çevre ve Kalkınma Konferansı"nda kabul edilen belgelerden biri de "Gündem 21" başlıklı küresel eylem planıdır. Bu konferans ile birlikte yerel yönetimlerin güncel kaygıların ötesine geçerek değişen koşullara yerel yönetimlerin kendilerini hazırlayabilmelerine yönelik bir bakış açısı geliştirilmiştir. Gündem 21"in 28. Bölümü "Gündem 21'in Desteklenmesinde Yerel Yönetimlerin Girişimleri" başlığını taşımaktadır. Gündem 21 içerisinde "Yerel Gündem 21" kavramının geliştirildiği bu bölümde yerel yönetimlerin, halka en yakın yönetim kademesi olarak, sürdürülebilir gelişme

konusundaki yaşamsal konumlarının altı çizilmektedir. Bu bölümde ortaya konan hedefler çerçevesinde sorunların çözümü için yerel yönetimlerde katılım ve işbirliğinin sağlanması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. "Yerel Gündem 21" planı ile yerel yönetimlerin öncülüğünde sivil toplumun ve tüm diğer ilgililerin, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak birlikte çözüme kavuşturmaları hedeflenmektedir. Yerel düzeyde *"sürdürülebilir kalkınma"*ya yönelik katılımcı eylem planlaması süreci niteliğindeki Yerel Gündem 21, dünyada ve Türkiye'de sergilediği özellikleriyle 21. yüzyılın demokratik "yerel yönetişim" anlayışını ifade etmektedir (TKKB, 2012: 5). Kent konseyleri de, gücünü en çok 1996 Habitat Konferansı'nın ardından, Türkiye'de yerel düzeyde örgütlenen Yerel Gündem 21'lerden almaktadır (Keskin vd., 2011: 309).

Önceleri Yerel Gündem 21 Programı ortağı kentlerde ve daha sonra da yapılan kanuni düzenlemelerle diğer kentlerde kurulan kent konseyleri yerel yönetişimin ve katılımın bir aracı olarak görülmektedir. Kentle ilgili hemen her konuda, ortak aklı harekete geçirerek görüş oluşturma kabiliyeti, kent konseylerine yerelde yönetişim kavramının hayata geçirilmesinde çok önemli bir fonksiyon yüklemektedir (TKKB, 2012: 11). Kent konseyleri merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, kent sorunlarının belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği, ortak aklın ve uzlaşmanın esas alındığı demokratik yapılar olarak kabul edilmektedir (Kerman vd. 2011: 25). Konsey düşüncesinde, güçlenen yerel yönetimlerin, yetki, işlev ve kaynaklarını "örgütlü kentliyle" paylaştığında, katılım yoluyla kentsel hizmetler sunumunda verimliliğin ve saydamlığın attırılabileceği beklentisi vardır. Yerel halkın daha iyi bir yaşam sürmesini sağlamaya dönük nihai amacın gerçekleştirilebilmesi, o yöredeki toplumsal aktörlerin karar alma sürecinde yönetime etkin katılımlarına bağlanmıştır (Kaypak, 2011: 135).

Kent Konseyi'nde toplumda zaten var olan erk ve otorite kanallarına erişim imkânı olan kişi ve grupların bir araya gelip konuşabileceği bir ortam oluşturması dışında bir katılımın gerçekleşmediği yönünde görüşler de vardır. Demirci'ye (2010: 35) göre, "*Her ne kadar KKY'de "ortak akıl", "tartışma" ve "uzlaşma", gibi müzakereci demokrasiyi çağrıştıran kavramlar yer alsa da, kent konseyleri müzakereci demokrasi için gerekli ölçütleri sağlamaktan uzaktır. Kent konseyleri bağlamında katılımın literatürde "danışma" olarak isimlendirilen katılım türüne daha yakın olduğu söylenebilir. Dolayısıyla siyasetçilerden veya bürokratlardan halka erk transferini öngören bir katılımdan söz etmek mümkün değildir. Çoğunlukla resmi kurum ve kuruluşlardan gelen temsilciler ve sivil toplum kuruluşlarının*

temsilcileri belediye meclisine görüş bildirmek üzere kentle ilgili gördükleri sorunları oturup konuşacaktır. Aslında bu yönü ile ele alındığında kent konseyi "katılımcı" değil "temsili" bir yapıdır. Katılımı erk paylaşımı olarak görenler için kent konseyleri yoluyla katılım, "sembolik" bir katılım türüdür (göz boyamadır)" (Demirci, 2010: 35).[1] Şahin (2011: 175) ise, kent konseylerinin iddia edildiği gibi kentsel katılıma katkılarının varoluşsal bir gereklilik olarak ortaya çıkmayacağını, gerek kamu yönetimi süreçlerine katılımla gerekse de yerel siyasetin doğasından kaynaklanan nedenlerle kent konseylerinin tek başına varlıklarının kentsel katılımın gerçekleşmesi için yeterli olamayacağını, öncelikle her kamu kurumu gibi kent konseylerinin de katılımı gerçekleştirecek kapasite, yöntem ve birikime ulaşması gerektiğini ifade etmektedir.

Her ne kadar kent konseylerinin katılım süreçlerine yaptığı katkı konusunda aksi görüşler olsa da, kent konseylerinin Türkiye'de yerel düzeyde katılımı gerçekleştirebilecek en önemli araçlardan biri olarak değerlendirilebilir.

2. TÜRKİYE'DE KENT KONSEYLERİNİN YAPISI VE GENEL DURUMU

Türkiye'de genel olarak 1990'lı yıllardan sonra farklı adlarla da olsa, katılımcılığı özendiren, bilgi akışını hızlandıran, saydamlığı amaçlayan, yer yer karar alma süreçlerini de içeren, ilgili tarafların bir araya gelip görüş alışverişinde bulundukları ve belli konularda düşünce açıklamalarının yapıldığı platformların oluşturulduğu görülmektedir (Aydınlı, 2004: 193). Daha önceden farklı adlarla faaliyet gösteren bu kent konseyi ve benzeri nitelikteki kuruluşlar 5393 sayılı Belediye Kanun'un 76.maddesi'yle ortak bir isim altında birleştirilerek kent konseylerinin amaçları, faaliyet alanları, katılımcıları belirlenmiştir. (Görmez ve Altınışık, 2011: 45). Kanun'un 76. maddesinde, "*Kent konseyi kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin*

[1] Demirci (2010: 25-31) katılım konusunda şu saptamalarda bulunarak Kent konseyi katılım ilişkisini eleştirir: "Katılım yorumlara açık belirsiz bir kavramdır", "Elitler halkın katılımı konusunda isteksizdirler", "Katılımda adalet yoktur", "Katılımın ideal koşulları yoktur", "Halk, katılım konusunda isteksizdir", "Katılımcıların bireysel olarak yaptıkları katkı belirsizdir", "Katılım, karar almada verimsizliğe yol açar", "Katılım, toplumsal çatışmaları arttırır", "Katılım, hesap verme sorumluluğunu muğlaklaştırır", "Katılım, yeni bir tiranlıktır"…

faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar" ifadesine yer verilmiştir.

Kent konseyi yapısı, 5393 sayılı Belediye Kanununun 76. maddesi gereğince Ekim 2006'da çıkarılmış 26313 sayılı Kent Konseyi Yönetmeliği'ne (KKY) dayanmaktaydı. Ancak, yönetmeliğin yargıya götürülmesi sonucunda 22 Mayıs 2008 tarih ve 2007/1280 Esas, 2008/3744 Karar sayılı Danıştay kararı ile KKY'nin bazı maddeleri iptal edilmiştir[2]. 2009 yılında yönetmelik yeniden düzenlenmiş ve daha demokratik ve etkin bir mekanizma öngörülmüştür (Çukurçayır vd., 2011: 293). 27250 sayılı yeni KKY ile kamuoyunda da eleştirilen hususlar ve belirsizlikler giderilmiş, kent konseyi organizasyonunda değişiklikler yapılmış ve kent konseyinin oluşumu, organları ve mali yapısıyla ilgili maddeler eklenmiştir (Kaypak, 2011: 144)

Yönetmeliğin 5. Madde'sinde, kent konseylerinin belediye teşkilatı olan yerlerde, mahalli idareler seçimlerini takip eden 3 ay içinde kurulacağı belirtilmiştir. Yönetmeliğin 9. Madde'si uyarınca Genel Kurul, Yürütme Kurulu, Kent Konseyi Başkanı, Meclisler ve Çalışma Grupları'ndan oluştuğu ifade edilen kent konseylerinin[3] görevleri 6. Madde'de ifade edilmiştir.

2009 yılında revize edilen KKY'ye rağmen Türkiye'de kent konseyleriyle ilgili farklı yapılanmalar bulunmaktadır. Bu yapılanmalar içerisindeki alt unsurlar kent konseylerinin yerel demokratik yönetişim mekanizması işlevini farklı düzeylerde etkilemektedir (Keskin vd., 2011: 314). Kent konseyi kurulu bulunan birçok ilde kent konseylerinin yeterli düzeyde faaliyet gösterdiklerini söylemek mümkün değildir. (TKKB, 2012: 11). Sürece sahip çıkılmasına rağmen itici gücünü oluşturan gruplar dışında geniş katılımın sağlanamadığı,

[2] Örneğin iptal edilen hususlardan biri, genel kurula belediyenin içinde bulunduğu seçim bölgesi veya bölge milletvekilleri, meclis üye tam sayısının yüzde 30' unu geçmemek üzere, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcilerin, meclis tam üye sayısının yüzde 30' unu geçmemek üzere, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcilerin, kent konseydeki varlığına ilişkindir (Şat, 2011: 115).

[3] Genel kurul, kent konseyinin en yetkili organı olup "merkezi yönetimi, yerel yönetimi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını ve sivil toplumu ortaklık anlayışı ile buluşturmak üzere" kişi, kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşur (KKY, Madde 8). Yürütme kurulu genel kurul tarafından seçilen, kadın ve gençlik meclis başkanlarının da yer aldığı en az yedi kişiden oluşur ve genel kurulun gündemini tespit etmek ve genel kurul tarafından oluşturulan görüşleri ilgili belediyeye sunmak ve uygulamayı izlemekten sorumludur. (KKY, Madde 11). Meclisler ve çalışma gurupları "Kadın ve gençlik meclisleri başta olmak üzere kent konseyinin görev alanlarında, yönetişim anlayışına dayalı ve sürdürülebilir kalkınma içinde çeşitli toplum kesimlerinin kent yönetimine katkıda bulunmalarını, kaliteli ve yaşanabilir bir kentin yönetiminde aktif rol almalarını hedefleyen ve gönüllülük esasında oluşmuş ortak yapıları" (KKY, Madde 4) ifade eder. Kent konseyi genel sekreteri, belediye başkanı tarafından önerilen üç aday arasından yürütme kurulu tarafından seçilir. Kent konseyi genel sekreteri, görevlerin yerine getirilmesini koordine eder. Meclisler, çalışma grupları ve benzeri yapılar arasındaki çalışma uyumunu ve koordinasyonu sağlar. Genel sekreter, kent konseyi başkanına ve yürütme kuruluna karşı sorumludur. (KKY, Madde 14). Kent konseyi başkanı, genel kurul tarafından seçilir ve görev süresi, yürütme kurulunun görev süresiyle paralel olmak üzere ilk dönem için iki yıl, ikinci dönem için üç yıldır (KKY, Madde11).

belediye ve kamu kuruluşlarının desteğinin alınmasında sıkıntı çekilen ve dolayısıyla sürecinin bocalanarak yürütüldüğü kentler olduğu gibi; sürecini yürütmeyi taahhüt etmekle birlikte, bu sürece yeterince ağırlık verilemeyen, kurumsal ve bireysel katılımın cılız bir görüntü sergilediği, dolayısıyla önemli bir gelişme kaydedilemeyen kentler de bulunmaktadır (Görmez ve Altınışık, 2011: 44).

Özellikle katılım açısından bakıldığında genelde birçok belediyenin, biçimsel ve yüzeysel katılıma kucak açarken, özellikle kentsel planlar ve mali konular gibi birtakım kilit alanlar söz konusu olduğunda, aynı şekilde istekli olmaması ve katılımı sınırlandırıcı bir tutum sergilemesi nedeniyle Kent Konseyi'nin "göstermelik" bir işlevle sınırlı kaldığı endişesi söz konusu olmaktadır (Emrealp, 2005: 68). Yasal düzenlemelerle demokratik kazanımlar tasarlansa da uygulamada, tasarımla bir uyumsuzluğun bariz olduğunun altı çizilerek belediye yönetiminin isteksiz, yerel kurumlar ve katılımcı olacağı öngörülen kesimlerinse bilinç düzeylerinin düşük olduğu tespiti yapılmaktadır (Çukurçayır ve Eroğlu, 2008: 198)

Kent Konseylerinin etkinliğinin değerlendirilmesinde (veya işlevselliği), belediye ile kent konseyi arasında kurulan karşılıklı ilişkilerin niteliği ele alındığında birçok kentte belediye ve kent konseyi arasındaki ilişkinin iyi olmaması hatta bazı kentlerde belediyeye karşı muhalif yapılanma gibi durumlar nedeniyle kent konseyleri pasif bir hale gelebilmektedir. Kent konseylerinde alınan kararların belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirileceği (KKY, Madde: 14) hükmü getirilmekle birlikte, kent konseyinin görüşlerinin belediye meclisi açısından bağlayıcılığı yoktur. Belediye meclisinin görevleri arasında kent konseylerinin görüşlerini değerlendirmeye dair bir ibare de bulunmadığından, bunu gerçekleştirmedikleri takdirde herhangi bir sonuç doğurmamaktadır (Görmez ve Altınışık, 2011: 42-43). Kent konseyi kararlarının öneriden öte geçememesi ve uygulanma zorunluluğu olmaması, etkinlik sorunlarına yol açmakta ve belirlenen amaçlara ulaşmayı güçleştirmektedir (Kerman vd., 2011: 24). Bu çerçevede gündeme alınan konsey görüşlerinin "değerlendirilmesi" yani karar niteliği kazanıp kazanmaması veya kararlarda etkili olması hususunda belirleyici olan meclis ve özellikle belediye başkanı olmaktadır. Bir takım çalışmalarda elde edilen bulgular göstermektedir ki, kent konseylerinin yürütülmesinde inisiyatifin belediye başkanlarının elinde olması önemli bir sorundur. Çünkü kent konseylerinin çalışıp çalışmamaları belediye başkanlarının isteğine bağlı kalmaktadır (Çukurçayır vd., 2011: 304).

Kent konseylerinin kendi ayakları üzerinde durabilmesi bir diğer deyişle kurumsallaşması ve buna bağlı olarak ta sürdürülebilirliğinin sağlanması için mali özerkliğinin de sağlanması gerekmektedir (Büyükgenç, 2011: 338). Kent konseylerinin finansmanının ise belediyelerin bütçelerinden ayıracakları ödeneklerle sağlanacağı ifade edilmiştir (KKY, Madde 16). Mali konularda bazı belediyelerde kent konseylerine ciddi kaynaklar ayrılırken bazı belediyelerin KKY'deki belirsiz bir "mali destek" ifadesi nedeniyle kaynak aktarmaktan noktasında olumsuz bir tavır takındıkları anlaşılmaktadır. Ülkemizde sınırlı bütçelerle, hem siyasi gücü kaybetmeme hem de hizmet etme kaygısındaki belediye yönetimi için kent konseyi gibi demokratik mekanizmaların işletimi yavaşlamak durumunda kalmaktadır (Şat, 2011: 125). Kaynak aktarımı durumlarında ise kent konseyleri, belediyelerin bir uzantısı veya ona bağlı bir örgüt görünümünden kurtulamamaktadır (Kerman vd., 2011: 24-25).

Avrupa Komisyonu'nun desteğiyle Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü adına Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından yürütülen Türkiye'de Yerel Yönetim Reformuna Destek (LAR) Projesi kapsamında hazırlanan "Yerel Katılım Mekanizmalarının Güçlendirilmesi Mevcut Durum Tespiti Çalışması"nda kent konseylerinin durumuna ilişkin bulgulara yer verilmiştir. Bu çalışmada elde edilen genel bulgulara göre (TKKB, 2012, 12):

- Kent konseylerinin bilinirlikleri sınırlıdır.
- Kurumsal kimliklerini oluşturmada sıkıntıları vardır; "belediye birimi" algısı yaygındır.
- Ayrı mekânı olan kent konseyleri daha iyi tanınmakta, daha rahat faaliyet göstermektedir. Bunların çoğunun YG-21 geçmişi vardır.
- Kent konseylerinin bütçesi yoktur. Tüm belediyeler, konsey etkinliklerini başka kalemlerden desteklemektedir.
- Bütçe, kent konseyinin bağımsız karar alabilme konusuyla birlikte tartışılmaktadır.
- Kent konseylerine katılım düzeyi düşüktür. STK'lar çalışma gruplarında genelde yer almamaktadırlar.
- Çalışma grupları çoğunlukla başka bir dernekle ilişkisi olmayan gönüllü bireylerce yürütülmektedir.
- Çalışma grupları belli bir toplantı takvimini izlemekte ama düzenli/düzgün toplantı tutanakları tutmamaktadırlar.

Anılan çalışmada yönetmelikte belirtilen fonksiyonları yerine getirme konusunda kent konseylerinin kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetişim ve yerinden yönetim gibi görev ve sorumlulukları gerçekleştirme noktasında büyük bir eksiklik içerisinde olduğu vurgulanmıştır.

3. KATILIM VE ETKİNLİK BOYUTLARI AÇISINDAN TBKK'YA YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA

3.1. Araştırmanın Kapsamı

Araştırmanın kapsamını TBKK oluşturmaktadır. Trabzon, yerel gündem 21 sürecinin başlatıldığı pilot kentlerden biri olarak yapılanmasını önce çevre meclisi kurarak tabandan gerçekleştirme yoluna gitmiş fakat daha sonra çalışmalar yavaşlayarak yapılanmasını tamamlayamamıştır. Bu kapsamda TBKK 2000'li yıllarda yasal sürecin sonrasında kurulan konseylerden biridir. Resmi olarak 2007 yılında kurulmuştur. 30 Mart 2014 yerel seçimlerine kadar Trabzon Kent Konseyi olarak adlandırılan Konsey bu tarihten itibaren Trabzon'un büyükşehir olmasıyla birlikte TBKK adını almıştır.

TBKK Genel Kurulu'nda 250 civarında bileşen bulunmaktadır. Yürütme Kurulu Başkan ve Genel Sekreter dahil 23 üyeden oluşmaktadır. Kadınlar Meclisi, Emekliler Meclisi, Gençlik Meclisi, Engelliler Meclisi, Çocuk Meclisi, Muhtarlar Meclisi olmak üzere altı meclis faaliyet göstermektedir. Bunun yanında AB ve İlişkiler Çalışma Grubu, Afetler ve Krizler Çalışma Grubu, Basın-Yayın Çalışma Grubu, Çevre Koruma ve Güzelleştirme Çalışma Grubu, Eğitim Çalışma Grubu, Sağlık Çalışma Grubu, İmar Plan Çalışma Grubu, Esnaf ve Sanayi Çalışma Grubu, Tüketici Hakları Çalışma Grubu, Hukuk Çalışma Grubu bulunmaktadır.

3.2. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada temel veri toplama yöntemi olarak mülakattan faydalanılmıştır. Mülakatlarda TBKK'nın sadece kağıt üzerinde oluşturulmuş bir oluşum mu yoksa kendisinden beklenen işlevleri yerine getiren etkin bir mekanizma mı olduğunu tespit edebilmek ve bu mekanizmanın daha işlevsel hale getirilmesi için neler yapılabilir sorusuna cevap aramaya yönelik pratik bilgi ve deneyimlere başvurulmuştur. Bu kapsamda Trabzon mülakat teklifine olumlu yanıt veren Konsey Başkanı, Genel Sekreter, ikisi Meclis Başkanları (Kadınlar ve Emekliler meclisi) ve 4 yürütme kurulu üyesi olmak üzere 8 üye ile yarı yapılandırılmış açık uçlu sorulardan oluşan mülakatlar gerçekleştirirmiştir. Bazı üyeler iş yoğunluğu, yeterli bilgisinin olmaması vb.nedenlerle görüşme teklifine olumsuz yanıt

vermişlerdir. Ayrıca mülakat verilerini desteklemesi amacıyla Kent Konseyi'nden gerçekleştirmiş oldukları çalışmalarına ilişkin veri ve bilgiler (Yürütme kurulu kararları, faaliyet raporları, meclise sevk edilen kararlar vs.) istenmiş fakat bunlardan sadece meclise sevk edilen son dönem kararlarının verilmesi uygun görülmüştür (2014-2015 dönemi). Bunların da sayısı 3 tanedir. Yine ek olarak Konsey hakkında çeşitli bilgilere ulaşabilmek amacıyla internet tabanlı olarak özellikle konseyin internet sitesi incelenmiş ve yerel haber siteleri taranmıştır. Tüm bu yöntemler kullanılarak elde edilen veriler içerik analizine tabi tutularak katılım boyutu ve konseyin etkinli bağlamında incelenmiştir.

3.3. Araştırmanın Bulguları

TBKK'nın yerel düzeyde katılım ve kendisini verilen diğer işlevleri etkin bir şekilde gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin analizini 3 boyutta incelenebilir: TBKK ve Belediye yönetimi arasındaki karşılıklı ilişkilerin niteliği, TBKK'nın kendi içyapısı ve işleyişi ile TBKK ile yerel vatandaşlar arasındaki etkileşim.

3.3.1. TBKK ve Belediye Yönetimi Arasındaki Karşılıklı İlişkilerin Niteliği

Kent Konseyi'nin belediye meclisine görüş bildiren bir niteliğe haiz olması bu görüşlerin dikkate alınmasında odağı belediye başkanına ve belediye meclisine çevirmektedir. TBKK ile ilgili başlıca sorun alanı da bu noktada ortaya çıkmaktadır.

Kent konseyleri, kent halkını katılıma teşvik ederek kentte ortak aklı temsil edip bu ortak aklı yönetim ile uzlaştırmak üzerine kurulan yapılar olmasına rağmen belediye başkanlarının konseye karşı tutumu konsey kararlarının etkililiğinde en önemli sonucu ortaya çıkarmaktadır. TBKK özelinde bu tutumun sözlü iletişimde çok olumlu olmasına rağmen resmi olarak bunu yansıtacak bir tutumun var olmadığı görülmektedir. Belediye Başkanı ile TBKK ve yönetimi arasında muhalif bir ilişkiden ziyade olumlu ilişkiler olmakla birlikte Belediye Başkanı'nın Kenti ilgilendiren önemli konularda 1-2 konu hariç Konsey'e çok fazla danışmaması, çoğu durumda Konsey'i yok sayması, Konsey ya da Meclis toplantılarına çok fazla iştirak etmemesi söz konusudur. Örneğin bu hususta TBKK Tabipler Odası üyesi şu ifadeyi kullanmaktadır: *"TBKK Trabzon'da Belediye Başkanı'nın yok saydığı bir yer. Sadece var olması için var. Belediye Başkanı'na kimse karşı gelmek istemiyor. Belediye Başkanı seçimden önce sadece konuşma yapmak için geldi başka hiç gelmedi"* (Tabipler Odası üyesi ile kişisel görüşme, 8 Eylül 2015). Yine Trabzon Ticaret ve Sanayi Odası (TTSO) üyesi de benzer hususları şu şekilde ifade etmektedir: *"Kentte belli şeyler oturduğunda bu gibi yapılanmalara saygı gösteriliyor. Trabzon Büyükşehir Belediye Başkanı sözde çözüm odaklı*

ancak faaliyet anlamında zayıf. Sorunlar Belediye Meclisine, Başkan'a gidiyor ama çözüm yok, basit problemleri bile çözemiyoruz." (TTSO üyesi ile kişisel görüşme, 12 Eylül 2015).

Belediye Meclisi'nin TBKK'nın aldığı kararları sahiplenmediği görülmektedir. TBKK'nın aldığı kararlardan Belediye Meclisi'nce kabul edilen karar sayısının azlığı söz konusudur. Bunun en önemli gerekçesi olarak Konsey tarafından Meclis'e havale edilen kararların onaylanması halinde Meclis üyelerinin siyasi sorumluluğu kendilerinde görmeleri ve bu sorumluluğu almak istememeleri ileri sürülebilir. Bunun yanı sıra Belediye Meclisi, TBKK Yürütme Kurulu'nun aldığı kararların usulen Genel Kurul'dan gelmesi gerektiğini belirterek gündeme dahi almadığı olmuştur. TBKK, birkaç kararının Genel Kurul'dan iletilmemesi sebebiyle reddedilmesi üzerine Yürütme Kurulu'na yetki vermiştir. Bu kararların daha hızlı verilebilmesine ve Belediye Meclisi'ne daha hızlı bir şekilde iletilebilmesini sağlayacak bir adım olarak görülebilir. TBKK Başkanı Belediye Meclisi'nin tutumuna ilişkin şunları aktarmaktadır: *"TBKK'nın muhatabı idari açıdan Belediye Başkanı, karar alma açısından Belediye Meclisi'dir. Bizim kararlarımız Belediye Meclisi'ne gidiyor orada bir şekilde oylanacak ama Belediye Meclisi'nin ihmallerini görüyoruz. Biz Belediye Meclisi'nin üstünde değiliz ama böylesine büyük bir yapılanmaya da Meclis'in saygı göstermesi gerektiğine inanıyoruz. Belediye bizim kararlarımızı sahiplensin istiyoruz ancak Meclis bunun siyaseten faturasını biz ödüyoruz düşüncesi ile hareket ettiğini görüyoruz. Farklı siyasi partilerin başkanlığında Konsey'e karşı tutum değişmedi."* (TBKK Başkanı ile kişisel görüşme, 07 Eylül 2015). Bu konu ile ilgili olarak çözüm geliştirmeye yönelik adımlara dair TBKK Genel Sekreteri şu ifadeleri kullanmaktadır: *"Öncelikle meclislerimizden gelen kararları Belediye Meclisi'ne sunuyoruz, Meclis ne kadarını uygun görüyor, sorun burada. Meclis'e gerçek manada sunulan kent halkını ilgilendiren birkaç tane mesele var bunlar da kabul görmemiş, bu da daha sonrakilerin önünü kesmiş. Her toplantıya bir Belediye Meclisi üyesi çağırıp, kararlarımızın kabullenilmesini sağlamaya yönelik bir çalışma yapmak istiyoruz. Son bir yıl içerisinde Meclis'e sunulan öneri yok."* (TBKK Genel Sekreteri ile kişisel görüşme, 07 Eylül 2015).

TBKK ve Belediye arasındaki ilişkilerin niteliğinin konseyin etkinliğine etkisinin değerlendirilmesinde mali ilişkiler de önem kazanmaktadır. Kent konseylerinin bütçesinin belediyenin ayıracağı ayni ve nakdi yardımlarla oluşturulması belediyeye bağlılığını ve bağımlılığını yaratan en önemli sebeplerden biridir. Bu nedenle kent konseyleri ağırlıklı olarak belediye ile uyumlu bir çalışma içerisine girmek durumunda bırakılmaktadır. Bu, bazı kentlerde konseylerin belediyenin bir birimi gibi, özellikle kültür ve sosyal işleri gördüreceği

bir alt birimi gibi çalışmasına neden olurken, konseye belediye bütçesinden yeterince kaynak aktarılmayan belediyelerde ise çalışamama sorununa yol açmaktadır. Trabzon Büyükşehir Belediyesi bugüne kadar bütçesinde TBKK için herhangi bir kalem ayırmamış, ayni ya da nakdi herhangi bir yardımda bulunmamıştır. Bu durum Konsey'in ve meclislerin bağımsız etkinlikler gerçekleştirme, kurumsal bir yapı oluşturma ve sürdürme gibi faaliyetlerine olumsuz yansıması olmuştur. Ancak son bütçe döneminde TBKK faaliyetleri için özel kalem müdürlüğüne bağlı olarak belli bir pay ayrılmıştır. Bunun daha çok meclislerin çalışmalarına harcanacağına dair bir beklenti söz konusudur. Bu da TBKK'nın etkinliğini artıracak bir gelişme olarak görülebilir. Fakat belediyenin bütçeyi kendinin belirlemesi ve dilediğinde vermesi TBKK Yürütme Kurulu üyeleri tarafından genel olarak bağımsızlığı zedeleyecek ve kent konseylerinin işlevlerini olumsuz etkileyecek bir gelişme olarak algılanmaktadır. Örneğin TBKK Başkanı bu konuda şu ifadeleri kullanmaktadır: *"Kentin ortak aklını oluşturmaya yönelik her toplantı bir gider kalemi oluşturmakta. Bu belediye başkanının insiyatifine kaldığında bağımsızlık zaten söz konusu değil. Ortak aklınızın büyük kısmı belediyenin aklı oluyor. Belediyenin aklına yatarsa ortak aklı oluşturabiliyorsunuz."* (TBKK Başkanı ile kişisel görüşme, 07 Eylül 2015)

Belediye yönetimi ile ilişkiler değerlendirildiğinde, Belediye Başkanı'nın tutumunun sözde çözüm odaklı ancak faaliyet anlamında zayıf, TBKK'nın Meclis tarafından çok fazla kararları dikkate alınmayan ve sahiplenilmeyen, mali açıdan da yeterli düzeyde kaynak aktarılmayan bir konumda olduğu söylenebilir. Bu durumda TBKK var olması için olan ancak herhangi bir faaliyete imza atmayan atıl konumda olan bir yapı olarak varlığını sürdürmektedir. Ancak bunun tek taraflı düşünülmesi yanlış bir tutum olacaktır. TBKK'nın da kendi iç işleyişinden kaynaklanan birtakım sorunları mevcuttur ve bunlar da etkinliği olumsuz etkilemektedir.

3.3.2.TBKK'nın Yapısı ve İç İşleyişi

TBKK'nın yapısı ve iş işleyişi ele alındığında özellikle katılım açısından olumlu görülebilecek bazı hususların dışında, genel olarak katılımı ve etkinliği azaltarak TBKK'yı işlevsizleştiren sorun alanları olduğu görülmektedir. Konsey'in çalışma alanı (ele aldığı konuların niteliği), üye profilleri, isteksiz çalışma, zaman ayıramama, sorumluluk almama ve kurumsallaşamama gibi sorun alanları bu nokta da ön plana çıkmaktadır.

Kent konseylerinin oluşturulma amaçlarının temelinde kent halkının yönetime katılmasını sağlamak yatmaktadır. Kent konseyleri söz konusu olduğunda iki tür katılımdan söz edilebilir: İlki, çalışma gruplarının ve konseyin kendi kurullarının içindeki üyelerin

faaliyetlere, çalışmalara katılımı, ikincisi, kent halkının konseye katılımıdır. TBKK'nın kendi içyapısındaki katılım üzerinde durulduğunda, özellikle Genel Kurul toplantılarında, Konsey bileşenlerinin katılımının üst düzeyde olduğu ifade edilmektedir. Bu kapsamda genel kurulda ilgi düzeyinin yüksek olduğu söylenebilir. Yine TBKK'da özellikle STK ve meslek odaları gibi kesimlerin katılımı ve çalışma azmi yetersiz görünse de, meclislerin kendi içlerinde aktif bir şekilde katılım gerçekleştirdikleri ve kente yönelik projeler ürettikleri görülmektedir. Bu konu ile ilgili olarak Konsey Başkanı: *"Meclislerimiz çok iyi çalışıyor. Yeni Muhtarlar Meclisi oluşturduk, Trabzon'da 660 muhtar var. 2007'de Kadın, Gençlik, Engelli meclislerimizi oluşturduk. Meclisleri olabildiğince Genel Kurul şeklinde toplamak gerekli. Kentin bütün sorunlarını meclislerde görüyoruz. Kent ile ilgili atılacak adımlarda meclisler rehberlik ediyor bize. Trabzon'da meclisler STK'lardan daha etkin çalışıyor."* İfadelerine yer vermiştir (TBKK Başkanı ile kişisel görüşme, 07 Eylül 2015).

Fakat TBKK'nın kararlarının Belediye Meclisi tarafından uygulamaya yansıtılmaması bir süre sonra meclislerde ve çalışma gruplarında isteksizlik yaratmaktadır. Kent konseylerinde sivil tarafı temsil eden ve halkın daha kolay bir şekilde erişebildiği meclisler ve çalışma grupları bir süre sonra konseyin bu yapısını kabullenerek öneri getirmek ve proje geliştirmek adına çaba sarf etmemeye başladığı görülmektedir. Konsey ilk kurulduğunda 8'er 10'ar kişilik çalışma grupları oluşturulmuş hatta 70 üyeye sahip çalışma grubu dahi oluşturulup istekli bir şekilde çalışmalar başlatıldığı halde bir süre sonra alınan kararların belediye meclisince ilgisizlikle karşılanması ile bu çalışma grupları da işlevsizleşmiştir. Bu sadece büyükşehir belediyesinin tutumu ile ilgili olarak açıklanamaz. Gruplardan gelen çalışmaların TBKK Yürütme Kurulu'nun ve Genel Kurul'un işleyişinden kaynaklanan sorunlara takıldığı da söylenebilir. Nitekim bu hususu Kadınlar Meclisi Başkanı şu şekilde ifade etmektedir: *"Konseyin organları faaliyetleri desteklemiyor. Çok meşguller gerekli ciddiyeti göstermiyorlar. Ayda bir toplandıklarında kendi getirdikleri kararları yok. Meclisin getirdiği kararları konuşuyorlar ama daha çok dinliyorlar. Ancak kararlar çıkmıyor."* (Kadınlar Meclisi Başkanı ile kişisel görüşme, 11 Eylül 2015). Bu durumun çalışma grupları ve meclis üyelerinde hayal kırıklı yarattığı, çalışma azmini ve isteğini kırdığı, hatta meclis üyeleri ve bileşenlerinden birçoğunun TBKK'dan ayrılıp Trabzon'un büyükşehir olmasından sonra kurulan merkez ilçe Ortahisar bünyesindeki Kent Konseyi'ne yöneldiği görülmektedir. Emekliler Meclisi Başkanı bu durumu şu şekilde açıklamaktadır: *"Karar alıp da uygulanmayınca meclislerin içinde de isteklilik azalıyor. Birçok üyemiz yeni kurulan*

Ortahisar Kent Konseyi'ne geçti. Ortahisar Belediye Başkanı Kent Konseyi'nin aldığı kararları önemsiyor." (Emekliler Meclisi Başkanı ile kişisel görüşme, 11 Eylül 2015).

Konsey'de katılımın azaldığına dair bir anlayışın hakim olduğu söylenebilir. Bu azalıştaki en önemli neden TBKK'nın üyelerin beklentilerini karşılayamamasıdır. Üyelerin bir kısmı Konsey'in faaliyetlerini yetersiz görmekte, Belediye'nin olumsuz tutumunu da Konsey'in yeterince çalışmamasına bağlamaktadırlar. Konsey Yürütme Kurulun'da kente ilişkin sosyal yaşantıyı etkileyen ciddi konular yerine önemsiz sayılabilecek konuların tartışıldığı, Üyelerinden gelen önemli proje ve önerilerin üzerinde yeterince durulmadığı anlaşılmaktadır. Üyelerin birçoğunun belediye ile olan ilişkilerinin zedelenmesi ve muhalif duruma düşme endişesi, sorumluluk alma korkusu ve konseyin çalıştırılmamak üzere kurgulanması gibi nedenler genel olarak bu durumun sebebi olarak gösterilmektedir. Örneğin Tabipler Odası üyesi bu nedenleri şu şekilde anlatmaktadır: *"Son bir buçuk yıldır Kent Konseyi'nin hiç faaliyeti yok. Sadece meclis seçimleri yapıldı. Fakat şehir hakkında hiçbir şey söylenmedi. Biz bazı konularda proje, fikirler üretiyoruz ama sadece dinliyorlar destek yok. Kimse Belediye Başkanı ile ters düşmek istemiyor. Sadece top çeviriliyor Konsey'de. Karar alınmıyor ki gitsin. İşte sahile kaç tane bank konulacak falan bunları konuşuyoruz. Konsey sanki çalışılmasın diye oluşturuluyor."* (Tabipler Odası üyesi ile kişisel görüşme, 08 Eylül 2015). Yine Kent Konseyi Başkanı üyelerin sorumluluk almak istememesini şu şekilde aktarmaktadır: "*Yürütme Kurulu'nda biziz yarın öbür gün bunun hakkında Genel Kurul'da biz hesap vereceğiz diye düşünüp sorumluluk almak istemiyorlar.*" (TBKK Başkanı ile kişisel görüşme, 07 Eylül 2015).

Yine özellikle meslek odalarına mensup bazı Yürütme Kurulu üyelerinin, kent konseylerinde alınan kararların niteliğinin önemli ve teknik meselelerden ziyade basit meseleler olması gerektiği, kent için önemli konuların konuşulduğu yerlerin başka oluşumlar olması gerektiği yönündeki inançları da karar alma konusundaki etkinliği azaltan bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Konsey katılımcıların teknik meselelere hakim olmaması, tüm meslek odaları ve kuruluşların konseyde yer almaması bu inancın temelinde yatan nedenler olarak ifade edilmektedir. Örneğin Mimarlar odası üyesi alınması gereken kararların niteliğini şu şekilde ifade etmektedir: *"Konseyde insanın ihtiyaçlarına ilişkin konuları konuşuyoruz. Çöp sorunu, dolmuş ücretleri gibi konular. Teknik konular da zaman zaman geliyor ama konseydekiler teknik konuları fazla bilmiyorlar. Sessiz kalıyorlar. Dolayısıyla da ortak akıl oluşamıyor. Bu tür teknik konuların il koordinasyon kurullarında konuşulması daha mantıklı.*

Çünkü orada bütün odalar, meslek kuruluşları var." (Mimarlar Odası üyesi ile kişisel görüşme, 10 Eylül 2015).

TBKK'nın üye yapısından kaynaklanan birtakım sorunları da mevcuttur. Bu sorunların temelinde kent konseyine katılımın gönüllülük esasına dayanmasına karşın TBKK Yürütme Kurulu'nda görev alan özellikle odalara ve sendikalara mensup bazı üyelerin katılımının görevlendirme ile gerçekleştirilmesinden kaynaklanmaktadır. Kimi durumlarda oda başkanlığı aynı zamanda Yürütme Kurulu üyeliğini de zorunlu olarak getirmektedir. Bu TBKK'nın kendi içindeki üyeliklerin bile katılımcı değil temsili bir yapıda olduğunun göstergesi olarak alınabilecek bir bulgudur. Kendi bağlı oldukları kurumların, odaların görevlendirmesi sonucu TBKK Yürütme Kurulu'nda yer alan üyeler isteksiz ve ilgisiz davranmaktadır. Ayrıca özellikle meslek odalarına mensup üyelerin birden çok görevi olması, iş adamları olmaları dolayısıyla kendi işlerindeki yoğunluk vb. nedenler bu üyelerin konsey çalışmalarına zaman ayıramama sorununu da gündeme getirmektedir. Bu konu ile ilgili Trabzon'un en önemli ve en büyük STK'sı konumundaki TTSO üyesi: *"Kent Konseyi'ne girişimiz bağlı olduğum odanın görevlendirmesi ile gerçekleşti. Zaten özel iş hayatımda da yoğun bir insan olduğumdan dolayı tercih ettiğim bir görevlendirme değildi. Zamanım da yok...Kent konseylerinde benim gibi meşgul insanların bulunmaması gerekiyor. Toplantılara gönüllülük esası ile katılacak kişiler olmalı. Ben en fazla 3-4 toplantıya katılabildim."* İfadelerini kullanmaktadır (TTSO üyesi ile kişisel görüşme, 12 Eylül 2015). Mimarlar Odası üyesi de aynı hususu şu şekilde ifade etmektedir: *"Yöneticileri çalıştıran projelerdir. Projeye hazırlayacak olan biziz. Biz çok iyi proje hazırlamıyoruz. Çok yorgun ve yoğun yaşıyoruz."* (Mimarlar Odası üyesi ile kişisel görüşme, 10 Eylül 2015).

TBKK'nın etkin olarak çalışmasını etkileyen belki de en önemli hususlardan biri henüz tam anlamıyla kurumsallaşmamış olması gösterilebilir. Son döneme kadar Belediye'nin gerekli mali ve ayni desteği vermemesi nedeniyle TBKK'nın müstakil bir yeri, çalışma ofisleri, çalışma gruplarının ve meclislerinin çalışabileceği ortamlar ve toplantı yerleri mevcut olmamıştır. Sadece bir sene önce Belediye'ye ait Kültür Merkezi'nde TBKK'ya ortak kullanıma mahsus bir oda tahsis edilmiştir. Yine Konsey'in sekretarya hizmetlerini yürütecek ve gelen giden evrakları kaydedecek, resmi yazışmaları yapacak ve konseye gelenlerle ilgilenecek ve diğer idari işleri yapacak, yürütecek geçimini bu işten sağlayan idari personeller söz konusu değildir. Bu gibi birçok iş Konsey Sekreteri tarafından tek başına idare edilmeye çalışılmaktadır. Sekreterin de belediye çalışan bir kişi olması ve dolayısıyla başka işlerle de uğraşması, bu işleri sağlıklı bir şekilde yürütülmesi noktasında sıkıntılara yol

açmaktadır. Bütçesi olmayan, hatta yeri olmayan, çalışan personeli olmayan, birçok yerde resmi yazışmalarını bile Kent Konseyi Sekreteri'nin yürüttüğü bir yapıda Yürütme Kurulu üyelerinin de 2 ya da 3 yılda yapılan seçimlerle değiştiği düşünüldüğünde kurumsallaşma ve sürdürülebilirliğinin ve bu kapsamda konseyin etkin çalışmasının söz konusu olamayacağı söylenebilir. Kent Konseyi'ne katılan üyelerin Konsey'in tam olarak ne olduğunu tam manasıyla oturamamış bir yapısı olması nedeniyle anlamadıkları görülmektedir. Örneğin Mimarlar Odası üyesi bu hususu şu şekilde dile getirmektedir: *"Ben iki buçuk senedir Konsey'deyim yeni anladım konseyi. Bu seçimde aday olmayacağım, dolayısıyla başka bir aday gelecek. O da anlayana kadar zaman geçecek. Dolayısıyla profesyonel kadroları olmalı konseyin sorunları masaya getirecek. Biz karar alıcılarız."* (Mimarlar Odası üyesi ile kişisel görüşme, 10 Eylül 2010).

Kent konseylerinin kurumsallaşması ve sürdürülebilirliği için çalışma yönergesi oluşturulması önemli görülmektedir. Fakat Genel Kurul, Yürütme Kurulu, Çalışma Grupları ve Meclisleri kapsayacak şekilde hazırlanan çalışma yönergesinin de yeni oluşturulmaya başlandığı görülmektedir. Çalışma yönergesi olmadan çalışmaların başarıya ulaşması çok zor görünmektedir.

3.3.3 TBKK ile Yerel Vatandaşlar Arasındaki Karşılıklı Etkileşim

TBKK'nın yerel vatandaşlarla olan etkileşimi ele alındığında bazı olumlu hususlar haricinde yine bir takım sorunlar olduğu görülmektedir.

TBKK'nın sivil toplum ayağı genelde zayıf olmakla birlikte özellikle meclisler aracılığıyla yerel vatandaşlar nezdinde katılım olanakları artmaktadır. Kadın, Emekli, Engelli, Gençlik Meclisleri bu doğrultuda önemli işlevler görmektedir. Konseyde yeni olarak Muhtarlar Meclisi oluşturulmuştur. Trabzon'da 660 muhtar bulunmaktadır. Katılım tartışmalarında en küçük birim olan mahallenin önemi birçok kez vurgulanmıştır. Muhtarlar Meclisi'nin etkin çalışması halinde her bir mahalledeki yaşayan insanların kent ile ilgili beklentilerinin ve sorunlarının konseye yansıması olumlu sonuçlar doğuracaktır. Meclislerin Konsey'e rehberlik ettiği söylenebilir.

Konsey toplantılarında görüşülen konuların yerel vatandaşların istek ve taleplerini içermesi ve çözümlerinin vatandaşlar tarafından üretilmesi konseylerin işlevleri açısından büyük bir önem taşımaktadır. Ancak, uygulamada TBKK'da gündemin belirlenmesi ve görüşülecek konular tarihlerde kentin gündemindeki sorunlar odaklı konsey yönetimi tarafından gerçekleştirilmektedir. Konsey Yürütme Kurulu önceden belirlenen bir gündemle

toplanmadığından üyeler yerel vatandaş talepleri veya STK görüşlerinden ziyade kişisel görüşleri üzerinden tartışmaları yürüttüklerini ifade etmektedirler.

TBKK'nın halk nezdinde bilinirliğinin de az olduğu görülmektedir. Nitekim Konsey'in 2012'de yaptığı çalışmada bilinirlik oranı %29 olarak belirlenmiştir. Bilinirliğin az olması Konsey'in halk tarafından sahiplenilmesini, Konsey'e olan ilgiyi ve katılım durumunu olumsuz etkilemektedir. Bu durum Konseyi'n belediye yönetimi ile olan ilişkilerde kamuoyu baskısını yansıtacak bir oluşum olarak daha güçlü olmasına en gel teşkil etmektedir. TBKK'nın vatandaş nezdinde bilinirliğinin azlığında, henüz kurumsallaşmasını tamamlayamamış olması, kendisini iyi tanıtamamış olması, internet sitesinin etkin bir şekilde kullanılmaması, önemli proje ve kararlara imza atarak bunların reklamının veya duyulmasının sağlanamaması gibi nedenler ön plana çıkmaktadır. Türk Eğitim-Sen üyesi bilinirliğin sağlanamamasında Belediye'nin de olumsuz tutumunun da etkili olduğunu şu ifadelerle anlatmaktadır: *"Kent Konseyi'nin bilinirliliği artar ise, insanların buna vereceği değer de artacak. Belediye bunu kendisi için handikap olarak görüyor. Belediye bilbordlarını bir kez bile kullandırmadı. Tanıtım için çok şey düşünüldü ama olmadı. Hiç kimse bu atıl durumdan memnun değil."* (Türk Eğitim-Sen üyesi ile kişisel görüşme, 11 Eylül 2015).

Yine yerel vatandaşların TBKK'ya olan ilgisinin azlığında "konsey" isminin de önemli bir etken olduğu dile getirilmektedir. TBKK başkanı her şeyden önce "konsey" adının değişmesi gerektiğini, bu kullanımın üst kurul gibi algılanmasına neden olduğunu söylemektedir. Yetkinin ve yapılacak işlerin belirli olduğu bir durumda "konsey" kelimesinin kullanımının algıyı değiştirdiğini, "ortak akıl platformu"nu yansıtacak bir isim kullanılması gerektiğini vurgulamaktadır (TBKK Başkanı ile kişisel görüşme, 07 Eylül 2015).

4. SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde Türkiye'de sayısı yüzlerce olarak ifade edilebilecek kent konseylerine, yerel düzeyde ortak aklı harekete geçirip demokrasiyi, katılım mekanizmalarını ve kendisinden beklenen diğer birçok işlevi yerine getirecek bir araç gözüyle bakılmaktadır. Fakat birçok kent konseyi gerek kanuni düzenlemelerdeki eksikliklerden gerekse de uygulamada ortaya çıkaran bir takım engel ve sorunlardan dolayı bu işlevleri yerine getirmekte başarısız olabilmektedir. Böylece bazı kent konseyleri kağıt üzerinde kurulan bir görüntü sergilemektedir. TBKK'nın da elde edilen bulgular ışığında etkin bir şekilde kendinden beklenen işlevleri yerine getirmekten yoksun kağıt üzerinde olsun diye oluşturulmuş bir yapı olduğu ifade edilebilir.

Belediye yönetimi ile ilişkileri değerlendirildiğinde TBKK'nın belediye yönetimi ile ters düşmemesine rağmen, Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi tarafından çok fazla kararları dikkate alınmayan ve sahiplenilmeyen, mali açıdan da yeterli düzeyde kaynak aktarılmayan bir konumdadır. Kendi yapısı ve iç işleyişine bakıldığında özellikle katılım ve faaliyet etkinliği açısından meclislerin yaptığı katkılar dışında genel olarak katılımı ve etkinliği azaltarak kent konseyini işlevsizleştiren hususlar ön plana çıkmaktadır. Konseyde ele alınan konuların kentin sosyal yaşantısını ilgilendiren önemli sayılabilecek konular olmaması, gönüllülük esasından daha çok STK görevlendirmelerine endeksli temsili nitelikteki katılım, isteksiz çalışma, zaman ayıramama, sorumluluk almama ve kurumsallaşamama gibi sorun alanları bu nokta da ön plana çıkmaktadır. Yine yerel vatandaş ile olan etkileşim boyutunda konseyin bilirliğinin düşüklüğü ve bu kapsamda yeterince sahiplenilmemesi, konsey toplantılarında görüşülen konuların yerel vatandaşların istek ve taleplerinden çok konsey yönetimi veya STK temsilcilerinin kişisel görüşlerini yansıtması söz konusu olmaktadır. Bu durum konseyi halk tabanından uzaklaştırmakta, katılım mekanizmasının tüm toplum kesimlerine yayılarak etkin bir şekilde işletilmesine ve alınan kararların ortak aklı yansıtmasına engel olmaktadır.

TBKK ile benzer sorunları yaşayan diğer kent konseylerinin kendi işlevlerini etkin bir şekilde gerçekleştirmelerine engel olan bu hususları ortadan kaldırıp, kent konseylerini etkin olarak işleyen bir araç haline getirecek bir takım çözüm önerileri elbette mümkündür. Konsey üyeleri ile yapılan mülakatlarla karşılıklı olarak şekillenen bu çözüm önerileri şu şekilde sayılabilir:

1. Belediye olan ilişkilerden kaynaklı sorunların çözümü noktasında belediyelere sosyal hayatı ilgilendiren önemli konularda kent konseylerine danışma zorunluluğu getirilmesi, konsey üyelerinin belediyenin bazı çalışmalarına iştirakinin sağlanması, stratejik plan hazırlama süreçlerine dahil edilmesi gibi düzenleme ve uygulamalar etkili olabilir.
2. Mevcut sistemde belediyeler kent konseylerine isteğe bağlı olarak ayni ve nakdi yardım yapmaktadır. Bu da gerekli ve yeterli yardımın yapılmaması durumunda konseyinin kurumsallaşmasına ve etkin bir şekilde çalışmasına engel olmaktadır. Belediyenin kaynak aktardığı durumlarda da fazlasıyla belediyenin himayesine girme gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu sorun Kanun'da belirtilen bir oranın belediye bütçesinden konseyler için ayrılması yöntemiyle aşılabilir.
3. Konseyin yerel vatandaşlar ve STK'lar nezdinde bilinirliğinin, benimsenmesinin ve katılım imkanlarının artırılması gerekir. Bu kapsamda konsey

bileşenlerinin mümkün olduğunca o şehirdeki her kesimin içinden olması, doğru projeler seçilerek uygulanması ve bunlarla görünürlüğün artırılması, iletişim araçları etkin kullanılarak başarıların vatandaşlara anlatılması, artan üye sayısı ve sağlanan başarılarla kent konseyi kimliğinin yeniden oluşturulması gerekir.

4. Bir üst kurul gibi algılamaya neden olan "konsey" adının değiştirilerek "ortak akıl platformu"nu yansıtacak ve insanların konseye olan algılarını değiştirecek bir adın kullanılması sağlanabilir.

5. En çok çalışma azmini gösteren ve katılım mekanizmasını etkinleştiren çalışma grupları ve meclis sayılarının artırılması, bunların çalışmalarının karar mekanizmalarına daha çok yansıtılarak çalışma şevk ve azimlerinin canlı tutulması katılım süreçlerine ve konseyin etkinliğine olumlu etki edecektir.

6. Özellikle kent konseyi yürütme kurulunda yer alacak üyelerin kent konseyinin ilk kuruluş sürecinden itibaren süreci bilen, kentin sorunlarına duyarlı ve bunların çözümüne ilişkin önerilere kafa yoran, gönüllü olarak çalışan, sorumluluk sahibi olan ve konsey çalışmalarına yeterli zaman ayırabilecek kişilerden oluşması gerekmektedir. Yine bu üyelerin kentteki sorunların çözümü için konseylerin bir araç işlevi görecek bir oluşum olduğuna inanması ve bu doğrultuda etkin olarak çalışma grupları ve meclis faaliyetlerine destek olması önemlilik arz etmektedir.

Kent konseylerinin bir kısmının TBKK örneğinde olduğu gibi işlevsiz olması nedeniyle, bu oluşumlarının varlık nedenlerini sorgulamanın iyi bir çözüm olmayacağı ifade edilebilir. Aksine yukarıda bahsedilen veya bunlara eklenebilecek çözüm noktasındaki başka düzenleme ve uygulamalarla kent konseylerinden beklenen işlevleri yerine getirmelerinin sağlanmasına çalışılması daha sağlıklı ve yapıcı bir yaklaşım tarzı olacaktır.

KAYNAKÇA

Aydınlı, Halil İbrahim (2004), *Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler*, I. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara,

Büyükgenç, Özcan (2011), "Kent Konseylerinin Kurumsallaşması ve Sürdürülebilirliği", *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 6-7 Mayıs 2015, Bursa, s.337-343.

Çukurçayır, M. Akif (2000), *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Yargı Yayınları, Ankara.

Çukurçayır, M. Akif, H. Tuğba Eroğlu, (2008), "Kent Yönetiminde Demokratik Bir Açılım Olarak Kent Konseyleri", *Sakarya Üniversitesi 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu,* 23-24 Ekim 2008, s. 197-219

Çukurçayır, M. Akif, H. Tuğba Eroğlu, H. İbrahim Aydınlı, Elif Çolakoğlu (2011), "Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesinde Kent Konseyleri Bir Fırsat Olabilir mi?", *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 6-7 Mayıs 2015, Bursa, s.291-307.

Demirci, Mustafa (2010), "Katılımcı Demokrasi Açısından Kent Konseyleri: Eleştirel Bir Değerlendirme", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.19, S.1, s.21-46.

Emrealp, Sadun (2005), "Türkiye Yerel Gündem 21 Programı", IULA-EMME Yayını, İstanbul.

Görmez, Kemal, Harika Uçar Altınışık (2011), "Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri", *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 6-7 Mayıs 2015, Bursa, s.31-52.

Hill, M. Dilys (1974), *Democratic Theory and Local Government*, Unwin University Books, London.

Kaypak, Şafak (2011), "Katılımcı Bir Yönetim Mekanizması Olarak Kent Konseyleri", *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 6-7 Mayıs 2015, Bursa, s.134-159.

Kerman, Uysal, Yakup Altan, Mehmet Aktel, Mustafa Lamba (2011), "Yerel Yönetişim ve Kent Konseyleri"*, Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 6-7 Mayıs 2015, Bursa, s.14-31.

Keskin, Enes Battal, Neslişah H. Erbay Kuşku, Yıldız Odaman Cindoruk, Yasemin Tatlı (2011), "Kent Konseylerinin Yerel Demokratik Yönetişim Mekanizması İşlevinin Değerlendirilmesi", *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı,* 6-7 Mayıs 2015, Bursa, s.307-324.

Öner, Şerif (2000), "Belediye Meclis Üyelerinin Yerel Katılım Algılaması", *Türk İdare Dergisi*, C.70, S.428, s.131-145.

Şahin, Savaş Zafer (2011), Kent Konseylerinin Katılımcı Kent Yönetimi Üzerine Bir Değerlendirme: Ankara Örneği", *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 6-7 Mayıs 2015, Bursa, s.173-189.

Şat, Nur (2011), "Halkın Yönetime Katılımının Bir Sıfatı Kanalıyla Kent Konseylerinin Değerlendirilmesi", *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı,* 6-7 Mayıs 2015, Bursa, s.114-134.

Tekeli, İlhan (1998), "Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum", *Sivil Toplum için Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, I. Baskı, WALD Yayınları, İstanbul, s.195-231.

Türkiye Kent Konseyleri Birliği (2012), Kent Konseyleri Ulusal Raporu, *III. Türkiye Kent Konseyleri Buluşması,* 29-30 Mart, Çanakkale.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, *Resmi Gazete*, 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı

Kent Konseyi Yönetmeliği (2006), *Resmi Gazete*, 08.10.2006 tarih ve 26313 sayılı.

27250 Sayılı Kent Konseyi Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (2009), *Resmi Gazete,* 6 Haziran 2009 tarih ve

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ VE 6360 SAYILI YASANIN GETİRDİĞİ DEĞİŞİM: KONYA ÖRNEĞİ

Ömer Faruk TEKİN
Uzman, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu, ofaruktekin@selcuk.edu.tr
Adnan SÖYLEMEZ
Öğretim Görevlisi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu, soylemez@selcuk.edu.tr

ÖZET
Büyükşehirlerin yönetilmesi geçmişten günümüze üzerinde tartışılan sorunlardan biridir. Bu tartışmalar daha çok ölçek sorunları, yerel hizmetlerin daha etkin, verimli ve ekonomik gerçekleştirilmesi, yerel katılımın sağlanması ve demokrasinin daha iyi işletilmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır.
Türkiye'de 1984 yılından itibaren uygulanmaya başlayan büyükşehir belediye sistemi, takip eden dönemlerde yeni büyükşehirlerin ilave edilmesi yanında yarıçapa dayalı genişletme ve bütünleştirme gibi yeni modellerden faydalanarak gelişme göstermiştir. Son olarak 2012 yılı aralık ayında çıkarılan ve yerel yönetim mevzuatında önemli değişiklikler yapan 6360 sayılı Kanun, ölçek sorunu başta olmak üzere diğer bütün sorunlar üzerindeki tartışmaları yeniden ve daha güçlü bir şekilde gündeme getirmiştir. Bu kanunun getirdiği yeniliklerden biri de belediye mücavir alanını il sınırına eşitlemesidir. Ayrıca ikili bir yapı oluşturacak şekilde, sadece büyükşehirlerde il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış, köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Bu durum, coğrafî sınırları çok geniş olan illerde yerel hizmetlerin etkin, verimli ve ekonomik olarak yerine getirilmesi, siyasal katılımın sağlanması ve demokrasinin işlemesi ile ilgili tereddütler doğurmuştur.
2014 yerel seçimlerinden sonra uygulanmaya başlayan yeni büyükşehir modelinin, pratikte idarî, siyasî, sosyal ve kentsel etkileri görülmeye başlanmıştır. Bu çalışmada, öncelikle Türk yerel yönetim sistemi içinde büyükşehir yönetim sisteminin tarihi gelişimi üzerinde ana hatlarıyla durulacaktır. 6360 sayılı kanuna yönelik eleştiriler ve değerlendirmelere kısaca değinilecektir. Son olarak, yeni büyükşehir sisteminin, en geniş coğrafî sınırlara sahip Konya ili özelindeki etkileri değerlendirilecektir. Yeni modelin Konya ilini hangi boyutlarda nasıl etkilediği, Konya'ya ilişkin verilerin tablolaştırılması yoluyla belirlenecektir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Büyükşehir Yönetimi, 6360 Sayılı Yasa, Konya İli

GİRİŞ

Yerel yönetimler denilince akla ilk gelen belediyeler olsa da, kent yönetimi ve politikasında büyük şehirlere ait konuların gündemin ilk sıralarında olduğu görülmektedir. Bu sebeple, büyük yerleşim merkezlerinin yönetilmesi daima üzerinde tartışılan sorunlardan biri olmuştur. Bu tartışmalar daha çok ölçek sorunları, yerel hizmetlerin daha etkin, verimli ve ekonomik gerçekleştirilmesi, siyasî katılımın sağlanması ve demokrasinin daha iyi işletilmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Ülkemizde 1984 yılından itibaren uygulanmaya başlayan büyükşehir belediye sistemi, takip eden dönemlerde yeni büyükşehirlerin ilave edilmesi yanında yarıçapa dayalı genişletme ve bütünleştirme gibi yeni modellerden faydalanarak gelişme göstermiştir. Son olarak 2012 yılı aralık ayında çıkarılan ve yerel yönetim mevzuatında önemli değişiklikler yapan 6360 sayılı Kanun, ölçek sorunu başta olmak üzere diğer bütün sorunlar üzerindeki tartışmaları yeniden ve daha güçlü bir şekilde gündeme getirmiştir. Bu kanunun getirdiği yeniliklerden biri de belediye mücavir alanını il sınırına eşitlemesidir. Ayrıca ikili bir yapı oluşturacak şekilde, sadece büyükşehirlerde il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış, köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Bu durum, coğrafî sınırları çok

geniş olan illerde yerel hizmetlerin etkin, verimli ve ekonomik olarak yerine getirilmesi, siyasî katılımın sağlanması ve demokrasinin işlemesi ile ilgili tereddütler doğurmuştur.

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ

Dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi Türkiye'de de, kanunlar küçük belediyelerle büyük belediyeler arasında kuruluş, yetki ve gelirler açısından bir farklılık gözetmemişlerdir. Ancak birkaç bin kişinin yaşadığı küçük yerleşimlerle milyonluk büyük şehirlerin bir tutulması yönetim sorunlarına yol açmaktadır. Bu sebeple son yıllarda Batı ülkelerinde büyük şehirlerin yönetimi için özel yöntemler ve modeller geliştirilmeye çalışılmaktadır. Londra, New York, Tokyo, Paris ve Toronto gibi kentlerde metropoliten yönetim, anakent yönetimi veya büyük kent yönetimi adı verilen farklı yönetim yapısı denemelerine rastlanmaktadır (Keleş, 2013: 332).

Türkiye tarihinde ilk defa 1982 Anayasası "Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir." hükmünü (Md. 127) getirmiştir. Bu, önceki yirmi beş yılda büyükşehirlere özgü bir yönetim oluşturulması konusundaki ihtiyaca cevap niteliğindedir. Çünkü daha önce bu özel yönetimlerin oluşturulmasına yürürlükteki anayasalar engel oluyordu (Keleş, 1985: 77). Zaten bundan sonraki süreçte "büyük yerleşim merkezi" haline gelen kentlere kanun veya kanun hükmünde kararnamelerle büyükşehir statüsü verilmiştir. Tablo 1'de adedi 30'u bulan büyükşehirler, büyükşehir oldukları yıllar ve ilgili yasal düzenlemelerle birlikte gösterilmektedir:

Tablo 1. Büyükşehir Belediyelerin Kuruluş Tarihleri

Yıl	Yasal Düzenleme	Belediye
1984	3030 sayılı Kanun	İstanbul, Ankara, İzmir
1986	3306 sayılı Kanun	Adana
1987	3391, 3398 ve 3399 sayılı Kanunlar	Bursa, Gaziantep, Konya
1988	3508 sayılı Kanun	Kayseri
1993	504 sayılı KHK	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (Kocaeli), Mersin, Samsun
2000	593 sayılı KHK	Adapazarı (Sakarya)
2014	6360 sayılı Kanun *6447 sayılı Kanun	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu*, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van

Kaynak: Zengin, 2014: 104

Anakent / Metropol / Büyükşehir / Büyükkent gibi benzer kavramlarla ifade edilen büyük yerleşim alanlarının yönetimi hukukî, idarî ve siyasî boyutlarıyla 1980'li yıllarda

Türkiye'nin gündemine girmiştir (Çukurçayır, 2013: 220). Bundan öncesi ise kısaca şu şekilde özetlenebilir: Türkiye'de belediyelerle ilgili geniş kapsamlı düzenlemelerin ilki 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu kanun, İstanbul ile ilgili özel durum dışında, büyükşehirler için bir düzenleme içermemektedir. Büyükşehirler konusunda ağırlıklı çalışmalar 1960-1980 arasında gerçekleştirilmiştir. 1980-1983 yılarını kapsayan ara dönemde bazı yeni uygulamalar gündeme gelmiştir. 1984 yılında çıkarılan Büyükşehir Belediyeleriyle ilgili 3030 sayılı kanun, yapılan çalışmaları bir araya getirerek, büyükşehir yönetimi düşüncesi iki kademeli bir yapıyla uygulanmaya başlamıştır. 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da önemli gelişmeleri içermektedir. Bu kanun, modern gelişmelere göre büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarına farklı boyutlar kazandırmıştır (Çukurçayır, 2013: 234).

Türkiye'de, 2000'li yıllarda yerel yönetimler alanında bir değişim başlamış, çıkarılan kanun ve yönetmeliklerle mevzuattaki sıkıntılar giderilmeye çalışılmıştır. Bu süreçte, büyükşehir belediye yönetim sistemini düzenleyen ve değiştiren iki önemli kanun çıkarılmıştır: Biri 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, diğeri ise 6360 sayılı Kanun'dur. 12 Kasım 2012'de kabul edilen ve 6 Aralık 2012'de Resmî Gazete'de yayınlanan "*6360 sayılı Ondört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmiyedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"*[1] ile yerel yönetim ve özellikle büyükşehir yönetim sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır.

6360 SAYILI KANUNUN GETİRDİKLERİ

30 Mart 2014 Yerel Seçimleri ile birlikte yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'un getirdikleri, çalışmanın boyutlarını aşmadan, kısaca şöyle özetlenebilir (Zengin, 2014: 102 - 103; Özer, 2013: 114 - 115, Arıkboğa, 2013: 67 - 68):

- 14 il belediyesi, büyükşehir belediyesi yapılmış, büyükşehirlerin sayısı 30'a yükselmiştir.

- Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülkî sınırlarına genişletilmiş; büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülkî sınırlarıyla eşitlenmiştir.

- Büyükşehir Belediyesi olmayan illerde, nüfusu 2.000'in altında olan 526 belediye, köye dönüştürülmüştür. Bu belediyelerin sayısı başlangıçta 559 olarak belirlenmişti, ama 33

[1] 14/3/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle, bu Kanunun başlığında yer alan "ON ÜÇ" ibaresi "ON DÖRT" olarak, "YİRMİ ALTI" ibaresi "YİRMİ YEDİ" olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Muğla," ibaresinden sonra gelmek üzere "Ordu," ibaresi eklenmiştir (6360/1. sayfa).

tanesi kanun yürürlüğe girene kadar birleşme yoluyla nüfusunu arttırmayı başarmıştır (Milliyet, 12.12.2012).

- 5747 sayılı Kanun'dan itibaren iki kademeli (büyükşehir ve ilçe belediyesi) olarak kurulan ve işleyen mevcut büyükşehir belediyesi modelinde, 2.000 nüfus şartına bağlı kalmaksızın, bu ikili modelden dolayı yeni büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 1.076 belde belediyesi ile 16.500 köy tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalleye dönüşmüştür,

- Tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüştürülen belediyelerin komşu oldukları il, ilçe ve nüfusu 2000'in üstünde olan belde belediyelerine, belediye meclisi kararı ile mahalle olarak katılmalarına imkân sağlanmıştır.

- Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için gerekli olan şart, belediye nüfusunun 750.000'i aşması yerine, il nüfusunun 750.000'in üzerinde olması biçiminde değiştirilmiştir.

- Yeni büyükşehir belediyesi olan 14 ilde, büyükşehir belediyesi kapsamında 25 yeni ilçe kurulmuş ve bağlılık değişiklikleri yapılmış, toplam BŞB ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a çıkmıştır. İl belediyesi olarak devam eden Zonguldak'ta da 2 yeni ilçe kurulmuş, bu kanunla kurulan ilçe sayısı 27 olmuştur.

- Büyükşehirlerde yeni bir ilçe belediyesinin kurulabilmesi için, nüfus ölçütü 50.000'den 20.000'e çekilmiştir. Mahalle kurulabilmesi içinse bu rakam 500 olarak belirlenmiştir.

- 30 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmıştır. İl özel idare sayısı 81'den 51'e düşürülmüştür. Kaldırılan il özel idarelerinin yerine bu illerde, valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.

- Yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar yeniden düzenlenmiştir.

6360 SAYILI KANUNA YÖNELİK TARTIŞMALAR

6360 sayılı Büyükşehir Kanunu daha ziyade büyükşehir belediyesinin kurulması ve sınırlarının belirlenmesi, yeni kurulan büyükşehir belediyeleri, idarî yapı ve işleyişteki değişmelere değinmektedir. Adında da geçtiği üzere, kanun belediyelerle ilgili mevcut mevzuata atıflar, eklemeler, değiştirmeler ve ilgalardan oluşmaktadır.

Öncelikle belirtilmelidir ki, 6360 sayılı yasa üzerine yapılan tartışmaları detaylandırmak bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır[2]. 6360 sayılı kanuna ve getirdiği sisteme yönelik tartışmalara geçmeden önce düzenlemenin anayasa uygunluğu üzerinde de bir tartışmanın olduğunu belirtmek gerekmektedir. Gözler'e göre (2013) kanun, özellikle il özel idareleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması yönüyle, Anayasanın 127. Madde hükümlerine aykırıdır. Güngör ise (2012: 28-31), Anayasa Mahkemesi denetiminden geçmiş olan bu düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğu yönündeki fikri yerinde bulmamaktadır.

6360 sayılı kanun hakkında, tek tek hükümlerinin ifade ettiği noktalardan çok, genel olarak yerel yönetim sitemimize getirdikleri üzerine olumlu ve olumsuz eleştiriler yapılmıştır. Öncelikle kanun yerel hizmetlerin en yakın birimlerce yerine getirilmesi prensibi olarak tanımlanabilecek subsidiyarite (hizmette halka yakınlık) ilkesine uygun görünmemektedir. Kanunu genel itibariyle yerel yönetim sistemi için olumlu gören Can (2013: 267), belediyelerin mücavir alanlarının il sınırlarına genişletilmesinin, yetki sınırlarının ve sorumlulukların netleşmesine ve bununla ilgili ihtilafların giderilmesine katkıda bulunacağını belirttikten sonra bu sınırlar genişletilirken yerinden yönetim ve yerele yakınlık düşüncelerine zarar verilmemesi gerektiğinin altını çizmektedir. Çünkü mevcut idari yapı ve personel sistemi içinde, hizmet alan ile hizmet veren arasındaki fizikî uzaklık sorun yaratabilecektir.

Kanunla yapılan değişiklik sonucunda, öncekilerle birlikte sayıları otuzu bulan büyükşehir statüsüne sahip illerle, büyükşehir olmayan iller arasında yerel yönetim sistemleri açısından farklı düzenlemeler geçerli olacaktır. İl belediyeleri ile büyükşehir belediyelerinin oluşturduğu bu ikili veya çok katmanlı olarak ifade edilebilecek sistemin bazı aksaklıklara yol açacaktır. Yeni düzenlemenin yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetleri sunmada daha hızlı ve daha etkin olacağı, hizmet rekabetinin artmasına büyük katkı sağlayacaktır (Can, 2013: 273-275). Bu uygulamaya farklı yaklaşan Tekeli (1983: 21) ise, büyükşehirler etrafındaki belediyelerin birleştirilerek tek bir belediye haline getirilmesi ile birtakım hizmetlerin sunulmasında bir etkinlik sağlanacak olsa da, katılım açısından bir gerilemenin olabileceğini savunmaktadır.

6360 sayılı Kanunun tasarı halindeyken yeterince tartışılmadan, paydaşlarla görüş alışverişinde bulunulmadan çıkarılması bir yana, ülkede uzun yıllardır geçerli olan mahallî idare sisteminde böyle önemli bir değişime karar verilirken kamuoyu ile yeterince paylaşılmamıştır. Kanun tasarısı kamuoyunun erişebileceği, eleştiri ve katkılarını sunabileceği bir taslak aşamasından geçmeden direkt olarak Bakanlar Kurulu'na gönderilmiştir.

[2] Ayrıntılı bazı çalışmalar için bkz.: Gözler, 2013; Zengin; 2014; Özer; 2013; Arıkboğa, 2013, Parlak, 2013.

Paydaşların politika yapımına katılımı yazılı olmayan demokratik bir kural ve yönetişim anlayışının bir gereği olduğu kadar, aynı zamanda yazılı bir kuraldır. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Yönetmeliği'nde özetle, hazırlanan taslakların Başbakanlığa sunulmadan önce paydaşların görüşlerinin alınacağı belirtilmektedir (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 2). Politika oluşturma ve kanun yapmanın demokratik meşruiyet temellerinde problem olduğundan hareketle; katılımcı, müzakereci ve diyalog zemininde incelenen süreçlerin işletilmesi gerektiğini ve ülkenin siyasî, idarî, sosyal ve ekonomik yapısını önemli ölçüde etkileyecek olan düzenlemelerin, gerekli bilimsel analizlerden sonra gündeme getirilmesinin daha doğru bir yaklaşım olacağı muhakkaktır (Çukurçayır, 2012).

Görmez (2012) ise, düzenlemenin iddia edildiği gibi, bir bölge yönetimi, federasyon denemesi, siyasî özerklik gibi amaçlar veya en azından bu ve benzeri amaçlara hizmet edecek bir karakter taşımadığını belirttikten sonra kanunun çıkarılışı ile ilgili usul eksikliği denebilecek bir noktayı dile getirmektedir. Bu önemli nokta, kanunun Türkiye'nin de kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na pek çok açıdan aykırı oluşudur. Söz konusu şartnamenin beşinci maddesinde "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan bir değişiklik yapılamaz" yer almaktadır. Bu hükme aykırı olarak pek çok il özel idaresi, belde belediyesi ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

Yukarıda belirtildiği gibi katılım ve demokrasi, özellikle yerel katılım ve yerel demokrasi yerel yönetimler için vazgeçilmez unsurlardandır. Bu unsurlara dikkati çeken Çukurçayır (2012), Avrupa Kentsel Şartı-II, 13. maddede "Avrupa'nın kent ve kasabalarının, özellikle katılım açısından, demokrasinin yeni taleplerini dikkate alan *bir kentsel yönetişim modeli* inşa etmek sorumluluğu vardır. Bu yerleşimler toplumlarımızın çok gereksinim duyulan demokratik yeniden canlandırılması için birer değerdir." denildiğini ifade ederek büyükşehirlerle ilgili düzenlemenin Avrupa Belgeleri'ne ve standartlarına karşı önemli aykırılıklar içerdiğini vurgulamaktadır. Burada belirtmek gerekir ki, Çukurçayır, büyükşehir kanununda düzenlenen ve ilin bütün coğrafî alanlarını içine alan yeni yönetim biriminin belediye veya yerel yönetim birimi olarak tanımlanamayacağını, bunun bir çeşit federalizm veya küçük bölge yönetimi çağrışımı yaptığını, büyükşehir belediye başkanlarının da eyalet başbakanları olarak algılanacağını ifade etmektedir (2012). Eyalet sisteminden bahsetmenin büyük riskler taşıdığını, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, üniter yapının ve mülkî idare sisteminin muhafaza edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır (2013).

KONYA ÖRNEĞİNDE YENİ BÜYÜKŞEHİR YÖNETİM SİSTEMİ

Yüzölçümü bakımından Türkiye'nin en büyük ili olan Konya, nüfus sıralamasında da en kalabalık yedinci şehridir. Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı 31 ilçe belediyesinden oluşan Konya'da TÜİK'in 2014 verilerine göre 2.108.808 kişi yaşamaktadır. Kuruluşu 1830 yılına dayandırılan Konya Belediyesi, 1987'de çıkarılan 3399 sayılı kanunla büyükşehir statüsüne kavuşmuştur. 1989 yılından beri belediye hizmetleri bu statüye göre yürütülmektedir. 2012 yılında çıkarılan ve 2014 yerel seçimleriyle birlikte yürürlüğe giren 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesinin sınırları il mülkî sınırlarına genişletilmiştir (www.konya.gov.tr, 2015).

6360 sayılı Yasa'nın, 30 Mart 2014 yerel seçimleriyle uygulanmaya başlamasından bugüne kadar geçen bir buçuk yıllık sürede, Konya'da idarî, siyasî, malî açıdan ve kent hizmetleri bakımından, az ya da çok belli etkileri görülmeye başlamıştır.

İdarî Yapıya Etkileri

Konya örneğinde yeni yasanın idarî yapıya getirdiği temel değişiklikler şunlardır:

- Konya Büyükşehir Belediyesi sınırları il mülkî sınırı olmuştur.
- İlçelerinin sınırları da ilçe mülkî sınırı olmuştur.
- Bağlı ilçelerin mülkî sınırları içindeki belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.
- Bu köyler mahalleye dönüştürülmüştür.
- Bu belde belediyeleri mahalleleriyle birlikte bağlı bulundukları ilçe belediyesine katılmıştır.
- Konya il özel idaresinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.
- Bucak ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır.
- Mahalli idare birlikleri kaldırılmıştır.
- Konya Büyükşehir Belediyesi bünyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

6360 sayılı Yasa çerçevesinde, Konya'da yeni ilçe kurulmamış, idarî bağlılık ve sınır değişikliği veya yerleşim merkezleri ile ilgili bir isim değişikliği olmamıştır.

Tablo 2. Konya İli Belediye, Belde Belediyesi ve Köy Sayıları (6360 S. Yasadan Önce)

SIRA	BELEDİYE	BELDE BELEDİYESİ	KÖY SAYISI
1	Büyükşehir	-	-
2	Karatay	4	25
3	Meram	6	22
4	Selçuklu	3	20
5	Ahırlı	1	10
6	Akören	2	8
7	Akşehir	11	23
8	Altınekin	3	14
9	Beyşehir	18	37
10	Bozkır	10	38
11	Cihanbeyli	13	20
12	Çeltik	2	6
13	Çumra	10	30
14	Derbent	1	6
15	Derebucak	4	4
16	Doğanhisar	8	8
17	Emirgazi	2	7
18	Ereğli	6	44
19	Güneysınır	2	12
20	Hadim	6	22
21	Halkapınar	-	15
22	Hüyük	10	9
23	Ilgın	7	36
24	Kadınhanı	4	37
25	Karapınar	4	14
26	Kulu	7	28
27	Sarayönü	6	12
28	Seydişehir	8	31
29	Taşkent	4	3
30	Tuzlukçu	-	11
31	Yalıhüyük	-	2
32	Yunak	6	30
TOPLAM		**168**	**584**

Kaynak: www.konya.gov.tr, 2015

Tablo 2'de görüldüğü gibi, 6360 sayılı yasadan önce de büyükşehir belediyesi olan Konya İli'nin 31 ilçe belediyesi, 168 belde belediyesi ve 584 köyü vardı. Yeni büyükşehir yasası ile bu 168 belde belediyesi ve 584 köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.

Malî Yapıya Etkileri

Yeni büyükşehir kanununun getirdiği en önemli düzenlemelerden biri hiç şüphesiz yerel yönetimlerin paylarının yeniden düzenlenmesi ve doğal olarak bölüşüm ilişkilerine yapılan müdahaledir. Yeni kanun ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 1.50'si

büyükşehir dışındaki belediyelere, % 4.50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve % 0.5'i il özel idarelerine aktarılmaktadır. Bununla birlikte özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Bu % 6'lık büyükşehir belediye payının % 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan % 40'lık kısmının % 70'i nüfusa, % 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır (İzci ve Turan, 2013: 134).

Tablo 3. Yıllara Göre Konya İli Kamu Yatırımları 1999-2015

Yıl	Kamu Yatırımları Toplamı	Konya BB Yatırımlar Toplamı
1999	28.868.917 (Milyon TL)	4.226.200 (Milyon TL)
2000	46.123.668 (Milyon TL)	6.474.900 (Milyon TL)
2001	67.505.000 *(Milyar TL)*	11.424 *(Milyar TL)*
2002	106.328.000 *(Milyar TL)*	(KOSKİ) 24.854 *(Milyar TL)*
2003	155.449.000 *(Milyar TL)*	(KOSKİ) 21.842 *(Milyar TL)*
2004	113.351.000 *(Milyar TL)*	(KOSKİ) 19.761 *(Milyar TL)*
2005	287.265 (Bin YTL)	(KOSKİ) 19.852 (Bin YTL)
2006	265.242 (Bin YTL)	(KOSKİ) 19.813 (Bin YTL)
2007	240.895 (Bin YTL)	(KOSKİ) 34.471 (Bin YTL)
2008	235.335 (Bin YTL)	(KOSKİ) 19.853 (Bin YTL)
2009	227.484 (Bin TL)	(KOSKİ) 4.934 (Bin TL)
2010	343.518 (Bin TL)	(KOSKİ) 2.567 (Bin TL)
2011	426.031 (Bin TL)	-
2012	490.647 (Bin TL)	8.694 (Bin TL)
2013	623.754 (Bin TL)	23.101 (Bin TL)
2014	909.841 (Bin TL)	18.411 (Bin TL)
2015	877.931 (Bin TL)	(KOSKİ + KBB) 99.982 (Bin TL)

Kaynak: www.kalkinma.gov.tr, 2015

Tablo 3'te Konya ilinin 1999 – 2015 yılları arasında aldığı kamu yatırımlarının yıllara göre dağılımı görülmektedir. Bu yatırımlar eğitim, sağlık, tarım, madencilik, enerji, ulaştırma, turizm imalat ve diğer kamu hizmetleri kalemlerinden oluşan kamu yatırımlarını kapsamaktadır. Bu 17 yıllık sürede kamu yatırımları genel olarak artış gösterdiği görülmektedir ancak bazı yıllarda bir azalma göze çarpmaktadır. 2010 yılından bugüne sürekli artış gösteren kamu yatırımlarının 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği 2014 ve 2015 yıllarına ait yatırımları gözle görülür bir artış gösterdiği söylenebilir. Ancak yeni büyükşehir sisteminin yüklediği hizmet yükü ve sorumluluklar düşünülürse bu artışın yeterli olmadığı ortadadır.

Tablo 3'ün Konya Büyükşehir Belediyesi yatırımları bölümüne bakılınca, Konya iline ait kamu yatırımlarının yıllara göre gösterdiği değişimle, 2008 yılına kadar önemli ölçüde benzerlik göstermektedir. 2009 ve 2010 yıllarında keskin bir düşüş gözlenmektedir. Kalkınma Bakanlığı verilerine göre, 2011 yılında Konya ili toplam kamu yatırımlarından Konya Büyükşehir Belediyesi veya KOSKİ (Konya Su ve Kanalizasyon İdaresi) adıyla herhangi bir yatırım kalemi ayrılmadığı anlaşılmaktadır. 2012, 2013 ve 2014 yıllarında Konya Büyükşehir Belediyesi kalemindeki yatırımlar tablodaki gibi olsa da, "diğer belediyeler toplamı" adıyla belirtilen kalemler içinde "Akşehir İçmesuyu ve Kanalizasyon Projesi (AB)" ve Seydişehir İçmesuyu ve Kanalizasyon Projesi (AB)" adıyla geçen ve 2012 - 2015 yılları arasında bitirilmesi tasarlanan projeler, 2015 yılında "Konya KOSKİ Gn. Md. Toplamı" içinde aynı adla geçmektedir. Buradan bu projelerin kanun yürürlüğe girdikten sonra (2014) Konya Büyükşehir Belediyesi (KOSKİ) tarafından devam ettirildiği anlaşılmaktadır.

Siyasî Yapıya Etkileri

Yeni büyükşehir sisteminin belki de en çok tartışılan yönü siyasî yapıyla ilgilidir. Yasanın bölge yönetimleri oluşturmayı amaçladığı, başkanlık sisteminin alt yapısını kurmak üzere çıkarıldığı, yerelde güçlü bir merkezîleşmeye yol açacağı, demokratik katılımı azaltacağı ve bu yeni modelin iktidar partisinin yerel seçimleri kazanmaya yönelik bir stratejisi olduğu yönünde eleştiriler bulunmaktadır (İzci ve Turan, 2013: 135).

Tablo 4. 2009 ve 2014 Yerel Seçimlerinde Konya Büyükşehir Belediyesi

Konya Büyükşehir Belediyesi					
Yıl	**Seçmen Sayısı**	**Katılım Oranı**	**Kazanan Parti**	**Aldığı Oy**	**Oy Oranı**
2009	643.648	% 83,55	AKPARTİ	356.570	% 68,41
2014	1.402.056	% 90,23	AKPARTİ	775.164	% 64,26

Kaynak: www.yerelnet.org.tr, 2015

Tablo 4'te 2009 ve 2014 yerel seçimlerinde Konya Büyükşehir Belediyesine ait rakamlar görülmektedir. 2014 yerel seçimlerinde, 6360 sayılı kanun gereği büyükşehir belediye sınırları il mülkî sınırlarına eşitlendiği ve böylece seçmen bölgesi genişlediği için, Konya Büyükşehir Belediyesi için oy kullanacak seçmen sayısında önemli bir artış olmuştur. Hatta kazanan parti, 2014 yerel seçimlerinde oy oranı düşse de, bir önceki yerel seçimlerdeki (2009) seçmen sayısından daha fazla oy almıştır. Elbette burada seçime katılım oranının yüksek olmasının, demokratik siyasal katılımın da yüksek olduğu anlamına gelmediği belirtilmelidir.

Tablo 5. 2009 ve 2014 Yerel Seçimlerinde Konya İlçe Belediyelerinde Durum

KONYA	2009 YEREL SEÇİMLERİ		2014 YEREL SEÇİMLERİ	
Belediye Adı	**Kazanan Parti**	**Oy Oranı (%) Belediye Başkanı**	**Kazanan Parti**	**Oy Oranı (%) Belediye Başkanı**
Ahırlı	AKPARTİ	50,9	AKPARTİ	62
Akören	AKPARTİ	49,1	MHP	48,6
Akşehir	AKPARTİ	47,1	AKPARTİ	46,8
Altınekin	DP	51	AKPARTİ	56,3
Beyşehir	AKPARTİ	52,4	AKPARTİ	48,6
Bozkır	MHP	45,2	AKPARTİ	63,1
Cihanbeyli	MHP	38	AKPARTİ	46,5
Çeltik	AKPARTİ	39	AKPARTİ	44,2
Çumra	MHP	40,4	AKPARTİ	56,4
Derbent	AKPARTİ	47,6	AKPARTİ	47,3
Derebucak	AKPARTİ	59	AKPARTİ	49,7
Doğanhisar	AKPARTİ	41,2	MHP	42,8
Emirgazi	AKPARTİ	57,1	MHP	51,1
Ereğli	MHP	37,3	AKPARTİ	42,8
Güneysınır	AKPARTİ	43,6	AKPARTİ	47,6
Hadim	AKPARTİ	38,4	AKPARTİ	50,6
Halkapınar	MHP	48,9	SP	36,1
Hüyük	AKPARTİ	46,4	AKPARTİ	44,6
Ilgın	AKPARTİ	34,5	AKPARTİ	48,4
Kadınhanı	MHP	46,7	AKPARTİ	61,2
Karapınar	AKPARTİ	39,9	AKPARTİ	44,4
Karatay	AKPARTİ	67,7	AKPARTİ	76,6
Kulu	AKPARTİ	37,6	AKPARTİ	48,3
Meram	AKPARTİ	69,4	AKPARTİ	70,7
Sarayönü	Bağımsız	36,7	AKPARTİ	44,2
Selçuklu	AKPARTİ	64,2	AKPARTİ	67,2
Seydişehir	MHP	41,8	AKPARTİ	47,7
Taşkent	SP	43	AKPARTİ	42,7
Tuzlukçu	CHP	53	CHP	46,1
Yalıhüyük	AKPARTİ	41,4	AKPARTİ	54
Yunak	AKPARTİ	46,5	AKPARTİ	47,1

Kaynak: http://secim.haberler.com, 2015

Mülkî sınırlar içindeki bütün seçmenlerin büyükşehir belediyeleri için oy kullandıkları ve artık belli hizmetleri büyükşehir belediyelerinden aldıkları düşünülürse, ilçelerdeki siyasî durumun incelenmesi de bu analize katkı sağlayacaktır. Tablo 5'te gösterilen, 2009 ve 2014 yerel seçimlerinde Konya ilçe belediyelerindeki duruma bakılırsa, siyasî durumda belirgin bir farklılığın olmadığı söylenebilir. Bu yeni büyükşehir sistemini uygulamaya koyan iktidar partisinin (AKPARTİ) ilçe belediye başkanlıklarını biraz daha arttırdığı görülmektedir. Tablolarda görüldüğü gibi MHP'ye geçen 3 belediye dışında elindeki belediyeleri koruduğu,

hatta yeni belediyeler kazandığı göze çarpmaktadır. 6360 sayılı yasanın, Konya'nın siyasî durumuna gözle görülür bir etkide bulunmadığı ifade edilebilir.

Hizmet Sunumuna Etkileri

Yeni büyükşehir yasası ile sınırları genişleyen mevcut büyükşehir belediyeleri ve takip eden seçimde bu statüyü kazanacak olan il belediyeleri, yetkili organlarının kararıyla, bu yasayla sorumluluk alanına dahil edilen yerleşim yerlerine yetkisi içindeki her türlü yatırım ve hizmeti götürebileceği belirtilmiştir. Konya Büyükşehir Belediyesi, yeni sorumluluk alanlarında 2014 yerel seçimlerinden önce belli konularda (haşerelerle mücadele, mezarlık bakımı gibi) hizmetlerde bulunduğu bilinmektedir. Seçimlerden ve dolayısıyla kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren, ilçe belediyelerinde ve taşra mahallelerinde ulaşım, su, kanalizasyon ve diğer altyapı ve üstyapı yatırımlarına yönelik belirgin çalışmalar görülmeye başlamıştır (www.milliyet.com.tr, 2015; www.konya.bel.tr, 2015; www.yenimeram.com.tr, 2015).

Ancak belirtmek gerekir ki, yerel medyada yapılan bazı değerlendirmeler ve eleştiriler de göz ardı edilmemelidir. Elbette yeni büyükşehir modelinin Konya uygulaması ve bütün Türkiye açısından en azından 5 yıllık bir zamana ihtiyacı olduğu, şimdilik beklentileri karşılamanın çok gerisinde olduğu kabul edilmelidir. Konya Büyükşehir Belediyesi'nin sorumluluk alanının genişlediği, 4 bin metrekareden 40 bin metrekareye çıkan bir hizmet ağının oluştuğu unutulmamalıdır. Bu büyüklükte bir ilin tek merkezden yönetilmesi tabii ki zor olacaktır. Teşkilatlanma devam etmekte ve bu aksaklıkların doğal karşılanması gerekmektedir. Bu yeni modelin Konya deneyimi ile ilgili, yerel medyada yer alan bazı eleştiriler şunlardır (www.merhabahaber.com, 2015): 30 Mart 2014 yerel seçimlerinin ardından yürürlüğe giren yeni büyükşehir yasası aradan geçen bu sürede beldelere ve köylere beklenen hizmetleri vermekten çok uzaktır. Belde statüsünü kaybederek mahalle olan Hotamış, İçeri Çumra, İsmil, İslik, Tavşançalı gibi beldelerde yarım bırakılan çalışmalar yüzünden, vatandaşlar zaman zaman mağduriyetler yaşamıştır. Konya'nın yüz ölçümünün çok geniş olması, 168 belde ve 584 köye sahip olması Büyükşehir Belediyesi'nin işini zorlaştırmaktadır. Konya'nın uzak ya da yakın birçok mahallesine (köy) giden hizmet yeterli değildir. Kışın yoğun kar yağışı olduğu zamanlarda uzak ilçelere ve mahallelere hizmet götürülememiştir. İl Özel İdare'nin kaldırılması taşra mahallelerindeki (köylerdeki) yatırımları da sekteye uğratmıştır.

..

SONUÇ

Yeni büyükşehir yasası yeterince tartışılmadan, bilimsel bir hazırlık aşamasından geçmeden çıkarılmış bir düzenlemedir. Hatta kanunlaşma aşamasından çok kanunlaştıktan sonra tartışıldığı söylenebilir. Bunun yanında yasa üzerindeki tartışmalar, düzenlemenin Anayasa'ya uygunluğu, üniter yapının ve mülkî idarenin korunması, yerelleşme - merkezîleşme, yerel özerklik, hizmette halka yakınlık, hizmetlerin etkinliği ve ekonomikliği gibi ana başlıklar üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Öncelikle büyükşehirlerde yaşayan pek çok insanın, henüz yasanın getirdiği fiilî durumdan haberdar olduğunu söylemek oldukça zordur. Bu çalışmada elde edilen sonuçlarla, yeni büyükşehir sisteminin başarılı olup olmadığına karar vermek için en azından bir hizmet döneminin (5 yıl) geçmesi gerektiğini söylemek mümkündür. Çünkü yeni modelin uygulanmasının bazı zorluklara tabi olduğu görülmektedir: *Yeni büyükşehir sistemi Türk yerel yönetim yapısına köklü bir değişiklik getirmektedir. Büyükşehir Belediyesi sınırlarının il mülkî sınırına genişletilmesi, İstanbul ve Kocaeli illerinde zaten uygulanmaktadır ama il özel idarelerinin de kaldırılmasıyla bu durum, bu iki büyükşehir için de zorlaşacaktır. Yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin büyükşehir yetki ve sorumluluğu ve büyükşehir hizmetleri hakkında deneyim kazanmaları zaman alacaktır. Konya gibi yüzölçümleri geniş ve merkeze çok uzak belde ve köyleri bulunan illerde, büyükşehirlerin coğrafî zorluklar, mesafe, maliyet ve zaman noktasında önemli sıkıntıları olacaktır.*

Konya örneğinde de yeni büyükşehir sisteminin bir buçuk yıllık uygulaması belli bir yargıya ulaşmak için yeterli görünmemektedir. Ancak geçen zaman içinde, 168 belde belediyesinin, 584 köyün tüzel kişiliğinin kaldırıldığı ve il özel idare teşkilatının kapatıldığı bir idarî yapıda, bu yönetimlerin yerine getirdiği görev ve hizmetlerin önemli bir zaman aksayacağını kabul etmek gerekmektedir. Son olarak, halkın siyasî katılımının arttırılması ve demokrasinin güçlendirilmesi konusunda, yeni büyükşehir sisteminin gerekli imkân ve mekanizmaları yeterince sağlayabildiğini söylemek henüz zor görünmektedir. Daha önce belde belediyesinin kararlarına belli düzeyde etki edebilen ve hesap sorabilen halkın büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kararlarını etkileme ve denetleme imkânı azalmış bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

Arıkboğa, Erbay (2013), "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli", *Yerel Politikalar,* Ocak - Haziran 2013, ss. 48-96, Çizgi Kitabevi, Konya.

Can, Ergüder (2013), "6360 Sayılı Kanun ve Yerel Yönetimlerde Yeni Dönem", (Ed.: F. N. Genç), *Yönetişim, Türk Kamu Yönetimine Yansımaları,* ss. 265 - 275, Çizgi Kitabevi, Konya.

Çukurçayır, M. Akif (2013), *Eyalet Sistemi Osmanlı'yı Nasıl Yıktı?,* 1 Mayıs, Zaman.

Çukurçayır, M. Akif (2013), *Yerel Yönetimler – Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar,* Çizgi Kitabevi, Konya.

Çukurçayır, M. Akif (2012), *Büyükşehir Yasa Tasarısı İdare Sistemini Tamamen Değiştiriyor,* 18 Ekim, Zaman.

Görmez, Kemal (2012), *Yerelleşme-Merkezîleşme Geriliminde Büyükşehir Yasası,* 18 Kasım, Zaman.

Gözler, Kemal (2013), "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler", *Legal Hukuk Dergisi,* Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, ss. 37-82.

Güngör, Hayrettin (2012), "Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri", *İller ve Belediyeler Dergisi,TBB,* Sayı 774-775, Ekim-Kasım 2012, ss. 19-31.

İzci, Ferit ve Menaf Turan (2013), "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Cilt 18, Sayı 1, ss. 117-152.

Keleş, Ruşen (2013), *Kentleşme Politikası,* İmge Kitabevi, Ankara.

Keleş, Ruşen (1985), "Türkiye'de Anakent Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi,* cilt 18, sayı 2, ss. 69-82.

Koyuncu, Emre ve N. Tunga Köroğlu (2012), *Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme,* Politika Bilgi Notu – Kasım 2012, TEPAV.

Özer, M. Akif (2013), "Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun'un Düşündürdükleri", *Yerel Politikalar,* Ocak - Haziran 2013, ss. 97-126, Çizgi Kitabevi, Konya.

Parlak, Bekir (2013), "Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi", *Bursa Yerel Yönetim Dergisi,* Ocak – Şubat, Yıl 5, Sayı 23, ss. 38-40.

Tekeli, İlhan (1983), "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi,* Cilt 16, Sayı 2, 3-22, TODAİE.

Zengin, Ozan (2014), "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", *Ankara Barosu Dergisi,* 2014/2, ss. 91-116.

6360 sayılı Ondört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmiyedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

http://www.konya.bel.tr/ilceyatirimlari.php, 13.10.2015.

http://www2.kalkinma.gov.tr/kamuyat/il.html?0_42, 13.10.2015.

http://www.konya.gov.tr/goster.asp?baslik=%C4%B0dari%20Durum, 13.10.2015.

http://www.konya.bel.tr/sayfadetay.php?sayfaID=1669, 15.10.2015.

http://www.merhabahaber.com/news_print.php?id=318185, 15.10.2015.

http://www.milliyet.com.tr/kapanacak-33-belediye-24-gunde-kurtuldu/siyaset/siyasetdetay/ 12.12.2012 /1640495/default.htm, 12.10.2015.

http://www.milliyet.com.tr/eregli-de-altyapi-calismalari-araliksiz-konya-yerelhaber-942764/, 15.10.2015.

http://www.milliyet.com.tr/konya-da-ilcelerin-altyapi-sorunu-2-konya-yerelhaber-246247/, 15.10.2015.

http://secim.haberler.com, 13.10.2015.

http://www.yenimeram.com.tr/bozkirda-su-sebekesi-yenileniyor-144415.htm, 14.10.2015.

http://www.yenimeram.com.tr/seydisehirde-ana-caddeler-yeniden-modernize-ediliyor-135672.htm, 14.10.2015.

http://www.yenimeram.com.tr/buyuksehirden-aksehire-prestij-cadde-134823.htm, 14.10.2015.

http://www.yenimeram.com.tr/koski-yalihuyukun-15-yillik-su-ihtiyacini-giderdi-49084h-55999.htm, 14.10.2015.

http://www.yerelnet.org.tr/belediyeler/belediye_secimsonuclari.php?yil=2014&belediyeid=127873, 13.10.2015.

6360 SAYILI KANUN KAPSAMINDA KAPATILAN GEYİKLİ VE SÖĞÜTLÜ BELDE BELEDİYELERİNDEKİ YEREL VATANDAŞLARIN YENİ YAPIYA İLİŞKİN ALGI VE TUTUMLARINA İLİŞKİN BİR ARAŞTIRMA

Abdullah UZUN
Yrd. Doç. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü
abdullahuzun@ktu.edu.tr
Çağrı D. ÇOLAK
Arş. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
cagricolak61@ktu.edu.tr

ÖZET
2012 yılında kabul edilen ve 30 Mart 2014 yerel seçimleri ile 5 yıllık bir geçiş dönemi içerecek şekilde uygulamaya konulan 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu kapsamında bazı belde belediyeleri kapatılmıştır. Küçük ölçekli belediye ya da köylerin beraberinde getirdikleri çevre, ulaşım ve benzer sorunların çözümünde kendi başlarına yeterince verimli olamamaları, yetersiz malî kaynakların olması siyasi irade tarafından gerekçe olarak gösterilmekle birlikte söz konusu düzenleme bazı çevrelerce anayasaya aykırılık, hizmetlerde etkinlik, hizmetlere katılım, yerindenlik vs. gibi hususlar bakımından eleştirilmiştir. Eleştiriler önemli olmakla birlikte, bu idari dönüşümün yerel vatandaşlar tarafından nasıl değerlendirildiği de önem taşımaktadır. Bu kapsamda bu çalışmanın odak noktasını, mahalle sakinlerinin yaklaşık bir buçuk seneyi aşkın süredir yaşadıkları deneyimler ışığında hizmet sunumundaki etkinlik düzeyi, hizmetlere erişilebilirlik (hizmetlerin halka yakınlığı), hizmetlere katılım ve mali boyutlardaki yeni yapıya yönelik algılarını ve tutumlarını eski yapıyla kıyaslamalı olarak Söğütlü ve Geyikli mahalleri özelinde incelemek ve değerlendirmek oluşturmaktadır. Araştırma kapsamında Geyikli ve Söğütlü mahallelerinde evrenden rastgele örneklem yöntemine göre seçilen toplam 176 kişiye anket uygulanmıştır. Elde bulgular sonucunda ölçek, merkeze yakınlık ve nüfus açısından farklılaşan her iki beldede hizmetlerde etkinlik, katılım ve mali boyutlarda eğilimin şiddeti değişmekle birlikte mahalle sakinlerinin bir buçuk yıllık deneyimin sonucunda olumsuz yargı ve memnuniyetsizliğe sahip olduğu sonucuna varılmıştır. Çalışmada elde edilen bulguların bu konuda yapılacak çalışmalara karşılaştırmalı veri sunması bakımından literatüre ve uygulayıcılara katkı sunacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: 6360 Sayılı Kanun, Belde belediyeleri, Geyikli ve Söğütlü Mahalleri, Hizmet Etkinliği, Katılım

GİRİŞ

Türkiye'de hızlı kentleşme, kentlerin saçaklanması, küçük belediyeler, plansız metropolleşme ve ölçek sorunlarını gidermek amacıyla atılan önemli adımlardan biri de büyükşehir belediyeleri kurmak olmuştur (Genç, 2014: 2). Bu doğrultuda ilk adım 1984 yılındaki 3030 Sayılı Kanun ile atılmış ve o tarihten itibaren Türkiye'de büyükşehir belediyesi deneyimi yaşanmaktadır. 2000'li yıllara gelindiğinde etkinlik, verimlilik, kaynak tasarrufu ekseninde yapılan tartışmalar kapsamında büyükşehirlerde ölçeklendirme girişimleri yapılmaya başlanmıştır (Özçelik, 2014: 1126). Bu kapsamda yapılan son düzenlemeler ise 6360 Sayılı Kanun[1] ile 6447 Sayılı Kanun[2]'lar olmuştur. 30 Mart 2014 yerel seçimleri ile 5 yıllık bir geçiş dönemi içerecek şekilde uygulamaya konulan bu kanunlarla 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş, bütün büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olmuştur. 30 büyükşehirdeki il özel idareleri ile bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer

[1] 6 Aralık 2012 tarihinde Resmi Gazetede (No. 28489) yayınlanan "6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"
[2] 14 Mart 2013 tarihinde Resmi Gazete'de (No. 28595) yayınlanan 6447 Sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"

alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği ise kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

Kanunla getirilen yeni yapı ve düzenlenen birçok konuda olduğu gibi belde belediyelerinin büyükşehirlerde tamamının kapatılarak mahalleye, büyükşehir belediyesi dışındaki yerlerde nüfusu 2000'in altında olanların ise köye dönüştürülmesine yönelik düzenleme de anayasaya aykırılık, hizmetlerde etkinlik, hizmetlere katılım, yerindenlik vs. gibi hususlar bakımından eleştirilmiştir. Bu konuda yapılan eleştiriler dışında, yapılan düzenlemeyle gerçekleşen bu idari dönüşümün yerel vatandaşlar tarafından nasıl değerlendirildiğinin de önem taşıdığı düşünülmektedir. Bu kapsamda bu çalışmanın odak noktasını yerel vatandaşların yaklaşık bir buçuk seneyi aşkın süredir yaşadıkları deneyimler ışığında hizmet sunumundaki etkinlik düzeyi, hizmetlere erişilebilirlik (hizmetlerin halka yakınlığı), hizmetlere katılım ve mali boyutlardaki yeni yapıya yönelik algılarını ve tutumlarını eski yapıyla kıyaslamalı olarak incelemek ve değerlendirmek oluşturmaktadır. Çalışmada bu kapsamda ilk iki bölümde belde belediyelerinin kapatılması ve buna yönelik eleştirilere değinilmiştir. Araştırma kısmında ise mahalle sakinlerinin kanuni düzenlemeye ilişkin görüşleri ile deneyimleri sonucu yeni yapıya karşı şekillenen algı ve tutumlarına yönelik elde edilen bulgulara yer verilmiştir.

1. 6360 SAYILI KANUN KAPSAMINDA BELDE BELEDİYELERİNİN KAPATILMASINA YÖNELİK DÜZENLEME

Bir şehir bütünlüğü içinde yer almayan; coğrafî olarak şehirlerden kopuk, kendine özgü sosyo-ekonomik nitelikler taşıyan ortak bir yaşam alanına sahip topluluklar (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 8). olarak tanımlanabilecek belde belediyelerine her ne kadar yerel demokrasi, katılım vs gibi boyutlardan olumlu bakılsa da kimilerince hizmetlerdeki etkinlik düzeyleri bakımından eleştirilmektedir. Belde belediyelerinin azımsanmayacak sayıda bir bölümünün sahip oldukları idari ve mali kapasitenin yetersiz olduğu, hizmet götürmede sorunlar yaşadıkları, bütçeleriyle ancak personel giderlerini ödeyebildikleri, nitelikli personele sahip olmadıkları dile getirilmektedir (Zengin, 2014: 109). Bu bağlamda belde belediyelerinin taşıdıkları olumsuzlukları bertaraf etmek için bazı belde belediyelerinin birleştirilmesi, çeşitli mali olanakların sağlanması, kapatılması vs gibi uygulamalar söz konusu olabilmektedir. Türkiye'de ise 2000'li yılların ortalarından itibaren küçük ölçekli belediyeler konusunda yapılan düzenlemelere bakıldığında, siyasi irade tercihini etkin çalışmadıkları varsayımıyla belde belediyelerinin kapatılması yönünde yapmıştır.

Bu konuda ilk olarak 2005 tarihli ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda kapsamlı düzenlemeler yapılarak, belediye kurulması zorlaştırılmış ve belediye kuruluşunda nüfus şartı 5000'e ve uzaklık kriteri ise 5000 metreye çıkarılarak küçük yerleşim yerlerinde belediye kurulması uygulamasına son verilmiştir (Özçelik, 2014: 1129-1130). Düzenleme ile belediyelerin daha etkin ölçeklere kavuşması ve kentsel alanların bütünlüğünün sağlanmasını amaçlamıştır (Arıkboğa, 2007: 18). Daha sonra 2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı Kanun uyarınca nüfusu 2000'in altında olan belde belediyelerinin kapatılması hususu yoğun tartışmalar eşliğinde Türkiye'nin gündemine gelmiştir. Kanunun yürürlüğe girdiği 29 Mart 2009 yerel seçimleriyle birlikte 16 büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan 240 belde belediyesi mahalleye dönüştürülerek kapatılmıştır (Zengin, 2014: 101). Fakat Anayasa Mahkemesi'ne açılan iptal davası neticesinde birçoğu tüzel kişiliğini korumuş ve bunlardan bir kısmını "turizm bölge, alan ve merkezleri" kapsamında kalan belde belediyeleri oluşturmuştur (Özaslan vd., 2014: 216). Görüldüğü üzere belde belediyelerinin kapatılmasına yönelik yapılan düzenlemelerde ilk başta bir sonuç elde edilememiştir. Fakat kamuoyunda "Bütünşehir Kanunu" olarak da bilinen 6360 Sayılı Kanun'la bu konuda somut adımlar atılarak başarıya ulaşılmıştır.

Kanun'da belde belediyeleri ile ilgili iki farklı uygulama benimsenmiştir: İlki, büyükşehir belediyesine dönüşen illerdeki belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmesi, diğeri ise büyükşehir belediyesi olmayan illerde nüfusu 2000'nin altında olan belde belediyelerinin kapatılması ve bu beldelerin köye dönüştürülmesidir. Kanun'un birinci maddesiyle 30 büyükşehir ilindeki 1053 belde belediyesi mahalle yapılmış, geçici madde 2'de ise, büyükşehir yapılan illerin dışında kalan 51 ilde de, nüfusu 2000'den az 552 belediye kapatılıp köye dönüştürülmüştür. Bu düzenleme ile belde belediyelerinin % 54'ü kapanmıştır. Kanun'un gerekçesinde yeni düzenlemedeki amaç şu şekilde ifade edilmiştir; "*Büyükşehir sınırları içerisinde yer alan yerel yönetimler küçük ölçekli planlar yapabilseler de bu planların geniş bir çerçeve içerisinde bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içerisinde ele alınması gerekir. Bir başka husus belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılmaması nedeniyle kaynak israfına yol açılmasıdır (gerekçe). Sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli belediyeler tarafından çözülmesi mümkün görülmemektedir. Bunlar kaynakların etkin ve yerinden kullanımını etkilemekte, yönetim zafiyetine yol açmakta. Kamu hizmetlerinin halkın*

beklentilerini karşılamamasına neden olmak ve koordinasyon sorunları ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak şekilde optimal ölçekte hizmet üretecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır."

Gerekçeden de anlaşılacağı üzere Kanun'un çıkartılmasındaki en önemli nedenlerden biri ölçek ekonomilerinden faydalanmaktır. Nitekim Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Genel Merkezi Yerel Yönetim Başkanlığı tarafından hazırlanan ve düzenleme hakkında bilgi vermek amacıyla yayımlanan kitapçıkta, ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseleceği, daha az kaynakla daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulmasının mümkün hale gelebileceği ve bu sayede temel amaç olan hizmet siyasetinin, çağdaş belediyecilik anlayışının gerekliliği olan en yüksek verimlilikle, hızlı ve kaliteli hizmet bütünlüğünün sağlanabileceği vurgulanmıştır (AKP Genel Merkezi Yerel Yönetim Başkanlığı, 2012: 9).

2. BELDE BELEDİYELERİNİN KAPATILMASINA YÖNELİK DÜZENLEMEYE YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

Kapsamlı bir idari dönüşüme kaynaklık eden 6360 Sayılı kanuni düzenleme birçok açıdan olduğu gibi belde belediyelerinin kapatılması açısından da kamuoyunun, muhalefet partilerinin ve birçok akademisyenin tepki ve eleştirilerine maruz kalmıştır. Optimal ölçek hususu, hizmetlerdeki etkinlik, yerindenlik, katılım ve mali boyutlarda eleştiriler söz konusu olmuştur. Ayrıca düzenlemenin Anayasa'nın 127. ve 90 maddeleri bağlamında Anayasa'ya[3] aykırı olduğu da iddia edilmiştir.

2.1. Optimal Ölçek ve Hizmetlerdeki Etkinlik Hususu

Belediyeler tarafından sunulan veya sunulacak olan hizmetlerin etkinliği belirleyen hususlardan biri olarak söz konusu belediyelerin büyüklükleri genellikle belirleyici hususlardan biri olarak gösterilmektedir. Bazı araştırmalarda büyüklük ve etkinlik arasında kurulan bir ilişkiden hareketle hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesi için belediye büyüklüğünün ne olması gerektiği, bir başka deyişle optimal ölçeğin sayısal olarak ifade edilmesine çalışılmaktadır. Bu tür araştırmalar belediyelerin uygun büyüklüğünün, hipotetik olarak, marjinal fayda ile marjinal maliyetin eşit olduğu noktada belirlenmesi gerektiğini iddia etmektedirler (Arıkboğa, 2008: 300).

[3] Anayasa'ya aykırılık konusu çalışma kapsamında olmadığı için değinilmemiştir. Anayasa'ya aykırılık iddialarına ilişkin detaylı açıklamalar için bakınız: Gözler, 2013; Derdiman, 2012; Güler, 2012.

Bu çerçevede, bu eşitliğin sağlanmadığı ve belirli büyüklüğün altındaki belediyelerde hizmet sunumunda birim maliyetlerin yüksek düzeyde seyredeceği öngörülmektedir (Akdede ve Acartürk, 2005: 6). Örneğin Eke'ye göre (1982: 16), kentin küçüklüğü halkın doğrudan katılımına olanak sağlamakla birlikte bu olanak ekonomiklik ve verimlilik için gerekli uygun büyüklükten yoksundur.

Bazı çalışmalarda her kente ve her hizmet türüne uygulanabilecek tek bir ölçütün olmadığı, uygun büyüklüğün hizmetin türü ve niteliği ile doğrudan ilişkili olduğu vurgulanmaktadır (Keleş, 2006: 36; Arıkboğa, 2007: 3). Bu görüşe göre, kimi hizmetler küçük belediyeler, kimi hizmetler ise niteliği itibari ile büyük ölçekli belediyeler tarafından daha etkin yerine getirilebilir. En uygun kent büyüklüğünün ne olduğunu belirlemek imkansızdır ve bugüne kadar yapılan çalışmalar incelendiğinde de aynı hizmet türü için bile farklı nüfus büyüklüklerinin söz konusu olduğu görülmektedir (Yıldırım ve Belli, 2013: 100). Yine ölçeğin büyütülmesiyle hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin azalacağı ve bu nedenle küçük ölçekli alanlarda daha etkin ve verimli bir hizmet sunulacağı görüşünü ileri sürenler de bulunmaktadır (İzci ve Turan, 2013: 120). 6360 Sayılı Kanun'un da yukarıda bahsedilen ilk görüş kapsamında kamu hizmetlerinin daha etkin sunulması adına mevcut yapının, "ölçek ekonomilerinden" yararlanmaya elverişli olmadığı vurgulanmıştır. Kanun'un gerekçesine göre, geniş ölçek sayesinde gelişmiş teknolojiler sağlanacak, uzman işgücü istihdam edilebilecek, kaynaklar daha isabetli kullanılabilecektir. Bu sayede hizmetlerde etkinlik ve kalite artabilecektir.

Bazı çevrelerce ve yazarlarca Kanun kapsamında özellikle nüfusu 2000 altında olan küçük ölçekli belde belediyelerinin ölçek ekonomilerine dayandırılarak kapatılmaları olumlu karşılanmıştır (Parlak, 2013; Karaarslan 2013; Zengin 2014). Bu yazarlara göre, söz konusu düzenlemeyle, idari ve mali yetersizlikler, artan borçlar ve nitelikli personel azlığı gibi nedenlerden dolayı şimdiye kadar yeterince hizmet alamamış yerleşim yerlerinin ve beldelerin daha iyi hizmet almalarını sağlayabilecek bir fırsat ortaya çıkmıştır. Fakat birçok yazar, belde belediyelerinin kapatılma düzenlemesine küçüklük-büyüklük ayrımı yapmaksızın ölçek ekonomisine dayalı olarak hizmet etkinliğinin artacağı öngörüsü ile karşı çıkmışlardır. Ölçeğin, belli sınırları aşması durumunda, bundan birtakım ekonomik kayıpların da doğabileceği (Keleş, 2013: 18), hizmet ve yönetim ölçeklerinin farklı kriterlere sahip olduğu, dolayısıyla mülki sınırların mahalli ihtiyaçlar için "optimal ölçek" olmasının genel kural değil ancak istisnai bir durum olabileceği (Güler, 2012: 37; Genç, 2014: 8), ölçeğin büyümesinin hizmetlerde ekinliği artıracağı yönünde genel bir kabul olmakla beraber bu durumun her

zaman gerçekleşmeyebileceği (Bulut vd. 2013: 152), küçük ve önemsiz görünen ama o yöre halkı için büyük yaşamsal önem taşıyan hizmetlerin (ölen danaların gömülmesi için çukur kazılması ve greyderin ödünç alınmasından, sel sularının tahliye edilmesine kadar) sunulmasında tehlike yaşanabileceği (Duru, 2013: 36) eleştirilerde dile getirilen hususlar olmuştur. Ayrıca İstanbul ve Kocaeli gibi kırsal alanların az olduğu ve tamamıyla kentsel alana dönüşmüş olan bu yerlerde başarılı olan uygulamanın, diğer büyükşehirlerde de uygulanmasının anlamsız olacağı ve etkili sonuçlar doğurmayacağına da işaret edilmiştir (Çukurçayır, 2012b; Görmez, 2012; Duru, 2013: 35).

Görüleceği üzere siyasi irade ve bazı yazarlar söz konusu ölçek düzenlemesiyle hizmetlerde etkinliğin artacağına vurgu yaparken, büyük bir kesim ise ölçek ekonomileri neden gösterilerek belde belediyelerinin kapatılmasının hizmetlerde etkinliği doğrudan arttırmayacağına, aksine bazı hizmetlerin hiç görülememesine varacak şekilde hizmetlerde etkinlik düzeyinin düşebileceğine vurgu yapmışlardır. Tabi burada daha önce bahsedilen ölçek ve etkinlik arasındaki ilişkiye dair görüş farklılıklarının da etkisi büyüktür. Söz konusu düzenlemeyle mahalleye veya köye dönüştürülen belde belediyelerinde hizmetlerde etkinliğin artıp artmayacağı veya hizmetlerde aksamaların yaşanıp yaşanmayacağının yapılan teorik tartışmaların ötesinde uygulama sonuçlarının alınmasıyla daha sağlıklı değerlendirilebileceği söylenebilir.

2.2. Yerindenlik ve Hizmetlere Katılım Hususu

Belde belediyelerinin kapatılmasıyla ilgili olarak kamuoyunca tartışılan ve birçok yazar tarafından eleştirilen bir başka husus, yerindenlik (subsidiarity) ve hizmetlere katılım boyutunda yeni düzenlemenin getirdiği olumsuzluk ve aykırılıklar olarak ifade edilmektedir. Söz konusu eleştirilere göre, siyasi irade tarafından getirilen düzenleme her ne kadar kamuoyuna yerel yönetimleri güçlendireceği ve yerel hizmetlere olana katılım mekanizmalarını genişleteceği şeklinde sunulsa da, tam tersine belde belediyelerinin kapatılmasıyla yerel düzeyde merkezileşme eğilimini artıracaktır (Çukurçayır, 2012b; Duru, 2013: 33-34; Zengin, 2014: 112). Belde belediyelerinin kaldırılıp bunların ilçe belediyesinin bir mahallesi hâline dönüştürülmeleri neticesinde buralardaki kararların yerel vatandaşlar ve onların seçimle belirlediği idari birim tarafından değil, daha uzakta bulunan belediye meclisleri tarafından alınması durumu yerel hizmetlerin halka en yakın kuruluş tarafından verilmesi anlamına gelen yerindenlik ilkesine aykırıdır (Görmez, 2012; Derdiman, 2012: 77; Gözler, 2013: 36; Günal vd., 2014: 63). Yerel yönetim pratiği, katılımın artırılması amacını

taşıyan bir uygulama iken karar mekanizmalarına vatandaşın katılımını etkin kılmaktan ziyade, katılımı güçleştirmiştir (Parlak, 2013; Keleş, 2013: 18).

Diğer taraftan düzenlemenin yerindelik ve katılım boyutları itibariyle Avrupa Birliği (AB) normlarına ve Avrupa belgelerine aykırı olduğu da vurgulanmıştır. Düzenlemeyle 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması'nda yer alan "subsidiarite/yerindenlik" ilkesi ihlal edilmiş olacaktır (Çukurçayır, 2012a). Belde belediyelerinin kaldırılması yerindenlik ilkesinin ihlali ve yerel halkın görüşüne (referandum yapılmaması) başvurulmaması gibi nedenler ağırlıkta olmak üzere Türkiye'nin de bazı çekinceler koyarak kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na (4. Maddesi[4] ve 5. Maddesi[5] başta olmak üzere) pek çok açıdan aykırıdır (Keleş, 2013: 18; Çukurçayır, 2012a, 2012b; Derdiman, 2012: 75; Görmez, 2012; Zengin, 2014: 111).

Görüldüğü üzere hizmet etkinliği bakımından lehte ve aleyhte birçok değerlendirmeyi içeren düzenleme yerindenlik ve katılım boyutları açısından siyasi irade dışında büyük çoğunluk tarafından Avrupa normları ve belgelerine de atıf yapılarak eleştirilmiştir. Birçok yazar da hem etkinlik hem de yerelleşme boyutunun düzenlemeyle ihlal edildiğini dile getirmişlerdir. Örneğin, Görmez'e (2012) göre; *"Büyükşehir yönetimi kurulmasının genel olarak iki sebebi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, yerel hizmetlerin etkinliğinin arttırılması ikincisi ise yerel demokrasinin ve katılımın artırılmasıdır. Mevcut düzenleme nitelikleri itibarıyla bu iki amaca da uymamaktadır."*.

2.3. Mali Hususlar

Yerel yönetimlerin alacağı payların yeniden belirlenmesi ve yeni bölüşüm ilişkileri Kanun'un mali alana ilişkin düzenlemeleridir. Gerek yeni büyükşehir belediyelerinin gerekse sınırları genişleyen büyükşehir ve ilçe belediyelerinin daha etkin hizmet sunabilmesini sağlayabilmek amacıyla bu yönetimlere gönderilen ödeneklerde yeniden düzenlemeye gidilerek bir artış sağlanmıştır[6].

[4] Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Madde 4: "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır."

[5] Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Madde 5: "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz."

[6] Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve %0,5'i il özel idarelerine ayrılmıştır (Madde 25-2. fıkra). 6/6/2002 tarihli ve 4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nda yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmıştır (madde 25-3. fıkra). Böylece, büyükşehir belediyelerinin ilde toplanan vergi gelirlerinden aldıkları pay oranı %5'ten %6'ya, büyükşehir ilçe belediye

Bu noktada mali kaynaklar ile artan hizmet yükünün ne ölçüde karşılanabileceği noktasında tartışmalar yaşanmaktadır. Çukurçayır'a (2012b) göre, hem kurulacak ilçelerin maliyetleri hem de büyükşehir belediyelerine dahil edilen yerel birimlere götürülecek temel hizmetlerin maliyetleri önemli bir kamu harcaması ve bütçe yükü oluşturacaktır. Yıldırım ve Belli, (2013: 109), il ve ilçe merkezi arasında uzaklığı fazla olan illerde hizmet maliyetine ek olarak ulaşım maliyeti de ekleneceğini ve bunun yanında İstanbul, İzmir, Ankara gibi büyük nüfuslu kentlerde de hizmet maliyetine kalabalıklaşma/yoğunlaşma maliyetinin de eklenmesiyle hizmet maliyetinin artacağı ileri sürmektedir. Genç'e (2014: 8) göre ise, şehir ve sokaklar için uzmanlaşmış bir idare olan belediye idaresinin araç parkı ve personelinin dağ köylerinde hizmet vermesi muhtemelen güç olacaktır. Hukuken bir şehrin mahallesi hâline dönüşen köy halkının neye ihtiyacı olup olmadığına (yol, çeşme, ahır, mera vb) onlarca kilometre ötede olan belediye meclisi karar verecek; belediyenin personeli ve araçlarıyla yapmaya çalışacaktır. Böyle bir sistem, yerel demokrasi, rasyonalite ve optimalite açısından da sıkıntılı olduğu gibi, bazı durumlarda israfa neden olabilecek, belediyelerin altyapı maliyetleri artabilecektir (Genç, 2014: 8). Gözler (2013: 41) Kanun'un uygulanmasından birkaç yıl sonra bu hususların ortaya çıkacağını ve sonra bu Kanunu yapanların, ilçe belediyelerine 70 km uzaktan hizmet götürülmesinin ne kadar pahalıya patladığını anlayarak bu tür belediyeleri yine eskiden olduğu gibi bağımsız ilçe belediyesi hâline getireceğini ifade etmektedir.

Siyasi irade ve bazı çevrelerce büyükşehir belediyelerine ve ilçe belediyelerine aktarılan kaynaklardaki artışla bu yerel idarelerin güçleneceği ve artık hizmet sunmada yetersizlikler nedeniyle yeterli hizmeti alamayan belde belediyelerindeki yerel vatandaşların daha iyi ve kaliteli hizmet alacağı belirtilmiştir. Bununla beraber yukarıda ifade edilen nedenlerden dolayı bunun tersi görüşler de belirtilmiştir. Mali kaynakların hizmetlerin yürütülmesi sürecinde ne ölçüde yeterli olacağını söyleyebilmek için uygulamayı görmek daha yerinde olacaktır.

payları ise %2,5'ten %4,5'e çıkarılmıştır. Diğer belediye payları %1,5 ve il özel idare payları ise %5,5'e düşürülmüştür. Büyükşehir ilçe belediye paylarından büyükşehir belediyelerine %30 pay verilmesi kararlaştırılmıştır.

3. 6360 SAYILI KANUN KAPSAMINDA KAPATILAN SÖĞÜTLÜ VE GEYİKLİ BELDE BELEDİYELERİNDEKİ YEREL VATANDAŞLARIN YENİ YAPIYA İLİŞKİN ALGI VE TUTUMLARI

3.1. Araştırma Alanına İlişkin Bilgiler

Araştırma Trabzon ilinde 6360 Sayılı Kanun uyarınca belde iken kapatılan ve aynı adla mahalleye dönüştürülen Söğütlü ve Geyikli mahallelerinde gerçekleştirilmiştir. Geyikli, Trabzon ilinin en güneybatısında konumlanan Şalpazarı ilçesinin güneyinde, kırsal bir alanda yer almaktadır. Şalpazarı'na 10 km, Trabzon'a 72 km uzaklıktadır. 2014 verilerine göre nüfusu 1554'tür. 6360 Sayılı Kanun ile belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulunduğu ilçe olan Şalpazarı Belediyesi'ne katılmıştır. Söğütlü ise Trabzon ilinin Akçaabat ilçesine bağlı bir yerleşim birimidir. Trabzon ilinin merkez ilçesi Ortahisar ile ona en yakın ve Trabzon'un en kalabalık ilçesi olan Akçaabat arasında konumlanan bir alanı kapsamaktadır. Akçaabat'a 3 km, Trabzon'a 10 km uzaklıktadır. 2014 verilerine göre nüfusu 14477'dir. 6360 Sayılı Kanun ile belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulunduğu ilçe olan Akçaabat Belediyesi'ne katılmıştır. Mahalleye dönüşmeden önce kent merkezinden uzak, nüfusu düşük, kırsal yaşamın hâkim olduğu ve küçük ölçekli bir belediyeye olan Geyikli beldesi ile kent merkezine yakın, nüfusu yüksek, kentsel yaşamın sürdürüldüğü ve büyük ölçekli bir belediyeye sahip olan Söğütlü beldesindeki yerel vatandaşların eğilim ve tutumlarının farklılaşıp farklılaşmadığının da ortaya çıkarılması amacıyla bu iki mahalle çalışma kapsamında seçilmiştir.

3.2. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

2015 yılı Eylül ayında Geyikli mahallesinde gerçekleştirilen anket çalışması, evrenden rastgele örneklem yöntemine göre seçilen 53 kişiye uygulanmıştır. Geyikli Mahallesi örneklemine katılan bireylerle ilgili demografik bulgular incelendiğinde, katılımcıların ağırlıklı olarak erkek (%67,9), 45 yaş üzeri (%64,1) evli (%81,1), lise ve üzeri eğitime sahip (%58,5) bireylerden oluştuğu görülmektedir. İkamet şekli (%50,9 yaz ayları) ve süresi (%94,3 15 yıl ve üzeri) ile ilgili dağılım, Geyikli'nin kır özellikleri hâkim olan küçük bir yerleşim birimi olduğuna işaret etmektedir (Tablo 1).

2015 yılı Eylül ayında Söğütlü mahallesinde gerçekleştirilen anket çalışması da, evrenden rastgele örneklem yöntemine göre seçilen 123 kişiye uygulanmıştır. Söğütlü Mahallesi örneklemine katılan bireylerle ilgili demografik veriler incelendiğinde ise katılımcıların ağırlıklı olarak erkek (%78,0), 26-55 yaş aralığında (%70,7) evli (%68,3), lise

ve üzeri eğitime sahip (%66,7) bireylerden oluştuğu görülmektedir. İkamet şekli (%99,2 sürekli) ile ilgili dağılım, Söğütlü'nün kent özellikleri hâkim olan merkeze yakın ve büyük bir yerleşim birimi olduğunu göstermektedir. İkamet süresi ve çalışmadurumuna ilişkin veriler de bu durumu kanıtlar niteliktedir (Tablo 1).

Tablo 1. Geyikli ve Söğütlü Örneklem Profilinin Sayısal ve Yüzdesel Dağılımı[λ]

GEYİKLİ						**SÖĞÜTLÜ**					
Yaş Düzeyi	**F**	**Y**	**İkamet Şekli**	**F**	**Y**	**Yaş Düzeyi**	**F**	**Y**	**İkamet Şekli**	**F**	**Y**
18-25	5	9,4	Sürekli	26	49,1	18-25	19	15,4	Sürekli	122	99,2
26-35	7	13,2	Yaz Ayları	27	50,9	26-35	28	22,8	Yaz Ayları	1	0,8
36-45	7	13,2	*Toplam*	53	100,0	36-45	34	27,6	*Toplam*	123	100,0
46-55	14	26,4	**İkamet Süresi**			46-55	25	20,3	**İkamet Süresi**		
55 ve üzeri	20	37,7	2-5 yıl	1	1,9	55 ve üzeri	17	13,8	2-5 yıl	25	20,3
Toplam	53	100,0	5-10 yıl	2	3,8	*Toplam*	123	100,0	5-10 yıl	22	17,9
Cinsiyet			10-15 yıl	0	0,0	**Cinsiyet**			10-15 yıl	19	15,4
Kadın	17	32,1	15 ve üzeri	50	94,3	Kadın	27	22,0	15 ve üzeri	57	46,3
Erkek	36	67,9	*Toplam*	53	100,0	Erkek	96	78,0	*Toplam*	123	100,0
Toplam	53	100,0	**Çalışma Durumu**			Toplam	53	100,0	**Çalışma Durumu**		
Medeni Durum			İşsiz	2	3,8	**Medeni Durum**			İşsiz	5	4,1
Evli	43	81,1	Ev hanımı	12	22,6	Evli	84	68,3	Ev hanımı	11	8,9
Bekar	10	18,9	Memur-işçi	6	11,3	Bekar	39	31,7	Memur-işçi	21	17,1
Toplam	53	100,0	Emekli	16	30,2	*Toplam*	123	100,0	Emekli	24	19,5
Eğitim Durumu			Özel Sektör	10	18,9	**Eğitim Durumu**			Özel Sektör	49	39,8
Okumamış	5	9,4	Diğer	7	13,2	Okumamış	0	0	Diğer	13	10,6
İlkokul	12	22,6	*Toplam*	53	100,0	İlkokul	25	20,3	*Toplam*	123	100,0
Ortaokul	5	9,4				Ortaokul	16	13,0			
Lise	17	32,1				Lise	39	31,7			
Üniversite	14	26,4				Üniversite	43	35,0			
Toplam	53	100,0				*Toplam*	123	100,0			

3.3. Araştırmanın Veri Toplama Yöntemi

Araştırmada veri toplama yöntemi ankettir. Araştırmada, Özaslan ve diğerlerinin "6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gümüşlük Belediyesinin Kapatılmasına İlişkin Yöre Halkının Algısı"nı ortaya çıkarmak için yaptıkları çalışmada kullandıkları ölçekten faydalanılmıştır. Ölçek, Kanun uygulamaya konulmadan önce yöre halkının görüşlerine ilişkin sorulardan oluşmaktadır. Dolayısıyla araştırmada uygulama sürecindeki deneyimlere odaklanıldığından ölçek bu doğrultuda revize edilmiştir. Anket formunda demografik sorular ile eski ve yeni yapıya ilişkin kıyaslamalı bir biçimde halkın algılarını, tutumlarını tespit etmeye imkân tanıyan beşli likert ölçeği ile hazırlanmış ifadelere yer verilmiştir. Elde edilen veriler, SPSS istatistik programı 22. Sürüm aracılığıyla frekans analizi yapılarak yorumlanmıştır.

[λ] Geyikli ve Söğütlü örneklemlerinin güven aralığı %95 ve hata payı %5'tir.

3.4. Araştırmanın Bulguları

Çalışmanın **"**Genel anlamda belde belediyelerinin kapatılmasına ilişkin önermeler" bölümünde, vatandaşın yerel yönetimlerle ilgili reformlara bakışının ve bu reformların amaç ve sebeplerine yönelik düşüncelerinin tahlili amaçlanmıştır.

Geyikli sakinlerine yöneltilen sorulara ilişkin alınan cevaplar, yeni uygulamanın vatandaş tarafından benimsenmediğine dair bulguları gözler önüne sermektedir. Yerel yönetimler alanındaki reform çalışmalarının (%81,3) oranında desteklenmemesi, beldelerin kapatılmasının olumlu sonuçları olacağına dair yargının (%92,4) oranında reddi ve bu uygulamayı kamu yararına bulmayanların oranının (%73,6) olması bu bulgulardan en önde gelenlerdir (Tablo 2).

Beldelerin kapatılma amaçlarına yönelik algı ile ilgili sorulara verilen cevaplarda da ilk bulgularla çelişikli bir duruma rastlanılmamıştır. Vatandaşların daha kaliteli hizmet almasının (%83,0) ve kaynak israfının önlenmesinin (%58,5) oranında reddi, beldelerin kapatılma nedenlerinin bu iki amaç etrafında şekillendiğine dair bir inancın zayıflığına işaret etmektedir. Nitekim beldelerin kapatılması ile ilgili düzenlemenin siyasi parti ve kişilere fayda sağlayacağı yönündeki yargıya (%66,1) oranında destek verilmesi, bu düzenlemenin kamu hizmeti ve yararından ziyade politik amaçlar çerçevesinde gerçekleştirildiği algısının hakim olduğunu göstermektedir. Öte yandan bu reformun AB'ye uyum çalışmaları çerçevesinde yürütüldüğüne dair yargıya net bir cevap veremeyenlerin oranı ise (%49,1) olmuştur. Beldelerin kapatılmasının sebeplerine yönelik önermelere verilen reaksiyonlar da önceki bulgularla tutarlılık göstermektedir. Beldelerin kamu hizmetlerini etkin ve verimli yürütemediğine (%86,8), yetersiz mali kaynaklara sahip oluşlarına (%84,9), şeffaf ve açık yönetim anlayışına sahip olmadıklarına yönelik yargıya ise (%71,7) oranında olumsuz yaklaşılmıştır. Bununla birlikte halkın katılım düzeyinin yüksek oluşu sebebiyle beldelerin kapatılmalarının olumsuz bir sonuç teşkil edeceğine yönelik yargıya (%75,5) oranında destek gelmiştir (Tablo 2).

Tablo 2. Genel Anlamda Belde Belediyelerinin Kapatılmasına İlişkin Önermelerin Sayısal ve Yüzdesel Dağılımı(Geyikli)[λ]

Önermeler	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Ne Katılıyorum Ne de Katılmıyorum		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Yerel yönetimler alanında yapılan reform çalışmalarını destekliyorum.	15	28,3	28	52,8	3	5,7	6	11,3	1	1,9
Belde belediyelerinin kapatılması olumlu sonuçlar yaratmaktadır.	22	41,5	27	50,9	2	3,8	2	3,8	0	0,0
Belde belediyelerinin kapatılması ile ilgili düzenleme kamu yararınadır.	13	24,5	26	49,1	7	13,2	6	11,3	1	1,9
Belde belediyelerinin kapatılması ile ilgili düzenleme siyasi parti ve kişilere fayda sağlamak amacıyla yapılmıştır.	1	1,9	9	17,0	8	15,1	25	47,2	10	18,9
Belde belediyelerinin kapatılması ile ilgili düzenleme vatandaşın daha kaliteli/verimli hizmet alması amacıyla yapılmıştır.	14	26,4	30	56,6	4	7,5	5	9,4	0	0,0
Belde belediyelerinin kapatılması ile ilgili düzenleme kaynak israfının önlenmesi amacıyla yapılmıştır.	9	17,0	22	41,5	13	24,5	9	17,0	0	0,0
Belde belediyelerinin kapatılması ile ilgili düzenleme Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları amacıyla yapılmıştır.	7	13,2	15	28,3	26	49,1	3	5,7	2	3,8
Birçok belde belediyesi yerel kamu hizmetlerini etkin ve verimli yürütemediği için belediyelerin kapatılmaları olumlu bir sonuç doğurmaktadır.	12	22,6	34	64,2	2	3,8	5	9,4	0	0,0
Belde belediyeleri yetersiz mali kaynaklara sahip olduğundan kapatılmaları olumlu bir sonuç yaratmaktadır.	10	18,9	35	66,0	3	5,7	5	9,4	0	0,0
Belde belediyelerinde halkın katılım düzeyi yüksek olduğundan kapatılmaları olumsuz bir sonuç yaratmaktadır.	1	1,9	8	15,1	4	7,5	34	64,2	6	11,3
Belde belediyeleri şeffaf/açık yönetim anlayışına sahip olmadıklarından kapatılmaları olumlu bir sonuç yaratmaktadır.	7	13,2	31	58,5	9	17,0	6	11,3	0	0,0

Söğütlü sakinlerine gelindiğinde, konu ile ilgili eğilimin benzer olduğu, fakat oranların Geyikli'ye kıyasla daha düşük olduğu görülmektedir. Yerel yönetimler alanındaki reform çalışmalarının (%59,3) oranında desteklenmemesi, beldelerin kapatılmasının olumlu sonuçları olacağına dair yargının (%66,7) oranında reddi ve bu uygulamayı kamu yararına bulmayanların oranının (%58,5) olması yukarıdaki ifadeyi destekleyen başlıca bulgulardır (Tablo 3).

Beldelerin kapatılma amaçlarına yönelik algı ile ilgili sorulara verilen cevaplarda vatandaşların daha kaliteli hizmet alması amacının (%63,4) oranında reddi ile karşılaşılırken, kaynak israfının önlenmesi ve AB'ye uyum çalışmaları amacıyla ilgili katılma ya da katılmama yönünde öne çıkan bir eğilim oluşmamıştır. Diğer taraftan beldelerin kapatılması

[λ] Cronbach Alpha: %76,4.

ile ilgili düzenlemenin siyasi parti ve kişilere fayda sağlayacağı yönündeki yargıya (%54,5) oranında destek verilmesi, bu düzenlemenin kamu hizmeti ve yararından ziyade politik amaçlar çerçevesinde gerçekleştirildiğine dair algının bulunduğuna işaret etmektedir. Beldelerin kapatılmasının sebeplerine yönelik önermelere verilen reaksiyonlarda eğilimin Geyikli'deki eğilimle örtüştüğü fakat oranların azaldığına tanıklık edilmektedir. Beldelerin kamu hizmetlerini etkin ve verimli yürütemediğine (%56,3), yetersiz mali kaynaklara sahip oluşlarına (%60,9) oranında olumsuz yaklaşılmış; şeffaf ve açık yönetim anlayışına sahip olmadıklarına yönelik yargıya ilişkin ise diğerlerine oranla öne çıkan bir eğilim oluşmamıştır. Öte yandan halkın katılım düzeyinin yüksek oluşu sebebiyle beldelerin kapatılmalarının olumsuz bir sonuç teşkil edeceğine yönelik yargıya (%56,9) oranında destek verilmiştir (Tablo 3).

Tablo 3. Genel Anlamda Belde Belediyelerinin Kapatılmasına İlişkin Önermelerin Sayısal ve Yüzdesel Dağılımı(Söğütlü)[λ]

Önermeler	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Ne Katılıyorum Ne de Katılmıyorum		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Yerel yönetimler alanında yapılan reform çalışmalarını destekliyorum.	26	21,1	47	38,2	19	15,4	24	19,5	7	5,7
Belde belediyelerinin kapatılması olumlu sonuçlar yaratmaktadır.	36	29.3	46	37.4	10	8,1	21	17,1	10	8,1
Belde belediyelerinin kapatılması ile ilgili düzenleme kamu yararınadır.	31	25,2	41	33,3	16	13,0	27	22,0	8	6,5
Belde belediyelerinin kapatılması ile ilgili düzenleme siyasi parti ve kişilere fayda sağlamak amacıyla yapılmıştır.	9	7,3	34	27,6	13	10,6	36	29,3	31	25,2
Belde belediyelerinin kapatılması ile ilgili düzenleme vatandaşın daha kaliteli/verimli hizmet alması amacıyla yapılmıştır.	26	21,1	52	42,3	16	13,0	19	15,4	10	8,1
Belde belediyelerinin kapatılması ile ilgili düzenleme kaynak israfının önlenmesi amacıyla yapılmıştır.	18	14,6	28	22,8	27	22,0	36	29,3	14	11,4
Belde belediyelerinin kapatılması ile ilgili düzenleme Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları amacıyla yapılmıştır.	17	13,8	34	27,6	41	33,3	23	18,7	8	6,5
Birçok belde belediyesi yerel kamu hizmetlerini etkin ve verimli yürütemediği için belediyelerin kapatılmaları olumlu bir sonuç doğurmaktadır.	20	16,3	50	40,7	20	16,3	27	22,0	6	4,9
Belde belediyeleri yetersiz mali kaynaklara sahip olduğundan kapatılmaları olumlu bir sonuç yaratmaktadır.	18	14,6	57	46,3	15	12,2	27	22,0	6	4,9
Belde belediyelerinde halkın katılım düzeyi yüksek olduğundan kapatılmaları olumsuz bir sonuç yaratmaktadır.	7	5,7	29	23,6	17	13,8	45	36,6	25	20,3
Belde belediyeleri şeffaf/açık yönetim anlayışına sahip olmadıklarından kapatılmaları olumlu bir sonuç yaratmaktadır.	12	9,8	41	33,3	41	33,3	22	17,9	7	5,7

[λ] Cronbach Alpha: %72,0.

Hizmet sunumuna ilişkin önermelerle; söz konusu belde belediyesinin verimli olup olmadığı, beldenin kapatılmasının çeşitli sorunlara yol açıp açmadığı ve son olarak beldenin mahalleye dönüştürülüp ilçe belediyesine bağlanmasının kamu hizmetini nasıl etkilediği saptanmaya çalışılmıştır.

Araştırma kapsamındaki Geyikli sakinlerinin (%77,4)'ü Geyikli Belediyesi'nin verimli çalıştığına katılmaktadır. Belde kapatıldıktan sonra genel olarak hizmetlerin sunumunda sorun yaşandığına dair görüş bildirenlerin oranı da (%75,5) olup, önceki önermeyle paralellik göstermektedir. Sorun yaşandığı düşünülen hizmetler; çöplerin toplanması ve çevre temizliği olup buna ilişkin oranlar sırasıyla (%66,0) ve (%60,4)'tür. İtfaiye ve imar hizmeti konusunda sorun yaşandığına dair belirgin bir eğilim oluşmamıştır. Ulaşım, içme suyu ve kanalizasyon hizmetinde sorun yaşandığına dair önermelere katılmayanların oranları sırasıyla (%62,3), (%61,4) ve (%61,4)'tür. Bu duruma sebep olarak da içme suyunun kuyu suyu olduğu, kanalizasyon hizmetinin bulunmadığı ve ulaşım konusunda da eski ile yeni dönem arasında bir fark olmadığı gösterilmiştir (Tablo 4).

Tablo 4. Hizmet Sunumuna İlişkin Önermelerin Sayısal ve Yüzdesel Dağılımı (Geyikli)[λ]

Önermeler	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Ne Katılıyorum Ne de Katılmıyorum		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Geyikli Belediyesi verimli çalışan bir belediye idi.	2	3,8	4	7,5	6	11,3	34	64,2	7	13,2
Belediyemiz kapatılınca mahallemize yönelik hizmetlerin sunumunda sorun yaşanmaktadır.	1	1,9	5	9,4	7	13,2	25	47,2	15	28,3
Belediyemiz kapatıldıktan sonra içme suyu temini konusunda sorun yaşanmaktadır.	4	7,5	30	56,6	13	24,5	4	7,5	2	3,8
Belediyemiz kapatıldıktan sonra kanalizasyon hizmeti konusunda sorun yaşanmaktadır.	5	9,4	29	54,7	10	18,9	7	13,2	2	3,8
Belediyemiz kapatıldıktan sonra çöplerin toplanması konusunda sorun yaşanmaktadır.	4	7,5	7	13,2	7	13,2	29	54,7	6	11,3
Belediyemiz kapatıldıktan sonra çevre temizliği (deniz, cadde, sokak ve pazar yeri, yıkıntı atıklarının toplanması ve gürültü kirliliği vb.) konusunda sorun yaşanmaktadır.	1	1,9	9	17,0	11	20,8	23	43,4	9	17,0
Belediyemiz kapatıldıktan sonra ulaşım hizmeti konusunda sorun yaşanmaktadır.	7	13,2	26	49,1	10	18,9	7	13,2	3	5,7
Belediyemiz kapatıldıktan sonra itfaiye hizmeti konusunda sorun yaşanmaktadır.	2	3,8	17	32,1	16	30,2	15	28,3	3	5,7
Belediyemiz kapatıldıktan sonra imar hizmeti konusunda sorun yaşanmaktadır.	2	3,8	19	35,8	18	34,0	10	18,9	4	7,5
Şalpazarı Belediyesi bünyesinde mahalleye dönüşmemiz sunulan kamu hizmetlerinin kalitesini ve sürekliliğini artırmaktadır.	18	34,0	25	47,2	5	9,4	4	7,5	1	1,9

[λ] Cronbach Alpha: %73,7.

Hizmet sunumuna ilişkin önermelerin özeti olarak ifade edilebilecek olan "Şalpazarı Belediyesi bünyesinde mahalleye dönüşmemiz sunulan kamu hizmetinin kalitesini ve sürekliliğini arttırmaktadır" yargısına katılmayanların toplam oranı (%81,2)'dir (Tablo 4).

Araştırma kapsamındaki Söğütlü sakinlerinin (%54,5)'i Söğütlü Belediyesi'nin verimli çalıştığı yönünde görüş bildirmiştir. Öte yandan belde kapatıldıktan sonra genel olarak hizmetlerin sunumunda sorun yaşandığına dair görüş bildirenlerin oranı (%67,5)'tir. Sorun yaşandığı belirgin olarak ortaya çıkan hizmet, çevre temizliği olup bu sorunun yaşandığına katılanların oranı (%53,7)'dir. İçme suyu temini, çöplerin toplanması ve ulaşım sorunlarının yaşandığına, Söğütlü sakinleri sırasıyla (%69,1), (%52,8) ve (%52,1) oranlarında katılmamışlardır. Kanalizasyon, itfaiye ve imar hizmeti konusunda sorun yaşandığına dair belirgin bir eğilim oluşmamıştır (Tablo 5).

Hizmet sunumuna ilişkin önermelerin özeti olarak ifade edilebilecek olan "Akçaabat Belediyesi bünyesinde mahalleye dönüşmemiz sunulan kamu hizmetinin kalitesini ve sürekliliğini artırmaktadır" yargısına katılmayanların toplam oranı (%62,6)'dır (Tablo 5).

Katılım boyutuna ilişkin önermelerle belde ve mahalle dönemlerinin katılım açısından bir karşılaştırmaya tabi tutulması amaçlanmıştır. Hem önceki ile şimdiki dönem meclis toplantısı ve sosyal faaliyetlere katılım durumu ölçülmeye çalışılmış, hem de hizmette halka yakınlık boyutunun vatandaş nazarında ne kadar önemsendiğinin tespiti hedeflenmiştir. Katılım noktasında eski ile yeni uygulama arasında bariz bir farka rastlanmasa da, hizmette halka yakınlık boyutu ile ilgili önemli sayılabilecek verilere ulaşılmıştır.

Tablo 5. Hizmet Sunumuna İlişkin Önermelerin Sayısal ve Yüzdesel Dağılımı (Söğütlü)[λ]

Önermeler	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Ne Katılıyorum Ne de Katılmıyorum		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Söğütlü Belediyesi verimli çalışan bir belediye idi.	10	8,1	25	20,3	21	17,1	50	40,7	17	13,8
Belediyemiz kapatılınca mahallemize yönelik hizmetlerin sunumunda sorun yaşanmaktadır.	10	8,1	21	17,1	9	7,3	50	40,7	33	26,8
Belediyemiz kapatıldıktan sonra içme suyu temini konusunda sorun yaşanmaktadır.	20	16,3	65	52,8	17	13,8	17	13,8	4	3,3
Belediyemiz kapatıldıktan sonra kanalizasyon hizmeti konusunda sorun yaşanmaktadır.	10	8,1	51	41,5	13	10,6	35	28,5	14	11,4
Belediyemiz kapatıldıktan sonra çöplerin toplanması konusunda sorun yaşanmaktadır.	11	8,9	54	43,9	10	8,1	32	26,0	16	13,0
Belediyemiz kapatıldıktan sonra çevre temizliği (deniz, cadde, sokak ve pazar yeri, yıkıntı atıklarının toplanması ve gürültü kirliliği vb.) konusunda sorun yaşanmaktadır.	11	8,9	32	26,0	14	11,4	45	36,6	21	17,1
Belediyemiz kapatıldıktan sonra ulaşım hizmeti konusunda sorun yaşanmaktadır.	20	16,3	44	35,8	38	30,9	13	10,6	8	6,5
Belediyemiz kapatıldıktan sonra itfaiye hizmeti konusunda sorun yaşanmaktadır.	18	14,6	45	36,6	43	35,0	9	7,3	8	6,5
Belediyemiz kapatıldıktan sonra imar hizmeti konusunda sorun yaşanmaktadır.	14	11,4	27	22,0	37	30,1	22	17,9	23	18,7
Akçaabat Belediyesi bünyesinde mahalleye dönüşmemiz sunulan kamu hizmetlerinin kalitesini ve sürekliliğini artırmaktadır.	44	35,8	33	26,8	21	17,1	19	15,4	6	4,9

Tablo 6. Katılım Boyutuna İlişkin Önermelerin Sayısal ve Yüzdesel Dağılımı (Geyikli)

Önermeler	Hiç Bir Zaman		Nadiren		Ara Sıra		Sık Sık		Her Zaman	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Geyikli Belediyesi'nin meclis toplantılarına katılırdım.	45	84,9	1	1,9	5	9,4	1	1,9	1	1,9
Geyikli Belediyesi'nin sosyal ve kültürel etkinliklerine katılırdım.	5	9,4	5	9,4	18	34,0	16	30,2	9	17,0
Şalpazarı belediyesinin meclis toplantılarına katılırım.	49	92,5	2	3,8	0	0,0	1	1,9	1	1,9
Şalpazarı ilçe belediyesinin sosyal ve kültürel etkinliklerine katılırım.	13	24,5	13	24,5	14	26,4	5	9,4	8	15,1
Önermeler	**Kesinlikle Katılmıyorum**		**Katılmıyorum**		**Ne Katılıyorum Ne de Katılmıyorum**		**Katılıyorum**		**Kesinlikle Katılıyorum**	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Talep ve beklentilerim Geyikli Belediyesi tarafından dikkate alınmaktaydı.	1	1,9	4	7,5	9	17,0	34	64,2	5	9,4
Belediyemiz kapatıldıktan sonra talep ve beklentilerim Şalpazarı Belediyesi tarafından dikkate alınmaktadır.	8	15,1	17	32,1	16	30,2	12	22,6	0	0,0
Herhangi bir problemle karşılaştığımda, Geyikli Belediyesi yetkililiklerine rahatlıkla ulaşıp derdimi anlatabiliyordum.	0	0,0	2	3,8	9	17,0	34	64,2	8	15,1
Belediyemiz kapatıldıktan sonra herhangi bir problemle karşılaştığımda, Şalpazarı Belediyesi yetkililerine rahatlıkla ulaşıp derdimi anlatabiliyorum.	3	5,7	22	41,5	16	30,2	12	22,6	0	0,0

Geyikli'de katılım ile ilgili oranlar eski ile yeni dönem arasında belirgin bir fark yaratmasa da, hizmette halka yakınlık ve yetkililere rahat ulaşabilme konusundaki oranlar eski

[λ] Cronbach Alpha: %75,5.

ile yeni dönem arasındaki bariz farkı gözler önüne sermektedir. Meclis toplantılarına katılım çok az olmasına rağmen, sosyal ve kültürel etkinliklere katılımın yüksek olmasının sebebi ise "Sis Dağı Yayla Şenlikleri"dir. Yerel yönetimlerin sponsorluğunda yapılan bu şenlikler, sosyal ve kültürel etkinliklere katılım oranlarının yüksek çıkmasına sebebiyet vermiştir. Ancak yine de, beldenin kapatılıp mahalleye dönüştürülmesi sosyal ve kültürel etkinlikleri olumsuz etkilemiştir. Belde döneminde sosyal ve kültürel etkinliklere katılanların oranı (%81,2) iken, ilçe belediyesine katıldıktan sonra bu oran (%50,8)'e gerilemiştir. Talep ve beklentileri karşılama oranları karşılaştırıldığında da eski dönemin yeni döneme tercih edildiği sonucuna ulaşılmaktadır. Geyikli Belediyesi'nin talep ve beklentileri karşılama oranı (%73,6) iken, aynı oran Şalpazarı Belediyesi için (%22,6)'dır. Yetkililere rahatlıkla ulaşılabilme konusundaki oranlara gelindiğinde ise belde döneminde (%79,3) olan oranın mahalle döneminde (%22,6)'ya düştüğü görülmektedir. Oranların bu denli düşmesinde Geyikli'nin merkeze uzaklığı ve dağlık bir bölgede konumlanmış olmasının önemli rolü bulunduğu söylenebilir (Tablo 6).

Tablo 7. Katılım Boyutuna İlişkin Önermelerin Sayısal ve Yüzdesel Dağılımı (Söğütlü)

Önermeler	Hiç Bir Zaman		Nadiren		Ara Sıra		Sık Sık		Her Zaman	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Söğütlü Belediyesi'nin meclis toplantılarına katılırdım.	115	93,5	4	3,3	2	1,6	2	1,6	0	0,0
Söğütlü Belediyesi'nin sosyal ve kültürel etkinliklerine katılırdım.	99	80,5	15	12,2	6	4,9	3	2,4	0	0,0
Akçaabat belediyesinin meclis toplantılarına katılırım.	117	95,1	3	2,4	3	2,4	0	0,0	0	0,0
Akçaabat ilçe belediyesinin sosyal ve kültürel etkinliklerine katılırım.	98	79,7	10	8,1	12	9,8	3	2,4	0	0,0
Önermeler	**Kesinlikle Katılmıyorum**		**Katılmıyorum**		**Ne Katılıyorum Ne de Katılmıyorum**		**Katılıyorum**		**Kesinlikle Katılıyorum**	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Talep ve beklentilerim Söğütlü Belediyesi tarafından dikkate alınmaktaydı.	13	10,6	19	15,4	28	22,8	43	35,0	20	16,3
Belediyemiz kapatıldıktan sonra talep ve beklentilerim Akçaabat Belediyesi tarafından dikkate alınmaktadır.	29	23,6	41	33,3	32	26,0	16	13,0	5	4,1
Herhangi bir problemle karşılaştığımda, Söğütlü Belediyesi yetkililiklerine rahatlıkla ulaşıp derdimi anlatabiliyordum.	11	8,9	15	12,2	19	15,4	40	32,5	38	30,9
Belediyemiz kapatıldıktan sonra herhangi bir problemle karşılaştığımda, Akçaabat Belediyesi yetkililerine rahatlıkla ulaşıp derdimi anlatabiliyorum.	39	31,7	36	29,3	27	22,0	16	13,0	5	4,1

Söğütlü'de eski ile yeni dönem arasındaki katılım oranları eğilim olarak Geyikli'dekine benzemekle birlikte, hizmette halka yakınlık ve yetkililere rahat ulaşabilme konusundaki oranlarda düşüş gözlemlenmektedir. Talep ve beklentileri karşılama oranları karşılaştırıldığında, Geyikli'de olduğu gibi, eski dönemin yeni döneme tercih edildiği sonucuna ulaşılmaktadır. Söğütlü Belediyesi'nin talep ve beklentileri karşılama oranı (%51,3)

iken, aynı oran Akçaabat Belediyesi için (%17,1)'dir. Yetkililere rahatlıkla ulaşılabilme konusundaki oranlara gelindiğinde ise belde döneminde (%63,4) olan oranın mahalle döneminde (%17,1)'e düştüğü görülmektedir. (Tablo 7).

Mali boyuta ilişkin önermelerle önceki dönem belde belediyesi ve şimdiki dönem ilçe belediyesinin mali ve fiziki kaynakları ve bu kaynakların etkin kullanımı konusundaki eğilimler karşılaştırılıp tespit edilmeye çalışılmıştır.

Araştırmaya katılan Geyikli sakinlerinin, Geyikli Belediyesi'nin mali kaynaklarının yeterli olduğuna (%50,9), bu kaynakların etkin kullanıldığına ise (%68,0) oranında inandığı gözlemlenmiştir. Ayrıca fiziki kaynakların yeterli olduğu hususunda (%66,0), bu kaynakların etkin kullanımı hususunda ise (%71,7) oranında olumlu görüş bildirilmiştir. Öte yandan beldenin kapatılıp mahalle olarak ilçeye bağlanılmasından sonra Şalpazarı Belediyesi'nin mali ve fiziki kaynaklarını etkin kullanıp kullanmadığı sorusuna ise Geyikli sakinleri, sırasıyla (%18,9) ve (%20,8) oranında olumlu yaklaşmıştır. Bu bağlamda vatandaşta belde dönemi hizmet etkinliğinin daha yüksek olduğuna dair bir eğilimin bulunduğu söylenebilir. Nitekim daha sonraki önermeler olan gelişime yönelik yatırımlar yapma ve sorunların tespitinde etkin olma yargılarına verilen cevaplarda da bu eğilimden izler görmek mümkündür. Geyikli Belediyesi'nin beldenin gelişimine yönelik yatırımlar yaptığı yargısına (%68,0), karar alımı ve sorunların tespitinde daha etkin çalıştığına dair yargıya ise (%77,3) oranında destek gelmesine rağmen aynı önermeler Şalpazarı Belediyesi için sorulduğunda gelen destek oranları sırasıyla (%18,9) ve (%13,2)'dir (Tablo 8).

Tablo 8. Mali Boyuta İlişkin Önermelerin Sayısal ve Yüzdesel Dağılımı (Geyikli)[λ]

Önermeler	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Ne Katılıyorum Ne de Katılmıyorum		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Geyikli Belediyesi'nin mali (parasal) kaynakları yeterliydi.	1	1,9	13	24,5	12	22,6	27	50,9	0	0
Geyikli Belediyesi'nin fiziki kaynakları (bina, araç gereç, teçhizat vb.) yeterliydi.	1	1,9	8	15,1	9	17,0	33	62,3	2	3,8
Geyikli Belediyesi mali (parasal) kaynaklarını etkin ve yerinde kullanırdı.	1	1,9	6	11,3	10	18,9	34	64,2	2	3,8
Geyikli Belediyesi fiziki kaynaklarını (bina, araç gereç, teçhizat vb.) etkin ve yerinde kullanırdı.	1	1,9	4	7,5	10	18,9	35	66,0	3	5,7
Şalpazarı ilçe belediyesi mali (parasal) kaynakları daha etkin kullanmaktadır.	3	5,7	19	35,8	21	39,6	10	18,9	0	0,0
Şalpazarı ilçe belediyesi fiziki kaynakları (bina, araç gereç, teçhizat vb.) daha etkin kullanmaktadır.	5	9,4	18	34,0	19	35,8	11	20,8	0	0,0
Geyikli Belediyesi beldemizin gelişimine (alt yapı, fiziksel ve kültürel imkânlar vb.) yönelik yatırımlar yaptı.	1	1,9	6	11,3	10	18,9	33	62,3	3	5,7
Şalpazarı Belediyesi mahallemizin daha hızlı gelişmesini (alt yapı, fiziksel ve kültürel imkânlar vb.) sağlayıcı yatırımlar yapmaktadır.	3	5,7	27	50,9	13	24,5	10	18,9	0	0,0
Beldemize ilişkin kararların alımında ve sorunların tespitinde Geyikli Belediyesi etkin çalışırdı.	0	0,0	2	3,8	10	18,9	35	66,0	6	11,3
Mahallemize ilişkin kararların alımında ve sorunların tespitinde Şalpazarı Belediyesi daha etkin çalışmaktadır.	5	9,4	26	49,1	15	28,3	7	13,2	0	0,0

Mali boyuta ilişkin önermeler hakkında Söğütlü sakinlerinin belirttiği görüşlere göre, Söğütlü Belediyesi'nin mali kaynaklarının yeterli olduğu (%50,8) ve bu kaynakların etkin kullanıldığı (%47,2) ifade edilmiştir. Yine fiziki kaynakların yeterli olduğu hususunda (%61,0), bu kaynakların etkin kullanımı konusunda ise (%49,6) oranında olumlu görüş bildirilmiştir. Kaynakların etkin kullanımındaki oranların düşük gibi gözükmesinin sebebi, bu konuda net bir eğilim göstermeyen vatandaşların oranının sırasıyla (%22,8) ve (%17,9) olmasıdır. Öte yandan beldenin kapatılıp mahalle olarak ilçeye bağlanılmasından sonra Akçaabat Belediyesi'nin mali ve fiziki kaynaklarını etkin kullanıp kullanmadığı sorusuna ise Söğütlü sakinleri sırasıyla (%19,6) ve (%30,9) oranında olumlu yaklaşmıştır.

Dolayısıyla Geyikli örneğinde olduğu gibi, vatandaşta belde dönemi hizmet etkinliğinin daha yüksek olduğuna dair bir eğilimin bulunduğu söylenebilir. Söğütlü Belediyesi'nin beldenin gelişimine yönelik yatırımlar yaptığı yargısına (%57,7), karar alımı ve sorunların tespitinde daha etkin çalıştığına dair yargıya ise (%52,8) oranında destek gelmesine rağmen aynı önermeler Akçaabat Belediyesi için sorulduğunda gelen destek oranları sırasıyla (%11,4) ve (%14,6)'dır (Tablo 9).

[λ] Cronbach Alpha: %76,1.

Tablo 9. Mali Boyuta İlişkin Önermelerin Sayısal ve Yüzdesel Dağılımı (Söğütlü)[λ]

Önermeler	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Ne Katılıyorum Ne de Katılmıyorum		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Söğütlü Belediyesi'nin mali (parasal) kaynakları yeterliydi.	8	6,5	25	20,3	28	22,8	53	43,1	9	7,3
Söğütlü Belediyesi'nin fiziki kaynakları (bina, araç gereç, teçhizat vb.) yeterliydi.	3	2,4	27	22,0	18	14,6	59	48,0	16	13,0
Söğütlü Belediyesi mali (parasal) kaynaklarını etkin ve yerinde kullanırdı.	14	11,4	23	18,7	28	22,8	44	35,8	14	11,4
Söğütlü Belediyesi fiziki kaynaklarını (bina, araç gereç, teçhizat vb.) etkin ve yerinde kullanırdı.	14	11,4	26	21,1	22	17,9	50	40,7	11	8,9
Akçaabat ilçe belediyesi mali (parasal) kaynakları daha etkin kullanmaktadır.	14	11,4	40	32,0	45	36,6	20	16,3	4	3,3
Akçaabat ilçe belediyesi fiziki kaynakları (bina, araç gereç, teçhizat vb.) daha etkin kullanmaktadır.	13	10,6	37	30,1	35	28,5	34	27,6	4	3,3
Söğütlü Belediyesi beldemizin gelişimine (alt yapı, fiziksel ve kültürel imkânlar vb.) yönelik yatırımlar yaptı.	10	8,1	18	14,6	24	19,5	46	37,4	25	20,3
Akçaabat Belediyesi mahallemizin daha hızlı gelişmesini (alt yapı, fiziksel ve kültürel imkânlar vb.) sağlayıcı yatırımlar yapmaktadır.	32	26,0	51	41,5	26	21,1	9	7,3	5	4,1
Beldemize ilişkin kararların alımında ve sorunların tespitinde Söğütlü Belediyesi etkin çalışırdı.	7	5,7	20	16,3	31	25,2	47	38,2	18	14,6
Mahallemize ilişkin kararların alımında ve sorunların tespitinde Akçaabat Belediyesi daha etkin çalışmaktadır.	30	24,4	45	36,6	30	24,4	15	12,2	3	2,4

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

6360 Sayılı Kanun kapsamında belde belediyelerinin kapatılmasına ilişkin uygulamanın Geyikli ve Söğütlü mahalleleri örnek olayından yola çıkarak yeni uygulamanın yerel halk tarafından nasıl algılandığının tespit edilmeye çalışıldığı bu araştırma sonucunda hizmet sunumu, katılım boyutu ve mali durum açısından teorik olarak getirilen eleştirileri destekleyen birçok bulgu elde edilmiştir.

Kent merkezinden uzak, nüfusu düşük, kırsal yaşamın hâkim olduğu ve küçük ölçekli bir belediyeye sahip olan Geyikli ile kent merkezine yakın, nüfusu yüksek, kentsel yaşamın sürdürüldüğü ve büyük ölçekli bir belediyeye sahip olan Söğütlü'nün eğilimlerinin genel olarak birbiriyle örtüştüğü görülmüştür. Yapılan araştırma sonucu elde edilen oranlar, söz konusu iki belde sakinlerinin görüşlerinin benzeştiğine işaret etse de, bu görüşler arasındaki oransal farkı yadsımak mümkün değildir. İki belde örnekleminden de genel olarak yeni uygulamadan şikâyetçi olunduğu sonucu çıkmaktadır. Ancak bununla birlikte, Geyikli'deki yerel halkın reaksiyonu, gerek önermelerin frekans oranlarında gerekse anket esnasındaki tavırlarda şikâyetten ziyade bir isyan durumunu andırmaktadır.

[λ] Cronbach Alpha: %65,5.

Geyikli örneklemindeki vatandaşlar; genel anlamda belde belediyelerinin kapatılması ile ilgili önermelere (yeni uygulamanın AB'ye uyum çalışmaları amacıyla yapılıp yapılmadığı önermesi hariç) olumsuz bir reaksiyon göstermiştir. "Yerel yönetim reform çalışmalarını destekliyorum" önermesine katılmayanların toplam oranı bu reaksiyonun en belirgin göstergesidir. Nitekim yeni uygulamayı olumlu ve kamu yararına bulmamaları ve verimli hizmet ve kaynak israfının önlenmesi amaçlarına inanmamaları da gösterilen reaksiyonu destekler niteliktedir. Öte yandan yeni uygulamanın siyasi parti ve kişilere fayda sağlamak amacıyla yapıldığına ve halkın katılım düzeyini azaltacağına olan inançlar da reforma olumsuz yaklaşıldığına dair bir başka ipucudur. Hizmet sunumu açısından eski dönemin verimliliği ve yeni dönem uygulamalarının birçok hizmet sorununu da beraberinde getirdiği yönündeki eğilimler, eski ile yeni dönem uygulamaları arasında bir tercih yapılması durumunda, eskinin kuvvetli bir oranla tercih edileceğine işaret etmektedir. Hizmette halka yakınlık ve katılım açısından değerlendirildiğinde de eski uygulamaya büyük oranda olumlu yaklaşılırken yeni uygulamanın düşük oranlarda kaldığı görülmektedir. Dolayısıyla vatandaş, belde döneminde talep ve beklentilerinin büyük oranda karşılık bulduğuna fakat Şalpazarı Belediyesi'ne bağlandıktan sonra bu talep ve beklentilerin karşılanma oranının düştüğüne inanmaktadır. Mali ve fiziki kaynakların yeterliliği ve etkin kullanımı konusunda gözlemlenen eğilim de belde dönemini yeni uygulama karşısında önceler niteliktedir.

Araştırmanın Söğütlü'ye ilişkin bölümünde elde edilen bulgular, Geyikli'deki oranlara çıkmamakla birlikte genel olarak eğilim açısından Geyikli ile paralellik göstermektedir. Söğütlü örneklemindeki vatandaşlar içerisinde yerel yönetim reform çalışmalarını desteklemeyenlerin oranı, katılımcıların çoğunun belde belediyelerinin kapatılmasının olumsuz sonuçlar yarattığı inancını paylaştıklarını gözler önüne sermektedir. Daha kaliteli hizmet alınması, kaynak israfının önlenmesi ve beldelerin yetersiz kaynaklara sahip olması gibi gerekçelerin belde belediyelerinin kapatılmasında etkili olduğuna inanmayan vatandaşlar, yeni uygulamanın siyasi parti ve kişilere fayda sağlamak amacıyla yapıldığına inanmaktadırlar. Hizmet sunumu açısından eski dönemin verimliliği ve yeni uygulamanın birçok hizmet sorununu da beraberinde getirdiği yönündeki eğilimler de azımsanmayacak derecede olumsuzdur. Hangi sorunların yaşandığına dair önermelerden en temel sorunun çevre temizliği olduğu ortaya çıkmaktadır. Beldenin Akçaabat Belediyesi bünyesinde mahalleye dönüştürülmesinden memnun olmayanların oranı bir hayli yüksektir. Hizmette halka yakınlık ve katılım açısından değerlendirildiğinde de önceki uygulamaya olumlu yaklaşılırken şimdiki uygulamaya ilişkin memnuniyetin çok düşük oranlarda seyrettiği

gözlemlenmektedir. Yani belde dönemi talep ve beklentilerinin mahalle dönemine nazaran daha büyük oranda karşılık bulduğu sonucuna varmak mümkündür. Son olarak mali ve fiziki kaynakların yeterliliği ve etkin kullanımı konusunda gözlemlenen eğilim, halkın bir tercih yapma şansının olması durumunda yüksek bir oranla belde uygulamasını tercih edeceğine işaret etmektedir.

Sonuç olarak, çalışmada, yeni kanunun büyükşehir sınırları içerisindeki belde belediyelerinin kapatılmasına ilişkin uygulaması hakkında vatandaşın bir buçuk sene gibi kısa bir sürede, olumsuz yargı ve memnuniyetsizliğe sahip olduğu sonucuna varılmıştır. Ölçek, merkeze yakınlık ve nüfus açısından farklı iki uç özelliklere sahip beldelerden elde edilen kamu hizmeti, katılım boyutu ve mali duruma ilişkin bulgular, eğilim olarak aynı olmakla birlikte eğilimin şiddeti yönünden ayrışmaktadır. Araştırma yaklaşık bir buçuk sene gibi bir uygulama sürecinde elde edilen bulguları kapsamaktadır. Gelecek yıllarda yapılacak araştırmalarda, hatta aynı yerde yapılacak olan araştırmalarda bile değişik sonuçlar elde edilebilir. Çünkü henüz yeni yapı geçiş sürecindedir. Geçiş sürecinde yaşanılan bir takım olumsuzluklar ve aksaklıklar hizmet sunumunda etkinsizlik, katılım ve mali boyutlarda daha sonra giderilebilecek sıkıntılara yol açabilir. Fakat durum böyle bile olsa araştırmanın daha sonraki yıllarda yapılacak araştırmalarda elde edilebilecek bulgulardaki değişimleri gözler önüne sermesi bakımından da faydalı olacağı söylenebilir.

KAYNAKÇA

Akdede, Sacit Hadi ve Ertuğrul Acartürk (2005), "Türkiye'de İlçe ve Belediyelerin Optimizasyonu", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.14, S.3, s. 5-17.

AKP Genel Merkezi Yerel Yönetimler Başkanlığı (2012), "Sorular ve Cevaplarla Yeni Büyükşehir Belediye Yasası", http://www.akparti.org.tr/upload/documents/akparti_buyuksehir_yasasi.pdf, (11.08.2015).

Anayasa Mahkemesi, 31.10.2008 tarih ve E.2008/34, K.2008/153 sayılı Kararı.

Arıkboğa, Erbay (2007), "Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu", *V. Kamu Yönetimi Forumu***,** 18-20Ekim2007, Kocaeli, http://mimoza.marmara.edu.tr/~earikboga/yayin/olce k.pdf (11.08.2015).

Arıkboğa, Erbay (2008), "Türkiye'de Belediyelerin Büyüklüğü Ve Kentin Bütünlüğü Sorunu: Reform ve Uygulama Analizi", F. Neval Genç, Abdullah Yılmaz, Hüseyin Özgür (Ed.), *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler*, Gazi Kitabevi, Ankara, s. 299–330.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yo netimler_ozerklik_Sarti.pdf, (10.08.2015).

Bulut, Yakup, Sedat Karakaya, Abdullah Aydın, Mehmet Tamer (2013) "Büyükşehir Yönetimlerinde Ölçeğin Yerel, Temsil Üzerindeki Etkisi: Hatay'da Bir Uygulama", Yakup Bulut, Veysel Eren, Sedat Karakoç, Abdullah Aydın (ed.), *Kuramdan Uygulamaya Yerel ve Kentsel Politikalar*, PegemA Yayıncılık, Ankara, s. 151-164.

Çukurçayır, Mehmet Akif (2012a), "Büyükşehir Yasa Tasarısı İdare Sistemini Tamamen Değiştiriyor", http://www.zaman.com.tr/yorum/yorum---makif-cukurcayirbuyuksehir-yasa-tas arisi-idare-sistemini-tamamen-degistiriyor/2004032.html, (10.08.2015).

Çukurçayır, Mehmet Akif (2012b), "'Büyükşehir Yasa Tasarısı' Ne Şekilde Okunmalı?" http://www.radikal.com.tr/yorum/buyuksehir_yasa_tasarisi_ne_sekilde_okunmali-1108110, (10.08.2015).

Derdiman, Cengiz (2012), "Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyum Sorunu", *S.D.Ü Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 2, S. 1, s. 51-89.

Duru, Bülent (2013), "Büyükşehir Düzenlemesi Ne Anlama Geliyor?", *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, Mayıs-Haziran-Temmuz, s. 33-37.

Eke, Ali E. (1982), *Anakent Yönetimi Yönetimler arası İlişkiler*, Ankara Üniversitesi SBF Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi, Ankara.

Genç, Fatma Neval (2014), "6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri", *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (Özel Sayı), s. 1-29.

Görmez, Kemal (2012), "Yerelleşme-Merkezileşme Geriliminde Büyükşehir Yasası", http://www. zaman.com.tr/yorum_yerellesme-merkezilesme-geriliminde-buyuksehir-yasasi_2017227.html, (07.08.2015).

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?", http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf, (21.05.2013).

Güler, Birgül A. (2012), "Büyükşehir Belediyesi TBMM Komisyon Görüşmeleri", http://www. birgulaymanguler.net/files/BUTUNSEHiR.pdf, (10.08.2015)

Günal, Alpay, Senem Atvur, Kadriye Okudan Dernek (2014), "6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 19(3), s. 55-70.

İzci, Ferit ve Menaf Turan (2013), "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, C. 18, S. 1, s. 117-152.

Keleş, Ruşen (2006), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.

Keleş, Ruşen (2013), "Anakent Belediyelerinin Sayısı Çoğalırken", *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, Mayıs-Haziran-Temmuz 2013, s. 15-19.

Koyuncu, Emre ve Tunga Köroğlu (2012), "Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352462517-9.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Deg erlendirme.pdf, (10.08.2015).

Özaslan, Rüveyda Kızılboğa, Hüsniye Akıllı, Kamil Özaslan (2014), "6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gümüşlük Belde Belediyesi'nin Kapatılmasına İlişkin Yöre Halkının Algısı", *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, C. 36, S. 2, s. 215-235.

Özçelik, Yusuf (2014), "Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler", *TAAD, C.* 5, S.19, s. 1117-1142.

Parlak, Bekir (2013), *"*Yeni Büyükşehir Yasasının Analizi", http://www.bursayerelyonetim.com/ index.php/yenibuyuksehir-belediye-yasasinin-analizi/#sthash.jbyElZdC.pdf, (10.08.2015).

TBMM (2013), *"Kanun Tasarısı ve Gerekçesi",* http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss33 8.pdf, (10.08.2015).

Yıldırım, Uğur, Aziz Belli (2013), "Yeni Büyükşehir Belediyesi Yönetim Modelinin Metropoliten Alan Kavramı Açısından Değerlendirilmesi", *Kuramdan Uygulamaya Yerel ve Kentsel Politikalar,* Yakup Bulut, Veysel Eren, Sedat Karakoç, Abdullah Aydın (ed.), PegemA Yayıncılık, Ankara, s. 97-111.

Zengin, Ozan (2014), "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, C.72, S.2, s. 91-116.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, *Resmi Gazete*, Tarih: 13.07.2005, Sayı: 25874.

5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *Resmi Gazete*, Tarih: 22.03.2008, Sayı: 26824.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *Resmi Gazete*, Tarih: 06.12.2012, Sayı: 28489.

6747 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *Resmi Gazete*, Tarih: 14.03.2013, Sayı: 28595.

KÖYLERİN MAHALLEYE DÖNÜŞÜM KARARININ ETKİLERİNİ BELİRLEMEYE YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA: MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Mustafa ÖKMEN
Prof. Dr. Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Uluç ÇAĞATAY
Doç. Dr. Celal Bayar Üniversitesi Salihli Meslek Yüksekokulu
Ahmet UÇAR
Yrd. Doç. Dr. Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Recep ARSLAN
Öğr. Gör. Celal Bayar Üniversitesi Salihli Meslek Yüksekokulu

Özet

Türkiye'de 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile birlikte İstanbul, Ankara ve İzmir'de iki kademeli yerel yönetim yapısı oluşturularak büyükşehir belediyesi sistemine geçilmiştir. 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanları tekrar düzenlenmiş ve bu kapsamda İstanbul ve Kocaeli illeri için il sınırları belediye sınırları olarak kabul edilmiş, büyükşehir statüsünde olan diğer iller için merkezden itibaren 20, 30 veya 50 kilometrelik yarıçaplı dairenin içinde kalan alanlar büyükşehir belediyelerinin sorumluluğuna bırakılmıştır. 6360 sayılı kanun ile yapılan değişiklikle ise tüm büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanları il sınırlarına kadar genişletilmiş ve bu kapsamda söz konusu illerde özel idare teşkilatları kapatılmış ve ayrıca mevcut köylerin statüsü değiştirilerek mahalle olarak yeniden düzenlenmişlerdir. Bu çalışmada yeni büyükşehir modelinin uygulamaya girmesinden bu yana geçen yaklaşık bir buçuk sene zarfında, Manisa ilinde mahalleye dönüşen köylerde yaşayan vatandaşların günlük hayatlarında ne gibi değişikliklerin olduğu ve bu değişimlerin vatandaşlar tarafından nasıl algılandığı belirlenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Belediye, Büyükşehir Belediyesi, 6360 sayılı yasa

1. GİRİŞ

Hızlı kentleşme sonucunda büyük kentlerin daha çok büyümesi belediye sınırları dışında düzensiz ve plansız gelişmelere yol açınca, Türkiye'de büyükşehirlerin yönetiminde özel modeller arayışı güncellik kazanmıştır. 1982 Anayasası'nın mahalli idareler başlıklı 127.maddesinde ki "Kanun, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" hükmünden hareketle 1984 yılında İstanbul, İzmir ve Ankara; 1986 yılında Adana; 1987 yılında Bursa, Konya, Gaziantep; 1988 yılında Kayseri; 1993 yılında Samsun, Diyarbakır, Erzurum, İzmit (Kocaeli), Eskişehir, Mersin ve Antalya; 2000 yılında da Sakarya (Adapazarı) Belediyeleri; büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür (Ökmen ve Arslan, 2014:88).

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı 13 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve 2013 yılında çıkarılan 6447 sayılı 13 On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'da Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la, büyükşehir belediyesi sayısı 16'dan 30'a çıkmıştır (Ökmen ve Arslan, 2014:90).

6360 sayılı yasa ile ilgili kamuoyunda farklı adlandırmalar yapılmıştır. Bunlardan en popüler olanları; "Bütünşehir Yasası" ve "Bölgesel Yönetim" gibi adlandırmalardır. Arıkboğa

ise bunlardan ayrı olarak 6360 sayılı yasayı yaklaşım açısından "Merkeziyetçi Yerelleşme Yasası", kuruluş yöntemi bakımından ise "Alansal Yönetim Yasası" olarak adlandırmaktadır (Arıkboğa, 2013:71).

Bu çalışmada, 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ve köylerin mahalleye dönüşmesi ile birlikte ortaya çıkan değişimin nasıl algılandığı konusunda bir saha araştırması yapılmıştır. Bu kapsamda Manisa il sınırında yer alan köyler ölçeğinde mahalleye dönüşüm sürecinin nasıl olduğu, vatandaşların bu süreçte neler yaşadıkları, köyden mahalleye gerçekten bir dönüşümün olup olmadığı, halkın bu dönüşümden nasıl etkilendiği gibi sorulara cevap bulunmaya çalışılmıştır.

2.KAVRAMSAL ÇERÇEVE

6360 ve 6447 sayılı yasaların 30 Mart 2014 tarihinde yürürlüğe girmesi ile birlikte Türkiye'de büyükşehir ilçe belediyelerinin sayısı 143'ten 519'a yükselmiştir. İl belediye sayısı 65'ten 51'e, ilçe belediyelerinin sayısı 749'dan 400'e, belde belediyelerinin sayısı da 1977'den 397'ye düşmüştür. Toplamda ise belediye sayısı 2950'den 1397'ye düşmüştür (Parlak ve Ökmen:2015:238). Bununla birlikte büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin kaldırılması ile birlikte de il özel idarelerinin sayısı da 51'e düşmüştür. Ayrıca, 6360 sayılı yasa ile il nüfusunun 750.000'in üzerinde olması (Keleş, 2012:10) öngörülmüştür. Yeni yasa, Türkiye'de var olan büyükşehir yönetim modelini, il bazlı büyükşehir yönetimine dönüştürerek yaygınlaştırmaktadır. Buna göre, yeni il büyükşehir belediyelerinin sınırları tüm ili kapsayacaktır (Gül ve Batman, 2012:32).

Yasaya göre yeni büyükşehir belediyeleri, merkez ilçede mevcut büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu görev ve yetkilerini kullanmaya devam edecek, ancak ilin tüm sınırları içinde; imar, tarım, kentsel planlama, alt yapı, toplu taşım ve ulaşım, cenaze ve mezarlık hizmetleri, toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, itfaiye ve zabıta hizmetleri, su ve kanalizasyon işleri ve atık su arıtma tesisleri ile katı atık tesisleri yapımı ve bakımı vb. konusunda esas yetkili olacaktır. Ayrıca, afet işleri, kentsel dönüşüm, çevre koruma, dini mabet yapma, il ana arter yol ve tretuvarların yapımı ve bakımı, il ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; şehir içi ulaşım ve otopark hizmetleri ile yasaların belediyeye verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek konularında da görevli olacaktır (Gül ve Batman, 2012:32-33).

Büyükşehirlerdeki bütün ilçe belediyelerinin sınırı ilçe mülki sınır olmuştur. Bu illerdeki bütün belde belediyeleri kaldırılmıştır ve bunlar bir belediyenin mahallesine

dönüştürülmüştür. Ayrıca, bu illerdeki bütün köy yönetimleri de kaldırılarak, mahalleye dönüştürülmüştür (Arıkboğa,2013:67). Büyükşehir belediyesi kurulmayan diğer illerde de nüfusu 2000'in altında olan belde belediyeleri kaldırılmıştır (Genç, 2014:5) ve köye dönüştürülmüştür. Bunların sayısı 559 iken 33 tanesi, yasa yürürlüğe girinceye kadar birleşme yoluna gitmişler ve nüfusunu artırarak varlıklarını devam ettirmişlerdir. Bunların 526'sı ise köye dönüştürülmüştür (Arıkboğa,2013:67-68).Yeni büyükşehir modeline karşı çıkanlar köylerin ve belde belediyelerinin kaldırılmasıyla yerel demokrasinin zayıflayacağı ve büyükşehir yönetimlerinin katılımdan ve hesap vermeden uzak kurumlar olacağını iddia etmektedirler (Güngör, 2012:21).

Mülki idareye bağlı olarak 30 ilde, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı kurulmuştur. Merkezi yönetim payları yeniden düzenlenerek, maliye payı % 5'ten % 6'ya çıkarılmıştır (Arıkboğa,2013:68). Büyükşehirlerdeki belde belediyelerinin yanı sıra il özel idarelerinin ve köylerin (orman köyleri dahil) de tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Köyleri mahalleye dönüştürülen köylülerin, geçmişten beri kullandığı "mera, yaylak ve kışlak" gibi yerlerdeki hakları korunmaya devam edecek, bu köylerde vergi, harç ve katılım payları 5 yıl süreyle alınmayacaktır. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret 5 yıl süreyle en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenecektir. Büyükşehirlerde yeni bir ilçe belediyesinin kurulabilmesi için asgari 50.000 olan nüfus kriteri 20.000'e çekilmiştir. Mahalle kurulabilmesi için ise nüfus kriteri en az 500 olarak belirlenmiştir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya ve gerekli koordinasyonu sağlamaya yetkili kılınmıştır. Valiler tarafından il genel meclisi toplantı gündemine önerilen hususların meclisin ilk toplantısında ele alınması sağlanmıştır. Kanunla özel idare genel sekreterinin encümenin doğal üyesi olması sağlanmıştır (Özer, 2013:114-115). Büyükşehir belediyesi kurulan illerde mahalli idare birlikleri kaldırılmıştır (Genç, 2014:5).

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri, amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapabilecek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporcuların yanı sıra teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül verilebilecektir (Ökmen ve Parlak, 2013:313).

6360 sayılı Kanun'un hazırlık sürecinde, halkın kendilerini doğrudan etkileyecek düzenlemelere ilişkin tutumunu önemseyen ve Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Özerk Yönetimin Kapsamı başlıklı 4. maddesinin 3. bendi ve

Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması başlıklı 5. maddesinin dikkate alınmadığı düşünülmektedir. İlgili maddeler uyarınca "kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacak; yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamayacaktır" denilmektedir (Akıllı ve Kızılboğa Özaslan, 2015:164-165). Adalet ve Kalkınma Partisi Raporu'nda (2012: 10, 17); Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre yerel yönetimlerin sınır değişikliklerinde zorunlu bir referandumun öngörülmediği; "yürürlükteki mevzuatı" ve "mümkünse" ibaresini kullanarak mevzuatın elverdiği imkânlara işaret edildiği dile getirilmiştir. (Akıllı ve Kızılboğa Özaslan, 2015:165-166).

3.ARAŞTIRMANIN AMACI, KAPAMI VE YÖNTEMİ

Bu çalışmada amaçlanan; 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden bu yana geçen süre zarfında, Manisa ilinde mahalleye dönüşen köylerde yaşayan vatandaşların günlük hayatlarında ne gibi değişiklikler olduğunun ölçülmeye ve belirlenmeye çalışılmasıdır. Bu kapsamda Manisa il sınırında yer alan ilçeler ölçeğinde mahalleye dönüşüm sürecinin nasıl olduğu, vatandaşların bu süreçte neler yaşadıkları, köyden mahalleye gerçekten bir dönüşümün olup olmadığı, halkın bu dönüşümden nasıl etkilendiği gibi sorulara cevap bulunmaya çalışılmıştır.

Çalışma, Manisa il sınırlarında yer alan 17 ilçenin 15'inde (Ahmetli, Alaşehir, Demirci, Gölmarmara, Kırkağaç, Köprübaşı, Kula, Salihli, Sarıgöl, Saruhanlı, Selendi, Soma, Şehzadeler, Turgutlu, Yunusemre) yaşayan 257 katılımcıya verilen anket formunun değerlendirilmesiyle gerçekleştirilmiştir.

Uygulamada kullanılan anket formunun tasarlanmasında 6360 sayılı Kanun ile ortaya çıkan değişiklikler yol gösterici olmuş, ayrıca 9. Kamu Yönetimi Sempozyumunda Yakup Bulut ve Mehmet Kara tarafından sunulan "Köylerin Mahalleye Dönüşmesinin Reel Yansımaları: Hatay'da Bir Uygulama" isimli çalışmanın anket sorularından da yararlanılmıştır. Çalışmada herhangi bir istatistiksel veri analiz programı ile değişkenler arasındaki ilişkiler belirlenmemiştir. Sadece Microsoft Excel 2010 programı ile yüzdesel dağılımlar belirlenmiş ve buna bağlı olarak grafikler oluşturulmuştur.

4.ARAŞTIRMANIN BULGULARI

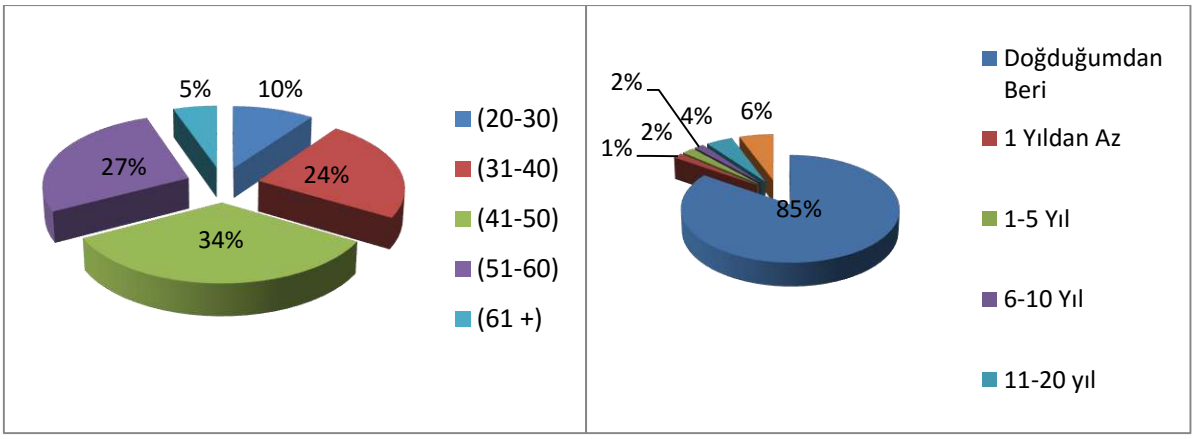
Araştırma kapsamında katılımcılara sorulan sorular iki gruptan oluşmaktadır. İlk grupta vatandaşların demografik bilgileri ve mahalleye dönüşen köylerle ilgili genel bilgiler

ele alınmış, ikinci grupta yer alan ifadelerle ise değişimin getirdiği yeni durum ölçülmeye ve belirlenmeye çalışılmıştır.

4.1. Katılımcılarla İlgili Demografik Bilgiler ve Araştırma Yapılan Köyle İlgili Genel Bilgiler

Araştırmaya katılanların yaş dağılımına bakıldığında %34'ünün 41-50 yaş grubunda, %27'sinin 51-60 yaş arasında, %24'ünün 31-40 yaş aralığında, % 10'unun 20-30 yaş grubunda, %5'inin ise 61 yaşının üzerinde olduğu tespit edilmiştir.

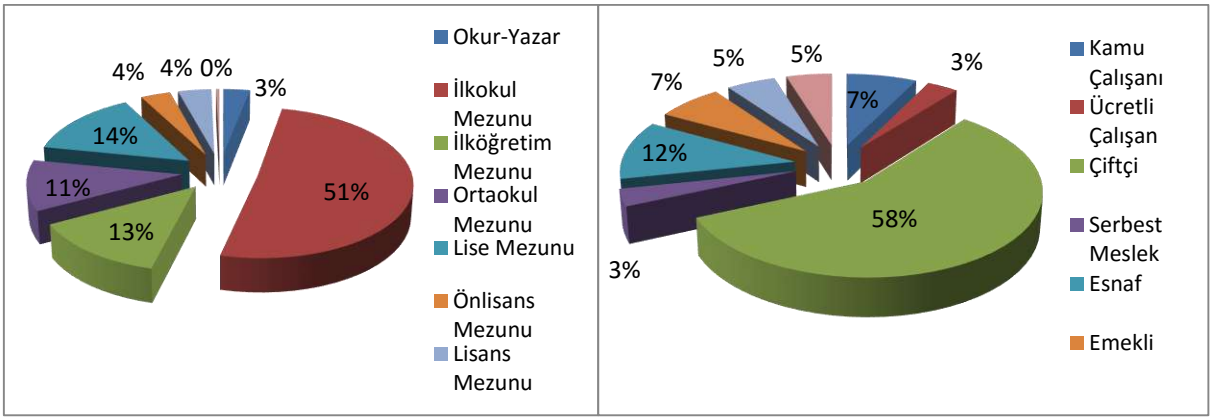
Katılımcıların köylerinde yaşama sürelerine göz atıldığında ise %85'inin doğduklarından beri köylerinde yaşadıkları, %6'sının 21 yıldan fazla süredir köyde bulunduğu, %4'ünün 11-20 yıl arasında kalan bir zaman diliminde köyde bulunduğu, %2'sinin 6-10 yıl, yine %2'sinin 1-5 yıl arasında ve %1'inin 1 yıldan az bir süreden bu yana köyde oldukları belirlenmiştir. Bu kapsamda, aşağıda sol tarafta yer alan Grafik 1'de yaş dağılımı, sağ taraftaki Grafik 2'de ise köyde yaşama süreleri gösterilmektedir.



Grafik 1ve 2: Araştırmaya katılanların yaş dağılımları ve köyde yaşama süreleri

Araştırmaya katılanların eğitim durumuna bakıldığında; %51'inin ilkokul, % 14'ünün lise, %13'ünü ilköğretim, %11'inin ortaokul, %4'ünün ön lisans, %4'ünün lisans mezunu ve %3'ünün okur-yazar seviyesinde olduğu belirlenmiştir.

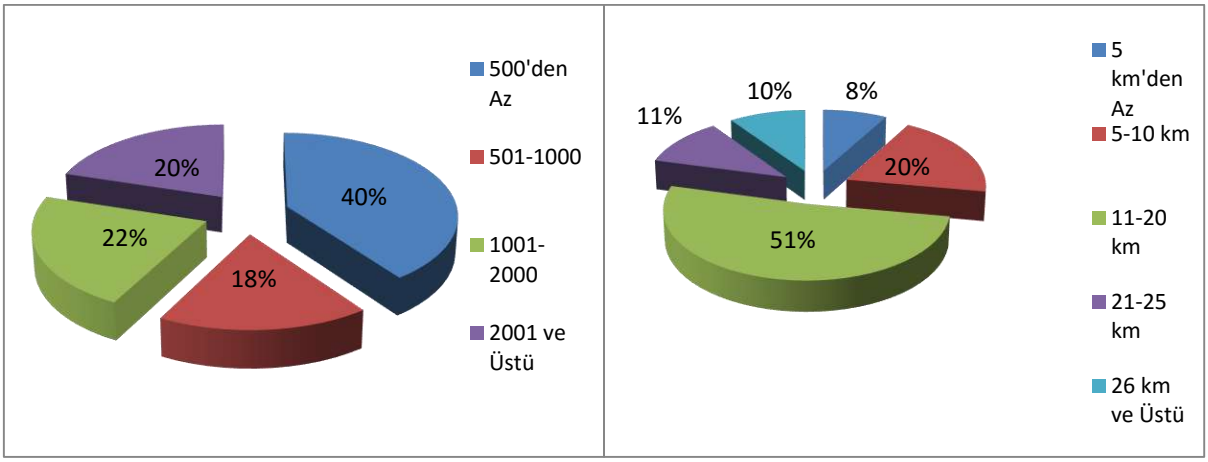
Katılımcıların meslek dağılımları incelendiğinde; %58 ile çiftçiliğin ilk sırada yer aldığı, bunu %12 ile esnafların, %7 ile emekli ve kamu çalışanlarının, %5 ile ev hanımları ve çalışmayanların, %3 ile ücretli çalışan ve serbest meslek sahiplerinin takip ettiği görülmüştür. Aşağıda yer alan Grafik 3 ve 4'te araştırmaya katılanların eğitim durumları ve meslek dağılımları gösterilmiştir.



Grafik 3 ve 4: Araştırmaya katılanların eğitim durumu ve meslek dağılımları

Araştırma yapılan köylerin nüfusları ele alındığında; %40'ının nüfuslarının 500'den az, %22'sinin 1001-2000 aralığında, %18'inin 501-1000 aralığında, %20'sinin ise 2001 ve üstü olduğu tespit edilmiştir.

Köylerin bağlı bulundukları ilçe merkezlerine olan uzaklıklarına bakıldığında; %51'inin 11-20 km, %20'sinin 5-10 km, %11'inin 21-25 km arasında, %8'inin 5 km'den az, %10'unun 26 km'den fazla olduğu belirlenmiştir. Köylerin nüfus dağılımı ve ilçe merkezlerine olan uzaklıkları gösteren Grafik 5 ve 6 aşağıdaki gibidir.



Grafik 5 ve 6: Araştırmaya konu olan köylerin nüfus dağılımları ve ilçe merkezlerine olan uzaklıkları

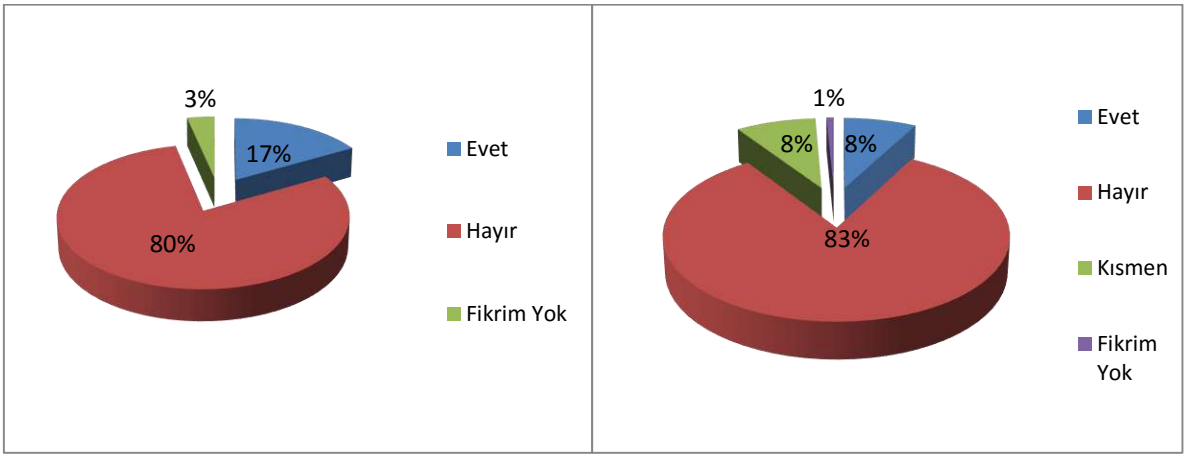
4.2. Değişim Algısının Belirlenmesine Yönelik Bulgular

Bu bölümde araştırmaya katılan katılımcılara 14 adet soru sorularak mevcut değişimin nasıl algılandığı ölçülmeye çalışılmıştır. Bu sorulara verilen cevaplar ve bunların grafiksel dağılımları aşağıdaki gibidir.

Katılımcılara sorulan "Bu Değişiklikle Birlikte Köyünüzün Kentle Bütünleştiğini Düşünüyor musunuz?" sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde; %80'inin "Hayır",

%17'sinin "Evet" ve %3'ünün "Fikrim Yok" cevabı verdiği belirlenmiştir. Bu soruya verilen cevapların dağılımı aşağıda sol tarafta Grafik 7'de gösterilmiştir.

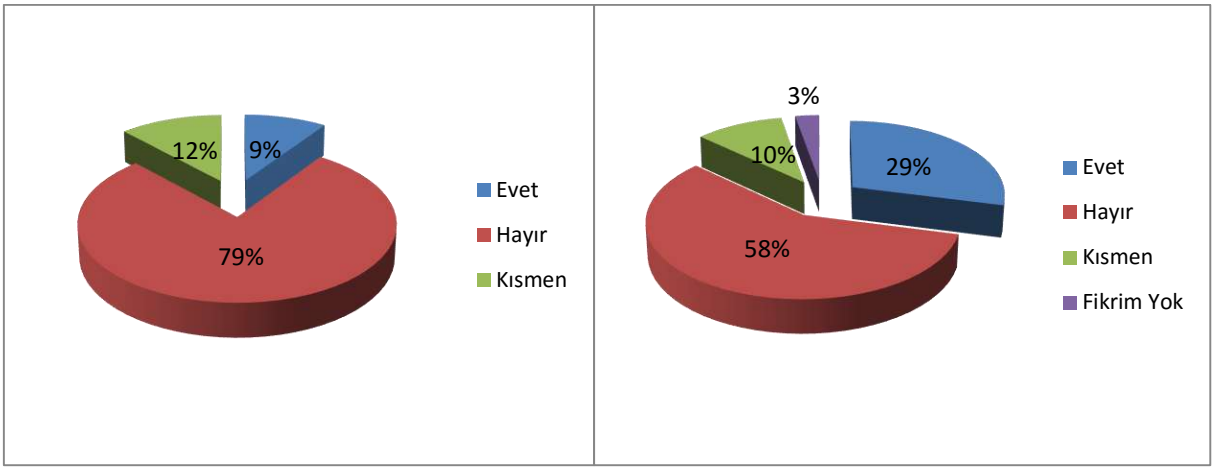
Bir diğer soru olan, "Bu Değişiklikle Birlikte Köyünüzün Kentte Gördüğünüz Mahalleler Gibi Olduğunu Düşünüyor musunuz?" sorusuna katılımcıların %83'ünün "Hayır", %8'inin "Kısmen", yine %8'inin "Evet" ve %1'inin "Fikrim Yok" şeklinde cevap verdikleri tespit edilmiştir. Verilen cevapların grafiksel gösterimi sağ tarafta yer alan Grafik 8'de gösterildiği gibidir.



Grafik 7 ve 8: "Bu Değişiklikle Birlikte Köyünüzün Kentle Bütünleştiğini Düşünüyor musunuz?" ve "Bu Değişiklikle Birlikte Köyünüzün Kentte Gördüğünüz Mahalleler Gibi Olduğunu Düşünüyor musunuz?" sorularına verilen cevapların grafiksel gösterimi

Değerlendirmeye alınan sorulardan bir tanesi "Bu Değişiklikle Birlikte Kendinizi Kentli Olarak Hissediyor musunuz" sorusudur. Verilen cevaplar arasından %79'unun "Hayır", %12'sinin "Kısmen" ve %9'unun "Evet" olduğu görülmüştür. Bu soruya verilen cevapların yüzdesel dağılımları aşağıda sol tarafta Grafik 9'de gösterildiği gibidir.

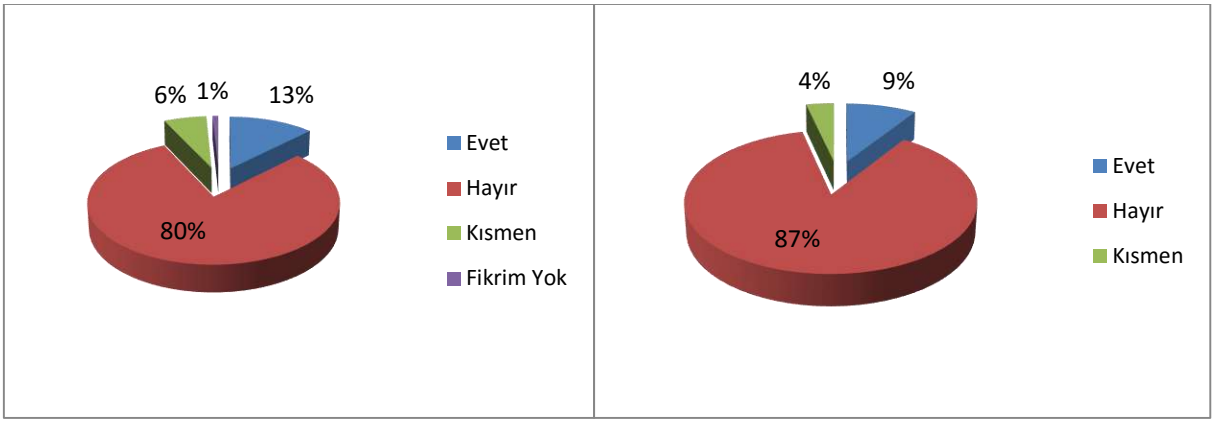
Öte yandan "Bu Değişiklikle Birlikte Köyden Mahalleye Geçişte Bir Uyum Sorunu Yaşadınız mı?" sorusu için ise; %58'inin "Hayır", %29'unun "Evet", %10'unun "Kısmen" ve %3'ünün "Fikrim Yok" cevabı verdikleri belirlenmiştir. Grafik 10'da bu soru için ortaya çıkan cevap dağılımları gösterilmektedir.



Grafik 9 ve 10: "Bu Değişiklikle Birlikte Kendinizi Kentli Olarak Hissediyor musunuz?" ve "Bu Değişiklikle Birlikte Köyden Mahalleye Geçişte Bir Uyum Sorunu Yaşadınız mı?" sorularına verilen cevapların grafiksel gösterimi

"Bu Değişikliğin Köyünüze Has Toplumsal ve Kültürel Değerleriniz il Geleneklerinizi Etkilediğini Düşünüyor musunuz?" sorusuna katılımcılar tarafından verilen cevaplara bakıldığında %80'inin "Hayır", %13'ünün "Evet", %6'sının "Kısmen" ve %1'inin ise "Fikrim Yok" şeklinde dağılım gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuçların grafiksel gösterimi sol tarafta yer alan Grafik 11'deki gibidir.

Yöneltilen bir diğer soru olan "Bu Değişikliğin Aile Yapınızı Etkilediğini Düşünüyor musunuz?" için ise cevapların %87'sinin "Hayır", %9'unun "Evet" ve %4'ünün ise "Kısmen" olacak şekilde yüzdelik dağılımlara bölündüğü belirlenmiştir. Grafik 12'de bu soruya verilen cevapların yüzdelik dağılımları gösterilmektedir.

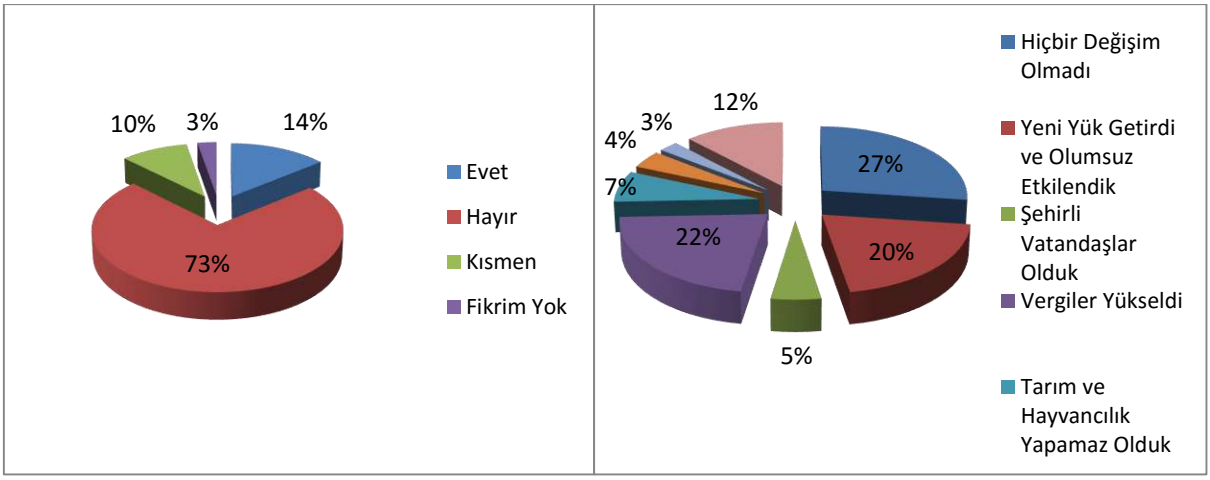


Grafik 11 ve 12: "Bu Değişikliğin Köyünüze Has Toplumsal ve Kültürel Değerleriniz il Geleneklerinizi Etkilediğini Düşünüyor musunuz?" ve "Bu Değişikliğin Aile Yapınızı Etkilediğini Düşünüyor musunuz?" sorularına verilen cevapların grafiksel gösterimi

"Köyünüzün Mahalleye Dönüşmesinin Hayatınızda Bir Değişime Neden Olduğunu Düşünüyor musunuz?" sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde; katılımcıların %73'ünün "Hayır", %14'ünün "Evet", %10'unun "Kısmen" ve %3'ünün "Fikrim Yok" cevabı verdiği

belirlenmiştir. Bu soruya verilen cevapların dağılımı aşağıda sol tarafta Grafik 13'de gösterilmiştir.

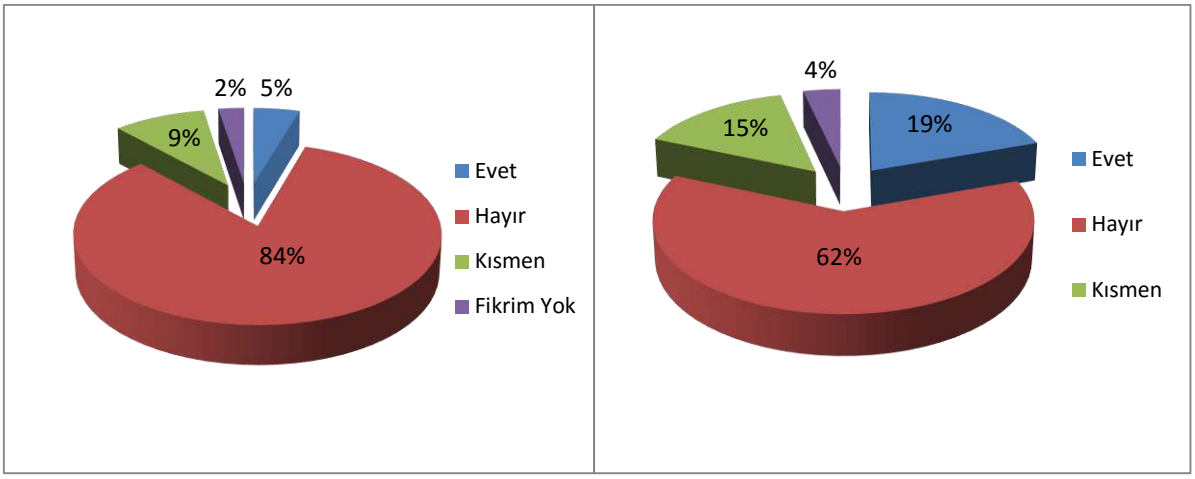
Katılımcılara üç adet seçenek işaretleyin denilerek yöneltilen bir diğer soru olan, "Köyünüzün Mahalleye Dönüşmesi Hayatınızı En Çok Hangi Üç Alanda Etkiledi?" sorusuna katılımcıların; %27'sinin "Hiçbir Değişim Olmadı", %22'sinin "Vergiler Yükseldi", %20'sinin "Yeni Yük Getirdi ve Olumsuz Etkilendik", %12'sinin "Resmi İşlemler Kolaylaştı", %7'sinin "Tarım ve Hayvancılık Yapamaz Olduk", %5'inin "Şehirli Vatandaşlar Olduk", %4'ünün "Ekonomik Gelişme Sağlandı" ve %3'ünün "Şehirli Yaşam Standardını Yakaladık" şeklinde cevap verdikleri tespit edilmiştir. Verilen cevapların grafiksel gösterimi sağ tarafta yer alan Grafik 14'de görüldüğü gibidir.



Grafik 13 ve 14: "Köyünüzün Mahalleye Dönüşmesinin Hayatınızda Bir Değişime Neden Olduğunu Düşünüyor musunuz?" ve "Köyünüzün Mahalleye Dönüşmesi Hayatınızı En Çok Hangi Üç Alanda Etkiledi?" sorularına verilen cevapların grafiksel gösterimi

Değerlendirmeye alınan sorulardan bir tanesi de "Köyünüzün Mahalleye Dönüştüğünden Dolayı Köylüler Kendilerini Kentte Yaşıyor gibi Hissediyorlar mı?" sorusudur. Verilen cevaplar arasından %84'ünün "Hayır", %9'unun "Kısmen", %5'inin "Evet" ve %2'sinin "Fikrim Yok" olduğu görülmüştür. Bu soruya verilen cevapların yüzdesel dağılımları aşağıda sol tarafta Grafik 15'de gösterildiği gibidir.

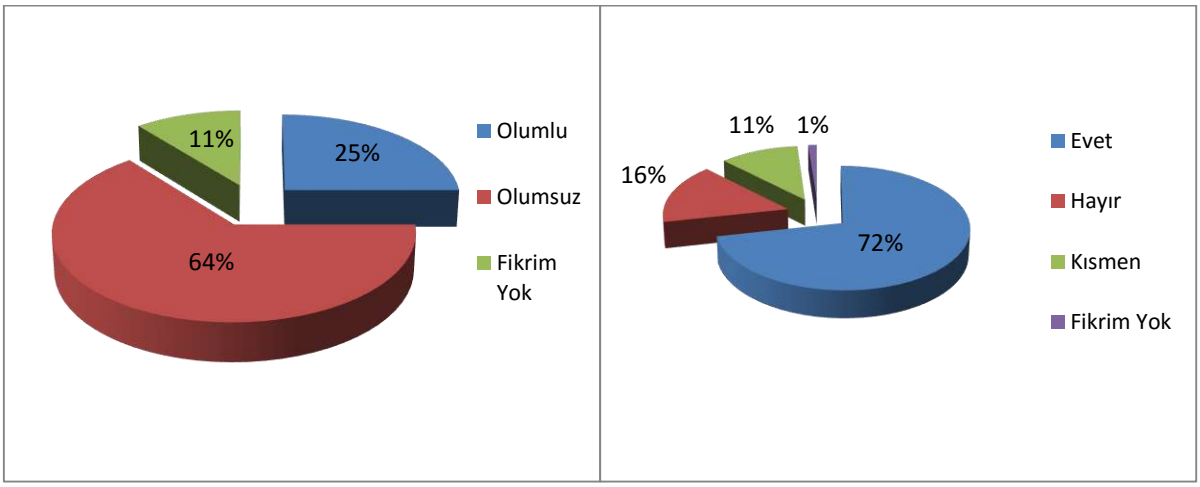
Öte yandan "Köyünüz Mahalleye Dönüştüğünden Dolayı Buralarda Yaşayan İnsanların Hakları ve Sorumlulukları Değişti mi?" sorusu için ise; katılımcıların %62'sinin "Hayır", %19'unun "Evet", %15'inin "Kısmen" ve %4'ünün "Fikrim Yok" cevabı verdikleri belirlenmiştir. Grafik 16'da bu soru için ortaya çıkan cevap dağılımları gösterilmektedir.



Grafik 15 ve 16: "Köyünüzün Mahalleye Dönüştüğünden Dolayı Köylüler Kendilerini Kentte Yaşıyor gibi Hissediyorlar mı?" ve "Köyünüz Mahalleye Dönüştüğünden Dolayı Buralarda Yaşayan İnsanların Hakları ve Sorumlulukları Değişti mi?" sorularına verilen cevapların grafiksel gösterimi

"Köyünüzün Mahalleye Dönüşmesini Nasıl Değerlendiriyorsunuz?" sorusuna katılımcılar tarafından verilen cevaplara bakıldığında %64'ünün "Olumsuz", %25'inin "Olumlu", ve %11'inin ise "Fikrim Yok" şeklinde bir dağılım gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuçların grafiksel gösterimi sol tarafta yer alan Grafik 17'deki gibidir.

Yöneltilen bir diğer soru olan "Yapılan Değişiklik Sadece Köyün Adının Mahalle Olmasından mı İbarettir?" için ise cevapların %72'sinin "Evet", %16'sının "Hayır", %11'inin ise "Kısmen" ve %1'inin "Fikrim Yok" seçeneklerini içerecek şekilde yüzdelik dağılımlara bölündüğü belirlenmiştir. Grafik 18'de bu soruya verilen cevapların yüzdelik dağılımları gösterilmektedir.

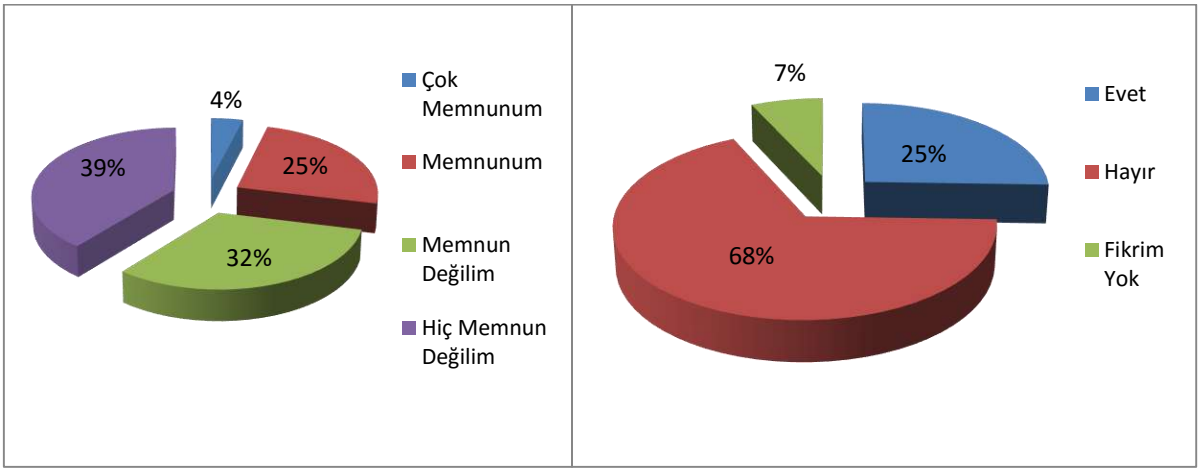


Grafik 17 ve 18: "Köyünüzün Mahalleye Dönüşmesini Nasıl Değerlendiriyorsunuz?" ve "Yapılan Değişiklik Sadece Köyün Adının Mahalle Olmasından mı İbarettir?" sorularına verilen cevapların grafiksel gösterimi

Katılımcılara sorulan "Köyünüzün Mahalleye Dönüşmesinden Ne Kadar Memnunsunuz?" sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde; katılımcıların %39'unun "Hiç

Memnun Değilim", %32'sinin "Memnun Değilim", %25'inin "Memnunum" ve %4'ünün "Çok Memnunum" cevabı verdiği tespit edilmiştir. Bu soruya verilen cevapların dağılımı aşağıda sol tarafta Grafik 19'da gösterilmiştir.

Bir diğer soru olan "Sizce Köyleriniz Mahalleye Dönüşmeli miydi?" sorusuna ise katılımcıların %68'i "Hayır", %25'i "Evet", %7'si ise "Fikrim Yok" cevabını vermişlerdir. Verilen cevapların grafiksel gösterimi sağ tarafta yer alan Grafik 20'de gösterildiği gibidir.



Grafik 19 ve 20: "Köyünüzün Mahalleye Dönüşmesinden Ne Kadar Memnunsunuz?" ve "Sizce Köyleriniz Mahalleye Dönüşmeli miydi?" sorularına verilen cevapların grafiksel gösterimi

5. SONUÇ

Türkiye'de 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile birlikte İstanbul, Ankara ve İzmir de kurulan iki kademeli belediye yapısı kapsamında büyükşehir belediyesi sistemine dönüşüm sağlanmıştır. Ardından getirilen 5216 sayılı yasa çerçevesinde büyükşehir belediyeleri yeniden düzenlenerek İstanbul ve Kocaeli illerinde il sınırlarında hizmet veren büyükşehir modeline geçilmiş, büyükşehir statüsünde yer alan diğer iller ise merkezden itibaren 20, 30 ve 50 kilometrelik yarıçaplı dairesel alanlarda hizmet sunmaya başlamışlardır. Son dönemlerde yapılan 6360 sayılı yasal düzenleme ile hem büyükşehir modeliyle yönetilen il sayısı arttırılmış, hem de bu illerde İstanbul ve Kocaeli örneğinde olduğu gibi il sınırları düzeyinde belediye hizmetleri verilmeye başlanmıştır. Yapılan bu değişiklikle birlikte büyükşehir belediyesi sistemi içerisinde bulunan köy ve beldelerin tüzel kişilikleri sona ermiş ve bunlar mahalle olarak bağlı bulundukları ilçelere katılmışlardır.

Bu çalışmada 6360 sayılı kanun kapsamında büyükşehir belediyesi olarak düzenlenen Manisa ilinde mahalleye dönüşen köylerde yaşayan vatandaşların yeni ortaya çıkan durumu

nasıl algıladıklarına yönelik olarak bir uygulama gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın değerlendirilmesi ile birlikte yeni modelin uygulamaya girmesinden bu yana geçen yaklaşık bir buçuk yıllık zaman diliminde vatandaşların:

- Genel anlamda mahalleye dönüşüm kararına bakışlarının olumlu olmadığı,
- Köylerin kentle bütünleştiğini genel olarak düşünmedikleri ve eski yaşantılarına devam ettikleri,
- Değişimin genelde tabela değişikliğinden ibaret olduğunu ifade ettikleri,
- Sosyolojik açıdan vatandaşların çoğunlukla kendilerini kentli gibi hissetmedikleri ve aile yapılarında önemli değişikliklerin olmadığını düşündükleri ve
- Hak ve sorumluluklarında önemli değişikliklerin olmadığını, bununla birlikte ekonomik açıdan vergilerin artması gibi bir takım yükümlülüklerle karşı karşıya kalacaklarını düşündükleri tespit edilmiştir.

Bununla birlikte bu tür çalışmaların gelecek dönemlerde tekrarlanarak algı değişikliklerinin zamansal değişimlerini ölçmeye yönelik olarak yinelenmeleri önem arz edecektir.

KAYNAKLAR

Adalet Ve Kalkınma Partisi Yerel Yönetimler Başkanlığı (2012) Sorular ve Cevaplarla Yeni Büyükşehir Belediye Yasası, www.akparti.org.tr/upload/documents/akparti_buyuksehir_yasasi.pdf, Erişim Tarihi: (30.10.2015).

Akıllı, Hüsniye, Kızılboğa Özaslan, Rüveyda (2015), "6360 Sayılı Kanun'a İlişkin Literatür Taraması", Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi (30), ss.155-184.

Arıkboğa, Erbay (2013), "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Modeli", Yerel Politikalar, Yıl 1, Sayı 3, Ocak/Haziran 2012, ss.48-97.

Genç, Fatma Neval (2014), "6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri", Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 1, Özel Sayı, ss. 1-29.

Gül, Hüseyin, Batman, Seda (2012), "Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropoliten Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa", Yerel Politikalar, Yıl 1, Sayı 3, Ocak/Haziran 2012, ss.7-48.

Güngör, Hayrettin (2012), "Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri", İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 774-775, Ekim – Kasım 2012, ss.19-32.

Keleş, Ruşen (2012), "Yeni Anakent (Büyükşehir) Belediyeleri Oluşturulmalı mı?", Yerel Politikalar, Yıl 1, Sayı 2, Mayıs/Ağustos 2012, ss.7-13.

Ökmen, Mustafa, Parlak, Bekir (2013), Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler, Orıon Yayınları, Ankara.

Ökmen, Mustafa, Arslan Recep (2014), "Türkiye'de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği", Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 1, Özel Sayı, ss. 88-101.

Özer, M. Akif (2013), "Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun'un Düşündürdükleri", ", Yerel Politikalar, Yıl 1, Sayı 3, Ocak/Haziran 2012, ss.97-127..

Parlak, Bekir, Ökmen Mustafa (2015), Yerel Yönetimler, Ekin Yayınları, Bursa.

Büyükşehir Belediye Yönetiminde Karar Alma Sürecinde Etkinlik ve Verimlilik Problemi: Hatay Örneği

Veysel EREN
Prof..Dr.,Mustafa Kemal Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, veyseleren@hotmail.com
Vedat Yılmaz
Öğr.Gör. Bitlis Eren Üniversitesi Adilcevaz Meslek Yüksekokulu,vedatyilmaz1977@gmail.com

ÖZET

Neo-liberalizmin yaygınlaşmasına paralel olarak kamu yönetiminde yerelleşme politikaları, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve kaynak paylaşımını ikinciler lehine geliştirmiştir. Daha fazla yetki ve kaynak kullanma olanağına kavuşan yerel yönetimler, bu fırsatı öncelikle karar süreçlerini gözden geçirerek, yeniden biçimlendirerek, etkili ve verimli hale getirerek değerlendirebilirler. Büyükşehir tecrübesini 1984 yılından beri kayda değer biçimde geliştiren Türkiye, yeni büyükşehir kanunu ile birlikte (İstanbul ve Kocaeli hariç) yeni bir duruma adım atmış ve il sınırını büyükşehir sınırı kabul ederek ölçek genişletmesine gitmiştir. Ölçeğin genişlemesiyle birlikte, büyükşehir belediyelerinin hizmet yükleri ve yetkileri artmış, hükmettikleri kaynaklar genişlemiş ve hizmetlerini talep eden hemşerilerin sayısında bir genişleme olmuştur. Büyükşehir yönetimiyle ilgili bu önemli değişiklikler, onların yönetimini ve özellikle karar alma anlayış ve uygulamasını yeniden ele almayı gerekli kılmıştır.

Bu araştırmada 6360 sayılı yasa ile yeni büyükşehir olan Hatay Büyükşehir Belediyesinde karar alma süreçlerindeki sorunların ortaya çıkarılması ve demokratik yönetimin temel ilkesi olan "halkın karar alma süreçlerine katılımı" olanakları ile karar alma sürecinde hemşerilerin görüş ve önerilerinin önemsenme düzeyi ölçülmektedir. Araştırmada çoktan seçmeli cevap formları ile yüz yüze anket, gözlem ve literatür tarama yöntemleri uygulanmıştır. Araştırma bulgularının bir kısmı şu şekildedir: Hatay'da Büyükşehir Belediyesinde halkın karar alma sürecine katılım derecesi ve alınan kararlardan haberdar olma düzeyi düşüktür. Karar süreçlerinin etkinlik ve verimliliğini artırmak adına halk ile yeterli düzeyde etkileşim halinde bulunulmamaktadır. Büyükşehir Belediye Başkanı kısmen halkla iç içedir. Nihayet karar organı olan il genel meclisi üyeleri ankete katılan büyük çoğunluk tarafından tanınmamaktadır. Bu bulgular, Hatay Büyükşehir Belediyesinde karar alma süreçlerinde etkinlik ve verimlilik için temel unsur olan "doğru işleri doğru yöntemle yapma" ilkesinin altyapısının oluşturulamadığını ve demokratik yönetimin temel ilkesi olan "katılımcılık" için de halkın görüş ve önerilerinin yeterli düzeyde dikkate almadığını göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Belediyelerde karar süreçleri, Büyükşehir Belediyesi, Büyükşehir Belediye Başkanı, Büyükşehir Belediye Meclisi

A Problem of Activity and Efficiency in the Decision Making Process in the Metropolitan Municipality: An Example of Hatay

ABSTRACT

In parallel with the wide spreading of the neo liberalism localization policy of the public management made the authority and resource communion between central management and the local management improve in favour of the latter. As local managements have more authority and resource opportunity, they may consider this opportunity with forming them effectively and efficiently by revising their decision process and by reforming. As Turkey improved its metropolitan municipality experience remarkably since 1984, it took a step for a new condition with its new metropolitan municipality law(except İstanbul and Kocaeli) and accepted the city border as a metropolitan municipality border so expanding the scale. Metropolitan municipality have more service and authority, more resources to govern and more citizens to request service. This significant developments in the governance of the metropolitan municipality made their governance and especially revise the apprehension and implementation of the decision making necessary.

In this research revealing of the problems that exist in the process of the decision making and main principle of the democratic governance that is "participation of the public in the decision making process" opportunity and consideration the level of citizen's opinion and offer in the decision making process is evaluated. In the research multiple choice answer forms and face to face questionnaire, survey and literature searching methods are applied. Some of the findings of the research like this: ın Hatayin the metropolitan municipality level of the citizen's attendance in the decision making process and being informed with the decisions that are taken is low. In the name of improving efficiency and productivity of the decision making process enough interaction with the citizens is not done. President of the metropolitan municipality is partially intimate with the citizens. Finally general provincial council that is decision organization is not known by the most of the citizens. These findings show that in the Hatay metropolitan municipality base of the " doing the right work with the right method" principle that is main principle for the efficiency and productivity in the decision making process and opinions and the offers of the citizens is not taken into consideration enough which is main principle of the democratic governance "participation".

Key Words: Decision processes in municipalities, Metropolitan Municipality, President of the Metropolitan Municipality, Assembly of the Metropolitan Municipality

GİRİŞ

Türkiye yerelleşme ve yerellik alanlarında yapılan düzenlemeler nedeniyle uzun yıllar tartışmalara sahne olmuş ülkeler arasında yer almaktadır. 1980 sonrası liberal yönetim anlayışının etkisiyle ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı gereği birçok yönetim alanında yapısal ve işlevsel değişimler meydana gelmiştir (Eren, 2011: 90). Bu değişimler arasında 1984 yılından itibaren gündeme gelen belediye yönetimi ile beraber içerisinde birden fazla belediye bulunduran büyük yerleşim alanlarında anakent veya büyükşehir denen idare sistemleri kurulması yer almaktadır. Büyükşehir belediye yönetimine dair çıkarılan ilk kanun 27/06/1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun'dur. Bu kanun ile üç il belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. 1984 yılından sonra 1986, 1987, 1988, 1993 ve 2000 yıllarında çıkarılan kanunlarla ülkemizdeki büyükşehir belediye sayısı on altı olmuş ve 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanun ve buna ek olarak 2013 yılında çıkarılan 6447 sayılı kanun ile büyükşehir belediye statüsüne dönüşen il belediye sayısı otuza yükselmiş olup, 30 Mart 2014 yerel seçimler sonrası yeni kurulan on dört il belediyesi büyükşehir belediyesi olarak halka hizmet vermeye başlamıştır. Büyükşehir belediyelerinin halka etkin ve verimli hizmet verebilmesi, kaynakların israf edilmeden optimal düzeyde kullanılması için özellikle karar alma mekanizmalarının en iyi şekilde çalışması gerekir. Karar alınmadan önce etraflıca düşünülüp karardan etkilenecek tarafların görüş ve önerilerine başvurulup en doğru kararı en iyi zamanda alınması ve uygulamaya konulması gerekir. Alınan kararların etkin ve verimli olması durumunda büyükşehir belediye yönetiminin başarısı aksi durumda ise başarısızlığı söz konusudur.

Çalışmamızda Büyükşehir Belediyelerinin karar alma sürecindeki etkinlik ve verimlilik problemlerine neden olan unsurları ortaya koyarak bazı önerilerde bulunulacaktır. Bilindiği üzere kaynakların en iyi biçimde kullanılarak maksimum faydanın elde edilmesi etkinlik, elde bulunan en az kaynak ile mümkün olan optimum çıktının sağlanması ise verimliliği ifade etmektedir (Yükçü ve Atağan, 2009: 1). Bu amaçla örneklem olarak 2014 yılı itibari ile 1.519.836 nüfus (nufusu.com.tr, 2015) ve 15 ilçe belediyesine sahip olan Hatay Büyükşehir Belediyesi alınmıştır. Araştırmanın önemi; demokrasinin olmazsa olmazı olan halk unsurunun, karar alma sürecinde etkin bir şekilde yer almaması nedeniyle görülen, etkinlik ve verimlilik problemlerinin gündeme taşınmasıdır.

Araştırmada veri toplama yönetimi olarak anket tekniğinden yararlanılmış ve 200 kişi ile anket çalışması yapılmıştır. Söz konusu anket iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yer alan 8 soru katılımcıları tanımlamaya yönelik sorulardır. İkinci bölümde ise katılımcıların

ikamet ettikleri Büyükşehir Belediyesine ilişkin görüşlerini belirlemek üzere hazırlanan 12 soru yer almaktadır. Elde edilen verilerin analizinde SPSS paket programından yararlanılmıştır. Katılımcıların sorulara verdiği yanıtları betimlemek adına yüzde ve frekans değerleri hesaplanmıştır. Katılımcıların bazı tanımlayıcı değişkenleri ile ikamet ettikleri Büyükşehir'e ilişkin bazı görüşleri arasındaki ilişkileri tespit etmek için Ki-kare testinden yararlanılmıştır. Bu bağlamda ilgili test ile büyükşehir belediye yönetiminde karar alma sürecinde etkinlik ve verimlilik problemine neden olan unsurların gün yüzüne çıkarılması amaçlanmıştır. Ayrıca çalışmamızda, karar alma noktasında dikkat edilmesi gereken aşamalar, büyükşehir belediyelerinin tarihsel gelişimi ve büyükşehir belediyelerinde karar alma organı olan büyükşehir belediye meclisi ve meclis toplantıları hakkında bilgiler verilmesinin yanında büyükşehir belediye meclisinin karar alma süreçlerinde yaşanan etkinlik ve verimlilik problemlerine neden olan unsurlar hakkında bilgiler verilmiştir.

1. KARAR VE KARAR ALMA SÜRECİ ÜZERİNE

1.1. Karar ve Karar Alma Kavramları

Karar; herhangi bir konu, amaç veya sorun hakkında istişare edilerek ulaşılan sonuçtur. Karar, her zaman her yerde insanların karşı karşıya kaldığı, birden çok seçenekten birini tercih etme durumudur. Bu durumun sonucu ise karar veren kişiyi, toplumu, kurumu, kuruluşu…vb iyi veya kötü yönde etkiler. Diğer bir ifade ile kararı veren doğrudan doğruya verilen karardan etkilenendir. Bu etki olumlu ya da olumsuz olarak ortaya çıkar. Karar alma konusu en çok yöneticilerin bilmesi gereken önemli bir husustur. Çünkü yöneticiler birden çok konuda ve kısa zamanda karar almak zorunda kalabilir ve böyle kısa bir süre içinde alınması gereken karar da dahi çok yönlü düşünerek herhangi bir yanlışa mahal vermeden, etkin ve verimliliği artırıcı doğru kararlar alması yöneticinin başarısı için şarttır.

Yöneticinin her zaman için ihtiyaç duyduğu bir işlev olan karar alma, yöneticinin birincil görevleri arasında yer alır. Kamu yönetiminde görevde bulunan personelin hangi düzeyde olduğuna bakılmaksızın her gün birçok karar alma durumundadır. Alt kademeden üst kademeye doğru alınan kararların kapsamı daha geniştir (Aydın, 2015: 79). Karar alınırken, üst yönetim kademelerine çıkıldıkça stratejik kararların daha fazla alındığı görülür. Her türlü karar alma bir süreçtir ve belli aşamalardan oluşur. Etkin ve verimli karar için karar alma sürecinin mükemmel işlemesi ve karar alma aşamalarına uygun davranılması gerekmektedir.

1.1.1. Karar Alma Aşamaları

Karar alma süreci beş aşamadan oluşur. Bu aşamalar (Koçel, 2005: 80-100):

Birinci Aşama: Amaç Belirleme veya Sorun Tanımlama

Hangi konuda olduğuna bakılmaksızın, karar vermenin ilk aşaması amaç belirlemek veya sorun tanımlamaktır. **Amaç Belirleme:** Amaç veya hedef, gelecekte ulaşılması veya gerçekleştirilmek istenen durumdur. Amaç veya hedef belirlemekle belirli değişkenler itibariyle, gelecekte nerede, hangi durum ve konumda ve hangi büyüklükte olunmak istendiği bugünden belirlenir. Gelecekteki bu durum veya konum, işletmenin kaynaklarının yönlendirileceği noktayı ifade eder. **Sorun Tanımlama:** Sorun genel anlamda, istenilen doğrultuda ilerlerken ortaya çıkan engel veya engellerdir.

İkinci Aşama: Amaç ve Sorunları İrdeleme, Öncelikleri Belirleme

Sorunun tanımlanmış olması ya da amacın belirlenmiş olması "karar"ı ifade eden "seçim" için yeterli değildir. Bu amaç veya sorunların sebeplerinin, aciliyet durumunun, özelliklerinin, çözülmemesi halinde karşılaşacak durumların, niteliklerinin vs. incelenmesi ve analiz edilmesi gerekir. Böyle bir irdeleme ile amaç belirleme ve sorun tanımlamada daha sağlıklı olunması sağlanacaktır.

Üçüncü Aşama: Çözüm Alternatiflerinin ve Seçeneklerin Belirlenmesi

Karar alma sürecinin üçüncü aşamasını, belirlenen amacı gerçekleştirecek veya tanımlanan sorunu ortadan kaldıracak alternatif ve seçeneklerin neler olduğunun belirlenmesi oluşturmaktadır. Karar vermenin bu aşaması yeniliğin, yaratıcılığın ve olaylara farklı bakabilmenin ortaya çıktığı, yöneticilerin kendi kişisel farklılıklarını ortaya koyduğu aşamadır. Bu aşama, sorunlara, geçmiş uygulamalardan farklı çözümlerin yerine standart dışına çıkan, daha önce düşünülmemiş, bazen kabulü kolay olmayan, yeni ve yaratıcı çözüm alternatifleri bu aşamada geliştirilir.

Dördüncü Aşama: Geliştirilen Alternatif ve Seçeneklerin İrdelenmesi

Karar verme sürecinin bu dördüncü aşamasında, geliştirilmiş bulunan çözüm alternatif ve seçeneklerinin bir irdelemesi yapılır. Bu alternatiflerin irdelemesi bunların çeşitli açılardan değerlemeye tabi tutulmaları ile gerçekleştirilir.

Beşinci Aşama: Seçim Kriterini Belirleme ve Seçim Yapma

Karar alma sürecinin son aşaması belirlenen alternatifler arasından tercih yapmaktır. Seçilen alternatif "karar"ı temsil eder ve böylece kurumun kaynaklarının nasıl kullanılacağı, hangi işlerin nasıl, ne zaman yapılacağı belirlenmiş olur ve ardından alınan kararın uygulama

aşamasına geçilir. Belirlenmiş olan seçim kriterine göre yönetici, alternatiflerden birisini seçecek ve seçilen alternatif yöneticinin kararını temsil edecektir.

2. BİR YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNE KAVRAMSAL VE YASAL AÇIDAN BAKIŞ

2.1 Büyükşehir Belediyesinin Tarihsel Gelişimi

Yerel yönetimler belirli hedeflere ulaşmak, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla toplumların tarihsel gelişimine paralel olarak ortaya çıkmış birimlerdir (Keleş, 2011: 23). Türkiye'de Cumhuriyetin ilan edilişinden sonra yerel yönetimlere yönelik yapılan ilk düzenleme 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'dur. Bu kanunda bütün yerleşim alanlarının tek bir statüde yönetilemeyeceği ve kent nüfusunun esas belirleyici olduğu vurgusu yer almaktadır (Şahin, 2015: 159). 1960'lı yıllar sonrasında görülen hızlı nüfus artışı ve sanayileşmeye bağlı olarak bazı illerde görülen yoğunluk sebebiyle büyük kent merkezleri ortaya çıkmıştır. Dünyanın en hızlı kentleşen ülkelerinden birisi olan Türkiye II. Dünya Savaşını izleyen 35 yıl içerisinde yılda ortalama %7 büyüdüğü görülmüştür (Sodan, 2009: 701). Kentlerin bu denli hızla büyümesi ile de büyükşehir belediyelerine olan ihtiyaç bir kat daha artmıştır. Görülen bu ihtiyaç üzerine 27/06/1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile İstanbul, Ankara ve İzmir, illeri büyükşehir belediyesi olarak halka hizmet etmeye başlamış ve ardından 05/06/1986 tarih ve 3306 sayılı Adana ilinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Adana, 18/06/1987 tarih ve 3391 sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Bursa, 20/06/1987 tarih ve 3398 Sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehitkamil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Gaziantep, 20/06 1987 tarih ve 3399 sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Konya, 07/12/1988 tarih ve 3508 sayılı Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Kayseri, 02/09/1993 tarih ve 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (Kocaeli), Mersin ve Samsun, 14/01/2000 tarih ve 593 sayılı Kanunla Sakarya ili Büyükşehir Belediyesi olmuştur. Sakarya ilinin büyükşehir belediyesi olması ile birlikte ülkemizde büyükşehir belediyesi olan il sayısı on altıya yükselmiştir.

Her geçen gün önemli derecede büyüyen kentler giderek uzmanlaşma isteyen bir alan yönetimine dönüşmektedir. Bu alanlar aynı zamanda iktidarın başarısının da belirtisidir. Bu

vesile ile hem katılımcılığın hem de hizmet etkinliğinin artırılmasının yanında iktidarın devamedebilirliği ve kentlerin kontrolünü elde etme niyeti ile kent yönetim biçimleri belirli aralıklarla değişmektedir (Toprak, 2006: 205). Bu bağlamda; Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki alanlarını belirleyen en kapsamlı kanun 10/07/2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur. 5216 sayılı kanunun kabulünden sonra 06/03/2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 12/11/2012 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 ile Büyükşehir Belediyelerinin yönetim yapılarına yönelik önemli kararlar alınmıştır.

1984 yılında büyükşehir belediyelerinin tarihsel sürecini başlatan 3030 sayılı kanun yerel halkın talep ve ihtiyaçlarının karşılanması noktasında yetersiz kalması sonucunda yerini hizmette etkinlik ve verimliliğin artırılmasını hedef alan 2004 tarih ve 5216 sayılı büyükşehir belediye kanununa bırakmıştır (Ersöz, 2010: 134-135). 5216 Sayılı Kanun'un 1. maddesinde büyükşehir belediyelerinin kuruluş amacı şöyle belirtilmiştir; "Bu Kanunun amacı, büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır." Yine aynı kanunun 4. maddesi büyükşehir belediyesinin kuruluşunu; "Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir" şeklinde tanımlamıştır. Bu tanıma göre büyükşehir belediyesi oluşumu için en yakın yerleşim alanına 10.000 metre mesafe ve 750.000 nüfus kriteri arandığı görülmektedir.

2008 yılında kabul edilen 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 43 yeni ilçe kurulmuş (Erkul, 2010: 75) ve ardından büyükşehir belediye yönetiminin eksik ve aksayan yönlerini gidermek ve yeni büyükşehir belediyeleri oluşturmak amacıyla 2012 yılında 6360 sayılı 14 İlde Büyükşehir ve 27 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çıkarılmıştır. Bu kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu (6447 sayılı kanun ile) illeri büyükşehir belediye statüsü kazanarak 30 Mart 2014 yerel seçimler sonrasında büyükşehir belediyesi olarak halka hizmet vermeye başlaması ile beraber ülkemizde bulunan büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmiştir.

Büyükşehir belediyesi kanunlarla kendisine verilen yetki ve görevleri organları olan Büyükşehir Belediye Başkanı, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Meclisi aracılığı ile yerine getirmektedir. Çalışmamız doğrultusunda sadece Büyükşehir belediyesinin karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi hakkında bilgi verilecektir.

2.2. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin kararlarının alındığı karar organıdır. Kararlar meclis üyeleri tarafından alınır ve meclis üyeleri, büyükşehir belediye sınırları içerisinde yaşayan ilçe belediyelerinde ikamet eden halk tarafından doğrudan seçilmektedir. Meclis üyelerinin seçimi 2972 sayılı Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanundaki esas ve usullere göre yapılmaktadır. Meclis üyelerinin görev süresi büyükşehir belediye başkanında olduğu gibi beş yıl olup, ilçe belediye başkanları büyükşehir belediye meclisinin doğal üyeleridir. Meclisin diğer üyeleri, büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri oranında hesaplanarak toplam sayı kadar üyeden oluşmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 317-318). Örneğin büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan ve nüfusu 30.000 olan bir ilçenin çıkaracağı belediye meclis üye sayısı 15 büyükşehir belediye meclisine ise beşte bir oranı olan 3 üye seçilmiş olunur. Bu ifadeden anlaşılacağı üzere büyükşehir belediye meclis üyeleri seçmenleri olan yerel halk tarafından doğrudan seçilememektedir. Büyükşehir Belediye Meclisi oluşumunda dikkat edilmesi gereken diğer bir konu ise toplam büyükşehir belediye meclis üye sayısının kaç olacağı ilçe nüfusuna göre belirlenen ilçe meclis üye sayısı ve Büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan ilçe sayısına göre belirlenmesidir (Arıkboğa, 2009: 740).

2.2.1. Büyükşehir Belediye Meclis Toplantıları

Büyükşehir belediye meclisi, daha önce de belirtildiği gibi büyükşehir belediyesinin karar organı olup, 5216 sayılı kanunun 13. Maddesinde Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanacağı, kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısının olduğu ve bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gün olduğu, mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla belediye hudutları dahilinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılacağını, ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutat usullerle belde halkına duyurulacağı belirtilmiştir. Bu ibare ile 3030 sayılı Kanun'da öngörülen, olağan ve olağanüstü toplantı şekillerinin yerine meclisin

daha sık aralıklarla toplanması sağlanarak yerel hizmetlerin daha katılımcı ve şeffaf bir düzen içerisinde yürütülmesinin önü açılmıştır (Parlak ve Ökmen, 2015: 307).

Büyükşehir belediye başkanı, lüzum görmesi ve acil durumlarda büyükşehir belediye meclisini yılda üç defayı ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırabilir. Olağanüstü toplantı çağrısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyuru yapılır ve olağan usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağrıyı gerektiren konuların haricinde başka hiçbir konu görüşülemez (Çelik ve Altıparmak, 2013: 45).

3. Hatay Büyükşehir Belediyesinde Karar alma Süreci

3.1. Hatay İlinin Genel Özellikleri

Hatay ili Türkiye'nin Doğu Akdeniz Bölgesinde yer alan ve önemli eski yerleşim yerlerinin bulunduğu bir yerleşim alanıdır. Hatay il ile ilgili arkeolojik araştırmalar sonucunda milattan önce 100.000 ile 40.000 yılları arasındaki bulgulara ulaşılmıştır. Bu bulgulara göre;" il toprakları ilk tunç çağından itibaren Akat Beyliği ve M.Ö. 1800-1600 yılları arasında Yamhad Krallığına bağlı bir beyliğin sınırları içerisinde yer aldığı, daha sonra M.Ö. 17.yüzyıl sonlarında Hititlerin ve M.Ö. 1490 yıllarında Mısır'ın egemenliğine girdiği, ardından Urartular, Asurlular ve Perslerin egemenliğine girdiği görülmektedir. Bu günkü Antakya'nın M.Ö. 300 yılında kurulduğu ve hızlı gelişim gösterdiği anlaşılmaktadır. Antakya M.Ö. 64 yılında Roma imparatorluğu'na katılmış ve imparatorluğun Suriye eyaletinin başkenti olmasından sonra İslam ordusu tarafından fethedilerek, Emevi ve Abbasi egemenliğine girmiştir. 877 yılında Tolunoğulları'nın fethettiği topraklar, sırasıyla İhşitler ve Selçuklular tarafından yıkılan Halep merkezli Hamdanoğulları (Beni Hamdan/Hamdaniler) egemenliğine girmiş olan Antakya 969 yılında Bizans İmparatorluğunun topraklarına katılarak 11-12 yüzyıllarda Haçlı Seferleri sırasında da önemli rol oynamış ve Memlük Devleti tarafından Haçlıların elinden alınmıştır (18 Mayıs 1268). 1516 yılına gelindiğinde Yavuz Sultan Selim bu toprakları feth etmiş ve Osmanlı İmparatorluğu dönemi başlamıştır. Memlük devletinden alınan Antakya, Osmanlı imparatorluğunda önce Halep'e bağlı bir sancak ve daha sonra kaza olarak yönetilmiş ve bu dönemde Antakya, Asi Nehri ile Habib Neccar Dağı arasındaki dar ve meyilli alanda, 1,5-2 km^2'lik bir alan üzerine yerleşmiş orta büyüklükte bir şehirdi. Osmanlı imparatorluğunun hakimiyeti 1918 yılına kadar devam etmiş olup, Mondros ateşkes anlaşmasından sonra 20 yıl süren Fransız hakimiyeti sonrasında, Fransa'nın Suriye'ye bağımsızlık tanıması için yapılan çalışmalar ve Türk Hükümeti'nin müdahalesi sonucunda bağımsız Hatay Devleti kurulmuş aynı gün Hatay Meclisi yasama çalışmalarına başlamıştır. 1 yıl sonra bu meclis Hatay'ın Türkiye'ye katılması yönünde karar alması üzerine 5 Temmuz

1938 günü Türk Ordusu'nun Hatay'a girmesiyle Hatay Türkiye sınırlarına dahil olmuştur. Hatay Devleti Meclisi 23 Temmuz 1939 tarihinde Türkiye'ye katılma kararı alması ile 23 Haziran 1939 tarihinde "Hatay" isminde il olarak Türkiye sınırları içerisinde yer almıştır. (wikipedia.org.tr, 2015).

2013 yılı il nüfus sayımına göre 1.503.066 kişinin yaşadığı, kilometrekareye 274,24 nüfus yoğunluğunun düştüğü ve bu yönüyle en yoğun nüfusa sahip Türkiye'nin dördüncü sırada yer alan ili olan Hatay (wikipedia.org.tr, 2015). 6 Aralık 2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulmasına Dair Bazı Kanun Hükmündeki Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile büyükşehir belediyesi statüsü kazanmış ve hizmet alanı da il mülki sınırları olarak genişlemiştir. İlgili yasa gereğince Antakya, Arsuz, Defne ve Payas ilçeleri kurularak toplam ilçe sayısı 15'e yükselmiştir.

3.2. Hatay Büyükşehir Belediye Meclisinde Karar Alma Sürecinde Etkinlik ve Verimlilik

Problemini Neden Olan Unsurların İrdelenmesi

6360 sayılı Yeni Büyükşehir Belediye Yasası ile il mülki sınırlarına kadar sorumluluk alanı genişleyen büyükşehrin yerel halkın yaşam kalitesinin yükseltilmesi ve ihtiyaçlarının yerelde karşılanması noktasında hızlı, etkin ve verimli kararların alınmasının gerekliliği aşikardır. Bu bağlamda Büyükşehir belediyelerinin karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi'ne önemli görevler düşmektedir. Bu görevlerin başında etkin ve verimli kararların alınması gelmektedir. Çünkü etkinlik ve verimlilikten uzak biçimde alınan kararların uygulanmasından halk olumsuz etkilenirken seçimle gelen karar organları da oy kaybederek bir fatura ödemek zorunda kalabilir. Bu nedenle Büyükşehir Belediye Meclisi'nin karar süreçlerinde önceden kamuoyu yoklamaları ve ihtiyaç analizleri yapması, yerel halkın görüşlerini dikkate alması, hizmet götürdüğü kesimleri dinlemesi, kendi içinde de tartışarak kararları alması, doğru, yerinde etkin ve verimli kararlar alabilmesi için büyük önem taşımaktadır. Bilindiği üzere, Büyükşehir Belediye Meclisi kararları oy çokluğu ile alır. Kararların alınması noktasında farklı siyasi partilere mensup üyelerinin yer aldığı mecliste genelde Büyükşehir Belediye Başkanının taraf olduğu partinin meclis üye sandalye sayısı daha fazladır. Böyle bir durum olduğunda Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından alınması istenen bir kararın meclisten geçmesinde çok sorun yaşanmaz. Ancak Hatay Büyükşehir Belediyesinde görülmesi nadir olan bir durum söz konusudur. O da Büyükşehir Belediye Başkanı Cumhuriyet Halk Partisine mensup meclis üye sandalye sayısı ise Cumhuriyet Halk

Partisine mensup üyelerin aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi azınlıktadır. Bu durumda Büyükşehir Belediye Başkanı yasalarla kendi başına yaptığı işler dışında meclis tarafından alınması gereken bir karar olması noktasında diğer parti meclis üyelerinin de olurunun alınması için ikna edilmesi gerekir. Böylesi bir durumda da ya o karar alınmaz ya da gecikmeli olarak kararın alınacağı da kaçınılmaz durumlar arasında yer almaktadır.

Aşağıdaki tablo incelendiğinde Hatay Büyükşehir Belediye Meclis üye sayısının doğal üyeleri olan ilçe belediye başkanları ve büyükşehir belediye başkanı ile beraber 87 üyeden oluştuğu görülmektedir. Büyükşehir belediyesinin karar organı olan büyükşehir belediye meclisin üye sayısının partiler arası dağılımına baktığımızda; Büyükşehir Belediye Başkanı ile beraber yirmi beş üyenin Cumhuriyet Halk Partisine (CHP) mensup olduğu, elli üyenin Adalet ve Kalkınma Partisine (AKP), on bir üyenin Milliyetçi Hareket Partisine (MHP) ve bir üyenin Saadet Partisine (SP) mensup olduğu bilgilerine ulaşılmaktadır. (hatay.bel.tr, 09/07/2015). Burada dikkat çeken ve odaklanılması gereken durum, büyükşehir belediye meclisinin toplam üye sayısının yarısından fazlasının belediye başkanının mensubu olmadığı Adalet ve Kalkınma Partisi'nin mensubu olan üyelerin oluşturmasıdır. Ülkemizde bu tür bir tablo ile karşılaşılması pek nadir bir durumdur, genel olarak büyükşehir belediye başkanının taraf olduğu partinin meclisteki üye sandalye sayısı daha fazladır. Bu bağlamda, mecliste herhangi bir kararın çıkması için Adalet ve Kalkınma Partisi'ne mensup meclis üyelerinin ikna edilmesi şarttır. Aksi bir durum söz konusu olduğunda mecliste herhangi bir kararın çıkması olanaksız görünmektedir. Söz konusu durumunda Hatay Büyükşehir Belediyesinin etkin ve verimli karar alma sürecini olumsuz yönde etkileyici nedenlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 1: Hatay Büyükşehir Belediye Meclisi Üyelerinin Siyasi Parti Dağılımı

Siyasi Partiler	AKP	CHP	MHP	SP	TOPLAM
BŞBBaşkanı	-	1	-	-	1
Antakya	6	2	-	-	8
Altınözü	6	-	-	-	6
Arsuz	-	6	-	-	6
Belen	3	-	1	-	4
Defne	-	7	-	-	7
Dörtyol	3	-	4	-	7
Erzin	3	-	1	-	4
Hassa	5	-	1	-	6
İskenderun	4	2	1	-	7
Kırıkhan	6	-	1	-	7
Kumlu	3	-	-	-	3
Payas	3	-	-	1	4
Reyhanlı	5	-	1	-	6
Samandağ	-	7	-	-	7
Yayladağı	3	-	1	-	4
Toplam	**50**	**25**	**11**	**1**	**87**

4.ARAŞTIRMA BULGULARI

Bu kısımda 200 kişi ile yapılan anket sonucu elde edilen verilerin yüzde, frekans değerlerinin yanı sıra bazı tanımlayıcı bilgiler ile seçilen bazı değişkenler arasındaki ilişkinin tespiti için Ki Kare Bağımsızlık testinin sonuçları yer almaktadır. Yapılan analiz sonucunda ($p<0,01$) düzeyinde istatistiksel olarak anlamlılık tespit edilen değişkenlerle ilgili değerlendirmeler yapılmıştır.

Ankete Katılanların Kişisel Özellikleri

Tablo 2: Katılımcılara İlişkin Tanımlayıcı Bilgiler (n=200)

Değişkenler		f	%	Değişkenler		f	%
Doğum Yeri	İl Merkezi	94	47,0	**Meslek**	Memur	30	15,0
	İlçe	54	27,0		İşçi	27	13,5
	Kasaba	2	1,0		Esnaf	58	29,0
	Köy	50	25,0		Çiftçi	10	5,0
Yaş	18-25	49	24,5		Diğer	75	37,5
	26-30	34	17,0	**Öğrenim Durumu**	Okuryazar değil	6	3,0
	31-35	30	15,0		Okuryazar	8	4,0
	36-40	24	12,0		İlkokul	20	10,0
	41-45	30	15,0		Ortaokul	31	15,5
	46 ve yukarısı	33	16,5		Lise	75	37,5
Cinsiyet	Erkek	141	70,5		Ön lisans	30	15,0
	Kadın	59	29,5		Lisans	24	12,0
Medeni Durum	Evli	121	60,5		Yüksek lisans	6	3,0
	Bekar	76	38,0	**İkamet Süresi**	5 Yıl ve Aşağısı	96	48,0
	Boşanmış-Dul	3	1,5		6-10 yıl	13	6,5
İkamet Yeri	BŞB Merkez İlçesi	133	66,5		11-15 yıl	10	5,0
	BŞB İlçesi	33	16,5		16-20 yıl	11	5,5
	BŞB İlçesine bağlı Köyden Mahalleye Dönüşen	34	17,0		21 yıl ve yukarısı	70	35,0

Ankete katılan 200 kişiye ilişkin tanımlayıcı bilgiler incelendiğinde; %47 'sinin (94 kişi) Hatay il merkezinde doğduğu, %70,5 katılımcının (141 kişi) erkek olduğu, %24,5 katılımcının (49 kişi) 18-25 yaş aralığında olduğu, %60,5 katılımcının (121 kişi) evli olduğu, Katılımcıların %66,5'inin (133 kişi) Büyükşehir Belediye Merkez İlçesinde ikamet ettiği, Lise düzeyinde eğitim alan katılımcıların oranın % 37,5 (75 kişi) olduğu, Büyükşehir Belediyesinde 5 yıl ve daha az süredir ikamet edenlerin oranının % 48 (96 kişi) olduğu, 21 yıl ve daha fazla süredir ikamet edenlerin oranının %35 (70 kişi) olduğu öne çıkan bulgular arasında yer almaktadır.

Tablo 3: Katılımcıların Hatay Büyükşehir Belediyesine Yönelik Görüşlerine İlişkin Tanımlayıcı İstatistiksel Bilgiler (n=200)

Değişkenler		f	%
İlinizin Büyükşehir Belediyesi olmasından mutlu musunuz?	Evet	156	78,0
	Hayır	44	22,0
İlinizin Büyükşehir Belediyesi olması ile yaşamınızda herhangi bir farklılık oldu mu?	Evet	92	46,0
	Hayır	108	54,0
Büyükşehir Belediye Başkanının ismini biliyor musunuz?	Evet	179	89,5
	Hayır	21	10,5
Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin azami öğrenim durumu ne olmalıdır?	İlkokul	8	4,0
	Ortaokul	6	3,0
	Lise	47	23,5
	Ön lisans	22	11,0
	Lisans	101	50,5
	Y.lisans	16	8,0
	Doktora	-	-
Büyükşehir Belediye Meclis Üyeleri veya encümenlerinden ismini bildiğiniz var mı?	Evet	44	22,0
	Hayır	156	78,0
Büyükşehir Belediye Başkanının halkla iç içe olduğunu düşünüyor musunuz?	Evet	35	17,5
	Kısmen	88	44,0
	Hayır	77	38,5
Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin halkla iç içe olduğunu düşünüyor musunuz?	Evet	14	7,0
	Kısmen	30	15,0
	Hayır	156	78,0
Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin almış olduğu kararlardan haberdar mısınız?	Evet	7	3,5
	Kısmen	42	21,0
	Hayır	151	75,5
Büyükşehir Belediye Meclisi karar alırken beklentilerinizi ve önerilerinizi dikkate alır mı?	Evet	9	4,5
	Kısmen	26	13,0
	Hayır	165	82,5
Şimdiye kadar Belediye Meclis toplantılarına hiç katıldınız mı?	Evet	16	8,0
	Hayır	184	92,0
Büyükşehir Belediyesinde istediğiniz birime ve kişilere rahatlıkla ulaşabiliyor musunuz?	Evet	54	27,0
	Kısmen	94	47,0
	Hayır	52	26,0
Büyükşehir Belediyesinin herkese eşit mesafede olduğuna inanıyor musunuz?	Evet	20	10,0
	Kısmen	39	19,5
	Hayır	141	70,5

Yukarıda Tablo 3'de katılımcıların Hatay Büyükşehir Belediyesine yönelik görüşlerine ilişkin tanımlayıcı istatistiksel bilgiler incelendiğinde ankete katılan iki yüz katılımcının %78'sinin Hatay ilinin büyükşehir belediyesi olmasından dolayı memnun olduğu ancak katılımcıların yarıdan fazlasının %54'ü ilinin büyükşehir belediyesi olması ile yaşamında herhangi bir farklılık olmadığı farklılık vardır düşüncesinde olanların ise yarıdan fazlasının ekonomik anlamda (Konut fiyatlarının ve kiralarının, artmış olması, emlak ve çevre temizlik gibi vergi kalemlerinde görülen artış) olumsuz yönde yaşamlarına etki ettiği düşünceleri yapılan görüşmeler neticesinde elde edilen bilgiler arasında yer almaktadır. Katılımcıların büyük çoğunluğu olan % 89,5'i tarafından büyükşehir belediye başkanının tanındığı ancak büyükşehir belediye meclis üyelerinin ise büyük çoğunluk olan %78 tarafından tanınmadığı, büyükşehir belediye başkanının %38,5'i tarafından halkla iç içe

olmadığı, % 44'ü ise kısmen halkla iç içe olduğu görüşünün yer aldığı, büyükşehir meclis üyelerinin ise % 78'inin halkla iç içe olmadığı, %75,5'inin ise büyükşehir belediye meclisinin almış olduğu kararlardan haberdar olmadığı, %92'sinin meclis toplantılarına hiç katılmadığı, %82,5'inin büyükşehir belediye meclisinin karar alma sürecinde beklenti ve önerilerinin dikkate alınmadığı ve %70,5'inin Büyükşehir belediyesinin herkese eşit mesafede olmadığına yönelik görüşlerine ilişkin bilgilere ulaşılmıştır.

Katılımcıların Hatay Büyükşehir Belediyesi'ne yönelik görüşlerine ilişkin tanımlayıcı istatistiksel bilgilere baktığımızda; büyükşehir belediye meclisinin, karar alma sürecinde en çok etkilenen ve alınan kararların etkinlik ve verimliliğinin ölçülmesini sağlayan halk unsurunun göz ardı edilerek geri plana bırakıldığı ve bu şekilde alınan kararlarında etkinlik ve verimliliği noktasında problemlere yol açması kaçınılmaz bir durumdur. Bu sebeple büyükşehir belediye meclisinin karar alma sürecinde demokrasinin olmazsa olmazı olan halkın etkin ve etkili bir katılımının sağlanması hususunda çalışmalarını artırması gerekir. Karar süreçlerinde, kamuoyu araştırmalarının yapılması, önceliklerin bu araştırmalardan elde edilen bulgulara dayandırılması, meclis toplantılarına halkın katılımının sağlanması gibi yollarla vatandaşın öncelikli talep ve ihtiyaçları belirlenir ve bu tespit yapıldıktan sonra ilgili adım atılırsa karar almada etkinlik ve verimlilik problemi en az seviyeye indirilmiş olur. Halkın meclis toplantılarına katılımının sağlanması noktasında büyükşehir belediyesinin karar organını temsil eden üyelerin halkla iç içe olması gerekir. Böylelikle halkın talep ve ihtiyaçları tespit edilir, alınan ve uygulamaya konulan bir kararın da etkinliği ve verimliliği konusunda yeterli derecede bilgiye ulaşılmış olunur.

Tablo 4: Katılımcıların Öğrenim Durumları İle Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Azami Öğrenim Durumu Beklentilerinin Karşılaştırılmasına İlişkin Ki-kare Analizi Sonuçları (n=200)

Değişkenler			Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin azami öğrenim durumu ne olmalıdır?					
			İlkokul	Ortaokul	Lise	Ön lisans	Lisans	Y.lisans
Öğrenim Durumunuz?	Okuryazar değil	F	3	1	1	0	1	0
		%	50,0%	16,7%	16,7%	,0%	16,7%	,0%
	Okuryazar	F	0	0	6	0	2	0
		%	,0%	,0%	75,0%	,0%	25,0%	,0%
	İlkokul	F	0	0	10	3	6	1
		%	,0%	,0%	50,0%	15,0%	30,0%	5,0%
	Ortaokul	F	0	3	17	1	9	1
		%	,0%	9,7%	54,8%	3,2%	29,0%	3,2%
	Lise	F	1	1	9	7	55	2
		%	1,3%	1,3%	12,0%	9,3%	73,3%	2,7%
	Ön lisans	F	2	1	3	5	15	4
		%	6,7%	3,3%	10,0%	16,7%	50,0%	13,3%
	Lisans	F	1	0	1	5	13	4
		%	4,2%	,0%	4,2%	20,8%	54,2%	16,7%
	Yüksek lisans	F	1	0	0	1	0	4
		%	16,7%	,0%	,0%	16,7%	,0%	66,7%
X^2=147,653 p=0,000*								

*P<0,01

Katılımcılara yöneltilen "Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin azami öğrenim durumu ne olmalıdır?" sorusu ile katılımcıların öğrenim durumu ki-kare analizi ile karşılaştırılmıştır. İki değişken arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık (p=0,000) tespit edilmiştir. Bu bilgiler ışığında; Katılımcılar arasında ilkokul mezunu olanların çoğunluğunun büyükşehir belediye meclis üyelerinin öğrenim durumlarına ilişkin lise düzeyinin yeterli olduğunu düşünürken, lise mezunu katımcıların çoğunluğu ise en az lisans mezunu olması gerektiği, yüksek lisans mezunu olanların ise çoğunluğunun yüksek lisans mezunu olması gerektiği düşünceleri yer almaktadır. Elde edilen bu bilgiler ışığında katılımcılarının öğretim durumu yükseldikçe büyükşehir belediye meclis üyelerinin öğrenim durumlarına ilişkin beklentileri de artmaktadır.

Tablo 5: Katılımcıların Öğrenim Durumları İle Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Halkla iç içe olduğu Düşüncelerinin Karşılaştırılmasına İlişkin Ki-kare Analizi Sonuçları (n=200)

Değişkenler			Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin halkla iç içe olduğunu düşünüyor musunuz?			Toplam
			Evet	Kısmen	Hayır	
Öğrenim Durumunuz?	Okuryazar değil	F	0	2	4	6
		%	,0%	33,3%	66,7%	100,0%
	Okuryazar	F	1	1	6	8
		%	12,5%	12,5%	75,0%	100,0%
	İlkokul	F	1	0	19	20
		%	5,0%	,0%	95,0%	100,0%
	Ortaokul	F	1	6	24	31
		%	3,2%	19,4%	77,4%	100,0%
	Lise	F	2	9	64	75
		%	2,7%	12,0%	85,3%	100,0%
	Ön lisans	F	7	8	15	30
		%	23,3%	26,7%	50,0%	100,0%
	Lisans	F	1	4	19	24
		%	4,2%	16,7%	79,2%	100,0%
	Yüksek lisans	F	1	0	5	6
		%	16,7%	,0%	83,3%	100,0%
Toplam		F	14	30	156	200
		%	7,0%	15,0%	78,0%	100,0%
X^2=29,328 p=0,000*						

*P<0,01

Katılımcılara yöneltilen "Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin halkla iç içe olduğunu düşünüyor musunuz?" sorusu ile katılımcıların öğrenim durumu ki-kare analizi ile karşılaştırılmıştır. İki değişken arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık (p=0,000) olduğu tespit edilmiştir. Bu bilgiler ışığında; katılımcıların öğretim durumu okur yazar olmayandan yüksek lisans mezunu olana kadar tüm katılımcıların çoğunluğu büyükşehir belediye meclis üyelerinin halkla iç içe olmadığı yönündeki düşüncelerinin aynı olduğu görülmektedir. Verilerden de anlaşılacağı gibi büyükşehir belediye meclis üyelerinin halkla iç içe olma onların sorunlarına kulak verme noktasında ciddi bir sorun vardır diyebiliriz. Büyükşehir Belediyesi'nin karar organını oluşturan meclis üyelerinin halkla içi içe olmaması meclis tarafından alınan kararlarında uygulamada etkin ve verimli olacağını düşünmek güçtür.

Tablo 6: Katılımcıların Büyükşehir Belediyesinde ikamet ettiği süre ile Hatay ilinin Büyükşehir Belediyesi olması ile yaşamlarında herhangi bir farklılık olup olmadığı durumuna ilişkin Ki-kare Analizi Sonuçları

Değişkenler			**İlinizin Büyükşehir Belediyesi olması ile herhangi bir farklılık oldu mu?**	
			Evet	**Hayır**
Büyükşehir Belediyesinde ne kadar zamandan beri ikamet etmektesiniz?	5 Yıl ve Aşağısı	F	59	37
		%	61,5%	38,5%
	6-10 yıl	F	4	9
		%	30,8%	69,2%
	11-15 yıl	F	6	4
		%	60,0%	40,0%
	16-20 yıl	F	3	8
		%	27,3%	72,7%
	21 yıl ve yukarısı	F	20	50
		%	28,6%	71,4%
X^2=21,351 p=0,000*				

*P<0,01

Katılımcılara sorulan "İlinizin büyükşehir belediyesi olması ile yaşamınızda herhangi bir farklılık oldu mu?" sorusu ile katılımcıların büyükşehir belediyesinde ikamet süresi ki-kare analizi ile karşılaştırılmıştır. İki değişken arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık (p=0,000) tespit edilmiştir. Bu bilgiler ışığında; katılımcıların 16 yıl ve daha yukarısında büyükşehir belediyesinde ikamet edenlerin yarısından fazlasının Hatay ilinin büyükşehir olması ile yaşamlarında herhangi bir farklılık olmadığı 5 yıl ve aşağı sürede ikamet edenlerin ise yaşamlarında bir farklılık oluştuğu düşüncelerini belirtmişlerdir. Verilere baktığımızda ikamet süresi arttıkça kısmen ilin büyükşehir belediyesi olması ile yaşamlarında herhangi bir farklılık olmadığı düşüncesinin ağır bastığı görülmektedir.

Tablo 7: Katılımcıların Medeni Durumu ile Hatay Büyükşehir Belediyesinin herkese eşit mesafede olduğuna inanılması durumuna ilişkin Ki-kare Analizi Sonuçları (n=200)

Değişkenler			Büyükşehir Belediyesinin herkese eşit mesafede olduğuna inanıyor musunuz?			Toplam
			Evet	Kısmen	Hayır	
Medeni durumunuz?	Evli	F	5	19	97	121
		%	4,1%	15,7%	80,2%	100,0%
	Bekar	F	15	18	43	76
		%	19,7%	23,7%	56,6%	100,0%
	Boşanmış-Dul	F	0	2	1	3
		%	,0%	66,7%	33,3%	100,0%
Toplam		F	20	39	141	200
		%	10,0%	19,5%	70,5%	100,0%
X^2=20,951 p=0,000*						

*P<0,01

Katılımcılara sorulan "Büyükşehir Belediyesinin herkese eşit mesafede olduğuna inanıyor musunuz?" sorusu ile katılımcıların medeni durumu ki-kare analizi ile karşılaştırılmıştır. İki değişken arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık (p=0,000) tespit edilmiştir. Bu bilgiler ışığında; katılımcıların medeni durumu fark etmeksizin çoğunluğunun büyükşehir belediyesinin herkese eşit mesafede olmadığı görüşü vardır. Ancak katılımcılar arasında medeni durumu evli olan katılımcıların evli olmayanlara göre daha fazla büyükşehir belediyesinin herkese eşit mesafede olmadığına inandığı verilerine ulaşılmıştır.

SONUÇ

Bilgi çağı olarak isimlendirilen günümüzde, kamu, özel ya da kar amacı gütmeyen tüm örgütler, hızla değişen, kompleks ve dinamik bir çevrede faaliyetlerini yürütmek zorundadır. Bu zorunluluk örgütlerin, başta karar süreçleri olmak üzere, hedeflerini, faaliyetlerini, paydaşlarıyla ilişkilerini ve tüm diğer işlemlerini zaman ve değişim baskısı altında gerçekleştirmelerine; statik ve katı hiyerarşik yapısal özelliklerden arınmalarına ve esnek nitelikler kazanmalarına neden olmaktadır. Varlık sebebi yerel halka hizmet olan ve bir yerel yönetim birimi olarak halkın talep ve ihtiyaçlarının yerelde karşılanması noktasındaki görevleri üstlenen büyükşehir belediyelerinin, değişimi takip etmeleri ve özellikle karar alma süreçlerinde değişime uyum sağlayarak yerel halkın ihtiyaçlarını optimum düzeyde yerelde karşılanması yönünde çözüm arayışları içerisinde olmalıdır.

Büyükşehir belediye yönetiminde karar alma sürecinde etkinlik ve verimlilik problemine neden olan unsurları, yapılan anket sonucunda Hatay ili örneği ile değerlendirdiğimizde; Büyükşehir belediyesinin karar organı olan büyükşehir belediye

meclisinin karar alma safhasında yeterli düzeyde halkın katılımının sağlanmadığı, büyükşehir belediye meclis üyelerinin halkla iç içe olmamasından kaynaklı yerelde yaşayan halk tarafından tanınmaması, Büyükşehir belediye meclis üyeliğinde yasa gereğince ilkokul mezunu olma şartının günümüz şartlarında çok düşük bir öğrenin düzeyi olduğu, Büyükşehir belediye başkanının mensubu olduğu siyasi partinin büyükşehir belediye meclisi üye sandalye sayısının azınlıkta olması ile kararların geç alınması veya alınamaması sorunlarından dolayı büyükşehir belediye yönetimlerinin karar alma sürecinde etkinlik ve verimlilik problemleri ile karşı karşıya kalmaktadır. Demokrasinin olmazsa olmazı olan halkın, büyükşehir belediye meclisinin karar alma sürecinde göz ardı etmemesi, mümkün olduğu kadar katılımının sağlanması ve duyuruların yapılması, büyükşehir belediye başkanı ve meclis üyelerinin halka karışarak onların talep ve önerilerini dikkate alıp, sorunlarına yönelik faaliyetlerde bulunulması halinde yerelde hizmet kalitesi artar, süreklilik sağlanır ve alınan kararların uygulanması aşamasında etkinlik ve verimlilik problemlerinin minimum seviyeye düşeceği kanaatindeyiz.

KAYNAKÇA

Arıkboğa, Erbay (2009), *Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri*, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayınları, C.2, s. 737-754.

Aydın, Ahmet Hamdi (2015), Yönetim Bilimi, 6.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Çelik, Lamih, Cüneyd Altıparmak (2013), Hukuki Açıdan 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Eren, Veysel (2011), *Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları*, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, C.8, S. 16, s.89-111.

Erkul, Hüseyin (2010), Türkiye'de Yerel Yönetimler, Detay Yayıncılık, Ankara.

Ersöz, Halis Yunus (2011), Sosyal Politikada yerelleşme, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2010-99, İstanbul.

Keleş, Ruşen (2011), Yerinden Yönetim ve Siyaset, 7. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.

Koçel, Tamer (2005), İşletme Yöneticiliği, 10. Baskı, Arıkan Yayınları, İstanbul.

Parlak, Bekir, Mustafa Ökmen (2015), Yerel Yönetimler Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.

Sodan, Ramazan (2009), Açıklamalı İçtihatlı 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2.Baskı, Fersa Ofset Baskı Tesisleri, Ankara.

Şahin, Yusuf (2014), Yerel Yönetimler, 1. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa,

Toprak, Zerrin (2006), Yerel Yönetimler, 6. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir (2013), Mahalli İdareler, 8. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Yükçü, Süleyman, Gülşah Atağan (2009*), Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık*, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C.23, S.4, s.1-13.

Resmi Gazete, 13/07/2005, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 25874 Sayılı.

Resmi Gazete, 06/12/2012, 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 28489 Sayılı.

Resmi Gazete, 23/07/2004, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 25531 Sayılı.

https://tr.wikipedia.org/wiki/Hatay#Yerel_Y.C3.B6netim, 09/07/2015

https://tr.wikipedia.org/wiki/Hatay_B%C3%BCy%C3%BCk%C5%9Fehir_Belediyesi, 09/07/2015

6360 Sayılı Kanun Sonrası Yerel Hizmetlerin Sunumunda Etkinlik[1]

Prof. Dr. Murat OKCU,
Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR,
Doç. Dr. Nilüfer NEGİZ,
Yrd. Doç. Dr. Pınar SAVAŞ YAVUZÇEHRE,
Yrd. Doç. Dr. Gökçen KILINÇ ÜRKMEZ,
Arş. Gör. Dr. Elvettin AKMAN,
Öğr. Gör. Dr Çiğdem AKMAN

Özet

12/11/2012 tarihinde Kabul edilen 6360 sayılı Kanunun gerekçesinde, büyükşehir belediyesini zorunlu kılan hususlardan birisinin "*belli bir coğrafî alanda, çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması hâlinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılması*" olduğu belirtilmekte ve "*bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülkî sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapısının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır*" denilerek belediye sınırlarının mülkî sınırlar olarak belirlenmesi koşuluyla hizmetin etkin sunulacağı anlayışı getirilmektedir.

Söz konusu bu ölçek temelli büyüme-genişleme ve büyükşehir belediyesi sayısı (30'a) ile büyükşehir ilçe belediyesi sayısının (519'a) artışı 6360 sayılı Kanunun gerekçesinde yer aldığı üzere hizmetlerin sunumunda etkinlik sağlamakta mıdır? Hizmetten yararlanan yöre halkının tutumu ne yöndedir?

Görüldüğü üzere 6360 sayılı Kanunla gelen kapsamlı dönüşümün ülkemiz yerel yönetim birimlerinde hizmet sunum alanlarını genişletmesi ve yetkilerini değiştirip dönüştürmesi, yerel halkın ve yerel yönetimlerden hizmet alan diğer kullanıcıların hayatına ne derece ve nasıl yansıdığı veya en azından halkın bu dönüşümü nasıl algıladığı akla gelen önemli sorular arasında olup bu temel sorular ölçek ve etkinlik kavramlarıyla yakından ilişkilidir. TÜBİTAK 1001 kapsamında yürütülen ve saha çalışmaları tamamlanan projenin verilerinden faydalanılarak, ölçek ve etkinliğe ilişkin söz konusu sorular bu çalışmada irdelenecektir. Türkiye'de 7 bölgeyi temsilen ilk kurulan 16 arasından seçilen 7 büyükşehir belediyesinde 7000'i geçen halk anketi ile bu çalışma yerel hizmet sunumunda etkinlik ve ölçek konusundaki algı ve bakış açıları özelinde önemli katkılar sağlayacak niteliktedir. Araştırmanın bu bildiriyi ilgilendiren sonuçlarından önemli bir kısmı, "*Yerel Hizmetlerin Sunumunda Etkinlik"* başlığı altında paylaşılmak istenmektedir.

Anahtar Kelimeler: 6360 Sayılı Kanun, Yerel Hizmet, Etkinlik, Ampirik Yerel Hizmet Literatürü.

1. Etkinlik Kavramı ve Kriterleri Üzerine

Etkinlik ve onu takiben verimlilik konusu son otuz yıldır ülkemizin gündeminde yer almış ve üzerinde tartışılan bir konu haline gelmiştir. Birbirleriyle yakın ilişkili olan bu kavramlar, gerek hizmet anlamında gerekse mamül/üretim anlamında birbirini takip eden, hatta çoğu zaman kavram kargaşasına yol açan bir niteliğe sahiptir. Etkinlik bir kabiliyeti, bir tutumu, olumlu sonuç almayı hedefleyen bilinçli bir davranışı yani, akla dayalı tüm insani davranış ve çabaları ifade etmektedir. (Günay, 1985: 42-43). Yapılan her işte verimli sonuç elde etmeye yarayan yöntemlerin tamamı etkinliği ifade etmektedir.

Etkinlik için yapılabilecek bir diğer tanım, "bir işletmenin veya örgütün tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda, bu amaç ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur." Bu tanım doğrultusunda, işletme ya da örgütün plan, program, amaç ve hedeflerine en iyi derecede yaklaştığı nokta olarak ifade edilen etkinlik formülü, aşağıdaki gibidir. (Altuğ, 2000: 18; Coşkun, 1981: 59).

[1] Bu çalışma TÜBİTAK tarafından desteklenmektedir (Proje No: 112K538, Proje Adı: "Yerel Nitelikli Hizmet Sunumunda Yeni Ölçek Arayışları: Büyükşehir Belediyeleri ve Mahalli İdare Birlikleri Üzerinden Bir İnceleme).

Gerçekleşen çıktı

Etkilerin amaç ve hedeflerle karşılaştırılması

Etkinliğin kullanıldığı alanlar itibariyle literatürde yapılan çeşitli tanımları ise aşağıdaki gibidir (Aktan, Özkıvrak, 1999: 12):

Teknik etkinlik, mevcut üretim faktörleri ile ne kadar çıktı elde edildiğidir. Teknik etkinlik temel alındığında, üretimde maksimum çıktıyı minimum maliyetle sağlayan birim teknik açıdan etkin olacaktır.

Kaynak kullanımında etkinlik, üretimde kullanılan kaynakların ne kadar israf edilmeden kullanıldığını ifade eder. *Kaynak dağıtımında etkinlik,* üretim faktörlerinin hizmeti sunacak birimlere ne ölçüde eşit dağıtıldığını ifade eder.

Hizmet etkinliği, hizmetin miktarını değil kalitesini ifade eder. *Maliyet etkinliği,* toplam maliyetlerin toplam üretim miktarına bölünmesi ile elde edilen ölçü maliyetlerin minimize edilme ölçüsünü gösterir. Yani maliyetlerin minimize edildiği ölçü maliyet etkinliğini ifade eder.

Teknolojik etkinliği, teknolojik yeniliklerin takip edilerek bu teknolojileri kullanmak yoluyla maliyetlerin minimize edilmesini ifade eder.

Toplumda devletin üreteceği tüm kamusal nitelikli hizmetlerin tek bir idare tarafından yerine getirilmesi, hem hizmet açısından hem de mali açıdan rasyonel değildir. Bu açıdan, kamusal hizmetlerin sunumunda hem ekonominin hem de üretilen hizmetlerin yerel talepler doğrultusunda uyumunun sağlanabilmesi için, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bir iş bölümü zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu bağlamda, gelişen ve değişen toplum yapısına paralel olarak çeşitlenen taleplere cevap verebilme, ancak merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yapılacak rasyonel görev ve kaynak bölüşümü ile sağlanacaktır. Yerel düzeydeki hizmetlerin amaca uygun olarak yerine getirilebilmesi anlamına gelen yerel yönetimlerde etkinlik, aşağıda sıralanan yollarla gerçekleşebilir (Çevikbaş, 1999: 78).

- Optimal hizmet alanının sınırlarının belirlenmesi,
- Kaynak savurganlığının azaltılması için yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılması,
- Yerel birimlerin her birine en iyi sunabilecekleri hizmetlerin bırakılmasıdır.

Yukarıda sıralananlar doğrultusunda etkinliğin sağlanmasında önem arz eden çeşitli kriterlerin yerine getirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Literatürde de yer alan söz konusu kriterler, ekonomik, mali ve idari olarak üç başlık altında ele alınır.

Ekonomik Etkinlik Kriterleri

Hizmetlerin merkez ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmasında önemli nokta, hizmetlerin dağıtılırken hizmetin verimliliği ve etkinliği açısından hizmete en yakın yönetim birimlerine verilmesidir. Bu nokta bize "yerellik" ilkesini bir kez daha hatırlatmaktadır.

Yerel halkın gereksinimlerini karşılayacak türdeki yerel nitelikli olarak adlandırılan hizmetlerin merkezi yönetimce sunulmasının, hem hizmetin tam zamanında ulaşması açısından hem de maliyetinin daha yüksek olması açısından sorunlar çıkaracağı bir gerçektir. Buna ek olarak, ülkenin bütünlüğü anlamında genel nitelikli hizmetlerin tek merkezden yönetilmesi ve yürütülmesinin yanında, yerel hizmetlerin de merkeze bağımlı olması, "ekonomiklik" kriterinden uzaklaşmaya ve yoğun kırtasiyeciliğin oluşmasına yol açacaktır.

Tüm bu sıkıntılardan yola çıkılarak gündeme alınmış olan "yerellik" ilkesi, "ekonomiklik" kriterini açıklayan ve aynı zamanda da destek olan bir düşünce tarzıdır. 1980'li yıllarla birlikte dünyada ve Türkiye'de merkeziyetçi yaklaşımların, yerel hizmetlerin sunumunda çeşitli engeller doğurması, özellikle kentsel sorunların yoğunlaştığı metropoliten alanlarda, desantralizasyona dönük düzenlemeleri de gündeme taşımıştır (Hergen, 1992: 45).

Sonuç olarak ekonomik etkinlik, bir hizmetin hangi yönetim birimi tarafından daha düşük maliyetle üretilip halka sunulacağı göz önünde bulundurularak, görevin bu hizmeti daha az masrafla halka sunan yönetim birimine verilmesi anlamına gelmektedir.

Mali Etkinlik Kriterleri

Yerel yönetimlerin, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan birimler olarak yeterli mali kaynağa sahip olmaları, onlara güçlü ve özerk kuruluş olma niteliğini de kazandıracaktır. Mali açıdan etkinlik, bir kurum yahut kuruluşun yükümlü olduğu hizmetleri sunabilmesine imkan verecek kapasiteye sahip olmasıdır. Yani bu kavram, sahip olunan mali kaynaklar açısından güçlü olmayı ifade etmektedir. Eğer ki, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında çeşitli kıstaslar çerçevesinde --ki özellikle "yerellik ilkesi"-- hizmet bölüşümüne gidilmişse –ki bu durum ülkemiz açısından mevcuttur- o vakit, yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu hizmetleri gerçekleştirebilecek ölçüde mali kaynak ve kaynak yaratma gücüne de sahip olması gerekmektedir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında harcama yapma ve gelir toplama yetkilerinin paylaşımı, etkinlik açısından oldukça önem arz eder. Ülkemizde yerel otoritelere, harcama yapma yetkisi tanınmışken sınırlı sayıda gelir kaynağından vergi toplama yetkisi de verilmiştir. İki yönetim arasında var olan bu orantısız paylaşım, merkezi yönetime, yerel birimler üzerinde mali açıdan destekleme ve açıklarını kapatmada mali yardımda bulunmasını zorunlu kılan bir görev yüklemektedir (Çalışkan ve Sağbaş, 2005: 328).

Yerel yönetimleri mali açıdan güçlendirmek için, merkezi hükümete ait olan harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin, doğrudan seçilmiş yöneticilerin idaresi altındaki yerel birimlere bırakılması anlamına gelen mali yerelleşme sağlanabilirse, hem yerel vergilerin harekete geçirilmesi, (bölgede vergiye konu olabilecek kaynaklar üzerinden vergi almak) hem de siyasilere sorumluluk yüklemesi açısından (siyasal sorumluluk yöneticileri kamu kaynaklarının verimli kullanılması konunda zorlayıcı olacaktır) avantajlar sağlayacaktır (Çalışkan ve Sağbaş, 2005: 328). Böylece, yerel birimlerde mali açıdan etkinlik sağlanabilecektir.

Yerel yönetimlerin varlık sebebi, yerel nitelikli ortak ihtiyaçların yerel idarelerce giderilmesi düşüncesinden kaynaklanırken, bu yönetimlerin güçlenmesi gerekliliği fikri de, merkezi yönetimin ülke genelinde hizmet sunma kapasitesinin hem mali hem de etkinlik açısından rasyonalitesini yitirmesi ile gündeme gelmiştir. Bu açıdan baktığımızda, yerel yönetimlerin hizmet sunma kabiliyetlerinin geliştirilmesi gereği savunulurken, uygulamada merkezi yönetimin tüm yetkileri elinde toplayarak, bunlara yasal anlamda da bir çerçeve çizmiş olması, bir çelişki yaratmaktadır. Bu çelişki, 1980'li yıllardan bu yana ülke gündemine yerleşmiş olmasına rağmen, girişilen idari reform çabaları, özellikle yerel otoriteler için mali güç kazanımı noktasında çözüm sağlayıcı sonuçlara ulaşamamıştır.

İdari Etkinlik Kriterleri

Yönetsel (idari) etkinlik, sonuçlara ulaşmak için kıt kaynakların kullanılmasıyla ilgili olup, mevcut ya da daha az kaynakla daha çok iş ve üretimin yapılacağının araştırılmasıdır (Öztürk, 2004a:4). Kaynaklarını verimli kullanamayan sadece üretimin toplum üzerindeki etkisine göre hareket eden bir devlet anlayışı, etkinliği yakalayamaz. Bu nedenle hem piyasanın etkinlik anlayışını kullanmak, hem de mevcut kaynaklarla daha çok iş üretebilmenin yollarını araştırmak, etkin devlete ulaşmada önemlidir (Öztürk, 2004b: 4). Bu yönüyle yönetsel etkinliğe giden yolda ekonomik etkinliğin önemli bir araç olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu noktada önemli olan, devletin ekonomideki rolünün açık ve net olarak ortaya koyulmasına ilişkin Gökbunar'ın ifadesi şöyledir (2004: 26):

"Devletin ekonomide yapması gereken ya da ona atfedilen rolleri vardır ya da olmalıdır, yani "devlet" ve "piyasa" birbirini tamamlayıcı iki kavramdır. Önemli olan devletin görevlerini, sorumluluklarını etkin ve verimli olarak yapmasıdır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde gelişmenin önünde engel olan aksaklıkların giderilmesi için devletin ekonomideki rolü açık ve net olarak belirlenmelidir."

İdari etkinlik yolunda ekonomik etkinlik eğer araçsa, o zaman idari etkinliği sağlamada kamu hizmetlerinden hangilerinin, hangi yönetim tarafından daha etkin bir şekilde yerine getirilebileceğinin belirlenmesi, özellikle insan kaynağı israfı, bürokrasi ve kırtasiyecilik gibi sorunların önüne geçilmesinde oldukça önem arz etmektedir. Yönetimde etkinlik arayışları her dönemde toplumlar için önemli bir sorun olmuş, bunu yakalayabilmek adına farklı yönetim anlayışları çeşitli dönemlerde benimsenmiştir. Bu arayış sürecinde, tarihsel olarak dört önemli dönemin altı çizilmektedir (Öztürk, 2004b: 4-5):

İlk dönem, kamu yönetiminin siyasetten farklı kendine özgü bir yapısı olduğunun ileri sürüldüğü 1900-1940 yıllarını kapsayan dönemdir. Bu dönemin dayandığı temel görüş, politika ve idarenin birbirinden ayrılması ve yönetimin bilimsel ilkelerinin kamu yönetimine uygulanması üzerine yoğunlaşmıştır.

1940 sonrası *ikinci dönem*, yönetim bilimi ve siyaset bilimi ayrılığının keskinleştiği, bilimsel yönetimden geleneksel yönetime doğru kaymanın yaşandığı dönem olmuştur. İlk dönemde yönetimde uzmanlar önemli görev üstlenirken, bu dönemde teknisyen ve yöneticiler daha çok rol almıştır.

1970- 1980 yıllarını içeren *üçüncü dönemde* ise, yönetim ve siyaset arasındaki ayrılık devam etmiş, kamu sektöründe yöneticilik artık bir meslek olarak yer edinmiştir. Bu dönem özel sektörün yöntem ve tekniklerinin kamuya uygulanma isteğinin başladığı ve kamu yöneticilerinin profesyonel yöneticiliğe doğru dönüşümün yaşandığı dönem olması nedeniyle ayrı bir özellik arz eder. Profesyonellik, rekabet, yenilikçilik ve yaratıcılık gibi özel sektör patentli kavramların kamuya aktarımı bu dönemde gerçekleşmiştir.

1980-1990 yılları arası *dördüncü dönem* ise, kamu yönetimi alanına özelleştirmenin yoğun olarak girdiği dönemdir. Bu son dönem ayrıca, kamuda etkinliğin sağlanması açısından birçok ülke için yeniden yapılanmaların da yaşandığı dönemdir.

Geleneksel yönetim anlayışına tepki ve alternatif olarak, 1970'lerde temelleri atılan başka bir yaklaşım olan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)'dir. Bu yaklaşım, 1980'lerden itibaren ekonomik, sosyal ve idari yapıyı yönlendirmiş ve dönüşüme uğratmıştır. Geleneksel

yönetim anlayışının, kuralcı, şekilci, hiyerarşik, merkeziyetçi yapısını eleştiren YKİ, bu yapının yerine devletin toplumdaki rolünü, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden düzenleyen yeni bir paradigma öngörmektedir (Bilgiç, 2003: 27). YKİ, devletçi, bürokratik, zorlayıcı, tekdüze, merkeziyetçi ve hiyerarşik özellikler taşıyan kamu sektörünü; piyasa eğilimli, daha az bürokratik, esnek, ademi-idari merkeziyetçi, girişimci ve yenilikçi gibi nitelikleri olan kamu işletmeciliği anlayışı paralelinde ele almaktadır (Ömürgönülşen, 2003: 17).

1990'lı yıllarda, var olan yönetim uygulamalarının yetersiz kalması üzerine Habitat terminolojisinde "çok aktörlü", Dünya Bankası terminolojisinde ise "governance" olarak adlandırılan Türkçe'de ise "yönetişim" olarak kabul edilen yeni bir yaklaşım gündeme gelmiştir (Adıgüzel, 2003: 48). Yönetişim, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün, karar almadan denetime kadar yönetimin her aşamasına katılmasını ve dolayısıyla çok taraflı yönetimi öngören bir kavramdır (Özer, 2005: 312). Yani, "yönetimin işlem, eylem ve kararlarından etkilenecek olan tüm aktörlerin 'birlikte', 'beraber', 'ortaklaşa', 'işbirliği' içerisinde ülkenin yönetiminde söz sahibi olması"dır. (Nohutçu ve Balcı, 2003: 17).

2. Yerel Hizmetler ve Etkinlik

Yerel yönetimler açısından etkinlik, belirlenen amaçlara uygun ve yeterli şekilde, daha az kaynak ve emek harcayarak hizmetlerin yerine getirilmesini ifade etmektedir (Çevikbaş, 1995: 77; Şahin, 1999: 25). Burada da göze çarpan nokta, yerel halkın talepleri doğrultusunda sunulan hizmetlerin, hedef kitleye ulaşması ve ihtiyaçların karşılanmasıdır. Yani hizmetin yarattığı sonuçlar ve etkileri, etkinliğin özünü oluşturmaktadır.

Etkinlik için bu odak noktasından bakıldığında, kavramın toplumsal, zaman ve yönetim boyutu ortaya çıkmaktadır. Toplumsal boyutu, yürütülen hizmetlerin yerel halkın ihtiyaç ve taleplerine cevap verebilmesini, zaman boyutu, hizmetlerin öngörülen zaman dilimleri içinde sunulmasını ve yönetim boyutu da, hedef kitlenin hizmetten tatmin olabileceği düzeyde kalitenin sağlanabilmesini ifade eder.

Yerel birimlerin sorumlulukları içine giren hizmetleri sunabilmeleri için her şeyden önce uzmanlara, gerekli bilgiye, etkili bir kurumsal yapıya, verimliliği sağlayacak kurallar dizisine ve elbette iyi karar alma mekanizmasına sahip olmaları gerekmektedir (Tekeli, 1999: 50).

Örgütlerde de tıpkı kişisel yaşamda olduğu gibi, faaliyetlerin önem derecesi ve buna göre öncelik tanınması söz konusudur. Talepler doğrultusunda hizmetlere öncelik tanınması

ve bu hizmetlerin öngörülen zaman dilimlerinde hedef kitleye ulaşması, hizmetin etkinliğini ifade etmektedir. Bunun gerçekleştirilmesi, belediyenin organizasyon yapısı içinde, yönetime hareket serbestisi sağlayacak bir "idari özerklik" ile mümkündür. Hatırlanacağı üzere, kamu hizmetlerinin optimal açıdan dağılımında merkeze bağımlı olmaktan kaynaklı bürokratik yapı, önemli bir engel teşkil etmekteydi. Bu açıdan belediye yönetimlerine verilmiş olan hizmetler genel olarak az olmakla birlikte mali açıdan da merkezi yönetime bağımlı olunması, hızlı karar alabilme ve uygulayabilmeyi engellemektedir.

Yerel yönetimlerde hizmet etkinliğinin sağlanması konusunda bir dizi faktör öne çıkmaktadır. Bunlar; yönetim yapısı, yerel demokrasi ve halk katılımı, yerel özerklik, idari vesayet, hizmetlerin dağılımında optimal alan düzeyinin sağlanması, yönetimler arası koordinasyon sorunu, yönetimler arası görev paylaşımı sorunu, belediyelerin mali-gelir yapısı, belediyelerin personel sistemi, belediyelerin kurumsal yapısıdır. 6360 sonrası büyükşehir belediyeleri yukarıda sayılan faktörlerin hemen hemen hepsiyle kesişebilecek değişimleri yaşamaktadır. İzleyen bölümde Türkiye genelinde uygulanan bir saha araştırmasına dayandırılarak 6360 sonrası büyükşehir belediyelerinin yerel nitelikli hizmet sunumundaki etkinliği irdelenmektedir.

3. Yerel Nitelikli Hizmet Sunumunda Yeni Ölçek Arayışları Üzerine Saha Bulguları

3.1. Amaç Kapsam ve Yöntem

Saha araştırmasında, Türkiye'nin yedi bölgesini temsilen seçilen yedi ilde anket uygulanmıştır. Söz konusu evrende araştırmanın temel soruları aşağıdaki gibidir.

- Araştırma evrenindeki illerde mahalli idare birliklerinin varlığına ilişkin farkındalık
- Bölgesel nitelik taşıyan yerel kentsel hizmetlerin sunumunda etkinlik
- Mevcut sorunların çözümü konusundaki görüşler
- Büyükşehir olma deneyimleri ve bu deneyimlerin büyükşehir olmaya aday iller için öngörü geliştirilmesi vb.
- Büyükşehir Belediyesi Yasasına ilişkin düzenlemeler ile ortaya çıkabilecek sorunlar sisteme getireceği olumlu – olumsuz etkiler üzerinden öngörü geliştirilmesi gibi sorular, saha araştırmasının anket yöntemi bölümünün temel hedeflerini oluşturmaktadır.

Araştırma evrenini oluşturan iller ve bu illerde ulaşılan katılımcı sayıları aşağıda verilmiştir.

İller	Nüfus	Ulaşılan Örneklem Büyüklüğü

1) Samsun	1.252.693	→	528
2) Antalya	2.043.482	→	821
3) Kocaeli	1.522.408	→	642
4) İzmir	3.965.232	→	1670
5) Ankara	4.890.893	→	2061
6) Diyarbakır	1.515.011	→	638
7) Erzurum	766.729	→	640
Toplam	**15.1956.448**		**7000**

Araştırmada 35 sorudan oluşan anket formu hazırlanmıştır. Anket formundaki sorular dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, "Demografik Bilgiler" başlığı altında; cinsiyet, yaş grubu, eğitim durumu, gelir ve yaşanılan yere ilişkin sorular yer almaktadır. İkinci bölümde, **"**6360 Sonrası Yaşanan Dönüşümünden Memnuniyet" başlığı altında 5'li Likert (1- Kesinlikle Katılıyorum, 2- Katılıyorum, 3- Kısmen Katılıyorum, 4- Katılmıyorum ve 5- Kesinlikle Katılmıyorum) Ölçeği'ne dayalı 10 adet soru yer almıştır. Üçüncü bölümde, "Büyükşehir Belediyesinin Sunduğu Hizmetler İçin Etkinliğin Değerlendirmesi" başlığı altında 5'li Likert Ölçeği'ne dayalı 10 adet soru yer almıştır. Dördüncü bölümde, **"**Büyükşehir Yönetim ve Hizmet Sunumuna İlişkin Öneriler" başlığı altında 5'li Likert Ölçeği'ne dayalı 5adet soru ile yerel nitelikli hizmetlerin değerlendirilmesine yönelik katılımcının sıralamasına bırakılan 2 soruya yer verilmiştir.

Veriler elde edildikten sonra, ilgili programa işlenmiş ve bu program üzerinden dört temel istatistiksel analiz yapılmıştır. Bunlardan birincisi ölçme aracındaki (anketteki) soruların birbirleriyle tutarlılığını, ele alınan sorunu ölçmedeki homojenliğini ve ölçme aracının güvenilir olup olmadığını ölçmek için kullanılan "Güvenilirlik Analizi"dir. Basit istatistiki testler ve değişkenler arasındaki ilişkinin varlığını tespit için korelasyon testleri yapılmıştır. Ayrıca, datanın dağılımı non-parametrik olması nedeniyle, hipotez testleri non-parametrik dataya uygun olarak seçilmiştir.

3.2. Araştırmanın Bulguları

3.2.1. Genel Bulgular

Araştırmada kullanılan ölçeğin test sonucu Cronbach's Alpha yöntemiyle test edilmiş ve %75,5 "güvenilir" olarak elde edilmiştir. Ankette yer alan B ve C grubu sorularını da ayrı birer ölçek olarak test ettiğimizde, sırasıyla %81 ve %63 güvenilirlik seviyesi tespit edilmiştir.

İller	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
ANTALYA	821	11,7	11,7	11,7
ANKARA	2061	29,4	29,4	41,2
DİYARBAKIR	638	9,1	9,1	50,3
KOCAELİ	642	9,2	9,2	59,5
SAMSUN	528	7,5	7,5	67,0
İZMİR	1670	23,9	23,9	90,9
ERZURUM	640	9,1	9,1	100,0
Toplam	7000	100,0	100,0	

Araştırmada 6360 sayılı kanunun getirdiği değişimler, 10 farklı ifade olarak bir ölçek altında toplanmıştır. Burada konu başlığı ile ilgili olan 7 ifade üzerinden değerlendirme yapılacaktır. 5'li Likert ile katılımcıların, bu değişimler karşısındaki tutumları ölçülmek istenmiştir. 10 ifadenin tek tek ve toplu olarak ortalamaları, araştırma sahasının genel eğilimini koymaktadır.

Tablo.1. 6360 Sonrası Yaşanan Dönüşümden Memnuniyet

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
B1	7000	1,00	5,00	2,5984	1,15755
B2	7000	1,00	5,00	2,8210	1,14630
B3	7000	1,00	5,00	3,0743	1,08276
B4	7000	1,00	5,00	3,0989	1,08751
B5	7000	1,00	5,00	2,3671	1,02870
B6	7000	1,00	5,00	2,8007	1,09272
B7	7000	1,00	5,00	2,6859	1,10048
GENEL ORT.				**2,7968**	**1,10122**

1. Kesinlikle katılıyorum 2. Katılıyorum 3. Kısmen katılıyorum 4. Katılmıyorum 5. Kesinlikle katılmıyorum

Genel ortalama, 2.79 olması, eğilimin "katılıyorum" üzerinde yoğunlaştığını gösteriyor. Memnuniyetin seyrinin olumlu olduğu görülmektedir.

B1. 30 Mart yerel seçimleri sonrası büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırlarına kadar genişlemiş olması vatandaşa daha etkin hizmet sunulması açısından olumlu bir gelişmedir.

B2. Büyükşehir belediyesi (il) sınırlarındaki köylerin/beldelerin mahalleye dönüştürülmesini uygun buluyorum.

B3. Büyükşehir belediyesi (il) sınırlarındaki il özel idarelerinin kapatılmasını uygun

buluyorum.

B4. Büyükşehir belediyesi (il) sınırlarındaki mahalli idare birliklerinin kapatılmasını uygun buluyorum.

B5. Yeni düzenleme sonrası belediye hizmetlerinin maliyetinin artacağını/arttığını düşünüyorum.

B6. Büyükşehir belediyesinin kapanan mahalli idare birliklerinden daha etkin hizmet sunacağını düşünüyorum.

B7. Büyükşehir belediyesinin İmar planları konusundaki yetkisinin kentin bütünlüğünün sağlanması açısından doğru olduğunu düşünüyorum.

Araştırmada Büyükşehir belediyesinin sunduğu hizmetler konusunda etkin olup olmadıklarının değerlendirilmesi için, büyükşehir yerleşiminde mevcut hizmetler, 10 ifade ile bir ölçek altında toplanmıştır. 5'li Likert ile katılımcıların, bu değişimler karşısındaki tutumları ölçülmek istenmiştir. 10 ifadenin tek tek ve toplu olarak ortalamaları, araştırma sahasının genel eğilimini koymaktadır.

Tablo.2. Büyükşehir Belediyesinin Sunduğu Hizmetlere Yönelik Algı

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
C1	7000	1,00	5,00	2,6423	1,18187
C2	7000	1,00	5,00	2,5901	1,11036
C3	7000	1,00	5,00	2,6377	1,08893
C4	7000	1,00	5,00	2,6294	1,10324
C5	7000	1,00	5,00	2,4370	1,04808
C6	7000	1,00	5,00	2,3856	1,03768
C7	7000	1,00	5,00	2,2519	1,01023
C8	7000	1,00	5,00	2,2324	1,02803
C9	7000	1,00	5,00	2,6867	1,14501
C10	7000	1,00	5,00	3,1134	1,27153
GENEL ORT.	7000			**2,5606**	**1,10249**

Genel ortalama, 2,56 olması, eğilimin "katılıyorum" üzerinde yoğunlaştığını gösteriyor. Büyükşehir belediyesi tarafından sunulan –sunulması gereken hizmetlere karşı tutum olumlu bir seyirdedir.

C1. Otogar hizmetleri büyükşehir belediyesi yerine ilçe belediyesi tarafından verilmesi daha uygundur.

C2. Mezarlık hizmetleri büyükşehir belediyesi yerine ilçe belediyesi tarafından

verilmesi daha uygundur.

C3. Mezbaha hizmetleri büyükşehir belediyesi yerine ilçe belediyesi tarafından verilmesi daha uygundur.

C4. Hal (sebze/balıkçı) büyükşehir belediyesi yerine ilçe belediyesi tarafından verilmesi daha uygundur.

C5. Su hizmetlerinin, su ve kanalizasyon idaresi tarafından verilmesi daha uygundur.

C6. Katı atık bertaraf/uzaklaştırma, çöplük hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından veriliyor olmasını destekliyorum.

C7. Ana caddelerin yapım, bakım ve temizliği gibi temel hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından veriliyor olmasını destekliyorum.

C8. Toplu taşıma hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından veriliyor olmasını destekliyorum.

C9. Uygulama imar planları ile inşaat ve iskân ruhsat hizmetlerinin ilçe belediyesi tarafından veriliyor olmasını destekliyorum.

C10. Büyükşehir yetki ve sorumluluk alanındaki bazı yerlerde imar planlarının merkezi yönetim (Ankara) tarafından yapılmasını uygun buluyorum.

Büyükşehir ilçe belediyeleri arası ilişki ve görev dağılımında ilçe belediyeleri hizmetleri sınırlı ve bir kısmı büyükşehir belediyesi ile örtüşürken, büyükşehir belediyelerinin hizmetleri oldukça geniş tutulmuştur. İlçe belediyelerinin görev alanlarının genişletilmesi literatürde çokça tartışılmıştır ancak büyükşehirden ilçeye görev aktarımı ilçeye uzun süre yapılmamıştır. 2012 yılındaki 6360 sayılı yasa ile 5216 sayılı yasanın z maddesinde değişiklik yapılarak izleyen dört hizmet türü; i)Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek, ii)Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek, iii) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek, iv) temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye

meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler düzenlemesi getirilerek. Projede halkın devri söz konusu olan bu hizmetlerin ilçe belediyesi tarafından verilmesini değerlendirmeleri istenmiştir.

Tablo.3. Büyükşehir Yönetim ve Hizmet Sunumuna İlişkin Öneriler

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
D1	7000	1,00	5,00	4,0937	1,12426
D2	7000	1,00	5,00	2,3026	1,03787
D3	7000	1,00	5,00	2,9780	1,17400
D4	7000	1,00	5,00	2,5217	1,06863
	7000				

D1. Büyükşehir'in artan hizmet ve sorumluluklarını yerine getirmesi için vatandaştan şimdikilere **ilave vergiler** toplanması gerektiğini düşünüyorum. 4,09

D2. Büyükşehir belediyelerinin her ilçede verdiği hizmetlerle ilgili **şube açması** gerektiğini düşünüyorum. 2.30

D3. Yerel yönetim sisteminin 30 Mart 2014 öncesi düzene dönmesini istiyorum. 2.97

D4. İl geneli için hizmetlerin Büyükşehir Belediyesi'nce planlanması ve uygulanması ilin kalkınmasını hızlandıracaktır. 2.52

Büyükşehir belediye yönetiminin hizmet sunumuna ilişkin katılımcıların önermelere yaklaşımı,

1. Ek vergi koyulması konusunda olumsuzdur.
2. Hizmet alanının il sınırına genişlemesi nedeniyle hizmet sunma kapasitesinde "şube açması" gerekliliği desteklenen bir önermedir.
3. Yerel yönetimlerde yaşanan son ölçek düzenlemesine karşı olumsuz bir seyir gözlenmekte olup, sistemin eski haline dönmesi önerisi "katılıyorum" ölçeğinde 2.97 ortalamaya sahiptir.
4. İl geneli için hizmetlerin Büyükşehir Belediyesi'nce planlanması ve uygulanması önermesi yine katılımcılar tarafından 2.52 "katılıyorum" ortalaması ile desteklenmektedir.

3.2.2. Araştırmanın Hipotezleri

Araştırmada altı hipotez ve alt hipotezleri oluşturulmuştur. Bu çalışmada 6360 sayılı kanuna yönelik hipotezlerin testleri ve sonuçlarına yer verilmiştir.

HİP.4. Sosyo ekonomik faktörler 6360 sonrası yaşanan dönüşümünden memnuniyette farklılık yaratır.

Hip.4.1. Yaş 6360 sonrası yaşanan dönüşümünden memnuniyette farklılık yaratır.

Yaş için, Sıg. < 0.05 olduğu için;

Ha = Değişkenler arasında farklılık vardır. Hipotez kabul edilmektedir.

Tablo.4. Hipotez 4.1. Testi

	B ort.
Chi-Square	102,643
df	4
Asymp. Sig.	**,000**

a Kruskal Wallis Test
b Grouping Variable: Yas

Tablo.5.Hipotez 4.1. Testi Ortalama

	Yas	**N**	**Mean Rank**
B ort.	18-24	1608	2996,03
	25-34	1520	3249,74
	35-44	1854	3395,91
	45-54	1139	**3647,63**
	55-64	543	**3683,04**
	Total	6664	

6360 sayılı kanunun büyükşehir yerleşim alanında meydana getirdiği değişimden en çok memnun olan yaş grupları orta yaş üstü (45-54 ve 55-64) grubudur. Süreçten en az memnun olan grup ise, genç (18-24) gruptur.

Hip.4.2. Cinsiyet 6360 sonrası yaşanan dönüşümünden memnuniyette farklılık yaratır.

Cinsiyet için; Sıg. < 0.05 olduğu için;

Ha = Değişkenler arasında farklılık vardır. Hipotez kabul edilmektedir.

Tablo.6. Hipotez 4.2. Testi

	B ort.
Mann-Whitney U	4977973,500
Wilcoxon W	7311853,500
Z	-3,192
Asymp. Sig. (2-tailed)	**,001**

a Grouping Variable: Cins

Tablo.7. Hipotez 4.2. Testi Ortalama

	Cins	N	Mean Rank
B ort	KADIN	2160	3385,12
	ERKEK	4840	**3551,99**
	Total	7000	

6360 sayılı kanunun büyükşehir yerleşim alanında meydana getirdiği değişimden en çok memnun olanların erkekler olduğu görülmektedir. Bu sonuç yurtdışında gerçekleşen araştırmalarına ve teorik söylemlere ters çıkmıştır. Erkekler bölgesel yönetimleri daha az desteklemeye eğilimli (Schlesinger and Heldman 2001), bölgesel sorunları çözme konusunda maliyet artışına daha az istekli olduğu (Alozie ve McNamara, 2010) iddia edilmektedir. Conroy'un (2013) Avustralya'da belediye birleştirmelerine cinsiyet temelli yaklaşımla baktığı çalışmada kadınların erkeklere nazaran belediye hizmetlerinden daha memnun olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Hip.4.3. Meslek 6360 sonrası yaşanan dönüşümünden memnuniyette farklılık yaratır.

Meslek için, Sıg. < 0.05 olduğu için;

Ha = Değişkenler arasında farklılık vardır. Hipotez kabul edilmektedir.

Tablo.8. Hipotez 4.3. Testi

	B ort.
Chi-Square	219,719
df	10
Asymp. Sig.	**,000**

a Kruskal Wallis Test
b Grouping Variable: Meslek

Tablo.9. Hipotez 4.3. Testi Ortalama

	Meslek	N	Mean Rank
B ort	Memur	632	3516,52
	İsçi	683	3586,76
	Çiftçi	402	**4304,93**
	İssiz	400	**3640,00**
	Öğrenci	1315	2910,77
	Esnaf	1048	3542,98
	Akademik personel	177	3104,62
	Ev hanımı	618	3355,50
	Emekli	664	**3836,27**
	Serbest	625	**3755,44**
	diğer	436	**3638,46**
	Toplam	7000	

6360 sayılı Kanunun büyükşehir yerleşim alanında meydana getirdiği değişimden en çok memnun olan meslek grupları, çiftçi, emekli ve serbest meslek sahipleri olarak görülmektedir. En az memnun olan meslek gruplarının ise, öğrenciler ve ev hanımlarının olduğu görülmektedir.

Hip.4.4. Eğitim6360 sonrası yaşanan dönüşümünden memnuniyette farklılık yaratır.

Eğitim için, Sıg. < 0.05 olduğu için;

Ha = Değişkenler arasında farklılık vardır. Hipotez kabul edilmektedir.

Tablo.10.Hipotez 4.4. Testi

	B ort.
Chi-Square	104,200
df	6
Asymp. Sig.	**,000**

a Kruskal Wallis Test
b Grouping Variable: Egitim

Tablo.11.Hipotez 4.4. Testi Ortalama

	Eğitim	**N**	**Mean Rank**
B ort	Okuma yazma bilmiyor	61	3070,66
	Okuma yazma biliyor	210	2948,95
	İlkokul mezunu	1225	**3904,03**
	Ortaokul mezunu	1114	**3608,50**
	Lise mezunu	1898	**3525,65**
	Yüksek okul mezunu veya devam ediyor	1987	**3345,02**
	lisansüstü	505	3081,90
	Total	7000	

6360 sayılı kanunun büyükşehir yerleşim alanında meydana getirdiği değişimden en çok memnun olan eğitim seviyelerin ilk ve orta öğretim olduğu gözlenirken, en az memnuniyetin yüksek okul ve lisans üstü eğitim gruplarında olduğu görülmektedir. (okuma yazma bilmeyenler ve sadece okuma yazma bileler dikkate alınmamıştır)

Hip.4.5. Gelir 6360 sonrası yaşanan dönüşümünden memnuniyette farklılık yaratır.

Gelir için; Ho = Değişkenler arasında farklılık yoktur. Hipotez red edilmektedir.

Tablo.12.Hipotez 4.5. Testi

	B ort.
Chi-Square	11,745
df	4
Asymp. Sig.	,019

a Kruskal Wallis Test
b Grouping Variable: Gelir

6360 sayılı kanunun büyükşehir yerleşim alanında meydana getirdiği değişimden memnuniyette gelir düzeyi farklılık yaratmaz. Düşük gelir seviyesinde olmak ya da yüksek gelir seviyesinde olmak bu dönüşüm sürecinden memnun olma ile ilişkili bulunmamıştır.

HİP.5. Büyükşehir merkeze olan mesafe 6360 sonrası dönüşümden memnuniyet algısında farklılık yaratır.

Bu hipotezin testinde araştırma alanının yedi ilinin ilçelerinin il merkezine uzaklıkları alınmıştır. Bu uzaklıklar;

0-49 km uzaklıkta olan ilçeler 1 olarak kodlanmıştır. (Yakın)

50-99 km uzaklıkta olan ilçeler 2 olarak kodlanmıştır. (Orta derecede uzak)

100-160 km uzaklıkta olan ilçeler 3 olarak kodlanmıştır. (Uzak)

Tablo.13. İlçelerin Merkeze Mesafelerine Göre Tasnifleri

		Sayı	**Geçerli %**	**Kümülatif %**
	1.00	4288	61.1	61.1
	2.00	2362	33.9	95.0
	3.00	350	5.0	100.0
	Toplam	7000	100.0	
Toplam		7000		

Buna göre, 6360 sayılı kanunun büyükşehir yerleşim alanında meydana getirdiği değişimden memnuniyette merkeze olan mesafe farklılık yaratmaktadır.

Sıg. < 0.05 olduğu için; Ha = Değişkenler arasında farklılık vardır. Hipotez kabul edilmektedir.

Tablo.14.Hipotez 5. Testi

	B ort.
Chi-Square	68,392
Df	2
Asymp. Sig.	**,000**

a Kruskal Wallis Test
b Grouping Variable: 1

Tablo.15.Hipotez 5. Testi Ortalama

	1	**N**	**Mean Rank**
B ort	1,00	4265	3343,02
	2,00	2362	3669,82
	3,00	350	**4047,65**
	Total	6977	

6360 sayılı kanunun büyükşehir yerleşim alanında meydana getirdiği değişimden en çok memnun olanlar merkeze uzak mesafeli olarak aldığımız 100-160 km aralığındaki ilçelerdir.

6360 sayılı kanunla yaşanan dönüşümden en memnun kesim, kent merkezine 100 km ve ötesinde uzakta olan yerleşimlerdir. Yasa ile Bütünşehir statüsüne geçilmesiyle, kentsel hizmetlerin daha iyi sunulacağı algısının öne çıktığı görülmektedir.

HİP.6. Büyükşehir merkeze olan mesafe büyükşehir alanında sunulan hizmetlere yönelik algıda farklılık yaratır.

Büyükşehir alanında sunulan hizmetlere yönelik algı, merkeze olan mesafeye göre farklılık göstermektedir.

Sıg. < 0.05 olduğu için; Ha = Değişkenler arasında farklılık vardır. Hipotez kabul edilmektedir.

Tablo.16.Hipotez 6. Testi

	C ort.
Chi-Square	136,241
df	2
Asymp. Sig.	**,000**

a Kruskal Wallis Test
b Grouping Variable: 1

Tablo.17.Hipotez 6. Testi Ortalama

	1	**N**	**Mean Rank**
C ort	1,00	4265	**3693,06**
	2,00	2362	3095,79
	3,00	350	3656,01
	Total	6977	

Merkeze yakın mesafede olan 0-49 km aralığındaki ilçelerin büyük ölçekli hizmetlerin büyükşehir belediyesinde yerine getirilmesi algısını paylaşırken, merkezde uzaklaştıkça bu algının da azaldığı görülmektedir.

SONUÇ

2003 yılından sonra çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yerel nitelikteki hizmetlerin sunumunu etkileyen düzenlemeler olarak önem taşımaktadır. 2014 yılında 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi

İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun yürürlüğe girmesiyle ise metropolitan alan yönetiminde yeni bir döneme girilmiş ve ülkemizde (yeni ilave edilen 14 belediye ile) büyükşehir belediyesi sayısı 30 olmuştur. İdari olarak reform niteliğindeki bu yasanın yerel hizmet sunumundaki etkinliğe etkisi çalışmada saha araştırması bulgularına dayanarak irdelenmiştir.

Samsun, Antalya, Kocaeli, İzmir, Ankara, Diyarbakır ve Erzurum'da toplam 7000 kişi ile yapılan anket çalışması sonucuna göre, 30 Mart yerel seçimleri sonrası büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırlarına kadar genişlemiş olması vatandaşa daha etkin hizmet sunulması açısından olumlu bir gelişme olarak algılanılmaktadır. Ankete katılanlar Büyükşehir belediyesi (il) sınırlarındaki köylerin/beldelerin mahalleye dönüştürülmesini, Büyükşehir belediyesi (il) sınırlarındaki il özel idarelerinin ve mahalli idare birliklerinin kapatılmasını uygun bulmaktadır. Büyükşehir belediyesinin kapanan mahalli idare birliklerinden daha etkin hizmet sunacağını düşünmektedirler. Ancak bu arada yeni düzenleme sonrası belediye hizmetlerinin maliyetinin artacağını/arttığını düşündükleri de ortaya konmuştur.

6360 sonrası yerel nitelikli hizmet sunumu hakkında vatandaşın algısı; *i)*Otogar hizmetleri mezarlık hizmetleri, mezbaha hizmetleri, hal (sebze/balıkçı) hizmetlerinin büyükşehir belediyesi yerine ilçe belediyesi tarafından verilmesi daha uygun bulunmuştur. *ii)* Su hizmetlerinin, su ve kanalizasyon idaresi tarafından verilmesi daha uygun bulunmaktadır. *iii)*Katı atık bertaraf/uzaklaştırma, çöplük hizmetlerinin, ana caddelerin yapım, bakım ve temizliği gibi temel hizmetlerin, Toplu taşıma hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından veriliyor olması daha uygun bulunmaktadır. *iv)* Uygulama imar planları ile inşaat ve iskân ruhsat hizmetlerinin ilçe belediyesi tarafından veriliyor olmasını destekleniyor sonucuna ulaşılmıştır. Büyükşehir belediyesi tarafından sunulan –sunulması gereken hizmetlere karşı tutum olumlu bir seyirdedir.

Büyükşehir belediye yönetiminin hizmet sunumuna ilişkin katılımcıların önermelere yaklaşımı, *i)*Ek vergi koyulması konusunda olumsuzdur. *ii)* Hizmet alanının il sınırına genişlemesi nedeniyle hizmet sunma etkinliğinin artması adına "şube açması" gerekliliği desteklenen bir önerme olmuştur. *iii)* Yerel yönetimlerde yaşanan son ölçek düzenlemesine karşı olumsuz bir seyir gözlenmekte olup, sistemin eski haline dönmesi önerisi "katılıyorum" ölçeğinde 2.97 ortalamaya sahiptir, *iv)* İl geneli için hizmetlerin Büyükşehir Belediyesi'nce planlanması ve uygulanması önermesi yine katılımcılar tarafından 2.52 "katılıyorum" ortalaması ile desteklenmektedir

Yapılan hipotez testi sonuçlarına göre 6360 sonrası yaşanan dönüşümünden memnuniyeti; yaş, cinsiyet, meslek, eğitim, gelir, büyükşehir merkeze olan mesafe faktörlerinin etkilediği sonucuna varılmıştır. Ayrıca yaşanılan yerin büyükşehir merkeze olan mesafesinin de büyükşehir alanında sunulan hizmetlere yönelik algı da farklılık yarattığı sonucuna ulaşılmıştır. Alan araştırması sonuçları 6360 sonrası vatandaşın hizmet etkinliğinden genel olarak memnun olduğu, ancak hizmet etkinliğini sağlamak için bunun maliyetine katılmayı istemediği yönündedir.

KAYNAKÇA

ADIGÜZEL Ş., "Yerel Yönetime Katılım ve Yerel Yönetim Sürecindeki İşlevler Açısından Yerel Gündem 21", **ÇYYD,** C:12, S:1, Ocak 2003, ss.45-63.

AKTAN C. ve ÖZKIVRAK Ö., **Devlet mi? Piyasa mı? Kamu ve Özel Sektör Arasında Performans Karşılaştırmaları**, Tosyöv Yayınları, Ankara 1999.

ALTUĞ F., **Mali Denetim**, Ezgi Kitabevi, 2. Baskı, Bursa, Mart 2000.

BİLGİÇ V., "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı,"**Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, A. BALCI, A. NOHUTÇU, N. K. ÖZTÜRK ve B. COŞKUN (der.), Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, ss.25-38.

COŞKUN G., "Kalkınma Yönetiminde Etkenliğin Arttırılması", **AİD**, C:14, S:33,Eylül 1981, ss.57-70.

ÇALIŞKAN A. ve SAĞDAŞ İ., "Türkiye'de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış," Editörler: ÖZGÜR H., KÖSECİK M., **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, Nobel Yayın Dağıtım, I. Baskı, Eylül, Ankara 2005.

ÇEVİKBAŞ R., "Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye'deki Durumu", **TİD**, Yıl:67, S:407, Haziran 1995, ss.69-96.

GÖKBUNAR R., "Etkin Devletin Temel Unsurları", **TİD**, S:445, Aralık 2004, s.19-41.

GÜNAY B., **Verimlilik Üzerine Düşünceler**, MPM Yayını: 324, Ankara 1985.

HERGEN D., Çev: Sadun EMREALP, **Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Üretimi**, Yerel Yönetim El Kitabı Semineri, IULA-EMME, İstanbul 1992.

NOHUTÇU A. ve BALCI A., "Kamu Yönetimine Çağdaş Yaklaşımlar", **Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: Kamunun Yönetilmesinden Kamunun Yönetmesi Anlayışına Doğru**, A. BALCI vd.(Der), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN U., "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği," **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, M. ACAR ve H. ÖZGÜR (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003.

ÖZER M. A., **Yeni Kamu Yönetimi**, Platin Yayınları, Ankara, 2005.

ÖZTÜRK N.K, Kamu Yönetiminde Verimlilik", **TİD,** S: 445, Ankara, Aralık 2004b, ss.1-18.

ÖZTÜRK N.K., "Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye", **TİD**, Yıl: 76, S: 442, Ankara, Mart 2004a, ss.1-26.

ŞAHİN N., **Belediyelerde Mali Yönetim ve Sorunları**, İç İşleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörler Derneği Yayın No: 11, Ankara 1999.

TEKELİ İ. ve Diğerleri, **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, Demokrasi Kitaplığı, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayınları, İstanbul, Nisan 1999.

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR MODELİNE YÖNELİK ELEŞTİRİLER: YAPISAL-İŞLEVSEL VE TARİHSEL BİR İNCELEME

Yrd. Doç. Dr. Refik YASLIKAYA
Kırıkkale Üniversitesi, İİBF
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
refikyaslikaya@yahoo.com

Öğr. Gör. Fatma ÖKDE
Hakkari Üniversitesi, İİBF
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
fatmaoke@gmail.com

ÖZET

Kentlerdeki hızlı nüfus artışı ve hizmet alanlarındaki çeşitlenme, hem dünyada hem de Türkiye'de çeyrek yüzyıldan beri özel yönetim biçimlerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bunlar arasında en sık karşılaşılan yöntem şüphesiz ki büyükşehir modelidir.

Ülkemizde 1984 yılında 3030 sayılı yasayla oluşturulan büyükşehir modeli aradan geçen yıllar içinde 3 kez ciddi değişiklik geçirmiştir. İlk değişiklik 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu ile olmuştur. Ardından 2008 yılında, 5747 sayılı kanunla bir yıl sonra yapılacak yerel seçimlere yönelik, sınırlı kabul edilebilecek bir değişim yaşanmıştır. Alana yönelik son büyük değişiklik ise, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa ile yapılmıştır. Gerek ilk uygulamayı başlatan 3030 sayılı kanun, gerekse sonraki düzenlemeler, siyasal, teknik ya da yönetimsel açıdan pek çok eleştiriye uğramıştır. Ağırlıklı olarak akademisyenler ya da uygulayıcılar tarafından yöneltilen eleştiriler modelin yapısal ve işlevsel boyutları üzerine yönelmiştir.

Bu çalışma, 30 yılı aşkın bir deneyimde büyükşehir modeline yöneltilen eleştirilerin kapsamlı bir analizini yapma amacındadır. Analiz temel olarak "yerellik çağında merkeziyetçi bir yönetim" oluşturan modelin, yapısal görünümüne yönelik eleştirileri kategorize etmeyi hedeflemektedir. Yapısal boyuttan kasıt, modelin siyasal ve yönetim sistemi içindeki yeri, katılımı güçlendiren ya da zayıflatan yapısı ve merkez-yerel ayrımındaki konumu olacaktır. Bunun yanında büyükşehir ya da 2012 yılında yapılan değişiklikle oluşturulan ve "bütünşehir" olarak da adlandırılan modelin işlevsel boyutuna yönelik eleştiriler de incelenecektir. Bu çerçevede etkenlik ve hizmet üretimi açısından büyükşehir modeline yöneltilen eleştiriler değerlendirilecektir. Çalışma, Büyükşehir modeline yönelik eleştiriler incelenirken yukarıda bahsedilen yapısal/işlevsel kategorik ayrımı yanında eleştirilerin yıllar itibariyle değişimini de ortaya koyma amacındadır.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir belediye modeli, 3030 sayılı kanun, 5216 sayılı kanun, 6360 sayılı kanun

CRITICISMS TO THE MODEL OF METROPOLITAN MUNICIPALITY IN TURKEY: STRUCTURAL-FUNCTIONAL AND HISTORICAL RESEARCH

ABSTRACT

Since quarter of century, rapid population growth in cities and diversity of service area have caused the emergence of special forms of administration both in the world and in Turkey. Amongst these kind of special forms of administration, the model of metropolitan municipality has certainly been the most common one.

Having made with the Law No: 3030 in 1984,the model of metropolitan municipality has been the subject of three important changes in Turkey through the years. The first change was occured with the Law on Metropolitan Municipality, Law No: 5216, in 2004. After that in 2008, aiming at local elections, the second change was made with the Law No: 5747 that can be considered as a limited one. The last major change for this subject has been made with the Law No: 6360 in 2012. Both the Law No: 3030, which was the first Law on Metropolitan Municipality, and the following regulations have been exposed to criticisms in terms of politcal, technical and administrative. Academicians and administrators have mainly made criticisms about the model's structural and functional dimensions.

This study aims at performing a comprehensive analysis of criticisms about the model of metropolitan municipality. The analysis basically aims at categorizing criticisms of the structural form of centralized management in the locality age. What is meant by structural dimension is: the model's place in the system of politcs and administration, its effect on participation and its position between central-local. Besides, criticisms oriented towards greater city or 'unicity' model and with respective functional dimensions will be evaluated.In this framework, efficiency and service production issues will be handled in reference criticisms.This study aims to trace the evolution in the course of the time on the hand, meanwhile it stands for investigating the above-mentioned structural and functional categorical distinction criticisms towards metropolitan municipality.

Key words: Metropolitan Municipality model, Law No 3030, Law No 5216, Law No 5747, Law No.6360

Giriş

Türkiye 20. Yüzyılın ikinci yarısından günümüze kadar dünyada yaşanan kentleşme ve küreselleşme sürecinden etkilenerek, artan nüfus artışı ve hizmet alanlarındaki farklılaşmaya çözüm bulma yoluna gitmektedir. Kentleşmenin hız kazanması sorunları artırırken, bu süreçte gerek görev ve sorumluluklar, gerekse etkin ve verimli hizmet sunumu ile demokratikleşme eğilimleri açısından yerel yönetimler hızla öne çıkmıştır. Kuşkusuz en önemli yerel yönetim birimi olan belediyelere bu anlamda büyük rol düştüğü görülmektedir. Ancak zaman içinde klasik il düzeyinde belediyeciliğin yetersiz kaldığı da bir gerçektir. Bir yandan Osmanlı'dan Cumhuriyet'e aktarılan kamu yönetiminin genel sorunları ve merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinin kronik sorunu, diğer yandan ise, sanayileşmeye paralel gitmeyen kentleşme neticesinde büyük kentlerin daha da büyümesi, yeni arayışlara giden süreci başlatmıştır. Bu çerçevede çözüm büyükşehir modelinde bulunmuştur.

Büyükşehir belediyesi (BŞB) modeli aradan geçen 30 yılı aşkın sürede ciddi değişiklikler geçirmiştir. Uygulama 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesinin Yönetimi Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanun ile başlatılmıştır. Bu kanunla birlikte Türk yerel yönetimi iki kademeli bir yapıya kavuşmuştur. Yapılan düzenlemede, üst kademede "Büyükşehir belediyesi" ve alt kademede "ilçe belediyesi" yer almaktadır. Model 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile kamu yönetimi sistemine yönelik bir reformun parçası olarak yeniden düzenlenmiştir. 2008 yılında 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la, bir yıl sonra yapılacak yerel seçimlere yönelik, sınırlı kabul edilebilecek bir değişim yaşanmıştır. Alana yönelik son düzenleme ise 2012 yılında yayımlanan, 6030 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile yapılmıştır.

Her düzenleme bir önceki modele ek olarak farlılıklar getirmekle beraber, yapılan bu düzenlemelerde yerel yönetimlerin çağın beklentilerine ayak uydurması açısından yetersiz kaldığı gözlemlenmektedir. Yerelleşme çabalarının merkeziyetçiliğin güçlenmesini engelleyemediği görülmektedir. BŞB ile ilgili yapılan düzenlemeler etkinlik, hizmet sunumu, demokratikleşme, yerelleşme, mekânsal v.b birçok açıdan, farklı kategorilerle eleştirilmektedir. Tarihsel süreç içinde yukarıda genel olarak belirtilen uygulamaları, yapısal ve işlevsel aşıdan aksaklıklarını ve modelin temel kurgusunu akademik açıdan değerlendirmek bu noktada çalışmayı önemli kılmaktadır. Çalışmanın genel çerçevesini, BŞB

oluşumuna sebep olan gelişmelerin aktarılmasından sonra, sırasıyla tarihsel olarak yapılan tüm düzenlemeler ve bu düzenlemelere farklı açılardan yapılan eleştirilerin ele alınması oluşturacaktır.

1. Büyükşehir Belediyeciliğine Giden Süreç

BŞB'nin oluşmasına neden olan en önemli gelişme tüm dünyada da etkisini gösteren "kentleşme" olgusu olduğu gözlemlenmektedir. Ekonomik, sosyal, idari, siyasi, kültürel açıdan etkili olan kentleşme olgusunun özellikle 1950'lerden sonra ülkemizde etkili olduğu görülmektedir. Türkiye'de kentleşme, diğer gelişmekte olan ülkelerdekine benzer şekilde, sanayileşmeyle yakın ilişki içinde olmasına rağmen, sanayileşmeyle orantılı bir biçimde gelişmemesi ve sanayileşmenin doğurduğu ihtiyaçlara cevap verememesi nedeniyle sağlıksız ve düzensiz bir biçim almaktadır (Ökmen ve Parlak, 2013: 275). Bunun sonucu olarak kentleşmenin "sahte, sağlıksız, aşırı ya da çarpık gibi özelliklerle anılmasına" neden olmaktadır (Görmez, 2004: 7). Bu sorunların gerek hizmetler, gerek yönetim birimi olma niteliği ve gerekse yerel demokrasinin yaşatılması boyutlarında, yansıdığı ilk alan yerel yönetimlerdir. Bu noktada görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi, etkin ve verimli hizmet sunumu ile demokratikleşme eğilimleri açısından, yerel yönetimler hızla öne çıkmaktadır. Bu konuda en büyük görevin ise özellikle belediyelere düştüğü görülmektedir.

Her belediye biriminin bütün kentsel hizmetleri üstlenmesi sadece mali savurganlığa yol açmayacak aynı zamanda hizmet etkinliğini olumsuz yönde etkileyecektir. Çünkü her kamu hizmetinin etkin bir şekilde görülmesi ancak farklı yönetim kademelerince ele alındığı takdirde söz konusu olabilecektir (Keleş, 1985: 70-71). Diğer yandan gelişen ve bu gelişim sayesinde karmaşıklaşan kent dokusu ve diğer sorunlara çözüm gerekliliği ortaya bir planlama sorunu doğurmuştur. Bu sorunun çözümünde de karmaşanın ortadan kalması için düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur. Neticede tüm bu gerekliliklere bir cevap olması amacıyla yeni bir kent yönetim modeli olan büyükşehir yönetimi ülkemizde tarihi seyri içerisinde kurulmuştur (Çukurçayır, 1998: 227). Yukarıda tüm bu bağlamla ilgili realize olan sorunlar, büyükşehir yönetim modelleriyle ilgili tüm arayışlara ivme kazandırmış ve uzun zamandır devam eden kümülatif çalışmaları somut bir noktaya taşımıştır. Nasıl bir yönetim modeli olacağı ise yapılan kanuni düzenlemelerle belirlenmiştir.

Bu konuyla ilgili daha etkin ve kapsamlı yasal düzenlemelerin yapılmasına sebep olan gelişme 1982 tarihli Anayasanın 127. maddesidir. Bu maddede " büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri kurulabilir" şeklinde bir çerçeveye kavuşturulması bu konudaki çalışmaları daha somut hale getirdiği görülmektedir. Bu maddeden alınan yetkiyle

1983'te kurulan hükümet, 1984'te büyükşehir merkezlerinde büyükşehir yönetimlerini oluşturan bir yasa çıkarmıştır. Yasanın içeriği, BŞB sisteminde oluşturulan model, tartışmalara neden olan sorun alanları ve çözüm arayışları aşağıda incelenecektir.

2. 3030 Sayılı Yasa'nın Getirdiği Büyükşehir Sistemine Yönelik Eleştiriler

1984 yılında 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (9.7.1984 tarih ve 18453 sayılı Resmi Gazete) ile Türkiye belediye sisteminin artık iki kademeli bir yapıya geçmiş olduğu görülmektedir.

3030 sayılı Kanun'a göre, bir yerde BŞB kurulması için, belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, eğer yoksa öncelikle merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulması öngörülmüştür. 3030 sayılı Kanunda nüfus ölçütü bulunmamaktadır (Özçelik, 2014: 1123).

Yukarıdaki tanımdan da anlaşılacağı üzere ülkemizde ilk BŞB Kanunu olan 3030 sayılı Kanunu'na göre iki kademeli bir yönetim modeli öngörülmüş, bu yapıda üst kademede "BŞB" ve alt kademede "Büyükşehir İlçe Belediyesi" bulunmaktadır, 1993 yılında 504 sayılı KHK ile de bu yapıya "Büyükşehir Alt Kademe Belediyesi" eklenmiştir. Bu kavramla, BŞB sınırları içinde yer alan ve merkezi idarenin taşra teşkilatı olan ilçelerin bulunmadığı belediyeler kastedilmektedir. Aslında alt kademe belediyeleri terimiyle ifade edilmek istenen kavram, ilçe belediyeleridir (Yıldırım, 1997: 235).

2.1. Görev Yetki ve Sorumluluk Dengesine Yönelik Eleştiriler

3030 sayılı yasanın getirdiği büyükşehir sisteminin temel kurgusu ele alındığında "iki kademeli bir yapının getirdiği düzenlemeler ve buna ilişkin yetki ve görev paylaşımı olduğu görülmektedir. Modelle oluşturulan yapı, üst kademe ağırlıklı biçimde tasarlanmış ve büyükşehire oldukça önemli yetkiler verilmiştir. Bu niteliği nedeniyle de zaman zaman, modele çeşitli eleştiriler yönetilmektedir.

İki kademeli bir yapıda yetki ve kaynak bölüşümü nasıl yapılmalıdır? Başka bir ifadeyle, bu modelde, üst kademe mi yoksa alt kademe mi daha ağırlıklı bir yere sahip olmalıdır? Bu soruya hizmet etkinliği, yerel öncelikler ve katılımdan hareketle cevap bulunabilir. Ancak bu soruya verilecek cevap, mevcut belediye yapılanmasından (BŞB öncesi), uygulama alanının büyüklüğünden ve tarihsel, toplumsal koşullardan bağımsız da değildir (Arıkboğa, 2012:5). Bu noktadan hareketle, 3030 sayılı yasayla gelen düzenlemelere

yapılan eleştirilerin büyük bir kısmında, yasanın geçmişteki yerel yönetim sistemiyle devraldığı güçlü merkeziyetçi yapısı olduğu görülmektedir.

Ancak burada, gerek "hizmetlerin faydasının yayıldığı alan", gerekse bazı hizmetlerin "ölçek ekonomisine" duyarlı olması nedeniyle, (Arıkboğa , 2004: 26-29) üst kademeye önemli sayıda hizmetin verilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bu bağlamda hem kent bütünlüğüne yönelik hizmetlerin, hem de daha üst bir ölçekte yürütülmesinde ekonomik etkinlik bulunan hizmetlerin BŞB'nin sorumluluğuna verilmesi rasyonel bir tercih olmaktadır. Bu durum, büyükşehirlerin, özellikle dar bir ölçekte kurulması durumunda geçerlidir. Ülkemizdeki BŞB modeli, aşağıda modelin uygulama mekanında da belirtileceği gibi, 2004'e kadar, çoğu kentte oldukça dar bir kentsel alanda uygulama imkanı bulmuştur. Bu nitelik, bir çok görevin kolaylıkla üst kademeye verilebilmesine imkan vermiştir (Arıkboğa, 2012: 5). Üst kademeye verilen üstün görevlerin eleştiriye uğraması üzerine tarihsel süreç içerisinde yapılan düzenlemelerle alt kademenin yetki alanları artırılmaya çalışıldığı ve üst kademenin yetkilerinin törpülendiği ancak, çağın gereksinimi olan yerelleşmeye gerçek anlamda cevap veremediği görülmektedir.

2.2. 3030 Sayılı Yasa'nın Uygulama Mekanı Sorunu

BŞB modelinde ele alınması gereken en önemli konulardan biri, modelin uygulama mekanıdır. Kanun'a göre, bir yerde BŞB kurulması için, belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, eğer yoksa öncelikle merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulması öngörülmüştür ve herhangi bir nüfus ölçütü bulunmamaktadır.

BŞB modeli, temelde metropoliten nitelikli alanlar, büyükşehir alanları veya belli bir büyüklüğün üzerindeki kentsel alanlar için öngörülmüş bir modeldir. Burada vurgulanması gereken husus, BŞB modeli, belli bir büyüklüğe sahip bir kent için değil, kentsel alanlar/bölgeler için düşünülmüş yerel yönetim modellerinden biridir. Diğer bir ifadeyle, bu tür kentsel alanların bir merkezi (anakent), bir de bu merkezin etkilediği bir çevresi (alt kentler ve kırsal alanlar) bulunmaktadır (Kınay, 1998- Tuzcuoğlu, 2003:38, Akt. Arıkboğa, 2012: 7). Bu alanın büyüklüğü değişken olmakla birlikte, birçok durumda bu sınırların belirlenmesi yasal düzenlemelere konu olmaktadır. Büyükşehir özelliği birçok kente yasal bir düzenleme sonucu geldiği için, zamanla bu durumun yarattığı sorun alanları da eleştiriye uğramıştır. Özellikle az nüfusa sahip yerleşim birimlerinin büyükşehire dönüştürülmesi, bu eleştirilere kaynaklık yapmıştır. Ancak uygulamaya bakıldığında, bu konuda akademik tartışmalardan ziyade siyasilerin belirleyici olduğu görülmektedir. Siyaset kurumunun bu tür

kararları almasında, il merkez belediyeleri etrafında oluşan parçalı kentsel alanın bütünleştirilmesi önemli bir etken olmuştur. (Arıkboğa, 2012: 9).

Yasa ile İstanbul, İzmir ve Ankara'da, iki düzeyden oluşan yerel yönetim yapısı oluşturulduğu görülmektedir. Daha sonra, 1986, 1987, 1988 ve 1992 yıllarında kabul edilen yasa ve yasa gücünde kararnamelerle sistem Adana, Bursa, Konya, Gaziantep, Kayseri, Samsun, Diyarbakır, Erzurum, İzmit, Eskişehir, Mersin ve Antalya kentlerini içine alacak şekilde genişletilmiştir. 2000 yılında, Sakarya (Adapazarı) BŞB yapılmıştır (Keleş, 2006: 274). Toplamda BŞB sayısı 16'ya ulaşmıştır. Sistemin, başka büyük kentleri de kapsayacak şekilde yaygınlaştığı ancak sistemdeki farklılaşma gereksinimini tam anlamıyla karşılamadığı görülmektedir. Burada önemli olan sorunlardan biri de, büyüyen her kent metropolleşmiş midir, başka bir deyişle büyükşehir olmanın parametreleri nelerdir. Yasayla büyükşehir olmanın temel parametrelerini taşımadan birçok kentin BŞB olduğunu ve söz konusu durumun öteden beri devam eden sorunları çözmekte yetersiz olduğu görülmektedir.

Metropoliten alan kavramının içeriğinin ve boyutu, bu kanunda tanımlanan büyükşehirlerden çok farklıdır; çok daha büyüktür. Nitekim evvelce İstanbul için bu amaçla yapılan bir çalışmada metropoliten alanın doğu sınırı Gebze, batı sınırı ise Tekirdağ olarak belirlenmiştir. Ancak metropoliten alan bu kavramın dışında da kalsa BŞB uygulaması nüfusları ve faaliyet alanları hızla artan ve genişleyen İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentler için rasyonel bir uygulamadır. Ancak, modern şehircilik anlayışının öngördüğü bir metropoliten alan uygulamasının örneği değildir (Nadaroğlu, 2001: 208). Türkiye'de ne yazık ki, metropolleşme ile kentsel büyüme arasındaki niteliksel farklılıklar yeterince anlaşılamamaktadır. Metropolleşme, birbirine çok yakın coğrafi alanlarda birden çok belediyenin oluşması anlamına gelmektedir. Ülkemizde ise, 3030 sayılı yasa ile bunun tam tersi bir çözüm süreci uygulanmıştır. Büyümüş olan kentlere kurumsal gelişme ağırlıklı bir çözüm uygulaması gerekirken bu yapılmamış ve sanki bu belediyelerin kurumsal sorunları yokmuşçasına çözüm için, aslında metropolleşme için bir çözüm olarak düşünülmesi gereken, yeni örgütsel düzenlemeler yapılması yolu tercih edilmiştir. Bu durumda, mevcut düzenlemelerle hem metropolleşmiş alanların ve hem de çok büyümüş olan belediyelerin sorunlarını çözebilmek olası görülmemektedir (Yaşamış, 1995: 111).

2.3. 3030 Sayılı Yasa'nın Mali Kaynak Paylaşımı Sorunu

Büyükşehir sisteminde en çok eleştirilen konulardan birisi de, görev, yetki ve hizmet alanları ile bunun uzantısı olan gelir kaynaklarının paylaşılmasında yaşanan adaletsizliklerin ortaya çıkardığı sorunlardır. Gerek merkezi yönetimle BŞB'ler arasında ve gerekse

büyükşehir sisteminin kendi içerisinde bu bağlamda önemli sorunlar yaşanmıştır (Keleş, 2000: 293). İki kademeli yapıda, hizmet bölüşümüne paralel biçimde mali kaynak paylaşımı da yapılmalıdır. Düzenlemelere bakıldığında, kaynak paylaşımının görev bölüşümüne benzer biçimde yapıldığı ve üst kademeye çok daha fazla kaynağın tahsis edildiği görülmektedir. BŞB uygulamasını başlatan 1984 tarihli yasa, BŞB'ler için yeni bir ilave mali kaynak tahsis etmiştir. Bu ilave kaynak "maliye payı" olarak bilinir ve BŞB sınırları içinde toplanan vergilerin % 5'inin BŞB'lere dağıtılmasını öngörür. Bu ilave kaynak, özellikle ilk dönemde kurulan büyükşehirlerde, büyükşehirlerin gelirlerini artırıcı bir rol oynamıştır. Ancak birçok kent, eğer büyükşehire dönüşürse daha fazla gelire sahip olacağı düşüncesiyle, büyükşehir olma mücadelesine başlamıştır (Özgür vd. 2007: 501-503). Diğer taraftan söz konusu maliye payından sadece üst kademe yararlanmaktadır. Bu nedenle ilçe belediyeleri, sadece yetki bölüşümünden değil, aynı zamanda kaynak paylaşımından da şikayet etmektedir (Arıkboğa, 2012: 7). 3030 sayılı kanununla BŞB'lere ek mali kaynaklar sağlanması nedeniyle 1984 tarihinden itibaren, tam olarak büyükşehir profili taşımayan birçok kentte, büyükşehir statüsü kazanma eğilimi ortaya çıkmıştır.

Bu durum karşısında çeşitli dönemlerde ortaya çıkarılan kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle büyükşehir olma niteliğine sahip olmayan belediyeler de BŞB haline getirilmiştir. Söz konusu belediyelerden 1993 yılında kurulan Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun büyükşehir belediyeleri farklı bir statüdedir. Çünkü belediye sınırları içinde ilçe belediyesi yoktur. Söz konusu 7 BŞB'nin her birinin kurulmasına karar veren kararnamelerde BŞB'nin sınırları içinde ilçe belediyesi bulunması koşulu aranmazken alt belediyelerin kurulması ve bu alt belediyelerin ilçe belediyelerinin fonksiyonlarını yerine getirmesi öngörülmüştür (Ökmen ve Parlak, 2013: 295).

Getirilen sistemde BŞB hududu içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler "büyükşehir" sayılmış ve buralardan büyükşehir adı ile "BŞB" ve büyükşehir dahilindeki ilçelerde de bu ilçelerin adı ile "ilçe belediyeleri" kurulmuştur. İlçe belediyeleri arasında ise gerek nüfus gerekse büyüklüğü itibariyle büyük farklılıklar mevcuttur (Karabilgin, 1989: 4). Böylesine tutarsız bir uygulamanın nedeni, merkezi yönetimin yeni ilçeler kurmanın ağır maliyetine katlanmak istememesidir. BŞB'leri kurulması düşüncesinde daha çok siyasi mülahazalar ağır basmıştır. İlçe belediyeleri alt belediyelere dönüştürülerek yasal sürecin yerine getirilmesi sağlanmıştır.

2.4. 3030 Sayılı Yasa'nın İdari Vesayet Sorunu

Kanunla kent yönetiminde iki kademeli bir yapı ortaya konulmuş olsa da, büyükşehir kademesinin görev ve yetki dağılımı ve özellikle iç vesayet yetkisi dikkate alındığında tek kademeli bir yönetsel yapının getirdiği geniş hakimiyet alanı ortaya çıkardığı görülmektedir.

Kanunda büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevleri ayrı ayrı sayılmış, ayrıca BŞB'yi ilçe belediyelerine göre üstün bir yere koyan düzenlemelere de yer vermiştir. Örneğin; BŞB, ilçe belediyesinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planları onaylamak ve uygulamaları denetlemek, ilçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda zabıta veya diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak, mali durumu yetersiz ilçe belediyelerine mali yardımda bulunmakla görevli ve yetkili kılınmıştır (Dönmez, 1993:47).

Öte yandan BŞB başkanına ve büyükşehir meclisine tanınmış olan haklar da, yasanın demokratik yapısı açısından eleştiriye uğramıştır. 3030 sayılı yasanın 14. 20. maddeleri ve ilgili Yönetmelik'in 42. Maddesindeki, BŞB'lerin ilçe belediyeleri üzerindeki idari vesayet yetkisi, söz konusu eleştirilerin temelini oluşturmaktadır. Yasa ve yönetmelik hükümlerine göre ilçe ve alt kademe belediye meclislerinin bütün kararlarının BŞB başkanının onayına sunulması gerekmektedir. BŞB başkanı, onay için kendisine sunulan ilçe ve alt kademe belediye meclisi kararlarını en geç onbeş gün içinde inceleyerek, onamak istemediği kararları, tekrar görüşülmek üzere meclise iade edebilmektedir. İlçe ve alt kademe belediye meclisi, kararlarında ancak üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuyla ısrar ettiği takdirde karar kesinlik kazanıp uygulanabilmektedir" (Özçelik, 2014: 1125). Kanunun 20. maddesinde yer alan ilçe belediye bütçelerinin BŞB meclisi tarafından aynen veya tadilen tasdik edilme yetkisi de bir başka eleştiri noktasını oluşturmaktadır.

Burada, yetki bir vesayet yetkisi mi, hiyerarşik bir ilişki mi sorusu akla gelmekle beraber kanunun ayrıntılı incelenmesi sonucu, söz konusu tarafların ayrı tüzel kişiliğe sahip olmasından dolayı, hiyerarşik ilişki olmadığını göstermektedir. Bu ilişkinin hiyerarşik olmadığını kabul etmekle beraber, bir "dış idari denetim" (Özay, 1986: 92, Akt. Dönmez, 1993: 47) olarak adlandıranlar olduğu gibi, "iç idari vesayet" (Güran, 1983: 53, Akt. Dönmez, 1993: 47) olarak da adlandırılmaktadır. Yıldızhan Yayla ise, bu ilişkinin hiçbir yönüyle hiyerarşiye benzemediğini, idari vesayet tanımın Anayasanın bütünleyici amacı doğrultusunda genişletilmesi gerektiğini, bu açıdan bakıldığında idari vesayet ilişkisi olduğunu ileri sürmektedir(Belirtilmemiş Kay. Akt. Özçelik, 2014: 1125). Danıştay'da 3030 sayılı Kanun döneminde verdiği kararlarda bu ilişkinin niteliğini idari vesayet ilişkisi olarak değerlendirmektedir.

2.5. 3030 Sayılı Yasa'nın Temsil Sorunu

Kanunun getirdiği modelde BŞB yönetim ve karar organları, BŞB meclisi, BŞB encümeni ve BŞB başkanıdır. Bu yönetim organlarıyla, belediyeler arası ilişkiler sağlanmaktadır. Bu tasarımda gerek BŞB meclisi ve ilçe belediye meclisinin oluşumu gerekse işleyişle ilgili pek çok sorun olduğu ifade edilmiştir. Özellikle büyükşehirlerde kararları kimin aldığı, BŞB meclislerinde temsil sorununu gündeme getirmektedir. Ayrıca eleştirilen kategorilerden biri olan meclislerin üyelerinin oluşum yapısının temsilde adaletsiz unsurlar taşımasından dolayı, kanunun demokratik yapısında da sorun alanları olduğu görülmektedir.

3030 sayılı yasa, BŞB meclisinin oluşumu konusunda, ilçe belediye başkanlarını, BŞB meclisinin doğal üyeleri olarak kabul etmiş; meclisin diğer üyelerine ilişkin düzenlemeleri ise, yerel seçimlerle ilgili hükümleri içeren 2972 sayılı yasaya bırakmıştır (m.9) 2972 sayılı yasanın 6. Maddesi ise, BŞB meclisinin doğrudan seçilecek üyelerle değil, BŞB içinde yer alan ilçe belediye meclisine seçilmiş üyeler arasından gelecek meclis üyeleriyle oluşmasını öngörmüştür. Buna göre her ilçe belediye meclis üyelerinin beşte biri, aynı zamanda BŞB meclisine giderek, BŞB'nin karar organını oluşturacaktı. Dolayısıyla BŞB meclisinin toplam üye sayısının ne olacağı, tamamen ilçe belediyelerine göre şekillenecekti. Burada iki faktör söz konusudur: Birincisi ilçe belediyelerinin kendi nüfusları, diğeri de BŞB içindeki ilçe belediyesi sayısıdır. BŞB içinde yer alan belediyelerin nüfuslarında belli bir ölçütün olmaması sebebiyle, nüfus faktörü, BŞB meclisindeki üye sayısında temel belirleyici olma özelliğini kaybetmektedir. Örneğin, 1 milyon 130 bin nüfuslu Adana BŞB'de 18 meclis üyesi varken, 361 bin nüfuslu Erzurum BŞB Meclisi 24 üyeye sahipti. Birçok örnekte, BŞB içindeki toplam belediye sayısının, BŞB meclisi üzerinde nüfustan daha fazla etkiye sahip olduğu görülmektedir. Diğer meclislerde temsilci sayısı ile nüfus arasında kurulan bağlantı, BŞB meclislerinde kopmaktadır (Arıkboğa, 2007: 32).

Bu temsil sistemi BŞB ile ilçe belediyeleri arasında koordinasyon kurulmasına çeşitli katkılar sağlamaktadır. Ancak bununla birlikte, BŞB meclisindeki üyelerin tamamının ilçe belediyelerinden geliyor olması, ciddi sorunlara da yol açmaktadır. Burada iki temel sorundan söz edilebilir: Birinci sorun, BŞB meclisi üyelerinin tamamının "çift kimlikli" (Keleş, 1992:268), yani hem ilçede hem de büyükşehirde meclis üyesi olmaktan kaynaklanmaktadır. Mevcut temsil sistemi, BŞB meclisinin kenti bir bütün olarak görebilmesine (özellikle planlama ve imara ilişkin konularda) ve karar sürecinde buna uygun davranabilmesine engel olabilecek niteliktedir. Zira BŞB'deki üyeler, yeniden seçilmek istediklerinde, kendi içlerindeki seçmenlerin karşısına çıkacak, temelde o ilçe için ne yaptıklarını anlatacak ve

onlardan oy isteyeceklerdir; yine BŞB meclis üyeleri tüm kente değil ait oldukları ilçedeki seçmenlere hesap vereceklerdir. Bu durumda karar alma sürecinde, BŞB meclis üyelerinin öncelikleri, kent bütününden ziyade birinci kimlikleri, yani ait olduğu ilçe olacaktır. Araştırmacılar, "İstanbul'da 1984-89 Meclisi üzerinde yaptıkları araştırmalarda da bu olgu gözlemlemiştir. O dönemdeki İstanbul BŞB meclisinin, bir büyükşehir meclisi olmaktan ziyade, "ilçeler genel kurulu" gibi işlev gördüğü, ilçe üyeliğinin büyükşehir üyeliğinden önce geldiğini ve meclisin kent bütününden önce geldiği ve meclisin kent bütününü düşünemediği belirtilmektedir" (Ender ve İncioğlu, 1996: 49). İlçe belediyesi meclis üyesi ait olduğu ilçenin BŞB'den çeşitli taleplerini (örneğin BŞB'nin çeşitli yatırımlarının ilçeye çekilmesi gibi) takip etmekte özel bir konum anlamına da gelmektedir; zira BŞB'nin bütçesi yatırım programı vs. BŞB meclisi tarafından kabul edilecektir (Arıkboğa, 2007: 33). Bu durum büyükşehir ve ilçe belediyelerin kararların kimin aldığı sorusunu doğurmakla birlikte temsil sorunu krizi yaratmaktadır. İlçe belediye meclis üyesinin BŞB'deki varlığı, özellikle ilçe adına alınacak kararlarda nesnel olmayan sonuçlara yol açmaktadır. Ayrıca, meclisin belediye başkanını denetleme işlevini zedeleyecek bir hususdur. BŞB başkanı ile BŞB meclis üyelerinin menfaat ilişkisi içine sokulması, denetimin nesnelliğine gölge düşürmektedir.

2.6. 3030 sayılı Yasa'nın Demokratik Katılım Sorunu

Demokratik katılım, yerel yönetimler yerel halkın ortak çıkarlarını karşılamak, ekonomik, siyasal ve sosyal zenginliğe ve refaha ilişkin yerel hizmetleri yerine getirmek üzere kurulan bu yetkileri genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayrım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden, işleyişinde açıklığı şeffaflığı insan haklarını çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini uygulamaya sokan yetkilerin yerel yönetime en yakın yönetim birimince kullanıldığı kamu tüzel kişiliğine sahip özerk ve demokratik bir yönetim sistemi olarak kabul edilmektedir (Tortop vd, 2008: 23).

Demokratik katılımın yerel yönetimler için önem arz etmesi özellikle BŞB'lerde ve alt yerel birimlerde kendini göstermesi açısından dikkat çekmektedir. BŞB'lerin organlarının oluşumu ve yapılan uygulamalara bakıldığında gerek demokratik katılım unsurunun gerekse demokratik yapısının sorunlu olduğu görülmektedir. Büyükşehir ve ilçe belediye meclis üyelerinin oluşumunda temsilde adaletsizliği yukarıda örnekleriyle ortaya konulmuştur. Buna benzer bir durumun BŞB encümeninin oluşum biçiminde olduğu görülmektedir. Seçimle başa gelen hiçbir üyesi bulunmayan büyükşehir encümeni, meclisin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda onun yerine karar alabilme yetkisine sahip olduğundan, ilçe belediyelerinin

bağlayıcı kararları, demokratik olmaktan uzaktır. BŞB meclisi, ilçe meclisi ve BŞB encümenin, seçimi, dağılımı ve oluşumu büyükşehir yönetimlerinin demokratik yapısında aksaklıklar olduğunu göstermektedir.

3030 sayılı kanunun getirdiği büyükşehir modelinin temel kurgusu, demokratik unsurlar bağlamında incelendiğinde, katılım kaygısının ön planda olmadığı gözlemlenmektedir. "Büyükşehirdeki birimler de dahil, yerel yönetimlerin siyasal işlevleri olan kurumlar olduğunu göz ardı edilerekrek, işlevleri yerel kamu hizmetlerini olarak algılanmışlardır. Yasayla yapılan düzenlemede, bu anlayışın etkisi açıkça görülmektedir. Bunun en açık sonucu, demokratik katılım etmeninin, bu sistemde ikinci planda kalmış görünmesidir" (Keleş, 2000: 288). Bu dönemde büyükşehir sistemi, demokratik katılımdan ziyade, etkin hizmet yerel sorunları çözmekte eşgüdüm ve etkin hizmet üretme konularıyla sınırlı kalmıştır.

Getirilen düzenlemede genel sekreterlik kurumu Anglo Sakson ülkelerinde mevcut City Manager'ın (şehir yöneticisi) fonksiyonunu görmek üzere düşünülmüştür Halbuki uygulamada görülmektedir ki Genel Sekreter BŞB Başkanı'nın emir ve direktifleriyle görev yapan ve ancak onun talimatı çerçevesinde hizmet ifa eden kişi konumunu aşamamaktadır.. Genel sekreter yardımcısı sayısı kanunda 4 rakamıyla sınırlandırılmış. Halbuki metropol alanın genişliği ve nüfus miktarı dikkate alındığında belediye hizmetlerini yürütmek ve yönlendirmek açısından bu sayı yetersiz kalmaktadır (Yeter, 1991: 158). Genel sekreter, görev alanının sınırlılığı ve yardımcı sayısının az olması nedeniyle eleştirilmektedir. Bir diğer husus ise, koordinasyonun sağlanmasına yardımcı olması için oluşturulan yapılardan beklenen faydanın sağlanamamasıdır.

Büyükşehir bütününde belediye dahil çeşitli kamu kurum ve kuruluşları tarafından yerine getirilen alt yapı ve ulaşım hizmetleri arasındaki koordinasyonu sağlamak için 3030 sayılı kanunla kurulan " Altyapı Koordinasyon Merkezi" ile Ulaşım Koordinasyon Merkezi" kendilerinden beklenen faydayı tam olarak sağlayamamışlardır. Örneğin bazı BŞB'lerde UKOME tarafından alınan kararlarla İl Trafik Komisyonu kararları arasında çelişki olduğu ve bu kararların uygulanması açısından sürtüşmelere gidildiği, yine ayrıca AYKOME toplantılarına yetkisiz ve yetersiz kişilerin katıldığı belirlenmiştir (Karabilgin, 1989: 11).

Sonuç olarak, yapılan bu düzenlemeyle yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına çözüm bulma çabası, birçok açıdan eleştirilen sorun alanları doğurmuştur. Yukarıda farklı sorun alanlarıyla kategorize edilen eleştiriler dile getirilmiştir. Eleştiriye konu olan sorun alanları bağlamında, yapısal ve işlevsel unsurlar açısından, demokratik yapısı açısından ve yerelleşme çabalarına

karşın merkezileşme unsurları açısından düzenlemenin beklentilere karşılık vermekte zorlandığı görülmektedir. Yasayla oluşturulan büyükşehir yönetim sistemi gerek Türk kamu yönetim sisteminin genel sorunlarından, gerek yerel yönetim geleneğinin özellikle demokratik içeriğiyle tam yerleşmemesinden ve gerekse kamu yönetimi reformunun genel niteliklerinden kaynaklanan birçok sorun göz önünde bulundurularak yeni bir düzenleme ihtiyaç duyulmuştur.

3. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun Temel Kurgusu ve Eleştirel Sorun Alanları

23.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 27.06.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanunu yürürlükten kaldırmıştır. 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı kanun, büyükşehir sistemine yeni birtakım düzenlemeler getirmiştir. Kanunla, Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulmasından işleyişine, yetki, gelir ve belediyeler arasındaki ilişkilere kadar yeniden düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. 3030 sayılı kanunla oluşturulan büyükşehir modelinde ortaya çıkan birçok sorun alanı olduğu yukarıdaki bölümde ayrıntılarıyla ele alınmıştır. Söz konusu yasanın eksiklikleri ve çağın gerektirdiği yerel yönetim anlayışına cevap veremeyen yönlerinden dolayı ihtiyaçlara cevap vermek için hazırlanan yasadır.

Kanun'un amacı, 1. maddesinde açıkça belirtilmiştir. Buna göre, kanunun amacı, "BŞB yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır. 2. maddesinde bu Kanunun kapsadığı alan belirtilmiştir, "BŞB'yle büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri kapsar". Kanunun 3. maddesiyle 3030 sayılı kanunun aksine, BŞB için daha kapsamlı bir tanım getirilmiştir. Bu maddeye göre BŞB : "En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade etmektedir.

Bu kanunda iki kademeli yönetim modeline devam edilmiş, BŞB sınırları içinde kalan belediyeler ilk kademe belediyesi, ilçe belediyeleri de büyükşehir ilçe belediyesi adını almıştır. İlk kademe belediyesi, 3030 sayılı Kanun döneminde alt kademe belediyesi olarak adlandırılan yönetim birimine tekabül eden, merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin bulunmadığı yerlerde kurulan belediye örgütlenmesidir (Özçelik, 2014: 1128) . 3030 sayılı yasayla benimsenen büyükşehir modelinin temel kurgusunda yer alan uygulama mekanı, dar

bir alanı kapsarken 5216 sayılı yasayla alan genişletilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Uygulama alanının genişlemesine ilişkin düzenlemeler yapılırken yasayla bu alanların taşıması gereken çeşitli parametreler olmasına dikkat edilmiştir.

3.1. 5216 Sayılı Kanun'nın Ölçeklendirme Sorunu ve Uygulama Mekanı

Kentlerin 2000'li yıllara doğru cazibe merkezleri haline gelmesi ile büyük şehirlere doğru göçün arttığı görülmektedir. Bu durum büyük kentlerin nüfuslarını daha da arttırırken küçük yerleşim yerlerinde nüfusun önemli ölçüde düşmesini beraberinde getirmiştir. Bu durum karşısında 2000'li yılların büyükşehirlerini mekan bağlamında yeniden tasarlamak ve sınırları yeniden belirleme ihtiyacı doğmuştur. Bu ihtiyaç 5216 sayılı kanunun temel vurgularından birini oluşturmuş ve büyükşehirlerde "bütünleştirici bir yaklaşım" (Çınar vd. 2009:7-23) çerçevesinde sınırlar yeniden tasarlanmıştır.

Kanunun 4. maddesiyle, 3030 sayılı kanunda çok eleştirilen BŞB kurulmasına ilişkin net kriterlerin olmaması durumu giderilmeye çalışılarak somut ve anlaşılır ölçütler getirilmiştir. Kanunun 4. maddesine göre bir yerde BŞB kurulabilmesi için: Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olması, O yerin il belediyesi olması ve fizikî yerleşim durumlarının ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri BŞB kurulmasına elverişli olması gerekmektedir.

BŞB oluşumuna ilişkin 5216 sayılı kanunla getirilen somut kriterlerin başında nüfus şartı gelmektedir. 3030 sayılı kanun böyle bir şart getirmediği için, nüfusu az olan bazı illerde BŞB kurulmuş ve bu durum, kaynakların israf olmasına, etkin ve verimli kullanılmamasına sebep olmuştur. Getirilen bu kriterin kaynakların israfı önlemek açısından önemli bir düzenleme olduğu görülmektedir.

5216 sayılı kanun ile getirilen düzenlemelere ilişkin önemli bir diğer husus, BŞB statüsüne sahip kentlerin (yetki) sınırları ile ilgilidir. Kabul edilmesi gerekir ki, ülkemizde, büyükşehir statüsüne sahip kentlerin sınırlarının belirlemesi açısından yaşanan sorunlar temelde, 3030 sayılı Yasa ile BŞB'lere devredilen nazım plan bürolarının bilimsel yöntemlerle saptamış olduğu 'metropoliten yerleşme ve gelişme alanlarının önemli bir bölümünün, büyükşehir sınırları dışında, bütünden soyutlanmış, bağımsız yerleşmeler olarak bırakılmasından kaynaklanmıştır. Bu anlamda, Ülkemiz büyükşehirlerinde il sınırı, büyükşehir belediye sınırı ve ilçe-ilk kademe belediye sınırı şeklinde tanımlanan sınırların, fiziksel, sosyal ve ekonomik etkileşimleri göz ardı etmesi, bilimsel açıdan metropoliten alan

sınırı olarak nitelendirilebilecek bir sınır oluşumunu güçleştirmiştir. Bu anlamda, 5216 sayılı kanun ile getirilen "büyükşehir statüsüne sahip kentlerin sınırlarının belirlenmesine yönelik hükümler önemli bir çabayı yansıtmaktadır (Özdemir ve Meşhur, 2011: 175).

5216 sayılı kanunda BŞB sınırlarının tespitine ilişkin olarak nüfus ve merkeze uzaklık ölçütlerini temel alan düzenlemeler yapılmıştır. Büyükşehirlerin çeperinde yer alan belediyelerin herhangi bir üst ölçekli plan kurgusuna bağlı olmaksızın ürettikleri planların yarattığı karmaşayı önlenmeyi amaçlayan bu düzenleme ile söz konusu belediyelerin denetim altına alınması öngörülmüştür. Somut ve uygulanabilir kıstaslar içeren ve büyükşehir belediye sınırlarının önemli ölçüde genişlemesi sonucunu doğuran bu düzenlemeye yönelik en önemli eleştiri ise metropoliten alan tanımlaması gibi, fiziksel ölçütler yanında sosyal, ekonomik ve yönetim boyutları da olan bir kavramın sadece "nüfus" ve "merkeze uzaklık" ölçütleri ile tanımlanmış olmasıdır. Bu açıdan, Yasa ile büyükşehirlere ilişkin tanımlanan yönetim sınırların metropoliten bölge özelliklerini yansıtmayabileceği ve kentin etki alanlarının belirlenmesinde belirlenen ölçütlerin yetersiz kalabileceği vurgulanmaktadır (Yıldız ve Çıracı, 2006,199).

3.2. 5216 Sayılı Kanun'un İdari Vesayet Sorunu

5216 sayılı kanun, BŞB'lerin üzerindeki merkezi yönetimin vesayet uygulamalarını 3030 sayılı kanuna bir ölçüde hafifletmiş olsa da güçlü başkan modelini devam ettirmiştir. Kanun, yerelleşme uygulamaları doğrultusunda hazırlanmış olmasına rağmen, BŞB modelinde, BŞB'nin alt belediyelere karşı üstünlüğü varlığını devam ettirmektedir. Kanunun ilçe belediye meclis kararlarının BŞB başkanına gönderilmesine ilişkin 14. maddenin altıncı fıkrasına göre, "İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleriyle birlikte BŞB başkanına gönderilir. BŞB başkanı, yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Kesinleşen kararlar yedi gün içinde BŞB'ye gönderilir. Belediye başkanı, kesinleşen kararın iptali için on gün içinde idarî yargı merciine başvurabilir." Bu durumda BŞB meclis ve ilçe belediye meclis kararları kesinleştiği tarihten itibaren 7 gün içinde mülki amire gönderilecek ve mülki amirler de bu kararlara karşı 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesinde belirlenen süreler içinde idari yargıya dava açabileceklerdir. Bu hükümler, büyükşehir yönetimi sisteminde BŞB başkanının ilçe belediyesi üzerindeki hiyerarşik üstünlüğünü göstermektedir. Ayrıca ilçe belediyelerinin özerklik kazanması açısından da olumlu olmayan sonuçlar doğurduğu görülmektedir.

5216 sayılı kanun, yasalaştığı dönemdeki "yerelleşme", "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", "katılmalı yönetim", "yeni kamu yönetimi anlayışı" gibi ilkelerle de çelişmekte ve büyükşehir alanlarında son derece güçlü yerel merkezler üretmektedir. 27. maddeye göre: büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, BŞB tarafından sağlanır. Büyükşehir, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilâf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir (Yaylı, 2008: 124).

Değinilen kanun maddeleri çerçevesinde 5216 sayılı kanunun, BŞB başkanına ve meclisine verdiği yetkiler göz önüne alındığında idari vesayet yetkisinin devam ettiği görülmektedir. Kanunun demokratik bulunmayan bu sorun alanını gidermek için 2008 yılında yapılan 5747 sayılı düzenleme bu noktada etkili olmuştur. Yapılan bu düzenlemeyle BŞB yönetim sisteminde BŞB başkanının idari vesayet yetkisinin azaltıldığı ve ilçe belediyelerinin özerkliklerinin biraz daha güçlendiği gözlemlenmektedir. Konunun ayrıntıları ve değişen düzenlemeler 5747 sayılı kanunun incelendiği başlıkta ayrıntılarıyla ele alınacaktır.

3.3. 5216 Sayılı Kanun'nın Temsil Sorunu

3030 sayılı yasanın yol açtığı temsilde adaletsizlik ve BŞB organlarının oluşum biçiminin demokratik olmayan unsurlar taşıması ile bunlara yapılan eleştiriler yukarıda ayrıntıları ele alınmıştır. 3030 sayılı yasada oluşan aksaklıkları düzeltmeye çalışan 5216 sayılı yasanın da temsil konusunda ciddi eleştiriler aldığı görülmektedir.

Arıkboğa, 3030 sayılı yasanın yürürlükte olduğu dönemdeki temsil sorunlarının, 5216 sayılı yasanın getirdiği değişikliklerle birlikte, çok daha derinleştiği ve farklı boyutlar kazandığını söyler. 5216 sayılı yasada da çift kimliğe dayalı temsil sistemi devam ettirilmiş (m. 12), ayrıca yeni yasanın getirdiği bazı değişiklikler, yeni temsil sorunlarına yol açmıştır (Arıkboğa, 2007: 35).

Yasayla büyükşehir sistemi içine, ilçelerin yanı sıra ilk kademe adıyla belde belediyeleri eklendi. Böylece aslında BŞB sınırları içinde yer aldığı halde BŞB sistemine dahil olmayan, dolayısıyla özellikle imar ve planlama konularında kimi zaman birer "kara delik" olarak işlev gören ve bu nedenle çokça eleştirilen belde belediyeleri büyükşehir disiplini içine alınmış oldu. Dolayısıyla yönetsel açıdan ve BŞB'nin alansal bütünlüğünü sağlamak bakımından oldukça yararlı bir düzenleme yapıldı. Bir diğer yenilik olarak 5216 yasanın geçici 2. maddesi, mevcut BŞB'lerin sınırlarını yeniden tanımladı. Yasa burada dörtlü bir ayrımı öngördü; ilk grupta yer alan İstanbul ve Kocaeli'nde BŞB'nin sınırını il mülki

sınırıyla eşitledi. Diğer BŞB'lerde ise nüfuslarına göre bir genişleme öngördü. Böylece eski sınırlar içinde mevcut belde belediyelerine ilave olarak, söz konusu yeni sınırlar içindeki diğer ilçe ve belde belediyeleri de BŞB sistemi içine girdi. Bu iki değişiklik BŞB'lerin alansal olarak genişlemesine ve nüfuslarının artmasına yol açtı. Ancak daha da önemlisi BŞB içindeki belediye sayısını ve BŞB meclislerinin üye sayısını artırdı. Bu değişiklikler, BŞB meclislerinde yeni temsil sorunlarına ve temsilde adaletsizliğe yol açmaktadır. Yeni durum, (i) BŞB meclisinde, aynı büyükşehir ilçesinde yer alan belediyeler arasında ciddi bir temsil adaletsizliğine yol açmakta, (ii) sistem küçük ölçekli belediyeler lehine sonuçlar doğurmakta ve (iii) bu durum büyükşehir bütünlüğünü sağlama sorununu derinleştirmektedir (Arıkboğa, 2007: 37).

Temsilde adaletsizliğe yol açan bu uygulamalar 3030 sayılı yasanın yarattığı sorun alanını daha da derinleştirici boyuttadır. Nüfuslara göre meclis üye sayısındaki adaletsizlik 5216 saylı yasayla da varlığı devam ettirmiştir. Burada bir diğer sorun alanı ise büyükşehir sistemi içinde kararları kimin aldığı ve nasıl alındığına ilişkindir. 3030 sayılı yasayla kararları alan BŞB organlarının oluşumu ve işleyişiyle ilgili eleştirel yaklaşımlar olduğu vurgulanmaktaydı. 5216 sayılı yasada ise bu konuyla ilgili değişikler yapıldığı ve bu bağlamda demokratikleşme unsurları taşıdığı görülmektedir.

5216 sayılı kanun BŞB encümeninin yapısında da önemli bir değişikliğe gidilmiştir. Kanunla idari bir organ olarak düşünülmüş ve katılım ilkesinin de güçlenmesi amacıyla, BŞB meclisi üyelerinden beşinin encümene katılımı öngörülmektedir. Eski kanunda tamamı BŞB'nin hizmet birim başkanlarından oluşan yapının yerine yeni kanun 10 üyeden oluşan yeni bir yapılanma getirmektedir. Kanunun 16. maddesine göre on üyeden oluşan encümenin yarısı belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından bir yıllığına seçilen üyelerden oluşacaktır. Diğer üyeler ise genel sekreter, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının diğer birim amirleri arasından seçeceği üç üye olmak üzere belediye başkanı hariç 10 üyeden oluşacaktır. Belediye başkanının bulunmadığı encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık edecektir.

3030 sayılı Kanun'da encümen sadece belediye başkanı ve birimden oluşmaktadır. Dolayısıyla, 5216 sayılı Kanun ile, siyasi kanat ile bürokrasinin işbirliği ve ortaklaşa kararı ile sorunlara çözüm bulma arayışı tercih edilmiştir. Böylece, kararların daha sağlıklı bir şekilde alınacağı söylenebilir. BŞB modelinde temsil sorunun 5216 sayılı Kanunla da varlığını devam ettirdiği ve hatta yapılan düzenlemelerde bu sorunun derinleştiği vurgulanmıştır. Temsilde adaletsizliğe yol açan düzenlemeler aynı zamanda yapılan uygulamalarda kararların kim

tarafından alındığı, yönetimin yapısal ve işlevsel unsurlarının nasıl gerçekleştiği gibi sorun alanları doğurmaktadır.

BŞB ve ilçe Belediyeleri arasındaki ilişkiler 7,11 ve 20. maddelerde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler büyükşehir belediye meclislerinin ilçe belediye meclislerinin hiyerarşik üstü gibi değerlendirilmesine neden olabilecek düzenlemelerdir. BŞB'nin ilçe belediyelerine mali ve ayni yardım yapabilme imkanı tanınması da bu belediyelerin BŞB ile olan ilişkileri açısından ilçe belediyeleri aleyhinde sonuçlar doğurabilecektir. Ayrıca belediye başkanının yetkilerinin çokluğu büyükşehir belediye başkanını yerel ölçekte güçlü bir merkez olarak ortaya çıkarmaktadır ki bu durum kanunun gerekçesinde ifade edilen ilkelere aykırı bir durumdur (Yaylı, 2008: 125).

3.4. 5216 Sayılı Kanun'un Kaynak Sorunu ve Mali Yapısı

2004 düzenlemeleri doğrudan belediyelerin mali yapısına ve kaynak sorununun çözümüne yönelik hükümler içermemektedir. 5216 sayılı yasanın BŞB'nin gelirlerini düzenleyen 23. maddesinde genel bütçe vergi gelirleri üzerinden büyükşehirlere verilecek payın dağıtım oranları ile eğlence ve ilan ve reklam vergisinden büyükşehir belediyelerine verilecek olan paylar düzenlenmiştir. 5393 sayılı kanunun belediye gelirlerini düzenleyen 59. maddesinde ise BŞB'lerde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamının ilgili ilçe belediyeleri tarafından alınması öngörülmüş ve bunlardan BŞB'ye veya İl Özel İdaresine pay verilmesine ilişkin düzenleme ilga edilmiştir. Bu düzenlemelerin belediyelerin kaynak sorununa çözüm sağlayacak bir derinliğe sahip olmadığı açıktır. Dolayısı ile bir yandan 5216 sayılı kanun ile belediyelerin yetki, görev ve sorumluluklarında önemli ölçüde genişleme sağlanmış olması diğer taraftan da belediyelerin temel sorunlarından biri olan kaynak sorununun çözülmesi gerekliliği BŞB sistemimiz açısından önemlidir. Bu nedenle belediyeler için yeni bir gelir kanununa ihtiyaç bulunmaktadır (Yaylı, 2008: 281).

4. 5747 Sayılı Yasa'nın Getirdiği Büyükşehir Sistemi, Temel Kurgusu ve Eleştirilen Sorun Alanları

22 Mart 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", 2004 yılı 5216 sayılı kanunun en önemli halkalarından biridir. Bu kanunla büyükşehir sisteminin 3030 sayılı yasayla başlayıp ardından 5216 saylını yasayla

devam eden sorunların giderilmesine yönelik bir düzenlemedir. Kanun, oluşturulan büyükşehir modelinin eleştirilen sorun alanlarının bir kısmını değiştirmektedir.

5747 saylı kanunla, nüfusu 2000'in altına düşen belde belediyelerinin tamamı kapatılmış, BŞB sistemimiz içinde yer alan ilk kademe belediyeleri uygulamasına son verilmiştir. Bu çerçevede toplam 862 belde belediyesi, nüfusu 2000'in altına düştüğü için köye dönüştürülmüş, 283 ilk kademe belediyesinden 35'i ilçe belediyesine, 8'i büyükşehir dışına çıkarılarak belde belediyesine, 239'u bağlı oldukları ilçe belediyesine bağlanarak mahalleye, 1'i büyükşehir dışına çıkarılarak köye, dönüştürülerek 240 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Yaylı, 2008: 137).

Kanun TBMM gündemine geldiği dönemde, gerek muhalefet partilerinin ve gerekse kapatılan belediyelerin başkanlarının yoğun tepkisine neden olmakla birlikte, uzun yıllardır tartışılmakta olan belediyelerimizin ölçek sorununun çözümü bakımından önemli bir adımdır. Çünkü belli büyüklüğün altında nüfusa sahip olan yerlerde belediye idaresi kurulması, demokratik yönetim kültürünün, toplumsal alanda yaygınlaşması bakımından önemli olmakla birlikte kaynak kullanımında verimsizliğe neden olmaktadır (Tortop vd. 2008:151). Zira yeterli nüfus büyüklüğüne sahip olmayan belediyelerde kaynak sıkıntısı nedeniyle mali yapı bozulmakta ve borçları giderek artmaktadır. Bu tür belediyeler yönetim kapasitelerini geliştiremezken, yeterli kaynağa da sahip olmadıkları için mevcut gelirlerinin büyük kısmını cari harcamalara kullanmakta, yatırım ve belediyecilik hizmetlerini yerine getirememektedir (Ulusoy-Akdemir,2005:208, Akt. Yaylı, 2008: 137). Bu durumun doğal sonucu da ihtiyaç duydukları finansmanı borçlanarak karşılamalarıdır.

5747 sayılı Kanun'da yerel özerklik bakımından önemli olan düzenleme, BŞB başkanlarının büyükşehir ilçe belediye meclis kararları üzerindeki vesayet yetkisini kaldırmasına ilişkin düzenlemedir. Özellikle 3030 sayılı yasanın en çok eleştirilen sorun alanlarından olan idari vesayet yetkisinin 5216 sayılı yasayla kırılmaya çalışıldığı ve 5747 sayılı yasayla önemli ölçüde azaltıldığı görülmektedir. 3030 sayılı Kanun ve paralel bir şekilde 5216 sayılı Kanunda da yer alan, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararlarının yürürlüğe girmesi için BŞB başkanına gönderilmesini öngören hüküm 5747 sayılı kanunla kaldırılmıştır. Yeni düzenlemede ilçe belediye meclis kararlarının, tıpkı 5393 sayılı Kanun'da olduğu gibi, yürürlüğe girebilmesi için mülki amire gönderilmesi zorunluluğu getirilmiştir. 5747 sayılı kanunla sağlanan değişikliklerden biri olan ilçe belediye meclis kararları üzerindeki BŞB başkanının geri gönderme yetkisinin kaldırılmış olması, ilçe belediyelerinin BŞB'nin hiyerarşik olarak astı

gibi görünmesine yol açan anlayışı önemli ölçüde ortadan kaldırmaktadır. Büyükşehir yönetimi içinde büyükşehir belediye başkanının denetim hakimiyetinin sınırlandırılması, ilçe belediyelerin özerklikleri güçlendirmiş ve bu konudaki denetleme yetkisi mülki amire bırakılmıştır. Diğer taraftan büyükşehir ilçe belediyelerinin imara ilişkin kararları hala büyükşehir belediye meclisinin incelemesine tabidir. Fakat bu uygulamada eski kanuna göre üç aylık süre kısıtlaması getirilerek keyfi gecikmelerin/geciktirmelerin önüne geçilmek istendiği bilinmektedir.

Ayrıca 5747 sayılı kanunla büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu bakımından incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra BŞB başkanına gönderileceğine dair hükümden sonra gelmek üzere, üç ay içinde BŞB meclisinde onaylanmayan kararların onaylanmış sayılacağı hükmü getirilerek, ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarının BŞB meclisinde sürüncemede bırakılma ihtimalinin önüne geçilmiştir (Özçelik, 2014: 1138).

Yapılan tüm düzenlemelere rağmen BŞB sisteminin sorunlarının tam olarak giderildiğini ifade etmek, bir sonraki düzenlemelere bakıldığında doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Bu kanunla nüfusu mevsimsel olarak farklılık gösteren turizm bölgelerindeki tüzel kişiliğin kaldırılıp köye dönüşen belediyeler açısından sorun teşkil etmektedir. 2 bin nüfus kriteri konulmuş olması ancak bu nüfusa yaklaşan belde belediye sayısının yüksek olması gerçeğini göz ardı etmesi sebebiyle hala eleştirel sorun alanları taşımakta olduğu görülmektedir.

5. 6360 Sayılı Kanun'un Getirdiği Büyükşehir Belediyesi Sistemi Temel Kurgusu ve Eleştirel Sorun Alanları

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 06/12/2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yasa, büyükşehir olma koşulunu daha da kolaylaştırmış ve Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla BŞB kurulması ve bu illerin il belediyelerinin BŞB'ye dönüştürülmesini sağlamıştır. Daha sonra, 2013 yılı Mart ayında yürürlüğe giren 6447 sayılı Yasa ile de Ordu İli'nde BŞB ve bir yeni ilçenin kurulması sağlanmıştır. Böylece Türkiye'de BŞB sayısı 30'a yükselmiştir (Adıgüzel- Tek, 2014: 78) .

5216 ayılı kanuna göre BŞB, en az üç ilçe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip, karar organı seçmenlerce seçilerek oluşturulan bir kamu tüzel kişiliğidir. Ancak 6360 sayılı Kanunla göre BŞB; sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali sorumluluğa sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir. Bu yeni tanımda BŞB'nin sınırları il mülki sınırları olarak değiştirilmiştir. Önceden sadece İstanbul ve Kocaeli BŞB'leri için geçerli olan bu durum şimdi tüm BŞB'ler için geçerli olmuştur. Ayrıca BŞB içinde kalan ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırları olarak değiştirilmiştir. 30 BŞB'nin bulunduğu ildeki il özel idareleri 6360 sayılı Yasa ile kaldırılmıştır. 5216 sayılı Kanundaki ilk kademe belediyelerini tanımlayan fıkranın da kaldırılmasıyla bu belediyeler tarihe karışmıştır. Ayrıca bu illerde bulunan bucak teşkilatları da kaldırılmıştır (Can, 2013, 1).

Kanun tasarısının gerekçesinde, "…Etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışının pek çok gelişmiş ülkenin kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıktığı.." saptaması yapılmakta; "…yerel yönetimlerin sürekli biçimde geliştirilmesi ve etkin hizmet üretme kapasitesine sahip hale getirilmesi gerektiği" nden söz edilmektedir. Tasarıya göre, "Büyükşehir sınırları içinde yer alan yerel yönetimler küçük ölçekli planlar yapabilseler de bu planların geniş bir çerçeve içinde bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasına ihtiyaç vardır. Belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılmasından dolayı büyükşehirlere ihtiyaç vardır (Keleş, 2013: 17).

Yeni kanunla birlikte idari yapıda (Tüzel kişiliklerin kaldırılması, yeni tüzel kişilik ihdas edilmesi, idari bağlılık ve isim değişikliği, birleşme ve katılmalar, sınır değişiklikleri ve yetki bölüşümü), mali sistemde (Yerel yönetimlerin alacağı payların yeniden belirlenmesi ve yeni bölüşüm ilişkileri), siyasal coğrafya (seçim çevrelerinin değiştirilmesi ile birlikte temsil ve katılım boyutunun değişmesi), personel yapısı, hizmet sunumu ile imar ve planlama düzeninde önemli değişiklikler söz konusu olmuştur (İzci ve Turan, 2013: 119). Dolayısıyla bu yeniden yapılanma süreci yerel yönetimlerin görev-yetki ve hizmet alanlarını değiştirmekte, hizmet üretilen mekânsal yapının yeniden belirlenmesi ile birlikte bu hizmeti sunan kuruluşların yapısı da buna göre yeniden düzenlenmektedir (Genç, 2014: 4). 30 Mart

2014 Yerel Yönetim Seçimleri sonrasında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun aşağıda sıralanan şu yeni düzenlemeleri kapsamaktadır;

- 14 il belediyesi, BŞB statüsünü elde etmiştir,
- Sayısı otuza çıkan büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıyla örtüştürülmüş ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırlarla çakıştırılmıştır,
- Nüfusu 2.000'in altında olan 559 belediye köy statüsüne dönüştürülmüştür, yeni BŞB sınırları içinde kalan 1.076 belde belediyesi ile 16.500 köy tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalleye dönüşmüştür,
- BŞB olmak için gerekli olan koşul, belediye nüfusunun 750.000'i aşması yerine, il nüfusunun 750.000'in üzerinde olması ifadesiyle değiştirilmiştir,
- Yeni BŞB olan 14 ilde, BŞB kapsamında 25 yeni ilçe kurulmuş, BŞB ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a yükselmiştir,
- BŞB ilçe belediyesi olma nüfus ölçütü 20.000 olarak yeniden düzenlenmiştir,
- Kapatılarak mahalleye dönüştürülen belediye ve köylere ilişkin devir, tasfiye ve paylaştırma komisyonları öngörülmüştür,
- Otuz BŞB'de il özel idareleri kaldırılmıştır,
- BŞB statüsünü elde eden illerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine, valiliklere bağlı YİKB'ler kurulmuştur (Zengin, 2014: 103).

Tablo 1: 6360 Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimler

Belediye Türü	**6360 Öncesi**	**6360 Sonrası**
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe	143	519
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	400
Belde Belediyesi	1977	393
İl Özel İdaresi	81	51
Toplam Belediye	2950	1393
Köy	34.339	18.288

Kaynak: http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf

5.1. 6360 Sayılı Kanun'un Mali Yapı Sorunu

6360 sayılı Yasa'nın getirdiği en önemli düzenleme, bölüşüm ilkelerinin değiştirilerek yerel yönetimlerin paylarının yeniden düzenlenmesidir. Bu yasa öncesindeki uygulamaya göre yerel yönetimlerin finansmanı için genel bütçe vergi gelirlerinden çeşitli paylar aktarılmaktaydı. Bu çerçevede, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, % 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve % 1,15'i il özel idarelerine ayrılmaktaydı. BŞB sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'u BŞB payı olarak ayrılmaktaydı. Bu dağıtım ve paylaştırmada ise yalnızca "nüfus" ölçütü göz önünde bulundurulmaktaydı (İzci ve Turan, 2013: 134).

6360 sayılı Yasa'nın getirmiş olduğu yeni düzenleme ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 1.50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, % 4.50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve % 0.5'i de il özel idarelerine aktarılmaktadır. Yine "Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, BŞB sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'u BŞB payı olarak ayrılmaktadır." Söz konusu % 6'lık payın % 60'ı doğrudan o ilin BŞB'ye aktarılırken, kalan % 40'lık paylardan bir havuz oluşturulacak ve bu havuzda biriken kaynağın % 30'u BŞB'lerin yüzölçümleri, % 70'i ise nüfuslarına göre bütün BŞB'ler arasında pay edilecektir. Bu da göstermektedir ki bir ilde bulunan BŞB, bir yandan kendi sınırları içerisinde yapılacak olan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 6'sı kapsamında bir pay alırken, bir yandan da o ilde bulunan ilçe belediyelerine ayrılacak olan payların % 30'unu alacaktır. Ayrıca dağıtım ve paylaştırma konusunda nüfusun yanı sıra, artık "yüzölçümü" ölçütü de göz önünde bulundurulacaktır. Bu düzenlemenin, yüzölçümü fazla olan ve bundan dolayı da daha geniş alanlara kentsel hizmet götürmek zorunda kalan BŞB'ler için olumlu bir düzenleme olduğu söylenmektedir. (Adıgüzel, 2012: 169).

Öte yandan il sınırlarına büyüyen uygulama mekanında yukarıda belirtilen oranlarda aktarılan tutarların yerel kamu hizmetlerini yürütmek için yeterli olmayabileceği, özellikle kapatılan il özel idarelerinin büyükşehirlere devredilen personel yükünün ciddi bir yük olarak BŞB'ye yüklendiği de ifade edilmektedir.

5.2. 6360 Sayılı Kanun'un Ölçek Düzenlemesi Sorunu

Yasaya yöneltilen en önemli eleştirilerden biri ölçek düzenlemesi konusunda olmuştur. Bu görüşe göre, belediye yönetimi, kentsel yerleşme mekânlarının yönetimidir ve il ölçeğinin belediye modeli ile yönetilmesi beraberinde sorun getirecektir. Mülki sınırlar mahalli hizmetler için uygun ölçek değildir, sınırları siyasi ve idari ölçütler ile belirlenen mülki yönetim ile sınırları yerel nitelikli hizmetler ölçütüne göre belirlenen mahalli yönetimin hizmet ve yönetim ölçütlerinin birbirinden farklıdır. Kentsel alan yönetimi olarak kurulan belediyeler, kırsal alanı kapsamamalıdır (Çukurçayır, 2014, Akt. Çelikyay, 2014: 18).

Diğer yandan, kanunun "optimal ölçek" konusunda çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun düştüğünü belirten; ekonomik düzeyde hizmet ve yatırımların sağlanmasında ve yeterince hizmet alamamış yerleşim yerlerinin daha iyi hizmet almalarını sağlayabilecek düzenlemelere sahip olduğunu savunan görüşler de bulunmaktadır (Parlak, 2013) . Türkiye Belediyeler Birliği, yayınladığı bülteninde yasa ile ilgili görüşlere yer vermiştir. Yasa ile geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılabilecek, nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek, hizmette verimliliğe ulaşılacak, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımı sağlanacak ve il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir. Yasa ile, hizmet kalitesinin iyileştirilmesi, bütüncül planlama yapma imkânı, personel, mali kaynaklar ve hizmet üretme kapasitesinin artması, şehrin farklı bölgelerinde yaşayan vatandaşlara aynı standartta hizmet sunulması ve ayrıca belediyeler seçilme sorumluluğuyla da hareket edeceklerinden daha kaliteli hizmetin sağlanması kaçınılmaz olacaktır (Çelikyay, 2014, 18-19).

5.2. İl Yönetimi / Bölge Yönetimi Sorunu

Yasaya yönelik bir diğer eleştiri de merkezden yönetim esasına dayanan ilin, yerinden yönetim esasıyla yönetilmesi durumunda bölge yönetimine dönüşeceğidir (Güler, 2012). Yeni yönetim ölçeğinin "bölge yönetimi" ya da "eyalet yönetimi"ni çağrıştıracak bir durum ortaya çıkarabileceği de söylenmektedir (Çukurçayır, 2014, Akt Çelikyay, 2014: 19). 6360 sayılı Kanunun en çok tartışılan yönü bu düzenlemedir. İl ölçeğinde bir yönetim biçiminin eyalet yapısına dayalı başkanlık sisteminin ilk adımları olduğu iddia edilmektedir.

Yasanın bölge yönetimleri oluşturmaya yönelik olduğu, başkanlık sisteminin alt yapısını oluşturmak üzere çıkarıldığı, yerelde güçlü bir merkezileşmeye yol açacağı ve nihayetinde düzenlemenin iktidar partisinin yerel seçimleri kazanmaya yönelik bir stratejisi olduğu yönünde farklı bakış açıları bulunmaktadır. İl özel idarelerinin kaldırılmasıyla birlikte

bölge yönetimlerinin kuruluş sürecinin başladığı, tüm ili kapsayan belediye sistemi ile başkanlık sistemine geçişin öngörüldüğü, illerin merkezden yönetim esası yerine yeniden yönetim esasına göre yönetilmeye doğru kaydırıldığı, bu değişiklikle federal devlet yapılanmasının oluşturulmaya çalışıldığı da ifade edilmektedir (Güler, 2012; Çukurçayır, 2014).

Diğer yandan, yapılan hukuki düzenlemenin bir bölge yönetimi, federasyon denemesi ya da siyasi özerklik niyeti taşımadığını söyleyen görüşler bulunmaktadır (Görmez, 2012). Ayrıca, egemenliğin sağladığı yasa yapma gücünün yerel ya da bölgesel birimlerle paylaşılmasını öngören bir düzenleme olmadıkça, federasyondan söz edilemeyeceği, bu nedenle, yeni yasanın böyle bir özelliği olmadığı da belirtilmektedir (Keleş, 2012, Akt. Çelikyay, 2014: 19). İddialara yanıt AK Parti bülteninde de yer almıştır. Yeni yasal düzenlemeyle söz konusu olanın yalnızca belediye hizmetlerinin olduğu, hizmet bütünlüğünün ve ülke geneline ayrım yapmadan hizmet etmenin gerekliliğinin esas olarak benimsendiği ifade edilmiştir. Ülkenin belirli bölgelerinde güvenlik ve denetim mekanizmalarının hiçbir endişeye yol açmayacak şekilde yerli yerinde olmasının yanı sıra, yasanın yönetim ve denetim boşluğu getirmeyeceği ifade edilmektedir . Yasanın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda bahsedilen yerindenlik (subsidiarity) ilkesi gereği, hizmet bütünlüğü açısından imkânların birleştirilmesi, kalitenin arttırılması, tasarruf ve demokrasinin geliştirilmesi gibi özelliklerle değerlendirilmesi gerektiği, iddiaların belli bir bölgede yoğunlaşmasına yanıt olarak ise, çağdaş yerel yönetim anlayışında herkesin yönetimde söz sahibi olmasının gerekliliği kabul edilmektedir. Aksi bir durumun anayasal eşitlik ve ülkemizin üniter yapısı açısından kabul edilmesinin mümkün olmadığı, korku ve vehimle hizmet üretilemeyeceği, yeni yasal düzenlemeyle söz konusu olanın yalnızca belediye hizmeti olduğu belirtilmektedir (Çelikyay, 2014: 19).

Keleş yasaya yönelik eleştirileri arasında il özel idarelerinin kaldırılmasıyla valilerin taşradaki konumlarının zaafa uğradığını, valilerin, seçilmişler karşısında ikincil konuma düştüklerini belirtmektedir (Keleş, 2012: 11). Bir yandan BŞB sınırları genişletilirken, diğer yandan Yatırım izleme ve Koordinasyon merkezleri kurularak valiliklerin güçlendirilmesi de tezat bir duruma işaret etmektedir.

5.3. Anayasaya Uygunluk Sorunu

Kanunun temel kurgusu bağlamında yapılan düzenlemelere bakıldığında, anayasa ve temel kanunlara uygunluk açısından sorgulanmaktadır. Yasanın anayasaya uygunluğu konusunda farklı eleştiriler yapılmaktadır. Kanunla getirilen il özel idaresi, belediye ve köy zorunlu yönetim sisteminin BŞB'ye ait mekanların yerleşim yerleri olmaktan çıkması, yönetim biriminin yöre halkını temsil etmesi gerekliliği, mesafeye bağlı olarak yönetim birimlerinin tanımlanamaz hale gelmesi gibi hususlarla anayasaya aykırılık iddiaları söz konusudur. Bu yönetim sisteminin anayasaya aykırı bir durum teşkil edeceğini belirten yaklaşımların dayandığı gerekçe ise anayasanın 127. maddesidir.

6360 sayılı Kanun, yirmi dokuz ilde, bir yandan il özel idarelerini, köyleri ve belde belediyelerini kaldırmakta, diğer yandan da bu illerdeki ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürmektedir. Gözler, "İl özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin anayasal temeli vardır" diyerek Anayasa değişikliği yapılmadan il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kanunla kaldırılmasının Anayasaya aykırı olacağını ifade etmektedir. Yine Gözler'e göre "İlçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi de Anayasamıza aykırıdır. Çünkü Anayasamız (m.127/3), özel yönetim biçimleri"nin kurulmasına 'büyük iller' için değil, ancak 'büyük yerleşim merkezleri' için izin vermiştir. Birbirinden 80-90 kilometre uzakta olan yerleşim yerlerinin Anayasa m.127/3 anlamında "yerleşim merkezi" oluşturdukları söylenemez. Kaldı ki, nüfusu 100.000'i bile aşmayan il merkezlerinin birer "büyük yerleşim merkezi" oldukları da iddia edilemez. Anayasamız (m.127/3), mahallî idareler için il özel idaresi, belediye ve köyden oluşan bir çerçeve öngörmüştür. Bu çerçevenin dışına taşan bir mahallî idare reformu yapılmak isteniyorsa, öncelikle Anayasa değişikliği yapılmalıdır" (Gözler, 2013, 37). Diğer yandan, yasanın Anayasaya aykırı olmadığını belirten görüşler bulunmaktadır. Cumhuriyet Halk Partisi'nin yasanın iptali istemiyle anayasa mahkemesine başvurusuna ise cevap olarak Anayasa Mahkemesi, 12.9.2013 günü aldığı karar ile yasanın anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir (Çelikyay, 2014: 19)

5.4. Demokratik Katılım Sorunu

Yasanın demokratik katılımı azaltacağı yönündeki eleştiriler daha çok yerelde merkezileşme anlayışından kaynaklanmaktadır. Bu noktada büyük şehirlerdeki il özel idarelerinin kapatılarak görevlerinin BŞB'ye, bakanlıkların taşra kuruluşları ve İçişleri Bakanlığına bağlanan YİKB'ye devredilmesi en önemli eleştiri kaynağını oluşturmaktadır. Çünkü, yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin rol ve sorumluluklarının bir kısmının

merkezi yönetime bağlı idarelere devredilmesinin hizmet sunumuna ilişkin yetkilerin daha çok merkezileşmesi anlamına geleceği belirtilmektedir. Kanunla merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bunun dışında rol ve sorumluluk paylaşımı yapılmamıştır. Bu da yerelleşme değil aksine daha çok merkezileşme demektir. Devlet yönetimine ilişkin rol ve sorumlulukların hem ülke genelinde hem de il düzeyinde merkezileşmesi ülkemizde devlet yönetimini halktan uzaklaştıran, merkezileştiren ve devletin bürokratik ve otoriter yapısını güçlendiren yeni bir yönetim anlayışıdır (Kerimoğlu, 2014: 3). "Merkeziyetçi yerelleşme / yerelde merkezileşme yasası" olarak da adlandırılan yasa ile yerel yönetimler merkeziyetçi bir anlayışla güçlendirilmeye çalışılmıştır (Çelikyay, 2014: 21).

Yeni yapı ile demokratik katılım imkan ve mekanizmalarının azalacağı da belirtilmektedir (Güler, 2012; İzi ve Turan, 2013: 136). Büyükşehir meclislerinin daha yoğun bir program yüküyle karşı karşıya kalması ile yerel siyasette katılım mekanizmalarının daha yavaş işlemesi sonucu ortaya çıkabilecektir (Koyuncu, Köroğlu, 2012: 7-8). Düzenleme ile ölçeğin büyütülmesinin temsil ve katılımı zorlaştırdığı, aslında bu yeni yapının ilçe ve alt kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerini sınırlayan, belediye başkanının öne çıktığı ve belediye meclislerinin demokratik işlevini azaltan, bu anlamda merkeziyetçiliği öngören bir yapı oluşturmaya yönelik olduğu belirtilmektedir (Görmez, 2012).

Yerel halka sorulmadan, referanduma gidilmeden belediye kapatmanın yerel özerkliğe de yerel demokrasiye de aykırı olduğu belirtilmektedir. Bu durum Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın -çekince koymadığımız- yerel yönetimlerin sınırlarının korunmasıyla ilgili maddesine (5. Madde) aykırı bulunmaktadır. Bu maddeye göre "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz" (Zengin, 2014: 111). BŞB modeli için yapılan tüm kanun ve düzenlemelerde giderilmeye çalışılan demokratik katılım sorununun, 6360 sayılı kanunla da devam ettiği görülmektedir. Demokratik katılımın artırılıp iyileştirilme çabaları doğrultusunda kanun hazırlanmış olsa da uygulamada sorun alanları devam etmektedir. Bir diğer konuda diğer kanunlarla da varlığını devam ettiren temsil sorunudur.

Binlerce belediyenin mahalle yapılması sonucunda, o belde sakinlerinin doğrudan kendilerinin oluşumuna karar verdikleri meclisleri/karar organları kapatılmıştır. Bu konuda diğer bir husus, kent merkezinden uzakta yaşayan, merkezle ilişki içinde olmayan kırsal kesim sakinlerinin, metropoliten kentin/anakentin karar organlarının oluşumunu ve temsiliyetini belirleyecek olmasıdır (Zengin, 2014: 111). Mevcut sistem içinde il genel

meclislerinde olduğu gibi büyükşehir belediye meclislerinde de nüfusu az olan ilçelerin temsil oranı daha yüksektir. Bu da meclis üyelerin temsil ettikleri nüfus büyüklüklerinden farklılaşmalarına neden olmaktadır. Ölçeğin büyümesiyle birlikte çok sayıda nüfusu az ilçeden gelen meclis üyesinin olacağı düşünüldüğünde temsil açısından sorun ortaya çıkabilecektir (Bulut vd, 2013).

Sonuç ve Değerlendirme

BŞB yönetimiyle ilgili yapılan tüm kanuni düzenlemeler birbirinden farklı özellikler taşımakla beraber temel olarak hepsi bir noktada birleşmektedirler. Bu temel nokta ise; BŞB modeli oluşturmak ve büyükşehirleri bu modele göre yönetmektir. Bu model ise, çağın getirdiği yönetim anlayışları olan yerel ihtiyaçlara anında cevap verebilen, hizmette etkinlik sağlayabilen, daha az maliyetle daha fazla hizmet sunabilen, hesap verebilir, açık, saydam, demokratik katılımın yüksek olduğu özellikler taşımalıdır.

BŞB modelinin sıkça ele alınması ve gündeme gelmesinin önemli gerekçeleri bulunmaktadır. Çünkü, kurulduğundan beri BŞB'ler ülkemizin en hızlı gelişen birimi olmuştur. Bugün itibari ile ülke nüfusumuzun çoğu BŞB sınırları içerisinde yaşamaktadır. Bu durum BŞB'ler ile bu sistem içerisinde yer alan tüm belediyelerinin sorunlarına daha büyük bir duyarlılıkla yaklaşmayı gerekli kılmaktadır.

3030 Sayılı Kanunla başlayıp oluşturulmaya çalışılan BŞB modelinin, bu bağlamda gerçekleştirmeye çalıştığı unsurların farklı açılardan eleştirildiği görülmektedir. Söz konusu eleştiriler farklı sorun alanları açısından ele alındığında modelin yapısal ve işlevsel açıdan sıkıntılar barındırdığı gözlemlenmektedir. 3030 Sayılı Kanun ve sonrasında, BŞB'ye ilişkin yapılan tüm kanunların modelin gelişmesine ve çağın beklentilerine ayak uydurmada çabaladığı ancak, farklı alanlarda taşıdığı sorunların tam olarak giderilemediği görülmektedir. Bu anlamda yapılan son düzenleme olan 6360 Sayılı Kanun, başta BŞB'ler olmak üzere, yerel yönetim birimlerinin; yapı, görev ve sorumluluklarında önemli değişiklikler ve yenilikler getirmiştir. Kanun, birçok değişiklik getirse de BŞB modelinde hala ciddi sorun alanları mevcuttur. Eleştirilen konular hafifletilse de merkezileşme, uygulama mekanı karmaşası, demokratik olmayan uygulamalar ve hizmette etkinliğin tam ve hızlı sağlanamaması gibi sorun alanları varlığını devam ettirmektedir.

KAYNAKÇA

Adıgüzel, Şenol (2012), "6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme", Tematik Yazılar, Toplum ve Demokrasi, Yıl 6, Sayı 13-14, Ocak-Aralık, s. 153-176).

Adıgüzel Şenol, Tek Murat (2014), "6360 Sayılı Yasa ve Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 23 Sayı 3 Temmuz 2014, s. 73-102.

Arıkboğa, Ülkü (2004), Yönetimler Arası Mali İlişkiler, Yaylacık Matbaası, İstanbul.

Arıkboğa, Erbay (2012), Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform, Marmara sosyal araştırmalar Dergisi, Sayı, 2 Haziran 2012.

Arıkboğa, Erbay (2007), "Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclisinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 16, Sayı 1, Ocak 2007, s. 31-55

Bulut, Y., S. Karakaya, A. Aydın, M. Tamer (2013) "Büyükşehir Yönetimlerinde Ölçeğin Yerel Temsil Üzerindeki Etkisi: Hatay'da Bir Uygulama", Kuramdan Uygulamaya Yerel ve Kentsel Politikalar (Ed. Yakup Bulut, Veysel Eren, Sedat Karakoç, Abdullah Aydın), Pegem, ss: 151-164.

Can, H.H (2013), Türk İdare Sistemine Etkileri Bakımından 6360 Sayılı Kanun, http://mts.miargem.org.tr/ MTS (Erişim Tarihi: 04.04.2013).

Çelik, M. L. ve Altınparmak, C. (2013), Hukuki Açıdan 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Çelikyay, Hiçran (2014), "Yeni Büyükşehir Yasası Perspektifinde 2014 Yerel Seçimleri", SETA Perspektif, no.48 (Nisan 2014).

Çınar, Tayfun, Bülent Duru, Can Umut Çiner, Ozan Zengin (2013), Belediyenin Sınırları, TODAİE, Ankara.

Çınar, Tayfun/Çiner, Can Umut/Zengin, Ozan (2009), "Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci", TODAİE Yayın No:352, Yerel Yönetimler Yayın No:26, Ankara, s. 7,10, 15,16 ve 23.

Çukurçayır, A. (2000), Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları, Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri, TODAIE, Ankara

Çukurçayır, M. Akif(1998), Türkiye'de Büyükşehir Yönetimini Gelişimi, S.Ü. Karaman İİBF. Dergisi, C:1, S.1, Karaman, s,227

Çukurçayır, Akif (2014), "Büyükşehir yasa tasarısı ne şekilde okunmalı?", Radikal Yorum, 14 Nisan 2014.Akt. Çelikyay, Hiçran (2014), "Yeni Büyükşehir Yasası Perspektifinde 2014 Yerel Seçimleri", SETA Perspektif, no.48 (Nisan 2014).

Dönmez, Zühal (1993), "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 6, Kasım 1993, s. 47-53.

Ender, Sema ve Nihal İncioğlu (1996), Türkiye'de Yerel Yönetimler, Yeni yüzyıl Kitaplığı, Türkiye'nin Sorunları Dizisi- 23.

Genç, Fatma N. (2014) "6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri, Adnan Menderes Üniversitesi", Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1 (Özel Sayı): 1-29.

Görmez, Kemal (2004), Bir Metropol Kent: Ankara, Odak yayını, Ankara, , s.9

Görmez, Kemal (2012), "Yerelleşme-merkezîleşme geriliminde büyükşehir yasası", Zaman, 18 Aralık 2012, http://www.zaman.com.tr/yorum_yerellesme-merkezilesme-geriliminde-buyuksehir-yasasi_2017227.html

Gözler, Kemal (2013), "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler", Legal Hukuk Dergisi, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, s.37-82 (www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf).

Güler, Birgül Ayman, "Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine", www.yayed.org.tr. 9 Ekim 2012.

Güran, Sait (1983), "Büyükşehir Belediyesi Yönetimi Üzerine", İÜHF İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, 1983, Sayı 1-3, s.53, Akt. Dönmez, Zühal (1993), "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 6, Kasım 1993, s. 47-53.

Karabilgin, Ahmet (1989), "Anakent Belediyelerinin Yönetimi", TODAİYE Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi, Ocak 1989, S.4

Keleş, R. (2013). "Anakent Belediyelerinin Sayısı Çoğalırken", GAP Belediyeler Birliği Dergisi, Mayıs-Haziran-Temmuz, pp. 15-19, http://www.gabb.gov.tr/doc/gabb_bultenler/ 2013_06_birlik _dergi.pdf . 12.04.2014.

Keleş, Ruşen (2012), "Anakentlerin Dünü, Bugünü ve Yarını", Kentsel ve Bölgesel Araştırma Sempoyumu-3, 6-7 Aralık, Gazi Üniversitesi, Ankara.

Keleş, Ruşen (2000), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.

Keleş, Ruşen (2006), Kentleşme Politikası, İmge Kitapevi, (9. Bakı), Ankara, , s. 274

Keleş, Ruşen, 'Türkiyede Büyükşehir Yönetimi', Amme İdaresi Dergisi, C:18, S:2, Haziran 1985, s. 70-71

Kerimoğlu, Baki (2015), Merkezileşme ve Yerelleşme Kıskacında Yerel Yönetimler: Yeni Büyükşehir Kanunu Kapsamında Bir Değerlendirme, Misam, Değerlendirme Notu/5, 02.11. 2015.

Koyuncu, E. T. Köroğlu (2012) "Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", TEPAV, www.tepav.org.tr.

İzci, F., M. Turan (2013) "Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, C.18, S. 1, s.: 117-152.

Kıray, Mübeccel (2008), "Metropoliten Kent Olgusu", Kentleşme Yazıları içinde, Bağlam Yayınları, İstanbul, s. 105-119.

Nadaroğlu, Halil (2001), Mahalli İdareler, Beta Yayıncılık, İstanbul.

Ökmen, Mustafa ve Parlak, Bekir (2013), Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler, Orion kitapevi, Ankara.

Özay, İlhan (1986), Devlet, İdari Rejim ve Yargısal Koruma, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1986, s. 92.

Özçelik, Yusuf (2014), Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler, 1124 TAAD, Yıl:5, Sayı:19 (Ekim 2014)

Özdemir Serkan ve Meşhur Mehmet Ç. (2011) 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'nın Belde Belediyelerinin planlama Süreçleri Üzerinde Yarattığı Etkiler, Megaron Dergisi, cilt 6, Sayı 3, s. 171-183.

Parlak, Bekir (2013), "Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi", Bursa Yerel Yönetim Haber ve Yorum Dergisi, 25 Ocak,2013 . (http://www.bursayerelyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediye-yasasinin-analizi/, Erişim tarihi, 25.09. 2015)

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, A. (2008), Mahalli İdareler, Ankara: Nobel Yayın.

Türkmen, Ali (2006), Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi ve Gelişimi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, s.26

Ulusoy Ahmet, Akdemir Tekin (2006), Mahalli İdareler Maliyesi, 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara,

Yaylı, Hasan (2008), "Türkiye'de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması: 2004 Belediye Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Çalışma", Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara

Yaşamış, Firüz Demir (1995), "Büyükşehir Sorunsalı", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 28, Sayı 1, Mart 1995, s. 93-111.

Yeter, Enis (1991). " Ülkemizde Büyükşehir Belediyesi Uygulamasına İlişkin Görüşler", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı 3, Eylül 1991, s. 153-161.

Yıldırım, Ramazan (1997), "Diyarbakır'daki İlçesiz İlçe Belediyeleri ya da Alt Kademe Belediyeleri", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, Haziran-1997, s. 235.

Yıldız, R., Çıracı, H., (2006), "5216 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Stratejik Mekânsal Planlama Yaklaşımı Açısından Değerlendirilmesi", İTÜ Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 2, s. 197-206.

Zengin, Ozan (2014), "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", Ankara Barosu Dergisi, 72(2): 91-116.

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BANKACILIĞININ DÖNÜŞÜMÜ

Eymen NAMAZCI
Öğr.Gör., Plato Meslek Yüksekokulu, eymennamazci@plato.edu.tr

ÖZET

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletler tarafından oluşturulan ekonomik ve siyasi temelli birliktelikler zamanla sosyal alanda da zemin bularak küreselleşme kavramını ortaya çıkarmıştır. Küreselleşme, dünya milletlerinin ekonomi, siyaset ve iletişim bakımlarından birbirine yaklaşması ve bir bütün haline getirilmesi olarak tanımlanabilir. Küreselleşme ile sağlanan devletlerarası yakınlaşmalar, ulus devlet anlayışının önem kaybetmesine dolayısıyla yerel yönetimlerin öneminin artmasına neden olmaktadır.
Yerel yönetim birimlerinin öneminin artması, yerel yönetim harcamalarının finansmanını da önemli bir konu hale getirmiştir. Yerel yönetimlerin finansmanında dünyada farklı yöntemler ve örnekler bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin finansmanında kullanılan en önemli araçlardan biri de yerel yönetim bankacılığıdır.
Türkiye'de yerel yönetim bankacılığı İlbank A.Ş adı altında yürütülmektedir. 1933'ten bu yana sırasıyla Belediyeler Bankası, İller Bankası ve nihayet İlbank A.Ş olarak adlandırılan Banka, İlbank A.Ş adını aldığı 2011 yılına kadar dünyadaki benzerlerinden farklı olarak yapılanmış bir banka iken, Avrupa Birliği ve Dünya Bankası'nın önerileriyle bugünkü haline dönüşmüştür.
Çalışmada ilk olarak Türkiye'de yerel yönetim bankacılığının kısaca tarihçesi incelenecektir. Ardından ise, küreselleşme sürecinde Türkiye'de yerel yönetim bankacılığı alanında son yıllarda yaşanan dönüşüm açıklanmaya çalışılacaktır. Bu dönüşümü etkileyen unsurlar ve dönüşüm süreci çalışmanın esas inceleme alanını oluşturmaktadır. Yaşanan bu değişimin sonuçları ise ayrıca değerlendirilecektir.

ANAHTAR KELİMELER: Kamu Yönetimi Reformu, İller Bankası, Yerel Yönetim Bankacılığı, İlbank A.Ş.

1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BANKACILIĞININ GELİŞİM SÜRECİ

Belediyeler Bankası'nın kuruluş tarihinin 1933 yılına rastlaması bir rastlantı değildir. 1930'lu yıllar Türkiye Cumhuriyeti'nin 1929 dünya ekonomik krizinden yaralar alarak çıktığı, 1920'li yıllarda alınan derslerin de değerlendirildiği önemli bir on yıldır. SSCB'nin 1929 Büyük Burhan'ından az etkilenmesi Atatürk'ün devletçilik anlayışında devlet müdahaleciliğini arttıracak yönde değişikliğe sebep olmuştur. Bu nedenle, 1930'lu yıllarda planlı bir kalkınma hamlesi başlamıştır.

Belediyeler Bankası'nın kuruluşu ile ilgili ilk işaret ise, 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda bulunmaktadır.

1580 sayılı Kanun'un 131'nci maddesi aynen şöyledir:

"Her sene belediye bütçesine mevzu varidatın safi miktarı hesap edilerek bu safi varidatın yüzde beşi işbu kanunun neşri tarihini takip eden mali sene iptidasından itibaren yirmi sene müddetle ayni bütçeye ihtiyat akçesi olarak vazolunacak ve belediyelere mahsus bir banka teessüs edinceye kadar hükümetin idare edeceği bir bankaya ayni mali senenin nihayetinden evvel tediye edilecektir."

Aynı Kanun'un 132'nci maddesinde de, Banka'da toplanacak ihtiyat akçesinin % 75 ine kadar, beldenin imar ve inşaat işlerinde kullanmak ve senesi içinde kendi geliri ile ödemek koşulu belediyeye bankadan borç alma hakkı tanındığı görülmektedir.

Bu iki maddeden de anlaşılacağı gibi, daha 1930 yılında Belediye Kanunu çıkarılırken, "belediyelere mahsus bir banka" kurulması fikri bulunmakta ve kurulacak bu bankanın sermayesi için Belediye Kanunu ile hazırlık yapılmaktadır. (Çoker, 1986: 88)

Öte yandan yerel altyapı finansmanı, 1930'lu yıllara kadar özel ticari banka kredileri yolu ile elde edilen kaynaklardan karşılanmaya çalışılmıştır. 1929 Büyük Buhran'ın da etkisi ile altyapı finansmanı için yüksek maliyetli olan bu kaynak, 1930'lu yıllarda kamu kaynaklarını harekete geçirecek bir banka kurulmasını gerektirmiştir. (Güler, 1996: 87)

11 Haziran 1933 tarih ve 2301 sayılı Kanunla Belediyeler Bankası kurulmuştur. Banka, yerel altyapı yatırımlarının uzun vadeli ve düşük faizli kredi gerektirmesi, ticari bankalardan alınan kredilerin ise yüksek maliyetli olmasının önüne geçmek için kurulmuştur. (Topal, 2003: 18) Belediyeler Bankası'nın kuruluş sermayesi 15 Milyon TL'dir ve 1923 yılında 150 milyonluk bütçe ile hizmete koyulan ve 1933 yılında bütçesi ancak 170 milyon TL olan Türkiye Cumhuriyeti yönetimi için 15 milyonluk bir sermaye oldukça önemlidir. (Çoker, 1986: 3)

Belediyeler Bankası kurulduktan yaklaşık iki yıl sonra, 1580 Belediye Kanunu'na bir ek yapılmış, kentsel planlama ve altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesini sağlamak üzere Belediyeler İmar Heyeti adında bir merkezi örgüt oluşturulmuştur. Belediyeler İmar Heyeti'nin kuruluş nedeni nedir? Belediyelerin büyük altyapı yatırımlarına girişme bakımından, teknik donanıma sahip olmadıkları görüşü ve özel sektörün belediyelerle iş yapma konusunda isteksizliği temel nedenler olarak sayılabilir. Belediyeler İmar Heyeti devreye sokularak, inşaat ve sanayi sermayesinin güvensizlik nedeniyle ihalelerden uzak durmasına neden olan işleyiş ortadan kaldırılmış olacaktır. (Güler, 1996: 91) Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti, İçişleri Bakanlığı tarafından kurulmuş, bu bakanlık tarafından örgütlendirilmiş ve yine bu bakanlığın yakın denetiminde çalışmışlardır.

Nüfus artışı ve kentleşmenin hızlanması, bu doğrultuda Belediyeler Bankası'nın sermayesinin mali ve teknik alanlarda yetersiz kalması, İller Bankası'na dönüşümünü gerektirmiştir. (Çınar, 2007: 118) 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası'nın ekonomik krizlerin ve İkinci Dünya Savaşı'nın doğurduğu büyük sorunlar, zor ve ağır şartlar içinde geçen faaliyet döneminde elde edilen başarılı sonuçlar, Banka'nın dağıtım ve faaliyet sahasının il özel idareleri ve köyleri de içine alacak şekilde düzenlenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Amaç ise, başarılı çalıştığı tespit ve kabul edilen bir işletmeyi, 10 yıllık tatbikat içinde görülen eksiklik ve yetersizlikleri gidermek suretiyle daha iyi çalışır hale getirmektir. (Çoker, 1986: 5-6)

Belediyeler Bankası'nın İller Bankası'na dönüştürülmesinin nedenleri şöyle sıralanabilir (Kestane, 1996: 47):

1. Ekonomik ve toplumsal şartların, tüm yerel yönetimlere hizmet verebilecek bir banka ihtiyacını ortaya çıkarması.

2. Sadece borç veren bir kurum değil, aynı zamanda teknik altyapıya ilişkin ve tedarikçi bir yapıda yeni bir oluşuma duyulan ihtiyaç.

3. İkinci Dünya Savaşı'nın Türkiye'deki yerel yönetimler üzerinde yarattığı malî olumsuzluklar.

4. Hizmetlerin etkinliği açısından, teknik ve malî destek sağlayan birimleri tek çatı altında birleştirme düşüncesi.

İller Bankası hakkındaki kanun tasarısı TBMM'ne 1944 yılı Temmuz ayında "Mahalli İdareler İmar Bankası" adıyla sunulmuştur. Bu ad, daha kısa olması nedeniyle Bütçe Komisyon'unca önerilen "İller Bankası' adıyla değiştirilmiştir. İller Bankası'nın kuruluş amacı Belediyeler Bankası'nın kuruluş amacından daha farklıdır. Şöyle ki; Belediyeler Bankası'nın kuruluş amacı "belediyelere kredi sağlamak" iken İller Bankası'nın kuruluş amacı 4759 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde "*İl Özel İdareleriyle belediye ve köy idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların imar işleriyle ilgili konularla uğraşmak..."* olarak belirlenmiştir. Ayrıca, İller Bankası yatırımcılık boyutu ile de donatılmıştır. Hatta bu boyut daha ön plandadır. (Güler, 1997: 44-45)

Kuruluş Kanunu'nun yanı sıra Bankacılık Kanunu, İller Bankası Uygulama Yönetmeliği ve ilgili mevzuat hükümlerine göre mevduat bankacılığı[1] dışında diğer tüm bankacılık işlemlerini yürüten İller Bankası; ortak idarelerin yurtiçinden ve ilgili kanun çerçevesinde yurtdışından temin edeceği her türlü kredilere aracılık etmektedir. (İller Bankası, 2009: 38)

1958 yılında kurulan İmar ve İskân Bakanlığı, İller Bankası'nın kendisine bağlanmasıyla birlikte İçişleri, Maliye ve Bayındırlık bakanlıklarının konuyla ilgili tüm yetkilerini toplamıştır. (Güler, 1996: 91-92)

[1] Ticari banka statüsünde kurulan İller Bankası'nın mevduat izni kaldırılarak 1990 yılından itibaren kalkınma ve yatırım bankası olarak devam etmesi kararlaştırılmıştır.

2. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI

İller Bankası Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1945 yılından, 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun kabul edilip İller Bankası'nın, İLBANK A.Ş olarak adlandırılmaya başlandığı 26.01.2011 tarihine kadar geçen 66 yıl içerisinde 4759 sayılı mülga İller Bankası Kanunu'nun çeşitli maddelerinde değişiklik yapılmış, kuruluşun kılavuzu; değişen ülke şartlarına uyumlu hale getirilmiştir. Banka'nın görev alanları modern Türkiye'nin inşasına destek olan esnek bir yapıya, verimlilik ve kaliteye odaklı yatırım unsurlarına, yurt içi ve yurt dışı kaynaklarını ortak idarelerin kullanımına sunmaya göre şekillendirilmiştir. Fakat her ne kadar İller Bankası modernize edilmeye çalışılmışsa da, bu değişim, 1980'lerden itibaren etkili olmaya başlayan neoliberal politikalar ve bu politikaların uygulayıcıları tarafından yetersiz görülmüştür. İller Bankası'nın dünyadaki benzer örneklerinden farklı, kendine has ve değişime direnen yapısı, özellikle Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi küreselleşmeyi hızlandıran politika belirleyici kurumlar tarafından, Türkiye'nin piyasa ekonomisine geçişinde engel sayılan nedenler arasında bulunmuş ve bu kurumlar, özellikle sağladıkları bağlı krediler yolu ile İller Bankası'nda köklü bir değişimi talep etmişlerdir.

2.1. İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılma Nedenleri

Dünyada 1980'lerden itibaren etkili olmaya başlayan Neoliberal yaklaşım, son yıllarda merkezi yönetimlerden sonra yerel yönetim birimlerini de etkisi altına almış gözükmektedir. Neoliberal yaklaşımın ön gördüğü politikaların yerel yönetim birimlerine yansıyan kısmına bakıldığında, dikkat çeken önemli unsurlardan biri, yerel yönetim birimlerinin yetkilerinin mali özerklikleri ile eş zamanlı arttırılmasıdır. Doğal olarak bu durum yerel yönetim birimleri ile doğrudan ilişkisi olan kurum ve kuruluşları da ilgilendirmektedir. Nitekim Neoliberal politikaların beşiği olan Batı dünyasından gelen etkilerle, önce yerel yönetim yapımızda değişim olmuş daha sonra da ilintili kurumlar bundan etkilenmiştir. Bunun sonucunda, İller Bankası yerel yönetim sistemi ile birlikte ele alınmış, yerel yönetim reformunun bir parçası olarak yeniden yapılandırılmıştır.

Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası tarafından İller Bankası hakkında bir rapor hazırlanmış ve hazırlanan rapor yeniden yapılanmanın gerekliliklerini genel olarak ele almıştır.

Bu doğrultuda, İller Bankası'nın sorunları şu şekilde sıralanmıştır: (Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 2006: 20-21)

• İller Bankası'nın merkezi yönetim bütçesine bağlı olması sonucunda, Banka kredi verme, faiz oranlarını belirleme ve yatırım yapabilme gibi kararları alırken bağımsız davranamamaktadır. Banka'nın merkezi yönetime bağlı olması, yerel yönetim anlayışının güçlenmesine engel olmakta ve bunun sonucu olarak da özellikle belediyeler teknik kapasite ve mali finansman konularında uzmanlaşma sağlayamamaktadır. Ayrıca Banka'nın faaliyet alanları politik müdahale ile yönlendirilebilir.

• İller Bankası sermaye yapısı itibarıyla, nihayetinde bir kamu kurumudur. Bu özelliğinden dolayı Banka'nın piyasacı mantıkla çalışıp kâra odaklaması beklenemez. Örneğin; belediyelerin aldıkları kredileri geri ödeyememesi ve bunun sonucunda Banka'nın zarar etmesi.

• Belediyeler ile İller Bankası arasındaki organik bağlantıdan dolayı belediyelerin mali açıdan kötü olması İller Bankası'nın kapasitesini daraltır ve bunun doğal sonucu olarak belediyelere kaynak aktarması güçleşir.

İller Bankası'nın sorunları ve çözümlerine yönelik daha detaylı açılımlar, ulusal ve uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanan proje, araştırma, rapor ve benzeri yapılarda incelenmiştir. Söz konusu çalışmalara izleyen bölümlerde yer verilecektir.

2.2. İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Çalışmalar

Değişen koşullara uyum sağlanması ve yerel yönetimlere daha fazla destek sağlanabilmesi amacıyla, belediyeler için önemli bir fon kaynağı olan İller Bankası'nın yapısı ve işleyişinde düzenlemelere gidilmesi gerektiği yönünde yurtiçi ve yurtdışı kaynaklı pek çok rapor hazırlanmıştır. Yerel Yönetimler ve İller Bankası Yuvarlak Masa Toplantısı, İller Bankası Stratejik Planı (2006 – 2010), Kalkınma Planları, İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu, Belediye Hizmetleri Projesi (Dünya Bankası), Türkiye "Belediye Sektörü İncelemesi" (Dünya Bankası), IMF Raporu, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı "Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması", 1992 Dünya Bankasının Yerel Yönetimlere Mali Aracılık İçin Seçenekler Raporu ve IBRD - Çukurova Kentsel Gelişim Projesi bunlardan bazılardır. Aşağıda, çalışmalar kaynaklarına (yurtdışı – yurtiçi) göre ayrılarak, tarih sırasına göre verilmektedir.

2.2.1. İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yurtdışı Kaynaklı Çeşitli Raporlar ve Öneriler

2.2.1.1. 1961 Tarihli Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) Raporu

Çoker'e göre; 1961 tarihli OECD raporu, İller Bankası'nın geleceği ile ilgili şu önerileri getirmektedir; İller Bankası, bankacılık faaliyetlerine ağırlık verip ticari bankalar gibi şube sayısını arttırmalı ve bankacılık faaliyetlerini yürüten personeline ödeyeceği ücret en az özel banklardaki gibi olmalıdır. Banka, teknik personelini tasfiye etmeli, sadece finanse edilecek hizmetlerde teknik danışmanlık verecek birkaç teknik personel bulundurulmalıdır. Banka mevzuatında, işleyişi dış baskılara ve tehditlere karşı koruyacak hükümler bulunmalıdır. Banka mevzuatında yapılabilecekler sınırlandırılıp, faaliyetler her zaman bu sınırlar içinde kalmalıdır. (Çoker, 1986: 381)

2.2.1.2. 1987 Tarihli Dünya Bankası -Çukurova Kentsel Gelişim Projesi

Dünya Bankası'ndan sağlanan finansmanla Adana, Hatay ve Mersin illerini kapsayan Çukurova bölgesinin gelişimi için bazı projelerin uygulanması kararlaştırılmıştır. (Çoker, 1986: 382) Dünya Bankası Çukurova bölgesi için karşılayacağı kredi talebini, yerel yönetim maliyesinde bir reform için tatmin edici adımlar atılması koşuluna bağlamıştır. (Çakır, 2003: 12-46) Bu kapsamda ele alınan İller Bankası'nın yerel yönetimler için gerçek bir kalkınma bankası[2] haline getirilmesi öngörülmüştür.

Bu raporda, yerel yönetim mali sistemindeki sorunlar, İller Bankası'nın rolü üzerinden ele alınmıştır. İller Bankası ile ilgili öneriler şunlardır: (Çoker, 1986: 383)

Banka, belediyeler ile uluslararası kredi kuruluşları arasında mali konularda aracılık edecek bir kurum haline gelmeli, Banka'nın öncelikle fon transferi konusunda uzmanlaşmalıdır. Sermaye piyasası işlemlerine katılmalıdır. Belediyeler için borçlanma araçları yaratan bir sermaye kuruluşu olması gerekmektedir. Banka'nın doğrudan kredi vermesinin yanında, belediyelerin borçlanmasında yol gösterici olması önerilmiştir. Özet olarak, Banka, kalkınma bankacılığından yatırım bankacılığına geçmelidir. (The World Bank, 1987: 45-47)

[2] Kalkınma Bankaları genellikle sermayesi hazine tarafından karşılanan, mevduat toplayamayan, ülkenin gelişmesi için uygun kaynak yaratan ve teknik destek veren bankalar olarak tanımlanabilir.

2.2.1.3. 1992 Tarihli Dünya Bankası Raporu

Çukurova Kentsel Gelişim Projesi kapsamında Dünya Bankası'ndan aldıkları kredilerle altyapı yatırımlarına başlayan Çukurova belediyeleri, yatırımlarını tamamlayabilmek için Dünya Bankası'ndan yeniden kredi talebinde bulunmuşlardır. Bu talep Dünya Bankası tarafından reddedilmiş ve Dünya Bankası Türkiye yerel yönetim maliyesinde köklü değişiklikler yapılmasını şart koşarak yeni bir kredinin verilebileceğini bildirmiştir. (Bilgen, 2006: 6)

Rapora göre, Türkiye'de kentsel altyapı sorunları önemli boyutlara ulaşmış ve önemli büyüklüklerde finansmana ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyacın karşılığında uzun vadeli ve yüksek miktarda kredi verebilecek bir yapı bulunmamaktadır. İller Bankası'nın teknik destek vermek gibi faaliyet alanlarından çekilip, yerel yönetimlerin finansman sağlamalarına katkı sağlayacak şekilde çalışması gerekir. Çünkü belediyeler yatırımları karşılayacak cari gelirlerden yoksundurlar. Genel bütçe gelirleri sınırlı olduğu için bu giderlerin hazineden karşılanması da mümkün görünmemektedir. Bir başka sorun olarak, belediyelerin ticaret bankalarından İller Bankası aracılığıyla kısa vadeli kredi kullanmalarıdır. Oysa kentsel altyapı yatırımları uzun vadeli yatırımlardır. Bunların kısa vadeli borçlanma yoluyla değil, uzun vadeli borçlanmalarla karşılanması gerekir. Bu nedenlerden ötürü, kentsel altyapı yatırımlar için gerekli kaynakların karşılanabileceği alan, bankacılık sektörü ve sermaye piyasasıdır. (Güler, 1997: 63-65)

2.2.1.4 1993 Tarihli IMF Raporu

1981 yılında kabul edilen 2380 sayılı kanunla, Genel Yönetim Bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyelere % 5 oranında pay verilmesi kabul edilmiş ve bunun % 80'inin belde nüfus esasına göre dağıtılması, % 20'sinin de, İller Bankası yatırımlarında kullanılmak üzere İmar ve İskân Bakanlığı emrindeki Belediyeler Ortak Fonu'na aktarılması öngörülmüştür. 2380 sayılı kanunda 1984'te, 3004 sayılı kanunla yapılan değişiklikle Ortak Fon'un adı Belediyeler Fonu olarak değiştirilmiş ve bu fonun oranı doğrudan doğruya genel yönetim bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamına bağlanmıştır. (Çoker, 1986: 157)

Banka'nın yatırımcılıktaki gücü, yıllar boyunca asıl olarak finansman sağlama tekelinden gelmiştir. Yatırımcılık ve yerel yatırımları yönlendirme gücünün başlıca kaynaklarından birisi, 1948 yılından bu yana kuşandığı Belediyeler Fonu olmuştur. (Güler, 1997: 60)

1993 yılında yayınlanan IMF Raporuna göre, İller Bankası yatırımlarının dörtte üçlük kısmını karşılayan Belediyeler Fonu geri çekilmeye başlamıştır. 1993 yılından itibaren de Fon, genel bütçe kapsamına alınmış ve Banka'ya ödenek ayırma yöntemi uygulamaya girmiştir. 1995 yılına gelindiğinde Belediyeler Fonu'nun yatırım harcamaları içindeki payı % 28 düşmüştür. Genel Yönetim Bütçesi içine alınması ile Fona aktarılan pay azalmaya başlamış, 2002 yılında da tamamen kaldırılmıştır. Yatırım alanında belediyeler yalnız bırakılmıştır. (Güler, 1987: 60)

2.2.1.5 2004 Tarihli Dünya Bankası Raporu

Dünya Bankası'nın belediye sektörüne ilişkin yayınladığı raporda İller Bankası'na geniş yer verilmiştir. Buna göre, İller Bankası bağımsız bir yönetim kurulu tarafından idare edilmeli ve herhangi bir bakanlığa bağlı olmamalıdır. (The World Bank, 2004: 46) Merkeze ve yerel yönetimlere olan bağlılığı giderilmelidir. Kredi ve faiz uygulamaları piyasa değeri üzerinde yapılmalı ve kredilerde geri dönüşü sağlamalıdır. İller Bankası'nın amacı; kamu fonlarının belediyelere verimli transferi için bir ajan haline bankaya dönüşmek olmalıdır. Amaç, bütçe ve diğer fonlar aracılığı ile elde edilen kaynakların, yerel yönetimlere doğru aktarımını sağlayıp yerel yatırımların kalitesini artırmaktır. Ayrıca Banka, yerel yönetimlere uyguladığı faiz oranlarını ve kredi şartlarını kendi belirlemelidir. Banka finansal alanda faaliyet gösterip, teknik konularda faaliyetleri azaltmalıdır. Sadece kapasiteleri zayıf olan yerel yönetim birimlerine teknik yardım sağlanabilir. Ayrıca, uzun vadede, Banka'nın teknik bakımdan faaliyette bulunabilmesi aynı işi yapabilecek özel firmaların bulunması şartına bağlanmıştır. Uzun vadede, İller Bankası'nın bir finansal aracı olarak hareket edip bu konuda önemli bir rol oynayabileceği ifade edilmektedir. (The World Bank, 2004: 46-48)

2.2.1.6. 2006 Tarihli Dünya Bankası Projesi ve Kredi Anlaşması

Belediyelerin işleyişini ve sorunlarını anlamak ve bu sorunların giderilmesinde hükümetle birlikte bir program oluşturulması üzerinde çalışmak amacıyla, 29 Ekim 2000 tarihinde Dünya Bankası heyetinin ülkemizi ziyaret etmesi ile başlayan çalışmalar kapsamında; Dünya Bankası'nca önemli bir reform alanı olarak görülen belediye sektörüne ilişkin yapılacak çalışmaların ilkinin, yerel yönetimlerle ilgili konuları içerecek ve belediyelerin daha kaliteli ve mali güçleri ile uyumlu hizmet sunabilmeleri için öneriler getirecek bir "sektör çalışması" olmuştur. Bu amaçla düzenlenen seminerleri takiben, belediyelerin işleyişi ve sorunlarının, Temmuz 2003'de başlayacak olan Ülke Yardım Stratejisi (CAS FY04–06) kapsamında değerlendirilebileceği Hazine Müsteşarlığı'nca belirtilmiştir. Hazine Müsteşarlığı ile Dünya Bankası arasında yukarıda açıklanan bağlamda

yürütülen görüşmeler çerçevesinde; Dünya Bankası'ndan Ülke Yardım Stratejisi (CAS FY04–06) Programı kapsamında "Belediye Hizmetleri Projesi" için 200 Milyon ABD Doları tutarında bir kredi sağlanması gündeme gelmiştir. (Şimşek,2007: 67)

Bu kredi anlaşmasına göre, projenin başarılı şekilde hayata geçirilmesi için İller Bankası'nın kurumsal yapısı geliştirilmelidir. Projede, hükümetin belediyelere teknik yardım, kredi ve hibe sağlayan İller Bankası'nda reformlar başlattığı vurgulanmıştır. (The World Bank, 2005:3) Banka'nın teknik, finansman, muhasebe ve hukuki konularda uzmanlığı olan yaklaşık 3.500 personel bulunmaktadır. Bu personelin yaklaşık %55'i tüm ülkedeki on sekiz bölge ofisinde bulunmaktadır. Merkezi hükümet İller Bankası'nın daha fazla kredi verebilmesi için Banka için reformlar yapmaktadır.

Ayrıca projede İller Bankası'na aşağıdaki başlıklar halinde önerilerde bulunulmuştur; (The World Bank, 2005: 55)

a) Belediyelere hizmeti zamanında sunmak;

b) İller Bankası'nın bankacılık işlevini güçlendirmek;

c) Belediyelerin ihtiyaçlarını karşılamak için projeleri tamamlamak;

d) Uygun teknoloji kullanılmasını sağlamak;

e) İller Bankası'nın personel kalitesini artırmak;

f) Diğer ülkelerdeki projelerin gelişimini desteklemek;

g) Kredilerin zamanında ödenmesi, böylece kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması, bankanın sermayesinin daha ekonomik kullanılması.

2.2.2. İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yurtiçi Kaynaklı Çeşitli Öneri ve Raporlar

2.2.2.1 Kalkınma Planlarında İller Bankası'nın Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Hükümler

Ülkemizde hazırlanan kalkınma planlarında İller Bankası'nın yapısı ve işleyişine yönelik birçok hüküm bulunmaktadır. İller Bankası'nda yeni düzenlemelere gidilmesi ise ilk olarak Yedinci Beş Yılık Kalkınma Planı'nda (1996-2000) hedeflenmiştir. Uygulamaya konulan ilk beş kalkınma planında İller Bankası'nın ülke altyapı yatırımlarına, özellikle kanalizasyon ve içme suyu yatırımlarına olan katkısı vurgulanmış ve işleyişine yönelik olarak

herhangi bir aksaklık görülmemiştir. Altıncı Beş Yılık Kalkınma Planı'nda (1990-1994) ise Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda (2007-2013) olduğu gibi İller Bankası'na değinilmemiştir. Onuncu Kalkınma Planı'nda (2014-2018) İlbank dönüşümü hakkında herhangi bir ifade bulunmamaktadır.

Yedinci Beş Yılık Kalkınma Planı'nda (1996-2000) yapılan durum analizinde, Banka'nın yerel yönetimler için bir yatırım ihtisas bankası[3] haline dönüştürülemediğinden bahsedilmiştir. Ayrıca, içme suyu ve kanalizasyon hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesinde belediyeler ile İller Bankası arasında işbirliğinin geliştirilmesi planlanmıştır. Dolayısıyla, İller Bankası'nda reorganizasyona gidilmesi gereği açıkça vurgulanmıştır. Buna bağlı olarak, İller Bankası özerk ve gerçek bankacılık kurallarını uygulayacak, ihtisaslaşmış bir yatırım bankası niteliğine kavuşturulacaktır. Bu aynı zamanda, yerel yönetimler reformunun bir parçası olarak görülmüştür. (http://www.kalkinma.gov.tr, 2015)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005) Banka'da yeni bir yapılanmaya gidilmesi gereği tekrarlanmıştır. Banka'nın katı atık projelerine daha fazla ağırlık vermesi amacıyla bu hizmetlere yönelik malî desteğin arttırılacağı belirtilmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin olarak, nüfusu 100 binin üzerindeki belediyelerde su ve kanalizasyon idareleri kurulması planlanmıştır. İller Bankası Genel Müdürlüğü'nce yapılmakta olan belediyelerin 1/1.000 ölçekli harita yapım işlerinde önemli bir sorun görülmemiştir. Ayrıca, yerel yatırımların projelendirilmesi, finansmanı ile iç ve dış kredi kullanımı, teknoloji seçimi, insan kaynakları yönetimi konularında yerel yönetimlere öncülük etmek ve merkezi-yerel yönetimler arasında kaynak akışını yönetmek üzere İller Bankası Genel Müdürlüğü gerçek bir yerel yönetim ortaklığı olarak yeniden örgütlenecek; yatırımların finansmanında kullandığı kaynaklar görevlerine paralel olarak artırılacaktır. (http://www.kalkinma.gov.tr, 2015)

Sekizinci Plan Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda da İller Bankası hakkında önemli sorunlar tespit edilmiş ve çeşitli çözüm önerileri getirilmiştir. Raporda, günümüz İller Bankası modelinin konumunu yitirme sürecine girdiği belirtilmiştir. Bu durumun nedenleri ise küreselleşmenin Türkiye üzerindeki etkileri, kullanılan kredilerin çeşitli nedenlerle ertelenerek veya silinerek bir borç olmaktan çıkması suretiyle yönetimler arası malî transferlere dönüşmesi ve bankacılık alanında yaşanan gelişmelere İller Bankası'nın uyum sağlayamaması olarak gösterilmiştir.

[3] Faaliyetlerini belirli sektörler veya belirli faaliyet alanları üzerinde yoğunlaştırmış olan bankalara **İhtisas Bankası** denilmektedir.

(http://www.kalkinma.gov.tr, 2015) **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nun Yerelleşme ve Şehirleşme başlığında ve Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Özel İhtisas Komisyonu Raporu Yerel Yönetimler başlıkları altında da İller Bankası'nın dönüşümü hakkında yeni bir söylem geliştirilmemiştir.

İller Bankası'nda bir reorganizasyon çalışması gereği Yedinci Plan'da ileri sürülmüş ve Sekizinci Plan'da tekrarlanmış olmasına rağmen, bu on yıllık sürede Banka'da sermaye artırımı dışında önemli bir kanuni değişme 26.01.2011 tarihinde 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun yayınlanıncaya dek gerçekleştirilmemiştir.

2.2.2.2. İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile İller Bankası Genel Müdürlüğü tarafından Banka'nın yeniden düzenlenmesi amacı ile TODAİE'den istenen araştırma projesinin amacı sunuş sayfasında şu şekilde belirtilmiştir:

"Banka merkez ve taşra örgütü birimlerini, mevzuat ve örgüt bazında getirilecek rasyonel çözümlerle, yerel yönetimlerin bugünkü ve gelecekteki gereksinmelerine uygun ve esnek bir duruma getirmek, hizmetlerin zamanında, etkili ve verimli bir biçimde yürütülmesini sağlayacak bir modeli gerçekleştirmek". (TODAİE, 1993: i)

1993 yılında yayınlanan rapora göre; Merkeze bağımlı, merkezin koyu vesayeti altındaki yerel yönetimlerin özerk bir banka kurmaları ve yaşatmaları düşünülemeyeceği için, bu kurumları merkezin aşırı yönetsel vesayetinden kurtaracak, Bankanın sermayesini güçlendirecek ve yerel yönetimlere yeterli kaynak sağlayacak bir mali reformu da içeren yerel yönetim reformu yapılmalıdır. Bu durum, yerel yönetimlerin kredi kapasitelerini olumlu yönde etkileyecek ve Bankadan beklenen temel işlevlerin istenen nitelikte yerine getirilmesini sağlayacaktır. (TODAİE, 1993: 249) Diğer bir ifade ile özerklik ve vesayet açısından, öncelikle Banka'ya ortak olan yerel yönetimlerin özerk kılınması gereğine vurgu yapılmıştır. Özerk ve vesayet denetimi sınırlı yerel yönetimlerin, Banka'nın gelişimine katkı sağlayacağı ifade edilmiştir. Yerel yönetimlerin gerek mali gerekse idari açıdan özerkliği sağlanmalıdır.

Banka altyapı hizmetlerinin teknik sorumluluğunu, özellikle teknik gücü yeterli olmayan az nüfuslu belediyeler için üstlenmeye devam etmelidir. Nüfusu 100 binden az olan belediyeler için teknik sorumluluğun Banka'da olması gerektiği belirtilmiştir. Nüfusları 100 bini aşan belediyelerin ise teknik güçlerini yetersiz buldukları takdirde, yatırımlarının yürütülmesini Banka'dan talep edebilmeleri öngörülmüştür. (TODAİE, 1993:250)

Kalkınma ve yatırım bankası statüsü korunmalı; hazine ve fon yönetimi birimi kurulmalı; kısa, orta ve uzun vadeli bankalar arası borçlanmalar, banka bonosu ihracı, yurtiçi ve yurtdışına tahvil ihracı ve varlığa dayalı menkul kıymet ihracı gibi alternatif fon kaynakları bulunmalı ve pasif yapı çeşitlendirilmeli, fonlar bankalar arası çeşitli olanaklardan yararlanarak değerlendirilmelidir. Banka, ortak idarelere mali danışmanlık yapmalıdır. (TODAİE, 1993:254)

İller Bankası'nın merkez teşkilatı, hizmetlerin yürütülmesinde düzenleyici bir rol üstlenmeli, uygulama mutlaka bölgelerde yapılmalı, yerel yönetimlere daha fazla yakınlaşma ve hizmette verimlilik sağlanması amacıyla bölge müdürlüklerinin sayısı artırılmalıdır. (TODAİE, 1993:258)

Rapora göre; İller Bankası yerel yönetimlerin sermaye yatırımları konusunda ortaya çıkmış, Türkiye'ye özgü bir finansman modelidir ve yerel yönetimleri teknik yatırım ve bankacılık hizmetleriyle destekleyen gerekli bir kuruluştur. Bu nedenle Banka içinde bulunduğu olumsuz koşullar değiştirilerek, yukarıda sıralanan eksikler giderilerek ve yeniden düzenlenerek hizmetlerine devam etmelidir. (TODAİE, 1993:249) Yaşan değişimler sonunda ise "Yerel Yönetim Bankası" olarak adını değiştirmelidir. (TODAİE, 1993:251)

Özetle, İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu, var olan kurumsal sorunlara var olan yapı içerisinde iyileştirmeler ve çözüm önerileri sunmaktadır.

2.2.2.3. 1993 Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı "Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması"

Araştırmaya göre; İller Bankası'nın güçlü ve zayıf yanları vurgulanmış, ayrıca İller Bankası'nın yeni yapılanmasına ilişkin seçenekler sunulmuştur. Sunulan seçenekler;

- ✓ İller Bankası'nın yerel yönetimler için gerçek bir Kalkınma Bankası'na dönüştürülmesi,
- ✓ Belediyeler Kalkınma Fonu kurulması,
- ✓ Belediyeler için yeni bir banka kurulması.

Yeni yapılanmada Banka için bazı temel ilkeler belirlenmiştir. Belirlenen ilkeler;

- ✓ Özerk bir kuruluş olması,
- ✓ Rekabetçi bir yapıya sahip olması,

✓ Saydam yatırım ölçütleri,

✓ Proje finansmanı ile uygulanmasının birbirinden ayrılmasıdır.

Ayrıca Banka'nın kredi etkinlikleri, diğer bankacılık etkinlikleri ve Banka'nın yapılanması konularında önerilerde bulunulmuştur.

Araştırmanın sonuç bölümünde ise aşağıdaki önerilerde bulunulmuştur: (IULA – EMME ve TOKİ, 1993:132-133)

✓ Yapılabileceği kanıtlanmış öncelikli projeler finanse etmek;

✓ Sermaye piyasalarına yerel yönetimlerin kredi değeri taşıdığını göstermek ve onları bu piyasalara sokmak;

✓ Yerel yönetimlerin ticari bankalardan alacakları kredilere güvence vererek kredi sağlamalarını kolaylaştırmak;

✓ Yerel yönetimler ve bağlı işletmeleri için bağımsız değerlendirme servisi kurmak;

✓ Yerel yönetimlere bankacılık hizmeti sunmak;

✓ Yerel yönetimlere mali konularda ve mali piyasalarda danışmanlık yapmak;

✓ Proje finansmanında süreklilik ve kararlılık sağlamak;

✓ Borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların yerinde ve verimli bir biçimde kullanılması, şeffaflığını sağlanması borcun zamanında ödenmesi için yerel yönetimde bir borç yönetimi ve denetimi sisteminin geliştirilmesine katkıda bulunmak;

✓ Bunları yaparken, yerel yönetimlerin özerkliğine, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına katkıda bulunmak

2.2.2.4. Yerel Yönetimler ve İller Bankası Yuvarlak Masa Toplantısı

Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı işbirliği ile 1996 yılında yapılan bu toplantıda akademik ve uygulayıcı çevrelerden oluşan katılımcıların ortaya koyduğu tespit ve öneriler aşağıda özetlenmiştir:

✓ İller Bankası son yıllarda yavaş çalıştığı için Türkiye her yıl hak ettiği Dünya Bankası kredilerinin %40'ını kullanabilmektedir. (Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, 1996: 15)

✓ İlgili Bakanlık İller Bankası'nı bağlı kuruluşu olarak görmekte, dolayısıyla İller Bankası kaynakları siyasi olarak kullanılmaktadır. Ayrıca İller Bankası'nın Bakanlığa

bağlılığı, nitelikli personel alımına engel olmaktadır. Bu nedenle İller Bankası özerk hale getirilmeli ve kurumun üzerindeki siyasi baskılar kaldırılmalıdır. (Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, 1996: 35)

✓ İller Bankası kendini değişen şartlara göre yenilemek zorundadır. Aksi halde, bugünkü durumuyla teknolojik gelişmeleri takip edemediğinden hizmetleri pahalı üretmektedir. Ölçek ekonomileri açısından bakıldığında, İller Bankası'na kesinlikle ihtiyaç vardır. İller Bankası reformu ile yerel yönetim reformu birlikte ele alınmalıdır. (Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, 1996: 65)

✓ İller Bankası'nda etüt proje dairesinin olmaması nedeniyle, her proje ayrı ayrı yerlerde, her birimin kendi içinde çözülmekte, böylelikle projeler arasında koordinasyon sağlanamamaktadır. (Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı,1996: 110)

✓ İller Bankası yerel yönetimlere karşı sorumlu olmalıdır. Oysa bugünkü sistemde İller Bankası'nca aktarılan kaynaklar yerel yönetimler tarafından bir lütuf gibi algılanmaktadır. İl özel idareleri ve köylere aktarılan kaynaklar ise sembolik düzeydedir. (Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı,1996: 89)

✓ Banka özellikle büyük belediyeleri sadece finansman ihtiyacını karşılayan bir yapıya dönüştürülmedir. Büyük belediyeler için sadece kredi sağlayan ve teknik destek rolü üstlenmeyen bir yapıya kavuşturulması gerekir. (Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, 1996: 84)

✓ Banka'nın kurulmasındaki haklı gerekçeler bugün de aynen durmaktadır. Dolayısıyla Banka, günün şartlarına göre yeniden yapılandırılarak varlığını devam ettirmelidir. (Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı,1996: 18)

2.2.2.5 İller Bankası Stratejik Planı (2006 – 2010)

5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince kamu kurum ve kuruluşları stratejik planlarını hazırlamakla yükümlüdürler. İller Bankası'nın 2006 – 2010 yılları arasını kapsayan stratejik planında Banka'nın görevi "Yerel yönetimlere, kentsel ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla uluslararası standartlarda proje üretmek ve geliştirmek, kredi sağlamak, danışmanlık yapmak ve teknik destek vermek yoluyla sürdürülebilir bir şehirleşmeye katkıda bulunmak" ve vizyonu da "Modern kentlerin geliştirilmesi sürecine katılan, hizmet kalitesi kanıtlanmış uluslararası bir yatırım bankası olmak" şeklinde belirlenmiştir. (İller Bankası, 2006: 19-20)

İller Bankası'nın gelecekte üstleneceği role yön verecek olan Stratejik Plan ile hedeflenen amaçlar şu şekildedir: (İller Bankası, 2006: 20-26)

1. Verilen hizmetler tam ve zamanında yerine getirilerek, hizmet alanların memnuniyeti ve güveni sağlanacaktır.

2. İç ve dış piyasalardan temin edilen hibe ve uygun koşullu kredilerin etkin bir şekilde kullanımı sağlanarak yatırım bankacılığı yapılacaktır.

3. Yerel yönetimlerin kentsel ihtiyaçlarını karşılayacak projeler üretilecek ve bu alandaki eğitim ihtiyacı karşılanacaktır.

4. İller Bankası'nın kurumsal kapasitesi geliştirilecektir.

5. İnsan kaynaklarının niteliği ve performansı yükseltilecektir.

6. Ülkemizin ikili işbirliği yapmaya önem verdiği ülkelerdeki projelerin gerçekleştirilmesine katkıda bulunulacaktır.

7. Kaynakların etkin kullanımı, maksimum kredi dönüşümü ile güçlü bir mali yapının sürekliliği ve gelişmesi sağlanacaktır.

8. AB'den ve uluslararası finans kuruluşlarından sağlanacak kaynakların belediyelerin kentsel altyapı projelerine kullandırılması Banka aracılığı ile yapılacaktır.

İller Bankası Stratejik Planı ile Banka'ya, Dünya Bankası tarafından biçilen rollerin gerçekleştirilmesi için gerekli kurumsal düzenlemeler yapılmaktadır. Bu doğrultuda, "yatırım bankası işlevi güçlendirilecektir" denilmekte; buna ulaşmak için sıralanan hedeflerden biri olarak da "2010 yılına kadar dış kredilerin toplam kredilere oranının % 20" olması gösterilmektedir. Diğer taraftan, Dünya Bankası'nın İller Bankası'na biçtiği aracılık rolü Kurumsal Strateji Planı'nda yer almaktadır. Diğer bir amaç, "kurumsal kapasitenin geliştirilmesi" olarak belirlenmiştir. Hedefler arasında "Avrupa Birliği ve diğer uluslararası örgütlerden alınacak krediler için kurumsal kapasitenin arttırılması gösterilmektedir. Diğer amaçlar da kaynakların etkin artırımı, maksimum kredi dönüşümü, güçlü mali yapının sürekliliği ve gelişimi olarak sıralanabilir.

Stratejik Planda, İller Bankası'nın ticari kazançla hareket etmediği takdirde gelir gider dengesini sağlayamadığı belirtilmekte, bu nedenle de kaynak tasarrufuna gidilmesi gerekli görülmektedir. Diğer bir seçenek de dış kaynaklardan kısa dönemde hibe ve uygun koşullu kredi sağlanmasıdır.

Bu amaçlar ile İller Bankası'nın yapısının tamamen değiştirilmek istendiği açıktır. Kurumun kullanacağı fonların dış kaynaklı olacağı, kurumun daha çok belediyelere kredi sağlayan bir yatırım bankası olacağı ve bütün bunları kurumun personel yapısının değiştirilerek yapılacağı söylenmektedir.

Ayrıca İller Bankası Stratejik Planı çalışmaları kapsamında belediyeler ile anket çalışması yapılmıştır. 899 belediye ile yapılan anket sonuçlarına göre, belediye başkanlarının %57,4'ü Banka'nın mevcut yapısının aynen korunmasına karşı çıkarken, mevcut yapının korunmasını savunanların oranı %25'de kalmaktadır.

Belediye başkanlarının %63,7'si Banka'nın kalkınma ve yatırım bankası olması fikrine katılmaktadır. Bu oran, Stratejik Plan'da İller Bankası'nın bir "kalkınma ve yatırım bankası" olarak ifade edilmesinde etkili olmuştur.

2.2.3. Özet Değerlendirme

Yurtiçi ve yurtdışı kaynaklı hazırlanan raporlar, araştırmalar ve projelerin ortak noktası olarak İller Bankası'nın revizyona ihtiyacı olduğu görülmektedir. Fakat bu ortak noktaya ulaşılmada hazırlanan kaynaklarda bazı alanlarda farklılıklar da bulunmaktadır. Bu farklılıklara aşağıda değinilmiştir.

Yurt Dışı Kaynaklı Çalışmalar	**Yurtiçi Kaynaklı Çalışmalar**
➢ Banka'nın daha hızlı bir şekilde özerkleşmesi ve sadece yatırım bankası haline dönüşmesi vurgulanmış ve bunun yerel yönetimlerde toplu bir dönüşüm içinde gerçekleştirilmesi istenmiştir. ➢ Devletin elinin Banka'dan çekilmesi öğütlenmiştir.	➢ Banka'nın yerel yönetimler için olmazsa olmaz olduğu vurgulanırken, hızlı ve radikal dönüşümden değil de, daha çok gerekli iyileştirmelerin yapılması noktasında önerilerde bulunulmuştur. ➢ Gerekirse devletin Banka sermayesine katılıp, yerel yönetimlere kaynak aktarabileceği ifade edilmektedir.

3. SONUÇ

1933 yılında Belediyeler Bankası adı altında kredi kurumu olarak kurulmasının ardından, 1945 yılında il özel idareleri, belediyeler ve köy idareleri ile bunlara bağlı idarelerin hizmetlerini ve yatırımlarını desteklemek amacıyla söz konusu idarelerin ortaklığıyla yapılandırılan ve yeniden kurulan İller Bankası, bir yandan kredi kurumu olarak faaliyet gösterirken diğer taraftan da anılan idareler adına ve onların talepleri üzerine yatırım faaliyetlerinde bulunmaktadır.

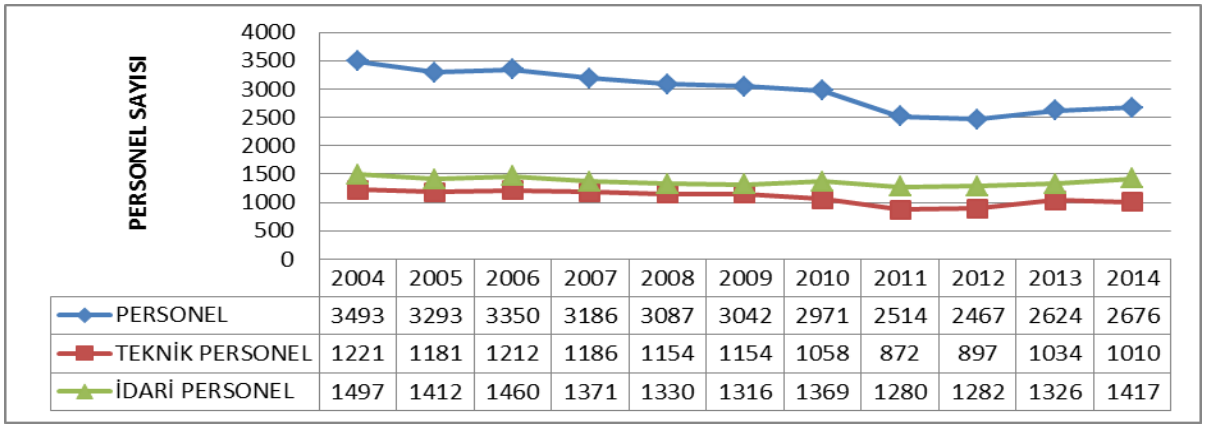
2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda gündeme gelen, İller Bankası'nın değişen dünya ve Türkiye şartlarına uyması, daha verimli ve etkin bir hizmet üretimini sağlayabilmesi için yeniden yapılanma ihtiyacı ile birlikte Banka yeniden yapılanma aşamasına girmiştir. Bu doğrultuda İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nde yapılan değişiklik ile birlikte, Banka il özel idareleri ve belediyelerin yapım işleriyle ilgili faaliyetlerinden büyük ölçüde çekilmiş, il özel idaresi ve belediyelerin her türlü kredi taleplerine cevap verecek bir yapılanma ve uygulama sürecine girmiştir.

Yerel yönetim reformunun bir parçasını oluşturan İller Bankası'nın İlbank A.Ş.'ye dönüştürülmesinin beklenmedik ya da şaşırtıcı bir gelişim olmadığı açıktır. Tamamen Türkiye'nin içinde bulunduğu koşulların bir gereksinimi olarak ortaya çıkan ve dolayısıyla kendine özgü bir yapısı bulunan İller Bankası, 60'lı yıllardan itibaren başta Dünya Bankası olmak üzere pek çok kurumun dikkatini çekmiştir. Ancak hazırlanan raporların çoğu, uluslararası sermayenin belediyelere daha rahat ulaşmasını sağlamak amacıyla Banka'nın bir yatırım ve kalkınma bankası olması doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını içermektedir. Söz konusu raporlarda önerilen değişimlerin İlbank A.Ş. hakkındaki Kanun Tasarısı'nda geniş bir şekilde yer bulabildiği de oldukça net bir şekilde gözlenmektedir.

Küresel sermaye, neoliberal politikalarla gelişmekte olan ülke ekonomilerinde kendilerine pazar oluşturacak yasal zemini Dünya Bankası ve vb. kurumların hazırladıkları raporlar sayesinde kolaylıkla bulabilmektedir. Gerekli yasal değişikliğin yapılması ile sermaye grupları gelişmekte olan ülke ekonomisindeki rant alanından istifade etmektedir. Bu bağlamda, 2006 yılının Ekim ayında, Denizbank'ın hisselerinin neredeyse %75'ini ilgili yılda Avrupa'nın ilk 30 bankası arasında sayılan Belçika – Fransa ortak sermayesi ile kurulan Dexia Bank'ın alması ve Dexia'nın ana faaliyet konularından birinin de yerel yönetimlere kredi aktarmak olması tesadüf değildir. 2008 Küresel Krizi ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'nun hazırlanan Tasarı'dan farklı olması sonucunda beklediğini bulamayan Dexia, 2011 sonuna doğru hisselerini elden çıkarma kararı almıştır.

Banka'nın, tasarıda öngörülen bu dönüşümüyle birlikte işleyişi, organları, görevleri ve ilişkileri bağlamında eski yapısı neredeyse tamamen yıkılarak yerine yeni bir kurum oluşturulacağı düşüncesi muhalifler tarafından dile getirilmiştir. Tasarı kanunlaşırken muhaliflerin sesine kulak verilmiş, organizasyon ve sermaye yapısındaki köklü değişiklikten vazgeçilmiştir. Ancak, bu İlbank reformundan vazgeçildiği anlamına gelmemektedir.

Tasarıda ve 6107 sayılı Kanun'da Banka'nın teknik personelinin tasfiye edilmek istenmesi, Banka'ya sadece finansman alanının bırakılmaya çalışılmasının en önemli göstergesidir. Grafik-1'den de anlaşılabileceği gibi dönüşüm personel yapısında köklü bir şekilde yaşanmıştır.



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PERSONEL	3493	3293	3350	3186	3087	3042	2971	2514	2467	2624	2676
TEKNİK PERSONEL	1221	1181	1212	1186	1154	1154	1058	872	897	1034	1010
İDARİ PERSONEL	1497	1412	1460	1371	1330	1316	1369	1280	1282	1326	1417

Grafik-1: Personel Sayısı

Kaynak: İller Bankası Faaliyet Raporları

Oysaki Banka'nın daha verimli çalışması adına personele eğitim verilip, personel performans değerlemesine tabi tutulmalıdır. Performansı düşük olan personel değerlendirilerek Banka'dan tasfiye edilebilir.

Banka'nın uluslararası kredi kuruluşları ile yerel yönetimler arasında bir aracı kuruluş haline getirilmesi amaçlanmaktadır. Bu amacı gerçekleştirebilmek için Banka'nın kamu tüzel kişiliğini kaybetmesi hizmet amacının da değişmesine yol açacak ve ticari kazanç ön plana çıkarılacaktır. Bir diğer ifade ile Banka, kamu hizmeti anlayışından piyasa hizmeti anlayışına kaymaktadır. Bu yeni oluşumla, İlbank artık yerel yönetimlerin bankası olmaktan çıkarılmış olacaktır.

İller Bankası'nın çağdaş bankacılık ilkelerine göre faaliyette bulunan, konusunda uzmanlaşmış bir kalkınma ve yatırım bankasına dönüştürülmesi konusu 1960'lı yılardan beri oluşturulan kamuoyunun sonucu bir zorunluluk olarak ortaya çıkmış olup, bu çerçevede Banka'nın faaliyet alanları, organizasyonu, personel politikası ve istihdam şekli yeniden

düzenlenerek 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile uyumlu hale getirilmesi amacıyla hazırlanan 6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun 8 Şubat 2011 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Liberalleşme sürecinin bir parçası olan yukarıda bahsedilen dönüşüm, İlbank'ın özellikle altyapı projelerinde elde ettiği tecrübelerin yok sayılması anlamına gelmektedir. Oysaki gelişmekte olan ülkemizin yerel yönetimler eli ile yapılacak yatırımlara çok ihtiyacının olduğu bu yıllarda, İlbank'ın özellikle küçük ölçekli yerel yönetim birimlerine sağlayacağı katkıdan vazgeçilmemelidir.

Ayrıca Banka'nın Belediyeler Bankası'ndan bu yana en önemli fonksiyonu olan kaynak aktarımı noktasında Banka'ya ön görülen vizyon, öncelikle bir kalkınma bankası olması ve daha sonra yatırım bankasına dönüşmesi yönündedir. Bu noktada, gelişmekte olan bir ekonomiye sahip olan Türkiye'de para ve sermaye piyasalarının Batılı ülkeler kadar gelişmediği düşünüldüğünde, bu dönüşümün sanıldığı kadar kolay ve kısa olmayacağını tahmine etmek güç değildir.

Tablo-1'e bakıldığında yıllar itibari ile toplam aktiflerin periyodik olarak arttığı ve toplam aktifler içinde kullandırılan kredilerin payının %68-77 arasında bir ağırlığa sahip olduğu ve 2011'den sonrada köklü bir değişikliğin olmadığı görülmektedir. Öte yandan net dönem kar-zararına ilişkin performansın az da olsa iyileştiği söylenebilir.

Tablo-1: Toplam Aktifler –

Krediler – Net Dönem Kar/Zarar

YIL	TOPLAM AKTİFLER	KREDİLER	NET DÖNEM KAR ZARAR
2004	3.035.220	2.145.384	154.267
2005	3.678.570	2.721.343	121.290
2006	4.444.513	3.443.367	159.675
2007	5.612.711	4.161.900	198.126
2008	6.910.160	5.351.314	301.977
2009	8.008.539	6.175.058	345.115
2010	9.677.150	6.669.608	240.289
2011	11.392.823	7.784.913	246.899
2012	12.641.596	8.949.749	291.588
2013	14.713.988	11.358.967	327.120
2014	16.297.141	11.477.528	524.543

Kaynak: İller Bankası Faaliyet Raporları

Günümüzdeki adı ile İlbank özellikle küçük yerel yönetim birimleri için teknik destek fonksiyonunu bir sürede daha korurken, yerel yönetimlere daha fazla faiz oranları piyasa koşullarında belirlenen kredilerden sunmak için çalışmalıdır. Yerel yönetimlere kredi

aktarımına ilişkin piyasa rekabete açılmalı ve İlbank bu rekabete hazır hale getirilmelidir. İlbank'ın merkezi gelirlerin yerel yönetimlere aktarılması noktasındaki fonksiyonu korunmalı ve bunun yanında İlbank gerektiğinde yerel yönetimler için likiditenin son noktası olacak şekilde konumlandırılmalıdır.

KAYNAKLAR

Ayman Güler, Birgül (1996), Kentsel Altyapı Finansmanı: Belediyeler Bankası:1933-1945, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayınları, Cilt:29, Sayı, 1,Ankara.

Ayman Güler, Birgül (1997), "**Yerel Altyapı Yatırımı ve Finansmanı: İller Bankası:1945-1995",** Amme İdaresi Dergisi, Todaie Yayınları, s.43-67.

B.02.0.KKG.0.10/101-780/5537 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı, (01.12.2006), http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0371.pdf, (18.06.2013).

Bilgen, Pınar (2006), "İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılması", Memleket Mevzuat, YAYED, Cilt:2 Sayı: 14,s. 5-8.

Çınar, Tayfun (ed.) (2007), **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim,** YYAEM, Ankara.

Çoker, Ziya (1986), **İller Bankası ve Mahalli İdareler,** İller Bankası Yayınları, Ankara.

Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (2006), "İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılması", **Tasfiye Sürecinde İller Bankası Gerçeği,** HKMO Yayınları, Ankara.

IULA – EMME ve TOKİ (1993), **Yerel Yönetim Bankacılığı,** Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 2, Kent Basımevi, İstanbul.

İller Bankası (2006), İller Bankası Stratejik Planı (2006 – 2010), http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/stratejikplan.zip , (12.08.2015).

İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunu (26/01/2011, Sayı: 6107), **Resmi Gazete**, 8/2/2011, Sayı: 27840.

İller Bankası (2009), **Türkiye'nin Mimarı İller Bankası,** İller Bankası Yayınları, Ankara.

İller Bankası Yıllık Faaliyet Raporları, http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=193, (12.08.2015).

Kalkınma Planları, http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx, (12.08.2015).

Kestane, Doğan (1996), İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu,** Ankara.

Şimşek, Ahmet Avşar (2007), Yerel Yönetim Bankacılığı İller Bankasının Değişim Süreci Üzerine Bir İnceleme, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara: Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.

The World Bank (1987), Staff Appraisal Report Republic of Turkey Cukurova Urban Development Project, Washington D.C.

The World Bank (2004), **Turkey Municipal Sector Review,** Washington D.C.

The World Bank (2005), Project Appraisal Document On A Proposed Loan in The Amount Of Euro 212,9 Million to Iller Bankası With The Guarantee of the Republic of Turkey for the Municipal Services Project, Washington, Report No. 32451-TR.

TODAİE (1993), **İller Bankası Reorganizasyon Araştırma Raporu,** Todaie Yayınları, Ankara.

Topal, A. Kadir (2003), **Türkiye'de Yerel Yönetim Bankacılığı,** 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı (1996), **Yerel Yönetimler ve İller Bankası,** Ankara.

MERKEZİLEŞME/YERELLEŞME – KATILIMCI DEMOKRASİ İLİŞKİSİ BAĞLAMINDA MERKEZİ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA GÖREV VE YETKİ PAYLAŞIMINA İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR: KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

Mehmet Tan
Yrd.Doç.Dr., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

ÖZET
İnsanların bir arada yaşaması sonucunda oluşan ve toplulukların ortak ihtiyaçlarının karşılanması, ortak kurallarının konması ve uygulanması amacıyla oluşan bir organizasyon olan devletin işlevsel ve yapısal özelliklerinin bütününe kamu yönetimi denmektedir. Bir başka ifade ile kamu yönetimini; devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerinin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistem olarak da ifade edilmektedir.
20. yüzyıl, devletin kamusal hizmet sunumu görevlerinin giderek genişlemesi sonucunda kamu hizmetlerinin büyük çoğunluğu merkezi yönetim tarafından sunulmaya başlanmıştır. Genişleyen kamu hizmetlerini, var olan yapısı ve bütçesi ile etkin, verimli ve vatandaş beklentileri doğrultusunda sunma noktasında zorluklar içerisine düşen merkezi yönetimler, hem kaynak sıkıntısı içerisine girmişler hem de bazı hizmetleri gerçekleştiremez olmuşlardır.
Yaşanan bu süreçte devletin mali bunalımı ile birlikte kamu hizmetlerinin merkezi yönetimden yerel yönetimlere, sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre gördürülmeye başlandığı bir döneme doğru gidilmeye başlanmıştır. 1980'li yıllardan sonra liberalizasyon politikaları ile birlikte gündeme gelen devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi tartışmalarının yanı sıra desantralizasyon (yerelleşme) politikaları da kamu yönetimi reformlarının belirleyici unsurlarından biri olmuştur. Bu politikaların en önemli yapı taşlarından birisini ise merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev paylaşımı konusundaki tartışmalar oluşturmaktadır.
Özetle bu çalışmada; yerelleşme/merkezileşme kavramlarına ve katılımcı demokrasiyle ilişkilerine değinildikten sonra, merkezi ve yerel yönetimler ve bu yönetimlerin görev ve yetkilerinin paylaşımına ilişkin farklı siyasal sistemler ve ülkeler bazında karşılaştırmalı bir değerlendirme ve analiz yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Merkezileşme, yerelleşme, katılımcı demokrasi, merkezi yönetim, yerel yönetim

1. MERKEZİ YÖNETİM – YEREL YÖNETİM KAVRAMLARI VE KATILIMCI DEMOKRASİYLE İLİŞKİLERİ

Kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla oluşturulan kamu yönetimi, hizmetlerle ilgili kararların alınması ve alınan kararların uygulamaya geçirilmesi yönünde iki ayrı yapılanmada oluşturulmaktadır. Merkezi yönetim ve yerinden yönetim biçiminde ortaya çıkan bu ayrışmanın boyutları ülkelere göre farklılık göstermektedir. Ülkelerin tarihi, sosyal, kültürel ve siyasal özellikleri, bu ülkelerde merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında yetki ve görev paylaşımını belirleyen en önemli unsurlar olmaktadır.

Merkezden yönetim, kamu yönetiminde karar mekanizmalarının merkeze bağlı olması ve merkez tarafından belirlenmesi, mali kaynak yönetiminin (gelir ve giderlerin), her türlü personel işlemlerinin ve kamu hizmetlerinin organizasyonunun merkezi birimler veya onlara bağlı birimler tarafından yapılmasını ifade eder (Keleş, 2001: 77). Yerinden yönetim ise, merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bulunan idari kuruluşların yönetimle ilgili kararlar alıp uygulayabildiği sistemdir (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 19).

Yerel yönetimler kavramı, yerinden yönetim ilkesine göre kurulan ve işleyen yönetsel kuruluşları ve yönetim birimlerini anlatmak için kullanılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2002:

22). Yerel yönetimler, yöre halkının ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılamak üzere, yerel topluluğa kamu hizmeti sağlayan ve yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen, yönetsel, siyasal ve toplumsal bir kurumdur (Çevikbaş, 1995: 69). Bir başka ifade ile Adem-i Merkeziyet olarak da bilinen yerel yönetimler, "Devlet sınırları içinde yerleşmiş irili ufaklı insan topluluklarının (köy, kasaba, kent, vb) ortak ve yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş anayasal kurumlardır"(Nadaroğlu, 2001: 1).

Bu tanımda hareketle yerel yönetimlerin başlıca özelliklerini şu şekilde belirlemek mümkündür:

- Karar organları seçimlerle belirlenir.
- Görev ve yetkileri yasalarca belirlenmiştir.
- Özel gelirleri ve personeli vardır.
- Kamu tüzel kişileridir.

Genelde demokratikleşme ve katılımcı demokrasi sürecinin bir parçası olarak ortaya atılan yerelleşme, yetkilerin, mali kaynakların transferi ve örgütsel kapasitenin artırılması gibi farklı boyutları olan birleşik bir kavramdır. Yerelleşme politikasının ilk amacı, farklı düzeyler arasında yetkilerin ve kaynakların dağılımını yeniden belirlemektir. Bu politikaya göre, kaynakların merkezin dışında farklı yerel birimlerin elinde olmasının demokrasiye katkı sağladığı varsayılmaktadır. Kısaca, yerelleşme, merkezin gücünü yerel ile paylaşması ya da bu gücü elinde tutması ile ilgili bir kamu politikasıdır.

Dünya genelinde ulus devlet yapılanmasını aşındıran globalleşme süreci, özellikle 1980'lerden sonra, devlet örgütlenmesinde değişim ve kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı zorunlu kılmıştır. Bu süreçte hizmette etkinlik, katılım ve demokratikleşme; yönetimde açıklık ve sorumluluk, insan hakları ve özgürlükleri, sivil toplumun geliştirilmesi gibi konular ön plana çıkmış ve bu sorunların çözümü büyük oranda yönetimin desantralize edilmesine bağlanmıştır.

Bu dönemde, **desantralizasyon, adem-i merkeziyetçilik ve yerelleşme** kavramlarıyla ifade edilmek istenen husus; genel anlamda, merkezi yönetimden diğer bütün birimlere yetki/görev aktarımı, kısacası; halkın yönetime katılım kanallarını arttırmak ve devletin küçültülmesi iken, dar anlamda ve sık kullanımı itibariyle, merkezi yönetimden yerel yönetimlere otorite aktarımı ve yönetimde yerinden yönetimci ve katılımcı bir anlayışa yönelmektir.

Ayrıca, son dönemde özellikle, **Avrupa Birliği** çerçevesinde ön plana çıkan **"yönetimde ve hizmette halka yakınlık"** şeklinde ifade ettiğimiz **"subsidiarite"** ilkesiyle, daha genel bir kavram olarak belirginleşen **"yönetişim"** terimi de, **desantralizasyon** kavramıyla birlikte anlam kazanmaktadır.

Günümüzde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve merkeze ait birçok yetkinin kademeleri olarak yerel yönetimlere devredilmesi katılımcı demokrasi açısından genel kabul görmüş bir anlayıştır. Bu anlayış doğrultusunda merkezi yönetimler küçülmekte, daha fazla özerklik verilen yerel yönetimler güçlendirilmektedir. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler, kamusal hizmetlerin % 50'sinden fazlasını sunmaktadır. Çünkü günümüz toplumları artık sadece seçtikleri temsilciler aracılığı ile idare edilmekle yetinmemekte, yönetime daha fazla katılımcı olmayı talep etmektedir. Özellikle sivil toplum örgütlerinin nitelik ve nicelik yönünden güçlendiği günümüzde kamu yönetimlerinin katılımcı demokrasi anlayışı doğrultusunda yeniden yapılanmaları gerekmektedir.

Bu bağlamda siyasal rejim demokratikleştikçe, yerel yönetimler daha çok önem kazanmakta, demokratikleşmenin bir aracı olarak görülmektedir. Katılımcı demokrasinin tam anlamıyla hayata geçebilmesi, yerel yönetim kanallarının ve yerel inisiyatiflerin toplum yarına harekete geçirilmesi ile mümkündür. Demokrasinin özünde yerellik vardır. Yerel yönetimlerin, demokratik kurumlar olarak, halkın katılımını sağlayıcı olmaları gerekmektedir.

Devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin etkin, verimli ve kaliteli olarak üretilip halka sunulabilmesi amacıyla, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları son yıllarda dünya gündeminde önemli derecede yer edinmeye başlamıştır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları iki alanda aynı anda yürütülmesi gereken bir faaliyettir. Bir başka ifade ile kamusal yeniden yapılanma, makro düzeyde merkezi ve yerel yönetimlerin yetki ve kaynak açısından yeniden konuşlandırılmalarını gerektirirken; diğer yandan da merkezi ve idari yönetimlerin fonksiyonel ve örgütsel anlamda kendi içlerinde yeniden yapılandırılmalarını gerektirmektedir.

2. YENİ ANLAYIŞ ÇERÇEVESİNDE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANMASI

Yerel yönetimlerde yeniden yapılanmanın makro düzeyde gerçekleştirilmesi, kamuoyunda yerel yönetimler reformu olarak adlandırılan ve yetki-kaynak yönünden bu idarelerin güçlendirilmesi olarak gündeme gelmektedir.

2.1. Yeniden Yapılanmayı Gerektiren Sebepleri

Kentleşme: Bilindiği gibi kentleşme, son yüzyıla damgasını vuran toplumsal bir realitedir. Dünya nüfusunun % 47'si kentlerde yaşamakta olup, bu oran hızla artmaktadır. Türkiye'de ise bu oran % 70'leri aşmış durumdadır. Kent nüfuslarının hızlı artışı, ketsel hizmet üretmekte olan yerel yönetimlerin de güçlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

İhtiyaçların Çeşitlenmesi: Kent nüfusunun artışının yanı sıra, artan sosyo-ekonomik seviye, teknoloji ve iletişimde yaşanan gelişmeler toplumların beklentilerinde önemli çeşitlenmeyi de gündeme getirmiş, başta yerel yönetimler olmak üzere, kamu yönetimlerini daha çeşitli hizmetler sunmaya zorlamıştır.

Çevre hassasiyetinin artması, refah devleti anlayışının gerektirdiği sosyal kültürel faaliyetler, kısa süre öncesine kadar öncelikli görevler arasında değil iken, bu gün üzerinde hassasiyetle durulan konular olmuştur.

Kalite Talepleri: Demokrasi kültürünün gelişmesi, iletişimde yaşanan baş döndürücü atılımlar ile beraber toplumsal bilgi düzeyinde meydana gelen artışlar; toplumların kamunun verdiği hizmetlerin üretim ve sunumunda kalite arayışını da gündeme getirmiştir.

Demokratik Kültür: Toplumlar, artık sadece seçtikleri temsilciler aracılığı ile idare edilmekle yetinmemekte, daha fazla katılımcı olmayı talep etmektedir. Özellikle sivil toplum örgütlerinin nitelik ve nicelik yönünden güçlendiği günümüzde kamu yönetimlerinin katılımcı demokrasi anlayışı doğrultusunda yeniden yapılanmaları gerekmektedir.

Yerelleşme: Günümüzde küreselleşme ile beraber yerelleşme anlayışı ön plana çıkmaktadır. Bu gelişmelere paralel olarak "Subsidyarite" yani "hizmette vatandaşa yakınlık" ilkesinin yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının belirlenmesinde temel alması anlayışı hakim olmuştur. Bu ilke, bir hizmetin prensip itibarı ile vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesi ve sadece bu birim tarafından ya hiç veya yeterince etkin biçimde yerine getirilemeyen hizmetlerin bir üst idari birim tarafından üstlenilmesini gerektirir (Koçdemir, 1995: 2).

Yukarıda kısaca özetlemeye çalıştığımız bu sebeplerden dolayı, kamu yönetiminde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmaları kaçınılmaz olmaktadır. Yerel yönetimlerin kamu yönetimi içinde yeniden konuşlandırılmalarını kapsayacak çalışmalarda şu temel unsurların gerçekleştirilmesine azami önem verilmesi gerekmektedir.

2.2. Yeniden Yapılanmanın Temel Unsurları

Yetki Artırımı: Yerel yönetimler, halkın yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamakla görevli kurumlar olduklarına göre, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde genel yetkili olmaları gerekmektedir. Bilindiği gibi; yerel yönetimlerin yetkilerini belirlemede üç ayrı sistem uygulanmaktadır.

1-Genellik İlkesi: Bu ilkeye göre yerel yönetimler yasalarca yasaklanmamış veya başka yönetimlere bırakılmamış her türlü hizmetleri yapabilirler. Genellikle demokratik yönetim seviyesinin yüksek olduğu ülkelerde bu yöntem uygulanmaktadır.

2-Yetki İlkesi: Bu ilkeye göre yerel yönetimler, görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi idareden yetki almak zorundadırlar. İngiltere'de uygulanan bu yöntem, belediyeleri önemli oranda merkezi idareye bağımlı kılmaktadır.

3-Liste İlkesi: Türkiye'de de uygulanmakta olan bu ilkeye göre, yerel yönetimlerin yapacakları faaliyetler yasalarda belirtilmektedir. Belediyeler, ilgili yasalarda belirtilmemiş hizmetleri, yerel nitelikte olsa bile yapamazlar (Kaya, 2002:23).

Bu ilkelerden, birincisinin yani genellik ilkesinin, yerel yönetimlerin yetkilerinin belirlenmesinde tercih edilmesi gerekmektedir.

Kaynak Artırımı: Yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen görevleri yerine getirebilmeleri için gereken mali kaynaklara sahip olmaları gereklidir. Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlerin "Görevleri ile orantılı gelirlerle donatılmaları" hususu şart koşulmaktadır.

Yerel yönetimleri, merkezi idare baskısı altında özerkliklerini kaybetmemeleri için, kendilerine verilen mali kaynakların, siyasi girişimlerle değiştirilmelerinin de önlenmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin gücünü belirleyen kriterlerden birisi de, bu idarelerin gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranıdır. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin bütçeleri, devlet bütçesinin % 40-60'ı arasında iken, bu oran Türkiye'de % 13 seviyesindedir.

Özerkliğin Sağlanması: Yerel özerklik, yerel yönetim ve topluluğuna devletin müdahalesi olmadan, yerel topluluğun, kendi özgür iradeleri ile seçtikleri bağımsız organlarca, yasalarca belirlenmiş bazı yerel görev ve yetkiler bakımından kendi kendilerini idare etmeleridir (Çevikbaş, 1995:76). Yerel yönetimlerin kendileri dışında yer alan başka idari kuruluşlar tarafından denetlenmesi, "vesayet denetimi"dir. Yerel yönetimlerin denetlenmesi elbette gereklidir. Fakat önemli olan bu denetimin kapsamı ve yöntemidir. Bu denetimlerin hukuka uyarlılık yönünden olması gereklidir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği gibi denetimlerin, bu denetimler ile korunmak istenen yararlarla orantılı olması gerekir (Keleş, 1998:52). Yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından denetlenmesi ve bu denetimin oldukça geniş kapsamlı olması ve bazı zamanlar siyasi baskı aracına dönüştürülmesi sebebi ile bürokrasisi iş yapamaz konuma düşürülmektedir. Türk bürokrasisinde "İcrai sorumluluk vardır, ihmali sorumluluk yoktur" anlayışının yer bulmasının temel nedenlerinden birisi budur. Eğer kurumlar icraat yapmazlar ise denetim sıkıntısı yaşamamaktadırlar. Buna karşılık yaptıkları işler dolayısıyla bir biri ardına denetimler yaşanır.

Özerklik ilkesinin ihlali, yerel yönetimlerin merkezi idarenin taşra teşkilatlarına dönüşmesine ve varlık nedenlerini yitirmelerine sebep olmaktadır.

Katılımcılığın Sağlanması: Demokrasinin tam anlamıyla hayata geçebilmesi, yerel yönetim kanallarının ve yerel inisiyatiflerin toplum yarına harekete geçirilmesi ile mümkündür. Demokrasinin özünde yerellik vardır. Yerel yönetimlerin, demokratik kurumlar olarak, halkın katılımını sağlayıcı olmaları gerekmektedir.

Yerel topluluğun, yerel düzeyde kendi ile ilgili hizmetlerin kararlaştırılması ve uygulamasına müdahil olma imkanları sağlanmalıdır. Yerel yönetimlerin denetiminde merkezi idare yerine yerel topluluğun aktif olması esası getirilmelidir.

Yerel yönetimlerin "Demokrasi okulu" olduğu gerçeği göz ardı edilmemeli, halkın ve sivil toplum örgütlerinin katılımına imkan tanıyan kent meclisleri, çalışma grupları, bilgilendirme gibi aktif katılım kanalları sağlanmalıdır.

3. MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ GÖREV VE YETKİ PAYLAŞIMINA İLİŞKİN İLKE, KRİTER VE YAKLAŞIMLAR

Çağdaş, modern toplumlarda merkezi ve yerel yönetimlerin görevlerinin birbirinden ayrılması yerel özerkliğin en önemli şartlarındandır. Ayrı yetki ve göreve sahip olmaktan kastedilen, hangi hizmetlerin merkezi idare, hangilerinin yerel yönetimler tarafından yerine getirileceğinin tespit edilmesidir. Ancak, belirtmek gerekir ki vatandaş açısından önemli olan, yerel hizmetlerin zamanında, yerinde ve yeterli ölçüde yerine getirilmesidir. Yoksa bunların merkezi veya yerel yönetimler tarafından yürütülmesi vatandaş açısından pek önemli değildir.

Hangi hizmetlerin, hangi düzey yönetimler tarafından yürütüleceği ve yönetimler arasındaki bölüşüm dengesinin ne olacağı konusu, her ülkenin geleneklerine, deneyimlerine siyasi, sosyal ve iktisadi şartlarına, ülkeler arası etkileşime bağlıdır. Avrupa Yerel Yönetimler

Özerklik Şartı'nda (md. 4/1) yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının anayasa ve kanunlarla belirleneceği hükme bağlanmaktadır.

Kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüşülmesinde üniter devletler ile federal devletlerarasında farklılık bulunduğu gibi, aynı ülke içerisinde de zaman zaman mevcut bölüşüm sisteminde kimi farklılıklar ve değişmeler sözkonusu olabilmektedir. Bu nedenle, belirli bir dönemde yerel olarak nitelenen bir hizmet yerel yönetimlere devredilmişken sonradan merkezileşebilmekte veya bunun tersi olabilmektedir.

3.1. Yetki ve Görev Paylaşımında Uygulanan İlkeler

Merkezi idarelerle yerel yönetimler arasında görev ve yetki bölüşümü her ülkenin kendi siyasi ve hukuki rejimine göre şekillenmektedir. Uygulamada merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev bölüşümünde üç önemli ilkenin geçerli olduğu müşahade edilmektedir. Bunlar; genel yetki, özel yetki, karma yetki ilkeleridir. Bunlar üzerinde kısaca durmak istiyoruz.

3.1.1. Genel Yetki İlkesi

Genel yetki ilkesi, yerel yönetimlerin anayasa ya da kanunlarla açıkça yasaklanmamış, kendi yetki alanları dışında bırakılmamış veya başka herhangi bir makam, merci veya kademenin görev alanına girmemiş olmak şartıyla yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayan her türlü görevi üstlenebilmeleri, bu konuda geniş bir takdir yetkisine sahip olabilmeleri anlamına gelmektedir (Güllüce, 2004:65). Bu sistemde, yerel yönetimlere yerel menfaatlerin idaresi hususunda genel bir yetki verilmektedir.

Bu ilke, yerel demokrasiye işlerlik kazandırmakta, yerel önceliklerin tespit edilmesi ve alınan kararların uygulanması açısından yerel yönetim birimlerine, başka bir makam veya mevkiye bırakılmamış ve özellikle hariç tutulmamış bulunan her alanda yerel insiyatif kullanma hususunda genel bir hak bahşetmektedir.

Genel yetki ilkesinin bazı tehlikeli ve zararlı yanları da bulunmaktadır. Özellikle bilgi ve tecrübesi yeterli olmayan, teknik ve uzman personel sıkıntısı çeken yerel yönetimlerin kendi yeteneklerinin üstünde işe girişmeleri veya kolay, önemsiz ve gösterişe dayanan faaliyetlere yönelmeleri her zaman mümkündür.

Diğer taraftan genel yetki ilkesi, üst kademe birimlerinin sorumluluktan kaçınmalarına ve önemsiz işleri yerel yönetimlere devretmelerine neden olabilir. Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin bölüşümü konusunda genel yetki ilkesinin geçerli olduğu Kıta Avrupası

ülkeleri ile komünist ve sosyalist ülkeler arasında geçerli bulunan siyasi rejim, ekonomik ve sosyal şartlara bağlı olarak ikili bir ayrım yapmak gerekir.

3.1.1.1. Kıta Avrupası Sistemleri

Genel yetki ilkesi genellikle Kıta Avrupası ülkelerinde uygulanmaktadır. Örneğin, Belçika'da yerel özerklik, yerel yönetimlerin, halkın genel menfaatlerine aykırı olmayan ve kanunlarca yasaklanmayan her türlü yerel hizmeti yapabilmeleri şeklinde anlaşılmaktadır. Bu ülkedeki uygulamaya göre, yerel yönetimler halkın ihtiyaçlarını değerlendirebilecek en elverişli kuruluşlardır. Nelerin yapılması ve yapılmaması gerektiğini ancak onlar takdir edebilirler. Federal Almanya Anayasasına göre, kanun hükümleri dairesinde mahalli idarelere, yerel topluluğu ilgilendiren sorunları ve işleri kendi sorumlulukları altında düzenleme hakkının verilmesi zorunludur (md. 28/1). Buna benzer hükümlere "lander" denilen eyalet anayasalarda da rastlanılmaktadır. Mesala, Rheinlan Pfalz Eyalet Anayasasının V. Bölümüne göre; belediyeler, belde sınırları içerisinde tüm yerel faaliyetleri kendi mesuliyetleri altında yürütme yetkisine sahip yegane kuruluşlardır. Çok önemli kamu yararı gerekçeleriyle açıkça başka kuruluşlara verilmediği müddetçe belediyelerin tüm kamu hizmetlerini üstlenebilmeleri mümkündür. Bu hükümler Almaya'da yerel hizmetlerin bölüşümü konusunda genel yetki ilkesinin geçerli olduğunu göstermektedir. Fransa'da yetki ve görevlerin paylaşılmasında temel ilke şudur: Devlete ait olanlarla yerel yönetimlere ait olanların, bunları yerine getirmeye yeterli gelir kaynakları ile birlikte ya tamamen devlete ya da tamamen yerel yönetimlere bırakılması gerekir. 1983'ten sonra çıkan tüm kanunlarda bu ilkenin varlığı hissedilmektedir.

Aynı şekilde, İsveç'te yerel yönetim birimleri hukuk kuralarının çizdiği sınırlar içinde kalmak şartıyla yerel halk adına her türlü kararı almak, eylem ve işlemlerde bulunmak yetkisine sahiptirler. Bu ilkenin en avantajlı ve yerel özerklik açısından en elverişli tarafı, yerel hizmetleri zamanın gereklerine ve yörenin özelliklerine intibak ettirmek bakımından son derece esnek olmasıdır (Güllüce, 2004:66).

Ancak, genel yetki ilkesi, yerel menfaatleri zarara uğratma tehlikesini de bünyesinde taşımaktadır. Bu tehlikenin önlenmesi için yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından denetim altına alınması öngörülmektedir. Mesela, Belçika'da yerel yönetimlerin alacakları kararların milli menfaatlere veya kanunlara uygunluğunun denetiminin, yine kanunlarda öngörüldüğü şekilde idari makamlar tarafından yapılması kabul edilmiştir.

Batılı devletlerde yerel yönetimler, merkezi yönetimlerden önce teşekkül ettiği için bu ülkelerde yerel yönetimler, geleneksel olarak yerine getirdikleri kimi görev ve yetkileri

kendilerinde tutmayı başarabilmişlerdir. Türkiye gibi ülkelerde ise, yerel yönetimler merkezi yönetimin bir lütfu olarak ve merkezi yönetimin ihtiyaçları ile hesapları doğrultusunda ortaya çıkmıştır (Güler, 1998:). Bu nedenle, Batı ülkelerindeki yerel yönetimler ve hemşehriler özerkliklerini muhafaza etme konusunda oldukça hassas ve mücadeleci davranırken Türkiye'de bu yönetimlerin özerkliği bir lütuf olarak algılanmakta ve hem kolay korunamamakta hem de özerklik ve yetkiler güdük kalmaktadır.

3.1.1.2. Komünist ve Sosyalist Sistem

Komünist ve sosyalist sistemlerde yerel yönetimler ile merkezi idareler arasında hizmet bölüşümünde genel yetki ilkesi geçerlidir. Ancak bu yetkilerin mahalli idareler tarafından kullanılmasının her safhasına üst düzey idari birimler tarafından müdahale edilmektedir.

Gerçekten sosyalist sistemlerde yerel birimler arasında bir hiyerarşi sözkonusudur. Küçük yerel Sovyetler bir üst düzeydeki yerel Sovyetlere, bunlar da kendilerinin üstündeki birimlere bağlı kılınmışlardır. Yerel yönetim sisteminde geçerli bulunan "çifte bağımlılık ilkesi" gereği, yerel yönetim hizmet birimlerinin, bir yandan ait olduğu yerel meclise, bir yandan da bir üst meclisin aynı işi yapan hizmet birimine karşı sorumluluğu sözkonusudur. Dikey bağımlılık, bütçe, karar ve personel konularında uygulanan bir vesayet bağımlılığıdır. Çifte bağımlılık ilkesi, bir anlamda sosyalist örgütlenmenin kurumsal ilkelerinden birisi olan demokratik merkeziyetçilik anlayışının yerel örgütlenmeye adapte edilişi olarak düşünülebilir.

3.1.2. Özel Yetki İlkesi

Bu ilke, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin kanunlarla tayin ve tespit edilmesini, kanuni bir yetki almadan herhangi bir görev yapamamalarını ifade eder. Yerel yönetimler yetki ve görevleri bakımından merkezi idarelere bağımlıdırlar; ancak onlar tarafından kanunla verilen görevleri yapabilirler. Kanunlarla kendilerine verilmeyen görevi yapmış olmaları durumunda yetki dışı bir işlem yapılmış olur ve geçersizdir. Özel yetki ilkesi özellikle Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanmaktadır. Örneğin, İngiltere'de yerel yönetim birimlerinin icrai karar alabilecekleri işler ve görevler kendi kuruluş kanunları, diğer ve özel kanunlarla belirlenmiştir. Yerel yönetimler faaliyetlerini bu sınırlar içerisinde gerçekleştirmek zorundadırlar. Yerel menfaatlerin gerektirdiği yeni bir hizmetin yerel yönetimler tarafından üstlenebilmesi için Parlamentodan kanunla özel yetki alınması gereklidir.

Özel yetki ilkesi, mahalli ihtiyaçların karşılanmasında esnekliğin bulunmaması nedeniyle eleştirilmektedir. Gerçekten, teknolojik gelişmeler nedeniyle refah düzeyi artan

halkın ortaya çıkan yeni ihtiyaçlarını karşılayan hizmetlerin kanun konusu yapılması zaman alabilir. Bu durumda da yerel hizmetlerin ifasında gecikmeler sözkonusu olur. Ayrıca görevlerin kanunlarla birden çok kuruluşa görev olarak verilmesi mümkün olduğu gibi, merkezi idarelerle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yeni kanunlarla sürekli değişmesi karışıklıklar doğurabilir. Uygulamada bu sakınca şu şekilde giderilmektedir: Yerel yönetimlere sadece kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda kanun teklifi hazırlama yetkisi verilmektedir. Örneğin, İngiltere'de mahalli idareler gerekli gördükleri hizmetlerin tesisi için merkezi idarenin aracılığı olmaksızın Parlamentoya doğrudan doğruya kanun teklif etme yetkisine sahiptirler.

3.1.3. Karma Yetki İlkesi

Bu sistemde yerel yönetimlerin görevleri kanunlarda liste halinde sayılmaktadır. Yerel yönetimler kanunlarda öngörülen hizmetleri yapmakla mükelleftir. Kanun dışında yeni bir görev üstlenebilmeleri için kanuni yetkiye ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak, genel kural bu olmakla beraber, ilgili kanunlar mahalli idarelerin görevlerini liste halinde saydıktan sonra onları, bazı yerel hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla serbest bırakmaktadırlar. Yerel yönetimler kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirdikten sonra mahallin yerel ortak ve kentsel ihtiyaçlarının gerektirdiği her türlü hizmeti ifa edebilmektedirler.

Bu sistemin uygulandığı ülkelere en iyi örnek Türkiye'dir. Gerçekten 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesi belediyelerin yapacakları görevleri maddeler halinde bir liste yaparak göstermiştir. Belediyelerin bu görevleri arasında zorunlu ve isteğe bağlı ayrımı yapılmıştır. Belediyeler zorunlu görevleri yaptıktan sonra, ihtiyari (isteğe bağlı) görevlerin ifası konusunda geniş bir takdir yetkisi ile donatılmışlardır. Buna ek olarak Belediye Kanununun 19. maddesi, belediyeleri genel yetki ilkesinden hareketle, mahallin her türlü ihtiyaçlarını karşılayan hizmetleri ifa etmekle yetkili kılmıştır.

Gerçekten adı geçen maddeye göre belediyeler, kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsleri icra edebilirler.

3.1.4. Yetki ve Görev Paylaşımında Diğer Metotlar

Tamamen veya kısmen yerel yönetimlere devredilebilecek hizmetler, hizmet standartları ve görev devrinin usulü temel bir kuruluş kanunu ile belirlendikten sonra çıkarılacak bir bakanlık emri ile mahalli idarelere devredilebilir. Mahalli idare mevcut standartları yerine getirebildiğini ve daha fazla görevleri ifa edebilme yeteneğine sahip

olduğunu merkezi idareye gösterdikçe, görev ve hizmetler yerel yönetimlere bir bakanlık emri ile devredilebilir. Bu metot, her yerel yönetim biriminin yapabileceği hizmetler konusunda bir bilgi verebilir. Dolayısıyla, yeterli imkânlara ve yeteneğe sahip olduğu oranda yerel yönetimlere hizmet devrine imkân veren bu sistem, özellikle yerel yönetimlerin kuruluş sahasında kullanılmaya elverişlidir. Azerbaycan'da yerel yönetimler kurulma aşamasında bulunduğu için, böyle bir yol takip edilerek, yerel nitelikteki hizmetler kademe kademe yeni kurulacak yerel yönetimlere (belediyelere) devredilebilir.

Diğer taraftan, hangi hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği yerel yönetimlerle yapılacak sözleşmelerle belirlenebilir. Yerine getirilmesi istenen hizmetle ilgili standartlar, ödeme şartları, devletin denetim hakkı ve diğer şartlar sözleşmede gösterilebilir. Bu usul Kolombiya'da uygulanmıştır.

Ayrıca, yerel yönetimleri merkezi idare mekanizmasının kuvvetli, bölünmez parçaları olarak kabul ederek görev bölüşümünü gerçekleştiren ülkeler de bulunmaktadır. Bu metoda göre, yerel yönetimlerden, kuruluş kanunları ile kendilerine devredilmiş olan görevleri yaptıktan sonra, bakanlıklarca kendilerine verilecek talimat ve direktifleri de yerine getirmeleri beklenmektedir. Merkezden verilecek direktiflerin derecesi büyük ölçüde yerel yönetimlerin yeteneğine bağlı kalmaktadır. Bu metodun uygulamasına ise Hindistan'da rastlanmaktadır.

3.2. Yetki Ve Görevlerin Paylaşılmasındaki Kriterler

Hangi hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirileceğinin önceden tespit edilmesi, yerel özerklik açısından son derece önemlidir. Hizmetlerin hangilerinin yerel olduğu, bunların hangilerinin hangi yerel yönetim birimi tarafından ve hangi standartta yürütüleceği (ifa edileceği) önceden merkezi idare tarafından veya anayasa ve kanunlarca tespit edilirse, hem merkezi idarenin yerel işlere müdahalesi asgariye inecektir, hem de yerel işlerin yürütülmesi ve bunları yürütenlerin halka yakınlığı yerel demokrasinin gelişmesine katkıda bulunacaktır. Yetki ve görevlerin bölüşümünde ölçüt, bunları en etkin ve etkili şekilde hangi birim veya birimlerce yerine getirilecekse ona bırakılmasıdır. Hangi hizmetlerin merkez veya yerel tarafından yerine getirileceğinin tespiti konusunda kesin kriterler (ölçütler) koymak zordur. Bununla birlikte birtakım kriterler belirlemek mümkündür. Bunları, etkinlik ve ekonomik verimlilik, bölünebilirlik, hizmette halka yakınlık ve yerellik ilkesi ile diğer kriterler başlıkları altında incelemek istiyoruz.

3.2.1. Etkinlik ve Ekonomik Verimlilik

Merkezi ve yerel idareler arasında hizmetlerin bölüşülmesinde gözönünde bulundurulması gereken en önemli ölçüt, etkenlik ve ekonomik verimlilik ölçütüdür. Zira bu ölçüt, hizmetin, onu en etkin ve verimli bir şekilde hangi yönetim birimleri tarafından yerine getirilebilecekse ona bırakılmasını ifade etmektedir. Hangi hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yapılacağı hususu yerel yönetimlerin ekonomik açıklamasını gerektirir. Her devletin ekonomik alandaki en son hedefi ve amacı ülkesi üzerinde yaşayan insanların refahını en üst düzeye çıkarmaktır. Bunun şartlarından biri de kaynakların optimum kullanılmasını sağlamaktır. Ortada kamusal ve yarı kamusal hizmetlere yönelmiş talep, sınırlı kaynaklar ve merkezi idare ve mahalli idarelerden oluşan kamu hizmeti üreten birimler bulunduğuna göre, idareler arasında hizmet bölüşümü, hangi hizmet optimal düzeyde, hangi yönetim tarafından yerine getirilecekse, o hizmet etkinlik ve verimlilik açısından o yönetime bırakılacak şekilde yapılmalıdır.

Bölgesel veya yerel hizmetlerin hangi düzey yerel yönetim birimlerine bırakılacağı hususu da hizmette etkinliğin sağlanması açısından önem arzetmektedir. Zira, faydası belli bir bölge veya yere yayılan hizmetlerde işletmenin belirli bir büyüklükten sonra veriminin azalması nedeniyle randıman azalmaları meydana geleceğinden, ekonomideki "azalan verimler kanunu" da dikkate alınmalıdır. Etkinlik ve verimlilik ölçütü, yerel özerklik bakımından bazı olumsuzluklara yol açabilir. Örneğin, yerel meclislerin yerel politikaları tespit etmesine bazı sınırlamalar getirebilir. Diğer taraftan, etkinlik ilkesi mahalli idarelerin halk tarafından denetlenmesini zorlaştırabilir. Zira, halkın yönetime katılması yerel birimlerin mümkün olduğunca küçük; buna karşılık etkinlik ilkesi ise demokratik katılım için gerekli olandan daha büyük olmalarını zorunlu kılmaktadır.

3.2.2. Bölünebilirlik

Faydasının bölünebilmesi açısından bakıldığında, bir kısım hizmetlerin faydalarının ondan istifade edenler arasında bölünebildiği, bazılarının ise bölünemediği görülmektedir. Gerçekten savunma gibi hizmetlerden tüm ülkede yaşayan herkes istifade etmektedir. Bunlar topluca tüketilir, kimse bu hizmetlere rakip değildir ve karşılığını ödemeyenler de bu hizmetlerden faydalanır. Ancak, bölünemezlik derecesi her hizmet için aynı değildir. Örneğin, itfaiye hizmetleri bir bölge için bölünmezlik özelliği gösterirken, adalet hizmetlerinin bölünemezliği derecesi ülkenin sınırlarına kadar uzanmaktadır. Yerel yönetimlerin yürüttüğü hizmetlerin fayda alanlarını kesin olarak tespit etmek mümkün değildir. Çünkü her hizmetin doğrudan faydaları yanında dolaylı faydaları da bulunabilir. Bir yönetimin yürüttüğü hizmetin

faydaları, diğer yönetim biriminin yetki alanına taşabilir. Bu nedenle, özellikle bir hizmetin faydasının o yönetim biriminin yetki alanına taşmadığı hizmetler, yerel yönetimlere bırakılabilir. Park, bahçe düzenlemesi, imar, yol, temizlik vs. hizmetleri gibi. Ayrıca, hizmetin yayılma alanını birden fazla belediyeye taşsa da belirli bir bölgenin sınırlarını aşmıyorsa yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi mümkündür. Ancak, hatırlatmak gerekir ki, yayılma alanı (dışsallığı) genişledikçe hizmetin merkezileştiği, daraldıkça ise yerelleştiği görülür.

3.2.3. Hizmete Halka Yakınlık ve Yerellik (Subsidiarity) İlkesi

Yetkinin ve görevin görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması, alt düzeyin yetkisini ve görevini üst düzeye ancak gerekli olduğunda, diğer bir deyimle, hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi anlamına gelen hizmette halka yakınlık ve yerellik ilkesi, hizmet ve sorumlulukların devlet, bölge ve yerel yönetimler arasında bölüşülmesinde başvurulacak önemli bir ilkedir. Kamusal ihtiyaca en yakın yönetim bazı durumlarda bir köy veya mahalle yöntemi olabilir. Karşılanması gereken ihtiyaç, köy veya mahallenin sınırlarını aşıyor ise, bu durumda elverişli ölçekte oluşturulan ya da oluşturulacak olan idarelere verilmesi şarttır. Bu idareler bir belediye veya il özel idaresi veya bir bölge idaresi olabilir. Bu ilke yetki ve görevlerin merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüşülmesinde son derece esnek bir yapılanmayı ve işbirliğini gerektirmesi acısından son derece faydalıdır. Subsidiarity ilkesi, üst yönetim birimlerinin yerel yönetimlere yardımda bulunmasını gerektirdiği gibi, özerk yerel yönetim geleneğine yalnızca yeterli kaynaklar sağlamak anlamına gelen "pozitif yükümlülükler" yoluyla değil, aynı zamanda merkezi idarenin yerel yönetimlere müdahale etmesini de engelleyici nitelikte olan "negatif yükümlülükler" yoluyla da katkıda bulunmayı gerektirmektedir.

3.2.4. Diğer Kriterler

Yukarıda kısaca açıklanan kriterlerin yanında diğer birtakım kriterlerin de esas alınması, yetki ve görev bölüşümünün daha adil esaslara bağlanmasına yardım edecektir. Örneğin, halkın halen yaşadığı mahalli idare birimini terketmemesi için, yerel yönetimlerce üretilen mal ve hizmetlerden sağladığı marjinal faydanın, bu hizmetlerin karşılığı olarak ödediği marjinal vergiden daha büyük veya en azından eşit olacak şekilde yerel hizmetler yerel birimlere devredilmelidir. Kısaca, halkın ödediği vergilerle, kendilerine sunulan hizmetler arasında bir denge bulunacak şekilde yerel hizmetlerin bölüşümü gerçekleştirilmelidir.

Ayrıca, belli bir yerde yaşayan halkın sırf o yerde yaşamaktan kaynaklanan ortak hizmetlerin yerel halk tarafından seçilerek oluşturulan yönetimlere bırakılması gerekir. Bu hizmetlere elektrik, su, hava gazı, temizlik, park, yeşil alan ve kanalizasyon gibi hizmetler örnek olarak verilebilir.

Tarihi, sosyolojik ve siyasi faktörlerin şekillendirdiği gelenekler de hizmet bölüşümünde etkili olur. Örneğin, savunma, adalet, iç güvenlik, diplomasi gibi hizmetler tarihten gelen bir gelenekle hep merkezi idareler tarafından yürütülmektedir.

4. FRANSA, TÜRKİYE VE AZERBAYCAN ÜLKELERİ YEREL YÖNETİMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Çalışmamızın bu başlığı altında Fransa, Türkiye ve Azerbaycan ülkeleri yerel yönetimlerinin yerelleşme ve katılımcı demokrasi açısından karşılaştırılması yapılacaktır. Bu amaçla sözkonusu ülkelerin yerel yönetimlerinin önce anayasal çerçevesi sonra da mevcut durumları itibariyle incelenecektir. Dolayısıyla öncelikle konunun anayasal boyutu ortaya konulacak, daha sonra da mevcut yapılarının analizi yapılacaktır.

4.1. Anayasal Çerçeve

Fransa'da yürürlükte olan V.Cumhuriyetin 4 Ekim 1958 tarihli Anayasası olup, XII. Bölümü yerel yönetimlere ayırarak ilgili beş maddeye yer vermiştir(Canatan, 1998:8). Anayasanın yapıldığı dönem itibariyle, Fransa'nın denizaşırı topraklarında yaşadığı sorunlar nedeniyle dört madde deniz aşırı yönetimlere ilişkindir. Anayasanın 72.maddesi yerel yönetimlerle ilgili genel hükümleri içermekte olup, 73. ve 74. maddeler denizaşırı illerden ve denizaşırı ülkelerden sözetmekte ve 75. ve 76. maddeler ise denizaşırı ülkelerin özel durumundan sözetmektedir.

Genel ilkeleri ortaya konan 72. madde uyarınca yerel yönetimlerin anayasal çerçevesi şu şekilde çizilmektedir. "Yerel yönetimler belediyeler, iller ve denizaşırı ülkelerden oluşmaktadır. Bunun dışındaki yerel yönetim birimleri yasayla kurulur. Yerel yönetimler kendi kendilerini seçimle oluşan meclisler aracılığıyla ve yasaların öngördüğü koşullarda serbestçe yönetirler.

İllerde ve denizaşırı ülkelerde hükümet temsilcisi ulusal çıkarlardan, yönetsel denetimden ve yasalara saygının sağlanmasından sorumludur. Yerel yönetimlere ilişkin genel kuralları ortaya koyan 72. madde anayasal çerçeveyi oluşturmaktadır. İlk olarak belirtilmesi

gereken husus, sayma yoluyla yerel yönetim türleri belirtildiğinden, belediyeler, il yerel yönetimleri ve denizaşırı ülkeler anayasal kuruluş haline gelmişlerdir. Diğer bir ifadeyle bu yerel yönetimlerin hukuksal varlıklarının sona ermesi için yasal değişiklik yapmak yetmez, anayasal değişiklik yapmak gerekecektir. Yani hukuksal varlıkları anayasa ile güvence altına alınmıştır.

İkinci olarak anayasa yerel yönetimleri sayma yoluyla belirterek bunları sınırlandırmamıştır. Değişen siyasal ve toplumsal gereksinimleri göz önünde bulundurarak yasa yoluyla yeni yerel yönetim birimlerinin kurulmasını mümkün kılmaktadır. Eğer 1982 reformu ile bölge yerel yönetimleri kurulmuşsa, anayasanın bu hükmüne dayanılarak kurulmuştur.

Üçüncü olarak, yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelen meclisler aracılığıyla yönetilmesi öngörülmektedir. Dolayısıyla seçim harici bir yöntem ile mesela atama ile yerel meclislerin işbaşına getirilmesi anayasaya aykırı düşecektir. Dikkati çeken nokta, anayasanın yürütme organının belirlenmesi hususunda sessiz kalmasıdır. Buna göre yürütme organının atama ya da seçimle işbaşına gelmesi mümkün olabilmektedir. Nitekim il yerel yönetiminin yürütme organı olan valinin 1982 reformuna kadar bu niteliğini sürdürmesi anayasa ile bağdaşmaktaydı.

Dördüncü husus, yerel yönetimlerin faaliyetlerini yerine getirirken özerklikten faydalanabilmesini mümkün kılmaktadır. Sözkonusu olan sınırsız bir özgürlük değil, yasaların çerçevesini çizdiği bir özerkliktir.

Son olarak, ilgili anayasa hükmü, devlet-yerel yönetim ilişkilerini düzenlenmektedir. Devletin ve hükümetin temsilcisini, illerde ve denizaşırı ülkelerde yerel yönetim faaliyetlerinin yasalara ve genel çıkarlara uygun yapılmasının gözetilmesi konusunda yetkili kılmaktadır.

Türkiye'de de yerel yönetimler, Fransa gibi Anayasal düzeyde düzenlenmiştir ve 1982 Anayasası'nın 127.maddesinde yerel yönetimlere ilişkin şu hususları çıkarmak mümkündür.

Fransız sisteminde olduğu gibi, Türk anayasası yerel yönetimleri sayma yoluyla belirtmiş ve bunların il, belediye ve köyün mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan kamu tüzelkişileri olduğunu belirtmiştir.

Türk yerel yönetimlerinin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu açıkça anayasada belirtilirken, Fransız anayasasında ise 72. ve 34. maddeleri birlikte yorumlayarak yerel

yönetimlerin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu sonucuna ulaşılmaktadır (Canatan, 1998:9). Zira 72. maddede yerel yönetimlerin sayılması ve onların serbest yönetiminden bahsedilmektedir. Serbest yönetim ilkesinin tanınması yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olduğunu gösterdikten başka, anayasanın 34. maddesi de bunu teyit etmektedir. Bu maddenin yasanın düzenleme alanından sözederken yerel yönetimlerin yetki ve kaynaklarından bahsetmektedir. Taşınır ve taşınmaz mallar ve gelir sahibi olarak kaynak sahibi olmak için tüzel kişiliğe sahip olmak gerekir. 127.madde büyükyerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin kurulabileceğini öngörmektedir. Buna madde hükmüne dayanarak Türkiye'de 3030 sayılı yasa ile Büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

Türk yerel yönetimlerinin anayasal çerçevesine ilişkin ikinci husus karar organlarının seçimle oluşacağıdır. Yürütme organın oluşumuna ilişkin yöntemin belirtilmeyişi, Fransız anayasanın 72. maddesiyle paralellik göstermektedir. Uygulamada seçim ve atama yöntemlerinin kullanıldığı görülmektedir. Nitekim belediye başkanları ve köy muhtarları seçimle işbaşına gelirken, il özel yönetiminin yürütme organı olan valiler atamayla işbaşına gelmektedir.

127. madde kapsamında dikkati çeken üçüncü husus, yerel yönetim organlarının organlık sıfatına ilişkin itirazların çözümünün yargı yoluyla yapılabileceğidir. Ancak, bu noktada İçişleri Bakanına, görevi ile ilgili bir suçtan dolayı hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan yerel yönetim organını geçici bir önlem olarak yargı kararı kesinleşinceye kadar görevden alma yetkisi vermektedir. Seçimle gelmiş organların, merkezi hükümet temsilcisi tarafından görevinden alınabilecek olması yerel özerklikle bağdaşmaz görünmektedir.

Dördüncü husus olarak, ilgili maddenin merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayete denetimin kapsamını çizmektedir. Buna göre merkezi yönetim, vesayet yetkisini kullanırken yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine göre yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının sağlanması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla uygulanması gerekir. İdari vesayet ayrıca kanunda belirtilen esaslar dairesinde kullanılmalıdır.

Son husus olarak da, anayasa yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasını öngörmektedir. Anayasanın bu hükmüne rağmen, uygulamada yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olmadıkları bilinmektedir. Mali açıdan merkezi yönetime bağlı olmaları, yerel yönetimlerin özerkliğini de zedelemektedir.

Azerbaycan belediyeciliğinin bugünkü tecrübesinin başlangıcında 12 Kasım 1995 tarihinde kabul edilen Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası yer almaktadır. Anayasa öncelikle devletin üniter bir yapıya sahip olduğunu (7.maddesinde) vurgulamaktadır. İdari sistemin şekillenmesinde Fransa'nın ve Türkiye'nin de üniter devlet yapısına sahip olması nedeniyle yapmış olduğumuz açıklamalar, Azerbaycan için de geçerli olacaktır. Azerbaycan siyasal sitemi gereği yerel yönetimler üniter devlet yapısı felsefesi uyarınca şekillenecektir.

Bağımsız Azerbaycan'ın ilk anayasası olan metnin 4.bölüm 9.faslı yerel yönetimlere ayrılmış ve geçici 7.madde ile iki yıl içerisinde ilgili kanunları kabul etme ve yerel seçimleri gerçekleştirme konusunda yasama organına görev verilmiştir. Dolayısıyla Azerbaycan da belediyeler anayasal kuruluşlar olarak tanımlanmıştır. Bu anayasa çerçevesinde daha sonrasında belediyelerle doğrudan veya dolaylı onlarca kanun, milli meclis kararı, başkan fermanı, başkan tasarrufu gibi kanuni ve idari düzenlemeler çıkarılmıştır. Fakat yerel seçimlerin gerçekleştirilmesi konusu gecikmiş ve ancak 1999 Kasımında ilk yerel seçimler yapılabilmiştir (Elma, 2004:209).

Sovyetler Birliğinin dağılmasıyla sosyalist sistemden kurtulan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, yerel yönetimlerle ilgili kanunlar, çoğu zaman ülkenin yönetici elitleri tarafından, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uyumlu bir şekilde hazırlanmıştır (Güner, 1998:93). Bu durum Azerbaycan için de geçerlidir.

Anayasanın 142.maddesine göre yerel yönetim kurumları; İl, Köy ve Kasabalarda seçim yoluyla oluşturulan belediyelerdir. Böylece yerel yönetimler anayasal güvence altına alınmış ve tek basamaklı bir yerel yönetim sistemi benimsenmiştir. Tıpkı Fransa da olduğu gibi illerle beraber köy ve kasaba tipi yaşayış yerlerine de belediye statüsü verilmesi öngörülmüştür (Rehimli, 2005:180).

Yerel yönetimlere tanınacak yetki ve sorumluluklar anayasal ve yasal çerçevede belirlenecektir. Yerel özerkliğin kapsamı merkezi yönetimin yerel yönetimlere devrettiği yetki ve sorumlulukların derecesi ölçüsünde belirlenecektir.

4.2. Mevcut Durum

4.2.1. Yerel Yönetim Organlarının Organizasyonu

Gerek Fransa'da gerekse Türkiye'de yerel yönetim sistemi üçlü bir yapıya sahiptir. Fransa'da bu yapılanma bölge yerel yönetimi, il yerel yönetimi ve belediye şeklinde olurken Türkiye'de mevcut yapılandırma ise il özel idaresi, belediye ve köy şeklindedir. Görüldüğü gibi Türkiye'de bölge düzeyinde bir yerel yönetim mevcut değildir. Bölge yerel

yönetimlerinin kurulması konusu uzun süredir tartışılmaktadır. Özellikle üniter devlet yapısının zarar göreceği endişesi bölge yerel yönetimlerinin kurulmasının önündeki en büyük engel olarak görülmektedir (Şengül, 2004:172).

Gerek Fransız gerek Türk yerel yönetimlerinin organizasyonunda ortak olan nokta karar organı olan meclislerin seçimle oluşturulmasıdır. Yerel meclisler karar organı olma sıfatıyla yerel hizmetlere ilişkin politikaların belirlenmesinde söz sahibidir. Yürütme organları ise bu politikaları uygulamakla yükümlüdürler.

Yukarıda da değindiğimiz gibi, Türk yerel yönetim sisteminde yürütme organının belirlenmesinde gerek atama gerekse de seçim usulü uygulanmaktadır. Belediye başkanları ve muhtarlar yerel yürütme organları olarak seçimle işbaşına gelirken, il özel yönetiminin yürütme organı olan vali atamayla işbaşına gelmektedir. Dolayısıyla valinin konumu tartışma konusu olmaktadır (Şengül ve Yıldırım, 2002:114). Benzer bir durum Fransa için 2 Mart 1982 reformuna kadar sözkonusuydu. Bu tarihte yapılan yasal değişiklikle vali, il yerel yönetiminde yürütme organı sıfatını kaybetmiş ve il genel meclisi kendi içinden bir yürütme organı seçmiştir. Bu yöndeki değişimin il yerel yönetiminin özerkliğini güçlendirdiği kuşkusuz olup, idari sistemin yerelleşmesini güçlendirdiği kabul edilen bir durumdur. Benzer bir reformun Türk idari sisteminin yerelleşme sürecine katkıda bulunacağı ve il özel idaresi üzerindeki idari vesayeti azaltacağı şüphesizdir.

Fransız ve Türk yerel yönetim seçimle gelen yürütme organları arasındaki temel fark ise, Fransa'da belediye başkanı, il yerel yönetim ve bölge yerel yönetim başkanının doğrudan doğruya halk tarafından değil de ilgili meclislerin kendi içinden seçmesidir. Türkiye'de ise belediye başkanları ve köy muhtarları doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Türkiye'de belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi uygulaması, 1963 yılındaki yasa değişikliğiyle ile mümkün olmuştur. Bu değişiklik belediye başkanın belediye yönetimindeki ağırlığını pekiştirmektedir. Fransız belediye başkanının belediye meclisi tarafından seçilmesi hukuki bir kural olmasına rağmen, fiilen belediye başkan adayları seçimlerden önce bilinmektedir. Seçmen herhangi bir partinin listesi için oy kullanırken aynı zamanda, bir listenin seçimi kazandığında, o liste başındaki adayını belediye başkanı olarak görmek istediğini de belirtmiş olmaktadır (Şengül, 2004:173).

Azerbaycan'da ise belediye seçimleri ve belediyelerin statüsü kanunla belirlenmiştir. Bu yasa 1999 tarihli "Belediyelerin Statüsü Hakkında" yasadır. Yasanın genel ilkeler kısmında yerel yönetim kavramı hakkında bilgi verilerek, bu kavramdan anlaşılması gerektiği ortaya konulmaktadır. Yasanın getirdiği yerel yönetim anlayışına göre, vatandaşlara, yerel

öneme sahip konuları kanunlar çerçevesinde bağımsız ve serbest biçimde çözme hakkı verilmektedir. Bu hakkı kanunda belirtilmiş şekilde genel, eşit, doğrudan seçim yöntemi uyarınca serbest, şahsi ve gizli oy ilkesine dayalı seçilen belediyeler hayata geçirirler. Yasanın 2.maddesinde belediye, yasayla belirlenmiş arazi hudutları dahilinde yerel yönetim biçimi olarak tanımlanmaktadır. Belediyenin kendi mülkiyeti (belediyeye ait olan taşınır ve taşınmaz emlak), yerel bütçesi ve seçilmiş organları olur ve Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve bu yasayla yetkili kılındıkları yerel öneme sahip sorunları bağımsız şekilde çözerler. Belediyeler eşitlik ilkesi esasında kurulur ve faaliyet gösterirler (Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, 2004: 3).

Belediye tüzel kişiliğinin organları Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına, Belediyelere Seçimler Hakkında Kanuna, Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanuna ve kendi tüzüklerine dayanılarak kurulan belediye üyelerinden oluşan seçimli yerel yönetim organlarıdır. Belediyeler ve onların organ- lan devlet hakimiyeti organları sistemine dahil değillerdir. Devlet organları ve devletin yetkili şahısları tarafından yerel yönetimin hayata geçirilmesine izin verilmez. Bu hükmün bir uzantısı olarak belediye üyelerinin yasama, yürütme ve yargı organlarında görev yapması engellenmektedir (Rehimli, 2011:48).

Belediyeler, kendi faaliyetlerini toplantılar, sürekli ve başka komisyonlarca hayata geçirir. Belediye başkanı, belediye meclisini toplantıya çağırarak ilgili konuların görüşülmesini sağlar. Dolayısıyla Azerbaycan belediye sistemi de Fransız ve Türk belediye sistemi gibi belediyenin karar organı olan belediye meclisi ve yürütme organı olan belediye başkanı üzerine inşa edilmiştir. Bu organların yanında belediyenin çeşitli komisyonları olduğunu da hatırlatmak gerekir. Belediyenin işleyişinde, belediye toplantılarında hangi konuların görüşüleceği ise anayasada belirtilmiştir (Aslanov, 1998:122). Yerel yönetimlere ilişkin kanunun hazırlanması sürecinde belediye sistemi, belediyelerin yetki, görev ve mali kaynaklarının dikkate alınması gerektiği tavsiye edilmiştir (Akdiş, 1998:81).

4.2.2. Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetimle Olan İlişkileri

İdari sistemin hangi noktada olduğunu belirleme açısından yerel yönetimlerin devletle olan ilişkileri de önem kazanmaktadır. Karşılaştırdığımız üç devlet de üniter bir yapıya sahiptir. Devletin üniter yapıda olması ise kuşkusuz yerel yönetimlere tanınan otonomi üzerinde de etkili olacaktır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının federal devletteki federe birimlerle karşılaştırıldığında daha dar olduğu görülmektedir. Federe devletler, hukuksal yapıları anayasa ile belirlendiğinden dolayı, anayasal güvenceye sahiptirler. Federe devletlerin yasama ve yargıya ait alanlarda sahip olduğu kimi yetkiler ise,

üniter devletteki yerel yönetimler için sözkonusu olmayacaktır. Zira üniter devlette yasama ve yargının tekliği asıldır. Üniter devlet yapısına sahip olan Fransa, Türkiye ve Azerbaycan'da yerel yönetimler, üniter yapı uyarınca şekillenen hukuksal çerçevede hareket etmek zorundadır. Türk, Fransız ve Azerbaycan yerel yönetimlerinin yetkileri ve sorumlulukları yasa ile belirlenmiştir (Şengül, 2004:175).

Türk Anayasanın 123. maddesi idarenin bütünlüğünden bahsederek idari sisteme ilişkin temel ilkelerden birini ortaya koymaktadır. Merkezi yönetim ve yerinden yönetim bir bütünün parçaları olarak görülmektedir. Dolayısıyla idari sistemin bu bütünlük içinde yapılanması gerekecektir. İdarenin bütünlüğü çerçevesinde yerel yönetimler anayasanın 127. maddesinde düzenleme konusu olup, çerçevesi yukarıda açıklanmıştı. 127. madde merkezi yönetim ilişkilerinin sınırlarını da çizmişti.

Merkeziyetçi yönetim felsefesine sahip olan Türkiye'de idari sistem bu doğrultuda şekillenmiş olup, devletin baskın ve her yerde hazır olma niteliği temel teşkil etmektedir. Dolayısıyla devlet yerel yönetim ile olan ilişkilerinde yetkiler geniş bir şekilde elinde tutmakta olup, yerel yönetimler faaliyetlerini sıkı denetim ve gözetim altında bulundurmaktadır. 127. maddeden aldığı gücü, merkezi yönetim olabildiğince cömert kullanmaktadır. Yasal çerçevede, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sıkı bir denetim uygulamasına olanak verecek şekilde düzenlenmiş olup, bazen küçük detaylar bile denetim konusu olmaktadır (Yaşamış, 1996:70-97). Merkezi yönetimin yapmış olduğu denetimin yerindelik denetimi şekline dönüştüğü de olmaktadır.

Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde uygulamış olduğu denetim ya bizzat kendisi tarafından ya da ildeki (vali) veya ilçedeki (kaymakam) temsilcileri vasıtasıyla olmaktadır. Yerel yönetimlerin faaliyetleri konusundaki denetim a priori denetim olmaktadır. Önceden yapılan denetim sonrası yerel otoritelerin aldığı kararların yürürlüğe girecek olması yerel özerkliği zedeleyebilecek olmasından dolayı tartışılmaktadır. İl özel yönetimlerinde önceden denetim daha ağır bir görünüm almaktadır. Zira il genel meclisinin bütün kararları yürütme organı olan valinin onayı ile yürürlüğe girmektedir.

Türkiye'de merkezi yönetimin sahip olduğu denetim yetkilerinin kullanılmasına benzer bir yapı 2 Mart 1982 reformu öncesi Fransa'da da mevcuttu. Bu yasa merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde yeni bir anlayış getirerek idari sistemin yerelleşmesine önemli bir katkı sağladı. Terk edilen klasik kontrol mekanizması şu hususlar üzerine inşa edilmişti (Şengül, 2004:175). Yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetim yetkileri esasen merkezi yönetimin ellerinde toplanmıştı. Denetim yetkileri ya merkezi otoritelerce ya da onların taşrada

temsilcileri olan vali veya kaymakamlarca kullanılıyordu. 2 Mart yasası ile merkezi yönetim yerel yönetim uyuşmazlıklarının çözümünde yargı organı temel konuma geliyordu. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin almış olduğu kararlar artık doğrudan yürütülebilir bir nitelik kazanıyordu. Önceden denetimin kaldırılmasına paralel olarak, yerel yönetimler sadece yasada belirtilen hususlardaki kararlarını o yerin en büyük mahalli idare amirini haberdar etmekle yetiniyorlardı. Bununla da amaçlanan anayasanın 72. maddesi gereğince devletin ve hükümetin temsilcisinin genel gözetim yetkisinin kullanılmasına ilişkindi. İlgili mahallin en büyük mülki amiri, kendisine gönderilen yerel yönetim biriminin kararını yürürlükteki mevzuata aykırı görüyorsa idari yargıda ilgili kararın iptali için dava açma yetkisine sahipti. Artık yerel yönetimlerin kararlarının iptali konusunda idari yargı tek yetkili organ durumuna geliyordu. Diğer taraftan yerel yönetimlerin mali faaliyetlerinin denetimi de artık bölge Sayıştaylarına bırakılıyordu (Şengül, 2004:175).

Azerbeycan idari sisteminde de yerel yönetimler, merkezim denetim ve gözetimi (vesayeti) altında faaliyet göstermekedir. Belediyelerin kararları hukuka uygun olmak yanında Azerbaycan Bakanlar Kurulu kararlarına da uygun olmak zorundadır (Aslanov, 1998:124). Mevcut böyle bir düzenleme idari vesayetin ağır bir örneğini göstermektedir. Belediyelerin, yerel hizmetleri yerine getirirken sadece yerel gereksinimleri dikkate almakla kalmayıp merkezi hükümetin de kararlarını dikkate alacaktır.

Bilindiği gibi yerel özerklik, yerel organların yerel faaliyetlerini bizzat kendi organlarının aldığı kararlarla yürütmesine ilişkindir. Bakanlar kurulu kararlarına uymak zorunda kalması özerkliğin kapsamını daraltacak ve belediyeleri merkezi yönetimin vesayetini güçlendirecektir. Yerel özerkliğin kapsamının yasa ile belirlenmesi gerekirken, idari kararlar ile daraltılması sözkonusu olabilecektir.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yerel özerklik çağdaş demokrasilerde etkin ve demokratik devlet yönetiminin vazgeçilmez unsurlarından birisidir. Yerel özerklik devletin idari, mali ve iktisadi fonksiyonlarını en etkin şekilde gerçekleştirilmesinde oldukça önemlidir. Yerel nitelikli idari, mali ve iktisadi fonksiyonları yerel düzeydeki birimlere devreden merkezi yönetim, merkezde kalan sınırlı sayıdaki hizmetlere daha fazla zamanını, enerjisini ve kaynağını ayırabilecektir. Bu şekilde, etkin işleyen bir devlet aygıtı ortaya çıkacaktır. Zira, ulusal nitelikli hizmetler merkezi düzeyde, bölgesel nitelikli hizmetler bölgesel düzeyde, yerel nitelikli hizmetler yerel düzeyde en etkin bir biçimde yerine getirilirken merkezdeki yükün hafiflemesi sonucu merkezi yönetim daha aktif ve etkin hale gelebilecektir. Aksi takdirde, yerel özerklik olmazsa,

bütün harcamalar, kaynaklar, hizmetler merkezde birikeceğinden devlet aygıtının etkin bir şekilde çalıştırılması, ekonomik siyasi, idari ve mali normlara göre pek mümkün değildir.

Yerel özerklik yerel demokrasinin olmazsa olmaz şartlarındandır. İdari ve mali alanda tanınan yerel özerklik yerel halkı; yönetime katılmaya teşvik eder, daha sorumlu ve duyarlı hale getirir. Böylece, yerel düzeyde kazandırılan demokratik bilinç ve kültür, ulusal düzeyde demokrasinin sağlanmasına da olumlu katkılarda bulunur. Yerel demokrasi ulusal demokrasinin ilk basamağı olarak demokratik ülkeler ve demokrasi geleneği için oldukça önemlidir. Yerel demokrasinin en önemli ayağı halk katılımı ve yerel özerkliktir. Ancak bu üçlü sarmal yönetimde şeffaflaşmayı, hesaplaşmayı, halk merkezli bir yönetim anlayışını ve halkın kendi kendini yönetmesini esas alır. Halk yöneticilerini gözetler, denetler, sorgular ve gerekirse hesap sorar. Yönetme yetkisini halktan alan yönetim de halka karşı sorumlu ve hesap verme yükümlülüğünün bilincinde olur. Katılımın yeterince sağlanamadığı yerel sistemlerde, daha fazla özerkliğin olması daha iyi hizmet sunulduğu anlamına gelmez. Yerel yönetimlere tanınan özerklik, merkezden yönetimin bir kısım sakıncalarını ortadan kaldırmayı ve yönetime halkın daha çok katılımını sağlamayı amaçlar.

Yerel yönetimlerin gelirlerini hangi kaynaklardan, nasıl ve ne derecede kendi aldıkları kararlar doğrultusunda elde ettikleri mali özerklik açısından oldukça önemlidir. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının, yerel topluluk değil de, merkez olması; hemşehrilerin yerel yönetimlere karşı duyarlılığının azalmasına, merkezin siyasi kararlarla kaynak dağıtmasına ve siyasi kayırmacılığa, harcamalarda ve ihalelerde yolsuzluğa, isabetsiz kararlara, hemşehrilerin sorumluluk duygularının ve bilincinin gelişememesine, katılım düzeyinin düşük kalmasına ve nihayet hemşehrilerin yerel yönetimlerin harcamaları ile hizmet üretimi üzerindeki demokratik denetiminin zayıflamasına neden olmaktadır.

Kamu yönetiminde hesaplaşabilirlik, yönetimin karar ve eylemleri hakkında hesap verebilmesine ilaveten, halkın hesap sorabilmesini de içermektedir. Kendilerinden hesap sorulacağını gözönüne alan yönetici ve diğer ilgililerin, hesap verme yükümlülüğü altında hem keyfi ve usulsüz davranışlardan kaçınması, hem de bu kaçınma sonucu yolsuzlukların azalması ve kamu fonlarının daha etkin kullanılması beklenir. Hesaplaşabilirlik derecesinin yükseltilebilmesi için rasyonel, etkin ve demokratik bir yönetim anlayışının oluşması; yani yönetimin karar ve eylemlerinde şeffaf, anlaşılabilir ve halk katılımına olanak veren yapı ve mekanizmalar oluşturulmalı ve işletilmelidir.

Yerel yönetimlerde mali özerklik, hesap sorabilme bilincinin gelişmesine önemli katkıda bulunur. Vergi veren yerel halk, hizmet karşılığı emanet ettiği paraların hesabını

sorar. Ancak, yerel yönetimlerin kaynakları büyük ölçüde merkezi idareden transfer edilirse, yerel halkın bu kaynakların nerede ve nasıl kullanıldığına dair hesap sorma ihtiyacı ve istekliliği düşük kalacaktır. Yerel yönetimlerin, yerel hizmetlerin yürütülmesinde, hemşehrilerinden vergi, resim, harç, şerefiye veya başka bir isim altında ekonomik değerler alması, mahalli sorumluluk duygusunu artırması beklenir. Halk hizmetlerden ve yönetimden memnun kalma ölçüsünde yöneticilerini sandık başında ödüllendirir veya cezalandırır.

Vergilerin yerelleşmesinin, hem devletin ekonomiye müdahalesini azaltacağı hem de demokrasi ve özgürlüğe olumlu etkide bulunacağı varsayılır. Bu nedenle mahalli idarelerin daha geniş ve özerk mali ve idari yetkilerle donatılması sık sık dile getirilir. Demokratik yaşamı bütün topluma yaymak ve özgürlüğü daha ileri götürebilmek için mahalli idarelere daha geniş idari ve mali özerklik tanımakta büyük faydalar vardır.

Gerek Fransız gerekse de Türk idari sisteminin oluşumunda dönemin gereklerinden dolayı Bonapartçı görüş hakim olmuştu. Devletin tekliğinin idari sistemin kurulmasında birinci öncelik olması yerel yönetim sisteminin de bu yönde şekillenmesine yol açtı. Merkeziyetçiliğin hakim olduğu bu sistemde yerel yönetimlerin faaliyetleri sürekli denetim ve gözetim altında tutulmuştur. Yerel yönetimlere tanınması gereken özerkliğin genişletilmesi taleplerine, merkezi yönetim kuşkuyla bakmaktadır. Özerklik alanında meydana gelebilecek her genişlemenin, üniter devlet yapısına zarar verebileceği kuşkusu her iki ülke için de var olmuştur.

2 Mart 1982 reformu Fransız idari siteminde varolan Bonapart merkeziyetçiliğinin yumuşatılması konusunda önemli bir adım olmuştur. İdari sistemin yerinden yönetime ağırlık vermesi konusunda ciddi adımlar atılmıştır. Bir yandan yerel yönetim organlarındaki merkezi hükümetin temsilcilerinin görevlerine son verildi. Artık yerel yönetimler kendi faaliyetlerini bizzat kendi organlarının aldığı kararlarla yürütebilir duruma geldiler. Diğer yandan merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinde, merkezi yönetim belirleyicilik rolünü idari yargıya devretti. Yerel yönetimler yasal çerçevede faaliyetlerini yerine getirirken merkezi yönetimin olası yerindelik denetiminden kurtuldu. Yasal çerçevenin dışına çıkıp çıkılmadığı konusunda meydana gelebilecek uyuşmazlıkların çözümü idari yargının görev alanına verildi. Dolayısıyla merkezi hükümetin sübjektif davranabilme olasılığı ortadan kaldırılıp, objektif karar verecek olan idari mahkemeler yetkili kılınmıştır.

Türk idari sisteminin de benzer sorunlarla karşı karşıya olduğu malumdur. Bir taraftan yerel yönetimlerin organlarının tamamen seçilmişlerden meydana gelmesi tartışılırken diğer yandan merkezi yönetimin uyguladığı ağır vesayetin yerel özerklikle bağdaşmadığı ortadadır.

İdari sistemin yerelleşme sürecinde, merkezi yönetim yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde hukuksal denetimin hâkim kılınması olumlu bir etki yapacaktır.

Azerbaycan idari sistemi, ülkenin bağımsızlık kazanmasından belirginleşme süreci yaşamaktadır. Merkezileşmenin hâkim kılındığı idari sistemde, yerelleşme süreci yavaş seyretmekte olup, yerinden yönetimin ne şekilde uygulanacağına ilişkin belirsizlikler görülmektedir. Fransız ve Türk idari sistemin yaşadığı deneyimden ortaya çıkan gerçek, sıkı bir merkezileşmenin beraberinde bürokrasinin artmasını, yerel hizmetlerin yavaşlamasını ve yerel hizmetlerin rasyonelliğini etkilediği gözlemlenmektedir. Yerel yönetim özerkliğinin olabildiğince tanınması ve hayata geçirilmesinin halkın demokratik eğitimine katkıda bulunabileceği gibi, yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelmiş yöneticileri de geleceğe yönelik muhtemel ulusal seçimlik görevlere hazırlama açısından okul görevi de görecektir. İdari sistemin oluşturulması sürecinde aşırı merkeziyetçiliğn getireceği olumsuzlukların düzeltilmesinin zorluluğu gerek Fransız gerekse de Türkiye örneğinde görülmüştür. Benzer ülke deneyimleri de göz önünde tutularak, yerel yönetimlerin idari sistemi içindeki yerinin belirlenmesinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da dikkate alınması gerekecektir. Avrupa Konseyi ile birlikte Avrupa'da bulunan siyasi ve askeri oluşumlara tam üye olarak katılma arzusunda olan Azerbaycan için Şart'ın ortaya koyduğu yerel yönetimlerin özerkliği çerçevesi daha da önem kazanmaktadır.

Sonucun sonucu olarak kanun koyucuya şunlar önerilebilir:

1-Yerel hizmetler, mutlaka onları en etkili ve verimli bir şekilde yerine getirecek idarelere bırakılmalıdır.

2-Hizmetlerin bölüşülmesinde hizmetin faydasının yayılma alanı (dışsallığı) mutlaka dikkate alınmalıdır.

3-Hizmette halka yakınlık ilkesi (subsidiarity) mutlaka gözönünde bulundurularak, hizmetlerin mutlaka halka en yakın birimler tarafından ifa edilmesine dikkat edilmelidir. Zira bu ilke, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da önemli bir ilkesidir.

4-Hizmetler belediyelere bırakılırken, yerel hizmetler karşısında en fazla sorumluluk duygusu içinde olan belediyelere en önemli hizmetler devredilmelidir. Zira, seçilmişler tarafından yönetim anlamına gelen belediye, atanmışların yönetimi olan icra hakimiyetlerine oranla, yerel halka karşı daha fazla sorumluluk hissine sahip olacaklardır.

5-Bu arada vergilerle hizmetler arasında da bir denge kurulmalıdır. Yerel yönetimlere bırakılacak hizmetler, hizmet üretimini, yerel halkın iktisadi refahını en yüksek düzeye çıkarabileceği ve seçmenlerin tercihlerine göre ayarlayabileceği hizmetler olmalıdır.

6. YARARLANILAN KAYNAKLAR

A.Güler, Birgül (1998), Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, 2.Baskı, TODAİE Yayın No: 280, Ankara, 1998.

Akdiş, M.(1998),"Belediyelerin Finansmanı konusundaki Çağdaş Yaklaşımlar ve Azerbaycan", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 7. Sayı 2.

Aslanov, E.İ.(l998),"Azerbaycan'da Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 7. S. 3.

Aytaç, Fethi (1994), Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler, Mahalli İdareler Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi, Ankara.

Aytaç, Fethi (1994), Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler, TBD ve KAV Yayını, Ankara.

Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu (2004), Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü.

Canatan, B. (1998), Fransız Yerinden Yönetim Dizgesinde Yerelleştirme Reformu (1981-1995), Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, AÜSBE.

Çevik, H. Hüseyin (2001), Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Çevikbaş, Rafet (1995), Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye'deki Durumu, Türk idare Dergisi, Haziran, Sayı: 407.

Eke, Ali Erkan (1985), "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Denetimi ve Türkiye ", Amme İdaresi Dergisi, cilt 18, Sayı 4, Aralık.

Ekşioğlu, A.Naci(1966), "Devlet İle Mahalli İdareler arasındaki Mali Münasebetlerin Yeniden Düzenlenmesi", Türk İdare Dergisi (TİD), Yıl.36, Sayı: 103, Kasım-Aralık.

Elma, Fikret (2004), "Türkiye'nin Belediyecilik Deneyimi ve Azerbaycan Belediyeciliği", Yerel Yönetimler, Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri, (Ed. Fikret Elma), Qafgaz Üniversitesi Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayını, Bakü.

Eryılmaz, Bilal (1996), "Devlet ve Yerel Yönetimler", Zaman Gazetesi, 8 Nisan.

Güler, Birgül (1992), Doğu Avrupa'da Yerel Yönetimler" ÇYY, cilt. l, Sayı: 3, Mart.

Güllüce, İdris (2004), "Merkezi İdare İle Yerel Yönetimler Arasındaki Görev Bölüşümü Nasıl Olmalıdır?", Yerel Yönetimler, Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri, (Ed. Fikret Elma), Qafgaz Üniversitesi Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayını, Bakü.

Güner, Ayşe (1998), "Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetimler Arası Mali İlişkiler", Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, No 11, Mayıs, İstanbul.

Kaya, Erol(2002), Belediyelerde Toplam kalite Yönetimi ve ISO 9001, İlke Yayıncılık, İstanbul.

Keleş, Ruşen (1995), Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarty) İlkesi ve Yerel Yönetimler", ÇYYD, Cilt: 4, Sayı:l, Ocak, Ankara.

Keleş, Ruşen (1998), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.

Keleş, Ruşen (1999), Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, TBD ve KAV Yayını, Ankara.

Koçdemir, Kadir (1995), "Hizmette Vatandaşa Yakınlık İlkesi ve Sosyal Hizmetler," Türk İdare Dergisi, Sayı:434.

Koçdemir, Kadir(1995), "Hizmette Vatandaşa Yakınlık İlkesi ve Sosyal Hizmetler," Türk İdare Dergisi, Haziran, Sayı: 434.

Nadaroğlu, Halil (2001), Mahalli İdareler, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.

Rehimli, Recep (2005), "Anayasamızda Yerel Yönetim Anlayışı", Azerbaycan Milli Bilimler Akademisi Meruzeleri, No 4, Bakü.

Şengül, Ramazan (2004), "İdari Sistemin Yerelleşmesi Sürecinde Azerbaycan, Türkiye ve Fransa Karşılaştırılması", Yerel Yönetimler, Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri, (Ed. Fikret Elma), Qafgaz Üniversitesi Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayını, Bakü.

Şengül, Ramazan, Uğur Yıldırım (2002),"La décentralisation en Turquie et en France", İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt 3, Sayı l, ss.106-121.

Şengül, Ramazan, Uğur Yıldırım, Yakup Bulut (2002), "Türkiye İçin Yeni Bir Model Önerisi: Bölge Yönelimi'" Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri, içinde, TODAİE Yayın No:304. ss.333-349.

Topal, A.Kadir (1999), "Türkiye'de Belediyeleşme Süreci ve Ölçek Sorunu", Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt: 4, Sayı: 11, Kasım.

Tortop, Nuri (1994), Mahalli İdareler, Gözden Geçirilmiş 5, Baskı, Yargı Yayınları, Ankara.

Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir (2002), "Mahalli İdareler," Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002.

Üskül, Zafer(1995), "Subzidiarite" İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırması", Yeni Türkiye, Yıl:l, Sayı:4, Mayıs-Haziran, Ankara.

Yaşamış, F. (1996-1997) "legal control and aıiditing of local autorities action in Turkey", Turkish Public Administration AnnuaI,Vol.22-223, ss.70-94.

30 MART 2014 YEREL SEÇİMLERİ ÖRNEĞİNDE YEREL SEÇİMLERDE KİMLİK

Tuğba YOLCU
Yrd. Doç.Dr.-Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
tyolcu@osmaniye.edu.tr
M. Fatih Bilal ALODALI
Doç.Dr.- Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
fatihalodali@osmaniye.edu.tr

Özet
30 Mart 2014 yerel seçimleri diğer tüm seçimler gibi ülkemiz açısından önemli bir yere sahiptir. Gergin bir siyasal ortamdan kaynaklanan, neredeyse yerel seçimden ziyade genel seçim ruhunu yansıtan bir seçim olmuştur. Seçimler daha çok siyasal partilerin rekabetine dönüşmüştür. Ancak yerel seçimlerin ayrı bir özelliği de seçimlerde siyasi partilerden ziyade seçilecek kişinin yerel özelliklerinin ön planda olmasıdır. Burada ise kimlik unsuru gündeme gelmektedir. Kimliği bireyleri bir arada tutan ve toplum haline getiren ortak paylaşımların tümü olarak ifade edebiliriz. Yerel seçimlerde adayların yerel kimliklerinin seçmen gözünde önemli olduğu varsayımından yola çıkarsak, bu seçimleri partilerin genel seçim havasına dönüştürmesinin seçmenler üzerinde etkisini ortaya koyma imkanı bulabiliriz. Çalışmamızda yerel seçimler ile belirlenen belediye başkanlarının doğduğu iller ile seçildiği iller karşılaştırılacaktır. Bu noktada 30 Mart yerel seçimlerinde bu unsurun ne derece önemli olduğuna ilişkin bir araştırma yaparak hem bu seçimlerin genel bir analizini hem de yerel seçimlerde kimlik unsurunun öneminin ortaya konması hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kimlik, Yerel Seçimler, Belediye Başkanı

Abstract
The local elections on March 30th 2014 has an important place in our country, like all other elections. Caused a tense political environment has been a choice that reflects the spirit of the general election rather than local elections almost. Elections have become competition of more political parties. However, a separate feature of the local elections to be elected in the elections political parties rather than people is at the forefront of local properties. Here comes up the identity element. We express individual identity as one that holds all of the common shares into which the society. We will have the opportunity to demonstrate that the local identity of the candidate in local elections in the eyes of the electorate if we start from the assumption that it is important that these elections are elections of party general election is effective on the extent of conversion to air voters. In our study, the birthplace of the provincial mayors elected by local elections in the province will be determined by comparison.At this point, 30 March local elections, making an investigation of whether and to what extent these elements are important, as well as a general analysis of these elections and aims to demonstrate the importance of identification elements in the local elections.

Keywords: Identity, Local Elections, Mayor

Giriş

Siyasete dair tanımlamalar farklılık göstermekle birlikte genel olarak; hükümet etme, siyasi iktidarın ele geçirilmesi mücadelesi, halkın idare edilmesi, kamusal ve siyasal alanın düzenlenmesi, uzlaşma-uyum-müzakere ile siyasal kararların alınması, , siyasi iktidar üzerinden kaynakların, değer ve sembollerin dağıtılması gibi anlamlarda kullanılmaktadır. Siyasetin yerel ölçekte yapılması ise yerel siyaset olarak tanımlanabilir. Ölçek ve kapsam olarak bakıldığında yerel siyaset merkezi yerel yönetimlerdir. Bu noktada yerel siyaset şehir ölçeğinde faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşların -bunlar içinde siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları, dernekler gibi birçok kurum ve kuruluş yer almaktadır- şehir ve şehir halkına ait sorun ve konuları ele alarak sürdürdükleri bir yerel iktidar mücadelesi ve yerel toplumu idare etme sanatı olarak tanımlanabilir. Yerel siyasette, ulusal siyasete yön veren siyasal partilerin etkilerinin yanı sıra ekonomik faktörlerin, etnik ve mezhepsel kabullerin, feodal ilişkilerin ve kültürel faktörlerin de etkileri vardır.

Yerel siyasetin önemli aktörlerinden biri de yerel yönetimler/ belediyelerdir. Bu nedenle yerel siyasette yerel seçimler önemli bir yere sahiptir. Yerel seçimleri de genel seçimlerden bağımsız düşünemeyiz. Türkiye'de yerel seçimler ile genel seçim arasındaki ilişkiyi hem güvenoyu hem de kamuoyu yoklaması şeklinde değerlendirmek mümkündür. Genel seçimden belli bir süre sonra yapılan yerel seçimler, iktidar partisi açısından bir güven oylaması niteliğini kazanmakta, yerel seçimlerden sonra yakın dönemde bir genel seçim yapıldığında, yerel seçimler bir tür kamuoyu yoklaması olarak değerlendirilmektedir. Ancak yerel seçimlerin yerel halkın talep ve arzularına göre şekillendiği düşünüldüğünde ülkemizde yerel seçimlerde seçmen tercihinde siyasal partiler önemli bir unsur olmakla birlikte bunun yanında aday profili de önemli bir yere sahiptir.

Bu nedenle çalışmamızda 30 Mart 2014 yerel seçimleri sonuçlarına göre seçilen il belediye başkanlarının kimlikleri ile seçildikleri iller arasındaki bağlantı ortaya konmaya çalışılacaktır. Çalışmamızda ilk olarak yerel kimlik bağlamında hemşehricilik olgusuna dair açıklamalar yapılacaktır. Çalışmamızı temellendirmek adına hemşehriclik olgunun seçmen davranışı üzerinde etkisini belirleyebilmek adına bu unsurun bireyler üzerinde etkisine dair teorik çerçeve kurulacaktır. Ayrıca yerel seçimler başlığı ile bu seçimlerin tanımlanması ve ulusal seçimler ile bağı ortaya konulacaktır. Bu temellendirme sonucunda seçim sonuçlarına dair analiz yapılacaktır. Bunu yaparken seçilen belediye başkanlarının doğum yerleri ile seçildikleri iller incelenecek, yerel seçimlerde siyasi partilerin mi yoksa adayların mı etkili olduğu tartışılacaktır. Konunun zaman kısıtı sebebi ile sadece seçilen il belediye başkanlarına dair bir inceleme yapılacaktır.

Yerel Kimlik Bağlamında Hemşehricilik Olgusu

Kimlik, nesnelerin, maddelerin, insanların ve genel anlamların göz önünde bulundurulması anlamına gelir (Jenkins, 2004: 4). Kimliği öznelci ve nesnelci yaklaşıma göre tanımlamak mümkündür. Öznelci yaklaşıma göre, kimlik tutarlı ve yaşam boyunca az-çok aynı kalan gerçek bir bendir. Bu yaklaşım özellikle organizmanın içyapısına önem vererek, onun dış çevresini ve değişimini göz ardı etmesi, kimliğin oluşumunda doğru bir yaklaşım olmadığı için eleştirilmiştir. Nesnelci yaklaşıma göre kimlik; organizmanın iç dinamikleri yanında bütün bir dış çevresiyle birlikte karşılıklı etkileşimler ve iletişim sonucu oluşmuş olan bir bütünlük, bir tutarlılık ve sürekliliktir (Marshall, 2000: 9 – 12). Nesnel kimlik bağlamında sosyal ve kültürel kimlikten bahsedebiliriz. Goffman (2009) sosyal kimliği, kişiler arası etkileşimde bir kişinin sosyal kategorisini öne çıkararak ve bir sosyal statüye bağlı davranışlar göstererek sunduğu görüntüyle açıklamaktadır. Kültürel kimlik ise bir ilişkiselliğe ve sınıra

gönderme yapar. Kimlik birey üzerinden yaratıldığı gibi kültür üzerinden de yaratılabilmektedir. Kültürün bir kimlik bağlamı olarak keşfi de bu sürecin bir parçasıdır (Subaşı, 2005: 301).

Kimlik kavramı tanımlanması zor ve oldukça geniş bir anlamı kapsamaktadır. Ancak çalışmamız açısından kimlik hemşehricilik olgusu üzerinden değerlendirmiştir. Kentlerde kimlik hemşehri kavramı üzerinde şekillenmektedir. Hemşehri: "Aynı şehirden, aynı köy ve kasabadan olan" (Bağdatlı, 2002: 266) herkesi ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Hemşehrilik bağları yeni yurtlarını başlangıçta gurbet olarak gören aynı kökenden göçmenler arasındaki ilişkilerin çerçevesini belirlemekte ve aynı kökenden olmanın verdiği bilinçle o ortak kökeni paylaşmayan yabancılardan ayrışan bir kimlik oluşumuna yol açmaktadır (Schüler, 1999:191).

Türkiye'de emek hareketliliğinin kentleşme süreci üzerinde oldukça fazla bir etkiye sahip olduğu söylenebilir (Tekeli, 2007: 445). Bu emek hareketliliği kentin homojen yapısından heterojen yapıya bürünmesine neden olsa da kentlerdeki kümelenme bu yapıyı kırmaktadır. Kümelenmenin, hemşehriliğin birçok işlevi vardır. Bunlar cemaat ilişkilerinden gelen göçmenin kentte birçok bakımdan yalnızlaşmasını engeller ve yardımlaşma sayesinde kentte maddi ve manevi olarak ayakta durmasına yardımcı olmaktadır (Tekşen, 2003:48). Bunun yanı sıra "hemşehrilik ilişkileri bazı gruplar için barınma, yaşama, iş bulma gibi temel varoluş konularında önem taşıyan ilişkiler anlamını taşırken, bazı gruplar açısından kente taşıdıkları kültürel özellikleri koruma ve yaşatma" (Köksal, 1996: 246) gibi bir anlam taşıdığını belirtmektedir

Hemşehrilik olgusu bütünüyle enformel ile formel arasında çok fazla çeşitlilik göstermektedir. Dolayısıyla sadece kırdan kente göç sonrasında oluşa gelen ve kente tutunmak amacıyla ilişki ağı kurarak enformel ile eş tutulan bu olgu, aynı zamanda formel içerimlere de sahiptir. Hemşehrilik (ortak köy kökeni) olgusunun modern örgüt tipleri kurmada ve siyasal tercihlerin belirlenmesinde etkili olduğu ifade edilebilir (Karpat, 2003). Bu nedenle yerel siyasette hemşehricilik olgusu ayrı bir öneme sahiptir.

Bu noktada, hemşehri derneklerinin politik yapı ile entegrasyonu söz konusu olmaktadır. Tekeli'ye göre hemşehri derneklerinin "genellikle kültürel kimliklerin korunması gibi ciddi talepleri yoktur, temelde kente gelenlerin kente uyumunda birbirinden destek talebinde bulunmasını kolaylaştıran bir gruplaşmadır. Bu nedenle himayecilik sistemi oluşturmaya dönüktür. Bu özelliği dolayısıyla var olan siyasal yapıyla kolayca eklemlenebilmektedir" (Tekeli, 1996: 24). Bu tespit ışığında "hemşehri gruplarının, politik

amaçları mobilize etmeye çalıştıkları yerler" (Köksal, 1996:249) olarak da tanımlamak mümkündür.

Hemşehrilik cemaatleri kimlik kazanma sürecinin bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır (Sarıbay, 1996: 45). Hemşehrilik, göçmenin hayatı içerisinde gerek güvence kaynağını elde etmede, gerekse kimlik aracı olarak oldukça önemli bir yere sahiptir. Bu noktada hemşehricilik güven unsurunu içinde barındırmaktadır.

Güven konusunda Giddens (1994:92-93), akrabalık ilişkilerinin ilke olarak ve çok yaygın bir biçimde uygulamada güven ilişkilerini düzenleyici bir araç oluşturan güvenilir toplumsal bağlantılara bir dayanak noktası sağladığını ifade etmektedir. Kentlerde ise akraba ilişkilerini tamamlayan unsur hemşehriciliktir. Bu nedenle hemşehricilik seçmen davranışını etkileyen önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerel Seçimler

Seçimler demokrasinin olmazsa olmaz koşullarından biridir. Yerel demokrasi açısından da yerel seçimler temel unsurlardan biridir. Ülkemizde yerel seçimleri genel seçimlerden ayrı düşünmek olanaksızdır. Bunun nedeni ulusal düzeyde örgütlenen siyasi partilerin yerel seçimlerde de belirleyici bir etken olmasından kaynaklanmaktadır. Bunun sonucu olarak da Türkiye'de yerel seçimler genel seçimler için hem güven oylaması hem de kamuoyu yoklaması şeklinde algılanmaktadır. Yerel seçimler hem iktidar, hem de muhalefet partileri tarafından "iktidar partisi açısından bir güven oylaması" olarak görülmektedir. Böylece "yerel seçimler hem yürütülen seçim propagandası hem de seçimlere yüklenen anlam kapsamında ulusal siyaset ekseninde bir siyasi faaliyet görünümüne bürünmektedir (Akbulut, 2004: 1).

Ancak Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri örneklerinde yerel siyasetin "ulusal siyasetten görece özerk bir konum"da olmasını, yerinden yönetim geleneğinin güçlü olması, siyasal partilerin güçsüz olması ve yerel seçimlerde aday göstermemelerine dayanmaktadır. Diğer taraftan merkezi yapının güçlü olduğu Türkiye ve Fransa gibi ülkelerde ise, "yerel siyasetin ulusal siyasetten fazlaca farklılaşması" engellenememektedir (Kiriş ve Gül, 2008: 106-107).

Yerel seçimlere ilişkin yapılan çalışmalar siyasal partilerin yerel seçimlerdeki başarısına odaklanmakta, yani sadece adayların ya da siyasal partilerin yerel seçim bölgelerinde aldıkları oylar incelenmekte; bu da "yerelin kendi içsel siyasi dinamiklerini yansıtmakta yetersiz kalmaktadır" (Bayraktar, 2011: 10). Ancak partiler kadar adayların

kişisel özellikleri de başkanlık (büyükşehir ya da ilçe/belde) seçimlerinin sonuçlarını belirleyen önemli bir faktördür (Bayraktar ve diğerleri, 2011:63). Bu açıdan seçmen davranışlarına ilişkin teoriler çeşitlilik kazanmıştır.

Seçmen davranışı ile ilgili yapılan teorik çalışmalar; Sosyolojik Yaklaşım, Sosyo-Psikolojik Yaklaşım (Partiyle Özdeşleşme) ve Ekonomik Yaklaşım (Rasyonel Tercih) olarak üç ana başlıkta toplanmaktadır (Akgün, 2007: 27). Bunlar içinde konumuz açısından aday imajı önemli bir yere sahiptir. Seçmen tercihini etkileyen faktörlerden biri olarak aday, seçmenlerin oy verme davranışının şekillenmesinde, özellikle yerel seçimlerde, çok önemli bir unsur olarak dikkat çekmektedir.

Seçmen davranışlarını açıklamaya çalışan modellerde aday imajının önemi tüm dünyada artmakta, aday imajı ya da aday değerlendirmesi araştırmalarda da önemli bir yer tutmaktadır (Uztuğ, 2004: 66). Seçmenler seçimlerde gözü kapalı oy vermek yerine destekleyecekleri adayları yakından tanımak istemektedir (Özsoy, 2009: 51).

Ülkemizde genel seçimler ile yerel seçimler arasında bağlantı olmakla birlikte, belediye başkanı seçiminde en önemli faktör adayın belirleyiciliğidir. Partinin siyasi görüşü veya kadrosu gibi hususlar, belediye seçimlerinde ikinci sırada gelmektedir. Dolayısıyla, mahalli seçimlerde yerel koşullar ön plana çıkmaktadır. Bununla birlikte, siyasi görüş ve parti olguları da önemli faktörlerdir. Mahalli seçimlerde belediye başkan adayı imajının önemli bir faktör olması, bir partinin mahalli düzeyde alacağı oyların doğrudan doğruya belediyenin gerçekleştirdiği icraatlara bağlı olduğunu göstermektedir. Elde edilen veriler, belediye hizmetlerinin partiye olan destek üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir (Çaha, 2002: 139). Bu nedenle siyasi partiler de ulusal oy kazancını maksimize etmesi açısından yereldeki aday imajına önem vermektedirler.

30 Mart 2014 Yerel Seçim Sonuçlarına Göre Belediye Başkanları Profilleri

Yerel seçimlerde aday profilinde önemli unsurlardan biri de adayın demografik özellikleridir. Bu noktada 30 Mart Yerel Seçim sonuçlarına göre seçilen il belediye başkanlarının özellikleri incelendiğinde genel olarak doğum yerlerinin seçildikleri iller olduğu görülmektedir. 81 il içinde bu genelleme dışında olan iller aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

Tablo1: Belediye Başkanları ve Doğum Yerleri

İli	**Seçilen Belediye Başkanın Doğum yeri**	**Seçildiği Siyasi Parti**
Ağrı	Muş	BDP
Aksaray	Ankara	AK Parti
Amasya	Yozgat	AK Parti
Diyarbakır	Elazığ	BDP
Hakkari	Adana	BDP
İstanbul	Artvin	AK Parti
İzmir	Tokat	CHP
Karabük	Kastamonu	MHP
Karaman	Erzurum	AK Parti
Nevşehir	Niğde	AK Parti
Siirt	Kars	BDP
Şanlıurfa	Kahramanmaraş	AK Parti
Van	Ağrı	BDP

Kaynak: www.tbb.gov.tr

Tablo 1'e bakıldığında 81 ilden içinde sadece 13 belediye başkanın seçildiği il ile doğum yerinin farklı olduğu görülmektedir. Farklı olan belediyeler içinde ise bölgesel bir ayrıma gidildiğinde, doğum yerleri ve seçildiği bölgeler arasında farklılık olan belediye başkan profili 4 tanedir. Bu tablo ile yerel seçimlerde belediye başkanlarının genel olarak doğum yerlerinin seçmen davranışlarında dikkate alındığını söyleyebiliriz. Ancak ulusal siyasetin yerel siyaset üzerindeki etkisini ölçmede sadece bu veriler ışığında böyle bir yargıya varmak imkansızdır. Bunun yanı sıra genel seçim sonuçları ile yerel seçim sonuçları karşılaştırılarak illerde birinci olan parti ve seçilen belediye başkanının siyasi partisi arasında bir karşılaştırma da konuya açıklık getirecektir.

Bunun için de aşağıda öncelikle Tablo 2'de belediye başkanının siyasi partisi ile 30 Mart yerel seçimlerine en yakın genel seçim olan 7 Haziran 2015 seçimlerinde ilde birinci olan partiler karşılaştırılmış ve farklı olanlar tabloda yer almıştır.

Tablo 2: 30 Mart 2014 Yerel Seçim Sonuçları İle 7 Haziran 2015 Genel Seçim Sonuçlarının Karşılaştırılması

İli	**Belediye Başkanının Siyasi Partisi**	**7 Haziran 2015 Genel Seçim Sonuçlarına Göre İlde 1. Parti**
Adana	MHP	AK Parti
Ardahan	AK Parti	HDP
Bartın	MHP	AK Parti
Burdur	CHP	AK Parti
Hatay	CHP	AK Parti
Isparta	MHP	AK Parti
Karabük	MHP	AK Parti
Kars	MHP	HDP
Manisa	MHP	AK Parti
Mardin	Bağımsız	HDP
Mersin	MHP	CHP
Muş	AK Parti	HDP
Sinop	CHP	AK Parti
Yalova	CHP	AK Parti

Kaynak : www.ysk.gov.tr

Tabloya baktığımızda toplam 14 ilde yerel seçimlerde kazanan parti ile genel seçimde kazanan parti farklılık göstermektedir. Tablodan çıkarabileceğimiz sonuç şudur ki 14 ilde siyasi partilerden ziyade adaylar ön plana çıkmaktadır. Kentin genel seçimlerdeki siyasal kimliği ile seçilen belediye başkanının siyasal kimliği birbiri ile farklılık göstermektedir. Bunun belediye başkanının yerel kimliği ile bağlantısı olduğu savına varabilmek için bu 14 ilde genel seçimde birinci olan partinin belediye başkanı adayının yerel kimliğine de bakmak gerekmektedir.

Tablo3: Genel Seçimde İlde Birinci Olan Partinin Belediye Başkan Adayı Kimliği

İli	**7 Haziran 2015 Seçim Sonuçlarına Göre İlde 1. Parti**	**Partinin 30 Mart Yerel Seçimlerdeki Adayının Doğum Yeri**
Adana	AK Parti	Diyarbakır
Ardahan	HDP	Ardahan
Bartın	AK Parti	Bartın
Burdur	AK Parti	Isparta
Hatay	AK Parti	Hatay
Isparta	AK Parti	Isparta
Karabük	AK Parti	Karabük
Kars	HDP	Kars
Manisa	AK Parti	Manisa
Mersin	CHP	Adana
Muş	HDP	Muş
Sinop	AK Parti	Sinop
Yalova	AK Parti	Yalova

Kaynak: www.akparti.org.tr , www.kha.com.tr, www.musgundemi.com/

Tablo 3 incelendiğinde genel seçimde ilde birinci olan siyasi partilerin adaylarının da doğum yerlerinin genel olarak iller ile aynı olduğu görülmektedir. İçinden sadece Adana ve Mersin adaylarının illeri farklıdır. Özellikle Adana için adayın kimliğinin yerel seçimlerde dikkate alındığını söyleyebiliriz.

Bu veriler dışında illerin göç oranları ve doğduğu illerde ikamet etme oranları da önemlidir. Türkiye İstatistik Kurumu 2014 verilerine göre bu oranlar şöyledir:

Tablo 4: Türkiye'de doğduğu ilde ikamet etme oranı

	Nüfus	**Yüzde (%)**
Toplam	77 177 625	100,0
İkamet Ettikleri İlde Doğanlar	50 549 598	65,5
Farklı Bir İlde Doğanlar	24 154 017	31,3
Yurtdışında Doğanlar	992 587	1,3
Bilinmeyen	1 481 413	1,9

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu

Tablo 5: Doğduğu ilde ikamet etme oranı en yüksek ve en düşük 5 il

En yüksek iller	**Yüzde (%)**	**En düşük iller**	**Yüzde (%)**
Kahramanmaraş	90,4	Yalova	30,4
Şanlıurfa	89,7	Kocaeli	42,9
Adıyaman	89,6	Tekirdağ	43,7
Ağrı	89,5	İstanbul	44,1
Erzurum	87,5	Ankara	51,3

Kaynak : Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu

Belediye başkanlarının doğum yerlerinin seçildikleri iller olmasını bu verilere bakarak da açıklayabiliriz. Doğduğu ilde yaşamayı tercih edenler Türkiye genelinde yüksektir. Bu nedenle siyasi partilerin aday gösterirken o ilde doğmuş adayları tercih etmeleri olağan bir sonuçtur. Doğduğu ilde yaşama oranı düşük olan İstanbul'da seçilen adayın doğum yerinin farklılık göstermesi bu ilin kozmopolit yapısı ile açıklanabilir. Bu ilde aday yerine siyasi parti tercihi yapıldığı da genel seçimlerde yine aynı partinin birinci olması ile açıklanabilir. Bunun dışında doğduğu ilde ikamet etme oranı en yüksek illerden Şanlıurfa'da belediye başkanın farklı bir ilden olması ise yerel seçimlerde siyasi parti unsurunun önemli olduğunu göstermektedir. Bunun dışında elbette ki adayın farklı özellikleri de yerel seçimleri etkileyen unsurlar arasında yer almaktadır. Ancak bu durum konumuzun zaman kısıtıları arasında yer aldığından daha geniş bir çerçevede incelenmesi gerekecektir.

DEĞERLENDİRME

Yerel seçimler, bu çalışmanın sınırlarını aşacak ayrıntıya sahip siyasal olaylardır. Yerel seçimlerde seçmen davranışında etkili olan kimlik unsurunu il belediye başkanları çerçevesinde inceleyen bu çalışma, yerel seçimlere ilişkin ileri sürülen bazı varsayımların sorgulanması gereğini ortaya koymaktadır. Çalışmada "yerel seçimlerin genel seçimler ile paralellik gösterdiği", 'iktidar partisi olmanın belediye başkanlığı seçimlerinde bir avantaj olduğu' ve 'başkan adaylarının yerel kimliklerinin belli oranda etken olduğu' biçimindeki varsayımlar sorgulanmıştır.

Ülkemizde özellikle 30 Mart 2014 yerel seçimleri siyasi partilerin bir yarışı şeklinde yansıtılmıştır. Türkiye'deki yerel seçimlerin ulusal siyaset ekseninde yürütülmesi ve sonuçlarının genel olarak ulusal siyaseti etkileyici bir özelliğe sahip olması, yerel siyasetin özerk bir doğaya sahip olmadığını göstermektedir. Bu nedenle yerel seçimden ziyade genel

seçim havasının daha çok yansıtıldığı bu seçimlerde, yerel siyasetin ne derece etkili olduğunu ortaya koymak önemli bir hal almıştır.

Seçilen il belediye başkanları profilleri incelendiğinde doğum yerleri ile seçildikleri iller arasında çok fazla farklılığın yaşanmadığını görmekteyiz. Bu nedenle yerel siyasette kimlik unsurunun önemli olduğunu söyleyebiliriz. Ancak bu unsurun başlı başına bir etken olmadığı yapılan diğer karşılaştırmalar ile ortaya çıkmaktadır. 7 Haziran 2015 Genel Seçimleri ile bir karşılaştırma yapıldığında ilde birinci olan parti ile seçilen belediye başkanı arasındaki farkın da genelleme yapılmayacak kadar az olduğunu görmekteyiz.

İller içinde yapılan karşılaştırmada kimlik unsurunun başlı başına önemli olduğunu gösteren tek il Adana örneği diyebiliriz. İlde genel seçimde birinci olan partinin adayının doğum yeri farklı iken kazanan belediye başkanının Adana'da doğması ve genel seçimde birinci parti olan partiden farklı bir parti olması bunu doğrulamaktadır.

Kimlik unsurunun yerel seçimlerde önemli olduğunu, genel olarak siyasi partilerin aday gösterirken bu unsuru dikkate aldıkları sonucundan çıkarabiliriz. Çalışmada 81 ilden seçilen 13 belediye başkanı dışında- ki bunlardan sadece dördünün bölgesel farklılığı var- genel olarak doğdukları ve seçildikleri iller aynıdır. Bu ise Türkiye'de, doğduğu ilde yaşayanların oranının %65,5 olduğu bilgisi de veri olarak kullanıldığında, yerel seçimlerde aday göstermede siyasi partilerin kimlik unsurunu dikkate aldıklarını gösterir sonuçlardır.

Giddens (1994: 92-93), akrabalık ilişkilerinin ilke olarak güvenilir toplumsal bağlantılara bir dayanak noktası sağladığını ifade etmektedir. Bu çıkarımdan yola çıkarsak aday belirlemede güven unsuru oluşturmada yerel kimlik hem siyasi partiler hem de yerel halk açısından önemlidir. Zira bu unsurun da dikkate alındığı çıkan sonuçlardan belirlidir. Ancak şunu ifade etmek gerekir ki yerel seçimlerde aday imajında hemşehricilik olgusu başlı başına bir etken elbette ki olamaz. Bunun yanı sıra diğer etkenler de seçmen davranışında etkilidir. Çalışmamızın kısıtı açısından bu etken üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır. Farklı unsurların içinde hemşehricilik olgusunun da etkisi olduğu sonucunu siyasi partilerin aday gösterir iken bu unsuru dikkate aldıkları sonucundan çıkarabiliriz.

Sonuç olarak yerel seçimlerde, siyasal partiler yarışsa da, yerel seçimlerdeki gündem partiler ve onların liderleri tarafından belirlense de, yerel siyasetin bir aktörü olan belediye başkan adayları da yerel seçimleri etkilemektedir. Belediye başkan adayları, yerel seçimlerde seçmen davranışlarını etkileyen bir faktör olarak karşımızda durmaktadır.

KAYNAKÇA

AKBULUT, Ö. (2004), "Yerel seçimlerin yerelliği", *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, 17-18: 1-9.

AKGÜN, B. (2007), *Türkiye'de Seçmen Davranışı, Partiler ve Siyasal Sistem*, Ankara: Nobel Yayınları.

Ak Parti Resmi Sitesi, https://www.akparti.org.tr/site/akkadro/2014/belediye-baskan-adayi/45, Erişim Tarihi: 15.09.2015

BAYRAKTAR, S. U., KURT, H., YILMAZ, B., KAMALAK, İ. ve DOĞAN, A. E. (2011), *Reform Sonrası İl Genel Meclisleri: Dönüşüm ve Statüko*, İstanbul: Kalkedon

BAYRAKTAR, S. U. (2011), Yerelin Seçimi, Çözümlemenin Yereli: Mersin'de Mart 2009 İl Genel Meclisi Ve Büyükşehir Belediye Başkanlığı Seçimleri, *Toplum ve Bilim*, 121: 9-47.

BAĞDATLI, S.(2002), *Hukuk Sözlüğü*, İstanbul, Derin Yayınları.

Belediye Başkanları, http://www.tbb.gov.tr/online/baskanlar-albumu/, Erişim Tarihi: 15.09.2015

ÇAHA, Ö. M. TOPRAK ve İ. DALMIŞ (2002), "Seçmenin Parti Tercihinde Rol Oynayan Faktörler (Kırıkkale Örneği)", Der. Ö. Çaha, *Seçmen Davranışı ve Siyasal Partiler*, İstanbul: Gendaş Yayınları, 116- 141.

GOFFMAN, E. (2009), *Günlük Yaşamda Benliğin Sunumu* (Çev. Barış Cezar), İstanbul: Metis

ÖZSOY, O. (2009), *Seçim Kazandıran Siyasal İletişim*, İstanbul: Pozitif Yayınları.

UZTUĞ, F. (2004), *Siyasal iletişim Yönetimi*, İstanbul: Mediacat Yayınları.

GIDDENS, A. (1994), *Modernliğin Sonuçları***, İstanbul:** Ayrıntı Yayınları

JENKINS, R. (2004**),** *Social identity*, London and New York: Routledge

KARPAT, K.(2003) *Türkiye'de Toplumsal Dönüşüm*, İmge Yayınları, Ankara.

KİRİŞ, H. M. ve GÜL, H. (2008), "Türkiye'de Siyasal Eğilimlerin Dönüşümü: Yerel Seçimler Bağlamında Bir Çözümleme", *Amme İdaresi Dergisi*, 41 (2): 101-129.

MARSHALL, G. (2000), *Sosyoloji Sözlüğü*, Ankara: Bilim Sanat Yayınları.

Nimet Sezgin, http://www.musgundemi.com/haber-4157-Nimet-SEZG%C4%B0N-Kimdir.html

SARIBAY, Ali, Yaşar. (1996) "Kent: Modernleşme İle Postmodernite, Arasında Köprü" *Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne,* Ed. Ferzan Bayramoğlu, Wald Yayınları, İstanbul.

SCHÜLER, H. (1999), *Türkiye'de Sosyal Demokrasi Particilik Hemşehrilik Alevilik,* İstanbul: İletişim Yayınları.

TEKELİ, İ. (2007) "Türkiye'nin Göç Tarihindeki Değişik Kategorileri", *Kökler ve Yollar -Türkiye'de Göç Süreçleri*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

TEKŞEN, A. (2003) *Kentleşme Sürecinde Bir Tampon Mekanizma Olarak Hemşehrilik Ankara'daki Malatyalılar Örneği***,** T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

TEKELİ, İlhan (1996) "Türkiye'de Çoğulculuk Arayışları ve Kent Yönetimi Üzerine", Ed. Ferzan Bayramoğlu Yıldırım, *Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yay., İstanbul.

Türkiye İstatistik Kurumu, http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21505, Erişim Tarihi: 15.09.2015

Yusuf Yıldırım, http://www.kha.com.tr/guncel/20105--BDP%E2%80%99nin-Kars-Belediye-Baskan-Adayi-Yusuf-Yildirim.html, Erişim Tarihi: 15.09.2015

KADINLARIN YEREL SİYASETE KATILIMINI ETKİLEYEN UNSURLAR VE KATILIMIN SONUÇLARI: ELAZIĞ, GAZİANTEP VE SİİRT KENTİ ÖRNEKLERİ

Hazal Oğuz
Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Yüksek Lisans Programı İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara hazalloguz@gmail.com
Yrd. Doç. Dr. Nilay Yavuz
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Orta Doğu Teknik Üniversitesi,
Ankara nyavuz@metu.edu.tr 0-312-210-2065

ÖZET
Son yıllarda Türkiye'de yerel yönetimlerdeki kadın üye oranlarında gözle görülür bir artış mevcut olsa da, kadınların yerel siyaset örgütlenmelerindeki katılımı ve temsilinin yetersizliği kabul edilir bir gerçektir. Yazın, düşük katılım düzeyinin nedenlerini sorgulayarak cinsiyet eşitliği kavramına vurgu yapmış ve katılım sorununu şimdiye dek bu kavram ile açıklamaya çalışmıştır. Ayrıca, kullanılan klasik yöntemler, Türkiye'de ulusal parlamentodaki kadın oranı ile yerel birimlerdeki oranın karşılaştırılması veya Türkiye ve diğer ülkelerin bu anlamda kıyasıdır. Ancak kadınların belediye yönetimlerine dahil olmasının veya olmamasının nedenleri ile kadın katılımının yerel politikaları nasıl etkilediği hali hazırdaki çalışmalarda yeterince anlaşılmamış ve sorgulanmamıştır. Bu sorun önemlidir çünkü kadın üyeler meclis gündemindeki konulara ilişkin birtakım politika ve hizmetlerin yerine getirilmesinde ve bunların "belediye politikası" olarak benimsenmesinde aktif rol oynamaktadır. Belediye meclislerindeki kadın üyeler mecliste alınan bir kararı şekillendirebilmekte veya parti üyeliği, yaş veya eğitim gibi diğer tüm ayrımları dışarıda bırakarak cinsiyet temelinde o karara etki edebilmektedir. Bunların ışığında, çalışmanın temel araştırma soruları, kadın belediye başkanları/eş başkanlar ve belediye meclislerinde kadın üyelerin varlığını etkileyen unsurların ne olduğu ve kadın üyelerin yerel siyaset yapım sürecini ve yerel yönetimlerdeki siyasi temsili nasıl etkilediğidir. Çalışmada Siirt, Elazığ ve Gaziantep şehirleri, örnek olay olarak incelenmektedir. Araştırma metodu olarak anket ve derinlemesine mülakat kullanılmış, bu şehirlerden temsili olarak seçilen belediyelerden toplam 20 kadın belediye başkanı/eş başkan ve belediye meclis üyeleriyle 2015 Temmuz ayında yüz yüze görüşülmeler yapılmıştır. Çalışmanın sonuçlarının, kadınların yerel siyasete katılımıyla ilgili teşvik edici ve engelleyici unsurları ortaya koyması ve kadının yerel siyasete katılımının sonuçlarına ışık tutması beklenmektedir.

Anahtar kelimeler: Yerel Yönetimlerde Temsiliyet, Yerel Siyaset, Yerel Katılım, Cinsiyet

1. GİRİŞ

Yerel yönetimler, demokrasinin gelişmesinde, ekonomi, eğitim, sosyal hayat alanlarında kadın sorunlarının çözümlenmesinde anahtar bir role sahiptir. Özellikle belediyeler tarafından sağlanan yerel hizmetlerin büyük oranda kadınların gündelik yaşamlarını doğrudan etkileyen sonuçları vardır. Bu nedenle, kadınların yerel yönetimlerde temsili, yerel yönetimlerin bu türden işlevlerinin kalitesi üzerinde etkili olabilmektedir. Kadınların yerel siyasete aktif katılım mücadelesi yerel politikaların oluşması ve şekillenmesi açısından oldukça önemlidir. Kadınlar dünyanın, ulusların ve hatta en küçük yerel birimin dahi yarısını oluşturmakta ve potansiyel seçmen ve seçilmiş olmak üzere siyasetin her iki tarafında da durmaktadır.

Son yıllarda Türkiye'de yerel yönetimlerdeki kadın üye oranlarında gözle görülür bir artış mevcut olsa da, kadınların yerel siyaset örgütlenmelerindeki katılımı ve temsilinin yetersizliği kabul edilir bir gerçektir (Çevikbaş, 2012). Türkiye'de kadınların gerek ulusal düzeyde gerek yerel düzeyde temsil oranı, 1934'te bu hakkı elde etmiş olmalarına rağmen hala çok düşüktür. Kadınların özellikle yerel seçimlerde çok düşük bir temsil oranına sahip

olması, kentte ya da bölgede kadına dair sorunların ele alınmamasına, sorunların erkek merkezli belirlenip çözülmesine sebep olmaktadır.

Yazın, düşük katılım düzeyinin nedenlerini sorgulayarak cinsiyet eşitliği kavramına vurgu yapmış ve katılım sorununu şimdiye dek bu kavram ile açıklamaya çalışmıştır. Ayrıca, kullanılan klasik yöntemler, Türkiye'de ulusal parlamentodaki kadın oranı ile yerel birimlerdeki oranın karşılaştırılması veya Türkiye ve diğer ülkelerin bu anlamda kıyasıdır. Ancak kadınların belediye yönetimlerine dahil olmasının veya olmamasının nedenleri ile kadın katılımının yerel politikaları nasıl etkilediği hali hazırdaki çalışmalarda yeterince anlaşılmamış ve sorgulanmamıştır. Bu sorun önemlidir çünkü kadın üyeler meclis gündemindeki konulara ilişkin birtakım politika ve hizmetlerin yerine getirilmesinde ve bunların "belediye politikası" olarak benimsenmesinde aktif rol oynamaktadır. Belediye meclislerindeki kadın üyeler bir kararı şekillendirebilmekte veya parti üyeliği, yaş veya eğitim gibi diğer tüm ayrımları dışarıda bırakarak cinsiyet temelinde o karara etki edebilmektedir. Örneğin, Türkiye'de kadın belediye meclis üyelerinin varlığı kadınların emek piyasasında yeterince yer alamaması, kadına yönelik şiddet ve maruz kaldıkları diğer sömürüler gibi belirli bazı kritik konuların belediye meclislerinin gündemine getirilmesi olasılığını arttırmaktadır.

Bu sorunların ışığında, çalışmada iki temel araştırma sorusu incelenmektedir:

Türkiye'de belediye meclislerinde kadınların temsilini etkileyen unsurlar nelerdir?

Kadın belediye meclis üyeleri siyaset yapım sürecini ve belediye meclisindeki siyasi temsili ne derece ve ne yönde etkilemektedir?

Çalışmada, yerel yönetimlerde kadınların siyasal katılımı, belediye meclislerindeki karar mekanizmasına olan etkileri ve kadınların katılımını arttırabilecek uygulamalara bakış açıları kadın belediye başkanları ve kadın belediye meclis üyeleri gözünden incelenmektedir. Siirt, Elazığ ve Gaziantep şehirlerinin örnek olay olarak seçildiği araştırmada, veri toplama metodu olarak anket ve derinlemesine mülakat kullanılmış, bu şehirlerden temsili olarak seçilen belediyelerden toplam 20 kadın belediye başkanı/eş başkan ve belediye meclis üyeleriyle Temmuz 2015'te yüz yüze görüşülmeler yapılmıştır. Çalışmada kadın belediye meclis üyelerine, kadınların siyasete girişi, siyasi yaşamlarında tanıklık ettikleri olumlu ve olumsuz durumlar, karar alma mekanizmalarında ve katılımlarının kota veya diğer araçlarla arttırılması ile ilgili neler hissettiklerine dair sorular sorulmuştur. Çalışmanın sonuçlarının, kadınların yerel siyasete katılımıyla ilgili teşvik edici ve engelleyici unsurları ortaya koyması ve kadının yerel siyasete katılımının sonuçlarına ışık tutması beklenmektedir.

2. KADININ YEREL SİYASETE KATILIMI

Demokratik yönetimin temel amacı ve demokrasinin devamlılığının temel ilkesi kabul edilen siyasi katılım; seçimlerde oy kullanma, yönetimde görev alma, hükümetle işbirliği yoluyla sorumluluk alma, siyası iktidarı elde etme ve yararlanma, karar mekanizmalarına katılım sağlama veya karar verici konuma geçme şeklinde gerçekleşmektedir. Kadınlar dünyanın, ulusların ve hatta en küçük yerel birimin dahi yarısını oluşturmakta ve potansiyel seçmen ve seçilmiş olmak üzere siyasi katılımın her iki tarafında da durmaktadır. Buna karşılık, kadının siyasal yaşama katılımının ilk basamağı kabul edilebilecek yerel yönetimlerde kadının temsili sınırlıdır.

Kadınların yerel yönetimlere katılımının arttırılması siyasal alandaki varlığını güçlendirmek isteyen bu dezavantajlı grup için oldukça önemlidir. Kara'ya göre yeniden üretim ve kolektif tüketimi idare eden yerel yönetimlerin kadınların günlük yaşamları üzerinde doğrudan etkileri bulunmaktadır (Kara, 2012: 67). Bu yüzden onların yerel yönetimlerde temsili yerel hizmetlerin kalitesi ve niteliğini büyük ölçüde değiştirecektir. Kadınların siyasi katılımının ise iki boyutu bulunmaktadır; birincisi yerel yönetimlerde siyasal aktörler olarak söz sahibi olan kadınların katılımı anlamında, ikincisi ise kentsel hizmetler ve kentin kullanımı bağlamında yerel yönetimlerin kararlarından etkilenen kadınların katılımı anlamındadır.

Kadınların siyasete katılımı üzerinde belirleyici olan faktörlerden bazıları cinsiyet temelli iş bölümü, sosyo-ekonomik ve kültürel yapı, siyasi partilerin kadın kolları ve siyasi bilinç - ilgi olarak sayılabilir. Türkiye'deki öğrenciler üzerine yürütülen bir araştırmada Balay kadın öğrencilerin iç veya dış politika ile ilgilenmedikleri gibi siyasi rejimlere de ilgi duymadıklarını tespit etmiştir (Balay, 1999: 40). Aynı çalışmada kadın öğrencilerin siyasi içeriğe sahip gazete ve dergileri erkek öğrencilere göre daha az okudukları ifade edilmiştir. Yine 2010 yılında yürütülen "Siyasi Tercihler ve Oy Değişimi" adlı daha genel bir araştırmanın sonucuna göre Türkiye'de kadınların siyasete olan ilgisinin erkeklere göre daha az olduğu ortaya konmuştur (Çoban, 2010). Kadınların yüzde 35'ine yakını siyasetle ilgilenmediğini söylemiş ve kendi ifadeleri sonucuna göre yaş siyasi ilgi ile ters orantılı iken eğitim durumunun doğru orantılı olduğu saptanmıştır. Bunun yanı sıra, AKP ve CHP'nin Bursa kadın kolları teşkilatlanmasını inceleyen bir çalışmada kadın kollarının kadınların siyasette eksik temsilini ortadan kaldırma konusunda zorlandıkları ve erkek egemen siyasi yapının içinde kadının konumunu dönüştürmeye yönelik çoğunlukla başarısız oldukları ortaya konmuştur (Türk, 2010: 128-129).

Diğer yandan, bir kadın örgütü tarafından 2003-2004'te gerçekleştirilen "Yerel Yönetimlerde Kadın Katılımı ve Temsili" adlı proje kadınların diğer karar alma organlarına göre yerel yönetimlerin en küçük birimi olan muhtarlık için aday olmaya çok daha fazla ilgi gösterdiklerini ifade etmiştir. Bu farklılık yalnızca kadınların yerel siyasete çok fazla ilgi duymaması veya çekingen olması ile ilgili değil, siyasi partilerin kadınların adaylığını cesaretlendirici ve destekleyici tavır sergilememelerinden kaynaklanmaktadır (Eser ve Dinç, 2007: 14).

2014 yılında gerçekleştirilen son yerel seçimleri Çanakkale ili bağlamında değerlendiren bir çalışmada kadınların belediye meclis üyeliğine adaylık ve seçilme oranlarının belediye başkanlığı veya il genel meclisi üyeliğine kıyasla daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Belediye başkanının kent yönetimindeki "tek adam" olarak görülmesi, partilerin daha yüksek seçilme şansı olan adaylara daha çok önem vermesi ve erkek adayların bu konumu daha fazla istemesi kadınların ikinci plana itildiğini göstermektedir. Bu yüzdendir ki kadınlar belediye başkanlığı gibi sayısal olarak seçilme potansiyeli düşük olan konumlar için değil nicelik olarak daha fazla olan belediye meclis üyeliği için mücadele verebilmektedir.

Ayrıca, kadınların yerel siyasete katılımı üzerine İstanbul ve Kocaeli'ni karşılaştıran bir çalışmada kadınların yerel siyasette düşük temsil edilmesinin temelde iki yönüyle önemli olduğu kanısına varılmıştır (Pınarcıoğlu, 2011: 275). İlki kentin yarısını temsil eden kadınların istek ve ihtiyaçlarını kentsel karar mekanizmalarında yansıtabilmelerinin imkansız hale gelmesi, ikincisi ise yerel karar alma organlarında yer alan kadınların siyasi mekanizmada, "erkek merkezli olması" gibi bazı sorunlarla karşı karşıya kalmalarıdır. Kadınlar bu sorunlar karşısında çoğunlukla yalnız ve güçsüzdür.

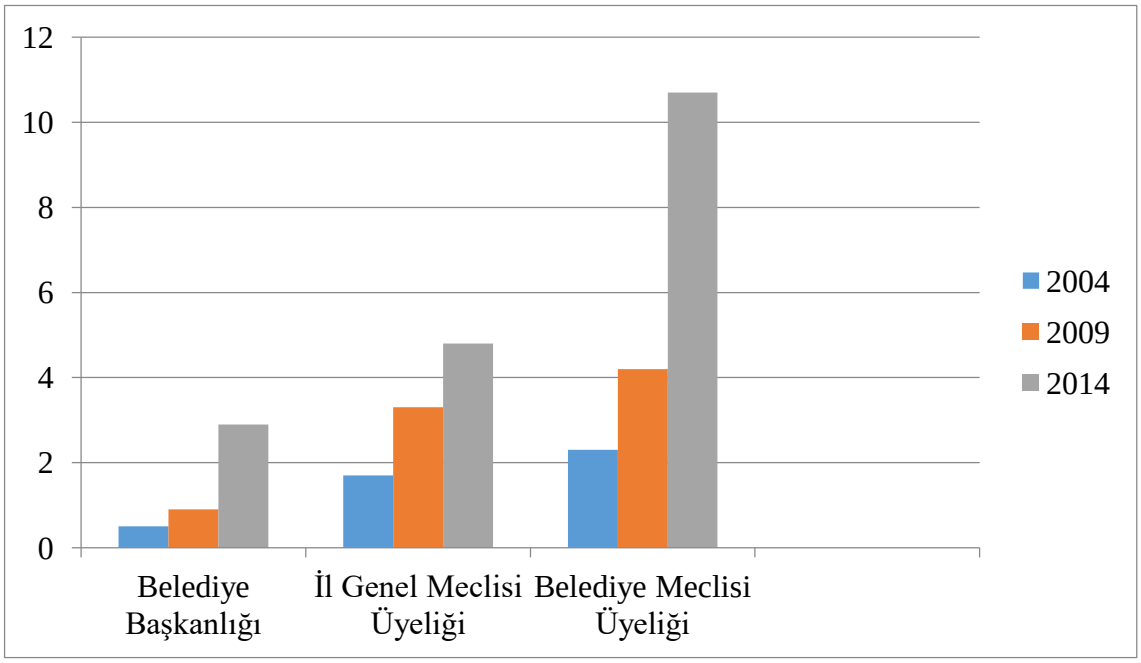
Kadın adayların yerel yönetimlerdeki çeşitli kademelerde görev almalarından sonra karar mekanizmalarına ne türden etki edebildiklerini anlamak için alınan kararların içeriğine bakmak önemli olacaktır. İstanbul'daki ilçe belediyelerinde (Bakırköy, Esenyurt, Kadıköy, Avcılar, Güngören, Tuzla) gerçekleştirilen ve kadınların yerel siyasete katılımını analiz eden bir çalışmada belediye meclisinde görüşülen bazı konularda kadın üyelerin diğer farklılıkları bir kenara bırakarak cinsiyet temeli etrafında toplandıkları görülmüştür (Kara, 2012: 63). Dolayısıyla kadın üyelerin bu motivasyonla ve kadın kimlikleriyle hareket etmeleri alınan kararların içeriğini de dönüştürmektedir. Benzer bir şekilde Koyuncu-Lorasdağı ve Sumbas'a göre kadınların, belediye başkanlarının kadına yönelik şiddetle mücadele ve kadınların

korunabilmesi ile ilgili önemli çıktılar elde edilmesinde kilit rol oynadıkları gözlenmiştir (Koyuncu-Lorasdağı ve Sumbas, 2013: 43).

Kadınların yerel siyasete aktif katılımını arttırabilmek için çeşitli uygulamalar önerilmektedir. Kota uygulamaları da bunlardan bir tanesidir. Yerel siyasette temsil ve katılımını Konya özelinde inceleyen bir çalışmada AKP, CHP, MHP ve SP gibi farklı siyasi kanattan gelen partilerin kadın milletvekilleri, il kadın kolları başkanları ve kadın belediye meclis üyeleri ile mülakat yapılmıştır. Bu görüşmeler ışığında kadın kotasının, kadın kolları harcamalarının arttırılmasının ve siyasi bilinç oluşturmak anlamında eğitim verilmesinin katılımı arttıracağı sonucuna ulaşılmıştır (Oruç, 2013: 91). Öte yandan, Cansun (2012: 93) AKP ve CHP'nin cinsiyet kotasına bakış açılarını incelediği bir çalışmasında Türkiye'de merkez sağ ve merkez sol partilerin söylemleri birbirinden farklı olsa da konuya yaklaşımlarının pratikte benzer olduğunu ortaya koymuştur. Kadın siyasetçiler için parti yöneticilerinin sözel bir desteği bulunmakla birlikte, cinsiyet kotası AKP'nin parti tüzüğünde yer almamaktadır.

Kadınların yerel yönetimlerde temsiline ilişkin veri incelendiğinde, 2004 ve 2009 yerel seçimlerdeki düşük kadın temsili oranlarına rağmen üç grupta da sürekli bir artış gözlemlenmektedir. 2014 yılına gelindiğinde, 2009-2014 arasındaki artış oranının 2004-2009 döneminden önemli ölçüde fazla olduğu için, kadınların siyasete katılım oranında gözle görülür bir gelişme olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Kadınların belediye başkanlığında yer alma oranı %0,9 iken il genel meclisi üyeliğinde %3,3 ve belediye meclisi üyeliğinde %4,2'dir. 2014 yerel seçimlerinde bu sayılar sırasıyla %2,9, %4,8 ve %10,7'ye yükselmiştir.

Grafik 1. Türkiye Yerel Seçimlerinde Seçilen Kadın Aday Oranı



Kaynak: YSK, 2014 (Grafikte kullanılan veriler YSK 2014 seçim istatistiklerine dayanmaktadır.)

Siyasette kadın temsilcilerin mevcut durumu daha detaylı şekilde aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo 1. 2014 Yerel Seçim Sonuçları

	Kadın	**Erkek**	**Kadın (%)**	**Erkek (%)**
Büyükşehir Belediye Başkanlığı	3	27	%10	%90
Belediye Başkanlığı	37	1.314	%2.74	%97.26
İl Genel Meclisi Üyeliği	60	1.191	%4.8	%95.2
Belediye Meclisi Üyeliği	2.198	18.300	%10.72	%89.28

Kaynak: YSK, 2014 (Tabloda kullanılan veriler YSK 2014 seçim istatistiklerine dayanmaktadır.)

Tablo incelendiğinde, kadın adayların son yerel seçimlerde belediye başkanlığı seçimlerinde başarılı olduğu görülmektedir. Ancak başarının daha büyük payını (%10.7) diğer kademelere kıyasla, belediye meclis üyeliği almaktadır. Bu katılım sorununun hem nedeni hem de sonucunun önemli bir boyutudur. Durum Türkiye'deki siyasi partilerin nicelikte az ama karar alma mekanizmalarında siyasi anlamda daha güç sahibi pozisyonlara kadın aday göstermekten imtina ettikleri şeklinde yorumlanabilir. Bu aynı zamanda belediye meclis üyeliğinin aktif siyasal yaşamda yer almak isteyen kadın adaylar için daha erişilebilir olduğunu göstermektedir.

3. ELAZIĞ, GAZİANTEP VE SİİRT KENTLERİ YEREL YÖNETİMİNDE KADININ YERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

3.1. Araştırmanın Kapsamı

Bu çalışmanın temel araştırma soruları, kadın belediye başkanları/eş başkanlar ve belediye meclislerinde kadın üyelerin varlığını etkileyen unsurların ne olduğu ve kadın üyelerin siyaset yapım sürecini ve yerel yönetimlerdeki siyasi temsili nasıl etkilediğidir. Çalışmada Siirt, Elazığ ve Gaziantep şehirleri, örnek olay olarak incelenmiştir. Araştırma metodu olarak anket ve derinlemesine mülakat kullanılmış, bu şehirlerden temsili olarak seçilen belediyelerden toplam 20 kadın belediye başkanı/eş başkan ve belediye meclis üyeleriyle görüşülmüştür. Çalışmanın sonuçlarının, kadınların yerel siyasete katılımıyla ilgili teşvik edici ve engelleyici unsurları ortaya koyması ve kadının yerel siyasete katılımının sonuçlarına ışık tutması beklenmektedir.

3.2. Evren ve Örneklem

Araştırmanın evreni Elazığ, Gaziantep ve Siirt kentlerinde kadın belediye meclis üyelerinin bulunduğu merkez ve ilçe belediyelerinin kadın meclis başkan ve üyeleri olarak belirlenmiştir. Çalışmanın yapılacağı illerin seçilmesinde dikkat edilen hususlar şunlardır: Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde kadınların yerel siyasete katılımı üzerine yapılmış çalışmalar az sayıdadır. Seçilen iller coğrafi olarak birbirine yakındır. Bununla beraber, tekil olarak ele alındığında Elazığ farklı etnik kökenden insanları bünyesinde barındırmasının seçim sonuçlarına yansıması ve farklı siyasi eğilime sahip olması bakımından önemliyken, Gaziantep bu üç il içerisinde iktisadi anlamda en gelişmiş ve sanayileşmesi en yüksek olan bir büyükşehir belediyesi olması açısından önemlidir. Siirt ise hem Elazığ gibi farklı etnik kökenden insanların (Türk, Arap, Kürt) bir arada yaşadığı bir il konumunda olup hem de eş başkanlık sisteminin hayata geçirilmeye çalışıldığı belediyelere sahiptir. Bu açılardan çalışma örneklemi, karşılaştırmalar yapılmasına da müsaittir.

Çalışma kapsamında, Elazığ, Gaziantep ve Siirt'te yer alan ve kadın belediye başkanı veya üyeye sahip 13 belediyedeki 40 kadın üyeden, toplam 20 kadın üye ile görüşülmüştür. Araştırma bütün ilçe belediyelerinde yürütülmemiş, araştırma konusunun kadınların karar alma süreçlerindeki rolleri olması nedeniyle, kadın üye oranlarının görece yüksek olduğu 9 belediyede gerçekleştirilmiştir. Bunun yanı sıra Maden, Oğuzeli ve Pervari gibi ilçelerdeki kadın meclis üyelerine ulaşılamamıştır. Ancak hali hazırda kadın meclis üyeleriyle görüşülen belediyeler, hem ilçelerin nüfusu bakımından hem de farklı siyasi partilerden meclis üyesine sahip olmaları bakımından yeterli görülmüştür.

Bu bağlamda Elazığ'daki merkez belediyesi ve 10 ilçeden en yüksek kadın üyeye sahip olan belediyeler belirlenmiş ve Merkez, Ağın ve Karakoçan Belediyeleri örneklem olarak seçilmiştir. Gaziantep'teki iki merkez ilçe belediyesi (Şahinbey ve Şehitkamil) ve 7 ilçeden en yüksek kadın üyeye sahip olan belediyelerden biri (İslahiye) ve Siirt'teki merkez belediyesi ve 6 ilçeden yine en yüksek kadın üyeye sahip olan belediyelerden bazıları (Baykan, Eruh) belirlenmiştir. Üç kentteki kadın meclis üyesi oranları sırasıyla %8.1, %5.6 ve %15.4'tür.

Belediyelerin seçiminde yerel iktidara sahip parti de dikkate alınmıştır. Bu bağlamda Elazığ'daki söz konusu belediyelerin ikisi AKP (Merkez, Ağın), biri BDP (Karakoçan) iktidarıdır. Gaziantep'teki tüm belediyeler AKP iktidarıdır ancak İslahiye CHP'li kadın meclis üyesine sahip olması bakımından önemlidir. Siirt'te ise görüşülen belediyelerin tümü BDP iktidarıdır. Böylece araştırma bulgularına siyasi iktidarın etkileri de yansıtılmaya çalışmıştır. Görüşmeye katılan belediye meclis üyelerinden 11'i AKP (Gaziantep'te 7, Elazığ'da 3, Siirt'te 1 kişi olmak üzere), 6'sı BDP (Siirt'te 5, Elazığ'da 1 olmak üzere), 2'si MHP (Elazığ'da) ve 1'i CHP (Antep'te) mensubudur.

3. 3. Yöntem

Araştırmada derinlemesine mülakat yönetimi uygulanmıştır. Bu kapsamda görüşülen kadın meclis üyelerine demografik özelliklerini içeren sorular haricinde, araştırma amacına yönelik sorular yöneltilmiş ve 36 sorudan oluşan bir soru formundan yararlanılmıştır. Mülakatlar 2015 Temmuz ayı içerisinde gerçekleştirilmiştir. Çalışmaların derinlemesine mülakat yöntemi olması nedeniyle üyelerle birebir yüz yüze görüşmeler yapılmıştır. Görüşmelerin temel amacı; belediye meclislerinde karar alma süreçlerinde kadın meclis üyelerinin bazı konularda, diğer farklılıkları bir tarafa bırakıp cinsiyet temelinde bir araya gelerek kararlara etki edip etmediklerinin araştırılması ve belediye meclislerinde kadınların eksik temsilinin gerekçeleri ile bu durumun karar alma sürecini nasıl etkilediğinin ortaya konulmasıdır. Görüşmeler sırasında aşağıdaki beş temel alanda, üyelerin görüş, öneri ve değerlendirmeleri öğrenilmeye çalışılmıştır:

Bunlar:

- Kadın meclis üyelerinin demografik özelliklerinin belirlenmesi,
- Kadın meclis üyelerinin yerel siyasete giriş öykülerinin öğrenilmesi,
- Kadınların eksik temsili ve bu temsilin arttırılması için kullanılabilecek yöntemlere ilişkin değerlendirmeler,

- Meclisin işleyiş süreci ve kadınların bu sürece ve alınan kararlara etkilerinin değerlendirilmesi,
- Eksik temsilin siyasi partilerin özellikleri ile ilgili olup olmadığının değerlendirilmesi,

Aşağıdaki bölümlerde araştırma bulguları bu beş başlıkta aktarılacak ve görüşmelerde üyelerin verdikleri cevaplar değerlendirilmektedir. Cevapların değerlendirilmesinde ve gruplandırılmasında NVİVO programından yararlanılmıştır.

ARAŞTIRMA BULGULARI

4.1. Kadın Meclis Üyelerinin Demografik Özellikleri

Kadın meclis üyelerinin yerel siyasette yer alması ve bu süreç içerisinde karar alma aşamalarında etkinliklerinin irdelenmesine geçilmeden önce kadın üyelerin demografik verilerinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Söz konusu süreçte kadın üyelerin yaşlarına, mesleklerine, eğitim durumlarına, parti kadın kolları üyeliklerine, meclis üyeliği ve adaylık sürecine en çok etki eden unsura ilişkin verilerin analiz edilmesi, karar alma süreçlerinde yer alan kadınların profillerinin anlaşılmasında kritiktir.

Görüşme Yapılan Kadın Üyelerin Yaşlara Göre Dağılımı (sayı)

		20-30	30-40	40'tan fazla
Elazığ	Merkez	-	1	3
	Ağın	-	-	1
	Karakoçan	-	1	-
Gaziantep	Şahinbey	-	1	2
	Şehitkamil	-	-	3
	Islahiye	-	-	2
Siirt	Merkez	1	2	1
	Eruh	-	1	-
	Baykan	-	1	-

Görüşme yapılan kadın meclis üyelerinin il bazında yaş ortalamaları hesaplandığında, Elazığ'da 47, Gaziantep'te 49, Siirt'te ise 34 olduğu görülmektedir. Görüşmecilerden yaşı en büyük olan (60) kadın üye Gaziantep Şehitkamil Belediyesi'nde, en küçük olan (23) üye ise Siirt Merkez Belediyesi'nde görev yapmaktadır. Bu noktada Siirt'in diğer iki kente göre daha genç üyelere sahip olduğu görülmektedir.

Görüşme Yapılan Kadın Üyelerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (sayı)

		İlköğretim	**Lise**	**Yüksekokul**	**Üniversite**	**Yüksek lisans**	**Dokt.**
Elazığ	Merkez	-	2	1	1	-	-
	Ağın	1	-	-	-	-	-
	Karakoçan	1	-	-	-	-	-
Gaziantep	Şahinbey	-	-	1	-	2	-
	Şehitkamil	-	-	1	2	-	-
	Islahiye	-	-	-	2	-	-
Siirt	Merkez	1	1	2	-	-	-
	Eruh	1	-	-	-	-	-
	Baykan	1	-	-	-	-	-

Yukarıdaki tablo üç kentteki belediye meclis üyelerinin eğitim durumunu göstermektedir. Partilerinin neden kendilerini aday gösterdiği konusunda düşüncelerini sorduğumuzda, Elazığ (AKP'li) ve Gaziantep'teki üyeler (AKP'li ve CHP'li) eğitim durumlarından ötürü cevabını vermişlerdir. Aşağıda ilgili mülakat sorusuna görüşmeciler tarafından verilmiş farklı cevaplar yer almaktadır:

"Ben ödüllü bir mimarım, Elazığ Belediyesi'ne faydam olacağı düşünüldüğü için beni seçtiler." (G2)

"Toplumsal statü, mesleğimde iyi olmam, presentable olmam. Yabancı dil ve geçmiş.." (G8)

"Eğitimli kadın her zaman kendine yer buluyor. Yabancı dil şart." (G10)

"Bir bayan olduğum için… İslahiye'de başka bayan adayımız yoktu, ikincisi tahsil durumum."(G14)

Öte yandan, oransal olarak baktığımızda akademik anlamda eğitim seviyesi en düşük olan kadın meclis üyelerinin olduğu Siirt kentinde kadınların yerel siyasete katılımının %15.6 ile diğer iki ile oranla daha yüksek çıktığı görülmektedir.

4.2. Kadınların Meclis Üyesi Olmasını Etkileyen Diğer Unsurlar

Kadın meclis üyelerinin meclis üyeliklerine adaylık ve seçilme sürecine olan etkisi ve siyasi kültür/bilinç açısından önemli sayılabilecek bir faktör parti kadın kolları üyeliğidir.

Parti Kadın Kolları Üyeliği

	Frekans	Yüzde (%)
Var	14	70,0
Yok	6	30,0
Toplam	20	100,0

Çalışmaya katılan kadın üyelerin büyük çoğunluğunun aynı zamanda mensubu oldukları partide kadın kolları üyesi oldukları görülmektedir. Bununla birlikte, katılımcılara meclis üyeliği adaylığı ve seçim sürecine en çok etki eden unsurlar sorulduğunda farklı cevaplar da elde edilmiştir. Katılımcıların tümü genel olarak kadınların sadece kadın olduğu için siyasette yer almaları gerektiği konusunda hemfikir olmakla beraber, sadece %30 oranında ilk sıraya "kadın olmak" unsurunu koymuştur. Öne çıkan diğer unsurlar ise aile ve parti desteğidir.

Meclis Üyeliği Adaylığı ve Seçim Sürecine Etkisi Açısından En Önemli Unsur

	Frekans	Yüzde (%)
Siyasi katılım geçmişi	1	5,0
Aile desteği	6	30,0
Üyesi olunan parti	5	25,0
Parti kadın kolları	1	5,0
Kişisel özellikler	1	5,0
Kadın olmak	6	30,0
Toplam	20	100,0

Görüşmecilerin mesleklerine yönelik profillerine bakıldığında daha çok aktif çalışma hayatından uzak kadınların belediye meclis üyeliğine seçildiğini görülmektedir. Aşağıdaki tabloda en yüksek oranı emekli ve ev hanımı kadınlar oluşturmakta iken, ikinci sırada özel sektör çalışanı veya mesai saatleri daha keskin sınırlarla belirli olan kamu personeline nazaran "görece" esnek çalışma yaşamına sahip öğretmenler gelmektedir. Belediye meclis üyeliğine ekonomik anlamda kazanç getiren işleri yani meslekleri yoğun olan kadınlardan ziyade yukarıda tasvir edilen kadınlar seçilmiştir.

Katılımcıların Meslek ve Parti Dağılımları

		Parti üyeliği				Total
		AKP	CHP	MHP	BDP	
Meslek	Avukat	1	0	0	0	1
	Eczacı	0	1	0	0	1
	Emekli	4	0	1	0	5
	Ev hanımı	1	0	0	4	5
	Makina Mühendisi	1	0	0	0	1
	Mimar	1	0	0	0	1
	Muhasebeci	1	0	0	0	1
	Öğretmen	2	0	0	1	3
	Sekreter	0	0	0	1	1
	Tarım	0	0	1	0	1
Total		11	1	2	6	20

Ayrıca, tablodan çıkan bir diğer sonuç ise BDP'li meclis üyelerinin büyük oranda ekonomik bağımsızlığı olmayan kadınlar olduğu, öte yandan AKP'li meclis üyelerinin mühendislik, avukatlık, mimarlık gibi serbest meslekleri icra eden, geniş profilde mesleklere sahip olduğudur.

4.3. Kadın Meclis Üyelerinin Belediye Meclisindeki Temsil Düzeyleri ve Yerel Siyasete Etkileri Konularındaki Algıları

Kadın meclis üyelerinin yerel yönetimlerde kadın temsili ve katılımı konusundaki algı ve tutumlarını anlamak adına katılımcılara derecelendirme içeren sorular sorulmuştur. "Yerel yönetimlerde kadının temsili sizce ne kadar önemli?" konusunda tüm katılımcıların 10 üzerinden 7 ve üzeri puan vererek ortalama 9.5 olarak değerlendirme yapmaları ve ortak cevaplar vermeleri, sorunun önemi konusunda herkesin mutabık olduğunu göstermektedir.

Yerel yönetimlerde kadınların temsili sizce ne kadar önemli?

Puan	Frekans	Yüzde (%)
7	2	10.0%
8	2	10.0%
9	1	5.0%
10	15	75.0%
Toplam	20	100.0%

Ortalama: 9.5 puan

Ancak aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere, katılımcılar kadınların yerel siyasette ne derece temsil edildiklerinin sorulduğu soruda, diğer bir deyişle pratikte, ortalama 4.6 puan şeklinde bir değerlendirme yapmıştır. Dolayısıyla kadın belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının Türkiye'deki mevcut durum ile ilgili olarak daha umutsuz bir tablo gördükleri söylenebilmektedir.

Kadınların yerel siyasette ne derece temsil edildiğini düşünüyorsunuz?
(1=Çok düşük 10=Çok yüksek)

Puan	Frekans	Yüzde (%)
1	3	15.0%
2	3	15.0%
3	1	5.0%
4	4	20.0%
5	2	10.0%
6	4	20.0%
10	3	15.0%
Toplam	20	100.0%

Ortalama: 4.6 puan

Kadınların yerel siyasette ne derece temsil edildiğine ilişkin sorunun parti kimliğine göre farklılık gösterip göstermediğini analiz edilmesi konuya yaklaşımda meclis üyelerinin tutumlarını anlamak açısından önemlidir. 6 BDP'li meclis üyesinden 4'ü bu soruya, 6 ve üzeri (10) puan verirken görüşme yapılan 11 AKP'li meclis üyelerinden 8'i 5 ve altı puan vermiştir. Örneklemdeki kentler bazında bakıldığında, Siirt merkez ve ilçe belediyelerindeki belediye meclis üyelerinin yarısının bu soruya verilmiş ve diğer örneklem il ve ilçelerdeki üyeler tarafından verilmeyen en yüksek puanı (10) verdiği görülmektedir. Öte yandan bu kategorideki en düşük puanlı 2 cevaptan (1 puan) birini yine Siirt'te merkez belediyesindeki bir meclis üyesi vermiştir.

		Party üyeliği				
		AKP	CHP	MHP	BDP	Toplam
Puan	1	2	1	0	0	3
	2	1	0	1	1	3
	3	1	0	0	0	1
	4	3	0	0	1	4
	5	1	0	1	0	2
	6	3	0	0	1	4
	10	0	0	0	3	3
Toplam		11	1	2	6	20

Ortalama: 4.6 puan

Kadınların siyasette temsil oranının arttırılmasının kadınların sorunlarını ne denli çözüme ulaştırabileceği konusunda katılımcılar tarafından 1-10 arası verilen puanların ortalaması ise yüksek (8.05) tir. Burada parti veya il farklılıkları olmaksızın tüm katılımcıların ortak cevaplar verdiği görülmektedir.

Sizce kadınların siyasette temsil oranının arttırılması kadınların sorunlarının çözümünü ne düzeyde etkiler?

Puan	Frekans	Yüzde (%)
5	3	15.0%
6	2	10.0%
7	3	15.0%
8	1	5.0%
9	5	25.0%
10	6	30.0%
Toplam	20	100.0%

Ortalama: 8.05 puan

Çalışma sonucunda örneklem belediyelerden çıkan sonuçlara göre üç kentin ortak özelliklerinden biri mecliste kadın üyelerin varlığının erkek üyelerden nasıl farklı etki yarattığı konusunda ortaya çıkmaktadır. Görüşmecilerden büyük bir çoğunluğu iki ana çizgide cevap vermektedir. İlk grup meclis toplantılarının iklimi ve ortamı açısından kadınların varlığını önemsemektedir:

"Kadınlar daha şefkatli, daha ılımlı, olayların içine daha çok girebiliyorlar, daha ince düşünüyorlar.", "Erkeklere bir seviye getiriyor, ağızlarından argo bir şey kaçabiliyor orada

kendilerini tutuyorlar." "Erkekler çok rahat olamıyor, bayan olunca hareketler kısıtlanıyor, kelimeleri seçerek konuşmak zorunda kalıyorlar",

Diğer grup ise kadınların varlığı ile alınan kararların içeriğinde olabilecek değişikliklere işaret etmektedir; *"Sorunların çözümünü daha hızlandırırdı", "Daha fazla kadınlara çocuklara yönelik kararlar çıkabilirdi".*

Avukat olan bir meclis üyesinin, meclis üyesi olmadaki temel güçlükleri ifade ederken erkek üyelere dair söyledikleri aslında kadın ve erkek üyelerin belediye meclis üyeliğine profesyonel anlamda bakış farklılıklarını da ortaya koymaktadır:

"Komisyondayız, adam 'Çabuk çabuk nereye imza atacağım onu söyle' diyor, orada ne kadar önemli kararlar alınıyor. Ben düşünüyorum günlerce acaba ne karar alınacak ne geçecek diye adam 'Benim 10-15 dakika vaktim var ben nereyi imzalayacağım?' diyor. Bu böyle olmaz dersen sen kötü çobansın."

"Belediye meclislerinde kadın üyelerin ne derece etkili olabildiğini düşünüyorsunuz?" sorusuna ise katılımcılar ortalama 5.9 puan vermiştir. Oran yine düşük olmakla beraber, bu durumun kadınların belediye başkanlığı veya diğer kademelere nazaran Türkiye'de belediye meclis üyeliği konumunda daha etkin şekilde temsil edildiğine dair bir algıyla ilgisi olduğu söylenebilir.

Belediye meclislerinde kadın üyelerin ne derece etkili olabildiğini düşünüyorsunuz?

Puan	Frekans	Yüzde (%)
1	1	5.0%
3	1	5.0%
4	1	5.0%
5	7	35.0%
6	2	10.0%
7	3	15.0%
8	4	20.0%
10	1	5.0%
Toplam	20	100.0%

Ortalama: 5.9 puan

"Yerel siyaseti ne derece etkileyebildiğinizi düşünüyorsunuz?" sorusuna cevap veren 17 katılımcıdan 15 tanesinin 7 ve üzeri puan verdiği ve ortalamanın 7.7 olduğu göz önünde bulundurulduğunda ise, katılımcıların yerel siyaseti etkileyebilmeleri konusunda kendilerini başarılı buldukları söylenebilir.

Yerel siyaseti ne derece etkileyebildiğinizi düşünüyorsunuz?

Puan	Frekans	Yüzde (%)
1	1	5.0%
4	1	5.0%
7	3	15.0%
8	6	30.0%
9	3	15.0%
10	3	15.0%
Yanıt vermeyen	3	15.0%
Toplam	20	100.0%

Ortalama: 7.7 puan

Yerel siyasetteki kadın temsilcilerin ne derece kadın ve kadın sorunlarına çözüm üretebildiğini düşünüyorsunuz?

Puan	Frekans	Yüzde (%)
3	1	5.0%
5	7	35.0%
6	4	20.0%
7	2	10.0%
8	2	10.0%
9	1	5.0%
10	3	15.0%
Toplam	20	100.0%

Ortalama: 6.6 puan

Bununla beraber, yerel siyasetteki kadın temsilcilerin kadın ve kadın sorunlarına ne düzeyde çözüm üretebildikleri sorusuna ilişkin katılımcıların 1-10 arası verdikleri puanlara bakıldığında ortalama 6,6 ile katılımcıların bu konuda daha az umutlu olduğu söylenebilir.

Öte yandan soruya verilen cevaplar parti kimliği temelli olarak analiz edildiğinde, Siirt'teki BDP'li katılımcıların %66,7'sinin 10 üzerinden 3 ve 5 puan verirken, il bazında düşünülmeksizin 20 katılımcı içerisinde AKP'li katılımcıların yalnızca %27'sinin 5 puan vermiş olduğu görülmektedir, 5'in altında puan veren AKP'li katılımcı ise bulunmamaktadır. Derinlemesine mülakatta yer alan diğer sorularla bunun sebepleri anlaşılmaya çalışılmış ve BDP'li katılımcıların yerel siyasetteki kadın temsilcilerin kadın sorunlarına çare olması konusunda düşük puan verme gerekçeleri şu şekilde ortaya konmuştur:

"Biz daha tam anlamıyla onların sorunlarına cevap olabilecek düzeye gelmedik. Bu büyük bir eksikliktir. Biz daha kendimiz o düzeye gelmediğimiz için ben nasıl senin seviyeni yükselteceğim? Biraz siyaset yapan kadınların hepsinin eksikliği var. Belki de hani

gündemden kaynaklı, yaşadığımız coğrafyadan kaynaklı. Örneğin bir sabah uyandık 32 tane genç paramparça oldu. 2-3 gündür onlar için ayaktayız, belki bir sürü işimiz var belediyede, bir kadın olarak, bir meclis üyesi olarak. Ama yapamıyoruz." (G16)

"Çünkü erkek arkadaşlar daha ön planda tutuluyor, ne kadar kadın sorunu da olsa erkeklerin sözü biz kadınlara daha çok geçiyor. Çünkü öyle yaşamışız öyle algılamışız." (G20)

Diğer yandan, katılımcılara sorulan "Sizce kadınların belediye meclisi üyesi olmalarının ve aktif katılım göstermelerinin ne gibi sonuçları ya da etkileri oluyor?" sorusuna katılımcıların verdikleri cevapların Nvivo'da analizi ile temelde şu 6 başlığa ulaşılmıştır:

- Vatandaşların sorunlarının daha kolay iletilmesi (6 katılımcı)
- Kadınların cesaretlendirilmesi (4 katılımcı)
- Meclis toplantılarının daha seviyeli geçmesi (2 katılımcı)
- Karar mekanizmalarında en az erkekler kadar baskın olma (2 katılımcı)
- 'Saygın bir kişilik' kazanma (1 katılımcı)
- Sosyal çevre edinme (1 katılımcı)

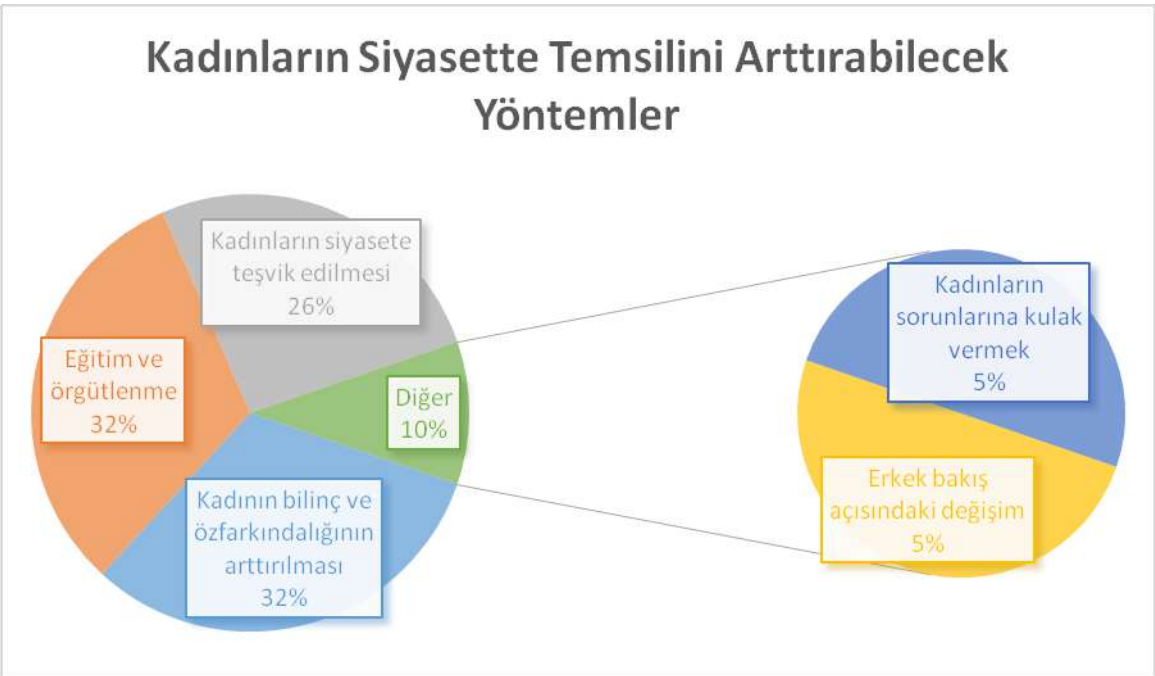
Soruya yanıt veren 16 katılımcının cevapları arasında kimi zaman yukarıdaki 5 başlığın yinelendiği veya iç içe geçtiği görülmüştür ancak en sık tekrarlanan ve çarpıcı olanlara yer verilmiştir. Bu kategorizasyonda parti kimliğinin ön plana çıkmadığı görülmektedir. Nitekim, soruya yanıt veren katılımcıların %38'i kadınların siyasete katılımının kadın temsilcilerin bulundukları bölgede yaşayan ve farklı profildeki vatandaşların (kadın, yaşlı, çocuk, esnaf) sorunlarının iletiminde önemli rol oynamasıyla sonuçlandığını dile getirmiş ve bu %38'lik dilimin içinde hem AKP hem BDP'li belediye meclis üyeleri yer almıştır. Aynı şekilde kadınların aktif katılımının sonucu olarak kadınların daha cesaretlenmelerini gören ¼'lük dilimde hem AKP, hem BDP hem de MHP'li üyeler bulunmaktadır.

Ayrıca, "Kadınların yerel siyasal temsilini ve etkinliğini arttırabilmek için neler yapılabilir, hangi yöntemler uygulanabilir?" sorusuna verilen cevaplar yine Nvivo programında kategorize edildiğinde şu başlıkların net bir şekilde ortaya çıktığı görülmektedir:

- Kadının içindeki bilinç ve farkındalığın uyandırılması (6 katılımcı)
- Kadınların eğitimi ve örgütlülüğünün sağlanması (6 katılımcı)
- Kadınların siyasete ilgi ve isteklerinin arttırılması için teşviki (5 katılımcı)
- Erkeklerin bakış açısını değiştirmek (1 katılımcı)

- Kadınların sorunlarına kulak vermek (1 katılımcı)

Katılımcıların %32'sinin dile getirdiği, "kadının bilinç ve özfarkındalığının arttırılması"ndan kastın *"kadınların içindeki gücün farkına varmasının sağlanması"* (G8) ve *"kadının kendi içindeki bilincin uyandırılması"* (G13) olduğu söylenebilir. Kadınların siyasette temsilini arttırabilecek yöntemler ile ilgili olarak yalnızca 1 katılımcı erkeklerin bakış açısındaki değişimden bahsetmiş ve soruya 'kadınların kendi farkındalığının arttırılması' şeklinde cevap veren, Elazığ Merkez Belediyesi'ndeki bir üye aynı zamanda siyasi partilerin bu konuda insiyatif almaları gerekliliğine atıfta bulunmuştur.



Bu şu açıdan dikkat çekicidir; kadın temsilciler aslında sorunun çözümünü yine bizzati yerelde yaşayan kadın seçmen/adaylarda aramakta ve en çok sorumluluğun onlara düştüğünü dile getirmektedir. Ancak aynı üye daha elitist bir söylemle aslında siyasete girecek veya katılmaları için teşvik edilecek kadınların eğitimli, çevresinde tanınan ve güvenilir kadınlar olmasını, siyasi partilerin tercihlerini onlardan yana kullanmaları gerekliliğini ifade etmiştir;

"Bunu yaparken de dediğim gibi bilgili, kendine güveni olan tanınan güven duyulan insanların tercih edilmesi her zaman önemli. Ahlaki yönden de olsun başarı yönünden de olsun." (G4)

Elazığ'daki meclis üyesinin bu sözlerine çok benzer şekilde Siirt Merkez Belediyesi'ndeki başka bir partiye mensup meclis üyesi de *"Bilinçli kadınlara da daha çok yer vermek gerekiyor"* (G15) sözleriyle belirli özelliklere sahip, siyasi bilinci olan kadın adayların tercih edilmesinin, temsilin arttırılmasında önemli rol oynayacağını ifade etmiştir.

Bu aynı zamanda görüşme yapılan kadın belediye meclis üyelerinin %26'sının cevap olarak verdikleri ve ikinci sırada gelen "kadınların siyasete ilgi ve isteklerinin arttırılması için teşviki" yöntemi ile de ilişkilidir. Çünkü bu yanıtı veren katılımcılar toplumda bazı kadınların siyasette aktif yer almaya karar vererek, bu konuda adım atarak diğer kadınları da peşlerinden sürükleyebileceklerini dile getirmiş, kendi bölgelerinde bu konuda öncü ve rol model teşkil eden kadın belediye ve büyükşehir belediye başkanlarından örnek vermiştir.

Öte yandan, diğer bir çarpıcı sonuç ise kadın meclis üyelerinin kanaatkâr tutumlarıyla ilgilidir. Elazığ Merkez Belediyesi'ndeki bir kadın meclis üyesinin "kadınların sorunlarına kulak vermek" önerisini biraz daha açtığımızda, *"Kadının istekleri az da olsa yerine getirilmeli. Kadınlara kulak verilmeli, ne istiyor diye dinlemeli."* (G1) ifadelerini görmekteyiz. Burada aslında bölgede aktif siyaset yapan, il veya ilçe kadın kolları başkanlığı gibi siyaseten önemli konumlarda bulunmuş veya bulunan kadınların dahi kadınların isteklerinin karşılanması konusunda "az da olsa" ifadesi ile kanaatkâr tutum sergilediği gözlemlenebilir. Elbette ki bu durumun kadına karşı bölgede süregelen, yaygın ve kalıplaşmış bakış açıları ile ilgisi bulunmaktadır. Bölge kadınının siyasete aktif katılımının sonucunu analiz eden soruya ilişkin Siirt'teki bir üyenin verdiği *"Aslında başta, kadın olmak biraz zor buralarda. O yönden belediye meclis üyesi veya başkan olmak da zor. Halen birçok erkek kabullenmiş değil."* (G15) yanıtı bu noktada birbiriyle örtüşmektedir. Bu durum daha muhafazakâr ve erkek egemen bakış açısının bölge kadınının üzerindeki tezahürünü gösterebilir.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Siyasal katılım cinsiyet temelli bir bakış açısı ile değerlendirildiğinde, kadınların siyasi katılımının ancak alt düzeyde kaldığı ve kadınların nicelik olarak yeteri kadar temsil edilmemesinin yanında nitelik olarak da belirli bir katılım düzeyini aşamadığı görülmektedir. Pek çok ülke, kadınların katılımlarını artırmaya yönelik çeşitli politikalar ve stratejiler geliştirirken, mevcut durumda Türkiye bu politika ve stratejileri geliştirme konusunda yetersiz kalmaktadır. Oysaki kadınların yetki ve karar alma süreçleri dahil siyasal katılımları nitelik ve işlev bakımından yerel siyaseti olumlu olarak etkilemektedir. Eksikliği ise, kentte ya da bölgede kadına dair sorunların ele alınmamasına, sorunların erkek merkezli belirlenip çözülmesine sebep olmaktadır.

Araştırmanın bulgularına göre kadın üyeler yerel yönetimlerde kadınların temsilinin çok önemli olduğunu düşünmektedir. Buna karşılık hem temsil oranının düşüklüğünü vurgulamakta hem de yerel siyaseti yeterince etkileyemediklerinden şikâyet etmektedir.

Görüşme yapılan belediye meclis üyeleri yerel siyasal temsili arttırmaya yönelik öneriler konusunda, kadınların içinde var olduğuna inandıkları siyasi bilincin uyandırılması ve temsil edilen kadın sayısının artması gerektiğini düşünmektedir. Çalışmanın sonuçlarına göre, kadınlar bulundukları kentteki, kentin kullanımı ve kendilerini ilgilendiren diğer birtakım konularda politika üretimi ve karar mekanizmalarını ciddi ölçüde şekillendirebilme potansiyeline sahiptir ve bu konuda kendi potansiyellerinin de farkında olmalıdır. Fakat bununla eş düzeyde kadınların eğitimi, örgütlenmesi ve siyasi katılım konusunda fırsat eşitliği ve kota gibi uygulamalar da göz önünde bulundurulmalıdır. Özellikle siyasi partilere bu konuda büyük görev düşmektedir.

Katılımcılara göre, belediye meclisinde kadın üyelerin varlığı erkek üyelerden farklı bir etki yaratmaktadır. Bu etki iki türlü olmaktadır; meclis toplantılarının daha seviyeli ve ılımlı bir havada geçmesini sağlamakta ve kadınların orada yer alması alınan kararların içeriğini farklı şekillendirebilmektedir. Örneğin, kadın sorunları meclis gündemine öncelik olarak taşınabilmektedir. Kadınlara yönelik daha çok karar çıkabilmektedir. Vatandaşlar sorunlarını daha kolay iletebilmektedir. Katılımcıların yaşadıkları kenti ilgilendiren ve bulundukları mecliste öncelikli görüşülmesi gereken konuların ne olduğuna dair soru analiz edildiğinde kadın üyelerin ulaşım, trafik ve otopark sorunu gibi klasik anlamdaki belediye hizmetleri ile aynı oranda "kadın ve kadınlara bakış açısı" konusunu işaret etmeleri umut vericidir. Bu açıdan, belediye meclislerindeki kadın üyelerin varlığının "izin verildiğinde" kararların içeriği ve alınma yöntemine ciddi şekilde etki etme potansiyeli taşıdığı söylenebilir.

Bunlara ek olarak, belediyelerin elektrik, yol, su, doğalgaz gibi akla gelen ilk hizmetlerinin yanı sıra Kadın Sağlığı Merkezi, yaşlı, hasta ve çocuk bakım hizmeti, Sığınma Evi açılması için girişimlerde bulunması gerekmektedir. Çünkü yerel hizmetlerin kadın sorunlarına da cevap verecek şekilde genişlemesi aslında kadınların ekonomik ve sosyal hayattaki kırılganlığını da doğrudan olumlu yönde etkileyecek ve siyasi katılımlarına katkıda bulunabilecektir.

KAYNAKÇA

Akgün, B. (2007). *Türkiye'de seçmen davranışı partiler sistemi ve siyasal sistem.* İstanbul: Nobel Yayınevi.

Arat, N. (1995). *Türkiye'de kadın olgusu.* İstanbul: Say Yayınları.

Balay, B. (1999). *Kadınların Siyasal Katılım Davranışları,* (Yayımlanmamış yüksek sisans tezi). Gazi Üniversitesi, Ankara.

Berktay, F. (Ed.). (2004). *Türkiye'de ve Avrupa Briliği'nde kadının konumu: Kazanımlar, sorunlar, umutlar.* İstanbul: KA-DER Yayınları.

Cansun, Ş. (2013). *AKP – CHP – kadınlar.* İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Çağlar, N. (2011). Kadının siyasal yaşama katılımı ve kota uygulamaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, 3*(4), 56-79.

Çelik, A., & Uluç, V. (2009). Yerel siyasette temsil üzerine bir çalışma: Şanlıurfa örneği. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 41*(1), 215-230.

Çevikbaş, R. (2012). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Kadın-I. *Belediye Dünyası Dergisi*, 13(7), 18-27.

Çoban, T. (2010), "Siyasi Tercihler ve Oy Değişimleri Araştırması", http://www.arastirmakutuphanesi.com/staticfiles/files/005_Tonguc_Coban.pdf, (15.07.2015)

Çubukoğlu, M. (2012). *Yerel yönetimler ve kadın.* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Samsun.

Eser, H., & Dinç, M. (2007), Kadınların Siyasal Katılımını Arttırmaya Yönelik Bir Yöntem Olarak Kota Uygulamaları, *Yerel Siyaset*, 2(19), 13-17.

Eveline, J., & Bachhi, C. (Ed.). (2005). *Mainstreaming politics: Gendering practices and feminist theory.* South Australia: The University of Adelaide Press.

Gökçimen, S. (2008). Ülkemizde kadınların siyasal hayata katılım mücadelesi. *Yasama Dergisi, 10,* 5-58.

Görün, M. (2006). Yerel demokrasi ve katılım: İzmir, Konya, ve Ağrı il genel meclis üyeleri üzerinde bir araştırma. *Yönetim Bilimleri Dergisi,* 4(2), 164.

Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (2008a), Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı, Ankara.

Kara, E. (2012). *Kadınların yerel siyasetteki konumu ve karar alma sürecindeki rolleri.* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Kaymaz, İ. (2010). Çağdaş uygarlığın mihenk taşı: Türkiye'de kadının toplumsal konumu. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi, 46,* 333-366.

Koyuncu-Lorasdağı B., & Sumbas, A. (2013). *Türkiye'de Kadına Yönelik Şiddetle Mücadeleye İlişkin Kadın Belediye Başkanlarının Söylemleri ve Faaliyetleri: 2004 ve 2009 Yerel Seçimleri Örneği,* TÜBİTAK, Ankara.

Oruç, T. (2013). *Yerel siyasette temsil ve katılım: Kadın aktörler.* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Öztekin, A. (2007). *Siyaset bilimine giriş.* Ankara: Siyasal Kitabevi.

Pınarcıoğlu, N. (2011). *Yerel siyaset ve kadın katılımı: İstanbul ve Kocaeli'nde niteliksel bir araştırma.* (Yayımlanmamış doktora tezi). Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Seyyar, A. (2006). *Değişen dünyada ve Türkiye'de sosyal politikalar.* Sakarya: Değişim Kitabevi.

Turan H., & Şen, M. (2014). Büyükşehir belediyelerinde toplumsal cinsiyet eşitliği algısı: stratejik planlar üzerine bir araştırma, *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 16*(1), 47-66.

Türeli N., & Çağlar, N. (2010). Yerel yönetimde kadın temsili – Isparta ili örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi 2*(1), 16-40.

Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği. (2000). *Kadın – erkek eşitliğine doğru yürüyüş: Eğitim, çalışma yaşamı ve siyaset.* İstanbul: Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği.

Türk, P. (2010). *Kadın ve Siyaset İlişkisi Üzerine Sosyolojik Bir Araştırma: Bursa'da AKP ve CHP Kadın Kolları.* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.

YSK Yerel Seçim Sonuçları, https://sonuc.ysk.gov.tr/module/GirisEkrani.jsf (ErişimTarihi: 10/06/2015)

Yücel, Ö. (2003). *Türkiye'de kadın-siyaset ilişkisi: CHP örneği.* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

TÜRKİYE'DE BELEDİYE BAŞKAN YARDIMCILIĞI

Yrd. Doç. Dr. Nur ŞAT
Nur ŞAT, Yrd. Doç. Dr., Hitit Üniversitesi, İİBF-SBKY Bölümü Öğretim Üyesi nursat@hitit.edu.tr; nuramektup@gmail.com

ÖZET
Bu çalışmada Türkiye'de belediye başkan yardımcılığı üzerine bir inceleme yapılmaktadır.
Çalışmanın varsayımı, belediye başkan yardımcılığının belediyenin, hizmet politikalarının gerçekleşmesi için kilit taşı olduğu ancak kadronun tecrübe ve ehliyet kazanmaya uygun bir yapıda ihdas edilmemesinin ve siyaset kullanılan bir kadro olmasının son kertede yerel hizmeti olumsuz etkilediğidir.
Başkan yardımcılığı kadrosu, belediye başkanına işlerinde yardımcı olunması için ihdas edilmiştir. Belediyede başkandan sonra en üst hiyerarşik kademededirler. Başkan yetki devretmedikçe belediye başkan yardımcısı iş yapamaz ve üstelik (belediyede bir müdürün olduğu gibi) kendine ait ayrı bir idari teşkilatı, personeli de yoktur. Kadro, sistem içinde idari bir kademe değil, bir geçiş kademesi olarak değerlendirmektedir. Bu geçiş durumuna rağmen, özellikle başkanın yerel halkı temsiliyeti ve siyasi kimliği dolayısıyla yardımcılar pek çok işi yürüten, belediyenin icraatını yerine getiren kimselerdir. Başkanın geri planında kalması gereken yardımcıların çalışmaları, kamuoyu tarafından çok az fark edilir ve doğal olarak daha az takdir edilir. Bu kişilerin belediyedeki önemli sorumluluklarına rağmen, özellikle kadronun kolayca el değiştirmesi nedeniyle, pek çok sıkıntı onları beklemektedir. Kadro ihdasındaki sıkıntılar sadece onları değil belediye hizmetlerinin başarısını da belirlemektedir. Bunun yerine, belediyenin hizmet politikaları için önem arz eden bu kadrolara atananların gerekli tecrübeyi ve ehliyeti kazanmalarının sağlanması gerekmektedir. Nihayetinde yerel hizmete çıkan faturanın ağır olmaması için başkan yardımcılarının yetkinliğini ve performansını öne çıkaracak olan uzmanlığa ve deneyimli işgücüne dayalı bir yapının oluşması sağlanmalıdır.
Çalışmanın varsayımının doğrulanması, başkan yardımcılarının atanma şartları, görevleri, hukuki durumları, özlük hakları, sorunları gibi unsurlarının ortaya konulması başkan yardımcılarıyla yapılan bir anket yoluyla gerçekleştirilmektedir.
Bu kadro hakkında, Türkçe literatürde eski veya yeni mevzuata dayalı sadece birkaç adet çalışma vardır. Kadroyu tanıtan, özlük hakları konusundaki güncel bilgilere ve yorumlara sadece bazı hizmet içi çalışma toplantılarında veya internet forumlarında rastlanılmaktadır. Bu kadroya ilişkin böyle bir çalışmaya, literatürdeki boşluğun daraltılması ve başka çalışmalara vesile olması amacıyla ihtiyaç duyulmuştur.
Çalışma, bulguların ifade ettikleri üzerine bir değerlendirme ile sonuca bağlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Belediye, Belediye Başkan Yardımcılığı, Kadro, Personel, Yerel Hizmet*

1. GİRİŞ

Anayasa'nın 128. maddesi, "*Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür*." hükmünü getirir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu madde 4 ise "*Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.*" der. Belediye de anayasal düzenleme sonucu kamu hizmeti üretmektedir ve bu esaslar belediye için de geçerlidir.

Belediyenin ürettiği kamu hizmetinden görev alan bir kadro da belediye başkan yardımcılığıdır. Bu minvalde bu çalışma belediye başkan yardımcılığı kadrosu hakkında hazırlanmıştır.

1. Belediye

Belediye, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesinde "*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*" şeklinde tanımlanmıştır.

Belediyeler, belirli bir coğrafi bölgenin değil, il özel idarelerinin tersine, insanların sık yakınlıkta bir arada oturdukları (meskûn mahal), kendisine belde ismi verilen birbirine yakın evlerden oluşmuş belirli ve sınırlı yerleşim birimlerinin idare teşkilatıdır (Günday, 2002: 420). Bu, idarenin daha yoğun kentsel ihtiyaçları karşılama mecburiyetini getirir. Anlaşılır ki belediyeler, belli bir ölçekteki tüm yerel ve ortak ihtiyaçları karşılayabilmek için sayısız denebilecek kadar fazla sayıda ve farklılıkta göreve sahiptirler. Yerel hizmetteki niceliksel ve niteliksel yoğunlaşma etkin ve verimli bir yönetim ihtiyacı doğurmuştur. Karşılanan hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi belediye yönetiminin hizmet kalitesine odaklanılmasını ve değişimin esas alınmasını gerekmektedir. Çevresel değişim ve taleplere kolay uyum gösterebilen yetenekte, yeni beceriler kazanabilir nitelikte, deneyimli ve uzman işgücüne dayalı bir yapı bu gerekliliğin mimarisini oluşturacaktır. Bu da kaynak ve fon yapısı, hizmet sunumu, personel kalitesi vb. konularda yapısal değişimleri gündeme getirir. Tarif edilen yönetim anlayışının oluşması ve bu anlayışın icraata dökülmesi ancak üst yönetimin vizyon sahibi olmasıyla mümkündür. Üst yönetim kadrosu da bu nitelikleri yönlendirebilecek kapasitede olmalıdır. Bu minvalde siyasi temsil niteliği ile öne çıkan belediye başkanlığı makamının yanı sıra üst yönetimi tamamlayan belediye başkan yardımcılıkları da belediyelerin hizmet kalitesini, kentin marka değerini arttırmada göz ardı edilemeyecek kadrolardır.

Hem bu vizyonun gerçekleşmesindeki hem de yerel politikaların uygulanmasındaki başarı ya da başarısızlık belediye başkanları ve onların ilk çemberinde olup ve icraatta bulunan belediye başkan yardımcılarının başarısına bağlıdır. Bu anlamda başkan yardımcılarının önemli bir görevi olduğu aşikârdır. Başkan yardımcısı, başkanın siyasi iradesinin yansıması ve idari işlerin başarıyla gerçekleştirilmesinde etkili konumdadır. Dolayısıyla belediye başkan yardımcılarının yeniliklere açık, deneyimli ve donanımlı nitelikte olmaları başarıya ulaşmak için elzemdir.

2. Belediye Başkan Yardımcısı Olarak Görevlendirme ya da Atama

Belediyede başkandan sonra en üst hiyerarşik kademede belediye başkan yardımcıları yer alır.

2.1. Eski Mevzuata Göre Belediye Başkan Yardımcılığı

Konunun başlangıcını eski kanuni düzenlemeler üzerinden ele almak faydalı olacaktır. 1580 sayılı Belediye eski Kanunu'nda belediye başkan yardımcıları hakkında hükümler şöyledir (www.mevzuat.gov.tr,12.06.2015):

Belediye idaresinin mevdu olduğu (idaresine verilmiş) ***makam ve heyetler:***

Madde 3 - *Belediye idaresi, belediye meclisi ile belediye encümeni ve belediye reisi ve muavinlerine* (yardımcılarına)*, belediye şubeleri mevcut ise şube müdürlerine ve şube heyetlerine mevdudur(verilmiştir).*

Belediye idaresinin mevdu olduğu makam ve heyetler:

Madde 88 - *Belediyelerde reis ve lüzumu kadar muavinden* (yardımcıdan) *sonra daire baş amirleri şunlardır:...*

Belediye memurlarının tayini

Madde 96 - *İstanbul ve Ankara ile 94 üncü maddenin (B) ve (C) fıkralarında yazılı olanlardan maada* (-den başka) *belediyelerde reis muavinleri* (yardımcıları) *ile daire ve şube reisleri ve bilumum* (bütün) *belediye memurları ilk içtimaında* (toplantısında)*belediye meclisince tasdik olunmak şartıyla belediye reisi tarafından intihap ve tayin olunurlar* (seçilir ve atanırlar).*(...)*

Lüzum görülen belediyelerde reis muavinlerinin (başkan yardımcılarının)*meclis azası* (üyesi) *arasından intihabı caizdir* (seçimi uygundur). *Bu takdirde muavinlerin* (yardımcıların) *memuriyetleri meclisin devamı ile mukayyettir* (sınırlıdır).

Muavinlere vazife tevdii

Madde 101 - *Belediye reisi kendi mes'uliyet* (sorumluluk)*ve nezareti* (gözetimi) *altında kendine ait vezaiften* (görevlerden)*bir kısmını namına tedvir ve intaç etmek* (adına yönetmek ve sonuçlandırmak) *üzere muavinlerine* (yardımcılarına) *tevdi eylemek salahiyetini haizdir* (bırakmak yetisine sahiptir).

Bütçenin amiri itası

Madde 126 - *Belediye reisleri, belediye bütçesinin amiri itasıdır. Muavinlerini de* (Yardımcılarını da) *kendi mesuliyetleri* (sorumlulukları) *altında amiri ita vazifesini ifaya mezun kılabilirler* (ita amirliği görevini yapmaya yetkili kılabilirler).

Bu hükümlere göre anlaşılabilecekler şunlardır:

- Belediye başkan yardımcılığı belediye yönetimini üst kadrosu olarak görülmektedir.
- Bu kadro için yapılan atama ya da görevlendirmelerin belediye meclisince onaylanması istenmektedir.
- Belediye meclis üyeleri bu kadro için görevlendirilebilirler. Görev süreleri, üyesi oldukları meclisin devamına bağlıdır, bir başka deyişle en çok diğer seçime kadardır.
- Başkan kendi adına kullanılmak üzere görevlerinden bazılarını belediye başkan yardımcılarına verebilir. Dolayısıyla belediye başkan yardımcısı ita amirliği yapmaya yetkili kılınabilirler.

Memur statüsünden atanan belediye başkan yardımcılığı kadrolarının İçişleri Bakanlığı'nca belirlendiği, kadronun daha çok 20.000 üzerindeki belediyelere açılmasına olumlu bakıldığı; bu ölçekteki belediyelere, daha aşağı derecelerde olmamak kaydıyla 1 ilâ 5. derecelere arasında belediye başkan yardımcılığı kadrosu ihdas edildiği belirtilmektedir (Acar,1995:38). Bu dereceler eğitim ve çalışma yılı şartlarının çok yüksek olmadığına gösterge olduğundan daha geniş bir kümeden bu kadroya memurların atanabileceği anlaşılmaktadır.

Meclis üyeleri arasından görevlendirilecek üyeler için de bir şart öngörülmediği, bir kadro şartı da aranmadığı belirtilmektedir.(Güvenç,1993: 66)

27.6.1984 tarih ve 330 sayılı "*Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*"un (www.hukuki.net/kanun/3030.15.text.asp, 02.07.2015) 16. maddesinin 3. fıkrasında büyükşehirlerde, belediye başkan yardımcısının bulunmayacağı belirtilmiştir. Ancak Kanunun yine 16. maddesinin 4. fıkrasında

"Büyükşehir belediyelerinde, genel sekreter ve yardımcısı kadroları, daire başkanı kadroları ve büyükşehir belediyesine bağlı işletme ve kuruluşların genel müdür kadroları ile

ilçe belediyeleri başkan yardımcısı kadroları karşılık gösterilmek suretiyle atanmaya yetkili amirin (belediye başkanının) onayı ile sözleşmeli personel çalıştırılabileceği"

hakkında bir hüküm vardır. Sözleşmeli çalışacak kişiler için ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'n aradığı hizmet şartları ve nitelikleri aranmadığı belirtilmektedir (Acar, 1995: 38).

Bu hükümlerle birlikte belediyelerde belediye başkan yardımcılarının çalıştırılması için eski dönemde üç şekilde imkân sağlanmıştır: Memur statüsüyle, meclis üyeleri arasından görevlendirme yolu ile ya da sözleşmeli personel olarak...

Belediye meclis üyeliğinden başkan yardımcılığına atanan ya da görevlendirilenler hakkında geçmişteki tereddütlerin Sayıştay Genel Kurulu ve Danıştay 1. Dairesinin kararları ile sağlandığı aktarılmaktadır (Acar, 1995: 44).

2.2. Yeni Mevzuata Göre Belediye Başkan Yardımcılığı

Eski mevzuatta boşlukları dolduran yargı kararlarının yeni mevzuatın hazırlanmasında göz önüne alındığı anlaşılmaktadır.

Mevzuat, özellikle 2004 yılında çıkan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2005 yılında çıkan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yenilenmiştir.

Hemen belirtilmelidir ki Büyükşehir Belediyelerinde belediye başkan yardımcılığı kadrosu ön görülmemiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 21. Maddesinde

"Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. (...) Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, nüfusu üç milyonun üzerindeki büyükşehir belediyelerinde en fazla beş, diğerlerinde en fazla üç genel sekreter yardımcısı atanabilir."

hükmü yer almaktadır. Anlaşıldığı üzere bu kadro yerine Büyükşehir Belediyesi teşkilatında Genel Sekreterlik kadrosu ihdas edilmiştir.

Kentleşmemizin şah damarı belediyelerimizin, Büyükşehir Belediyesi dışındaki belediyelerimizi hukuken düzenleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye başkan yardımcılığına değinilmektedir.

Bu kadro hakkında, Belediye Kanunu 49. maddede düzenleme yapmıştır. Ancak düzenleme, belediye başkan yardımcılarının görevleri, özlük hakları vb. konular hakkında

geniş açıklamalarda bulunma ihtiyacı duymamıştır. Kadronun görevlerinin, zaten başkanın vereceği görevlerle şekilleneceği, diğer mevzuların da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ya da norm kadro ile ilgili düzenlemelerle destekleneceği varsayımının yapılmış olduğu düşünülebilir. Eski düzenlemenden de az sayıda açık düzenleme yapılmıştır. Sadece 5393 sayılı Belediye Kanunu madde 33'te "*Belediye başkanının katılamadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder."* şeklinde açıkça bir görev belirtilmiştir. Böylece kanun yapıcının belediye başkanını serbest bırakarak yardımcılarına her görevini tevdi edebilmesinin önünü açmak istediği düşünülebilir.

Ayrıca, Belediye Kanunu 49. maddesindeki "*Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur.*" hükmü gereğince atama ya da görevlendirmede belediye meclisinin söz konusu atamayı onaylama ya da reddetme gibi bir yetkisinin olmadığı yeni bir düzenleme olarak ortaya çıkmaktadır. Belediye personelini atama ya da görevlendirme yetkisi olan başkanın, eski düzenlemeden farklı olarak, atamasını ya da görevlendirmesini, onay almak için değil, bilgi vermek amacıyla meclise sunması yeterli görülmüştür.

Belediye Kanunu'nun 49. maddesi 7. fıkrasının

"Norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir."

şeklinde başlaması belediye başkan yardımcılığının iki ayrı yoldan gerçekleşebileceğine işaret eder:

1) Memur statüsünden atama yoluyla belediye başkan yardımcılığı,

2) Belediye meclis üyeleri arasından görevlendirilme yoluyla belediye başkan yardımcılığı

Bu yolla sözleşmeli olarak belediye başkan yardımcılığına gelmenin yeni düzenlemelerde mümkün olmadığı anlaşılmıştır.

Yeni mevzuat, belediye başkan yardımcılığı için görevlendirilme ücretleri hakkında ise Belediye Kanununu 49'ncu maddesi 8. fıkrasında

"Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır."

hükmüne yer vermiştir. "*Orana Tabi Olmayan Personel*[*] *Çalıştırılması*" esasları içinde olan başkan yardımcılığı görevlendirilmesinde de ücret, personel giderlerini artıracak şekilde olduğundan personel giderleri tertibinden ödenir. Ancak bu kişilerin zaten Kanundaki sınıra tabi olmaksızın çalıştırıldıklarını da unutmamak gerekir.

3. Belediye Başkan Yardımcısı Olma Yolları

3.1. Memur Statüsünde Atanma Yoluyla Belediye Başkan Yardımcılığı

5393 sayılı Belediye Kanunu 49. madde 1. ve 2. fıkraları

"Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir.

Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur."

şeklinde düzenlenmiştir.

Buna dayalı olarak 22.02.2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "*Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik*"in ekinde yer alan normlarla sınırlı olmak üzere, memurlar arasından belediye başkan yardımcısı atanabilir. (www.mevzuat.gov.tr, 01.07.2015)

10.04.2014 tarihli ve 28968 sayılı "*Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik*"te (www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/04/20150402-3.pdf,02.07.2015) belediyeler, "büyükşehir (A grubu), il (B grubu), büyükşehir ilçe ve belde (C grubu), ilçe ve belde (D grubu)" olmak üzere 4 ayrı ana kategoriye, daha sonra da her ana kategori kendi

[*] Başkan vekili, diğer kurumlardan personel görevlendirmesi, üniversitelerden görevlendirme, ikinci görev suretiyle memur çalıştırılması, vekâleten çalıştırılma ve stajyer öğrenci çalıştırılması gibi

içerisinde nüfusuna göre alt gruplara ayrılmıştır. Yönetmeliğe göre, belediye başkan yardımcılığının nüfusa göre ihdas edilen kadro adetleri şöyledir:[†]

Tablo 1 Başkan Yardımcılığının Nüfusa Göre İhdas Edilen Kadro Adetleri

<table>
<tr><th colspan="2">(B) GRUBU: İL BELEDİYELERİ NORM KADRO STANDARTLARI CETVELİ</th><th colspan="2">(C) GRUBU: BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİ NORM KADRO STANDARTLARI CETVELI</th><th colspan="2">(D) GRUBU: İLÇE VE BELDE BELEDİYELERİ NORM KADRO STANDARTLARI CETVELİ</th></tr>
<tr><th>Nüfus</th><th>Adet</th><th>Nüfus</th><th>Adet</th><th>Nüfus</th><th>Adet</th></tr>
<tr><td rowspan="2">0-49 999</td><td rowspan="2">1 ADET</td><td rowspan="2">0-9 999</td><td rowspan="2">Yok</td><td>0-7499</td><td>Yok</td></tr>
<tr><td>7 500-9 999;
10 000-14 999;
15 000-19 999;
20 000-29 999;
30 000-39 999;
40 000-49 999</td><td>1
ADET</td></tr>
<tr><td>50 000-99 999</td><td>2 ADET</td><td>10 000-14 999;
15 000-19 999;
20 000-29 999;
30 000-49 999</td><td>1 ADET</td><td>50 000-74 999;
75 000-99 999</td><td>2
ADET</td></tr>
<tr><td rowspan="3">100 000-149 000;
150 000-199 999;
200 000-249 999</td><td rowspan="3">3 ADET</td><td>50 000-74 999;
75 000-99 999</td><td>2 ADET</td><td rowspan="3">100 000-124 999;
125 000-149 999;
150 000-174 999;
175 000 ve üzeri</td><td rowspan="3">3
ADET</td></tr>
<tr><td>100 000-149 999;
150 000-199 999;
200 000-249 999</td><td>3 ADET</td></tr>
<tr><td>250 000–299 999;
300 000-399 999;
400 000-499 999</td><td>4 ADET</td></tr>
<tr><td>250 000-299 999;
300 000-349 999;
350 000 ve üzeri</td><td>4 ADET</td><td>500 000-599 999;
600 000-699 999
700 000-799 999;
800 000-899 999;
900 000-999 999;
1 000 000 ve üzeri</td><td>5 ADET</td><td colspan="2"></td></tr>
</table>

Belirlenen bu normları aşmamak üzere belediye başkan yardımcısı kadroları, il belediyelerinde tüm alt gruplarda, büyükşehir ilçe belediyelerinde C2 alt grubundan başlamak

[†] Yönetmelik, il belediyeleri, büyükşehir ilçe ve belde belediyeleri ile ilçe ve belde belediyeleri ilçe merkezi, sanayi veya ticaret ve turizm niteliklerinden birini taşıması durumunda bir üst, iki ya da daha çok özelliğe sahip olması durumunda daha üst nüfus gruplarına yükseltilmesini ön görmüştür.

üzere, ilçe ve belde belediyelerinde ise D4 alt grubundan başlamak üzere belediye meclisi tarafından ihdas edilebilmektedir. Bu da C1, D1, D2, D3 alt gruplarında ve bu alt gruplara ait norm kadro standartları cetvellerinde belediye başkan yardımcısı kadro unvanı öngörülmediğinden bu kadro unvanının ihdas edilmesinin ve kullanılmasının mümkün olmadığını gösterir (Karakaya, 2012: 79).

Yukarıda bahsi geçen yönetmelikte "*Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Memur Kadro Kütüğü*"ne göre bu kadronun 657 sayılı Kanuna tabi memur unvanını "Belediye Başkan Yardımcısı", sınıfını "GİH", en üst derecesini "1", en alt derecesini "1" olarak belirlenmiştir.

Anlaşılmaktadır ki bu düzenlemeyle belediye başkan yardımcılığı kadrosuna, 1. derece dışındaki bir derecede kadro ihdasının, bir başka deyişle bu kadroya liyakat esası dışında yapılacak atamaların önüne geçilmiştir.

Bu kadro atamalarında, Belediye Kanunu'nda özel bir hüküm öngörülmediğinden 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 68/B ve 76. maddelerinin genel hükümlerine göre eğitim ve hizmet süresine ilişkin şartlara ile diğer hükümlere uygun hareket etmek zorundadırlar(Güneş, 2014:226-227).

İlgili hükümler uyarınca kazanılmış hak dışında 1., 2., 3. ve 4. dereceli kadrolara atanabilmek için:

a) Eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı dışındaki hizmet sınıflarında bulunmak,

b) 2 veya 4 yıllık yükseköğrenim görmek,

c) Öğrenimine göre 8, 10 ve 12 veya 10, 12 ve 14 yıl hizmet yapmış olmak gerekmektedir.

Bu açıdan başkan yardımcısı kadrolarına yapılan atamalarda eğitim düzeyinin ve tecrübenin önemsendiği görülmektedir.

Belediye başkan yardımcılığı, 07.05.2014 tarih 28993 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "*Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik*" te (www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/05/20140507-2.htm,17.06.2015) sınava tabi kadrolar arasında gösterilmemektir. Bu nedenle norm kadro olarak belediye başkan yardımcılığı kadrosu kadar memurlar arasından belediye başkan yardımcılığı kadrosuna atama yapılabilir.

Belediye başkan yardımcılığı kadrosuna başka bir kurumda memur olarak çalışan bir kişi atanacaksa kurumlar arası muvafakat yoluyla atanma yolu kullanılır. Bu kişi, diğer kurumda memur dışında bir kadroda ise muvafakate gerek bulunmamaktadır. Ancak bu halde de kişinin daha önce bir memur olarak çalışmış olması şartı aranır ya da özel kalem müdürlüğüne atanarak memur statüsü kazandırılır.

Belediye başkan yardımcılarından memur statüsünde olanların mali ve sosyal hakları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun belirlediği çerçevede devlet memurlarının tabi olduğu esas ve usullere göre belirlenmektedir.

3.2. Belediye Meclis Üyelerinden Görevlendirme Yoluyla Belediye Başkan Yardımcılığı

5393 sayılı Belediye Kanunu'n 49 maddesi:

"Norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. Bu şekilde görevlendirilen meclis üyelerine belediye başkanına verilen ödeneğin 2/3'ünü aşmamak üzere belediye meclisi tarafından belirlenecek aylık ödenek verilir ve taleplerine göre bir sosyal güvenlik kurumu ile ilişkilendirilir. Bu şekilde görevlendirme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dâhil ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez ve belediye meclisinin görev süresini aşamaz. Sosyal güvenlik prim ve benzeri giderlerden kurum karşılıkları belediye bütçesinden karşılanır."

hükmüne yer verilmiştir.

Başkanın, norm kadroda öngörülmüş memur statüsündeki belediye başkan yardımcısı sayısı kadar sayıdaki belediye meclis üyelerinin bu şekilde görevlendirilmesi mümkündür. Bu görevlendirme kadroya bağlı değildir. Bir başka deyişle norm kadrosunun açılmış olması (en az bir kişilik kadronun varlığı) yeterlidir.

Meclis üyeliğinden atanma için tek belirleyici olan memur statüsünde belediye başkan yardımcılığı için belirlenen kadro normunun doluluğudur. Belediye de 2 memur statüsünden yardımcılığı kadrosu varsa meclis üyeliğinden de ancak 2 meclis üyesi görevlendirilebilir. Ancak toplamdaki bu 4 kişilik bu atama hakkının tamamına sadece meclis üyelerinden ya da sadece memurlardan atama yapılamaz (Güngör, 2014: 42). Yine aynı şekilde belediye

başkanın, memur statüsünde belediye başkan yardımcılığı kadrosunu hiç doldurmadan meclis üyeleri arasından onların norm kadro sayısı kadar görevlendirme yapmasının önünde bir engel yoktur. Öyleyse, bu görevlendirmelerde, memur statüsündeki başkan yardımcılarının sayısı ile meclis üyesi yardımcılarının kontenjanları birbirlerini engelleyici değildir denilebilir. Örneklenirse (Karakaya, 2011a: 6),

(1) adet başkan yardımcısı olan belediyede, belediye başkanı zorunlu görürse meclis üyeleri arasından bir kişiyi başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. Meclis üyesi belediye başkan yardımcısı kadroyu işgal etmez, belediye başkanı gerekli görürse norm kadroda yer alan (1) adet başkan yardımcısı kadrosunu "memur" başkan yardımcısı olarak atayabilir. Bu durumda (2) başkan yardımcısı olacaktır.

Bellidir ki belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirilen meclis üyelerinin statüsü memur statüsündeki belediye başkan yardımcıları durumundan farklıdır. Meclis üyelerinin görevlendirilmesi yine belediye başkanının takdirindedir ancak memur statüsünde belediye başkan yardımcısı olabilmek için öngörülen yıl ve yaş gibi ölçütler aranmaz.

Meclis üyelerinin kadrodaki, görev sürelerinin en çok diğer seçimin yapılmasına kadar olduğuna dikkat çekilmelidir. Seçime kadar başkan üyeyi görevden alabilir, yine zorunlu görmesi halinde başka bir üyeyi görevlendirebilir.

Asli hizmetleri meclis üyeliği olan bu kişilerin belediye başkan yardımcılığı sonrası, bu kadrodaki sürelerini memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma hususlarında hak iddiasıyla kullanamamaları, 5393 sayılı Kanunun getirdiği önemli bir husustur.

5393 sayılı Belediye Kanunu, madde 40'taki:

"Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir. Başkan vekiline, görev süresince başkana ödenen aylık brüt ödeneğin gün hesabı üzerinden ödenek verilir."

hükmü gereğince belediye başkan yardımcısı olan meclis üyesi vekâleti üstlenebilir. 5335 sayılı Kanun'un 30. maddesinin (d) bendindeki "Mahalli idareler seçimleri sonucuna göre görev alanlar" istisnası da belediye meclis üyelerinin herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik veya yaşlılık aylığı alanların bu aylıkları kesilmeksizin belediyeler, il özel idareleri, belediyeler ve il özel idareleri tarafından kurulan birlik ve işletmelerde herhangi

bir kadro, pozisyon veya görevde çalıştırılabilmesinin önü açılmıştır. Dolayısıyla seçimle göreve gelen, ayrıca başkan yardımcısı olarak da görevlendirilen ve ödenek karşılığında, emekli aylığının kesilmeden çalıştırılabileceği ve belediye başkanına vekâlet edebilmesinin mümkün olduğu anlaşılmaktadır. Belediye meclisi üyesinin, belediye başkan vekili olarak görevlendirilmesi durumunda, başkan yardımcısı ödeneğinin başkana vekâleten baktığı günler boyunca kısıtlanması suretiyle ödenmesi yanında, belediye başkanına vekâlet görevi süresince başkana ödenen aylık brüt ödeneğin gün hesabı üzerinden vekâlet ödeneği alabileceği, değerlendirilmektedir (Dönmez, 2008: 26).

Güngör (2014: 44-45) de meclis üyelerinin belediye başkan ve meclis üyesi başkanlığı, meclis kâtipliği, meclis ihtisas ve denetim komisyonu üyesi ile ödeneği ve huzur haklarının verilmesi önünde[‡] kanuni bir engel olmadığını belirtmekte; sadece idare içinde olan bu üyenin denetim komisyonu üyesi olmasının etik olmayacağını vurgulamaktadır.

Meclis üyelerinin sosyal güvenliği konusuna ise sadece 5393 sayılı kanunun 49 maddesinde değinilmiştir.

"(...) ve taleplerine göre bir sosyal güvenlik kurumu ile ilişkilendirilir. (...) Sosyal güvenlik prim ve benzeri giderlerden kurum karşılıkları belediye bütçesinden karşılanır."

Düzenlemede, sosyal güvenlik artık tek bir çatı altında toplandığından 4/1-a SSK'lığı, 4/1-b Bağ-Kur'luluğu ve 4/1-c Emekli Sandığından olmayı ifade edecek şekilde, üyeler bunlardan birini istedikleri gibi tercih ederek talep etmelidir. Tek fark talebin 4/1-b olması durumunda işveren olarak belediye tüm primi karşılarken diğer iki grupta olma talebi halinde prim, meclis üyesi ve belediye arasında paylaşılır (Karaaslan, 2014: 32-33). Emekli olanlar hariç, talepte bulunmamak bir seçenek değildir. Çünkü bu kadroda görevlendirilen üye, eğer emekli ise bu dönemde emeklilik hakları devam eder, maaşı kesilmez.

Belediye meclis üyesinin bu kadrodayken alacağı ödeneğin ayın önünde mi, sonunda mı ödeneceği; yıllık izin hakları gibi daha detay konuların, özel hükümlerle belirlenmediğinden 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na kıyasen uygulanması tavsiye edilmektedir (Kontder:2015).

[‡] Meclis ya da komisyon toplantılarının aynı gün olması halinde tek ücret ödenmesi mümkün olacak halde…

4. Emsal Yargı Kararlarında Kadro Hakkındaki Değerlendirmeler

Bu kadro hakkında bilgi sahibi olmanın bir yolu da Belediye hakkındaki emsal yargı kararlarında yapılmış hukuki değerlendirmelerdir. Yargı kararları, belediye başkan yardımcılığı açısından incelendiğinde şu kararlara ulaşılmaktadır:

- Belediye başkan yardımcısının belediyeyi temsilen temyiz başvurusunda bulunup bulunamayacağı konusunda Sayıştay Temyiz Kurulu, "*Mahkemelerde belediyeyi ancak belediye başkanı veya baroya kayıtlı bir avukatın temsil edebileceği, bu nedenle kendisine yetki verilmiş bir avukat olmayan belediye başkan yardımcısının belediyeyi temsil edemeyeceği*" hükmüne varmıştır (Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı: 13.05.2014).
- Başkan Yardımcısının görev değişikliğinde[§] başkanın serbestiyeti olup olmadığı konusunda Danıştay, görevlendirme işleminin, özellikle de etkin, verimli hizmet anlayışı doğrultusunda başkanın yetkisi içindeyse bunun hukuka aykırı olmadığına hükmetmiştir (Danıştay, 5. Dava Kurulu: 24.01.2007).
- Meclis üyeleri arasından görevlendirilen belediye başkan yardımcılarına memur taban aylığı ödemesi yapılması hakkında Sayıştay, Belediye Kanunu 49. maddedeki ödemeler dışında herhangi bir ödeme öngörülmediğinden bu bağlamda "Memur Taban Aylığının" ödemeye dâhil edilmesini uygun görülmemiştir (Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı: 17.06.2014). Yine, meclis üyeleri arasından görevlendirilen başkan yardımcılarının Devlet Memurları Kanunu'na tabi olmamaları nedeniyle devlet memurlarına yapılan ödemeleri alamayacaklarını Sayıştay 1. Daire Kararı, 14.06.2011 tarihinde hükme bağlanmıştır (Doğanyiğit vd., 2015:92-93).
- Belediye başkan yardımcıları ve birim müdürlerinin cep telefonları giderlerinin bütçeden ödenebilmesinin ancak resmi kurum numaralarının önceden tespiti, ayrıntı kayıt tutulmuş olması ve Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ndeki hükümler ölçütlerine uygun olması halinde mümkün olduğu belirlenmiştir (Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı: 20.02.2007).
- Sayıştay, belediye meclis üyeleri arasından görevlendirilen başkan yardımcılarının görevden uzaklaştırılmaları halinde aylık ödeneklerinin 2/3 oranında ödeneceğine ilişkin bir hüküm bulunmadığı ve herhangi bir şekilde memuriyetle ilişkilendirilmeyen bir görevlendirme olduğundan uzaklaştırma boyunca bu kişilere ödenek verilemeyeceğini hükme bağlar (Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı: 27.01.2015)

[§] Dava özelinde değişiklik belediye başkan yardımcısının araştırma, planlama, koordinasyondan sorumlu olması kastedilmektedir.

2. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Öncelikle üzerinde durulması gereken husus, iki görevlendirme yolu arasındaki farklardır. Bunların, atanma ölçütleri, memuriyet haklarına sahip olma ve kadro görevlendirmesinin sonrasında hak kazanımıyla belediyede çalışma hususlarında belirgin olarak şekillenmiştir. Ayrıca başkanın mevzuat gereğince memur statüsündeki belediye başkan yardımcılarına vekâlet bırakamazken belediye meclis üyelerine bırakabilmesi[**] açısından da bir fark olduğuna dikkat çekilmelidir.

Bu tespitten sonra belediye başkan yardımcılığı, memurlar için şeflik ve müdürlük kadrolarına sınav şartının aşılarak atama yapılmasına yol açan yapısıyla belediyelere personel alımı ve personel istihdamındaki etik dışı uygulamalardan biri olarak bilindiğinin altı çizilmelidir.

Bu hususa yakından bakılırsa;

Belediye başkan yardımcılığı için memurlar arasından atama yapılırken memurun müdürde aranan şartları taşıması gerekmektedir. Sınav şartı hariç bir müdürde aranan şartları taşıyan memur başkan yardımcılığı kadrosuna atandıktan sonra müdürlük (ön lisans mezunu olanlar için şeflik) kadrolarına geri dönmek istediklerinde bu kadrolara, bu kişiler asaleten atanabilir ve bu kadrolar, bu kişiler için kazanılmış hak teşkil eden kadrolar haline dönüşür. Çünkü 07.05.2014 tarih 28993 sayılı *"Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"*in 20. maddesinin (c) bendi şu şekildedir (www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/05/20140507-2.htm, 17.06.2015):

"Bu Yönetmelik kapsamı dışında bulunan daha üst görevlerde, en az altı ay süreyle çalışmış olanlar, aranan şartları taşımaları kaydıyla, bu Yönetmeliğin 5 inci maddesinde yer alan "yönetim" ve "araştırma, planlama ve savunma hizmetleri" hizmetleri gruplarında gösterilen kadrolara sınavsız atanabilir. Bu Yönetmelik kapsamındaki diğer kadrolara sınavsız atanmak için altı ay çalışmış olmak şartı aranmaz."

Bu hükümde, belediyelerin kişileri, önce belediye başkan yardımcılığına atayıp daha sonra müdür, amir, şef ya da uzman kadrolarına atama hakkı altı ay çalışma şartına bağladığı görülmektedir. Bir görüşe göre böylece kişilerin, belediye başkan yardımcılığına atanıp hülle ile başka kadrolara atanması kısmen zorlaştırılmak istendiği düşünülmektedir (Karakaya,

[**] Vekâlet bırakılan üye, herhangi bir üye ya da başkanın belediye başkan yardımcısı kadrosuna olarak atadığı üye de olabilir.

2011b: 33). Ancak, öte yandan bu yönetmeliğin, "*Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik*"e onun da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na dayalı olduğu; yukarıda anılan düzenlemenin, Kanundaki ve bu genel yönetmelikteki ilgili hükümleri[††] hukuka aykırı olarak daralttığı, süre şartı olmadan başka görevlere atama yapılabileceği görüşü de literatürde yer almaktadır (Güngör, 2014: 39-40).

Süre beklense de beklenmese de uygulamada belediye başkan yardımcısı kadrolarının amacı dışında da kullanılmasına, diğer bir ifadeyle bu kadroların görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavına tabi olan kadrolara sınavsız atanma yöntemi olarak kullanılmaktadır(Karakaya, 2011a: 8).

Bu noktada sınavsız geçiş kadar önemli olan bir başka husus vardır.

Türkiye'de nüfus ile belediyecilik ilişkisine bakıldığında il ve ilçe merkezlerinde ikamet edenlerin oranın, 2014 yılında %91,8 olduğu gözlemlenmektedir (www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18616,15.08.2015). Kentleşme yoğunluğu karşısında belediye, artık sayıca çok ve niteliksiz çalışanlarla hizmet yükünü karşılayamaz durumdadır. Bu nedenle uzmanlık dalına dönüşmüş hizmet alanında belediye çalışanlarının da uzman olmasını gerekli kılmıştır. Bu hizmet alanının yönetiminin başında yer almak, hizmetleri siyasi vizyon ve yerel hizmet gereklerine göre yönlendirmek için başkan ve yardımcılarının da nitelikli olması elzemdir. Üst yönetim becerisi nadir bulunan ve çok değerli bir kaynaktır. Belediye hizmet kalitesi ile insan kaynakları kalitesi arasındaki bağ doğrudan ve çok yüksek derecededir. Önceki yıllara oranla bu kalitenin arttığını gözlemlemek için bu kadroların amacı dışında kullanmak yerine bu kadrolara deneyimli ve uzman kişilerin atanması sıkça rastlanan ve kronikleşmiş sorunların çözümünü sağlayacaktır. Belediyelerimizi vizyoner ve başarılı bir hale gelmesinde katkı sağlayacaktır. Ancak gözlemlenen, belediye başkan yardımcılığının sık sık el değiştirdiği, deneyim kazanma imkânın heba edildiğidir. Belediye başkan yardımcılığı gibi değerli bir üst yönetim kadrosunda deneyim birikimi imkânı kısa erimli kayırmacılıklara feda edilmektedir. Deneyim kazanımı ve uzmanlaşmanın

[††] 18/04/1999 tarih ve 23670 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik" Madde 2:"*Bu Yönetmelik, (...) d) (...) müdür ve daha alt görevlere yapılacak görevde yükselme mahiyetindeki asaleten atamaları (...)hakkında uygulanır.*"
www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.9912647.doc
657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Madde 76:"*Kurumlar, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları bulundukları kadro derecelerine eşit veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler. Memurlar istekleri ile kurumlarında kazanılmış hak derecelerinin en çok üç derece altında aynı veya başka yerlerdeki kadrolara atanabilirler. Aşağı dereceye atananların 68 inci maddede yazılı süre kaydı aranmaksızın eski derecelerine tekrar atanmaları mümkündür.*"

kurumsal kültüre etkisi göz ardı edilmektedir. Çünkü günümüzde belediyeciliğin teknik yönlerinin güçlenmesi, hizmetlerin sayısının artması kadar kalite de başarıyı belirlemektedir. Belediye politikalarının işlerliği belediye başkanı kadar yardımcılarının da başarısına bağlıdır. Belediye başkan yardımcılarının donanımlı, iletişim becerisi güçlü, bilgili, liyakat sahibi ve deneyimli olmaları artık bir lüks değildir.

Başka bir husus da memur statüsündeki belediye başkan yardımcılarının görevlerinin belli bir süre ile sınırlandırılmamasında saklıdır. Memur statüsündeki belediye başkan yardımcılarının görev süreleri iki seçim arası ile kısıtlı değildir. Bu da deneyim kazanımı için önemlidir. Ancak uygulamada bu kazanımı önemsemeyen başkanların bu şekilde atanan belediye başkan yardımcılarını istifaya zorlayabilmekte ya da tüm görevlerinden arındırılarak maaş alınan, unvanı olan ancak hiç iş yaptırılmayan bir pozisyona atamaktadır. Buna karşılık kadro da görev verilmeden atıl halde tutulan yardımcılar yargı yoluna gitmekte, bu durum da hizmetlere harcanması gereken motivasyonu heba olmasına sebep olmaktadır. Bu olaylardan biri de "*Tokat Belediyesi'nde 10 yıldır Başkan Yardımcısı olan S.B., 2012 yılında eski Belediye Başkanı A.Ç. ile 2009 yılında bir park işinin kesin kabulü konusunda yaşadığı görüş ayrılılığı nedeniyle pasifleştirildiğini, kendisine 3 yıldır görev verilmediği için mahkemeye başvurduğu, sonraki seçimde yeni gelen başkan E.E.'nin de kendisine yine bir görev verilmediği*" iddiası şeklinde basında yer almıştır. (http://www.cumhuriyet.com.tr/: 07 Mayıs 2014)

Memur statüsündeki belediye başkan yardımcılarının önceki döneme ait deneyimlerini fırsat olarak görerek uyumlu bir çalışma ortamının oluşturulması, belediye hizmetlerinin ve yerel politikaların başarısı için tercih edilmelidir. Bu kişileri, mahallin sorunlarını bilen insanlar olarak değerlendirip bilgilerinden ve tecrübelerinden yararlanmanın belediyelerin yürüttüğü hizmetler ve toplum açısından yararlı olacağı söylenebilir.

Memur ataması yoluyla belediye başkan yardımcılığında olmanın alternatifi olan meclis üyelerinden belediye başkan yardımcılığına görevlendirme yolunda da sıkıntılar gözlemlenmektedir.

Meclis üyelerini belediye yönetimine katmak, yerel yönetim kurumu olarak belediyenin sadece idari bir boyuttan ibaret olmadığını yerel siyasi irade boyutunun da olduğunun da göstergesidir. Bu yerel siyasetin bir izdüşümü olarak görülmelidir. Meclis üyelerinin bu kadroda görevlendirilmeleri, başkanın yönetim vizyonuna siyasi duruş katkısı sunar. Başkanın kendi politikalarını uygulayacak, kararlarını siyaseten de tartışabileceği seçilmiş kişileri yönetimde bulundurmak istemesi doğaldır. Bu yoldaki sorun, bu kişilerin

seçimden seçime sınırlı sürede görev yapmaları ve kadronun gerektirdiği deneyim ile eğitimden yoksun olarak göreve gelme ihtimallerinin olmasıdır. Siyasetin her ölçeğinde olduğu gibi burada da uzmanlık gerektiren konularda eğitim şartlarını sağlayamamak veya öğrenmeye açık kişilikler sergileyememek çalışma barışını zedelemektedir. Bu kişiler, özellikle ortak hareket etmeleri gereken diğer başkan yardımcılarıyla çatışmalar yaşayabilmektedirler.

Bildiri kısıtlarını aşmamak adına bu çalışma için yapılan ankete[‡‡], katkıda bulunan 83 başkan yardımcısının daha çok mevzuat değişikliğiyle çözüm talep ettikleri sorunlar ise şöyle özetlenebilir:

- Profesyonelleşme sürecinin yavaşlığı;
- Kurumsallaşmanın sağlanamaması;
- Sorumluluk derecesinde yetki verilmemesi;
- Siyasi müdahalelerin, sıyası ilişkilerin etkilerinin sıkça görülmesi;
- İhale, muhasebe ve belediye mevzuatı konusunda personelinin eğitim eksiklikleri nedeniyle alt kadrodakilere sıkça iş tarifi yapmak, bazen onların işini yapma zorunlulukları;
- Kadro, belediye bürokrasisinin en üst düzeyinde olsa da makam ve görev tazminatından yararlanılamaması;
- Meclis üyesi başkan yardımcılarının görev dolayısıyla ihtiyaç duydukları, yeşil pasaportu alamamaları;
- Sorumluklara karşılık maaşların veya ödeneklerin yetersiz kalması;
- Memur statüsündeki yardımcılar için performansa dayalı ücret kriterlerinin bulunmaması;
- Yardımcının, üstü olduğu mühendis, mimar, veteriner, müfettiş kadrolarındakilerden daha az bir gösterge üzerinden maaş almaları;
- Özlük haklarının yetersizliği, ücretlerin yetersizliği;
- Emeklilik haklarına etkisinin yetersizliği;
- Niteliksiz atanmış ya da görevlendirilmişlerle ortak çalışma ortamının yaratılmasındaki zorlukların varlığı;

[‡‡] Bkz. Ek: Araştırma Hakkında

- Vatandaşın daha çok siyasi başkan yardımcısı olan meclis üyelerine ulaşmak istemesi ve onlardan olan beklentilerinin yüksek olması;

- Meclis üyesi başkan yardımcılarının belediyenin işlerinin yanı sıra mensup olunan partinin taleplerini de değerlendirmek ile parti faaliyetlerinde de yoğun olarak katılım mecburiyetleri dolayısıyla iş yükünün katlanması olarak sıralanabilir.

Yapısal değişimleri kolayca uygulamanın anahtarı, değişime açık, becerikli, deneyimli ve uzman kadrolardır. Profesyonel yönetici durumundaki bu kadrolara meclis üyesi atanırken politik kaygılarla görevlendirmeler yapılmamalı, deneyim ve bilgi birikimi de aranmalıdır. Belediye başkan yardımcılığının personel giderlerine yaptığı yük, etkin olmayan yönetimin faturasının ağırlığı gibi sebepler de düşünülürse üst yönetimin etkin bir şekilde yürütülmesini ve belediye hizmet kalitesinin yükselmesini engelleyecek atamalardan kaçınılmalıdır. Çünkü hızlı ve yaygın kentleşmenin getirdiği karmaşık ve değişken hizmetleri kısa sürede etkin, verimli ve ekonomik şekilde belde sakinlerine sunabilecek niteliklere sahip profesyonel yönetici kadrolarının istihdamı, belediyeciliğin beklenen değerlerini üretmesinde belirleyicidir.

KAYNAKÇA

1580 sayılı Belediye Kanunu (Mülga) www.mevzuat.gov.tr/ Erişim: 12.06.2015

Acar, Abdurrahman (1995), Belediye Başkan Yardımcılığı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı:3, Mayıs 1995, s.37-45

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik, (22.2.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan) www.mevzuat.gov.tr/ Erişim: 01.07.2015

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik, (10.04.2014 tarihli ve 28968 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan) www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/04/20150402-3.pdf Erişim: 02.07.2015

Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (27.6.1984 tarih ve 330 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan) www.hukuki.net/kanun/3030.15.text.asp Erişim: 02.07.2015

Cunhuriyet Gazetesi, "*5 bin 193 TL maaş alan başkan yardımcısına yine görev verilmedi*",

07.05.2014,http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/69247/5_bin_193_TL_maas_alan_baskan_yardimcisina_yine_gorev_verilmedi.html

Danıştay, 5. Dava Kurulu, E. 2005/4467, K. 2007/76, Tarih: 24.01.2007 emsal.danistay.uyap.gov.tr/VeriBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet

Doğanyiğit, Sadettin, Uğur Kocaman ve M. Lamih Çelik (2015), Emsal Yargı Kararları Işığında Belediye Sorunları Rehberi, Seçkin Yayıncılık, 5. Baskı

Dönmez, Mustafa (2008), Belediye Meclisi Üyesi Kökenli Başkan Yardımcılarının Belediye Başkan Vekili Olarak Görevlendirilip Görevlendirilemeyeceği ve Bunların Ödenek ve Vekâlet Durumları, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 722, s.24-26

Günday, Metin (2002), İdare Hukuku, İmaj Yayımcılık, 5. Baskı,

Güneş, Hamza (2014), "Belediye Başkan Yardımcılığı", Belediye Mevzuatı (içinde) Haz. Erkan Karaaslan, Bekad Yayınları, s.219-227

Güngör, Hayrettin (2014), Belediye Teşkilatı ve Personel İstihdamı, Kont-Der Yayınları, Ankara

Güvenç, Celâl (1993) Belediyelerde Başkan Vekilliği, Meclis Başkan Vekilliği ve Başkan Yardımcılığı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 2, Sayı:4, Temmuz 1993, s.49-69

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik (18.4.1999 tarih ve 23670 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan) www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.9912647.doc

Karaaslan, Erkan (2014), Belediye Meclis Üyeleri ve Belediye Meclis Üyesi Belediye Başkan Yardımcılarının Sosyal Güvenliği, Erkan Karaarslan ve Mahmut Çolak, Yeni Personel Hukuku, (içinde) Bekad Yayınları, Antalya, s.29-36

Karakaya, Sebaattin (2011a), "Belediye Başkan Yardımcısı ve Vekili", TBB Eğitim Slaytları, www.tbb.gov.tr/ Erişim: 19.04.2015

Karakaya, Sebaattin (2011b), "Görevde Yükselme", TBB Eğitim Slaytları, 2011

Karakaya, Sebaattin (2012), "Personel Yönetiminde Kadro Sistemi ve Norm Kadro Uygulamaları", TBB Eğitim Slaytları, www.tbb.gov.tr, Erişim: 19.04.2015

Kontder - Mahalli İdare Kontrolörleri Derneği, Soru-Cevap Platformu, www.kontder.org.tr/SORUCEVAP/FR_ARA.ASP?TYPE=ADVANCED&DO=SEARCH&SESSID=100901549253 Erişim: 20.05.2015

Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik (04.7.2009 tarihli ve 27278 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan) www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090704-1.htm Erişim: 17.06.2015

Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (07.05.2014 tarih 28993 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan) www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/05/20140507-2.htm Erişim: 17.06.2015

Nalbant, Atilla (1997), Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul

Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı Tutanak No: 390009, Tutanak Tarihi: 13.05.2014, www.sayistay.gov.tr/karar/TKK/TKK3.asp?ID=8376

Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı Tutanak No: 39222, Tutanak Tarihi: 17.06.2014, www.sayistay.gov.tr/karar/TKK/TKK3.asp?ID=9040

Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Tutanak No: 29128, Karar Tarihi: 20.02.2007, www.sayistay.gov.tr/karar/TKK/TKK3.asp?ID=252

Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Tutanak No: 39961, Tutanak Tarihi: 27.01.2015, www.sayistay.gov.tr/karar/TKK/TKK4.asp?ID=9541

Türkiye İstatistik Kurumu (TUİK), (2014), Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları Bülteni, Sayı: 18616, 28.01.2015, www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18616, Erişim Tarihi: 15.08.2015

EK: ARAŞTIRMA HAKKINDA

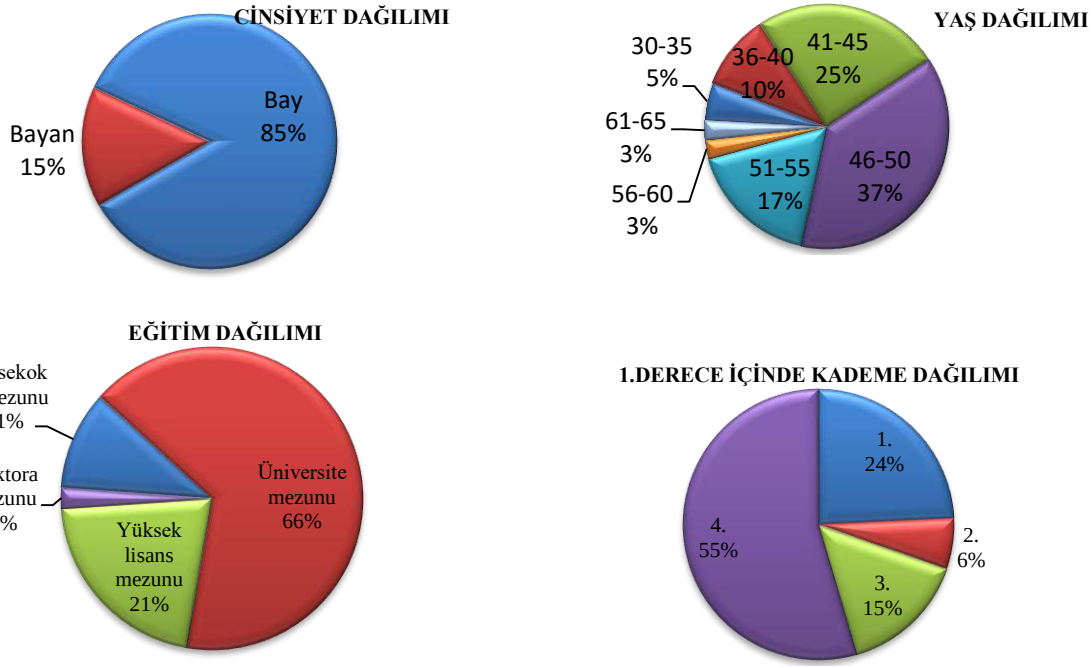
Belediye başkan yardımcılarının profilini çıkarabilmek ve sorunların tespit edilmesi amacıyla ***Memur Statüsünde Başkan Yardımcıları*** için 11 sorudan oluşan; ***Meclis Üyelerinden Görevlendirilen Başkan Yardımcıları*** için de 9 sorudan oluşan çevrim içi formlar hazırlanmıştır. Formlara sırasıyla şu adreslerden çevrimiçi olarak ulaşmak mümkündür:

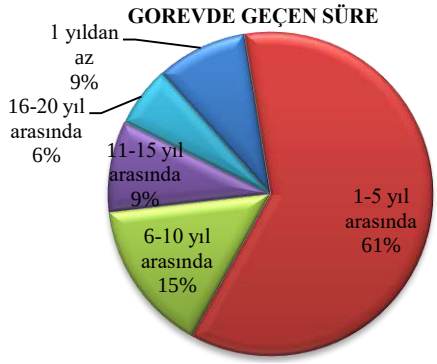
https://docs.google.com/forms/d/1Fg8363Y_jroOM8oPmHLnWwCqyorPHvQy2Z4gCT-zoDw/viewform

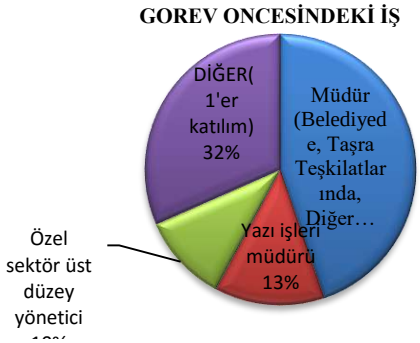
https://docs.google.com/forms/d/1dltPZ1CmTrXsuaYgLjFipolYtLIsBqisFmbU1nr1nnU/viewform

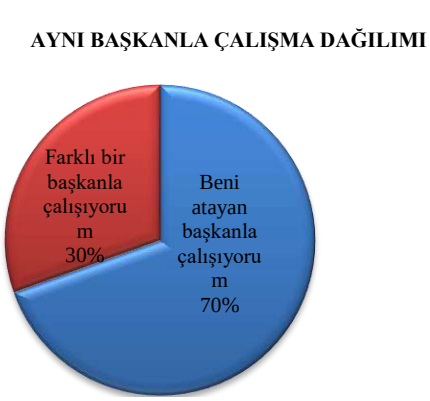
2015 rakamlarıyla Türkiye'de belediye sayısının 1397 olduğu bilinmektedir. Türkiye Belediyeler Birliği'nin http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/belediyeler/ resmi web adresinden 1225 farklı e-posta adresine ulaşılmıştır. Bu sayıdan, Büyükşehir Belediyelerinin, belediye başkan yardımcılığı kadrosu olmayan belediyelerin ve e-posta mesajı (adresin kullanımı dışı kalması vb. teknik sebeplerle) teslim edilmeyen adreslerin de düşülmesi ile örneklem çerçevesindeki 940 belediyeye e-posta ya da bilgi edinme formu doldurularak ulaşılmıştır. Gönüllü olan katılımcılar için anketi doldurma daveti iletilmiştir. Bu adreslere gönderilen üç ayrı anket çağrısına sadece *seksen üç* (83) gönüllünün yanıt verdiği anlaşılmıştır. Ankette, cinsiyet, yaş, eğitim, gösterge-maaş, meslek ya da önceki pozisyon, bu görevdeki süreleri, kaç kez bu göreve geldikleri ve görüş ve çözüm önerileri sorulmuştur. Çözüm önerileri soruların en az yanıt alınan soru olması da kayıtlara geçmelidir. Katılımcıların metin içinde görüşlerinin haricindeki profillerini oluşturur veriler ise şöyledir:

KATILAN MEMUR STATÜSÜNDE BELEDİYE BAŞKAN YARDIMCILARI (46 Kişi)

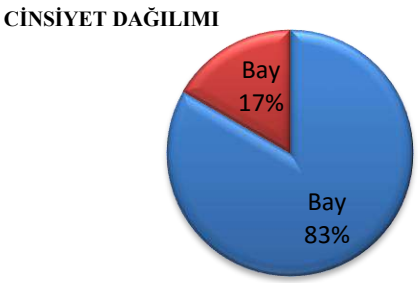


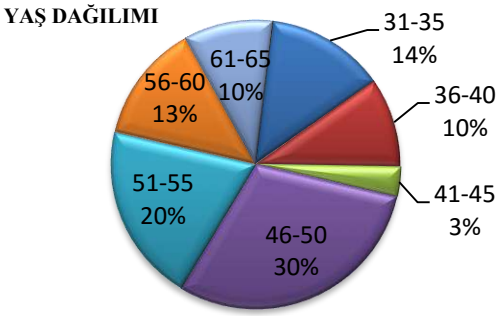




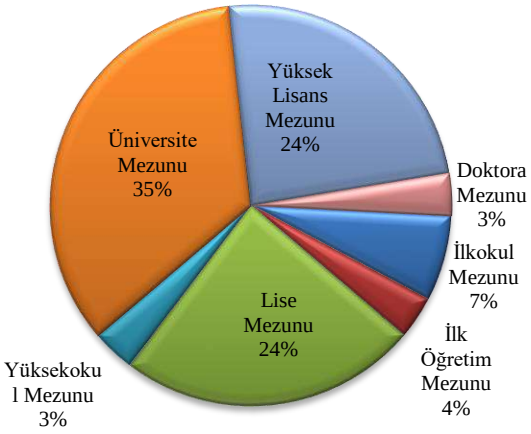


KATILAN BELEDİYE MECLİS ÜYESİ BELEDİYE BAŞKAN YARDIMCILARI (37 Kişi)

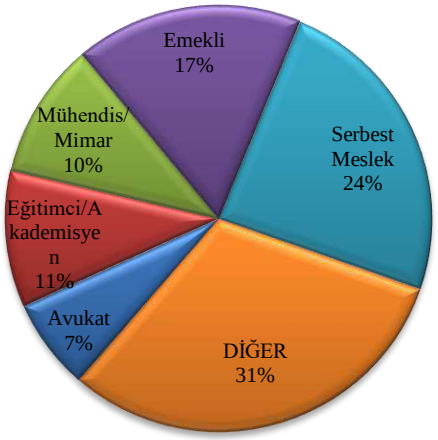




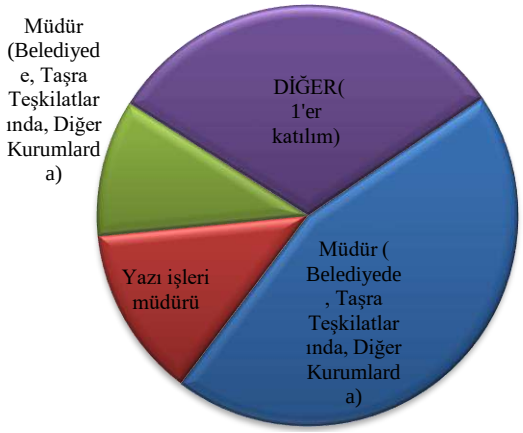
EĞİTİM DURUMU



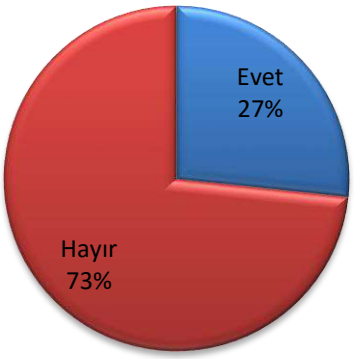
MESLEK DAĞILIMI



BBY ONCESİNDEKİ İŞ



GOREVE BİRDEN ÇOK GELİP GELMEDİĞİ



6360 SAYILI KANUN ve MUĞLA ÖRNEĞİ

Araş. Gör. Gözde Müşerref Gezgüç
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü
Araş. Gör. Dr. Ceray Aldemir
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü
Prof. Dr. Turgay Uzun
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

Özet
Bu çalışma, 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyesi statüsüne giren Muğla ilinde yerel yönetimler açısından yasanın getirdiği yeni durumu kamu yönetimi disiplini perspektifinden incelemektedir. 2012 yılına çıkarılan 6360 sayılı kanunla Muğla'nın da içinde bulunduğu 14 il büyükşehir statüsü kazanmıştır. Bu değişimden hareketle çalışma ilk olarak 6360 sayılı kanunla gündeme gelen iki belediyeli bir yaşamı ve ulaşım, hal, mezbaha, mezarlık, otogar, su ve kanalizasyon gibi yerel hizmetlerin dönüşümü konuları hakkında bilgi verecektir. İkinci olarak, Muğla kentinin genel özellikleri, kentsel gelişim süreci, kentleşme yapısı üzerinde durulacak ve ardından 6360 sayılı yasayla büyükşehir olan bu kentsel alanda yeni düzenlemeyle ortaya çıkması muhtemel yönetim sorunları ve çözüm alternatifleri ele alınacaktır. Üçüncü olarak, yasayla birlikte meydana gelen değişimler ve bu değişimlerin Muğla halkı tarafından nasıl yorumlandığı ölçülüp ortaya konulacaktır. Bu bağlamda çalışma iki ayaktan oluşacak: Birincisi, yerel yönetimler: mevzuat incelemesi ve gerekli görüldüğü takdirde yerel idarecilerle mülakat, ikincisi, Muğla halkıyla anket.
Yasa çıktıktan sonra birçok literatür çalışması yapıldığı halde alan uygulaması eksikliği göze çarpmaktadır. Projedeki anket uygulaması ve mülakatlar ile bu alandaki boşluk doldurulmaya çalışılacaktır. Muğla yerelinde yapılacak olan bu çalışma sonunda ortaya çıkan veriler doğrultusunda yerel yönetim birimlerine katkı sunabilmek amaçlanmıştır. Muğla'yla birlikte büyükşehir olmuş olan diğer şehirlerde de karşılaşılabilecek sorunlara çözüm seçenekleri ortaya koyacaktır. Şimdiden bu sorunların tespiti ve çözümü açısından öncü bir rol oynayacaktır.

Anahtar Kelimeler: 6360 sayılı yasa, Büyükşehir belediyesi, Muğla.

GİRİŞ

Yönetim kavramı ilk kez yerel yönetim birimlerinde ortaya çıkmıştır (Demir, 2014). Yerel yönetimler en genel anlamıyla bazı görev ve yetkilerin belirli coğrafyalarda nasıl kullanılacağını ifade eder. Hangi amaçla oluşturulmuş olursa olsun, yerel yönetimlerle birlikte, halkın yaşadığı coğrafyanın yönetimine katılması ve idarenin faaliyetlerinden haberdar olması yerel yönetimlerin birincil amacıdır (Şahin & Işık, 2011). Nitekim 1982 Anayasasının 127. maddesinde de bu hususun altı çizilmiş ve yerel yönetimlerin, yerel halkın mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş kamu tüzel kişileri olduğu belirtilmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta kuruluş amaçlarının "mahalli, müşterek ihtiyaçların karşılanması" olduğu hususudur.

Yerel şartların birbiri ile olan uyumsuzluğu, yerel yönetimlerin "yerinden yönetim ilkesi" esaslarına göre oluşturulmasının en temel sebebidir (Eryılmaz, 2012:171). Yerinden yönetim ilkesi il, belediye ve köy halkının yerel ihtiyaçlarını karşılayabilmek için kamu hizmetlerinin hiyerarşik olarak merkezi yönetime bağı olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesi demektir (Parlak & Sobacı, 2012:106). Ayrıca bu hizmetlerin en etkin bir şekilde gördürülebilmesi için anayasa büyük yerleşim merkezlerine özel yönetim biçimleri getirilebilmesine imkan sağlamaktadır. 1984 yılında kanunlaşan 3030 sayılı Büyükşehir

Belediyeleri Kanunu da bunun bir sonucudur. Büyükşehir belediyelerinin kuruluşunu düzenleyen kanunun 4. maddesine göre *"Büyük şehirlerde büyük şehrin adı ile bir "büyük şehir belediyesi", büyük şehir dahilindeki ilçelerde ilçelerin adını taşıyan "ilçe belediyeleri" kurulur. Merkez ilçeler bu kanunun uygulanması bakımından ayrı bir ilçe sayılarak ve bu ilçenin büyük şehir belediyesi içinde kalan kısmında "merkez ilçe belediyesi" adı ile bir belediye kurulur".* 1984 yılında yürürlüğe giren kanunla büyükşehir belediyelerin hukuki statüleri belirlenmiş ve İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

Buna göre, *bir yerde büyükşehir belediyesi kurulması için, belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, eğer yoksa öncelikle merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulması öngörülmüştür. 3030 sayılı kanunda nüfus ölçütü bulunmamaktadır. Ardından 1986 ve 1987 yıllarında, yasayla Adana, Bursa, Gaziantep ve Konya büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Merkez ilçeler yasada geçen ilçe belediyesi olarak kabul edilmiştir. Ayrıca ilçe sorununun aşılması için suni ilçeler kurulmuştur. Sonraki düzenlemelerde, ekonomik nedenlere dayandırılarak, ilçe belediyeleri temelinde ve yasayla büyükşehir kurulması usulünden vazgeçilmiştir. Benimsenen yöntem KHK ile olmuştur. 1993 yılında Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum kentleri büyükşehir belediyesi haline getirilmiştir. Burada merkez belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunması koşulundan vazgeçilmiş, alt kademe denilen bir yapı ortaya çıkarılmıştır. Böylece anılan belediyelerde ilçeler oluşturulmayıp alt kademe belediyeleri kurulmuştur. 2000 yılında ise son olarak 593 sayılı KHK ile Sakarya ilinde Adapazarı Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur. Burada ise hem ilçe hem de alt kademe belediyelerinin kurulması gibi karma bir yöntem benimsenmiştir* (Keleş, 2012a:327-337; Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 49-53). 2000 yılına gelindiğinde toplam büyükşehir sayısı 16'ya ulaşmıştır.

1950'lerden itibaren artarak devam eden kentleşme eğilimi kentsel sorunları ve büyükşehirlerin problemlerini de arttırmıştır. Her ne kadar 3030 sayılı kanunla büyükşehirlerin problemleri çözülmeye çalışılsa da nüfus ve alan olarak büyüyen kentler için yeterli politikalar üretilmekte başarılı olunamamıştır. Bu amaçla yapılan 5019, 5025 ve 5026 sayılı kanunlar da önemli girişimler olmalarına rağmen problemlerin giderilmesinde beklenen etkiyi yapamamıştır (Genç, 2014:2). 2004 yılında 3030 sayılı kanunun 5216 sayılı kanun ile yürürlükten kaldırılması ile yeni bir reform süreci başlatılmıştır. Nufus ölçütü bulunmayan 3030 sayılı kanundan farklı olarak 5216 sayılı kanun büyükşehir belediyesi sınırlarına hem ölçek hem de nüfus kriteri getirilmiştir (İzci & Turan, 2013:124). Ana hatlarıyla 5216 sayılı kanun ile 16 büyükşehir belediyesinin sınırları genişletilmiştir. Yine 2008'de kabul edilen

5747 sayılı kanunla da o dönem var olan 8 büyükşehirde ilçe örgütü kurularak ilk kademe belediyeleri ilçe belediyelerine dönüştürülmüş ve genişletme anlayışı devam etmiştir (Genç, 2014:2).

6360 sayılı kanun bu genişleme anlayışının son ürünüdür. 2012'de yasalaşan ve 2013'te son halinin alan kanun ile birlikte 14 ilde büyükşehir belediyesi ve 27 ilçe kurulması kararlaştırılmıştır. 6360 sayılı kanun her ne kadar 1984'de getirilen büyükşehir belediyesi modelini yetki, kaynak ve yönetim yapısı açısından aynen korusa da; 5216 sayılı kanun başta olmak üzere 1984'den beri yasalaşan ve büyükşehir belediyeleri ile ilgili düzenlemeler başta olmak üzere tüm yerel yönetimleri ilgilendiren diğer kanunlarda da değişiklik yapmıştır. Ve kanun ana hatlarıyla il sınırları içinde bütün bir kentsel yönetim yaklaşımını kabul eden, iki kademeli metropoliten bir yönetim modelini öngörmektedir (Genç, 2014:3)

Bu çalışmanın öncelikli amacı 6360 sayılı kanunu ve getirdiği yenilikleri kanuna yapılan eleştirileri de göz önünde bulundurarak incelemektir. İkinci olarak ise 6360 sayılı kanun öncesi ve sonrasında Muğla'da yaşanılan durumu kentlilerle yapılacak olan anketler eşliliğinde ortaya çıkarmaktır.

I. 6360 SAYILI KANUNUN GETİRDİKLERİ

12 Kasım 2012 tarihinde 13 ilde - Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van- Büyükşehir Belediyesi ve 26 ilçe kurulması hakkındaki kanun; daha sonra yapılan değişiklikle Ordu ilini de dahil ederek "14 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 27 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" olarak kabul edilmiştir (mevzuat.gov.tr, 11.08.2015)[1]. Özü itibariyle 6360 sayılı kanunun 1984'de getirilen Büyükşehir Belediyesi Modelinin yetki, kaynak ve yönetim yapısı unsurlarını aynen koruduğunu söyleyebiliriz (Yıldırım, 2014:81). Ancak modelin coğrafi alanına 14 il daha eklenerek mevcut büyükşehir belediyesi sayısı 30'a çıkartılmıştır.

Kanunun temel gerekçesinde 14 ilde büyükşehir belediyesi kurulmasını zorunlu kılan durumlardan birisinin "*belli bir coğrafî alanda, çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması hâlinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılması"* olduğu belirtilmekte *ve "bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülkî sınır olacak*

1 http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.6360&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=6360

biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapısının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır" (Aksu, 2012:1) denilmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak ise yalnızca 30 il özel idaresi, 1591 belde belediyesi ve 16082 köy yönetiminin varlığına son verilmemiş; nüfusu 2000'den az olan belediyelerin tüzel kişiliği de ortadan kaldırılmıştır (Duru, 2013:33).

Akademik ve siyasi birçok platformda tartışılmış olan kanun idari yapıyı -tüzel kişiliklerin kaldırılması, yeni tüzel kişilik kurulması, idari bağlılık ve isim değişikliği, birleşme ve katılmalar, sınır değişiklikleri ve yetki bölüşümü noktalarında- dönüştürürken; mali yapıyı da -yerel yönetimlerin alacağı payların yeniden belirlenmesi noktasında dönüştürmektedir (Genç, 2014:4-5). Bunlara ek olarak İzci ve Turan'a (İzci & Turan, 2013:119) göre ise seçim alanlarının ve nüfusun genişlemesiyle temsil ve katılım yönünden de bir farklılaşma yaşanacaktır. Ayrıca böyle bir genişlemenin imar bütünlüğünü sağlama (Genç, 2014:6) yönünden de kolaylaştırıcı olacağı tartışılmaktadır. Bu durumun özellikle plansız bir kentleşme eğiliminin olduğu büyükşehirlerde mimari estetikten uzak yapılar sorununa toplu bir çözüm getirileceğine inanılmaktadır. Keleş'e göre 6360 Sayılı Kanun'la birlikte gündeme gelen "tümleşik stratejik plan"[2] bu amacın en elle tutulur göstergesidir (Genç,2014:6).

Ancak kimi politikacılar ve akademisyenler tarafından olumlanan ve önceki kanunlara göre avantajları öne çıkarılan 6360 Sayılı Kanun'a yönelik eleştirileri de yine aynı çerçevede ele almak mümkündür. Tüzel kişiliklerin kaldırılması ve yeni tüzel kişiliklerin oluşturulmasıyla ülke genelindeki il özel idarelerinin %36'sı, belediyelerin %53'ü ve köylerin %47'sinin varlıklarına son verilmiştir. Tüzel kişiliklerdeki bu değişiklikler ülke nüfusunun dörtte üçünün geriye kalan dörtte birinden farklı bir yerel yönetim sistemine tabi olmasına ve kentsel alanlarla kırsal alanlar arasında yeni bir yapılanma oluşturulmasına sebep olmuştur. Buna ek olarak tüzel kişiliklerin kaldırılmasıyla beraber yüzlerce küçük yerel yönetim birimi ortadan kaldırılmış ve 50.000'e yakın seçimle göreve gelen yöneticinin bu konumuna son verilmiştir (Yıldırım, 2014: 81).

Gözler'e göre, bir il kaldırılmadan o ildeki il özel idaresinin kaldırılması ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının kendisi tarafından seçilen köy idaresi yerine bir başka idare tarafından karşılanması anayasaya aykırıdır (Gözler, 2013:2-5). Diğer bir deyişle kamu tüzel kişiliği için öngörülen sebepler var olduğu sürece kamu tüzel kişiliğinin de varlığının zorunlu olduğu belirtilmektedir (Demir, 2014:249). Tüzel kişiliklerin kaldırılmasıyla ortaya

[2] Tümleşik Stratejik Plan ile il düzeyinde fiziki planların yanı sıra ekonomik, sosyal ve kültürel planlamaları da içeren bir plan kastedilmektedir.

çıkacak diğer bir sorun ise yetki ve görev uyuşmazlıkları ile ilgilidir. Büyükşehir belediye sınırlarının "bütünşehir" olması büyükşehir belediyeleri-valilikler ve büyükşehir belediyeleri-ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki uyuşmazlığına sebep olabileceği düşünülmekte ve bunun da büyükşehir belediyelerine ek maliyetler de doğuracağı savunulmaktadır. Nitekim, Keleş'e göre bütünşehir olma durumu öngörülenlerin dışında da ekonomik, toplumsal ve çevresel sonuçlar doğurabilecektir (Keleş, 2012:18). Kısaca yasanın anayasal ilkeler ile uyumlu olduğunu söylemek oldukça zor görünmektedir.

Yine büyükşehir belediyesine dönüşen illerdeki il özel idarelerinin kapanması fakat diğer 51 ilde il özel idarelerinin çalışmalarına devam ediyor olması il özel idaresi olan ve olmayan iller şeklinde bir ikili yapıya sebep olacaktır (Genç, 2014:7). İl özel idarelerinin kaldırılmasından doğan idari boşluğu doldurmak üzere "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKB)" kurulmuştur Güler YİKB adı altında kurulan bu birimlerin, aslında yeni kurulan büyükşehirlerin idari anlamda etkin, etkili ve verimli hizmet üretemeyeceklerinin de bir ön kabulü olduğunu belirtmektedir. Ayrıca YİKB'lerin sevk ve idaresinin illerde valilikler ve ilçelerde kaymakamlıklar tarafından yapılacak olması merkez ile yerel yönetimler arasında da çıkabilecek anlaşmazlıklara işaret etmektedir. (Güler, 2012:2-3).

Ayrıca bu ikili durumun doğuracağı problemin hukuki ayağında ise mevcut belediye hukukunun il ölçeğini idare etmeye uygun olmaması yer almaktadır (İzci & Turan, 2013:128). Bu sorunun tabanında ise büyükşehir ölçeğinin hem siyasal, toplumsal ve yönetsel hem de ekonomik olarak ideal olmaması yatmaktadır (YAYED, 2012). Örneğin Muğla il nüfusundan daha fazla nüfusa sahip olan ilçeler, Fethiye, Bodrum ve Milas yeni düzenlemelerle daha önce kullandıkları pek çok yetkiyi büyükşehir belediyesine devretmek zorunda kalmışlardır. Bu yetki devriyle büyükşehir meclisleri daha yoğun bir program yüküyle karşılaşmış ve bu durumdan hem yerelleşme anlayışı hem de yerel siyasetteki katılım mekanizmaları olumsuz olarak etkilenmiştir (Gözler, 2013:35).

Uygulamaya özellikle gelirlerinin büyük bir çoğunluğunu turizmden sağlayan Ege ve Akdeniz illerinin yerel yöneticilerinden de tepkiler geldiği görülmektedir. Genel kanı iş çevreleri ve iktidar partisi üye ve yöneticilerinin olumlu ve fakat muhalefet partilerinin ise olumsuz tepkiler vereceği yönündeyken 6360 Sayılı Kanun ile ilgili en sert tepkiyi Side ve Belek'in Adalet ve Kalkınma Partili belediye başkanları vermiştir. Bölge turizminde önemli bir yere sahip olan bu iki belediyenin başkanları, belediyelerinin kapatılıp mahalle olmasını hemen her platformda eleştirmişlerdir (Posta, 21.03.2012). Adalet ve Kalkınma Partili belediye başkanları Yusuf Mecek ve Abdülkadir Uçar yasayı *"Turizme yapılmış bir darbe."*

olarak nitelendirmişlerdir. Ayrıca Uçar ,vatandaşlardan gelen tepkiler doğrultusunda yerel halka sorulmadan böyle bir karar çıkartılmasını doğru bulmadığını da dile getirmiştir (Posta, 21.03.2012).

Vatandaşın değil de yöneticilerin istek ve beklentileri doğrultusunda gerçekleşen, tepeden inme (top-down) reformların sıklıkla eleştirilmesine rağmen (Sabatier, 1986:25-27;De Leon, 2002:470-473) yine bu tür bir uygulamaya gidilmesi siyasetçiler ve muhalefet tarafından da sorgulanmıştır (Güler, 2012). Erdem yasadaki bu tepeden inmeciliğe ilaveten tasarının partizanlığını da eleştirmiş ve kanunun yerinden yönetim ilkelerine göre yeniden yazılması gerekliliği üzerinde durmuştur. Ayrıca bu duruma tepki olarak ana muhalefet partisi tarafından 194 beldede kurulan referandum sandığından da %90'ları aşan oranda belde belediyelerinin kapatılmaması yönünde görüş ortaya konmuştur. (Erdem, 09.10.2012)

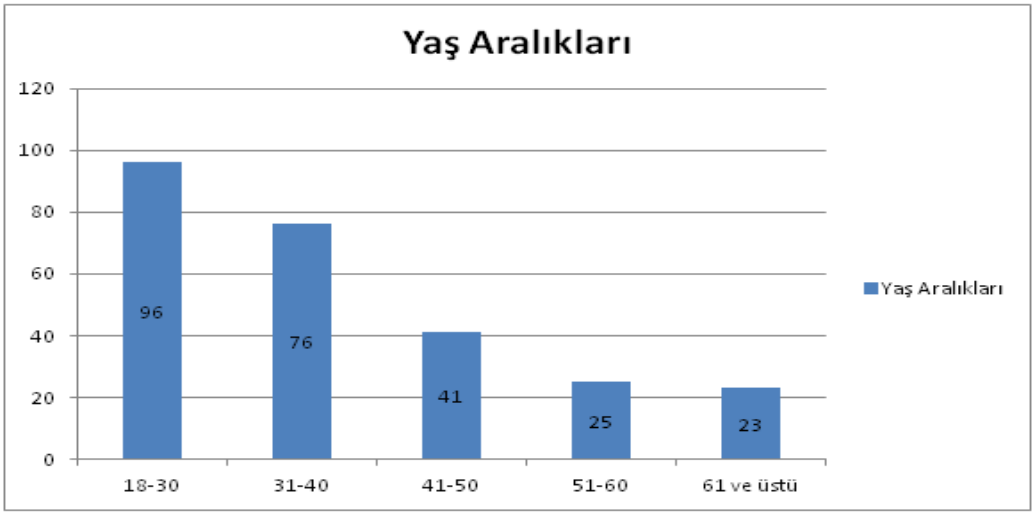
Muğla ili özelinde ise, AK Parti Muğla İl Başkanı Nihat Öztürk yasanın Muğla'ya yatırımcıları çekeceğini ve Muğla'nın önünün açılacağını söylerken, MHP İl Başkanı Osman Güven büyükşehir belediyesine karşı olmadıklarını ancak yasanın bir siyasi rant aracı olarak görüldüğünü ve *"AKP'nin ele geçiremediği bazı illeri bu yolla almayı hedeflediğini ve bu sebeple her beldede referandum yapılması gerektiğini"* belirtmiştir. CHP İl Başkanı Mustafa Öztürk ise yine MHP gibi büyükşehir belediyesine karşı olmadıklarını ancak belde ve köyleri kapatacak bir "bütünşehir" yasasını da istemediklerini dile getirmiştir (Posta, 21.03.2012). Özetle, temel gerekçesinde *"etkin, etkili, katılımcı, demokratik, hesap verebilen"* yerel yönetimleri hedefleyen ya da kısaca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının temel unsurlarına atıfta bulunan 6360 sayılı kanun, aksi yönde birçok eleştiri almış ve hatta hem akademik hem de siyasi platformlarda siyasi özerkliğe, siyasal katılıma ve kaynakların etkin kullanımına zarar verdiği noktalarında eleştirilmiştir.

II. 6360 SAYILI KANUNUN MUĞLA İLİNE ETKİLERİ

Türkiye'nin güneybatısında yer alan ve en uzun sahil şeridine sahip olan Muğla'da 6360 Sayılı Kanun uyarınca, sınırları il mülki sınırı olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulması; ayrıca belediye sınırları içerisinde yer alan belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin 30 Mart 2014 yerel seçimleri ile kaldırılmaları ve "belde ismiyle tek mahalle olarak" bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmaları kararlaştırılmıştır (Özaslan, *et al*., 2014: 224). Bu tarihe kadar Muğla'da merkez ilçeye bağlı ve belediyesi bulunan 4 belde ve 49 köy vardı. Kanunla birlikte Muğla il sınırları içindeki 50 beldeden 36'sı

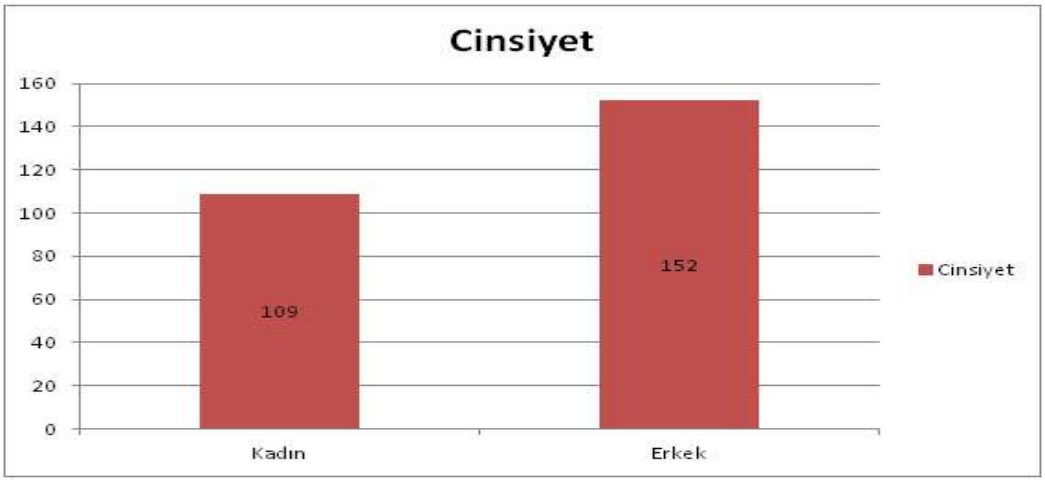
kapatılmış; 14 belde ise bucak merkezi haline gelmiştir[3]. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerin sayısı (orman köyleri dahil) ise 396'dır. Yeni durumda Muğla Menteşe'deki mahalle sayısı 66'ya yükselmiştir.

Araştırma alanı olarak Muğla Büyükşehir Belediyesinin merkezi olan Menteşe seçilmiştir. Araştırma evrenini Menteşe halkı oluşturmaktadır. 2014 nüfus verilerine göre Menteşe'de sürekli ikamet eden 51,610 erkek ve 50,804 kadın olmak üzere toplam 102,414 kişi vardır. 2015 yılı Ağustos ve Eylül aylarında gerçekleştirilen anket çalışması bu evrenden rastgele örneklem yöntemine göre seçilen 261 kişiye uygulanmıştır. Anket çalışması 4 grup soru türünden oluşmaktadır. Birinci bölümdeki sorularla katılımcıların demografik özellikleri belirlenmiştir. İkinci bölümdeki sorular katılımcıların 6360 sayılı kanunun Muğla'yı nasıl etkileyeceğini düşündüklerini anlamaya yöneliktir. Üçüncü bölümdeki sorular ise kanun değişikliği ile katılımcıların hayatlarına yansıyan farklılıkları ve son olarak dördüncü bölüm ise katılımcılarım dönüşüm sonrası memnuniyet düzeylerini anlamaya yönelik hazırlanmıştır. Aşağıdaki tablolarda örneklemin demografik bilgileri sunulmuştur.

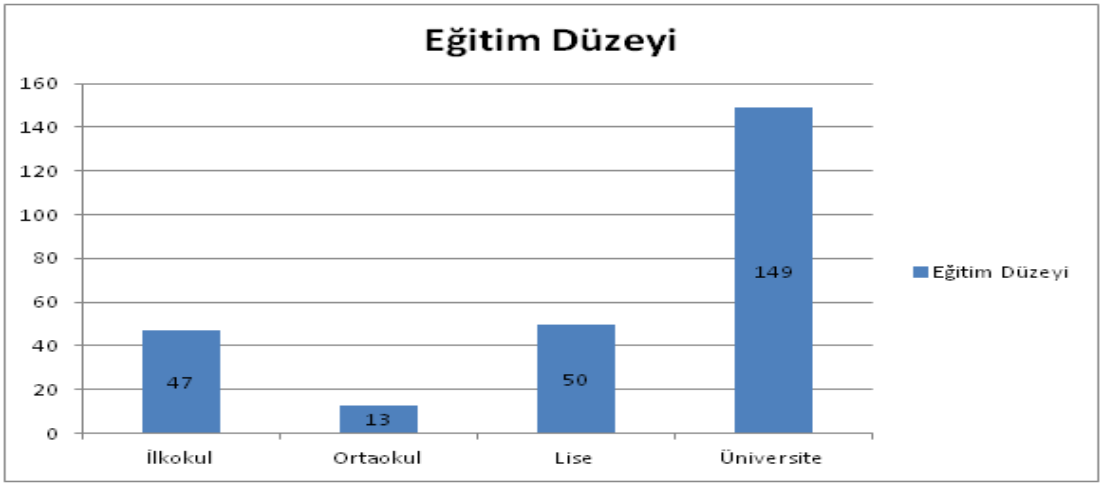


Tablo 1:Demografik özellikler- Yaş Aralıkları

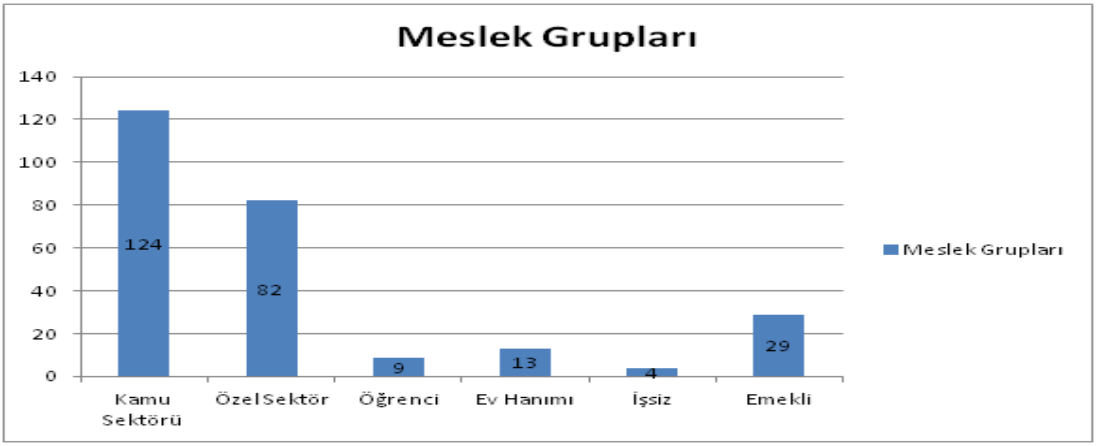
[3] **KAPANAN BELDELER: Bodrum:** Gümüşlük, Bitez, Konacık, Yalı, Göltürkbükü, Gündoğan, Ortakent, Yahşi **Fethiye:** Karadere, Kumluova, Kadıköy, Çamköy, Çiftlik, Göcek, Karaçulha, Ölüdeniz **Kavaklıdere:** Çamlıbel, Menteşe, Çayboyu **Köyceğiz:** Beyobası, Toparlar **Marmaris:** Beldibi, İçmeler, Armutalan, Turunç **Muğla Merkez İlçe:** Bayır, Kafaca **Milas:** Beçin, Bafa **Ortaca:** Dalyan **Ula:** Gökova, Akyaka **Yatağan:** Bencik, Bozarmut, Bozüyük ve Yeşilbağcılar
BUCAK MERKEZİ OLAN BELDELER: Bodrum: Karaova (Mumcular), Karatoprak (Turgutreis) Ortakent (Yalıkavak)
Fethiye: Eşen, Kemer, Seki, Üzümlü **Marmaris:** Bozburun. **Muğla Merkez:** Yerkesik, Yeşilyurt **Milas:** Güllük, Ören, Selimiye. **Yatağan:** Turgut.



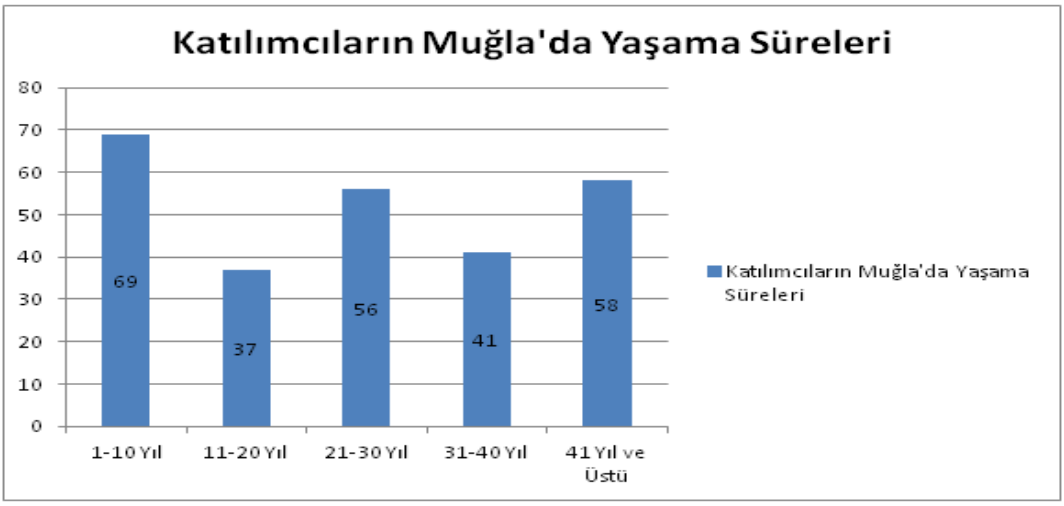
Tablo 2:Demografik özellikler-Cinsiyet



Tablo 3:Demografik Özellikler -Eğitim Düzeyi

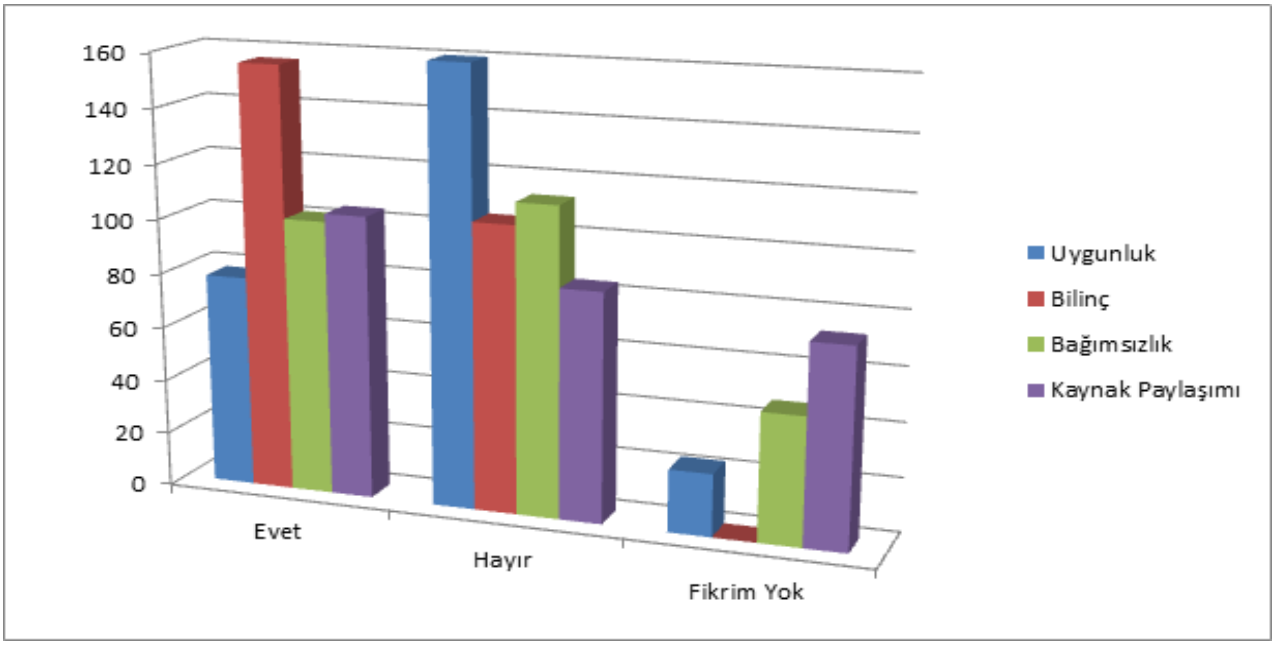


Tablo 4: Demografik Özellikler-Meslek Grupları



Tablo 5:Demografik Özellikler: Katılımcıların Muğla'da Yaşam Süreleri

İlk gruptaki sorular katılımcılarla ilgili demografik bilgiler sunmaktadır. Ankete katılanların yaşları 18 ile 91 arasında değişmektedir. Yaş ortalaması 38 olan katılımcılar ortalama 27 yıldır Muğla'da yaşamaktadır ve %42'si kadınlardan %58'i ise erkeklerden oluşmaktadır. Muğla'nın büyükşehir belediyesi olmadan önceki süreç ile olduktan sonraki durumu sağlıklı bir şekilde karşılaştırmaları için katılımcıların uzun süredir Muğla'da yaşıyor olmasına dikkat edilmiştir. Ayrıca, 261 katılımcıdan %57'si üniversite öğrenimine sahiptir.

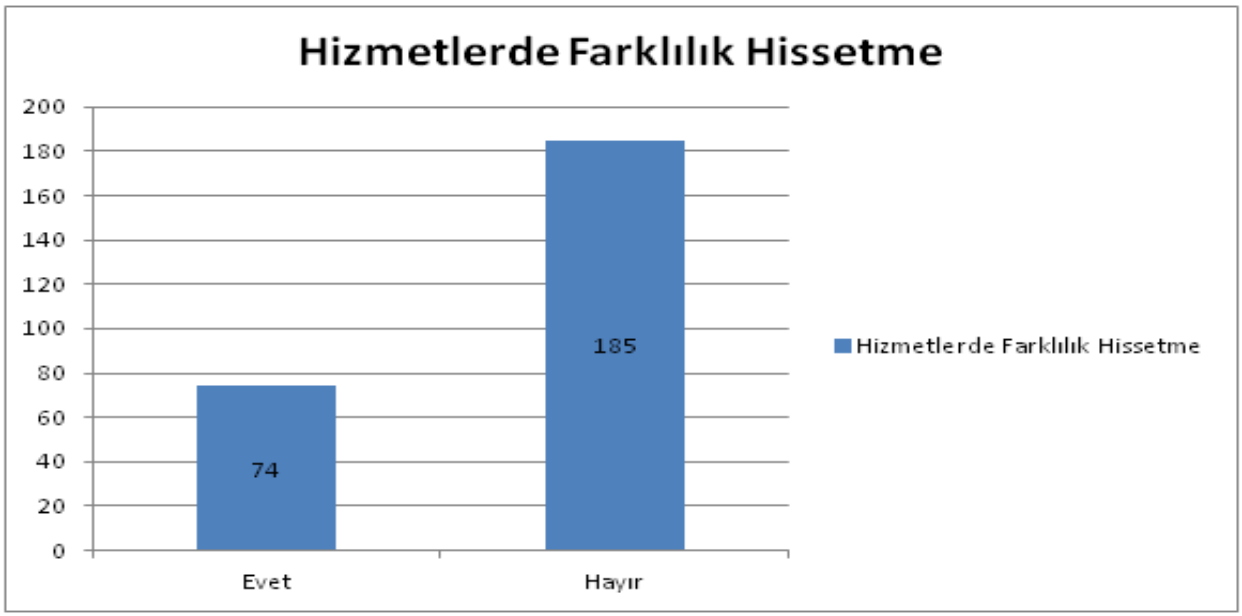


Tablo 6: 6360 Sayılı Kanunun Öngörülen Etkileri

Yukarıda da değinildiği üzere ikinci gruptaki soruların amacı katılımcıların 6360 sayılı kanunun Muğla'yı nasıl etkileyeceğini düşündüklerini anlamaya yöneliktir. Bu amaçla sorulan soruların ilki genel olarak Muğla'nın büyükşehir olmasının katılımcılar tarafından

uygun olup olmadığını anlamaya yönelik bir önermedir. Tablo 6'da görüldüğü gibi 261 katılımcının %61'i Muğla'nın büyükşehir olmasını uygun bulmazken, bu durumu uygun bulanların oranı%30, konuyla ilgili bir fikri olmayanların oranı ise %9'dur. Katılımcıların bu yanıtları verirken %60'ının (156 kişi) büyükşehir belediyesi ile merkez belediyesinin görev ve yetkileri açısından farklılıklarını bildiğini de göz önünde bulundurduğumuzda 261 katılımcının %61'inin (160 kişi) büyükşehir belediyesi olmasını uygun bulmaması önemli bir veridir.

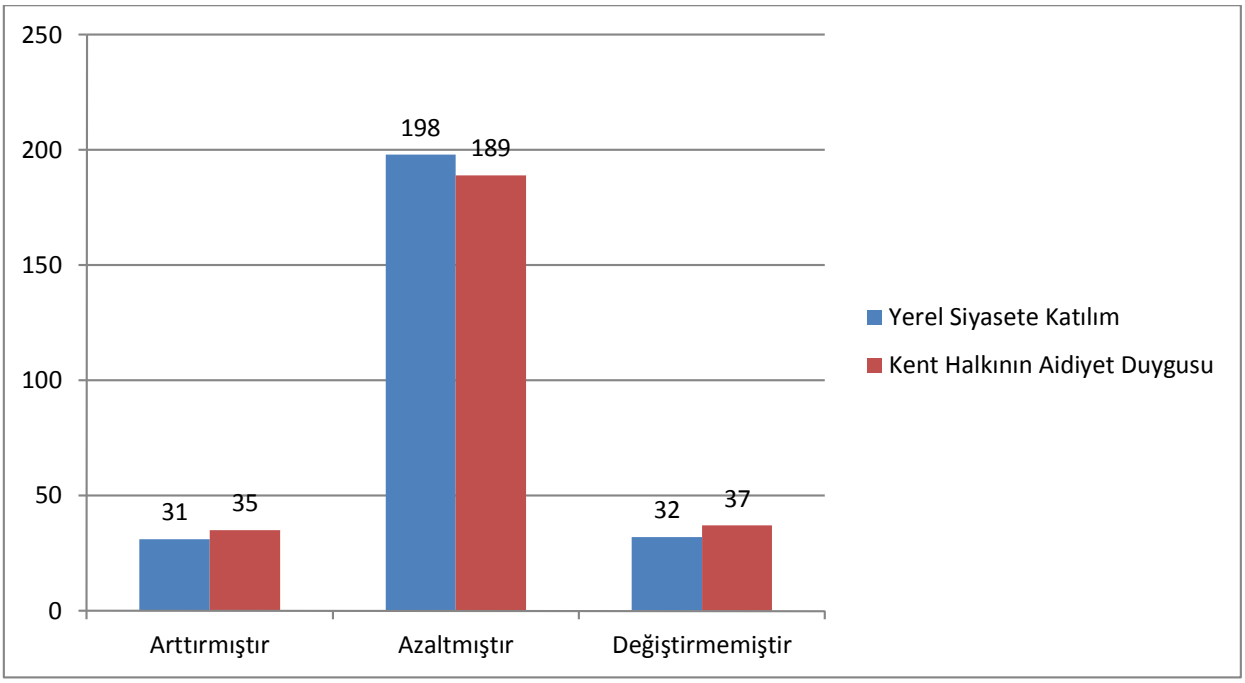
Katılımcıların %39'u Muğla'nın büyükşehir belediyesi olmasını, kentin kendine ait siyasal, kültürel ve ekonomik özelliklerinin merkezi idareden bağımsız bir şekilde gelişimi açısından yararlı bulurken %43'ü bu değişikliğin kente herhangi bir fayda sağlayacağını düşünmemektedir. %18'lik bir kesim ise "ileride belki" tercihi ile hem kanunun hem de Muğla'nın büyükşehir olmasının yeni olmasından kaynaklı, bu önerme hakkında fikir sahibi olmadıklarını dile getirmişlerdir. Büyükşehir belediyesi olma deneyimini kaynakların paylaşımı açısından ilk kez yaşayan kentte "büyükşehir belediyesinin farklı siyasi partiden olan ilçe belediyelerine kaynak paylaşımı anlamında farklı davrandığını düşünüyoruz" önermesine katılımcıların %40'ı katılırken, %32'si katılmamıştır. %28'lik bir oran ise "fikrim yok" diyerek ilk kez deneyimleyecekleri bu durum hakkında fikir beyan etmemiştir.



Tablo 7:Hizmet Sunumu

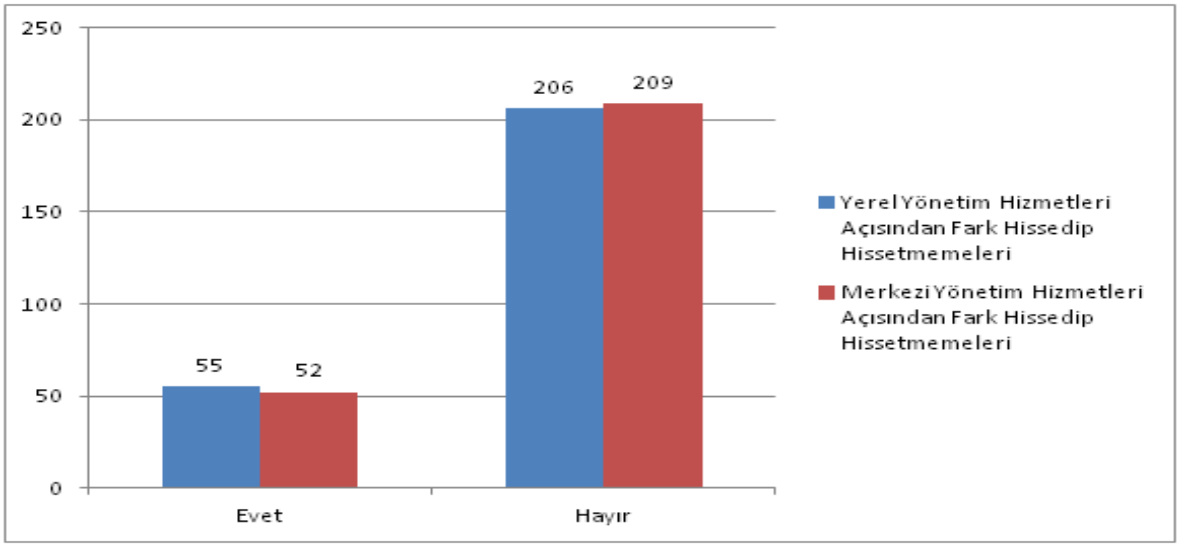
Katılımcılara Muğla'nın büyükşehir belediyesi olduktan sonra verilen hizmetlerde farklılık hissedip hissetmedikleri sorulmuştur. Aslında bu soru katılımcılar tarafından "olumlu

anlamda bir farklılık hissetiniz mi?" şeklinde algılanmıştır. Bu bağlamda verilen cevapların %28,6'sı (74 kişi) "Evet" iken %71,4'ü (185 kişi) "Hayır"dır. "Evet" cevabı veren katılımcılardan değiştiğini hissettikleri ilk hizmeti yazmaları istenmiştir. Bu soruya verilen cevapları şu şekilde gruplandırmak mümkündür: Ulaşım, temizlik ve çevre düzenlemesi ile ilgili hizmetler; ulaşım hizmetinde ve su faturalarındaki ücret artışları; altyapı çalışmaları.



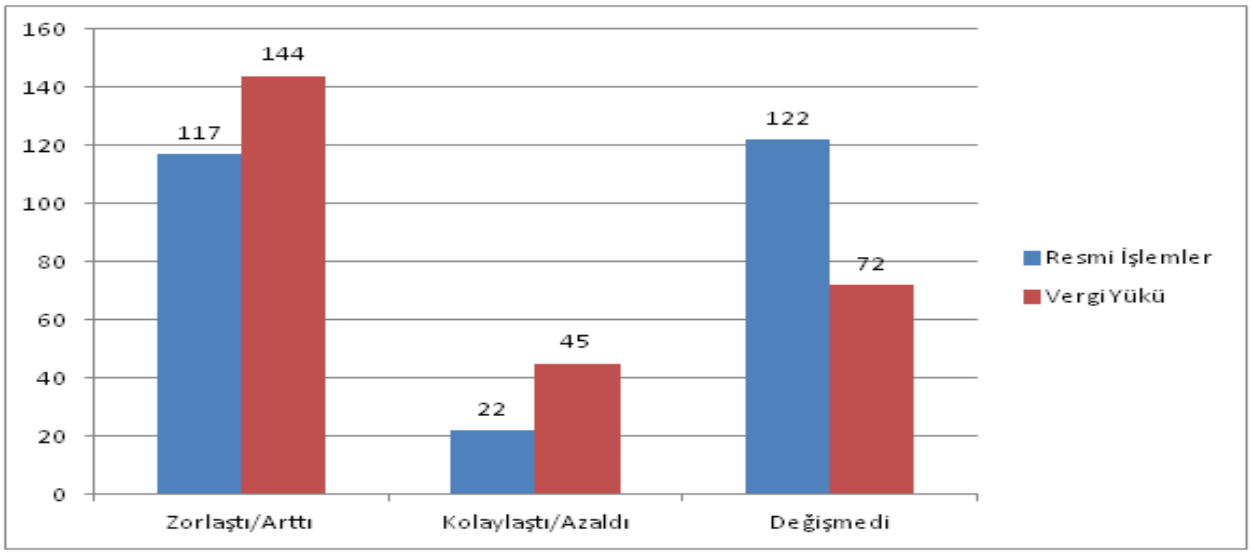
Tablo 8: Yerel Siyasete Katılım ve Aidiyet Duygusu

Ankette büyükşehir belediyesine dönüşmenin kent halkının aidiyet duygusuna nasıl bir etki yapacağının ölçüldüğü soruya %13,4 (35 kişi) arttırmıştır, %72,4(189 kişi) azaltmıştır, %14,2 (37 kişi)'de değiştirmemiştir cevabı vermiştir. Görüşme sırasında önceden köyken mahalleye dönüşen Akkaya'dan bir katılımcının "biz köylü olarak kalmak istiyoruz; kendimizi mahalleli olarak tanımlamayı ve görmeyi kabul etmiyoruz." ifadesi diğer katılımcılar tarafından da yinelenmiştir. Türkiye'de köyler yerel yönetim ve hizmet birimi olmanın ötesinde vatandaşlar için önemli bir kimlik ve aidiyet sağlamaktadırlar. Yapılan anket çalışması sırasında özellikle mahalleye dönüştürülen köylerde halkın aidiyet duygusunun zedelenmiş olduğu sonucunu çıkartmak mümkündür. Belde belediyesiyken mahalleye dönüşmüş olan Bayır'da yapılan mülakat sırasında görüşmecilerden birisi adres değişikliği ile ilgili bir anısına yer vermiştir: "Doğup büyüdüğüm yerin adresini mahalle olduktan sonra karıştırdım, iyi mi? Eşime telefon açıp 'bizim adres neydi?' diye sordum". Bir diğer görüşmecinin anekdotu ise "Mesela anons sırasında belediye olarak değil de mahalle olarak seslenilmesi zoruma gitti".



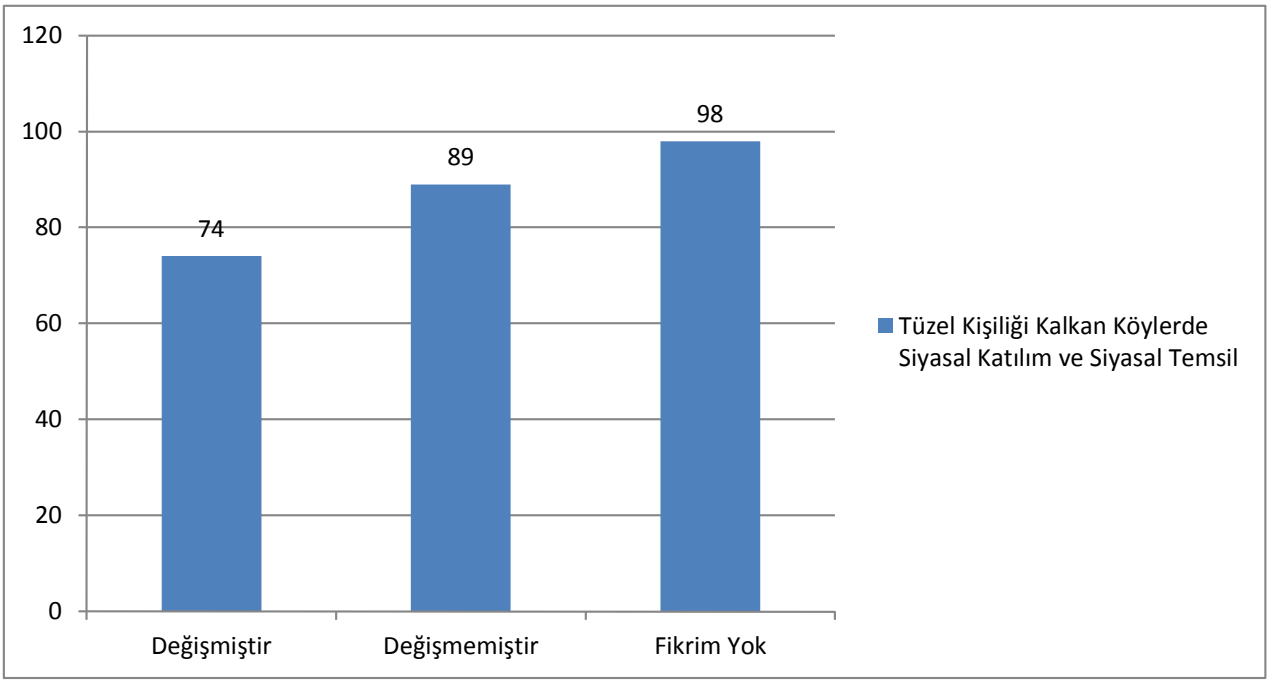
Tablo 9:Yerel Yönetim ve Merkezi Yönetimin Sunduğu Hizmetlerde Hissedilen Fark

Yukarıda da değinildiği gibi 6360 Sayılı kanunun temel gerekçesi hizmetlerin sunumunda etkin, etkili ve verimli bir ölçek yakalamaktı. Bu noktadan hareketle kanunun yerel hizmetlerin sunumunda etkili ve çözüm odaklı olması gerektiği ve hatta bir iyileşme sağladığı varsayılmaktadır. Ancak katılımcıların %79'unun bu önermeye verdikleri cevap herhangi olumlu bir değişiklik hissetmedikleri yönündedir. Aksine ileride de bahsedileceği gibi artan su faturalarından ve gelecek olan ekstra vergi yüklerinden bahsedilmiştir. Yine merkezi yönetim hizmetleri açısından herhangi bir fark hissedip hissetmedikleri yönündeki önermeye de %80'i hayır diyerek kanunun merkezi idareden bağımsız bir yerel yönetim yaratma gerekçesini doğru bulmadıklarını belirtmişlerdir.



Tablo 10:resmi İşlemler ve Vergi Yükünde Yaşanılan Değişiklikler

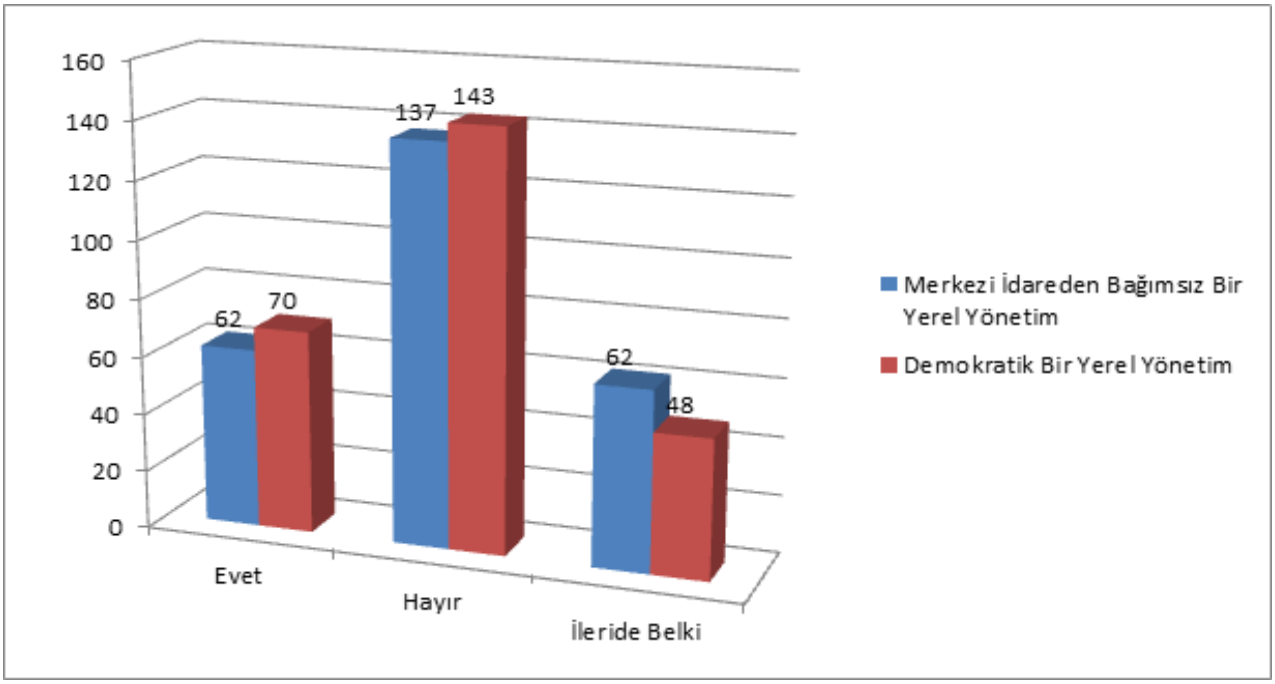
Büyükşehir belediyesi olduktan sonra yapılan resmi işlemlerin kolaylaştığı ya da zorlaştığını anlamaya yönelik soruya katılımcıların %45'i (117kişi) zorlaştığı, %8'i (22 kişi) kolaylaştığı, %47'si (122 kişi) de değişmediği yönünde cevaplar vermiştir. Özellikle ankete merkez belediyeye uzak olan ve mahalleye dönüşen köy ve belde belediyelerinden katılanların neredeyse tamamı resmi işlemlerin zorlaştığını ifade etmişlerdir. Yapılan görüşmeler sırasında en sık şikâyet edilen durum, faturaları ödemek için eskiden köy muhtarı ya da belde belediyesine gidilirken şimdi merkez belediyesine gitmek zorunda kalmak. Bunun yanında, mahalleye dönüşen köylerde bağ ve bahçe içine yapılacak olan herhangi bir yapı için belediyeye gidip izin almak zorunda olmak da resmi işlemlerin zorlaştığı konusundaki eleştirilerin başında gelmektedir. Vergi yükü konusundaki soruya katılımcıların %55'i (144 kişi) arttığı, %17'si (45) azaldığı ve %28'i (74 kişi) değişmediği şeklinde cevap vermişlerdir. Vergi yüklerinin arttığını söyleyen katılımcıların çoğu bu konuda su faturalarındaki artıştan yakınmaktadırlar.



Tablo 11:Tüzel Kişiliği Kalkan Köylerde Siyasal Katılım ve Siyasal Temsil

Tüzel kişiliği kalkan köylerde siyasal katılım ve siyasi temsilin değişip değişmediğini anlamaya yönelik soruya "değişmiştir" cevabının çoğunlukla köy veya belde belediyesiyken kapatılıp mahalleye dönüşen yerlerde yapılan anketlerde verildiği görülmüştür. 6360 sayılı kanundan önce belde belediyesi olan Yerkesik ve Bayır'da yapılan anketler sırasında bazı katılımcılarla mülakat da gerçekleştirilmiştir. Katılımcılar, belediye başkanları varken daha iyi temsil edildiklerini, herkes birbirini tanıdığı için gerek sorunların tespiti gerekse giderilmesi konusunda daha etkili hizmet aldıklarını belirtmişlerdir. Önceden belediye başkanlarını seçiyorlarken, şimdi muhtar seçiyor olmaları siyasal temsil ve siyasal katılım açısından olumsuz bir etki yaratmıştır.

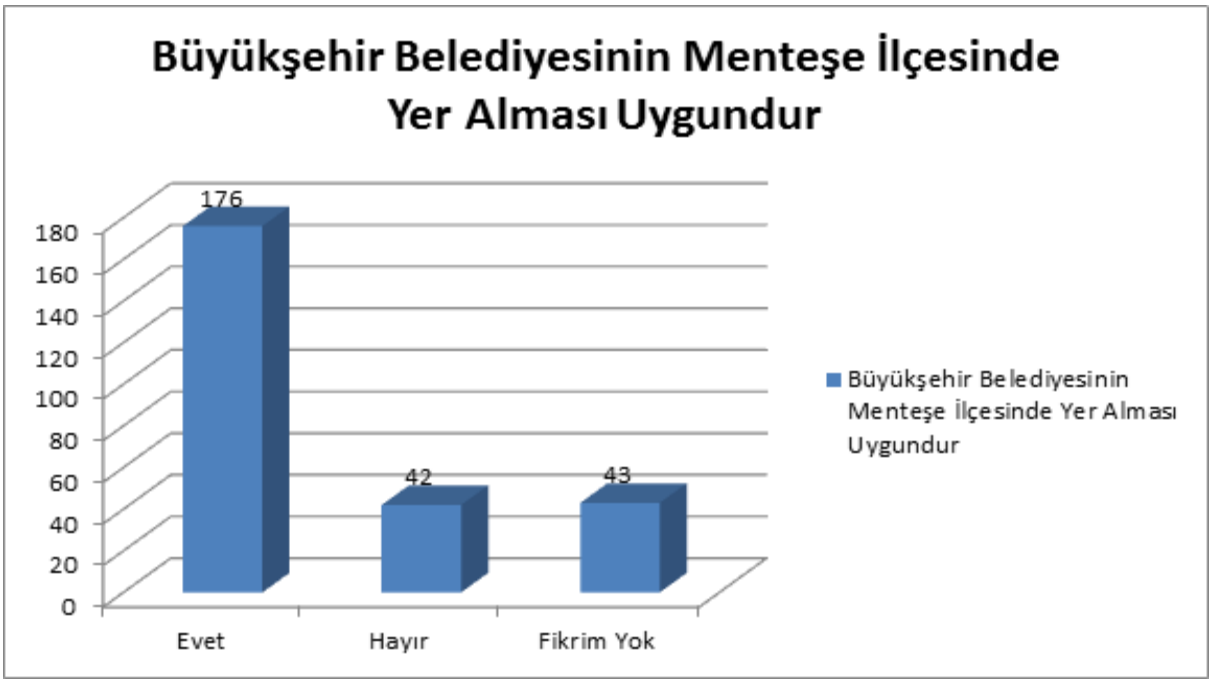
4. gruptaki soruların genel amacı ise katılımcıların merkez belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşen Muğla ilinin geçirdiği değişimler hakkındaki görüşlerini anlamaya yöneliktir. Bu amaçla katılımcılara yöneltilen önermeler ve sorular aşağıda özetlenmiştir.



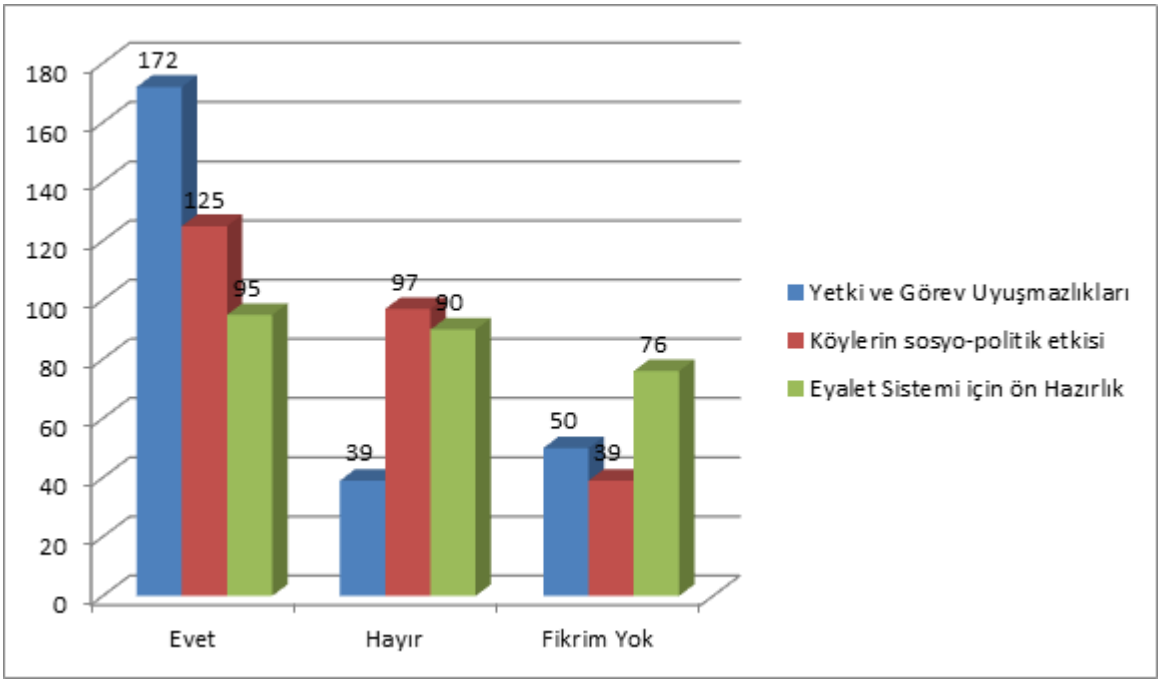
Tablo 12:Bağımsız ve Demokratik Yerel Yönetim

Kontrol sorusu olarak da sorulan "Muğla'nın büyükşehir olması Muğla'nın daha bağımsız yönetimine izin verir mi? ve "Muğla'nın büyükşehir olması daha demokratik bir yerel yönetim anlayışına katkı yapar mı?" sorularına verilen cevaplar Tablo 12'de yer almaktadır. Buna göre katılımcıların % 52'si büyükşehir belediyesi olmanın ekonomik ve politik olarak Muğla'nın merkezi idareden bağımsız olacağına inanmazken %24'ü bu konuda olumlu görüş bildirmiştir. Ayrıca bu soruya "ileride belki" diyenlerin sayısı "evet" diyenlerin sayısına eşittir. Bu durum katılımcıların büyükşehir belediyesi olan Muğla'dan beklentilerini de ifade etmektedir. Buna göre kaynaklarını kendi yönetebilen ve il sınırları içinde yer alan bütün ilçelerine kendi yetebilen bir büyükşehir beklentisi azımsanamayacak kadar çoktur. Ayrıca katılımcıların %55'i büyükşehir belediyesi olmasının Muğla'nın daha demokratik bir yönetim anlayışına sahip olacağını düşünmediklerini de belirtmişlerdir. Bu önermeye ileride belki diyenlerin oranı %18'iken evet diyenlerin oranı ise %27'dir. Anketlerin hemen peşi sıra katılımcılarla yüz yüze görüşme imkânı da bulunduğu için bu önermeye hayır diyenlerin en büyük endişelerinin Muğla'nın ekonomisine turizm gelirleriyle katkı yapan Fethiye, Bodrum, Datça gibi ilçe belediye başkanlarının yaşadıkları güncel sorunları dile getirmeleri dikkat çekicidir. Katılımcılar yaşadıkları ilçe belediyelerinin özerkliklerini yitirmesini, köylerinin tüzel kişiliklerinin kalkmasını ve büyükşehir meclislerinin daha yoğun bir programa sahip olmalarını ve bu sebeple ilçelerle gerektiği kadar ilgilenilemeyeceğini belirtirken, bu durumu demokratik bir yönetim anlayışı için engel olarak görmektedirler.

Anket çalışması Muğla Menteşe'de yapıldığı için Tablo 13'de de görüldüğü gibi Büyükşehir Belediyesi'nin merkezinin Menteşe olması halk tarafından benimsenmiş görünmektedir. İlgili önermeye evet diyenlerinin oranı %67'dir. Fakat bu konuyla ilgili Fethiye, Bodrum, Marmaris ve Datça gibi turistik ilçelerin Menteşe'ye uzak kaldığı gerekçesiyle tartışmalar da gündeme gelmektedir. Özellikle de Bodrum ve kendi başına bir il olmak isteyen Fethiye, Menteşe'nin büyükşehir belediyesinin merkezi olmasından dolayı şikayetlerini her fırsatta dile getirmektedir. Bu bağlamda, anket sonuçlarına göre, "Büyükşehir Belediyesi'nin merkezi neresi olmalı?" sorusuna Fethiye ve Bodrum cevaplarının çoğunlukta olduğu görülmektedir.



Tablo 13:Büyükşehir Belediyesinin Konumu



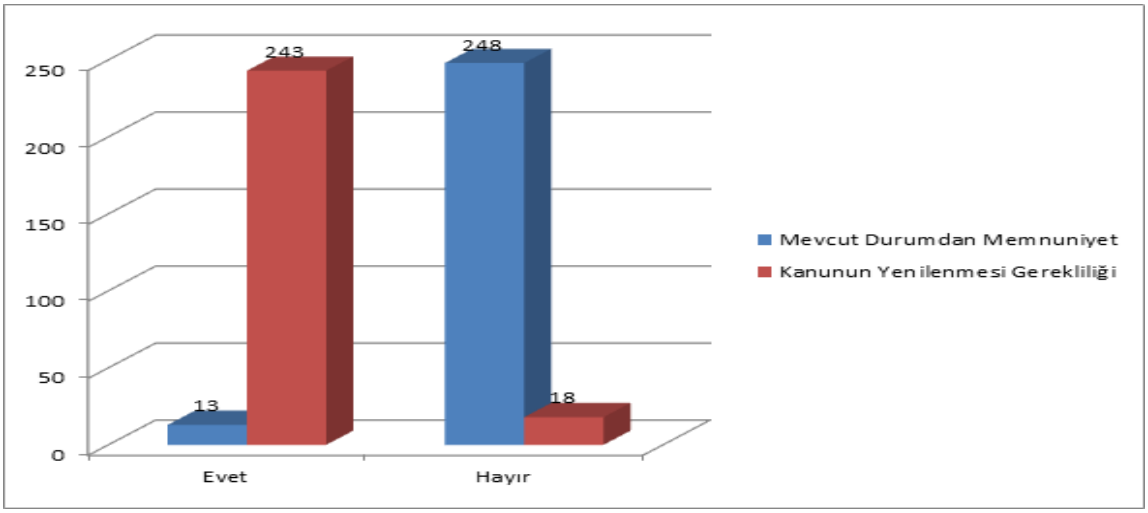
Tablo 14: 6360 sayılı Kanunun Uygulamaya Yansımaları

Yukarıda büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırları olması, yani il sınırları içindeki bütün arazinin büyükşehir belediyesinin görev ve yetki sahasına sokulmasının uygulamada sorunlar çıkarabileceğinden bahsetmiştik (Genç,2014:7). Katılımcılara bu yönde sorulan soruya evet diyenlerinin oranı da %66'dır (Tablo 14). Katılımcılardan daha önceden köylerde fakat köylerin kapatılması ile şimdi mahallede yaşıyor olanlar, köy, belde belediyeleri ve ilçe belediyesi arasında var olan ince görev ve yetki paylaşımının yasanın değişmesiyle ortadan kalktığını ve bu durumun hizmetlerin sunumu noktasında kendilerine olumsuz olarak yansıdığını dile getirmişlerdir. Muğla merkeze 7 km. uzaklıkla merkezin en yakın köylerinden biri olan Akkaya Köyünde yapılan görüşmelerde benzer sorunlar dile getirilmiş mahalle halkı hizmet sunumundaki aksaklıklardan sıklıkla şikâyetçi olmuşlardır. Ayrıca belde belediyesi iken kapatılıp mahalle yapılan Yerkesik'in muhtarı Erol Çakmak, kendisiyle yapılan görüşmede bu durumun sadece hizmetlerin niteliğini düşürmekle kalmadığını aynı zamanda hizmet maliyetlerini arttırdığını belirtmiştir.

6360 Sayılı Kanunun en çok tartışılan diğer bir boyutu ise tüzel kişiliği kaldırılan ve mahalleye dönüştürülen köylerin yaşayacakları sosyo-politik sorunlardır. Bu konudaki önermeye evet diyenlerinin oranı %47 iken hayır diyenlerin oranı %37'dir (Tablo 14). Yukarıda Tablo 8'de de bahsedildiği gibi ülkemizde köyler yalnızca bir yerel yönetim ve hizmet birimi olmanın ötesinde vatandaşlar için bir kimlik ve aidiyet duygusu sağlayan birimlerdir de (Genç, 2014:10), bu sebeple katılımcılar köylerinin kapatılıp mahalleye

dönüştürülmesini yalnızca hizmet noktasında değil kimlik noktasında da ele almaktadırlar. Yine 6360 Sayılı Kanunla birlikte birçok platformda tartışılan, yasanın eyalet yönetimine geçiş için bir hazırlık olup olmadığı yönündeki önermeye "evet" diyenlerin oranı %36 iken "hayır" diyenlerin oranı %34 ve bu konuda fikri olmayanların oranı ise %30'dur.

Ankette yer alan "Yetersiz olduğunu düşündüğünüz ve büyükşehir belediyesi tarafından geliştirilmesini istediğiniz hizmetleri sıralar mısınız?" sorusuna verilen cevapların büyük bölümü altyapı sorunlarıyla ilgilidir. Altyapı sorunlarını, toplu taşıma hizmetleri, yollar, otopark sorunu, imar izni konusu, çevre düzenleme, yüksek kiralar takip etmektedir. Mahalleye dönüşen köy ve belde belediyelerinde ise yukarıda sayılan sorunlara ek olarak belediyeden aldıkları hizmetlerde farklı problemler de sıralanmıştır. Mesela, eskiden aldıkları vidanjör hizmetleri artık daha pahalı geliyor ve büyükşehir belediyesi tarafından özel vidanjör hizmetlerine yönlendiriliyorlar. Yine su borusu patladığında belediyeden görevlilerin gelip müdahale etmesi için uzun süre beklediklerini belirtiyorlar. Bu yerleşim birimlerinde oturanların bir diğer problemi öğrenci servisleri konusundadır. Özellikle merkeze uzak mahallelerde öğrenci servisleri merkeze uyguladıkları tarife üzerinden öğrenci almaya razı olmadıkları için öğrenciler mağdur olmaktadırlar. Tarımla uğraşan yerler dönüşümle birlikte sulama suyu konusunda mağduriyet yaşadıklarını ve bu konunun biran önce çözülmesi gerektiğini belirtmektedirler. Bağ-bahçelerini içme suyu tarifesiyle sulamalarının maliyetini karşılayamayanlar, sulamadan vazgeçip bağ-bahçelerinin kurumasını izlemektedirler.



Tablo 15: Muğla Halkının Kanun Yorumları

4. grup soruların ve aynı zamanda anketin son iki sorusu ise mevcut durumdan memnuniyeti ve kanunun yenilenmesi gerekliliği üzerinedir. Katılımcıların %5'i mevcut durumdan memnunken geriye kalan %95'lik kesim Muğla'nın büyükşehir olmasının

beklentilerini karşılamadığını dile getirmiştir. Anketlere ek olarak yapılan görüşmelerde de ortaya çıkan sonuç Muğla genelinde büyükşehir yapılanmasına geçişle beraber özellikle tüm ilçeleri koordine etme açısından Muğla Büyükşehir belediyesinin ilk dönemlerinde bocalama yaşadığı ve halkın da bu durumdan memnun olmadığı yönündedir. Bu bağlamda kanunda değişlik yapılmasının gerekliliğine dair sorulan önermeye katılımcıların %93'ü evet diyerek yeni düzenlemeye dair memnuniyetsizliklerini bir kere daha vurgulamışlardır.

III. SONUÇ

Bu çalışma 6360 sayılı kanunu ve uygulanmasını Muğla Menteşe halkıyla yapılan anket çalışması yöntemiyle değerlendirmiştir. Anketten elde edilen veriler göz önüne alındığında büyükşehir belediyesi olmak Muğla Halkı'nı memnun etmemiştir. Daha kanalizasyon sistemini bile tam oturtamamış olan Muğla'nın büyükşehir belediyesi olmasını uygun bulmayan katılımcılar kanunun tepeden inme ve siyasi kaygı ile hazırlandığını düşünmektedirler.

Muğla'nın coğrafi sınırlarının genişliği göz önüne alındığında, büyükşehir belediye sınırlarının bütün ilin sınırları ile örtüştürülmesi sorunlu bir yerel yapıya yol açmaktadır. Örneğin, bu durum Fethiye, Bodrum, Marmaris ve Datça gibi büyük turistik ilçeleri tarafından kaygıyla karşılanmıştır. Özellikle de Muğla Büyükşehir Belediyesi'nin merkezinin bu ilçelere uzak olması hizmet alma açısından aksamalar yaşayabilecekleri ve turistik bölgelerin kendilerine has sorunları konusunda gerekli empatiyi geliştiremeyecekleri endişelerini gündeme taşımıştır.

Konum olarak Denizli'ye daha yakın bir köyün tüzel kişiliğinin kaldırılıp mahalleye dönüştürülmesi, bunun gibi uzak mahallelere hizmet götürülmesini zorlaştırmakla kalmayıp; aynı zamanda belediyenin de hizmet maliyetlerini arttırmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde 6360 Sayılı Kanunda mahalle kavramının yerel yönetimler açısından doğru bir zeminde kullanılmadığını söylemek mümkündür. Aynı zamanda tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimlerinin kapatılması hem anayasal hem de demokratik olarak sorun teşkil etmektedir.

6360 Sayılı Kanunun daha çok kapatılıp mahalleye dönüşen köyleri olumsuz etkilediğini söylemek mümkündür. Mahalleye dönüşen köylerde hizmet konusunda yaşanan aksaklıklar ve kanunun yürürlüğe girmesinden 5 yıl sonra yükümlü olacakları vergiler konusunda oldukça tepkililerdir. Belde belediyesiyken mahalleye dönüştürülen belediyeler kendilerini yerel yönetimler açısından "küçültülmüş" hissetmektedirler. Gerek köylerde

gerekse belde belediyelerinde yaşayan vatandaşların katılımları göz ardı edilerek bu yönetim birimlerini kapatmanın, yasanın daha demokratik bir yönetim anlayışı iddiasıyla ne kadar bağdaşacağı düşündürücüdür.

Kaynakça

Aksu, İ. F., 2012. *On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,* Ankara: Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik araştırmalar Vakfı, Siyaset, Hukuk ve Yönetim Araştırmaları Merkezi Bilgi Notu :1.

De Leon, P. a. D. L. L., 2002. What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 12(4), s. 467-492.

Demir, K. A., 2014. *6360 Sayılı kanun Çerçevesinde Yeni yerel Yönetim Sistemi: Mahalle Yönetimine Geçiş Köy Yönetiminin Sonu Mu?*. s.l., TODAİE, pp. 243-257.

Duru, B., 2013. Büyükşehir Düzenlemesi Ne Anlama Geliyor?(6360 Sayılı Yasanın Getirdiği İdari Yapılanma, Yansımaları ve Mekansal Planlama). *Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği Birlik Dergisi,* Cilt Mayıs-Haziran-Temmuz Sayısı, s. 33-37.

Erdem, T., 09.10.2012. *Büyükşehir Kanun tasarısı.* s.l.:Radikal. (http://www.radikal.com.tr/yazarlar/tarhan_erdem/buyuksehir_kanun_tasarisi-1103329)

Eryılmaz, B., 2012. *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar.* Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Baskı dü. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Genç, F. N., 2014. 6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri. *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(Özel Sayı), s. 1-29.

Gözler, K., 2013. Kemal Gözler, "6360 Sayılı Kanun Hakkında Elestiriler", Legal Hukuk Dergisi, Cilt 11, Sayı 122, Subat, s.37-82 (www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf).

Güler, B. A., 2012. *Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Büyükşehir Yasa Tasarısı Üzerine,* s.l.: http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf

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

Keleş, R., 2012. *Yerinden Yönetim ve Siyaset.* 8. Basım dü. İstanbul: Cem Yayınevi.

Parlak, B. & Sobacı, Z., 2012. *Ulusal ve Kültürel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori ve Pratik.* Gözden Geçirilmiş ve Geliştirilmiş Dördüncü Baskı dü. Bursa: MKM Yayınları.

Posta, 21.03.2012. *Büyükşehir Tasarısı Ege ve Akdeniz'i Karıştırdı.* s.l.:s.n.

Sabatier, P. A., 1986. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy,* Cilt 6, s. 21-48.

Şahin, M. & Işık, E., 2011. Osmanlı'dan Cumhuriyete Mahalle Yönetimi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Ağustos(30), s. 221-230.

YAYED, 2012. *10 Temmuz 2004 Tarih Ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nu Değiştiren Büyükşehir-Bütünşehir Tasarısı Hakkında YAYED Görüşü,* s.l.: http://sendika1.org/2012/10/degistirilen-buyuksehir-butunsehir-tasarisi-hakkinda-yayed-gorusu/.

Yıldırım, S., 2014. *Dünyada ve Türkiye'de Büyük Kent Yönetimi Üstüne.* Ankara: Çankaya Belediyesi, Mattek Matbaacılık.

GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNDEN MODERN KAMU YÖNETİMİNE GEÇİŞTE "KADIN BELEDİYECİLİĞİ"

Ayça YIKILMAZ
Selçuk Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Yüksek Lisans

ÖZET
Çalışmada; Türkiye'de yerel yönetimlerde, kadın kimliğinin nerede olduğu "kadın belediyeciliği" üzerinden tartışılmaktadır. Amaç; seçme hakkından faydalandığı kadar seçilme hakkından da faydalanmak isteyen Türk kadınının, bu süreçte karşılaştığı engelleri ortaya koymaktır. Bununla birlikte; eğitim, istihdam gibi farklı birçok kanalı kullanarak, kadının sosyal ve siyasal hayatın her yerinde olmasını sağlamak ve yerel yönetimlerde başkan koltuğunda daha çok kadın görmeyi sağlamaktır. Türkiye'de kadın belediyeciliği ne kadar aktiftir?; kadın, kamu yönetiminde ne kadar etkilidir?; belediyeler kadın çalışmalarına ne kadar destek veriyor? gibi sorulara mevcut durum üzerinden cevap verilerek, modern kamu yönetiminin dönüşümü ortaya konmaya çalışılmıştır. 2015 yılı itibari ile Türkiye'de 2950 kadar belediye başkanı vardır ve yalnıza 37 tanesi kadındır. Hem erkek egemen toplumsal yapı sebebiyle, hem kadınların rant-kayırmacılık durumlarına pek razı gelmemelerinden, hem de eğitim, deneyim, uzmanlık gibi yeterli donanıma sahip olamadıkları için, yerel yönetimlerde nitelikli mevkilerde kadınlara daha az yer verilmektedir. Böylece karar alma mekanizmalarında daha az kadın bulunmaktadır. Zaten hali hazırda yönetimde erkek egemenliği var ve bu sebeple kadınlara ait sorunlar gündeme çok fazla gelmiyor. Erkek başkanlar ve yöneticiler, yerel siyasette cinsiyet ayrımcılığının önlenmesi, kadınların ve kız çocuklarının okullaşmaları, kadınların aile içi problemleri ile yeteri kadar ilgilenmiyor. Ancak en tepede bir kadın varsa bu tür sorunlar masaya yatırılıyor. Bu doğrultuda çalışmada, 2014 yılı yerel seçimleri sonucu göreve gelmiş kadın başkanlara ve faaliyetlerine de yer verilmiştir. Kadın başkanların öncelikli faaliyetleri kadının siyasallaşmasının önünü açmak olmuştur. Daha sonra özgüvenli birer birey olmaları için gerekli kaynaklara ulaşmaları sağlanmıştır. Mahalli düzeyde, kadınların sorunlarına dokunan sosyal bir belediyecilik anlayışı getirmeye çalışmışlardır. Olumlu gelişmeler gösteriyor ki, ısrarlı bir şekilde ilerleyen, destekleme, geliştirme projeleri ile kadın belediyeciliği gelecek yıllarda Türk kamu yönetiminde daha aktif olacaktır.

1.GİRİŞ

Dünyada 19. yy'da, Türkiye'de ise 20. yy'da ısınmaya başlayan feminizm hareketleri, kadın çalışmaları konusunda radikal adımlar atılmasını sağlamıştır. Türkiye'de, kamu yönetiminde ve siyasal alanda temsil ve söz söyleme yetkisinin kısıtlı olması, hak ve taleplerin tatmin edici düzeyde karşılanmaması, yerel yönetimlerde kadınlara ayrılması beklenen istihdamın azlığı, kadınların bir araya gelebilme sorunları üzerine, farklı enstrümanlarla ancak aynı amaç etrafında birçok çalışma yürütülmüştür.

Feminizm ve emansipasyon hareketlerinin en başından beri, kadınların yönetimde söz sahibi olması amacı güdülmüştür. Bunun sebebi ve en açık izahı, "kamusal alanda rahat etmek istiyorsan, o alanı kendin düzenlemelisin" retoriğidir. Ayrıca modern kamu yönetimi politikalarında verimlilik sağlanması ve toplumun çalışmayan –kadın- kesiminin hizmet sektörüne entegre edilmesi için, toplumsal ilerlemede kadına verilen sorumluluğun artırılması gerekmektedir.

Türkiye'de kadınlar için kamusal alanda istihdam edinebilme, seçilebilme ve temsil hakkı sorunları hala geçerlidir. Bu noksanlığın müsebbibi olarak görülen erkek yönetici profili eleştirileri tek başına bir çözüm önerisi sunmaktan uzak olmakla birlikte, esas problem, yerelde kadınların kültürel, ekonomik ve psikolojik yapısında görülen sorunlardır. Hali hazırda farklı kesimlerden birçok STK tarafından destek gören bu konu, sadece devletten

bağımsız kurumlarca tartışılmamalı. Demokratik, eşitlikçi ve insan haklarına saygılı kamu politikaları ile "yerel yönetimlerde kadın etkisi" mahalli idarelere kadar taşınmalıdır. Bir nevi, toplumsal cinsiyet eşitliğinin farkındalığına katkı sağlanması amaçlanmıştır. Bir toplumda demokrasi anlayışının en temel göstergesi, kadın ve erkeğin toplumun isleyişinde eşit sorumluluk üstlenmeleridir.(GÜRSEL:52) En nihayetinde ortaya koymaya çalıştığımız resim, tam anlamıyla; kadın dostu kentlerdir.

Çalışmamız, 21. yy'a ait modern kamu yönetiminin sunduğu demokratiklik sorumluluğu altında, yerel yönetimlerde kadınların temsili, istihdamı, eğitim ve hak arama talepleri doğrultusunda yürütülen tartışmaları kapsamaktadır. Seçilmiş olma şansına erişmelerinde önlerinde duran engeller irdelenmiş, yönetişim alanında kadınların varlığının artırılması konusunda çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır. Kamusal alanın yönetim kısmında, erkeklerin merkezde kadınlarınsa periferide kaldığı bir ortamda; kadın kimliğinin, daha çok içeriye çekilmesi ideali üzerinde durulmuştur.

Ontolojik açıdan, yanlış anlaşılmama adına belirtmek gerekir ki; çalışmada kamusal alan olarak bahsedilen istihdam alanları genel bir betimlemeden uzaktır. Kamusal alanın yerel yönetim kolu irdelenmiştir. Türkiye'de kadınların istihdam edinebilme sorunsalı da çoğunlukla yerel yönetimleri kapsamaktadır.

2.TÜRKİYE'DE GENEL OLARAK KADIN STATÜSÜ

Sosyal hiyerarşide "kadın" olmaktan mütevellit gelişen ayrımcı tutumlar, kadınların kendilerini, haklarını, kimliklerini sorgulamasını da beraberinde getirmiştir. Bir takım toplumsal cinsiyet eleştirmenlerinin ortaya çıkmasıyla birlikte tek bir ses, nihayet devletlerin duyabileceği çığlıklara dönüşmüştür. Avrupa ülkelerinde ve Amerika 18.yy'dan beri süre gelen emansipasyon hareketlerinin Türkiye'de vuku olması 20. yy'a kadar beklemek zorunda kalmıştır. Bunun sosyal-kültürel farklılıklar, farkındalığın geç oluşması ve eğitim noksanlığı gibi sebepleri vardır.

Günümüz Türkiye'sinde ise genel olarak kadın statüsüne bakacak olursak; toplumun en mikro düzeyi de denilebilecek "aile" bile bizlere genel tabloyu sunmaya yetmektedir. Hala geleneksel ata erkil aile yapıları mevcuttur. Karar alma mekanizması tek kişidir ve babadır. Evin geçimsel mekanizması da babadır. Kadının doğuştan gelen görevleri vardır; evin düzeni, çocuk ve yaşlı bakımları gibi. İstihdama katılım oranı düşüktür. Eğitime özendirme azdır. Hali hazırda iş hayatında bulunan kadınlar ise mobbing ile karşı karşıyadır. Özel sektörde daha rahat olmalarına rağmen kamuda istihdam edinebilen kadınlar daha çok sekretarya gibi

kırtasiye işlerine ya da kas gücüne dayanan işlere uygun görünmektedir. Aile içi şiddet mağduru oldukları da inkâr edilemez durumdadır. Genel anlamda özgüven eksikliği ve bastırılmış bir psikolojiye sahiplerdir. Bahsedilen bu olgular tüm Türkiye genelinde homojen şekilde dağılmamış ve yoğun şekilde bulunmamaktadır. Bu olumsuzluklar daha çok, eğitim, sağlık, istihdam imkânlarını da beraberinde getiren kentleşmenin ulaşamadığı yerleşim yerlerinde görülmektedir. Daha net bir ontolojik çıkarım yapılırsa, bilhassa doğu bölgelerinde kadınların sosyal anlamda geri plana itildiği iddia edilebilir.

Türkiye'nin kadın çalışmaları konularında batılı devletlerden daha geride olduğu aşikârdır. Ancak son yıllarda devlet destekli politikalar yürütülmektedir. Öncelikle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın yürüttüğü projelerle kadınların ve kız çocuklarının okullaşması, okuryazar oranlarının artırılması ve istihdam edilmesi öngörülmüştür. Kadınlara karşı ayrımcılık ifadeleri içeren Anayasa maddelerinde düzenlemeler yapılmıştır. Maslow piramidinden örnekle; ilk olarak doğal haklar verilmiştir. Şimdilerde ise, eğitim ve istihdam olanaklarından faydalanmalarında önlerine çıkan engeller göz önünde bulundurularak kadına tam destek sağlanmaya çalışılmaktadır. Kamusal düzenin sağlanmasında kadınlara daha çok söz hakkı veren, siyasette ve yerel yönetimlerde kadının varlığını artırıcı, cinsiyet ayrımını -en ilkel yol olan- biyolojik farklılıklar yerine toplumsal cinsiyet üzerinden yapan, daha çok teşvik edici, daha az ayrıştırıcı faaliyetler başlatılmıştır. Yerel de belediyeler ve parti tüzükleri vasıtasıyla genelde devlet eliyle ve anayasal düzenlemelerle kadının hakkı -yeterli olmamakla birlikte- eline verilmeye çalışılmaktadır.

2.1.Eğitim ve Kız Çocuklarının Okullaştırılması

Bir ülkenin 21. yy dünyasında "bende varım" diyebilmesinin en büyük anahtarı eğitilmiş toplumdan geçmektedir. Küreselleşen dünyada insanların da bir ülke ile aynı etkinliğe sahip olabilecek birer aktör oldukları varsayılırsa, bireylerin üzerine düşen en önemli vazife de, salt kendisini temel alarak, öne çıkma güdülerini doğru kullanmalarıdır. Bu minvalde bireyler, olabilecek en erken yaşta eğitime ve öğrenmeye açık olmak durumundadır. Ülkeler eğitim seviyesi ile değerlendirilir. Çünkü eğitim seviyesi üretim ve gelişim parametreleriyle doğru orantılı ilerlemektedir. Ancak dünyanın bir yarısı küreselleşmenin ve hatta kapitalizmin gerektirdiği eğitim ve öğretim haklarını en makul seviyede kullanma şansına sahipken bir diğer yarısı bu haklarından faydalanamamaktadır.

Türkiye evren alındığında yapılan araştırmalar gösteriyor ki Türkiye'de okuma yazma oranı %96,13.(iha.com.tr) Fakat bu oran erkeklerde %98,1 iken kadınlarda %90,6'dır.(tuik.gov.tr) Eğitim ile doğru orantılı olarak, kadın istihdamı da erkeklerden %38

daha azdır. Kadınların eğitim seviyesi erkeklerden düşüktür. Bu bağlamda devlet destekli olanlar başta olmak üzere, kız çocuklarının okullu olmasını özendirici faaliyetler yürütülmektedir. Bilhassa doğu bölgelerinde devletin ve belediyelerin teşvik edici programlara daha çok yönelmesi şarttır. Çünkü geleneksel tavır takınan ve ataerkil yanı daha ağır basan kesimler, kız çocuklarının okullarda vakit kaybettiğini iddia ederek, bu sürece ket vurmaktadır. Buda kadınların statüsünün erkek egemen toplumun içinde varla yok arası bir yerde olduğunu göstermektedir.

Devlet eğitimin ilk etabı da sayılabilecek okul öncesi eğitimde kız çocuklarına teşvik edici programlar dâhilinde müdahale etmektedir. Yaşı geçmiş ve eğitim için zaman kaybetmiş kadınlara da imkânlar sunmaktadır. 2008'de 15 yaş üstü 3 milyon kadının okuma yazma öğrenmesi hedefiyle başlatılan "Ana Kız Okuldayız" kampanyası ile 1 milyon kişi okuma yazma bilenler safına katıldı. Söz konusu kampanya 2010'da, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından Binyıl Kalkınma Hedefleri kapsamında eğitim ve toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda en iyi uygulama örneği seçildi. MEB ve UNICEF tarafından ortaklaşa yürütülen "Haydi Kızlar Okula" kampanyası ile de 350 bin kız okula kayıt oldu. (kdk.gov.tr)

Kadına ait bahsi geçen eğitim-öğrenim sorunlarının ehemmiyetini göz önünde bulunduran devlet, çözüm araçlarını mahalli seviyeye indirerek belediyeler aracılığıyla çözümler üretmektedir. Belediyecilikte ortaya çıkan kadın dostu oluşumlar sayesinde okul öncesinden başlayarak, yaş olarak zaman kaybetmiş kadınlara fırsatlar sunmaktadır. Kadınların eğitime erişebilme haklarını vermeye mücadele etmektedir. Belediyeler açtıkları kurs yerleri ile mesleki eğitimler ve beceri kursları vermektedir. Yine belediyeler kadınların, eğitim sürecinde, evdeki işlerini aksatmasına sebep olmamak için kurs yerlerine kreş, anaokulu gibi çocukların vakit geçirebileceği alanlar yapmaktadır. Özellikle yaşı geçmiş ve zaman kaybına uğramış kadınların bir takım sorumluluklarını paylaşarak, belediyeler, dolaylı yoldan kadınlara destek olmaktadır. Ancak kadının iş ve eğitim hayatında bulunduğu zaman dilimlerinde yaşlı ve çocuk bakımına verilen destek hala istenilen seviyede değildir. Bununla birlikte belediyeler sadece geçimsel sebeplerden ötürü çalışma hayatına atılan kadınlar için değil, daha nitelikli iş kollarında kariyer planlaması yapmak isteyen kadınlar için de eğitim ve öğretim hakkı sunmalıdır.

2.2.Çalışma Hayatında Kadın

Türkiye'de Avrupa Birliği üyesi ülkelere ve ABD'ye oranla kadın nüfusu erkek nüfusundan daha fazladır. Ancak çalışma hayatında ele alındığında kadınların çalışan yüzdesi

erkeklerin çalışan yüzdesine göre düşük seviyededir. Bu oran gün geçtikçe kapanıyor ve hatta çalışan kadın sayısı dikkat çeker oranda artıyor. Ancak yerel yönetimlerde kadına verilen yerin azlığı dikkat çekmektedir. Çalışan kadın sayısı artmakta ama bunun ne kadarı hizmet sektörünü kapsar? Çok az denilebilir çünkü yönetişimde geleneksel tavrın önüne tam anlamıyla geçilememiştir.

Anayasanın 70. maddesinde her Türk'ün kamu hizmetine ayrım gözetmeksizin girme hakkı olduğu ve hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrım gözetilemeyeceği belirtilmesine rağmen, pratikte maalesef ki cinsiyet ayrımı yapılmaktadır.(tbmm.gov.tr) Yerel yönetim ve belediyelerde kadınlara daha fazla sorumluluk verilmemektedir. Ancak ne var ki kadınlar için kolaylık ve avantaj sağlayabilecek şeyler, sadece erkek olan karar alıcıların organize ettiği bir kamusal alanda mutlaka gözden kaçabilir. Bundan mütevellit kamu politikalarında kadın bakışı farklı bir yerdedir. Bu potansiyel değerlendirilmelidir.

Türk yerel yönetiminde, modernitenin kurumsal olarak sindirilmesi evrimini tamamladığı zaman kadın çalışma hayatında çok daha rahat edecektir. Ama modern kamu yönetimi gelişimi hala kademeli olarak tamamlamakta; gelişim süreci henüz bitmemiştir. Model alınan Avrupa Birliği ülkelerine bakıldığı zaman, yönetimdeki kadının varlığından, erkek olan astların –bazen de hemcinslerin- rahatsız olma durumu Türkiye'den daha azdır. Bununla birlikte kadının biyolojik farklılıklarına vurgu yapmayan; iş hayatında, anne olduğunu ve evdeki sorumluluklarını sürekli olarak hatırlatmayan, uygun ortamlar sağlanıyor. Örneğin belediyelerde kadın çalışanlar düşünülerek kreşler ya da anaokulları açılmaktadır. Türk kadınlarının da, bu tarz, hem eşitlikçi hem de farklılıklara ve zorunlu sorumluluklara vurgu yapan düzenlemelere ihtiyacı vardır. Evde yaşlı biri varsa devlet kontrolünde denetimi sağlanmalıdır. Eğitimde olduğu gibi kamuda iş imkânı sağlamanın yanına bu imkâna ulaşmada ket vuran oluşumlara devlet, belediye eliyle destek sağlamalıdır. Yine dolaylı yoldan kadının çalışma hayatına destek olmalıdır.

2.3.Kamuda Kadın Yönetici Profili

Geleneksel olarak kadınların yöneticilik yapamayacağı algısı günden güne erise de, hala kamu kuruluşlarında bu tür problemler devam etmektedir. Dünya genelinde özel sektörde kadın yönetici oranı olarak, Türkiye kayda değer şekilde üst sıralarda yer alırken, kamuda bu oran çok düşüktür.(haberturk.com) Yönetici kadın profilinin düşük olması her zaman erkek egemen toplumdan kaynaklanmamakta; bazen de kadınların kendilerinden kaynaklanmaktadır. Örneğin; Türkiye'de çalışan kadınların önemli bir çoğunluğu salt geçim

sağlamak amacıyla çalıştıkları için dikey olarak yükseleme potansiyellerini iyi şekilde değerlendirememektedir.(Acuner ve Sallan,1993:77) İhtiyacı kadarına razı gelen kadınlar, yöneticilik statüsünü kendileri için fazla bulurlar ve zamanla bu statü kadınlar için bir ütopya haline dönüşür. Bir diğer taraftan; "cam tavan" kavramı ile açıklanabilecek özgüven problemi de kadının kariyer planlamasında kendi kendine oluşturduğu en büyük engellerden biridir. Toplumsal baskılar ve önyargılar sebebiyle bilinçaltında oluşan görünmez bir bariyerdir cam tavan. Toplumun kendisi için biçtiği rolü yeterli bulan kadınlar daha fazlasına cesaret edememektedir. (Leblebi vd. 2011) Bu durumu içselleştirip, alışkanlık haline getirmiştir. Örneğin yerel yönetimlerde kadın kotası getirilmesi ve kadınlara ayrıcalık tanınmasına rağmen birçok kadın hala çekinik davranmaktadır. Yapamayacağını düşünme ve ihtiyaç duymama davranışlarını sergilerler.

Buna ek olarak toplumsal yapı, bir kadının yönetici koltuğunda oturmasından hezimet duyacak kadar gelenekseldir. Acuner ve Sallan'ın ifadesine göre; sadece para kazanmak amacıyla çalışan kadınların durumunu izah eden geçimsel görüşler; kadınların sadece yapabilecekleri işleri seçmesini irdeleyen; yükselmek için gerekli yetenek, deneyim, eğitim gibi yeterli kaynaklara sahip olmadığını iddia eden insan kaynağı yaklaşımı; meslekleri cinsiyete göre ayrıştıran, kadının uzmanlık istemeyen, niteliksiz işlere seçilmesini ve kadının daha fazlası için mücadele etmemesini açıklayan ayrımlaşmış işgücü görüşü ve son olarak kadının aile ve ev hayatındaki sorumluluklarının kariyer planlaması ile çakışması ve iş hayatını olumsuz etkilemesini açıklayan ekinsel görüşler kadının kamu yöneticiliğinde neden aşağılarda olduğunu açıklayan görüşlerdir. (Acuner ve Sallan: 78-80) Özellikle insan kaynakları görüşü ve ayrımlaşmış iş gücü görüşü Türk kamu yönetiminde yöneticilik statüsünün, kadınlar için neden bu kadar ulaşılmaz olduğunu açıklar niteliktedir. Genel yargı şu şekildedir; "yöneticilik için eğitim, uzmanlık, deneyim gibi gerekli donanımlar koşul olarak gösterilir. Ve kadınlarda bu tür özellikler erkeklere nazaran daha azdır. Zaten yöneticilikte erkek işidir. Dolayısıyla Türkiye'de kadın yönetici olmamalıdır."

1924'ten itibaren kamu yönetiminde görev almaya hak kazanan kadınlar, 1980'li yıllara kadar kamu örgütlerinde artan bir eğilim göstermiş ancak dönemin sonuna doğru durağanlaşmıştır. Ayşe Buğra'ya göre, 1980 sonrası ideoloji anlamında yükselen siyasal İslam ve artan muhafazakârlık anlayışı kadın istihdamında bir gerilemeye yol açmıştır. (Bulut, 2011) Türk toplumunda hali hazırda bulunan ataerkil aile içgüdüsü, muhafazakâr hareketlerle birleşerek kadının özgüven problemi yaşamasına sebep olmuştur. Kadın her zaman "anne" olarak nitelendirilmiş, altında bulunması gereken tek çatı evi, sorumluluk alması gereken tek

insan topluluğu da ailesi olarak betimlenmiştir. (Negiz ve Yemen, 2011:199) Bu sebeplerden ötürü yöneticilik pozisyonuna gelen kadınlar astları tarafından olumsuz tutumla karşılanmıştır. Türkiye örneğinde kamu sektöründe kadın-erkek fırsat eşitliği yapılanma aşamasında ilerlese de, pratikte buna nadiren rastlamaktayız. Yönetişim kademelerinde kadınlara daha az yer verilmektedir. Biyolojik farklılıklara vurgu yapan yaklaşımlar kimi zaman küçümseyici bir tavra bürünmüştür. Kadının duygusallığı ve hassas bakış açısı yerel yönetimlerde yönetici pozisyonunda başarısızlık sebebi olarak gösterilmiştir. Kadının fiziksel gücünün yettiği işlerde istihdam edilmesi daha çok tercih edilen bir durumdur.

3.YEREL SİYASETTE KADIN: DÜNYA VE TÜRKİYE

3.1.Türkiye'de Kadın Belediyeciliği ve Kadın Başkanlar: Yerel Siyasetin Evrimi

Siyaset ve bürokraside meydana gelen modern düşünce tarzları, kamu yönetiminin dönüşüme sebep olmuştur. Belediyelerin, salt yol-su-elektrik-yaşam alanlarının düzeni ve temizliği ile ilgilenen; sosyallikten ve toplumsal yaşamın gereklerinden uzak yapısı geride kalmıştır. Mevcut tabanın her türlü sorunlarına kulak asan, daha duyarlı bir hale bürünmüştür. Kadın dostu belediyecilik terimi de belli bir amaca hizmet eden sosyal belediyeciliğin "kadın hali"dir. Kadın belediyeciliği, kadına istihdam konusunda fırsat tanımaktır. Sosyal belediyeciğin gereklerinden olan, toplumun içine girerek onların sorunlarını dikkate alarak çözüm üretmektedir. Kültürel anlamda nitelikli bir kadın kitlesi yaratmak için yerel de projeler üretip; kadınların kendilerini ifade edememe sorunsalı üzerine gitmektir. Kadınların siyaset ve bürokraside sekreter modelli işlerden ziyade karar alma mekanizmasında da görülmesini sağlamaktadır. En nihayetinde, daha demokratik bir ortam yaratarak; kadın-erkek eşitliğini, farklılıklara ve noksanlıklara vurgu yaparak sağlamaya çalışmaktır.

***

Elif Doğan'a göre, siyasette kadın var olmadıkça, kadınlar siyasette etkili yerlere aday olmadıkça, kazanmadıkça, bu ülkenin temel sorunlarını çözülemez. Çünkü siyaset ülke kalkınmasının her alanda tam ve eksiksiz gerçekleşmesinin tek yolu, kadınların da erkekler kadar yaşamın her alanında söz sahibi olması gerekiyor. (ka-der.org.tr)

Şu an Türkiye'de üç tanesi büyükşehir olmak üzere toplamda 37 adet kadın belediye başkanı vardır. (hurriyet.com.tr) Toplamda 2950 kadar belediye başkanlığı olduğunu da hatırlatırsak, yerel yönetimlerde kadın yöneticiliğinin ne seviyede olduğu ciddi bir tartışma

gerektirmektedir. (tbb.gov.tr)[1] Şimdiye kadar saydığımız sebeplerden ötürü kadınların yöneticilik pozisyonunda olma durumları hep bir engelle karşı karşıya kalmıştır. Şimdi ise, mevcut şartlarda başarı yakalayabilmiş kadın belediye başkanlarına ve kadın kimliğine yapılan ayrımcılığa karşı projeler gerçekleştiren kadın dostu belediyelere değineceğiz.

30 Mart 2014 seçimleri itibariyle ülkemizde seçilmiş belediye başkanları şu şekildedir,

-BDP- 23 belediye başkanı (resmi başkan) (+54 eşbaşkan)

-CHP- 7 belediye başkanı

-AK Parti - 6 belediye başkanı

-DP- 1 belediye başkanı

Bunlardan Fatma Şahin Antep Büyükşehir Belediye Başkanı, Gülten Kışanak Diyarbakır Büyükşehir Belediye Başkanı, Özlem Çerçioğlu Aydın Büyükşehir Belediye Başkanı, Dilek Hatipoğlu Hakkâri İl Başkanı olarak göreve gelmişlerdir. (hurriyet.com.tr) Hemen hemen kadın başkanların olduğu bütün belediyelerde kadın çalışmalarına yönelik projeler yapılmaktadır. Çünkü yerel yönetimlerde ve siyasette kadınlarının varlığının artmasına yönelik farkındalık oluşturmada kadın başkanlar daha etkilidir.

Bağlar Belediye Başkan yardımcısı Sema Koç'un ifadelerine göre; "HDP bünyesinde kadın-erkek eşitlik komisyonları kurulmuş, parti tüzüğüne kadın kotası konmuştur. Şu an Hakkâri ve Diyarbakır da belediye meclislerinde ve komisyonlarda dengeli bir dağılım söz konusudur. Başkanlar erkek ise eş başkanlar ya da yardımcıları mutlaka kadındır." (İçer, 2013) Bunların haricinde, güneydoğuda daha baskın bulunan, geçim sıkıntısı yaşayan kadınlara da belediyeler, açtıkları eğitim ve meslek edindirme kursları sayesinde dokunmaktadırlar. Bölgenin kalkınmasında etkisi ancak uzun vadede görülebilinecektir.

Fatma Şahin ve Özlem Çerçioğlu'da bulundukları şehirlerde kadınların daha aktif ve sosyal olabilmeleri için çalışmalar yürütmektedirler. Şahin, önce insan odaklı bir yerel yönetim anlayışının benimsenmesi gerektiğini söylemektedir. (Tamer, 2012) AK Parti bünyesinde de çalışmalara devam edip, partinin aday listelerinde her 4 kişiden en az birinin kadın olması gerektiği konusunda ısrarını sürdürdü ve nitekim %5'lik bir oran yakaladılar.

[1] Belediye başkanlığı haricinde diğer kamu yöneticiliklerinde de kadın sayısı düşüktür. Örneğin, 2015 itibari ile Türkiye'de toplam kadın vali sayısı 3 iken(icisleri.gov); 957 kaymakamlıktan 16 tanesinde kadın yönetici vardır.(bianet.org) Üniversite rektörlerinin içindeki kadın rektör oranı Şubat 2015 itibariyle yüzde 7,4'tür.(hurriyet.com) Görüldüğü üzere, Türkiye'de yöneticilik koltuklarında kadına verilen yer oldukça az.

Özlem Çerçioğlu ise birinci önceliğinin sosyal belediyecilik olduğunu dile getirmiştir.[2] "Kadın, hayatın her alanında olmalıdır" diyen Çerçioğlu, şu görüşlere de değinmiştir: "Avrupa ülkelerinde kadın, yönetimlerde olmazsa olmazdır. Kadını yönetimlere getirmezseniz, o toplumun refah düzeyinin yükselmesi hayaldir. Kadın, ekonomik hayatın içindedir. En önemlisi de siyasi hayatın içinde olmalıdır. Belediye başkanı olarak tüm kadınları siyasete davet ediyoruz. Sorunların çözüm yeri siyasettir. Kadınlara kapımız açık." (kazete.com.tr)

Görüldüğü gibi başkanlık koltuğunda oturan kadın başkanlar genel olarak kadınların siyasal etkinliği üzerine çalışmalar yürütülmesi gerektiğini söylemiş; kimisi de bu tür çalışmalara ağırlık vermiştir. Ancak modern kamu yönetimi deyince batılı devletlerden örnek alınan sosyal belediyecilik olgusu, Türkiye'nin mevcut sosyal zemini tamir edilmeden üzerine inşa edilmesi zor bir olgudur. Bundan dolayı, ilk önce yapılması gereken, kadınların birincil sorunlarının üzerine düşmektir. Eğitim ve istihdam problemleri daha öncelikli olmalıdır. Geçim sıkıntısı yaşayan kadınlar dikkate alınmalıdır. Türkiye'nin kanayan yarası aile içi şiddet mağdurları için sığınma evleri açmak ve bu kadınların rehabilite edilmeleri gerekmektedir.

3.2.Yerel Siyasette Kadının Yeri: Meclis Üyeliği ve Belediye Başkanlığı

Türkiye'de partilerin tüzüklerine bakıldığında meclis üyeliklerinde ve belediye başkanlığı koltuklarında ortalama ne kadar kadın olduğu belirlenebilir. Belediyede kadınlara imkân sunması açısından belediyeler geldikleri partilerin genel merkezlerinden talimat almak zorundadır. Kadınların yerel yönetimlerde karar alma mekanizmasının içinde olmaları, kadınlara ait olan toplumsal problemlerin daha erken fark edilmesine ve seri şekilde çözülmesine katkı sağlamaktadır. En azından başkan değilse bile meclis üyeliklerinde kadın sandalye sayısı ile erkek sandalye sayısı orantılı tutulmalıdır. Kadın kotası bulundurulmalıdır. Örneğin HDP tüzüğünde belirtilen maddelere göre, %40 kadın kotası vardır. Belediye meclisinde bulunan on kişiden dördü kadın olmak zorundadır. (Koçuk ve Daş, 2013) Ancak ne var ki bu oran daha da artırılmalı sadece belediye meclis üyeliğinde değil başkanlıklarda da kadınlara daha çok yer verilmelidir. AK Parti aday listelerinde her 4 adaydan en az birinin kadın olması gerektiğini vurgulamıştır.

Bu olumlu gelişmelere rağmen siyasi partiler samimiyetlerini hala kanıtlamış değiller. Çünkü neredeyse 84 yıldır her dönemde, ortalama aynı rakamlarda, sadece birkaç tane kadın aday çıkarmaları; kadınları imaj ve vitrin olarak gösterdikleri algısına kapılmamıza neden

[2] https://www.youtube.com/watch?v=Ecgpx4y-UU4

olmaktadır.(Derdiyok, 2014) Mitinglerine kadın adayları yanında çıkaran parti başkanı görüntüleri çok azdır. Bu durum dahi, parti başkanlarının kadın adaylarına olan güven eksikliğini göstermektedir. 2014 seçim sonuçlarına göre, kadın eş başkan sayısı, kadın başkan sayısından daha fazladır. Eş başkanlığın, söz hakkı ve karar almada dört dörtlük uygulanmadığı dikkate alınırsa, burada da kadınların idareten ve vitrin olarak kullanıldıkları algısı oluşuyor maalesef. Bu yüzden, reklam faaliyetlerinden önce, yerel siyasette kadının mutlaka bulunması gerektiği samimiyetle ifade edilmelidir. Kadınların siyasete atılmak için gerekli donanımları sağlamaları adına destek politikaları uygulanmalıdır. Kadınların yönetici olarak pasif kalacağı algısına engel olunmalıdır. Modern belediyeciliğin artık daha kapsamlı faaliyetler yürüttüğü, salt erkek işi olmadığının altı çizilmelidir. Fatma Şahin'e göre "Türkiye'de sürekli olarak milletvekili olmak belediye başkanlığına tercih ediliyor. Bunun sebebi ise Türkiye'de belediyecilik deyince akla ilk gelenler elektrik, yol ve su. Ancak modern belediyecilik hayatla iç içe ve daha sosyaldir. Kadın, yaşlı, çocuk bakımı ve sorunlarıyla da alakadar olmaya kadar birçok alanda belediyecilik faktörü önemli rol oynamaya başlamıştır. Ve kadınlar sosyal belediyecilikte erkeklerden daha başarılı olabilirler." (Tamer, 2012)

Belediye başkanlığı 90'lı yıllar ve öncesinde olduğundan çok farklı bir hale bürünmüştür. Caddelerin temizliği ya da yiyecek içecek yardımlarının yanı sıra daha kişisel desteklerde de bulunmaktadır. Kadın-çocuk-yaşlı bakımları ile alakadar olmaktadır. Gerekirse bakım evi açmaktadır. Toplumun sorunlarına daha girişkendir. Geleneksel aile yapılarında bu görevler kadının sırtına bırakıldığı için sosyal sorunlara böylesine yakın duran belediyeler, kadınlara artık daha cazip gelmektedir. Kadın belediye başkanları da bu yüzden daha önemlidir. Daha derin ve titiz bakış açısına sahip olan kadınlar, sosyal psikolojik sarsıntıları da erkek başkanlardan daha iyi görebilmektedirler. Yönetişim de ise, itaat eksikliği eleştirilerinin aksine, uzlaşmacı tavrı ile daha başarılı olabilirler.

3.3.Kamuda Biyolojik Kadınlıktan "Gender" Kadınlığa

20.yy sonlarında kadınların artık maddi anlamdaki istekleri haricinde daha duygusal hislerle dile getirdikleri talepleri olmuştur. Bu işin epistomolojisinden, terminolojisine, ve hatta retoriğine kadar kadın eli değmeliydi. "Baba Beni Okula Gönder" kampanyasının erkekten izin alır nitelikteki sloganının sorgulanması gerektiği fikri bile mantıksız olabilir belki ama tamamen duygusaldır. (Kuzu, 2012) Avrupa'da artık cinsiyet farkını belli etmek için "sex" yerine "gender" kullanımı yaygınlaştı. Çünkü sex biyolojik olarak kadını erkekten ayıran cinsel çağrışımlar uyandıran ve kadını aşağılayan bir ayrım terimi idi. Gender ise

kadının toplumsal rolünü belirtiyordu. Gender farklı sosyal ve kültürel ilişkilerin içinde şekillenir. Bu penceren bakarsak, feministlere göre " kadın doğulmaz, kadın olunur".

Türkiye'de kadın-erkek eşitliğinden bahsedilince, kadın ve erkeğin aynı olduğu varsayımı söz konusu olmaktadır. Eşitlik talepleri karşısında, belki yanlış algılamadan dolayı belki de zorlayıcı bir durum yaratmak için kadınlara "erkekmiş" gibi davranılmaktadır. (Dedeoğlu, 2009: 47) Buna bağlı olarak bir örnek vermek gerekirse; 1. Dalga feminist hareketleri tam eşitlik durumunu savunmaktaydı. Ancak 18. yy İngiltere'sinde kadınlara, sanayi iş kollarında ve ağır şartlarda çalışma ortamı sağlanmış, çalışmak kadına bir lüks olmaktan çıkıp bir eziyete dönüşmüştür. Bundan dolayı 2. Dalga feminist hareketler kadın ve erkeğin kapasitesindeki farklılıklara vurgu yapan bir bakış açısı geliştirmiştir. Her ne kadar dilemma gibi görünse de, tabiri caizse, eşitsizliklere vurgu yaparak eşitlik sağlama arayışına gidilmiştir. Biyolojik cinsiyet farklılıklarına karşı toplumsal cinsiyet eşitliğinin altı çizilmeye başlanmıştır. Eşit mesafede yaklaşım, kadının eninde sonunda biyolojik farklılığından kaynaklanan noksanlarına vurgu yapılmasına sebep olmaktadır. İşte 21. Yy Türkiye'sinde modern kamu yönetimi, kadının biyolojik farklılıklarından kaynaklanan noksanlıklarını dikkate alarak, kadın aleyhine yönelik kamu hizmetinden kaçınmaktadır. Herkese eşit mesafede kamu hizmeti yerine, cinsiyet farklılıklarına ve eşitsizliklere duyarlı bir belediyecilik anlayışı gelişmiştir. (Esen, 2014) Kadının doğurgan, bakıcı, ev temizleyici, zayıf bünyesine karşı onun sosyalleştiği ortamda şekillenen toplumsal cinsiyeti üzerinden politikalar yürütülmektedir. Avrupa Birliğinde "gender" sorunu Atılgan'ın üçlü bir sacayağı terimi ile ifade ettiği üç farklı sütun üzerinden çözüme ulaştırılmaya çalışılmaktadır. Bunlardan ilki; kadın ve erkeğin eşit olduğu varsayımı. İkincisi; kadın ve erkek arasındaki farklılıklara vurgu yapan yaklaşım. Üçüncüsü ise; var olan toplumsal cinsiyet ilişkilerinin dönüştürülmesidir. Yani kadın ve erkeğe mahsus görülen statülerin değişebilir olduğunun vurgulanması. (Dedeoğlu: 47)Türk hukuk sistemi de bu üçlü sacayağını referans alarak, fiili olarak ta yaptırım yaptırabilecek hukuksal düzenlemelere gitmelidir.

4.SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Gürsel'e göre; Eşitlik ilkesi kamu hukukunun en eski ve en esaslı ilkelerinden biridir. Hatta Avrupa Birliği Hukukunun da en önemli bir bileşenini eşitlik ilkesi oluşturmaktadır. Eşitlik ilkesi evrensel bir değere de sahiptir; demokrasinin kurucu bir ilkesi hatta bir unsurudur bu yüzden, demokrasinin gelişimini engelleyen nedenler ile kadın haklarının ihlaline yol açan nedenlerin aynı olduğunu gözlemleyen Avrupa Konseyi, Kadın-Erkek Eşitliği Komitesi oluşturmuştur. (Gürsel: 28) Birçok Avrupa Birliği ülkesi anayasalarında

kadın-erkek eşitliğine direkt olarak vurgu yapan maddelere yer vermişlerdir. Kamuda istihdam edinebilme konusunda erkekle aynı statüde olduğunun altı çizilmiştir. Örneğin, Fransız ve Alman Anayasalarında erkek ve kadınların her konuda eşit haklara sahip olduğu belirtilmiştir.

Türk anayasasında ise anayasada doğrudan kadına dair bir madde yoktu. Ancak 2004 ve 2010'da, 10. Maddeye kadın-erkek eşitliğini koruyucu eklemeler yapılmıştır.

"MADDE 10- Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayrım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. (Ek fıkra: 7/5/2004-5170/1 md.) Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. (Ek cümle: 12/9/2010-5982/1 md.) Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz." (tbmm.gov.tr)

Daha önce 70. Madde'de kadın-erkek eşitliğine dolaylı olarak önem atfeden maddeden bahsetmiştik. Öte yandan Türkiye, 3232 sayılı Yasa ile onaylanması uygun bulunan Birleşmiş Milletler Kadınlara Karşı Her Turlu Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesini (CEDAW) 1985 yılında imzalamıştır. BM 4.Dünya Kadın Konferansı sonucunda kabul edilen Pekin Deklarasyonu ve Eylem Planını da Türkiye çekince koymadan imzalamış bulunmakta ve cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik bir "eşitlik çerçeve yasası" çıkarmayı taahhüt etmektedir. Bu arada TBMM, 4770 sayılı "Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesine İlişkin İhtiyari Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun"u kabul etmiştir. 8 Eylül 2000'de New York'ta imzalanan söz konusu İhtiyari Protokol'ün 1. maddesi uyarınca Taraf Devlet, "Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Komitesi"nin, Protokolün 2. Maddesinde düzenlenen yetkisini tanımaktadır. Buna göre, "Komite", taraf devletin yargılama yetkisi altında bulunan bireyler veya bireylerden oluşan gruplar tarafından ya da onlar adına, sözleşmede yer alan haklardan herhangi birinin taraf devlet tarafından ihlali sonucu mağdur kalındığı iddiası ile yapılan başvuruları incelemekle yetkilidir. (Gürsel: 30)

Ancak pratikte ne kadar sağlıklı işliyor bu kanunlar ve taahhütnameler? Kamuda işe alım sürecinde uzmanlık gerektiren işlerde, gerekli yeterliliğe sahip olsa bile kadınlar eksik görülmekte. Bugünkü koşullarda siyasal partilerin aday listelerini belirleme ölçüt ve yöntemleriyse, demokratikliğin sağlanabilmesi açısından oldukça sorunludur. Adayları genellikle parti örgütlerinin üst yönetimleri belirler. Bu düzenekle de bağlantılı olarak, ulusal düzeyde olduğu gibi yerel düzeyde de ancak -para, zaman, güçlü kamusal ilişki ağları, eğitim, deneyim gibi- gerekli politik kaynak ve olanaklara sahip olanlar öncelikle aday gösterilir ve

seçilir. Bunların hemen hemen tamamında kadınların dezavantajlı olduğu açıktır. (Alkan, 2004) Bu dezavantajlı konumu sebebiyle kadınların sunacağı yöneticilik güvensiz görülmektedir. Şu an parti tüzüğünde kadın kotası bulunan parti sayısı neredeyse yok sayıdadır. Hatta Şirin Tekeli'ye ait olan "yokluk sendromu", temsildeki azlık ve kadın eksikliğini en iyi açıklayan ifadedir. (Derdiyok, 2014) Hali hazırda kamuda istihdam edinmiş bir kadının dikey yükselme ile statüsünü artırmasında gerekli destek bulunmamaktadır. Görüldüğü üzere kanunlar ve önergeler de-jure halinde kalmıştır. Ekşioğlu, devletin, kadın erkek eşitliğinin sağlanması konusunda 1985 yılında ana metnini 2002 yılında ek ihtiyari protokolünü imzalayarak bugün iç hukuk hükmü haline gelen CEDAW antlaşmasının ön gördüğü Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Taahhüdü gereği, Kamu Yönetimi Temel Kanununda devredilen tüm yetkilerde kadın erkek eşitliğinin "fiilen" sağlanması yükümlülüğüne ilişkin hükmün konulması gerektiğini iddia etmektedir. (Kadikoy.bel.tr)

Bir ülkede kadının en görünür olacağı yer meclistir. Mecliste söz hakkına sahip olması için ilk önce yerelde bende varım demelidir. Bu yüzden yerel yönetimlerde kadın temsili oldukça önemlidir. Görünen o ki, periferide kalan kadın sorunları ancak kadınlar tarafından çözüme kavuşturulacak. Anayasal düzenlemelerle getirilen kanunların fiili olarak uygulanması, kadın-erkek eşitliğinin sağlanması ancak kadınların sağduyusunda gerçek olacaktır. Hepsinden ziyade, Türkiye nüfusunun yarısının kadın olduğu göz önüne alınırsa, kadınların temsilde mutlaka bulunması gerekmektedir. Siyasetin cinsiyeti sanıldığı gibi erkek değildir, hatta yoktur.

KAYNAKÇA

Acuner, Selma, Sallan, Songül (1993), "Türk Kamu Yönetiminde Yönetici Kadınlar", *Amme İdaresi Dergisi,* Cilt:26; Sayı. 3; s. 77-80

Alkan, Ayten, (2004), "Yerel Siyaset Kadınlar İçin Neden Önemli?", *Birikim dergisi*, S:179 http://kasaum.ankara.edu.tr/files/2013/03/ayten-h.yerel_siyaset_kadinlar_icin_neden_onemli.pdf

Bulut, Burcu (2011), "Muhafazakârlık Arttıkça Kadın İstihdamı Düşüyor", http://www.aksam.com.tr/roportaj/muhafazakarlik-arttikca-kadin-istihdami-dusuyor--24735h/haber-24735 , (10.09.2015)

Dedeoğlu, Saniye (2009), "Eşitlik mi Ayrıcalık mı? Türkiye'de Sosyal Devlet, Cinsiyet Eşitliği Politikaları ve Kadın İstihdamı", *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı:2, s.41-54

Derdiyok, Bilge (2014), "Yerel Seçimlerde Kadın Adayların Görünmezliği Sorunu", http://www.turksam.org/tr/makale-detay/976-yerel-secimlerde-kadin-adaylarin-gorunmezligi-sorunu (23.09.2015)

Ekşioğlu, Saniye, "Kadın Bakış Açısından Kamu Yönetimi Temel Kanunu", http://insanca.kadikoy.bel.tr/tih_kadin_bakis_acisindan_kamu_ytk.html (12.09.2015)

Esen, Elif, (2014), "Kadın İstihdamında Yerel Yönetimlerin Önemi", http://www.lacivertdergi.com/gundem/2014/08/28/kadin-istihdaminda-yerel-yonetimlerin-onemi (17.09.2015)

İçer, Selda (2013), "Kadın Belediyeciliği Nasıl Olur?", http://haberkibris.com/kadin-belediyeciligi-nasil-olur-2013-04-05.html (09.09.2015)

Koçuk, Gülşen, Daş, Eylem (2013), "Kadın Belediyelerde Aktif Rol Aldı", http://bianet.org/biamag/toplumsal-cinsiyet/144056-kadin-belediyelerde-aktif-rol-aldi (13.09.2015)

Kutlu Gürsel, Meltem, "Kamu Görevine Girişte Kadın-Erkek Eşitliği İlkesi Konusunda Bir Değerlendirme", http://webb.deu.edu.tr/hukuk/dergiler/DergiMiz4-2/PDF/kutlu2.pdf, (12.09.2015)

Kuzu, Leman (2012), "Kadın ve Emansipasyon", http://www.alternatifdogus.com/yazar.asp?yaziID=525 (24.09.2015)

Leblebi, Doğan Nadi, Babaoğlu, Cenay, Kurban, Ayşegül, " Türk Kamu Yönetiminde İstihdamda Cinsiyete Dayalı Ayrımcılık", https://www.academia.edu/3611978/T%C3%BCrk_Kamu_Y%C3%B6netiminde_%C4%B0stihdamda_Cinsiyete_Dayal%C4%B1_Ayr%C4%B1mc%C4%B1l%C4%B1k (11.09.2015)

Negiz, Nilüfer, Yemen, Aysun (2011), "Kamu Örgütlerinde Kadın Yöneticiler: Yönetici ve Çalışan Açısından Yönetimde Kadın Sorunsalı", *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S:24, s.199

Tamer, Meral (2012), "Fatma Şahin: Sosyal Belediyecilik Kadına Çok Yakışır", http://www.milliyet.com.tr/fatma-sahin-sosyal-belediyecilik-kadina-cok-yakisir/ekonomi/ekonomiyazardetay/07.09.2012/1592622/default.htm (09.09.2015)

TUIK (2015), *İstatistiklerle Kadın-2014*, http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18619 (15.09.2015)

www.icisleri.gov.tr (21.10.2015)

http://kazete.com.tr/haber/aydin-belediye-baskani-cercioglu--sosyal-belediyecilik-hiz-kazanacak_15247 (10.09.2015)

http://kdk.gov.tr/haber/turkiyede-kadin/400 (20.09.2015)

https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf (10.09.2015)

http://www.iha.com.tr/haber-turkiyede-kac-kisi-okuma-yazma-bilmiyor-475826/ (12.09.2015)

http://www.haberturk.com/ekonomi/makro-ekonomi/haber/563981-turk-patroniceler-dunyaya-meydan-okudu (10.09.2015)

http://www.ka-der.org.tr/tr-TR/Page/News/2483/%E2%80%9Ckadin-dostu-belediyecilik-temel-hedefimiz%E2%80%9D.html?bid=655 (09.09.2015)

http://www.hurriyet.com.tr/gundem/26138818.asp (21.09.2015)

http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/belediye-baskani-istatistikleri/ (12.09.2015)

http://bianet.org/bianet/siyaset/162417-turkiye-nin-ucuncu-kadin-valisi-sinop-a-atandi (20.10.2015)

http://www.haberbolge.net/turkiyedeki-erkek-ve-kadin-kaymakam-sayisi-4888h.htm (20.10.2015)

http://www.hurriyet.com.tr/yuksekogretimde-kadinin-statusu-sorunu-28329713 (20.10.2015)

BEŞ FAKTÖRLÜ MODEL İLE BELEDİYE PERSONELİNİN KİŞİLİK ÖZELLİKLERİNE BİR BAKIŞ: SİNOP BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Araş. Gör. Cuma YILDIRIM
Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cumayildirim@omu.edu.tr
Prof. Dr. Fatih YÜKSEL
Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, fyuksel@omu.edu.tr

ÖZET
Bu çalışmada, beş faktörlü kişilik modeli ile Sinop Belediyesi'nde çalışan kamu personelinin kişilik özelliklerine ilişkin bazı ipuçları elde edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca; cinsiyete, medeni duruma, yaşa, eğitim düzeyine ve memurluktaki kıdeme göre kişiliğin farklılık gösterip göstermediği Frekans, T-Testi ve Anova testi ile tespit edilmeye çalışılmıştır. Sonuçta katılımcıların demografik özellikleriyle, beş faktörlü modelin boyutları arasında anlamlı bir ilişki olup olmadığını tespit etmek üzere %95 anlamlılık düzeyinde bazı boyutlarda farklılıklar bulunmuş bazılarında ise anlamlı bir farklılık bulunamamıştır. Ortaya çıkan sonuçlara göre, kadınların erkeklere göre daha fazla dışadönük ve deneyime açık olduğu; bekârların evlilere göre çalışma hayatında daha fazla sorumluluk sahibi olduğu; eğitim düzeylerine göre, lise mezunlarının üniversite mezunlarına göre daha fazla sorumluluk duygusuna sahip olduğu tespit edilmiş; yaş ve memurluktaki kıdem ile kişilik özellikleri arasında anlamlı bir faklılık bulunamamıştır.

Anahtar Kelimeler: Kişilik, Beş faktörlü Kişilik Modeli, Kamu Personeli.

GİRİŞ

Kamu hizmet kalitesinin ve dolayısıyla vatandaş memnuniyetinin artırılmasında, kamu hizmetini üreten ve dağıtan kamu personelinin çalışma performansı belirleyici unsurlardan biridir. Kamu personelinin çalışma performansını etkileyen birçok unsurdan birisi ise, kişilik özellikleridir. Kişilik özellerinin bazıları kamu kurumlarına dışarıdan taşınabildiği gibi bazıları da kurum içinde çalışma ortamında kazanılabilir.

Bu çalışmanın amacı; beş faktörlü kişilik kuramı çerçevesinde, Sinop Belediyesinde çalışan memurların kişilik özelliklerini belirlemektir. Bu amaçla öncelikle kişilik kavramı, kişilik yaklaşımları ve kuramları ve beş faktörlü kişilik kuramı ele alınacaktır. Son bölümde ise, Sinop Belediyesi çalışanları üzerinde yapılan anket uygulaması değerlendirilecektir.

1. KİŞİLİK KAVRAMI

Kişilik kavramı bir bireyin kendi içindeki varoluşunu ifade etmektedir. Batı dillerinde persona anlamına gelen kişilik kavramı, Eski Roma'ya kadar dayanmaktadır. Persona kavramı, Eski Roma'da tiyatrocuların yüzlerine taktıkları maske anlamına gelmektedir. Oyuncular bu maskeleri takarak farklı rollere girerlerdi. Örneğin, çok eski dönemlerde kavimlerin yapmış olduğu dini törenlerde kişiler yüzlerine farklı maskeler takarak iyi, kötü, şeytan, melek gibi kişiliklere bürünürlerdi (Koptagel-İlal, 2001: 195). Takılan maskelerin temel amacı da, o maskenin yansıyan özelliklerini temsil etmektir (Aytaç, 1999: 153).

Gerçekte de durum bundan farklı değildir. Kişilerin günlük hayatlarında, diğer kişilerle ilişkilerinde göstermiş oldukları tavırlar, taktıkları maskeler aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu nedenle insanlar, ya sürekli olarak ya da zaman zaman takılan bir

maskenin arkasına sığınmış ve kendisini istediği veya istenildiği gibi göstermeye çabalamıştır (Köknal, 1995: 21-22).

Kişilik bir bireyin bütün ilgilerinin, tutumlarının, becerilerinin, konuşma şeklinin, dış görünüşünün ve çevresine uyum tarzının özelliklerini içeren bir kavramdır. Ayrıca kişilik, bir insanın duyma, düşünme ve davranış biçimlerini etkileyen faktörlerin, kendisine özgü bir örüntüsüdür. Kişilik kavramı kısaca, bireyin biyolojik, psikolojik, kalıtsal bütün yeteneklerini, isteklerini, alışkanlıklarını, duygularını ve güdülerini içine almaktadır (Baymur, 1994: 253-255).

Kişilik kavramının üzerinde anlaşılmış ortak bir tanım yoktur. Fakat en genel anlamıyla ifade edilecek olursa; bireyin kendisiyle ilgili olarak, iç ve dış çevresiyle ilişki kurduğu, diğer bireylerden ayırt edici, tutarlı ve yapılaşmış bir ilişki biçimi şeklinde tanımlanabilir. Başka bir deyişle, kişilik sadece bir kişiye özgü ve diğer bireylerden ayırt edici bir yönü olan ve çevresiyle etkileşim halinde bulunan, tutarlı ve oturmuş bir ilişki şeklidir (Cüceloğlu, 2010: 405).

2. KİŞİLİK YAKLAŞIMLARI VE KURAMLARI

Kişilik tanımlarında uzlaşma olmadığı gibi aynı zamanda kişilik kuramlarında ve yaklaşımlarında da bir uzlaşı yoktur. Kişilikle ilgili kuramları tek tek ele alıp incelemek, bu çalışmanın amaç ve sınırlılıklarını aşmaktadır. Bu nedenle, daha anlaşılır ve kolay olması açısından, kişilik konusunda temel olan bazı kuramlara ve yaklaşımlara kısaca değinmekle yetinilecektir.

Kişilik yaklaşımları olarak altı temel yaklaşım vardır. Bunlar; psikanalitik, ayırıcı özellik, biyolojik, insancıl, davranışsal/sosyal öğrenme ve bilişsel yaklaşımdır. Bu yaklaşımlar, davranıştaki bireysel farklılıkları açıklamak için farklı noktaları temel almaktadır. Bu yaklaşımlar bazen birbirlerini tamamlayıcı özellikler gösterseler de, çoğu zaman davranış konusunda birbirine zıt görüşler öne sürmektedir (Burger, 2006: 40).

Bu yaklaşımlar genel olarak kişiliğin en önemli özelliklerinin hangisi olduğunu tespit etmeyi amaçlamaktadır. Bazıları aileyi kişilik gelişiminde en önemli faktör olarak kabul ederken, bazıları da aile dışındaki çevresel faktörlerin daha önemli olduğunu savunmaktadır. Bu yaklaşımların her birinin kişiliği anlamamızda, katkıda bulunduğunu söylemek mümkündür. Örneğin psikanalitik yaklaşım, kişiliğin temeline, bilinçdışı ve genelde cinsel olan güdü ve çatışmaları koyar. Ayırıcı özellik yaklaşımı, kişiliklerin birbirinden farklı yönlerini tanımlar ve sınıflara ayırır. İnsancıl yaklaşım, kişiliğin şekillenmesinde potansiyelin

gerçekleştirilmesi ve olumlu büyüme örüntülerini vurgular. Bilişsel yaklaşım, kişiliğin temelini, insanların çevrelerini algılamaları, düşünmeleri ve tepki gösterme biçimleri üzerine kurar (Morris, 2002: 452-453). Davranışsal yaklaşım, kişiliğin gelişmesinde sadece gözlemlenebilir davranışların etkili olduğunu savunur. Biyolojik yaklaşım ise, kişiliğin biyolojik etmenlerden ayrılmayacağı görüşünü kabul eder (Burger, 2006).

Kişilik kuramlarına bakıldığında ise, temel olarak üç kişilik kuramının ve kuramcısının ön plana çıktığı söylenebilir. Bunlar, psikanalitik kuramın kurucusu Sigmund Freud, analitik kuramın kurucusu Carl Gustav Jung ve bireysel psikoloji kuramının kurucusu Alfred Adler'dir.

Freud, insan davranışı alanına tamamen yeni bir bakış açısı getirmiştir. Freud'a kadar olan psikoloji tarihine bakıldığında, çalışma alanı daima "bilinç düzeyi" olmuştur. Freud ise, sadece bilinç düzeyini ele almamış "bilinçdışını" da incelemiştir (Morris, 2002: 456). Freud ilk çalışmalarında ruhsal hayatın bilinç ve bilinçaltı olmak üzere iki bölümden oluştuğunu belirtmiştir. Bu iki bölümün yanı sıra bir de bilinç öncesinin varlığını kabul etmiştir. Freud, bu basit ayrımı sonradan gözden geçirmiş ve kişiliğin temel yapısının id, ego ve süper ego olduğunu kabul etmiştir (Schultz ve Schultz, 2001: 528). Bu üç birimin kişiliği ayrı ayrı değil; bir bütün olarak etkilediği düşünülmelidir (Corey, 2008: 69).

Kişiliğin id kısmı, insanların bencil kısmıdır ve sadece bireysel istekleri tatmin etmeye çalışır. İd, herhangi bir fiziksel ve toplumsal sınırlamayı dikkate almaksızın, yalnızca kişisel tatmin sağlayacak şeylerle ilgilenir (Burger, 2006: 78). Ego ise, ide yardım etmek için çalışır ve sürekli idi doyuma ulaştırmak için çaba harcar. Freud, ego ile id arasındaki ilişkiyi at ve üzerindeki binici ile karşılaştırmıştır. At binicinin gitmek istediği tarafa yöneltilen enerjiyi sağlar. Bununla birlikte at daima kontrol edilmelidir. Yoksa at biniciyi üzerinden atabilir. Buna benzer şekilde id, sürekli olarak kontrol edilmelidir. Yoksa egoyu sırtından indirip önüne geçebilir (Schultz ve Schultz, 2001: 529).

Toplum içinde yaşayan yetişkin insanların davranışını sadece ego değil, aynı zamanda ahlaki kurallar da belirlemektedir. Freud kişiliğin bu ahlaki yönünü belirleyen birime de süper ego adını vermiştir (Morris, 2002: 458). Freud'a göre kişiliğin bu üç unsuru, birbiriyle çatışma halindedir. Ego, idin isteklerini erteler, süper ego ise, idin isteklerini tamamen engellemek ister. Bu durumda ego üç yönden gelen ısrarlı ve birbirine zıt güçlerin baskısı altında kalır. Ego, idin amansız isteklerini ertelemek ve idden gelen dürtülerin gerilimini boşaltmak için gerçekliği algılamak ve süper egonun mükemmel olma çabalarıyla uğraşmak zorundadır (Schultz ve Schultz, 2001: 530).

Jung'ın analitik psikolojisi ile Freud'un psikanalizi arasındaki temel görüş ayrılığı kişiliğin temel enerji kaynağı olan libidonun[1] niteliğiyle ilgilidir. Freud libidoyu cinsel temelli düşünürken; Jung, genelleştirilmiş bir hayat kaynağı olarak nitelemiştir (Schultz ve Schultz, 2002: 561). Jung kişiliği, bilinçli ya da bilinçdışı olan duygu, düşünce ve davranışları ifade eden psişe olarak ele almıştır. Jung kişilik kuramını bu temel üzerine oturtmuş ve psişeyi oluşturan bilinç, kişisel bilinçdışı ve kolektif bilinçdışını bir araya getirmeyi ve bölünmeyi önlemeyi temel amaç edinmiştir (Geçtan, 2002: 161). Ayrıca Jung, psikanalizin temel unsurları olan id, ego ve süper egoyu benimsememiş; bu unsurların yerine bilinç, kişisel bilinçdışı ve kolektif bilinçdışı olmak üzere üç boyutlu bir yapı kabul etmiştir (Jung, 2014: 19).

Adler'in kişilik kuramının temeli ise, kendi kişisel deneyimlerine dayanmaktadır (Morris, 2002: 461). Ailenin ikinci çocuğu olan Adler, çocukluk yılları boyunca, abisine karşı sürekli kıskançlık duygusu beslemiştir. İşte Adler'in abisine karşı duymuş olduğu bu his onda bir aşağılık duygusu yaratmıştır. Aşağılık kompleksine ilişkin kavramı oluştururken de bu deneyimlerden yararlanmıştır (Bruno, 1996: 194).

Adler, insan hayatının, ilk altı yılının önemli olduğunu ve yetişkinlik dönemini belirlediğini söylemektedir. Adler için geçmişi uyandırmak, canlandırmak ve hatırlamak önemli değildir. Önemli olan bireylerin geçmişi nasıl yorumladıklarıdır. Adler'e göre, insan cinsel dürtülerle değil sosyal dürtülerle güdülenmektedir (Karahan ve Sardoğan, 2004: 184).

Adler, neredeyse yaptığımız her şeyin, yaşamdaki engeller üzerinde bir üstünlük kurmak ve aşağılık duygularımızdan kurtulmak üzere tasarlandığını söylemiştir. Örneğin, neden yüksek not almak, sporda başarılı olmak, iktidar olmak için bu kadar çok çalışırız? Çünkü Adler, bunları başardığımız takdirde, bunların bizi aşağılık duygularımızdan bir adım daha ileri götüreceğini belirtir (Burger, 2006: 152).

[1] İnsana, yaşama gücü enerjisi veren, anlamına gelen Libido kavramı, Freud'a göre, cinsel kaynaklı bir enerjidir. Davranış ve kişilik oluşumunun en önemli kaynağıdır. Jung'a göre ise, libido ruhsal sistemin bir enerjisidir fakat cinsel ya da başka bir şekilde özelleşmemiştir (Bu konuda daha fazla bilgi için bakınız: Jung, Carl Gustav (2014), Jung Psikolojisi, Hiperlink, İstanbul. Erişim: http://eds.b.ebscohost.com).

3. BEŞ FAKTÖRLÜ MODEL

Kişiliğin ölçülmesine yönelik olarak pek çok kuramcının farklı görüşleri vardır. Beş faktör kişilik modeli, var olan ölçme yöntemleri arasında gerek güvenirlik, gerekse de genellenebilirlik açısından ön plana çıkmaktadır. Bu model genel olarak ayırıcı özellik yaklaşımına dayanmaktadır. Kişiliğin ölçülmesi ise, kişiliği ifade eden sözlükteki sıfatlar ile olmaktadır.

Sıfatlarla ilgili ilk çalışmalar, Galton'un İngilizcede yapmış olduğu çalışmayla başlamıştır. İlk başlarda Allport ve Odbert, daha sonrasında ise, Webster ve Norman tarafından bu sıfatlar deneysel yollarla genişletilmiştir. Galton'un yapmış olduğu bu çalışma daha sonraki araştırmacılara yol göstermiş ve beş faktörlü modelin dayanak noktası olmuştur. Thurstone'de bu araştırmacılardan biridir. Thurstone, sözcüklerle çalışmasında insanların özelliklerini belirlemek için 60 sıfat kullanmış ve bunu faktör analizi modeliyle tespit etmiştir. Thurstone'den sonra, Donald Fiske, Tupes, Christal, Borgatta, Smith, Norman, Digman, McCrae, Costa, Peabody ve Goldberg bu alanda birçok çalışma yapmıştır (Goldberg, 1992: 26-28).

Kişiliği ifade eden çok fazla sıfat vardır. İlk başlarda 18000 sözcük ile işe başlanmış, daha sonraki araştırmalarla bu sayı 2800 sözcüğe kadar indirilmiştir. Yine farklı araştırmacılar tarafından birbirine benzeyen sözcükler çıkartılmış ve sözcük sayısı 200'e kadar indirilmiştir. Raymond Cattell de, bu 200 sözcüğe faktör analizi uygulamış ve bazı grupların oluştuğunu tespit etmiştir (Morris, 2002: 471). Cattell daha sonra, kişilik özellikleriyle özellik yorumları arasındaki korelasyonlar örüntüsünü açıklayabilmek için, kullanmış olduğu faktör analizi sonucunda 16 faktör belirlemiştir (Atkinson vd., 2002: 434).

Sıfatlara dayalı çalışmalar, özellikle 1970'lerin sonlarında ve 1980'lerin başlarında McCrae ve Costa'nın yapmış olduğu çalışmalarla, farklı bir noktaya gelmiştir. Diğer araştırmacıların da katkısıyla beş faktörlü model ortaya çıkmıştır. Günümüzde hala kişilik ölçümü ile ilgili üzerinde tam anlaşma sağlanmış bir yöntem yoktur. Fakat beş faktör model küçümsenmeyecek sayıda ve çok çeşitli ülkelerde sürdürülen çalışmalarla, kişiliği anlama yolundaki en önemli araç olarak kabul edilmektedir (Somer, 2001).

Bu modelin araştırmacılar tarafından benimsenmesinin nedenleri olarak; çok karmaşık olan kişilik özelliklerini bütünleştirmesi ve böylelikle farklı araştırmacılar arasındaki iletişimi kolaylaştırması; kişilik özellikleriyle davranışlar arasındaki ilişkilerin sistematik bir biçimde

incelenebilmesine olanak sağlaması ve kişiliği beş alt boyuta dayandırarak genel bir tanımlama sağlaması olarak söylenebilir (Solmuş, 2004: 199).

Beş faktör modelinin geçerliliği ile ilgili çalışmalar sadece İngiliz dilinde yayınlananlarla sınırlı kalmamış, farklı ülkelerde ve dillerde de araştırmalar yapılmıştır. Örneğin, bu çalışmalar, Almanca, İtalyanca, Flemenkçe, İbranice, Çince, İspanyolca, Macarca, Lehçe ve Rusça yapılmış ve bu modeli destekleyici veriler elde edilmiştir. Türkçede ise, Somer ve Goldberg (1999), Türkçe sözlükteki kişilik özelliklerini tanımlayan sıfatlarla yürüttükleri çalışma sonucunda beş faktör modelini destekleyici veriler elde etmişlerdir. Bu çalışmaların tümü beş faktör modelinin genellenebilirliğine ilişkin veriler sunmuştur (Somer vd., 2002: 22-23).

Beş faktörlü modelin geçerliliğine yönelik çalışmalar yapan Goldberg bu modele farklı teorilerle yaklaşmış, Conley farklı araçlar kullanmış, Bond ve Noller farklı kültürlerde uygulamış, Digman ve Inouye farklı kaynaklar kullanarak birçok araştırma yapmışlardır (Barrick ve Mount, 1991; 3).

Beş faktörlü modelin beş boyutu; (Tablo 1) dışadönüklük (Extraversion), uyumluluk (Agreeableness), sorumluluk (Conscientiousness), duygusal denge (Emotional Stability) ve deneyime açıklıktır (Openness to Experience) (Digman, 1997; Goldberg, 1992; McCrae ve Costa, 2003; McCrae ve John, 1992).

Tablo 1: Beş Faktörlü Kişilik Modelinin Boyutları

Dışadönüklük	Konuşkan, cesur, şamatacı, zorlayıcı, girişken, doğal, sosyal
Uyumluluk	Sıcak, nazik, işbirliği gösteren, bencil olmayan, esnek, dürüst, kibar, bağışlayıcı, yardımsever
Sorumluluk/Öz disiplin	Örgütlü, dayanabilir, dikkatli, sorumlu, çalışkan, etkili, yeterli, ihtiyatlı, özen gösteren, dakik
Duygusal Denge	Duygusal ve kıskanç olmayan, rahat, nesnel, sakin, dengeli, mizaçlı, iyi huylu, durağan, halinden memnun
Deneyime Açıklık	Zeki, uyanık, meraklı, hayal gücü yüksek, çözümleyici, akıllı, karmaşık düşünen, bilgili, entelektüel, ilgileri geniş, çok yönlü

Kaynak: (Morris, 2002: 470'den uyarlanmıştır).

Beş faktör kişilik modelinde yer alan her boyut olumsuz ve olumlu olmak üzere iki uçtan oluşmaktadır. Örneğin, dışadönüklüğün olumluluğu ölçekten yüksek puan almayı, olumsuzluğu da ölçekten düşük puan almayı ifade etmektedir (Solmuş, 2004: 199). Aşağıdaki tabloda, her boyutun yüksek ve düşük puan karşılığı olan sıfatlar verilmiştir.

Tablo 2. Beş Faktörlü Kişilik Modeli Boyutlarının Tanımlanması

Boyutlar	Derece	Tanımlamalar
Dışadönüklük	Yüksek	Konuşkan, açık, sosyal, iyimser
	Düşük	İçine kapanık, sessiz, geleneksel, sakin, çekingen,
Uyumluluk	Yüksek	İyi huylu, kıskanç olmayan, duygusal olgun, işbirlikçi, güvenilir
	Düşük	Dik başlı, sinirli, kıskanç, düşünceli, iddialı, benmerkezci, rekabetçi, eleştirel düşünebilen,
Sorumluluk	Yüksek	Titiz, düzenli, sorumluluk sahibi, dürüst,
	Düşük	Dikkatsiz, güvenilmez, işleri yarım bırakan, hayalci,
Duygusal Denge	Yüksek	Endişeli, gergin, sinirli, telaşlı, dengesiz
	Düşük	Sarsılmaz, kendi kendine yeten sakin, uysal, güvenilir, dengeli,
Açıklık	Yüksek	Geniş zevkler, bağımsız düşünce yapısına sahip, hayal gücü kuvvetli, entelektüel, sosyal,
	Düşük	Sanatsal duygudan uzak, düşüncesiz, dar düşünce yapısına sahip, sosyallikten uzak

Kaynak: (Hammond, 2001: 157-158).

3.1 Dışadönüklük

Beş faktörlü modelin dışadönüklük boyutundan yüksek puan alan kişiler, çoğu zaman sıcak, insanlarla bir arada olmayı seven, sosyal, girişken, canlı ve hareketli kişilik özellikleri sergilerler. Düşük puan alan kişiler ise, çok fazla arkadaş sevmeyen, kendilerini kolayca ortaya koymaktan hoşlanmayan, bu gibi durumlardan uzak durmaya çalışan kişilerdir (İyigün, 2014: 31). İçe kapanık kişiler, sessiz, ağzı sıkı, ihtiyatlı duygusal olarak olgun, nazik, geleneksel davranışlar gösteren, sakin, çekingen ve bağımsız kişilerdir (Hammond, 2001: 157).

3.2 Uyumluluk

Uyumluluk boyutu daha çok kişiler arası ilişkiler ile ilgilidir. Bu kişiler ya kendine güvenen ve yardım etmeyi seven, ya da etrafına şüpheyle yaklaşan ve çevresiyle iletişim kurmakta zorlanan kişilerdir (Ewen, 2014: 302). Bu boyuttan yüksek puan alan bir kişi genel olarak çevresindeki kişilere yardımcı olmaya çalışır. Bu boyuttan düşük puan alan kişiler ise; benmerkezcidir, çevresindeki kişilere şüpheyle yaklaşır, katılımcı olmaktan çok rekabetçi davranışlar gösterir (Ordun, 2005: 60-61).

3.3 Sorumluluk

Bu boyut daha çok kontrol ve disiplin ile ilgilidir. Bu boyuttan yüksek puan alan kişiler çoğu zaman titiz, düzenli, sorumluluk sahibi, dürüst, vicdanlı, bilinçli ve düşünceli kişilik özellikleri göstermektedir. Bu boyuttan düşük puan alan kişiler ise, daha çok dikkatsiz,

güvenilmez, işleri yarım bırakan, zamanında yapmayan, hayalci kişilik özelliklerine sahiptirler (McCrae ve Costa 2003; Hammond, 2001: 157).

Bu boyuttan yüksek puan alan kişiler, çalıştıkları kurumlarda kendilerine verilen görevleri titizlikle ve bilinçli bir şekilde yerine getirmeye çalışırlar. Üstlerinden verilen görevlerden asla kaçmazlar. Ones ve Viswesvaran'a göre, çalışma hayatında sorumluluk duygusu yüksek olanlar, düşük olanlara göre daha verimli çalışır (Salgado, 2002: 121).

3.4 Duygusal Denge

Bu boyut genel olarak kişilerin ruhsal durumuyla ilgilidir. Bu boyuttan yüksek puan alan kişiler, endişeli, sinirli, duygusal, güvensiz, kendisini yetersiz gören ve stresli kişilerdir. Bu boyuttan düşük puan alan kişiler ise; sakin, soğukkanlı, duygusuz, rahat (McCrae ve Costa, 2003), kıskanç olmayan, nesnel düşünen, dengeli, iyi huylu, durağan, halinden memnun kişilerdir. Bu boyuttan yüksek puan alanlar, düşük puan alanlara oranla daha fazla stres yaşarlar (Morris, 2002; Costa vd., 1986).

Bu kişiler, olur olmaz her şeye sinirlenebilir ve duygusal olarak kendilerini güvensiz ve yetersiz hissedebilirler. Bu nedenle bu kişiler, çalışma hayatında, yapmış olduğu işlerle uyum halinde olması gerekir. Bu kişilerin, insanlarla etkileşim halinde olan işlerde çalıştırılmaması daha çok muhasebe gibi görevlerde çalıştırılması gerekmektedir.

3.5 Deneyime Açıklık

Bu boyut bazı araştırmacılar tarafından zeka, bazıları tarafından kültür ve deneyime açıklık olarak belirtilmiştir (Somer vd., 2002: 24). Bu boyut, genel olarak kişilerin deneyimlere açık olmasıyla ilgilidir. Bu boyuttan yüksek puan alan kişilerin özellikleri arasında yenilikleri kabul etme, meraklı olma ve güçlü bir hayal gücü vardır. Bu boyuttan yüksek puan alan kişiler estetik, başarılı, bağımsız düşünen, değişime açık, duyarlı, özgün, açık fikirlidirler. Bu boyuttan düşük puan alan kişiler ise, genel olarak toplumsallaşmış, geleneklere bağlı, esnek olmayan, katı kişilik özeliklerine sahiptirler (Feist, 1998: 293).

4. ARAŞTIRMA

4.1 Araştırmanın Amacı

Araştırmanın amacı, Sinop Belediyesi'nde çalışan personelin kişilik özelliklerini, beş faktörlü kişilik modeli ile tespit etmek ve demografik bilgilerle (cinsiyet, medeni durum, yaş, eğitim düzeyi ve kıdem) olan ilişkisini incelemektir.

4.2 Araştırmanın Kapsamı

Araştırma, Sinop Belediyesi'nde memur kadrosunda bulunan personel üzerinde gerçekleştirilmiştir. Belediyede çalışan toplam 76 memur bulunmaktadır. Memur sıfatı taşımayan diğer çalışanlar çalışmaya dâhil edilmemiştir. Araştırmanın amacına yönelik olarak ilgili kurumda tesadüfî örneklem yöntemi ile 46 personel üzerinde anket uygulanmıştır.

4.3 Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada kullanılan anket iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde demografik soruları içeren beş soru yer almaktadır. Bu bölümde cinsiyet, medeni durum, yaş, eğitim düzeyi ve memurluktaki kıdem sorularına yer verilmiştir. İkinci bölüm ise, kişilik özelliklerini ölçmeye yönelik olarak Beş Faktörlü Model'in sorularına yer verilmiştir. Araştırmanın ikinci bölümünde yer alan anket soruları, Goldberg tarafından geliştirilen ve International Personality Item Pool (http://ipip.ori.org) isimli web sayfasında yayınlanan anketten alınmıştır. Bu anket kişilik özelliklerinin olumlu ve olumsuz yönlerini belirlemeye yönelik, beş gruptan (dışadönüklük, uyumluluk, sorumluluk, duygusal denge ve deneyime açıklık) ve 50 sorudan oluşmaktadır.

Anketteki sorular, "Kesinlikle katılıyorum", "Katılıyorum", "Kısmen Katılıyorum", "Katılmıyorum" ve "Kesinlikle Katılmıyorum" seçeneklerinden oluşan beşli likert formatındadır. Araştırmada uygulanan anketten elde edilen verilerin analizi için "SPSS 20.0" programı kullanılmıştır. Kişilikle demografik özellikler arasındaki ilişkiyi belirlemek için T-Testi, Anova ve Frekans analizi yapılmıştır.

4.4 Güvenirlik Analizi

Çalışmada kullanılan beş faktörlü kişilik modeli anketinin (50 soru) iç tutarlılığını ölçmek için yapılan güvenirlik analizinde Cronbach's Alpha sayısı 0.85 bulunmuştur. Bu değer sosyal bilimler alanı için, kabul edilebilir seviyededir.

Tablo 3:Araştırma Anketi Sorularının Güvenirlilik Analizi

Cronbach's Alpha	Soru Sayısı	Katılımcı Sayısı
0,85	50	46

4.5 Analiz ve Bulgular

4.5.1 Araştırmaya Katılanların Demografik Özellikleri

Araştırmada ankete katılan belediye personelinin demografik özelliklerine ait bilgiler aşağıda verilmektedir.

Tablo 4: Ankete Katılan Belediye Personelinin Demografik Özellikleri

Demografik Özellikler		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimsel Yüzde
Cinsiyet	Kadın	21	45,7	45,7	45,7
	Erkek	25	54,3	54,3	100,0
Yaş	30 ve altı	2	4,3	4,3	4,3
	31-40	18	39,1	39,1	43,5
	41-50	22	47,8	47,8	91,3
	51 ve üstü	4	8,7	8,7	100,0
Medeni Durum	Bekâr	7	15,2	15,2	15,2
	Evli	39	84,8	84,8	100,0
Eğitim Düzeyi	İlköğretim	3	6,5	6,5	6,5
	Lise	16	34,8	34,8	41,3
	Üniversite	27	58,7	58,7	100,0
Kıdem	0-5 yıl	3	6,5	6,5	6,5
	6-10 yıl	6	13,0	13,0	19,6
	11-15 yıl	16	34,8	34,8	54,3
	16-20 yıl	9	19,6	19,6	73,9
	21 yıl ve üstü	12	26,1	26,1	100,0

Yapılan araştırmaya 46 personel katılmıştır. Tablo 4'de görüldüğü üzere, anketi cevaplayan personelin % 45.7'si kadın, % 54.3 erkektir. Ankete katılan personelin yaş aralığı: 30 ve altı % 4.3, 31-40 % 39.1, 41-50 % 47.8 ve 51ve üstü ise % 8.7'dir. Bu yaş oranları araştırmaya katılan belediye personelinin büyük bir bölümünün orta yaş çalışanlardan oluştuğunu göstermektedir. Çalışanların % 15.2'si bekâr, % 84.8'i evli; % 6.5'i ilköğretim, % 34.8'i lise, % 58.7'si de üniversite mezunudur. Çalışma yıllarına göre ise, 0-5 yıl % 6.5, 6-10 yıl %13.0, 11-15 yıl % 34.8, 16-20 yıl % 19.6 ve 21 yıl ve üstü ise % 26.1 aralığındadır.

4.5.2 Katılımcıların Demografik Özellikleri İle Beş Faktörlü Model Arasındaki İlişki

Katılımcıların demografik özellikleriyle, beş faktörlü modelin boyutlarıyla arasında anlamlı bir ilişki olup olmadığını tespit etmek üzere t-test sonuçlarının sunulduğu aşağıdaki tablolarda, %95 anlamlılık düzeyinde bazı boyutlarda farklılıklar bulunmuş bazılarında ise anlamlı bir farklılık bulunamamıştır.

Tablo 5: **Katılımcıların Cinsiyetleri İle Beş Faktörlü Model Arasındaki İlişki**

Beş Faktörlü Modelin Boyutları	Cinsiyet	Personel Sayısı	Ortalama	P
Dışadönüklük	Kadın	21	2,9333	,031
	Erkek	25	2,5560	,036
Uyumluluk	Kadın	21	2,0048	,931
	Erkek	25	1,9920	,930
Sorumluluk	Kadın	21	2,4190	,071
	Erkek	25	2,1680	,083
Duygusal Denge	Kadın	21	3,1048	,091
	Erkek	25	2,7920	,102
Açıklık	Kadın	21	2,9095	,041
	Erkek	25	2,6480	,037

Tabloya bakıldığında beş faktörlü modelin dışadönüklük ve açıklık boyutuyla cinsiyet arasında anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Dışadönüklük ve açıklık boyutunda p<alfa (0,31<0,50; 0,41<0,50) olduğu için, bu boyutların cinsiyete göre değiştiğini söyleyebiliriz. Yine tablo 5'e bakıldığında hangi cinsiyetin daha dışadönük ve deneyime açık olduğu görülebilir. Her iki boyutta da kadınların erkeklere oranla daha fazla dışadönük ve deneyime açık olduğu ortalamalara bakılarak tespit edilmiştir. (2,93>2,55; 2,90>2,64). Diğer boyutlarda p>alfa olduğu için, cinsiyete göre anlamlı bir farklılık olmadığını söyleyebiliriz.

Katılımcıların medeni durumları ile beş faktörlü modelin boyutları arasında anlamlı bir fark olup olmadığına bakıldığında ise, sadece sorumluluk boyutunun medeni duruma göre anlamlı bir farklılık gösterdiği, bekârların evlilere göre daha sorumluluk sahibi olduğu tespit edilmiştir (p: 0,41<0,50). Diğer boyutlarla, medeni durum arasında ise, herhangi anlamlı bir fark bulunamamıştır.

Tablo 6: **Katılımcıların Medeni Durumları İle Beş Faktörlü Model Arasındaki İlişki**

Beş Faktörlü Modelin Boyutları	Medeni Durum	Kişi Sayısı	Ortalama	P
Dışadönüklük	Bekâr	7	2,8571	,540
	Evli	39	2,7051	,465
Uyumluluk	Bekâr	7	2,2000	,237
	Evli	39	1,9615	,214
Sorumluluk	Bekâr	7	2,6143	,041
	Evli	39	2,2231	,077
Duygusal	Bekâr	7	2,9143	,926
	Evli	39	2,9385	,922
Açıklık	Bekâr	7	3,0000	,126
	Evli	39	2,7256	,213

Farklı yaş guruplarının kişilik özelliklerine bakıldığında ise, anlamlı bir farklılık olmadığı söylenebilir (p>alfa). Yani belediyede çalışan farklı yaş grupları ile beş faktörlü modelin boyutları arasında anlamlı bir farklılık yoktur.

Eğitim düzeylerinin, beş faktör modelinin boyutlarıyla olan ilişkisine bakıldığında, sadece sorumluluk boyutunda anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir (0.41<0.50). Diğer boyutların ise, eğitim düzeyleriyle arasında herhangi bir anlamlı fark yoktur. Var olan anlamlı farkın hangi eğitim düzeyleri arasında olduğunu, Post Hoc Testi yaparak bakıldığında; sadece lise mezunlarının üniversite mezunlarına göre anlamlı bir farklılık gösterdiği tespit edilmiştir. Bu anlamlı farka göre, lise mezunlarının üniversite mezunlarına göre daha fazla sorumluluk sahibi olduğu görülmektedir (2,51>2,15).

Tablo 7:Katılımcıların Eğitim Düzeyleri İle Beş Faktörlü Model Arasındaki İlişki

Bağımlı Değişken	**(1) eğitim düzeyi**	**(2) eğitim düzeyi**	**p.**
Sorumluluk	İlköğretim	Lise	,364
		Üniversite	,995
	Lise	İlköğretim	,364
		Üniversite	,037
	Üniversite	İlköğretim	,995
		Lise	,037

Belediye personelinin çalışma süreleriyle, kişilik özellikleri arasında anlamlı bir farklılık bulunamamıştır. Fakat hangi çalışma süresinin hangi kişilik özelliğiyle daha ilişkili olduğu söylenebilir. Tablo 8'e bakıldığında deneyime açıklık, duygusal denge ve dışadönüklük boyutunda en yüksek ortalamayı alan yıl aralığı 21 yıl ve üstüdür. Uyumluluk ve sorumluluk boyutunda ise en yüksek ortalamayı alan yıl aralığı 11-15 yıl aralığıdır. Ayrıca, duygusal dengelilik boyutunda; çalışmaya yeni başlayanlarla ve 21 yıl ve üstü çalışanlarda daha yüksek bir ortalama söz konusudur.

Tablo 8:Katılımcıların Memurluktaki Kıdemleri İle Beş Faktörlü Model Arasındaki İlişki

Beş Faktörlü Model	Memurluktaki Kıdem	Kişi Sayısı	Ortalama	P
Dışadönüklük	0-5 yıl	3	2,3667	
	6-10 yıl	6	2,6000	
	11-15 yıl	16	2,7063	0,717
	16-20 yıl	9	2,7778	
	21 yıl ve üstü	12	2,8750	
Uyumluluk	0-5 yıl	3	1,6667	
	6-10 yıl	6	1,9833	
	11-15 yıl	16	2,2250	0,130
	16-20 yıl	9	1,9889	
	21 yıl ve üstü	12	1,7917	
Sorumluluk	0-5 yıl	3	2,0000	
	6-10 yıl	6	2,2500	
	11-15 yıl	16	2,4063	0,386
	16-20 yıl	9	2,0778	
	21 yıl ve üstü	12	2,3583	
Duygusal denge	0-5 yıl	3	3,0333	
	6-10 yıl	6	2,6167	
	11-15 yıl	16	2,9125	0,591
	16-20 yıl	9	2,8889	
	21 yıl ve üstü	12	3,1333	
Açıklık	0-5 yıl	3	2,5667	
	6-10 yıl	6	2,7667	
	11-15 yıl	16	2,7438	0,620
	16-20 yıl	9	2,6667	
	21 yıl ve üstü	12	2,9250	

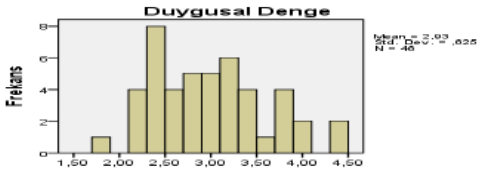
Tablo 9: Sinop Belediyesinde Çalışan Personelin Kişilik Özelliklerinin Ortalamaları

	Dışadönüklük	Uyumluluk	Sorumluluk	Duygusal Denge	Açıklık
Kişi Sayısı	46	46	46	46	46
Ortalama	2,7283	1,9978	2,2826	2,9348	2,7674
Minimum	1,40	1,00	1,50	1,80	1,60
Maksimum	3,90	2,90	3,50	4,40	4,00

Tablo 9'a bakıldığında belediye personelinin beş faktörlü model çerçevesinde cevaplamış olduğu soruların ortalamaları ve minimum/maksimum değerleri görülmektedir. Araştırma sonuçlarına göre personelin almış olduğu ortalamaları yüksek puandan düşük puana doğru sıralayacak olursak: (1) Duygusal denge, (2) Deneyime Açıklık, (3) Dışadönüklük, (4) Sorumluluk, (5) Uyumluluk.

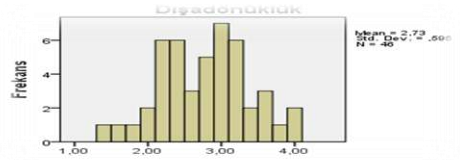
Duygusal denge denilince akıllara kaygı, depresyon ve stres gelmektedir. Tablo 9'a bakıldığında duygusal denge boyutunun diğer boyutlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Fakat şekil 1'e bakıldığında 1-5 puan aralığında, katılımcılar daha çok 3'ün altında puan almışlardır. Bu boyuttan düşük puan alanların genel özellikleri arasında sarsılmaz, kendi kendine yeten, sakin, uysal, güvenilir ve dengeli gibi özellikler vardır. Bu boyut diğer boyutlardan farklı değerlendirilmektedir. Yani düşük puan alanlar, yüksek puan alanlara göre daha olumludur.

Şekil 1: Duygusal Denge

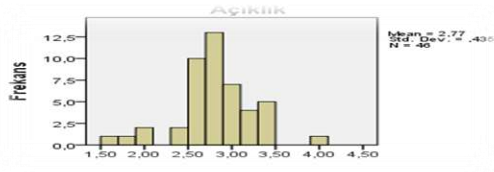


Diğer boyutlara bakıldığında dışadönüklük ile deneyime açıklığın birbirine çok yakın olduğu görülmektedir. Bu iki faktörün bu şekilde birbirine yakın oranlarda olması; boyutlar arasında korelasyon analizi yapan başka araştırmacılar tarafından da tespit edilmiştir (Judge vd., 1997: 749).

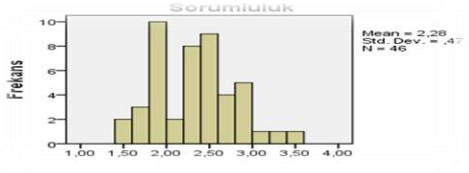
Şekil 2:Dışadönüklük



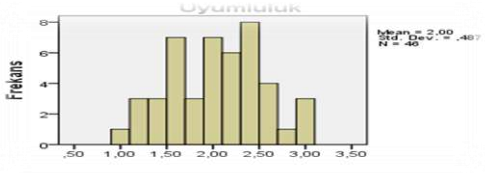
Şekil 3: Açıklık



Şekil: 4 Sorumluluk



Şekil: 5 Uyumluluk



Yukarıda gösterilen histogram şekilleri bize, katılımcıların hangi boyuttan düşük veya yüksek puan alıp almadığını göstermektedir. Dışadönüklük ve açıklık boyutuna bakıldığında genel olarak puanlar 2.5 ile 3.5 arasındadır. Bu verilere bakarak, belediye personelinin dışadönük ve aynı zamanda deneyime açık olduğunu da söyleyebiliriz. Sorumluluk boyutunda da yine pozitif yönlü kişilik özellikleri taşıyan personel vardır. Uyumluluk oranında ise, daha çok 1.5-2.5 altında yoğunlaşma olduğu görülmektedir.

SONUÇ

Kamu hizmetlerinin nitelik ve niceliğinin ve aynı zamanda vatandaş memnuniyetinin artırılması, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı için kamu personelinin başarı durumu son derece önemlidir. Kamu personelinin başarı durumunun artırılması için ise, öncelikle kamu personelinin değişik tip, duygu ve kişilik özelliklerine sahip olduklarını her zaman göz önünde bulundurmak, kamu hizmetlerinin üretim ve dağıtımında bu özellikleri dikkate almak gerekmektedir (Tortop, 1982; 167). Çünkü kişilik yapısı, bireylerin işlerini yapmalarında ve sorumluluklarını yerine getirmelerinde önemli bir etkiye sahiptir. Özellikle kamu personeline bakıldığında, yaşamlarının büyük bir kısmı çalıştıkları yerlerde geçmektedir. Kişiliğe uygun işlerde çalışılması ya da kişilik yapısıyla çalışılan yer arasında uyum sağlanabilmesi, hizmet başarısını artırdığı gibi, iş doyumunu da artırıcı bir etki oluşturacaktır.

Ülkemizde kamu personelinin kişilik özelliklerine ilişkin araştırmaların sayısı son derece sınırlıdır. Konunun farklı açılardan ve farklı kamu kurumlarda ele alınıp incelenmesi ve ülkemizde kamu personelinin kişilik özelliklerinin belirlenmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Bu araştırma da söz konusu ihtiyacı karşılamaya yönelik çalışmalardan biridir.

Bu çalışma, Sinop Belediyesi'nde çalışan kamu personelinin kişilik özelliklerini, beş faktörlü model ile tespit etmeye yöneliktir. Araştırma bulgularına göre, kadınların erkeklere göre daha fazla dışadönük ve deneyime açık olduğu; bekârların evlilere göre çalışma hayatında daha fazla sorumluluk sahibi olduğu, eğitim düzeylerine göre, lise mezunlarının üniversite mezunlarına göre daha fazla sorumluluk duygusuna sahip olduğu tespit edilmiş; yaş ve memurluktaki kıdem ile kişilik özellikleri arasında anlamlı bir faklılık bulunamamıştır. Çalışan personelin kişilik özellikleri ortalamalarına genel olarak bakıldığında sırasıyla; duygusal denge, deneyime açıklık, dışadönüklük, sorumluluk ve uyumluluk boyutlarının yüksek olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, tüm bu verilere bakarak Sinop Belediyesi çalışanlarının konuşkan, sosyal, iyimser, hayalci, düşünceli, entelektüel ve duygusal olmalarının yanı sıra, eleştirel, bağımsız düşünce yapısına sahip, rekabetçi ve az da olsa gergin ve endişeli oldukları söylenebilir.

KAYNAKÇA

Aytaç, Serpil (2009), *İnsanı Anlama Çabası: Psikolojiye Giriş*, Hiperlink, Bursa. Veritabanı: eBook Collection (EBSCOhost) http://eds.b.ebscohost.com/eds/results?sid=db517d83-50824a76a79934557e6d665a%40sessionmgr113&vid=3&hid=120&bquery=ki%C5%9Filik+kuramlar%C4%B1&bdata=JmNsaTA9RlQxJmNsdjA9WSZsYW5nPXRyJnR5cGU9MCZzaXRlPWkcy1saXZl, (18.09.2015).

Barrick, Murray R. ve Mount, Michael. K. (1991), "The Big Five Personality Dimensions and Job Performance: A Meta-Analysis", *Personnel Psychology*, Cilt 44, Sayı 1, s. 1-26, http://people.tamu.edu/~mbarrick/Pubs/1991_Barrick_Mount.pdf, (30.08.2015).

Baymur, Feriha (1994), *Genel Psikoloji*, İnkilap Yayınları, Ankara.

Burger, Jerry. M. (2006), Kişilik Psikoloji Biliminin İnsan Doğasına Dair Söyledikleri, (Çev. İnan Deniz Erguvan Sarıoğlu) Kaknüs Yayınları, İstanbul.

Bruno, Frank. J. (1996), Psikoloji Tarihine Giriş, (Çev. Gül Sevdiren) Kıbele Yayınevi, İstanbul. Erişim:8Ekim2015,https://drive.google.com/file/d/0BysxSydtPMpAbDktY2dMM2NiMjg/view?pli=1.

Coray, Gerald (2008), *Psikolojik Danışma, Psikoterapi Kuram ve Uygulamaları,* Tuncay Ergene (Çev.). Mentis Yayıncılık, Ankara.

Costa Jr, Paul. T., Busch, Catherine M. Zonderman, Alan B, McCrae, Robert R. (1986), Correlations of MMPI factor scales with measures of the five factor model of personality. *Journal of Personality Assessment*, Cilt 50, Sayı 4, s. 640-650, http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=56279ddf-ec55-4ff3-937f74699bf989ae%40sessionmgr4002&crlhashurl=login.aspx%253fdirect%253dtrue%2526scope%253dsite%2526db%253ds3h%2526AN%253d6380356%2526ErrorURL%253dhttp%25253A%25252F%25252Flinksource%25252Eebsco%25252Ecom%25252Ferror%25252Easpx&hid=4206&vid=0, (06.09.2015).

Cüceloğlu, Doğan (2010), *İnsan ve Davranışı Psikolojinin Temel Kavramları*, Remzi Kitabevi. İstanbul.

Digman, John M. (1997), Higher-order factors of the Big Five. *Journal of personality and social psychology*, Cilt 73, Sayı 6, s. 1246-1256, http://search.proquest.com/docview/614396617/fulltextPDF?accountid=16701, (03.09.2015).

Duane P. Schultz, Sydney Ellen Schultz (2001), *Modern Psikoloji Tarihi*, Kaknüs Yayınları, İstanbul.

Ewen, Robert B. (2014), *An introduction to theories of personality*. Psychology Press, https://scholar.google.com.tr/scholar?q=an+introduction+to+theories+of+personality&hl=tr&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholart&sa=X&ved=0CBgQgQMwAGoVChMInaPYuefmxwIVixMaCh3oQAtf, (07.09.2015).

Feist, Gregory J. (1998), A meta-analysis of personality in scientific and artistic creativity. *Personality and Social Psychology Review*, Cilt 2, Sayı 4, s. 290-309, http://www.gwern.net/docs/1998-feist.pdf. (06.09.2015).

Geçtan, Engin (2002), *Psikanaliz ve Sonrası*, Metis Yayınları, İstanbul.

Goldberg, Lewis R. (1993), The Structure Of Phenotypic Personality Traits. American Psychologist, Cilt 48, Sayı 1, s. 26-34, http://projects.ori.org/lrg/PDFs_papers/Goldberg.Am.Psych.1993.pdf, (02.09.2015).

Hammond, Marie S. (2001). The use of the Five-Factor Model of personality as a therapeutic tool in career counseling. *Journal of career development*, Cilt 27, Sayı 3, s. 153-165, http://download.springer.com/static/pdf/483, (06.10.2015).

İyigün, Ulu. Hakan. (2014). *Kişilik Özelliklerinin İş Performansına Etkisi: Çalışanlar Üzerinde Bir Uygulama*.Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Bahçeşehir Üniversitesi SosyalBilimlerEnstitüsü,İstanbul.file:///C:/Documents%20and%20Settings/USER/Belgelerim/Downloads/370752.pdf, (06.09.2015).

Judge, Timothy. A., Martocchio, Joseph. J., ve Thoresen, Carl. J. (1997), Five-factor model of personality and employee absence. *Journal of Applied Psychology*,Sayı 82, s.745-755, http://www.timothy-judge.com/Judge,%20Martocchio,%20&%20Thoresen%20JAP%201997.pdf, (10.09.2015).

Jung, Carl Gustav (2014), *Jung psikolojisi*, Hiperlink, İstanbul, Veritabanı: eBook Collection (EBSCOhost),http://eds.b.ebscohost.com/eds/results?sid=db517d83-5082-4a76-a799-

34557e6d665a%40sessionmgr113&vid=6&hid=120&bquery=jung&bdata=JmNsaTA9RlQxJmNsdjA9WSZsYW5nPXRyJnR5cGU9MCZzaXRlPWVkcy1saXZl, (17.09.2015).

Karahan, T. Fikret, ve Sardoğan, Mehmet E. (2004), *Psikolojik Danışma ve Psikoterapide Kuramlar*, Deniz Kültür Yayınları, Samsun.

Koptagel-İlal, Günsel (2001), *Davranış Bilimleri Tıpsal Psikoloji*, Nobel Tıp Kitapevleri, İstanbul.

Köknal, Özcan (1995), *Kaygıdan Mutluluğa Kişilik*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul.

McCrae, Robert R, ve Costa, Paul T. (2003), *Personality in adulthood: A five-factor theory perspective*.GuilfordPress,https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=FEebGEJjQH8C&oi=fnd&pg=PA1&dq=personality+in+adulthood+a+fivefactor+theory+perspective&ots=Bp0XPwdpTc&sig=Bw2lMwFgJitRQvwTjE2nMPheAok&redir_esc=y#v=onepage&q=personality%20in%20adulthood%20a%20fivefactor%20theory%20perspective&f=false, (03.09.2015).

McCrae, Robert. R, John, O. P. (1992), An introduction to the five-factor model and its applications. *Journal of Personality*, Sayı 60, s. 175-215, http://www.workplacebullying.org/multi/pdf/5factor-theory.pdf, (03.08.2015).

Morris, Charles. G. (2002), *Psikolojiyi Anlamak (Psikolojiye Giriş)*. H. Belgin Ayvaşık ve Melike Sayıl (Çev. ed.). Türk Psikologlar Derneği Yayınları No: 23, Ankara.

Ordun, Güven (2005), Kişilik Faktörleri ve Satış Temsilcilerinin Performansı Arasındaki İlişkiler Üzerine Bir Çalışma, *Yönetim,* Sayı 51, s. 56-68, http://isletmeiktisadi.istanbul.edu.tr/wp-content/uploads/2013/04/Yonetim-51-2005-6.pdf, (06.09.2015).

Rita L. Atkinson, Richard C. Atkinson (2002), *Psikolojiye Giriş*, Yavuz Alogan (Çev.). Arkadaş Yayınları, Ankara.

Salgado, Jesus F. (2002), The Big Five personality dimensions and counterproductive behaviors. *International Journal of Selection and Assessment*, Sayı 10, s. 117-125, http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2389.00198/epdf, (10.09.2015).

Solmuş, Tarık. (2004), İş Yaşamı, Denetim Odağı ve Beş Faktör Kişilik Modeli, *Türk Psikoloji Bülteni*, Cilt 10, Sayı 34-35, s. 196-205, http://www.turkpsikolojidergisi.com/PDF/TPB/3435.pdf, (01.09.2015).

Somer, Oya, Goldberg Lewis R. (1999), The structure of Turkish trait-descriptive adjectives. *Journal of Personality and Social Psychology*, Cilt 76, Sayı 3, s. 431, http://projects.ori.org/lrg/PDFs_papers/Turkish_adjectives.pdf, (03.09.2015)

Somer, Oya. (2001), Çeşitli Çalışma Alanlarının Beş-Faktör Kişilik Boyutlarıyla İlişkisi, *Ege Eğitim Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, s. 31-40, http://egitim.ege.edu.tr/efdergi/issues/2001-1-1/2001-1-1-4.pdf, (10.092015).

Somer, Oya, Korkmaz Mediha, Tatar Aykut (2002). Beş Faktör Kişilik Envanteri'nin Geliştirilmesi-I: Ölçek ve Alt ölçeklerin Oluşturulması, *Türk Psikoloji Dergisi*, Cilt 17, Sayı 49, s. 21-33, http://www.turkpsikolojidergisi.com/PDF/TPD/49/21-36.pdf, (30.08.2015)

Tortop, Nuri. (1982), *Personel Yönetimi*, İlk-San Matbaası, Ankara.

YERELLEŞMENİN NERESİNDEYİZ? AVRUPA ÜLKELERİ İLE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

Seda Çankaya
Uzm. Selçuk Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü,
sedacankaya@selcuk.edu.tr
Esra Cebeci
Öğr. Gör. Selçuk Üniversitesi, Silifke Meslek Yüksekokulu, Dış Ticaret Bölümü
esracebeci@selcuk.edu.tr.

ÖZET
21. yüzyılda tüm dünyayı etkisi altına alan Küreselleşme süreci kamu yönetimlerinin de değişimini kaçınılmaz hale getirmiştir. Yerelleşme olgusu bu değişimin bir yönünü oluşturarak yerel yönetimlerin yetkileri ile ilgili düzenlemeler içermektedir. En yaygın tanımı ile "merkezden yerele doğru yetki biçimlerinin aktarılması olarak" ifade edilen yerelleşme olgusu ile yerel yönetim kuruluşlarının günün koşullarına uyarlanması ve halkın talep ve beklentilerine dikkate alarak onların kendi kendini yönetme yeteneğinin geliştirileceği düşünülmektedir. Çünkü sağlıklı bir şekilde işleyen bu politikalar devletin merkeziyetçi yapısını zayıflatarak bireyi güçlendirmekte ve daha demokratik bir ortam sağlamaktadır.
Türkiye, merkeziyetçi bir idari yapıya sahip olmasına rağmen, hem iç hem de dış dinamiklerin etkisi ile genelde kamu yönetiminde özelde ise yerelleşme konusunda yeniden yapılanma çalışmalarına hızla devam etmektedir. Özellikle dünyada meydana gelen değişim, Küreselleşme ve AB üyelik süreci, mevcut durumu değiştirmeye zorlamaktadır.
Yerelleşme kapsamında Avrupa devletlerinin çoğu devletin yetkilerinin yerele aktarılmasına önem vermişler ve bu konuda yasal düzenlemeleri yapmışlardır. Özellikle İngiltere, Fransa, İtalya gibi gelişmiş batı ülkelerinin yerelleşme konusunda kat ettiği yol, Türkiye içinde iyi bir örnek teşkil etmektedir. Nitekim Türkiye'nin yerelleşme politikalarını batıdan ayrı olarak değerlendirmek mümkün olmamaktadır.
Bu çalışmada yerelleşme geçmişi Türkiye'den daha eski olan Avrupa ülkelerinin yerelleşme eğilimleri ve deneyimleri incelenecektir. Böylece yerelleşme trendi Avrupa ülkeleri perspektifinden değerlendirilerek Türkiye'nin yerelleşme konusunda geldiği nokta karşılaştırmalı bakış açısı ile ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Yerelleşme, Türkiye, Avrupa Ülkeleri

YERELLEŞME KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kısaca merkezi idarenin küçültülmesi olarak tanımlanan yerelleşme, merkez idareden yerel idarelere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder (Eryılmaz, 2014: 123).

1970'ten itibaren merkeziyetçi ve otoriter olarak nitelendirilen siyasi sistemler bile ihracatın düşmesi, ithalat ve enerji fiyatlarının yükselmesi ve azalan dış destek gibi birtakım finansal problemlerle yüzleşmek zorunda kalmıştır. Tüm bu faktörler artan oranda yönetimleri, sınırlı kaynakların daha etkin kullanılmasının yolunu aramaya itmiştir. Yerelleşme, yönetimlerin büyüyen sorunlarına kısmı bir çözüm olarak görülmüştür. Bu sebeple devletler yönetim yapılarını yerelleşme düşüncesine göre değiştirmeye başlamışlardır. Şimdilerde ise devletlerin politikalarında yerelleşme sisteminin benimsenmesinde ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal olmak üzere birden fazla sebebi bulunmaktadır. Yönetim yapısını yerelleşme ilkesine göre şekillendiren ülkelerin merkezi yönetimin bütçe açıklarını kapatabilmek, mali krizden kurtulabilmek, kaynakların etkili ve adaletli bir biçimde kullanılmasını sağlayabilmek, kamu yönetimini daha şeffaf bir hale getirebilmek ve yönetimde hesap verebilirliği sağlayabilmek gibi amaçları bulunmaktadır (Acartürk ve Özgür, 2004: 146-147).

Kamu Yönetimleri, siyasal yapı, yönetim anlayışı, siyasal kültür, sosyo-ekonomik yapı ve ilişkiler, demokratik bilinç düzeyi, devlet yönetim gelenekleri ve tarihi dinamikler tarafından şekillenmektedir. Bu kriterler merkezi ve yerel yönetim arasındaki derecenin ölçüsünü belirlemektedir (Çevik, 2001:77; Parlak,2002:42). Merkeziyetçi ve yerelleşmiş ülkelerde kamu hizmetlerinin planlanması ve uygulanması konusun da farklılıklar söz konusu olmaktadır. Merkeziyetçi ülkelerde bu hizmetler daha çok merkezi yönetimlerce yürütülmekte iken yerelleşmiş ülkelerde ise bu hizmetler daha çok yerel yönetimlere devredilmiştir. Merkeziyetçi ülkelerde otoritenin merkezileşmesi bireyin özgürlük alanını sınırlandırırken yerelleşmiş ülkelerde devletin bireyler ve sivil toplum kurumları üzerindeki otoriter yapısı zayıflamakta ve birey güçlenmektedir. Devletin müdahalesi de minumun seviyeye inmektedir (Kerimoğlu, 2004:1). Merkeziyetçilik ilkesine sıkıca bağlı olan ülkelerde yerelleşme ilkesinin uygulamaya geçirilmesi oldukça zor olmaktadır. Çünkü merkezi yönetim, sahip olduğu yetkileri devretmek konusunda gönüllü davranmamaktadır (Çevik, 2012: 87). Günümüzde merkeziyetçi geleneğe sahip ülkeler bile yerelleşme reformlarını kamu yönetimlerinin gereklerine göre şekillendirmeye ve yerelleşmenin avantajlarından faydalanmaya başlamışlardır. Ancak tam anlamıyla batıda görülen örneklerine ne kadar yaklaştığı, yerelleşme derecesinin ne olduğu ise tartışmalıdır.

Türkiye de Yerelleşme Deneyimleri

Türkiye'de 1980 yılından itibaren genelde kamu yönetimi özelde yerel yönetim alanlarında; ekonomik yapıdaki değişim, hızlı kentleşme, bölgesel eşitsizlik, artan demokrasi talebi ve sivil toplumun ortaya çıkması ve merkezi yönetimin hantal yapısı gibi iç dinamiklerin etkisi, küreselleşme ve Avrupa Birliği gibi dış faktörlerin etkisi ile değişime zorlanmıştır (Toksöz, 2009: 3-8). Bu değişim bir yönünü de yönetimde yerelleşmenin sağlanması oluşturmaktadır. Tüm dünyayı etkisi altına alan yerelleşme olgusu Türkiye'nin de bu konuda reformlar yapmasını zorunlu kılmıştır. Ancak Türkiye'nin merkeziyetçi anlayışla devletin bütünlüğünün daha iyi korunacağı birlik ve beraberliğinin sağlanabileceği düşüncesi yerelleşmenin tam anlamı ile yerine getirilmesinde engel olarak görülmektedir. Her ne kadar merkezi yönetimin yürüttüğü hizmetlerde verimsizlik, yetersizlik ve hizmetlerin sunumunda gecikme meydana gelse de yapılan reformlar merkeziyetçi anlayış sebebi ile istenilen seviyeye ulaşamamaktadır (Çevik, 2001: 87). Hatta yerelleşme üzerine yapılmaya çalışılan bazı reformlar bile merkezin denetimini ve müdahalesini arttırabilmektedir. Bu sebeple Türkiye'de yerelleşme konusunda çalışmalar söz konusu olmakla birlikte kat edilen mesafe sınırlıdır (Çevik 2001: 86). Bu noktada AB ile başlayan üyelik süreci ve Türkiye'nin AB

ölçütlerine uyumu, yerelleşme konusunda bir takım yasal değişikliklerin uygulanması sureti ile ivme kazandırmaya çalışmaktadır.

Özellikle Avrupa Yerel Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi bünyesinde yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliğini sağlayacak ilkelerin üye ülkeler tarafından benimsenmesini ve hayata geçirilmesini amaçlanmaktadır (Sertesen, 2013: 2). Bu şartı imzalayan ülkeler kendi içlerinde yapacakları düzenlemeler ile yerel yönetimlerin geniş özerkliğe sahip olmasına, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin anayasada belirlenmesine, merkezi idare tarafından müdahale ile yetkilerin zayıflatılmamasına, yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenmesini oluşturmasına, gerekli olan mali kaynaklara sahip olmasına, seçilen organlardan meydana gelmesine ve adem-i merkeziyetçi anlayışını sağlamakla sorumludur (Alagöz, 2011). Türkiye bu şartı 1992 yılında kabul etmiş ancak bazı şartlarına çekince koymuştur. Türkiye'nin çekince koyduğu şartlardan biri, "Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır" hükmüdür. Bu hüküm, yerel ile ilgili konuları en iyi bilebilecek olan yerel makamların görüşlerini almayı ve böylece en doğru kararların verilebilmesini amaçlamaktır. Türkiye'nin bu maddeye çekince koyması çok yerinde bir tavır olarak görülmemektedir. Türkiye'nin çekince koyduğu bir başka hüküm ise, "Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunmasını, amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır." Bu hüküm, idari vesayet yetkisini azaltarak, yerel makamlara daha geniş özerklik verme amacındadır. Mali özerkliğe ilişkin yer alan çeşitli hükümler de çekince konulan maddeler arasındadır. Türkiye'nin çekince koyduğu bu maddeleri sözde kabul etmesi bile yerelin söz sahibi olmasına, güçlenmesine fayda sağlamayacaktır. Her şeyden önce Türkiye'nin bu konuda takınacağı tavır, yerelin güçlendirme fikrini kabul etmeye ilişkin olmalıdır (Bilsin, 2015: 5).

Türkiye'nin yerel yönetimler konusunda ki temel reformları 2003 yılından itibaren yoğunlaşmıştır Reformlar 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), 5272 sayılı Belediye Kanunu (2004), 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005), 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005), 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005), 5445 sayılı Mahalli idare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2006), 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008) ve son olarak 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun gibi çalışmalar ile yasal bir zemine oturtulmaya çalışılmıştır. Böylece Avrupa Yerel

Özerklik Şartına uyum sağlanmak istenmiştir (Akman ve Acar, 2014: 84). Tüm bu kanunlar Türk yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine hakim olan geleneksel yapıyı, yerelin merkezin karşısında her zaman siyasi, idari ve mali açılardan merkezi yönetim karşısındaki geleneksel ikincil durumunu sorgulamaya ve yerel yönetimlerin daha güçlü kamu yönetiminin ise daha demokratik katılımcı bir yapıya kavuşturulması açısından önemli gelişmeler olarak görülmektedir (Ökmen ve Canan, 2009: 163).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda, büyükşehir belediyelerinin görevleri ayrıntılı olarak sıralanarak mahalli müşterek nitelikteki tüm şehirsel gereksinimler büyükşehir belediyesinin sorumluluğunu altına bırakılmıştır. 6360 Sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna kadar belediyelere bırakılan bu yetki ve sorumluluklar yeni düzenleme ile daha da kapsamlı hale getirilmiştir. (Gözler, 2013: 35-39). Bu kanun merkezi yönetim-yerel yönetim arası güç ve yetki dağılımını ilgilendiren birçok değişiklik içermektedir (Kutlu, 2015).

6360 sayılı kanun ile yeni 14 il belediyesi büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturularak, toplam büyükşehir belediye sayısı 30 ulaşmıştır. Büyükşehir belediyelerine temel yerel görevlerinin yanında başka görevler de verilerek başat haline gelmiştir (Kutlu, 2015).

Kanuna göre büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki; ilçe belediyelerinin sınırların da bu ilçelerin sınırları olarak değiştirilmiştir. Bu yirmi dokuz ilde illere bağlı ilçelerde yer alan köy, belde belediyeleri ve il özel idareleri kaldırılarak, köyler mahalle, belediyeler de mahalleleri ile birlikte bağlı bulundukları ilçelerin belediyelerine katılacaklardır. Büyükşehirlerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine vali ya da vali tarafından görevlendirilecek, vali yardımcısı tarafından idare edilecek Yatırım İzleme Komisyonları kurulmuştur. Değişikliklerle büyükşehir belediyelerinin görev sahaları genişlemekte ve yeni görevler eklenmektedir. Düzenlemeler günümüze kadar yeterli hizmet alamamış yerleşim yerlerinin beldelerinin daha iyi hizmet almalarını sağlayabilir. Ayrıca yönetim kademelerinin azaltılması son yıllarda yerelleşmiş ülkeler tarafından düzenlenen uygulamalardan biridir. Etkin uygulandığında olumlu sonuçlar doğurabilir (Parlak, 2013).

6360 sayılı büyükşehir yasası ile büyükşehir belediyelerine merkezi bütçeden aktarılan paylarda artış görülmektedir. Büyükşehir belediyelerine genel vergi gelirlerinden aktarılan paylar %5'ten %6'ya çıkarılmıştır (Çalcalı, 2014: 58). Kanunda yapılan düzenlemelerde yeni büyükşehir belediyeleri kurulması, yerel yönetimlere aktarılan kaynakların arttırılması ve

yapılacak transferlerin paylaşımında yeni kriterlerin getirilmesi gibi konular yerelleşme göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Ancak uygulamada bakıldığında yerel yönetimlere yetki devretmekten ziyade merkezi yönetimin diğer taşra teşkilatlarına devredilmiştir (Kerimoğlu, 2015).

Yerel yönetimler konusunda yapılan bu radikal değişiklikler bazı noktalarda eleştirilmiştir. Özellikle AB özerklik şartında yerel idareleri ilgilendiren konularda yerel topluluklara danışılmadan değişiklik yapılamaz hükmüne aykırı olduğu konusunda eleştirilmektedir. Eleştirilen bir diğer husus ise değişikliğin hizmetlerin halka en yakın birim tarafından görülmesi ilkesine aykırı olduğu konusundadır. Merkezden çok uzakta bulunan ilçelerdeki köylerin kaldırılıp mahalleye dönüştürülmesi bunlarında büyükşehirlere bağlanması hizmetlerin ulaştırılmasını daha da zorlaştıracağını düşündürmektedir. Ayrıca yerel yönetim birimi olan il özel idarelerin kapatılarak görev ve sorumlulukların bir kısmı merkezi yönetime bağlı idarelere devredilmesi yetkilerin yerelleşmesinden ziyade merkezileşmesine hizmet ettiği düşünülmektedir. Bu görev paylaşımı dışında kanunda herhangi bir görev paylaşımından bahsedilmemesi önemli bir eksiklik olarak görülmektedir (Kerimoğlu, 2014). Yatırım İzleme komisyonlarının kuruluş amacı itibari ile merkezi idarenin temsilcisi olan valiyi güçlendirmekte olduğu ve yerelliğe aykırı olduğu konusu da eleştirilen bir diğer hususdur. (Görmez, 2012; Görmez; 2013; Çalcalı, 2014).

AB üyelik yolunda ilerleyen Türkiye'nin Avrupa komisyonu tarafından her yıl hazırlanan ilerleme raporların da yerelleşme konusundaki tavsiye ve eleştirileri kat edilen mesafe konusunda fikir verebilmektedir.

2011 yılı ilerleme raporunda yerinden yönetim ve kamu yönetimi reformu için daha fazla siyasi destek sağlanması gerektiği belirtilerek reformların arttırılmasına vurgu yapılmıştır (AB Bakanlığı, İlerleme Raporu, 2012: 12).

2012 yılı ilerleme raporlarında yerel yönetimlere yetki devri konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği belirtilerek yapılan çalışmaların arttırılması konusunda tavsiyelerde bulunulmuştur (AB İlerleme Raporu, 2012: 11).

2013 yılı ilerleme raporunda da aynı şekilde yerel yönetimlere yetki devri konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği yer almıştır. 2012 yılında kabul edilen büyükşehir belediyesi kanunu ile belediyelerin yetkilerinin kapsamı genişletildiği; böylece bazı küçük belediyelerin kamu hizmeti sunma konusunda kapasitelerinin zayıf olduğu yönündeki Avrupa Konseyi eleştirisi kısmen karşılandığı belirtilmiş; ancak, yetki devri yoluyla belediyelerin

güçlendirilmesi veya kendi gelirlerini toplamalarının sağlanması konusunda Avrupa Konseyi tavsiyelerinin yerine getirilmesi gerektiği vurgulanmıştır (AB İlerleme Raporu, 2013: 8). Ayrıca Sayıştay'ın etkin ve verimli bir şekilde denetimini sağlaması için denetim personeli sayısını artırması gerektiği belirtilmiştir (AB İlerleme Raporu, 2013: 77). Bu noktada Türkiye'den yapılması istenen yerel yönetimleri güçlendirirken buna paralel olarak etkin bir denetim sistemi oluşturulmasıdır (Sertesen, 2013: 4).

2014 yılındaki ilerleme raporunda ise 2012'de Büyükşehir Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklikler ile yerel yönetimlere yetki devri konusunda ilerleme kaydedilmeği belirtilerek Mali yerinden yönetim konusunda çok sınırlı ilerleme kaydedildiği vurgulanmıştır 2013 senesinde yerel yönetimlerin devlet gelirlerindeki ve harcamalarındaki payı %10'un altında kaldığına dikkat çekilmiştir (AB İlerleme Raporu, 2014: 10).

İlerleme raporlarında da görüldüğü gibi Türkiye'nin yerel yönetimler konusundaki reform çalışmaları hala AB'nin istediği noktaya gelmemiştir. Bunda en önemli engelin ise Türkiye'nin sahip olduğu merkeziyetçi yönetim anlayışının reformlara karşı direnç göstermesi olduğu söylenebilir.

Türkiye'deki yerelleşme derecesinin hangi düzeyde olduğu ülkelere kıyasla söylenebilir. AB üyelik yolunda ilerleyen Türkiye'nin yerelleşme konusunda önemli ilerleme sağlamış Avrupa ülkeleri ile kıyaslanması ve gelinen noktanın analiz edilmesi önemli bir ölçüt olacaktır.

Türkiye ve Avrupa Ülkelerinde Yerelleşme Düzeyinin Karşılaştırmalı Analizi

Tüm dünyada küreselleşmenin de etkisi ile gündemde olan yerelleşme eğilimi en çok tercih edilen politikalardan biri olmasına rağmen ülkeler arasında aynı seviyede uygulanamamaktadır. Ülkelerin yerelleşme dereceleri üzerinde önemli farklılıklar söz konusu olabilmektedir (Uzun, 2002:91). Bu farklılıkların anlaşılması için yerelleşme düzeyini belirleyen bazı kriterlerin varlığından söz edilebilir (Smith, 1980: 37-149'dan akt, Eryılmaz, 2014: 124). Bu kriterlerin Türkiye ile Avrupa ülkeleri özelinde Türkiye değerlendirilmesi, Türkiye'deki yerelleşme düzeyinin ne seviyede olduğunun anlaşılması konusunda katkı sağlayacaktır. Bu kriterler:

1. Yerel yönetimlerin yürüttüğü fonksiyonların niteliği ve hacmi yerelleşmenin düzeyini belirleyen

Faktörlerin başında gelmektedir. Eğitim gibi temel fonksiyonların yürütülmesinde yerel idarelerin rolünün bilinmesi ülkelerin yerelleşme konusunda geldiği noktanın

belirlenmesi konusunda yardımcı olacaktır (Eryılmaz, 2014: 125). Yerel halkın ihtiyaçları ancak yerel yönetimler tarafından tam olarak anlaşılabilir. Merkezin yerel ihtiyaçlara ilişkin çözüm üretmesi zor olabilmektedir. Bu sebeple yerel yönetimlere yetki devrinin yapılması bu işlerin en sağlıklı yürütmenin bir yolu olmaktadır (Bilsin, 2015: 3).

Ülkelerin tarihsel süreç içerisinde yaşadıkları merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi eğilimler, sahip oldukları farklı yönetim sistemleri nedeni ile yerel yönetimlerin üstlendikleri görev ve fonksiyonlarda farklılıklar göstermektedir. Köklü yerel yönetim anlayışına sahip olan ülkeler, eğitimden, sağlığa kapsamlı hizmetler sunarken diğer ülkeler ise daha dar kapsamda hizmetler sunmaktadır (Polatoğlu, 2000: 3). Ancak savunma, güvenlik, dış işleri, devlet ekonomisi gibi en temel konuların merkez tarafından yürütülmesi, yerelleşme konusunda ilerleme kat etmiş ülkelerde bile tercih edilen bir durumdur (Bilsin, 2015: 3).

Genel olarak bakıldığında Avrupa genelinde eğitim, sağlık, çevre, sosyal yardım, ulaştırma, turizm, kültür, fiziki ve sosyal planlama, ormancılık, iç güvenlik ve genel asayiş, nüfus ve seçim kayıtları ve işlemleri gibi her alandaki pek çok kamu hizmeti, yerel otoritelerce yürütülmektedir. Ancak ülkeler arasında kamu yönetiminin genel sisteminden ve anayasal rejimden kaynaklanan farklılıkların da dikkate alınması gerekmektedir (Parlak, 2014: 26). Merkezi yönetimin yetki ve görev alanının dışındaki tüm kamusal hizmetlerde yerel yönetimlerin görevli olduğu söylenebilir.

Fransa'da merkezi yönetim ile yerel yönetim arası görev paylaşımı yapılması konusunda benimsenen ilke belli bir hizmetin sunumunu bölmekten ziyade ilgili hizmeti bütçe, yetki ve donanımı ile bölmeden ilgili birime bırakmak sureti ile etkin bir hizmet sunumu sağlamaktır (Toksöz, 2009: 71). Fransa'da savunma, dış işleri, devlet ekonomisi, polis ve güvenlik alanındaki genel sorumluluk merkezi yönetime aittir. Tüm bu temel konular dışındaki konular merkezi ve yerel yönetim kademeleri arasında paylaştırılmıştır (Toksöz, 2009:74; Bilsin, 2015:3). Eğitim konusunda merkezi yönetimin görev alanı ise müfredat gelişimi ve öğretmenlerin seçimi ile sınırlıdır. Yerel yönetimler ağırlıklı olarak okul binalarının ve donanımından sorumludur (Toksöz, 2009:74).

İtalya geniş bir yerelleşme anlayışı içinde kamu hizmetlerinin büyük bir bölümünü belediyeler, iller ve bölgeler tarafından yürütülmesini öngörürken merkezi yönetiminde bu birimlerde temsilcileri bulunmaktadır (Akçadağ, 2011).

Federal bir devlet yapısına sahip olan Almanya güçlü yerel yönetimlere sahiptir. Bunun en önemli sebeplerinden biri yoğun ve çeşitli görevler üstlenmeleridir. Türkiye'de il,

ilçe, merkezi yönetimin taşra kuruluşları ve belediyeler tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin tümü, Almanya'da yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Mesleki eğitim, güzel sanatlar, kültür hizmetleri, sosyal yardım ve gençlik yardımı hizmetleri, belediyeler arası yolların yapımı ve onarımı, çevre koruma hizmetleri, trafik denetimi, öğrenciler için taşıma hizmetleri gibi hizmetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir (Güneş, 2009: 152).

İsveç ve Hollanda'da merkezi ve yerel yönetimler arasında görev ve sorumlulukların belirlenmesi için yerinden yönetim komisyonları kurulmuştur. Yapılan reformlar sonucu merkezi yönetimin yürüttüğü bir takım görev ve yetkiler yerel yönetim birimlerine devredilmiştir (Ünlü,1993: 92-93; Dexia,2006: 6). Hollanda da belediyeler, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik ve refah, barınma, kamu düzeni gibi geniş bir alanda görev üstlenmişlerdir. Belediyelerin bu görevleri ve özerklikleri, yasalarla sınırlandırılmıştır. Belediyelerin mutlak özerkliğe sahip olduğu alanlar, yolların bakımı ve inşaatı, kültürel faaliyetlerdir. Eğitim ve sosyal güvenlik gibi bazı politika alanlarında hizmetlerin gerçekleştirilmesinde ise önemli yerel kısıtlamalar getirilmiştir (Yücel, 2007: 124).

İspanya da yerel yönetimler arasında görev paylaşımı, kaynağını anayasadan almaktadır.

Görev paylaşımında uygulanan temel ilke "çıkarın" büyüklüğüne göre iktidarın yerel yönetimler arasında paylaştırılmasıdır. Eğer bir konuda yerel çıkar bölgesel çıkardan önemliyse bu alan yerel yönetime bırakılmaktadır. Bu görev paylaşımında ölçü görevin tamamıyla o yönetime bırakılması veya sorumluluğun paylaşılması biçiminde yapılmaktadır. İspanyada gerçekleştirilen yerelleşme çalışmaları ile birlikte yerel yönetimlerin görev ve harcamaları neredeyse merkezi yönetim harcama ve görevlerini geçmektedir (Yücel, 2007: 126).

Belçika da belediyeler, yerel yönetimi ve düzeni sağlamak, yol yapımı, kırsal gelişim, eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler gibi görevleri yerine getirmekle sorumludurlar (Yücel, 2007:120).

Avusturya'da belediyeler, yasalarda yer alan oldukça geniş boyutta olan özerkliğe sahiptirler. Yerel yönetimler, altyapı, bölgesel planlama, sosyal hizmetler ve eyaletlerle beraber okulları bakım işleri ve bazı yönetimsel görevlerden sorumludurlar (Yücel, 2007: 120).

Danimarka'da yerel yönetimler eğitim, yaşlıların bakımı, sosyal-kültürel hizmetler, sağlık, yol yapımı, çevrenin korunması, su sağlanması, yerel sanayi ve istihdam politikasının oluşturulması gibi kamu hizmetlerinin büyük bir bölümü ile uğraşmaktadırlar (Yücel, 2007: 122).

İngiltere'de eğitim, yerel yönetimlerin en önemli sorumluluklarından biri olmakla birlikte polis hizmetleri ve kişisel sosyal hizmetler diğer önemli görevleri arasında yer almaktadır (Yücel, 2007: 124).

Türkiye'de yerel nitelikteki çoğu hizmet hala merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir (Ekici ve Toker, 2005: 5). Avrupa da ilköğretim ve ortaöğretim binalarının yapım, bakım ve işletilmesi yerel yönetimler tarafından üstlenilmiştir. Eğitim gibi genel bir hizmet ise yerel yönetimlere devredilmiştir. Türkiye de ise belediyeler okul yapabilmelerine rağmen, ilköğretim okulu yapımı belediyeler için zorunlu kılınmadığından dolayı tüm büyükşehirlerde ikili öğretimle karşı karşıya kalınabilmektedir (Toksöz, 2009: 128). Türkiye'de eğitim gibi genel bir hizmet yerel yönetimlere güven duyulamamasından dolayı devredilememektedir (Çevik, 2001: 87). En son çıkarılan 6360 Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehir belediyelerinin görevleri çeşitlendirilerek, belediyelerin ağırlığı arttırılmaya çalışılmaktadır. Her ne kadar kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında yerel yönetimlerinin görev alanlarının arttırılmasına çalışılsa da Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında yetersiz görülmektedir. Aynı zamanda görevleri artan yerel yönetimlerin yeteri kadar kaynağa sahip olamaması hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesine engel olmaktadır.

2. Yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki oranı yerelleşme düzeyini ölçmeye

yarayan bir diğer kriterdir. Mahalli idare gelirlerinin büyük kısmı kendi öz kaynaklarından sağlanıyorsa merkezin müdahalesine daha az açık olacaktır (Eryılmaz, 2014:124-125). Böylece kendi kararlarını kendi öz kaynaklarını kullanarak alabileceğinden daha bağımsız olabilecektir.

Yerelleşmenin önemli göstergelerinden biri yerel yönetimlere ihtiyaçlarını zorlanmadan

karşılamasına yetecek maddi kaynakların tahsis edilmesidir. Mali bağımsızlığa ve kendi gelir kaynaklarına sahip olması aynı zamanda yerel yönetimlerin merkeze bağımlı olmamalarının önemli bir koşuludur (Bilsin, 2015: 3). Yerel yönetimlere merkezi yönetimle yapılan görev paylaşımına orantılı olarak kaynak sağlanması gerekmektedir. Ancak

Türkiye'de yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki kaynak paylaşımı görev ayrımından ziyade, merkezi hükümetin isteğine göre yapılmaktadır (Toksöz, 2009: 128).

Türkiye'de yerel yönetimlerin üç temel gelir kaynağı bulunmaktadır. Bunlar öz gelirler, merkezî yönetim yardımları ve borçlanma gelirlerinden oluşmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimler çok önemli öz gelir kaynaklarına sahip olmadıklarından gelirlerinin çoğunu merkezi yönetim yardımları oluşturmaktadır. Bu durum ise merkeze olan bağlılığın armasına sebep olmakta ve ülkelerde bazı sıkıntıların doğmasına neden olabilmektedir. Özellikle Türkiye de yetersiz kaynak aktarımından dolayı, yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçlarını karşılamak için belediyelerin kamu ihaleleri, imar alanlarının tespiti ve imar izinleri gibi işlemlerde bütçe açığını kapatacak yasa dışı yöntemlere başvurmalarına sebep olmaktadır (Bilsin, 2015: 3; Arıkboğa, 2004). Bu gibi daha birçok sorunun önüne geçmenin yolu yerel birimlere ihtiyaçları doğrultusunda bütçenin sağlanması ve bu bütçenin toparlanabilmesi için gelir kaynakları oluşturmaktır (Bilsin, 2015: 3).

Almanya ile Türkiye'deki yerel yönetimlerin mali güçleri karşılaştırıldığında Almanya'nın federal yapıdan kaynaklanan güçlü bir mali kaynağı bulunmaktadır (Güneş, 2009: 155).

Fransa da özellikle 2004 yılında yapılan reform çalışmaları ile birlikte yerel yönetimlere ek vergi oranı, yerel vergi oranlarının belirlenmesi gibi yöntemlerle kendi öz kaynaklarını yaratma imkânı tanınmıştır (Tortop ve diğerleri; 2006: 96). Ancak Türkiye de yerel yönetimlerin gelirlerine bakıldığında hala merkezi yönetime bağımlı olduğu anlaşılmaktadır.

2010 rakamlarına göre tablodan yer alan Avrupa ülkelerinde yerel yönetim gelirlerinin toplam gelirlerine oranında en yüksek rakamlar Danimarka(%66,3), İsveç(%48) , ve Almanya (%38,8), Belçika (38,5) İspanya, (% 49,9) ya aittir. En düşük oranlar ise Yunanistan (%5,64), Portekiz (%15,1) ve Slovakya(%17)'ya aittir. Türkiye de ise bu oran % 12,97 ile en düşük düşük oranlar arasında yer almaktadır. Bu sebeple yetersiz gelirine sahip olan yerel yönetim birimleri merkezi yönetim tarafından desteklenmekte ve mali açıdan merkeze bağımlı olmalarına sebep olmaktadır.

Tablo 1: Yerel yönetim gelirlerinin toplam gelirleri içindeki oranı (Eurostat, 2010)

Ülkeler	*2007*	*2010*
Almanya	39.1	38.8
Avusturya	31.5	31.6
Belçika	37.9	38.5
Çek Cumh.	27.5	29
Danimarka	57.2	66.3
Fransa	21.0	23.2
Slovakya	18.5	17.0
Hollanda	33.5	35.3
İngiltere	30.2	34.2
İspanya	46.5	49.0
İsveç	43.9	48.0
İtalya	32.2	32.5
Macaristan	25.7	25.9
Polonya	33.0	36.3
Portekiz	15.6	15.1
Romanya	26.9	28.5
Slovakya	18.5	17.0
Yunanistan	6,1	6.6
Türkiye		12,97

3. Mahalli idarelerin yaptıkları harcamaların ülkedeki toplam kamu harcamaları içindeki oranıÜlkelerin ne kadar yerel olduğuna ilişkin en çok kullanılan göstergelerden biridir (Eryılmaz, 2014: 125).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki en temel mesele kaynakların paylaşımında ortaya çıkmaktadır. Yerel birimlerin mahalli ihtiyaçlarını kendi birimleri aracılığı ile karşılayabilmesi ve bunu yapabilecek yeterli kaynağa sahip olması özerk olmalarının temel koşullarından biridir (Bilsin, 2015: 3). Bu konuda uygulanması gereken kural, yerel yönetimlere verilen görevlerle orantılı bir şekilde kaynak paylaşımının yapılmasıdır. Aynı zamanda yerel yönetim harcama oranlarının artması yerel yönetimlere verilen sorumlulukların arttığını, ne kadar hizmet yürüttüklerini göstermektedir (Yücel, 2007: 119). Yerel yönetimler ne kadar çok harcama yaparlarsa o kadar çok yetki ve görevlerinde genişleme olacağından yerelleşme düzeyinin de yükseldiği sonuca varılabilir. (Eryılmaz, 2014: 125)

Yapılan araştırmalarda gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin idarenin kamu harcamalarındaki payı büyük gelişmekte olan ülkelerde ise küçük olduğu görülmektedir. Tablodan da anlaşılacağı gibi gelişmekte olan ülkelerde bu oran %20'nin altında görülmektedir. Ülkemizde ise yerel yönetimlerin payı %15-25 arasında seyretmektedir. Gelişmiş ülkelerde bu oranlar giderek yükselmesine rağmen diğer ülkelerde pek bir değişiklik

göstermemektedir. Mahalli idareler ne kadar çok harcama yapıyorsa yetki ve görevlerde artış olacağından yerelleşme düzeyi de artmaktadır (Eryılmaz, 2014: 125).

Tabloda yer alan Avrupa ülkelerinin 2012 yılı verilerinden de anlaşılacağı gibi en yüksek yerel yönetim harcama oranlarına %63,16 ile Danimarka, %49,12 ile İsveç , %50,72 ile İspanya sahiptir. En düşük yerel harcama düzeyine sahip ülkeler ise, %12,68 ile Portekiz, %16, 83 ile Slovakya, %5,73 ile Yunanistan sahiptir. Türkiye'de ise bu oran 2012 yılı itibari ile %23'tür.

6360 sayılı Kanun yerel yönetimleri mali olarak güçlendiren bir yeniliği içermektedir. Yapılan değişiklikle Türkiye'nin yerel yönetim harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına oranı % 22'den % 23'e çıkarılmıştır (Koyuncu, 2012:2-3). Kanunda yer alan yerel yönetim paylarındaki artış yerel yönetimlerin mali olarak güçlendirilmesi konusunda önemli bir adımdır. Yerelleşme derecesinin belirlenmesinde önemli bir etken olan yerel yönetim harcamaların merkezi yönetim harcama oranı yerel yönetimler lehine arttırılmıştır. Paylar Türkiye özelinde düşünüldüğünde önemli bir gelişme olmasına rağmen diğer Avrupa ülkelerle kıyaslandığında bu oran hala oldukça düşük kalmaktadır.

Yerelleşme düzeyi yükseldikçe merkezden yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi genişlediğinden İsveç, Belçika gibi gelişmiş ülkelerin bazılarında yerel yönetimlere vergi koymak veya devletin aldığı vergiye ek oranlar koymak gibi yetkiler bulunmaktadır. Ancak Türkiye de böyle bir durum zaten vergi yükü ağır olacağından söz konusu değildir (Şen, 2004; Şentürk, 2010).

Tablo 2: Mahalli idarelerin yaptıkları harcamaların ülkedeki toplam kamu harcamaları içindeki oranı (Eurostat, 2010, http://www.oecd-ilibrary.org/)

Ülkeler	*2007*	*2010*	*2012*
Almanya	37.9	37.5	45,73
Avusturya	30.06	34.5	33,02
Belçika	37.1	37	41,12
Çek Cumh.	26.1	27.0	22,92
Danimarka	63.3	63.4	63,16
Fransa	20.7	20.5	21,07
Hollanda	34.0	33.3	32,42
İngiltere	28.5	27.4	28,28
İspanya	49.9	47.9	50,72
İsveç	46.9	47.5	49,32
İtalya	31.3	30.7	29,81
Macaristan	23.2	25.4,	18,60
Polonya	31.4	32.5	31,66
Portekiz	15.1	13.8	12,68
Romanya	25.5	23.9	-
Slovakya	17.6	16.0	16,83
Türkiye (2012)			23
Yunanistan	5.5	5.6	5,73

4. Mahalli düzeyde alınan kararların merkezi idarenin denetimine ya da onayına tabi olma oranı

Yerelleşme düzeyini belirleyen bir diğer faktördür. Mahalli idarelerin merkezi yönetimin denetimine tabi olmadan aldığı kararlar ne kadar fazla ise yerelleşme de o kadar yüksek olacaktır (Eryılmaz, 2014: 124).

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde iptal etme, yerine geçerek karar verme ve faaliyete başlamadan önce izin verme gibi denetim yetkilerini çok sık kullanması yerelleşme seviyesinin düşük olduğunu göstermektedir (Eryılmaz, 2014: 125).

AB'nin yerel yönetimler ile ilgili sözleşmesinde "Yerel yönetimler sadece yasalarla sınırlı olmak üzere kendilerine verilen görev ve sorumlulukları gerçekleştirirken takdir yetkisini tam olarak kullanabilmelidir" ifadesi yer almaktadır. Sorumlulukların dağılımında ise görevlerin ekonominin ve etkinliğin gereği olarak dikkate alınmalı ve verilen özerkliğin başka otoriteler tarafından kısıtlanmamalıdır (Yücel, 2007: 120). Bu noktada Avrupa ülkelerinde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde ağır vesayet anlayışı söz konusu olmamakla birlikte, daha çok mali denetimi kapsayan bir uygulama söz konusudur (Parlak, 2014: 30).

Almanya da yerel yönetimlerin özerkliği esastır. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlamamakta ancak yapılan işlemlerin hukuka uygunluğunu kontrol etmektedir. Bu sebeple denetim sadece hukukilik yönünden söz konusu olmaktadır. Denetimde amaç yapılan yanlış uygulamaların düzeltilmesidir (TBD, KAV, 1996: 69-70).

Fransa da 2002 yılında 1958 anayasasına "Cumhuriyet'in örgütlenmesi adem-i merkezidir"

hükmü, reformların Anayasal temelini oluşturmaktadır şeklinde eklenen ifade ile yerelleşme anayasal zemine oturtulmuştur. Böylece Fransa yönetim sistemini hem üniter hem de adem-i merkeziyetçi olarak tanımlanarak yerel yönetimlerin kendi ölçeklerinde hayata geçirilebilecek yetkilerin kullanımı için tüm kararları alma görevine sahip olmuştur (Bilsin, 2015: 2; Akçadağ, 2011). Fransa'da yapılan reformlar öncesinde yerel yönetimler üzerinde sıkı bir vesayet denetimi uygulanırken reformla birlikte merkezi idarenin yerel yönetim kararları üzerindeki, vesayet denetimi yetkisi kaldırılarak sadece hukuka uygunluk denetimi getirilmiştir (Çevikbaş, 2008). Yerel yönetimlerin aldığı hiçbir karar denetime tabi olmamakla birlikte alınan bir karar ancak mahkeme kararı ile bozulabilir (Parlak, 2014: 27).

İngiltere de yerel yönetimlerin her türlü karar ve eylemleri merkezi bir organ tarafından değil ancak hizmetin bağlı olduğu bakanlık tarafından denetlenmektedir (Bilgiç, 1998: 164). Bu sebeple merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde etkili bir denetimi söz konusu değildir (Parlak, 2014: 20).

Belçika da yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinde hem yasallık hem de yerindenlik denetimi söz konusudur (Parlak, 2014: 14). Yönetsel vesayet yetkisine sahip olan makamlar yerel yönetimlerin kararlarını değiştirebilmektedir (Ekici ve Toker, 2005: 8).

Hollanda da devlet, anayasa tarafından yerel yönetimlerin kararlarını yasaya aykırı olmaları durumunda iptal etme yetkisi ile yetkilendirilmiştir (Ekici ve Toker, 2005: 8).

İtalya'da görevini yerine getirmeyen yerel yönetim birimlerine müdahale ederek görevin yerine getirilmesi için başka birini atayabilmektedir (Ekici ve Toker, 2005: 8). Bu noktada sıkı idari vesayet söz konusudur.

Türkiye'de merkez ve yerel yönetim arasındaki ilişkiler her ne kadar anayasanın 123. Maddesinde idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır şeklinde ifade edilse de merkezi yönetim yerel yönetimleri kendisinin altında bir birim olarak görmektedir (Yaylı ve Çelik, 2008: 358; Toksöz, 2009: 127). Türkiye'de yerel yönetimler merkezi yönetim tarafından uygulanan sıkı bir vesayet denetimine sahiptir.

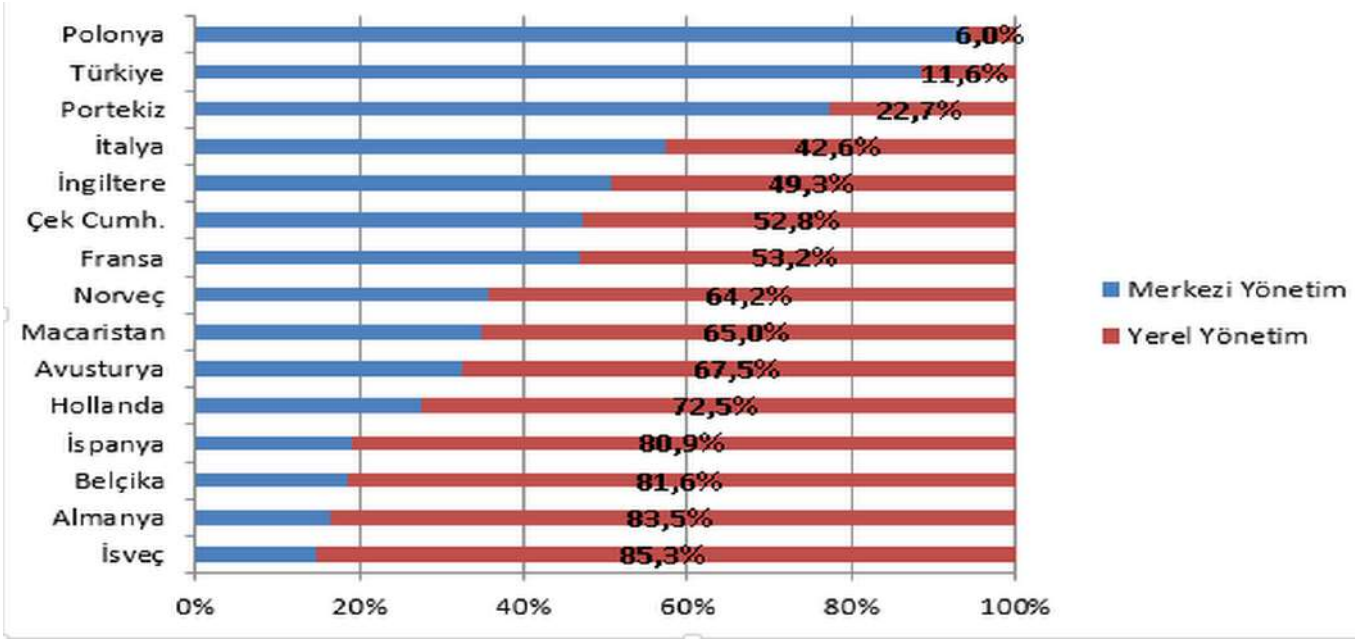
Özellikle aşırı merkeziyetçi ve güçlü devlet yapısı yönetime hemen hemen bütün personel ve kaynak kullanımında yetkilerin merkezi yönetime ve onun taşradaki temsilcilerine ait olması sonucunu doğurmuştur. Bu durum yerel yönetimleri merkeze bağlı hale getirmiştir (Güneş, 2009: 162; Çevik 2001: 86).

5. Ülkedeki toplam kamu personelinin merkezi idare, taşra kuruluşları ve mahalli idare arasındaki

Dağılımı da yerelleşmenin düzeyi konusunda fikir verecektir. Yerel yönetimlerde çalışan personelin oranı kamu yönetimlerinin yerelleşme ve merkezi-yerel hükümete tanınan sorumluluğun derecesi konusunda önemli göstergelerinden biridir (OECD, 2009).

Grafikte yer alan Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin personellerinin toplam kamu personeli içerisindeki ağırlığı yer almaktadır. Grafikten de anlaşılacağı üzere yerelleşme düzeyi yüksek olan Belçika, İsveç, İspanya, Almanya gibi Avrupa ülkelerinde oranlar %80'nin üzerinde gerçekleşmektedir. Bu oranlar Türkiye, Polonya ve Portekiz'de ise %20'nin altında yer aldığı görülmektedir. Türkiye'nin 2005 yılı mahalli idare personelinin toplam personel sayısı içindeki oranının %11,6 olduğu görülmektedir. Bu oranlar 2012 yılında %9,54, 2013 yılında ise %9,53 oranında gerçekleşerek düşüş göstermiştir. Türkiye'de 2013 yılı itibari ile kamu personelinin sayısı 2.717.104'dir. Mahalli idareler personelinin sayısı ise 259.052'dir. Oranın düşüklüğüne bakıldığında merkezi yönetimin ağırlığı fark edilmektedir (MİGM, 2013). Özellikle Almanya ile kıyaslandığında iki ülke nüfusa birbirine yakın olmasına rağmen yerel yönetimlerde çalışan personel sayısı %86'lık bir oran Türkiye'dekinden fazla olduğu görülmektedir (Güneş, 2009: 159-160).

Grafik 1: 2005 yılı kamu personelinin yerel yönetim birimlerine dağılımı (OECD Comparison of Employment in the Public Domain Survey, 2006)



SONUÇ

Yerelleşme, dünyanın içinde bulunduğu değişim sürecinde, kamu yönetimlerin de kaçınılmaz olarak dikkate almaları gereken bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır. Ülkeler yönetimlerini yerelleşme yönünde değişime uğratırken sahip oldukları tarihi birikim, siyasal yapısı, yönetim anlayışı, siyasal kültürü, sosyo-ekonomik yapı ve ilişkileri, demokratik bilinç düzeyi, devlet yönetimi gelenekleri tarafından etkilenmektedirler. Bu sebeple kamu yönetimleri, yerel yönetimleri konusunda gerçekleştirmek istedikleri reformları başarıya ulaştırmaları için mevcut yerel yapıya hâkim olunması, geçmişten ders çıkarmak suretiyle reformlara yoğunlaşması ve batıdaki yerel yönetim üzerine yapılan çalışmaların takip etmesi gerekmektedir. Özellikle Türkiye'deki yerelleşme düzeyinin belirlenebilmesi, diğer ülkeler ile kıyaslandığında bir sonuç verebilir. Türkiye'nin merkeziyetçi- üniter devlet anlayışına sahip olması yerelleşme konusunda istenilen seviyeye gelinememesinin önemli sebeplerinden biridir. Her ne kadar yetki ve sorumluluk verilmek sureti ile yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılsa da istenilen seviyeye ulaşamamıştır. Hatta yerelleşme adına yapılan reformlar bile yerelleşmeden ziyade merkezileşmeye hizmet ettiği görülmektedir.

Ekonomik açıdan gelişmiş ve yerelleşme konusunda belli bir ivme kazanmış ülkelerde, yerel yönetimlere daha fazla yetki, sorumluluk, görev ve bu görevlerle orantılı mali

kaynak verilmekte, kamu harcamaları içinde yerel yönetimlerin payı her geçen gün artmaktadır. Türkiye'de ise yerel yönetimlerin görev ve yetkileri özellikle 6360 sayılı kanun itibari ile artmış; ancak bu görev ve sorumlulukları ile orantılı mali kaynağın yeterli sahip olmamaları yerelleşme konusunda önemli bir engel oluşturmaktadır. Tahsis edilen kaynakların da merkezi yönetimin denetiminde olması ve merkezden yapılan transferlere dayalı olması merkezi yönetime bağlılığı arttırmaktadır. Belediyeler yerel yönetimler içerisinde halka en yakın, en etkili hizmetler veren ve en ayrıcalıklı yerel yönetim birimleri olmalarına rağmen, kaynak yönünden merkezi yönetime bağımlı olmaları, mali özerkliklerinin yeterince sağlanamamış olması daha etkin hizmet vermelerine engel olmaktadır.

Danimarka, İspanya İsveç Almanya, Belçika gibi gelişmiş Avrupa ülkeleri eğitim gibi temel görevler başta olmak üzere birçok alanda etkin faaliyet göstermekte ve gelirleri de buna göre düzenlenmektedir. Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin yürüttüğü işlemlere ilişkin denetimleri ise genel olarak hukuka uygunluk yönünde olmaktadır. Ancak Türkiye de merkezi yönetimin sıkı idari vesayet yetkisinin olması yerel yönetimlerin özerkliğinin önündeki önemli engellerden biridir. Bu nedenle idari reformlar yapılırken bu konuların özellikle düzenlenmesi gerekir.

Sonuç olarak, değerlendirme kriterlerinden de anlaşılacağı gibi yerelleşmeye ilişkin yerel yönetim harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı, yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı ve toplam kamu personelinden yerel yönetimlere dağılımı, gelişmişlik düzeyi yüksek olan Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin lehinde gelişme gösterirken; Türkiye dahil gelişmekte olan ülkelerde ise belli bir seviyede seyretmektedir. Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında oranların Avrupa ortalamasının altında gerçekleştiği ve yerelleşme konusunda kat etmesi gereken önemli aşamaların olduğu görülmektedir.

KAYNAKÇA

Acar, Muhittin ve Hüseyin Özgür (2004), Çağdaş Kamu Yönetimi II, Nobel Yayın Dağıtım.

Akdede, S. , H.E Acartürk,(2005), "Türkiye'de İlçe ve Belediyelerin Optimizasyonu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:14, Sayı: 3.

Akman Çiğdem, İbrahim Atilla Acar (2014), "Türkiye'de Yerel Yönetimler Açısından Oluşturul(amay)an Özerklik", 12. Kamu Yönetimi Forumu, Aydın.

Alagöz, Akçadağ Emine(2011), "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye", *Bilgesam,* 24 Haziran, http://www.bilgesam.org/incele/753/-avrupa-yerel-yonetimler-ozerklik-sarti-ve-turkiye/#.VhVyVey8PGe, (21.09.2015).

Arıkan, Yeşeren Eliçin (2014), "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler", *Görüş Dergisi,* www.deu.edu.tr, (10.10.2015).

Arıkboğa, Ü. (2004), "Türkiye'de Yerel Yönetimler Mali Açıdan Ne Kadar Özerk?", *Anlayış Aylık Siyaset Ekonomi Toplum (e-)Dergisi,* http://www.anlayis.net/makaleGoster.aspx? dergiid=10&makaleid=3338, (01.10.2015).

Atay Faruk, Atilla, Güney, "Yerelleşme ve Kalkınma Sorunu:Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Değerlendirme", *Mülkiye Dergisi*, Cilt.28, Sayı.243, www.mulkiyedergi.org/index.php?...1006%3Ayerelleme...reformu , (15.09.2015).

Bilgiç Veysel K., Serdar, Kenan Gül, "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%9CL1/Yerelle%C5%9Fme%20Politikalar%C4%B1.pdf, (15.09.2015).

Bilsin Vakkas (2015), "*Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi: Fransa Modeli"*, Bilgesam , http://www.bilgesam.org/incele/2011/-turkiye-de-yerel-yonetimlerin-guclendirilmesi- fransamodeli/#.VdHhZ1_tmko, (10.09.2015).

Çalcalı Önder (2014), "6360 Sayılı Kanun'un Türkiye'de Yerel Yönetimler Sistemine Getireceği Değişiklikler*"*, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 23, Sayı 4, s.49-68.

Çevik, Hasan Hüseyin (2001), Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları, Seçkin Yayınları.

Çevikbaş, R. (2008), *"*Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet*"*, http://www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2008/15.pdf, 10.09.2015.

Çiçek, H. G. S, Çiçek(2012) , "Norveç Yerel Vergi Sistemi*", Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi"*, Cilt: 8, Sayı: 16, s. 201-221.

De Vries, Michiel S (2000) "The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries", *European Journal of Political Research*, 38(2): 193–224.

Dexia, (2006), Sub-national Public Finans in the EU, November.

Ekici Birol, M., Cem Toker(2005), "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği", *Çağdaş Yerel Yönetimler,* Cilt 14,ss 5-28.

Eryılmaz, Bilal (2014), Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, 2014.

European Commision, "Fiscal Decentralisation in the EU Main Characteristics and Implications for Fiscal Outcomes", http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2012/2012-11-27-workshop/pdf/fiscal_decentralisation_en.pdf, (10.09.2015).

Görmez, Kemal, (2012), "Yerelleşme-Merkezîleşme Geriliminde Büyükşehir Yasası", *Zaman Gazetesi,* http://www.zaman.com.tr/yorum_yerellesme-merkezilesme-geriliminde-buyuksehir-yasasi_2017227.html, (20.09.2015).

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,* Cilt 11, Sayı 122, Şubat s.37-82, www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf, (20.09.2015).

Güneş, Mehmet, (2009), "Almanya ve Türkiye'deki Yerel Yönetimlerine Karşılaştırmalı Bir Bakış", *Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Dergisi*, www.kho.edu.tr, (01.10.2015).

Joumard, I. and P. M. Kongsrud (2003), "Fiscal Relations Across Government Levels", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 375, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/455513871742, (01.10.2015).

Kayıkçı, Sabrina (2003), "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 12, Sayı 3, Temmuz, s.37-38.

Kerimoğlu, Baki (2014), "Merkezileşme ve Yerelleşme Kıskacında Türkiye'de Yerel Yönetimler: Yeni Büyükşehir Kanunu Kapsamında Değerlendirme*", Mülkiye İktisadi Sosyal Araştırmalar Merkezi Değerlendirme Raporu 5*.

Koyuncu Emre (2012), "Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi", *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*, No. 201278, Kasım.

Koyuncu, Emre, Selçuk, Sertesen (2012), "Yerelleşmede Bir İleri Bir Geri*", Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, www.tepav.gov.tr,* (1.10.2015).

Kutlu, Önder (2015), 6360, http://www.yenihaberden.com/6360-2702yy.htm, (1.10.2015).

Mahalli İdareler Genel Bakanlığı (2014),Toplam Kamu Personeli Sayısı ve Mahalli İdarelerin PersonelDurumu,Ankara,http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli_Idareler_Personelinin_Toplam_Kamu_Personeli_Icindeki_Payi.pdf, (05.09.2015).

Meguid, Bonnie (2009), "Institutional Change as Strategy: The Role of Decentralization in Party Competition", *American Political Science Association National Conference*, Toronto, Canada.

O'Dwyer, Conor (2006), "Reforming Regional Governance in East Central Europe: Europeanization or domestic Politics as Usual?" *East European Politics and Societies* 20(2): 219–253

O'Neill, Kathleen (2003), "Decentralization as an Electoral Strategy", *Comparative Political Studies* 36(9): 1068–1091.

OECD CEPD Survey (2009), "Decentralisation of Employment in Government at a Glance", *OECD Publishing*, http://dx.doi.org/10.1787/723627140760, (05.05.2015).

OECD(2013), OECD Regins at a Glance, http://www.oecd-ilibrary.org/sites/reg_glance-2013-en/04/01/index.html?contentType=&itemId=%2Fcontent%2Fchapter%2Freg_glance-2013-27-en&mimeType=text%2Fhtml&containerItemId=%2Fcontent%2Fserial%2F19990057&accessItemIds, (01.10.2015).

OECD-TPA (2002), "Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States" *OECD Publishing*, (10.10.2015).

Parlak, Bekir (2014), "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri", *Tesam*,http://dergipark.ulakbim.gov.tr/tesamakademi/article/viewFile/5000065853/5000061371, (10.10.2015).

Parlak, Bekir, Hüseyin Özgür (2002), Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler, Alfa Yayınları.

Pilichowski, E. and E. Turkisch (2008), "Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain", *OECD Publishing*, OECD Working Papers on Public Governance, http://dx.doi.org/10.1787/245160338300 , (01.10.2015).

Polatoğlu, Aykut(2000), "Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 1 Ocak 2000, ss. 3-24.

Sertesen, Selçuk (2013), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Reform Açısından Önemli mi? , Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Değerlendirme Raporu, www.tepav.gov.tr (10.10.2015).

Sharma, Chanchal Kumar, (2006) "Decentralization Dilemma: Measuring the Degree And Evaluating the Outcomes", *Indian Journal of Political Science*, Sayı LXVII, ss. 49-64.

Spina Nicholas (2014), "Decentralisation and Political Participation: An Empirical Analysis in Western and Eastern Europe*"*, *International Political Science Review*, Sayı, 35(4), ss. 448-462.

Şen, Zelal, (2004), "Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi'', Ekonomik ve Mali Konular Dairesi Başkanlığı, Ankara.

Şentürk, H. (2010), "Belediyelerin Mali Problemleri", *Yerel Siyaset (e-)Dergisi*, 41. Haziran, http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=11 90, (10.09.2015).

Smith, Brian C. (1980), "Measuring Desentralisation", New Approaches to Study of Central-Local Government Relationships (Ed., G.W. Jones), Gower Publishing Company Limited, Hampshire, England.

TBD ve KAV (1996), Avrupa'da Yerel Yönetimler Üzerine ve Türkiye, Ankara.

Toksöz, Fikret, vd. (2009) "*Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye, Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*", Tesev Yayınları, http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/23cad2d9-1ee5-404d-8657-3bd442836bb5/Yerel%20Y%C3%B6netim%20Sistemleri.pdf , (21.09.2010).

Tortop, Nuri(1995), "*Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi*" *Yeni Türkiye*, Yıl:1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 299-304, Ankara.

Türkiye Avrupa Birliği Bakanlığı (2011), AB İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/index.php?p=4622, (09.09.2015).

Türkiye Avrupa Birliği Bakanlığı (2012), AB İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/index.php?p=4622, (09.09.2015).

Türkiye Avrupa Birliği Bakanlığı (2013), AB İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/index.php?p=4622, (09.09.2015).

Türkiye Avrupa Birliği Bakanlığı (2014), AB İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/index.php?p=4622, (09.09.2015).

Ulusoy Ahmet ve Tekin Akdemir (2009), "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik, Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 12, Sayı 21, ss.259-287.

Ünlü, Halil (1993), "Yönetimler Arası İlişkiler", T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, İstanbul.

Vries De S. Michiel (2000), "The Rise and Fall of the Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries", *European Journal of Political Research*, 38,193-224.

Yücel Fatma Nil (2007), "Maliye Teorisi Bağlamında, Mali Desentralizasyon, AB ve Türkiye Uygulamaları", *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı*.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİR HİZMETLER ÜRETMESİNDE KURUMSAL SOSYAL SORUMLULUĞUN YERİ VE ÖNEMİ

Salih Börteçine AVCİ
Yrd. Doç. Dr., Atatürk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi
Fethullah UÇAN
Arş. Gör., Atatürk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi.
Lokman ŞAHİN
Arş. Gör., Atatürk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi.
Önder BARLI
Prof. Dr., Atatürk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi.

ÖZET
Yeni büyükşehir belediyesi yasası ile birlikte etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışının ön plana çıktığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin faaliyetlerinden ve bu faaliyetlerin dolaylı ya da doğrudan sonuçlarından etkilenen tüm kişi ya da grupları kapsayan bu bakış açısı, insan odaklı sürdürülebilir bir hizmet üretimini gündeme getirmiştir. Yerel yönetimlerin oluşturdukları hizmetlerin kurumsal yönetim ilkeleri doğrultusunda sürdürülebilir özellikler taşıması insan odaklı hizmet üretimi için kritik bir öneme sahiptir. Yerel yönetimlerin uzun vadeli bakış açısı ile hareket ederek sürdürülebilir hizmetler oluşturma gerekliliği herkes tarafından kabul edilen bir husus haline gelmiştir. Özellikle yerel yönetimlerin paydaşlarına yönelik oluşturduğu ve onların sahiplendiği hizmetlerde sürdürülebilirliği sağlamak kolaylaşacaktır. Çünkü hizmetlerin sürdürülebilir bir yapıya bürünmesi, hizmeti oluşturan ve hizmetten faydalanan tüm paydaşların katılımı ile sağlanacaktır. Bu çalışma ile amaçlanan yerel yönetimlerin sürdürülebilir hizmetler sunması için kurumsal sosyal sorumluluk perspektifinde hareket etmesi gerekliliğini araştırmaktır. Aynı zamanda en küçüğünden en büyüğüne oluşturulan hizmetlerin hem kurumsal kimlik kazanabilmesi hem de bu hizmetlerin uzun vadeli kendi ayakları üzerinde durabilmesini temin etmek için kurumsal sosyal sorumluluğun yerini ve önemini tartışarak teorik bir perspektif oluşturmak da amaçlanmıştır. Araştırmanın metodolojisinde kurumsal sosyal sorumluluk çalışmaları ile ilgili değerlendirmeler yapılmış ve bir takım sonuçlara varılmıştır. Bu çalışma sonucunda kurumsal sosyal sorumluluk temelinde oluşturulan iş geliştirme modelleri ile hem sürdürülebilir, kendi ayakları üzerinde duran hizmetler üretilecek hem de insan odaklı bir düstur çerçevesinde iş kültürü geliştirilmesine katkıda bulunulacaktır.

Anahtar kelimeler: Yerel Yönetimler, Sürdürülebilirlik, Kurumsal Sosyal Sorumluluk

GİRİŞ

Belediye kelimesi, şehir, memleket manalarına gelen Arapça "beled" veya belde kelimelerinden gelir. Ülkemizde İl Özel İdaresi, belediye ve köy olmak üzere 3 çeşit yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Belediyeler; büyükşehir, il, büyükşehir ilçe, ilçe ve belde olarak 5 farklı statüye ayrılmıştır. Anayasa'nın 127.maddesinin 3.fıkrasında yer alan "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" şeklindeki düzenlemeye dayanarak Büyükşehir yasası çıkarılmıştır (Çelik, 2013: 1). Zamanla çağın gereklerine göre büyükşehir belediyesi yasalarında bir takım değişiklikler yapılarak daha demokratik, katılımcı ve özgürlükçü bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır.

Yeni Büyükşehir Belediyesi yasası belediyeleri yönetişim odaklı bir hizmet anlayışına doğru itmiştir. Tüm çıkar gruplarının dikkate alınmasını gerektiren bu yasa ile birlikte belediyelerin siyasi hedeflerine ulaşmak için kullanıldığı bir hizmet anlayışı, yerini tüm çıkar grupları ile işbirliğini gerektiren bir insan odaklılığa yönelik hizmet anlayışına bırakmıştır. Büyükşehir belediyeleri sınırlarında özel idarelerin belediyelere devredilmesi ile birlikte kırsal alanda köy statüsündeki yerleşim yerlerinin mahallelere dönüştürülmesi halkın beklentilerine

yönelik hizmetlerin üretimini işbirliğine dönük çabalar ekseninde yoğunlaştırmıştır. Artık yönetim ve halkı birbirine yaklaştıran bir anlayışla hizmet üretilmesi, Büyükşehir Belediyesi yönetimlerini halka rağmen değil halk tarafından oluşturulmuş ve halk tarafından sahiplenilen yeni bir perspektifle hizmet oluşturmaya itmiştir.

2012 yılında düzenlenen yeni yasayla belediyelerde nüfus yoğunluğu ve yüz ölçümü, etkin bir kamu hizmeti, demokratik katılım seviyesi yüksek ve kültürel anlamda gelişmiş bir belediyeciliğin ön plana gelmesiyle vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı benimsenmiştir (Atmaca, 2013: 169). Büyükşehir belediyelerinin faaliyetlerinden ve bu faaliyetlerin dolaylı ya da doğrudan sonuçlarından etkilenen tüm kişi ya da grupları kapsayan bu bakış açısı, insan odaklı sürdürülebilir bir hizmet üretimini gündeme getirerek yerel yönetimlerin oluşturdukları hizmetlerin kurumsal yönetim ilkeleri doğrultusunda sürdürülebilir özellikler taşımasını ve insan odaklı hizmet üretimi ön plana çıkarmıştır. İnsan odaklı yönetim anlayışı insan kaynağını ve insanı ilgilendiren tüm konuları göz önünde bulundurarak sosyal sorumluluk kavramını gündeme getirip bu bağlamda topluma sürdürülebilir hizmetler sunmaktadır (İlic, 2010: 304).

YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler yerel halkın ortak çıkarlarını karşılamak, ekonomik, siyasal ve sosyal zenginliğe ve refaha ilişkin yerel hizmetleri yerine getirmek üzere kurulan ve bu yetkileri genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayrım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden, işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini uygulamaya sokan yetkilerin yerel yönetime en yakın yönetim birimince kullanıldığı kamu tüzel kişiliğine sahip özerk ve demokratik bir yönetim sistemi olarak kabul edilmektedir (Tortop vd, 2008: 23). Yerel yönetimler en genel tabiriyle kamu hizmetleri halka sunan birimler olarak algılanmaktadır.

Kamu hizmeti olgusu, kullanıldığı yere göre anlamı çeşitli hal alan esnek bir kavramdır. Kemal Gözler (2004)'e göre kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi tarafından doğrudan doğruya veya onun denetimi altındaki bir özel hukuk kişisi tarafından yürütülen ve kamu yararına yönelik bir faaliyet olarak tanımlanmaktadır (Gözler, 2004: 531).

Kamu hizmetlerini gerekli kılan ortam ile hizmetin gerçekleşmesi arasında meydana gelen gecikme ve bu hizmetten beklenen amacın istenilen düzeyde yerine getirilememesi bir belediye hizmetinde kamu hizmetlerinin etkinliğini azaltan faktörler olarak

değerlendirilmektedir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesindeki gecikmelere neden olarak sosyal kesimlerin politik direnişi idare ve toplumun kurumsal davranışında gerekli esneklik ile kamu hizmetinin gerçekleşmesinde yetki ve sorumluluk açısından yönetim birimleri arasında net bir iş bölümünün bulunmayışı gösterilebilmektedir (Toprak, 2006: 6). Karmaşanın hâkim olduğu ve iş bölümün net bir şekilde belirlenmediği böylesi durumlarda kamu hizmetlerinin amacına ulaşamadığı, amacını gerçekleştirse dahi uzun ömürlü olamadığı ve gelecek nesilleri de kapsayan yararlı sonuçlara varamadığı bilinmektedir. Sürdürülebilirlikten uzak hizmetlerin kısa vadede kamu yararına olduğu düşünülse de uzun vadede toplumu yıpratıcı bir etkiye sahip olduğu unutulmamalıdır. Bu bağlamda kamu hizmetleri sürdürülebilir olduğu zaman kamuya hizmet etmiş olur. Zira hizmetlerin sürdürülebilir olması kaynakların verimli ve etkin kullanımı sağlayacağı ve toplum tarafından benimseneceği için halkın ihtiyacı olana kavuşması anlamını taşımaktadır.

SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK

Çeşitli kaynaklarda sürdürülebilirlik tanımları incelendiğinde öne çıkan konular arasında sınırlı kaynak kullanımı, kirlilik azatlımı, geri kazanım, nüfus kontrolü, biyoçeşitliliğin korunması, değişim, tüketiciliğin sınırlandırılması, toprağın korunması, demokrasinin uygulanması, kuşaklar arası adalet, temel insani gereksinimlerin karşılanması dikkat çekmektedir. Sürdürülebilirliğin sürekli gelişen bir kavram olduğu bilinmektedir (Palabıyık, 2007: 4). Günümüzde asıl problem sürdürülebilirlik tanımının tam anlamıyla ortaya koyulmamış olmasıdır. Sürdürülebilirliği tanımlamak için öncelikle hizmet edilen toplumla aynı doğrultuda olan değerlerin anlaşılması gerekmektedir (Beauchamp, 2001: 1). Her ne kadar sürdürülebilirlik kavramı üzerinde bir mutabakat olmasa bile sürdürülebilirlik, Birleşmiş Milletler Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu (1987) tarafından ‘‘gelecek nesillerin ihtiyaçlarını tahakküm altına almaksızın günümüz siyasal, sosyal ve ekonomik ihtiyaçların karşılanması’’ olarak tanımlanmaktadır.

Sürdürülebilirliğin sosyal, ekonomik ve çevresel perspektiften daha başarılı olabilmesi için fırsat, risk ve gerekliliklerin iyi bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Kurumsal sürdürülebilirlik yönetimini destekleyen birçok yaklaşım, araştırma ve araç bulunmakta ancak hâlen kurumsal sosyal sorumluluk ve kurumsal sürdürülebilirlik üzerine kapsamlı ve bütünleşik görüş bulunmamaktadır (Aguinis ve Glavas, 2012: 953).

Sürdürülebilirlik hem yerel hem de küresel bir sorun olarak karşımızda durmaktadır (Beauchamp, 2001: 2). Sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin

sürdürülebilir hizmetler üreterek toplumun genelini kapsayan yarar elde etmeleri gerekmektedir. Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı genel sekreterinin de ifade ettiği gibi sürdürülebilirlik şehirlerde başlamazsa başarıya ulaşamayacaktır. Bu yüzden şehirler (yerel yönetimler) sürdürülebilirliğe öncülük etmelidirler (UNCED, 1992). Yerel yönetimlerin neden sürdürülebilirlikte önemli olduklarını ve yerel yönetimlerin sürdürülebilir hizmetler üretmede niye etkili olmaları gerektiğini şöyle açıklayabiliriz: Öncelikle yerel yönetimler halka en yakın yönetim kademeleridir ve sürdürülebilirliğin devamlılığını sağlamak için halkı yönlendirebilecek birincil rol oynayarak halkın taleplerini karşılarlar. Yerel yönetimler sosyal, ekonomik ve çevresel altyapıyı inşa eder ve yönetir. Ayrıca yerel politika ve düzenlemeleri yaptıklarından sunmuş oldukları hizmetlerin nasıl işleyeceği konusunda planlamayı yapar ve sürecin doğru işlemesini sağlarlar (Brugmann, 1996: 363).

Kararların hazırlanması aşamasında herkese açık bir tavır sergileyerek kararların demokratik yöntemlerle alınmasının sağlandığı yerel yönetim kademeleri, sürdürülebilirlik için alınan kararların çeşitlenmesini sağlamaktadırlar. Kararlar alınırken amaç sosyal ve kültürel adalet ve eşitlikle desteklenen sürdürülebilirliğin temin edilmesidir. Kararlar, gelecek nesiller göz önüne alınarak uzun vadede etkinliğini devam ettirecek, denetlenmeye ve eleştirilmeye açık olacak şekilde alınmalıdır (AFLA, 1994).

Kararların alınmasında paydaşların da rol aldığı böyle bir sürecin tabii sonucu olarak kurumlar kurumsal sosyal sorumluluğun gereklerini yerine getirmelidirler. Kurumsal sosyal sorumluluk ve sürdürülebilirlik arasında organik bir bağ bulunmaktadır. Kurumsal sosyal sorumluluk, yerel yönetimler dâhil tüm kurumların sosyal sorumluluk dâhilinde hareket etmelerine yönelik standartlar getirmekte ve bu standartlar sürdürülebilirliğe katkı sağlamaktadır (Moon, 2007: 296). Kurumsal sosyal sorumluluk ve sürdürülebilir kalkınma bir birleriyle yarış halinde olan ve zaman zaman bir birleriyle karıştırılan kavramlardır (Moon, 2004: 20). Kurumsal sosyal sorumluluk ve sürdürülebilirliğin bilimsel konseptinin basit olmayışı ve değerleri ön planda tutmaları bu karmaşanın sebeplerinden birisi olarak gösterilebilir.

Hiçbir kurum kurumsal sosyal sorumsuzluk ve sürdürülememezlikle anılmak istemez. Kurumlar için sosyal sorumluluk sahibi olarak görünmek cazip görünmektedir. Ancak kurumlar böyle bir görüş elde etmek için göstermelik bir tavır içinde olmalılardır. Çünkü kurumsal sosyal sorumlulukta kurumlarla olan ilişkilerinde farklı değer ve beklentiye sahip paydaşların tamamını kapsayan farklı ekonomik, yasal ve ahlâkî unsurların bir arada dengelenmesi söz konusudur (Moon,2007: 297).

KURUMSAL SOSYAL SORUMLULUK

Kurumlar, sosyal yaşantının gereksinimleri doğrultusunda kurulur ve varlıklarını sürdürürler. Bu nedenle, kurumlar içinde bulundukları topluma karşı çeşitli sorumlulukları da yerine getirmekle yükümlüdürler. Gerçekte, kurumlar bir toplumda faaliyette bulunmak ve yaşamak amacıyla kuruldukları gün sorumluluklarını da kabul etmiş olurlar. Bu nedenle kurumlar, toplumun amaçlarına hizmet ederek ve değer ölçütlerine uygun politikalar belirleyerek faaliyetlerini yürütmek zorundadırlar (Tenekecioğlu, 1977: 47).

Kurumlar faaliyet gösterirken sadece hizmet ürüterek ve kâr elde ederek toplum yararını sağlamanın yanı sıra topluma farklı alanlarda da katkı sunacak sosyal sorumluluk çalışmalarını yerine getirmelidirler. Karar verme sürecinde kişisel-kurumsal karar ve faaliyetlerin tüm sosyal sistem üzerinde yaratacağı etkileri değerlendirme zorunluluğu olarak tanımlanan sosyal sorumluluk, kurumlara toplumu ve içinde bulundukları çevreyi daha iyi bir konuma getirme fırsatı sunmaktadır (Davis ve Blomstrom, 1971: 85). Toplumsal sorunlar üzerine yoğunlaşması gereken kurumlar, sosyal sorumluluğu ihmal edip, toplumun değişen beklenti ve değerleri göz önüne almadığında toplumsal bir eleştiriye maruz kalacaklardır. Bu bağlamda sosyal sorumluluk, karar verici durumunda olanların kendi çıkarlarının yanında toplumun genel çıkarlarını da geliştirecek ve koruyacak eylemleri yapmasını zorunlu kılmaktadır (Halıcı, 2001: 12). Temelinde toplum refahına katkı sağlayacak içsel bir istemin ortaya çıkması olarak en sade şekilde açıklanabilecek kurumsal sosyal sorumluluk kavramının tanımı tam anlamıyla sağlam bir zemine oturtulmuş değildir.

Geleneksel kurumsal sosyal sorumluluk tanımlarında kurumsal sosyal sorumluluğun ne olduğundan çok ne olmadığı ortaya konulmuştur. Örneğin bu tanımlara göre kurumsal sosyal sorumluluk yasal ve hukuki cebrin ve kurumların kar amacı güden faaliyetlerinin sonucunda oluşamaz (Moon, 2007: 299). Bu yüzden kurumsal sosyal sorumluluğun neleri kapsadığından çok neleri kapsamadığı ortaya konulmuştur. Kurumsal sosyal sorumluluğun bu şekilde tanımlanmasında aslında kurumların kendi çıkarları doğrultusunda kurumsal sosyal sorumluluğun farklı alanlarına yönelerek sosyal sorumluluk tanımlamaları yapmalarından kaynaklanmaktadır.

Akademik literatürde kurumların kimlere karşı sorumlu olduğuna açıklık getiren ve her biri diğer tanımları içinde barındırarak onları aşan tanımlar yapılmıştır. Bunlar *hissedar yaklaşımı, paydaş yaklaşımı ve toplumsal yaklaşımlardır*. Hissedar yaklaşımına göre; kurumsal sosyal sorumluluk kâr maksimize etmektir. Çünkü hissedarlar kârı maksimize

etmek için uğraşırlar bu yüzden sosyal sorumluluğun iş dünyasına değil hükümetlere ait bir zorunluluk olduğunu iddia ederler. Paydaş yaklaşımına göre; kurumlar hissedarlara hesap verme zorunluluğunda oldukları gibi aynı zamanda kurumun faaliyetlerinden etkilenen paydaşlarla da belirli bir denge oluşturmalıdırlar. Bunu sağlamanın yolu da sosyal sorumluluk girişimlerinde bulunmalıdır. Toplumsal yaklaşıma göre; kurumlar içinde bulunduğu ve ayrılmaz bir bütün oluşturduğu topluma karşı sorumludurlar. Çünkü kurumlar topluma hizmet etmek için var olduklarından toplumu tatmin etmek zorundadırlar (Marrewijk, 2003: 96-97). En genel tanımıyla kurumsal sosyal sorumluluk toplumun bir parçası olan kurumların, etik değerlere uygun şekilde davranma yükümlülüğü ifade ederek paydaşların bir bütün olarak toplum refahını arttırmaya yönelik çabaları olarak tanımlanabilir (Yüksel vd. 2005: 298; Malovics vd. 2008: 913).

Kamu yönetimi için sosyal sorumluluk halk adına hareket eden kamu çalışanlarının aldıkları kararlarda halkın büyük çoğulluğunu memnun edebilecek genel bir sorumluluk taşımalarını ifade eder. Bundan hareketle kamu görevlilerinin temel sorumluluğu kamu yönetiminin bir emanet olduğu bilincinden uzaklaşmadan halkın mutluluğu için taşınan sorumluluktur (Kılavuz, 2004: 91). Yerel yönetimler belirli bir bölgedeki halkın mahallî ihtiyaçları gidermek maksadıyla kurulduklarından sosyal sorumluluklarını tanımlarken hizmet ettikleri toplumun ihtiyaç ve beklentilerine göre belirlemelidirler. Yerel yönetimlerin etkinliğinin artmasıyla orantılı olarak onlardan beklenen hizmet kalitesi de artmıştır. Hizmet kalitesini arttırmak ve bunların devamlılığını sağlayabilmek için bütün paydaşların hesaba katıldığı bir planlama gereklidir. Bu bağlamda kurumsal sosyal sorumluluk devreye girmekte ve yerel yönetimleri halka açık, güvenilir, hesap verebilen ve gerektiğinde paydaşları bilgilendiren bir yapıya büründürmektedir. Dışa açık kurumlar kendi varlıklarını korumak için değil üstlenmiş oldukları temel esasları yerine getirmek için meydana geldikleri gerçeğinden hareketle hizmet verdikleri toplumun önceliklerine duyarlı olmak mecburiyetindedirler (Yüksel vd. 2005: 299). Yerel yönetimler toplumun ihtiyaçlarını yakından takip edebilme fırsatına sahip olduklarından sıkıntıları giderme konusunda daha etkili olabilmenin sonucunda başarı elde edebilirler. Vatandaş odaklı yönetim anlayışının benimsendiği böyle bir yapıda halkın neye ihtiyaç duyduğu tam olarak anlaşıldığından ihtiyaca yönelik hizmetler üretilebilmekte ve üretilen hizmetler bütün paydaşlar tarafından benimsendiğinden bu hizmetler sürdürülebilir bir konsepte sahip olmaktadırlar. Böyle bir tavır sergileyen yönetimler hem kaynakların optimal bir şekilde kullanılmasını sağlarlar hem de verimli olabilirler böylece sosyal sorumluluklarına uygun hareket ederler.

KURUMSAL SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK VE KURUMSAL SOSYAL SORUMLULUK ÇERÇEVESİ

Kurumsal sosyal sorumluluğun önemli bir boyutu olan etik çerçevesinden bakıldığında her kurumun sürdürülebilir bir kurum olmanın sonucunda sürdürülebilir hizmetler üretmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Sürdürülebilir kurum olabilmek için öncelikle tehdit ve fırsatları iyi değerlendirebilmek maksadıyla ihtiyaç ve gerekliliklerin tam anlamıyla belirlenmesi gerekmektedir (Laudal, 2010: 73). İçsel gereklilik ve ihtiyaçların belirlenmesi fırsat ve tehditleri doğru okumanın birincil koşulu olarak görülmelidir. Neyin yetersiz, neyin yeterli olduğunun bilinmesi hizmetlerin üretilip veya üretilemeyeceği ortaya koyacağı gibi eğer üretilecekse hizmetlerin kaliteli bir şekilde ortaya konmasında da etkili olacaktır.

Kurumsal sürdürülebilirlik yönetimi, paydaşların gereksinimleri ve yenilikler üzerine yoğunlaşmanın yanı sıra hizmetlerin verimli ve etkili bir şekilde kullanılmasına da özen göstermektedir. Örgüt kültürü içerisinde sürdürülebilir aktivite ve stratejiler oluşturmak kurumsal sürdürülebilirlik konularının stratejik bir görev olarak algılanmasını sağlayarak başarıya ulaşılmasını kolaylaştırmaktadır (Burke ve Logsdan, 1996: 495-497). Kurumları sürdürülebilir hizmetler üretmekte desteklemek için farklı yönetim sevilerinden oluşan kurumsal sürdürülebilirlik ve kurumsal sosyal sorumluluk çerçevesi geliştirilmiştir. Bunlar normatif yönetim aşaması, stratejik yönetim aşaması ve operasyonel yönetim aşaması olarak 3 kategoriye ayrılmıştır. Normatif yönetim aşamasında, toplum ve paydaşlar nezdinde kurumsal aktivitelerin meşruiyetinin sağlanması ve sağlanan bu meşruiyetin arttırılması amacı vardır. Stratejik yönetim aşamasında uzun vadeli amaçların belirlenmesi gibi etkinliği arttırmayı amaçlayan konular bulunmaktadır. Operasyonel yönetim aşmasında ise stratejik ve normatif hedeflerin bütün kurum aktivitelerine uygulanmasıyla verimlilik elde etme amacı bulunmaktadır (Ulrich, 2001'den Baumgartner, 2013: 260-261).

Normatif Yönetim

Yönetici kadro ve çalışanların kurum içindeki rolleri ve kurum hakkındaki tutum, davranış ve değerleri yönetim felsefesi terimiyle özetlenebilir. Yönetim felsefesi yönetimin normatif düzeyde bir parçası olarak çalışan ve yöneticilerin davranış ve kararlarını etkilemektedir. Normatif yönetim, kurumlar için 3 temel unsuru oluşturan kurumsal vizyon ve politika, kurumsal yönetim ve örgütsel kültürü kapsamaktadır. Herkes tarafından ortaklaşa benimsenen vizyon kurum için temel oluşturmaktadır. Vizyon genellikle toplum ve diğer kurumlarla olan ilişkiyi, paydaşlarla olan işbirliğini ve strateji ve hedeflerin deklere edilmesi

içeren misyonun ifade edilmesiyle tanımlanabilir (Baumgartner, 2013: 261-263; Vaske vd. 2001: 763-765). Kurumsal yönetim genel olarak, işletmelerin faaliyetlerinden kar elde etme ve hissedarlar da dâhil tüm çalışanların haklarının korunmasını ve bu çerçevede söz konusu çıkar grupları arasındaki ilişkileri düzenlemeyi hedefleyen bir kavramdır (Şehirli, 1999: 8). Örgüt kültürü ise çalışanlar arasındaki temel değer, anlam ve simgeleri kapsar böylece ortak kural ve varsayımların aynı bakış açısıyla değerlendirilmesi mümkün olur (Durgun, 2006: 114).

Stratejik yönetim

Stratejik yönetim kurumun uzun vadede amaçlarını başarmak için kararların planlanması, uygulanması ve değerlendirilmesidir. Kısacası strateji başarıya ulaşmak için çizilen yol, stratejik yönetim ise çizilen bu yolun başarıyla uygulanmasıdır (Çiftçi, 2011: 14). Stratejik yönetim, normatif yönetim düzeyinde tanımlanan misyon ve vizyon temelli kurumsal aktiviteler için bir yön belirlemektedir. Kapsamlı bir kurumsal sürdürülebilirlik stratejisini oluşturmak için sürdürülebilirliğin bütün boyutları, etkileri ve karşılıklı ilişkileri ön planda tutulmalıdır (Baumgartner and Ebner, 2010: 77). Kurumsal sürdürülebilirlik boyutlarının gelişi güzel bırakılması stratejik yönetimin başarısızlığına neden olacaktır. Bu sebeple stratejik planlamaya ihtiyaç duyulmaktadır.

Stratejik planlama, gelecekte amaçların gerçekleşmesi için nelerin yapılabileceğini belirlemektedir. Stratejik yönetim belirlenen çevresel değişimler karşısında uygulamaya geçişi kolaylaştırmaktadır. Stratejik senaryo yaklaşımı ise gelecekteki farklı durumlarda nasıl davranılacağını göstermektedir (Güçlü, 2003: 73). Ancak sadece geleceğe bakışla stratejik planlar hazırlamak yanıltıcı olabilir. Nitekim gelecekte arzu edilen hedefi yakalayabilmek için geçmişe bakmak gerekir. Gelecekte arzulanan eylemleri tanımlayıp planlamadan önce geçmişe bakıp sürdürülebilir bir geleceğin nasıl oluşacağı belirlenebilmelidir. Kurumsal sürdürülebilirlik stratejisi planlanırken sürdürülebilirlik temelli vizyon ve misyon hazırlanmalıdır. Böylece stratejiler yürürlüğe girmeden önce sürdürülebilirliğin vizyon ve misyonun hangi ölçüde parçası olduğu açıklığa kavuşturulmuş olur. Ayrıca sürdürülebilirlik stratejileri oluşturulurken sosyal boyut göz önüne alınarak paydaşlarla olan bağın dengelenmesi en önemli konuyu teşkil etmektedir (Baumgartner, 2013: 264-65).

Kurumsal sürdürülebilirlik stratejilerinin planlaması aşağıda sırlanan aşamalara göre yapılabilir (Baumgartner and Ebner, 2010: 85-86):

- Temel strateji yönlerinin belirlenmesi; stratejiler hazırlanırken pasif, aktif ya da proaktif seçeneklerinden hangisinin seçileceğine karar verilmelidir. Karar verilirken kurumların sürdürülebilirlik dereceleri göz önüne alınır. Eğer sürdürülebilirlik, normatif düzeyin bir parçası değil ve içsel faktörlerin sürdürülebilirlikle olan ilişkisi minimum düzeydeyse pasif strateji tipi seçilir. Aksi takdirde aktif strateji belirlenerek ikinci aşamaya geçilir.
- Geçmiş ve geleceğe bakış yöntemi kullanılarak eylemlerin belirlenmesi ve sürdürülebilirlik amaçlarının saptanması; bu aşamada uzun ve orta vadeli sürdürülebilirlik prensip, hedef ve ölçütler belirlenir.
- Aktif strateji tipinin seçilmesi ve spesifik hedeflerin, ölçütlerin ve eylemlerin planlanması; bir önceki aşamada uzun dönem hedef ve stratejik ölçütler planlandı. Bu aşamada ise planlanan stratejik hedefler detaylandırılarak planlanan ölçütler, eylemler ve hedefler somutlaştırılmaktadır.

Operasyonel Yönetim

Operasyonel yönetim düzeyinde kurumsal sürdürülebilirlik stratejileri uygulamaya geçirilir. Örneğin daha önce planlanan kurum içerisinde gerçekleştirilmeye çalışılır. Burada farklı kurum fonksiyonları seçilen stratejiye göre kendi alanlarına odaklanabilir veya daha farklı bölümlere ayrılabilir. Normatif ve stratejik amaç ve politikalar kurumun farklı alanlarında uygulanmak durumundadırlar. Bu aşamada eğer gerekli görülürse örgütsel yapı ya da yönetim süreçleri yeniden şekillendirilebilir veya ihtiyaca binaen uyarlanabilir (Baumgartner, 2013: 266).

SONUÇ

Son yıllarda önem kazanmış ve daha da kazanmaya devam eden kurumsal sosyal sorumluluk farklı tanımlarıyla sürdürülebilirliğe vurgu yapmıştır. Sürdürülebilirlik ve kurumsal sosyal sorumluk genelde birbirleri yerine kullanılmaya çalışılan ve kavramsal yapılarının karmaşık tanımları bulunmaktadır. Kurumsal sosyal sorumluluk ve sürdürülebilirlik birbirlerini tamamlayan bir konsepte de sahiptirler. Çünkü kurumsal sosyal sorumluluk çerçevesinde hareket eden kurumların, kaynakları verimli ve etkin kullanmasıyla sürdürülebilirlik sağlanmış olur. Zira sürdürülebilirlikte etkinlik, verimlik ve devamlılık büyük bir öneme sahiptir. Sürdürülebilir hizmetlerin oluşturulması da bu bağlamda ele alınmalıdır. Çünkü sürdürülebilir hizmetler üretmek, bütün paydaşları göz önünde bulundurarak onların gerçekte nelere ihtiyacı olduğunun anlaşılmasıyla mümkün olur.

Hizmet kalitesini arttırmak ve bunların devamlılığını sağlayabilmek için bütün paydaşların hesaba katıldığı bir planlama gereklidir. Bunun neticesinde kurumsal sosyal sorumluluk devreye girmekte ve yerel yönetimleri halka açık, güvenilir, hesap verebilen ve gerektiğinde paydaşları bilgilendiren bir yapıya büründürmektedir. Yerel yönetimler sürdürülebilirlikte önemli bir yer edinmiştir. Çünkü yerel yönetimler hizmetlerin üretilmesi ve yürütülmesi aşamalarını kendileri belirlediğinden sürecin doğru işlemesini sağlarlar. Bu sürecin doğru işleyebilmesi için yöneticilerin kendilerinin de hesap vereceklerinin bilincinde olmalarıyla mümkündür. Kurumsal sosyal sorumluluk içsel bir istemin sonucu olması nedeniyle kurumsal sosyal sorumluluğu benimseyen kurumlar sürdürülebilir hizmetler üretmede daha etkin olacaklardır.

Yerel yönetimlerin sürdürülebilir hizmet üretmesi bağlamında ilk aşamada normatif yönetim dâhilinde ideal olarak benimsediği ve ulaşmak istediği noktayı tam manasıyla ortaya koyması gerektiği fikrine varılmıştır. Bu fikre ulaşmak için misyon ve vizyon belirlemenin tüm inceliklerinden yararlanmak gerekir. Daha sonra hedeflenen noktaya ulaşmak için strateji geliştirilmeli ve bu stratejiler operasyol yönetim çerçevesinde uygulanmalıdır. Uygulama aşamasında süreç odaklı olunarak gerekli denetimler yapılmalı ve geri bildirimler sayesinde oluşturulan sistem gözden geçirilerek mükemmelleştirilmelidir.

Kaynaklar

Aguinis, Herman ve Glavas, Ante (2012), What we know and don´t know about corporate social responsibility: A review and research agenda, Journal of Management 38(4): 932–968.

Association of Finnish Local Authorities (1994), Sustainable Development. A Handbook For Municipalities. Helsinki: AFLA.

Atmaca, Yavuz (2013), Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Cilt 3, Sayı 2, ss.168-184.

Baumgartner, Rupert J. ve Ebner, Daniela (2010), Corporate sustainability strategies: Sustainability profiles and maturity levels, Sustainable Development 18(2): 76–89.

Baumgartner Rupert J. (2013), Managing Corporate Sustainability and CSR: A Conceptual Framework Combining Values, Strategies and Instruments Contributing to Sustainable Development, Corp. Soc. Responsib. Environ. Mgmt. 21, 258–271, 7 Kasım 2013 yılında Wiley Online Library adresinde yayınlandı.

Beauchamp, Rick. (2001), Corporate Social Responsibility (CSR) in Local Government.

Brugmann, Jeb (1996), Planing for Sustainability at The Local Government Level, Environ Impact Assess Rev; 16:363-379

Burke, Lee ve Logsdon, Jeanne M. (1996), How corporate social responsibility pays off., Long Range Planning 29(4): 495–502.

Çelik, M. Lamih (2013), Yeni Büyükşehir Yasasına Göre Yerel Seçimlere Kadar Yapılması Gerekenler, http://mts.miargem.org.tr/ MTS (Erişim Tarihi: 04.04.2013).

Çiftçi, Talat (2011), Üç Adımda Stratejik Yönetim, İstanbul Sanayi Odası, İstanbul 2011

Davis, Keith ve Blomstrom, Robert L. (1971), Business Society and Environment, Social Power and Response, Second Edition, McGraw-Hill Book Company, New York.

Durgun, Serpil (2006), Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Eğitim Fakültesi Dergisi, Cilt:II, Sayı:II, 112-132

Gözler, Kemal (2004), İdare Hukuku Ders Notları, Bursa: Ekin Kitapevi.

Güçlü, Nezehat (2003), G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi Cilt 23, Sayı 2 61-85

Halıcı, Ali (2001), İşletmelerde Sosyal Sorumluluk Stratejileri: Çanakkale İlinde

Bir Araştırma, Yönetim ve Ekonomi, Cilt 7, Sayı 1, Celal Bayar Üniversitesi.

International Council for Local Environmental Initiatives (1994), Towards Sustainable Cities&Towns: Report of the first European Conference on Sustainable Cities&Towns. Freiburg, Germany: ICLEI.

İlic, Derya Kelgökmen (2010), İşletmelerin Kurumsal Sosyal Sorumluluk Düzeylerinin Belirlenmesine Yönelik Bir Literatür Taraması, Ege Akademik Bakış 10: 303-318

Kılavuz, Raci ve Yılmaz, Abdullah (2004), Etik Olgusunun Analitik İncelemesi ve Kamu Yönetiminde Etik Davranışın Yönlendiricileri Üzerine Notlar, Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi, Gazi Kitabevi.

Laudal, Thomas (2010), An attempt to determine the CSR potential of the international clothing business, Journal of Business Ethics 96(1): 63–77.

Malovics, Gyorgy Csigene, Noemi Nagypal ve Kraus, Sascha (2008), The role of corporate social responsibility in strong sustainability, The Journal of Socio-Economics 37; 907–918

Marrewijk, Marcel van (2003), Concepts and Definitions of CSR and Corporate Sustainability: Between Agency and Communion, fournal of Business Ethics 44: 95-105

Moon, Jeremy (2004). Government as Driver of CSR, ICCSR Research Paper Series No. 24.

Moon, Jeremy (2007), The Contribution of Corporate Social Responsibility to Sustainable Development, Wiley İnter Science; 15: 296-306.

Palabıyık, Hamit(2005), Sürdürülebilirlik ve Yerel Yönetimler: Uygulanabilirliği ve Ölçümü Üzerine, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: ss. 611-627.

Şehirli, Kübra (1999), SPK Denetleme Dairesi, Kurumsal Yönetim, Araştırma Raporu, Sayı: XIV-4/55-3.

Tenekecioğlu Birol (1977), "İşletmelerin Sosyal Sorumlulukları", Eskişehir İTİA Dergisi, Cilt 13, Sayı 2.

Toprak, Zerrin (2006), Yerel Yönetimler, Ankara: Nobel Yayın.

Tortop, Nuri Aykaç, Burhan Yayman, Hüseyin ve Özer, Akif (2008), Mahalli İdareler, Ankara: Nobel Yayın.

United Nations Conference on Environment and Development (1992), Agenda 21. New York: United Nations.

Vaske, Jerry J. Donnelly, Maureen P. Williams, Daniel R. Jonker, Sandra (2001), Demographic Influences on Environmental Value Orientations and Normative Beliefs About National Forest Management, Society & Natural Resources, 14:9, 761-776,

World Commission for Environment and Development (WCED) (1987), Our Common Future. The Brundtland Report, Oxford: Oxford University Press.

Yüksel, Fatih Bozkurt, Gamze ve Güven, Ahmet (2005), Yerel Yönetimlerde Etik Çerçevesinde Sosyal Sorumluluk Bilinci: Tokat Uygulaması, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu.

6360 SAYILI YASA İLE KÖY YÖNETİMİNDEN MAHALLE YÖNETİMİNE GEÇİŞ SONRASI ETKİN HİZMET SUNUMUNA İLİŞKİN MUHTARLARIN GÖRÜŞÜ: SİLİFKE KÖYLERİ ÖRNEĞİ

Hakan Alptürker
Öğr. Gör., Nevşehir HBV Üniversitesi, Gülşehir Meslek Yüksekokulu, Yerel Yönetimler Programı,
h.alpturker@nevsehir.edu.tr
Mehmet Göküş
Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü,
mgokus@selcuk.edu.tr

Özet
6360 sayılı yasa ile birlikte yerel yönetimlerde köklü bir değişim yaşandığı genel kabul görmektedir. Yasanın yürürlüğe girmesi ile birlikte büyükşehir belediyesinin sayısının artmasının yanında yerel yönetimlerin yapısında da değişikliğe gidilmiştir. Bazıları yasayla meydana gelen değişimleri olumlu bulurken bazıları da bu değişimin getireceği olumsuzlukları dile getirmiştir.

Yasa ile birlikte büyükşehir sınırları içerisinde yer alan köy yönetimleri de oldukça etkilenmiştir, köyler büyük bir statü kaybı yaşamış, tüzel kişiliği olmayan mahallelere dönüşmüşlerdir. Yaşanan bu dönüşüm sonrası bu yerleşim yerlerine hizmetler, bağlı olduğu ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi tarafından yapılmaya başlanmıştır. Yasanın genel gerekçesinde hizmet sunumu bakımından etkili bir yapı oluşturmak amacı yer alsa da, getirilen eleştirilerden birisi de bu yerlere hizmet sunumunun istenen etkinlikte olamayacağına yönelik olmuştur.

Bu çalışmada 6360 sayılı yasa ile birlikte mahalleye dönüşen köylerde, belediye tarafından sunulan hizmetler konusunda mahalle muhtarların algısı ve hizmetlerin etkin bir şekilde sunulup sunulmadığına ilişkin bir cevap aranmıştır. Bu kapsamda Mersin ili Silifke ilçesine bağlı köyden mahalleye dönüşen Ören, Seydili, Yeğenli, Cambazlı, Gökbelen ve Uşakpınarı mahallelerinin muhtarları ile 2015 yılı Ağustos ayı içerisinde görüşme yapılmıştır. Yarı yapılandırılmış sorular sonrasında muhtarla yapılan görüşmelerde, muhtarların mahallelerine hizmet getirilmesi konusunda hangi kişi ya da kurumlarla irtibat kurdukları, hizmet için talepte bulunduktan sonra hizmet sunumunun gerçekleşip gerçekleşmediği ve hizmetlerin etkin bir biçimde sunulup sunulmadığına ilişkin cevaplar aranmıştır. Görüşmeler nitel araştırma teknikleri çerçevesinde kayda alınmış metne aktarılmış ve yorumlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: 6360 Sayılı Yasa, Belediye Hizmeti, Etkinlik, Muhtar

Village Headmen's Perspectives On Effective Service Delivery After The Succession To Neighborhood Administration From Village Administration According To The Law Number 6360

Summary
It is generally accepted that there has been a fundamental change in local governments due to the enactment of the law with the number of 6360. By means of the enactment of the aforementioned law, both metropolitan municipalities have increased in number and the structure of the local governments has undergone a change. While some people evaluate the changes brought by the law positively, some others evaluate them in a negative manner.

With the law, village governments within the metropolitan borders greatly influenced; villages being converted into unincorporated neighborhoods have experienced huge losses of status. After this transformation services for these localities have begun to be given by related district municipality and the metropolitan municipality. While law being justified by the aim of creating an efficient structure in terms of the provision of services, one of the criticisms that have been directed at the provision of services to these places can not be in the desired efficiency.

In this study, perceptions of village headmen and service efficiency of municipalities are investigated. In this context, headmen of the villages of the Mersin province (Silifke district) that turned into neighborhoods, Ören, Seydili, Yeğenli, Cambazlı, Gökbelen and Uşakpınarı were interviewed in August 2015. With these interviews, based on semi-structured questions, answers regarding to their contact people or institutions in bringing services to the neighborhood, and realization and the efficeiency of service delivery after request for service has been searched. The interviews were recorded, transcribed and interpreted according to the principles of qualitative researh techniques.

Keywords: Law No. 6360, Municipal Services, Efficiency, Village Headman.

GİRİŞ

Kamu hizmetlerinde halka yakınlık ilkesi kamu hizmetlerinin görülmesinde, kaynakların daha akılcı kullanılmasında ve halkın demokratik eğitiminin sağlanmasında önemli rol oynamaktadır. Bu ilkede asıl olan, hizmetin yerinde ve aynı zamanda "yerinden" görülmesidir (Keleş, 1995:3-4).

Son dönemde merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin değişmesi, bu ilişkileri yeniden ölçeklendirme ve tanımlama girişimleri merkezi hükümeti ve kamu yönetimini daha optimal, verimli, katılımcı ve adem-i merkeziyetçi olmaya zorlamıştır. Aynı zamanda merkezden sadece yerel yönetimlere değil, sivil toplum örgütlerine, vakıflara, özel ve yarı-kamusal kuruluşlara da görev, sorumluluk ve kaynak aktarılmıştır. Böylece merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerinin piyasa ve toplumla olan ilişkilerinin yetki, kaynak, katılım, şeffaflık, hizmet ölçeği ve kapasite gibi konularda yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir (Gül ve Özgür, 2004: 162). Bu kapsamda yapılanlardan birisi de 2012 yılında çıkartılan 6360 sayılı yasa olmuştur. Yerel yönetimlerde köklü değişiklik öngören bu yasa ile birlikte büyükşehir sınırları il sınırlarına kadar genişlemiş, belde belediyeleri ve köyler tüzel kişiliğini kaybedip, bağlı olduğu ilçenin mahallesine dönüştürülmüştür. Sonuç olarak ülkemizde 34.337 olan köy sayısı 6360 sayılı yasanın uygulanmasıyla birlikte 18.217'ye düşmüş, 16.120 köy mahalleye dönüşmüştür. Bu mahallelerde yaşayan mahallelinin ortak ihtiyaçlarının bir kısmı bağlı olduğu ilçe belediyesince bir kısmı da büyükşehir belediyesince gerçekleştirilecektir.

Yerel yönetimler içerisinde belediyeler sundukları kamu hizmeti çeşitliliği açısından ön plana çıkmaktadırlar. Belediyelerin vatandaşlara sundukları hizmetler ise ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Bununla birlikte çevresel ve teknolojik değişim ve gelişim sonucunda artan ve çeşitlenen kamu hizmetlerinden, belediyenin payına düşenlerin sayısı da her geçen gün artmaktadır (Keleş, 2006: 229).

Bu çalışmada köyden mahalleye dönüşen bu yerlere ilgili belediye yönetimlerince etkin hizmet sunumu yapılıp yapılmadığı öğrenilmek istenmiştir. Bu amaçla Mersin ili Silifke ilçesine bağlı eski köy yeni mahalle olan Ören, Seydili, Yeğenli, Gökbelen, Uşakpınarı ve Cambazlı muhtarları ile bir görüşme yapılmış ve görüşme sonrası elde edilen veriler yorumlanmıştır.

1. KAMU HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE YEREL YÖNETİMLER

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından kaliteli, etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilememesi, alternatif olarak yerel yönetimler tarafından sunulması baskısının artmasına neden olmuştur (Sezer ve Vural, 2010: 217). Kuşkusuz yerel ihtiyaçlar, yerel seçilmiş yetkililer tarafından merkezi yönetim temsilcilerine göre daha iyi saptanabilir (Çevik, 2004: 68). Günümüzde yerel yönetimlerin sundukları kentsel hizmetler giderek daha fazla etkililik, etkinlik, kalite, tasarrufa yönelik olma, saydamlık, katılım ve halka yakınlık ölçütleri ile değerlendirilmektedir (Mengi, 1997: 505).

Yerel yönetimler, demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır. Son yıllarda, yerel yönetimlerde de değişim gündeme geldiği gibi yerel ekonomik yapılanmaların da farklılaşma çabaları gözlenmeye başlamıştır. Yerel yönetimler halka sundukları hizmetlerde iyileştirme sağlayabilmek için stratejiler geliştirmeye başlamışlardır (Henden ve Henden, 2005: 49).

Bu kuruluşlar yetkili olduğu sınırlar içinde yükümlü olduğu bazı yönetsel görevleri yürütmekle görevli birimlerdir (Tortop, 1995: 22). "Yerel hizmet" kavramı ile ifade edilen bu görevler, bir yerde yaşayan halkı ilgilendiren, ulusal çapta olmayan hizmetleri ifade etmektedir (Özel vd., 2009: 35).

Halka en yakın birimler tarafından kamu hizmetlerinin üretilmesi hem halkın gerçek ihtiyacının tespitini kolaylaştırmış hem de kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamıştır. Bunun yanında hizmetle ilgili kararların halka en yakın birimler tarafından alınması ve yerine getirilmesi halkın bu sürece katılımını da kolaylaştırmıştır (Yüksel, 2004: 6). Yerelleşme ile birlikte kamu hizmetlerine halkın katılımının sağlanması kuşkusuz halkın beklentilerine göre kamu hizmetinin daha etkili sunulmasını sağlayacaktır (Sezer, 2008:164). Bu nedenle önemleri günden güne artan yerel yönetimler, bir taraftan mevcut hizmetleri daha etkin ve yaygın olarak yerine getirirken diğer taraftan yeni kamusal hizmetler sunmak zorunluluğu ile karşı karşıya kalmaktadır (Akyıldız, 2012: 4418).

Halkın günlük yaşamı ile ilgi pek çok hizmeti üstlenmiş olması nedeni ile yerel yönetimler arasında halka en yakın olan kuruluş olarak genelde belediyeler gösterilir. Fakat bu ifade köy yönetimlerinin halktan uzak olduğu anlamına gelmemelidir. Nasıl ki belediyeler belde halkına en yakın kuruluşsa, köylerde köy halkına en yakın kuruluştur.

2. YEREL HİZMET SUNUMUNDA ETKİNLİK VE OPTİMUM BÜYÜKLÜK

Kamu hizmetleri için etkinliğin en önemli göstergesi hizmetlerde önceden belirlenmiş amaçlara ulaşma düzeyidir. Yani bir kamu hizmetinde etkinliğin sağlanması, önceden belirlenmiş temel amaçlarını gerçekleştirmesine bağlıdır (Eren, 2009:16). Kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanabilmesi kaynakların doğru kullanılması ve yapılan işin de (yerinde) doğru olmasına, sonuçta da amacın gerçekleşmesine bağlıdır (Büyükkılıç ve Çoşkun, 2002:63). Kamu hizmetlerinde gerçek anlamda etkinliğin sağlanması ancak bütün bunların sağlanması ile gerçekleştirilebilir. Kısaca kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması "kamu yararı" nın ne kadar gerçekleştiğinin göz önünde bulundurulmasına bağlıdır.

Bir belediyenin büyüklüğü ile o belediye tarafından sunulan hizmetlerin etkinliği arasında bir ilişki vardır (Atmaca, 2013: 173). Kimi hizmetler, daha küçük ölçekli yerel yönetimler tarafından başarılı biçimde yapılabilirken, bazı hizmetlerin etkinlik düzeyi çok daha büyük ölçekleri gerekli kılmaktadır (Arıkboğa, 2007: 3). Bundan dolayı bir yerel yönetim biriminin yetki ve görevlerinin belirlenmesinde nüfus ve alan olarak büyüklüğü en önemli etkenlerden birisidir (Tortop, 1995: 24).

Yerel hizmetlerin etkin bir şekilde sunulabilmesinin temel şartı, mahalli hizmet birimlerinin hizmet sunmakla yükümlü oldukları alanların optimal büyüklükte olmasıdır (Akdede & Acartürk, 2005: 6). Optimal ya da optimum büyüklükten kasıt ise, en uygun büyüklük kavramı olmaktadır (Atmaca, 2013: 170).

Bir belediyenin nüfus ve alan olarak büyüklüğü, yetki ve görevleri yerine getirmede en önemli etkendir. Yerel ve bölgesel kuruluşlar büyüdükçe görevlerinin kapsamı da o oranda genişlemektedir (Atmaca, 2013: 171). Hizmetlerin süratli, etkili, verimli ve zamanında sunulması için, coğrafi hizmet alanının en uygun ve ulaşabilir bir ölçekte olması lazımdır (Gürbüz, 2012: 35).

Yerel hizmetlerin Türkiye pratiği açısından, hangi ölçekte en uygun sunulmasının uygunluğunu saptamanın önünde zorlular bulunmaktadır. Örneğin, içme suyu ihtiyacının karşılanması ya da itfaiye hizmetlerinin sunulması gibi iki farklı konu için ayrı ayrı büyüklük hesaplaması zorunludur. Bu durumda yönetsel alanın sınırlarının bütün hizmet dallarının en uygun biçimde yürütülmesine olanak tanıyacak biçimde belirlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır (Çınar vd., 2013: 21).

3. 6360 SAYILI YASA İLE KÖY YÖNETİMİNDEN MAHALLE YÖNETİMİNE GEÇİŞ SONRASI HİZMET SUNUMUNDA YAŞANAN DEĞİŞİM VE ETKİNLİK SORUNU

Türkiye'de metropoliten alanların yönetilmesi konusundaki deneyimler çok eski değildir. Bu konuda atılan ilk adımlar 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile olmuştur. O dönemde, büyükşehir dışında kalan kentsel alanların yönetilmesine ise 1930 yılında çıkarılmış olan 1580 sayılı Belediye Yasası ile devam edilmiştir. 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile Büyükşehir Belediyesinin kurulması zorlaştırılmış olsa da orta büyüklükteki kentlerde var olan hızlı kentleşme eğilimleri ve yaşanan değişim dinamikleri, bu kentlerdeki "büyükşehir belediyesi olma" beklentilerini canlı tutmuştur. İşte bu beklentilerin karşılanması bağlamında, 12.11.2012 tarihinde 6360 sayılı yasa kabul edilmiştir (Adıgüzel, 2012: 154).

6360 sayılı "Yeni Büyükşehir Yasası" olarak tanınan yasa, birçok tartışmayı da beraberinde getirmiştir. 30 Mart Yerel Seçimleri sonrası uygulamaya geçilen yasa ile kent yönetim sistematiğinde hızlı bir dönüşüm gerçekleşmiştir (Çelikyay, 2014: 8). Yasa ile birlikte büyükşehir yönetimi olan otuz ildeki bütün köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmekte ve bu mahalleler de bir büyükşehir belediyesi içinde yer alan bir ilçe belediyesine bağlanmaktadır (Gözler, 2013: 23).

Yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde Osmanlı'dan Cumhuriyet'e intikal eden köy yönetimleri de uzun yıllar kamu hizmeti üretmede etkin olmuşlardır. Fakat 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ile büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan köy yönetimlerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle yönetimlerine dönüştürülmüşlerdir. Bildiğimiz gibi mahalle idaresinin tüzel kişiliği olmadığı için kamu tüzel kişiliği sıfatından kaynaklanan yetkileri kullanması söz konusu değildir. Yani hukuki işlemler yapamaz, hak ve borç altına giremez, mahkemeler önünde davacı ve davalı olmaz, kamulaştırma yapamaz. Tüzel kişiliği olmayan mahallenin bütçesi de yoktur (Gözler, 2007: 205). Böyle bir yapılanmada bu yönetimlerden kamu hizmetinin etkin bir şekilde yerine getirmesi beklenemez. Köy yönetimleri öyle ya da böyle bir şekilde üzerine düşen görevleri kendi imkânları ile yerine getirirken mahalle yönetimine dönüştürülmesi ile bu hizmetler belediyeler tarafından yerine getirilmeye başlanılmıştır. Böylece eski köy yönetimleri tamamen pasivize edilmişler ve belediyelere bağımlı hale gelmişleridir.

6360 Sayılı Kanunun genel gerekçesinde, büyükşehri zorunlu kılan hususlardan birisinin "belli bir coğrafî alanda, çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması hâlinde, planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması

nedeniyle kaynak israfına yol açılması" olduğu belirtilmekte ve "bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülkî sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapısının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır" denilerek, ayrıca, mevcut yerel yönetim yapısı ile yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulma imkânının kalmadığı bazı illerde, bu hizmetlerin vatandaşların artan beklentilerini karşılayabilecek nitelik ve kabiliyetle donatılmış, ideal ölçekte etkin hizmet sunma potansiyeline sahip yerel yönetimlerce sağlanmasının öngörülmekte olduğu ve bu doğrultuda bir düzenleme yapıldığı ifade edilmiştir (Aksu, 2012: 1).

Genel gerekçesi iki temel üzerine inşa edilmiş olan yasa ile birlikte, hizmet sunumu bakımından daha etkili ve verimli bir yönetsel yapının inşa edileceği ifade edilmiştir (İzci & Turan, 2013: 119).

Yerel yönetimin büyüklüğü ile yerel yönetim tarafından sunulan hizmetlerin etkinliği arasında bir ilişki söz konusudur. Kimi hizmetler, görece daha küçük ölçekli yerel yönetimler tarafından başarılı biçimde görüldüğü bilinirken, bazı hizmetlerin çok daha büyük ölçekli yerel yönetimler tarafından etkin görüldüğü bilinmektedir (Arıkboğa, 2007: 3). Bu nedenle ölçeğin büyütülmesiyle hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulacağını varsayan görüşlerin yanında, yine ölçeğin büyütülmesiyle hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin azalacağını, bu nedenle küçük ölçekli alanlarda daha etkin ve verimli bir hizmet sunulacağını savunan görüşler de vardır (İzci & Turan, 2013: 120).

Örneğin Parlak, yeni yasanın aslında "optimal ölçek" konusunda çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun düştüğünü ve şuana kadar yeteri kadar hizmet almamış yerleşim yerlerinin daha iyi hizmet almalarını sağlayacak düzenlemelere sahip olduğunu söylemektedir. Ayrıca, köyden mahalleye dönüşen yerlerin alt yapı hizmetleri için belediyelere ve bağlı yönetimlere bütçelerindeki yatırım harcamalarının %10'nu 10 yıl süreyle ayrıma zorunluluğu getirilmesinin, bu yerlerde etkin hizmet yürütme olanağı getirildiğini belirtmiştir (2015: 131).

6360 sayılı yasa ile coğrafi olarak "Alan" diyebileceğimiz bir bütünün oluşturulmaya çalışıldığı ve bu alan içerisinde kalan yönetsel birimlerin yeniden tanımlandığı bu süreçte, en büyük eleştiri söz konusu alana uzak mesafelerde kalan birimlere hizmet götürülmesi ve hizmet sunumunda etkinlik sağlanabilmesi ile ilgilidir (Çukurçayır vd., 2013: 227) ve büyükşehir merkezine uzak olan yerleşim birimlerine etkin ve verimli hizmet sunumu konusunda birtakım sorunların yaşanacağı düşünülmektedir (Adıgüzel, 2012: 168).

3.1. Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

Bu çalışmada 6360 sayılı yasa ile birlikte mahalleye dönüşen köylerde, belediye tarafından sunulan hizmetlerin etkin bir şekilde sunulup sunulmadığına ilişkin olarak mahalle muhtarları ile yapılan görüşmelerle bir cevap aranmıştır. Bu kapsamda Mersin ili Silifke ilçesine bağlı köyden mahalleye dönüşen Ören, Seydili, Yeğenli, Cambazlı, Gökbelen ve Uşakpınarı mahallelerinin muhtarları ile 2015 yılı Ağustos ayı içerisinde görüşmeler yapılmıştır.

Araştırmanın evrenini Mersin ili, örneklemini ise Silifke ilçesine bağlı Ören, Seydili, Yeğenli, Cambazlı, Gökbelen ve Uşakpınarı mahalleleri oluşturmuştur. Örneklem oluşturulurken dikkat edilen husus, mevcut mahalle muhtarlarının daha önce aynı yerde köy muhtarlığı yapmış olmalarıdır. Dolayısıyla adı geçen mahallelerde daha önce en az bir dönem köy muhtarlığı yapmış olan muhtarlarla örneklem oluşturulmuştur. Bu da görüşme yapılan mahalle muhtarı sayısının azalmasına neden olmuştur. Silifke ilçesinde 66 köy mahalleye dönüştürülmüştür. Ulaşım zorluğu, zaman darlığı ve maliyetler nedeni ile daha fazla muhtarla görüşme yapma imkânı olmamıştır. Nitel bir araştırma yöntemi olan görüşme tekniği ile çalışma kapsamında oluşturulan sorulara cevap aranmıştır. Görüşmeler muhtarların rızası alınarak kayıt altına alınmış ve çalışmanın yazarları tarafından metne aktarılıp yorumlanmıştır.

3.2. Bulgular

3.2.1. Araştırma Sahasına Yönelik Bulgular

Tablo 1: Araştırma sahasına ilişkin veriler

	Mahalle Sayısı	**6360 Sayılı Yasa İle Mahalleye Dönüşen Köy Sayısı[1]**	**Nüfus**	**Yüzölçümü (km^2)**	**Belediye Başkanın Partisi**
Mersin	806	528	1.727.255	15853	MHP
Silifke	88	66	116.180	2943	CHP

Araştırmanın sahasını oluşturan 1.727.255 nüfuslu Mersin ilinin 6360 sayılı yasa sonrası 528 köyün mahalleye dönüşmesi ile birlikte toplamda 806 mahallesi bulunmaktadır. Mersin Büyükşehir Belediyesi 15.853 km^2'lik bir alanda hizmet sunumunu gerçekleştirmektedir. Yine Tablo 1'den Mersin ili Silifke ilçesinin nüfusunun 116.180 olduğu,

[1] https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx

6360 sayılı yasa sonrası 66 köyün mahalleye dönüştüğü ve şuan için Silifke Belediyesi'nin 2.943 km^2'lik bir alanda, 88 mahallede hizmet sunumu gerçekleştirdiği görülmektedir.

Tablo 2: Araştırma örneklemine ilişkin veriler

Mahalleler	Nüfus	İl Merkezine Olan Uzaklık[2] (km)	İlçe Merkezine Olan Uzaklık (km)	Köy Muhtarlığı Yapılan Dönem Sayısı	Köy Yönetimi İken Yıllık Geliri (TL)	Köy Yönetimi İken Personel Sayısı
Ören	300	132	47	1	1500	-
Seydili	481	132	47	2	-	-
Yeğenli	700	123	38	2	-	-
Cambazlı	737	109	35	1	4500	-
Gökbelen	183	117	32	1	150000	7
Uşakpınarı	224	120	35	2	-	-

Araştırmanın örneklemini oluşturan 6360 sayılı yasa ile köyden mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinin her birinin muhtarının, daha önce en az bir dönem köy muhtarlığı yaptığı, bu mahallerin her birinin il merkezine olan uzaklığının 109-132 km arasında değişmekte olduğu ve ilçe merkezine olan uzaklıklarının 32-47 km arasında olduğu, köy yönetimi iken herhangi bir gelire ve personele sahip olup olmadığı Tablo 2'de görülmektedir. Toros Dağları üzerinde yer alan bu yerleşim yerlerinin nüfusunun kış aylarında 183-700 arasında değişmesine rağmen yaz aylarında nüfusunun bir hayli arttığı bilinmektedir. Yaylacılık kültüründen dolayı ilçe nüfusunun önemli bir kısmının yaz aylarında bu tür yerlere göç ettiği, özellikle diğerlerine göre daha popüler olan Gökbelen'in 5000 gibi nüfuslara ulaştığı, diğerlerinin de en az iki katına çıktığı bilinmektedir. Bu yerleşim yerlerinin bir kısmının herhangi bir geliri yokken bir kısmın çok az geliri olduğu, özellikle Gökbelen'in ciddi denilebilecek bir geliri[3] olduğu Tablo 2'den anlaşılmaktadır.

3.2.2. Diğer Bulgular

Yarı yapılandırılmış sorular sonrasında muhtarla yapılan görüşmelerde, muhtarların mahallelerine hizmet getirilmesi konusunda hangi kişi ya da kurumlarla irtibat kurdukları, hizmet için talepte bulunduktan sonra hizmet sunumunun gerçekleşip gerçekleşmediği ve hizmetlerin etkin bir biçimde sunulup sunulmadığına ilişkin cevaplar aranmıştır.

[2] http://www.yerelnet.org.tr/ilceler/ilce_koy_koordinat.php?ilceid=198600

[3] Bu gelirin, köy yönetimi iken hane başına 40 TL tutarında yıllık salma salındığı, köyün taşınmazlarının kiraya verilmesi ve toplanan su paralarından elde edildiği muhtarın vermiş olduğu bilgiden anlaşılmaktadır.

Mahallenizin ihtiyaçlarının karşılanması için hangi kurum ya da kişiler ile irtibat kuruyorsunuz?

Tüzel kişiliğe sahip olmayan mahalle muhtarlığına mevzuatta birçok görev verilmiş olmasına rağmen bu görevleri yerine getirebilmesi için yetki verilmemiştir (Koçberber, 2005: 103) ve mahalle yönetiminin kendisine ait bir bütçesi bulunmamaktadır. Bu nedenle mahallenin ihtiyaçları için belediye yönetimleri ile mahalleli arasında muhtar bir köprü vazifesi görmekte, mahallelinin taleplerini ilgili belediye yönetimlerine iletmektedir.

Yapılan görüşmelerde mahalle muhtarlarının, mahallelerinin ihtiyaçları için hem ilçe belediyesi hem de büyükşehir belediyesi ile irtibat içerisinde oldukları görülmüştür.

"Hem büyükşehir belediyesi hem de ilçe belediyesi ile irtibat kuruyoruz" (KK5). *"Direk başkana olmasa bile alttaki amirlere ulaşabiliyoruz"* (KK1). *"Büyükşehir belediyesi bu işler için koordinasyon daire başkanlıkları kurdu ve ilçelerde müdürlükleri var. Biz dilekçemizi bu müdürlüklere veriyoruz"* (KK2). Diğer mahalle muhtarlarının da benzer cevaplar verdiği görülmüştür.

Bildiğimiz gibi mahalleye hizmet hem ilçe belediyesi hem de büyükşehir belediyesince sunulmaktadır. 6360 sayılı yasada, belediye hizmetlerinin ilçe belediyesinden ve ağırlıklı olarak da ildeki büyükşehir belediyesinden verileceği belirtilmiş. "Su, kanalizasyon işleri, toplu taşıma hizmetleri, köyün meydan ve anayolları ile köyü ilçeye bağlayan yolların yapımı, bakım ve onarımı, temizliği, karla mücadele çalışmaları ve buralardaki reklam ve ilan işleri ildeki büyükşehir belediyesince; büyükşehir belediyesi yetki alanı dışında kalan imar işleri ile yollar ve sokaklara ilişkin hizmetler, çöp toplama, evlendirme, cenaze ve defin gibi hizmetler ise ilçe belediyesince yapılacaktır" denilmiştir (Aksu, 2012: 6). Mahalle muhtarlarının kullandığı ifadelerden de, mahallelerinin ihtiyaçları için hem ilçe belediyesi hem de büyükşehir belediyesi ile irtibat hâlinde oldukları, iletişim hususunda herhangi bir sıkıntı yaşamadıkları, bürokratik engellere takılmadıkları anlaşılmaktadır. Fakat muhtarların tamamı tüzel kişiliklerinin kalkması ile birlikte büyük itibar kaybı yaşadıklarını ve 6360 sayılı yasa ile itibarsızlaştırıldıklarını düşünmektedirler.

Mahallenin ihtiyaçları için talepte bulunduğunuzda hizmet sunumu gerçekleşiyor mu?

Görüşme yaptığımız muhtarlardan bir kısmı taleplerinin gerçekleştiğini belirtirken bir kısmı taleplerinin dikkate alınmadığını belirtmiştir. Hizmetlerin genel olarak büyükşehir belediyesi tarafından gerçekleştirildiğini, ilçe belediyesinin hizmet yapmadığı belirtilmiştir.

"Hizmetin gerçekleşmesi belli bir süre, zaman alıyor. Projeli olanlar zaten proje oluyor, mühendisler gelip inceleme yapıyor, projelendirip meclise sunuyor, en az altı ay sürüyor, ödenek yoksa bir yılı da bulabiliyor" (KK2). *"Daha büyük bir hizmet yapmış değiller, geçenlerde ilçe belediye başkanına mezarlık yolumuzu yapın dedik bir haftayı geçti dur bakalım yapacaklar mı? Ara yolları ilçe belediyesi, grup yolları*[4] *büyükşehir belediyesi yapıyor ama bizim buraya bir buçuk yıldır uğrayan yok, muhtarlığımdan utanır oldum"* (KK5).

Bazı muhtarlar, hizmet için takip edilmesi gerektiğini, takip etmezsen hizmet alınamayacağını ve her muhtarın aynı düzeyde hizmet almasının mümkün olmadığını ve bu durumun kendisine özel olduğunu belirtmiştir.

"İşi gücü muhtarlığa bindiren bir adamın alamayacağı hiçbir şey yok, yaptıramayacağı hiçbir şey yok, ha sen burada yatar durursan, iki ayda bir gidersen kusura bakma sana kimse hizmet vermez" (KK3).

Muhtarların bir kısmı özellikle ilçe belediyesinin siyasi tavır takındığını, partizanca uygulamalara yer verdiğini ifade etmiştir.

"İlçe belediyemiz pek değil, hiçbir şey yapmadı, söz verdiği hiçbir şeyi yapmadı yaptıramadık. Bu da herhâlde siyasi durumdan kaynaklanıyor. İlçeden bir tane çöp konteynırı bile alamıyoruz" (KK3). *"Bizim buradan iktidar partisine biraz fazla oy çıktı, tepki gösteriyorlar. İlçe belediyesine daha bir şey söylemeden cevabını alıyoruz, bizden hizmet beklemeyin diye"* (KK6).

Tüzel kişilik sıfatına sahip olmak bir yerde yaşayan insanların kendi yerel sorunları için kendilerinin karar almasını sağlayan bir araçtır (Gözler, 2013, 67). Köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının olumlu yönleri olduğu gibi olumsuz yönleri de vardır. Geleneksel bir yönetim birimi olan köyde yaşayan halkın köy ortamı içerisinde, köy tüzel kişiliği bünyesinde yürüttüğü işler (Parlak, 2015: 133) şimdi hizmeti sumakla görevli belediye yönetiminden talep edilerek gerçekleşecektir. Bu durumdan muhtarların bir kısmının memnun olmadığı görülmüştür.

Verilen hizmetlerin etkin bir şekilde sunulduğunu düşünüyor musunuz?

Kamu hizmetlerini gerekli kılan ortam ile hizmetin gerçekleşmesi arasında meydana gelen gecikme ve bu hizmetten beklenen amacın istenilen düzeyde yerine getirilememesi bir

[4] Köyü ilçe merkezine bağlayan yol.

belediye hizmetinde kamu hizmetlerinin etkinliğini azaltan etkenler olarak değerlendirilmektedir (Atmaca, 2013: 173).

Görüşme yapılan muhtarlardan bir kısmı hizmetlerin etkin bir şekilde sunulduğunu ve 6360 sayılı yasanın uygulamaya geçmesinden memnun olduğunu belirtirken, muhtarların bir kısmı hem yasayı eleştirmiş hem de etkin bir hizmet sunumu olmadığını belirtmiştir.

Köy tüzel kişiliğinde iken, ciddi oranda herhangi bir geliri ve hiç personeli, araç gereci olmayan Ören ve hiç geliri olmayan Seydili ve Yeğenli muhtarları yasadan duydukları memnuniyetlerini şu şekilde ifade etmişlerdir.

"Eskiden özel idareye başvurduğunda en az bir yılda hizmete dönüşürdü, mesela şimdi (09.08.2015) dilekçeni verirdin 2016'da yürürlüğe girer, ihaleye çık, yapılıncaya kadar bu mevsim gelirdi. Ama şimdi belediye yapmak istedikten sonra hemen yapabilir" (KK1).

"Herkes külü kendi çöreğine çeker. Geçmişte il genel meclisi üyesi size biraz daha sıcaksa, ilgiliyse hizmet daha çabuk oluyordu, ama o şekil olduğu zaman sıkıntı yaşadık. Ben 11 yılda 7 km asfalt yaptırdım şuan bir yılda 13 km, bir günde döküldü" (KK2).

"Şimdi bizim burası kırsal olduğu için Mersin'in Silifke'nin göbeği ile bir tutma şansın yok. Bizim en büyük sıkıntımız bir cenaze olduğunda mezarı elle kazmaktı, şimdi büyükşehrin iş makinası geliyor, kazıp gidiyor, istediğin zaman da geliyor" (KK3).

Muhtarların vermiş oldukları ifadelerde, daha önceki uygulamaya göre şimdiki uygulamanın daha iyi olduğu belirtmiş, geçmişte herhangi bir geliri olmadığı için köylerine hizmetin özel idare tarafından verildiği, il genel meclisinin alacağı kararla hizmetin gerçekleştiği belirtilmiştir. İl genel meclisi üyeleri ile olan yakınlık derecesine göre de hizmetin yapılma süresinin değiştiğine vurgu yapılmıştır.

Köy tüzel kişiliğine sahipken, bir bütçeye ve ciddi denilebilecek gelire sahip olan; personeli, taşınmaz varlıkları, pazar yeri, iş makinası, çöp arabası olan Gökbelen Muhtarı, hizmetlerin etkin olmadığını belirtmiştir.

"Şimdiye kadar doğru düzgün bir hizmet olmadı, bundan sonra da olacağını sanmıyorum. Eskiden köylünün ortak ihtiyaçlarını kendi gelirlerimizle karşılamaya çalışırdık, yetmediği yerde köylüden destek alırdık" (KK4).

Yine köy yönetimi iken çok az bir gelire sahip olan ve herhangi bir gelire sahip olmayan Cambazlı ve Uşakpınarı muhtarları etkin hizmet sunumu gerçekleşmediğini hatta henüz herhangi bir hizmet almadıklarını belirtmişlerdir.

"Etkili bir hizmet sunumu olduğunu düşünmüyorum, şu ana kadar göremedim. En büyük ihtiyacımız yol bununla ilgili en son talebimizi 3 ay önce ilettik, her hangi bir şey yok" (KK5).

"Ben hizmet almadım ki" (KK6).

SONUÇ

6360 sayılı yasanın uygulanmasıyla birlikte köyden mahalleye dönüşen Ören, Seydili, Yeğenli, Cambazlı, Gökbelen ve Uşakpınarı mahallelerinin muhtarları ile hizmet etkinliğine yönelik yapmış olduğumuz çalışmanın sonucunda şu bilgilere ulaşılmıştır.

✓ Muhtarların bir kısmı 6360 sayılı yasa ile yaşanan dönüşümden memnunken bir kısmı memnun değildir. Özellikle köy yönetimi iken bir gelire, personele, bina ve araç-gerece sahip olan köyler memnuniyetsizliklerini dile getirmişlerdir. Bunun nedeninin sahip olduğu ekonomik güç ve otoritenin ellerinden alınmış olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

✓ Muhtarların tamamı ciddi bir itibar kaybı yaşadıklarını belirtmiştir, bunun nedenleri ise tüzel kişiliklerinin olmaması, ilgili belediye ve kamu kurumlarından yeterince ilgi ve alaka görememeleri, eskisi gibi karşılanmamaları olarak ifade edilmiştir.

✓ Muhtarlar belediye yönetimleri ile iletişim sorunu yaşamadıklarını, irtibat hâlinde olduklarını belirtmiştir. Doğrudan belediye başkanına ulaşamasalar da belediyedeki herhangi bir üst yöneticiye ya da herhangi bir birim amirine ulaşabildiklerini belirtmişlerdir.

✓ Muhtarların bir kısmı hizmet için talepte bulunduğunda, hizmet sunumun gerçekleştiğini bir kısmı da gerçekleşmediğini, uzun zaman önce vermiş oldukları dilekçelere bile geri dönüş alamadıklarını belirtmişlerdir. Daha önceden en basit kamu hizmetini bile hiç kimseye ihtiyaç duymadan kendi imkânları ile gerçekleştirdiklerini ifade eden muhtarlar, artık bu hizmetlerin belediyeler eliyle yürütülmesinden kaynaklanan rahatsızlıklarını dile getirmişlerdir. Hizmet alan muhtarlar bu durumun kendi becerileri ile ilgili olduğunu, belediye yöneticileri ile yakın ilişki içerisinde olmalarından kaynaklandığını belirtirken, hizmet alamayan muhtarlar bunun nedeninin siyasi olduğunu, partizanca davranıldığını belirtmiştir. Bu durumun kamu hizmetlerinin tarafsız bir şekilde sunulması gerektiği ilkesine aykırı olduğu ortadadır.

✓ Son olarak muhtarların etkin hizmet sunumuna ilişkin görüşleri değerlendirildiğinde, hizmet talepleri değerlendirilen muhtarların etkin hizmet sunumu yapıldığı yönünde görüş bildirdiği, hizmet talepleri değerlendirilmeyen muhtarların etkin hizmet sunumu yapılmadığı yönünde görüş bildirdiği görülmüştür. Kanaatimizce, muhtarların

hizmet etkinliği kavramını yanlış yorumladığı, mahallelerine yapılmış olan herhangi bir hizmetin etkin olduğu anlayışının hâkim olduğu düşünülmektedir.

Bu araştırma muhtarlar üzerinden yapılmıştır ve bu bilgilere muhtarların vermiş olduğu ifadeler üzerinden erişilmiştir. Bu çalışmanın belki daha çok katılımcı ve daha geniş bir alanda yapılması, hatta yerel halkın da bu konudaki görüşleri alınarak yeni bir araştırmanın yapılması önerilir.

KAYNAKÇA

Adıgüzel, Şenol (2012), "6360 Sayılı Yasa'Nın Türkiye'Nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme." Toplum ve Demokrasi 6(13-14): 153–76.

Akdede, Sacit Hadi, and Ertuğrul Acartürk (2005), "Türkiye'de İlçe ve Belediyelerin Optimizasyonu." Çağdaş Yerel Yönetimler 14(3): 5–17.

Aksu, İsmail Faruk (2012), "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun." TASAV.

Akyıldız, Fulya (2012), "Belediye Hizmetleri ve Vatandaş Memnuniyeti: Uşak Belediyesi Örneği." Journal of Yaşar University 26(7): 4415–36.

Arıkboğa, Erbay (2007), "Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu." In V. Kamu Yönetimi Forumu, Kocaeli. http://mimoza.marmara.edu.tr/~earikboga/yayin/olcek.pdf.

Atmaca, Yıldız(2013), "Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası." Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 3(2): 168–84.

Büyükkılıç, Deniz ve Coşkun, Arife (2002), "Kamu Yönetimi Reformları Işığında KİT'lerde Kurumsal Performans Yönetim", Verimlilik Dergisi, Sayı 3, ss.37-67.

Çelikyay, Hicran(2014), SETA Analiz Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası. Turkuvaz M. İstanbul: SETA.

Çevik H. Hüseyin (2004), "Türkiye'de Kamu Yönetimi Başarısızlığına Teorik Bir Yaklaşım", A.Ü. S.B.F Dergisi, Cilt 59, Sayı 3, ss 43-78.

Çukurçayır, Akif, Nilüfer Negiz, ve Aysun Yemen (2013), "6360 Sayılı Kanun'un Uygulanmasında Köy(lü) Mü? Mahalle(li) Mi? Katıl(a)mayanlar Açısından Bir

Değerlendirme." In Afro-Avrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları, XI. Kayfor Bildiriler Kitabı, Ankara: TODAİE, 211–32.

Çınar, Tayfun, Bülent Duru, Can Umut Çiner, Ozan Zengin (2013), "Belediyenin Sınırları", Ankara, TODAİE.

Eren, Veysel (2009), "Kamu Performans Yönetiminde Ölçüt Sorunu: İdari Faaliyetlerde Başarı Ölçütleri", Amme idaresi Dergisi, Cilt 42, Sayı 2, ss.1-21.

Gözler, Kemal (2007), "İdare Hukuku Dersleri", Ekin Kitabevi, Bursa.

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 11(122): 37–82. http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf.

Gül, Hüseyin ve Özgür, Hüseyin (2004), "Adem-i Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri",Çağdaş Kamu Yönetimi II (Ed. Muhitin Acar ve Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, ss.161-204

Gürbüz, Satılmış(2012), "Büyükşehir Belediyesinin Sınırının Mülki Sınır Olması Bir Çok Güçlüğü Beraberinde Getirecektir." İdarecinin Sesi Mayıs-Haziran: 34–35.

Henden H.Burçin ve Henden, Rıfkı (2005), "Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumlarındaki Değişim Ve E-Belediyecilik", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi www.E-Sosder.Com Cilt 4, S 14 ss 48–66.

İzci, Ferit, and Menaf Turan (2013), "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa Ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği." Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 18(1): 117–52.

Keleş, ruşen (1995), "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, ss. 3-14.

Keleş, Ruşen (2006), Yerinden Yönetim Ve Siyaset, 5. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.

Koçberber, Seyit (2005), "Yeni Belediye Yasası ile Mahalle Yönetimi", Sayıştay Degisi, Sayı 56, s. 106-114.

Mengi, Ayşegül (1997), "Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye", A.Ü. S.B.F Dergisi, Cilt 52, Sayı 1-4, ss 505-515

Özel, Mehmet, Veysel Eren, ve M. Emin İnal(2009), "Yerel Siyaset Ve Yerel Halkın Belediye Hizmetlerine Bakışı: Yerel Hizmetlerden Memnuniyet Üzerine Bir Araştırma." Alanya İşletme Fakültesi Dergisi 1(1): 33–50.

Parlak, Bekir (2015), "İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler", Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak (Ed.), Türkiye'de Değişen ve Dönüşen Büyükşehir Belediyeleri: 5216 Yasadan 6360 Sayılı Yasaya Büyük Dönüşümün Analizi, Bekad Yayınları, Antalya, s. 117-134.

Sezer, Özcan ve Vural, Tarık (2010), "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı" Maliye Dergisi, Sayı 159, ss. 203-219.

Sezer, Özcan (2008), "Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş Odaklılık): Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme", ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 8, ss.147-171.

Tortop, Nuri(1995), "Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri." Çağdaş Yerel Yönetimler 4(6): 21–25.

Yüksel, Fatih (2004), "Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı Ve Kamu Yönetimi Reform Tasarısı", Kamu Yönetimi Ed.Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen, Gazi Kitabevi, Ankara.

EK

Yapılan Görüşmelerin Listesi

KK1, Surettin Gündüz, Ören Muhtarı, İlkokul, 1965.

KK2, Mustafa Doğan, Seydili Muhtarı, Lise, 1971.

KK3, Nurettin Keskin, Yeğenli Muhtarı, İlkokul, 1972.

KK4, Mustafa Gölgeli, Gökbelen Muhtarı, İlkokul, 1965.

KK5, Mehmet Kılıç, Uşakpınarı Muhtarı, İlkokul, 1967.

KK6, Mustafa yılmaz, Cambazlı Muhtarı, İlkokul, 1978.

YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN OLUŞUMU VE HİZMET KALİTESİNE ETKİSİ: BİR VAKA ÇALIŞMASI
ESTABLISHMENT OF NEW METROPOLITAN MUNICIPALITIES AND ITS EFFECTS ON THE QUALITY OF PUBLIC SERVICES: A CASE STUDY

Burak Hergüner
Yrd.Doç.Dr. Avrasya Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, burak.herguner@avrasya.edu.tr

ÖZET

12 Kasım 2012 tarihinde çıkarılan ve bazı hükümleri Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra yürürlüğe giren 6360 sayılı yasa sonrası Türkiye'de büyükşehir belediyesi sayısı yirmidokuza ve hemen arkasından 14 Mart 2013 tarihinde çıkarılan 6447 Sayılı kanunla da otuza ulaşmıştır. 750 bin ve üstünde nüfusa sahip illerde büyükşehir belediyesi kurulmasına olanak veren 6360 sayılı yasa ile yeni büyükşehir belediyeleri kurulurken ilgili yerlerdeki il özel idaresi, ilçe statüsü olmayan belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliği son bulmuş ve ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyeleri haline gelmistir. Yasa, yerel yönetimlerin hizmetlerini verimlilik yönünden güçlendirmesine karşın, yerelde çok güçlü bir merkez inşa edeceği ve yerel demokrasiye zarar vereceği endişesiyle eleştiriler almıştır. Özellikle ilk kademe belediyeleri sayılan belde belediyelerinin kapatılması bu endişelerin en temel odak noktalarından birisi olmuştur. Bu çalışma, yeni büyükşehir belediyelerinden biri olan Trabzon Büyükşehir Belediyesinin kurulmasının ardından kapatılan belde belediye bölgelerinde sunulan hizmetlerin kalitesindeki değişimi kamu yönetiminin değişen paradigması gereği belde sakinlerinin perspektifinden ortaya koymaya çalışmaktadır. Veriler, kapatılan belediyelerin bulunduğu bölgelerde yaşayan ve kolayda örneklem metoduyla seçilen toplam 80 katılımcıyla yapılan yüzyüze yarı yapılandırılmış mülakatlar yoluyla elde edilmiştir. Sonuçlar, katılımcıların çoğunun 6360 sayılı yasa ile kapatılan belde belediyelerinin yetkilerinin devrinin verimlilik açısından kısmi ilerleme sağlamasına karşın yerel demokrasiyi olumsuz etkilediğini düşündüklerini yönündedir. Dolayısıyla bu çalışma yerelde merkeziyetçilik endişesinin Trabzon örneğinde geçerliliğini ortaya koymuştur.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir belediyesi, Vatandaş katılımı, Dışa-dönük kamu yönetimi, 6360 sayili yasa, Yerelde merkeziyetçilik

ABSTRACT

In Turkey, the number of metropolitan city municipalities reached 30 with the Act No 6360, which was passed on November 12, 2012 and enacted in March 2014 after the local elections. With the said act, a total of 14 new metropolitan municipalities were founded in the provinces with a population over 750.000, and legal entities of all the town municipalities and Provincial Special Administrations in the jurisdiction of metropolitan municipalities were abolished. The said Act has caused drastic changes in the Turkish local Administration System and provoked fresh debates concerning the effect of new Metropolitan Municipalities on local democracy and the quality of public services as many town municipalities were closed down and their assets were transferred to metropolitan district municipalities. Therefore, this paper investigates the changes in the quality of the services and democracy after the establishment of Trabzon Metropolitan Municipality being one of the newly founded metropolitan municipalities in the country. The data were gathered through semi-structured open ended interviews with 80 inhabitants, chosen by convenience sampling, in the areas of closed town municipalities. The findings reveal that most of the respondents are concerned with the negative effects of the said law on local democracy. They also believe that the Act has partially improved the efficiency.

Keywords: Metropolitan Municipality, Civic participation, Outward-looking public administration, Act No 6360, Centralisation in local government.

GİRİŞ

Son dönemde Turkiye'de yerel yönetimlerle ilgili yapılan en önemli düzenleme 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı "13 İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" olmuştur. Yasa, temelde belli bir büyüklüğe ulaşmış kentlerde büyükşehirler oluşturmak vasıtasıyla hizmet bütünlüğünü sağlamak, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliligi arttırmak amacını taşımaktadır. Dolayısıyla, yasayla gelen düzenlemeler sayesinde şuana

kadar yeterince iyi hizmet alamamış yerleşim yerlerine daha iyi hizmet götürülebileceğini savunulmaktadır (Atmaca, 2013; İzci & Turan, 2013; Genç, 2014).

Buna karşın, ilgili yasaya yöneltilen eleştirilerin başında il ölçeğinin belediye modeli ile yönetilmesinin yaratacağı sorunlar, kentsel alan için kurulan belediyelerin kırsal alanları kapsamasının yaratacağı sorunlar ve merkezden yönetim temeline dayanan ilin, yerinden yönetim esasıyla yönetilmesi durumunda bölge yönetimi haline geleceği endişesi gelmektedir. Dolayısıyla, yeni yasayla yerelde çok güçlü bir merkez inşa edilmesinin yerelleşme, âdem-i merkeziyetçilik, yerel demokrasi gibi kavramlara zarar vereceği öngörülmektedir (Genç, 2014: 9-10; İzci & Turan, 2013: 128 – 129; Atmaca, 2013: 179; Duru, 2013: 34). Çağlar (2009) gibi bir kısım akademisyen ve kent planlamacısı ise yerelde merkezileşmeye özellikle yerel kalkınma açısından ilke olarak karşı çıkmamakla birlikte büyükşehir belediyelerinin değil valilerin merkeze yerleştirileceği bir yapının kalkınma amaçlarına ulaşmak konusunda daha faydalı olacağını savunmuşlardır. Ayrıca ilk kademe belediyeler olan belde belediyelerinin kapanmasıyla halkın taleplerine uzak kalınması yasanın eleştirilen bir diğer yönünü teşkil etmektedir.

Bu çalışma, ilgili yasayı yukarıda bahsedilen yönlerden değerlendirmek amacıyla 6360 sayılı kanun gereği Trabzon Büyükşehir Belediyesinin oluşumuyla birlikte kapanan ve mahalleye dönüştürülen Trabzon'un 5 eski belde belediyesi—Yeşilköy, Söğütlü, Yıldızlı, Bölümlü, Pelitli—sınırları içerisinde toplam 80 katılımcıyla gerçekleştirilmiştir.

Arz Temelli Kamu Yönetiminden Vatandaş Odaklı ve Talep Temelli Kamu Yönetimine Geçiş

Kamu yönetiminde son dönemde yaşanan en temel değişim Weberyen kamu yönetiminin örgüt merkezli içe dönük (inward looking) anlayışından, kamu hizmetlerinin topluluklar ve vatandaşlar üzerinde yarattığı etkiye odaklanan dışa dönük (outward-looking) bir anlayışın temel alınmaya başlanmasıdır. Bu duruma paralel olarak kamu hizmetlerinin etkinliğinin ölçülmesi sadece kurum içi değerler baz alınarak değil, vatandaşların da ihtiyaçlarının karşılanıp karşılanmadığı ve kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde sunulup sunulmadığı konusunda değerlendirmeye katıldığı bir süreç halini almıştır (Reyes, 2010; Callahan, 2010; Smith, 2004; Guthrie, 2003). Öte yandan, vatandaşlar ile kamu yöneticilerinin kamu hizmet performansının ölçülmesindeki öncelikleri büyük farklılıklar göstermektedir (Callahan, 2010). Örneğin, kamu yoneticilerinin aksine vatandaşlar bir bölgede kaç ton çöpün toplandığını değil, sokakların temiz olup olmadığını dikkate alırlar. Bu calışma işte kamu yönetimindeki bu paradigma değişiminden hareketle, yeni büyükşehir

belediyelerinin kurulmasının hizmet kalitesine etkisini Trabzon ölçeğinde değişimden etkilenen semt—eski belde belediyesi—sakinlerinin perspektifinden yansıtmaya calışmaktadır.

Türkiye'de Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler

5393 sayılı Belediye Kanunu`nda, belediyeler, "belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek olusturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri" olarak tanımlanmıştır (Ulusoy & Akdemir, 2013: 229).

Türkiye'de 2015 yılı itibariyle 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 400 ilçe belediyesi, 396 belde belediyesi bulunmaktadır. Belediyeler, nüfus ve ölçek itibariyle büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, ilçe ve belde belediyeleri olarak sınıflandırılmaktadır. Zamanla optimal hizmet sunumu gereğinden dolayı yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ihtiyaç doğmuş 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve arkasından 14 Mart 2013 tarihinde çıkarılan 6447 Sayılı kanunla Ordu'nun da büyükşehir belediyesi olmasıyla Türkiye'deki büyükşehir belediyesi sayısı 30'a ulaşırken, 30 ildeki il özel idaresi, ilçe statüsü olmayan belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliği son bulmus, söz konusu yerlerdeki ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyeleri haline gelmiştir (Durukal & Genç, 2015). Büyükşehir belediyesi statüsü kazanan 30 kentin kapladığı alan Türkiye yüzölçümünün % 52'sine karşılık gelirken, nüfusları da ülke nüfusunun % 77'sine denk gelmektedir. Bu durum yasanın önemini ortaya koymaktadır (Keleş, 2012)**.**

6360 Sayılı Kanun ve Beklentiler

6360 sayılı "13 İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 12.11.2012 tarihinde kabul edilmiştir. İlgili kanunun 1. maddesi şu sekildedir**:**

MADDE 1 – (1) Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. (2) Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır. (3) Birinci ve ikinci fıkrada sayılan 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. (4) İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı bulundukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır. (5) Birinci, ikinci ve dördüncü fıkrada sayılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. (6) Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illerin bucakları ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır (Resmi Gazete, 06.12.2012).

Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler temelde iki boyutta değerlendirilmektedir. Bunlar, öncelikle sunulan hizmetlerin etkinlik ve verimliliği, ikinci olarak ta demokrasiye ve katılıma olan etkisidir. Öte yandan yasaya yöneltilen eleştirilerin başında il ölçeğinin belediye modeli ile yönetilmesinin yaratacağı sorunlar, kentsel alan için kurulan belediyelerin kırsal alanları kapsamasının yaratacağı sıkıntılar ve merkezden yönetim temeline dayanan ilin, yerinden yönetim esasıyla yönetilmesi durumunda bölge yönetimi haline geleceği endişesi gelmektedir (İzci & Turan, 2013: 128 - 129). Ayrıca ilk kademe belediyeler olan belde belediyelerinin kapanmasının halkın taleplerine uzak kalınmasına neden olma ihtimali bir diğer endişe kaynağıdır.

Trabzon Belediyesinin Tarihçesi ve Trabzon Büyükşehir Belediyesinin Oluşum Süreci

Trabzon, yaklaşık 5000 yıllık tarihi olan ve Osmanlı dōneminde stratejik konumu dolayısıyla idari, askeri ve ticari açıdan önemini korumuş bir şehirdir. Trabzon, Doğu Karadeniz Bölgesinin tarih ve sosyo-kültürel açıdan en önemli merkezi olarak kabul edilmektedir. Tarihi ipek yolu üzerinde olması ve İran üzerine düzenlenen seferlerde ikmal merkezi olarak kullanılması bu ōnemin sürdürülmesinde ana etkenler olarak ōne çıkmaktadır (Şimşek, 1993).

2013 yılı itibariyle 18 ilçesi olan Trabzon ilinde toplam 758.237 kişi yaşamaktadır. İlin en yoğun nüfuslu ilçesi 306.286 kişi ile Ortahisar iken 3.859 kişilik nüfusuyla Dernekpazarı, ilin en az nüfuslu ilçesidir (TUİK, 2014).

1868 yılında kurulan Trabzon Belediyesi (şehreminlik), temizlik ve altyapı hizmetleri açısından Osmanlı'da ōne çıkmış bir belediye olmuştur (Şimşek, 1993). TBMM Genel Kurulu'nda 12/11/2012 tarihinde 6360 sayılı yasanın kabul edilmesinin ardından 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra Trabzon Büyükşehir belediyesi kurulurken toplam 58 belde belediyesi kapatılmıştır. Bu belediyeler şunlardır:

Akoluk, Akyazı, Çağlayan, Çukurçayır, Gürbulak, Pelitli, Yalıncak, Adacık, Akçakale, Akçaköy, Akpınar, Darıca, Derecik, Doğanköy, Dörtyol, Işıklar, Kavaklı, Söğütlü, Mersin, Şinik, Çankaya, Erenler, Yeşilyurt, Atayurt, Fındıklı, Yeşilyalı, Oğuz, Yalıköy, Ataköy, Yıldızlı, Karaçam, Taşkıran, Uzungöl, Aykut, Çalköy, Çayırbağı, Balaban, Beşköy, Atasu, Esiroğlu, Ballıca, Bölümlü, Cumapazarı, Eskipazar, Gürpınar, Kıyıcık, Of, Uğurlu, Çamburnu, Ormanseven, Oylum, Yeniay, Geyikli, Yeşilköy, İskenderli, Kaşüstü, Oymalıtepe, Özdil.

Araştırma Yöntemi

Bu araştırmada, Trabzon ili içerisinde 6360 sayılı kanun ile kapatılan 5 belde belediyesinde—Yıldızlı, Söğütlü, Bölümlü, Pelitli, Yeşilköy—en az 3 yıl süreyle yaşayan toplam 80 katılımcıyla mülakata dayalı nitel bir araştırma gerçekleştirilmiştir. Yüzyüze ve yarı yapılandırılmış açık uçlu sorulardan oluşan mülakatlarda ilgili kanun ile oluşan değişimlerle ilgili olarak algıların ortaya çıkarılması hedeflenmiştir.

Araştırmada katılımcıların belirlenmesinde sistematik örnekleme ve kolayda örnekleme yöntemleri birlikte kullanılmıştır. Araştırmanın yapıldığı 5 belde belediyesi 58 belde belediyesi arasından sistematik örnekleme yöntemiyle belirlenmiş, ardından belirlenen 5 belde belediyesi sınırları içerisinde yaşayan ve en az 3 yıl kesintisiz ikamet edenler arasından katılımcılar kolayda örneklem yoluyla belirlenmiştir. Kolayda örneklem, araştırmaya hız kazandıran bir yöntemdir. Pratik ve ekonomik olması açısından tercih edilir ve araştırmaya hız kazandırır (Schutt, 2004; Yıldırım ve Şimşek, 2005). Çalışmada, katılımcıların görüşme yapmayı kabul etmeye istekli olup olmamaları göz önünde bulundurulmuştur. Mülakatlar Nisan 2015'de yapılmış ve ses kayıt cihazıyla kaydedilmiştir ve doyum noktasına (saturation point) ulaşılıncaya kadar en az 30 dakika süreyle görüşülmüştür. Örneklemi oluşturan 80 katılımcının cinsiyet, belde ve yaş durumuna göre dağılımları Tablo 1'de verilmiştir.

Tablo 1. Katılımcı Profilinin Sayısal ve Yüzdesel Dağılımı

Beldeye Göre Dağılım	Frekans	%
Yıldızlı	15	18.75
Söğütlü	18	22.5
Bölümlü	18	22.5
Pelitli	14	17.5
Yeşilköy	15	18.75
Toplam	80	100
Cinsiyet		
Bayan	30	37.5
Erkek	50	62.5

Toplam	80	100
Yas Dagilimi		
20–25 yaş aralığı 26–30 yaş aralığı 31–35 yaş aralığı 36–40 yaş aralığı 41 yaş ve üzeri	3 9 8 19 41	3.75 11.25 10 23.75 51.25
Toplam	80	100

Araştırma grubunun yaş dağılımına bakıldığında, 20-25 yaş aralığındaki katılımcılar %3,75'lik oranla en küçük grubu oluştururken, 41 yaş ve üzeri katılımcılar %51.25 ile en büyük grubu oluşturmaktadır. Katılımcıların %37.5'lik kısmı bayan, %62.5'lik kısmı erkektir.

Çalışmada katılımcılara sorulan sorulardan bazıları şunlardır: Ne kadar süredir .....da yaşamaktasınız? .....Belde Belediyesi'nin kapatılarak mahalleye dönüştürülmesini nasıl değerlendiriyorsunuz? Büyükşehir Belediyesi'nin hangi hizmetlerinden yararlanıyorsunuz? .....belde belediyesi'nin kapanmasını nasıl değerlendiriyorsunuz? .....belde belediyesi kapandıktan sonra oluşan olumlu sonuçlar nelerdir? ..... belde belediyesi kapandıktan sonra oluşan olumsuz sonuçlar nelerdir? Sizce hizmetlerin etkin, verimli ve kaliteli olması için neler yapılmalıdır?

Verilerin Analizi

Bu calışmada katılımcılar ile yapılan gōrüşmeler sonucu elde edilen nitel verileri incelemek üzere betimsel analiz yaklaşımı kullanılmıstır. Betimsel analiz, eldeki verilerin önceden belirlenen temalara göre özetlenip yorumlanması yaklaşımıdır. Bu yaklasımda doğrudan alıntılara sıkça yer verilerek katılımcıların görüşleri çarpıcı bir sekilde yansıtılmaya çalışılır (Yıldırım & Şimşek, 2013).

Araştırmanın geçerlik ve güvenirliğini sağlamak için katılımcıların %20'sine—toplam 16 katılımcı—tekrar ulaşılmış ve sonuçlar gösterilerek, katılımcı teyidi alınmış ayrıca iki uzmandan tutarlık incelemesi yapması istenmiş ve ulaşılan sonuçlarla veriler arasında kurulan ilişkilerin tutarlı olduğu belirlenmiştir.

Bulgular

Bu bōlümde yarıyapılandırılmış görüşme formundaki açık uçlu sorulara toplam 80 katılımcının verdiği cevaplara ilişkin yüzde ve frekans değerlerine yer verilmiştir. Görüşme yapılan katılımcıların kapatılan belde belediyeleriyle ilgili düşüncelerinin dağılımı Tablo 2'de sunulmuştur.

Tablo2. Katılımcıların Yasayla İlgili Görüşleri

Görüş	Örnek İfadeler	N (80)	(%)
Olumlu	*"Belde belediyesinde çalışmadan aylık alan işçiler vardı. Belde belediyesinin kapanması ile birlikte bu işçiler farklı kurumlara dağıtıldılar ve israf önlenmiş oldu."*	30	37.5
Kararsız	*Bu yasa ile oluşan durumda bir karmaşa sōzkonusu. İleriki yıllarda daha iyi hizmet alacağımızı düşünüyorum.*	6	7.5
Olumsuz	**"***Bu uygulama ile dışlanıyoruz ve yerel olarak temsil edilmiyoruz ve böylelikle yerel sorunlarımız da bilinemiyor ki çözülebilsin. Bu uygulama yerel demokrasiye de zarar vermiştir*"	44	55
Toplam		80	100

Tablo 2'de görüldüğü üzere katılımcıların tepkileri olumlu, olumsuz ve kararsız olarak üç grupta sınıflandırılmıştır**.** Bu görüşler şöyle özetlenebilir:

1-Olumlu Değerlendirenler:

Toplam 30 katılımcı (%37.5) büyükşehir belediyesinin kurulmasıyla birlikte genel olarak daha iyi hizmet aldıklarını belirtmiştir. Çoğunlukla ulaşım olanakları ve zabıta hizmetleri yönünden büyükşehir belediyesinin performansı daha iyi bulunmuştur. Büyükşehir Belediyesi, çevre temizliği hizmetleri yönüyle de iyi bir performans sergilemektedir. Bu gruptaki katılımcıların çoğu yaşanan değişimin hizmetlerde etkinlik ve verimlilik getirdiğini savunmaktadır. Katılımcılardan biri bu konuyla ilgili şu ifadeleri kullanmıştır:

"Belde belediyesinde çalışmadan aylık alan işçiler vardı. Belde belediyesinin kapanması ile birlikte bu işçiler farklı kurumlara dağıtıldılar ve israf önlenmiş oldu."

2- Kararsızlar:

Altı katılımcı (%7.5) uygulamanın henüz yeni olduğunu ve bu konuda fikir beyan etmek için henüz erken olduğunu savunmuştur. Katılımcılardan biri düşüncesini şu şekilde belirtmiştir:

"Bu yasa ile oluşan durumda bir karmaşa sözkonusu. İleriki yıllarda daha iyi hizmet alacağımızı düşünüyorum."

3-Uygulamayı Olumsuz Değerlendirenler:

Katılımcıların çoğunluğu-toplam 44 katılımcı (%55)-Büyükşehir belediyesinin kurulmasıyla birlikte genel olarak hizmet kalitesinin azaldığını belirtmiştir. Bu gruptaki katılımcıların görüşleri büyükşehirin etki alanı büyüdükçe yerel halkın ihtiyaçlarına yeterince etkili ve hızlı cevap verilemediği yönündedir. Bu kesime göre ulaşım olanaklarının artması hariç belde belediyesinin kapanması olumsuz olmuştur. Ayrıca temizlik işleri en çok aksayan hizmetlerden biri olarak değerlendirilmiştir. Katılımcılar, büyükşehir belediyesi yoneticilerinin beldeyi ve halkı tanımadıklarını ve sorunlarını yakından bilmediklerini, ayrıca büyükşehir belediyesine bağlandıkları için çevre ve temizlik vergilerinin arttığını, tabela ve reklam vergilerinin zamlandığını ancak belediyenin hizmet kalitesinin değişmediğini ifade etmektedirler. Özetle katılımcılar Büyükşehir Belediyesinin yığılmış altyapı sorunlarını çözmediği gibi vergileri de arttırdığını vurgulayarak uygulamadan memnun olmadıklarını belirtmişlerdir. Büyükşehire bağlanma ve belde belediyelerinin kapanmasını, bazı katılımcılar şu ifadelerle değerlendirmektedir:

"*Bu uygulama ile dışlanıyoruz ve yerel olarak temsil edilmiyoruz ve böylelikle yerel sorunlarımız da bilinemiyor ki çözülebilsin. Bu uygulama yerel demokrasiye de zarar vermiştir*"

Ayrıca bu uygulamaya olumsuz yaklaşan küçük bir kesim de iktidar partisinin siyasal kaygılarla bu kanunu çıkardığını düşünmektedir. Onlara göre kırsal kesimde köyler ve beldelerde yaşayan insanlarımızın çoğunun muhafazakâr olmasi nedeniyle iktidar partisi, onların bu eğilimlerini büyükşehir belediye başkanlığı seçiminde kendi lehine kullanmak istediği için bu kanunu çıkarmıştır. Bu konulardaki bazı katılımcı ifadeleri şu şekildedir:

"Hükümet bu yasa ile büyükşehirlerde oyunu artırmaya çalışmıstır. Bu, yasanın bence siyasi yönüdür. Öncelikle halk bilgilendirilmeden altyapı hazırlanmadan yasa yürürlüğe girmiştir. Halkın yasanın ne getirip götüreceği konusunda bilgisi yoktu."

"Belediyemiz istihdam sağlıyordu. Bu durum ortadan kalkmış oldu. Bölümlü belediyesinin kapanmasıyla birçok belediye calışanı işten çıkarıldı. Ailelerini de dikkate alırsak birçok kişi mağdur oldu."

"Büyükşehir yasasıyla vergilerimiz arttı. Fakat aldığımız hizmetlerde kalite ve hız azaldı. Eskiden sorunar yerinde tesbit ediliyordu ve bu durum ortadan kalktı."

SONUÇ

6360 sayılı yasa sonrası hizmet bütünlüğü ve tasarruf konusunda vatandaş perspektifinden bakıldığında bir gelişme görülmekte ancak talepleri iletecek ilk kademe belediyeleri olan belde belediyelerinin kapanması çoğunlukla yerelde demokrasiyi olumsuz etkileyecek bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Yerelde halkı tanımayan ve sorunlarını bilmeyen büyük nüfuslu ve yüzölçümlü büyükşehirlerin, yerel sorunları eksiksiz bilmesi ve çözmesi yasanın vatandaşlar açısından en çok kuşkuyla yaklaşılan yönüdür.

Bu çalışmanın sonuçları değerlendirilirken dikkate alınması gereken en temel nokta Trabzon ölçeğinde bir vaka çalışması olmasından ve katılanların olasılığa dayalı olmayan bir örneklem metodu olan kolayda örneklemeyle belirlenmesinden dolayı sonuçların genelleştirilebilir olmamasıdır.

Ayrıca, çalışmanın giriş kısmında da belirtildiği üzere bu çalışmada kamu hizmetlerindeki değişim semt sakinlerinin perspektifinden değerlendirilmiştir. Dolayısıyla, yöneticiler ve vatandaşlar arasındaki bilgi asimetrisi gözönünde bulundurularak teknik bilgi gerektiren konular için farklı ölçme metodlarının kullanılması gereği dikkate alınmalıdır.

KAYNAKÇA

ATMACA, Y. (2013), "Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası". *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 3*(2), 168-184.

ÇAĞLAR, R. (2009), "Bölgesel Kalkınma Planlamasında Yeni Bir Fikir 'Yerelde Merkezileşme'", 3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 215 - 225.

CALLAHAN, K. (2010), "Next Wave of Performance Measurement: Citizen Engagement", in Svara, J. H. & Denhardt, J (Eds), *The Connected Community: Local Governments as Partners in Citizen Engagement and Community Building,* (pp. 95-101). Arizona State University.

DURU, B. (2013) "Büyükşehir Düzenlemesi Ne Anlama Geliyor?", *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, Mayıs,Haziran-Temmuz 2013, s: 33-37.

DURUKAL, Ö. G. O., & GENÇ, F. N. (2015), "Belediyelerde Dış Mali Kaynak Kullanımı: Büyükşehir Belediyeleri Üzerine Bir İnceleme", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 20*(2), s.333-359.

GENÇ, F. N. (2014), "6360 sayılı kanun ve Aydın'a etkileri", *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1*(3), 1-29.

GUTHRIE, D. (2003, December), *"Engaged governance: an institutional approach to government-civil society engagement", in Background paper for the UNDESA Interregional Workshop on Engaged Governance for Pro-poor Policies. Colombo, Sri Lanka, December 9-11, 2003.*

İZCİ, F., & TURAN, M. (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, 18*(1), 117-152.

KELEŞ, R. (2012), "Yeni Anakent (Büyükşehir) Belediyeleri Oluşturulmalı mı?", *Yerel Politikalar, 1*(2), 7-12.

Resmi Gazete. (06.12.2012). *53*(28489).

REYES, D. (2010), "Public Administration in the Philippines: Meeting the Challenges of Government and Governance", A paper submitted for the Philippine Social Science Council Reports 2010 and presented at the First National Summit on Public Administration and the Youth for Good Governance. Philippine Social Science Center, Diliman. Quezon City and at the University of Makati. October 8-10, 2010.

SCHUTT, R.K. (2004), *Investigating the Social World: The Process and Practice of Research* (4th ed.), Thousand Oaks: Sage Publication.

SMITH, R. F. I. (2004), "Focusing on public value: something new and something old", *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), pp. 68-79.

ŞİMŞEK, R. (1993), *Trabzon Belediye Tarihi I, Osmanlı Dönemi*, Trabzon: Trabzon Belediyesi Kültür Yayınları.

TUİK (2014) *Seçilmis Gōstergelerle Trabzon 2013*, Ankara:Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası.

ULUSOY, A., & AKDEMİR, T. (2013), *Mahalli idareler: teori-uygulama-maliye*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

YILDIRIM, A. ve ŞİMŞEK, H. (2013), *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri,* Ankara: Seçkin Yayıncılık.

YEREL DEMOKRASİ BAĞLAMINDA KENT KONSEYLERİNİN İŞLEVİ: BAYRAMPAŞA VE KADIKÖY KENT KONSEYİ ÖRNEĞİ

Hülya KÜÇÜK

Hülya KÜÇÜK: İstanbul Üniversitesi, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yerel Yönetimler, Kent ve Çevre Çalışmaları Bilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi, 0545 664 48 68, hulya_364@hotmail.com.

Özet

Hızlı kentleşme, kaynakların bilinçsizce tüketilmesi ve çevrenin geri dönüşü olmayan tahribata uğramaya başlaması sonucunda 1992 yılında Birleşmiş Milletler Rio Çevre ve Kalkınma Konferansı gerçekleştirilmiş, gelecek nesiller için sürdürülebilir kalkınma kavramının önemi ortaya konulmuştur. Gelecek nesiller için sürdürülebilir kalkınma programları hazırlanarak kentlerde uygulanması amacıyla Gündem 21 Eylem Planı hazırlanmış ve sonrasında ise bu planı uygulamaya geçirmek için Kent Konseyleri oluşturulmuştur. Türkiye'de 1997 yılında Yerel Gündem 21 Eylem Planı ve Kent Konseyleri uygulamaya geçirilmiştir.

Kent konseylerinde vatandaşların isteklerinin ön planda olması ve hizmet sunumunda vatandaşın taleplerinin dikkate alınması, yerel demokrasinin hayata geçirilmesinde büyük önem taşımaktadır. Bunun nedeni, halk yaşadığı yerdeki sorunlara karşı daha fazla duyarlı olacak ve sorunların giderilmesi aşamasında katılımcı olarak bu durumu içselleştirmesiyle birlikte yerel demokrasinin güçlenmesine olanak sağlayabilecektir.

Bu çalışmada, demokrasi ve yerel demokrasi kavramları ve bu kavramlarla katılımcılık arasındaki ilişki incelenecek, yerel demokrasiyi uygulamaya geçirebilecek mekanizma olarak Kent konseylerinin oluşumu süreci ve Türkiye'de uygulamaya geçirildiği yasal süreç irdelenecektir.

Örnek alan olarak; İstanbul kentinin iki önemli ilçesi Bayrampaşa ve Kadıköy kent konseyleri seçilmiştir. Çalışmanın temel amacı, yerel demokrasiyi hayata geçirebilecek bir platform olarak ortaya çıkan Kent Konseylerini Bayrampaşa ve Kadıköy ilçeleri örneğinde ele almak, Kent konseylerinin aldığı kararlarda belediye ile olan etkileşimi, çalışma gruplarının yapısı ve çalışma gruplarına olan katılım incelenerek Kent konseylerinin yerel demokrasiye yaptığı katkıyı, yerel demokrasiyi ne kadar güçlendirdiğini, Bayrampaşa Kent Konseyi ve Kadıköy Kent Konseyi çerçevesinde değerlendirmede bulunulacaktır. Kent konseyleri üzerine yapılan bu çalışmayla yerel demokrasi ve halkın katılımıyla ilgili somut veriler ortaya konularak kamu yönetimi literatürüne katkıda bulunulması hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Demokrasi, Katılım, Kent Konseyi, Bayrampaşa Kent Konseyi, Kadıköy Kent Konseyi

THE FUNCTIONALITY OF THE CITY COUNCIL IN THE CONTEXT OF LOCAL DEMOCRACY: BAYRAMPAŞA AND KADIKÖY CITY COUNCIL SAMPLE

ABSTRACT

As a result of rapid urbanization, the consumption of the resources unconsciously and irreversible destruction that the environment undergoes, in 1992 the United Nations Rio Environment and Development Conference was held and the significance of the concept of sustainable development for future generations was stressed. With the purpose of preparing sustainable development programs for future generations to be applied in cities, Agenda 21 Action Plan was prepared and afterwards the City Councils were created so as to implement this plan. In 1997 Local Agenda 21 Action Plan and the City Councils were implemented in Turkey.

Giving priority to the wishes of the citizens in the city councils and taking the demands of the citizens into account in the provision of services have a paramount importance in the implementation of local democracy. The reason is that people will become more sensitive to the problems where they live and by internalizing the situation in the process of eliminating the problems people will contribute to the development of local democracy.

In this study, while the concepts of democracy and local democracy, and the relationship between these concepts are examined, the formation process of the City Councils as a mechanism to put local democracy into practice and the legal process in which they are put into practice in Turkey are discussed.

As a sample area, the two major districts of the city of Istanbul, Kadıköy and Bayrampaşa city councils are elected. The main aim of the study is to evaluate city councils which emerge as a platform to realize local democracy in the sample of Bayrampaşa and Kadıköy districts, and the interaction between city councils and municipality for the decisions they make. By examining the structure of working groups and the rate of participation in these groups, the contribution that city councils make to local democracy, and how much they strengthen local democracy in the context of Bayrampaşa City Council and Kadıköy City Council will be assessed. With this study conducted on city councils, it is aimed at contributing to the subject area public management by providing concrete data on the local democracy and public participation.

Key Words: Local Democracy, Participation, City Council, Bayrampsaşa City Council Kadıköy City Council

1.GİRİŞ

Küreselleşme sürecinde devletin yapısal ve işlevsel anlamda dönüşüme uğramasıyla, vatandaşın yönetime olan bakış açısında da değişmeler yaşanmıştır. Ulus-devletin dönüşmesi ile vatandaşın hizmet beklentisi de farklılaşmış, halka en yakın birimlerin hizmet vermesinin daha etkin ve verimli olacağı düşüncesiyle yerel yönetimler ön plana çıkmıştır (Alptürker ve Şen, 2013: 333). Merkezi yönetimin değişen dünya şartlarında görevlerini daha etkin, verimli ve hızlı şekilde yerine getirebilmelerinde tek başına yeterli olamayacağı, yerel yönetimlerin de bu dönüşümün içinde bulunmasının gerekliliği düşüncesi ileri sürülmüştür. Çünkü yerel yönetimler demokrasiyi yerel düzeyde hayata geçirebilecek en önemli birimlerden biri olarak görülmektedir. Demokrasinin yerel düzeyde hayata geçirilmesinde, yerel yönetimlere olduğu kadar diğer katılım mekanizmalarına da ihtiyaç vardır (Alodalı ve Usta, 2013: 325). Bu ihtiyaçtan dolayı1992 yılında Birleşmiş Milletler Rio 'yeryüzü zirvesi'ile başlayan Gündem 21 başlıklı eylem planında her ülke kendi Yerel Gündem 21'ni oluşturmaya başlaması sonucunda kent konseylerinin temelleri atılmıştır. Kent konseyleri ortaklık modeli, katılımcılık, demokrasi, yönetişim özellikleriyle, yerel demokrasiyi güçlendirme aracı olarak görülmektedir. Kent konseyleri, yönetişim özelliklerine sahip mekanizmalarıyla yerel yönetimleri, halkı ve sivil toplum örgütlerini bir araya getirip ortak bir yönetim modeli oluşturarak, bu platform ile yerelde halkın yönetime daha fazla katılımı sağlanarak yerel demokrasinin hayata geçirilmesi amaçlanmıştır. (Kestellioğlu, 2011: 122). Kent konseyleri, katılımcı, şeffaf ve hesap verilebilen, demokratik denetime açık ilkeleri içinde barındıran bir yönetim şeklinin temellerini oluşturmaktadır. Bu ilkelerin yanında yönetişim, katılım gibi kavramların yerel düzeyde uygulanmasında kent konseyleri önemli bir adım olmuştur.

Bu çalışmada kent konseylerinin yerel demokrasiyi gerçekleştirmede ve geliştirmedeki etkisi ve olumlu yönleri ele alınacaktır. Kavramsal bir çerçeve çizilip yerel demokrasi tanımından bahsedilecek, katılımın yerel demokrasiyi gerçekleştirmede ne kadar etkili olduğu açıklanacaktır. Kent Konseyleri'nin temelini oluşturan Rio Zirvesi, Gündem 21 ve Yerel Gündem 21, yerel demokrasiyi oluşturma çerçevesinde ele alınacaktır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yasalarımıza giren Kent Konseyleri'nin oluşumu, görevleri ve yerel demokrasi üzerindeki etkisinden bahsedilecektir. Son bölümde ise; Bayrampaşa Kent Konseyi ve Kadıköy Kent Konseyi ile yapılan mülakat sonucunda kent konseylerinin yerel demokrasiyi hayata geçirebilmedeki etkisi incelenecek ve bu kent konseylerinde yerel demokrasi adına yapılan çalışmalar hakkında bilgi verilecektir.

2.Yerel Demokrasi ve Katılım

Demokrasi, klasik tanımıyla halkın kendi kendini yönetmesine olanak veren bir yönetim biçimidir. Demokrasinin üstün iktidarın halkta bulunduğu veya halk tarafından doğrudan ya da özgür bir seçim sistemi içinde seçilmiş temsilcileri aracılığı ile kullandığı halk tarafından yönetim olarak tanımlanmasında da halk (demos) vurgusunun merkezi bir yer işgal etmesi önem kazanmaktadır (Dursun, 2006: 161). Bu sistemde tüm yurttaşlar, kendilerine uygulanan kuralların, kendilerince alınması ve yaptırıma bağlanması için hem haklara hem de ödevlere sahiptir. İdeal bir demokratik sistemde, halkın isteklerini karşılayan, halkın tercihleri doğrultusunda oluşan bir yönetim vardır (Çukurçayır, 2012: 23). En iyi demokrasi yerel düzeyde var edilebilir. Bu nedenle yerel demokrasi, demokrasiyi var edebilmenin en iyi yoludur. Yerel demokrasinin var olabilmesi için, yerel düzeyde demokrasi kültürünün yaşatılması büyük önem taşımaktadır. Halkın yaşadığı yerdeki sorunlara duyarlı olması ve sorunların giderilmesi aşamasında katılımcı olması ve bu durumu içselleştirmesiyle yerel demokrasi güçlenebilecektir. Kamuoyu ve sivil toplumun katkısıyla halkın yerel düzeyde karar alması yerel demokrasi bilincini artırmakta ve demokrasinin gelişmesi noktasında büyük önem taşımaktadır (Alodalı ve Usta, 2013: 326). Yerelin demokrasi üzerindeki etkisine J.S.Mill, yalnızca yerel nitelikli olan işlerin yerel halk tarafından yerine getirilmesinin doğal olduğunu ifade etmiştir. A. de Tocqueville de, yerel yönetimleri siyasal eğitim aracı olarak görmüş ve demokrasinin temel öğesi saymıştır. Merkeziyetçi yönetimlerin statükocu olduğunu, toplumu ilerletme yeteneklerinin olmadığını ve bir çeşit uyuşukluk hali olduğunu belirterek, yerel yönetimlerin neden daha etkin ve gelişmeci bir yönetim türü olduğu sorusunu şöyle yanıtlamıştır: ‘’Halk, yerel yönetimlere özerk olduğu için ve yerel yönetimlerin yönetimine katıldığı için ilgi duyar. Geleceğini onda görür ve yerel alanda geçen bütün olaylarla ilgilenir. Küçük alanlarda halk, özgürlüğü nasıl kullanacağını öğrenir ve bu da daha büyük alandaki özgürlüklerin kullanımı için bir temel oluşturur. Bu yüzden yerel özerkliklerin özendirilmesinden korkulmamalıdır.’’(Çukurçayır, 2012: 94). Çünkü aşırı merkeziyetçi, hiyerarşik, gizliliği esas alan, topluma duyarlı olmayan, aşırı kuralcı esaslara dayalı çalışan kamu yönetimi, katılıma imkân vermeyen doğasıyla, yönetilenleri karar verme mekanizmasının dışında tutmakta ve yerel demokrasinin gelişmesine engel olmaktadır. Bu durum demokratik yönetime aykırılık oluşturmaktadır. Demokratik yönetimlerde egemenlik halka dayandırıldığına göre, olasıher türlü yöntemle halkın düşüncelerinin öğrenilmesi ve değerlendirilmesi anayasal bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte, doğrudan demokrasinin günümüz şartlarında hayata geçirilmesi pek mümkün değildir ancak,

temsili demokrasi de halkın yönetilmesi açısından yetersiz kalmaktadır. Çünkü temsili demokraside, sosyal ve ekonomik eşitsizlikler siyaseti şekillendirmektedir. Eşitsizlikleri ortadan kaldırmak ve sadece bir kesimin temsili yerine halkın tamamının, katılım mekanizmalarıyla yönetime katılması burada önem kazanmaktadır (Demirci, 2010: 23). Bu noktada iki demokrasinin yerini katılımcıdemokrasi alarakve bu demokrasi türleri arasındaki denge katılımcı demokrasi tarafından sağlanmaya çalışılmaktadır (Kaypak, 2012: 134). Böylece halkın kendisine yakın olan, yerelinde olup biten problemin çözümüne katılma, karar mekanizmalarında söz sahibi olma durumu yerel yönetim ve halkı yakınlaştırmakta böylece yerel demokrasi, genel ve yerel seçim zamanları dışında da katılımın açık olmasıyla aktif hale gelebilmektedir. Halkın katılımı arttıkça yerelden başlayan bir demokrasi bilinci gelişebilmektedir. Bu nedenle yerel demokrasinin gerçekleşebilmesinde katılım mekanizmalarının varlığı çok önemli bir yere sahiptir (Alptürker ve Şen, 2013: 335). Katılım, toplum üyesi kişilerin siyasal sistem karşısında, durumlarını, tutumlarını, davranışlarını belirleyen bir kavramdır. Bu durumu sadece seçimlerde oy kullanmak olarak görmek doğru değildir. Katılma, basit bir meraktan, yoğun bir eyleme kadar uzanan geniş bir faaliyet alanını kapsar (Önder, 2013: 314). Katılım aynı zamanda kentimizle ilgili karar verilmesi gereken durumlarda kent hakkımızı en güzel şekilde kullanabilmemizi sağlar. Yaşadığımız kent ile ilgili sorunlara duyarlı davranarak, sorunların çözümüne katılarak kentimizi istediğimiz gibi şekillendirebiliriz. Çünkü yaşadığımız yerin sorunlarını en iyi bizler bilebilir ve yine sorunların nasıl çözüleceğine dair çözüm yollarını bizler belirleyebiliriz. David Harvey'in kent hakkı üzerine söylediği gibi ''Kent hakkı kent kaynaklarına ulaşma bireysel özgürlüğünden çok öte bir şeydir: Kenti değiştirerek kendimizi değiştirme hakkıdır. Ayrıca bireyselden çok ortak bir haktır çünkü bu dönüşüm kaçınılmaz olarak kentleşme süreçlerini yeniden şekillendirmek üzere ortaklaşa bir gücün kullanımına dayanır. Kentlerimizi ve kendimizi yapma ve yeniden yapma özgürlüğünün en değerli ama aynı zamanda en çok ilgisiz kalınmış insan haklarımızdan biri olduğunu ileri sürmek isterim.''(Harvey, 2013: 44). Harvey'in kent hakkı üzerine söylediği gibi kentimizi değiştirebilmemiz, sorunların çözümüne katılabilmemiz için Kent Konseyi platformu biçilmiş bir kaftan gibidir.

Kamu yönetimi disiplini içinde ise katılım, hizmetlerin kalitesi ve gereksinimlerine ilişki talepleri karşılamanın yanında, temsili demokrasiden doğan eksiklikleri gideren ve çoğulcu bir içerik sağlayan vatandaş katılımını da içermektedir. Bu geniş faaliyet alanında yerel yönetimler; insanın kendini özgür hissetmesinde, demokrasinin yaşanabilmesinde ve

insanların demokratikleşmesini sağlamada önem teşkil eden kuruluşlardır (Kaypak, 2012: 176).

Çağımızın yönetsel gerçekleri ve işleyiş biçimleri açısından bakıldığında, yerel yönetimler ile demokrasi, özerklik ve katılım kavramlarının birbirini tamamlamakta olduğu görülmektedir. Yerel düzeyde demokrasinin gerçekleşebilmesi için; yerel özerkliğin sağlanması, yerel halkın yönetim kararlarına etkin biçimde katılması, gerek karar alma sürecini, gerekse kararların uygulanmasına yönelik denetimin yerel halkın katılımı ile gerçekleştirilmesi gerektiği savunulmaktadır. Yerel yönetimler, siyasal olgunluğun gelişmesi, demokratik anlayışın benimsenmesi ve ülke barışına katkı sağlanması yönünden çok önemli kuruluşlardır (Çevikbaş, 1995: 76).

Demokratik yönetimlerde olması gereken, her türlü eylemin beraberce, ortak düzenlenmesi ve bireyin siyasal topluma katılımı, merkezi yönetimin ve halkın faydasınadır. Bu katılım yerel yönetimler aracılığıyla gerçekleşebilmekte ve halkın sesini merkezi yönetime duyurma işlevini yine ‘’demokrasinin beşiği’’olan yerel yönetimler üstlenmektedir. Böylece yerel yönetimler katılım mekanizmalarıyla, halk arasındaki kopukluğun oluşmasına da engel olabilmektedirler. Alınan kararlar halk katılımı ile gerçekleşmediği sürece, halkın merkezi yönetim karşısındaki güçsüzlüğü devam edecek ve alınan bu kararlarda kamuoyu denetimi eksik kalacak, toplumun ihtiyaçlarına ve taleplerine yönelik olmayacaktır.

Halkı doğrudan ilgilendiren, sorunların tartışılıp karara bağlandığı, yerel gündemin belirlendiği, yerel ölçekli mekanizmaların varlığı ile yerel demokrasi daha da güçlenecektir. Bu bağlamda yerel düzeyde katılım mekanizmalarından biri olan kent konseylerinin önemi ortaya çıkmaktadır (Alodalı ve Usta, 2013: 327).

3. Kent Konseylerinin Ortaya Çıkışı ve Gelişmesi

1992 yılında Brezilya’nın Rio de Janerio kentinde Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (Rio Zirvesi) düzenlenmiş, Zirve’de ‘Rio Bildirgesi’ve ‘Gündem 21’eylem planı adı altında iki belge ortaya çıkmıştır (Göymen, 2010: 202). Gündem 21 belgesinde, yaşanan sorunlardan kurtulmanın yolu olarak küresel ortaklık kavramı ortaya atılmış, ayrıca Gündem 21’in başarıya ulaşabilmesi için esas sorumluluk merkezi yönetimlerde olmakla birlikte, halkın hükümet dışı kuruluşların ve diğer kesimlerin sürece etkin olarak katılımının sağlanması üzerinde durulmuştur. Bu nedenle de Gündem 21 eylem planını sürdürülebilir kalkınma kavramını hayata geçirmeye yönelik küresel uzlaşmanın ve

politik taahhütlerin en üst düzeyde ifadesini bulduğu bir belge olarak kabul edilmektedir (Lamba, 2012: 497).

Hükümetlerin temel aktör olarak yer aldığı Gündem 21'de çok aktörlülük ve küresel ortaklık gibi kavramlar görülmektedir. Ayrıca gönüllü kuruluşlar, sivil toplum ve halkla birlikteliğe önem verilmiştir. Gündem 21'in hedeflerinden biri, "Dünyamızı 21. yüzyılın tehditlerine karşı korumaktır "(Erkul ve diğerleri, 2013: 86). Gündem 21 başlıklı Eylem Planı uluslararası, ulusal ve yerel olarak çok detaylı bir şekilde ele alınmış, yerel yönetimlere çok büyük önem ve görevler verilerek "Yerel Gündem 21"kavramı geliştirilmiştir (Baykal, 2010: 217). Yerel Gündem 21, yerel düzeyde kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi, geleceğe ilişkin olarak çevre ve yaşam kalitesinin artırılmasını hedefleyen bir eylem planıdır (Eroğlu, 2010: 45). Yerel Gündem 21, sürdürülebilir kalkınmanın yaşama geçirilmesini sağlayacak bir mekanizma ve başlıca toplu girişim projesidir. Yerel Gündem 21, özellikle yerel ve sürdürülebilir kalkınmaya yönelik olarak çeşitli katılımcı mekanizmaları içeren ve yerel ortaklıklara dayalı "yönetişim" anlayışının hayata geçirilmesini gerekli kılmaktadır. ''Katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkelere dayandığı söylenen yönetişim demokratik bir yönetim anlayışı olma iddiasındadır.''Çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayanan yönetişim modeli, tüm halkın da yönetimin içinde olduğu bir katılım mekanizmasını öngörür (Doğan,2008-2009: 95). Kent konseyleri bu katılım mekanizmalarından biridir. Kent konseyleri Yerel Gündem 21 ile ortaya çıkmaya başlamıştır. Yerel Gündem 21 ile tüm kesimlerin karar alma ve uygulama süreçlerine katıldığı yeni bir yerel yönetişim modelinin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Kent konseyleri, halkın kenti ile ilgili sorunların çözümüne katıldığı, kentine sahip çıktığı, kentini gönlünce şekillendirebildiği ve kenti yaşanabilir kılarak, kentleri sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir ortaklık modeli olarak tanımlanmaktadır (Alodalı ve Usta, 2013: 327). Kentte yaşayan insanların gönüllülük ilkesi doğrultusunda, kent yönetiminde söz hakkına sahip olabilmesi ve yerel demokrasinin hayata geçirilmesi için kent konseyleri adıyla yerel grupların oluşturduğu çalışma grupları, kozalar, kadın ve gençlik meclisleri ile yaşlılar ve engelliler platformları ortaya çıkmıştır (Lamba, 2012: 499). Bu doğrultuda, Kent Konseyleri aracılığıyla kentle ilgili ortaya çıkan sorunlara çözüm üretilmeye çalışılmakta ve kentin daha iyi yönetilmesi için proje çalışmaları yapılmaktadır.

4. Türkiye'de Kent Konseyleri

Türkiye'de Kent konseyleri ilk olarak 1996 yılında Yerel Gündem 21 ya da kent meclisi, kent senatosu, kent parlamentosu, kent kurultayı veya benzeri isimlendirmeler ile oluşturulmuştur (Özdemir, 2011: 38). Kent konseylerinin yaygınlaşması ile yasal dayanağa

ihtiyaç duyulmuştur. Böylece Türkiye'de Yerel Gündem 21'ler kapsamında oluşturulan kent konseyleri, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun kabul edilmesiyle birlikte yasal temele kavuşturulmuş ve belediyeler açısından kurulması zorunlu hale getirilmiştir. Genel ve yerel seçim zamanlarının dışında yurttaşı siyasetle ilişkilendiren mekanizmaların eksikliği Türkiye'de önemli bir sorundur. Bu sorunun çözümüne ilişkin olarak Kent Konseylerine hukuki dayanak kazandırılmıştır. Bu anlamda, Kent Konseyleri ile ilgili ilk yasa 2005 yılında yürürlüğe girmiş ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere Kent konseylerinin oluşturulması konusunda yetki verilmiştir (Çukurçayır, 2007: 383).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde 'Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır' ifadeleri yer almaktadır. Kent konseylerine sendikaların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşların, üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, noterlerin, kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, mahalle muhtarlarının temsilcileri ve diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseylerinin faaliyetlerini daha etkili yürütebilmesine yardım eder. Kent Konseylerinin oluşumu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda öngörülen 'yurttaşların oluşturduğu' meclislere uygun bir durumdur. Bu bakımdan bu ve benzeri düzenlemeler Avrupa öngörülerine uyum bakımından da ayrı bir anlam taşımaktadır (Çukurçayır, 2007: 383). Yerel Gündem 21'in özünde yer alan ''yönetişim'' anlayışının gelişmesi sonucunda dernekler, vakıflar, meslek odaları, sendikalar, özel sektör kuruluşları, akademik kuruluşlar, basın-yayın kuruluşları, yurttaş girişimleri gibi geniş bir alana yayılan sivil toplum kuruluşları ile yerel yönetimler arasında yeni bir ilişki biçimi kurulması durumu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle de yönetişim anlayışının uygulamaya geçirilmesinde en etkili mekanizma kent konseyleridir.

5. Kent Konseylerinin Oluşumu

Kent Konseyi ve benzeri katılım platformları, Konsey'in merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplum üçgeninde yapılandırılması gereği konusunda sağlam ipuçları vermektedir. Kent Konsey'lerinin ortaklık yapısı belirlenirken, belirli kişilerin 'doğal üyeler' olarak doğrudan katıldığı görülmektedir (Emrealp, 2005: 67). 2006 yılında çıkarılan Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 8. maddesinde göre kent konseyinin oluşumu şu şekildedir:

Kent Konseyleri'nin ortaklık yapısı, kentin örgütlü kesimleriyle sınırlı kalmayarak, başta çalışma grupları, kadın ve gençlik meclisleri ve özel ilgi grupları olmak üzere, tüzel

kişiliği bulunmayan, ancak Yerel Gündem 21 süreçleri kapsamında yaşamsal bir işlev gören katılımcı platformların temsilcilerini de kapsamaktadır. Kent Konseyleri kurumsal üyelik temelinde yapılanmış ve doğal üyeler dışında, bireysel üyeliğe kapalı olarak düzenlenmiştir. Kent Konseyi'nin ortakları arasında yer alan kuruluşları temsil etmek üzere Konsey'e katılan üyeler, kendisinden başkasını temsil etmeyen bir bireysel katılımcıyla aynı oy ve söz hakkına sahip olmaya sıcak bakmamaktadır. Örgütlü temsilin zayıf olduğu kentlerdeki Kent Konseyleri, kurumsal temsil ile birlikte bireysel üyeliğe de açık olmakla birlikte, daha büyük ölçekli kentlerde kurumsal katılım ön plana çıkmakta ve bireysel katılım, çalışma gruplarına yönlendirilmektedir (Emrealp, 2005: 68).

Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 6.maddesinde kent konseyinin görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

- Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşerilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetişim anlayışının benimsenmesini sağlamak,
- Sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli bir planın hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak,
- Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmasına katkıda bulunmak,
- Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,
- Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,
- Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,
- Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,
- Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,
- Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,
- Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,
- Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamaktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ve Kent Konseyi Yönetmeliği'nde kent konseylerinin görevlerinin yasal çerçevesi çizilmektedir. Bu görevler çerçevesinde kent konseyleri, belirtilen hedefler doğrultusunda, halkın yönetime katılımını sağlayacak mekanizmaları geliştiren ve halkın kendi sorunlarına sahip çıkmasını özendiren, yönetişim eksenli katılımcı demokrasiyi esas alan ve sivil toplumu önceleyen bir oluşumdur (Kuluçlu,2011: 185). Bunun yanında üzerinde durulması gereken önemli bir konu da verilen bu görevlerin yerine getirilmesi açısından zorunlu mekanizmaların kurulmasıdır (Kutlu vd., 2015: 518).

Kent Konseyi Yönetmeliği'ne göre; kent konseyleri belediye teşkilatının olduğu yerlerde, yerel seçim sonuçlarını izleyen 3 ay içinde belediye başkanının çağrısı ile kurulur. Kent Konseyi üyeleri, mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi, belediyenin içinde bulunduğu seçim bölgesi veya bölgelerinin milletvekilleri, belediye başkanı veya temsilcisi, sayısı onu geçmemek üzere illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, meclis üye tam sayısının yüzde 30'unu geçmemek üzere, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcileri, meclis üye tam sayısının yüzde 30'unu geçmemek üzere, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcileri, belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan muhtarların, kendi aralarından seçecekleri en fazla 10 temsilci, beldede teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri, varsa üniversiteden bir temsilci, birden fazla olması durumda her birine temsilen bir üye, kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, baro, kooperatifler, birlikler, konuyla ilgili dernek ve vakıf temsilcileri, kent konseyince kurulan meclis ve çalışma guruplarının birer temsilcilerinden oluşur (Yiğit, 2008: 48-50).

Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 12.maddesine göre, kent konseyleri görev alanına giren konularda meclis ve çalışma grupları oluşturabileceklerdir. Oluşturulan bu meclislerin ve çalışma gruplarının çalışma usul ve esasları genel kurulca belirleneceği ve meclislerde ve çalışma gruplarında oluşturulan görüşlerin, kent konseyi genel kurulunda görüşülerek kabul edildikten sonra değerlendirilmek üzere ilgili belediye meclisine sunulacağı belirtilmiştir.

Kent Konseyleri'nin aldığı kararlarının yaptırımı konusuna gelince bu durum, oldukça tartışmalı bir konudur. Kent Konseyi'nde alınan kararlar belediye meclisinin gündemine alınmaktadır. Alınan kararların belediye meclisinde ne kadar dikkate alınıp uygulamaya geçirilmekte olduğu yerel demokrasinin hayata geçirilmesi bağlamında oldukça önemlidir. Belediye Kanunu'nda kent konseylerince alınan kararların durumu 'görüş' olarak ifade edilmekte ve söz konusu husus Kent Konseyi Yönetmeliği'nde de tekrar edilmektedir.

Kent konseyini düzenleyen hukuki metinlerde kent konseyleri tarafından oluşturulan görüşlerin belediye meclislerinde değerlendirileceği belirtilmiş, bu ifadeyle görüşlerin kararları bağlayıcı nitelik taşımadığı hususunun yanında, kent konseylerine belediye meclislerinde görüşlerin değerlendirilip değerlendirilmediğini denetleme imkânı da tanınmamıştır. Belediye meclisinin görevleri arasında kent konseylerinin görüşlerini değerlendirmeye dair bir ibare de bulunmadığından, bunu gerçekleştirmedikleri durumda herhangi bir sonuç da doğurmamaktadır. Bu durumda kent konseylerinin çalışmaları demokratik halk katılımı için bir sonuç doğurmamaktadır.

Yönetimde gerçek anlamda katılımdan söz edebilmek için, biçimsel katılma olanaklarının var olması, yurttaşların bu olanakları etkin bir biçimde kullanması bu iki özelliğin yanı sıra katılmanın kamu siyasaları üzerinde etkin olması gerekmektedir. Fakat kent konseylerinin aldığı kararların görüş olarak değerlendirilmesi ve belediye meclislerinin bu kararları uygulayıp uygulamadığına karşın hiçbir denetimin ve yaptırımın olmaması karşısında kent konseyleri, demokratik katılım ve yerel kararların alınmasındaki etkinliği sağlamada yetersiz kalmaktadır (Kuluçlu, 2011: 187).

6. Bayrampaşa Kent Konseyi Örneği

Bayrampaşa tarihi bakımından çok eskilere dayanmaktadır. Kökeni Sağmalcılar köyüne dayanan Bayrampaşa'ya Bulgaristan ve Yugoslavya'dan gelen göçün artması ile köyün nüfusunda artış meydana gelmiş ve 1960 yılında belediye olmuştur. Marmara Bölgesi'nde ve İstanbul'da yer alan Bayrampaşa, Eyüp ilçesinden ayrılarak ilçe statüsü kazanmıştır (Büyük Larousse, 1986: 1428).

Bayrampaşa'da Kent konseyi platformu kurulmadan önce Bayrampaşa Belediyesi'nde dönemin belediye başkanı tarafından ''Sivil İnisiyatif'' adlı bir katılım mekanizması kurulmuş ancak etkili çalışmalar yapılamamıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunun 76. Maddesine dayanılarak çıkarılan Kent Konseyi Yönetmeliği uyarınca Bayrampaşa Kent Konseyi 2005 yılında kurulmuştur.

Bayrampaşa Kent Konseyi'nin amacı, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesini, kentin hak ve hukukunun korunmasını sağlayarak, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım yönetişim ve yerinden yönetim ilkelerini konseyin oluşumunu, yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışarak kenti kentlilerle birlikte yönetmektir.

Bayrampaşa Kent Konseyi Genel Sekreteri ile yapılan mülakat ve araştırmalar sonucunda şu bilgiler elde edilmiştir: Kent konseyinin organları, Kent konseyi başkanı, genel kurul, yürütme kurulu, meclisler ve çalışma gruplarıdır. 2013 yılında Bayrampaşa Kent Konseyi başkanı Doğan Bakırcı'nın görevden ayrılmasıyla yerine Mehmet Berker seçilmiştir. Yönetmelikte gerçekleştirilen düzenleme ile 27 Ocak 2015 tarihinde yapılan genel kurul toplantısında kent konseyi başkanı olarak, İstanbul Toplantı ve Düğün Salonu İşletmecileri Esnaf Odası'ndan Ümit Yaşar Demir seçilmiştir.

Bayrampaşa Kent Konseyi örgütlenme şeması; Başkan, Genel Kurul, Yürütme Kurulu ve Genel Sekreter'den oluşmaktadır. Meclisleri ise; Kadın Meclisi, Gençlik Meclisi ve Çocuk Meclisi şeklindedir. 2014 yılında kaldırılan Kadın Meclisi 2015 yılında tekrar kurulmuştur. Bayrampaşa Kent Konseyi'nde, çalışma grupları kurulmuş ancak katılım yetersiz olduğu için çalışma grupları kaldırılmıştır. Bayrampaşa Kent Konseyi, belediyenin kendilerine ayırdıkları belediye binasında faaliyetlerini sürdürmektedirler.

Bayrampaşa Kent Konseyi yürütme kurulu; Başkan, Genel Sekreter, İlçe Emniyet Müdürlüğü'nden, siyasi partilerden, Bem-Bir-Sen Sendika temsilcisi, Kırçıovalılar Derneği,'nden, Bosna-Sancak Derneği'nden, Kaymakamlık Vakfı'ndan, sivil toplum kuruluşlarından, 11 muhtarın aralarından temsilci olarak seçtiği 2 muhtar, kamu kurum ve kuruluşlarından katılan üyelerden oluşmaktadır. Konsey tarafından başkan ve yürütme kurulu üyeleri seçilmiştir. Yürütme Kurulu 20 kişiden oluşmaktadır. Konsey yürütme kuruluna farklı kurum ve kuruluşlardan temsilciler seçilmiştir. Toplantılara sivil toplum örgütlerinden, devlet dairesinde çalışanlardan, kaymakam ve muhtarların araların belirlediği onları temsil eden muhtar adayı şeklinde katılımı gerçekleştirmektedirler.

Üniversite ve Kent Konseyi ilişkisi incelendiğinde, tavsiye edinme amaçlı olarak yüksek lisans öğrencisi olan Ersin Topçuoğlu'ndan yardım alınmakta ve akademik katkı edinmek amacıyla ilçe içinde bulunan Nişantaşı Üniversitesi'nden akademisyenler davet edilmektedir. Bayrampaşa Kent Konseyi'nde Kent Konseyi'ni tanıtmak amacıyla Ersin Topçuoğlu halka, sivil toplum örgütlerine, muhtarlara Kent Konseyi bilgilendirme toplantıları düzenleyerek destek olmakta iken, üniversitedeki akademisyenlerden olumlu dönüş alınamamıştır.

Kent Konseyleri'nin faaliyetlerini incelediğimizde, ilçede ciddi sorun olan madde bağımlıları ile ilgili sorunlar, ilçe halkının talepleri ve Kent Konseyi'nin toplantıda yaptığı görüşmeler üzerine madde bağımlıları ile ilgili çalışma yapılmasına karar verilmiştir. Bayrampaşa Kent Konseyi, Balıklı Rum Hastanesi ile anlaşma yaparak madde bağımlılarına

ücretsiz tedavi imkânı sağlamıştır. Tedavi olmak isteyenler kendilerinin ya da ailelerinin başvurmaları üzerine ücretsiz tedaviden faydalanabilmiştir. Proje hazırlanırken uzmanlardan yardım alınmıştır ve madde bağımlıları için uyarıcı olabileceği düşüncesiyle broşür basılmamıştır.

Bayrampaşa Kent konseyi, ilçe halkını yapılan kentsel dönüşüm projelerinin halkta endişe ve belirsizlik yaratması üzerine, bilgilendirme toplantıları yapılmış ve halk kentsel dönüşüm konusunda aydınlatılmıştır. Bayrampaşa Kent konseyi yaptığı toplantı da ilçe için önemli olan işsizlik sorununu gündeme getirmiş ve bununla ilgili çalışma yapma kararı almıştır. Bu sorunun çözümü için; İŞKUR- BATİAD- Hayır Çarşısı- KOSGEB aracılığıyla işsizliği azaltmak için konfeksiyonlar kurulmuş ve işsizlere eğitim verilmiştir. Eğitim verilen kişilere meslek edinme sertifikası verilmiş ve BATİAD tarafından bu kişiler istihdam edilmiştir. Böylece ilçenin işsizlik sorununa meslek edindirilerek ve istihdam edilerek çözüm bulunmuştur.

Bayrampaşa Kent konseyi gençlik meclisi, YGS'ye girecek öğrencilere motivasyon seminerleri düzenlemiş ve seminere uzman kişiler çağırılarak sınava girecek öğrencilere sınavla ilgili bilgiler verilmiştir ve bu seminere 600 kişi katılımda bulunmuştur. Gençlik meclisi öğrencilerin sorunları üzerine İmam Hatip Liseleri'nde bir anket çalışması yapmış ve anket sonucunda çıkan problemlere çözüm üretilmeye çalışılmıştır. Gençlik meclisi liselerarası basketbol turnuvası düzenlenmiştir. İlçede bulunan tüm gençler bu turnuvaya davet edilmiş ve öğrencilerin aktif spor faaliyetlerinde yer alması amaçlanmıştır. Bunun yanında Milli Eğitim ile ortak çalışma yapılarak, sınav motivasyonu ve kariyer planlama semineri düzenlenmiştir.

Bayrampaşa halkı için sorun oluşturan bir diğer problem de ilçenin yıkılacak dereceye gelmiş köprüleri, yolları ve evleridir. Ancak bu soruna, belediye meclisinin de gündeminde olan kentsel dönüşüm projesiyle çözüm üretilmiştir. Ancak buradaki soruna çözüm üretmek Kent Konseyinin yaptığı çalışmalarla olmamıştır. Sorunlar gündeme getirilmiş ancak belediye meclisinin zaten üzerinde çalıştığı bir projeye eklemeler yapılarak çözüm üretilmiştir.

Kent Konseylerinin web siteleri, görüşülmesi planlanan konuların halka duyurulması ve Kent Konseyi'nin öne sürdüğü faaliyetlerin hayata geçirilmesiyle elde edilen sonuçların tanıtımı açısından önem taşımaktadır. Ancak, Bayrampaşa Kent Konseyi'nin web sitesinden çok az bilgi alınabildiğini görüyoruz. Bu anlamda, Kent Konseyi tarafından internet sitesini geliştirmek için çalışmalar yapılmaktadır.

7. Kadıköy Kent Konseyi

Kadıköy'ün kuruluşu İstanbul'un kuruluşundan çok eski tarihlere dayanmaktadır. İstanbul Belediyesi'ne bağlı bir şube olan Kadıköy Belediyesi, 1984'te yapılan bir düzenlemeyle İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı bir ilçe belediyesi durumuna getirilmiştir. Kadıköy, İstanbul'un Anadolu Yakası'nda yer alır. Anadolu Yakası'nın güney batısında bulunan Kadıköy, batı ve güneyde Marmara Denizi, kuzeyde Üsküdar, doğuda Ataşehir ve Maltepe ilçeleriyle çevrilidir (Büyük Larousse, 1986: 6160).

Kadıköy'de Kent Konseyi platformu kurulmadan önce Kadıköy'de 1995 yılında kurulan Kadıköy Belediyesi Gönüllüleri, Kadıköylüler arasındaki birlik ve dayanışmayı artırmak, çevre bilincini geliştirmek ve koruyucu önlemler almak, çocuklara öncelikli olmak üzere Kadıköylülere hizmet vermek, sağlık, eğitim, spor alanlarında gönüllü evlerinde eğitsel çalışmalar yapmak, halkın istek, dilek, şikâyet vs. konuları belediye birimlerine iletmek için kurulmuştur. Belediye gönüllüleri halen aktif olarak çalışmaktadır. Ancak Kadıköy'de Kent Konseyi kurma çabaları ilk olarak 2004 yılında Korel Göymen önderliğinde başlamıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunun 76. Maddesine dayanılarak çıkarılan Kent Konseyi Yönetmeliği uyarınca Kadıköy Kent Konseyi 2005 yılında kurulmuştur.

Kadıköy Kent Konseyi'nin amacı, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesini, kentin hak ve hukukunun korunmasını sağlayarak, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım yönetişim ve yerinden yönetim ilkelerini konseyin oluşumunu, yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışarak kenti kentlilerle birlikte yönetmektir.

Kadıköy Kent Konseyi Genel Sekreteri ile yapılan mülakat sonucunda şu bilgiler elde edilmiştir: 18.09.2014 tarihinde yapılan Genel kurul toplantısında oy çokluğu ile KADHEM temsilcisi F. Çiğdem Aydın Kadıköy Kent Konseyi Başkanı olarak seçilmiştir.

Kadıköy Kent konseyinin örgütlenme şeması; Başkan, Genel Kurul, Yürütme Kurulu, Genel Sekreter'den oluşmaktadır. Meclisleri ise; Kıdemli Yurttaşlar meclisi, Kadın meclisi, Gençlik meclisi Çocuk meclisi, Engelliler meclisi, LGBTİ meclisi ve Mahalle meclisi şeklindedir. Kadıköy Kent Konseyi çalışma grupları ise; Tarihi Kültürel Miras ve Kent Belleği Çalışma Grubu, Sosyal Hizmetler ve Kent Yoksulluğu Çalışma Grubu, Çevre ve Altyapı Çalışma Grubu, Tüketici Hakları Çalışma Grubu'ndan oluşmaktadır.

Kadıköy Kent konseyi yürütme kurulu; Başkan, Genel Sekreter, Körler Federasyonu'ndan, Görme Engelliler Derneği'nden, CHP Kadıköy İlçesinden, Hasanpaşa

Gönüllü Evi'nden, Rotary 2420 Klubü'nden, TMMOB ŞPO İstanbul'dan, Kadın Partisi'nden, Sahray-ı Cedid Muhtarlığı'ndan, TMMOB MO İstanbul'dan katılan üyelerden oluşmaktadır.

Kadıköy Kent Konseyi ve Üniversite ilişkisi incelendiğinde, tavsiye edinme amaçlı olarak Marmara Üniversitesi'nde akademisyenler davet edilmekte ve Kent Konseyi çalışmaları uzmanların görüşlerinden faydalanılarak yürütülmektedir.

Kent Konseyi Yönetmeliği'ne göre kendi iç düzenini oluşturmak amacıyla Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 16.maddesine istinaden Kadıköy Kent Konseyi yönetmeliği hazırlanmıştır. Ancak hazırlanan yönergede yönetmeliğe aykırı durumlar dikkat çekmektedir. Bunları şu şekilde özetleyebiliriz; Kadıköy Kent Konseyi Çalışma Yönergesi'nde 18 Eylül'de yapılan değişiklikle tüm meclis başkanları Kent Konseyi Yürütme Kurulunun doğal üyesi sayılmıştır. Kent Konseylerinin en temel organları meclislerdir ve dezavantajlı kesimler dediğimiz Kadın, Çocuk, Gençlik, Engelliler, Kıdemliler, LGBTİ'ler Yerel Gündem 21 sürecinden bu yana en öncelikli kesimler olarak sayılmıştır. Bu kapsamda meclis başkanlarının yürütme kurulunda yer almaları Kent Konseyi ruhunun en temel olmazsa olmasıdır ve Kent Konseyleri meclisler ve çalışma grupları ile var olan bir yapıdır. Yatay örgütlenme, uzlaşı kültürüne sahip olan Kent Konseyinde yürütme kurulu meclislerin üstünde, onlardan kopuk bir organ değildir ve yasa da böyle tanımlamayıp meclis başkanlarını yürütme kurulu üyesi olarak kabul etmiştir.

Ancak, 18 Şubat'ta yapılan değişiklikle meclis başkanlarının yürütme kurulundaki üyelikleri sonlandırılmıştır. Bu durumun hem yönetmeliğe hem de kent konseylerinin ruhuna aykırı bir durum olduğunu ve bu şekilde kent konseyinin yapısının siyasi parti yapısına benzetilmeye çalışılmıştır.

Kadıköy Kent Konseyi Yönergesi'ndeki bir diğer aykırılık ise, 5393 sayılı Belediye Kanunun 76.maddesine göre düzenlenen yönetmelikte; ''genel kurul, Belediye başkanının çağrısı ile toplanır'' yerine 18 Şubat'ta yapılan değişiklikle bu görev Kent Konseyi Başkanına verilmiştir.

Yönergede, genel kurul çalışmalarına şartlar ve kısıtlar getirerek yönetmeliğe aykırı adımlar atılmıştır. 15 Şubatta yapılan değişiklikle, 11. maddede tarif edilen Yürütme Kurulu görevleri genişletilmiştir. Bu genişletmeyle Kent Konseyindeki meclis ve çalışma gruplarındaki tüm karar süreçleri yürütme kuruluna bağlanmıştır. Kent Konseyleri yatay örgütlenmenin ve karar sürecinin ve yetkilerin meclislere dağıtıldığı bir yapıdır. Kent Konseylerinde meclis ve çalışma gruplarının aldığı kararlar Yürütme Kurulunda

sorgulanmazken şimdi Yürütme Kurulunun onayına ve yetkisine bağlanmıştır. Yapılan değişikliklerle üstte Yürütme Kurulunun altta meclis ve çalışma gruplarının olduğu dikey örgütlenme modeline geçiş yapılmıştır. Kent Konseyinin ve sivil toplum ruhuna aykırı bu modelle gönüllü yapıların çalışabilmesi zorlaştırılmıştır.

15 Şubatta yapılan değişikliklerle Kent Konseyi meclis ve çalışma gruplarının işleyişinde kısıtlar getirilmiş, Yönetmeliğin verdiği özgürlükler ve esneklikler yok edilmiştir. Kent Konseyleri Yönetmeliğinde meclis ve çalışma gruplarının tanım ve işleyişleri ilkesel düzeyde bırakılmıştır. Ki kendi özgün konularına göre esnek ve yaratıcı örgütlenme modelleri bulunabilmesin. Lakin yapılan bu değişikliklerle meclis ve çalışma grupları tek tip bir örgütlenme sürecine dayatılmıştır.

Özetle 15 Şubatta Kent Konseyi Genel Kurulunca yapılan değişiklikler, 5393 sayılı Belediye Kanunun 76. Maddesine göre hazırlanan Kent Konseyleri Yönetmeliğine aykırı olduğu gibi Kent Konseyi ve sivil toplum anlayışına da uygun değildir.

Kadıköy Kent konseyi faaliyetlerini incelediğimizde; öncelikle kadına şiddeti önleyici projeler üzerinde çalışmalar yaptığını görüyoruz. Kadın ve erkek eşitliği üzerinde duran Konsey, 01.08.2011 tarihinde yapılan Belediye Meclisi toplantısının gündemine aldığı teklif aynı gün 2011/112 sayılı kararı ile Belediye Meclisinde oy birliği kabul edilerek Kadıköy Kent konseyinde 'KEFEK' (Kadın-Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu) kurulmuştur.

Kadıköy Kent konseyi, 2013- İç Güvenlik SGGP, Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilip, İçişleri Bakanlığı tarafından Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının teknik desteği ile yürütülen, sivil gözetim mekanizmalarının geliştirilmesi hedeflenen projenin ilk aşaması olan İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi'nin, Yerel Güvenlik Planında 'kadına şiddet ve aile içi şiddet' konularında bilgi ve veri paylaşımında bulunulmuştur.

Kadın Meclisinin yaptığı bir diğer çalışma da tiyatro grubu kurarak kadınlara tiyatro yolu ile eğitim vermeyi amaçlamıştır. Tiyatroda Üstün Dökmen 'in ''Acıklı Komedi'' oyunu oynanmıştır. Oyunda kadınların problemleri dile getirilmiş ve kadınların sorunları üzerinde farkındalık yaratılmıştır. KA-DER Derneği desteğiyle de kadınlara okuma-yazma, dikiş-nakış eğitimi, hukuksal danışmanlık, sağlık konusunda bilgiler verilmiştir.

Kadıköy Kent Konseyi Kadın Meclisi,11 Ekim 2014 Dünya Kız Çocukları Günü'nde, Çocuk Hakları Bildirgesi'ne karşın, Dünya'da ve Türkiye'de, Erken Evlilikler ile ilgili acı haberlerden oluşan, Basın bülteni hazırlamıştır.

Kadıköy Kent Konseyi, günümüzde çok fazla karşımıza çıkan baz istasyonlarıyla ilgili bir çalışma yapmış ve yapılan çalışmalar sonucunda ise, Baz İstasyonu Komisyonu kurulmuştur. Kadıköy Kent Konseyi Kadıköy'de artan baz istasyonlarına karşı duyarsız kalmamış ve bu komisyonu kurarak halkın şikayet ve isteklerini dinlemiştir. Bu durum Kadıköy Belediye Meclisi'nin gündemine taşınmıştır. Öte yandan Kadıköy Kent Konseyi Çevre Altyapı Grubu üyesi tarafından baz istasyonlarıyla ilgili rapor hazırlanmış ve baz istasyonlarının zararları ile ilgili Kadıköy halkı bilgilendirilmiştir.. Kadıköy halkı baz istasyonlarıyla ilgili hukuksal mücadele başlatmış ve sonunda bu mücadelenin kazanan tarafı olmuştur.

Kadıköy Kent Konseyi Çocuk Meclisi çalışmalarını incelediğimizde, Kadıköy ilçesinde bulunan her okuldan bir çocuk temsilci seçilerek, çocukların sorunları dinlenmiş ve bu sorunlara çözüm üretilmeye çalışılmıştır. Özellikle çocuk tacizleri üzerine bir proje yürütülmüş ve bu projede çocuklar ve aileleri bilgilendirilmiştir. Proje, kukla eşliğinde gösteri düzenlenerek çocuklar taciz hakkında yaşlarına uygun şekilde bilgilendirilmiştir. Kukla gösterisi öncesi ve sonrası anketler yapılarak bilgilenme düzeyi ölçülmüş, aileler ve çocukların bu konuda bilinçlendiği sonucuna varılmıştır.

Çocuk Meclisi 21.01.2015 tarihinde, Toplumsal Cinsiyet Rolleri ve İletişim konulu bir etkinlik gerçekleştirmiş ve konuşmacı olarak Serap Ören'in katıldığı etkinlik sohbet havası içerisinde interaktif bir şekilde gerçekleştirilmiştir.

24.01.2015 tarihinde ise; Kırmızı Biber Derneği'nin iki senedir yürüttüğü okul öncesi Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği ve İstismar konularını içeren ''Keten Helva Projesi'', bu sene de ebeveynlere ve gençlere eeğitimciler tarafından bilinçlendirme toplantısı yapılarak gerçekleştirilmiştir.

Kadıköy Kıdemli Yurttaşlar Meclisi de, meclis üyelerinin teknolojik aletlerin kullanımıyla ilgili sorunları uygulamalı olarak çözülmeye çalışılmıştır. 06.11.2014 tarihinde ''İleri yaşta zihin hastalığı'' ve 18.11.2014 tarihinde ''İleri yaşta ağız ve diş sağlığı'' başlıklı sohbet toplantıları yapılmıştır.

Kadıköy Kent Konseyi Gençlik Meclisi, ''Yaşayan Kütüphane'' projesini hayata geçirmiştir. Bu projede, ''Yaşayan kütüphane'' normal bir kütüphane gibi çalışmakta ve kent meydanında belirli tarihlerde kütüphane kurulmaktadır. Yaşayan Kütüphane 'de okuyucu gelip bir kitabı belirli bir zaman için ödünç alabilmektedir. Kitabı okuduktan sonra kütüphaneye iade etmekte ya da isterse kitabın süresini uzatabilmektedir. Dilerse de başka bir

kitap ödünç alabilmektedir. Yaşayan kütüphane ile normal kütüphane arasındaki tek bir fark: yaşayan kütüphanede kitaplar insanlardır ve kitaplar ile okuyucular kişisel bir diyalog içerisine girmektedirler. Gençlik meclisinin bu projeyi gerçekleştirmesindeki amaç; insan haklarına ve insan onuruna saygıyı teşvik etmek istemektir. Kişilere ve gruplara karşı ayrımcılığa yol açan önyargılarla ilgili farkındalık yaratarak yapıcı diyaloglara olanak sağlamaktır. Kütüphanedeki kitaplar; bir takım etnik, kültürel, mesleki, dini, sağlık, cinsel kimlik vb. özellikleri nedeniyle, toplumda, haklarında önyargılar bulunan ve bu önyargılar nedeniyle zaman zaman ve muntazaman ayrımcılıkla karşı karşıya olan kişilerdir.

Kent Konseylerinin web siteleri, görüşülmesi planlanan konuların halka duyurulması ve Kent Konseyi'nin öne sürdüğü faaliyetlerin hayata geçirilmesiyle elde edilen sonuçların tanıtımı açısından önem taşımaktadır. Kadıköy Kent Konseyi'nde alınan kararlar ve yapılan çalışmalar halka sadece online duyuru şeklinde internet sitesi üzerinden yayınlanmaktadır.

8.Genel Değerlendirme ve Sonuç

1992 yılında gerçekleştirilen Rio Zirvesi ile ortaya çıkan Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 ile kent konseylerinin temelleri atılmış ve yönetişim, katılım, bununla birlikte demokrasi kavramının yerele indirgenmesi ve uygulanması gündeme gelmiştir. Gündeme gelen yönetişim, demokratik katılım gibi kavramların uygulanabilmesi ve demokratik yönetimin gerçek anlamda gerçekleştirilebilmesi için yerel yönetimlerin varlığının bu noktada önemi bir kez daha anlaşılmış ve demokrasi yerel yönetimler üzerinden inşa edilmeye çalışılmıştır. Yerel demokrasinin gerçekleştirilebilmesi için önem arz eden halk katılımının sadece genel ve yerel seçimlerde değil, yaşadıkları yerle ilgili sorunların çözümünde de var olmasının gerekliliğine dikkat çekilmiştir. Halkın katılımının gerçekleşebileceği platformlar kurulmuştur. Yönetişim kavramıyla beraber bir konu hakkında karar alınırken sadece merkezi yönetim değil, onun yanında eşit konumda sivil toplum, özel sektör ve yerel yönetimlerde yer almıştır. Böylece hiyerarşik bir yapılanma sonucu piramidin en tepesinde olan merkezi yönetim diğer yapılanmalarla eşit konuma getirilmiştir. Bu noktada demokratik yönetim daha anlamlı hale gelmiştir. Yerel yönetimlerin de var olduğu bu yapılanmalarda yerel demokrasinin, kent konseyleri aracılığıyla gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Kent konseyleri, hem merkezi yönetim hem yerel yönetim hem de yerel halk adına demokrasinin işlev kazanması açısından olumlu sonuçlar ortaya koymuştur. Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki iletişim gerçekleşmiştir. Aynı zamanda yerel yönetimlerle yerel halk arasındaki iletişim daha da güçlenmiş ve bu durum yerel yönetimlerin faaliyetlerinin hem meşruiyetini sağlamakta hem de bunların duyurulması görevini gerçekleştirmektedir.

Kent konseyleri aracılığıyla yerel yönetimler yerel halkın düşünceleri doğrultusunda hareket ettiğinden gerçekleştirilen faaliyetler halkın istediği faaliyetler olmakta bu da onlara olumlu geri dönüş sağlamaktadır. Yerel halk bu sayede isteklerini, projelerini, fikirlerini belirli adımları takip ederek gerçekleştirme fırsatını yakalayabilmektedirler. Böylece yerel yönetimlere halkın ilgisi artmakta, halk etrafında olan bitenle daha fazla ilgilenir hale gelmektedir. Karşılıklı iletişimin gerçekleşmesi yönetişim yapılanmasını ortaya çıkarmakta ve bunun sonucunda yerel demokrasi gerçekleşmektedir.

Kent konseyleri Türkiye'de 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yasal dayanak kazanmıştır. Kent konseylerinin varlığı ile halkın katılımının artırılması amaçlanmış ve bu sayede de yerel demokrasi gerçekleştirilmek istenmiştir. Ülkemizde yeni bir uygulama olan kent konseylerinin tam işlevini yerine getirdiğini de söyleyemeyiz, fakat demokrasi açısından olumlu bir adım olarak değerlendirebiliriz. Kent konseylerinin, ülkemizde halkın katılımını sağlamaktan çok, temsili demokrasi kurumlarına ilaveten toplum ve devlet ilişkilerinde aracı veya kolaylaştırıcı işlevi görmeyi amaçlayan temsile dayanan yeni yapılar olduğunu söylemek daha doğru olacaktır.

Kent konseylerinin hukuki durumu ele alındığında yerel demokrasiyi tam anlamıyla gerçekleştirebildiğini söyleyemeyiz. Hukuki açıdan kent konseylerinde alınan kararların yaptırımının olmaması konseyin işlevinin yerine getirilmesinde yetersiz olduğunu bize göstermektedir. Kent konseylerinde alınan kararlar görüş niteliği taşıdığından hukuki açıdan yaptırıma tabi değildir ve yönetmelikte belediye meclislerinin alınan bu kuralları uygulaması ile ilgili de bir ibare bulunmamaktadır. Belediye meclisleri kararların uygulanmasıyla ilgili herhangi bir denetime de tabi değildir. Bu noktalar Kent konseylerinin asıl var olma amaçlarını bir kez daha düşündürmekte ve yerel demokrasi açısından soru işaretleri uyandırmaktadır. Değindiğimiz eksik yanlarının yanında kent konseylerinin yerel demokrasi içinde önemli bir adım olduğunu unutmamak gerekir.

Kent konseyinde alınan kararların hukuki yaptırımı olmaması nedeniyle Bayrampaşa Kent Konseyi'nde de alınan kararların belediye meclisinin gündemine girse bile Kent Konseyi kararından çok belediye meclisinin kararının etkili olduğunu söyleyebiliriz. Yönetmelikte belirtildiği gibi kent konseyinin toplantılarına sivil toplum kuruluşlarının üyeleri, kaymakam, devlet dairesinde çalışanlar, muhtarların katılımının olması yerel demokrasi açısından sevindirici bir durum olsa da akademisyenlerin katılmaması da önemli bir eksikliktir. Genel olarak Bayrampaşa Kent Konseyi'nin aktif olarak çalıştığını söylemek

pek mümkün değildir. Halkın Kent Konseyi'ni tanımaması katılımın az olmasına neden olmakta ve bu durum yerel demokrasi açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

İnternet sitesinin çok aktif olmaması, Kent konseyinde alınan kararların halka duyurulmaması, yerel demokrasinin ilkelerinden olan katılım ve şeffaflık açısından olumlu bir husus olarak değerlendirilememektedir.

Kadıköy Kent Konseyi, toplantılara katılım çoğunluğu ve alınan kararların uygulamaya geçirilmesi yönüyle, çevreye ve vatandaşa duyarlı, ancak, uygulanan projelerin tüm Kadıköy halkını içine aldığını söylemek pek mümkün değildir. Kent Konseyi'nin içinde yer alan, davet edilen STK'lar aynı politik görüş etrafında toplanan kişi ve düşüncelerden oluşmaktadır. Kent Konseyi Yönetmeliği'ne uygun olmadan çıkarılan yönerge, yerel demokrasi açısından olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Halkın şikâyet ve taleplerine cevap verebilen, çevredeki eksiklikleri giderebilmek için çözüm arayan, sivil toplum kuruluşlarından, akademisyenlerden, mimarlardan, muhtarlardan, şehir plancılarından oluşan yürütme kurulu ile yerelde demokrasiyi inşa edebilmek için çalışmalar yapmaktadır.Genel olarak Kadıköy Kent Konseyi, yerel demokrasi adına tüm Kadıköy halkını içine alan aktif ve önemli çalışmalar yapmaktadır.

Kadıköy Kent Konseyi'nde alınan kararlar ve yapılan çalışmalar halka sadece online duyuru şeklinde internet sitesi üzerinden yayınlanmaktadır. Bu durumu, yerel demokrasinin ilkeleri katılım ve şeffaflık açısından olumlu olarak değerlendirebiliriz.

Türkiye'de Kent Konseyleri halk tarafından bilinmemekte ve belediyenin bünyesinde olan bir kurum gibi algılanmaktadır. Çalışmada incelenen Bayrampaşa ve Kadıköy Kent Konseyleri'nin genel kurul toplantılarına olan katılımın düşük olduğunu ve kentin sorunlarıyla ilgilenmek ve çözüm üretmenin dışında başka amaçlarla toplantılara gelindiğini söylemek mümkündür. Kent Konseyi Genel Sekreterleri, genellikle siyasi rant sağlamak için gelindiğini söylemektedirler. Kadıköy Kent Konseyi'nde gerek genel kurul gerekse yürütme kurul, yönetmeliğe aykırı olarak oluşturulan yönergenin yeniden Kent Konseyi ilkelerine uygun şekilde düzenlenmesi için çalışmalar yapılmaktadır.

Bayrampaşa Kent Konseyi'nde de durum çok farklı değil ancak 11 muhtar arasından 2 muhtarın seçilerek Kent Konseyi'nde temsil etmesi yerel demokrasi açısından sevindirici adımlar olarak görülebilir. Kadıköy Kent Konseyi'nde ise 21 muhtar arasından 1 muhtar gönüllü olarak Kent Konseyi'nin toplantılarına katılarak diğer muhtarları temsil etmektedir.

21 muhtarın temsilcilerini seçerek değil de bir muhtarın kendiliğinden gönüllü olması, hem yönetmeliğe aykırı hem de yerel demokrasinin uygulanması açısından olumsuz bir durumdur.

Kent Konseyi platformu sivil toplum geleneği olmayan Türkiye için çok yeni bir mekanizmadır. Kent Konseyleri'nin daha etkin işleyebilmesi için Konsey tarafından alınan kararların yaptırımı olmalı, Kent Konseyi'ni kurma sorumluluğunun Belediye Başkanı'na ait olmasına rağmen, kent konseyi kurulmazsa yönetmeliğe göre belediye başkanının bu durumda herhangi bir sorumluluğu yoktur. Bu bağlamda sistemin iyi işleyebilmesi için Kent Konseyi'nin kurulmadığı durumlarda belediye başkanı sorumlu tutulmalıdır.

Kent Konseyi'nin en büyük sorunlarından biri de mali bütçesinin olmamasıdır. Kendi mali bütçesi olmayan Kent Konseyleri, aldıkları kararları uygulayabilmek için belediyenin bütçesine ihtiyaç duymakta ve bu durumda Kent Konseyi'nin halkın ihtiyaçlarına cevap vermesini engellemektedir. Belediye ya da merkezi yönetim tarafından belirli bir oranda Kent Konseyleri 'ne bütçe daha iyi işleyen bir Kent Konseyi için önemli bir adım atılmış olacaktır.

Genelde Türkiye'deki kent konseyleri özelde ise Bayrampaşa Kent Konseyi ve Kadıköy Kent Konseyi iyi niyetli çalışmalar yürütmekte ve yerelde demokrasi bilincinin gelişmesine katkı sağlamaktadırlar. Yasal olarak da Kent Konseyleri'nin aldığı kararların hukukiliği açısından yeni düzenlemeler yapılırsa yerel demokrasi adına daha da iyi sonuçlara ulaşacağımıza inanıyoruz.

KAYNAKÇA

Alodalı, F. B. ve Usta, S. (2013), ''Yerel Demokrasinin Bir Aktörü Olarak Kent Konseyleri: Osmaniye Örneği'', **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar**, (Ed. Yakup Bulut vd.), Pegem Akademi Yayıncılık, Ankara.

Alptürker, H. ve Şen, Ş. (2013), '' Kent Konseylerine Duyulan Katılım İsteğinin Sosyo Ekonomik Çerçevede Değerlendirilmesi: Nevşehir Örneği'', **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar**, (Ed. Yakup Bulut vd.), Pegem Akademi Yayıncılık, Ankara.

Baykal, T. (2010). "Gündem 21 ve Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Uygulamaları", **Kamu Yönetimi Araştırmaları: Türkiye ve ABD'den Örneklerle Çevre, Kent ve Kent Yönetim**. (Ed. H. Erkul ve T. Baykal), Kaya Yayınları, Ankara.

Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, (1986), ''Bayrampaşa'', C. 3, İstanbul Milliyet Gazetesi Yayınları, s. 1428.

Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, (1986), ‘‘Kadıköy’’, C. 12, İstanbul Milliyet Gazetesi Yayınları, s. 6160.

Çevikbaş, R. (1995). Yerel yönetimler, işlevi ve Türkiye’deki durumu. **Türk İdare Dergisi**, Sayı 407.

Çukurçayır, M.A. (2012), **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Çizgi Kitabevi, 4.Baskı, Konya.

Çukurçayır, M. A. (2007), ‘’Katılımcılık Açısından Belediye Yasasının İşlevselliği: Kent Konseyleri ve Öteki Mekanizmalar’’, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II**, (Ed. H. Özgür ve M. Kösecik), Nobel Yayınları, Ankara.

Demirci, M. (2010), ‘Katılımcı Demokrasi Açısından Kent Konseyleri: Eleştirel Bir Değerlendirme’, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 19, Sayı 1, Ocak 2010, s. 21-46.

Doğan, A. E. (2008-2009), Kent Konseylerini ‘’Kent Hakkı’’ Açısından Yeniden Düşünmek, **Eğitim Bilim Toplum Dergisi**, Cilt 7, Sayı: 25, Kış: 2008-2009, s. 93-106.

Dursun, D. (2006), **Siyaset Bilimi,** Beta Yayınları, İstanbul.

Emrealp, S. (2005), **Yerel Gündem 21 El Kitabı**, IULA-EMME Yayını, İstanbul.

Erkul, H. ve diğerleri. (2013), Kent Konseylerinin Sorunları Üzerine Bir İnceleme: Çanakkale Kent Konseyi Örneği, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 10, S. 22, ss. 85-105.

Eroğlu, H. T. (2010), Sürdürülebilir Yerel Kalkınma ve Kent Konseyleri, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 26.

Göymen, K. (2010), **Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma**, Boyut Yayın Grubu, İstanbul.

Harvey, David (2013), **Asi Şehirler**, (Çev.) Ayşe Deniz Temiz, Metis Yayınları, İstanbul.

Kaypak, Ş. (2012), Yerel Yönetimlerde Katılımcı/Müzakereci Demokrasi Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, Cilt 8, Sayı 17.

Kestellioğlu, G. (2011), Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri: Kahramanmaraş Örneği, **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Dergisi,** Cilt 1, Sayı 1.

Kuluçlu, E. (2011), 5393 Sayılı Kanun Çerçevesinde Kent Konseyleri, **Dış Denetim Dergisi**, http://www.sayder.org.tr/e-dergi-5993-sayili-kanun-cercevesinde-kent-konseyleri-12-21.pdf, (Erişim Tarihi: 15.08.2015).

Kutlu, Önder ve diğerleri, (2015), ‘’Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği’’ **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi.**

Lamba, M. (2012), Yerel Yönetişimde Farkındalık: Antalya İli Örneği, **Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C. 17, S.1, ss. 495-509.

Önder, Ö. (2013), Yerelleşme ve Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesi Bağlamında Yerel Katılım, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, Cilt 9, S. 18.

Yiğit, M. (2008), ‘‘Türkiye’de Yerel Yönetimlerde katılım, Demokrasi ve AB Sürecinin Etkileri’’, Atılım Üniversitesi SBE, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara.

MALİ DESANTRALİZASYON BAĞLAMINDA İDARELER ARASI KAYNAK PAYLAŞIMI VE MALİ ÖZERKLİK

Öğr. Gör. Mutlu Yoruldu
Celal Bayar Ü.
Nilüfer Zeybek Yoruldu
Adnan Menderes Ü.

ÖZET
1980'li yılların başı ile birlikte hız kazanan küreselleşme (globalization) kavramının, dünyada ve Türkiye'de neden olduğu yeniliklerin ve dönüşümlerin en önemlisi yerelleşmedir. Yerelleşmenin önem kazanmasıyla birlikte, kamusal hizmet arzında, etkinlik ve verimlilik gereği, hizmet sunumunun belli bir bölgede yerleşik durumda bulunan halka en yakın hizmet birimi yani büro tarafından gerçekleştirilmesi anlayışı hakim olmaya başlamıştır. Ortaya çıkan bu gerçeklikle amaçlanan, tasarruflu, etkin, katılımcı, şeffaf ve ihtiyaca uygun bir kamu iktisadi yönetim anlayışının geliştirilmesi ve demokrasi kurumunun revize edilmesiyle"birey odaklı" hizmet sunumunun sağlanmasıdır. Tabii ki, istenen bu sonuçların alınabilmesi, merkeziyetçi yönetim yapısından adem-i merkeziyetçi yönetim tarzına geçişle, merkezin mali anlamda bazı yetkilerini, görevlerini ve bunlara mukabil finansal kaynaklarını yerel birimlere devretmesi ile mümkün olabilecektir. Literatürde, mali tevzin olarak adlandırılan bu hususun yani merkezi idare ile yerel idareler arasında yetki, görev ve kaynak paylaşımının, ülkenin gerçeklikleri ve teamülleri dikkate alınarak, dengeli ve kaynak tahsisinde etkinlik prensibini bozmayacak, zedelemeyecek tarzda şekillendirilmesi gerekmektedir. Diğer bir anlatımla, yerel idarelere bırakılan görevlerle orantılı bir şekilde mali kaynak tahsisinin merkez tarafından sağlanması veya öz kaynağını oluşturma kabiliyetinin (mali özerklik) yerel yönetimlere kazandırılmasını sağlayacak hukuki ve idari tedbirlerin alınması gerekecektir. Böylelikle, yerel idarelerin mali yönetim esnekliklerinin sağlanması ile mali (gerek harcama ve gerekse de kaynak bulma) anlamda özgüven aşılanması oluşacak ve söz konusu esneklik kat sayısının artışı ile orantılı biçimde merkezin yerel üzerindeki baskısı hafifleyecek, etkin demokrasinin kurumları daha etkin olarak işleyebilecektir.
Konunun araştırılması için, araştırma yöntemlerinden Tarama Modeli uygulanacak ve bu kapsamda dokümantasyon (belgeye dayalı bilgi toplama) tekniğinden yararlanılacaktır. Bunun yanında farklı kişilerce daha önceden yapılmış araştırmalar gibi ikincil yöntemlerden de faydalanılacaktır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan yola çıkılarak,Türkiye'de konunun tespiti yapılıp, Türkiye için bir takım çözüm önerileri geliştirilecektir.

ANAHTAR KELİMELER: Mali Desantralizasyon, Mali Tevzin, Mali Özerklik, Yönetişim

1. GİRİŞ

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev dağılımı, geçmişten günümüze süregelen bir tartışma konusu olmakla birlikte, küreselleşme olgusunun kendisini hissettirmesi ve yansımasıyla, bu dağılım da yeni bir boyut kazanmıştır.

Son yıllarda küreselleşme ile birlikte dünyada ve ülkemizde oluşan eğimlerin en önemlisi yerelleşmedir. Yerelleşmenin önem kazanması sonucu yerel bölgesel gelişme de önem kazanmış ve ülke yönetimlerinin gündeminde sürekli yer almaya başlamıştır.
Yerel yönetimlerin ve bilhassa belediyelerin, hizmetleri daha ve etkin sunabilmeleri ile halkın üretilecek hizmetlerle ilgili kamu politikalarına katılımlarının kolay olmasından dolayı 1990 yılları öncesine nazaran daha fazla öne çıktıkları söylenebilir.

Gelişmekte olan ülkelerin en önemli sorunları arasında hızlı kentleşme, plansız ve çarpık kentleşme, büyük şehirlere göç, nüfus yoğunluğu, çevre kirliliği ve ulaşım sorunları yer almaktadır. Bu bağlamda merkezi ve yerel yönetimlerce çözülmesi gereken bu tür sorunlar idareler arasında yetki, görev, sorumluluk ve kaynak paylaşımında yapılacak dengeli bir dağılım ile çözüme kavuşturulabilecektir.

Halkın ihtiyaçlarının merkezi ve yerel örgütler aracılığı ile yerine getirilmesi hangi hizmetlerin hangi organlar tarafından görüleceği sorununu ortaya çıkarmaktadır. Topluma sunulacak hizmetlerin halka en yakın birimler olan yerel yönetimler tarafından karşılanması anlayışı ile birlikte yerel yönetimlerin kaynak ihtiyacı daha da artmaktadır.

Son yıllarda kamusal hizmetlerin ve gelir kaynaklarının desantralizasyonu, hizmetlerin mümkün olduğu ölçüde halka en yakın yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi, yerel yönetimlere daha fazla özerklik verilmesi ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin azaltılması yönünde dünya çapında yaşanan gelişmeler, dünyanın birçok ülkesinde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümünün düzenleniş biçimini etkilemiş, birçok ülke, anayasa ve yasaların da yaptıkları değişikliklerle bu yönde önemli gelişmeler kaydedilmiştir.

Son dönemde dünyada görülen yerelleşme eğilimi ekonomik alanda da kendini göstermektedir. Vergi dünyasında yaşanan büyük gelişmeler vergilerin hangi yönetim tarafından toplanıp hangi yönetim tarafından kullanılacağı alanında yeni değişimler ve tartışmalar yaratmaktadır. Yerel yönetimlerin varoluşunda mali ve idari etkinliklerinin ve özelliklerinin sağlanmasında asıl dayanak ülkelerin kendi yasal yapılanmalarıdır. Türkiye'de tüm anayasalarda yerel yönetimlerle ilgili ve onların kamu yönetiminin bir uzantısı olduğunu kabul eden, mali açıdan kaynaklarının garanti edilmesi gereğine vurgu yapan düzenlemeler vardır.

Küreselleşme ve AB'ne entegre olma düşüncesi ile beraber, yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan özerkliği ve kendi kaynaklarına sahip olması gereği, Avrupa ve Dünya genelinde geliştirilen yerel yönetimler anlayışına bağlı olarak gelişmiştir. Yerel yönetimler konusunda özerklik şartları, evrensel bildirgeler, gündem 21 vs. gibi platformlar, özerk yerel yönetim anlayışının gelişmesine ve yerleşmesine katkıda bulunmuştur.

Küreselleşme süreci geleneksel yönetim yaklaşımlarını, demokrasi ve ulusal egemenlik kavramlarını, ulus-devlet yapısını dönüştürürken, yerel yönetim anlayışına, getirdiği yenilikler ve yüklediği fonksiyonlar sebebiyle modernizasyonunu sağlama durumunu ortaya çıkarmıştır. Böylelikle süreç, klasik anlamda, hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaşımını; belirli yerel alanlardaki hizmetlerin yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesini kapsayan desantralizasyon kavramını da revize ederek, daha kapsamlı ve yeni oluşumları bünyesinde barındıran bir kavrama dönüştürmüştür.Avrupa Birliği ve Dünya Bankası'nın ele aldığı modern desantralizasyon; merkezi idare ve yerel yönetimlerin görev, fonksiyon, harcama ve kaynak paylaşımlarını içermektedir.Diğer taraftan,

küreselleşme sürecinin temel yönetimsel çıkarımlarından olan yönetişim ve subsidiarite ilkelerini dayanak edinerek, kamu yönetimi ve hizmet görme fonksiyonlarına özel sektör ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere iki yeni aktörü de dahil etmektedir. Bunun bir sonucu olarak, yerel hizmet sunumu kararının alınması ve gerçekleştirilmesi sürecinde, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının etkileşim içerisinde olmasını zorunlu kılmaktadır.

Literatüre bakıldığında, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkilerin ve desantralizasyon derecesinin ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği görülmektedir. Bu farklılık, ülkelerin yönetim kültürlerinin, siyasi-hiyerarşik yönetimsel yapılarının aynı olmamasından kaynaklanmaktadır.Desantralizasyon, idari, siyasi ve ekonomik (mali) olmak üzere üç farklı temelde ele alınmaktadır. Ekonomik (mali) desantralizasyon, kaynakların etkin dağılımında başarı sağladığı için uluslar arası kuruluşlar tarafından gereklilik olarak kabul edilmektedir. İdari ve siyasi anlamda ise, özelleştirme, minimal devlet anlayışı ve liberalizmi işaret etmektedir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Avrupa Birliği ülkelerinin çoğunda üniter devlet yapısının hakim olmasının yanı sıra Almanya, Avusturya, Belçika, İsviçre gibi ülkelerin federal devlet yapısına sahip olduğu görülmektedir. Özellikle Avrupa Birliği ülkelerinde yönetim yapılarının içinde giderek desantralizasyon; yani yerel yönetim birimlerinin otoritelerinin, görevlerinin, özerkliklerinin ve kaynaklarının arttırılması; merkezi yönetimin küçültülmesi akımı kendini belirgin bir biçimde göstermektedir. Türkiye'de 1982 Anayasası'nın "merkezi idare" başlıklı 126. maddesinde de ifade edildiği gibi illerin yönetiminin yetki genişliği ilkesine göre yürütülmesi durumunda adem-i merkeziyetçilik ya da yerinden yönetim olgusu karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, konu ile ilgili bazı temel kavramları açıklamak yerinde olacaktır.

Mali Tevzin, kamu tüzel kişileri arasında (merkezi idare, il, belediye gibi) bir taraftan hizmetlerin ve dolayısıyla bunun gerektirdiği giderlerin, öte yandan da bu hizmetlerin finansmanını oluşturan gelirlerin paylaşılmasını ifade eden bir düzendir.

Desantralizasyon, yerinden yönetim, adem-i merkeziyet veya yerelleşme olarak birbirinin yerine kullanılabilen kavramların içeriğini oluşturan yönetim sisteminde, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere gerekli olan kamu hizmetleri, merkezi yönetim dışında ayrı kamu tüzel kişiliğe sahip; devletin hiyerarşik denetimine değil, idari vesayetine dahil; organları o bölgedeki yerleşiklerin seçimi ile görev başına gelen; ayrı bütçeleri ve bağımsız gelir kaynakları bulunan; fakat daha az yetkili otoriteler tarafından sağlanmaktadır.

Yerinden yönetim sistemini, idari ve siyasi olmak üzere ikiye ayrıldığında mahalli idareler veya yerel yönetimler olgusu idari yerinden yönetim başlığı altında karşımıza çıkar.

Subsidiarite (Hizmette Yerellik) İlkesi, Hizmette halka yakınlığı dikkate alarak, kamusal hizmet sunumunun belli bir bölgede yerleşik durumda bulunan halka en yakın hizmet birimi tarafından yerine getirilmesini amaç edinen bir ilkedir. Böylelikle, yerel ve bölgesel halkın ihtiyacına en uygun hizmetler, zaman gecikmesi yaşanmadan daha düşük birim maliyetlerle gerçekleştirilebilecektir. Aynı zamanda yönetişim kurumunun da iyi bir şekilde işletilmesiyle, bölgesel halka yönetimin ve alınan kararların bir parçası olduğu hissiyatı yansıtılarak, aidiyet duygusu kuvvetlendirilmiş olabilecektir.

Mali Desantralizasyon ise; birbirine bağlı iki konuyu kapsamaktadır. Bunlardan birincisi, idareler arasında harcama sorumluluklarının ve gelir kaynaklarının bölüşümüdür. İkincisi ise, harcamalarını ve gelirlerini belirleme konusunda yerel yönetimlerin sahip olduğu serbestileridir (Güner, 2005: 220).

Mali desatralizasyon derecesinin ölçümünde kullanılan bazı yöntemler vardır. Bunlardan bir tanesi, yerel vergilerin (yerel yönetimlerin tahsil ettikleri ve merkezi idare vergi gelirlerinden aktarılan paylar), toplam yerel gelirler (vergiler ve vergi dışı gelirler) içindeki payıdır. Bu çerçevede bakıldığında, Avusturya, İsveç ve İspanya, İtalya'ya göre daha yüksek mali yerelleşme düzeyine sahiptir. Diğer alternatif ölçüm yöntemi, yerel vergileri ve vergi dışı gelir unsurlarını birlikte değerlendirmektir. Bu bize yerel yönetimlerin harcama yapabilme kabiliyetlerini ve kapasitelerini gösterecektir. Bu kriter açısından değerlendirme yapıldığında, İspanya, İsveç ve Birleşik Krallık geniş bir mali yerelleşme seviyesine sahip iken, Hollanda bu açıdan sınırlamaya tabidir. Üçüncü yöntem ise, harcamalardaki ve yerel gelirlerdeki artış arasındaki ilişkinin belli bir dönem boyunca seyrinin izlenmesi ve incelenmesidir (Owens ve Panella, 1991: 13-15).

Mali desantralizasyonla neredeyse aynı anlama gelen, mali özerklik, yönetimin farklı kademeleri arasında gelir ve sorumluluk devri gibi birtakım kurumsal düzenlemelerin bir parçasıdır. Mali özerklik; kurumların çeşitli yollardan gelir oluşturmaları, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun biçimde kullanabilmeleri ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmaları şeklinde ifade edilmektedir. Diğer taraftan, bir yerel yönetim biriminin mali özerkliğe tam anlamıyla sahip olmasını amaçladığımız durumda, yerel birimin vergilendirme yetkisine de haiz olması beklenmektedir. Böylelikle, geniş anlamda mali özerkliğe sahip olan bir yerel yönetim anlayışında, yönetimin kendi karar organlarıyla gerekli yasal düzenlemelerle vergi salması ve tahsil etmesi mümkün olacaktır.

3. İDARELERARASI KAYNAK PAYLAŞIMI VE ÖZERKLİK ALGILAMASI

Yerel yönetimlerin gelirleri, gelişen ve daha çok yerinden yönetim biçimine kayan dünyanın pek çok bölgesinde, yönetim sistemlerinde öne çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin özel ve karma sektöre dayalı harcama ve gelir sistemleri, 1960'lı yılların başından beri ABD başta olmak üzere birçok Batı Avrupa ülkesinde teorik olarak tartışılmıştır. Sorgulamaların ve uygulamaların genel olarak iki ana başlık altında toplandığı görülmektedir. Birincisi yerel yönetimlere genel bütçeden ayrılan payların arttırılması, ikincisi ise yerel öz kaynakların daha özgür kullanımı (yeni yerel kaynak oluşturma kabiliyeti de dahil olmak üzere) bağlamında öz kaynaklar (özellikle vergiler) ve bunların uygulama kriterleri konusunda tam yetkili kılınmalarıdır.

Yerel yönetimlerin, belli ölçütler dahilinde merkezden sağlanmakta olan ve genelde belli bir otomatiğe bağlanmış olan gelirleri yanında tüm kurallarını kendilerinin koyabilecekleri ve bu nedenle "öz" sayılabilecek gelirlerinin bulunması, yerel yönetimlerin sahip olması gereken özerkliği ile de yakından ilişkilidir. Bu açıdan, merkez paylarının yerel yönetimler için nasıl ayrılıp dağıtılacağının ölçütlerini getiren 5779 sayılı kanunun gerekçesinde de yerel yönetimlerin milli gelirden aldıkları payın oranı, öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı ve yerel harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payı gibi ölçütlerin yerel yönetimlerin özerkliği ile doğru orantılı olduğu ifade edilmektedir.

Özerklik kavramı, yerel yönetimlerin mali sorunlarının çözümü konusunda geliştirilecek olan önerilerde en çok öne çıkması gereken kavramdır. Özerkliği zedeleyecek olan çözümler, yerel yönetimleri oluşturan felsefeye aykırı olacağı için, çözüm önerilerinin yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini zedelemeyecek bir yaklaşım içerisinde yapılması gerekmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynakları başlıklı 6. maddesine göre, kanunlarla konulan sınırlar içinde yerel yönetimler kendi iç örgütlenmelerini kendi ihtiyaçlarına göre oluşturabileceklerdir. Bu organizasyon özerkliğidir. Yerel yönetimlerle merkez arasındaki ilişkilerin mali yönleriyle siyasi yönlerini birbirine karıştırmakta ve genelde merkezi yönetimler, yerel yönetim birimlerini kendi denetimi altında tutabilmek için mali kaynaklarını kendilerine göre ayarlamaktadır (Elazar, 1997: 26). Yerel bir siyasi yapılanma olmadığı için, siyasi bir fonksiyon olarak kabul edilen vergi toplama işi, genel olarak merkezi yönetimin tekelinde bulunmaktadır. Sadece yerelde toplanması gereken ve etkileri de yerel düzeyde sınırla kalan bazı vergiler (temel prensipler ve kuralları merkez tarafından belirlenmek

suretiyle) yerel yönetimlere bırakılmıştır. Bu vergiler, özellikleri itibariyle merkezi yönetim tarafından toplanamayacak kadar dar kesimlere hitap eden veya tamamen yerel yönetimlerin takip edebileceği (Emlak Vergisi gibi) yapıda olmalarından dolayı bırakılmışlardır. Hatta bu konuda merkezi yönetimin bazı vergileri toplamaya çalışmamasının ana gerekçesi, "verimli gelir kaynaklarının merkezi yönetime, verimsiz olanların ise yerel yönetimlere bırakılmış olduğu" (Armağan ve Şataf, 2009: 216) şeklindeki yaklaşımlarla kendi açısından verimsiz olduğunun kabul edilmesidir. Türkiye'de yerel yönetim gelirleri sistemi, esas olarak merkeze bağlı bir sistem olduğundan yerel yönetimlerin mali özerkliği içinde vergi kriterleri belirleme gibi bir alan bulunmamaktadır.

Hem gelir kaynaklarının paylaşımı hem de merkezden yapılan aktarımların rasyonel kriterlerinin geliştirilmesi konusunda (özellikle vergi kaynakları açısından) yerel yönetimlere fazla bir alan bırakmadığı ortadadır. Resmi kaynaklara bakıldığında da, "Türkiye'de, evrensel nitelikteki yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında hizmet ve kaynak dengesi yeterince kurulamamış ve bu açıdan eşgüdüm eksikliği giderilememiştir" denilerek hem paylaşım, hem de dağıtım konusunda sorunlar bulunduğu kabul edilmektedir.

Vergi kaynaklarının paylaşım kriterinde, egemenlikten daha çok verimliliğin öne çıkacağı yaklaşımlar geliştirilebilmelidir. Yerel yönetim hizmetlerinin günümüz koşullarında etkinlik ve verimlilik gibi liberal ilkeler çerçevesinde görülebilmesi açısından, "belediye finansmanı, bir kent yönetiminin temel unsurudur ve önemli bir faktördür (Blore vd., 2004: 190)." Ancak bu verimlilik yukarıda söz edildiği üzere "kendine yontan" bir verimlilik yerine en büyük yararın sağlanabileceği bir kaynak paylaşımı şeklinde olmalıdır.

Yönetimler arası vergi bölüşümü ile ilgili temel ilkeler, etkinlik, eşitlik, idari maliyetler, mali ihtiyaçlardır (Sakınç, 2007: 122). Gelir kaynaklarının paylaşımının en önemli kriterinin etkinlik ve verimlilik olması doğası gereğidir. Belediyelerin hizmetlerini etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde halkın menfaatine uygun bir tarzda gerçekleştirebilmeleri genellikle kaynaklarının yeterliliğine ve ekonomikliğine bağlıdır. Yani hangi idari birim geliri daha ekonomik olarak toplayabilecekse kaynağın kullanımının ona bırakılması rasyonel bir yoldur. Örneğin; bazı vergiler nitelikleri itibariyle yerel özellikler gösterirler. Emlak Vergisi bunlardan biridir. Mahallinde arsa değerlerinin tespiti, hangi mahallin daha değerli olup olmadığı, denetim merkezine yakınlık açısından denetim kolaylığı gibi unsurlar, bu verginin yerel yönetimler tarafından toplanmasının daha etkin olacağını göstermektedir.

Keza, reklam ve ilan vergileri veya işgal harcı gibi mahallin mekanlarından çeşitli şekillerde yararlanma sonucunda alınan vergi ve harçların takibini yerel yönetimler daha kolay yapabilmektedirler. Dolayısıyla bu kaynaklarla ilgili hangi kriterleri uygulamaları gerektiğine de kendileri karar verebilmelidirler. Örneğin, Kurumlar Vergisi gibi bir vergi kurum kazancının elde edildiği yer veya iş merkezinin farklı adresleri, şubeler vs. nedeniyle, yerel yönetimin imkanlarının ve yetkilerinin ulaşamayacağı yerlere uzanabilir. Doğal olarak bu verginin merkezi yönetim tarafından toplanması gerektiği kabul edilmelidir.

AB bakış açısından, merkezi yönetimlerin gelir kaynaklarının paylaşımı ve kriter belirleme konusunda egemenliğe dayanan ve merkezin yararını öne alan yaklaşımların önüne geçebilmek amacıyla ve yerel yönetimlerin öz gelir yapısının güçlendirilmesi önemli bir hale geldiği için Şart'ın 9. maddesinde mali özerklik konusu işlenmiş ve ulusal ekonomik politika çerçevesinde,yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynakların sağlanması gerektiği ifade edilmiştir. Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır. Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri, yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

Yerel yönetimlere ayrılan payların hizmetleri gerçekleştirmek için yeterli olup olmadığının yanında bölüşümle ilgili kriterlerin de öne çıkması söz konusudur. "Etkin bir yerel yönetim yaklaşımında kural olarak her belde halkının kendi gelir ve harcamalarını belirlemesi ve kaynakların mahallinde oluşturulması öngörülmektedir. Bununla birlikte uygulamada açıkça görüldüğü gibi, önemli olan kaynak bölüşümü sürecinde yerel yönetimin kendi kaynakları üzerinde tasarruf yetkisi olmasıdır. Ne var ki merkezi yönetimin karşısında oldukça güçlü bir konumda bulunan yerel yönetimlere sahip ülkelerde bile yerel kaynakların önemli bir bölümü merkezden yapılan aktarmalardan oluşmaktadır. Ancak, bu ülkelerdeki yerel yönetimler, yerel topluluğa karşı gerçek anlamda sorumlu olabilmelerini sağlayacak biçimde, kendi harcama ve gelir kalemlerini belirleyebilecek yetkilerle donatılmışlardır" (Emrealp, 2001: 36-37). Özellikle yerel yönetimlerin ayırdığı paylara aşırı bağımlılıkları ayrılan payların yeterli veya yetersiz oluşu kadar önemli olan bir konudur. Yerel yönetimlerin gerçek özerkliğe sahip olmaları öncelikle kendi mali kaynaklarını sağlayabilmeleri ve artırabilmeleri ile mümkün olacaktır.

Yerel kaynakları kendilerinin kullanması yerine belediyelerin merkezi yönetimden aldıkları payların artırılması onların mali özerkliğini azaltan bir unsur olarak kabul edilmelidir. Yoksa merkezi/yerel ayrımında denk özerklikten bahsetmek hiçbir zaman

mümkün olmayacaktır. Bu konuda özellikle gelirlerin merkez/yerel arasında paylaşım ve yerel/yerel arasında dağılım kriterlerinin adaletli/gelişmeyi teşvik edici sağlam temellere dayandırılması gerekmektedir. Yerel kaynakları yerel birimlerin kendilerine bırakmak bir yana, yerel vergi olarak bilinen bazı vergi kalemlerinden merkezi yönetim kendisine pay almaya devam etmektedir.

Örneğin, Eğlence Vergisi gelirinin %20'si darülacaze ve verem savaşı için ayrılarak merkezi yönetime aktarılmış olmaktadır. Yine eğlence vergisinin, sinema bileti satışına isabet eden kısmının da %75'i Kültür ve Turizm Bakanlığı'na aktarılmaktadır.Mevcut haliyle eğlence vergisini yerel vergi kabul etmek zordur. Belediye Gelirleri Kanunu'nun içinde yer almasına rağmen, gelirin bir kısmının merkeze aktarılması hem merkezi/yerel ayrımına hem de kanunun özüne aykırı bir durumdur.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimin paylaşım kriterlerine bağlı kalması devam edecek bir sorun gibi görünmektedir. İlerleyen zamanda metropoliten yerel yönetim birimlerinin sahip oldukları iktisadi kaynakları merkezi yönetimle paylaşmak konusunda çeşitli sorunlar yaşayacağı öngörülebilir. Demokratik yönetim anlayışının yaygınlaşmasına bağlı olarak özellikle metropoliten yerel birimler daha fazla idari ve mali özerklik talebinde bulunacaklardır. Mali özerklik yerel vergi kaynaklarının daha fazla biçimde yerel yönetimlerin kontrolünde olmasını gerektireceği için merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında mali paylaşım konusunda daha fazla sorunların yaşanabileceği düşünülmelidir. Çünkü genel bir ilerlemenin sağlandığı günümüzde de yerel yönetimler üzerindeki idari ve mali vesayet halen tartışılan bir konu olarak varlığını sürdürmektedir.

4. GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN YEREL YÖNETİMLERE AKTARILAN PAYLAR: 6360 SAYILI KANUN SONRASI DEĞERLENDİRMESİ

Günümüzde gerek Avrupa ve Dünya'da gerekse de Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin en önemli gelir kaynaklarını, merkezden yani genel bütçe vergi gelirlerinden düzenli olarak aldıkları paylar oluşturmaktadır. Belediye Gelirleri Kanunu'na göre aşağıda sayılan ve sınırları,koşulları merkez tarafından belirlenen ve tahsil yetkisi belediyelere bırakılmış, yerel nitelikli belli başlı vergiler ve vergi dışı kaynaklar olsa da, yerel'in mali anlamda özellikle de kaynak edinme açısından merkeze bağımlılığı devam etmektedir. Belediye Gelirleri Kanunu'na göre belediyelerin transfer dışı gelir unsurları şöyledir (Belediye Gelirleri Kanunu):

1) Emlak Vergisi
2) İlan ve Reklam Vergisi
3) Eğlence Vergisi
4) Haberleşme Vergisi
5) Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisi
6) Yangın Sigortası Vergisi
7) İşgal Harcı
8) Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı
9) Kaynak Suları Harcı
10) Tellallık Harcı
11) Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı
12) Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı
13) Bina İnşaat Harcı
14) İşyeri Açma İzni Harcı
15) Harcamalara Katılma Payları
16) Diğer gelirler (Yardım, Bağış vs.)

6360 sayılı Kanun, bu değişikliğe paralel olarak bütçeden belediyelere dağıtılan payın miktar ve dağıtım usullerinde de önemli değişiklikler yaptı. Yeni sistemde; genel bütçe vergi gelirleri (GBVG) tahsilâtı toplamının %1,5'u büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere dağıtılacak. Bu tutarın % 80'i nüfusa göre, % 20'si ise gelişmişlik endeksine bağlı olarak paylaştırılacak.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %4,5'u ise büyükşehir ilçe belediyelerine dağıtılacak. Bu dağıtımda %90 oranında nüfus, % 10 oranında da yüzölçümü dikkate alınacak. Büyükşehir ilçe belediyelerine tahsis edilecek bu payın %30'u bunların bağlı bulunduğu büyükşehir belediyesine aktarılacak.

Ayrıca, akaryakıttan alınan özel tüketim vergisi (ÖTV) hariç, büyükşehir sınırlarında tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamının % 6'sı da büyükşehir belediyelerinin gelirini oluşturan kalemlerden biri olacak. Bu % 6'lık payın % 60'ı doğrudan büyükşehir belediyelerinin hesaplarına gönderilirken, kalan %40'ın %70'i nüfus ve % 30'u da yüzölçümü esaslarına göre dağıtıma tâbi tutulacak.

TEPAV'ın araştırmasına göre 6360 sayılı Kanun'la yaklaşık 56,5 milyonluk bir nüfusa hizmet edecek büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri toplam yerel yönetim payının

%81'ini alacak. Mevcut sisteme göre büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri yaklaşık 38 milyonluk bir nüfusa hizmet etmekte ve payların %59'unu almaktadır.

Olay bütçeye eklenecek mali yük olarak değerlendirildiğinde TEPAV araştırmasına göre paylardaki artışın toplam tutarı 3,1 milyar TL. Payların mali büyüklüğü ise %12 artmaktadır.

Mevcut sistem ve yeni Kanun'da öngörülen sistem iller bazında karşılaştırıldığında yeni büyükşehir olan illerin aldıkları paylar ilk sıralarda yer almaktadır. 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.

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.

6360 sayılı Kanun yerel yönetimlerin özgelir yaratma kapasitesini artırmaya yönelik bir içerik sunmazken transfer edilen payları yükselterek merkeze olan bağımlılığı da artırmaktadır. Belediyelerin özgelirleri ile ilgili kanun olan 2464 sayılı Kanun, çok eskimiş ve işlevselliğini büyük ölçüde yitirmiştir. Belediyelerin özgelirlerinin çağa uygun bir anlayışla yeniden düzenlenmesi zarureti her geçen gün artmaktadır.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Küreselleşen ve küreselleştikçe sahip olduğu fonksiyonlar anlamında merkezin minimalleştiği ve yerel'in devleştiği dünya konjonktüründe, fonksiyon dağılımına uygun bir kaynak paylaşımının idarelerarası gerçekleşmesi kaçınılmaz bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Küreselleşme bölgeselleşme ve yerelleşme bağlamında, yerel yönetimlerin demokrasinin en temel yapı taşı kabul edilmesinden dolayı, kamusal hizmet sunumunda etkinliğin gerçekleştirilmesinde daha önemli noktaya gelmesi, artan görev ve hizmet sunum faaliyetlerine paralel olarak gelir kaynaklarının da artması, arttırılması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin mali özerklik seviyeleri arttıkça kaynak tahsisi ve kullanımı daha etkin, yerinden, eşitlikçi ve katılımcı bir anlayışla modernize edilmiş olacaktır. Yerel yönetimlerin kaynak bulma ve gelir sağlama anlamında topyekün merkeze bağımlı olması, bu anlamda oluşabilecek vesayet sonucu merkezin istediği alanlara kaynak tahsisi gerçekleştirilmesi riskini doğururken, verimlilik, ihtiyaca uygunluk ve maliyet tasarrufu prensiplerinden uzaklaşılmış olunacaktır. Diğer taraftan, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere

aktarılan payların zamanında ve bürokrasi çilesi çekilmeden aktarılması, yerel ihtiyaçların zamanında karşılanabilmesi anlamında oldukça önemli bir nokta olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kaynak tahsisinde ve kullanımında mali açıdan adem-i merkeziyetçi şuurun benimsenmesi, bölgesel kalkınmanın hızlanmasına ve bölgeler arasındaki gelişmişlik düzeylerinin dengeli hale gelmesine şüphesiz katkı sağlayacaktır.

Dengeli ve aynı zamanda harcama ve görev sorumluluk düzeyleriyle orantılı (kısacası yeterli) kaynak dağılımının gerçekleşmesi, hem mali hem de idari açıdan etkinliğin sağlanması sonucuna hizmet edecektir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın işaret ettiği, mali özerklik kurumu çerçevesinde, dünya'da genel anlamda geniş anlamda mali özerklik sağlanamamakta, bunun da kaynağında "kanun koyma ve dolayısıyla vergilendirme yetkisi"nin merkezde olması, merkezin tekel konumunda olduğu bu gücü, yerel birimlerle paylaşmak istememesi yatmaktadır. Hal böyleyken, kuralları ve esasları merkez tarafından belirlenmek şartıyla, yerel yönetimler bazı belli başlı, uygulanması bakımından yerel niteliğe haiz gelir kaynaklarına (özellikle de vergileri) sahip olmakta, bunların da toplam düzeyi yerel hizmet finansmanına karşılık gelmemekte ve merkezden yerele kaynak transferi ihtiyacını ve bunun sonucu yerelin merkeze bağımlılığını doğurmaktadır.

Yerel yönetimlerin sahip oldukları "öz" denebilecek kaynaklar (vergiler) genel olarak, tespiti yerel düzeyde gerçekleştirilebilecek olan, tabanı dar ve dolayısıyla yerel yönetim bütçesi içerisindeki tahsil yekünü de önemli seviyelerde olmayan unsurlardan oluşmaktadır (Emlak vergisi, haberleşme vergisi, ilan ve reklam vergisi vs.).

6360 sayılı kanun ile büyükşehir yasasında yapılan değişiklik ile büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluk alanları il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Büyükşehirlerde mücavir alan tanımlamasının artık herhangi bir önemi kalmamış olmakla birlikte, büyükşehrin hizmet sorumluluk alanı ilin tamamına yayılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin artan sorumluluklarına karşılık olarak "belediye gelirleri kanunu"nda herhangi bir değişiklik yapılmadan, sadece merkezin genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan "rutin" paylarda değişiklik olmuş büyükşehir belediyesinin almış olduğu paylar arttırılmıştır. Belediye gelirleri kanunu'nun revize edilmesi ve 6360 sayılı kanunun getirdiği yenilikler çerçevesinde, gerekli ve yeterli değişiklilerin belediyeler lehine yapılması düşüncesi olumlu bir düşünce olacaktır. Diğer taraftan, T.C. Anayasası'nın "vergi ödevi" başlıklı

73.maddesinin dördüncü bendinde yer alan; "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir" hükmü yerel yönetimleri özellikle de büyükşehir belediyelerini kapsayacak şekilde genişletilebilir.

KAYNAKÇA

Armağan, R., Şataf, C., (2009), "Belediyelerin Mali Kaynaklarını Geliştirme Açısından Yerel Vergiler ve Etkinliği Üzerine Bir Değerlendirme", Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 246.

Blore, L.,Devas N., Slater, R., (2004), "Municipalities anda Finance: A SourcebookForCapacityBuilding, Departmentfor International Development", Publisher: EarthscanCanada.

Dayar, H.,"Türkiye'de Yönetimlerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", (12.10.2015).

Egeli, H., Diril, F., "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi",(13.10.2015).

Elazar, D. J. (1997), 21. Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri, Manisa: TBD-KAV-Celal Bayar Üniversitesi Yayını.

Emrealp, S., (2001), Belediyelerde Mali Yönetim, IULA Emme Yayını El Kitapları Dizisi.

Erdoğan, Ö., Mutluer, M. K., (2009), Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Güner, A., (2005), "Mali Özerklik Çerçevesinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme", 20. Türkiye Maliye Sempozyumu-Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi.

Musgrave, R.A.,Musgrave, P.B., (1989), "Public Finance InTheoryAndPractice, International Student Edition", USA.

Owens, J.,Panella, G., (1991), "LocalGovernment: An InternationalPerspective", North – Hollanda, Amsterdam.

Ökmen, M., (2015), Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler, Ekin Yayınevi, Bursa.

Sakınç, S., (2007), Yerel Yönetimler Ekonomisi, Manisa: Emek Matbaacılık.

Sakınç, S., (2012), Yerel Yönetimler Maliyesi, Orion Kitabevi, Ankara.

Belediye Gelirleri Kanunu

6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

www.migm.gov.tr

www.tepav.org.tr

6360 SAYILI KANUN KAPSAMINDA BELEDİYE HİZMETLERİNİN AKSADIĞININ TESPİTİ

M.Lamih ÇELİK
Avukat,Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanı –mlcelik@hotmail.com

Bildiri Özeti:
6360 sayılı On Üç (6447 sayılı Kanun ile "On Dört" olarak değiştirilen) İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı (6447 sayılı Kanun ile "Yirmi Yedi" olarak değiştirilen) İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'u hükümlerinin çoğu ayrı incelemeye tabi tutulabilecek öneme sahiptir. Söz konusu kanunun 34. Maddesi ile getirilen "*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 izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir*." Şeklindeki yeni uygulama ele alınacaktır.
Büyükşehir belediyesi olan illerde, 6360 sayılı yasanın 34. maddesi yerine 5393 sayılı Belediye Kanunun 57. Maddesinin uygulanıp uygulanamayacağı konusu ele alınacaktır. Her iki idari vesayet yetkisi arasındaki farklar ortaya konulacaktır. Ayrıca belediye hizmetlerinin neler olduğu, öncelik sırasının olup olmadığı üzerinde durulacaktır. 6360 sayılı yasanın 34. madde hükmü, henüz pratikte uygulama alanı bulmamış olsa da, içeriği ve getirdiği yeni düzenleme itibariyle incelemeye değer görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Vesayet yetkisi, İkame yetkisi, Belediye hizmetlerinin aksaması

Giriş

Toplumsal ihtiyaçların hangilerinin ulusal hangilerinin mahalli nitelikte olduğu konusunda herkesçe kabul edilebilen bir ayrım ya da tanımlama mevcut değildir. Ancak toplumların içinde yaşadığı Devletin siyasal yapısı, güçlü bir merkezi idareye ihtiyaç olup olmaması, geleneklerine, toplumsal ve yöresel ekonomik durumuna (Ulusoy ve Akdemir, 2004:66-67) ve yine toplumu oluşturan etnik ve mezhepsel temelli farklılıkların beklenti ve taleplerine göre ihtiyaçlar ulusal ya da mahalli olarak belirlenebilmektedir.

Dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu hizmetlerinin sunumunda ağırlık kazanan eğilim, demokrasinin ve etkin kaynak kullanımının bir gereği olarak, bu hizmetlerin, halka en yakın hizmet birimleri yani yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesidir. Yerel yönetimlerin bir taraftan topluma kendisini ilgilendiren konularda yönetsel süreçlere en geniş şekilde katılımına imkanı tanıması diğer taraftan kamu kaynaklarının etkin ve rasyonel kullanımında merkezi yönetime göre avantajlar taşıması kamu yönetimi alanındaki reform çabalarında yerel yönetimlere merkezi bir konum kazandırmıştır. Yerel yönetimlerin yalnızca kentsel alt yapı hizmetleri sunan birimler olmaktan çıkarak ekonomik, sosyal ve kültürel hemen her alanda görev ve sorumluluklar üstlenen temel aktörler haline gelmişlerdir (Köse, 2004: 35).

Türkiye'nin yönetim yapısında önceden her belediyenin sınırları ve hizmet alanı net bir şekilde ayrılırken büyükşehir belediyesi sistemi ile birlikte büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sınırlarının iç içe geçmesine neden olmaktadır. Kent sakinine hem ilçe

belediyesinden hem de büyükşehir belediyesinden aynı anda kamu hizmeti sunulması, iki farklı yerel yönetim biriminin görev ve yetki paylaşımı konusunu da ortaya çıkarmıştır. Öğretide *"köy tüzel kişiliklerin kaldırılması sebebiyle mahalleye dönüştürülen o köylerde verilecek mahalli hizmetler, şehirle mukayese edildiğinde öncelik sıralamalarında oldukça gerilerde olacağından ve köy tüzel kişiliği de olmadığı için bu hizmetler o köyler tarafından da yerine getirilemeyeceğinden dolayı hizmet almada ciddi eşitsizlikler ortaya çıkacağı" (Karaaslan, 2013:150)ileri sürülmektedir.* Ayrıca aynı alanda merkezi yönetimle yerel yönetimler eş zaman/mekanlı olarak kamu hizmeti sunduğundan tam bir ast-üst ilişkisi şeklinde olmasa da merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında kademeli bir yönetim hiyerarşisi doğurmuştur (Günal, 2013: 128).

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Türk kamu yönetimi bakımından önemli değişiklikler getirmektedir. Bu değişikliklerden birisi de, Kanunun 34. maddesiyle yapılmaktadır. Buna maddeye göre, bir ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksaması ya da yaşanacak aksamanın halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilemesi durumunda valiye yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığını kullanarak bu aksaklıkları giderme olanağı verilmektedir. Bu durum hem kamu yönetimindeki merkez-yerel çatışması hem de yerel özerklik bakımından kimi sorunlar yaratmaktadır.

6360 sayılı Kanunun 34. maddesindeki düzenlemenin hukuki boyutları ve idari sonuçları değerlendirilecektir. 6360 sayılı Kanunun 34. madde hükmü, henüz pratikte uygulama alanı bulmadığından yargı kararları ve literatür taraması yapılarak konu ele alınacaktır. Ayrıca Büyükşehir belediyesi olan illerde, 6360 sayılı Kanunun 34. maddesi yerine 5393 sayılı Belediye Kanunun 57. Maddesinin uygulanıp uygulanamayacağı konusu ele alınacaktır. Her iki idari vesayet yetkisi arasındaki farklar ortaya konularak belediye hizmetlerinin neler olduğu, öncelik sırasının olup olmadığı üzerinde durulacaktır.

1. 6360 Sayılı Yasada Görev ve Yetki Bölüşümü

"Ülkemizde büyükşehir belediyeciliği farklı dönemlerde değişik aşamalardan geçerek bugünkü yapısına kavuşmuştur. Öncelikle Türkiye'de büyükşehir yönetimi, artan şehirleşme, değişen dünya şartları sonucunda gittikçe karmaşıklaşan şehirlerin mevcut yapıyla yönetilemez hale gelişi ve hizmet ihtiyaçlarının çeşitlenmesi nedeniyle; buna karşın yerel kamu hizmetlerinin sunum ve koordinasyonunda ortaya çıkan güçlükler sonucunda gerçek bir ihtiyaç olarak doğmuştur (Çukurçayır, 1998: 252-254). *6360 sayılı Kanun'un genel*

gerekçesinde, Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesindehizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseleceği, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulmasının mümkün hâle gelebileceği, hâlihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesinin birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacağı ifade edilmiştir. Zira geniş ölçekte örgütlenmiş güçlü büyükşehirlerin gelişmiş teknoloji ile donatılabileceği, nitelikli ve uzmanlaşmış personel ile verimliliğin artacağı ve kaynakların etkin kullanılabileceği ifade edilmiştir. Bu bağlamda kanun koyucu imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken hizmetlerin daha etkin ve verimli yürütülmesi için büyükşehir modelini uygulamaya koyduğu görülmektedir. Ayrıca artan çevre kirliliğini azaltabilmek anlamında içme suyu, kanalizasyon, katı atık depolama ve toplu taşıma gibi mahalli müşterek ihtiyaçların tek merkezden koordine edilmesinde büyük fayda sağlanacaktır (Çelik ve Altıparmak, 2014:40).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu daha önce yürürlüğe girmişse de, büyükşehir belediyesi sonuçta bir belediye olduğundan kimi düzenlemeler için 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri geçerlidir. Belediye Kanunu ile iç içe yürürlükte olduğundan 5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyelerinin görevleri ayrıntılı olarak liste ilkesine uygun olarak sıralanmakla birlikte; sınırları içindeki mahalli müşterek nitelikteki tüm kentsel gereksinimler bütünlükçü bir bakış açısı içerisinde büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluğu altına bırakılmıştır. Kamu hizmetlerinin sunumundaki anlayış değişimi merkezi yönetimin yetki ve görevlerini azaltıp, çoğu alanda yerel yönetimlere devrini öngörmekte, bu süreçte ülkemizde öne çıkan yerel yönetim birimlerinin büyükşehir belediyeleri olduğu görülmektedir.

Büyükşehir belediye sistemindeki değişikliğin sonuçlarından biri de belediyeler arasındaki görev ve yetki bölüşümüne ilişkindir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki görev ve yetki bölüşümüne ilişkin temel ilkeler 5216 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. 5126 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda da büyükşehir belediyesinin görevleri, sayma yöntemiyle belirlenmiştir. Söz konusu Kanun'un 7. maddesinin 2. fıkrasının a bendinde kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile 7. maddenin 1. fıkrasında sayılanlar dışında kalan görevlerin büyükşehir belediyesi dışındaki belediyelere ait olduğu belirtilmiş; fıkranın devamında bu belediyeler bakımından başkaca zorunlu görevler de sayılmıştır. Buna göre, büyükşehir belediyesi büyükşehir sınırları içinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması bakımından oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır. İlçe

belediyelerine ise büyükşehire verilen görevlerin dışında kalan sınırlı sayıda görevler verilmiştir.[1] İlçe belediyelerinin mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yörenin mimari özelliklerine uygun tip mimari proje yapma veya yaptırma, mabedlerin yapım bakım ve onarımı, afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaların tahliyesi ve yıkımı konusunda ilçe belediyelerin talep etmesi halinde büyükşehir belediyesinin destek sağlaması bu yetkilerdendir. Öte yandan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye meclisi kararı ile bazı yetkilerin ilçe belediyelerine devredilebilmesi de söz konusudur. 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 yürütmek; 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 görevler devredebilir görevler arasındadır (İzci ve Turan, 2013:133-134).

5393 Sayılı Kanun'un 14. maddesinin incelenmesinde; belediyelerin imar, sosyal yardım, sağlık, eğitim ve kolluk gibi çok önemli alanlarda, mahalli ve müşterek nitelikte olmak önkoşulu ile , görevlendirildiği görülmektedir (Gözübüyük, 2011:237). Söz konusu maddenin yazım tarzının incelenmesinden; ilk bentte yer alan görevlerin zorunlu, ikinci bentte yer alan görevlerin ise ihtiyari nitelikte olduğu görülmektedir.(Erençin, 2006:22) 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesine göre belediyelerin görev ve yetkileri sayılmış, hizmet alanları belirlenmiş ve ayrıca kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetlerin belediyeler tarafından yerine getirileceği düzenlenmiş olmasına rağmen Anayasa Mahkemesi 24.01.2007 tarih ve 2005/95 esas ve 2007/5 sayılı kararla bu düzenlemeyi iptal ederek belediyeler bakımından genel yetki ilkesi ya da bu manaya gelebilecek bir düzenlemenin yapılamayacağına hükmetmiştir.

Belediye görevlerinin bir kısmının zorunlu, bir kısmının ise ihtiyari olduğunun belirlenmesi; bu görevlerin yerine getirilirken önceliğin zorunlu görevlerde olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak bu görevlerin kendi içlerinde önceliğinin hangisinin olduğuna ilişkin ise Kanun'un 14. maddesi özel bir kural öngörmüştür. Buna göre; hizmetlerin yerine

[1] Bu görevler şunlardır: Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonun taşımak; sıhhi işyerlerini, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisıhhi müessesleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek; çeşitli parklar yapmak, dezavantajlı toplumsal kesimler için sosyal ve kültürel hizmetler sunmak, mesleki ev beceri kurslar açmak, sağlık, kültür tesis ve binaların yapımı bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıklarını ve dokuyu korumak, kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak ve defin ile ilgili hizmetler yürütmek.

getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.[2] Büyükşehir Belediyesi olan yerlerde ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 27. maddesinin 4. fıkrasında hizmetin yerine getirilmesine yönelik bir kural bulunmaktadır. Buna göre; "Büyükşehir belediyesi, Kanun'un 7. maddesinde sayılan hizmetleri, malî ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır". Kanun hizmetin yerine getirilmesinde bir öncelik sırası düzenlememekle birlikte, hizmetlerin yerine getirilmesini; mali ve teknik imkan, nüfus ve hizmet alanı kriterlerine tabi tutmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyesinin sunduğu hizmetlerin alt belediyeler arasında dengeli yürütülmesinin zorunlu olması bu konudaki diğer kriterdir.Hizmetlerin bir bölümü bizzat belediye tarafından veya sözleşme ve imtiyaz yöntemiyle, diğer özel kuruluşlar eliyle yerine getirilmektedir (Açıkgöz, 2007:67).

2.Belediye Hizmetlerinin Aksadığının Tespiti

6360 sayılı Kanunun 34. maddesi belediye hizmetlerinin aksaması durumuna ilişkin yeni bir usul öngörmüştür. 5393 sayılı Belediye Kanununun 57. Maddesi ile 5302 sayılı il Özel idaresi Kanununun 40. maddede,34. maddede öngörülen yeni düzenlemeye benzer hükümlere yer verilmiştir. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı başlıklı 34.maddenin son fıkrası şöyledir; *"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 izleme 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 fıkra kapsamında 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*

[2] 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinin 5. fıkrasında 5393 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemeye benzer şekilde "Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir" düzenlemesi yer almaktadır. Bu düzenlemede il özel idaresi hizmetlerinin öncelik sırasına ilişkin, mali durum ve hizmetin ivediliğinin yanında, 5393 sayılı Kanun'dan farklı olarak hizmetin verildiği yerin gelişmişlik düzeyi kriteri de konulmuştur.

olduğu mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir. Diğer genel bütçeli idarelere ilişkin bütçe işlemlerini yapmaya bu kurumların üst yöneticileri yetkilidir."

34. maddenin uygulanabilmesi için iki önkoşulun bir arada gerçekleşmesi gerekmektedir:

1. Belediye hizmetleri ciddi bir şekilde aksatılmış olmalı,
2. Söz konusu hizmetin aksaması sonucunda halkın sağlık, huzur ve esenliği ile *kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilemiş* olmalıdır.

Yukarıdaki iki koşulun gerçekleşmiş olduğunun tespiti *vali veya ilgili bakanlığınca yapılacaktır. 5393 sayılı Belediye kanunun 57.maddesinde hizmetlerin aksamasının"* halkın sağlık, huzur ve esenliğini **hayati derecede** olumsuz etkilemesi" kriteri aranırken 6360 sayılı Kanunda "hayati derecede" olması şartı aranmaksızın sadece olumsuz etkilemesi yeterli görülmüştür. Ayrıca 6360 sayılı Kanunda "kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilemesi" durumunda da müdahale imkanı getirilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemede, hizmetlerin aksaması durumunun tespiti görevi yargı makamına değil, valiye ya da ilgili bakanlığa verilmiştir. Oysa 5393 sayılı Belediye Kanunun 57. maddesinde gerekli şartların varlığının tespiti içişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk mahkemesi tarafından yapılacaktır. Ayrıca ilgili belediyeye, sulh hukuk mahkemesinin tespit kararına karşı asliye hukuk mahkemesine itiraz etme hakkı tanınmıştır.

Aksaklığın giderilmesi için hizmetin özelliğine göre değişecek makul bir süre verilecektir. Buna rağmen belediyenin hizmetlerindeki aksama giderilmediği takdirde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme 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.

3.Merkezi İdareye Tanınan İkame Yetkisi

İdari vesayet yetkisi, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetleme yetkisi olup, söz konusu yetkinin kullanımının sınırları kanunla çizilir. Merkezi idareye bu yetkinin tanınmasındaki amaç, kamu hizmetlerinin ülke çapında eşdeğer düzeyde yerine getirilmesinin ve yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemlerinin devlet bütünlüğünü tehdit etmesinin önlenmesi olup; Anayasamızın 127. maddesinin 5.

Fıkrası hükmü, söz konusu yetkiyi yerel yönetimler açısından güvence altına almıştır (Gözler ve Kaplan, 2013:114-115). İdari vesayet yetkisi yerel yönetimler açısından anayasal açıdan tanınmış fakat denetimin hukukilik denetimi ya da yerindelik denetimi hususunda yapılıp yapılmayacağı açıkça belirtilmemiştir. Söz konusu yetkinin sınırlarının belirlenmesi kanun koyucuya bırakılmıştır. Dolayısıyla, kanun koyucunun merkezi idareye, yerindelik denetimini de içeren bir idari vesayet yetkisi tanıması durumunda anayasamıza aykırı bir durum ortaya çıkmayacaktır. Anayasa Mahkemesi de, bu söylenenleri destekler nitelikte, merkezi idarenin yerindelik denetimini de içerecek şekilde idari vesayet yetkisini kullanması yönünde çok sayıda karar vermiştir. 2007 tarihli bir kararında Anayasa Mahkemesi, merkezi idareye tanınmış olan idari vesayet yetkisinin yerindelik denetimini de içerebileceğini kabul etmiştir [3] (Tekinsoy ,2011:515).

Anayasa Mahkemesi 2010 tarihli kararlarında yerindelik denetimine ilişkin içtihadında bir adım daha ileri giderek; merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin kullanımının yasa koyucunun takdirinde olmadığı ve idari vesayet yetkisinin hukuka uygunluk denetimi yanında yerindelik denetimini de içerdiği gerekçeleriyle, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda[4]ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda[5] yer alan ve merkezi idarenin idari vesayet yetkisini sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlayan düzenlemelerin iptaline karar vermiştir. Ancak, merkezi idarenin idari vesayet yetkisini kullanırken yerel yönetimin yerine geçerek bizzat işlem yapması normal şartlar altında mümkün değildir. Çünkü, idari vesayet yetkisi, kural olarak merkezi idarenin ikame yetkisi kullanmasını içermemektedir. Dolayısıyla, merkezi idare söz konusu ikame yetkisini, ancak denetimi altında bulunan kurumun gecikmesini ve ihmalini gidermenin zaruri olduğu durumlarda kullanabilir .

Anayasa Mahkemesi de bir kararında[6]; yerel yönetimlerin görevlerini ifadan kaçınmaları ya da kamu yararını olumsuz etkileyecek surette gecikmeleri söz konusu olduğunda, anayasal ölçütlere uyularak, sınırları ve içeriği kanunla belirlenerek ikame yetkisinin kullanılabileceğini hüküm altına almıştır. Böyle bir yetkinin kullanılmasıyla

[3] Anayasa Mahkemesi"nin 18/01/2007 tarih, 2005/32 E. , 2007/3 K. sayılı kararı, RG tarihi 29/12/2007, RG sayı:26741; Aynı yönde karar için bkz. Anayasa Mahkemesi"nin 24/01/2007 tarih, 2005/95 E. , 2007/5 K. sayılı kararı, RG tarihi 29/12/2007, RG sayı:26741 tarihi 29/12/2007, RG sayı:26741

[4] Anayasa Mahkemesi"nin 04/02/2010 tarih, 2008/27 E., 2010/29 K. sayılı kararı, RG tarihi 22/06/2010, RG sayı:27619.

[5] Anayasa Mahkemesi"nin 04/02/2010 tarih, 2008/28 E., 2010/30 K. sayılı kararı, RG tarihi 22/06/2010, RG sayı:27619

[6] Anayasa Mahkemesi, 26/09/1991 tarih, 1990/38 E., 1991/32 K. sayılı kararı, RG tarihi 28/11/1991, RG sayı:21065

birlikte, merkezi idare tamamen yerel yönetim biriminin yerine geçmektedir (Karaaslan, 2007:260).

6360 sayılı Kanunun 34. maddesi ile Valililiğe ve ilgili Bakanlığa tanınmış olan yetki de, idari vesayet yetkisinin ikame yetkisi olarak kullanılmasından ibarettir (Şensoy, 2010:155). Söz konusu hüküm ile, merkezi idare, belediyenin yerine geçerek hizmet yerine getirebilme yetkisine sahip olmuştur ki; bu yetki yerindelik denetimini de kapsayan çok güçlü bir idari vesayet yetkisidir. Anayasa Mahkemesi 2013 tarihli kararda; "*6360 sayılı Kanunun 34. maddesi nde yer alan kuralda, mahallî idareler ya da belediye terimi yer almamakta, "ildeki kamu kurum ve kuruluşları" ibaresine yer verilmektedir. Metinde geçen ildeki kamu kurum ve kuruluşları ibaresi, genel bir hüküm niteliğindedir. Belediyelerle ilgili hizmetlerde aksama olması hâlinde merkezî idarenin yapacağı işlemleri öngören daha özel bir düzenleme niteliğindeki 5393 sayılı Kanun'un 57. maddesi hükmü ile maddeye ilişkin gerekçede Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının "Merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak" kurulduğunun ifade edilmiş olması hususu bir bütün olarak değerlendirildiğinde kuralın, mahallî idareleri kapsamadığı ve buna bağlı olarak da Anayasa'nın 127. maddesiyle çelişen bir yönünün bulunmadığı açıktır. Kaldı ki, belediyelerin de bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları ve genel manada Türkiye Cumhuriyeti idaresinin yerinden yönetim kuruluşu olmaları nedeniyle kuralda geçen kamu kurum ve kuruluşları ibaresinin belediyeleri de kapsadığı kabul edilse bile kuralın, Anayasa'ya aykırı bir tarafı yoktur. Zira, mahallî idarelere ilişkin vesayet denetimini düzenleyen Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında merkezî idarenin idari vesayet yetkisinin "kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde" olacağı belirtilmek suretiyle idari vesayet yetkisinin kullanımı konusunda yasama organına takdir yetkisi tanınmıştır.*

Kural uyarınca, valinin söz konusu yetkisini kullanabilmesi için aksadığı iddia edilen yatırım ve hizmetin öncelikle ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerden olması gerekmektedir. Kural, hizmetin aksamasını yeterli görmemekte bu aksaklığı halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin de vali veya ilgili bakanlıkça tespit edilmesini aramaktadır. Böyle bir durumda, vali uygun süre vererek öncelikle hizmet ve yatırımda aksaklığın yapıldığı ilgili kamu kurum ve kuruluşundan hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini isteyecektir. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali bu yetkisini kullanabilecektir. Valinin yapacağı bu işlemlere karşı idari yargı yoluna başvurulabileceği tabiidir.

Diğer taraftan, kuralda düzenlenen yetkinin "ikame bir yetki" olduğu ve bunun mahallî idarelerin idari özerkliğine müdahale niteliğini taşıyıp taşımadığı sorunu üzerinde de durmak gerekmektedir.

Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında merkezî idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir.

Vesayet makamlarınca bu yetki yerinden yönetim kuruluşunun işlemlerini iptal, onama, erteleme, izin verme, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme şeklinde kullanılabileceği gibi bunların organlarının kararlarına karşı idari yargı mercilerinde dava açma yetkisi şeklinde de kullanılabilir. Buna karşılık vesayet yetkisi kural olarak merkezî idareye, yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek icrai karar alma yetkisi vermez. Ancak, Anayasa Mahkemesi kararlarında da vurgulandığı gibi yerinden yönetim kuruluşlarının kanunla kendilerine verilen görevleri hiç yapmaması veya kanunun öngördüğü şekilde yapmaması gibi kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda kanunla öngörülmek kaydıyla, merkezî idareye yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek karar alma yetkisi tanınabilir. "(E: 2013/19 K: 2013/100 T 12.9.2013 Resmi Gazete : 18 Eylül 2014- 29123)"

Belediye hizmetinin aksamasının halkın sağlık, esenlik ve huzurunu bozması daha çok 14. maddenin ilk bölümünde belirtilen belediye hizmetlerinin aksaması durumunda söz konusu olabilir. 14. maddenin ikinci bölümünde belirtilen görevleri yerine getirip getirmemek bir anlamda belediyelerin isteğine bırakılmış olduğundan, esasen merkezi idarenin bu tür hizmetler açısından 34.madde ile tanınan yetkiyi kullanamaması gerekmektedir. Ancak, somut olayın özelliklerine göre örneğin isteğe bağlı bir belediye hizmetinin önce belediye tarafından yerine getirilip, sonradan hiç işlememesi ya da kötü işlemesi durumunda, merkezi idarenin takdir yetkisini kullanarak ikame yetkisini kullanması hukuka aykırılık teşkil etmeyecektir. Zira önemli olan merkezi idarenin takdir yetkisini hakkaniyete uygun şekilde kullanması ve genel kamu yararının olumsuz etkilenmemesidir"(Boztepe, 2014:101). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartının, vesayet denetimine ilişkin olan 8. maddesinin 1. ve 2. fıkraları hükümleri merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetimi ile ilgili olarak sadece hukuka uygunluk denetimini kabul etmekte ve yerindelik denetimine izin vermemektedir. Bu hükmün ülkemizdeki uygulamasına baktığımızda ise; anayasamızın 127. maddesinin 5. fıkrası hükmü yerindelik denetimine de izin vermektedir. Bu kapsamda bir

değerlendirme yapıldığında, Valiliğin veya ilgili bakanlığın belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksamış olduğu durumda kullandığı idari vesayet yetkisi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı ile uyumlu mudur?

Her ne kadar merkezi idareye verilmiş olan ikame yetkisi özerklikle bağdaşır nitelikte gözükmese de da, kamu hizmetlerinin idare tarafından yerine getirilmesi mecburiyeti ve kamu yararı hususları göz önüne alındığında; zorunlu durumlarda merkezi idarenin ikame yetkisini kullanması gerekli olabilmektedir.(Bayındır, 2007:204) Yerel yönetimlerin kamu yararını ciddi şekilde etkileyen fiillerde bulunmaları ya da görevlerini yapmamaları, merkezi idarenin yerindelik denetimini de içeren idari vesayet yetkisinin kullanılmasının haklılığını ortaya koymaktadır Böyle bir durumda, yerel özerkliğin top yekün ortadan kalkacağını söylemek doğru olmayacaktır (İsbir, 2010:1593).

Sonuç

Hizmetlerini halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede bozacak ölçüde aksatan bir belediyenin hukukun üstünlüğüne aykırı davrandığı hususunda şüphe yoktur. Dolayısıyla; bu açıdan 34. madde hükmü, salt yerindelik denetimini de içeren bir idari vesayet yetkisini öngördüğü için Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı bir düzenlemedir denilemez. Burada önemli olan, merkezi idarenin ikame yetkisini kullanırken, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı'nın amacına uygun şekilde, yerel yönetimlerin özerkliği ve yerel halkın menfaatleri arasındaki dengeyi iyi kurabilmesidir. Kanun koyucu hizmetlerde aksama durumunda daha önceden 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nun 40. maddesi ile belediyeler ve il özel idareleri bakımından getirmiş olduğu bu istisnai kuralı 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesi ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarına teşmil ederek bu yetki alanını oldukça genişletmiştir. Zira bu hüküm ile ildeki Merkezi İdarenin hiyerarşik yapısı dışındaki belediyeler ve il özel idareleri dışındaki hizmet yerinden yönetim kuruluşları gibi diğer kurum ve kuruluşlar bakımından da hizmet ve yatırımlarda aksama olması durumunda valiye Merkezi İdare adına müdahale etme yetkisi tanınmıştır. Ancak belediyeler ve il özel idareleri bakımından hizmetlerde aksamanın olup olmadığı sulh hukuk mahkemeleri tarafından tespit edilmesine karşın 28/A maddesinde öngörülen müdahale için valilik ya da ilgili bakanlık tarafından tespitin yapılmış olması yeterli kabul edilmektedir. Vesayet yetkisinin en ağır şekli olan ikame yetkisinin uygulama alanının bu şekilde genişletilmesi gerek hizmet yerinden yönetim kuruluşları gerekse yerel yönetimler bakımından yanlıştır. Zira bu yetkiyle Merkezi İdarenin hiyerarşik yapısı dışında bulunan kurum ve kuruluşlara olabildiğince müdahale hakkı tanınmaktadır. Hele hele

hizmetlerde bir aksama olup olmadığının tespiti hususunda yetkinin valilik ve bakanlıklara bırakılması bu hizmet alanlarının merkezin dolayısıyla siyasetin tam etkisine açılacağı bu durumun ise idarenin tarafsız ve hizmet gerekleri yani kamu yararına uygun hizmet yürütmesi bakımından ciddi olumsuzluklara sebep olacağı açıktır. Getirilen bu hükmün zikredilen olumsuzluklara sebep olmaması için en azından hizmetlerde aksama olup olmadığı hususundaki tespitin belediye ve il özel idarelerinde olduğu gibi mahkemeler tarafından yapılması suretiyle işaret edilen olumsuzlukların en aza indirilebilmesi mümkündür.

Kaynakça

Açıkgöz,Eşref (2007) ,Yeni Düzenlemeler eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin ,Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, 128 sayfa, Eylül 2007 s.67

Bayındır, Savaş (2007), Muhammed: İdari Denetim Olarak idari Vesayet, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

Boztepe, Mehmet (2014), "Anayasa Mahkemesi Kararları ışığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi",Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi , S:10, s.94-110.

Çelik,Lamih ve Altıparmak,Cüneyd (2014), Hukuki Açıdan 100 soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli,Seçkin Yayınları,Ankara.

Çukurçayır, M. A. (1998), "Türkiye'de Büyükşehir Yönetiminin Gelişimi" S.U.Karaman İ.İ.B.F. Dergisi, 1, Konya.

Eken, İhsan (2009), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Hükümleri Çerçevesinde 5393 Sayılı Belediye Yasası ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,

Erençin Arif (2006), "Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme", Çağdaş Yerel Yönetimler, C:15, S:1, s. 22.

Gözler, Kemal , Kaplan, Gürsel (2013) ,İdare Hukuku Dersleri, B. 14, Bursa

Gözübüyük, A. Şeref , Tan, Turgut(2011) idare Hukuku Cilt I Genel Esaslar, B. Güncelleştirilmiş 8, Ankara

Günal ,Vehbi Alpay (2013),"Merkezi Yönetim-Belediye İlişkileri'nde Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği," Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi , C:5, S:1, s. 127-134

İsbir, Begüm (2010) ,"Temsili Demokrasi Anlayışına Göre Yerel Yönetimlerde Özerklik", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C: 11, Özel S. s. 1571-1599.

İzci, Ferit ve Turan,Menaf (2013) ,"Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler:Şanlıurfa Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi , C.18, S.1, s.117-152.

Karaaslan,Mehmet (2013)," Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme," Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 17-18, S: 26-27-28-29,s.123-162.

Karaaslan ,Mehmet (2007),Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,

Keleş, Ruşen (2010) ,"Avrupa'ya Uyum Sağlama Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler", Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği, B. 2, Ankara,

Köse, H. Ömer (2004), "Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşeme Sürecindeki Yükselişi", Sayıştay Dergisi, S: 52, s.3-42.

Okay Tekinsoy, Özge (2011), "Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerindeki İdari Vesayet Denetiminin Kapsamına İlişkin Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı" Ankara Üniversitesi, Zabunoğlu Armağanı, s. 515-545

Şensoy, Barış (2010), Yerel Özerlik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,

Ulusoy Ahmet ,Akdemir Tekin (2004), Mahalli İdareler, Teori Uygulama, Maliye, Seçkin Yayınları, Ankara

BAĞIMLILIKLA MÜCADELE VE BELEDİYELER

Halil İbrahim KURT

Aşağı Mezopotamya bölgesinde M.Ö. 4000 yıllarında hüküm sürmüş olan Sümer'lerin haşhaş ve kenevir üretimi yaparak tıbbi amaçlı kullandıklarına dair kayıtlara rastlanmıştır. İsviçre'de taş devrine ait mağaralarda haşhaş kalıntıları bulunmuştur. Haşhaş ve kenevir ilk çağlarda insanoğlunun gündelik hayatında o kadar yer almış ki kullanılan araç, gereçlere motif olarak işlenmiş, dinsel törenlerin bir barçası olmuştur(KOM,1994:2).

Afyon devletler arasındaki ilişkilere yön vermiş savaşlara neden olmuştur. Afyon ticaretinin sağlandığı ticari rant nedeni ile İngiltere ve Çin arasında 1. ve 2. afyon savaşları yapılmıştır. 1800'lü yıların başında morfinin bulunması devrim niteliğinde olup, çok geniş bir şekilde tıp alanında kullanılmıştır. Bilhassa (1861-1865) Amerikan iç savaşı, (1860) Prusya-Avusturya ve (1870-1871) Fransa-Almanya savaşlarında askerlerin tedavilerinde kullanılmış, ilerleyen süreçte askerlerin yoksunluk krizine girmelerine neden olmuş, ve bu duruma 'asker hastalığı' denilmiştir. Savaş sonunda asker hastalığına neden olan morfine karşı elit tabaka arasında merek uyanmış ve hızla yayılmıştır. 1800'lerin sonunda morfin bağımlığına tedavi etmek için yapılan çalışmalar sonunda eroin bulunmuştur(TBMM,2008:57).

1936 yılında Türkiye'de afyon üretimiyle ilgili yasal düzenlemeler olmadığından dolayı yaygın olarak afyon üretimi yapılmaktaydı. Bunu fırsat bilen bir Japon firması, hükümetten izin alarak İstanbul'da ilk imalat haneyi açarak eroin üretimine başlamış akabinde bir Fransız firması ile ortak iki imalat hane daha açarak eroin üretmeye devam etmiştir. Halka eroinin neşe ve güç kaynağı olduğu propagandası yaparak satışa sunmuşlardır. Bağımlılık yapan ve diğer zararlı etkileri fark edildiğinde Atatürk başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu eroinin satışı yasaklamış, imalat haneler kapatılmış, üretimde kullanılan makineler imha ettirilmiştir. Ayrıca Türk Ceza Kanunu'na uyuşturucu maddelerin imalini önlemek için idam cezası getirilmiştir(KOM,1993:6).

BAĞIMLILIKLA MÜCADELE

Bağımlılıkla ilgili yaklaşımlar bilimsel gelişmelerle birlikte değişime uğramış, bağımlılığın bir sağlık problemi olduğu kabul edilmiştir. Halbuki daha önceki yaklaşımlarda bağımlıların irade gücü zayıf kişiler olduğu kabul edilir, toplum içerisinde de ahlaken kusurlu davranışlar sergileyen zaafı olan kişiler olarak değerlendirilirdi. Toplum içerisinde zaaflarından dolayı kusurlu davranış sergileyen bu kişiler cezai yaptırımlarla ıslah edilmeye çalışılırdı. Ancak çözüm problemi bir sağlık sorunu olarak değerlendirip şifaya ulaşmak için gerekli tedaviyi yaparak koruyucu tedbirler uygulamaktır.

Madde; gerekli miktarda alındığında bireyin sinir sistemini bozarak akli, fiziki ve psikolojik dengesinde tahribata neden olan, kişide ve ait olduğu toplumda ekonomik ve sosyal çöküntü yaşatan, karşı konulamaz bir istekle alışkanlık ve bağımlılık yapan, yasal düzenlemelerle yasaklanan yada denetim altına alınan, genel olarak narkotik ve psikotrop kelimeleriyle ifade edilen maddeler bağımlılık yapan maddeler olarak tanımlanır(KOM,2003:132). Yasal ve ulaşımı kolay olan alkol, tütün mamulleri, kafein vb. maddelerinde bağımlılık yapan maddelerden olduğu unutulmamalıdır.

Bağımlılık; kişinin seçimli bir davranışı sonucu herhangi bir nesne veya durum ile kurduğu ilişki sonucu başlayan aynilik ve süreklilik gösteren bir ilişkidir. Farklı bir ifade ile bir maddenin kullanılması yada bir davranışın ifa edilmesine yönelik karşı konulamaz istek sonucu davranışın yerine getirilmesiyle bireyde gözlenen suni bir iyi oluş halidir. Kanun koyucu bağımlılığın en belirgin özelliğini, maddenin kullanımı, davranışın ifası ile kişide ortaya çıkan fiziki bağımlılık ve tolerans gelişimini meydana getirme özelliğidir(Babaoğlu,1997:150). Kişinin hür iradesiyle başlayan bu seçimli davranış zamanla kişinin iradesini devre dışı bırakarak yeni tutum ve davranışlar edinmesine sebep olmaktadır, istem dışı kazanılan bu olumsuz tutum ve davranışlar zamanla kişiyi, aileyi, toplumu etkileyerek sosyal sorunların oluşmasına neden olmaktadır.

Bağımlılık Çeşitleri

Günümüzde toplumsal bir sorun olarak kabul edilen bağımlılıkla mücadele, madde bağımlılığı ve davranış bağımlılığı olarak sınıflandırılarak incelenmektedir.

Madde bağımlılığı, bağımlı kişi ile sınırlı olmayıp yaşadığı sosyal çevreyi, devam eden süreç içerisinde toplumu etkileyerek sosyal sorunlara neden olmaktadır. Bu sorunların en dikkat çekenleri; toplum sağlığına ve düzenine karşı tehdit, işgücü kaybı, rehabilite ve tedavi amacıyla yapılan çalışmalara ayrılan kaynağın getirdiği ekonomik yüktür(Çakmak vd.,1997:9). Bağımlı kişinin verdiği zarar sadece kendisiyle sınırlı kalmıyor, aileyi ilerleyen süreçte toplumun temel dinamiklerini sarsıyor.

Davranış bağımlılığı; bağımlılığa neden olan unsurun bir davranış olması ve bu davranışın terk edilememesi olarak izah edilebilir. Bu bağımlılıklarla ise televizyon, internet, kumar, cinsel bağımlılıklar gibi çeşitli şekillerde karşılaşabiliriz(DDK,2014:807).

Bağımlılıkla Mücadelede Başvurulan Yöntemler

Bağımlıkla mücadelede genel kabul görmüş yöntem üçlü sac ayağı modelidir. Bu sac ayaklarını; arz azaltımı, talep azaltımı ve zarar azaltımı oluşturmaktadır(DDK,2014:807). Bu

model madde bağımlılığı ve davranış bağımlığıyla mücadelede oluşturulan stratejilerde kullanılmaktadır.

Arz azaltımı; sorunu kaynağından çözmek için direkt olarak bağımlılığa neden madde ve davranışı hedef alan çalışmalardır. Bu çalışmalara bağımlılığa neden olan uyuşturucu madde kaçakçılığı ve kullanımına yönelik yapılan polisiye çalışmalar, hazırlanan tasarı ve tekliflerle bağımlılık yapan madde ve davranışların erişimlerinin düzenlenmesi yada yasaklanması yönündeki çalışmaları sayabiliriz(Ay,2014:29).

Talep azaltımı; toplumun her bir ferdinin madde ve davranış bağımlılığına rızasıyla yönelmesine mani olmak, mani olunamayanların ilk kullanım evresine ket vurmak süreci uzatmak ve mevcut madde kullanımının azaltılması amacıyla politika ve stratejilerin hazırlanması ve uygulanması için yapılan çalışmaların bütünüdür(Ay,2014:30).

Zarar azltımı; madde ve davranış bağımlılığına ve bu bağımlılığın etkilerine maruz kalan kişilere, bu kişilerin ailelerine ve içerisinde yaşadıkları topluma her acıdan verdiği zararı asgari seviyede tutmayı amaçlayan politika, strateji ve çalışmaların bütünüdür. Ayrıca bağımlılığın bağımlıya ve sosyal çevreye verdiği zararın ekonomik, sosyal ve tıbbı boyutlarını yok etmek ve azaltmak için madde kullanımını önlemeyi mümkün olmazsa tüketim miktarını minimize etmeyi hedeflemektedir(DDK,2014:808). Bu alanda yapılan çalışmalarla amaçlanan; madde ve davranış bağımlısının bağımlılıktan dolayı karşılaşa bileceği riskleri ortadan kaldırmak yada en aza indirmek, kendilerine veya toplumun diğer bireylerinin zarar görmelerini önleyecek stratejiler geliştirmektir.

YASAL ÇERÇEVE

Türkiye'de uyuşturucu madde ve bağımlılıkla mücadele için hazırlanın mevzuat incelendiğinde çok dağınık olduğu, her bir düzenlemenin yasal çerçevesinin bir veya birkaç kurumu doğrudan ilgilendirdiğini görüyoruz. Doğal olarak bu karmaşık yapı içerisinde bağımlıkla topyekun bir mücadelede kamu kurum ve kuruluşları arasında görev dağılımı, koordinasyon ve işbirliği konusunda uygulamalarda anlaşmazlıklar yaşanmaktadır.

Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi (2013-2018)

Kurumlar arasında yaşanan anlaşmazlıkları gidermek, bu kurumlara yol göstermek, uyuşturucu ve bağımlılıkla mücadele alanındaki ulusal çabaların zayi olmaması için Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi (2013-2018) Başbakanlık tarafından yürürlüğe konarak hayata geçirilmiştir.

Yürürlüğe konan Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi ile uyuşturucu ve bağımlılık probleminin boyutlarının tespiti, etkin mücadele için belirlenen politikaların başarıya ulaşmasını sağlayacak stratejik hedeflerin hazırlanması amaçlanmıştır. Ve bu kapsamda hizmet verecek bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve faaliyet alanları belirlenmiştir(UUPSM,m:1,2).

EK: GÖREVLİ KUTEM'LER

ARZ AZALTIMI ALANINDA GÖREVLİ KURUMLAR:

- **Adalet Bakanlığı**
- Adli Tıp Kurumu Başkanlığı
- Kanunlar Genel Müdürlüğü
- **Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı**
- Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü
- Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü
- **Gümrük ve Ticaret Bakanlığı**
- Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü
- **İçişleri Bakanlığı**
- Emniyet Genel Müdürlüğü
- Jandarma Genel Komutanlığı
- Sahil Güvenlik Komutanlığı
- **Maliye Bakanlığı**
- Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı
- **Sağlık Bakanlığı**
- Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Başkanlığı

TALEP AZALTIMI ALANINDA GÖREVLİ KURUMLAR:

Önleme Alanında Görevli Kurumlar

- **Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı**
- Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- **Gençlik ve Spor Bakanlığı**
- Gençlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- **İçişleri Bakanlığı**
- Emniyet Genel Müdürlüğü

- Jandarma Genel Komutanlığı

➢ **Milli Eğitim Bakanlığı**

- Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü

➢ **Sağlık Bakanlığı**

- Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı

➢ **Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Başkanlığı**

➢ **Diyanet İşleri Başkanlığı**

➢ **Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu**

Tedavi ve Rehabilitasyon Alanında Görevli Kurumlar

➢ **Adalet Bakanlığı**

- CTE Genel Müdürlüğü-Denetimli Serbestlik Daire Başkanlığı
- CTE Genel Müdürlüğü-Eğitim İşlerinden Sorumlu Daire Başkanlığı
- Kanunlar Genel Müdürlüğü

➢ **Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı**

- Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü

➢ **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı**

- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı

➢ **Sağlık Bakanlığı**

- Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu

➢ **Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü**

Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi'nde KUMTEM olarak bilinen Kurumsal Temas Noktası belirlenirken Arz Azaltımı Alanında Görevli Kurumlar ve Talep Azaltımı Alanında Görevli Kurumlar olmak üzere ikili bir ayırıma tabi tutulmuştur. Bu ayrım yapılırken Talep Azaltımı Alanında Görevli Kurumlar kendi içinde Önleme Alnında Görevli Kurumlar – Tedavi ve Rehabilitasyon Alanında Görevli Kurumlar olmak üzere iki alt başlıkta toplanmıştır.

İl Uyuşturucu Koordinasyon Kurulu Kuruluş, Görev Ve Çalışma Usul Ve Esasları İle İl Uyuşturucu Eylem Planı Hazırlama Usul Ve Esasları

İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak yürürlüğe konan bu belge ile il genelinde Valilik bünyesinde oluşturulacak olan İl Uyuşturucu Koordinasyon Kurulu ile uyuşturucu ve

bağımlılıkla mücadele eden tüm kurumların koordinasyonunu ve işbirliğinin sağlanması amaçlanmıştır.

İl Uyuşturucu Koordinasyon Kurulu'nun kurulmasıyla birlikte il genelinde uyuşturucu ve bağımlılıkla mücadele alanında yapılan çalışma ve faaliyetlerde yeknesaklık sağlamak, yerel düzeyde ki gereksinim ve ihtiyaçlar tespit edilerek topyekun mücadelede başarı sağlamak için ilgili kurum ve kuruluşların katkısıyla İl Uyuşturucu Eylem Planı'nın hazırlaması hedeflenmiştir.

Bahse konu belgede İl Uyuşturucu Koordinasyon Kurulu'nun hangi kurumlardan oluşacağı ilgili belgenin 2-(3) maddesinde belirtilmiştir. Bu kurumlar;

a) Adli Tıp Kurumu Grup Başkanlığı/Adli Tıp Kurumu Şube Müdürlüğü,

b) Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüğü,

c) Belediye Başkanlığı,

ç) Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü,

d) Denetimli Serbestlik Müdürlüğü,

e) İl Emniyet Müdürlüğü,

f) Gençlik Hizmetleri ve Spor İl Müdürlüğü,

g) İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü,

ğ) Gümrük Muhafaza Kaçakçılık ve İstihbarat Müdürlüğü, Bulunmadığı İllerde Bölge Amirliği, Bulunmadığı İllerde Kısım Amirliği,

h) İl Halk Sağlığı Müdürlüğü,

ı) İl Jandarma Komutanlığı,

i) Kamu Hastaneleri Kurumu İl Genel Sekreterliği,

j) İl Milli Eğitim Müdürlüğü,

k) İl Müftülüğü,

l) İl Özel İdaresi Genel Sekreterliği,

m) İl Sağlık Müdürlüğü,

n) Sahil Güvenlik Bölge Komutanlığı/Sahil Güvenlik Grup Komutanlığı, (Bulunan illerde)

o) Kurul Başkanının uygun göreceği üniversitelerden akademisyenler,

ö) Kurul Başkanının uygun göreceği Sivil Toplum Kuruluşlarının Başkanları,

p) Kurul Başkanının uygun göreceği diğer kurum ve kuruluşların temsilcileri, Olarak belirtilmiştir.

Ayrıca aynı madde de kurula Vali'nin yada görevlendireceği Vali Yardımsının başkanlık edeceği, Vali'nin başkanlığında toplanacak kurula diğer kurumların en üst düzey yetkililerince katılım sağlanacağı, diğer durumlarda kurumlar tarafından kurula görevlendirilecek temsilcilerin an az Şube Müdürü düzeyinde katılım sağlamaları amaçlanmıştır.

Bu belge ile uyuşturucu ve bağımlılıkla mücadelede başarılı olmak için, ilgili tüm kurumların karar almaya yetkili temsilcileriyle katılım sağlayarak oluşturacakları kurulda, yerel gereksinim ve ihtiyaçların belirlenerek hazırlanacak İl Uyuşturucu Eylem Planı ile mücadele edilebileceği kabul edilmiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu

Belediye kanunun; 13/1-2 maddesinde, ikamet edilen beldedeki herkesin hemşehri olduğu, belediyenin hemşehrilerin onurunu zedelemeyecek şekilde yardımdan faydalanma hakkı olduğu bildirilmiştir. Ayrıca hemşehrilerin kültürel değerlerinin korunarak, aralarındaki sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi vurgulanmıştır. 14/a maddesinde, meslek ve beceri kazandırılması için gerekli hizmetlerin yapılacağı vurgulanmıştır. 15/a-c-h-o maddesinde, o beldede ikamet edenlerin ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli çalışmaların yapılacağı, ticari faaliyetlerle ilgili izin ve ruhsatların verilmesi, beldedeki müşterek hizmetlerin yerine getirilmesi için taşınmaz almak, satmak, kiralamak vb. ayni hakları tesis etmek, ruhsat verdiği istirahat ve eğlence yerlerini denetlemek, eğlence yerlerini ve halk sağlığına olumsuz etki eden işyerlerini belli bölgelerde toplamak. 24 maddede gerekli görülen konularla ilgili ihtisas komisyonların kurulabileceği, komisyonun hazırlayacağı raporun mecliste görüşülerek karara bağlanacağı bildirilmiştir. 38/b-m-n maddede Belediye Başkanlarına ihtiyaca uygun stratejik plan oluşturmak, oluşturduğu stratejiye uygun bütçeyi hazırlamak, beldede yaşayanların huzuru, sağlığı, mutluluğu için önlemler almak, yoksul ve muhtaçlar için tahsis edilen ödeneği kullanmak görevi verilmiştir. 60/i-n maddesinde belediyelerin yoksulara, kimsesizlere, muhtaçlara ve dar gelirlilere sosyal hizmet ve yardım yapabileceği, sosyal ve kültürel, sanatsal ve bilimsel faaliyetler için harcama yapabileceği bildirilmiştir.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Büyükşehir Belediye kanununda; 7/a-d-i-m-n-v maddesinde Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerin görüşlerini de alarak yatırım programlarını, stratejik planlarını ve bu hedeflerine uygun olan bütçeyi hazırlamak. Faaliyette bulunmak isteyen işletmelere ruhsat vermek ve denetlemek. Eğlence yerlerini, halk sağlığını olumsuz etkileyen yerleri belli alanlarda toplamak. Sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, spor sahaları vb. yerler yapmak, işletmek. İhtiyaç duyulan sağlık, eğitim, kültür hizmetleri için gerekli bina ve tesisi yapmak. Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri işletmek. Her türlü sosyal ve kültürel hizmeti yürütmek. Meslek ve beceri kursları açmak. 18/m maddesinde Büyükşehir Belediye Başkanı yoksullara ve muhtaçlara ayrılan ödeneği kullanmakla görevlendirilmiştir. 24/j-o maddesinde Büyükşehir Belediyelerine kimsesizlere, yoksullara, muhtaçlara ve dar gelirlilere sosyal yardım ve hizmetler ile bilimsel, sosyal, kültürel, sportif etkinlikler için harcama yapabilme yetkisi verilmiştir. 26 madde sorumluluk alanlarında sermeye şirketi kurarak sosyal tesisleri işletebileceği hükme bağlanmıştır.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN ÇALIŞMALARINDAN ÖRNEKLER

İstanbul Büyükşehir Belediyesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bu alandaki çalışmalarını ulusal ve uluslar arası alarak sınıflandırabiliriz. Ve bu çalışmaları değerlendirecek olursak;

Stockholm belediyesinin öncülüğünde kurulan ECAD olarak bilinen Uyuşturucu Karşıtı Kentler Birliğine üyelik gerçekleştirilmiş ve birlikle yürütülen çalışmaların koordinasyonunun sağlanabilmesi için ECAD İstanbul ofisi hizmete geçirilmiştir. ECAD'in 2007 yılında 27 ülkeden 256 belediyenin katlımı ile yapılan 14. Belediye Başkanları Konferansı İstanbul Büyükşehir Belediyesinin ev sahipliğinde gerçekleştirilmiştir. ECAD ve İstanbul Büyükşehir Belediyesinin beraber yürüttüğü çalışma ile 14-16 yaş gurubunda bulunan çocukların bağımlı olma nedenleri ve bağımlı profillerinin ortaya konarak eğitim programları ile toplum bilinçlendirilmiş, bağımlılıkla etkin mücadele yapılması hedeflenmiştir(ecad.net,2015).

Bağımlılık riski altında bulunun dezavantajlı gurupları bu risklerden ve risklerle tanışabileceği ortamlardan uzaklaştırabilmek amacıyla Gençlik ve Spor Müdürlüğü uhdesinde 11-15 yaş gurubunda bulunan çocuklara izcilik faaliyetleri kapsamında il içi il dışında bulunan izcilik kaplarında teorik ve uygulama eğitimleri verilmiştir(TBMM,2008:330).

Online dershane hizmetlerinden yıllık 100.000 üzerinde kişi yararlanmıştır. Yılda 250.000 üzerindeki kişi kariyer eğitimleri ile bilinçlendirilmiştir(ibb.gov.tr,2015).

Gençlik ve Spor Müdürlüğü bünyesinde faaliyet gösteren Çocuk Meçlisi 8-15 yaş gurubundan oluşan 301 çocuk ve 21 komisyondan oluşmakta gençlere ve çocuklara yönelik programlar üretmektedir(ibb.gov.tr,2015).

Kısa adı İSMEM olan İstanbul Gençlik Rehabilitasyon ve Meslek Edindirme Merkezi 14-21 yaş gurubunda olan İstanbul il sınırları dahilinde sokakta yaşayan yada sokağa düşme riski bulunan dezavantajlı guruplara hizmet vermektedir. Dezavantajlı guruplara barınma, beslenme, sağlık, eğitim alanlarında hizmet vererek rehabilite edilerek sosyal hayata adaptasyonları hedeflenmektedir. Ayrıca rehabilitasyonun bir parçası ve devamı olarak hedef kitlede bulunan gençlerin meslek edinmeleri için yetenekleri ve becerileri doğrultusunda mesleki eğitimler verilmektedir(ibb.gov.tr,2015).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi

Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin uyulamaya koyduğu projelerle sokakta yaşayan ve çalışan 18 yaşının altında bulunan çocuklara yönelik hizmetlerle hedef kitlenin ihtiyaçlarının karşılanması, sorunlarının çözümlenmesi, rehabilite edilmesi amaçlanmıştır.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin projelerini gerçekleştirmek için faaliyete geçirdiği merkezlere göz atacak olursak;

Oya Bahadır Yüksel Özel Hizmetler ve Özel Eğitim Merkezi; sokakta çalışan veya içinde bulunduğu sosyal ekonomik durum nedeniyle bu riski taşıyan kız ve erkek çocuklarına hizmet vermektedir. Hizmet götürdüğü hedef kitleye bakım, tedavi, rehberlik hizmetlerinin yanında ailelerde dahil olmak üzere rehabilite hizmetleri verilmektedir. Sokakla çalışan çocukların ilk getirildiği merkezdir. Getirilen çocuklar genel sağlık taramasından geçirilip ilk bakımları yapılır. Bağımlı olanlarının tedavilerine başlanır. Ayrıca 18 yaşından büyük gençlere barınma hariç diğer hizmetler verilir. Akınal Çocuk ve Gençlik Merkezi; 12-18 yaş gurubu çocukların aldıkları ilk hizmetin ardından çalışacak veya meslek edinecek çocukları yönlendirerek, gerekli ihtiyaçlarının karşılanmasında destek olunmakta, aynı zamanda risk altında bulunan çocukların ailelerine rehberlik hizmeti verilerek madde kullanımının önlenmesi hedeflenmişlerdir. Münir Onat Çocuk ve Gençlik Merkezi; rehabilite çalışmalarının ardından eğitimlerine devam edecek çocukların kabul edildiği merkezdir burada barınma ve beslenme ihtiyaçları karşılanarak rehabilite çalışmalarına devam edilmektedir(bayar.edu.tr,2015).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Sanat ve Meslek Eğitim Kursları (GASMEK); yaygın eğitim modeli kullanılarak özellikle yetişkinlere sunulan hizmetlerdir. GASMEK'in hizmetlerinden faydalana bilmek için 16-70 yaş gurubunda ve okur yazar olmak gerekmektedir. Göç yoluyla gelip sosyal hayata uyum sağlamakta güçlük çekenlere, riskli bölgelerde yaşayan yada risk altında bulunan gurupları hedef alarak sanatsal ve mesleki becerileri arttırmak sosyal gelişimlerini sağlayarak ekonomik ve kültürel sorunlarını yenmelerine yardımcı olmak nihai hedeftir(gasmek.org.tr,2015).

Bursa Büyükşehir Belediyesi

Bursa Büyükşehir Belediyesi Sanat ve Meslek Eğitim Kursları (BUSMEK); Bursa sakinlerinin 16 yaş ve üstü olmak koşulu ile kültürel ve sosyal gelişimlerine katkıda bulunmak, kent kültürüne adaptasyonunu sağlamak amacıyla ücretsiz olarak yaygın eğitim anlayışı ile 23 merkezde 156 branşta yılda yaklaşık 20.000 kişiye sanat ve meslek eğitim kursları verilmektedir(busmek.bursa.bel.tr,2015).

Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak faaliyet gösteren Bursa Kent Konseyi'ne bağlı Gençlik Meçlisi sivil toplum kuruluşlarında desteğini alarak faaliyetlerini gerçekleştirmekte; Yeşilay Bursa Şubesi ile birlikte sigara ve alkol bağımlılığı konusuna dikkat çekmek için konferans düzenlendi. 5 Yanlış 1 Doğruyu Götürü projesi ile sigara ve alkol kullanımının zararlarına dikkat çekilerek lise öğrencilerine yönelik çalışmalar yapılmıştır. İl genelinde Bonzai adlı uyuşturucunun kullanımının yaygınlaşmasına ve uyuşturucu bağımlılığının zararlarına dikkat çekerek, gençleri ve aileleri uyuşturucu madde konusunda bilgilendirmişlerdir. Bursa Kent konseyinin organizesiyle İl Emniyet Müdürlüğü ile birlikte Çocuk Meclisi üyelerinin ailelerine bağımlılıkla mücadele konulu konferans verilmiştir(bursakentkonseyi.org.tr,2015).

Bursa Büyükşehir Belediyesi uyuşturucu bağımlısı gençlerin rehabilitasyonuna yönelik İlk Adım Gençlik Merkezini (GADEM) faaliyete geçirmiştir. GADEM'de Bursa Büyükşehir Belediyesi ve İl Emniyet Müdürlüğünün ilgili birimlerinin ortak çalışması planlanmıştır(bursa.bel.tr,2015).

SONUÇ

Uyuşturucu ve bağımlılıkla yapılan mücadelelerde Belediyelerin özel bir bütçesi bulunmamakta, yapılan harcamalar ilgili belediyelerin genel bütçesinden karşılanmaktadır. 2012 yılında genel bütçeden İl Belediyeleri tarafından yapılan harcamalar incelendiğinde; 46 İl Belediyesinden elde edilen verilerle yapılan harcamalar gözden geçirilmiş; genel bütçeden

uyuşturucu ile mücadele için temin edilen ödeneğin %72.14 kısmının personel giderlerine, %10 araç-gereç ve altyapı giderlerine, %5.53 rehabilitasyon ve destek giderlerine, %4.65 yatarak tedavi giderlerine, %1.35 personel eğitim giderlerine harcandığı görülmüştür. Temin edilen ödenekten en yüksek payı %50.76 ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve %43.9 ile Gaziantep Büyükşehir Belediyesi almıştır. Ayrıca en yüksek payı alan belediyelerin harcamaları incelendiğinde İstanbul Büyükşehir Belediyesinin harcamalarının %80.31, Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin harcamalarının %64.35 personel giderleri için harcandığı görülmüştür(Ay,2014:48). Bağımlılıkla mücadelede başarı sağlayabilmek için araç-gereç ve altyapı, personel eğitim, rehabilitasyon ve destek giderleri için ayrılan payın arttırılması daha yerinde olacaktır.

Bağımlılıkla mücadelede mevcut durum değerlendirildiğinde mevzuatın çok dağınık olduğu görülmektedir. Öncelikle yetki ve sorumlulukları düzenleyen, kurumlar arası koordinasyonu sağlayan kurumun belirleneceği konun yasalaşmalıdır. Bağımlılıkla mücadele amacıyla yapılan çalışmaları finanse etmek için genel bütçeden bay ayrılarak bir ödenek kalemi tahsis edilmelidir. Yaptığımız çalışma çok net bir şekilde gösterdi ki bağımlılıkla mücadelede belirlenecek stratejilerin bölgelere, şehirlere hatta aynı şehirdeki mahalleler arasındaki farklılıklara göre belirlenmesi gerekliliğidir. Elbette ulusal bir strateji planımız olmalı ancak topyekun mücadelede tek başına yeterli olmayacağı aşikardır. Çünkü bağımlı profilleri, ulaşılabilen ve bağımlılığa neden olan maddelerin farklılığı yerel düzeyde oluşturulacak eylem planının önemini ortaya koymaktadır.

Bağımlılıkla mücadelede belediyelerin diğer kurumlara göre bir adım hatta birkaç adım öne çıktığı bir gerçektir. Gerek ayırabileceği bütçe, gerek tahsis edebileceği altyapı, gerekse alanda istihdam edeceği personelin sürekliliği açısından belediyelerin lokomotif olması kaçınılmazdır. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu belediyelerin bağımlılıkla mücadele alanında yapacakları çalışmalarda diğer kurumlarla işbirliği içerisinde olmayı, bütçe tahsis etmeyi, altyapı yatırımı yapmayı, personel istihdam etmeyi öngörmektedir. Diğer kurumlarda alanda uzmanlaşan personel tayin ile başka illere gidebildiği halde belediyelerde bu durum söz konusu değildir. Bu durum kurumsal hafızanın sürekliliğini sağlamaktadır.

Bağımlılıkla mücadelede her ne kadar mevzuat dağınıklığı ve yetki karmaşasından söz etsek de 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu bu alanda itici güç olma görevini belediyelere vermiştir. Belediyelerin refleks olarak bunu benimseyip tez elden bu doğrultuda çalışmalarına başlamaları hatta hızlanmaları

gerekmektedir. Bağımlıkla mücadele alnındaki yerel ölçekli başarılar ulusal başarıyı da beraberinde getirecektir.

KAYNAKÇA

07.03.2005 tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu.

10.07.2004 Tarih ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.

DDK (2014), Araştırma ve İnceleme Raporu, TCCB,Ankara.

KOM (1994), Uyuşturucu Olaylarının Genel Değerlendirilmesi-Rapor1993, EGM, Ankara.

KOM (1995), Uyuşturucu Olaylarının Genel Değerlendirilmesi-Rapor1994, EGM, Ankara.

KOM (2003), Uyuşturucu Olaylarının Genel Değerlendirilmesi-Rapor2002, EGM, Ankara.

KOM (2004), Uyuşturucu Olaylarının Genel Değerlendirilmesi-Rapor2003, EGM, Ankara.

TBMM (2008), Meclis Araştırma Komisyonu-Rapor, TBMM, Ankara.

TCBB (2013), Ulusal Uyuşturucu Politika Ve Strateji Belgesi (2013-2018), TCBB, Ankara.

TCBB (2013), Ulusal Uyuşturucu Politika Ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması İçin 2013-2015 Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı, TCBB, Ankara.

TCİB (2013), İl Uyuşturucu Koordinasyon Kurulu Kuruluş, Görev ve Çalışma Usul ve Esasları İle il Uyuşturucu Eylem Planı Hazırlama Usul ve Esasları, TCİB, Ankara

TUBİM (2013), Türkiye Uyuşturucu Raporu 2012, EGM, Ankara.

TUBİM (2014), Türkiye Uyuşturucu Raporu 2013, EGM, Ankara.

TUBİM (2015), Türkiye Uyuşturucu Raporu 2014, EGM, Ankara.

Ay, Bülent (2014), Uyuşturucu Madde Politikası: Yasalar, Stratejiler ve Ekonomik Analizler, TUBİM, Ankara.

Babaoglu, N.A. (1997), Uyuşturucu ve Tarihi, Kaynak Yayınları, 1.Baskı, Ankara.

Duran, Çakmak, Defne Tamar, Kültegin Ögel (1997), Uyuşturucu Madde Kullanımının Aile Üstüne Etkisi**,** Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Yayınları, Ankara.

http://busmek.bursa.bel.tr/kurumsal/tarihcesi,13.10.2015

http://www2.bayar.edu.tr/cbukam/docs/Madde_Bagimliligi_2013_Mayis/Cenk_yancar.pdf,15.07.2015

http://www.bursa.bel.tr/bursa-nin-kalbine-genclik-merkezi/haber/20315/

http://www.bursakentkonseyi.org.tr/?baslik=meclisler&sayfa=icerik&id=6,15.10.2015

http://www.ecad.net/activ/M14Erol.pdf,20.08.2015

http://www.gasmek.org.tr/pfi-sayfalar.php?id=67#.Vjc0SdLhDIU,28.07.2015

http://www.ibb.gov.tr/SITES/SAGLIKVESOSYALHIZMETLER/DARULACEZE/Pages/%C4%B0SMEM.aspx,25.08.2015

http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Pages/Haber.aspx?NewsID=22511#.Vjco0NLhDIU,15.08.2015

TÜRKİYE'DE DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİNİN BİR ÖLÇÜTÜ OLARAK SİYASİ PARTİLERİN YEREL ÖZERKLİK KAVRAMINA BAKIŞI

Doç. Dr. Kürşad Zorlu

Ahi Evran Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

ÖZET

Devletin yerine getirdiği görev ve hizmetlerin nitelik ve nicelik açısından değişime uğraması hizmet sunumunda yeni örgütlenme biçimlerini gerekli kılmaktadır. Bu kapsamda şekillenen yeni kamu yönetimi anlayışı açıklık, rekabet, etkinlik ve verimlilik gibi özel sektör kaynaklı beceri ve kriterleri ön plana çıkarmaktadır. Bununla birlikte merkeziyetçi bürokrasiyi esas alan karar ve uygulamaların meydana getirdiği olumsuzluklar siyasal ve yönetsel sistemin dönüşümünü simgeleyen yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yoluyla giderilmeye çalışılmaktadır. Yerelleşme insan odaklı bir yönetim aracı olarak kamu hizmetlerinin halka en yakın hizmet birimlerince sunulmasını, yetki ve sorumluluğun sistem içerisindeki farklı alt sistemler ve hatta merkezin dışında oluşturulmuş yerel nitelikli özerk birimlere verilmesini öngörmektedir. Bu sebeple Türkiye'de demokratikleşme ve yerelleşme sürecinin bir parçası olarak irdelenen "yerel özerklik" kavramı ve bu kavrama yönelik farklı yaklaşım biçimleri giderek daha fazla gündem oluşturmaktadır. Siyasal partilerin özellikle seçim dönemlerinde yerel özerklik konusundaki vaatleri özerklik ve demokrasi arasındaki ilişkiyi ayrışma ve bölünme merkezli bir tartışma alanına bırakmaktadır. Böylelikle yeni yönetim anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilmesi muhtemel reform ve yenilikler sekteye uğratmakta, halkın istek ve beklentisini karşılamaya yönelik yerelleşme çabaları söz konusu tartışma alanında sıkışmaya devam etmektedir. Bu çalışmada Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan dört siyasal partinin yerel özerkliğe ilişkin algı ve yaklaşımlarının irdelenmesi amaçlanmaktadır. Değerlendirmede söz konusu siyasal partilerin 7 Haziran 2015 ve 1 Kasım 2015 Genel Seçimlerindeki seçim beyannameleri ve gerekli durumlarda parti programları esas alınmaktadır.

Anahtar kelimeler: Yerelleşme, merkezileşme, yerel yönetimler, yerel özerklik, siyasal partiler

GİRİŞ

Egemenliğin kaynağının sürdürülebilir kılınması ve toplumsal ihtiyaçların karşılanması bakımından merkezi yönetim etrafında örgütlenen devlet mekanizması günümüz kamu yönetimi anlayışındaki değişimle birlikte farklı beklentilerin odağı haline gelmiştir. Bu sürecinde kaynağında demokrasinin güçlendirilmesi ve insan topluluğunun ortak ihtiyaçlarının optimal şekilde karşılanması ideali bulunmaktadır. Modern yönetim düşüncesiyle birlikte hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik kriterlerinin işlevsel hâle getirilmesi zorunluluğu geleneksel merkezi idare sisteminin yerel dinamiklerle bütünleştirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu kapsamdan genel kamu yönetimi sisteminin bir parçası olarak merkezi idarenin belirli görev ve sorumlukları yerel yönetim birimlerine devredilerek çağdaş yönetim ve hizmet anlayışı işlevsel hale getirilmektedir.

Tarihsel süreç içerisinde demokratikleşmenin temel bir göstergesi olarak şekillenen yerel yönetimler, modern devlet aygıtının alt bir sistemi olarak özellikle sosyal, kültürel, ekonomik, yönetsel ve siyasal özerklik alanlarının pekiştirilmesiyle gündeme gelmektedir. Aynı zamanda ülkedeki farklı alt sistemlerin demokratikleşmesinin bir ölçütü olarak sunulan yerel özerklik konusu her ülkenin kendi koşullarında şekillenen olumlu ve olumsuz yaklaşımları da beraberinde getirmektedir. Öyle ki yerel özerklik yaklaşımları belirli bir bölge ve etnik grup üzerinden şekillendirildiğinde ya da temel olarak egemenliğin paylaşımı esasına

dayandırıldığında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gibi önemli bir demokratikleşme ve kurumsallaşma aracı akamate uğrayabilmektedir. Özellikle üniter devlet sisteminin geçerli olduğu ülkelerde adem-i merkeziyetçiliğin düzeyi ne olursa olsun yerel özerkleşme süreçleri devletin temel unsurlarından kabul edilen egemenliğin paylaşımına yönelik bir tartışma alanı haline gelmektedir. Söz konusu tartışma alanı çoğunlukla farklı program ve taahhütlere sahip olan siyasal partiler üzerinden sürdürülmekte ve böylelikle geniş kitlelerin ayrışma veya bütünleşme zemini olabilmektedir.

Türkiye'de demokratikleşme ve yerelleşme sürecinin bir parçası olarak irdelenen "yerel özerklik" kavramı ve bu kavrama yönelik farklı yaklaşım biçimleri giderek daha fazla gündem oluşturmaktadır. Siyasal partilerin özellikle seçim dönemlerinde yerel özerklik konusundaki vaatleri özerklik ve demokrasi arasındaki ilişkiyi "ayrışma" ve "bölünme" merkezli bir tartışma alanına bırakmaktadır. Bu çalışmada Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan dört siyasal partinin yerel özerkliğe ilişkin algı ve yaklaşımlarının irdelenmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda ilk olarak yerelleşme ve özerklik konusundaki kavramlar açıklanmakta ve ardından siyasal partilerin özerklik yaklaşımları irdelenmektedir. Değerlendirmede söz konusu partilerin 7 Haziran 2015 ve 1 Kasım 2015 Genel Seçimlerindeki seçim beyannameleri ve gerekli durumlarda parti programları esas alınmaktadır.

YEREL YÖNETİMLER VE YEREL ÖZERKLİK

Küreselleşme süreci bireyleri, örgütleri ve devletleri etkilemeye devam ederken yerel yönetim sistemi de bu sürecin kapsamında yer almaktadır. Bu süreçte demokratik yapının ve kazanımların etkili bir aktörü olması ve halkın doğrudan katılımına imkân vermesi sebebiyle dünyada yerel yönetimler önemini ve etkinliğini artırmaktadır (Zibel, 2004: 189). Yerel yönetim ve özerklik kavramları yan yana getirildiğinde merkezden yere yetki devri ya da değişen düzeylerde özerkleşmiş kurumlardan söz ediliyor demektir. Özerklikte merkez-yerel diyalektiği çerçevesinde güncel bir sorunsal ve aynı zamanda araçsal bir yönetim yaklaşımı haline gelmektedir. Eğer demokratik kurumlar yeterince gelişmemiş ve/veya yerleşmemişse araçsallaşan yönetsel özerklik merkezi güçlendirebilmektedir (Alada, 2008: 5). Bununla birlikte yeni yönetim anlayışına ayak uydurma zorunluluğunda kalan devlet aygıtı ile bireyler arasındaki ilişki biçimi uyarlanmaktadır. Bu çerçevede kullanılan önemli kavramlardan birisi de yerelleşmedir. Yerelleşme şeffaflık ve hesap verebilirlik temelinde devlet ve vatandaşı arasındaki ilişkilerini söz konusu değişime odaklamakta, bu yolla halkın istek ve taleplerinin azami ölçüde yönetim süreçlerine yansıtılmasını sağlayan bir kavram olarak ön plana

çıkmaktadır (Özer, 2005). Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve/veya yerelleşme olgusu değişen kamu yönetimini anlayışının da bir ürünü olarak etkinlik ve verimlilik esasına dayalı, teknik ve sonuç odaklı bir yönetse süreci işaret etmektedir.

Muhtariyet ya da otonomi sözcüğünün karşılığı olan özerklik kavramı kişi ve/veya grupların kendi varlığını sürdürmesine yetecek düzeyde serbestliğini ifade eder. Hukuki açıdan ise kişi veya kurumların öz iradesiyle karar alarak bu kararı özgürce uygulayabilmesidir (Kalabalık, 2005).

Özerklik bir yerel topluluğun yerel nitelikte işleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara sahip olabilmesidir. Özerklik yaklaşımı iki temel ilişki ağı içerir. Birisi merkezi yönetimle diğeri yerel halkla kurulacak ilişkidir. Merkezle kurulan ilişki ağında yerel birimin tamamen bağımsız olmasından değil kendi başına kendi organları ile işleri görebilmesinden, halkla kurulacak ilişki ağında ise seçilmiş organların ve kişilerin halkı yeterli derecede temsilinden söz edilmektedir. Bu temel ilişki ağında yerel yönetimin tüzel kişiliğinin ve yerel alandaki halkın özerkliği ortaya çıkmaktadır. Böylelikle yerel özerklik kavramı bir yandan tüzel kişiliği yoluyla yerel yönetimlerin kendi organlarına, sınırları çizilmiş kurallara ve kaynaklara sahip olmasını bir yandan da yerel halkın katılımını ve onları ihtiyaçlarını odağına alan bir yönetim sistemini öngörülmektedir (Keleş, 2012: 54).

Karar organları seçimle işbaşına gelen ve kendi görev alanlarındaki işleri yine kendi organları eliyle dışarıdan bir müdahale olmadan yürüten yerel yönetimler aynı zamanda tüzel kişiliğe sahip olmalarından dolayı demokratik ve özerk nitelikleri belirginleşmektedir. Bu açıdan bakıldığında yerel özerklik, yerel yönetimlerin kendi görev ve sorumluluk alanlarında merkezî idarenin denetiminden bağımsız ve merkezî yönetime ihtiyaç duymadan yönetsel sistemini hayata geçirebilme kapasitesi şeklinde açıklanabilir (Ökmen ve Özer, 2009: 35).

YEREL ÖZERKLİĞİN ŞARTLARI VE SINIRLARI

Yerel yönetimler iki temel hedef ölçüsünde demokrasi sürecine katkı sağlayarak işlevsel hale gelebilir. Birincisi "yerel hizmet birimi" olma boyutudur. Bu hedefle günümüz kamu yönetim anlayışında yerel nitelikte pek çok kamu hizmeti yerel yönetimlere bırakılmaktadır. İkinci boyutta ise, yerel yönetimlerin "demokratik kendi kendini yönetme birimi" olabilmeleri hedefidir. Bu iki hedef doğrultusunda yapılacak düzenlemeler yerel yönetimleri çoğulculuğun, yerel danışmanın, birlikte karar almanın, tartışma kültürünün ve yöneticilerin öncelikle kendilerini seçenlere karşı sorumlu olmasını esas alan yönetsel

birimler haline getirmektedir (Tunçer, 2012: 140). Yerel yönetimlerin özerkliğinden söz edebilmek için genel olarak şu temel şartların oluşması gerekmektedir (Coşkun, 42-43):

Tek başına ve kesin karar alma yetkisi

Bir yerel yönetim biriminin özerk olabilmesi için kendi başına kesin kararlar alabilmesi ve aynı zamanda bu kararları uygulayabilme serbestliğinin tanınmış olması gerekir. Karar alma konusunda bir üst organın iznine tabi olunması özerkliğin amacına aykırıdır. Eğer söz konusu yerel birim bu yetkiye sahip değilse veya merkezi idare alınan kararların uygulanmasında belirleyici konumda ise yerel özerklikten söz etmek mümkün olmayacaktır.

Bağımsız organlar eliyle faaliyet sürdürme

Yerel yönetim organlarının ve sorumlu kişilerin merkezi idarenin etkisinden uzak olması yerel özerkliğin bir diğer boyutudur. Bunu sağlayacak en önemli mekanizma ise yerel yönetim karar organlarının seçimle iş başına gelmesidir. Ancak yine de seçimler özerkliğin asgari koşulları açısından yeterli olmamakla birlikte organların bağımsızlığını sağlayıcı bir araçtır (Eren vd. 2012: 6).

Yeterli mali kaynaklara sahip olma

Yerel yönetimler kendilerine verilen görev ve yetkileri en iyi şekilde kullanabilmeleri için yeterli akçal kaynağa sahip olmak ve yasalar çerçevesinde bu kaynağı serbestçe kullanabilmek zorundadır. Bu yetkinliğe sahip olmayan yerel yönetim birimlerinin merkez ile kurulacak yönetsel ve hukuki ilişkide özerk olabilmesi ve/veya kalabilmesi mümkün değildir.

Buna karşın yerel yönetimlerin özerklik alanının belirli kısıt ve etkilere sahip olduğu görülmektedir. Yerel özerkliği sınırlayan en önemli unsur nerede olursa olsun denetimin temel bir yönetim fonksiyonu olarak sürece dâhil edilme zorunluluğudur. Özellikle üniter devlet sistemlerinde karar alma, uygulama ve mali konulardaki yerel özerklik boyutları anayasa ve yasalarla sınırlanmak durumundadır. Türkiye'de idari vesayet olarak anayasaya (127.madde) girmiş olan bu yaklaşım aynı zamanda idarenin bütünlüğü (123.madde) ilkesinin de bir gereği olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda yerel özerklik, merkezi yönetimle olan ilişkisinde ve ulusaltı egemenliğin kullanımı açısından şu temel kısıtlara sahiptir: a) Yerel yönetimlerin anayasa ve yasalara uygun hareket etmesi ve bunlara aykırı kural koyamaması, b)Yerel nitelikteki girişimler de olsa yasalarla belirlenen durumlarda merkezin onay zorunluluğunun bulunması, c)Yerel nitelikteki işlerin en hızlı ve etkin biçimde görülebilmesi ilkesini aşan ve egemenliğin kullanımında ikilik oluşturabilecek bir takım düzenlemelerin mutlaka merkezi yönetimle yapılacak olması (Yıldırım, 1993: 150).

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

Yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri, halka daha hızlı ve kaliteli hizmet sunabilmelerini sağlamaya yönelik olarak özellikle Avrupa'da 1950'lerden bu yana kapsamı genişleyen çalışmalar yürütülmektedir (Alodalı vd. 2007:1). Avrupa Birliği (AB) 1985 yılında imzalanan özerklik şartını demokrasinin ve Avrupa'nın bütünleşmesinin temel bir unsuru olarak kabul etmekte; bu sebeple üye ülkeler dışında tam üyelik yolundaki aday ülkelerin bu şartın gereklerini yerine getirmesini beklemektedir. Türkiye'de AB giriş süreci kapsamında tavsiye kararı şeklinde hazırlanması gerektiğini söylediği Şart'ı 1988'de imzalamış ve 1992 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile bazı maddelerine çekinceler konularak onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir. Şart ile ilgili Türkiye'nin kaygıları ülke içerisindeki tartışma alanından ayrı düşünülmemlidir. Nitekim Türkiye koyduğu çekincelerle Şartın içerdiği ilkelerin mevcut Anayasa hükümleri ve yerel yönetimleri düzenleyen yasalara birçok açıdan aykırılık teşkil ettiğini ortaya koymaktadır (Yeter, 1996: 6). Üstelik meseleye böyle yaklaşan tek ülke Türkiye değildir. Avrupa Konseyi'nin yalnızca 21 üyesi Özerklik Şartına imza koymuştur. Örneğin İngiltere, İrlanda, İsviçre, Romanya, San Marino, Slovakya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti şartı imzalamayanlar arasındadır (Keleş, 1995: 18).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ı metin olarak bir giriş ve kapsamlı üç bölümden oluşmaktadır. Özerkliğe ilişkin ilkelerin ve özelliklerin tanımlandığı birinci bölüm, on madde ve otuz paragraftan ima koyucu ülkelerin sorumluluklarının vurgulandığı ikinci bölüm on iki maddeden, üçüncü bölüm ise uygulamalardan bahsetmektedir. Özerklik şartında yerel yönetimlerin yerindelik ilkesi doğrultusuna yerel hizmetler bakımından genel yetki prensibine tabi olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre yerel yönetimler kendi sınırları içerisinde kanunda açıkça başka bir idareye bırakılmamış her türlü karar ve uygulamayı üstlenebilir (Çevikbaş, 2012: 38).

Özerklik şartının 3. Maddesinde ifade edilen özerklik tanımını "yerel makamların, kanunlarda belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır" şeklindedir. Yine aynı maddede "Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır…" şeklindeki yaklaşımla özerk birimlerin seçimle iş başına gelmiş karar organlarının olması açıkça öngörülürken yürütme organının duruma göre atamayla da

gelebileceği ifade edilmektedir. Örneğin Hollanda ve Belçika'da belediye başkanları atamayla iş başına gelmektedir (Yeter 1996:5).

Şartın üçüncü maddesinde yerel sınırların o yöre halkının düşüncesi (referandum) alınmadan değiştirilemeyeceği hususu da Türkiye'nin kabul ettiği paragraflar arasında yer almaktadır. Yerel yönetimlerin birlik kurma ve var olan birliklere katılma hakkı Şart'ın 10. maddesinde düzenlenmiştir. Türkiye burada sadece kabulü zorunlu olan 1. paragrafı kabul etmiştir. Buna göre yerel yönetimlerin ülke içerisinde kendi aralarında işbirliği yapmaları mümkün hâle getirilirken "başka devletlerin yerel yönetimleri ile birliklere üye olma ve uluslararası yerel yönetim birliklerine katılma hakkı" verilmemiştir. Türkiye aynı şekilde yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirmeye yönelik "yargıya başvurma hakkını" içeren ve zorunlu olan bu 11. Maddeyi kabul etmemiştir.

TARTIŞMA ALANININ AYRINTILARI

Özerklik siyasal boyutta değerlendiriliğinde genel olarak federalizmden farklı ve ‘‘teritoryal" esasa dayalı olarak bir bölgede yaşayan ve orada çoğunluğu oluşturduğu kabul edilen bir topluluk ile merkezi otorite arasındaki yetki ve güç paylaşımını ifade eden bir kavramdır. Bununla birlikte bu toprak parçası ya da coğrafi bölge üzerindeki çoğunluğa tanınan hak ve yetkiler siyasi bir nitelik taşıdığı için tartışma yaratan kavramın siyasi özerklik olduğunu belirtmek gerekir. Bu kapsamda özerklik ilgili topluluğun genellikle kültürel haklarının gözetilerek herhangi bir bölgede yasama yetkisi dışında seçilmiş yerel kurumlara idari yetkilerinin devredilerek kendi kendilerini yönetmelerinin sağlanması sürecidir. Kamusal alanda çok dilliliğin serbest bırakılması, isimler ve sembollerin kullanımı, yerel adetlerin yaşatılması, yerel kolluk kuvvetleri ve eğitim birimleri, yerel medya ve ekonomik faaliyetlerin teşvik edilmesi yerel özerkliğin kendisini gösterdiği başlıca alanlar haline gelmektedir (Beneditker, 2014: 76).

Türkiye'deki özerklik tartışmalarını alevlendiren boyut yerelleşme odaklı anlayış ve yaklaşımlarla coğrafi ve siyasi ayrışmayı konu edinen modellerin içiçe geçiyor olmasıdır. Gelinen noktada modeller arasındaki göreli farklılıklar devlet sisteminin irdelendiği bir alanı da beraberinde getirmektedir. Her devletin tarihsel süreç içerisinde demokrasi ve milletleşme tecrübesi farklı olabildiği için devlet sistemlerinin her durum ve koşulda en iyisi olduğunu iddia etmek mümkün gözükmemektedir. ABD, Almanya, Kanada gibi federal sistemler ya da Türkiye, İngiltere, İsveç ve Fransa gibi üniter sistemler ve konfederal bir yapıyı esas alan-*federalleşme sürecinde denilebilir*-Avrupa Birliği benzeri yapılanmaları yönetsel alandaki durumsallık yaklaşımıyla irdelenmesi gereklidir. Özellikle farklı etnik grup ve toplulukları

bünyesinde barındıran ülkelerin değişen düzeydeki etnik problemleri teritoryal düzenlemelerle çözme gayretleri pozitivist bir yaklaşımdan uzaklaşılması gerektiğini işaret etmektedir. Örneğin İspanya ve İtalya'daki siyasal bölgeselleşme ile İsviçre, Rusya, Belçika'da sürdürülen sistemi farklı demokrasi ve kurumsallaşma düzeyi olan ülkelere uyarlanabileceğini iddia etmek daha büyük problemleri beraberinde getirecektir. Üstelik bölgeli devlet modelinin öncüsü kabul edilen İspanya'da Katalonya ve Bask bölgesinin özerklik statüsündeki güncelleme çabaları federalizme ve hatta ayrı bir devlet olma hedeflerine doğru yönelmiştir. Üniter bir devlet modeline sahip olduğu kabul edilen İspanya anayasasının 145.maddesinde "Özerk Topluluklar federasyonuna hiçbir koşulda izin verilmez" denilse de adem-i merkezileşme düzeyinin bazı özerk bölgelerin ayrılma taleplerini son derece ileri boyutlara taşıdığını göstermektedir. Bu sebeple ulus devlet çatısı altındaki etno-kültürel faaliyet ve isteklerin belirli tehdit alanlarını ortaya çıkarıyor olması ve bununda toplumda olumsuz karşılık bulması yadsınabilecek bir durum değildir. Bunun yanı sıra tarihsel bölgelere özerklik tanıyan Birleşik Krallık modeli ile genel yetki devri prensibine dayalı özerkleşme eğilimini yansıtan İspanya arasında karşılaştırma yapmak için her ülkenin sosyal, siyasal ve tarihsel süreçlerine dikkatle bakmak gerekmektedir (Kara, 2013: 322).

Farklı etnik toplulukları bir arada tutmak için siyasal bölgeselleşme ya da federasyon tek başına bir çözüm değildir. Bunların sonuç verebilmesi veya kalıcılığı için sistemin farklı değişkenlerle desteklenmesi kaçınılmaz bir gerekliliktir. Üstelik belirli bölgeler üzerinden gerçekleştirilecek özerk yapıların yanı başındaki coğrafyadaki gelişmelerden soyutlanması mümkün değildir. Duruma göre özerk veya federal yapılar (bir bölümü de olabilir) söz konusu coğrafyanın etkisi altına girebilir ya da birleşebilir. Ayrıca belirli bir bölge üzerinden oluşturulan özerk yapıların ülkenin diğer kısmıyla karşılaştırıldığında öne çıkan eşitsizlik görüntüsü federal sistemlerin bile devamı açısından sakıncalıdır.

Thomas Beneditker siyasal anlamda özerklik oluşumuyla ilgili 4 temel yol bulunduğu ifade etmektedir (Beneditker, 2014: 78-79):

1-Özerklik devletin kuruluşu ile eşzamanlı bir biçimde anayasal güvence altına alınır. İtalya ve İspanya bu şekilde özerk bölgeler oluşturmuştur.

2-Uluslararası baskıların dayanılamaz bir hal alması durumunda ulusal sorunların artmasını engellemek için oluşturulan özerklik sürecidir. Aland adaları, Güney Tirol ve Kırım Yarımadası buna örnek gösterilebilir.

3-Bir devletin sınırları içerisinde derinleşen tartışma ve ayrışmaların çatışmaya dönüşmesi ve bu çatışma sonunda varılan anlaşma ile özerklik oluşumudur. Nikaragua'nın Atlantik Bölgeleri ve Güney Sudan'da bu şekilde özerklik elde edilmiştir.

4.Bir diğer yol ise bir devlete bağlı (çoğunlukla sömürgeci) bölgelerin zaman içerisinde ülkenin asli bölgeleri ile aynı hakları isteme ve elde etmesi sonucunda kurulan özerk sistemlerdir. Porto Riko, Hollanda Antilleri ve Yeni Kaledonya örnek gösterilebilir.

Uygulamada siyasi güçlerin onayının alınmasının ardından özerklik statüsü bölge halkının onayına sunulmaktadır. Genellikle referandum yoluyla sağlanan bölgesel karar ulusal bütünlüğün korunması bakımından iki farklı görüş ve tartışmayı beraberinde getirmektedir. Bölünme endişesi taşıyan kesimlerin muhtemel bir referandumun bütün nüfusu kapsaması yönündeki isteği ile belirli bir azınlığın çoğunluğu oluşturduğu illerde referandumun yeterli olacağının ileri sürüldüğü görüşler arasındaki keskin ayrıma özerklik meselesini zor bir konuma taşımaktadır. Bu kapsamda belirli bir bölge üzerinden gerçekleştirilen özerklik uygulamasının (siyasal özerklik) bir ülkedeki çoğunluk ile azınlıkta olduğu kabul edilen vatandaşlar arasında nefret, hayal kırıklığı ve daha ileri boyutta siyasal şiddetin makul bir seviyenin üzerine çıkmadığı durumlarda başlatıldığında etkili ve kalıcı sonuçlar verebileceğinden söz edilmektedir.

Türkiye'de siyasi partiler açısından sorun ya da tartışma alanı "yerel özerklik" konusunun yukarıdaki yaklaşımların odağında kalan talep ve isteklerle örülü olmasıdır. Ülkenin jeopolitik ve jeostratejik önemi bir tarafa yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ya da yerelleşme örtüsüyle ortaya konulan bu istek ve taleplerin varlığı gerek siyasi partilerin tüzük ve programları gerekse atılabilecek adımların oy dağılımına olan etkisi ile bilimsel ve makul mecrasından uzaklaşmaktadır.

SİYASİ PARTİLERİN ÖZERKLİK YAKLAŞIMLARI

Türkiye'de 1996-2005 yıllarını kapsayan Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında "Merkezi idare ile mahalli idareler, üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, işbölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacak" yaklaşımı esas alırken, 2007-2013 yıllarına yönelik 9.Kalkınma Planında bu yaklaşım terk edilmiş ve merkezden yerele doğru yetkinin ve kaynakların paylaşımını esas alan anlayış öne çıkarılmıştır. Dokuzuncu 5 Yıllık Kalkınma Planında "Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında getirilen ilkeler dikkate alınarak sağlanacaktır. Ancak, yetki ve görev aktarımı yapılmadan önce yerel yönetimleri

yönetsel ve mali açıdan güçlendirecek önlemler alınacaktır." ifadesi yer almaktadır. Türkiye'de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ya da yerelleşme hedefiyle federal bir devlet yapısına varan sistem değişikliği hedefi arasında gidip gelen ve hatta bazı çevrelerde seslendirilen "bağımsız devlet" iddialarının gölgesinde kaybolan bir kutuplaşma aracı olarak kullanılabilmektedir. Bu sebeple günümüz siyasi partileri açısından özerklik konusu gerek seçmenler gerekse kamuoyunun algısı dikkate alındığında yerel reform süreçleri ile aynı boyutta değerlendirilmektedir. Bu hassas ve bütünleşik süreç siyasal partilerin seçim beyannamelerine de yansımakta, özerklik konusundaki olumlu ya da olumsuz yaklaşımlar çoğunlukla başka kavramlar ve farklı başlıklar altında ortaya konulmaktadır.

Ak Parti (AKP): Ak partinin seçim beyannamesinde yerelleşme kavramı ve merkezi yönetimle yerel birimler arasındaki yetki dağılımı sorunsalı güçlü bir şekilde vurgulanırken metnin hiç bir yerinde yerel özerklik ifadesine rastlanmamaktadır. Bu yönüyle AKP'nin desantralizasyon (merkezde yerel organlara yetki vermek) değil dekonsantrasyondan (merkezden taşraya yetki vermek) yana olduğu ve hatta giderek merkezi idarenin güç ve yetkisini artırmak istediği yönündeki iddiaları beraberinde getirmektedir. AKP beyannamesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi bakımından merkez-yerel arasındaki yetki paylaşımına yönelik bazı taahhütler yer alırken, özerklik tartışmalarıyla ilişkili bazı meseleler üzerinde de görüşler sunulmaktadır. Bunlardan birisi de yapılması düşünülen yeni Anayasa'da herhangi bir etnik veya dini kimliğe referans yapmayan bir vatandaşlık tanımının esas alınacağının ileri sürülmesidir. Zira belirli bir bölgede çoğunluğu oluşturduğu düşünülen etnik bir grup esasına dayalı özerkleşme süreçlerinde anayasal vatandaşlık kavramını toplumsal bir mutabakat zemininde çözümlemek kolay değildir. "Güvenlik" kısmında ise iç güvenlik birimlerinin sivil gözetimi kapsamında Bağımsız Kolluk Denetim Mekanizması kurulmasının sağlanacağı ve sınırların korunmasında "profesyonel sınır kolluğu" adında yeni bir teşkilatın düşünüldüğü belirtilmektedir. Ayrıca 7 Haziran seçim beyannamesine "Merkezi idareden mahalli idarelere yetki ve görev aktarımını, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında getirilen ilkeler doğrultusunda yasal bir zemine kavuşturacağız." şeklinde bir taahhüt bulunurken 1 Kasım beyannamesinde buna yer verilmediği görülmektedir.

AKP seçim beyannamesinde daha önceki siyasi süreçler içerisinde gücün bürokratik kurumlarda ve merkezde toplandığı ve toplumun merkezde veya yerelde karar süreçlerinin dışında bırakıldığından ve bunu ortadan kaldırmak için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi kapsamında Belediye, Büyükşehir Belediyesi, İl Özel İdaresi, Mahalli İdare Birlikleri kanunlarının çıkarılmasından ve yerel yönetimlere aktarılan mali kaynaklardan söz

edilmektedir. Yerel yönetimlerin operasyonel düzeyde esnekliklerinin sağlanması kültür merkezi ve kültürel tesislerin yerel yönetimlere devredilmesinden bahsedilmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin öz ve yerel gelirlerinin artırılacağı belirtilirken bunun hangi yollarla gerçekleştirileceği açıkça ifade edilmemektedir. Bölge kalkınma idarelerinin güçlendirilmesi ve kent konseylerinin işlevselliklerinin artırılması da yerel özerklik alanındaki belirgin hususlar arasında gösterilebilir.

Cumhuriyet Halk Partisi (CHP): CHP'nin bildirgesinde yerel özerklik yaklaşımının temel boyutları olan yerel düzeyde kesin karar almak, kararların alınış biçimi ve mali özerklik konularında öne çıkan bazı ifadeler olduğu söylenebilir.

CHP seçim beyannamesinde yerel özerklik konusunda en dikkat çekici husus Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı üzerindeki çekincelerin kaldırılacağının taahhüt edilmesidir. Bunların dışında beyannamede yerel özerkliğin boyutlarıyla ilgili temel hususlara şu şekilde yer verilmiştir:

• Merkezden yapılan planlama ve karar alma süreçlerinde yerel yönetimlere danışılması

• Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet bütünlüğünün sağlanması

• Merkezi idarenin, yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini kötüye kullanmasının önüne geçileceğinin vurgulanması. Bu yaklaşım temelini anayasan alan idari vesayet yetkisinin sınırlanması çerçevesinde irdelenmelidir.

• Plan onama konusundaki çok başlılığın ortadan kaldırılması ve onama yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesi

• Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yüklendikleri sorumlulukla orantılı hale getirilmesi

• "Yerel Yönetim Reformu" ile yeni kaynaklar üretebilen bir belediyecilik anlayışının tesis edilmesi

• Doğal kaynakların, maden ve taş/kum ocaklarının özel sektöre tahsisinde, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine etkin katılımını sağlayacağız.

Bununla birlikte Türkiye'deki yerelleşme çabalarını farklı bir mecraya taşıyan siyasal özerklik ya da bölgesel yönetim tartışmalarının gelinen noktada yerelleşme süreçlerinden ayrılması mümkün gözükmemektedir. Bu bakımından siyasette dil yasaklarının ve terörle mücadele kanunundaki özgürlüğü kısıtlayan hükümlerin (belirsiz) kaldırılması, isteyen

herkesin ana dilde eğitim almasının sağlanması, "kültürel ötekileşmeden" kaynaklanan yasakların engellenmesi gibi düşünceler CHP bildirgesindeki özerklik yaklaşımının siyasal tartışma alanı ile ilişkilendirilmesini mümkün kılmaktadır. Beyannamede aynı zamanda anahtar kavramlar olarak "demokratik yurttaşlık" ve "birlikte yaşama etiği" çerçevesinde var olan taleplerin bir sistem değişikliği ile pazarlık unsuru haline getirilmemesi için seçim barajının düşürülmesinden (özellikle HDP açısından) söz edilmektedir.

Halkların Demokratik Partisi (HDP): HDP meseleyi "demokratik özerklik" gibi genel literatürün dışında bir kavramla şekillendirirken özerkliğin demokrasi ile eşdeğer olduğunu ileri sürmektedir. HDP'nin özerklik yaklaşımında diplomasiden ekolojiye, ekonomiden savunmaya kadar pek çok alanda kendi kendine karar verme ve "öz yönetim" mekanizmasının varlığından söz edilmektedir. Buna göre özerk bölgelerde halkın seçtiği yerel parlamentolar ve yürütme organları ile alt yargı sistemleri oluşturulması, eğitimin yerelden yönetilmesi, valilerin seçimle iş başına gelmesi ve bugüne kadar merkezden alınan pek çok karar ve uygulamanın bu organlara devredilmesi düşünülmektedir. Böylelikle HDP'nin "demokratik özerklik" dediği projenin yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin ötesinde devlet sisteminin değişimine yönelik ipuçları içerdiği görülmektedir. HDP'nin beyannamesi bu yönüyle tali yasalar koyma, vergi toplama ve öz savunma güçlerinin oluşturulmasını esas almaktadır. Ülke dışındaki farklı birlikler ve devletleşmemiş yapılarla hareket etme serbestliğinin sağlanması ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının çekince konulan tüm maddelerinin uygulanacak olması beyannamede dikkat çeken hususlardır. HDP'nin vaat ettiği demokratik özerklik projesinde "bütün halkların kendi anadilleriyle, kendi kimliklerini ve kültürlerini gerçekleştirme hakkı" getirileceği ifade edilmektedir.

HDP'nin 1 Kasım Beyannamesinde 7 Haziran'dan farklı olarak "Özyönetim" kavramı getirildiği görülmektedir. HDP'nin özyönetim modeli kapsayıcı sistem olarak "demokratik özerklik" yaklaşımını bir alt sistem konumuna taşımakta; yerel demokrasiyi ve yerinden yönetimin güçlendirilmesini esas alan adem-i merkezi yönetim sistemine geçişi temsil ettiği ileri sürülmektedir. Nitekim bu iki kavramın birbirinden farklı olamadığını HDP ile paydaş kuruluş olarak faaliyet gösteren Demokratik Bölgeler Partisi (DBP) eş başkanı Emi Ayna "Özerklik ve öz yönetimle kastedilen aynıdır. Bölge halkının kendisiyle ve yaşadığı coğrafyayla ilgili kararları kendisinin vermesidir." Diyerek ortaya koymaktadır. 1 Kasım beyannamesinde yeni bir kavram olarak sunulan "özyönetim" 7 Haziran beyannamesinde yerelleşme kapsamında ifade edilen "demokratik özerklik" yaklaşımının sınırlarını genişleterek bölgeli devlet sistemine benzer bir yönetim mekanizmasını işaret etmektedir.

"Özyönetim" adıyla ortaya konulan bu süreç ve yaklaşımın temel unsurlarını Demokratik Toplum Kongresinin (DTK) Diyarbakır toplantısının ardından ortaya konulan 14 maddelik talepler içerisinde bulabilmek mümkündür. Burada geniş bir şekilde açıklanan özyönetim modelinin Federasyon modeli ile bazı kriterler üzerinden karşılaştırması Tablo 2'de yer almaktadır. Görüldüğü üzere HDP'nin yerel özerklik yaklaşımı konuya ilişkin endişeleri güçlendirecek unsurlar içermektedir.

Tablo 2.DTK Sonuç Bildirgesinin Karşılaştırmalı Özyönetim Unsurları

	Federal	**Özyönetim**
İki Tür Hukuk Düzeni	*VAR*	*VAR*
İki tür Yasama-Yürütme-Yargı organı	*VAR*	*VAR*
Yetki Paylaşımının Şekli	*Anayasa yoluyla*	*Anayasa yoluyla*
Egemenliğin paylaşımı	*Federal-federe devletler arasında*	*Merkez-Özyönetim arasında*
Valiler Seçimle mi Gelir?	*EVET*	*EVET*
Halk iki egemenlik çatısı altında mı yaşar?	*EVET*	*EVET*
İki resmi dil	*VAR*	*VAR*
Ayrı güvenlik teşkilatı	*VAR*	*VAR*
Dış egemenliğin kullanılması merkezde mi?	*EVET*	*EVET*

Yine 1 Kasım seçim beyannamesinde üniter devlet ve parlamenter sistem vurgusu olsa da özyönetim adı altında özerklik yaklaşımını aşan bir üst yapılanma isteği açıkça görülmektedir. Buna göre HDP'nin demokratik özerklik projesinin çatısı özyönetim ile ifadesini bulmakta ve 7 Haziran seçim beyannamesine ilave olarak şu temel adımların atılacağı ileri sürülmektedir.

- Valilerin ve tüm yerel yöneticilerin seçimle iş başına gelmesi
- İdari vesayetin kaldırılması
- Avrupa yerel yönetimler özerklik şatının kaldırılması
- Bölge meclislerinin oluşturulması
- Merkezin kaynak tahsisinde yerele öncelik verilmesi ve bu kaynakların dışında kendi gelir-gider sistemini belirleyen bir bölüşüm anlayışın uygulanması
- Özerk yerel birimlerin o bölgedeki kamu yatırımlarına karar vermesi
- Bir piramit şeklinde köy, mahalle, ilçe ve kent meclisleri kurulması
- Yerel yöneticileri "geri çağırma hakkı" olan halk meclislerinin oluşturulması
- Söz konusu bölgede ve kamusal alanda anadilin (o yöredeki insanların konuştuğu hâkim dil olsa gerek) kullanılmasının sağlanması

Milliyetçi Hareket Partisi (MHP): MHP'nin seçim beyannamesinin temel esaslarına bakıldığında yerel özerklik uygulamalarının önemli bir yansıması olarak kabul edilen Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartının çekince konulan maddelerinin kaldıırılmayacağı sonucuna varmak mümkündür. Diğer siyasal partilerin "Kürt sorunu" yaklaşımına karşın meseleyi "terör sorunu" şeklinde adlandıran MHP herhangi bir bölge ya da iller bazında çoğunluğu oluşturduğu kabul edilen vatandaşların "özerk" yönetim isteklerini ayrışma ve bölünme sürecinin önemli bir adımı olarak görmektedir. MHP "çok parçalı millet oluşturulmasına", "siyasal yerinden yönetim anlayışına", "Türkçe dışında bir dilin kullanımı yoluyla yeni farklı kültürlere ayrıcalık getirilmesine", "Türkiyelilik" kavramına ve "idari sistemin değiştirildiği özerk bölgeler sistemine" her yönüyle karşı olduğunun altını çizmektedir. MHP'nin "Tek vatan, tek bayrak, tek millet, tek devlet, tek dil" söylemi içerikleri farklı olsa da "tel dil" dışında AKP'nin sembolik ifadesiyle oldukça benzerdir. Bu kapsamda HDP'nin özerklik ya da özyönetim modeliyle ilişkili bir kavram olarak değerlendirilebilecek anadilde öğrenim hakkı konusunda MHP ve AKP seçim beyannamelerinde de belirli farklılıklar olduğu ileri sürülebilir. MHP'nin yerel yönetimlere ilişkin düzenleyici yaklaşımının kamu yönetimi reformu çerçevesinde hizmet yerinden yönetim anlayışındaki aksaklıların ortadan kaldırılması yoluyla gerçekleştirilmek istendiği görülmektedir. Bu kapsamda MHP'nin yerel yönetimlerin özerkleşmesi kapsamında kesin bir şekilde itiraz ettiği husus ulus altı egemenliğin yarı egemen bir pozisyona dönüştürecek ve "üniter devletin esnetilmesi''nin yolunu açabilecek değişiklerdir. Örneğin 6360 sayılı Büyükşehir Yasası bu konuda bir adım olarak kabul edildiği görülmektedir. MHP seçim beyannamesinde yerel özerklik biçiminde bir kurumsal dönüşüm yerine "devletin düzenleme, gözetim ve denetleme fonksiyonları geliştirilmesi", "yerel yönetimler hizmet bakımından güçlendirilmesi","kamu sektörünün doğrudan hizmet sunumundaki rolü azaltılması" şeklinde yaklaşımlarla merkezi idare ile yerel birimler arasındaki yetki dağılımı ve merkezden yerele yetki devri konusunda belirleyici hükümlere yer verilmeye çalışıldığı görülmektedir.

SONUÇ

Günümüz modern devlet anlayışında yerel yönetimler yerel halkın ihtiyaç ve taleplerini belirlemek, kırtasiyeciliği önleyerek etkin, hızlı ve kaliteli hizmet sunuma yönelmek durumundadır. Bununla birlikte halka en yakın birimler olarak yerel yönetimlere verilen önem giderek artmakta ve yerelleşmeye giden süreç demokratik rejimin önemli bir aşaması olarak değerlendirilmektedir. Özellikle Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlerin güçlendirilmesini sağlamak üzere yapmış olduğu çalışmalar parçalayıcı değil bütünleştiricilik iddiasıyla sürdürülmektedir. Türkiye'de bu alandaki reformlara bakıldığında Avrupa

Birliği'ne ciddi bir öykünme dikkat çekmektedir. Bu hedef standardizasyon açısından kabul edilebilir olsa da Türkiye'nin gelenekleri, kurumları ve kendine özgü yapısının göz önünde bulundurulması gerekliliği ortadadır. Son dönemdeki gelişmelerle birlikte yerelleşme, yerel özerklik ve devlet sisteminin değişimine yönelik talepler iç içe geçmiş durumdadır. Oysaki çağdaş yönetim anlayışında esas olan kanuni sınırlar içerisinde idari özerkliğin etkinleştirilmesidir. Ne yazık ki Türkiye'nin bir bölgesindeki gelişmeler ve bazı siyasi kuruluşların marjinal, ayrıştırıcı söz ve eylemleri sebebiyle yerelleşme konusunda sağlıklı bir tartışma ortamı sağlanamamaktadır. Türkiye'de geçmişten bugüne merkez-çevre ikileminde dengeye varılmasını, yerel birimlerin daha etkin ve hızlı hizmet alımını ve sonuç odaklı yetki dağılımını hayata geçirecek olan yegâne kurumlar demokratik iktidar yarışındaki siyasi partilerdir.

Çalışmanın ortaya koyduğu tespit ve değerlendirmelere göre ilgili siyasal partilerin literatürde kabul görmüş farklı özerklik uygulamalarını içerikleri itibariyle bir bütün olarak değerlendirmediği ve sembolik ifadelerin öne çıkarılması yoluyla beyannamelerine konuşlandırdıkları görülmektedir. AK Parti ve CHP'nin bu kavramla ilişkili bazı reformları farklı başlıklar altında genel ifadelerle dengelemeye çalıştıkları anlaşılmaktadır. HDP yerelleşmenin reformcu ve katkı sağlayıcı yönünü "demokratik özerklik" kavramıyla belirginleştirmeye çalışmakta ancak 1 Kasım seçim beyannamesi ile "özyönetim" modelini ortaya koyarak "yerel özerklik" konusunu çok farklı bir tartışma alanına taşımaktadır. HDP'nin yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ya da yerelleşme çabalarının ötesinde bir devlet sistemi değişikliğine varan taahhütler ortaya koyması diğer siyasi partilerin yaklaşımlarını da etkilediği görülmektedir. Bu sebepledir ki MHP yerel yönetimlerin güçlendirilmesi anlayışını öne çıkararak yerel özerklik bağlamında sürdürülecek çalışmaları üniter devlet sistemine yönelik bir tehdit olarak algılamaktadır. HDP dışındaki partilerin belirli hassasiyetleri gözeterek "özerklik" kavramını kullanmaktan kaçındıkları ve yerelleşme-özerklik ilişkisinin ortaya konulmasında tedirgin bir tavır sergiledikleri ifade edilebilir. Son olarak seçim beyannameleri esas alındığında AKP, MHP ve CHP'nin üniter bir sistem içerisinde kalarak yerel yönetimlerde ve yerel birimlerde farklı düzeylerde özerkleşmeyi, HDP'nin ise *–her ne kadar bu sistem içerisinde kalınacağı belirtilmişse de-* üniter ve federal bir sitem arasında duran özerkleşme modelini taahhüt altına aldığı görülmüştür.

KAYNAKÇA

Alada, Adalet Bayramoğlu (2008), Türkiye'de Yerel Yönetimleri "Özerklik" Meselesi Üzerinden Yeniden Düşünmek, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.17, S.4, ss.5-44.

Alodalı Fatih Bilal, Lütfi Özcan, FikretÇelik, Sefa USTA (2007), "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Türkiye'de 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun İncelenmesi", Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu, Ankara, 18-19 Ekim 2007, ss.1-11.

Benedikter, Thomas (2014), Modern Özerklik Sistemleri: Dünya Özerklik Örnekleri, (Çev.Ümit Kaya), Nika Yayıncılık, Ankara.

Coşkun, Bayram (1996).Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.5, S.3, ss.35-47.

Çevikbaş, Rafet (2012).Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Türk İdare Dergisi, S. 475, ss.33-63.

Çukurçayır Akif (2011), Yerel Yönetimlerde "Avrupalılaşma" ve Demokratikleşme, http://www.sayder.org.tr/e-dergi-yerel-yonetimlerde-avrupalilasma-ve-demokratiklesme--12-1.pdf

Eren, Veysel, Yakup Bulut, Şaban Tanıyıcı, (2012).Türkiye'de Siyasi Partilerin Yerel Özerkliğe Bakışı, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.9, S. 19, ss.1-14.

Kalabalık, H. (2005). Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Keleş, Ruşen (1995), "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye",Ç.Y.Y.D.,C.S.23, Sayı 6. ss.3-19.

Keleş, Ruşen (2012). Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Kitapevi, İstanbul.

Ökmen, M ve Özer B.(2009). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Bölgesel Kalkınmadaki Rolü, Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları, (Ed.K.Görmez, M.Ökmen), Beta Yayını, İstanbul.

Özer, Mehmet Akif (2005). Yeni Kamu Yönetimi, Teoriden Uygulamaya. Platin Yayınları,

Ankara.

Saki Harun (2011) Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı, 67-72, http://www.sayder.org.tr/e-dergi-avrupa-yerel-yonetimler-ozerklik-sarti-12-8.pdf.

Tunçer, Polat (2012). Küreselleşme-Yerelleşme ve Türkiye'de Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi, Türk İdare Dergisi, S. 475, ss.131-146.

Yeter, Enis (1996) "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.5, S.1, ss.2-13.

Yıldırım, Selahattin (1993). Yerel Yönetim ve Demokrasi, IULA-EMME, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, İstanbul, ss.89.90.

Zibel, Ertan (2004), "Küreselleşme ve Yerel Yönetimler", Yerel Yönetimler Kongresi, Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, 3-4 Aralık 2004, Biga/Çanakkale, ss. 187-191.

http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf

www.akparti.org.tr

www.chp.org.tr

www.hdp.org.tr

www.mhp.org.tr

http://demokratiktoplumkongresi.com/dtk/dtk-sonuc-bildirgesi-turkce-ve-kurtce-tam-metin.html

http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf

40. yıl
1975
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ

KONYA 2015

SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
KAYFOR 13
KONYA - 2015
KAMU YÖNETİMİ FORUMU

13. KAYFOR

Kamu Yönetimi Kongresi

Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

BİLİŞİM ve KAMU YÖNETİMİ

TÜRKİYE'DE ENGELLİLER PERSPEKTİFİNDEN E-DEVLET HİZMETLERİNİN ERİŞİLEBİLİRLİĞİ

Yrd. Doç. Dr. Sanem BERKÜN
Bülent Ecevit Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sanemberkun@mynet.com

Prof. Dr. Bekir PARLAK
Uludağ Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü Başkanı, bparlak21@gmail.com

Özet
E-devlet hizmetleri, engellilerin hayatlarında önemli kolaylıklar getirme potansiyeline sahiptir. Keza engelli insanların toplumda yaşayan "herkes" gibi, e-devlet kapsamında sunulan hizmetlerden yararlanabilmeleri, anayasal bir hak ve çağdaş devlet olmanın zorunluluğudur. Bu hakkın işlerlik kazanabilmesi, engellilerin bilişim teknolojilerini etkin olarak kullanılabilmeleri ile mümkündür. Bu çalışmada engellilerin e-devlet olanakları erişilebilirlik ekseninde incelenmiş ve bu bağlamda Türkiye'deki durum analiz edilmiştir. Çalışmada Türkiye'deki e-devlet kurumlarının gelişimi değerlendirildikten sonra, e-devletin erişilebilirlik problemi mercek altına alınmış ve yapılabileceklere dair bazı önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar kelimeler: e-devlet, engelliler, erişilebilirlik, Türkiye

ACCESIBILITY OF THE E-GOVERNMENT SERVICES IN TURKEY FROM THE POINT OF THE DISABLED

Abstract
The e-government services have the potential to bring ease to the lives of the disabled. Therewithal, benefiting from the services within the e-government context like 'everyone' residing in the community is a constitutional right for the disabled and a compulsion of being a contemporary state. The only way for this right to become functional is using information technologies effectively. In this study, e-government opportunities of the disabled are scrutinized on the accessibility axis and the situation in Turkey is analyzed in this context. In the study, after the evaluation of the development of the e-government institutions in Turkey, accessibility problem of the e-government is examined and some suggestions are made about the things that can be done.

Key words: e-government, the disabled, accessibility, Turkey

GİRİŞ

Günümüzde demokratikleşme ile birlikte insan hakları üzerine yapılan vurgu diğer dezavantajlı gruplar gibi engelliliğe yönelik bakış açısında da değişime neden olmuştur. Geliştirilen sosyal politikalar; engellilerin toplumsal yaşama katılmalarını hedeflemekte ve karşılaştıkları problemlerle mücadele stratejileri içermektedir. Birçok ülkede hedeflere ulaşılmasında bilgisayar ve iletişim teknolojilerinden de yararlanılmaktadır.

E-devlet kamu kurumlarının; vatandaşlara elektronik ortamda hizmet vermesidir ve e-devlet hizmetlerinden "tüm" vatandaşların üst düzeyde yararlanması sağlanmalıdır. Bu amacın gerçekleşebilmesi vatandaşların tümünün e-devlet hizmetlerine erişimi ve bu hizmetleri kullanması ile mümkün olabilir. Bu bağlamda engellilerin e-devlet kapsamında sunulan hizmetlerden yararlanabilmeleri, hem anayasal bir hak ve hem de çağdaş devlet olmanın zorunluluğudur. Bu hakkın işlerlik kazanabilmesi ise engellilerin bilişim teknolojilerini etkin olarak kullanılabilmeleri ile gerçekleşebilir.

Bu düşünce temelinden hareket eden bildirinin, Türkiye'de e-devlet hizmetinin gelişimini değerlendirmek ve e-devlette erişilebilirlik problemlerinin çözülmesinin engellilere yönelik değişen algı ekseninde taşıdığı öneme dikkat çekmektir. Bu bağlamda "E-devlet hizmetleri, engellilerin hayatlarında önemli kolaylıklar getirme potansiyeline sahiptir. Keza engelli insanların toplumda yaşayan "herkes" gibi, e-devlet kapsamında sunulan hizmetlerden

yararlanabilmeleri, anayasal bir hak ve çağdaş devlet olmanın zorunluluğudur" argümanı desteklenmektedir. Literatür taraması ile elde edilen bilgilerden derlenen çalışmanın en önemli sınırlılığı güncel engelli veri tabanı bulgularından görece yoksun olarak hazırlanmasıdır. Konu ile ilgili ülke genelinde saha araştırmaları bulunmaması da bir diğer eksikliktir.

Türkiye'de engelliler konulu akademik çalışmaların sayısı artmakla birlikte uluslararası literatür ile karşılaştırıldığında oldukça sınırlı sayıdadır. Web erişilebilirliği ise Türkiye'de yeni gündeme taşınan bir kavramdır. Dolayısıyla çalışmanın özgün yanı; bizatihi konusu ve web erişilebilirliğine yönelik akademik dikkat çekme arzusu taşıması çabasıdır.

Çalışmanın ilk bölümünde engelli algısındaki dönüşüme değinilmekte ve sosyal model ile insan hakları modeli ekseninde yapılandırılan sosyal politikalar tanıtılmaktadır. İkinci alt bölümde Türkiye'de e-devlet hizmetinin gelişimi üzerinde durulmakta ve çeşitli ampirik veriler ışığında bu gelişim değerlendirilmektedir. Son bölümde ise günümüz engelli algısı ekseninde e-devlet hizmetleri ile ilgili erişilebilirlik problemlerinin çözülmesinin engelliler açısından taşıdığı öneme vurgu yapılarak, erişilebilirlik sorunlarının aşılmasına yönelik önerilerde bulunulmaktadır.

ENGELLİ ALGISINDA DÖNÜŞÜM

Dezavantajlı toplumsal gruplar içerisinde engelliler, önemli bir çoğunluk oluşturduğundan, engelliliği tanımlama çabası da olukça uzun bir geçmişe sahiptir. Engelli olmanın tanımlanması; hem engelli insanların kimliklerini oluşturmakta, hem de diğerleri tarafından algılanma şekillerini etkilemektedir (Gartner and Joe, 1987: 21-37). Engelliliği açıklama çabası ile geliştirilmiş modeller, içlerinden süzüldükleri disiplinin perspektifiyle engelliliğe yaklaşmışlar ve çok boyutlu bu toplumsal gerçekliğin farklı noktalarını öne çıkarmışlardır. Oysa Tate ve Pledger'in de belirttiği gibi engellilik tanımlamalarında uzlaşabilmek için "sosyolojik bir çerçeve" kullanımı sağlanmalıdır (Tate and Pledger, 2003: 290).

Engelliliği açıklamaya çalışan modellerden ilki olan "geleneksel (ahlaki) modelde" engelli olma hali, dinsel/ruhani veya geleneklere dayandırılarak açıklanmakta, kader ile ilişkilendirilmektedir (Kolat, 2010: 8). Bu bakış açısı ile engelliler bazen cezalandırılmış kişiler, bazen de tanrının seçimleri doğrultusunda seçilmiş iyi, şefkatli ve merhametli davranılması gereken kişiler olarak görülmektedir (Okur ve Erdoğan, 2010: 249).

Sanayi Devrimi ile başlayan ve günümüzde dahi etkilerini hissettiren tıbbi (medikal) modelin odak noktası, engelli insanların fiziksel ve biyolojik durumudur ve bu model ile engellilik, yetersizliğe indirgenmektedir (Priestley, 1998: 75-79). "Tıbbi model engelliliği", daha sonra bireyin "normal yaşama" dönebileceği ya da mümkün olduğunca yaklaşabileceği, onarılabilir ve daha da önemlisi onarılması gereken bir durum olarak görür (Aysoy, 2004: 30-31). Bu amaç doğrultusunda engellilerin bakımını kurumlara yönlendirirken; tıp disiplini, engelliliğin patolojisini ortaya koyar. "Tıbbileştirme"nin kurumsallaşması, ekonomik istemlerin disiplin ve kontrol için duyduğu ihtiyacı karşılamak üzere, engellileri dışlanmaya maruz bırakan ve toplumdan soyutlanmalarına sebep olan bir sosyal kontrol aracı olarak işlev kazanmıştır (Demircioğlu, 2010: 75). Nitekim kişi, engelli olması sebebiyle yetersiz, çaresiz

ve yılgın biçimde tanımlandığından, engelli bireye rağmen, kendisi adını türlü müdahale ve düzenlemeler yapılabilmektedir (Kolat, 2010: 8-9).

"Sosyal modele göre engellilik", kişiye özgü bir sorun değildir. Kişinin içerisinde bulunduğu sosyal, kültürel içeriğin ve çevrenin bir ürünüdür. Toplumun engellilere gerekli hizmetleri sunmamasından ve engellilerin ihtiyaçlarını dikkate almamasından kaynaklanmaktadır (Karçkay, 2002: 15). Sosyal modele göre engellilik uzun vadeli hatta ömür boyu tedavi gerektirebildiğinden, engelliliğin biçimi ve derecesi ne olursa olsun, herkesin bağımsızlığına saygı gösterilmelidir (Aysoy, 2004: 36-37). Engellilerin topluma entegrasyonları önündeki tüm engeller ortadan kaldırılmalı ve engellilere yaşamlarını kontrol etme hakkı tanınmalıdır (Scotch, 1988: 164-165). Bu noktada devlet, engelliler ve toplum; ekonomik, sosyal ve politik anlamda eşitliği sağlayabilmek için sorumluluğu üstlenerek paylaşmalıdır. Devlet; ekonomik ve sosyal hakları sağlamalı, toplum engellilere yönelik dışlayıcı önyargılardan kendisini arındırmalı ve hem toplum hem de devlet bunu bir lütuf olarak görmemelidir. Engelliler ise, örgütlenerek, kendilerini ilgilendiren bu sorunlarla mücadelede aktif katılımda bulunmalıdırlar (Okur ve Erdoğan, 2010: 254).

Kimilerine göre hala sosyal model, kimilerine göre insan hakları görünümü kazandırılmış sosyal model, kimilerine göre ise, engelliliğin insan hakları yaklaşımı olarak tanımlanması şeklinde nitelenen insan hakları modeli; engelliliği, bir insan hakları sorunu olarak görmektedir. "İnsan hakları modeli" engellilerin yaşadığı olumsuzlukları, insan hakları ihlāli olarak değerlendirmektedir (Okur ve Erdoğan, 2010. 247-257). Sosyal model, devlet ve toplumun, erişilebilirlik, sosyal içerme ve katılımı sağlama sorumlulukları üzerine yoğunlaşırken, insan hakları modeli, engelli kişilerin doğuştan sahip oldukları insan hakları yaklaşımının ortaya çıkması için gerekli ortamı hazırlamaya çalışmaktadır (İlter, 2009: 35). Model, herhangi bir değerlendirme ölçütü bulmak yerine, "insana" odaklanıldığında, tüm karmaşanın ortadan kalkacağını savunmaktadır (Çakmak, 2006: 69).

Günümüzde uluslararası kuruluşlar, uluslararası hukuk ve devletler engellilik politikalarını büyük ölçüde sosyal model ve insan hakları modeli ekseninde yapılandırmaktadırlar. "Engellilerin, ekonomik ve sosyal yaşama tam katılmalarını sağlamak", ulaşılmak istenen ortak hedef haline gelmiştir. Türkiye'de uygulanan engelli politikaları da bu hedefe ulaşma çabası içindedir. Ancak çağdaş toplum olmanın öncelikli gereği; her bireye, eşit hak ve olanakların sunulması yanında bireylerin bu hakları kullanmaları önündeki engellerin kaldırılmasıdır (Gökmen, 2007; Kanbak ve Gövenç, 2009: 92). E-devlet; vatandaşların kamu hizmetlerinden yararlanmalarını kolaylaştırmış ve hızlandırmıştır. Hızla ve kolayca kamu hizmetlerinden yararlanma hakkı, toplumdaki herkese tanınmalı, bu hakkın kullanımı önündeki engelliler kaldırılmalıdır. Bu bağlamda e-devlet erişilebilirliğinin sağlanması, engelliler açısından çağdaş toplum olmanın bir gereğidir.

TÜRKİYE'DE E-DEVLET HİZMETLERİNİN GELİŞİMİ

Demokratikleşmenin etkisi ile vatandaşların devletten beklentileri sürekli olarak artmaktadır. Bu etki; kamu kurum ve kuruluşlarının sorumluluklarının çoğalmasını kaçınılmaz hale getirmekte ve kamu hizmetlerinin niteliksel ve niceliksel olarak geliştirilmesi ihtiyacı doğmaktadır (Wallerstein, 2000: 41). Kamu hizmetlerinin kalitesini artırma ihtiyacını karşılamada, birçok devlet bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanmaktadır. En genel

anlamı ile bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu hizmetlerini sunma amaçlı kullanılmasını ifade eden "elektronik devlet" uygulamaları birçok ülkenin eylem planında ön sıralarda yer almaktadır (Jaeger, 2006). Elektronik devlet (E-devlet) ile şeffaf, etkin, daha kaliteli ve daha fonksiyonel kamu bürokratik sisteminin tasarım ve üretimi hedeflenmektedir (Cordella, 2007: 271).

Dünya genelinde kamu yönetiminin geçirdiği eğilimi yakından takip eden Türkiye, 1980 sonrasında ivme kazanan idari bir reformasyon sürecine girmiştir. Mevcut yönetim yapısını kamu yönetimi anlayışında ortaya çıkan yeni eğilimlerin etkisi ile şekillendirmiştir (Parlak, 2015: 73). Türkiye'de bilgi ve iletişim teknolojilerine ilişkin ilk politikalar Beşinci Kalkınma Planı'nda yer almış ve diğer planlarda da bilgi ve iletişim teknolojileri sektörüne önem verilmiş ve sektörün gelişmesine yönelik politikalar belirlenmiştir. Bilgi teknolojileri ile ilgili eleman açığı ve bu açığın kapatılması gerekliliği Kalkınma Planlarında sürekli olarak vurgulanmıştır (Şaf, 2015:1-2).

AB'nin bilgi toplumu olma yolunda belirlediği hedeflere uygun olarak, 2003 yılında "E-Dönüşüm Türkiye Projesi" (eDTr) başlatılmıştır. Bu çerçevede kamu hizmetlerinin elektronik formatta sunulmasına yönelik önemli yatırımlar yapılmış, birçok devlet kurumunda bilgi işlem merkezleri ve internet siteleri oluşturulmuş ve bilgisayar ortamında bilgi saklanmaya başlanmıştır. Yine aynı amaçla 2004 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yürürlüğe girmiş, kamu hizmeti sağlayan kurum ve kuruluşlara ait internet sitesi sayısı önemli ölçüde artmıştır (TC Sayıştay Başkanlığı, 2006: 4). Türkiye'de 2014 yılı Ekim ayı itibarıyla kamu kurumlarına ait 19.287 internet sitesi bulunmaktadır (Metin, 2012:100).

E-Dönüşüm Türkiye Projesi kapsamında 2006-2010 dönemini kapsayan Bilgi Toplumu Stratejisi hazırlanmıştır. Stratejinin kapsadığı dönemin sonunda hazırlanan değerlendirme raporuna göre 111 eylemin tamamlanma oranı % 49,16 olarak hesaplanmıştır (Şaf, 2015:1-2). 2008 yılında E-Devlet Kapısı Projesi DPT'nin sorumluluğunda ve TÜRKSAT işbirliği ile 22 hizmetin sunulması ile hizmete girmiştir (Metin, 2012: 100). 2014 yılında ise 141 kamu kurum ve kuruluşunun 1.024 hizmeti e-Devlet Kapısına entegre edilmiştir. Kayıtlı kullanıcı sayısı 19,1 milyona ulaşmıştır. 2014 Yılı Yatırım Programında kamu kurumlarının 263 adet BİT yatırım projesi için yaklaşık 3,7 milyar TL ödenek ayrılmıştır. Yine 2014 yılına ait TÜİK tarafından yapılan "Hanehalkı Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırması" bulgularına göre, 16-74 yaş arası toplam nüfusun yüzde 27,2'sinin, internet kullanan bireylerin ise yüzde 53,3'ünün e-devlet hizmetlerini kullandığı görülmektedir. TÜİK tarafından yapılan Girişimlerde Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırmasına (2013) bulgularına göre, 2012 yılında 10 ve üzeri çalışanı bulunan tüm girişimlerin yüzde 73,7'si, internet kullanan girişimlerin ise yüzde 81,2'si e-devlet hizmetlerini kullanmaktadır. "TÜİK Yaşam Memnuniyeti Araştırması" sonuçlarına göre elektronik ortamda sunulan kamu hizmetlerinden memnuniyet oranı 2013 yılında yüzde 86,2 olarak gerçekleşmiştir (bilgitoplumu.gov.tr, 2014: 2). 2011 yılında %38,9 olan kamu kuruluşları ile uzaktan iletişim 2012 yılında %45,1 çıkmıştır (Erdem, 2014: 744).

Türkiye'de e-devlet çalışmalarının hukuki temeli olarak; bilgi edinme hakkına ilişkin mevzuat (4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu), bilgi güvenliği/kişisel bilgilerin mahremiyetine ilişkin mevzuat (Anayasanın 2'nci bölüm 4'üncü başlığı özel hayatın gizliliği

ve korunmasını içerir), kişisel bilgilerin korunmasına ilişkin kanun çalışması, e-Ticarete ilişkin mevzuat (4822 sayılı kanun), elektronik haberleşmeye ilişkin mevzuat (4502 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu) ve elektronik imza ile ilgili mevzuat (5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu) gibi düzenlemeler bulunmaktadır. Mevzuatın geliştirilmesi yönünde çalışmalar sürdürülmektedir. Ancak bu konudaki beklentilerin gerçekleşebilmesi için önemli oranda hukuksal düzenlemelerin yanı sıra kamu kurumlarında davranış boyutunda ele alınacak kültürel dönüşümün sağlanması, bilgi teknolojileri uygulamalarını daha etkin kılacaktır (Sevinç, 2007: 29).

İdari sorunların aşılması için yerel, bölgesel ve merkezi bir şekilde tüm kurumlar teşkilat yapılarını düzenlemeli ve tek çatı altında toplanmasını sağlamaya çalışmalı, özerk olarak hareket etmemelidir (Erdem, 2014: 738-739). Site içeriğinin anlaşılmasının zorluğu, ilgili formların ve bilgilendirici talimatların indirilmesinin güçlüğü, hangi hizmet için hangi siteye girileceğinin anlaşılamaması, site içerisinde bağlantılarda yaşanan sıkıntılar, sitede güncelliğini yitirmiş bilgilerin bulunması ve sitenin gerekli bilgileri sağlayamaması yaşanılan teknik sıkıntılar arasında en çok rastlanılanlardandır (Cohen, 2006: 61). Ayrıca kimi çevreler fiziksel engelliler açısından erişim güçlüğüne neden olacağı, aşırı enformasyon yükü doğuracağı, bilgiye erişim eşitsizliği yaratacağı gibi endişelerle e-devlete çekince ile yaklaşmaktadır (Demirel, 2006: 97). Bilgi ve iletişim teknolojilerine yönelik yatırım ve Ar-Ge çalışmalarının çoğaltılması ile bu sorunlar aşılabilir görülmektedir.

"United Nations E-Government Survey 2014" çalışmasına göre Türkiye'de erkeklerin % 52,9'u ve kadınların 33,5'i internet kullanmaktadır. Bu oranlar Türkiye'de cinsiyete bağlı olarak internete erişimde bir eşitsizlik olduğunu desteklemektedir. Bu eşitsizliğe neden olan etkenler arasında; kadınların eğitim eksikliği, gelir yetersizliği, toplumsal ve aile içi roller nedeniyle teknolojik gelişmeleri takip edememe ve internet sitelerinin kadınların ihtiyaçlarını karşılayan güncel içerik eksiklikleri gösterilebilir. Ayrıca Türkiye'de 41,3 internet kullanıcısının 37,5'i kamu otoritelerinden internet üzerinden bilgi edinmektedir. Türkiye E-Devlet Gelişim Endeksi (E-Government Development Index) içerisinde 71'inci sıradadır (United Nations e-Government Survey, 2014: 137-203). Waseda Üniversitesi tarafından yapılan "World e-Government Ranking" çalışmasında 40 ülkenin kamu kurumu web siteleri altı farklı bölümde ve 26 farklı açıdan değerlendirilmektedir. Ana sayfa, teknik altyapı, vatandaşların katılım oranı, yönetime katılım ve kamu kurumu web sitelerinin kamuoyuna tanıtımı alanları, değerlendirme alanlarının bazılarıdır. Çalışmanın sonuçlarına göre 2011 yılında Türkiye'nin performansı ortalamanın altında kalmıştır. Türkiye'nin performansının bir önceki yıla göre düşmesi ve genel ortalamanın altında kalmasının sebebi olarak, çalışma kapsamına 2011 yılında eklenen e-katılım kategorisinde başarısız olunması gösterilmiştir (Durmuş ve Çağıltay, 2015: 4).

E-DEVLET HİZMETLERİ VE ENGELLİLER

Modernleşme sürecinde engelliliğe yönelik problemleri çözmeye çalışanlar, genellikle (tıbbi) medikal modelleri kullanmışlar fakat sorunlar karşısında bu modelin tek başına yeterli olmadığını fark etmişlerdir. Çünkü tıbbi modelin bakış açısı, engellileri toplum içinde farklı kılmakta, onları dışlamakta ve hatta rencide etmektedir (Ökmen ve Parlak, 2015: 463). Günümüzde engelliliğe yaklaşımda, sosyal model ve/veya insan hakları modelleri ağırlıklarını

hissettirmekte, insan haklarının güvence altında olması ve korunması gereği üzerinde bir uzlaşma bulunmaktadır (Yavuz, 2009: 284-298). Bu bakış açısı ile engel; bireye ait, patolojik bir durum değil, bireyin mensubu olduğu sosyal, kültürel içeriğin ve çevrenin bir ürünü olarak görülmektedir. Geliştirilen sosyal politikalar; engellilerin toplumsal yaşama katılmalarını hedeflemekte ve karşılaştıkları problemlerle mücadele stratejileri içermektedir.

İçinde bulunduğumuz dönemde bilgisayar kullanıcısının yaşı, cinsiyeti, etnik sınıfı ya da fiziksel yeterliliği önemini kaybetmiştir (Alkan Meşhur, 2006: 79). Bilgisayar ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler sayesinde; hareket etmekte zorlanan ortopedik engelliler, yapılı çevredeki engelleri aşarak ihtiyaç duydukları hizmet ve bilgiye ulaşabilmektedir. Görme engelliler yazılı metinleri tarayıp sesli hale getirip okuyan cihazları kullanabilmekte, işitme engelliler SMS'in dışında 3G ile işaret dilini kullanarak kablosuz iletişimin birçok özelliğinden yararlanabilmekte, öğrenme güçlüğü olanlar, özel öğrenme gereksinimine göre hazırlanmış bilgisayar destekli programlarla eğitimlerini sürdürebilmekte ve Alzheimer hastaları, ayakkabılarına yerleştirilen GPS cihazları sayesinde kaybolma tehlikesinden kurtulabilmektedirler (Berkün, 2013: 66). Bu niteliğiyle bilgisayar ve internet, özgürlüğe, özgüvene ve iş yapabilirliğe açılan bir kapı durumundadır (Emiroğlu, 2008: 158).

Tüm insanların eşit haklara ve fırsatlara sahip olması gerekliliği; bilişim teknolojilerini, engellilerin yaşamına sokma ve engelli insanların bu teknolojileri etkin olarak kullanmasını sağlama gereksiniminin önemini artırmaktadır. "Bilgiye erişim hakkı" (Access to information) "Birleşmiş Milletler Engellilerin Haklarını Güvenceye Alan Sözleşme"nin 2, 9 ve 21'inci maddeleri ile güvenceye alınmıştır. Bu hak; basılı, sesli ve görüntülü materyallerin yanı sıra televizyon ve internet yayınları da dâhil olmak üzere medyada iletilen her türlü enformasyonu kapsamaktadır. Kamuya açık bilgiye engellilerin zorlanmadan erişebilmesi, iletişim teknolojilerinin engellilerin etkin olarak kullanabileceği biçimde tasarlanması ya da uyumlaştırılması ve kamu otoriteleri ile yurttaş iletişiminin engellilerin erişebileceği şekilde gerçekleştirilmesi, sözleşme ile getirilen güvencelerdir (Alkan Meşhur, 2006: 77).

Bilgisayar ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler sayesinde internete bağlı kişisel bilgisayarı olan birçok engelli, yardımcı teknolojilerinde yardımı ile fiziksel engelleri aşarak, kamusal hizmetlerden yararlanabilecektir (Lidia et. al.). Ancak, iletişim ve bilgisayar teknolojilerinden herkesin, özellikle de engellilerin eşit düzeyde faydalanabilmesi için, ihtiyaçların karşılanmasında şu iki unsura dikkat edilmesi gerekmektedir (Yıldız, 2010: 612-615);

- Sistem, "herkesin" etkin olarak kullanabileceği şekilde tasarlanmalıdır. Engelliler için yapılan iyi bir tasarım, çoğu zaman herkes için yapılan iyi bir tasarım olmaktadır.

- Yeni teknoloji engelli insanlara yapmak istediklerini yerine getirebilmede yardımcı olmalıdır. Araç ve gereçler; engelli kullanıcının vücut, organ ve özelliklerine uygun olarak hazırlanmalı, kullanıcının yetenek ve kapasitesini en üst düzeye çıkarmalı ve oluşabilecek kaza ve hata sayısını minimuma indirebilecek şekilde tasarlanmalıdır. Böylece engelli bireyin, daha güvenli, rahat ve etkili olarak işlerini yapabilmesi sağlanmış olacaktır.

E-devlet hizmetleri, herkes gibi engellilerin hayatlarında da önemli değişimlere neden olmuştur. Bilgi ve iletişim teknolojilerine erişilebilirlik sağlandığı ölçüde bu değişim engellilerin hayatlarını kolaylaştırıcı yöndedir. Bilgi ve iletişim teknolojileri engelli kullanıcıların ihtiyaç duyduğu yardımcı araçlarla çalışma esnekliğini sağlayacak özellikte üretilmelidir (Lazar, Beere, Greenridgeet. al. 2003: 331). Sosyal politika açısından gelişmiş ülkelerde engelliler bilişim teknolojileri desteği ile kamu hizmetlerinden daha etkin yararlanabilmektedir. Ancak bu ülkelerde de engellilerin, engelli olmayanlar ile eşit düzeyde e-devlet hizmetlerinden yararlanabildiğini söylemek güçtür (Jaeger, 2006: 3). Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde ise bilgi ve iletişim teknolojilerinin erişilebilirliği önünde çözümlenmesi gereken çok daha büyük sorunlar bulunmaktadır. Engelliler, e-devlet hizmetlerinden yararlanırken, çok sayıda zorluk ve engelle karşılaşmaktadır.

"2002 Türkiye Özürlüler Araştırması" bulgularına göre Türkiye'de nüfusun %12,29'unu engelli vatandaşlar oluşturmaktadır. Genel nüfusun %12,9'u okuma yazma bilmezken, engellilerde bu oran 3 kat daha fazla olup %36,3'tür. Bu dramatik farklılığın yanı sıra, engellilerde ilkokul ve öncesi eğitim düzeyine sahip olanların oranı %84,2'dir (www.ozida.gov.tr). Diğer bir ifade ile Türkiye'de okuryazarlığı olmayan ve eğitim seviyesi düşük bir engelli kitlesinin varlığından söz edilebilir. Türkiye'de nüfusun %12,29'unu oluşturan engelli vatandaşların Anayasa başta olmak üzere 5378 sayılı Özürlüler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmündeki Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun ve uluslararası sözleşmelerde eşit, özgür ve onurlu yaşama hakları güvence altına alınmıştır. Herkes için insan onuruna uygun bir hayat standardının sağlanmasının temel koşulu, hizmet ve bilgi sunumunun ulaşılabilirliği ve erişilebilirliği olduğundan, Türkiye'de yapılı çevrenin herkes için erişilebilir olmasını sağlamak amacı ile yasal düzenlemeler yapılmıştır (Yerel Yönetimler İçin Ulaşılabilirlik Temel Bilgiler Teknik El Kitabı, 2010: Sunuş).

Türkiye'de mevcut tüm yasal düzenlemeler ve çeşitli umut verici projelere rağmen, kamu kurum ve kuruluşları da dâhil olmak üzere yeterli ve doğru uygulamalar yapılmamakta, yapılan düzenlemelerin pek çoğunda ilgili TSE standartları dikkate alınmamaktadır. Yaşanılan konuttan kamusal alanlara ve ulaşım araçlarına kadar tüm çevresel unsurlar, "ortalama" insana göre tasarlanmaktadır (Yılmaz, 2001: 9). Böylelikle hareket yeteneği sınırlı insanların dikkate alınmaması nedeniyle engelliler; eğitim ve istihdam gibi birçok alanda toplum dışına itilmektedir.

Uluslararası Özürlü Hakları İzleme Örgütü'nün 2007 Avrupa raporunda, Türkiye'de web erişilebilirliğinin henüz bir konu olarak dahi gündemde olmadığı ve resmi kurum web siteleri de dâhil olmak üzere bütün web alanında "erişilemezliğin" norm olduğu belirtilmiştir. Doğru olmayan ve yetersiz uygulamaların nedenleri arasında ilgili standartların yeterince incelenmemesi ve bu standartların uygulanmasında çalışan teknik personelin konuya ilişkin teknik bilgi düzeyinin düşük olması sayılabilir (Yerel Yönetimler İçin Ulaşılabilirlik Temel Bilgiler Teknik El Kitabı,2010: 4). Oysa toplumdaki dezavantajlı gruplara karşı duyarlı, öncü ve yol gösterici misyon üstlenen devlet kurum ve kuruluşlarının öncelikle belirlenen standartları taşıması önemli ve zorunlu bir gerekliliktir (Berkün, 2013). Bu standartlar sadece erişilebilirlik değil; güven ve etkinlikte getirecektir. Ülke genelinde standartlara uyum çalışmaları yardım ve teşvikler ile desteklenmeli, kontrollerle denetlenmelidir. Eksikliklerin giderilebilmesi maksadıyla devlet kurumları ile üniversiteler öncülüğünde farkındalığın

artırılıp bilginin paylaşılabileceği ortamlar oluşturulmalı, ülke genelinde eğitim seminerleri düzenlenmeli ve işbirliğinin tesis edilebileceği komisyonlar kurulmalıdır (Engelsiz Bilişim 2012 Sempozyumu Sonuç Raporu, 2012: 65).

İletişim Vakfı ve Celal Bayar Üniversitesi tarafından 2012 yılında engelli ve engellilerle ilgilenen 131 katılımcı üzerinde yapılmış Engellilerin Bilişim Beklentileri konulu anket çalışması bulgularına göre engelliler, bilişim teknolojileri konusunda eşit haklara sahip olmadıklarını düşünüyor. Kurumların ve haber sitelerinin engelliler düşünülerek hazırlanmadığına inanıyor. Engellilerin internete erişiminde en önemli üç sorun; % 20,4 ile donanım ve yazılım eksikliği, % 19,4 ile internet erişimi, % 16,1 ile maddi ve ekonomik sorunlar olarak sıralanıyor. Öte yandan ankete katılan engelsiz kişilerden yüzde 74,2`si engelliler için bilişim teknolojileri konusunda gerekli uygulamaların yapılıp yapılmadığını bilmiyor (Engellilerin Bilişimden Beklentileri Konulu Anket Çalışması Sonuçları, 2012).

Engelsiz Bilişim 2012 Sempozyumu Sonuç Bildirisi'nde dikkat çekildiği üzere Türkiye'de engellilere yönelik bilişim teknolojileri ve hizmetleri ekonomik ve yaygın değildir. Bu teknolojilerin daha ekonomik ve yaygın hale getirilmesi için, başta devlet kurumları ve üniversiteler olmak üzere yapılacak araştırma ve geliştirme çabalarının, yerli girişimciliğin desteklenmesi ve teşvik edilmesi gerekmektedir (Engelsiz Bilişim 2012 Sempozyumu Sonuç Raporu, 2012: 65).

Türkiye'de e-devlet erişilebilirliği alanında bazı umut verici çalışmalar da bulunmaktadır. 2012 yılında Engelsiz Bilişim Sempozyumu düzenlenmiştir. Sempozyuma, Türkiye genelinden, siyasi parti temsilcileri, kamu kurum görevlileri, üniversitelerin engelli birimleri ile bilişim alanında çalışan akademisyenler, sivil toplum örgütleri ve bilişim firmalarından yoğun katılım olmuştur (Engelsiz Bilişim 2012 Sempozyumu Sonuç Raporu, 2012: 65).

2014'te "2015-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı" projesi kapsamında, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ile TÜBİTAK-BİLGEM-YTE (Yazılım Teknolojileri Araştırma Enstitüsü) işbirliği ile "Engelliler ve E-Devlet" konusu çerçevesinde Odak Grup Toplantısı gerçekleştirilmiştir. Toplantı konu başlıkları şu şekildedir; Engelli Sağlık Raporları ve Engelli Veri Tabanı - Engellilere Eğitim Sürecinde Sunulan Elektronik Hizmetler - Engellilere Sınav Sürecinde Sunulan Elektronik Hizmetler - Engellilere İş Bulma Sürecinde Sunulan Elektronik Hizmetler - Engellilere Vergi İşleminde Sunulan Elektronik Hizmetler - Engellilere Emeklilik Sürecinde Sunulan Elektronik Hizmetler - Engellilere Sağlanan Sosyal Destek ve Yardımlar (www.edevlet.gov.tr).

Altı Nokta Körler Vakfı'nın görme engelliler için uzaktan bilgisayar okuryazarlığı eğitimi sunan bir web sitesi bulunmaktadır (www.bilgiozgurlugu.com). 2015 yılında başlatılan E- Devlette Engel Yok Projesi; engellilerine-devletten etkin olarak yararlanmasını amaçlamaktadır. Proje kapsamında kurulan İşitme Engelli Çağrı Merkezi'nde karşılıklı görüntülü canlı destek ortamı üzerinden kullanıcılar, yazı veya işaret dilinden yararlanarak istek, öneri ve şikâyetlerini kolay bir şekilde ifade edebilmektedir (www.haberler.com). Son zamanlarda ivme kazanan bu ve benzeri e-devlet erişilebilirliğini sağlama çalışmalarının yaygınlaşması e-devletten beklentilerin karşılanmasını mümkün kılacaktır. E-devlet

erişilebilirliğinin sağlanması öte yandan engellilerin toplumla entegrasyonunu kolaylaştıracaktır.

SONUÇ

Kamu kurumlarının hizmetlerini elektronik ortamda sunmaları hem çalışanlar, hem de vatandaşlar açısından olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Çalışanların çok daha hızlı, verimli ve az maliyetle hizmet sunabildiği bu sistemde, vatandaşlar istedikleri hizmete her zaman ve her yerden erişebilmektedirler. E-devletin belirtilen fırsatları sunabilmesi; öncelikle vatandaşların "tümünün" bilgi ve iletişim teknolojilerine erişebilmesini ve bu teknolojileri kullanabilmesini gerektirmektedir. Oysa Türkiye'de cinsiyete bağlı olarak internete erişimde bir eşitsizlik bulunmaktadır. Engellilerin istihdam sorunları düşünüldüğünde internete erişim engelinin engelliler için çok daha ciddi boyutta olduğu öngörülebilecektir. Öte yandan bilgi ve iletişim teknolojilerinin üretimindeki dışa bağımlılık, Türkiye'de teknolojik cihazların fiyatlarına da yansımaktadır. Bu durum vatandaşların e-devlete erişimi önündeki engellerden en önemlisidir. Dolayısıyla her şeyden önce vatandaşların "tümünün" bilgisayar ve iletişim teknolojilerine erişimi sağlanmalıdır. Özellikle dezavantajlı grupların erişim engellerini aşmaya yönelik sosyal politikalar üretilmelidir.

Vatandaşların "tümünün" bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanabilmesi erişilebilir e-devlet standartlarının ülke genelinde benimsenmesi ile sağlanabilir. Bu standartlar sadece erişilebilirlik değil; güven ve etkinlikte getirecektir. Ülke genelinde standartlara uyum çalışmaları yardım ve teşvikler ile desteklenmeli, kontrollerle denetlenmelidir. Özellikle, öncelikle toplumdaki dezavantajlı gruplara karşı duyarlı olması gereken devlet kurumlarının belirlenen standartlara uyması, özel sektör için teşvik edici ve yol gösterici olacaktır.

Türkiye'de birçok vatandaş çevrimiçi sunulan hizmetlerin hangileri olduğu konusunda yeterince bilgi sahibi değildir. E-devlet hizmetlerine yönelik tanıtım ve bilgilendirme faaliyetleri, e-devlet kullanımının yaygınlaşmasına katkı sağlayacaktır. Öte yandan engelliler için bilişim teknolojileri konusunda hangi uygulamaların bulunduğu da yeterince bilinmemektedir. Engellilere yönelik bilişim uygulamalarına dair tanıtıcı ve bilgilendirici eğitimler kamu kurumları öncülüğünde yapılmalıdır.

Dünya Sağlık Örgütü ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün yoğun çabalarına rağmen birçok ülkede engellilerin sayı ve durumlarını gösterir güncel verilerde eksiklikler bulunmaktadır. Engellilere yönelik güncel veri eksikliği Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından çak daha ciddi boyuttadır. Türkiye'de engellilere yönelik istatistiki verilerin sağlıklı hale getirilmesi ve bu amaçla ulusal ve tek bir engelli veri tabanının oluşturulması gerekmektedir. Ulusal veri tabanında engellilerin nicelik ve niteliklerine detaylı olarak yer verilmesi; geliştirilecek sosyal politikaların başarısında önemli katkı sağlayacaktır. Engelliler veri tabanı, engellilere yönelik sosyal politikaların başarısı yanında, akademik çalışmaların çoğalmasına da etki edecektir.

Türkiye'de engellilerin eğitim düzeylerinin yükseltilmesine yönelik çalışmaların hızlandırılması ve yapılı çevrenin engelliler açısından ulaşılabilir hale getirilmesi öncelikle yapılması gerekenlerden bir diğeridir. Ayrıca Türkiye'de birçok engelli bilgisayar kullanmayı bilmemektedir. Engellilerin bilgisayar okuryazarlığını artırmalarını sağlayacak yaygın eğitim

ve uzaktan eğitim faaliyetleri düzenlenmelidir. Bu faaliyetler ülke genelinde medya ve iletişim araçlarıyla duyurulmalı ve yaygınlaştırılmalıdır.

Toplumdaki "herkesin" e-devlet hizmetlerinden yararlanması gelişmekte olan ülkelerde daha büyük bir önem taşımaktadır. Çünkü Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yapılı çevrenin ulaşılabilirliğinin sağlandığını söylemek güçtür. Elbette tüm yaşam alanlarında evrensel tasarım ve ulaşılabilirlik standartlarına uyulması çalışmalarına süratle devam edilmelidir. Ancak, bu durum e-devlet hizmetlerine erişilebilirliğin engelliler açısından taşıdığı önemin boyutunu daha da artırmaktadır. Şu anki yaşam alanlarında; fiziksel engellere takılan birçok vatandaşın kamusal hizmetlerden yararlanabilmesinde kullanabileceği tek yol e-devlet hizmetleridir.

Türkiye'de engelliler ve engelli yakınlarının karşı karşıya olduğu fiziksel, sosyal, psikolojik ve ekonomik birçok sorun bulunmaktadır. Hem bu sorunları çözme arzusu hem de engelliliğe yönelik bakış açısındaki değişim, engelliler konulu akademik çalışmaların sayısını artırmıştır. Bununla birlikte uluslararası literatür ile karşılaştırıldığında Türkiye'de engelliler alanında çalışan akademisyenler oldukça sınırlı sayıdadır. Engellilerin karşı karşıya olduğu sorunlar üzerine bilimsel tartışmalar yürütülmesi alternatif çözüm yollarının üretilmesinde açılımlar sunacak konuya yönelik ilgi düzeyini artıracaktır.

Türkiye'de bilişim teknolojileri alanındaki yatırım ve uzman eksiği yadsınamaz bir gerçektir. E-devlet alanında yaşanmakta olan sorunlar içerisinde teknik sorunlar önemli bir ağırlığa sahiptir. Teknik sorunların bir uzantısı olarak engelliler alanında yaşanan teknolojik gelişmelerin takip edilmesi sürecinde de güçlüklerle karşılaşılmaktadır. Devlet kurumları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları işbirliğiyle ortak Ar-Ge çalışmaları yapılması gerekmektedir. Alana yönelik Ar-Ge çalışmalarının artırılması teknolojik dışa bağımlılığı azaltarak ülke ekonomisinin gelişmesine yardımcı olacaktır. Ayrıca bu çalışmalar, hem vatandaşların e-devlet hizmetlerinden etkin bir şekilde yararlanmalarını hem de engellilerin toplumla bütünleşmelerini kolaylaştıracaktır.

KAYNAKLAR

Alkan Meşhur, F. H. (2006) **"Engellilerin Bir İstihdam Seçeneği Olarak Tele Çalışma: Modellenmesi ve Modelin Kent Planlama Açısından İrdelenmesi**, Selçuk Üniversitesi Fen Bilimler Enstitüsü Mimarlık Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Konya.

Aysoy, M. (2004) **Avrupa Birliği Sürecinde Özürlüler Politikası**, Açı Kitapları, İstanbul.

Berkün S. (2013) **Özürlülerin İstihdamında Ev Esaslı Tele Çalışma (Evde Tele Çalışma): Bursa İli Belediyelerinden Örnekler**, TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Yayını, Yayın No. 38, Ankara.

Berkün S. (2013)"**Avrupa Kentsel Şartı'nın Kentlerdeki Özürlü ve Sosyo-Ekonomik Bakımdan Engellilere Yönelik İlkeleri ve Bursa Kentinde Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Erişilebilirliği**", Engelsizmir Uluslararası Katılımlı Engellilerin Kentsel Sorunları ve Çözümleri Kongresi, İzmir.

Cohen, J. (1988) **The Analysis of Variance. In Statistical Power Analysis For the Behavioral Sciences** (second ed.). Lawrence Erlbaum Associates.

Cordella, A. (2007), "E-Government- Towards the e-Bureaucratic Form", **Journal of Information Technology**, 22: 265-274.

Çakmak, N. M. (2006) Türk Kamu Hukuku Açısından Engellilerin Hukuki Statüsü, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara.

Demircioğlu, M. (2010) **Üretim Sürecinde Sakat Emeği**, Kibele Yayınları, İstanbul.

Demirel, D. (2006) "E-Devlet ve Dünya Örnekleri", **Sayıştay Dergisi**, 61, ss. 83-118.

Durmuş, S. ve Çağıltay, K. "Kamu Kurumu Web Siteleri ve Kullanılabilirlik", https://www.academia.edu/1961444/KAMU_KURUMU_WEB_S%C4%B0TELER%C4%B0_VE_KULLANILAB%C4%B0L%C4%B0RL%C4%B0K (30.07.2015).

Engellilerin Bilişimden Beklentileri Konulu Anket Çalışması Sonuçları (2012) file:///D:/Documents%20and%20Settings/Administrator/Belgelerim/Downloads/engellilerin_bilisimden_beklentileri_konulu_anket_calismasi_sonuclari.pdf (10. 10. 2015).

Engelsiz Bilişim 2012 Sempozyumu Sonuç Raporu (2012) http://www.engelsizbilisim.org/sonucraporu.pdf (11. 10. 2015).

Emiroğlu, B. G. (2008) "Üniversitelerde Görme Engelli Öğrenciler İçin Bilişim", **Akademik Bilişim**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, ss.153-158. http://www.engelsizbilisim.org/sunular/Emiroglu_AB08.pdf(02.10.2015).

Erdem, E. (2014) "E-Devlet Uygulamaları Açısından Türkiye İncelemesi ve Bir Model Örneği" **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 7(33), ss. 734-746.

Gartner A. - Joe T. (1987) **Images of the Disabled, Disabling Images**, NewYork, NY: Praeger

Gökmen, F. (2007) "Türkiye'de Özürlü Haklarının Gelişimi, **Özveri Dergisi**, TC Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Cilt:4, Sayı,2, 2007, http://www.özürlüler.gov.tr/?menu=ozveri&sayfa=ov8/ov8mak4 , (20. 09. 2015).

İlter, E. (2009) "Birleşmiş Milletler Özürlü Kişilerin Hakları Sözleşmesi'nin Türkiye'nin Özürlülük Politikasına Katkısı", TC Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı, (Yayımlanmamış Özürlüler Uzmanlığı Tezi) Ankara.

Jaeger, P. (2006) Multi-method Evaluation of U.S. Federal Electronic Government Websites in Terms of Accessibility for Persons with Disabilities, The Florida State University, College of Information, Florida, http://diginole.lib.fsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2386&context=etd (30.07.2015).

"Kamu Hizmetlerinde e-Devlet Uygulamaları (2014) http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2014/11/2015_Yili_Programi_BIT_e-Devlet.pdf(23.07.2015).

Kanbak, A. ve Gövenç, D. (2009)" Engelli İstihdamına Yönelik Yerel Eksenli Bir Çözüm Önerisi: Bizimköy Örneği", **Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:7, 2009, s. 91-108.

Karçkay, K. (2002) Toplumsal Bir Kimlik Olarak Özürlülük, TC Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı, (Yayımlanmamış Özürlüler Uzmanlığı Tezi) Ankara.

Kolat, S. (2010) **Avrupa Birliği Sosyal Politikası Çerçevesinde Özürlülere Yönelik Ayrımcılıkla Mücadele ve Türkiye'deki Yansımaları**, TC Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı Yayını, Yayın No: 49, Ankara.

Lazar, J.,Beere, P., Greenridge, K. AndNagappa, Y. (2003). "Web Accessibility in Themid-Atlantic United States: A Study of 50 Homepages". **Universal Access in the Information Society,** *2*, pp. 331-341.

Lidia, B. S. - Carina, L. L. - P.and Aires C. B."Title Training in the use of the Information and Communication Technologies (ICT), The Remote Education and Telework for People with Disabilities", http://www.telework2010.tic.org.ar/papers/Litovicius%20Bares%20english.pdf**,** (19. 09. 2015).

Metin, A. (2012) "Türkiye'de E-Devlet Uygulaması ve E-Devletin Bürokrasiye Etkisi" **Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 4, (7), ss. 97-108.

Okur N. ve Erbil Erdoğan F. (2010) "Sosyal Haklar ve Özürlüler: Özürlülük Modelleri Bağlamında Tarihsel Bir Değerlendirme", **II. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu**, Denizli, ss.245-263. http://www.sosyalhaklar.net/2010/2010index.htm , (01. 10.2015).

Ökmen M. ve Parlak, B. (2015) **Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.

Parlak, B.- Okçu M. ve Akman, E. (2015) **Kamu Yönetimi Eğitimi**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.

Priestley, Mark (1998) "Constructions and Creations: Idealism, Materialism and Disability Theory" **Disability and Society**, Volume: 13, Issue: 1, pp.75-94.

Scotch, R.(988) "Disability as the Basis for a Social Movement: Advocacy and the Politics of Definition". **Journal of SocialIssues**, Volume: 44, Issue: 1, pp. 159-172.

Sevinç, İ. (2007) "Kamu Kurumlarında Bilgi Teknolojileri Kullanımı ve Bunların Çalışanların Fiziksel ve Psikolojik Durumlarına Etkileri", **Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi**, 11, ss. 21-31.

Şaf, M. Y. (2015) **Bilgi ve İletişim Teknolojileri Sektörünün Makro Ekonomik Etkileri: Uluslararası Karşılaştırma ve Türkiye Değerlendirmesi**, (Uzmanlık Tezi), Kalkınma Bakanlığı Yayını, Yayın No: 2918.

Tate D. G. andPledger C. (2003)"An İntegrative Conceptual Framework of Disability: New Directions for Research", **American Psychologist**, Vol: 58, No:4, pp.289-295.

TC SayıştayBaşkanlığı (2006) .**e-DevleteGeçişteKamuKurumları İnternet SiteleriPerformansDenetimRaporu**http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2006/2006-2Web/2006-Web.pdf (23.07.2015).

United Nations (2014) "United Nations e-GovernmentSurvey" http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf(30.07.2015).

Wallersteın, I. (2000) **Bildiğimiz Dünyanın Sonu**, Çev : Tuncay Birkan , 1. b, Metis Yayınları, İstanbul.

Yavuz, B. (2009) "Çoğulcu Demokrasi Anlayışı ve İnsan Hakları", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 13, ss.283-302, http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/13_12.pdf(02.10.2015).

Yerel Yönetimler İçin Ulaşılabilirlik Temel Bilgiler Teknik El Kitabı, (2010) T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı Yayını, Ankara.

Yıldız Sıtkı (2010) "Bilgi ve İletişim Teknolojileri Yoluyla Özürlüler İçin Geleceğe Bir Kapı Açmak", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 3, Sayı:11, ss. 612-620, http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt3/sayi11pdf/yildiz_sitki.pdf(14. 09. 2015).

Yılmaz, Z. (2001) "Avrupa Birliğinde ve Türkiye'de Özürlülerin Mesleki Rehabilitasyon Uygulamaları" Yayımlanmamış Özürlüler Uzmanlığı Tezi, Ankara, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Ankara.

2002 Türkiye Özürlüler Araştırması ,
http://www.ozida.gov.tr/odes/arastirma/tr_ozurluler_arastirmasi/blm1.pdf, (06. 02. 2012).

http://www.haberler.com/e-devlet-kapisi-nda-isitme-engellilere-hizmet-7542231-haberi/ (06. 10. 2015).

http://www.edevlet.gov.tr/blog/2014/12/02/engelliler-ve-e-devlet-konulu-odak-grup-toplantisi-yapildi/ (06. 10. 2015).

http://www.bilgiozgurlugu.com/ (10. 10. 2015).

AKILLI YÖNETİŞİM ve E-DEVLET UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ: CANİK, ATAKUM VE İLKADIM İLÇELERİNİN KARŞILAŞTIRMALI OLARAK ANALİZİ

Harun BİÇAKCI
Araş. Gör., Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, harunbicakci@gmail.com

Özet
Günümüzde bilgi teknolojlerinin hızlı değişimi yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının geliştirilmesini sağlamış ve bilgi toplumu olma yolunda yerel yönetimlerde bu çerçevede e-belediye uygulamaları hayata geçirme çabaları içerisindedir. Böylelikle bilgi teknolojilerinin halkın hizmetine sunulmasıyla kaliteli, etkin ve verimli bir sunumunun hayata geçirilmesi ve aynı zamanda yerel halkın da katılımıyla yerel demokrasinin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu noktada akıllı yönetişim kavramı bu değişimde önemli fırsatlar sunma imkanına sahiptir. Akıllı yönetişim, karar verme süreçlerine katılım, kamu ve sosyal hizmetler, şeffaf yönetişim, siyasal stratejiler ve perspektifler alt boyutlarını içermektedir. İki cephede değişiklikler getirmesi beklenen politika enformatiğini destekleyen bir çerçeve sunmaktadır: birincisi, teknolojik olanakların kullanılmasıyla kontrol aracı olarak duran eski yapıyı değiştirmektedir; ikincisi ise, platform yaklaşımı esnekliğe ve yönetişim süreçlerinde kamu kuruluşlarının cevap verme yeteneğinin ve kapasitesinin artırılmasına imkan vermektedir.
Bu bağlamda, çalışmanın amacı e-devlet uygulamalarının akıllı yönetişim yaklaşımındaki durumunu ve sunduğu olanakları ortaya koymayı amaçlamaktadır. Gerek sunulan hizmetlerin gerekse de yapılacak/yapılması planlanan projelerin öncesinde ve sonrasında nasıl bir yönetim perspektifi ile hareket edildiği analiz edilecektir. Bu kapsamda, çalışma literatür taramasının yanında Samsun ilinin üç merkez ilçesi olan Canik, Atakum ve İlkadım Belediyelerinin e-belediye çalışmaları irdelenecektir.
Genel olarak sunulan e-devlet uygulamaları incelendiğinde, temel yapılanların sorgulama ve ödeme işlemleri olduğu, katılımı arttırıcı ve şeffaf yönetim anlayışına tam olarak uygun olmadığı görülmektedir. Bu çalışmaların başarılı olması için hem yerel yönetimlerde çalışan kişilerin hem vatandaşların elektronik dönüşüm algılaması ve uygulama kapasitesine sahip olması gerektiği vurgulanacaktır. Ayrıca bir diğer sonuç olarak, yerel yönetimlerin akıllı yönetişim yaklaşımı kapsamında artık hizmet alanlarını genişletmek, verimliliği arttırmak, hizmet kalitesini yükseltmek amacıyla bilgi teknolojisine daha fazla yatırım yapmaları gerekliliği savunulacaktır.

Anahtar kelimeler: akıllı yönetişim, e-devlet, proje, etkinlik

GİRİŞ

Tarımdan, sanayi toplumuna ve buradan da bilgi toplumuna evrimin hız kazandığı, değişim ve dönüşümlerin önceki toplumlara nazaran daha inanılmaz derecede hızlı olduğu bir dönemdeyiz (Şat, 2012: 236). Bu süreçte bilgi teknolojileri, yeni işbirliği formlarına imkan vererek bilgiye erişimi ve bilginin organizasyonunu geliştirerek yeni hizmet sunum, iletişim ve bilgi paylaşım tarzları gerçekleştirilmesini sağlayan bir dizi araçlarla hayatımızdadır (Yıldırım, 2011: 46). Bilgiyi temel alan günümüz bilgi teknolojilerindeki gelişimlerle zamansal ve mekansal engeller hafiflemekte veya kaldırılmakta, insanların günlük yaşamları daha da kolaylaşmaktadır. Günümüz bilgi çağındaki tecrübe ettiğimiz teknolojik değişim ve dönüşümler, bilgi teknolojilerinin hayatımıza girişiyle özel sektörün yanı sıra kamu yönetimi anlayışında da değişimlere yol açmaktadır. Genco'nun da vurguladığı gibi bu değişim özellikle kamuda bilgisayar ve enformasyon teknolojilerinin yaygınlaşması ve devletin yeniden yapılanması şeklinde kendisini göstermektedir (Genco, 2010:1).

Bilgi teknolojilerinin örgütsel ve yönetsel olarak hızlı etkisiyle yeni yönetim model ve kavramları hayatımıza girmesiyle kamu kurum ve kuruluşları hem kendi aralarındaki ilişkileri basitleştirmeye çalışmakta, hem de vatandaşlara sunulan kamu hizmetlerinin daha kapsamlı, daha hızlı yapılması için çaba göstermektedir (Genco,2010:1).

Bilgi teknolojileriyle hizmetlerin sunulması için yapılan çalışmalar, 90 yılların sonlarından itibaren artmıştır. Bu süreçte "elektronik devlet" , "dijital devlet" olarak adlandırılan "e-devlet" kavramı hayatımıza girmiş ve bilgi toplumunun fırsatlarından yararlanılması için önemli bir kilometre taşını oluşturmaktadır (Şahin,2007:162). Bu e-dönüşüm sürecinde halka en yakın kamu örgütlenmeleri olarak yerel yönetimlerde yeniden yapılanmaya gitmiş ve bir çok elektronik belediyecilik (e-belediyecilik) hizmetleri vermeye başlamıştır.

Bu nedenle çalışmanın amacı hızla gelişen bilgi teknolojilerinin halka yakın olan yerel yönetimlerce hizmet sunumlarında e-belediye uygulamalarının önemine değinmektir. Bu nedenle öncelikle akıllı yönetişim ve e-belediye kavramı ve kapsamı üzerinde durulacak, sonra Türkiye'de e-belediye'nin gelişimine bakılarak, e-belediye'nin araçları belirtildikten sonra çeşitli belediyelerin uygulama örneklerine değinilecektir.

1. E-BELEDİYE KAVRAMI VE KAPSAMI

Bilişim teknolojilerinin etkin kullanımıyla, kamu yönetiminin, tüm birimleri birbirleriyle bağlantı halde ve yurttaşların erişimine, katılımına da açık haldeyken, bilgi çağının gerektirdiği kent yaşamını kolaylaştıran planlı ve programlı faaliyetlerin yürütülmesinde belediye ve yerel yönetimlere büyük görev ve sorumluluklar düşmektedir. Bu sebeple vatandaşların ve kurumların yerel yönetimlerden beklentileri devamlı artmakta, belediye hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik, daha düzenli ve sağlıklı bir çevre öncelikli talepler olarak ortaya çıkmaktadır (Nergiz ve Saraçbaşı, 2012:43). Sürekli gelişen bilişim teknolojileri, yerel yönetimlerin çok yönlü hizmet verme ihtiyacı doğrultusunda yeni imkânlar sunmakta ve problemlere uygun çözümler getirebilmektedir. Yerel yönetimlerin bu öngörüye sahip olarak kendini ve yapılanmasını bilgi teknolojileri çerçevesinde yeniden yapılandırması ve ürettiği yerel hizmet kavramını yeniden tanımlaması gerekmektedir. Türkiye'de de merkezi yönetime ilişkin pek çok yetkinin ve görevin yasal değişikliklerle yerel yönetimlere aktarılmasının söz konusu olduğu bir dönemde, yerel yönetimlerin bu işin üstesinden gelebilmeleri ve e-devlet dönüşümlerini gerçekleştirebilmeleri için bilişim teknolojileri ile tanıştırılmaları, tanışmış olanların da bu teknolojileri kullanabilme yeteneklerinin geliştirilmesi gerekmektedir (Negiz ve Saraçbaşı,2012:44).

Sürekli gelişen bilgi teknolojileri, yerel yönetimlerin çok yönlü hizmet verme gereksinimleri doğrultusunda yeni ufuklar açmakta ve problemlere uygun çözümler sunabilmektedir. Hızla gelişen bu teknolojiler, kontrolsüz olarak büyüyen kentlerin takibini ve kontrolünü sağlamak, yatırım ve hizmet çalışmalarını akılcı planlamalar eşliğinde yapmak ve hizmet kalitesini artırmak için geniş olanaklar da sunmaktadır (Şahin,2007:166).

Genel olarak elektronik belediye (e-belediye), belediye yönetimi ile yerel yönetim hizmet ve faaliyetlerinde bilgi teknolojilerinin kullanımı, vatandaş ve işletmelere internet üzerinden etkin bir biçimde hizmet sunumu, kurum içi birimlerin bilgisayar ağları ile entegrasyonu ve ilgili dış birimlerle ağ üzerinden iletişimin sağlanmasıdır (Özkara, 2010:57). E-belediye, interaktif belediyecilik belediyelerin görevlerini yerine getirirken internet teknolojileri yardımıyla yaptığı hizmetleri halkın ayağına götürmesi demektedir. E-Belediye, temel olarak bilgi ve iletisim teknolojilerinin kullanılması yoluyla daha şeffaf, daha etkin ve

verimli, vatandaşa daha yakın ve onun katılımına daha açık bir yapılanmayı ifade eder (Özkara, 2010:57).

Aynı zamanda yerel yönetimlerin elektronik ortamda hizmet verebilmelerinin yönetsel boyut yanında, siyasi boyutu da bulunmaktadır. Bunlar yerel yönetimlerde Siyasi olarak internet yolu ile hizmetlere katılıma imkan sağlamaktadır (Genco,2010:7). Özkara'nın da vurguladığı gibi Siyasi alanda e-Belediyelerin amacı, internet yardımı ile katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi alanlarda daha iyi bir performans sergilemektir (Özkara,2010:57).

2. TÜRKİYE'DE E-BELEDİYE'NİN GELİŞİMİ

Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren internetin ticari kuruluşlara ve kişisel kullanıcılara açılmasıyla oluşmaya başlayan akım 2000'li yılların başlarından itibaren devlet kuruluşları ve belediyeler ile vatandaşlar arasındaki hizmetlerin elektronik ortamda gerçekleşmesi anlamına gelen e-devlet ve daha sonra da e-belediyecilik kavramlarının oluşmasına neden olmuştur (Özkara, 2010:58). Bir başka deyişle kamu kurum ve kuruluşlarında sürdürülmekte olan "e-devlet" kavramı ile birlikte kamu kurumlarının vatandaşa bakan yönündeki "e" yapılanma devletin bir parçası olan yerel yönetimlerde de sürmektedir. Dolayısıyla; yerelliğin de içeriği yeniden belirlenmekte ve kentler yeni işlevler kazanmakta, bu zorlu değişimin bir gereği olarak bu farklılaşmayı yansıtan etkin kentsel hizmet ağları yerel yönetimlerce oluşturulmaktadır (Saraçbaşı, 2010: 83). Ülkemizde de çoğu belediye bilgi teknolojileri imkânlarından yararlanmak için internete açılmaktadır.

Saraçbaşı'nın belirttiği gibi Türkiye genelindeki belediyelerin bilişim yapılanması ve kullanım düzeyine ilişkin önemli bilgiler sunulmaktadır (Saraçbaşı, 2010: 85): Türkiye'deki belediyelerin bilişim düzeyine ilişkin bazı veriler aşağıda verilmiştir (Toplam 3064 belediye temel alınarak yapılmıştır):

* Türkiye'de belediyelerin %86'sı bilgisayara sahiptir.

* Ülke genelinde belediyelerin %75'i internet erişimine sahiptir.

* Belediyelerin %38'i otomasyon amaçlı yazılım paketi kullanmaktadır.

* Bilgi işlem birimi olan belediye oranı %15'dir.

* Yerel bilgisayar ağı olan belediye oranı %45'dir. "

Belediyelerin %63'ü, bilgisayarı olan belediyelerin ise %73'ü, bir özel şirketten hizmet desteği almaktadır. Piyasadan yüksek oranda hizmet alımı yapılmakta, ancak bu alımlar belediyelerde otomasyon düzeyini yakalama anlamına gelmemektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili yapılan çalışmalardan en kapsamlı ve detaylıları olmaları sebebiyle yerelnet ve yerelbilgi projeleri önemli bir yere sahiptir. Yerel Yönetimler Bilgi Tabanı Projesi (YERELBİLGİ Projesi); İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YYAEM) tarafından hazırlanmış ve proje iki kurum arasında imzalanan bir protokol ile 4 Nisan 2001'den başlayarak yürürlüğe girmiştir (Saraçbaşı,2010:86). Yerelbilgi Projesi, yerel yönetimlerle ilgili olan verileri elektronik ortamda toplayarak, bu verilerin politika geliştirme ve karar alma sürecine yardımcı olacak şekilde derlenmesi ve bunların

analitik sorgulamaya tabi tutulmasını hedeflemektedir (http://www.adres.gen.tr/l). Yerelnet ise, Devlet Planlama Teşkilatı ve TODAİE – YYAEM işbirliği ile bir kamu projesi olarak doğmuş ve yürütülmüştür. Ülke geneline dağılmış, çok sayıda yerel yönetim birimlerince sürekli edinilen deneyimin ortak iletişim havuzunda paylaşılması gereksinmesi, 2001 yılından bu yana Yerelnet ile karşılanmaya başlanmıştır (Saraçbaşı, 2010:87).

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nce 2011'de Türkiye'deki 2950 belediyeye gönderilen ve bunların 2666'sının katıldığı "E-devlet (Yerel) Uygulamaları Anketi"ne göre ülkemizin e-belediyecilikteki bazı rakamları aşağıdaki gibidir (İçişleri Bakanlığı, 2011: 10-45):

- "Belediyelerin %97 sinin web sitesi mevcuttur.
- E-belediye uygulamalarında öncelikle altyapı, finansman ve uzman eksikliği belirtilmiştir.
- Web sitelerinde katılımcılığı arttırıcı işlemlerden en az birinin sunulma ranı %87'dir
- Şikayet başvurularının elektronik olarak sisteme girilip ilgili birime sunulma oranı %47 dir.
- Sitelerinde interaktif kent rehberine ; turizm, ulaşım, etkinlikler, harita bilgileri, nöbetçi eczane vs. içeren bilgilere sahip olan belediye oranı %80'dir.
- Ankete göre 1743 belediyenin vatandaşlara yönelik hiç karşılıklı etkileşime dayanan hizmet sunulmadığı görülmektedir.
- Coğrafi bilgi sistemi çalışmalarını tamamlamış belediye sayısı sadece %17 dir.
- Belediyelerde uygulama yazılımlarının daha çok hesap işleri ile yapı kontrol alanlarında kullanıldığı görülmektedir.
- E-belediye sayfalarında yapılan sorgulama işlemlerinden en çok çevre temizlik vergileri, arsa rayiç bedeli ve sicil arama işlemlerinin kullanıldığı gözlemlenmekte.
- Belediyelerin %92'si e-belediye uygulamaları ile gerçekleştirdikleri projelerle performansıyla ilgili geri bildirim için memnuniyet anketi yapmadığı görülmektedir.
- Hizmetlerin sunulmasında belediyelerden %1,3'ü e-imzayı, %2,73'ü ise mobil imzayı kullanmaktadır."

3. E-BELEDİYE ARAÇLARI

Elektronik ortamlarla belediyelerin halka ulaşmaları, bilgi sistemleri, web sayfaları ve wap (kablosuz hizmet) uygulamalarıyla olmaktadır.

3.1.Bilgi Sistemleri

Şat'ın belirttiği gibi kent bilgisi, kent hayatını tümüyle içermekte ve kentin su havzalarından sınırlarına, nüfus hareketlerinden yapılarına, katı atıklardan park ve bahçelerine kadar geniş bir yelpazadeki bilgileri ifade etmektedir (Şat, 2012:242). Kent yönetimini ilgilendiren bu geniş alanın yönetimi de işte bu çeşitlilik ve yaşamsallık dolayısıyla önem arz eder. E-belediye kente ilişkin tüm verilerin bilişim teknolojileri ile

destekli çalışmalarla değerlendirilerek kent ve toplum yararına yönelik olarak bilgilerin üretilmesi ve halkın hizmetine sunulmasıdır ve kent yönetimleri e-belediye çalışmaları kapsamında kurumlar arası bilgi paylaşımının sağlanması, belediyelerde tüm verileri ve uygulamaları kapsayan bütünleşik bir yapının kurulması, karar destek sistemlerinin oluşturulması gerekmektedir (Saraçbaşı, 2010:96).

E-belediyenin iyi bir şekilde işlemesi için, yasal düzenlemelere uygun yapıların kurulması, kent bilgi sistemleri gibi karar destek sistemlerinin oluşturulması gerekmektedir. Kent bilgi sistemi, ilk maliyeti yüksek olan bir veri tabanı uygulamasıdır ve uygulamaya konulması sırasında tedirginlik yaratsa da kendi kaynaklarını üreten, doğurgan projelerdir (Özkara, 2010:63). Kent bilgi sistemleri kapsamında şehre ait grafik veriler olan imar planı, kadastro, halihazır harita, alt yapı haritası (su, kanalizasyon, doğalgaz, elektrik, telefon) uydu görüntüsü ile sehre ait grafik olmayan numarataj verileri, tapu bilgileri, vergi bilgileri, sosyal ekonomik ve demografik bilgiler, çevre kirliliği ve inşaat ruhsat bilgileri gibi verileri bir araya getirerek, günümüz teknolojisinden faydalanılarak bu verileri tek bir veritabanında tanımlanması hedeflenmektedir (Genco, 2010:11).

Yerel yönetimlerin tüm görev alanlarına yayılan bir bilgi şemsiyesi olan oluşturan kent bilgi sistemlerinin kapsadığı dier bazı örnekler şu şekilde sıralanabilir: Coğrafi Bilgi Sistemleri, Otomatik haritalama/Altyapı haritalama, Bilgisayar destekli çizim ve tasarım sistemleri (Şat, 2012:243). Ancak Kent Bilgi Sistemi içinde öne çıkan, coğrafi bilgi sistemidir. Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS); enformasyon teknolojisine dayalı bir veri toplama, işleme ve sunma aracı olarak yoğun ve karmaşık konum bilgilerinin etkin bir şekilde denetlenebildiği bir yönetim tarzı; coğrafi verinin daha verimli kullanılmasına olanak sağlayan bir sistem ve bunların bir bütünüdür (Saraçbaşı, 2010:97).

3.2.Belediye Ağ Sayfası (Web)

E-belediyenin başarılı olabilmesi için, saydam, kullanımın kolay olduğu, hizmetin basarıyla sunulduğu ve güvenli bir ağ sayfası, çok önem arz etmektedir, çünkü e-belediye de öne çıkan "elektronik" olmak değil, etkin ve katılımcı bir yönetim sağlayabilmek için teknolojik altyapının, uzmanların, siyasi liderlerin, çalısanların e-kültürün yerlestirmesi aynı hedefine yönelmesidir (Şat, 2012:243). Bu amaca ulaşabilmek için en önemli araç ise şüphesiz websayfasıdır. Ağ sayfası, stratejik bir yönetsel araç olarak algılanılmalı ve iş üretme ve etkileşiminde bulunma zemini olarak kullanılmalıdır (Genco, 2010: 15). Ağ sayfası çağdaş belediyeciliğe nasıl bakıldığının açık bir yansıması olarak değerlendirilmektedir.

Günümüzde internetin yerel yönetimlerin etkinliklerinde kullanıldığı alanlar aşağıda belirtildiği üzere oldukça çeşitlidir (Özkara, 2010:70) :

"1. Kent hakkında genel bilgiler (Tarih, istatistiksel bilgiler, haritalar ve resimler gibi)

2. Belediye yöneticileri ve belediye meclisi hakkında bilgiler (İlgili birimlerin telefon numaraları ve yetkili kişilerin isimleri, çalışma saatleri gibi)

3. Kentsel etkinliklerin duyurulması;

4. Önemli günlerin takvimi (belediyenin temizlik günleri ve saatleri gibi);

5. Spor ve boş zaman etkinliklerinin duyurulması;

6. Ulaşım araçlarının çalışma planı

7. Kentteki resmî ve özel kuruluşların adresleri ve ulaşım kanallarının duyurulmasıdır."

Web hizmetleri, halkla ilişkiler odaklı, yönetime katılımı sağlayan ve teşvik eden, sosyal sorumluluk uygulamaları ile eticaret/ hizmet uygulamaları olarak sunulabilmekte ve bunun için yerel yönetimler ağ politikalarını iyi belirlemeli ve ağ hizmetleri ve ağ sayfası tasarım özelliklerini de dikkate almalıdır (Saraçbaşı,2010:101).

3.3.Wap Uygulamaları

WAP, mobil telefonlar, avuç içi bilgisayarlar gibi mobil iletişim araçları üzerinde internet içeriği sağlayan bir teknolojidir (Özkara, 2010:73). İnternette sayfaları görüntülemek için HTML programlama dili kullanılırken, WAP'ta aynı görevi WML (Wireless Markup language) üstleniyor. Yerel yönetimler, web sayfasındaki bazı uygulamaları WAP ortamında da yayınlamakta ve böylece WAP ile cep telefonundan bu birimdeki bilgilere çevrim içi erişilebilmektedir (Şat, 2012:245).

İnternetle bilgi edinme, iş yapma, eğlence ve alışveriş evden, işyerinden ya da herhangi bir internet kafeden kolayca mümkündür. WAP bunu bir adım daha ileri götürerek, bu imkânları hareket halindeyken, kabloyla bir yere bağlı olmadan, "kullanıcıya özel" olarak sağlamaktadır. Ayrıca WAP aracılığı ile kendileri ile ilgili beyanlar, borç ödeme/sorgulama, taşınmaz ve rayiç konularında sorgulama yapabilir ve mobil imza sahibiyseler işlem yapabilirler. Belediyenin düzenlemiş olduğu anketlere online olarak katılabilir, kentteki tüm oteller, restoranlar, barlar gibi bilgilerin yanı sıra nöbetçi eczaneler gibi çok acil gerekli olabilecek bilgilere de ulaşabilirler.

4.AKILLI YÖNETİŞİM VE E-BELEDİYE

Uzaktan algılama, ölçüm, algı, analiz, görselleştirme ve kendi kendini kontrol gibi birkaç karakteristiği içeren kent yönetimi ve işleyişi için akıllı bir mekanizmaya ihtiyaç bulunmaktadır (Li vd., 2013:13). Ancak bir çok kent yönetiminde ve kent meclislerinde her birimin kendi yığınlarında çalıştığı ve birimlerin birbirleri arasındaki işbirliği eksiktir.. Ayrıca birimlerin dağıtılmış ve dağınık bir işleyişte çalışmalarını yürütmektedir (Navigant Research, 2014:1).

Bu nedenle, kent yönetimleri politika ve hizmetlerinin sonuçlarının etkililiğini artırmak için sundukları hizmetlerin tüketimi ve akıllı üretimi yaratmak için akıllı kent politikalarını formüle edip ve uygulamadan önce öğrenen organizasyonlar, örgütler olmak zorundadırlar (Anttiroiko vd., 2013:4).Bilgi ve iletişim teknolojisi ilerlemeleri, politikalar ve kentsel tasarımlar daha önce hiç alışık olunmadık derecede işbirliği, dayanışma isteği durumunda kesişmektedirler. Bunların kesişim noktaları ise örgütler içinde ve örgütler arasında yenileşme için verimli alandır (McGraw Hill, 2013).

Bu noktada, kapsayıcı ve çok paydaşlı formların geliştirilip hayata geçirilmelidir (eifer.uni-karlsruhe.de). Gerekli yeterliliğe sahip ve karar alma gücü olan paydaşların işbirliğinin ve ortak yaratımının önkoşul olarak yerine getirilmesi önemlidir. Diğer bir deyişle, akıllı yönetişim, akıllı kent olma yolunda önemli bir unsurdur (Chourabi vd.,

2012:2292). E- belediye uygulamalarını da kapsayan yeni süreçlerle ve araçlarla –örneğin mobil ve web uygulamaları- kitlesel kaynaklarda ve raporların takibinde toplumun desteği ve güvenini kazanmak akıllı kent olma yolunda birçok kentin birincil hedefi olmalıdır (McGraw Hill, 2013). Geleneksel bağlamda, kamuda yönetişimin kurumların nasıl yönetilmesi ile ilişkili olduğu belirtilmektedir. Ancak, akıllı yönetişim kent sakinlerinin doğrudan ve doğru şekilde kendilerini temsil etmesi için arzularını ve yeterliliklerini kullanmalarını ve bunların koordine edilmesine çalışmaktadır (Anttiroiko vd., 2013:4). Bu noktada, bilgi teknolojilerindeki yeni gelişmeler hizmetlerin sunulmasında ve sonrasındaki süreçlerde farklı paydaşlar ile kent yöneticileri arasındaki bağı geliştirip güçlendirebilir. Bu teknolojik gelişmeler de sistemlerin ve platformların rolunü artırır.

Teknolojik gelişmeler de sistemlerin ve platformların rolunü artırır. Bu noktada Bilgi İletişim Teknoloji'leri metod ve teknik olarak yeni bir yol açarak *platform yönetişimi* düşüncesinin yükselmesini sağlamıştır. Kurumsal sınırları aşan kötü ve zor problemlerle-örneğin, karmaşık finansal, güvenlik, çevresel konular- yüz yüze olan birbirine bağımlı aktörler arasındaki güç paylaşımı çerçevesini, atmosferini yansıtmaktadır.Akıllı yönetişim için platform yaklaşımı[1], iki cephede değişiklikler getirmesi beklenen politika enformatiğini destekleyen bir çerçeve sunmaktadır: birincisi, teknolojik olanakların kullanılmasıyla kontrol aracı olarak duran eski yapıyı değiştirmektedir; ikincisi ise, platform yaklaşımı esnekliğe ve yönetişim süreçlerinde kamu kuruluşlarının cevap verme yeteneğinin ve kapasitesinin artırılmasına imkan vermektedir (Anttiroiko vd., 2013:5).

Bununla birlikte, akıllı kentler yeni iletişim modellerinin sonucu olarak kentte daha aktif olan vatandaşlarla yeni yollarla bağlantı kurmaya ihtiyaç duyacaktır. Yaşayan Laboratuvarlar (The Living Labs) kavramı kentlerin karmaşıklıklarını ve hacimlerine avantaja nasıl dönüştürebileceklerinin en pozitif düşünce olarak somutlaştırmaktadır (Navigant Research, 2014). Bu bağlamda, kentin yöneticileri akıllı topluluk hizmetleri için avantajlı ve uygun bir ortam yaratmalılar ve aynı şekilde akıllı vatandaşlar ve onların bağlılılığı, katılımı için de uygun ve tatminkar bir ortam oluşturmalılar (Saverio, 2013:62).

Bu noktada da belediyelere önemli görevler düşmektedir. Hakkın katılacağı platformların oluşturulmasından, bu platformlarda ortaya çıkan fikirlerin uygulamasına değin birçok konuda ortak bir yaratım ve yapım süreci içinde olmaları gereklidir. Bu bağlamda da Samsun özelinde merkez ilçeler olan Canik, İlkadım ve Atakum Belediyelerinin durumu karşılıklı olarak değerlendirilmelidir.

Akıllı yönetişim ilk alt başlığı olarak katılım temelinde bakıldığında sunulan e-belediye uygulamalarında talep ve şikayetlerini iletebilecekleri, evraklarına takip edebilecekleri ve ilçeleri için yapılması gerektiğini düşündükleri projeleri iletebilecekleri modüllerin belediyelerin internet sitelerinde olduğu görülmektedir. Yönetişim bağlamında katılımın ne durumda olduğunu tam olarak değerlendirmede toplumun yarısını oluşturan kadınların yerel yönetimlerdeki temsiline bakılması önemlidir. Bu noktada yönetişim, akıllı yönetişim göstergelerinden önce ülkemizin ve incelenen örneklerin içinde farklı paydaşların yönetime katılmasından önce kadınların katılımı önemli bir sorundur.

[1]Elektronik platformların hizmete sunulması; örneğin, iphone veya ipad uygulamaları, tüm paydaşların katkısıyla oluşturulup hizmet veren internet siteleri, portallar gibi (Anttiroiko et al., 2013:7).

Tablo 1:Yerel Yönetimlerde Erkek ve Kadın Oranları,1999,2004,2009,2014

		Erkek		Kadın	
	Toplam	**Sayı**	**Oran %**	**Sayı**	**Oran %**
1999					
Belediye Başkanı	3,215	3,197	99.4	18	0.6
Belediye Meclisi Üyesi	34,084	33,543	98.4	541	1.6
İl Genel Meclis Üyesi	3,122	3,078	98.6	44	1.4
2004					
Belediye Başkanı	3,225	3,207	99.4	18	0.6
Belediye Meclisi Üyesi	34,477	33,660	97.6	817	2.4
İl Genel Meclis Üyesi	3,208	3,151	98.2	57	1.8
2009					
Belediye Başkanı	2,948	2,922	99.1	26	0.9
Belediye Meclisi Üyesi	31,790	30,450	95.8	1,340	4.2
İl Genel Meclis Üyesi	3,379	3,269	96.7	110	3.3
Köy Muhtarı	34,275	34,210	99.8	65	0.2
Köy İhtiyar Heyeti	138,177	137,848	99.8	329	0.2
Mahalle Muhtarı	18,607	18,178	97.7	429	2.3
Mahalle İhtiyar Heyeti	72,583	71,174	98.1	1,409	1.9
2014					
Belediye Başkanı	1,396	1,356	97.1	40	2.9
Belediye Meclisi Üyesi	20,498	18,300	89.3	2,198	10.7
İl Genel Meclis Üyesi	1,251	1,191	95.2	60	4.8
Köy Muhtarı	18,143	18,085	99.7	58	0.3
Köy İhtiyar Heyeti	80,705	79,689	98.7	1,007	1.2
Mahalle Muhtarı	653,013	31,013	4.7	622	0.1
Mahalle İhtiyar Heyeti	137,781	134,362	97.5	3,419	2.5

Kaynak: tuikapp.tuik.gov.tr Erişim: 29/09/2015

Tablo 2: Üç İlçenin Nüfusu ve Kadınların Katılımı

İl/İlçe	**Nüfus**			**Kadınların Katılımı**	
Samsun	**Toplam**	**Erkek**	**Kadın**	**Toplam**	**Kadın Meclis Üyesi**
Atakum	158.031	76.998	81.033	30	3
Canik	95.560	48.291	47.269	22	3
İlkadım	317.085	155.214	161.871	37	2

Kaynak: tuikapp.tuik.gov.tr, canik.bel.tr, ilkadım.bel.tr ve atakum.bel.tr Erişim: 29/09/2015

Diğer yandan internet kullanım oranına bakıldığında ilerlemeler olmasına rağmen siyasi ve idari faaliyetlere katılım bağlamında internet kullanım oranının yeterli bir düzeyde olunmadığı da söylenebilir. Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK)'in 2015 yılında yaptığı Hanehalkı Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırması sonuçlarına göre "Bilgisayar ve

internet kullanım oranları 2015 yılı Nisan ayında 16-74 yaş grubundaki bireylerde sırasıyla %54,8 ve %55,9 oldu. Bu oranlar erkeklerde %64 ve %65,8 iken, kadınlarda %45,6 ve %46,1'dir. Bilgisayar ve internet kullanım oranları, 2014 yılında %53,5 ve %53,8'di." Ancak kullanım amacı bağlamında internet kullanım amaçları dikkate alındığında, 2015 yılının ilk üç ayında internet kullanan bireylerin %80,9'u sosyal medya üzerinde profil oluşturma, mesaj gönderme veya fotoğraf vb. içerik paylaşırken, bunu %70,2 ile online haber, gazete ya da dergi okuma, %66,3 ile sağlıkla ilgili bilgi arama, %62,1 ile kendi oluşturduğu metin, görüntü, fotoğraf, video, müzik vb. içerikleri herhangi bir web sitesine paylaşmak üzere yükleme, %59,4 ile mal ve hizmetler hakkında bilgi arama takip " ettiği görülmektedir. Ayrıca, "bireylerin kişisel amaçla kamu kurum/ kuruluşları ile iletişime geçmek veya kamu hizmetlerinden yararlanmak için interneti kullanma oranı %53,2 oldu. Bu oran önceki yılın aynı döneminde (2013 Nisan-2014 Mart) %53,3'tü. Kullanım amaçları arasında kamu kuruluşlarına ait web sitelerinden bilgi edinme %50,5 ile ilk sırayı aldı". Siyasi ve politik konulara ilişkin kullanım oranı ise %10 civarında kalmıştır (TÜİK, 2015).

Ortaya çıkan bu iki tablo birlikte değerlendirildiğinde öncelikle akıllı yönetişimin önemli bir başlığı olan karar verme süreçlerine katılım bağlamında toplumun yarısına tekabül eden kadınların büyük oranda temsil edilmediği söylenebilir. Bir diğer boyut olarak da internet kullanım amacı bağlamında online platformlara taşınan hizmetleri alma ve kullanmanın yanı sıra yönetime katılmayı sağlayan platformların da kullanılması teşvik edilmelidir. Bu noktada akıllı yönetişim uygulamalarının önemli bir boyutu olarak ifade edilen e-devlet, e-belediye gibi dijital uygulamaların toplumun tüm katmanlarına ve gerçek ihtiyaçlara hitap edebilecek şekilde tasarlanması için sanal bir katılımdan önce gerçek hayatta toplumun toplumun yarısını oluşturan kadınların en az bu oranda temsili önemlidir. Bu noktaların ve oranların Samsun özelinde de geçerliliğini koruduğu düşünüldüğünde yeni ve yenilikçilik çözümler geliştirilmesi gereklidir. Özellikle Canik ve İlkadım'da sosyo-ekonomik açıdan sıkıntılı alanlara öncelik verilebilir.

Akıllı yönetişim bağlamında e-belediye hizmetleri kapsamında sunulan hizmetlere bakıldığında üç belediyenin modüler anlamda farklı tasarımlara ve hizmet araçlarına yer verdiği görülmektedir. Canik belediyesinin internet sitesi uzantısı olan canik.bel.tr adresine girildiğinde ekranın sağ alt köşesinde her zaman sabit duran bir E-Belediye Kapısı Tüm e-belediyecilik işlemleri başlıklı modül vardır. Ulaşılabilirlik bağlamında önemli bir kolaylık olduğu söylenebilir. Modülde alt başlıklar olarak şunlar yer almaktadır: Hizmet Başvurusu, Şikayet/Talep Başvurusu, Başvuru Takibi, e-Belge Sorgulama, e-Devlet, e-Belediye.

Şekil1: Canik Belediyesi E-Belediye Modülü

Kaynak:canik.bel.tr

İlkadım Belediyesinin ilkadım.bel.tr olan internet sitesine girildiğinde sitenin en üst sağ köşesinde iki ayrı buton kullanımıyla e-belediye uygulamalarına erişilebildiği görülmektedir. Bir diğer buton olarak ise ekranın en alt sağ köşesinde e-devlet kapısı yer almaktadır. Anasayfadaki ilk buton olan E-DEVLET'e tıklandığında Bilgi Edinme, Sicil Bilgileri, Beyan Bilgileri, Arsa Rayiç Değerleri, Emlak Borcu Sorgulama butonları görülmektedir. İkinci buton olan Online İşlemler'le ise Çözüm Merkezi'ne, e-Ödeme'ye, Borç Sorgulama'ya, Düğün Rezervasyon'a ve Nikah İşlemleri'ne ulaşılmaktadır. Ulaşılabilirlik ve görünürlük bağlamında değerlendirildiğinde Canik'teki modülün daha iyi olduğu söylenebilir. Ancak bunlara rağmen gelen evrak sayısına ve gönderilen şekillere bakıldığında vatandaşların geleneksel reflekslerini devam ettirdiği söylenebilir. Bu bağlamda, elden, faks/teleks, geliş şekli seçilmemiş, halk meclisi, kargo, kurye, kısa mesaj, posta, saha ekibi, soyal medya, telefon, telsiz, web-form, e-posta, iç yazışma olarak toplam 29643 evrak gelmiş ancak bunların 2864'ü (%9.7'si) soyal medya, telefon, telsiz, web-form, e-posta kanalıyla gelmiştir (Canik Belediyesi Stratejik Plan, 2015: 64).

Şekil 2: İlkadım Belediyesi Web Sitesi

Kaynak: ilkadım.bel.tr

Atakum belediyesinin web adresi olan atakum.bel.tr ye girildiğinde anasayfada sağ üst köşede E-belediye butonu bulunmaktadır. Bu butonun yanında vatandaşların önerileri ve isteklerini gönderebilecekleri diğer iki belediyeden farklı olarak Fikir Kutusu butonunun öne çıkarıldığı görülmektedir. E-belediye butonuna tıklandığında ise kullanıcılar interaktif.atakum.bel.tr/ebelediye adresine yönlendirmektedir. Bu ekranda ise Bilgi Edinme Formu Oluştur, Bilgi Edinme Formu Sorgulama, Borç Sorgulama ve Ödeme, Arsa Değerleri, Aşınma Payı İndirim Oranları, Bina Maliyetleri ve Çevre Temizlik Vergisi Yıllık Vergi Tutarları butonları yer almaktadır.

Şekil 3: Atakum Belediyesi Web Sitesi

Kaynak:atakum.bel.tr

Tablo 3: Bütçe ve Bilgi İşlem Birimlerinin Durumu

İlçe	**Bütçe**	**İkamet eden kişi başına düşen harcama - TL**	**Bilgi İşlem Birimi bütçesi- TL**	**Bilgi İşlemin Payı %**	**Mal ve Hizmet alım giderleri**	**Bilgi İşlem Müd. Personel Sayısı**
Atakum	55.290.338,48	349,87	333.135	0.60	191.319,26	2
Canik	38.560.000	403,5	-[2]	-	-	-
İlkadım	152.564.569,00	481,1	-	-	-	8 (3 Memur 5 Şirket İşçisi)

Kaynak: (Atakum Belediyesi Faaliyet Raporu, 2014; Canik Belediyesi 2014 Performans Raporu;

E-belediye uygulamalarının takip edildiği ve yönlendirildiği birimler olan Bilgi İşlem Birimleri'nin bütçeleri belediye bütçelerinin çok küçük bir kısmına denk gelmektedir. Bu nedenle ihtiyaçların daha fazla oranda yerine getirilebilmesi ve yönetimin daha çok platformda sunulması için e-belediye işlemlerinin takip edildiği birimlere daha fazla bütçe ayrılması gereklidir. Birer yazılım sistemi olan bu programların beklenen etkiyi ve verimliliği sağlayacak seviyede tasarlanması ve kurulması veya alınması çok maliyetlidir.

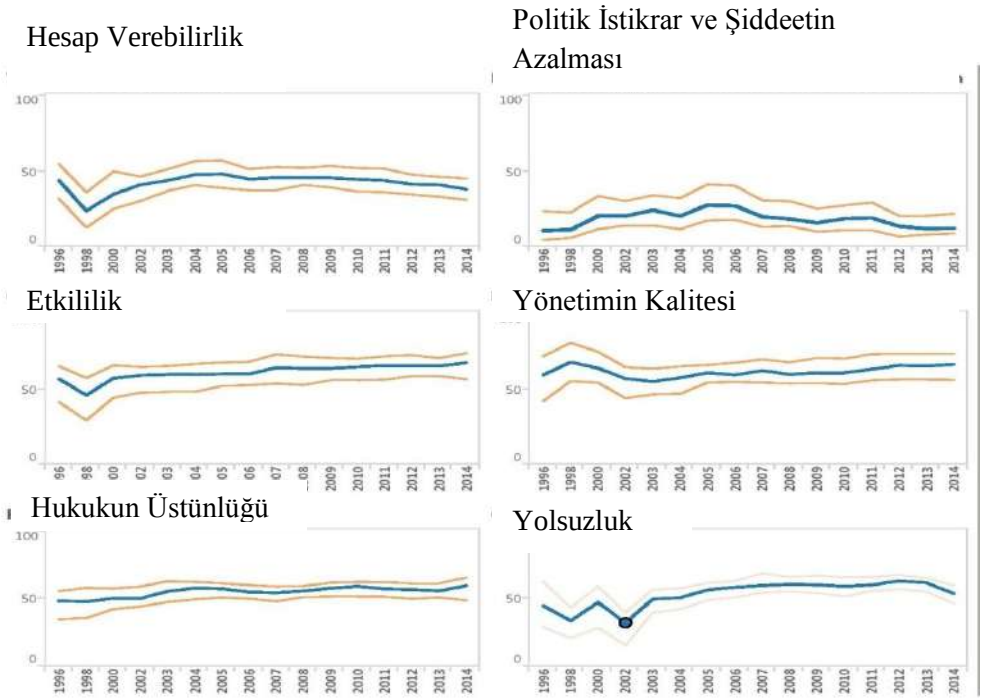
Politik hedefler ve stratejiler noktasından değerlendirildiğinde de internet platformlarından yönetim yerine hizmetlerin online ortama aktarılmasına dair perspektiflere sahip oldukları görülmektedir. Örneğin, İlkadım Belediyesi'nin 2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Planı'nda stratejik hedef 2:E-belediye başlığında şunlar belirtilmektedir (2015:123): "Ruhsat işlerinin internet üzerinden yapılması; Belediye internet sayfasının yenilenerek geliştirilmesi; Dijital imza uygulamasına geçilmesi."

Yönetişim göstergeleri bağlamında bakıldığında açık ve şeffaf yönetim olgusu kapsamında akıllı yönetişim, e-yönetişim, e-devlet, e-belediye vb. kavramlar eşliğinde sunulan hizmetlerin yerine getirilmesinde paradigma değişimi gereklidir çünkü sadece bazı işlemlerin online olarak sunulup ancak açık verinin, katılımın ve yönetimin online platformlara, web ve telefon aplikasyonlarına taşınması da gereklidir.Bu noktada Dünya Bankası'nın yönetişim göstergelerine bakıldığında Türkiye bağlamında akıllı, şeffaf yönetişimin gerekliliği daha net ortaya çıkmaktadır. Bilgi yönetim sistemlerinin hayata geçirilmesi, coğrafi bilgi sistemlerin tamamlanması, katılımın tam ve etkili bir biçimde sağlanması için sadece yereldeki ilçe belediyelerinin akıllı yönetişim platformlarını hayata geçirmelerini beklemek yerine ulusal ölçekteki göstergelerin de iyileşmesi ve merkezi yönetimin politik ve bürokratik anlamda yol gösterici ve öncü olmaları gereklidir. Diğer yandan, iletişim hizmetlerinin, kaynakların (örneğin enerji ve ekonomi kaynaklarının) kentin farklı sektörlerine ve topluma dağıtımı politikasının nasıl uygulanacağının da sorgulanması önemlidir (Branchi et al., 2014:62). Bununla birlikte Bilgi ve İletişim Teknolojieri altyapısının yanında insan altyapısının, insan sermayesinin ve eğitimin rolü de önemli bir

[2]Bilgi edinilemedi

unsur olarak akıllı yönetişim ve e-belediye çalışmalarında göz ardı edilmemelidir (Pardo & Nam, 2011a:287).

Şekil 4: Dünya Bankası Yönetişim Göstergeleri ve Türkiye



Kaynak: http://info.worldbank.org

SONUÇ

Çağımızda bilgi teknolojlerinin hızlı değişimi yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının geliştirilmesini sağlamış ve bilgi toplumu olma yolunda yerel yönetimlerde bu çerçevede akıllı yönetişim bağlamında e-belediye uygulamalarını hayata geçirme çabaları ortaya çıkmıştır. Böylelikle de bilgi teknolojileri kullanımıyla online işlemlerin, platformların halkın hizmetine sunulmasıyla kaliteli, etkin ve verimli bir yönetimin hayata geçirilmesi ve aynı zamanda da yerel halkın katılımıyla yerel demokrasinin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca e-belediye kapsamında atılacak olan adımlarla merkezi yönetime karşı yerel yönetimlere taşra birimleri niteliğinden merkezi yapı içinde özerk bir birim olma niteliğini pekiştirecektir.

Akıllı yönetişim bağlamında e-belediye uygulamaları kentteki yönetim süreçlerine fikirleriyle katkı veren insanlar yaşadığı kenti daha fazla sahiplenmesi adına önem arz etmektedir. Ayrıca bu yeni iletişim modelleri ve platformlar kentli kimliğini geliştirme adına önemli imkanlar da sağlayacaktır. Yerelde vatandaşın katılımını teşvik edici yöntemler öne çıkarılmalı ve projelerin öncesinde ve devamında kentte yaşayanlar süreçlere dahil edilmelidir. İşbirliği ve katılımın yanında veri paylaşımı, hizmet ve uygulamaların bütünleştirilmesi, hesap verebilirlik, şeffaflık faktörleri de akıllı yönetişim için önemlidir. Ancak, genel olarak sunulan e-devlet uygulamaları incelendiğinde, temel yapılanların sorgulama ve ödeme işlemleri olduğu, katılımı arttırıcı ve şeffaf yönetim anlayışına tam olarak uygun olmadığı görülmektedir.

Bu çalışmada e-belediye uygulama araçları anlatıldıktan sonra Türkiye'deki sürece bakılmış ve ülkemizden çeşitli örnekler verilmiştir. İncelenen belediyelerin web sitelerinde vatandaşın etkin olarak katılabildiği doyurucu uygulamaların olmadığı gözlemlenmiştir. Bu noktada akıllı yönetişim kapsamında hayata geçirilebilecek "yerel ölçekli uygulamalar arasında, doğrudan belediyelerin hayata geçirebilecekleri, kent bilgi sistemleri, özel eğitim ve sağlık uygulamaları, topluluk merkezli kent forumları, sanal kent meclisleri, kamusal erişim noktaları gibi yerel e-yönetişim projelerine ağırlık vermek ve bu yaklaşımı, genel yerel yönetimler programına sağlıklı bir biçimde entegre etmek bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır" (Uçkan, 2003).

Bir diğer deyişle yönetsel inovasyon, teknolojik inovasyonun da derecesini ve etkiliğini etkilemektedir (Pardo & Nam, 2011b:187). Bazı işlemlerin webe aktarılması yerine yönetimin de webe aktarılması perspektifine göre hareket edilmeli, stratejiler geliştirilmelidir. Bakılan örnek uygulamalarda ise temel yapılanlar sorgulama ve ödeme işlemleridir, katılımı arttırıcı ve şeffaf yönetim anlayışına tam olarak uygun değildir. Bu çalışmaların başarılı olması için hem yerel yönetimlerde çalışan kişilerin hem vatandaşların elektronik dönüşüm algılaması ve uygulama kapasitesine sahip olması önemlidir. Ayrıca halkın en çok başvurduğu kurumlardan olan yerel yönetimler artık hizmet alanlarını genişletmek, verimliliği arttırmak, hizmet kalitesini yükseltmek amacıyla bilgi teknolojisine da fazla yatırım yapmaları gerekmektedir. Ancak akılı yönetişim ve e-belediye uygulamaları mali durumu ve teknik altyapısı yeterli belediyelerle sınırlı kalmaktadır.

KAYNAKÇA

Anttiroiko, A.V. et al., (2013). Smart cities in the new service economy: building platforms for smart services, *Al & Society*, 1-12. Fortcoming Retrieved: 05/05/2014, http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs00146-013-0464-0

Atakum Belediyesi 2014 Faaliyet Raporu (2015). http://www.atakum.bel.tr/belgeler/faaliyet.pdf Erişim:09/10/2015

Canik Belediyesi 2014 Performans Raporu (2015). http://www.canik.bel.tr/faaliyetraporu_detay.asp?id=15334 Erişim:09/10/2015

Chourabi, H., et al. (2012). Understanding smart cities: an ıntegrative framework.*45th Hawaii International Conference on System Sciences*, Hawaii, USA, 2289-2297.

Devlet Planlama Teşkilatı *(DPT*) (2004). *e-Devlet proje ve uygulamaları*. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Bilgi Toplumu Dairesi, Ankara. http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/KDEP/040400_Eylem32.pdf Erişim tarihi: 07 Nisan 2013.

Dünya Bankası Yönetişim Göstergeleri Türkiye Raporu (2015). http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports Erişim:09/10/2015

Genco, M.İ. (2010), Türkiye'de Yerel Yönetimlerde E-Belediyecilik Uygulamaları ve Gelişim Süreci, Hatay: Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Hanehalkı Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırması (2015), http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18660Erişim:29/09/2015

http://tuikapp.tuik.gov.tr/Bolgesel/hesaplananKentArastirmasiSorgula.do# Erişim:29/09/2015

http://www.eifer.uni-karlsruhe.de/IMG/pdf/215_Huber_Mayer_Smart_Cities-_An_emerging_city_concept_to_frame_sustainable_transitions.pdf Erişim: 01/05/2013.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2011). "E-Devlet (Yerel) Uygulamaları Anketi Raporlaması" http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/eDevlet%28Yerel%29UygulamalariAnketi.pdf (Erişim Tarihi: 02.04.2013).

İlkadım Belediyesi (2015). 2015-2019 Stratejik Planı, http://ilkadim.bel.tr/pdf/file1.pdf Erişim:09/10/2015

Li, D. (Et al.) (2013). Geomatics for smart cities - concept, key techniques,and applications, *Geo-spatial Information Science*, 16 (1) , 13-24.

Mcgraw Hill (2013). Smart cities: how to build sustainable and resilient environments in an increasingly urbanized world.

Nam, T. & Pardo., T. A. (2011a). Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and ınstitutions.*In Proceedings of the 12th Annual DigitalGovernment Research Conference*, College Park, Maryland, June 12-15, 282-291.

Nam, T. & Pardo., T. A. (2011b). Smart city as urban ınnovation: focusing on management, *Policy and Context. ICEGOV2011*, Tallinn, Estonia,185-194.

Navigant Research (2014) Smart city communication networks fiber, cellular, wi-fi, rf mesh, and plc networks for smart energy, smart transportation, smart water, smart buildings, and smart government: global market analysis and forecasts research report, Retrieved: 28/04/2014, http://www.navigantresearch.com/wp-assets/uploads/2014/03/SCCN-14-Executive-Summary.pdf.

Negiz, N. ve Saraçbaşı, Y. (2012). Demokratik Yönetişim Sağlanmasında E-Belediye Ve Uygulamaları: Akdeniz Bölgesi Örneği, Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, Cilt: VII Sayı: I, ss: 42-52.

Nüfus ve yaş grubu verileri, http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul Erişim:29/09/2015

Özkara, N. (2010), E-Belediye: Tarsus Örneği, Mersin: Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Saraçbaşı, Y. (2010), Türkiye'de E-Belediyecilik Uygulamalarında Belediye Vatandaş İlişkisi: Malatya Belediyesi Örneği, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Saverio, F. (2011). *Smart cities, analysis of a stratejik plan.* Unpublished master thesis, Bologna University, Engineering Department, Italy.

Şahin, A. (2007), "Türkiye'de E-Devlet Uygulamaları ve Konya Örneği", Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 29, ss: 161–189.

Şat, N. (2012). "Yerel Yönetimlerde E-Devlet Uygulamaları", *E-DEVLET Kamu Yönetimi ve Teknoloji İlişkisinde Güncel Gelişmeler* (Ed. Mehmet Zahit Sobacı ve Mete Yıldız), Ankara: Nobel Yayıncılık, s.235-252.

Uçkan, Ö., (2003), E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü, Sayı 5, İstanbul http://www.stradigma.com/turkce/haziran2003/makale_09.htmlErişim:29/09/2015

www.atakum.bel.tr

www.canik.bel.tr

www.ilkadim.bel.tr

Yıldırım, M. (2011), e-Devlet ve Yurttaş Odaklı Kamu Yönetimi, Ankara, Nobel Yayıncılık.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DİJİTAL DÖNÜŞÜM: E-DEVLETTEN AKILLI DEVLETE GEÇİŞ

Doç. Dr. İbrahim Ethem TAŞ
Kahramanmaraş sütçü imam üniversitesi İİBF

Arş. Gör. Öznur ULUDAĞ
Kahramanmaraş sütçü imam üniversitesi İİBF

Kemal UÇACAK
Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF

ÖZET

Son dönemde küreselleşme olgusunun tetiklediği değişim ortamında, bilişim teknolojilerindeki çarpıcı gelişmelerin etkisiyle her alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da yeni değişim eğilimleri söz konusu olmuştur. Bu değişime adapte olmak gayesiyle reform çalışmaları hızla devam etmektedir.

Bu kapsamda vatandaşın beklentilerine cevap verebilmek ve yaşanan değişim sürecine uyum sağlayabilmek amacıyla e-devlet uygulaması hayata geçirilmiştir. Bahsedilen uygulama ile vatandaşlara tüm kamu hizmetlerine, kamu kurumlarına gitmek zorunda kalmadan bulundukları yerden elektronik ortamda ulaşma imkânı tanınmıştır. Gelinen bu aşamanın önemli bir ilerleme olduğunu ifade etmekle birlikte, tüm ihtiyaçlara cevap verdiğini söylemek mümkün olmamıştır. Bu yüzden e-devlet uygulamasının eksikliklerini gidermek için yeni arayışlar devam etmiş ve yeni arayışların bir sonucu olarak Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi(KAYSİS) ortaya çıkmıştır. KAYSİS Türk Kamu Yönetim Sisteminde yer alan bütün unsurların mevzuat dayanaklarıyla birlikte tespit edilerek elektronik ortamda tanımlandığı, geliştirilen e-devlet uygulamalarının birbirine tek merkezden entegre edilerek a-devlete(akıllı devlet) geçilmesini sağlayacak temel bir bilgi sistemidir. Bu sistem ile e-devletten farklı olarak, bütün kamu kurumlarının sundukları hizmetlere ve belgelere tek bir platform üzerinden erişmek mümkün olabileceği gibi kurumlar arası bilgi ve belge transferi de mümkün olacaktır. Belirtilen sistemde vatandaş memnuniyetinin ölçüldüğü uygulamaların da varlığı düşünüldüğünde vatandaş odaklı hizmet sunumunda önemli bir adım atılmış olacaktır. Yani yakın tarihte e-devlet tartışmaları yerini "akıllı devlet" tartışmalarına bırakacaktır.

Literatürde akıllı devlet kavramının kapsamı hakkında bir konsensüs bulunmadığı için yapılan çalışma ile akıllı devlet kavramının literatüre teorik temelde bir katkı sağlaması planlanmaktadır. Bu doğrultuda ilk olarak tüm dünyada yaşanan hızlı değişim ışığında yönetim bilişim teknolojileri ve kamu yönetimi arasındaki ilişki açıklanmaya çalışılacaktır. Daha sonra ülkemizdeki e-devlet uygulaması faydaları ve eksiklikleriyle analiz edilip, bu eksiklikleri gidermek amacıyla ortaya çıkan ve e-devletten daha ileri bir aşamayı temsil eden a-devlet hakkında bilgi verilecektir. Son olarak akıllı devlet ile ilgili örnek uygulamalar verilerek konu somutlaştırılmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Değişim, Bilgi Teknolojileri, Akıllı Devlet.

DIGITAL CHANGE IN TURKISH PUBLIC MANAGEMENT: TRANSFORMING FROM E-GOVERNMENT TO SMART-GOVERNMENT

Abstract

There are some new transformation tendencies occurred in the public management, on the conversion spots that the globalization fact has triggered. Reformative processes are continuing for the purpose of adaptation to that conversion. In order to fulfill the expectations of the citizens, the e-gov apps were created. With this app, people had the possibility to reach all public services from wherever they are without having to go there. This process looks important but it's not possible to say it responds to all demands.

To solve the insufficiencies of it, new projects had been prepared and finally "Electronical Public Information Management System" (EPIMS) appeared as a solution.

EPIMS is a basical information system that all the elements of the Turkish Public Management System are defined electronically and all the e-gov apps are integrated in one place to convert to the S-Gov from E-Gov. With this system, different from E-Gov, services and documents of all state agencies' are possible to reach from one single platform at a time, also the information and document transfers between this agencies are possible. When we look at the apps that measures the satisfaction of citizens, we can say that is a huge step on dealing with citizen-centered services. Soon, there will be discussions about S-Gov instead of E-Gov.

Because there are no consensus literally about the scope of the S-Gov fact, this studies will theorically contribute to this literature as its' planned.

In this direction, firstly the relation between information technologies and public management will be explained. Then, the pros and cons of E-Gov apps will be analyzed, and then the information will be given about S-Gov that

created to fix this issues of E-Gov.
Finally, in order to conceptualize it, application examples will be given about Smart Government.

Keywords: Change, Information Technologies, Smart Government

1.GİRİŞ

Günümüz dünyasında günlük yaşamımızı bütün yönleriyle derinden etkileyen bir olgu olan küreselleşme, 1990'lı yılların başından itibaren boy gösteren bilgi ve iletişim teknolojileri alanındaki gelişmelerle birlikte eğitim, ekonomi, sağlık başta olmak üzere tüm toplumsal alanlarda radikal değişimler yaşatmıştır. Bu köklü değişimler doğrultusunda birçok ülkenin kamu yönetimi anlayışı da değişmiş, kamu kurumlarının hizmet sunumunda bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılmaya başlanmıştır. Bahsedilen gelişmelere paralel olarak ülkemizde de kamu yönetiminde yapısal bir dönüşüm ihtiyacı gündeme gelmiştir. Böylece birçok kamu kurumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılarak bilgi ve işlem merkezleri, internet siteleri oluşturulmuş, bilgiler bilgisayar ortamında depolanmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda atılan adımlardan ilki e-devlet olmuştur. E-devlet vatandaşın devlet kapısına gitmeden bulunduğu yerden elektronik yoldan istediği hizmete ulaşmasıdır. Kamu kurumlarının vatandaşlara hizmet sunumunda bilgi teknolojilerini kullanarak performans ve verimlilik artışını hedefleyen, günümüz toplumlarının karşılanmasında kullanılması gerekli olan kamu yönetimi mekanizmasıdır(Aydın,2013:263).

Geleneksel devlet modeline kıyasla daha ileri bilgi teknolojisi altyapısına sahip olduğu düşünülen e-devlet, yaşanan bu hızlı değişim süreci karşısında kavramsal olarak tatmin edicilik özelliğini yitirmiştir. Bu nedenle kamu yönetiminde bilgi teknolojilerinin kullanımında yaşanan değişimi açıklayabilmek için arayışlar devam etmiş ve bunun neticesinde akıllı devlet kavramı ortaya çıkmıştır.

Akıllı devlet literatürde bazı kaynaklarda e-devletin yerine kullanılmaya başlanmıştır. Bununla birlikte, akıllı devlet kavramı üzerinde literatürde görüş birliği bulunmamaktadır. Henüz çok yeni bir kavram olduğu için yapılan çalışmalar okuyuculara fikir vermekten öteye gidememektedir. Bu çalışmada akıllı devlet üzerine yazılmış kaynaklardan elde edilen bilgiler analiz edilerek kavram ile ilgili genel bir çerçeve çizilmeye çalışılmıştır.

2.KAMU YÖNETİMİNDE BİLGİ TEKNOLOJİLERİ KULLANIMI VE E-DEVLET

Bilişim, bilgi ve teknolojinin birlikte kullanılmasını ifade eden bir kavramdır(Aydın, 2013: 258). Yönetim bilgi sistemleri ise kar amacı güden ve/veya kar amacı gütmeyen organizasyonlara uygulanabilen ve temel olarak farklı yönetim kademelerindeki yöneticilere gereksinim duydukları bilgiyi sağlamakla görevli olan bir bilgi sistemidir. Yönetim bilgi sistemleri bir organizasyonun tüm kademelerindeki yöneticilere, sorumlulukları altında olan planlama, denetleme ve yönetim faaliyetleri için daha verimli ve etkili karar almalarını sağlamak amacıyla, organizasyon içi ve dışından toplanan verileri enformasyona dönüştüren ve bu enformasyonu ileten sistemdir(Anameriç, 2005: 27-28).

Bilişim yoğunluklu toplumsal değişim ve dönüşüm, kamu yönetiminde de bilişim teknolojisi sistemlerine ilgi duyulmasını sonuç vermiştir. Teknolojik, yönetsel ve toplumsal değişimin hızla seyrettiği günümüzde kamu yönetiminde veya kamu hizmetlerinin sunumunda bilişim sistemleri önemli ölçüde kullanılmıştır. Böylece kamu kuruluşları, çağın gerekleri ve küreselleşen dünyayı paylaşan, bilgi toplumunu oluşturan halkın talepleri doğrultusunda kamusal hizmet sunmada daha çok bilişim teknolojisinin kullanıldığı projeler geliştirmiş, kaynaklarını bu yöndeki faaliyetler için kanalize etmiştir.(Aydın, 2013: 260). Varlığını bilgi ve iletişim teknolojilerine borçlu olan ve bir kamu yönetimi mekanizması olarak bilinen "e-devlet" de bu doğrultuda ortaya çıkmıştır.

E-devlet, en genel şekliyle "devlet hizmetlerinin en kolay ve en etkin yoldan, kaliteli, hızlı, kesintisiz ve daha güvenli bir şekilde elektronik ortamda sunulması" olarak tanımlanmaktadır(Çelen vd.,2011:2). Fakat yapılan tanım dışında e-devlet üzerine uluslararası kuruluşlar, farklı ülkeler vs. tarafından çok çeşitli tanımlar yapılmış, ortak bir tanımı söz konusu olmamıştır. Yapılan tanımlardan bazıları şöyledir:

OECD tarafından e-devlet, "Hükümetler ile vatandaşlar, hizmet kullanıcıları ve ticari faaliyette bulunanlar arasında yeni bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak, hem hükümet içinde ve hem de dışında (hükümetten vatandaşa, hükümetten ticari faaliyette bulunanlara, kamudan kamuya) hizmet vermek, karar almak ve sorumluluk amaçlarıyla bilgi ve hizmetlerin dağıtımına ve toplanmasına erişimde yeni bir ilişki geliştirme fırsatı" şeklinde tanımlanmıştır(Karagülmez,2010:459).

ABD ise e-devleti "Kamu, diğer yapılar ve devlet varlıkları için devletin bilgi ve hizmetlerine erişimini ve sunumunu artırmak veya devlet işlemlerinin geliştirilmesini sağlamak amacıyla internet ve diğer bilgi teknolojilerine, birleşik süreçlere dayalı olarak web yapısının kullanılmasıdır" şeklinde tanımlamıştır(Karagülmez,2010:461).

Öğretiye bakıldığında ise e-devlet, "Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmasıyla kamu yönetiminde bir dönüşüm gücü (kapasitesi)" olarak tanımlanır ya da aslında "Bilgi ve iletişim teknolojileri ekseninde inşa edilen yeni devlet şekli" olarak tarif edilmektedir(Karagülmez, 2010:463).

Yapılan tanımlar çerçevesinde ele alındığında e-devlet uygulamasıyla gerçekleştirilmek istenen amaçların ortak olduğu görülmektedir. Bu amaçlar ise şu şekilde ifade edilmektedir(Demirel, 2006:87-88; Çakır, 2011:145):

- Harcamalarda Tasarrufun Sağlanmasıdır. Her yıl devlet üzerinde yük oluşturan harcamalar, e-devlet sisteminin benimsenmesiyle beraber çok büyük oranda düşürülebilir.

- Kâğıt İşlemlerinin Kontrol Altına Alınmasıdır. E-devlet anlayışının benimsenmesiyle beraber kâğıt üzerinden gerçekleştirilen işlemler elektronik ortama aktarılarak analize imkân tanıyacaktır.

- Kamu Yönetiminde Şeffaflıktır. Her türlü bilgiye internet ortamından ulaşılmasıyla birlikte şeffaf devlet anlayışı da ortaya çıkacak; halk için var olan devlet kavramının yerleşmesinin sağlanmasıyla devlet-vatandaş ilişkileri de farklı bir boyuta taşınacaktır. Yine şeffaflık yapılan işlerle ve hizmetlerle ilgili olarak gizlilik sınırlamalarını mümkün olan en alt düzeylere indirerek, bilgi edinme hak ve özgürlüğünün önünü açacaktır.

- Hizmet Kalitesidir. Sunulan hizmetler belirli bir kalite ve seviyede vatandaşa sunulacaktır.
- Kamu Yönetiminde Kesintisiz Hizmettir. Her şey bir klavye tuşu kadar yakın olacağı için 7 gün 24 saat hizmet sunulabilecektir.
- Vatandaşın Yönetime Katılımının Arttırılmasıdır. Devlet hizmetlerinden yararlanacak olan vatandaş sayısı artacaktır.
- Kamu Yönetiminde Kolay, Hızlı ve Rahat Erişim Olanağının Sağlanmasıdır.

Belirtilen amaçların gerçekleşmesi veya hedefe ulaşılması durumunda e-devletin birtakım yararlar sağlayacağı düşünülmektedir. Bu yararlar ise şöyle ifade edilmektedir(www.digitaldevlet.org, 06.08.2015; Aydın, 2013:264-265; Erdem, 2014:737):

- Zamandan tasarrufu sağlamak
- Maliyetlerin düşmesi ve verimliliğin artması
- Vatandaşa sunulan kamu hizmetlerinden memnuniyetinin artması
- Ekonomik gelişimin desteklenmesi
- İnsanların yaşam kalitesinin artması
- Kâğıt bağımlılığı ve kullanımının azalması
- Vatandaşın taleplerinin ön plana çıkması
- Kamu ile olan işlemler için vatandaşın talep ettiği bilgilere bir noktadan, doğru şekilde ulaşılması ve böylece insandan kaynaklanan yanlışların minimuma indirgenmesi
- Vatandaş ile kamu yönetimi arasındaki ilişkilerin gelişmesi ve bir güven ortamının oluşarak güçlenmesi

E-devlet kapsamında kamu hizmetlerinin sunulması devlet-vatandaş ilişkileri açısından yeni bir döneme girilmesini olanaklı kılmış ve yukarıda belirtilen yararları sağlamıştır. Belirtilen yararlarla birlikte birtakım eksikliklerin ya da sınırlılıkların söz konusu olduğu görülmüştür. Bu sınırlılıkların en önemlisi hâlâ standart bir tanımının bulunmayışıdır. Bunun birkaç nedeni mevcuttur (www.acikders.org.tr, 2015):

- E-devlet kavramı, gerçekleştirilen faaliyetin amacı olan kamusal bilgi ve hizmetlerin sunumu üzerinden tanımlanmıştır. Fakat tanımda değinilen teknolojinin türü, bilgi ve hizmetin sağlayıcısı ve e-devlet süreci içindeki aktörlerin faaliyetleri kesin olarak belirtilmemiştir. Bu nedenle e-devletin tanımı, incelenen örnekteki bağlama, kurumsal ve yasal kurallara, belli bir projedeki aktörler arası dengeye göre değişmektedir.
- E-devlet kavramı farklı kesimlere farklı anlamlar ifade etmektedir. Bu farklılık ya da anlam kargaşası teknolojinin hızlı değişiminden beslenmektedir. E-Devlet tanımında şeffaflık ve hesap verebilirlik, vatandaş-odaklı hizmet anlayışı, etkileşimli iletişim, maliyet tasarrufu öne çıkarılmaktadır. Bu nedenle incelenen her e-devlet uygulamasında e-devlet kavramının tanımı için farklı bir özellik kümesinin kullanılması normal görülmelidir.

- Ayrıca E-devlet çalışmaları fazlaca popüler kavram olma özelliği ve ticari pazarlama kaygıları taşımaktadır. Bu pazarlama kaygıları e-devlet alanında bolca bulunmakta fakat bunun normal görülmesi gerekmektedir.

Türkiye'de E-Devlet uygulaması uygulama noktasında da bazı sınırlılıklara sahiptir. Sitede yer alan elektronik hizmetlerden adında "sorgulama" ifadesi geçenlerin sayısına bakıldığında bu türden sunulan kamu hizmet sayısının %50'sinden fazlasının bir sorgulama hizmeti (araç sorgulama, beyan bilgileri sorgulama, bilgi edinme başvuru sorgulama, nöbetçi eczane sorgulama vb.) olduğu görülmektedir. Üstelik elektronik olarak yürütülen kamu hizmetlerinin sayısına bakıldığında aynı sorgulama işlemini yapan tüm kurumların sorgu hizmetinin ayrı bir hizmet olarak değerlendirildiği görülmekte ve bunun bir sonucu olarak elektronik anlamda sunulan kamu hizmet türü sayısının aslında daha az olduğu ortaya çıkmaktadır(www.kaysis.gov.tr, 2015). Aslında sorgulama da önemli bir hizmettir. Zira eğer o sorgulama hizmeti internet üzerinden sunulmasaydı vatandaşlar o hizmetten faydalanmak için hizmetin sunulduğu kamu kurumuna gitmek zorunda kalacaktı. Fakat kamu hizmeti kavramının kapsamının genişliğini düşündüğümüzde tek başına sorgulama hizmetinin ağırlıklı olduğu bir yapının yeterli olmadığını söyleyebiliriz.

E-devlet uygulamaları önemli bir gelişme olmasına rağmen, bahsedilen eksiklikler ve sınırlılıklar çerçevesinde bakıldığında, vatandaşın tüm ihtiyaçlarına cevap vermediği ve bu yolla hizmet almada vatandaşa tam bir memnuniyet sağlayamadığı görülmüştür. Bunun üzerine e-devlette görülen eksiklikleri gidermek amacıyla yeni arayışlar söz konusu olmuş ve bunun bir sonucu olarak vatandaş memnuniyetinin daha çok ön planda tutulduğu bir kamu yönetimi yapısı olarak akıllı devlet kavramı tartışılmaya başlanmıştır.

3. AKILLI DEVLET

Kamu yönetiminde bilgi teknolojilerinin kullanılması son yıllarda büyük gelişim göstermiştir. Böylece vatandaşlar ve kamu yönetimi arasındaki ilişkiler daha etkili, demokratik ve şeffaf bir hale gelmiştir. Ayrıca özellikle son zamanlarda tüm bu etkileşimlerin de etkisiyle beraber kamu yönetiminde iki önemli trend gözlemlemekteyiz. Öncelikle tüm dünyada devletler açık veri/açık devlet anlayışına geçme eğilimindeyken diğer taraftan teknolojinin gelişmesi ve yaygınlaşması devlet ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri geliştirmenin yanında karmaşık sosyal problemleri daha iyi anlayabilmemiz için bize yardım edebilecek verilerin elde edilmesine katkı sunmaktadır(Mellouli vd., 2014: 1).

Hem yukarıda bahsedilen iki trend hem de bilgi teknolojilerinin yoğun bir şekilde kullanıldığı kamu yönetimi yapısı "akıllı devlet" olarak ifade edilmektedir. Akıllı devlet özellikle önümüzdeki 10-15 yıl boyunca devletlerin ayak uydurmak zorunda kalacağı ana trendlerden biri olarak tasavvur edilmektedir(Mellouli vd., 2014: 1).

Akıllı devletin ne olduğunu anlayabilmemiz için onu kamu sektöründe inovasyonun ve yeni teknolojilerin yapıcı bir şekilde bir araya getirildiği bir yapı şeklinde düşünmeliyiz(Helbig vd., 2014: 12).

Son yıllarda yaşanan ekonomik krizler, yaşanan bütçe açıkları ve kamu borçları, kamu hizmetlerine artan talep, beklenti ve isteklerin çeşitlenerek artması devletlere kamu hizmetlerinin sunumunda geleneksel yöntemlerin ötesinde yeni yöntemler bulması yönünde

büyük baskı yapmaktadır. Bakıldığında birçok ülke bu sorunlara eğilmek adına yönetim, eğitim, sağlık, ulaşım gibi farklı alanlarda çeşitli yenilikçi girişimlerde bulunmakta ve böylece daha etkin, kaliteli, hızlı, katılımcı ve vatandaş odaklı kamu hizmetleri sunmaktadır. Yani inovasyon, önemli ölçüde hizmet sunumunda maliyetleri azaltan, hizmet kalitesini artıran hizmetten yararlananlar ya da hizmeti sunanlar açısından memnuniyeti artıran yeniliklerdir(Ak, 2013: 27).

Kavramsal çerçevede bahsedilen açık veri açık devlet ilkeleri akıllı devlet kavramının en önemli unsurlarındandır. Açık veri herhangi bir telif hakkı, patent ya da diğer kontrol mekanizmalarına tabi olmaksızın herkes tarafından ücretsiz ve özgürce kullanılan veridir. Açık devlet verisi ise devlet ya da devlet kontrolündeki birimlerin ürettiği, herkes tarafından kullanılabilir ve dağıtılabilir olan verilerdir. Dolayısıyla açık devleti yönetimde şeffaflık, katılım ve işbirliğini temel alan devlet olarak tanımlayabiliriz(www.tubitak.gov.tr, 2015).

Hizmet sunumunda yeni bir aşamayı temsil eden akıllı devlet ile kamu yönetimi vatandaşlara daha etkin ve daha entegre bir şekilde hizmet sunabilecektir. Vatandaşların hem karar alma süreçlerine hem de bizzat hizmet sunumuna katılımının mümkün olduğu akıllı bir devlet yapısıyla birlikte vatandaşlar için daha kusursuz bir hizmet deneyimi mümkün olacaktır(Harsh ve Ichalkaranje, 2015: 9). Böylece vatandaş memnuniyeti de artacaktır.

Akıllı devlet kavramı literatürde henüz kapsamlı bir şekilde çalışılmamış bir konu olsa da son yıllarda ilgi çeken ve konuşulmaya başlanmış bir konudur. Türkiye'de de artık kamu yönetiminin bilgi teknolojileri kullanarak hizmet sunması denildiğinde akıllara sadece e-devlet gelmemektedir. Artık akıllı devlet kavramı bizzat resmi devlet kurumları tarafından telaffuz edilmektedir ve bu konuyla ilgili çalışmalar başlamıştır. Bu doğrultuda kamu kurumları arasındaki entegrasyon sorunları giderilmeye çalışılarak akıllı devletin en önemli unsurlarından olan entegre hizmet sunumu gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bunun için öncelikle e-devlet unsurlarının birbirini anlaması gerekmektedir. E-Devlet unsurlarının birbirlerini anlayabilmeleri için öncelikle aynı dili konuşmaları gerekmektedir. Bunun için de veriler bütün kurumlar için aynı anlama gelmelidir. Böyle bir yapıyı mümkün kılabilmek için ortak bir veri sözlüğü oluşturmak gerekmektedir(TBD, 2004: 20).Bunun için a devletin alt yapısı olarak nitelenen Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi(KAYSİS) hayata geçirilmiştir.

Çalışmanın bundan sonraki kısmında başta akıllı devletin(a-devlet) alt yapısı olan KAYSİS olmak üzere, ülkemizde uygulanan ya da hazırlık aşamasında olan bazı akıllı devlet uygulamaları hakkında bilgi verilecektir.

3.1.Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi(KAYSİS)

KAYSİS kamu kurumlarının teşkilat yapısından, sunulan hizmetlere, hizmetlerde kullanılan belgelerden, belgelerde bulunan bilgilere kadar kamu yönetiminde yer alan unsurların mevzuat dayanaklarıyla birlikte tespit edilerek elektronik ortamda tanımlandığı, geliştirilen e-devlet uygulamalarının birbirine tek merkezden entegre edilerek a-Devlete(akıllı devlet) geçilmesini sağlayacak temel bir bilgi sistemidir ve akıllı devletin alt yapısıdır(İGB, 2015: 2). Başka bir ifadeyle KAYSİS, e-devletin beynini oluşturacak, kurumlar arasında

birlikte çalışabilirliği sağlayacak bir sistemdir(www.kaysis.gov.tr, 2015). B u konuyu bir örnek yardımıyla açıklamak yerinde olacaktır:

Örneğin A Kurumunun yürütmüş olduğu bir hizmetten faydalanmak için başvuruların bu kurumun geliştirdiği bir e-uygulama ile yapıldığını varsayalım. Bu uygulama ile alınacak başvuruda istenen verilerden bir kısmının başka kurumlardan temin edileceğini düşünelim. A Kurumuna başvuru yapıldığı anda, KAYSİS sahip olduğu sorgu yöntemleri ile başvuruda gerekli diğer verilerin isteneceği kurumları otomatik olarak tespit edecek, ilgili kurumlardan verileri çağıracak ve o hizmetle ilişkili olarak A Kurumunun kullanımına sunacaktır(www.kaysis.gov.tr, 2015). Böylece vatandaşlar tek tek kamu kurumlarını dolaşmak zorunda kalmadan tek tuşla sunulan hizmetten faydalanabilecektir. Dolayısıyla Türk Kamu Yönetiminde gereksiz bürokratik işlemler büyük ölçüde azaltılmış olacaktır.

KAYSİS, Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi(DETSİS), Hizmet Envanteri Yönetim Sistemi(HEYS), Devlet Belge Yönetim Sistemi(DBYS), Standart Dosya Planı Yönetim Sistemi(SDPS), Kamu Memnuniyet Anketi(KMA), Hizmet Standartları Yönetim Sistemi(HSYS) ve Kamu Mevzuat Sistemi(KMS) uygulamalarından oluşan bir sistemdir(İGB, 2014: 2). Burada anılan uygulamalar şu an kısmen de olsa uygulanan alt uygulamalardır. KAYSİS, bunların dışında 6 tane daha alt uygulamanın hayata geçirilmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir. Bu proje tamamlandığında tamamen akıllı devlet yapısına geçilmiş olacaktır. Akıllı devlet yapısına geçmek bu projenin en büyük amacı olmasına rağmen bu proje ile başka hedefler de gerçekleştirilmek istenmektedir. Bu projelerin neler olduğundan bahsetmeden önce, KAYSİS'in amaçlarına bakmakta yarar vardır. Bu amaçlar;

- "Kamu yönetimine ilişkin politika ve stratejilerin geliştirilmesinde gerekli verilere tek bir noktadan erişim sağlayacak referans kaynak oluşturulması,
- Kamu yönetimine ilişkin verilerin vatandaşların erişimine açılarak şeffaflaşmanın artırılması,
- Vatandaşların kamu yönetiminden memnuniyet düzeyinin kurumlar ve hizmetler düzeyinde ölçülmesi,
- Vatandaş memnuniyeti de esas alınarak kamu hizmetlerinde gereksiz bürokratik işlemlerin tespit edilmesi ve mevzuat dayanaklarının sadeleştirilmesi,
- e-Devlet kapsamında yer alacak kamu hizmetlerinin, "çekirdek, destek ve bilgi sorgulama hizmetleri" şeklinde tasnif edilmesinin sağlanması,
- Kamu kurumları ve sunulan hizmetler arasındaki ilişkilerin yazışma, belge ve veri

hareketleri üzerinden ortaya çıkarılarak ulusal süreç haritaları ve veri akış şemalarının oluşturulması,

- Kamu kurumları tarafından sunulan ortak hizmetlere ilişkin ihtiyaç duyulan uygulamaların geliştirilerek kamu kaynaklarında etkin kullanımın, veri bütünlüğünün sağlanması ve tek merkezden raporlama yapılabilmesi,

- Kamu yönetimine ilişkin üst verilerin tüm kamu kurumları tarafından esas alınacak şekilde tanımlanarak kurumlar arası birlikte çalışabilirlik ve veri paylaşımının sağlanması,
- Kurumlar arası veri paylaşımının tek bir merkezden dinamik olarak yapılmasını sağlayacak Ulusal Veri Santralinin geliştirilmesi,
- Ulusal Veri Santrali aracılığıyla e-Devlet çalışmalarının yapay zekaya dayalı a-Devlet (Akıllı Devlet) çalışmalarına dönüştürülmesi,
- Ulusal Veri Santrali üzerinden elde edilen veriler ile oluşturulacak kurumsal performans raporları ve üst politika metinlerinde yer alan hedefler doğrultusunda kamu kurumlarının izlenmesi,
- a-Devletin, KAYSİS'te yer alan kayıtlar üzerinden tek merkezden dinamik olarak yönetilmesinin sağlanması" olarak sayılmıştır(www.kaysis.gov.tr, 2015).

KAYSİS'te kamu hizmetleri, hizmetlerin sunulduğu elektronik uygulamalar, uygulamaların yazılım, donanım ve veri tabanı mimarisine ait bilgileri, web servis erişim bilgileri, servislerde bulunan yöntemler, her bir yöntemin giriş ve çıkış parametreleri tanımlanacaktır. Geliştirilecek Ulusal Veri Santrali'nin söz konusu tanımları dinamik olarak kullanması ve web servisler üzerinden tüm kurumların sunucularına erişim sağlayabilmesi halinde e-devlet çalışmalarından a-devlet(Akıllı Devlet-Smart Government) çalışmalarına geçilmesi sağlanacaktır(www.kaysis.gov.tr, 2015).

KAYSİS, akıllı devlet yapısının beyni olarak çeşitli alt uygulamaları içerisinde barındıran bir üst yapı olarak planlanmıştır. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde bu alt uygulamalar incelenecektir.

3.1.1. Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi(DETSİS)

Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının hiyerarşik olarak yapısal tablosunu ortaya koyan ve her birimi idari kimlik kodları ile tanımlayan bir sistemdir. DETSİS uygulaması ile kamu yönetiminin önemli unsurlarından biri olan devlet teşkilatı konusunda, projeden bir sistem bütünlüğüne giden bir süreç söz konusu olmaktadır. DETSİS, Türkiye Cumhuriyeti devletinin bütün teşkilat yapısını kuvvetler ayrılığı temelinde ve çeşitli sınıflandırmaları içierisinde barındırarak ortaya koyan bir sistemdir(www.kaysis.gov.tr,2015).

3.1.2. Hizmet Envanteri Yönetim Sistemi(HEYS)

"Kamu kurumları tarafından vatandaşlara, özel sektöre, sivil toplum kuruluşlarına ya da diğer kamu kurumlarına sunulan hizmetlerin operasyonel düzeyde tespit edilerek Hizmet Envanteri Numarası ile elektronik ortamda tanımlandığı ve ulusal süreç haritalarının oluşturulacağı sistemdir"(www.kaysis.gov.tr, 2015).

Hizmet Envanteri Yönetim Sisteminde kamu hizmetlerine başvuracaklara, bu başvurularını nereye ve hangi belgeler ile yapacakları gösterildikten sonra ortalama ne kadar sürede hizmetlerini alabilecekleri bilgisi verilmektedir. Ayrıca söz konusu başvurunun alınmasından sonraki süreç kurum içi ve kurum dışı yazışmalar ile paraf listesi aracılığıyla

açıklanmaktadır. Yani kısaca Hizmet Envanteri çalışması ile kamuda şeffaflaşma sağlanacaktır(www.kaysis.gov.tr, 2015).

3.1.3. Devlet Belge Yönetim Sistemi(DBYS)

Hizmet Envanterinde tanımlanan her bir faaliyet için başvurularda istenilen veya varsa hizmet sonucunda düzenlenen belgelerin türlerine göre ayrılarak isimlerinin standartlaştırıldığı, belgelerin Unique kodlarla eşleştirildiği ve belgelerin matbu bir örneğinin alındığı sistemdir(www.kaysis.gov.tr,2015).

3.1.4. Hizmet Standartları Yönetim Sistemi(HSYS)

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nca yürütülmekte olan Hizmet Envanter Yönetim Sistemi (HEYS) kapsamında, kamu kurumlarına ait hizmet detayları elektronik ortama alınmış ve bu veriler, www.kaysis.gov.tr internet sitesinde yayımlanmıştır. HSYS, Hizmet Envanteri Yönetim Sistemi veri tabanından vatandaşlara doğrudan sunulan hizmetleri seçerek hizmet standartları tablolarını otomatik olarak anlık oluşturulmasını sağlayacak sistemdir. Hizmet Envanter Yönetim Sistemi'nde tanımlanan hizmetler ilgili kurumların giriş görevlileri tarafından güncellendiğinde hizmet standartları tablosu oluşturmak için ikinci bir işleme gerek kalmaksızın aynı anda hizmet standartları tabloları da güncellenecektir. Güncellenen bu tablolar klasik olarak yine ilan panolarında ve kurumların resmi internet sitelerinde de yayınlanacaktır. Ancak HSYS'nin önemli bir avantajı daha vardır. İsteklinin binlerce resmi internet adresinde hizmet standartı tablolarını araması yerine sadece "www.kaysis.gov.tr" adresine erişim sağlamaları yeterli olacaktır. Böylece tek tuşla bütün kurumların hizmet standartları tablolarına ulaşmak mümkün olacaktır(www.kaysis.gov.tr, 2015).

3.1.5. Kamu Memnuniyet Anketi(KMA)

Vatandaşların, kamu hizmetlerine ilişkin memnuniyet oranlarının ölçüldüğü ve kamu yönetimine ilişkin stratejilerin tespit edilmesinde kullanılmak üzere raporlandığı akıllı anket sistemidir(www.kaysis.gov.tr, 2015).

3.1.6. Kamu Mevzuat Sistemi(KMS)

Bütün mevzuatın (birincil ve ikincil) tasnif edilerek, elektronik ortama taşınması, yeni mevzuatın elektronik olarak oluşturulması ve mevzuatın hizmetlerle eşleştirildiği bir yapıda vazgeçilmez bileşenlerden biri olmasının sağlanması bu sistemin ana hedeflerini oluşturmaktadır(www.kaysis.gov.tr, 2015).

3.1.7. Standart Dosya Planı Yönetim Sistemi(SDPYS)

Resmi yazıların "sayı" bölümünde, yazının hazırlandığı kurumu/birimi gösteren T.C. Devlet Teşkilatı Numarasından sonra yazılan, yazının içeriğinde yer alan konuyu gösterir kodların ve resmi yazıların arşivlerde saklama sürelerinin tanımlandığı bir sistem olarak planlanmıştır(www.kaysis.gov.tr, 2015).

4.SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Dünya'da teknolojik alanda yaşanan hızlı değişimden ülkelerin kamu yönetimleri de etkilenmiştir. Yönetimde bilgi teknolojileri kullanımının artması ve e-devlet kavramı eş

anlamlı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Fakat devam eden bu değişim trendleri karşısında e-devlet kavramının kapsamı yeterli olmamaya başlamıştır. Akıllı teknolojilerin yükseldiği günümüzde ülkelerin kamu yönetimlerinin de bu teknolojileri kullanmaya başlamasıyla beraber literatürde tüm bu yapıları kapsayacak bir kavram arayışına girilmiştir. Bunun neticesinde akıllı devlet kavramı tartışılmaya başlanmıştır. Bu anlamda akıllı devlet, e-devleti de kapsayacak biçimde kamu yönetiminde kullanılan tüm akıllı teknolojileri içine alan ve vatandaşa daha kişiselleştirilmiş hizmet sunmak suretiyle vatandaş memnuniyetini en üst düzeye çıkaran bir devlet yapısını ifade etmektedir.

Türk kamu yönetiminde de bahsedilen bu trend doğrultusunda çalışmalar yürütülmektedir. Bu çerçevede Başbakanlık tarafından yürütülen çalışmalar neticesinde Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi(KAYSİS) uygulaması hayata geçirilmiştir. Akıllı devletin alt yapısı olarak kabul edilen KAYSİS, Türk kamu yönetiminde akıllı devlet çalışmalarında bir dönüm noktası olarak kabul edilebilir.

KAYSİS, henüz tamamlanmamış bir projedir. Bu proje tüm alt uygulamalarıyla tamamlanarak hayata geçtiğinde akıllı devlet yapısı gerçekleşecektir. Fakat bunun için tüm kamu kurumları bu projeyi sahiplenmelidir. Zira devlet yapısını geniş kapsamlı bir yapı olarak düşündüğümüzde her kamu kurumunun ayrı hizmetleri ve bu hizmetleri sunduğu müstakil uygulamaları olabilir. Akıllı devlet yapısına geçebilmek için tüm bu farklı uygulamalar birbiriyle uyumlu çalışacak şekilde hazırlanmalıdır. Bunun için kamu kurumları bu projeyi sahiplenmelidir. Bunun neticesinde dünyada gerçek anlamda akıllı bir kamu yönetimi yapısına sahip olan ilk ülke Türkiye olabilir.

KAYNAKÇA

Ak, Akın(2013), "OECD Perspektifinden: Kamu Hizmetlerinin İyileştirilmesinde İnovasyon", İdarecinin Sesi Dergisi, S: 158, s. 27-30.

Anameriç, Hakan(2005), "Yönetim Bilgi Sistemlerinin Yönetim Fonksiyonları Üzerine Etkisi", Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi, 45(2), s. 25-43.

Aydın, Ahmet (2013), Kamu Yönetimine Giriş, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Çakır, Yafes (2011), "E-Devletin Gelişimi Ve Sosyal Güvenlik Kurumunda E-Devlet Uygulamaları", Dış Denetim.

Çelen, Fatma Kübra, Çelik, Aygül, Seferoğlu, Süleyman Sadi (2011), "Türkiye'deki e-Devlet Uygulamalarının Değerlendirilmesi",Akademik Bilişim, İnönü Üniversitesi.

Demirel, Demokaan (2006), "E-devlet ve Dünya Örnekleri", Sayıştay Dergisi, S:61, s. 83-118.

Erdem, Emrah (2014), "E-Devlet Uygulamaları Açısından Türkiye İncelemesi Ve Bir Model Önerisi", Uluslar arası Sosyal Araştırmalar Dergisi, C:7, S:33, s. 734-746.

Gil-Garcia, Ramon .J, Helbig, Natalie, Adegboyega, Bojo(2014), "Beingsmart: Emergingtechnologiesandinnovation in thepublicsector", GovernmentİnformationQuarterly, 31, s. 11-18.

Harsh, Akhilesh, İchalkaranje, Nikhil(2014),"Transforming e-Governmentto Smart Government: A South AustralianPerspective",Intelligent Computing, CommunicationandDevicesProceedings of İCDD 2014, s. 9-16.

Karagülmez, Ali (2010), "Elektronik Devlet Kavramı" , Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, C: 1, S: 2, s. 449-479.

Mellouli, Sehl, Reyes-Luna, Luis, Zhang, Jing(2014), "Smart government, citizenparticipationandopendata", İnformationPolity, 19(1), s. 1-4.

TBD, (2004), E-Devlet: Kamuda Ortak Bilgi-Veri Paylaşımı, TBD, Ankara.

https://www.kaysis.gov.tr/docs/kaysistantmkitap.pdf, 30.09.2015.

http://www.acikders.org.tr/mod/resource/view.php?id=2770, 17.08.2015.

http://www.digitaldevlet.org/edevletnedir.html, 20.08.2015.

https://www.kaysis.gov.tr/Makaleler/Ugurkaragoz_kaysisveinovasyon.pdf,13.09.2015.

https://www.kaysis.gov.tr/Kaysis_Hakkinda,14.09.2015.

https://www.kaysis.gov.tr/Makaleler/GamzeCetin_heys.pdf,17.09.2015.

https://www.kaysis.gov.tr/Makaleler/EmrahTopcu_detsis.pdf,20.09.2015.

https://www.kaysis.gov.tr/Makaleler/NiyaziBaydemir_hsys.pdf,25.09.2015.

http://yte.bilgem.tubitak.gov.tr/sites/images/acikdevletacikveripaneli_tubitakyte-acikdevletacikveri-20130320-edayuksel.pdf, 25.09.2015.

VATANDAŞ ODAKLI YEREL YÖNETİM ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE MUHTARLARIN TEKNOLOJİYE İLİŞKİN DÜŞÜNCE VE TUTUMLARI: ÇANAKKALE İLİ ÖRNEĞİ

Sevinç SALIK
Arş. Gör., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi, sevisalik@gmail.com

Mustafa KARA
Yard.Doç.Dr. .,Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi, mustafakara@comu.edu.tr

Mustafa GÖRÜN
Doç Dr.,Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi, mgorun@comu.edu.tr

Özet
Günümüz modern toplumlarında halkın gereksinim duyduğu kamu hizmetlerini daha kaliteli, etkin ve etkili bir şekilde gerçekleştirmek için bütün dünyada yeni değişim ve dönüşümler yaşanmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojileri, ulaşım, haberleşme imkanlarındaki gelişmeler kamu hizmetlerinin sayısını artırmış ve çeşitlendirmiştir. Halkın taleplerinin artması ve küreselleşmenin etkisiyle beklentilerin farklılaşması ve çeşitlenmesi kamu hizmet sunumunda müşteri(vatandaş) odaklı bir yaklaşımı zorunlu hale getirmiştir. Yerel yönetimler, halka en yakın kamu yönetimi olmaları sebebiyle bilgi çağı toplumunun katılımcılık, şeffaflık, vatandaş odaklılık, hesap verebilirlik gibi ilkelere sahip olan "yönetişim" anlayışı bağlamında önemli yükümlülükler üstlenmektedirler. Vatandaş odaklı kamu hizmetinin daha kaliteli, etkin ve hızlı hizmet sunmak amacıyla vatandaşa "müşteri" bakış açısıyla yaklaşılmıştır. Bu çalışmada Çanakkale merkez mahalle muhtarlarıyla nitel araştırma yöntemi olan görüşme tekniği kullanılarak kamu yönetiminde yeniden yapılanma olan vatandaş odaklı yerel yönetim anlayışı çerçevesinde halka en yakın olan muhtarların teknoloji kullanımlarının hizmet sunumlarına etkisi ve teknoloji kullanımları ile ilgili düşünce ve tutumları değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler*:* Yeni Kamu Yönetimi, Vatandaş Odaklılık, Yerel Yönetimler, Mahalle Muhtarları Teknoloji Kullanımı, Çanakkale

Abstract
The needs of people in today's modern societies, better quality public services, efficient and effective new way to perform the changes and transformations in the whole world is experiencing. Information and Communication Technologies, improvements in transportation and communication facilities have increased and diversified the number of public services. The increase in public demand and public expectations with differentiation of the impact of globalization and diversification in the provision of services to the customer (citizen) - centric approach has mandated. Local governments, because they are the age of Information Society public administration public participation, transparency, citizen orientation, with principles such as accountability, "governance" is important in the context of the understanding of the obligations assumed. Citizen-oriented public services of better quality, efficient and fast service to citizens in order to provide the "customer" have been approached from the perspective. In this study, using a qualitative research method interview technique with the mayor of the Dardanelles, which is the Central Public Administration by restructuring in the citizen-centered local governance within the framework of the use of technology with the people closest to the Mayor's Office of opinions and attitudes about the impact of service delivery and the use of technology will be assessed.

Keywords: New Public Management, Citizen-oriented, Local Governments, Mayor of local governance, use of technology, Çanakkale

1.GİRİŞ

Vatandaş Odaklı Yerel Yönetimler

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının etkisiyle birlikte, kamu yönetimi alanında değişim ve dönüşüm her işi yapmaya çalışan bir anlayış ve yapıdan belirli alanlarda yoğunlaşmış, daha etkin, etkili, verimli ve vatandaş odaklı bir anlayış ve yapıya doğru bir evrimle gerçekleşmiştir. Vatandaşa hizmet sunma amacıyla örgütlenen kamu yönetimi, kuruluşundan itibaren vatandaş odaklılık kavramına belli bir önem atfetmekte iken, özellikle 1980'lerden

itibaren Yeni Kamu yönetimi anlayışının da etkisiyle, bu kavram yeniden tırmanmıştır. Yeni bilgi ve iletişim teknolojileriyle rekabetin her alanı kapsayacak şekilde artması, vatandaşların ihtiyaç ve beklentileriyle çalışanların potansiyellerinin değişmesi ve genişlemesi gibi nedenler, kamu yönetiminde bütün kurumsal aktivitelerin vatandaşların taleplerine yönelmesini gerekli kılmıştır. Vatandaşların beklentilerine esnek bir tepki, kurumlarda sadece kısa cevap verme yollarını değil; aynı zamanda, karar alma özerkliği bulunan, kurumsal yenilik için doğrudan vatandaş iletişimi yoluyla bir motivasyon oluşturabilen daha kaliteli çalışanları da gerektirmiştir (Eren, 2006: 63).

"Vatandaş odaklı yönetim", işletme yönetimindeki "müşteri odaklı yönetim" anlayışının kamuya yansımasıdır. (Karataş, 2007: 83) Kamu hizmetlerinde "müşteri" kavramının kullanımı ile özel kesimdeki "müşteri" kavramının kullanımı arasında farklılıklar bulunmaktadır. Kamu hizmetinin mantığına bakıldığında kâr olgusu bulunmamaktadır. Toplumun ortak karşılanması amacıyla kamu hizmeti kurulmakta ve bu süreçte kamu kuruluşu-vatandaş ilişkisi ortaya çıkmaktadır. Ancak günümüzde kamu hizmetleri sadece kamu kuruluşları tarafından sağlanmamakta aynı zamanda, devletin gözetimi ve denetimi altında özel sektör tarafından da sunulmaktadır. Bu açıdan bakıldığında kamu hizmetlerinde kalitenin sağlanması için vatandaşın müşteri gibi görülerek "müşteri/vatandaş odaklı" bir anlayışın benimsenmesi kamu hizmeti kavramının genel mantığına aykırı düşmemektedir. (Sezer, 2008:153). Vatandaş/müşteri odaklılık anlayışı, kamu yönetiminde bireylerin taleplerine önem verilmesini, kalite standartlarının oluşturulmasını, iş ve işlem süreçlerinin belirlenmesini ve bunlara riayet edilmesini öngörmektedir. Bununla hedeflenen kamu yönetiminin topluma karşı sorumluluklarını geliştirmek, toplumu "öteki" olmaktan çıkararak onu yönetim unsurunun paydaşı haline getirmek, kamusal alanın rolünü arttırmak ve bu şekilde vatandaşların kamu yönetimine karşı güvenini yeniden tesis etmektir. (Eryılmaz, 2010: 25-26). Burada vatandaş ve müşteri kavramları arasında 'vatandaş ya da müşteri' şeklindeki algılama yanlış olup 'hem vatandaş hem müşteri' şeklinde okunması gerekmektedir. Bu anlamda kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar, hem vatandaşlıktan kaynaklanan hak ve menfaatlerini koruyacaklar hem de kamusal mal ve hizmetlerden özel sektördeki kalite, özen ve güvenceyle faydalanacaklardır (Nohutçu, 2008: 300).

Vatandaş odaklı kamu hizmeti olarak ifade edilen bu yaklaşım, kamusal hizmetlerin tasarım, sunum ve denetiminin her aşamasında vatandaş istek, beklenti ve kaygılarını dikkate alan, bazı özel sektör araçlarıyla bu süreçleri daha şeffaf, kolay, erişilebilir ve kaliteli hale getirip vatandaşları süreçlere dâhil eden, vatandaş memnuniyetini esas alan ve adalet, eşitlik ve kamu yararını gözetmeye devam eden hizmet anlayışını ifade etmektedir. (Uysal Şahin, 2014: 113). Bu anlamda yeni yönetim anlayışı, müşteri odaklı yönetim anlayışını müşterilerin taleplerine cevap verebilme adına en iyi yol olarak görmektedir; çünkü müşteri odaklı yönetim anlayışı, kurumlar için müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik politika üretimini ve yenilikçi yapıları öngörmekte ayrıca çalışanları müşterilere karşı sorumlu kılan bir yapıyı ortaya çıkarmaktadır. (Görün ve Erdoğan, 2007:288). Vatandaş odaklı yönetim, toplumsal bir kalkınma modelidir. Halkın gereksinimlerini çeşitli yöntemler kullanarak öğrenmek, halkı en fazla mutlu edecek hizmeti sunmak, halkın ekonomik kültürel ve yönetsel etkinliklerde yerel yönetimlerle birlikte hareket etmesini sağlamak ve meşru bir yönetim sistemini gerçekleştirmektedir. Halkın her eylem ve işleminden haberdar olamayan bir yerel

yönetimin halk tarafından benimsenmesi beklenemez. Yerel rantların yurttaş odaklı olan bir sistemde kolayca yönetim çevrelerine aktarılmasının önlenmesi de açık, katılımcı, yenilikçi ve denetlenebilir bir sistemin kurulmasına bağlıdır.(Çukurçayır, 2004:260). Etkileşimin yokluğu yabancılaşma ve meşruiyet sorununa neden olmaktadır. Bu da yönetim ve siyaset krizi demektir. Bu noktada çözüm ise yurttaş odaklılık olarak karşımıza çıkmaktadır. Vatandaş odaklılığın amacı, vatandaşlara kamu hizmetlerinden beklentilerinin gerçekleştirilmesine yönelik hizmet standartlarını ortaya koymaktır. Vatandaş odaklılığın diğer amacı da kamu hizmetlerinin vatandaşa sunulmasındaki kalitesizliği gidermek ve daha önemlisi devleti vatandaşa karşı sorumlu hale getirmektir. Vatandaş odaklı yönetim, vatandaş ile kamu yönetimi arasındaki şu noktalarda karşılıklı iletişimi incelemektedir.(Toker ve Ekici,2003:4-5)

-Hızla değişen ve gelişen topluma nasıl hizmet sunulacağının belirlenmesi, hizmet sunuş kültürünün zenginleştirilip geliştirilmesi, doğru hizmet kurallarının tanımlanması, vatandaşların hizmet taleplerinin doğasında olan değişimin etkisinin hizmet sunucu olarak farkında olunmasıdır.

Vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımının ortaya çıkışındaki nedenlerin başında vatandaşlık anlayışındaki değişim gelmektedir. Tarihten günümüze baktığımızda vatandaş kavramının Antik Yunan'da sadece kamusal kararların oluşumuna katılanlar için kullanıldığı görülmektedir. Paris Komünü ve protesto hareketleriyle beraber vatandaşlık kavramı öne çıkan bir değer olmaya başlamıştır. Ortaçağda vatandaş kavramı burjuvazi ile beraber gelişme göstermiş ve vatandaş, bir kalenin korumasında olan, ancak buna karşılık kamu hizmetlerinde çalışan ve vergi ödeyen kentliler için kullanılmıştır. Sonraları, kenti yöneten ve kentle ilgili her konuya ilişkin kararların ortaya çıkmasına katılan kişiler vatandaş olarak görülmeye başlamıştır. Halkın egemenliğine dayanan demokrasilerin öne çıkmasıyla beraber ise vatandaşlık vazgeçilmez bir değer haline gelmiştir. Son zamanlarda görülen kamu yönetimi ve kamu hizmeti anlayışındaki dönüşümün odağında yer almaktadır. (Uysal Şahin, 2014: 114). Vatandaşlık anlayışı artık vergi verip, yönetsel etkinliklerin izleyicisi durumunda olan edilgen vatandaş kavramsallaştırması içine girmemekte, kamusal hizmetlerden faydalanan, kamusal etkinliklerin verimliliğini ve performansını denetleyen, yönetsel, demokratik ve siyasal süreçlerin içerisinde yer alan aktif vatandaş modeli öne çıkmaktadır (Çukurçayır, 2009: 17-22). Diğer bir ifadeyle, sadece oyunu kullanan, vergisini veren ve askerlik gibi zorunlu hizmetlerini yerine getiren vatandaşlık anlayışı yok olmaktadır. Artık vatandaşlar, tüm karar alma mekanizmalarının içinde yer almak, ülkelerini her yönüyle bizzat şekillendirmek, daha iyisinin ve daha çoğunun üretilmesini sağlamak istemektedirler. Kamusal hizmetlere ulaşabilmekte yaşanan sıkıntılar, açık/saydam olmayan yönetim süreçleri, ağır aksak yerine getirilen görevler, esnek olmayan çalışma koşulları ve anlaşılamayan karar ve uygulamalar vatandaşları isyan ettirecek boyutlara ulaşmıştır. Ancak vatandaşlık bilincinin ve beklentilerinin on yıl öncesiyle karşılaştırılamayacak durumda olması, bahsi geçen sorunların bertaraf edilerek vatandaş odaklı yaklaşımın hayata geçirilmesi için birçok ülkede seferberlik şeklinde başlayan çabaların ortaya çıkmasını sağlamıştır (Çukurçayır, 2009: 18).

Vatandaş odaklı yönetim yaklaşımıyla; merkeziyetçilik, uzmanlaşma ve kurallara sıkı bağlılık gibi niteliklere göre şekillenen kamu yönetiminin geleneksel örgüt modeli esaslı bir biçimde sorgulanmamakta, aksine sadece bu ilkelerin aşırı ölçüde dikkate alınması eleştirilmektedir. Böylece eski örgütsel yapıdan tamamen bir kopuş değil, yönetim

süreçlerinin adım adım iyileştirilmesi ve vatandaşlara yakınlık düzeyinin sürekli yükseltilmesi amaçlanmaktadır (Eren, 2003:68). Ayrıca özel sektörün sunduğu hizmetin kalitesi karşısında, kamu örgütlerinde yaşanan yapısal bir takım sorunların doğurduğu performans yetersizliğinin etkili olduğunu söyleyebiliriz. Tüm bu gelişmelerin ışığında, vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımında vatandaşı hizmet öncelikli hale getirmek, hizmet sunumuna vatandaşı dâhil etmek, yüksek kalitede ve hızlı hizmet sunmak ile kaynak tahsisinde bu doğrultuda etkinliği sağlamak temel amaç olmuştur. Bu yaklaşım, merkeziyetçi yapıdan daha desantralize yapıya, hantal ve hiyerarşik bürokratik yönetimden etkileşimli ve işlevsel yönetime, vatandaşı dışarıda bırakan karar alma sürecinden katılımcı uygulamaları benimseyen yapılara önem vermektedir(Uysal Şahin, 2014: 113). Vatandaş odaklılıkta kalite, seçme, katılımcı denetim mekanizmaları ve hizmete erişebilirlik gibi etkileşimli bir vatandaş-devlet ilişkisi esastır (Baker, 1995: 77). Özellikle de vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün kamu yönetim sürecine katılımını öngören model olarak yönetişimin rolü oldukça önemlidir. Bu bağlamda yönetim kademeleri azaltılarak, toplumsal aktörlerle devlet yönetimi arasındaki mesafeyi azaltan, bu suretle vatandaş taleplerini daha sağlıklı ve doğru bir biçimde algılayıp karşılayabilen bir yapı oluşturmak gerekmektedir. İyi işleyen vatandaş odaklı bir kamu hizmeti ve kamu yönetimi anlayışının kurulması için altı önemli unsurun sağlanması gerektiğini ifade etmişlerdir. Bu unsurlar şöyledir:

*Yönetimin vatandaşlara güveni,

*Vatandaşların etkililiği,

*Vatandaşların yönetime güveni,

*Vatandaşların yetkinliği

*Yönetimin duyarlılığı

*Yönetimin meşrululuğudur.(Uysal Şahin, 2014:41)

Vatandaş odaklı kültürde, kamu yönetiminde meydana gelen sorunlar doğru biçimde analiz edilerek, sorunlara çözüm aranır. Ayrıca, paylaşılan değerler içinde vatandaşlar önemli bir yere sahiptirler. (Avcı ve Kolsuz, 2001: 195) Vatandaş Odaklı Yönetim Süreci şu şekilde açıklanabilir (Karataş, 2007: 87-89):

• Vatandaşa sunulan hizmetin öncelik haline getirilmesi

• Vatandaşın anlaşılması

• Hizmet sunumuna yönelik yeterli kaynağın sağlanması

• Hizmetlere erişimin sağlanması ve hizmetin sunulması

• Hizmet performansının değerlendirilmesi ve raporlanması

• Sürekli gelişim sağlanması

İlk kez, 1991 yılında yayınlanan, Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) projesi ile ortaya atılan "vatandaş odaklı olma" kavramı, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çerçevesinde hazırlanan reformlarda da etkisini göstermiştir. Genel olarak yeniden yapılanmanın amaçlarına bakıldığında vatandaş odaklı olmak, verimliliği artırmak, kamu

çalışanlarını yetkilendirmek, esnekliği ve saydamlığı artırmak göze çarpmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 29). Dünyada kamu yönetimi alanında üç aşama halinde meydana gelen gelişmeler, Türkiye'yi de etkilemiştir. Eryılmaz (2004a: 12) bu gelişmelerin üç ayrı aşama olarak etkisini gösterdiğini söylemektedir:

Birinci Aşama; 24 Ocak kararlarıyla birlikte 1980'li yıllarda büyük ölçüde ekonomi alanında engeller kaldırılmış ve serbest piyasa ekonomisine geçilmiştir

İkinci Aşama; Özelleştirme uygulamalarıyla kamu yönetiminin etkinliği ve verimliliği artırılmak istenmiştir. Düzenleyici ve denetleyici kurulların oluşturulmasıyla devletin hakem işlevi görmesi amaçlanmıştır.

Üçüncü Aşama; Yeni kamu yönetimi anlayışının meydana getirdiği yenilikler (etkinlik, verimlilik, süreç ve sonuç odaklılık, vatandaş odaklılık, performans yönetimi ve stratejik yönetim gibi) ülkemizde 2003 yılından sonra yapılan reformlarla kendine yer bulmuştur.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırma Kanunu Tasarısı ile kamu yönetimi sistemimizde; katılımcılık, saydamlık, bilgi edinme hakkı, hesap verebilirlik, sonuç ve süreç odaklılık, vatandaş odaklılık, hizmette yerellik, hizmetlerin kaliteli, etkili ve verimli sunulması gibi yenilikler getirilmesi amaçlanmıştır (Al, 2004: 184-193). Müşteri/vatandaş odaklı bir kamu yönetimi, hem devletin vatandaşa hem de vatandaşın devlete olan saygı ve güveni artırmada ve bu unsurların sürekliliğini sağlamada yararlı bir araç görevini üstlenecektir. Müşteri/vatandaş odaklı bir kamu yönetiminin oluşturulmasında kullanılabilecek temel göstergeler şöyle sıralanabilir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003:148-149):

* Belli bir hizmet alabilmek için tüketilmesi gerekli idari birim sayısı ya da kamu kurumlarına kolay erişebilme düzeyi,

* Talep edilen belli bir kamusal hizmet için geçen bekleme süresi,

* Kamusal hizmetlerin ve birimlerin ikame esnekliğidir. Bir başka ifadeyle, kalite düzeyinden ya da erişme niteliğinden tatmin olmayan vatandaşların ya da iş çevrelerinin, bir hizmeti belli bir kamu kurumundan almak yerine, başka bir kamu kurumuna gitme olanağının derecesi; ya da bir hizmeti (tek birim yerine) değişik yerlerden temin etme hakkının tanınma derecesi,

*Bir hizmetin tamamlanmasından sunumuna kadar geçen süreçlerde, vatandaşların kamu kurumlarına uğramadan, elektronik olarak erişme ve işlemlerini bilişim teknolojileri aracılığıyla bitirme derecesidir.

Müşteri odaklı kaliteli hizmet sunumu için kamu yönetiminde ve onun bütün kurumlarında yeniden yapılanmaya gereksinim vardır. Bunun için öncelikle müşteri/vatandaş odaklı bir anlayışa geçilmesi bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun için öncelikle yerel yönetimlerde ve kamu yönetiminde reforma ihtiyaç vardır. Müşteri odaklı bir yapılanmaya geçişte kamu kurumlarınca belirlenen hizmetlerdeki kalite performans göstergeleri, hizmet etkinliği hedefleri ve bunları gerçekleştirmede gösterilecek mali kaynaklar ve bütün bunlara ilişkin performans kriterleri kısa ve orta vadeli bir plan

çerçevesinde belirlenmelidir. Kamuoyuna ve parlamentoya duyurulmalıdır. Bu çerçevede yapılması gerekenler şunlardır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003:263):

* Her bir kamu kurumunda fonksiyonlar itibariyle ana ve tali hizmet alanları tek tek belirlenmeli ve hizmet grupları sınıflandırılmalıdır.

* Her bir hizmet ve aşama ile ilgili standart süreler uluslar arası örnekler de dikkate alınarak belirlenmelidir.

*Yapılacak başvurularda istenecek belgeler için standart uygulamalar tespit edilmelidir.

* Geçerli nesnel bir mazeret dışında, tespit edilen ve kamuoyuna duyurulan hizmet sunum sürelerine uyulmaması durumunda ne tür tedbirlerin alınacağı açık ve anlaşılır biçimde yayınlanmalıdır.

*Kamu hizmetlerinde terfi ve maaş sistemi, performansı da esas alan kriterlerle ilişkilendirilmelidir.

*Kamu hizmetinin sunulmasında kamu kurumlarının vatandaşa yönelik konulardaki "takdir yetkisi" nin kullanılması nesnel kriterlere bağlanmalıdır.

* Kamu hizmetlerinin sunum aşamasında görevli bulunan personelin, hizmetten faydalanacak kişilerce bilinmesi sağlanmalıdır.

Teknolojik Dönüşüm Ve Mahalle Yönetimine Etkisi

Bilim ve teknolojinin hızla geliştiği günümüzde bilginin, artık geleneksel öğretim yöntemleri ile aktarılması ve kullanılması söz konusu değildir. Bu konuda yönetim programlarının değiştirilip; gelenekselleşmiş yöntemler yüklenmiş bireyler yetiştirmek yerine, özgür, yaratıcı ve bilimsel düşünen, olayları sorgulayan, sorunların farkına vararak çözüm üretebilen, karar verme yetisine sahip, bilgi üreten ve öz güveni yüksek bireyler yetiştirilmesi gerekmektedir.

Günümüzde, bütün dünyada iletişim teknolojisinin ilerlemesine paralel olarak, yönetim bilimlerinde de yeni arayışlar içine girilmiştir. Bilişim ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, küreselleşmenin etkileri, kurumsal ve toplumsal boyutta, kaçınılmaz bir dönüşüme yol açmıştır. Bu dönüşüm günümüzde "enformatik devrim", "bilgi toplumu" olarak nitelendirilmektedir. Yöneticilerin teknolojik araç gereçlere yönelik tutumlarını belirlemek amacıyla, çeşitli çalışmalar yapılarak, yatırımların daha akılcı kullanılmasına ilişkin gerekli eğitim politika ve stratejilerin oluşturulmasına önem verilmektedir. Bütün bu sonuçlar, yöneticilerin teknolojik araç gereçlere yönelik tutumlarının ve fikirlerinin bilinmesi gerektiğini göstermektedir. Bu nedenle, tutuma yönelik çalışmaların yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Teknoloji kullanımı ile mahalle yönetimlerinin başı olarak muhtarlara özellikle köy muhtarlarına çeşitli eğitim programları düzenlenmesi zorunluluk halini almıştır. Bu konuyla ilgili literatürde çok çeşitli çalışmalar mevcuttur.(Henden, 2005:46-48)

Teknolojik gelişmelerin hızla değiştirdiği dünya gerçekleri dikkate alındığında Türkiye ölçeğinde gelişen teknolojileri kullanarak yerel halka hizmet etmenin ve şeffaflaşmanın temelini teşkil eden yeni bir yerel yönetim anlayışının oluşması gerekmektedir. Bu çerçevede belediyelerden beklenen iki görev ortaya çıkmaktadır. Birincisi: kurumsal

yapılarını bilişim teknolojisine uygun biçimde donatmak ve hizmet sunumunda bu teknolojiyi yaygın biçimde kullanmak; İkincisi kurumsal yapılarını yaygın eğitim verecek düzeye getirmek. Bunu da yerel yönetimler halka en yakın yöneticiler olarak hem kendi personelini, hem yerel halkı bilişim teknolojisine ve bilgi toplumunun gereklerine uygun hale getirme görevini üstlenmelidir. Gerçekleşen sosyo-ekonomik dönüşüm, yönetim biçimlerini, dolayısıyla devletin işleyiş mekanizmalarını doğrudan etkilemekte, toplumsal ve kurumsal talepleri arttırmaktadır. Hizmetlerin sunumuna ilişkin toplumsal talepler verimlilik, etkinlik, hız, bürokrasinin azalması, yönetsel talepler ise; şeffaflık, hesap verilebilirlik, yönetsel denetimin paylaşılması, yönetişim ilkeleri ile ortaya konulmaktadır. Demokratik katılımın elektronik sistemler aracılığı ile sağlanması, günümüzde doğrudan demokrasinin önündeki zaman, mekan ve benzeri engelleri ortadan kaldıracak ve demokratik katılımın maliyetini düşürecektir.(Aykaç, 2001:1) Bu tip uygulamalar, yönetilen-yöneten döngüsünü ve adlandırmalarını giderek değiştirebilecek bir yapıda olup, günümüz yönetim anlayışına "paydaş" olgusu katılmaktadır. Halkın yaşadığı çevreye ilişkin edinebileceği bilgiler arasında, yerel-bölgesel bilgilendirmeler, hava-yol durumu, yerel anket sonuçları, ulaşım bilgileri, sosyal etkinlikler, güncel kararlar ve uygulamalara dair pek çok nokta yer alabilmektedir. Ancak yönetsel etkinliğin ve kamu hizmetinin kalitesinin artırılmasına katkısının yanında, elektronik yönetim uygulamalarının etkin ve sorunsuz uygulanabilirliğini sağlamak adına, yasal düzenlemelerin yapılması, kişisel bilgilerin korunması, güvenlik, elektronik imza altyapısı sağlanması, idari sürecin yeniden örgütlenmesi konusuna önem verilmelidir. (Aktan, 1994:46)

Bu çerçevede yerel halk katılımının uygulamaya geçirilmesi için "yerel yönetimlerde halkı bilgilendirme süreçlerinin ve ortamının geliştirilmesi, kamu belge ve bilgilerine özgürce erişebilirliğin sağlanması" öngörülmektedir. 33 Bu yaklaşım açık biçimde yerel yönetimlerin bilgi toplumunun oluşumu sürecindeki konumunun belirlenmesine yönelik girişimler olarak görülmelidir. Yerel yönetimler arasında, halkına daha iyi hizmet vermek isteyen kurumların e-dönüşümü sağlamalarının gerekli olduğu açıktır. Vatandaşlarımızın kolayca ulaşabileceği ve derdini iletebileceği, hantallıktan uzak bir sistem kurulması gereklidir. Katılımcı, hesap verebilir, düzeltici-önleyici faaliyetler kapsamında sürekli gelişmeyi benimsemiş, hizmette kalite prensipli, vatandaş odaklı, müşteri memnuniyetini ön planda tutan yönetim anlayışına bürünebilen ve tüm bunları bilgi çağı toplumunun gereği olarak elektronik ortama yansıtabilen yöneticilerin kazanılmasıyla mümkün olacaktır. Günümüz yönetimlerinde, hizmetlerin sunumuna ilişkin toplumsal talepler; verimlilik, etkinlik, hız, bürokrasinin azalması, yönetsel talepler ise; şeffaflık, hesap verilebilirlik, yönetsel denetimin paylaşılması, yönetişim ilkeleri ile ortaya konulmaktadır. Bu kavramlar, kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın gereği olarak hayatımıza girmiştir. Yerel yönetimler de, halka en yakın kamu yönetimi birimleri olarak bu değişimin kendini gösterebileceği alanlar arasındadır. Yerel halkın istek ve ihtiyaçlarını en etkin biçimde karşılayabilmek adına varolan yerel yönetimlerin, bu hizmetleri elektronik ortama yansıttıkları bir sisteme geçişleri hem çalışanlar, hem de vatandaş açısından olumlu sonuçlar doğurmaktadır. (Özer, 2003:25-43)

Mahallenin herkes tarafından kabul edilen bir tanımı olmamakla birlikte sözlük ve diğer referanslarda, bir kentin ya da kasabanın belli sınırlarla ayrılmış, kendi başına yaşama imkanları olan en küçük yerleşme yeri olarak tanımlanmaktadır. Mahalle, komşuluk birimi

kavramı ile de ilişkilendirilerek: dar bir alanda yer alan, daha çok yüz yüze ve kişisel ilişkilerin egemen olduğu, üyelerin yürüme uzaklığı içindeki ilkokul, oyun yeri, bakkal gibi ortak kent kolaylıklarından güçlük çekmeden yararlanabilen küçük yerleşim birimi olarak da tanımlanmaktadır (Türk Dil Kurumu, 1983; 1996; Keleş, 1980:24).

Kamu Yönetimi sitemi ve Türk toplumsal yapısı içerisinde tarihsel-geleneksel nitelikleriyle ön plana çıkmış ve kendisine çeşitli yasal düzenlemelerle verilen görevleri bulunan mahalle yönetimlerinin gerek işlevsel gerekse kendinden arzu edilen amaçları gerçekleştirmesi bakımından önemlidir. Mahallenin ve mahalle halkının fiilen temsilcisi durumunda ve merkezi yönetime ilişkin görevleri yanında kent yönetimine ilişkin görevleri de üstlenebilecek konumda olan mahalle yönetimleri, kent yönetimine "etkin katılım", "çoğulculuk", "temsil" ve "halk denetimi" şeklinde özetlenebilecek demokratik ilkelerin pratiğinin yapılabileceği en uygun toplumsal ve yönetsel birimler olarak dikkat çekmektedir. Mahalle yönetimlerinin Anayasanın 127. maddesinde söz edilen mahalli idare birimlerinden biri olarak sayılmamış olması, yasa ile kurulmamaları, kamu tüzel kişiliklerinin olmayışı, kendilerine özgü bütçe ve personeli bulunmayışı nedeniyle yerel yönetim birimi değildirler. Bu özellik, ilgili Danıştay kararında ve İçişleri Bakanlığı Genelgesinde de yer almaktadır (Taylan, 1999:15). Mahalle muhtarlığı kurumunu düzenleyen 1944 tarih 4541 sayılı "Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun"un gerekçesinde mahalle yönetimi, belde hizmetlerinin görülmesinde idareye yardımcı bir kuruluş olarak öngörülmüştür (Gül, 1980:33). Mahalle yönetimlerine verilmiş görevlerin büyük ölçüde merkezi yönetime ait görülmesi, mahalle muhtarlarının "memur" kabul edilmesi ve kendilerine genel bütçeden aylık ödenek verilmesi onların merkezi yönetimin en küçük taşra birimi olarak algılanmasına ve çalışmasına neden olmaktadır. Uluslararası belgelerde mahalle yönetimi ise; Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin siyasi, idari ve mali özerkliklerin korunması, hak ve borçlarının belirlenmesi yönünde temel hükümlere yer vermektedir. Avrupa Konseyi bünyesinde, yerel yönetimlerin yönetime ilişkin alanlarda sözleşme yapmalarına, yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olduğuna, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yurttaşların katılma hakkının temel haklardan olduğuna ve bu hakkın yerel düzeyde kullanılması gereğine dikkati çekmektedir (Karaman, 2001:16).

Mahalle muhtarlığı ve ihtiyar heyetinin seçimi 2972 sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun"a göre yapılmaktadır. Bu Kanuna göre muhtar ve ihtiyar heyeti, mahallede bulunan seçmen tarafından çoğunluk usulüne göre seçilirler. Seçilmeye ilişkin olarak genel seçilme hükümlerine ilaveten en az altı aydan beri o mahallede oturmuş olmak şartı aranır. Mahalle muhtarları ve ihtiyar heyeti üyeleri beş yıllığına seçilir. Mahalle muhtarı görevlerini aksatması durumunda, kaymakam ya da vali yazılı bir uyarıda bulunur. Aynı davranış devam ederse işten el çektirilip ilçe veya il yönetim kurulu kararı ile görevlerine son verilir (Gözübüyük, 2004:215)

Mahalle yönetimin başı olan muhtar, gündelik işleri görecek kadar günün belli saatlerinde mahallede bulunmak zorundadır. Bu nedenle herhangi bir işte çalışmakta olan kimselerin muhtarlık yapması fiilen imkansızdır. Bu durumdakilerin seçilmemesi, eğer seçilmişlerse iki işten birini tercih etmeleri, ısrar etmeleri durumunda ise görevlerine son verilmesi gerekmektedir (Aytaç, 1995:113-114; Taylan, 1999:93). Muhtarlık tipi örgütlenme hem illerin mahallelerinde hem de köylerde bulunmaktadır. Muhtar, hem köy idaresinin başı

hem de köyde devletin görevlisidir. Görev süresi beş yıldır. Siyasi partiler aday gösteremez. Muhtarların bütün işlemleri kaymakam ve valinin vesayet denetimine tabidir. Köy muhtarlıklarının görevleri, başlıca hizmetlerin ilçede kaymakamlık yönetiminde kurulan Köylere Hizmet Götürme Birliklerine devredilmesiyle oldukça azalmış durumdadır (Güler, 2009: 297).

2.ÇALIŞMANIN AMACI

Çalışma kapsamında, Çanakkale merkez mahalle muhtarlarının teknolojik araç ve gereç kullanımına karşı tutumlarının ve sahip oldukları fikirlerin ortaya çıkarılması ve hizmet sunumlarına etkisinin değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda aşağıdaki araştırma sorularına yanıtlar aranmıştır.

2.a. Araştırma soruları

1. Mahalle muhtarlarının teknoloji kullanımlarının hizmet sunumlarına etkisi nedir?
2. Mahalle muhtarlarının teknoloji kullanımına ilişkin düşünceleri nelerdir?

3. YÖNTEM

Görüşme (İnterview, mülakat), sözlü iletişim yoluyla veri toplama (soruşturma) tekniğidir. Görüşme, "önceden belirlenmiş ve ciddi bir amaç için yapılan, soru sorma ve yanıtlama tarzına dayalı karşılıklı ve etkileşimli bir iletişim süreci" olarak tanımlanır. Görüşme, nitel araştırmada temel veri toplama araçlarındandır. Aynı zamanda başkalarını anlamak için kullanılan en güçlü yöntemlerdendir. Görüşme, sosyal bilimlerde ve özelliklede sosyolojide en sık kullanılan araştırma yöntemlerinden biridir (Yıldırım ve Şimşek, 2013: 147-148).).

Bu bölümde araştırmanın modeli, katılımcılar, veri toplama aracı ve verilerin çözümlenmesine ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

3.1. Araştırma Modeli

Mahalle muhtarlarının teknoloji kullanımlarının ve bu konuya ilişkin görüşlerinin hizmet sunumlarına etkisinin belirlenmeye çalışıldığı bu araştırmada muhtarların görüşleri nitel araştırma yöntemlerinden görüşme yöntemi kullanılarak belirlenmeye çalışılmıştır. Ilımlı ve tehditkâr olmayan bir ortamda önceden belirlenmiş bir konu hakkında algıları elde etmek amacıyla dikkatle önceden belirlenmiş sorular ışığında yürütülen bir yöntem olan görüşme yapılmıştır. Araştırmada çalışma grubumuz olan sekiz merkez mahalle muhtarlığında bizzat bulunarak alınan notlarla ortalama 45-60 dakika arası görüşme yapılmıştır.

3.2. Çalışma Grubu

Araştırmanın örneklemini 31 Mart 2014 seçimleriyle göreve gelen Çanakkale merkez mahalle muhtarlarından oluşan toplam sekiz merkez mahalle muhtarı oluşturmaktadır. Mahalle muhtarlarının çalışmaya katılımlarında gönüllülük esas alınmış ve katılımcı muhtarlarla 45-60 dakikalık birebir görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Sekreteri bulunan muhtarlarımızda sekreter de katılmıştır. Görüşmeler ses kaydı ile kayıt altına alınmış izin vermeyen muhtarlarla da ayrıca araştırmacı tarafından notlar tutulmuştur.

3.3. Veri Toplama Araçları ve Verilerin Çözümlenmesi

Bu çalışmanın verileri iki aşamada toplanmıştır. Birinci aşamada literatür taraması yapılarak Yeni Kamu Yönetimi, vatandaş odaklılık ve yerel yönetimlerde muhtarlık kavramı ve muhtarların sorumlulukları üzerine bilgi verilmeye çalışılmıştır. Çanakkale merkez mahalle muhtarları ile yapılan görüşmelerde hizmet sunumlarının en etkin ve verimli olması açısından teknoloji kullanımları ve bunun hizmetlerine, vatandaşlara yansıması temel alınarak literatür taraması yapılmıştır. Bu konuda daha önce yapılan çalışmalar gözden geçirilerek araştırmaya yön verilmiştir.

İkinci aşamada Araştırmada katılımcılardan nitel araştırma yöntemlerinden görüşme yöntemi kullanılarak veri toplanmıştır. Barbaros muhtarlığı pilot muhtarlık seçilerek sorular ön analize tabi tutulmuştur. Muhtarların teknik olarak yararlandıkları sistemler ve görevlerinin getirdiği sorumluluklar tespit edilerek sorular üzerindeki bağlılıkları tespit edilmiştir. Çanakkale merkez mahalle muhtarlarıyla 4 kadın 4 erkek olmak üzere toplam sekiz mahalle muhtarıyla nitel araştırma yöntemlerinden görüşme yöntemi kullanılarak görüşülmüş toplam 4 grup altında 10 soru sorulmuştur.

Bu aşamada yarı yapılandırılmış görüşme soruları şu şekildedir:

Teknoloji hakkındaki tutum ve düşünceleri hakkında;

1. Teknoloji denince ne anlıyorsunuz?

2. Teknoloji ve yönetim kavramları birlikte ele alarak düşündüğünüzde ilk önce hangi olaylar ya da kavramlar aklınıza geliyor?

2.a Sizde nasıl bir izlenim bırakıyor?

3.Şu ana kadar olan muhtarlık sürecinizde hangi teknolojik araç gereçlerle iş ilişkisi bağlamında kullandınız? Bu araç-gereçlerin muhtarlık üzerindeki etkilerini nasıl açıklarsınız?

3.a. Bu araç gereçleri kullanmayı nasıl öğrendiniz?

3.b. Herhangi bir bilgisayar eğitim kursuna katıldınız mı? Bu eğitimin size sağladığı faydaları muhtarlık hizmetinizde nasıl açıklarsınız?

Muhtarların teknolojinin muhtarlık üzerindeki etkileri hakkında düşünceleri;

4.Muhtarlık hizmetiniz boyunca göreviniz öncesi ve sonrası bağlamında ilerleyen teknolojinin hizmetlerinize yansımasını nasıl değerlendirirsiniz?

5.Muhtarlık hizmetinizde teknolojik araç-gereçlerin gerekliliği ve önemi nedir sizce?

Muhtarların teknoloji ve sosyal yaşamları arasındaki ilişkileri hakkındaki düşünceleri;

6.Çağımızın teknolojisine nasıl ayak uydurabildiğinizi düşünüyorsunuz?

7. Muhtarlığınızla ile ilgili internette bir grup, blog ya da bu tür bir aktiviteniz var mı? Sahip olduğunuz bu tür iletişim ağlarının olumlu ya da olumsuz yanları nelerdir?

8.Sosyal medya ile aranız nasıl?

8.a.Günlük ne kadar vaktinizi sosyal medyaya ayırıyorsunuz?

8.b. Daha çok hangi sayfalarda takılıyorsunuz?

9. Bilgi depolamada önce kullandığınız evrakları kullanmaya ihtiyaç duyuyor musunuz? Neden?

10.Halka en yakın seçilmiş bir kişi olarak beklenti, talep ve istekleriniz nelerdir?

3.4.Verilerin Toplanması

Muhtarlarla görüşme yapılırken hangi konuyla ilgili görüşme yapılacağı söylenmiştir. Görüşme mahalle muhtarlıklarında muhtar ofisinde yapılmıştır. Görüşmenin sohbet havasında geçmesinin temenni edildiği belirtilerek muhtarların konuyla ilgili düşüncelerini çekinmeden söylemeleri istendiği ifade edilmiştir. Araştırma etiği açısından muhtarların isimleri kullanılmamıştır. Bu nedenle M1, M2, M3, M4, M5, M6, M7, M8 olarak isimlendirilmiştir. Görüşme soruları ise G harfiyle sıralı belirtilmiştir.

3.5.Araştırma Süreci

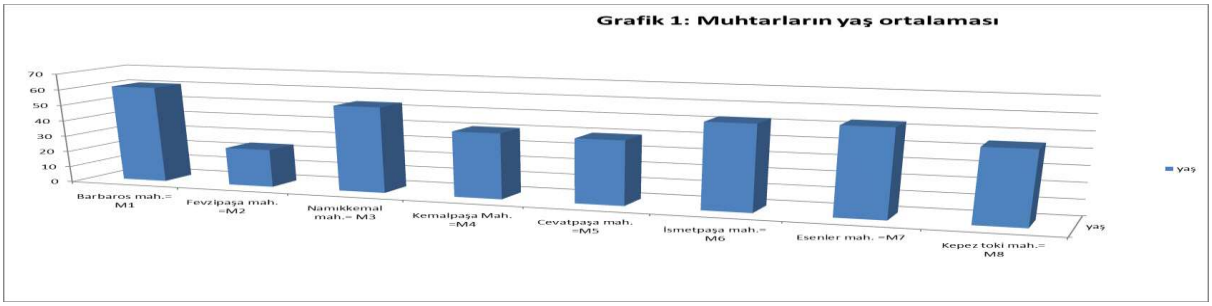
Araştırma süreci mayıs 15-29 olup önceden randevu alınarak bizzat mahalle muhtarlıkları ziyaret edilerek gerçekleşmiştir. Önce araştırmacı tanıtılarak görüşme anlatılmış ve neden çalışma yapıldığı açıklanmıştır. Muhtarların öğretimde teknoloji kullanımı hakkındaki fikirlerini ortaya çıkarmak için, 8 muhtar ile görüşme yapılmıştır. Görüşmeler pilot muhtarlık olan Barbaros muhtarlığı ile başlamış coğrafi yakınlık sırası gözetilerek vakit kaybı önlenmek istenmiştir. Görüşmeler sadece katılımcı sekreter ve araştırmacıların bulunduğu muhtarlık odalarında 45 dakikalık bir sürede gerçekleştirilmiştir. Görüşme yapılacak muhtarlarla, görüşme başlamadan önce çeşitli olaylardan bahsedilerek muhtarların ortama alışması sağlanmıştır. Daha sonra görüşmenin ne amaçla yapıldığı açıklanmıştır. Görüşme sırasında muhtarlardan alınan yanıtlar, kendilerinden önceden izin almak koşuluyla kasete kaydedilmiştir. Görüşme sırasında kaydedilen konuşmaların dökümü hazırlanarak analiz hazır hale getirilmiştir. Kayıt için izin vermeyenler için not tutularak analiz edilmiştir.

4.SINIRLILIKLAR

Görüşme sırasında muhtar ofislerine vatandaşların gelip görüşme sürecine dahil olması ve muhtarların konuşmayı çok sevip görüşme konusu dışında da fikirlerini beyan etmesi sonucunda konudan uzaklaşılmasıdır. Görüşme konusunu toplamak amacıyla aynı ya da benzer soruların tekrar sorulmasıdır.

5.BULGULAR VE YORUMLAR

Çanakkale özelinde Mahalle muhtarlarının hizmet sunumlarında teknolojiye ilişkin tutum ve düşüncelerinin değerlendirilmesinde muhtarlara yöneltilen görüşme soruları ve analizleri yapılmıştır. Çanakkale merkez mahalle muhtarlarının teknoloji kullanımlarının hizmet sunumlarına etkisini ölçmek için görüşme yapılan muhtarların genelde grafik 1'e bakıldığında muhtarların bir muhtar haricinde 40 yaş üstü olduğu ve aynı şekilde ağırlıklı olarak eğitim durumlarının lise olduğu görülmektedir. Yine aynı şekilde ağırlıklı olarak Çanakkale halkın yerel seçimlerde seçtikleri muhtarları diğer dönemlerde de koruduğu gözükmektedir. Yaş ve eğitim durumlarına bağlı olarak bilgisayar ve teknolojiyi kullanımlarının değiştiği görülmektedir.



Muhtarların Teknoloji Hakkındaki Görüşleri

G1. Teknoloji denince ne anlıyorsunuz? *Sorusu yöneltilmiş ve muhtarlarımız genelde ilk akıllarına gelen kullandıkları haberleşme araçlarını dile getirmişlerdir. Teknolojiyi kullanma alanlarına göre verdikleri cevaplarda ağırlıklı olarak %95'i bilgisayar ve telefon verilen cevaplar arasında yer alırken kolaylık ve vazgeçilmez, olmazsa olmazlarımızdan gibi cevaplar da verilmiştir.*

M7: Cep telefonu, bilgisayar, tv vb. hayatımızda karşı koyamadığımız iletişimi azaltan insanları birbirinden koparan az ve gerekli kullanıldığı takdirde yararlı olabilecek bir araç.

G.2: Teknoloji ve yönetim kavramları birlikte ele alarak düşündüğünüzde ilk önce hangi olaylar ya da kavramlar aklınıza geliyor? *Sorusu yöneltilmiş; alınan cevaplarda hızlılık, çabukluk gibi cevaplar verilmiş ve yaptıkları ve görevlerini söylemişlerdir. İletişim sosyal medya ve vatandaşlara kaliteli hizmet de verilen cevaplar arasındadır. Verilen cevaplara bakıldığında eğitim düzeyleri ve yaşlarına göre kullandıkları teknolojik araç-gereçlerin çeşitliliği ve kullanım alanlarının daha fazla olduğu görülmektedir.*

M6:Daha geniş kitleler, daha güvenilir sistemler, çabuk ve verimli işler. Teknolojiyle beraber bilgisayarlarda kullandığımız maks veri tabanı ile güvenli bilgiler sağlanıyor. Önceden elle yapılan kayıtlarda o güven sağlanamazdı kuşkuyla yanlış bilgi doldurma ortadan kalktı. İç İşleri Bakanlığı ile Nüfus ve Vatandaşlık Genel Müdürlüğünün bizim ile olan tutarlı işbirliğidir.

G2.a: Sizde nasıl bir izlenim bırakıyor? *Diye bir görüşme sorusu sorulmuş ve %90'ı izlenimlerin teknolojinin hayatlarını kolaylaştırdığı verilen cevaplar arasındadır. 1 muhtarın ise teknolojinin olumlu yönlerinden ziyade olumsuz yönlerine değinmiştir.*

M7:Kullandığımız sistemin insanın karşısındaki kişiye daha rahat kanıt oluşturmasının yanında kolaylık sağlıyor. Ancak insanların birbirine yabancılaştırması gibi zararlı yönlerinin de olduğunu düşünüyorum.

G3:Şu ana kadar olan muhtarlık sürecinizde hangi teknolojik araç gereçlerle iş ilişkisi bağlamında kullandınız? Bu araç-gereçlerin muhtarlık üzerindeki etkilerini nasıl açıklarsınız? *Görüşme sorusu sorulmuş ve genel olarak ofislerinde kullandıkları bilgisayarları ve diğer işlerinde kullandıkları araç-gereçleri saymışlardır. 1 muhtar sadece scanneri kullanan tek muhtar olduğu gibi telefonundan maillerine bakan tek muhtardır. Ancak teknolojik araç-gereçlerle işlerini hızlı ve pratik bir şekilde halletmelerini genel olarak vatandaşlarla samimi ilişkilerden uzaklaştıran bir gelişme olarak değerlendirmektedirler.*

M1: Bilgisayar ve telefon kullanıyorum. Telefondan bilmediğim bir şey olduğunda bilen arkadaşlarımı arıyorum. Teknolojinin muhtarlık üzerine bir düzenleme getirdiğini ve karışıklıklardan kurtardığını ifade etmek istiyorum.

G3.a. Bu araç gereçleri kullanmayı nasıl öğrendiniz? *Yöneltilen sorular arasındadır ve muhtarlarımız kullanmanın gerekli ve ihtiyaç halini aldığı için kendilerinin severek, ilgiyle öğrendiğini ilgili kurumların köy muhtarları hariç kendilerine herhangi bir eğitim vermediklerini belirtmişlerdir. Yaşlarına ve eğitim düzeylerine öğrenmelerinin sürdüğünü açıklamışlardır Bir muhtar istemeyerek muhtarlığının getirdiği zorunluluktan dolayı öğrendiğini dile getirmiştir.*

M8: Artık çağımızda bir ihtiyaç halini aldığı için kullanmak da öğrenmek de kendiliğinden oluyor.

G3.b.Herhangi bir bilgisayar eğitim kursuna katıldınız mı? Katıldıysanız eğitimin size sağladığı faydaları muhtarlık hizmetinizde nasıl açıklarsınız? *Görüşme sorusuna ağırlıklı olarak katılmadım ama katılmayı isterdim cevabı alınmıştır. Buradan da öğrenmeye istekli olduklarını çıkarabiliriz. Bir muhtar gerekli olmadığını düşünürken, M4 muhtarı da daha teknik bilgi olarak öğrenmek istediğini belirtmişlerdir.*

M4:Katıldım. Diğer arkadaşlar bilgi almak için beni arıyorlar. Bir sorun oluştuğunda çözüm üretebiliyorum. Ayrıca bilgisayarı teknik işlevsel sorunları üzerine de eğitim almak isterdim. O alanda da bir sorunla karşılaştığımda çözmek isterdim.

Muhtarların Teknolojinin Muhtarlık Üzerindeki Etkileri Hakkında Düşünceleri

G4:Muhtarlık hizmetiniz boyunca göreviniz öncesi ve sonrası bağlamında ilerleyen teknolojinin hizmetlerinize yansımasını nasıl değerlendirirsiniz? *Yöneltilmiş görüşme sorusuna iş yüklerinin azalması ve evrak, belge ve dosya gibi işlerle vakit harcamadıkları için memnuniyetlerini belirtmişlerdir. Mekansal adrese dayalı kayıt sisteminden bütün işlerini hallettiklerini, sistem donduğunda ve elektrikler kesildiğinde kendilerinin de işlemlerin tıkandığını, elle yazarak doldurmak yasak olduğu için kendilerinin de çözüm üretemediklerini belirtmişlerdir. Ancak alışılagelmiş dosyanın görünürlüğü onlarda güven oluşturduğunu bilgisayardan silinmesi, kaybolması kuşkusu onlarda güven sorunu oluşturduğunu ifade etmişlerdir.*

M7: Ben önceden yazarak doldurup sakladığımız dosyaları özlüyorum. O şekilde vatandaşla daha çok içli dışlı olup samimiyet oluşuyordu. Bilgisayarlara güvenemiyorum. Sistem donuyor, arızalanıyor öylece bekletiyoruz. Zor olsa da dosyada muhafaza edilmesi gözümün önünde olması benim için daha iyiydi.

G5. Muhtarlık hizmetinizde teknolojik araç-gereçlerin gerekliliği ve önemi nedir sizce? *Yöneltilmiş görüşme sorusuna çoğu; kolaylık, hızlılık, pratiklik açısından gerekli olduğunu, kendilerini çağa ayak uydurduklarını hissettirdiğini ifade etmiştir.1 muhtar olumsuz olarak çocuklarının bilgisayar ve tabletten kafasını kaldırmadan, sosyal ilişkilerinden daha fazla vakit harcamaları konusunda yakınarak belirtmiştir.*

M7: Gerekli ve önemli olduğu kadar olumsuz yönlerini daha çok görüyorum. Hayatımızda internete bağlı asosyal yaşantımız olduğu gibi.

Muhtarların Teknoloji ve Sosyal Yaşamları Arasındaki İlişkileri Hakkındaki Düşünceleri

G6.Çağımızın teknolojisine nasıl ayak uydurabildiğinizi düşünüyorsunuz? *Görüşme sorusuna verilen cevaplar genel olarak yeni gelişmeleri ve teknolojileri takip ederek muhtarlar kendilerinin ayak uydurduğunu düşünmüşler ve belirtmişlerdir.*

M8: Her zaman eşimden dolayı, ona özenerek severek ayak uydurabildiğim kadar olduğumu düşünüyorum.

G7. Muhtarlığınızla ile ilgili internette bir grup, blog ya da bu tür bir aktiviteniz var mı? Sahip olduğunuz bu tür iletişim ağlarının olumlu ya da olumsuz yanları nelerdir? *Görüşme sorusuna ise muhtarlarımız bir kişi hariç hepsinin ortak bir facebook grubunun olduğunu ve olumlu taraflarının daha çok olduğunu söylemişlerdir. Muhtarlardan 5 kişi memnuniyet duyarak işlerinin aksamadan hızlı bir şekilde vatandaşa hizmet sunduklarını ifade etmişlerdir. 3 kişi ise olumlu yönlerinin yanında zorunluluk yavaş kullanım ve insanlar arasındaki samimiyeti yok ettiğini düşünerek olumsuz bulmuşlardır.*

M8: Facebook kullanıyorum, ortak muhtarlığımızın facebook adresi var. Çok memnunum çünkü en kolay iletişimi facebook üzerinden sağlıyorum. Vatandaşlar benimle en kolay ve en hızlı iletişime geçme şansı yakalıyorlar.

G.8. Sosyal medya ile aranız nasıl?

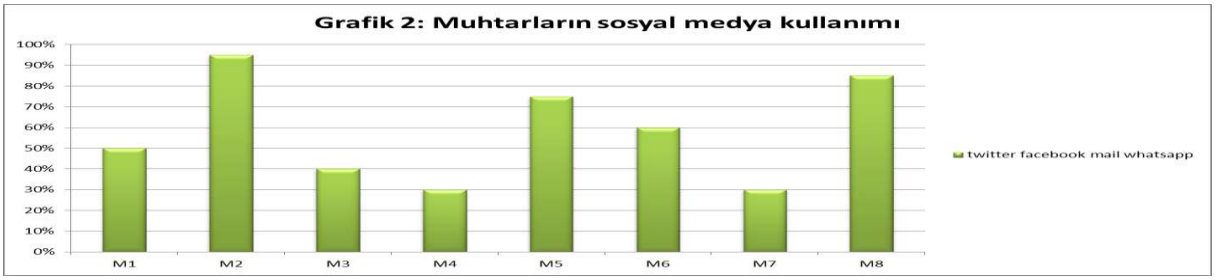
8.a.Günlük ne kadar vaktinizi sosyal medyaya ayırıyorsunuz?

8.b. Daha çok hangi sayfalarda vaktinizi harcıyorsunuz?

Görüşme sorularında tablo.2'ye bakıldığında 1 muhtarın sosyal medyayı kullanmadığı 12 muhtarın sosyal medyayı çok sevdiği 1 muhtarın sevmediği genel olarak sosyal medyada iyi olduğu gözükmektedir. Buna bağlı olarak 4 muhtar gününün çoğunu sosyal medyada geçirirken 1 muhtarın hiç geçirmediği çıkmaktadır. Kalan kısmı ise ortalama 2-5 saat arası geçirdiklerini belirtmişlerdir. İnternette vakitlerini genel olarak haber ağırlıklı olarak geçirdiklerini ifade ederlerken 1 kişi müzik, 1 kişi magazini eklemiştir.

MUHTARLAR	Sosyal medya ile aranız nasıl?	Günlük ne kadar vaktinizi sosyal medyaya ayırıyorsunuz?	Daha çok hangi sayfalarda vaktinizi harcıyorsunuz?
M1	kullanmıyorum	hiç	İnternet haber
M2	İyi	2 -3 saat	Haber- gazete
M3	İyi	5 saat	Sosyal medya
M4	Çok iyi	Telefonumda sürekli online	Sosyal medya- haber
M5	Çok iyi	Sürekli kullanıyorum	Sosyal medya- haber- müzik
M6	Çok seviyorum	Günümün çoğu diyebilirim	Sosyal medya-kişisel okumalarım
M7	sevmiyorum	1 saat bile geçirmiyorumdur	Gerekli olduğu zaman internetten bakıyorum
M8	Çok yararlı ve seviyorum	Her zaman açık olduğum için günümün her anı diyebilirim	Sosyal medya ve merak etiğim haber, magazin, gazete herşey

Grafik 2'e bakıldığında mail adreslerinin 3 muhtar hariç çoğunun sahip olduğu ancak kullanmaya ihtiyaç duymadıklarını dile getirmişlerdir. Sadece 1 bayan muhtarın kullandığı sonucu çıkmaktadır. Whatapp ve twitter kullanım oranları yaklaşık yarı yarıya oranlanırken, 3 muhtarın twitter kullandığı, geri kalan kısmın ise kullanmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır.



G9. Bilgi depolamada önce kullandığınız evrakları kullanmaya ihtiyaç duyuyor musunuz? Neden? *Görüşme sorusuna 3 muhtar evet cevabı verirken 5 muhtar hayır demiştir. Nedenlerini ise dosyanın somut olarak varlığının güvenilirliği farklı bir cevap olurken, muhtarların sistemden işlerini hallettikleri, artık gerek kalmadığını belirtmişlerdir.*

M7:Hayır ama kullanmak isterdim. Dosya işlerinde vatandaşla daha fazla muhatap olup tanıma şansını yakalıyordum. Şimdi kimseyi tanıyamıyorum.

G10. Halka en yakın seçilmiş bir kişi olarak beklenti ve istekleriniz nelerdir? *Görüşme sorusuna tüm muhtarlar farklı olarak; maddi ve manevi ihtiyaçlarına göre kişisel görüşlerini de ekleyerek istek ve beklentilerini dile getirmişlerdir.*

M6:Maaşlarımızın artırılmasını ve muhtarlarımızın ek gelirinin olma zorunluluğunun ortadan kalkmasını istiyorum.

SONUÇ, TARTIŞMA VE ÖNERİLER

Günümüzde her alanda yaşanan hızlı değişim ve teknolojik gelişmeler karşısında devletin var olan yapısıyla kamu hizmetlerini kaliteli ve etkin olarak sürdürebilmesi güçleşmiştir. Bu açıdan dünyada bütün ülkelerde kamu yönetiminde hizmetlerin daha kaliteli ve müşteriye ya da vatandaşlara daha hızlı sunulması için yeniden yapılandırılma çalışmaları yapılmaktadır. Türkiye'de de devletin var olan hantal yapısı ile kamu hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde sürdürmesi mümkün değildir. Öncelikle devlet-vatandaş ilişkilerinde güven unsuru çok önemli olmaktadır. Çünkü vatandaşların devlete olan güvensizlikleriyle devlet kurumlarının performansları arasında bir ilişki bulunmaktadır. Türkiye'de devletin vatandaşı bir müşteri gibi görmesi anlayışını kabul etmek çok kolay olmayacaktır. Bunun için bir kültür değişimine ihtiyaç vardır. Türkiye hiçbir şekilde dünyada olan gelişmelerin dışında kalamaz, kalmaması için de yönetim sisteminin hızlı değişimlere uyum sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmasına ihtiyaç vardır. Kamu sektöründe hizmetlerin müşteri bekleyişlerine cevap verebilmesi gerektiği, kurumun düşündüğünün ise her zaman zorunlu olarak müşterilerin bekleyişlerine uygun olmadığı anlatılmıştır. Diğer yandan müşteri bekleyişleri süratle değişmektedir. Ulusal ve uluslar arası alanda kamu hizmetlerinde kaliteyi iyileştirmeye yönelik olarak büyük çabalar sarf edilmektedir. Artık müşterinin (vatandaşın) gözünde mal ve hizmetlerin kalitesi ve vaktinde yerine getirilmesi, fiyatlardan daha önemli hale gelmektedir.

Teknolojinin hızlı ilerleyişiyle birlikte, teknolojiye olan ihtiyaç da sürekli artmaktadır. Teknolojik araç gereçlerin eğitim alanında kullanımının yaygınlaşması sonucunda, muhtarların bu araçlara ilişkin fikirlerinin, eğilimlerinin ve tutumlarının tespit edilmesi ihtiyacı duyulmuştur. Bu çalışmada muhtarların yaşları ve eğitim seviyelerinin teknoloji kullanımı üzerindeki etkilerinden yola çıkarak hizmet sunumlarına etkisinin araştırılması araştırılmıştır. Her geçen gün teknoloji hızla ilerlediği ve iletişim çağının başrollerini oynadığı teknolojiden bihaber kalmanın gerek sosyal gerek de iş ve yöneticilik alanına olumsuz yansıyacağı aşikardır. Bu amaç doğrultusunda Çanakkale merkez mahalle muhtarlarının teknolojiyi nasıl tanımladıkları ve kullandıkları alanlar tespit etmeye çalışılmıştır. Teknoloji kullanımının hizmet sunumlarına olumlu etkisi olduğu ve teknoloji sayesinde iş yüklerinin azaldığı ve hızlılık, pratiklik açısından zaman kazandırdığı sonucuna ulaşılmıştır. Vatandaşlarla iletişim, teknoloji kullanımının vatandaşlara ve muhtarlara sağladığı olumlu yönlerinin yanında samimiyeti ortadan kaldırdığı ve sistemde bir sorun yaşandığında çözüm üretemediklerini, klavye ve bilgisayar kullanımlarında yavaş olmaları gibi olumsuz yönleri de ortaya çıkmıştır.

Araştırmadan elde edilen sonuçlar ile bu konuda yapılan diğer buna benzer araştırmaların sonuçlarına dayalı olarak bazı öneriler geliştirilmiştir:

1. Muhtarlıklarda muhtarların teknolojik araç gereçlerini yönetimlerinde uygulamaları için gerekli bilgi ve becerilerin kazandırılacağı eğitimlere ağırlık ve önem verilmelidir.

2. Muhtarların her alanda yönetici sıfatıyla örnek bir vatandaş olmaları için teknolojik gelişmeler ve araç gereçlerin etkin kullanımı konularında hizmet içi eğitim programları düzenlenmelidir.

3.Araştırma yapıldığı çalışma grubu ile sınırlı olduğundan köylerde muhtarlık yapan ve bilgi alışverişi de çevresine göre şekillenen teknolojik gelişmelere zor adapte olabilen bölgelerde Belediye ya da ilgili kurum ile iş birliği yapılarak, araştırma konusuna ilişkin farklı sonuçlar toplanarak konunun farklı boyutları da tespit edilmelidir.

4.her muhtarın bir sekreteri olmalı ve bu sekreterin maaşı da devlet tarafından karşılanması muhtarlar arasında zengin olup kendi sekreteri olan ile olmayanın arasındaki yönetim adaletsizliğini ortadan kaldıracaktır.

5.Ayrıca çalışma sırasında muhtarların farklı meslek gruplarından gelmeleri ve eğitim düzeylerinin lise olması sebebiyle kamu yönetimi alanında kendilerinin eksikleri olduğu ve bunları da kapatmaları gerektiği ortaya çıkmaktadır.

6.Teknoloji kullanımıyla hizmet sunumlarındaki aralarındaki ilişkinin başka bir boyutu da çevre ve şahsi sosyal ilişkileriyle bağlantılı olması gerçeğidir.

7. Merkez mahalle muhtarların gerek sosyal hayatları ve gerekse yaşam alanları itibariyle hızla gelişen ve yenilen teknolojiyi yakından takip etme şanslarının köy muhtarlarına kıyasla daha fazla olduğu için eşit değerlendirmelerden kaçınmak gerekir. Köy muhtarlarının eksiklerini de tamamlanması için mutlaka eğitim sağlanmalıdır.

Mahalleler ve diğer topluluk insiyatifleri yerel alanda birlikte hareket ederek uyumlu, sorun çözücü ve koordineli hareket etmeyle yönetişim mekanizmasını oluşturmaktadır.

Çağdaş demokrasilerin "yerel kaynaklara dayanması" özelliği gereğince mahalle halkının "kentine sahip çıkma" ve "kentlileşme" bilincine ancak bunlara uygun kurumsal yapıyla sahip olacakları beklenmektedir. Buna bağlı olarak kentsel nüfusun hızla arttığı ülkemizde, bilinçli kentsel nüfus potansiyelinin demokrasimizin geliştirilmesinde anahtar rol oynayacağı bir gerçektir. Buna karşılık, modern dünyada, eksikliklerde ısrarcılığın ve toplumumuzu gelişmişlik olanaklarından yoksun bırakmanın sorumluluğunu, siyasi iradenin taşıyacağı bilinmelidir. (Alada, 2000:166). Vatandaşın beklentilerine göre mal ve hizmet üretilmesi yurttaş egemenliğine dayanan demokratik bir devlette her düşüncenin üzerine gelmesi gereken bir önceliktir. Ancak, bunu yaparken kamu yönetiminin temel felsefesini göz ardı ederek bir özel sektör işletmesi gibi yalnızca kar elde etmek ve yalnızca hizmeti satın alma gücü olanlara dağıtmak gibi bir yanlışın içine girilmemelidir.(Çukurçayır,2004:258).

KAYNAKÇA

Aktan Can, 21.Yüzyıl İçin Yeni Toplumsal Sözleşme, T.Yay, İzmir, 1994, s.46

Al, Hamza (2004) "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı" Liberal Düşünce Dergisi, Y: 9, S: 33.

Alada, Adalet Bayramoğlu (2000), "Dönüşüme Açılan Kapı", Yerel Yönetimler Sempozyumu

Bildirileri, TODAİE, Ankara.

Avcı, İbrahim ve Uğur Kolsuz (2001), "Kamu Yönetiminde Bürokratik Kültürden Vatandaş Odaklı Kültüre", Türk İdare Dergisi, S: 432, Eylül, s.191-199.

Aykaç Burhan (2001), "Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi", Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C:3, S:3, Ankara.

Aytaç, Fethi (1995), Mahalle Muhtarının El Kitabı, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Çukurçayır, M. Akif (2009), Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim, Çizgi Kitabevi, Konya.

Dinçer, Ömer ve Cevdet Yılmaz (2003), Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara, Ekim.

Eren, Veysel (2003), "Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabetin Mekanizmaları", AÜSBF Dergisi, C:58, S:4, s.83-105

Eren Veysel (2006), "Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı", AÜSBF, C:61, S:3, s.55-70.

Eryılmaz, Bilal (2010), Kamu Yönetimi,Okutman Yayıncılık, Ankara.

Eryılmaz, Bilal (2004a), "Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", Salı Konuşmaları 2003-2004 Sunumları, Sakarya Üniversitesi, İ.İ.B.F, Kamu Yönetimi Bölümü.

Gökçe, Orhan, Önder Kutlu, Gülise Gökçe (2001), 1980'li Yıllardan Beri Uygulanan Kamu Yönetimi Reformları Üzerine Genel Bir Değerlendirme, Selçuk Üniversitesi, İ.İ.B.F Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı: 3 Konya, Nisan-Ekim.

Görün, Mustafa ve Melike Erdoğan (2007). *"Kamu* Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması: Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Örneği*",* Kamu Yönetimi Yazıları. Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen. Nobel Yayıncılık, s.279-308, Ankara.

Gözübüyük, Şeref ve Suna Kili (2000), Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifak'tan Günümüze), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2. Basım, İstanbul.

Gül, Kemal Vehbi (1980), Köy ve Mahalle İdaresi, Ankara.

Güler, Birgül A. (2009). "Nesnesini Araya Disiplin: Kamu Yönetimi", Amme İdaresi

Dergisi, c.7, s.24, ss.3-19.

Henden, Burçin, Henden Rıfkı (2005) "Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumundaki Değişim ve e- Belediyecilik" Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi C:4 S:14 ss: 48-46

Karaman, Zerrin Toprak (2001), Yerel Yönetimler, İzmir.

Karataş, Halil (2007), " Kamu Yönetiminde Yeni Bir Anlayış: Vatandaş Odaklı Yönetim", Bütçe Dünyası Dergisi, S:24, s.88-91

Keleş, Ruşen (1980), Kentbilim Terimleri Sözlüğü, TDK, Ankara.

Nohutçu, Ahmet (2008), "Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Yönetimi: Sorun Alanları, Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimine Uyarlaması", Ed. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, s. 285-316. Ankara

Özer, M. Akif (2005). Yeni Kamu Yönetimi, Platin Yayıncılık, Ankara.

Saygılıoğlu, Nevzat, Selçuk Arı (2003), Etkin Devlet-Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi, Birinci Basım, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Sezer, Özcan (2008),"Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Açısından Bir Değerlendirme"**,** ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi. Cilt 4, Sayı 8, ss.147–171.

Taylan, Ertuğrul (1992), "Mahalle Muhtarlığı Sorunları", Türk İdare Dergisi, Yıl 64, S.395, Ankara.

Taylan, Ertuğrul (1999), Mahalle Muhtarlığı ve Açıklamalı Kanunu, Türk Belediyecilik Derneği-

Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.

Toker, Cem ve Birol Ekici (2003), "Vatandaş Odaklı Yönetim ve İçişleri Bakanlığı Uygulaması", Çağdaş Gümüşsuyu vd. (Ed.), Kamu Yönetiminde Kalite III. Ulusal Kongresi, TODAİE Yayınları, Ankara.

Türk Dil Kurumu (1983), Türkçe Sözlük, Ankara.

Uysal Şahin, Özge (2014), Kamu Ekonomisi Perspektifinden Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Yaklaşımı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Yıldırım, Aydın ve Şimşek, Halil (2013). Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri, Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş.

Yüksel Fatih (2004), " Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı" Kamu Yönetimi, Gazi Kitabevi, Ankara.

YÖNETİME KATILMADA BİLGİ İLETİŞİM TEKNOLOJİLERİNİN KULLANILMASI: E-KATILIM[1]

Hakan Gökhan Gündoğdu[2]

Arş. Gör., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

Özet

Günümüzde, internetin günlük hayatta önemli bir yer edinmesine paralel bir şekilde gelişme gösteren bilgi iletişim teknolojileri; vatandaş ile yönetimi elinde bulunduranlar arasında, etkileşimi geliştirme olanağı sunmakta ve de e-katılım araçlarının oluşmasına yardımcı olmaktadır. Demokratik yönetim anlayışında bir paradigma değişimi olarak görülen e-katılım uygulamaları, vatandaşların politik karar verme süreçleri başta olmak üzere yönetimi ilgilendiren bir çok konuda aktif rol oynayabileceği bir anlayışıdoğurmaktadır**.**E-katılım anlayışı, vatandaşların dijital yollarla yönetime katılmaları için katılım seçenekleri sunmaktadır. Buna ek olarak, vatandaşların bilgi ve iletişim teknolojileri yardımı ile düşüncelerini ifade edebilecekleri bir ortam sağlamaktadır. Yöneticilerin, vatandaş odaklı politika geliştirmelerine yardımcı olmaktadır.Son olarak, vatandaşların yönetime katılmada bilgi iletişim teknolojilerinden faydalanmasını sağlamaktadır.

Bu çalışmada, günümüzdeki katılım anlayışının elektronik boyuta ulaşması sonrası oluşan e-katılımın öneminden bahsedilmektedir. Bununla birlikte, dünya'da ve Türkiye'deki e-katılım uygulamalarına değinilmektedir.Konunun yöntemi teorik çerçeveyle ifade edilmeye çalışılmaktadır. Sonuç bölümünde, Türkiye çapında genel bir durum değerlendirilmesinde bulunulup eksikler ve olması gerekenlerden bahsedilmektedir. Ayrıca, e-katılıma ilişkin yapılması gerekenlerin temelinde, bilgi ve iletişim teknolojilerinin bir katılım aracı olarak görülüp yaygınlaştırılması sonucu ortaya çıkmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Katılım, Bilgi İletişim Teknolojileri, E-Katılım.

1. GİRİŞ

Bilgi İletişim Teknolojileri (BİT)'de meydana gelen gelişmeler bir taraftan dünya çapında ekonomik ilişkileri artırırken diğer taraftan da vatandaşların bilgi, iletişim ve etkileşim yeteneklerini artırarak yönetsel karar verme süreçlerine katılma açısından yeni imkânlar sunmaktadır. Bu yeni imkânlarla birlikte devletin hem klasik olarak yönetsel rolü değişim göstermekte hem de kaliteli hizmet anlayışı ile vatandaş odaklı bir kurum haline gelmektedir. Yönetimde yaşanan bu paradigma değişimi sonrası kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik ile katılımcı demokrasiye geçiş beraberinde elektronik anlamda devlet, demokrasi ve katılım anlayışının gelişmesini sağlamıştır (Uçkan, 2003: 24-25).

Toplumda modernleşmenin hızla artmasıyla birlikte vatandaşların en temel katılım aracı olan oy verme yerine kendilerini daha iyi ifade edebilecekleri daha etkin katılım araçları gündeme gelmektedir. Bununla birlikte vatandaşlar artık kişilere bağlı katılma anlayışı yerine çıkara ve vatandaşlık duygusunun vermiş olduğu ahlak anlayışına ve de görev bilincine uygun bir katılma örneği sergilemektedir (Özbudun, 1975: 11). Açık yönetim, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kavramların giderek daha fazla hissedilmesi ile birlikte hiç şüphesiz katılma anlayışında bir değişim süreci yaşanmaktadır. Bu değişim süreci, vatandaşların isteklerinin yönetim organlarınca daha fazla ön planda olması sonucunu da beraberinde getirmiştir. Tam da bu noktada, günümüzde BİT'lerin gelişimi aynı zamanda vatandaş ve katılım odaklı e-katılım söylemlerini arttırmaktadır. Aşağıda, e-katılımın kavramsal çerçevesi ve önemi, seviyeleri ve alanları ile modelinden bahsedilmektedir. Daha sonra dünya'da ve Türkiye'de e-

[1] Bu çalışma 20.11.2014 tarihli "Yönetime Katılmada Etkinlik İçin Bilgi İletişim Teknolojilerinin Kullanılması: E-Katılım ve E-Demokrasi Bağlamında Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği" adlı yüksek lisans tezinin bir bölümünün revize edilmiş şeklidir.

[2] Arş. Gör., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

katılım uygulamalarına değinilerek genel bir durum değerlendirilmesi yapılıp, eksiklikler ve olması gerekenler ifade edilmektedir.

2. E-KATILIMIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE ÖNEMİ

Günümüzde BİT'lerde meydana gelen gelişmeyle birlikte katılım anlayışının elektronik ortamda daha pratik ve kolay bir şekilde yerine getirilebileceği tartışılmaktadır. Bu anlamda e-katılımın kavramı ve öneminden bahsetmek gerekmektedir. Genel anlamda e-katılım; yönetim ve yönetişim sürecinde yer alan hizmet sunumu, karar verme ve politika belirlemeye ilişkin süreçlerde BİT'inkatkısıyla gerçekleştirilen katılım olarak tanımlanmaktadır (Rose, 2007: 3). Bir başka tanımda, vatandaş grupları ile yönetimi elinde bulunduranlar arasında, demokratik konular üzerinde etkileşimde bulunulup elektronik ortamda oy verme şeklinde gerçekleşen yönteme e-katılım denilmektedir (Andersen vd., 2007: 29).

BM'nin e-devlet ilgili araştırmalarında, üye ülkelerin e-katılım indeksleri ölçülmekle birlikte, bu üye ülkelerin vatandaşlarına yönelik katılımı ne ölçüde yerine getirdiği ve de hizmetlerin sağlanması ve bilginin kullanışlılığı ile ilgili niteliklerin değerlendirilmesini konu edinmektedir. BM'in katılım ile ilgili değerlendirmelerindeki birinci amaç; kamu politikaları için katılımcı bir karar verme süreci oluşturmak ve bu süreci destekleyerek vatandaşların katılıma yönelik isteklerini artırmak, ikinci amaçta; kamu politikası diyaloglarına vatandaşların katılımını kolaylaştırıcı bir yapı oluşturmaktır (2008: 17-18).

E-katılım, hem sivil toplum hem de yönetim ve resmi politika alanları arasındaki teknoloji odaklı etkileşimi esas almaktadır. E-katılımın odak noktası vatandaş olduğundan dolayı vatandaşların dijital yollarla yönetime katılmaları için katılım yollarını artırmaları da e-katılımın amacını ifade etmektedir. Söz konusu bu üç alan (sivil toplum, yönetim ve resmi politika), dijital altyapıya yönelik veya teknoloji kaynaklı görüşlerin oluşmasını sağlayan e-katılım teknolojilerinin yayılmasına hizmet edebilmektedir. Diğer taraftan resmi politik alanlar ile yönetim alanları arasında teknoloji odaklı etkileşimin vatandaşlara ulaşmaması sorunu, e-katılımın vatandaş odaklılık anlayışı açısından olumsuz bir etki oluşturmaktadır. E-katılım uygulamaları açısından, sivil toplum alanı ve yönetim alanı arasındaki teknoloji odaklı etkileşim özellikleri bulunmaktadır. Bu etkileşim sürecinde ilk olarak; vatandaşların, devlet düzenlemelerindeki planlamalara ve gelişmelere dâhil edilmesi, ikinci olarak da; vatandaşların, yeni dijital devlet hizmetleri kapsamında planlamalara ve gelişmelere dâhil edilmesi gerektiği belirtilmektedir (Sæbø vd., 2008: 402-403).

BİT'in kullanımı ile politika yapma ve karar verme süreçlerine vatandaşların katılımının artması ve bu uygulamaların hızlı bir şekilde hayata geçirilmesi söz konusu olmaktadır. OECD'nin raporuna göre, demokratik karar verme süreçlerine BİT'i uygulamak için aşağıdaki kapsayıcı hedefler esas alınmaktadır (2003: 33):

- Daha geniş katılıma destek olacak bir şekilde vatandaşların çeşitli teknik ve iletişimsel becerilerini geliştirecek bir amaç ile daha geniş kitlelere ulaşma,
- Daha bilinçli katılımını sağlamak için hedef kitleye hem daha erişilebilir hem de daha anlaşılabilir bir biçimde bilgi verme,

- Daha derinlemesine istişare ortamını sağlayarak çevrimiçi müzakereci tartışmayı desteklemek,
- Politika yapıcılara destek olmak ve politikaları geliştirmeye yönelik katkılara imkân verilmesi,
- Politika yapma sürecinde açıklık ve şeffaflık sağlamak için vatandaşlara yönelik uygun geri bildirimlerin sağlanması,
- Sürekli gelişimin sürdürülebilmesi için izleme ve değerlendirme süreçlerinin oluşturulmasıdır.

E-katılımın kavramsal çerçevesi ve önemiyle ilgili yukarıda ifade edilen bu görüşlerde esas olan; vatandaşların BİT yardımı ile yerel ya da ulusal ölçekte ihtiyaçlarını, beklentilerini, görüş ve düşüncelerini ifade edebilecekleri ve bu isteklerine cevap verebilecek bir yönetim anlayışına doğru bir kayma olduğu göze çarpmaktadır.

3. E-KATILIM SEVİYELERİ VE ALANLARI

OECD'nin 2001 yılı raporunda, e-katılımın üç seviyesi bulunmaktadır. Bunlar; bilgi seviyesi, danışma seviyesi ve aktif katılım seviyesidir. Her seviye de, e-katılım farklı bir boyuta sahiptir. E-katılım seviyeleri, devlet ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerde düşük bilgilendirmeden başlayarak doğrusal bir şekilde artış göstermektedir. Bununla birlikte bu seviyeler, e-katılımın daha fazla artmasına imkân sağlayabilmektedir (OECD, 2001: 23). Bu anlamda, devlet ile vatandaş arasındaki etkileşimin güçlendirilmesi ve katılımın artırılmasını sağlayan aşağıdaki kavramların ele alınması ve açıklanması gerekliliği doğmaktadır (OECD, 2001: 15; Gündoğdu, 2014: 62):

Bilgilendirme *(İnformation):* E-katılımın bilgilendirme seviyesinde; yönetim organlarının, vatandaşlara yönelik ürettiği ve dağıttığı hizmetlerden yine vatandaşları haberdar etmesi ve yönetimin tek taraflı olarak vatandaşı bilgilendirmesi anlayışı ön plandadır.

Danışma *(Consultation):* Vatandaşların yönetim organlarına geribildirimde bulunabileceği bir ortamın sağlandığı çift taraflı bir ilişkidir. Bir yandan yönetimler, danışılacak konuları tanımlar, soruları kurgular ve süreci yönetirken, diğer yandan da vatandaşları kendi görüş ve düşünceleriyle katkıda bulunmaya davet etmektedir.

Aktif katılım *(Active Participation):*Politika yapımına dair içerik ve sürecin tanımlanmasıyla birlikte vatandaşların aktif bir biçimde katılımının sağlanması yoluyla vatandaş ile yönetim organları arasındaki hem çift taraflı hem de ortaklık temelli bir ilişkiye dayanmaktadır.

E-katılımın yukarıda ifade edilen seviyelerinin yanında çeşitli alanları vardır. E-katılımın alanları ifadesiyle kastedilen; BİT yoluyla vatandaşların katılımı ve demokratik süreçlerde yer almalarını sağlayan ortamların vurgulanmasıdır. Bu alanlar, aşağıda ifade edilmektedir (Tambouris vd., 2007: 11-12):

- Bilginin Temin Edilmesi: Katılımada içerikleri BİT yoluyla yönetmek, temsil etmek ve yapılandırmak,

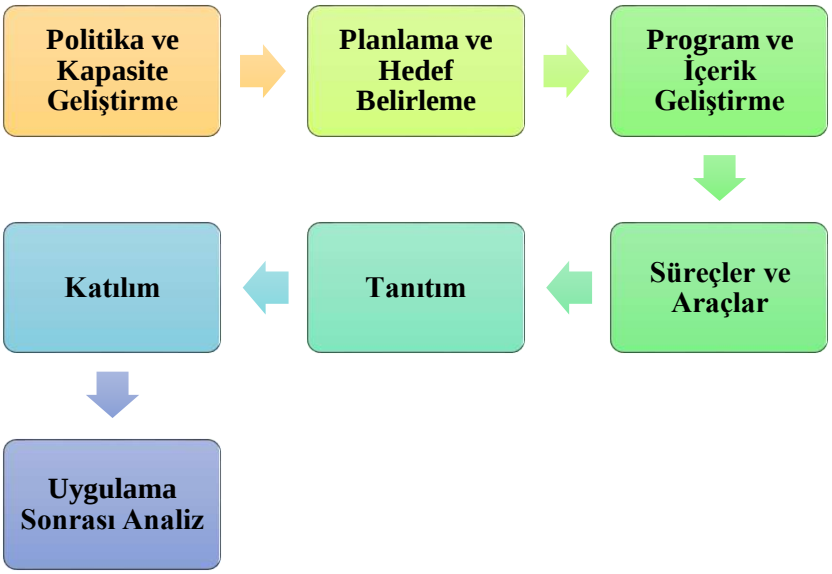
- İşbirlikçi Ortamlar: BİT yoluyla toplulukları ve bireyleri şekillendirmek, güçlendirmek ve desteklemeye yarayan mekânların oluşturulması,
- Kampanya: BİT yoluyla protesto, lobicilik, dilekçe, kolektif eylem ve diğer reformların yapılması,
- Seçim Propagandası: Seçim kampanyaları bağlamında BİT yoluyla siyasilerin, siyasi partilerin ve lobicilerin desteklenmesi,
- Müzakere: Sanal, küçük ve büyük grupların tartışmalarını desteklemek için BİT'in kullanılması,
- Söylem: BİT yoluyla söylemlerin desteklenmesi,
- Arabuluculuk: Çevrimiçi bir ortamda anlaşmazlıkları veya çatışmaları çözmek için BİT'in kullanılması,
- Mekânsal Planlama: Kentsel planlama ve çevresel değerlendirmede BİT'in kullanılması,
- Yoklama: Kamuoyunun görüşlerini ve duyarlılığı ölçmek için BİT'in kullanılması,
- Oylama: Seçimler, referandum ya da yerel halk oylaması kapsamında BİT'in kullanılmasıdır.

E-katılım seviyeleri ve alanlarının giderek gelişme göstermesi ve BİT'in günlük hayatta daha fazla aktif bir şekilde kullanılması sonucu, vatandaşların katılım davranışı sergilemesine yardımcı olmaya yarayan bir araç sağlayacağı savunulmaktadır.

4. E-KATILIM MODELİ

BİT'e dayalı katılım anlayışını benimsemek için e-katılım uygulamaları ve bunlara uygun sürdürülebilir e-katılım modeli ifade edilmektedir. Ülkelerin, e-katılım uygulamalarını benimseme hususunda güçlük çekmelerinin başta sosyal, ekonomik ve teknolojik olmak üzere bir takım sebepleri bulunmaktadır. Bu sebeplerden dolayı ülkelerin e-katılım uygulamalarını benimsemelerine yardımcı olacak model önerilmektedir. Aşağıda gösterilen modelde ise; başlangıçta belli bir ülkenin herhangi bir sosyo-ekonomik ve teknolojik koşullar altında uyacağı aşamalar ifade edilerek hem devlet ve hem de özel kurumlar tarafından sürdürülebilir bir e-katılım modeli öngörülmektedir. Aşağıdaki şekilde, yedi aşamalı sürdürülebilir e-katılım uygulama modeli gösterilmektedir (Islam, 2008: 8).

Şekil 1. Yedi Aşamalı E-katılım Uygulama Modeli



Kaynak: Islam, 2008: 8.

Aşağıda bu aşamalar, ayrıntılı bir şekilde açıklanmaktadır (Islam, 2008: 9):

➢ **Politika ve Kapasite Geliştirme Aşaması:** Bu aşama, herhangi bir e-katılım projesi başlatmak için en temel aşama olarak ifade edilmektedir. Politika ve kapasite geliştirme aşamasında ilk başta, bir ülkenin ulusal politikasında ve politik gündeminde e-katılım uygulamasının hayata geçirilmesine dair istek, vizyon ve siyasi bilincin oluşması gerekmektedir. Ulusal politik gündemle ilgili e-katılım uygulamasının sosyal, ekonomik ve teknolojik gerçekler göz önünde bulundurularak ne, neden, nasıl ve ne kadar ihtiyaç duyulduğu ifade edilmelidir. Bu uygunluk tespiti yapıldıktan sonra e-katılıma dair özellikle kısa ve uzun vadeli kaynakların ve fon tahsisinin yapılması gerekmektedir. Politika ve kapasite geliştirme aşamasında; çeşitli kamu ve özel kuruluşlar aracılığıyla donanım, yazılım, web siteleri, cep telefonu ve ağ tabanlı hizmetler dâhil olmak üzere hem kırsal hem de kentsel bölgelerde sürdürülebilir telekomünikasyon altyapısını inşa etmek ayrıca mesleki ve örgün eğitim yoluyla teknoloji becerilerinin geliştirilmesi, uygun mevzuatların yürürlüğe konması, BİT'e yönelik araştırma girişimleri ve bilincinin teşvik edilmesi ve güçlendirilmesi amaçları öncelik göstermektedir.

➢ **Planlama ve Hedef Belirleme Aşaması:** Planlama ve hedef belirleme aşamasında; e-katılıma dair ne, neden, nasıl ve ne kadar ihtiyaç duyulduğu ve özellikle karar verme süreçlerine etkin katılımın nasıl sağlaması gerektiği sorularına cevap aranmaktadır.

➢ **Program ve İçerik Geliştirme Aşaması:** Program ve içerik geliştirme aşamasında; e-katılıma dair gelişmiş bir program ve uygun içerikler tasarlanmalıdır. Bu doğrultuda yaygın ve kolay bir şekilde kullanılabilir araçlar uygun olarak kabul edilmektedir.

➢ **Süreçler ve Araçlar Aşaması:** Bu aşama, programların ve içeriklerin nasıl kullanılması gerektiğini belirlemektedir. Süreçler ve araçlar aşamasında ağlar, cep telefonları, dijital televizyonlar, çağrı merkezleri, kiosklar, bilgisayarlar gibi teknolojik gelişmeler hedef kitleye ulaşmada yaygın olarak kullanılmaktadır.

➢ **Tanıtım Aşaması:** Arz ve talep dengesinin oluşturulabilmesi için e-katılım sisteminin tanıtılması gerekmektedir. Bu nedenle, paydaşların her iki tarafının da haberdar olacağı adımlar atılmalıdır. Bu amaçla böyle bir girişimin doğal olarak elektronik yollarla kamuoyunu bilgilendirilebilmesine rağmen, ayrıca hem çevrimiçi (örneğin e-posta, facebook vb.) hem de çevrimdışı (örneğin gazete, broşür vb.) yollarla da yapılabilmektedir. Bu tanıtım kampanyası üst veya kentsel düzeyde ya da yerel veya kırsal düzeyde de meydana gelebilmektedir.

➢ **Katılım Aşaması:** Katılım aşaması, e-katılım programının benimsenmesinde nihai bir uygulama düzeyidir. Bu aşamada her iki tarafta (hem e-katılımı sistemi uygulamasındaki kanun koyucular hem de kullanıcılar) katılım sürecinin sürekliliği için motive olmalıdırlar. Ayrıca, dinamik moderatörlerin katılımı bu aşamanın başarısı için çok önemli görülmektedir.

➢ **Uygulama Sonrası Analiz Aşaması:** Bir sistemin işlevselliğini ölçmek, hizmetin daha uygun olmasını sağlamak ve hizmet kalitesini arttırabilmek için etkili bir geri bildirim mekanizması gerekmektedir. Her aşamada geri bildirim ve düzeltici önlem sistemlerinin var olması e-katılım uygulamasının genel kalitesine de katkıda bulunmaktadır. Ancak bu e-katılım uygulaması doğal olarak uzun vadeli bir süreç olduğundan, geribildirim ve acil düzeltici eylemler bu düzeyde istenilen sonuçlara ulaşmaya yardımcı olmayabilir. Bununla birlikte yine de, e-katılımın uygulama sonrası analiz aşaması sistemin işleyişi açısından bir geri bildirim(feedback) işlevi görmektedir.

E-katılımın bir kamu politikası uygulaması olarak ortaya çıkabilmesinde, yukarıda ifade edilen aşamalar bir model oluşturmaktadır. Nihai olarak, yönetimi elinde bulunduranların basiretli politikalar ile vatandaşların ihtiyaçlarına demokratik bir katılıma imkân sağlayacak bir e-katılımın uygulanması ile cevap verme imkânları bulunmaktadır.

5. E-KATILIM UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Ülkelerin hem demokratik bakış açısı ve katılımcı demokrasiyi işletebilme isteği hem de gelişmişlik düzeyleri, e-katılım uygulamalarının benimsenmesine etki eden ölçütler olarak ifade edilebilmektedir. Kimi ülkelerde, vatandaşların ihtiyaçlarına cevap verebilecek e-katılım uygulamaları gelişmişken kimi ülkelerde de başlangıç seviyelerinde bulunabilmektedir. Yine de e-katılım uygulamalarının dünya genelinde artmakta olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.Aşağıdaki tabloda, bu e-katılım uygulamalarını hayata geçirmekte öncü olan ülkeler ile Türkiye'nin e-katılıma dair konumu gösterilmektedir.

Tablo 1. BM E-katılım Endeksi, İlk 10 ülke ve Türkiye

Ülke	E-katılım Endeksi 2012 yılı	E-katılım Endeksi 2014 yılı	2012 Sırası	2014 Sırası
Hollanda	1.0000	1.0000	1	1
Güney Kore	1.0000	1.0000	1	1
Kazakistan	0.9474	0.7647	2	22
Singapur	0.9474	0.9020	2	10

Birleşik Krallık	0.9211	0.9608	3	4
Amerika Birleşik Devletleri	0.9211	0.9216	3	9
İsrail	0.8947	0.8627	4	12
Avustralya	0.7632	0.9412	5	7
Estonya	0.7632	0.7647	5	22
Almanya	0.7632	0.7059	5	24
…….	…….	……	……	……
Türkiye	0.0526	0.4902	30	65

Kaynak:unpan3.un.org/, 2015.

Yukarıdaki BM e-katılım endeksinde de görüldüğü üzere, Türkiye'nin e-katılıma dair seviyesi; 2012 yılında dünya'da 30. iken, 2014 yılında 65. sıraya gerilemiştir. Yukarıdaki tabloda, 2012 ve 2014 yılları karşılaştırıldığında her iki yılda da Hollanda ve Güney Kore'nin istikrarlı bir şekilde ilk sırada olduğu göze çarpmaktadır. Ayrıca, genel anlamda gelişmiş ve demokratik uygulamalara sahip devletlerin e-katılıma öncülük ederek ilk sıralarda yer aldığı tespit edilmektedir. Sonuç olarak,BM e-katılım endekslerinde Türkiye'nin katılım kanallarının ve elektronik ortamda ki katılım araçlarının zayıf kaldığı görüntüsü ortaya çıkmaktadır. Bu veriler ışığında, Türkiye'de e-katılımla ilgili gelişmelerin yavaş işlediği yorumu yapılabilmektedir (Gündoğdu, 2014: 68). Aşağıda e-katılımın dünya'daki belli başlı uygulamalarından örnekler verilmektedir.

5.1. E-Katılım Uygulamasına Dünyadan Örnekler

Gün geçtikçe sayısı artan e-katılım uygulamalarına hem dünya'dan hem de Türkiye'den örnekler verilmesinin, bu uygulamalarla ilgili bir fikir oluşabilmesi açısından önemli olduğu düşünülmektedir. Bu başlık altında, e-katılım uygulamasına dünyadan örnekler verilerek, bu uygulamanın dünyada geldiği noktaya ve bazı uygulama örneklerine yer verilmektedir. Bu başlıkta ki uygulamalar seçiminde gerek nicelik gerekse nitelik olarak ön plana çıkan örnekler ele alınmıştır.

5.1.1. Avrupa Birliği: *"Your Voice in Europe"* Uygulaması

AB, *"Your Voice in Europe"* uygulaması katılımcı bir platform meydana getirilerek Avrupalıların *"birlik sorunları"* üzerine tartışmalarını teşvik etmek ve kamuoyunun politika oluşturma sürecinde aktif rol almasını sağlamak amacıyla oluşturulmuştur (Uçkan, 2003: 201). Bu amaçlara ek olarak, Avrupa genelinde yönetişimin geliştirilmesi, daha iyi düzenlemelerde bulunulması ve interaktif politika yapma girişimlerinde bulunma isteği de ön plandadır. "*Avrupa'daki Sesiniz – Your Voice in Europe*" uygulamasında danışmalar, tartışmalar ve diğer araçlar olmak üzere üç kısım bulunmaktadır. Aşağıda bu sözü edilen kısımlar açıklanmaktadır (ec.europa.eu/, 2015):

- **Danışmalar:** Vatandaşların, AB politikaları hakkındaki görüş ve temennilerinin hesaba katılacağı ve ilgili makamlara gönderilip bu politikaların seyrini etkileme özelliğine sahip kısmı oluşturmaktadır.
- **Tartışmalar:** Vatandaşların, gündeme dair meseleleri tartışabildiği ve AB liderleriyle sanal ortamda çevrimiçi sohbet yapılabildiği kısmı oluşturmaktadır.
- **Diğer araçlar:** Vatandaşların, Avrupa'da seslerini duyurabilecek diğer araçları keşfetmelerine fırsat verilen kısmı oluşturmaktadır.

AB'deki vatandaşların kullanımına yönelik çevrimiçi bir tartışma platformu özelliği olan "*Avrupa'daki Sesiniz – Your Voice in Europe*" uygulamasında önemli konular tartışılmaktadır. Bu önemli konuların başında 2001 ve 2004 yılları arasında AB'nin geleceği ve özellikle Avrupa Anayasası'nın hazırlanma süreci üzerinde durulmuştur. Bu Anayasası'nın hazırlanması sürecinde gerekli tartışmaların yapılabilmesi için Avrupa kamusal forumu oluşturulmuştur. 2006 yılında ise Avrupa İletişim Politikası kamuoyuyla paylaşılıp Beyaz Kitapta formüle edilmiştir ve yeni bir web-tabanlı tartışma bölümü hizmete sunulmuştur (Winkler, 2007: 186).

AB, bu uygulaması ile vatandaşların katılımını esas alan bir e-katılım aracı oluşturmaktadır. BİT'in uygulanması ile demokratik katılımın arttırılmasına yönelik olumlu bir örnek olarak karşımıza çıkan "*Avrupa'daki Sesiniz – Your Voice in Europe"* uygulaması AB bünyesinde çok sesliliğin gelişmesine de ayrı katkı sağlamaktadır.

5.1.2. Amerika Birleşik Devletleri: *"We the People"* Uygulaması

ABD, "*We the People"* uygulaması; vatandaşların, hükümetin çözmesini istedikleri sorunlar için dilekçe verebildikleri bir e-katılım aracıdır. *"We the People"* sitesine eklenen bir dilekçenin Obama yönetiminden resmi bir cevap elde edebilmesi için siteye yüklenmesinin ardından geçen 30 gün içerisinde diğer vatandaşlar tarafından 100.000 imza almış olması gerekmektedir. Geçerli oyu bahsedilen zaman diliminde alması durumunda dilekçeler Beyaz Saray tarafından yanıtlanmaktadır. Vatandaşların hükümete çevrimiçi yollarla dilekçe yazarak şikâyetlerini sunmalarının yanında ayrıca dilekçe hakları ABD Anayasasının Birinci Maddesi tarafından garanti altına da alınmaktadır (petitions.whitehouse.gov, 2015).

E-katılıma özgü bir web sitesi özelliği taşıyan *"We the People"* uygulaması vatandaşların devletten beklentilerine cevap vermesine yardımcı olması bakımından ABD'nin bir sanal katılım aracı olarak göze çarpmaktadır. Ayrıca *"We the People"* uygulaması vatandaşların katılım göstermeleri durumunda hükümetin vatandaşlara cevap verip onların sorunlarını çözmeye çalışacak bir fırsatta sunmaktadır. Tüm bu gelişmelerle birlikte vatandaşların hükümetten yerine getirilmesini istedikleri hizmetleri ve çözülmesini istedikleri sorunları dile getirmelerine fırsat sağlayan bir uygulama olması da bu uygulamanın e-katılım açısından önemine işaret etmektedir.

5.1.3. Singapur: *"Reach"* Uygulaması

Singapur devleti*"Reach"* adlı e-katılım uygulamasını 2006 yılında başlatmış olup 2009 yılında da e-katılım platformu olarak kalıcı hale getirmiştir. *"Reach"*uygulamasının üç önemli amacı bulunmaktadır; ilki vatandaşların görüşlerinden haberdar olmak, ikincisi

vatandaşlarla iletişim kurmak ve üçüncüsü de vatandaşların katılımını ve aktif yurttaşlığı desteklemedir. Ayrıca *"Reach"*uygulamasının hükümet politikalarını şekillendirmek için halkın katılımını teşvik etme amacı da bulunmaktadır. *"Reach"* (Reachingeveryoneforactivecitizenry @ home) uygulaması vatandaşlarla iletişim kurma ve katılım konusunda öncü bir kurum olmak amacıyla kamusal Geribildirim Birimi'ni (Feedback Unit) 2006 yılında yeniden yapılandırmıştır. Bu geribildirim biriminin görevi de vatandaşlar ve devlet kurumları arasındaki iletişimi kolaylaştırmak amacıyla çeşitli konularda aktif bir şekilde tartışmalar başlatarak vatandaşlara yönelik geri bildirim kanallarını etkin hale getirmektir.Singapur *"Reach"* sayfası incelendiğinde, e-katılıma yönelik pek çok uygulamanın sitede var olduğu görülmektedir. Örneğin, *"Your Say"* (Söz Sizde) seçeneği bulunmaktadır ve bununla birlikte "Discussion Forum" adlı bölümün alt başlığında da: *"Discussion Forum"* (Tartışma Forumu) ,*"Blog Us"* (Ağ Günlüğümüz) *"PublicConsultations"* (Halka Açık İstişareler), *"E-Poll"* (Elektronik Anket) ve *"QuickPoll / SnapPoll"* (Hızlı Anket) adlı uygulama bölümleri yer almaktadır. Katılımcılar, "Reach Discussion Forum" bölümünde, ulusal ve kamu yararının söz konusu olduğu konularda söz söyleme ve açık tartışmalar yürütme imkânına sahiptirler. *"Blog Us"* bölümünde ise, katılımcılar ağ günlükleri oluşturarak katkıda bulunabilmektedirler (www.reach.gov.sg,/2015). Bütün bu uygulamalarla birlikte Singapur devleti, katılımcılığı, şeffaflığı ve hesap verebilirliği ön planda tutması sonucu, e-katılım uygulamaları ile dünya da katılım anlayışında BİT'leri etkin kullanan ülkeler arasında örnek gösterilmektedir.

5.1.4. Güney Kore: *"e-People"* Uygulaması

Güney Kore' de katılımcılık anlayışı açısından, e-katılıma dair, vatandaş taleplerinin ön planda olduğu *"e-People"*uygulaması dikkat çekmektedir. *"e-People"*uygulamasında vatandaş odaklı bir yönetim anlayışı söz konusu olmakla birlikte farklı dil seçeneği ve tek kapı özelliği ile vatandaşlara interaktif bir ortam sunmaktadır. Ayrıca, *"e-People"* uygulamasının; vatandaşların elektronik ortamda her türlü istek, görüş ve düşünce sunma, politika önerisinde bulunma gibi ihtiyaçlarına cevap verebilecek özelliği bulunmaktadır. Buna ek olarak, vatandaşlar bu uygulama üzerinden politika önerilerinde bulunmakla birlikte diğer vatandaşlarla da politika hakkında tartışabilmekte ve kamu kurumları tarafından açılan politika yapım sürecindeki tartışmalara da dâhil olabilmektedirler.Son olarak, Güney Kore'de, hem merkezi ve hem de yerel yönetimlerin "e-People" uygulaması mevcuttur (www.epeople.go.kr/, 2015).

Yukarıda, dünya'da e-katılıma dair verilen örnek uygulamalarda, ülkelerin şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik ve politika yapım süreçlerinde vatandaşların ihtiyaçlarını hesaba katmaya önem verdikleri görülmektedir. Aşağıda, Türkiye'de e-katılımın durumu hakkında bilgi verilmektedir.

5.2. E-Katılım Uygulamasına Türkiye'den Örnekler

Vatandaş katılımının, esas olarak yerel yönetimlerde daha etkin bir şekilde gerçekleştirilebileceği inancı ve yerelin merkeze göre demokratik uygulamaları daha çabuk hayata geçirebileceği anlayışı, Türkiye'de de katılımla ilgili faaliyetlerin yerel yönetimlerde daha fazla hissedilmesine sebebiyet vermektedir. Bununla birlikte, Türkiye'deki e-katılım uygulamasına dair, merkezi yönetimde kısmi de olsa (TBMM e-dilekçe ve Cumhurbaşkanına

yazın gibi) katılım anlayışı bulunmaktadır. Katılımın geliştirilmesi ve elektronik boyutta uygulanabilmesi için vatandaşların da katılım kültürünü özümsemesi elzem görünmektedir. Vatandaşların katılıma istekli olmaları, hem demokratik kültürün kök salması hem de yerel ve ulusal ölçekte katılımcı demokrasinin gelişmesini beraberinde getirmektedir. Bütün bu gelişmelerin gerçekleşmesi ve katılım anlayışının kalıcı hale gelmesine dair Türkiye'den verilen örnekler, daha çok yerel yönetimlerin (büyükşehir belediye vb.) e-katılım başlangıç seviyelerinde ki uygulamalarını içerse de, örnek teşkil etmesi bakımında önemli olacağı düşünülmektedir. Aşağıda hem İstanbul Büyükşehir Belediyesi(İBB) hem de Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin e-katılıma dair uygulama örnekleri verilmektedir.

5.2.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi

İstanbul'un sosyoekonomik ve sosyokültürel değişkenlerine bağlı olarak yoğun nüfusa sahip olmasıyla birlikte çeşitli din, dil, ırktan insanların bir arada yaşadığı kozmopolit ve metropolit yapısı, tarihi kökeni, ülkemizin üretim başta olmak üzere ekonomik anlamda itici gücünü oluşturması ve daha birçok özelliği ile kentin birtakım faaliyeti bir arada ve temel düzeyde de olsa sunmasını gerekli kılmıştır. Bu sebepten dolayı İBB web sitesinde belediyenin yapısından, yönetimde görev alanlara, sunulan hizmetlerden, kentsel bilgilere kadar pek çok bilgiye erişilebilme imkânı sunmaktadır.

Web sitesindeki elektronik bilgi kapsamında İBB; belediye meclisinin toplantılarına, meclis komisyonlarına, mecliste alınan kararlara ve karar özetlerine, meclis gündemi ve komisyon kararlarına yer verilmektedir. Bu sayede, vatandaşlar kentteki planlama ve koordinasyonla ilgili gelişmeler hakkında bilgi sahibi olabilmektedirler ve menfaatlerine uygun hareket edebilme ya da ilgi duyduğu konulara ilişkin olarak yönetime başvurarak karar alma süreçlerine dâhil olma fırsatı bulabilmektedirler. Ayrıca İBB'nin geçmiş yıllarına ilişkin hazırlanan faaliyet raporlarına, kuruma yön veren vizyon, misyon ve ilkelerine, kurumu geleceğe taşıyan stratejik planlarına vatandaşların erişim olanağının verilmesi şeffaflık ve hesap verebilirlik adına önemli gelişmeler arasına girmektedir (www.ibb.gov.tr,2015).

İBB web sitesindeki, e-belediye başlıklı interaktif uygulama bölümünde ise; "Bilgi Edinme", "Beyaz Masa" işlemleri, "Evde Sağlık Başvurusu", "Evrak Takibi", "İGDAŞ İnternet Şubesi", "İmar Planı İlanları", "İSKİ E-ödeme", "İBB Mobil", "Alacakların Yeniden Yapılandırılması", "İzci, Hayvan Barınağı, Şantiye, Turistik ve Şehir Kameraları" na ve "Destek Uyarı" sistemine dair uygulamalar yer almaktadır. Ayrıca e-belediye'ye bağlı gelirler müdürlüğü kısmında "e-beyanname", "e-sorgulama ve e-ödeme", "dilekçematik", "istek, öneri ve şikâyetler" kısmı da bulunmaktadır.İBB'nin web sitesindeki "ilkelerimiz" adlı bölümde kurumun katılım anlayışı şu şekilde ifade etmektedir: *"Belediyemiz hizmetlerin planlanmasında ve sunulmasında, katılımcı bir anlayışla ilgili tüm taraflar ile iletişim kurarak, paydaşlarıyla ortak bir eksende buluşup toplumsal diyalog, katkı ve sahiplenmenin sağlanmasını esas kabul eder"*(www.ibb.gov.tr, 2015).Bu katılım anlayışı doğrultusunda İBB, vatandaşın görüşlerini öğrenmek amacıyla da çeşitli konularda anket düzenlemiştir. Örneğin bu doğrultuda *"Haydi İstanbul Vapurunu Seç"* kampanyası, *"İstanbul Halkı Otobüsünün Rengini Seçiyor"* kampanyası, *"İstanbul Tramvayını Seçiyor"* kampanyası, *"İstanbul Taksisini Seçiyor"* kampanyası yapılmıştır.

5.2.2. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi

Eskişehir, günümüzde BİT'lerin günlük hayata dâhil olması ile büyükşehir belediyesi hizmetlerinde e-dilekçe uygulaması ile bir e-katılım örneği teşkil etmektedir. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin web sitesinde, E-Belediye kısmında sunduğu hizmetler; *"e-Ödeme", "e-Beyanname", "e-Dilekçe"* ve *"Mezarlık Bilgi Sistemi"* olmak üzere dörde ayrılmaktadır. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin e-belediye anlayışı; vatandaşlarla iletişim kurma ve vatandaşların işlemlerini görmeye dayalı bir hizmet anlayışı olarak belirtilmektedir (www.eskisehir-bld.gov.tr/, 2015).

Yukarıdaki iki büyük şehir belediyesi örneğinde olduğu gibi Türkiye'de, uygulamada elektronik yollarla vatandaşların politik süreçlere katılımından ziyade daha çok yönetimler tarafından vatandaşların herhangi bir konuda memnuniyetlerinin ölçülmesi durumu söz konusu olmaktadır. Bu durum, sonuç olarak; katılımcı kültürün gelişmemesine sebebiyet vermekte ve vatandaş katılımının önünde engel teşkil etmektedir.

6. SONUÇ VE ÖNERİLER

Dünya'da BİT'lerde yaşanan hızlı gelişme süreci, vatandaşların görüş, düşünce ve temennilerini ifade edebilecekleri bir ortamı da beraberinde getirmiştir. Yaşanan bu hızlı değişim, kamu yönetimlerinin de bir dönüşüm sürecine girmelerine sebebiyet vermiştir. Ayrıca, vatandaşların ihtiyaçlarından daha fazla haberdar olma ve onların politik süreçlere katılmasına imkân verecek uygulamalara sahip olmasını gündeme getirmiştir. E-katılım uygulamaları da, vatandaşların söz konusu ihtiyaçlarına cevap olarak, katılımcılığın elektronik ortamda gerçekleştirilebileceğini ileri sürmüştür.

Türk kamu yönetiminde katılımcılık anlayışının gerek sistematikte gerekse elektronik boyutta zayıf kalması katılımcı demokrasi uygulamalarını da sekteye uğratmaktadır. Türkiye, gerek katılım anlayışında gerekse e-katılım uygulamaları açısından dünya ortalamasının altında bir görüntü çizmektedir. BM, e-katılım endeksinin de belirttiği gibi Türkiye'deki e-katılım anlayışı, uygulamada vatandaşların karar verme süreçlerine dâhil edilmemesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca Türkiye'de, e-katılım sürecine ilişkin gelişmelerde başlangıç düzeyinde kaldığından katılımcı demokrasi anlayışı yerine getirilememektedir.

Türkiye'de katılımcılığın ve e-katılım uygulamasının yaygınlaşması ile yönetime katılmada BİT'lerin aktif bir şekilde kullanılmasına dair öneriler şu şekilde sıralanabilmektedir: Demokratik ve katılımcı kültürün hâkim olduğu bir yönetim anlayışının tesis edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, vatandaş gruplarının ve yönetimi elinde bulunduranların politika yapım sürecinde eşgüdüm içinde hareket edip vatandaşlara interaktif katılım mekanizmaları sunmaları önem arz etmektedir. Türkiye genelinde bilhassa Kalkınma Bakanlığı nezdinde BİT yoluyla katılım anlayışının geliştirilmesine önem verilmelidir. Bununla birlikte, AR-GE ve yenilik odaklı bir anlayışla, katılımcılık kültürünü geliştirerek e-katılımcılığın yaygınlaşmasını sağlama ve de demokratik katılım stratejilerine yönelik adımların atılması zorunluluk teşkil etmektedir.

Sonuç olarak e-katılımın bir model olarak ülke içinde yaygınlaşması için sosyal, ekonomik ve teknolojik altyapının sağlanmasının yanında siyasilerin istekli davranarak ulusal politik gündemlerinde e-katılımın hayata geçirilmesine dair adımlar atmaları gerekmektedir.

Son olarak, vatandaşlarında genelde katılımın özelde ise e-katılımın kendi hayatlarına ve demokratik işleyişe kattığı yararlar hususunda farkında olmaları gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Andersen K. Viborg, Henriksen, H. Zinner ve Medaglia, Rony (2007) "Costs of e-Participation: the Management Challenges", *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 1 Is: 1, pp. 29-43.

BM, (2008), "From E-Government to Connected Governance", *United Nations E-Government Survey 2008*, United Nations Publication, New York.

Gündoğdu, Hakan Gökhan (2014),*"*Bilgi İletişim Teknolojilerinin Rolü: Elektronik Boyutta Katılım Yöntemleri", *inet-tr'14 - XIX. Türkiye'de İnternet Konferansı Bildirileri,*27 - 29 Kasım, Yaşar Üniversitesi, İzmir, ss. 61-69.

Islam, M. Sirajul (2008), "Towards a Sustainable e-Participation Implementation Model", *European Journal of ePractice,*Vol. 5 Is.10, pp. 1-12.

OECD (2001), "Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation*", in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2003), "Using Information and Communication Technologies to Enhance Citizen Engagement in the Policy Process"; *in Promises and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*, OECD Publications Service, Paris.

Özbudun, Ergun (1975), Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 363, Sevinç Matbaası, Ankara.

Rose,Jeremy(2007) "Introduction", İn (Ed.) A. Avdic, K. Hedström, J.Rose, A. Grönlund, *DEMO-net Understanding eParticipation – Contemporary PhD eParticipation research in Europe,*eBook, University Library, Örebro.

Sæbø, Ø., J. Rose ve L.S. Flak(2008), "The Shape of e Participation: Characterizing an Emerging Research Area", *Government Information Quarterly,*Vol. 225, pp. 400-428.

Tambouris, Efthimios; Macintosh, Ann; Coleman, Stephen; Wimmer, Maria; Vedel, Thierry; Westholm, Hilmar; Lippa, Barbara; Dalakiouridou, Effie; Parisopoulos, Konstantinos; Rose, Jeremy; Aichholzer, Georg; Winkler, Roman (2007), "IntroducingeParticipation", İn(Ed.)EfthimiosTambouris, *DEMO-net booklet*series, *no. 1*.,DEMO-net TheDemocracy Network, University of Macedonia, pp. 1-27.

Uçkan, Özgür (2003), *E-devlet, E-demokrasi ve Türkiye, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin Strateji ve Politikalar*-I, Literatür Yayıncılık, İstanbul.

Winkler, Roman (2007) "Online deliberation: Towards a researchframeworkfortheassessment of online debates", İn (Ed.)Avdic, A.,Hedström, K., Rose, J., andGrönlund, A., *UnderstandingeParticipation, ContemporaryPhDeParticipationStudies in Europe,* University Library, Örebrö,pp. 183-201.

İNTERNET KAYNAKLARI

"AB *'Your Voice in Europe'* Sayfası", http://ec.europa.eu/yourvoice/, Erişim Tarihi: 06.05.2015.

"ABD *'Wethe People'* Sayfası", https://petitions.whitehouse.gov/, Erişim Tarihi: 20.06.2015.

"BM-E-katılım Endeksi/ 2012 ve 2014 Yılı Raporları", http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/#.VggE49Ltmko, Erişim Tarihi: 02.09.2015.

"Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 'E-Dilekçe' Uygulaması",http://interactive.eskisehir-bld.gov.tr:8282/Default.aspx, Erişim Tarihi: 22.06.2015.

"Güney Kore: 'e-People' Sayfası, http://www.epeople.go.kr/jsp/user/on/eng/intro01.jsp, Erişim Tarihi: 03.09.2015.

"İstanbul Büyükşehir Sayfası" http://www.ibb.gov.tr/, Erişim Tarihi: 23.06.2015.

"Singapur *'Reach'* Sayfası", http://www.reach.gov.sg/, Erişim Tarihi: 03.06.2015.

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TEKNOLOJİK YÜZÜ: E-DEVLET

Salih Ziya KUTLU

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Doktora Öğrencisi, salihziyakutlu@hotmail.com

İsmail KAYAR

Araştırma Görevlisi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Çanakkale İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, ismailkayar@comu.edu.tr

Özet

1980'den itibaren kamu yönetimi büyük bir değişim yaşamaya başlamıştır. Teknolojik gelişim, küreselleşme, refah devletinin yetersizlikleri ve kamu bürokrasisinde yaşanan sorunlar bu değişimi tetikleyen ana unsurlardır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile beraber büyüyen devlet yapılanması, hantal bürokrasi, artan sosyal harcamalar yerine minimal devlet, düzenleyici devlet, müşteri ve piyasa odaklı yaklaşım kavramları ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu süreç içinde kamu yönetimi de şeffaf, esnek, açık, katılımcı ve hesap verebilir bir yapıya kavuşmuştur. Bu yeni yapılanma kamu yönetiminin hizmet sunma biçiminde değiştirmiş, teknolojik olanakların kamu kurumlarınca kullanılması e-devlet kavramını ortaya çıkarmıştır. E-devlet ile beraber vatandaşlar daha hızı, güvenilir ve kağıt israfını engelleyerek işlemlerini gerçekleştirme imkanına kavuşmuşlardır. Ancak bu yeni yapılanma beraberinde altyapı eksiklikleri, uzman personelin azlığı, internet okur-yazar oranının düşüklüğü gibi yeni sorunlarda getirmiştir. Bu çalışmada geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi kavramları karşılaştırılarak, yeni kamu yönetimi ve e-devlet kavramlarının birbirleriyle olan ilişkisi incelecektir. Bu inceleme ile görülen e-devlet uygulamalarının yeni kamu anlayışını gerçekleştirmek için önemli bir araç olduğudur. Ayrıca çalışmada Türkiye'deki e-devlet uygulamalarının tarihsel olarak gelişimine yer verilecektir. Türkiye'deki e-devlet uygulamalarının mevcut durumu, kamu kurumu çalışanlarının ve vatandaşların yaklaşımları Birleşmiş Milletler ve TÜİK istatistikleri ile çeşitli araştırmalardan örnekler verilerek incelenecektir. Sonuç olarak e-devlet yeni kamu yönetimi anlayışını gerçekleştirmede önemli bir rol üstlenmektedir ve bu konuda Türkiye olumlu adımlar atmışsa da belli sorun alanlarında yeterli gelişimi sağlayamamıştır görüşü savunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: e-devlet, Yeni kamu yönetimi

Abstract

THE TECHNOLOGIC DIMENSION OF THE NEW PUBLIC ADMINISTRATION/MANAGEMENT APPROACH: E-GOVERNMENT

Abstract

There has been a huge changing on public administration since 1980. The technological development, globalisation, lack points of the welfare state and issues in the field of public bureaucracy are reasons which ignited that changing. With the New Public Administration /Management Approach, instead of terms such as the growing state structure, cumbersome bureaucracy, and increasing social spending, the concepts like the minimal government, regulatory government, customer and market oriented approach has begun to come to the fore. During that process, public administration has become transparent, flexible, participant and accountable. Just as this new structure has changed the format of providing public service, the use of technological resources by public institutions has revealed the concept of e-government. With the e-government, citizens have a chance to do their responsibilities much faster and reliable as well as they prevent overconsumption of sheet. However, it has brought about some new problems like lack of substructure, qualified person and low internet literacy rate. In this study, by comparing the traditional public administration concepts with the new public administration /management concepts, the relationship between the new public administration/management and e-government will be examined. Additionally, it will be mentioned the historical developments of the implementations about e-government in Turkey. The current state of e-government applications in Turkey will be showed by getting some information from the public officers' and citizens' approaches and by using United Nations and TUİK statistics and getting different examples from the various studies. Consequently, as e-government plays an important role in realizing the new public management approach and it will be advocated that even if Turkey has stepped positive steps in this regard, it has failed to provide adequate improvement in specific problem areas.

Keywords: E-government, New Public Administration/Management

GİRİŞ

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren kamu yönetimi büyük bir değişim dalgası yaşamaktadır. Küreselleşme, ekonomik krizler, bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, uluslararası kuruluşların etkinliğini arttırması ve geleneksel kamu yönetimine yönelik yapılan sert eleştiriler bu değişim dalgasının ana nedenlerini oluşturmaktadır.

Sanayi toplumunun ihtiyaçlarını karşılamak ve 19. yüzyılın ikinci çeyreğinden itibaren ortaya çıkan komünist rejim tehdidini önlemek için geliştirilen geleneksel kamu yönetimi ve refah devleti düşünceleri, 20. Yüzyılın sonuna gelindiğinde geçerliliği tartışılır bir hal almıştır. Devletin aşırı müdahaleci, büyük ve hantal yapısı post-modern toplumun ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak bir görüntü çizmeye başlamıştır. 1980 sonrası dönemde uygulama alanı bulmaya başlayan yeni kamu yönetimi yapısı ile beraber kamu yönetimi esnek, verimli, müşteri beklentilerine cevap veren, hizmet sunma biçimi değişmiş ve yönetişime önem veren bir yapıya kavuşturulmuştur.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişim kamu yönetiminin hizmet sunma enstrümanlarını da değiştirmiştir. Modern toplumun beklentilerine cevap vermek, hızlı ve güvenilir şekilde kamu hizmeti sunmak, yeni kamu yönetimi anlayışının gereklerini yerine getirmek amacıyla teknolojik imkanların kamu yönetimi içinde kullanılması e-devlet kavramını ortaya çıkarmıştır (Parlak, 2013:272).

Çalışma temel olarak üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde kamu yönetimi kavramına ilişkin kısa bir tanımlama yapıldıktan sonra geleneksel ve yeni kamu yönetimi kavramlarına değinilerek bir karşılaştırma sunulacaktır. İkinci bölümde e-devlet kavramının yeni kamu yönetimi anlayışının bir gereği olduğu belirtilerek, e-devlet tanımlanacak, aşamaları ve başarısına etki eden faktörler üzerinde durulacaktır. Üçüncü ve son bölümde ise e-devlet kavramının Türkiye uygulaması açıklanacaktır. Türkiye üzerine yapılan açıklamalarda Birleşmiş Milletler, TÜİK ve yapılan çeşitli araştırmalardan elde edilen verilerden yararlanılacaktır.

1. GELENEKSEL – YENİ KAMU YÖNETİMİ

Geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi kavramları üzerine bir açıklama yapmadan önce, genel olarak kamu yönetimi kavramını tanımlamak bize yararlı bir bakış açısı kazandıracaktır. Kamu yönetimi temel olarak işlevsel ve yapısal olmak üzere birbiriyle ilintili iki farklı açıdan tanımlanabilir. İşlevsel anlamda kamu yönetimi, yasaların ve kamu politikalarının uygulanmasını ifade etmektedir. Yapısal anlamda ise devletin örgütsel yapılanmasını ifade eder (Eryılmaz, 2007:6). Dolayısıyla kavram kısaca devlet yönetiminin incelenmesi olarak tanımlanabilir (Şaylan, 2000:5).

Kamu yönetimi kavramının incelenmesi, yöneten-yönetilen ayrımının ve iktidar ilişkilerinin ortaya çıktığı dönemlere kadar giden uzun bir tarihe sahiptir. Ancak kavramın bir bilim haline gelmesi 18. yüzyıla rastlamaktadır. 18. Yüzyılda Prusya'da kurulan kameral bilim kürsüleri ile toplumsal refahı arttırmak için uygulanması gereken yönetim ilkeleri konusunda çalışmalar yapılmaya başlanmıştır.19. yüzyıla gelindiğinde ise kavram yeni bir boyut kazanmıştır. 1887 yılında yayınladığı Yönetimin İncelenmesi adlı makalesinde siyaset ve kamu yönetimi kavramlarını birbirinden ayıran Wilson'a göre kamu yönetimi "teknik

devlet işlevi" yerine getirmektedir. Buna göre kamu yönetimi siyasetçilerin emirleriyle harekete geçen, liyakat ilkesinin ve uzmanlaşmanın ön planda tutulduğu bir yönetim yapılanmasıdır (Şaylan, 2000: 5-7).

1.1 Geleneksel Kamu Yönetimi

Geleneksel kamu yönetimi 19. yüzyılın ikinci yarısından 20. yüzyılın son dönemlerine kadar etkin olan bir kamu yönetimi anlayışıdır. Bu anlayışın ortaya çıkmasında Max Weber, Woodrow Wilson ve Fredrick Taylor gibi düşünürlerin etkisi vardır (Eryılmaz, 2007:15). Ayrıca 1920'li yıllarda ortaya çıkan ekonomik krizi bertaraf etmek için geliştirdiği refah devleti teorisiyle Keynes'in görüşleri de kavramın teorik temellerine katkıda bulunmuştur (Tortop vd., 2012:291).

Geleneksel kamu yönetimi düşüncesinin özelliklerinden biri bürokrasidir. Weber'in bürokrasi yaklaşımı temel alınarak; katı hiyerarşik örgüt yapılanması, kurallara bağlılık, çalışanların tarafsız olması, uzmanlaşma, liyakat ve memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesi görüşleri öne çıkmaktadır (Yıldırım, 2010:845). Bürokratik ilkeler çerçevesinde oluşturulan kamu yönetimi içinde merkeziyetçiliğe önem verilmektedir. Kararlar üst yöneticilerce alınıp dikey hiyerarşik yapılanma içinde alt birimlere ulaştırılmaktadır. Hiyerarşik yapılanma katı bir denetim mekanizmasının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Dolayısıyla zamanla kurallara aşırı bağlılık ve yoğun denetimler neticesinde sorumluluk almaktan kaçınan bir memur tipi ortaya çıkmıştır (Özcan ve Ağca, 2010:13).

Geleneksel yönetimin bir diğer özelliği ise Keynes'in görüşleriyle şekillenen "refah devleti" anlayışıdır. 1929 yılında ortaya çıkan ekonomik krize bir cevap niteliğinde olan refah devleti yaklaşımına göre devlet, ekonomik alana aktif müdahale ederek tam istihdam politikalarını gerçekleştirmeli ve toplumsal refahı arttırmalıdır (Bayraktar,2012:259). Bunun yanında devletin sosyal hizmet yatırımlarını arttırarak toplumun tüm kesimleri için asgari bir yaşam düzeyi ve daha adil bir gelir dağılımı sağlaması hedeflenmiştir (Ayman Güler, 2006:30-31).

Geleneksel yönetim anlayışının önemli özelliklerinden bir diğeri ise yönetim- siyaset ayrımıdır. Wilson'a ait olan bu görüşe göre kamu politika ve stratejilerini belirlemekte sorumlu olanlar siyasetçilerdir. Kamu yöneticileri ise bu politikaları uygulamakla görevlidirler. Bu anlamda kamu yönetimi siyasetçilerin emrinde bir araç olarak görülmektedir (Eryılmaz, 2007:16).

1.2 Yeni Kamu Yönetimi

1970'li yıllara gelindiğinde geleneksel kamu yönetimi yapılanması yoğun eleştirilere maruz kalmıştır. Gerek devletin ekonomiye müdahalesi gerekse artan sosyal harcamalar neticesinde devlet bütçelerinin açık vermeye başlaması, devletin görevlerinin artması neticesinde devletin büyümesi ve büyüyen devlet yapılanmasının hantal, merkeziyetçi ve verimsiz bir görünüm arz etmesi temel eleştiri noktaları olarak görünmektedir. 1973 yılında ortaya çıkan petrol krizi neticesinde geleneksel kamu yönetimi yapılanmasında bir değişimin gerekli olduğu fikri güçlenmeye başlamıştır (Eryılmaz, 2007:18).

Literatürde, "İşletmecilik" ve "Girişimci Devlet" gibi adlarla anılan yeni kamu yönetimi kavramı, özel sektör tarzı yönetim uygulamalarının kamu yönetimine transferi şeklinde tanımlanmaktadır. Yeni kamu yönetiminin amaçları; bürokrasiyi azaltmak, esnek, etkin ve verimli bir yönetim oluşturmak, vatandaş yerine müşteri odaklı hizmet sunumunu öne çıkarmak, merkezden yerele ve özele yetki aktarılmasını sağlamak ve devletin küçültülmesi olarak sıralanabilir (Parlak, 2013:264).

Geleneksel anlayıştan yeni kamu yönetimine geçişte önemli olan unsur devletin rolündeki değişimdir. Devletin müdahaleci bir anlayışla ekonomide dahil olmak üzere tüm toplumsal süreçler üzerinde baskın olması sistemin meşruiyet kriziyle karşılaşmasına neden olmuştur. Ortaya çıkan mali krizler ve devletin aşırı büyümesi gibi nedenler, problem çözmede özel sektör tekniklerinin kullanılmasını ve bireysel girişimlerin desteklenmesi ön plana çıkarmıştır. Dolayısıyla yeni kamu yönetimiyle birlikte, müdahalecilikten, kural koyan ve denetleyen yönetim yapısına doğru bir evrilme söz konusudur (Tuncer ve Köseoğlu, 2015:89).

Geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi arasında yapılacak karşılaştırmada aşağıdaki unsurlar dikkat çekmektedir.

Tablo 1: Geleneksel –Yeni Kamu Yönetimi Karşılaştırması

Geleneksel Kamu Yönetimi	**Yeni Kamu Yönetimi**
Katı bürokratik yapı	Esnek örgüt yapısı
Müdahaleci devlet	Düzenleyici devlet
Hizmet devleti	Minimal devlet
Merkeziyetçi yapı	Yerelleşme
Girdi ve süreç odaklı yönetim	Çıktı ve sonuç odaklı yönetim
Kurallara bağlılık	Performans
Örgüt odaklılık	Müşteri odaklılık
Bürokrasi yönelimli	Piyasa yönelimli
Yönetim	Yönetişim

(Kaynak: Eryılmaz, 2007:26)

2. E-DEVLET KAVRAMI

"Dijital devlet", "elektronik devlet" ya da daha bilinen adıyla e-devlet kavramı; devletin elinde bulunan bilgilerin ve devlet tarafından vatandaşa sunulan hizmetlerin bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak sunulmasını ifade etmektedir (Yıldırım, 2011:1). Bir başka tanımlamaya göre ise e-devlet; hem kamu yönetiminin geliştirilmesi hem de devlet ve birey için katma değer yaratılması amacıyla bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu sektöründe kullanılmasıdır (Temür, 2011:10). Yapılan tanımlamalara paralel olarak Şahin'de kavramı bilgi teknolojilerinin kamu hizmeti sunumunda kullanılması olarak ifade etmiştir. Ancak bu tanımlamanın dar bir tanımlama olduğunu belirterek,e-devletin kamunun yeniden yapılanması sürecindeki ana aktör ve gelecekte "devlet – vatandaş arasındaki her türlü aktarımın etkileşimli olarak" yapılmasına imkan sağlayacak bir yapı olduğunu ifade ederek daha geniş bir tanımlama yapmıştır (Şahin, 2007:165). Kuran ise e-devletin amaçlarını ön planda tuttuğu tanımlamasında e-devleti; verimlilik, şeffaflık, açıklık, kalkınma ve modern toplumun

ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kamu yönetimi yapılanmasında bilişim teknolojilerinin kullanılmasını içeren "bir yeniden yapılanma modeli" olarak tanımlamıştır (Kuran, 2005:11).

E-Devlet kavramını geleneksel devlet yapılanmasına bir alternatif ya da rakip olarak görmek (Baştan ve Gökbunar, 2004 :73), kavramı "sanal devlet" olarak tanımlamak bize doğru bir bakış açısı kazandırmayacaktır. Bilakis e-devlet, klasik devlet fonksiyonlarının bilişim teknolojileri kullanılarak sunulmasını hedeflemektedir (Erdem, 2014:735). Dolayısıyla temelde bir hizmet sunma biçimi değişikliğidir. e-Devlet geleneksel devletin hantal, bürokratik, israfa meyilli, vatandaşların beklentilerini karşılamaktan uzak yapısını değiştirerek (Delibaş ve Akgül, 2010:106); hizmet kalitesini ve etkinliğini arttırmak, hizmetlerin 7 gün 24 saat sunumuna olanak sağlamak, kamu harcamalarında israfı önlemek, devletin kamu hizmetlerinin sunum süreci üzerindeki kontrolünü arttırmak, vatandaşların işlemlerini kolay ve hızlı bir şekilde yapmasını sağlamak amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmaktadır (Demirel, 2006:87-88).Kamu hizmetinin aracısız olarak sunulması, kamu yönetimi içinde giderek artan yolsuzluk ve rüşvet gibi olumsuz tutumların ortadan kaldırılmasında da olumlu bir etkide bulunacaktır (Giray, 2010:155).

Özellikle yeni kamu yönetiminin etkisi ve yönetişim gibi kavramların ortaya çıkması ile birlikte yöneten-yönetilen arasındaki etkileşimde önemli artış olmuştur. Geleneksel devlet yapılanmasında görülen "tepeden inmeci yaklaşım" yerine karar verme süreçlerine halkın katılımını destekleyen yapılar ortaya çıkmıştır. E-devlet yapılanması e-demokrasi ve e-katılım gibi uygulamaların ortaya çıkması katılım, bilgilendirme, şeffaflık ve hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesinde olumlu etki yapacaktır (Maraş, 2011: 131).

Aşağıdaki tabloda geleneksel devlet yapılanması ve hizmet sunma biçimi ile e-devlet yapılanması ve hizmet sunma biçimleri arasındaki farklar belirtilmektedir;

Tablo 2: Geleneksel Devlet ve E-Devlet Karşılaştırması

Geleneksel Devlet	**E-Devlet**
Pasif Yurttaş	Aktif Yurttaş (Müşteri)
Kağıt Temelli İletişim	Elektronik İletişim
Dikey / Hiyerarşik Yapılanma	Yatay / Koordineli Ağ Yapılanması
Yönetimin Veri Yüklemesi	Yurttaşın Veri Yüklemesi
Eleman Yanıtı	Otomatik Sesli Posta, Çağrı Merkezi vb.
Eleman Yardımı	Kendi Kendine Yardım / Uzman Yardımı
Eleman Temelli Denetim Mekanizması	Otomatik Veri Güncellemesi Yardımıyla Denetim
Nakit Akışı / Çek	Elektronik Fon Transferi (EFT)
Tek Tip Hizmet Sunma	Kişiselleştirilmiş / Farklılaştırılmış Hizmet Sunma
Bölümlenmiş / Kesintili Hizmet	Bütünsel / Sürekli / Tek Duraklı Hizmet
Yüksek İşlem Maliyeti	Düşük İşlem Maliyeti
Verimsiz Büyüme	Verimlilik Yönetimi
Tek Yönlü İletişim	Etkileşim
Uyruk İlişkisi	Katılım İlişkisi
Kapalı Devlet	Açık Devlet

(Kaynak: Uçkan, 2003:47)

Tablo 1 ve 2 incelendiğinde yeni kamu yönetimi yapılanmasını gerçekleştirmek için e-devlet uygulamalarının önemli bir role sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Özellikle kamu yönetiminin hızlı işlem yapabilmesi, açık ve şeffaf devlet anlayışının gerçekleştirilebilmesi ve en önemlisi müşteri odaklı yapılanmanın sağlanabilmesi için teknolojik olanakların kullanılması kaçınılmazdır. Günümüzde giderek gelişen ve toplumun tüm kesimlerine yayılan teknoloji kullanımı kuşkusuz e-devlet uygulamalarının yaygınlaşması konusunda olumlu bir etkide bulunacaktır. E-devlet uygulamasının son aşamasında gerçekleştirilecek olan e-demokrasi ve e-katılım gibi uygulamalarında yeni kamu yönetimi anlayışının yönetişim ve katılımcılığın arttırılması ilkeleriyle uyumlu olduğu görülmektedir.

2.1 E-Devletin Aşamaları

E-devlet uygulamalarının tarihsel süreç içinde gelişimini ortaya koymak adına yapılan çalışmalarda, e-devlet temel olarak üç (Demirel, 2006: 86; Şahin ve Örsenli, 2003 : 345) ya da dört (Uçkan, 2003: 49; Delibaş ve Akgül, 2010: 108; Baştan ve Gökbunar, 2004: 73) aşamaya ayrılarak incelenmiştir. Bizde çalışmada bu süreci üç aşamaya ayırarak inceleyeceğiz.

Birinci aşama bilgi verme ya da paylaşma aşaması olarak adlandırılmaktadır. Bu aşamada devlet, internet siteleri aracılığıyla elinde bulunan bilgi ve belgeleri vatandaşlar ve çeşitli kuruluşlarla paylaşır. Etkileşimden ziyade "tek yönlü" bir bilgi aktarımı mevcuttur (Uçkan, 2003: 49). Dolayısıyla vatandaşlar sadece kurumların internet siteleri ziyaret edebilmekte ve burada kurumların paylaştıkları bilgilere ulaşabilmektedir.

İkinci aşama etkileşim yada online hizmet sunma olarak adlandırılmaktadır. Özellikle teknolojik imkanların yaygınlaşmasıyla beraber başlayan ve 1990'lı yılları kapsayan dönem içinde, devlet-vatandaş arasında iletişim kanalları çoğalmıştır. İnternet üzerinden yapılacak işlem sayısı artmış, bireysel işlem talepleri interaktif bir şekilde cevaplanır olmuştur. Kamu kurumlarından genel veya özel nitelikli bilgiler talep edilebilmektedir (Uçkan, 2003: 49; Baştan ve Gökbunar, 2004: 73).

Üçüncü ve son aşama ise dönüşüm veya bütünleşme aşamasıdır. Bu aşamada hizmet sunmak için tasarlanmış çeşitli kamu kurumlarınca hazırlanan web sitelerinin tek bir ağ üzerinde yapılanması söz konusudur. Bu süreç içinde merkezi ve yerel yönetimler arası uyum önemli bir kriterdir (Demirel, 2006:87). Dolayısıyla üçüncü aşamada sadece devlet-vatandaş arasındaki ilişkideki iyileşme değil aynı zamanda devlet kurumlarının kendi içindeki koordinasyon, bilgi paylaşımı ve uyum da artmaktadır.

2.2 E-Devleti Etkileyen Faktörler

Teknolojinin gelişmesi ve yeni kamu yönetimi anlayışının giderek daha etkili bir formül olarak çeşitli ülkelerce benimsenmesi sonucu e-devlet popüler bir uygulama haline gelmiştir. 1980 sonrası dönemde gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülke e-devlet uygulamalarını hayata geçirmeye başlamıştır. Ancak konu üzerine yapılan birçok çalışma e-devlet uygulamalarının başarısını etkileyen bazı faktörlerin bulunduğunu bize göstermektedir.

E-devletin başarısını etkileyen önemli unsurlardan biri ülkenin "teknolojik gelişme düzeyi"dir. Buna göre e-devlet uygulamaları için gerekli yazılım ve altyapı imkanlarının varlığı, geleneksel yönetimin hantal yapısından sıyrılarak güncel teknolojik gelişmelerin

takibi ve bu işlemleri gerçekleştirecek uzman personelin varlığı önemli birer kriterdir (Baştan, 2008:250).

Bir diğer faktör ülkenin "beşeri altyapı"sıdır. Beşeri altyapı faktörü e-devlet uygulamalarını kurmak ve geliştirmek için hem gerekli personelin varlığı hem de kullanıcılar olmak üzere iki boyutta ele alınabilir. Konu personel açısından ele alındığında kamunun istihdam ettiği mühendislerin niteliği ve kamu-özel işbirliği önemli bir nokta olarak göze çarpmaktadır (Naralan, 2008:463). Kullanıcı boyutuyla ise, vatandaşların teknoloji konusunda gerekli eğitim seviyesinde olmaları, e-devlet uygulamalarını kullanma konusunda bilinçlendirilmeleri ve teknolojiye ulaşma konusunda teknik ve mali yeterliliğe sahip olmaları gerekmektedir (Şahin ve Örsenli, 2003:345).

Üzerinde durulması gereken önemli bir unsurda ülkenin "bürokratik ve yasal yapı"sıdır. Bu anlamda işlevli bir e-devlet uygulaması gerçekleştirebilmek için esnek, hantal olmayan, karar verme yetisine sahip, devlet organlarının birbirleriyle ve özel sektörle işbirliği ve uyum içinde olduğu bir kamu yönetimi yapılanması gerekmektedir. Ayrıca kişilerin e-devlet aracılığıyla işlem yapmak istediklerinde kullanacakları e-kimlik ve e-imza gibi uygulamalar için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması önemli bir hususdur (Naralan, 2008:462).

Bu başlık altında incelenecek son unsur "ülkenin ekonomik yapısı"dır. Hiç kuşkusuz ekonomik yapı sayılan diğer unsurları da içeren bir görünüm arz etmektedir. Gerekli teknolojik altyapının kurulması, uzman personel istihdam edilmesi, eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi, kullanıcılara internet erişiminin sağlanması ve vatandaşların e-devlet hizmetlerinden bedava olarak faydalanmaları gibi hususlar e-devlet uygulamalarının başarıya ulaşması için, ülkenin önemli bir mali güce sahip olması gerektiğini göstermektedir (Demirel, 2006: 96).

3. E- DEVLET VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak ve yeni kamu yönetimi anlayışının gereklerine cevap verebilmek için Türkiye, kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulması noktasında çeşitli girişimlerde bulunmuştur. 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren gündeme gelmeye başlayan bilgi ve iletişim teknolojileri konusu; Türkiye Ulusal Enformasyon Altyapısı Ana Planı (TUENA-1999), e-Türkiye Girişimi Eylem Planı (2000), e-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planı (2003-2004), 2005 Eylem Planı ile Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planlarında (2006-2010 ve 2015-2018) önemli bir başlık olarak yer almıştır. Bu planlardan ilk ikisi uygulanamasa da diğer planlar etkin bir şekilde hayata geçirilmiştir (DPT, 2015:11).

Kamu hizmetlerinin elektronik olarak sunulmasına yönelik olarak 1990'larda başlayan girişimler 2004 yılında E-Dönüşüm Türkiye projesi ve 2008 yılında E-Devlet Kapısı projeleriyle önemli bir gelişim göstermiştir. 2008 yılı öncesi parçalı bir görünüm arz eden e-devlet uygulamaları ve faaliyetleri bu proje ile beraber tek bir internet sitesi üzerinden kontrol edilebilir hale gelmiştir. (Çarıkçı, 2010:104). Maliye Bakanlığı'nın Vergi Dairesi Tam Otomasyon Projesi (VEDOP), İç İşleri Bakanlığı'na bağlı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün 'Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi' (MERNİS), Kamu Paylaşım Sistemi (KPS),

MEB İnternet Erişim Projesi, POLNET, Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi (TAKBİS) gibi birbirinden bağımsız e-devlet uygulamaları www.turkiye.gov.tr internet sitesinde, tek bir çatı altında birleştirilmiştir. 2015 yılı itibariyle ise, Adalet Bakanlığı Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) Hizmetleri ve adli sicil sorgulama, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü yurt kayıtları, Yüksek Öğretim Kurumu üniversite kayıtları (e-kayıt) ve öğrenci belgesi alımı, Milli Eğitim Bakanlığı e-okul gibi hizmetler www.turkiye.gov.tr adresinden sunulmaktadır (turkiye.gov.tr,2015).

www.turkiye.gov.tr internet adresinin ilk kurulduğu 2008 yılında e-devlet kapsamında 22 adet hizmetin sunumu yapılırken, bu sayı 2014 yılının ilk yarısında 1005'e yükselmiştir. Yine 2008 yılı sonu itibariyle kullanıcı sayısı 6.990'ken bu sayı 2014 yılı ilk yarısında 18 milyonu aşmıştır (izka.org.tr.,2015). Kullanıcı sayısındaki artış temel olarak hizmet sayısındaki artışla açıklanabilir. Ancak hizmet sayısından çok, verilen hizmetlerin adli sicil kaydı, sigorta hizmet dökümü, e-okul ve öğrenci belgesi alımı gibi geniş muhatap kitlesine sahip alanlar olması bu artışı açıklamada daha önemli bir unsur olarak dikkati çekmektedir.

Türkiye'de e-devlet uygulamalarının etkinliği konusunda Birleşmiş Milletler'in e-devlet gelişme endeksi ve TÜİK'in bilgi toplumu istatistikleri bize anlamlı veriler sunmaktadır. Aşağıdaki tabloda Birleşmiş Milletler e-devlet gelişim endeksine göre Türkiye, Avrupa ortalaması ve dünya ortalaması verileri derlenmiştir.

Tablo 3: Birleşmiş Milletler e-Devlet Endeksi

	2003	2004	2005	2008	2010	2012	2014
Türkiye	0.5055	0.4892	0.4960	0.4834	0.4780	0.5281	0.5443
Avrupa Ortalaması	0.5580	0.5866	0.6012	0.6188	0.5937	0.7188	0.6936
Dünya Ortalaması	0.3645	0.3846	0.3999	0.4279	0.4199	0.4882	0.4712

(Kaynak: un.org, 2015)

Birleşmiş Milletler e-devlet gelişim endeksi 2003 yılından itibaren 193 ülkenin online hizmet endeksi, telekomünikasyon altyapısı endeksi ve beşeri sermaye endeksi ortalamaları alınarak oluşturulmaktadır. Tabloda da görüleceği üzere endeksin uygulanmaya başladığı yıldan itibaren Türkiye sürekli olarak dünya ortalamasının üzerinde bir değer almıştır. Avrupa ortalaması ile karşılaştırıldığında ise 2003-2014 arası dönemde, Avrupa ortalamasının Türkiye'nin e-devlet gelişim endeksi üzerinde olduğu görülecektir.

E-devlet uygulamalarının başarılı olabilmesi için hiç kuşkusuz gerekli teknolojik altyapının sunulması ve vatandaşların bu konuda eğitilmesi önemli birer husus olarak görülmektedir. Bu anlamda 2014 yılında TÜİK tarafından hazırlanan bilgi toplumu istatistiklerine göre girişimlerde bilgisayar kullanma oranı %94,4 ve internet erişimi ise %89,9'dur. Aynı dönemde hanelerde bilgisayar kullanma oranı %53,5 ve internet erişimi ise %53,8'dir (tuik.gov.tr, 2015). İstatistiklerden görüldüğü üzere girişimlerde teknoloji kullanma oranı oldukça yüksek olmasına rağmen, hanelerde bilgisayar ve internet kullanımı bunun oldukça gerisinde kalmaktadır.

Türkiye'deki girişimlerin kamu kurumlarıyla iletişime geçmede internet kullanma oranları 2009'da 66,1; 2010'da 76,8; 2011'de 81,5; 2012'de 73,7; 2013'de 79,3 ve 2014'te

81,4 tür. 2014 yılı istatistiklerine göre kamu ile olan iletişimde interneti kullanan girişimlerin bu iletişim yolunu kullanma gerekçeleri; kamu kuruluşlarının web sayfasından bilgi almak %88,4; kamu kuruluşlarının web sayfasından form almak/indirmek%69,1; web üzerinden resmi formları doldurmak %67,3;KDV beyannamesi vermek %56,1 ve SGK beyanları vermek %58,9'luk oranlara sahiptir(tuik.gov.tr, 2015).Hane halkı bireylerin kamu kurumlarıyla iletişim kurmada internet kullanma oranları ise, 2007'de %26,7; 2008'de 26,1; 2009'da 22,2; 2010'da 27,2 dir (Bilgi Toplumu İstatistikleri,2011:80).

Birleşmiş Milletler ve TÜİK verilerinin yanında Türkiye içinde de birçok anket uygulaması yapılarak vatandaşların ve kamu çalışanlarının e-devleti kullanma oranları, e-devleti kullanma nedenleri ve e-devlet kullanımında karşılaştıkları sorunlar gibi birçok nokta araştırılmıştır.

Saruç tarafından 2007 yılında yayınlanan ve kullanıcılar üzerine yapılan çalışmanın sonuçlarına göre, e-devlet uygulamaları toplumda verimlilik, şeffaflık ve hizmet kalitesinin artması yönünde beklentilere neden olmuştur. Ancak bireylerin interneti kullanım amaçları incelendiğinde, e-devlet kullanımının çok düşük oranlarda kaldığı ifade edilmiştir. Ayrıca yine kişilerin e-devlet üzerinden vergi ve harç gibi ödemeler yapmak konusunda isteksiz oldukları sonucuna ulaşılmıştır (Saruç, 2007:199-204). Yine aynı yıl yapılan bir başka çalışma da ise, vatandaşlar interneti kullanarak daha hızlı, etkin ve kolay biçimde işlemlerini gerçekleştirebileceklerini ifade etmişlerdir. Çalışmada ayrıca eğitim seviyesi arttıkça e-devlet uygulamalarından yararlanma oranının arttığı ifade edilmiştir. Kamu kurumlarının sitelerinin vatandaşlarca kullanılmama nedenleri ise kamu kurumu internet sitelerinin güncel olmaması, sadece bilgilendirme içermesi ve kişisel bilgi güvenliğinin sağlanamamasıdır (Çiçek vd., 2007:2019).

2011 yılında yayımlanan ve Kars ilinde kamu çalışanları üzerine yapılan bir araştırmada; internet ortamında kamu hizmeti sunumunun hizmetlerin şeffaflaşması, doğru bilgiye ulaşımın sağlanması, kırtasiyeciliğin azalması ve hizmetlerin daha hızlı sunulması noktalarında olumlu etki yapacağı görülmüştür. Ancak e-devlet konusunda bazı eksikliklerin olduğu belirtilmiştir. Bu eksiklikler temel olarak yasal eksiklikler, bilinç ve eğitim düzeyinin yetersizliği, teknolojik altyapının kısıtlılıkları ve uzman personel eksikliği olarak sıralanmıştır (Efe ve Yıldız, 2011:1709).

Yine kamu çalışanları üzerine yapılan ve 2013 yılında yayımlanan bir araştırmaya göre de kamu çalışanları teorik açıklamalara paralel olarak e-devlet ile birlikte kamu hizmetlerinin daha hızlı yerine getirileceğini, kamu hizmetlerinin maliyetlerinin düşeceğini ve kazanılan esneklik sayesinde hizmet kalitesinde bir artış beklediklerini ifade etmişlerdir. Bu olumlu görüşlere rağmen, kurumlarda uzman personel eksikliği, teknolojik altyapı yetersizliği, gerek çalışanların gerekse vatandaşların e-devlet konusunda yeterli eğitim ve bilince sahip olmamaları gibi olumsuzların var olduğu ifade edilmiştir (Sevinç ve Şahin, 2013:205-209).

Yukarıda kısaca özetlenen çalışmalar göz önüne alındığında hem kullanıcılar hem de kamu kurumu çalışanları için e-devletten beklenen faydaların öncelikler değişse bile, benzer olduğu görülmektedir. Yine e-devlet uygulamalarında karşılaşılan sorunlarda her iki kesim için benzerdir. Ancak 2007-2013 yılları arası yayımlanan farklı çalışmalarda, sorunların

büyük ölçüde benzer olması e-devlet konusunda istenilen adımların atılamadığının ya da gerekli yatırımlar yapılsa da henüz olumlu geri dönüş sağlanamadığının göstergesi olarak görülebilir. Her ne kadar eğitim ve bilinç düzeyi yetersizliği gibi sorunların kısa vadeli olarak çözülmesi mümkün olmasa da, teknolojik altyapı, yasal engeller ve uzman personel eksiklikleri gibi sorun alanlarında yeterli çözümlerin üretilememiş olması düşündürücüdür.

SONUÇ

Devlet kavramı, onu oluşturan toplumun geçirdiği değişimlere göre farklı dönemlerde farklı biçimler almıştır. Bu anlamda "sanayi toplumunun" ihtiyaçlarına cevap veren geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve hizmet sunma biçimleri, II. Dünya Savaşı sonrasında gelişmeye başlayan "bilgi çağı toplumunun" ihtiyaçlarını karşılayamaz bir hal almıştır.

Weber'in bürokrasi yaklaşımı, Taylor'ın bilimsel yönetim teknikleri ve Keynes'in refah devleti anlayışı çerçevesinde gelişen geleneksel kamu yönetimi, sosyal harcamaların artmasına, genişleyen ve toplumun her alanına müdahale eden bir devlet yapılanmasının oluşmasına, kapalı ve hantal bir bürokrasiye neden olmuştur. 1973 Petrol krizi ile beraber kamu yönetiminde yeni bir değişim rüzgarı esmeye başlamıştır. Devletin küçülmesi, vatandaşın müşteri olarak görülmesi, özelleştirme, piyasa temelli yapı ve düzenleyici devlet kavramları yeni kamu yönetimi anlayışında anahtar roller üstlenmiştir. Kamu yönetiminde yeni anlayışla beraber kamu hizmeti sunma biçimleri de değişmiş, bilgi çağı toplumunun ihtiyaçlarına cevap verebilecek yapılar oluşturulmuştur. Teknolojinin hayatımıza bu kadar nüfus ettiği bir dönemde hiç kuşkusuz en önemli yapılanma e-devlet olarak karşımıza çıkmaktadır.

E-devlet kavramı temel olarak bazı kamu hizmetleri ve işlemlerinin bilgi teknolojileri kullanılarak sağlanmasıdır. Teknolojideki gelişimle beraber e-devlet uygulamaları da giderek popüler bir hal almıştır. Her ne kadar gelişmiş veya gelişmekte olan birçok ülke e-devlet uygulamalarını kullanmaya başlasa da, kavramın gelişmesi birtakım şartların gelişmesine bağlıdır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir;

- Yeterli teknolojik altyapının varlığı,

- Vatandaşlar için teknolojinin ulaşılabilir olması (bilgisayar sahipliği, ucuz ve hızlı internet bağlantısı),

- Kamu çalışanlarının ve vatandaşların eğitim ve bilinç düzeyi,

- Teknoloji konusunda uzman personel ve kamu kurumlarının olması,

- Kamu kurumlarına ait hizmetlerin tek bir çatıda birleştirilmesi,

- E-devlet uygulamalarında bilgilendirme, işlem ve ödeme yapma imkanlarının varlığı,

- E-imza, e-şifre vb. uygulamalar için yasal düzenlemeler yapılması,

- Kişi bilgilerinin güvenliğinin sağlanması,

- Kamu kurumlarının e-devlet anlayışını yaygınlaştırmak adına istekli olması.

Türkiye'nin e-devlet kavramı yaygınlaştırma konusundaki kararlılığı, E-devlet kapsamında sunulan hizmet sayısı ve kullanıcı sayısındaki artışa bakıldığında açık bir şekilde

görülmektedir. Ayrıca e-imza, mobil imza gibi uygulamalara ilişkin yasal adımlar atılması önemli bir gelişim göstergesidir. Ancak dikkat çeken önemli bir nokta 2007-2013 arası yapılan dört farklı araştırmada da e-devlet konusunda aynı sorunların varlığını korumasıdır. Toplumda eğitim seviyesi yükselmesine rağmen, henüz bilgisayar ve internet kullanımı konusunda istenilen gelişim görülmemektedir. Ayrıca kurumların bilgi teknolojileri konusunda uzman personel eksikliği çektiği de kamu kurumu çalışanlarınca ifade edilmiştir.

Sonuç olarak yeni kamu yönetimi anlayışının bir parçası olarak ve teknoloji çağı toplumunun ihtiyaçlarına cevap vermek adına e-devlet uygulamaları önemli bir unsurdur. Türkiye teknoloji ile ilgili altyapı yatırımları yapmaktadır. Tüm e-devlet uygulamalarını tek çatı altında toplamış, e-imza gibi uygulamalar için yasal düzenlemeler yapmış, internet üzerinden sunulan hizmet sayısını arttırmıştır. Bu anlamda toplumdaki internet okur-yazarlığının artması ve kamu kurumlarının e-devlet uygulamalarını konusundaki istekliliğinin devam etmesi neticesinde Türkiye'nin verimli bir e-devlet yapısı oluşturacağı söylenebilir.

KAYNAKÇA

Baştan, Serhat, Ramazan Gökbunar (2004), "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda E-Devletle İlgili Yeni Gelişmeler: Tümleşik E-Devlet Sistemlerine Doğru", *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(1), s. 71–89.

Baştan, Serhat (2008),"E-Devlet Yapılanması Ekseninde Kamusal Enformasyon Ve İletişim Teknoloji Projelerinin Önündeki İtici Ve Kısıtlayıcı Etkenler"*, KMU İİBF Dergisi* S:14, s.241-266.

Çarıkçı, Oğuzhan (2010),"Türkiye'de E-Devlet Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma", *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C:2, S:12, s.95-122.

Çiçek Serdar, Hüseyin Güçlü Çiçek, Uğur Çiçek (2007),"Kamu Hizmetlerinin Etkinliğinde E-Devlet Kullanımına Yönelik Ampirik Bir Çalışma", *22. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildiriler,* 9-13 Mayıs, Belek-Antalya, s.201-225.

Delibaş, Kayhan, Ali Erdem Akgül (2010), "Dünyada Ve Türkiye'de E-Devlet Uygulamaları: Türkiye'de E-Demokrasi Ve E-Katılım Potansiyellerinin Harekete Geçirilmesi", *Sosyoloji Araştırmaları Dergisi*, C: 13, S: 1, s.101-144.

Demirel, Demokaan (2006), "E-Devlet Ve Dünya Örnekleri", *Sayıştay Dergisi*, S: 61, s.83-118.

DPT (2015), 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı, DPT, Ankara.

DPT (2011), Bilgi Toplumu İstatistikleri 2011, DPT, Ankara.

Efe Haydar, Sebahattin Yıldız (2011), "Türkiye'de E-Devlet Uygulamalarının Sorunları: Kars Örneği", *Uluslararası 9. Bilgi, Ekonomi Ve Yönetim Kongresi Bildiriler*, 23-25 Haziran, Saraybosna-Bosna Hersek, s.1701-1714.

Erdem, Emrah (2014), "E-Devlet Uygulamaları Açısından Türkiye İncelemesi Ve Bir Model Önerisi", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi,* C: 7, S: 33, s. 734-746.

Eryılmaz, Bilal (2007), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.

Giray, Filiz (2010), "Yolsuzlukla Mücadelede E-Devlet ve Türkiye'deki Durum", *Sosyo Ekonomi*, C: 13, S: 13, 153-178.

Güler, Birgül A.(2006), "Sosyal Devlet ve Yerelleşme", *Memleket Siyaset Yönetim*, C:1, S:2, s. 29-42.

Kuran, Hüseyin (2005), *Türkiye İçin E-Devlet Modeli Analiz ve Model Önerisi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Maraş, Gökçe (2011),"Kamu Yönetimlerinde E-Devlet Ve E-DemokrasiİlişkisiÖ",*Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S: 37, s.121-144.

Naralan, Abdullah (2008), "E-Devlet'e Etki Eden Faktörler", *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C: 12, S: 2, 457-468.

Özcan, Kerim, Veysel Ağca (2010), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Postmodernizmin İzleri", *Amme İdaresi Dergisi*, C:43, S:3, s.1-32.

Parlak, Bekir (2013), *Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri*, Beta Yayıncılık, İstanbul.

Saruç, Naci Tolga (2007), "E-Devlet Hizmetlerinden Yararlanma Derecesi Ve Algılanan Hizmet Kalitesi: Amprik Bir Çalışma", *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C:9, S:1, s.191-213.

Sevinç,İsmail, Ali Şahin (2013), "Kamu Çalışanlarının E-Devlet Uygulamalarında Karşılaştıkları Sorunların Belirlenmesine Yönelik Karaman İlinde Bir Araştırma", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:18, S:2, s.197-212.

Şahin, Ali (2007), "Türkiye'de E-Belediye Uygulamaları Ve Konya Örneği", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S: 29, s.161-189.

Şahin, Ali, ErhanÖrselli (2003), "E-Devlet Anlayışı Sürecinde Türkiye", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S: 9, s.343-356.

Şaylan, Gençay (2000), "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, C:33, S:2, S.1-22.

Temür, Nuri (2011), *e-Devlet: Kamu Hizmetlerinde Vatandaş Memnuniyeti*, Türkiye Noterler Birliği, Ankara.

Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer (2012), *Yönetim Bilimi*, Nobel Yayıncılık, Ankara.

Tuncer,Aziz, Özer Köseoğlu (2015), "Düzenlemenin Üç Hali: Refah Devletinden Düzenleyici Devlete Düzenleme Faaliyetinin Vazgeçilemezliği", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:20, S:1, s.85-100.

Uçkan, Özgür (2003), *E-Demokrasi ve Türkiye, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin Strateji ve Politikalar-I*, Literatür Yayıncılık, İstanbul.

Yıldırım, Murat (2010), "Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi: Geleneksel ve Yeni Kamu yönetimi Arasında Karşılaştırmalı Bir İnceleme", Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, C:7, S.2, s.839-861.

Yıldırım, Murat (2011), *e-Devlet ve Yurttaş Odaklı Kamu Yönetimi*, Nobel Yayıncılık, Ankara.

http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1048, 02.08.2015

https://www.turkiye.gov.tr/hizmetler, 02.08.2015

http://izka.org.tr/files/2014/EDK_Sunum_Genel%2020140711_%C4%B0ZKA.pdf , 02.08.2015

http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Data-Center, 02.08.2015

KAMU YÖNETİMİ'NDE KATILIMCI YENİLİK: BİLİŞİM TEKNOLOJİLERİ VE "LİVİNGLAB" UYGULAMALARI

Halim Emre ZEREN
Yrd.Doç.Dr., Adnan Menderes Üniversitesi, Söke İşletme Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü,
emre.zeren@adu.edu.tr

Ecem Buse SEVİNÇ
Arş.Grv., Adnan Menderes Üniversitesi, Söke İşletme Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü,
ecembuse.sevinc@adu.edu.tr

Özet
Bilişim Teknolojileri (Information Technologies– IT) ve Kamu Yönetimi arasındaki ilişki bilgi toplumunun oluşturulması ve geliştirilmesi açısından oldukça önemlidir. Günümüzde bilginin toplanması, depolanması ve paylaşımı bilişimleri sistemleri üzerinden yapılmakta ve kamu sektörü de bu doğrultuda bir dönüşüm içine girmektedir. Kamu hizmetleri bilişim teknolojileri aracılığıyla sağlanmaya başlanmıştır. Ancak, bilişim konusu özellikle Türkiye'de vatandaşlar için hala soyut bir kavramı ifade etmektedir. Başta Avrupa Birliği olmak üzere birçok ülke bu görünürlüğü daha mümkün kılabilmek adına bilgi paylaşımını somutlaştıran adımlar atmaya başlamış ve çeşitli merkezler oluşturmuşlardır. Bu merkezlerin en önemlilerinden bir tanesi de "LivingLab" olarak adlandırılan kullanıcı etkin bilişim ve bilgisayar sistemleri sürecini destekleyen düşünce olmuştur. LivingLab uygulamalarıyla ortak yapım düşüncesini ve kamu-özel-halk işbirliğini geliştirmek hedeflenmektedir. Bu çalışmada, "LivingLab" uygulamalarının Kamu Yönetimi'nde gerçek anlamda bir dönüşümün gerçekleşmesine olan katkıları, devlet ve vatandaş arasındaki iletişime getirdiği yeni boyut ve Türk Kamu Yönetimi'nin geleceğindeki rolü tartışılmaktadır. Yapılan araştırmalar sonunda, LivingLab projelerinin Türkiye'de vatandaş odaklı yönetim, âdem-i merkeziyetçilik ve "akıllı şehircilik" anlayışına katkıları olurken,siyasi aktörlerin LivingLab'lerin yönetimine hâkim olması ve ihtiyaç dışı yatırımların yapılmasına neden olabileceği öngörülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Bilişim Teknolojileri, Ortak Yapım, Dönüşüm, LivingLab.

Abstract
The relation betweenInformation Technologies and Public Administration has a place in the formation and improvement of information society. The collection, storage and share of information are today managed through information systems and public sector has correspondingly been in the process of change. Public services have been provided via information technologies. However, the subject of information/informatics still reflects to an abstract concept, especially in Turkey. Most countries, notably the European Union, have attempted to make steps towardsthe concretization of information share and established various centers. One of the most important centers is "Living Laboratory" that supports the process of user-active information and computer systems. Living Laboratories have aimed to develop co-production and public-private-people partnership. In this study, the contributions of Living Lab projects to the transformation of public governance, the relation between state and citizens and the future of Turkish Public Administration are discussed. As a result of researches, it is prescribed that Living Lab projects on the one hand promote citizen-oriented administration, decentralization and "smart city"conception in Turkey and on the other hand lead to the dominance of political actors and redundant investments.

Keywords: Public Administration, Information Technologies, Co-production, Transformation and Living Lab.

GİRİŞ

Bilişim Teknolojileri, bilhassa yazılım uygulamaları ve bilgisayar donanımı gibi bilgisayar merkezli verilerin ve bilgi sistemlerinin araştırılması, geliştirilmesi, uygulanması, desteklenmesi ya da yönetimi olarak tanımlanmaktadır (Davis, 2000: 67). 1980'lerin ortalarından itibaren bilgisayar sistemlerinin günlük hayata adapte edilmesiyle beraber, bu sistemler bilginin güvenli bir şekilde depolanması, işlenmesi ve değiştirilmesi için sürekli geliştirilmiştir (Niedermanv.d., 1991: 475). "Kamu Yönetimi'nde Dönüşüm" tartışmalarına paralel olarak bilişim teknolojileri, kamu kurumlarındaki değişimi şekillendirmek ve kamu bilgi akışına yeni bir ivme kazandırmak için kullanılmaya başlanmıştır (Gökçe ve Turan, 2008: 176). Literatürdeki pek çok tartışmaya göre IT'nin Kamu Yönetimi üzerinde verimlilik,

etkililik, bütünlük, yasallık, geçerlilik, şeffaflık, ekonomik yapılabilirlik gibi etkileri olmakta ve e-devlet, siber yönetim, siber kontrol, siber hukuk ve bilgi hakkı gibi günümüz kavramlarının kaynağını oluşturmaktadır. Ancak, bilişim teknolojilerinin hala vatandaşlar açısından görünürlük kazandığını söylemek özellikle Türkiye için zordur. Başta Avrupa Birliği olmak üzere birçok ülke bu görünürlüğü daha mümkün kılabilmek adına bilgi paylaşımını somutlaştıran adımlar atmaya başlamış ve çeşitli merkezler oluşturmuşlardır.

Bu merkezlerin en önemlilerinden bir tanesi de "LivingLab" olarak adlandırılan kullanıcı etkin bilişim ve bilgisayar sistemleri sürecini destekleyen düşünce olmuştur. LivingLab uygulaması ile Kamu Yönetimi'nde pasif kullanıcıdan aktif kullanıcıya geçişi sağlamak, girişimcilere kamu sektöründe hızlı ve etkin bir pazar sağlamak ve bilişim teknolojileri aracılığıyla kamu sektörüne küreselleşme sürecinde etkin bir rol sağlamak amaçlanmaktadır.

Bu çalışmada, "LivingLab" uygulamalarının Kamu Yönetimi'nde gerçek anlamda bir dönüşümün gerçekleşmesine olan katkıları, devlet ve vatandaş arasındaki iletişime getirdiği yeni boyut ve Türk Kamu Yönetimi'nin geleceğindeki rolü tartışılmaktadır. Henüz sadece tek LivingLab örneğine sahip olan Türkiye'de bu projenin doğru anlaşılıp sağlıklı yürütülmesi konuya olan ilgiye ve atılacak adımlara bağlı olmaktadır. LivingLab uygulamasının bir yeni bir "moda" veya "yenilikçi bir heves" olmasından ziyade katılımcı demokrasi ve sürdürülebilir kalkınma adına önemli bir araç olduğu fark edilmelidir.

BİLİŞİM TEKNOLOJİLERİ VE KAMU YÖNETİMİ

Bilişim teknolojilerinin (IT) kamu yönetiminde kullanım yeri ve amacının iki şekilde geliştiğini söylemek mümkündür: ofis otomasyonu ve bilişim sistemleri. Ofis otomasyonu, çoğunlukla ofis işlerinde verimliliği ve üretkenliği artırmaya yönelikken; bilişim sistemleri, idare ve uygulamaları düzenleme ve faydalı bir hale getirme amacını taşımaktadır. Böylelikle, politika geliştirme ve karar alma gibi süreçlerde bir birimin bütün olarak etkililik, verimlilik, iletişim ve üretkenliğini arttırmaya yönelik girişimleri ele alınmaktadır. Ofis otomasyonu, metin işleme, iletişim araçları, veri işleme ve hesaplama gibi unsurların sürecini kolaylaştıran bilgisayar, yazıcılar, proje panelleri, CD-ROM, faks ve sayısallaştırıcı gibi araçları kapsamaktadır. Bilişim sistemleri ise, düzenli bilgi birikimini elde etme, dosyalama, depolama ve geri almayı sağlayan bir mekanizmadır.

Bürokrasinin getirdiği iş yükü ve kısmi verimsizlik dikkate alındığında, bilişim teknolojileriyle barışık bir yönetimin kamu sektörüne sağlayacağı avantajlar göz ardı edilemez. Bilişim teknolojilerinin Kamu Yönetimi altında ayrıca çalışılmasının; hükümete olan güven (Jones, 2009), IT projelerine ayrılan gider (Bainv.d., 2010), kamu kurumlarındaki göreceli performans düşüklüğü (Lee ve Perry, 2002) ve kamu yöneticilerinin bilişim teknolojilerine yönelik artan talepleri gibi önemli nedenleri olduğu savunulmaktadır. Özellikle "e-devlet" uygulamasına geçilmesiyle, kamu yönetiminde vatandaş odaklı dönüşüm tartışmaları ivme kazanmıştır (Zouridis ve Thaens, 2003: 159). Bu nedenle, en azından teoride bilişim sistemlerinin kamu sektörüne canlılık getirmesi ve devlet ile vatandaş arasında daha sağlıklı bir ilişki kurulmasına katkıda bulunması beklenmektedir.

Bilişim sistemleri ve kamu yönetimi arasındaki ilişki, basit ifadeyle, bilgisayar donanımı ve yazılım uygulamalarını kamu sektörüne dahil etmeyi belirtmektedir. Ancak bunun ötesinde, bilişim teknolojilerinin kamu kurumlarının işlevsel ve stratejik faaliyetlerine katkıda bulunması öngörülmektedir (Boyntonv.d., 1994). Diğer yandan, bilişim teknolojilerinin kamu yönetiminde etkili kullanılmasıyla maliyet düşürme, yönetim desteği, stratejik planlama ve daha önemlisi vatandaşlar, politika belirleyiciler ve çalışanlar gibi destek gruplarına erişim sağlanabilir. Bilişim teknolojileri ayrıca daha duyarlı ve şeffaf bir kamu sektörü inşa etmede önemli bir yer tutabilir; çünkü yönetim hakkındaki bilgiler daha ulaşılabilir ve paylaşılabilir bir boyuta gelebilir (Diamond ve Khemani, 2006: 98).

Bilişim teknolojilerinin vatandaşlar tarafından en hissedilebilir uygulaması olarak kabul edilebilecek olan e-devlet sistemi ile daha etkili işlemler, hizmette yüksek kalite ve devlet bilgi ve hizmetlerine kolay erişim yapım aşamasına geçmiştir. Teknolojinin toplum içinde yayılmasıyla beraber hızlı iletişime geçilebilen bir bilişim ortamı ortaya çıkmaktadır. Özellikle yerel yönetimlerde bilişim dönemine geçilmesiyle, hizmetlerin vatandaşlar arasında daha yaygın ve faydalanılabilir olmasının sağlandığı söylenebilir. İnternet üzerinden sağlanan hizmetlerin çeşitlenmesiyle e-hizmetlerden beklenen finansal, politik ve sosyal faydaların artması da muhtemeldir.

Bilişim teknolojilerinin kamu kurumlarında kullanılmasının demokratik katılım ve yerel yönetimlerin güçlenmesine doğrudan etkisinin olduğunu savunan görüşler de bulunmaktadır. Dereli (1995: 110)'ye göre, bilgi teknolojileri kamu kurumlarında yer buldukça hiyerarşik kademede azalmanın, katılımda ve âdem-i merkeziyetçi anlayışta artışın olacağı ifade edilmektedir. Bu nedenle, vatandaşların taleplerine cevap vermede yerel yönetimler daha aktif rol oynayacağından dolayı, hizmetler gereklilik esasına göre düzenlenecek ve ihtiyaç odaklı oluşturulacaktır.

Diğer yandan, bilişim teknolojilerinin kamu yönetimine beklenen getiriyi sunması bazı belirleyici faktörlerin sağlanması ile gerçekleşebilecektir. Bir başka deyişle, kamu yönetimindeki bilişimsel dönüşümün başarılı olabilmesi bazı temel kıstaslar gerekmektedir. Öncelikle yönetim ve karar verme kademesindeki kişilerin teknoloji ve değişime karşı olumlu bir tutum içinde olması gerekmektedir (Kamal, 2009: 342). Aynı zamanda, bu tutumu etkili bir şekilde destekleyecek finansal kaynak ve altyapı büyük önem teşkil etmektedir (Gichoya, 2005: 183). Gerekli altyapı oluşturulurken sadece temel teknolojik bilgi ve araçlar sağlamakla kalmamalı, güvenlik ve gizlilik gibi unsurların da üzerinde durulmalıdır. Bunların yanı sıra, hizmet edinen taraf olarak vatandaşların da bilişim sistemlerini aktif ve etkili kullanabilecek bilgi ve imkân düzeyine sahip olmaları başarılı bir dönüşüm sürecinin gereklilikleri arasında sayılmaktadır (Şahin, 2007: 186).

Ne yazık ki, yukarıda belirtilen faktörlerin Türkiye'de yeterli bir seviyeye ulaşabildiğinin söylenmesi güçtür. Bilişim teknolojilerinin kamu sektörüne dâhil edilmesinin önündeki en önemli engellerden birisinin finansal yetersizlik olduğu ifade edilebilir. Merkezi yönetim kurumlarında olanaklar daha gelişmiş ya da gelişmeye açık olsa da, sosyoekonomik farklılıkların daha belirgin hale geldiği yerel yönetimler bazında bilgi sistemleri teşvikinde bölgeler arası önemli farklar dikkati çekmektedir. Örneğin; e-belediye hizmetleri için gerekli teknik altyapı sosyoekonomik şartların daha gelişmiş olduğu ve nüfus büyüklüğünün

görüldüğü bölgelerde sağlanabilirken; nüfusun 50 binden az olduğu kentlerde e-belediye hizmeti sunabilen illerin oransal dağılımında ciddi bir azalış görülmektedir (Çoruh, 2009: 3; Zeren v.d., 2015: 257).

Bilgi teknolojilerinin kamu yönetimindeki etki alanının artabilmesi hizmet sağlayıcıların yeterliliklerinin haricinde hizmeti alan grubun, yani, halkın da bilişimsel dönüşüm idrak edebilecek ve uygulayabilecek niteliklere sahip olması gerekmektedir (Şahin, 2007: 186). TÜİK (2015) "Bilgi Toplumu İstatistikleri" ne göre, son on yıldır bilgisayar ve internet kullanımı %30'un üzerinde artmasına rağmen, hala toplumun yarısı bilgisayar ve internet erişim imkânına sahip değildir (Bkz. Tablo-1).

Tablo 1: Hanelerde Bilişim Teknolojileri Kullanımı

	2004	2005	2006 (*)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hanelerde Bilişim Teknolojileri Kullanımı												
Bilgisayar Kullanımı (Toplam)	23,6	22,9	-	33,4	38,0	40,1	43,2	46,4	48,7	49,9	53,5	54,8
Erkek	31,1	30,0	-	42,7	47,8	50,5	53,4	56,1	59,0	60,2	62,7	64,0
Kadın	16,2	15,9	-	23,7	28,5	30,0	33,2	36,9	38,5	39,8	44,3	45,6
İnternet Kullanımı (Toplam)	18,8	17,6	-	30,1	35,9	38,1	41,6	45,0	47,4	48,9	53,8	55,9
Erkek	25,7	24,0	-	39,2	45,4	48,6	51,8	54,9	58,1	59,3	63,5	65,8
Kadın	12,1	11,1	-	20,7	26,6	28,0	31,7	35,3	37,0	38,7	44,1	46,1
Hanelerde İnternet Erişimi	7,0	8,7	-	19,7	25,4	30,0	41,6	42,9	47,2	49,1	60,2	69,5

Kaynak: TÜİK, 16-74 yaş arası bireyler **(*) 2006 yılında araştırma yapılmamıştır.**

Hanelerde bilişim teknolojilerinin kullanım oranının artması sadece vatandaşların sağlanan hizmetlerden daha iyi faydalanması için değil; yeni hizmetleri talep etmesi bakımından da önemlidir. Toplum bilinci ile vatandaşların yönetime katılma isteği arasında pozitif bağıntı olduğu düşünülmektedir. Zouridis ve Thaens (2003: 164)'in araştırmasına göre, farkındalık oluşturmak vatandaşların teknolojik imkânlara daha kolay ulaşabilmesi ve yeni sistemleri daha rahat algılayabilmesini sağlayacağından, bilişim teknolojileri için gerekli şartları yaratmada önemli bir yer tutmaktadır. Bundan dolayı, ilk aşamada yönetim mekanizmalarının farkındalık alanları oluşturması daha önemli görülmektedir. İsveç, Finlandiya ve Hollanda'da olduğu gibi deneysel amaçlı dijital alanlar[1] yaratılabilir veya e-oylama (e-voting) uygulaması test edilebilir.

Bilişim teknolojileri, teknik bilgi, maliyet ve uygulama aşamaları açısından uzmanlık gerektiren bir alandır. Kamu sektörü, özel sektöre nazaran daha karmaşık ve belirsiz meselelerle ilgilenip daha muğlak, ölçümü zor ve çoklu amaçlara hizmet ederken, özel kuruluşlar alana yönelik uzman personel ve gerekli altyapı donanımıyla daha hızlı karar alıp uygulama sürecine geçmektedir (Reddick, 2012: 8). Bu yüzden de, kamu kuruluşları bilişim teknolojilerinin hızlı ve doğru bir şekilde kullanılması için özel sektörün işbirliğine gereksinim duymaktadır. Ancak bu işbirliği, liyakat, şeffaflık ve adalet çerçevesinde

[1] Dijital alanlar vatandaşların yönetim ve politika sürecine dâhil olmaları için geliştirilen hükümet destekli serbest bölgelerdir. Hollanda'daki e-Devlet girişimlerinin çoğu vatandaşları müşteri olarak kabul etmektedir (Zouridis ve Thaens, 2003: 164). Bu nedenle, girişimlerin ticari kısmının özelleştirilmesi savunulurken, diğer yandan kamu çıkarı da sürdürülmektedir. Bu anlayışın sonucu olarak, "açık veri politikası" benimsenip tüm piyasa aktörlerinin sürece dâhil olmasını sağlayarak hükümet kuruluşlarının adil ve şeffaf bir şekilde hizmetlerini sunması amaçlanmaktadır (Weiss, 2004: 149).

gerçekleştirildiği sürece sağlıklı bir şekilde ilerleyebilecektir. Bu açıdan, bilişim teknolojilerinin sağlam bir yönetişim anlayışının ürünü olduğu savunulabilir.

Bilişim teknolojileri çalışmalarının kamu yönetimindeki gelişimi ve önemi göz önüne alındığında, kamu kurumlarının âdem-i merkeziyetçi bir anlayışla, vatandaşları da sürece dâhil edip özel sektörün de katkılarını sağlayarak hizmet kalitesi ve verimliliği arttırmak adına somut girişimlerde bulunmasına ihtiyaç duyduğu görülmektedir. Kamu-özel-vatandaş üçlü ilişkisinin düzgün bir prensipte ilerleyebileceği gelişim merkezlerinin oluşturulması gerekmektedir. Bilgiye dayalı bir toplumda, bu ilişkinin hiyerarşi ve otoriteden ziyade iletişim ağları (*networks*) ve ortak yapım (*co-production*) üzerine kurulmasının kamu yönetiminin işlevselliği ve kamu politikalarının yeterliliği adına daha faydalı olacağını savunanlar (Nesti, 2015); son zamanlarda LivingLabs (LLs), "Yaşam Laboratuvarları", uygulamasının bu amaca hizmet edeceğini düşünmektedirler.

"LİVİNG LAB" UYGULAMALARI

Avrupa Birliği'ni (AB) etkileyen ekonomik kriz, kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşların katılımını sağlamak için ortak yapım/üretim üzerindeki tartışmaları yeniden başlatmıştır. Vatandaşların daha aktif olacağı bir yönetim modelinin hem kamu finansmanı üzerindeki kısıtlamalara hem de çevre kirliliği, yaşlanma ve işsizlik gibi karmaşık sorunlara pratik bir çözüm olacağı düşünülmektedir. Aslında, kullanıcıların katılımıyla hizmetlerin daha ucuz ve vatandaşların ihtiyaçlarına yönelik olacağı ileri sürülmektedir. Bu tartışmalar doğrultusunda, öngörülen çözümün uygulanabileceği, hizmet kullanıcılarının ve üreticilerin gerçek hayat testleri ve denemeleri yapabileceği bir ortamı"LivingLab" alanları yaratmaktadır (Christiansen ve Bunt, 2012).

LivingLab anlayışı ortak yapım fikrine dayandığından bu yaşam laboratuvarlarının tam olarak ne olduğunu ve nasıl işlediğini daha iyi kavrayabilmek için öncelikle ortak yapım düşüncesinin ne olduğu ve kamu yönetiminde nasıl yer bulduğu anlaşılmalıdır. 1970 ve 1980'li yıllar arasında ABD'de gündeme gelen ortak yapım kavramı, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının temel bir unsuru olarak son yıllarda yeniden dikkat çekmeye başlamıştır. Nitekim Yeni Kamu Yönetimi, hizmetlerin sunumunda ve güven, ilişkisel sermaye ve ilişkisel sözleşme gibi temel yönetişim mekanizmalarında birçok paydaşın katılımına dayanır (Osborne, 2006: 384). İngiltere'de ortak yapım, gönüllü ve toplumsal kuruluşların politika uygulama sürecine ve hizmet ve ürünlerin teslimine dâhil olmasını açıklamak için kullanılırken; kıta Avrupa'sında ise bu kavram vatandaşların, yani kullanıcıların hizmetlerin boyutlandırılmasına ve sağlanmasına katılımını da kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Brandsenve Pestoff, 2006). Kısaca ortak yapım düşüncesi, kamu-özel-vatandaş ilişkisinin hizmet üretim ve dağıtım sürecinde işbirliği içinde hareket ederek daha verimli karar alma ve uygulama süreçleri yaratma anlamında kullanılmaktadır.

LivingLab ise son kullanıcı ya da nihai tüketicilerin ve üreticilerin bilgi ve iletişim teknolojileri (BİT) temelli bir işbirliği ile etkileşim içinde olabileceği açık, çok kültürlü ve multidisipliner, yenilikçi ekosistemlerdir (Pallot v.d., 2010: 2). Terimin ortaya çıkışı, "kullanıcı deneyimi" (*userexperience*) ve "çevreleyen/çevresel zeka" (*ambientintelligence*) kavramlarına dayanmaktadır. Kullanıcı deneyimi, bir ürünün gerçek hayatta nasıl davrandığını ve kullanıldığını işaret ederken (Garrett, 2003: 10);çevreleyen zekâ, insan varlığına duyarlı ve tepki veren elektronik ortamları ifade etmektedir (Zelkha ve Epstein, 1998).

Massachusetts Teknoloji Enstitüsü'nden William J. Mitchell, Kent Larson ve Alex Pentland LivingLab kavramını ilk kez kullanıcı-merkezli araştırma yönetimini tasvir etmek için kullanmıştır. Bu yöntem, sağlık, enerji ve yaratıcılıkla ilgili sorunlara yönelik gerçek hayat çözümlemelerini prototipleme, doğrulama ve düzeltme amaçlı geliştirilmiştir. İlk başta hedeflenen, yeniliklerin pahalı ve ortaya çıkan ürünlerin başarısız olduğu dönemlerde şirketlere özellikle B.İ.T. pazarı için üretilen ürünler hakkında kullanıcı geri dönüşlerini iletmek olmuştur. Ancak daha sonra kavrama pek çok yeni tanım getirilmiş ve LivingLab düşüncesinin amacı ve kapsamı teknolojik gelişmelerden sosyal, çevresel ve ekonomik konulara doğru genişletilmiştir. Ballonv.d. (2005: 3), kavramın içeriğini biraz daha genişleterek LivingLab'in nihai tüketicilerin de yapım ortağı olarak katıldığı teknolojiye

gerçek hayat bağlamlarıyla şekil verildiği deney ortamı olduğunu söylemektedir.Böylelikle; şehir, toplum, mahalle veya herhangi bir grubun ortak yapım ve yenilikçi katılım düşüncesiyle hareket ettiği teknolojik, sosyal, kültürel ve ekonomik gelişim merkezleri LivingLab olarak tanımlanmaktadır.

İşleyiş bakımından LivingLab uygulamaları dört aşamalı bir yaklaşımı benimsemektedir (Piersonv.d., 2005).

- Birinci aşama, araştırma çerçevesinin tanımlandığı ve deneye dâhil olacak örnek kullanıcıların seçildiği "bağlamsallaştırma"(*contextualiasation*) ya da keşif aşamasıdır. Bu aşamada, kullanıcı ihtiyaçlarına ilişkin ihtiyaçlar hakkında bilgi toplamaya başlanmaktadır.

- "Somutlaştırma" (*concretisation*) adı verilen ikinci aşamada, kullanıcıların gündelik davranışları ve deneyin kapsamına yönelik algıları tespit edilmektedir.

- Üçüncü aşama "uygulama" (*implementation*) olarak adlandırılan kullanıcıların uzmanlar tarafından anketler, odak grupları ve mülakatlar gibi çeşitli yöntemlerle ortak tasarım ve protipleme süreçlerine katılımlarının sağlanmasıdır. Ortak yapım ve ortak geliştirme gerçek hayatta gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Ürün ve/veya hizmetler tasarlandıktan sonra, kullanılabilir bir şekilde sunulmak üzere gündelik bağlamda test edilmektedir.

- "Geribildirim" (*feedback*) adlı son aşamada ise, kullanıcıların tecrübeleri hakkındaki fikirlerini sunmaları istenmektedir. Buradaki amaç, ortaya çıkan ürün veya hizmetle ilgili algı ve tutumları değerlendirmektir. Son olarak, ürün ve/veya hizmetin yayılması için öneriler verilmektedir.

LivingLab yöntemi, Kasım 2006'da Finlandiya Dönem Başkanlığı sırasında laboratuvarların kurumsal bir nitelik kazanmasını sağlayan"European Network of LivingLabs" (ENoLL)'in başlatılmasından sonra bir "moda" haline gelmiştir. Dönemin Başbakanı MattiVanhanen, bu iletişim ağının yeni hizmetler, işletmeler ve teknolojiler yaratmak için büyük ölçekli bir deney platformu yaratarak Lizbon stratejilerini uygulamaya sokmak adına somut bir adım olduğunu söylemiştir (Nesti, 2015: 6). Bilgi Toplumu ve Medya Genel Müdürlüğü (*Directorate General forthe Information Societyand Media*)'ne göre (2009) ise, LivingLab uygulamaları"i2010" stratejilerinin ikinci sütunu olan "inovasyonu güçlendirme ve BİT (*ICT*) araştırmalarına yatırım" anlayışıyla ilişkilendirilmektedir.

LivingLab, AB tarafından vatandaşların merkezde olduğu çok paydaşlı ortaklığı güçlendirmek için stratejik bir fırsat olarak görülmektedir. ENoLL'a göre, yaşam laboratuvarları kullanıcıya dayalı açık yenilik için hareket eden kamu-özel-halk işbirlikleridir (*public, privateandpeoplepartnerships - PPPP*).Diğer bir yandan bu laboratuvarlar sadece ürün kalite ve etkisini artırmak için kullanılan bir araç değil; aynı zamanda deneylerin yapıldığı yerlerin ekonomik ve sosyal çekiciliğini artırmak için birer fırsattır (Alcotra, 2011). Bu nedenle, LivingLab uygulamaları Amsterdam, Barselona ve Torino gibi belediyeler tarafından "akıllı şehir" veya "akıllı belediyecilik" stratejisi ile bağdaştırılmaktadır. Akıllı şehir planlamaları doğrultusunda, sürdürülebilir gelişme ile ilişkilendirilebilecek kentsel, çevresel, kurumsal, teknolojik ve sosyal değişim sağlama çalışmaları yapılmaktadır.

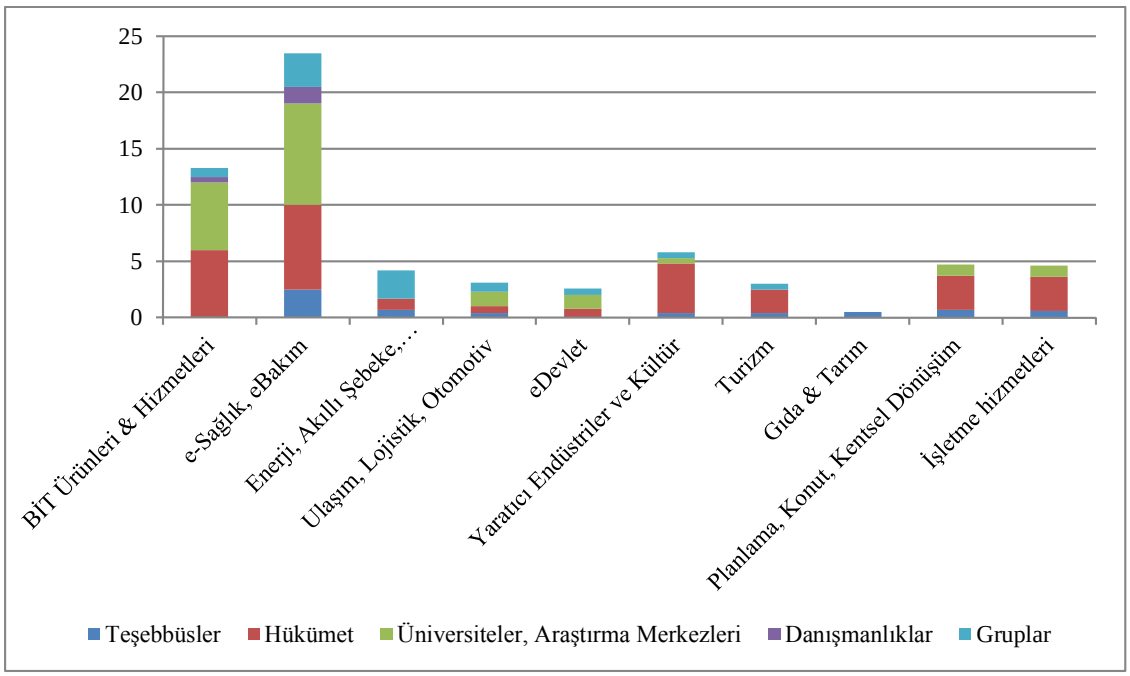
LivingLab'lerde genel olarak aşağıdaki alanlarda çalışmalar yapılmaktadır:

- Bilgi ve iletişim teknolojileri (uygulamalar, telekomünikasyon ve mobil hizmetler, medya ve internet hizmetleri),
- E-sağlık ve e-bakım (yaşlı ve dezavantajlı gruplar için yenilikçi hizmetler),
- Akıllı Enerji, Akıllı Şebeke (*Smart Grid*), Sürdürülebilir Yapılar (güneş panelleri),
- Ulaşım, taşımacılık ve otomotiv (e-hareketlilik),
- E-devlet (kamu iletişimleri için web portalları),
- Yaratıcı endüstriler ve kültür,
- Turizm (cep telefonları için turistik rehber programları, çevrimiçi platformlar),
- Gıda ve tarım,
- Planlama, konut ve kentsel dönüşüm,
- İşletme ve ticaret için hizmetler (üretimi destekleyici sistemler, iBeacons).

Yapılan ortak yapım çalışmalarıyla amaçlanan kamu hizmetlerinin daha kaliteli sunumu için günümüzde pek çok kurumun benimsediği politikaları LivingLab uygulamalarıyla tek bir çatı altında toplayarak daha verimli ve daha az maliyetli hale getirmek mümkün olmaktadır.

ENoLL'a kayıtlı yaklaşık 400 laboratuvardan ortak tasarım ve ortak yapım prensibiyle hareket eden en etkili (ENoLL'unweb sitesinde "etkin üyeler" başlığı altında gösterilen ve projeler sunan) 47 ülkenin faaliyetleri (12 farklı ülkeden- Avusturya, Belçika, Hırvatistan, Danimarka, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İtalya, Hollanda, İspanya, İsveç ve Birleşik Krallık) incelendiğinde hizmet çalışma alanları ve paydaşların dağılımı Şekil 1'deki gibidir.

Şekil 1: LivingLab Çeşitleri



Kaynak: ENoLL (2015)

Şekil 1'e göre, Avrupa'daki pek çok LivingLab hükümetler veya üniversiteler ve araştırma merkezleri tarafından finanse edilip yönetildiğinden kamusal nitelik taşımaktadır. Laboratuvarlar öncelikli olarak sağlık ve BİT hizmetleri alanında çalışma yapmakta ve en az çalışma sahasına sahip olan ise gıda ve tarımdır. Özel teşebbüsler ve danışmanlık hizmeti veren kuruluşlar aktif olarak sağlık ve bakım hizmetlerinde yer almaktayken, sosyal ve mesleki gruplar ise sağlık ve enerji sektöründe işleve sahiptir. Şekil 1'in ortaya koyduğu bir diğer sonuç ise, LivingLab faaliyetlerinin kamu ve özel sektörden pek çok aktörü bir araya getirerek çeşitli alanlarda faaliyet gösterecek projelere ev sahipliği yapmasıdır. Bu durum, LivingLab uygulamalarının disiplinler arası ve çok amaçlı katkı özelliğinin bir göstergesidir.

Türkiye'de İlk LivingLabGirişimi: "BaşakşehirLivingLab" Örneği

Türkiye'de Bilgi ve İletişim Teknolojileri ilişkili ürün ve hizmetlerin geliştirilmesine yönelik inovasyon ve uygulama ortamını sağlayacak olan ilk yaşam laboratuarı, "Başakşehir Living-Lab" projesi üç yıl önce tamamlanmış ve 23 Mayıs 2012 tarihinde Belçika'nın Mechelen şehrinde yapılan törenle European Network ofLivingLabs, ENoLL'un üyesi olmuştur. Çoğunlukla Başakşehir Belediyesi tarafından finanse edilen kuruluş, ayrıca TTNET, İstanbul Design Factory, Startupbootcamp İstanbul, HUB ve Fongogo gibi örgütlerle stratejik ortaklıklar da yapmaktadır. Bilişim teknolojileri ve tasarım konusunda projeleri olan girişimcilerin projelerinin onaylanması halinde Başakşehir İnovasyon ve Teknoloji Merkezi'de kendilerine ayrılan alanlarda çalışmasını ve tasarımlarını gerçek yaşam ortamında gerçek kullanıcılarla test etmesini sağlamaktadır. Başakşehir İnovasyon ve Teknoloji Merkezi'nde yeni teknolojik, ürün ve hizmetlerin kullanıcılar veya iş ortakları ile uygulamalı olarak paylaşıldığı ve geri bildirim alındığı "Başakşehir LivingLab Deneyim Merkezi'nde", yaratıcı fikir sahibi bireylerin veya küçük işletmelerin geliştirme yapmalarına imkânsağlayacak, gerekli her türlü donanım ve yazılımın bulunduğu ofis ve atölye ortamının sağlandığı "BaşakşehirLivingLab Kuluçka Merkezi (*Incubator*) ve çalışanların yeme, içme ve sosyal organizasyonlar amaçlı kullandığı "Sosyal Alan" bulunmaktadır.

BaşakşehirLiving-Lab'da, ürün geliştirme yöntemleri olarak vaka çalışması (*casestudy*), teknoloji sondajı (technologyprobe), etnografya, kesit çalışması (cross-sectionalstudy), bağlantı haritalama (contextmapping), boylamasına çalışma (longitudinalstudy), müşterek yaratıcılık (co-creation), saha deneyleri (fieldexperiment) ve bağlama sorgusu (contextualinquiry) metotları kullanılmaktadır. Başlıca odak alanları ise, akıllı yaşam, akıllı şehircilik, mobil uygulamalar, robotik, kablosuz iletişim, giyilebilir teknolojiler, tasarım, mobil sağlık, akıllı eğitim ve bilgi teknolojileri eğitimleri, yenilenebilir ve akıllı enerji sistemleri sensör teknolojileri, bilgi teknolojileri ve yazılım olarak sıralanabilir.

BaşakşehirLiving-Lab'in kamu sektörüne olan katkıları arasında kamuya yönelik yenilikçi girişimlerde artış, kamu-özel işbirliği ve ortak pazar yaratmada kolaylık, Ar-Ge maliyetlerinde azalma, bölge ve uzun vadede ülke ekonomisine katma değerde bulunma, mahalli ve idari hizmetlerde akıllı hizmetlerin üretim hızında ve yaygınlaşmasında artış, toplumun bilişim teknolojileri bilincinin gelişimine katkı veyeni nesil, modern yerleşim alanları için teknolojik tabanlı akıllı çözümler sağlama sayılmaktadır. Bu alanlarda bugüne kadar yaklaşık 50 etkinliğe ev sahipliği yapmış ve toplumun her kesimine hitap edecek

yarışmalar düzenleyerek kamu-özel-vatandaş ilişki ortaklarını bir araya getirmiştir (BaşakşehirLivingLab, 2014).

LİVİNG LAB UYGULAMALARININ KAMU YÖNETİMİNE KATKILARI

LivingLab projesi, nihai tüketicilerin de ortak tasarım ve ortak yapım sürecine katılımının sağlandığı bir ortam yaratma düşüncesidir. Geleneksel ortak yaratım düşüncesi belirsiz yöntemlerin kullanıldığı, kurumsal sınırların ve aktörler arasında gevşek ilişkilerin bulunduğu karmaşık süreçler olarak tarif edilmektedir (Nesti, 2015: 16).LivingLab ise, katılımcılar arasında güçlü bağların olduğu, özel bir çalışma yöntemine sahip, belirli bir süre için mekânsal olarak sınırlandırılmış kuruluşlarda uygulanan küçük ölçekli projeleri temsil etmektedir. Her ne kadar kritik ve kapsamlı konuları ele alsa da, aslında yönetilmesi daha basit görevleri bulunmaktadır. Bu nedenle, sorun çözme ve karar alma sürecinde daha hızlı ve etkili bir yöntem olduğu düşünülmektedir.

Klasik ortak yapım düşüncesine göre bir başka katkısının, halkın sürece etkin katılımı olduğu söylenebilir. Ortak yapım nihai hedef olmaktan öte, vatandaşların geribildirimlerinin mikro seviyede değerlendirilip makro boyutta sahada işlevsel hale getirilmesiyle sağlanacak sosyal ve ekonomik gelişim sağlanması amaçlanmaktadır. Böylelikle yönetim ve karar merkezlerinde bulunan grupların yönetilen safhasında güven, hesap verebilirlik ve şeffaflık oranları yükselecek ve seçilme potansiyelleri devam edecektir (Vershuerev.d. 2012: 1086).

Ayrıca, LivingLab projeleri genel merkezli olabileceği gibi yerele yönelik, zaman, mekân veya konu odaklı olabilmektedir. Örneğin, tüm ülke sınırlarını ve vatandaşlarını kapsayacak hizmetlerin sunumuna yönelik bir proje oluşturulabileceği gibi bir liman kentinde marina yönetimi veya lojistik faaliyetlerin geliştirilmesi amaçlı LivingLab de kurulabilmektedir. Böylelikle, ortaya konan projenin belirli ihtiyaca yönelik olması sağlanarak gereksiz zaman ve maliyet kaybının önüne geçilmektedir. Yerel yönetimlerin kendi plan ve stratejilerini belirleme ve uygulama alanı sağlamasından ötürü de katılımcı, demokratik ve âdem-i merkeziyetçi prensiplerin güçlenmesini sağlamaktadır.

Ancak, LivingLab düşüncesinin uygulanma aşamasında karşılaşılan bazı sorunlar da bulunmaktadır. Bunlardan ilki, ENoLL veri tabanında yaklaşık 400 üye bulunmasına rağmen bunların sadece %20'si aktif olarak faaliyet göstermektedir. Bu durumun muhtemel sebeplerinden biri, başlangıçtaki popülerlikleri ve başarı hikâyelerinin yayılmasının ardından LivingLab projesine olan ilginin artması ve bu tarz bir laboratuvara ihtiyaç duymayan kişi ve bölgelerin de laboratuvarlar kurmasıdır. Diğer bir sebep ise, maliyet gerektiren projeler oldukları için kamu kurumlarından ve özel kuruluşlardan gerekli finansal desteği görememesidir. Son olarak, kamu-özel-vatandaş ilişkisinin üçüncü boyutu olarak vatandaşların gereken kadar sürece dâhil olamamasıdır. Vatandaşların gönüllü olarak deneylere katılmak istememesi tüm nüfusu temsil edebilecek gerekli örnek grubun oluşturulamamasına neden olmaktadır (Juujrvive Pesso, 2013).

LivingLab projesinin Türkiye'ye sağlayabileceği katma değer düşünüldüğünde, özellikle 2000'liyılların başından itibaren sergilenen katılımcı yönetim tavrının hala somut bir uygulama yöntemi bulamadığı gözlemlenmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Yönetimi Temel Kanunu

Tasarısı ve 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu gibi hukuksal adımlar atılarak Yeni Kamu Yönetimi ilkeleri doğrultusunda bir değişim ve dönüşüm hedeflenmiştir (Şencan, 2006: 99). Geçen on yılı aşkın süredir hukuksal hamlelerin kamuda görünür bir sonuca ulaştırılamaması, Türkiye'de gerek yeterli teknolojik altyapının bulunmadığını gerekse katılımcı ortaklık prensiplerinin tam olarak benimsenmediğini düşündürmektedir. Avrupa'da son on yılda yaşanan LivingLab patlamasının ardından Türkiye'de yalnızca bir tane ENoLL üyesi girişimin var oluşu,kamu kurum ve kuruluşlarının ortak paydaş yapım sürecine uzak kaldıklarını göstermektedir.

Diğer bir açıdan, yönetilen ve tüketen kısmındaki halkın da stratejik değişiklikler ve yenilikçi düşünceler odaklı bilişim sistemlerine yönelik farkındalığının uygun seviyede olmadığı çıkarımı yapılabilmektedir. LivingLab projelerinin öncelikle kamu sektörü tarafından teşvik edildiği ve desteklendiği düşünüldüğünde, Türk yönetim sisteminin daha elverişli bir modele dönüşebilmesi için tam da ihtiyacı olanın bu gibi bilinçlendirme girişimleri olduğu ifade edilebilir. Vatandaşların bilgi ve teknoloji sistemleriyle tanıştırılması ve yeni neslin daha üretken, yaratıcı, hizmet ve çözüm odaklı bir anlayışla konulara yaklaşımının sağlanabilmesi için,LivingLab uygulamalarının bilgi çağına dönüşün etkili bir aracı olarak işlev göreceği öngörülmektedir. Avrupa'nın tecrübe ettiği olumsuzlukların yaşanmaması için vatandaşların üretim sürecinde gönüllü olarak yer alması ve doğru geribildirimlerde bulunması esas teşkil etmektedir.

Gelinen noktada göz önünde bulundurulması gereken husus, bilimsel, teknolojik, sosyal ve kültürel dönüşümlerle beraber kentlerin fiziksel dokusunun da kaçınılmaz olarak bir dönüşüm süreci içine girdiğidir. Bu doku değişiminin deformasyon, verimsizlik veya zedelenmeyle sonuçlanmaması için çağdaş koşullara ve güvenlik, tasarruf, koruma ve korunma gibi temel yönetim kavramlarına uygun, akıllı şehircilik ilkesiyle gerçekleşmelidir. "Bölgesel rekabet, ulaşım ve bilgi iletişim teknolojileri, iktisat, doğal kaynaklar, beşeri ve sosyal kapital, yaşam kalitesi ve kent yönetimine halkın katılımı" (Giffingerv.d., 2007: 12) gibi konulara önem vererek yerel hizmetlerin performansını artırmaya yönelik olan akıllı şehircilik, LivingLab projesinin başlıca amaçlarındandır. Dolayısıyla, Türkiye'deki şehircilik ve yönetim anlayışına yeni ve sürdürülebilir bir bakış açısı sağlayacağı öngörülmektedir. Ancak, akıllı şehircilik kapsamında ortaya konan projelerin Türkiye'de beklenen olumlu sonuçları doğurabilmesi için altyapının yüksek kalitede olması ve projelerin çok iyi idare edilmesi gerektiği söylenebilir. Tosun (2013: 116)'a göre, bu durum tüm gelişmişlik düzeylerinde mümkün olamayacağından Türkiye'de yanlış ve yetersiz uygulamalara mahal verebilir.

SONUÇ

LivingLab uygulamaları ortak üretim, katılımcı yenilikçilik ve akıllı şehircilik gibi stratejilerin bütünleyici bir parçasıdır. Sadece toplumda bulunan tüm paydaşları bir araya getirmekle kalmayıp, ideal yönetim ve yaratım aşamaları hakkında yatay ve geniş ölçekli bir bilinçlenme sağlamaktadır. Bir bakıma belirli ve kısıtlı deneyler olarak kalması söz konusu olsa da, doğru uygulanması halinde fiziksel ve zihinsel dönüşüm sürecinde, özellikle Türkiye

gibi gelişmekte olan ülkelerde etkili bir rol üstleneceği söylenebilir. Yeni teknolojiler, vatandaşların politika sürecine katılımındave kamu yöneticileri ile birlikte hizmet geliştirmede aktif rol oynamasında güçlü bir potansiyele sahiptir.LivingLab ise bu teknolojilerin kamu-özel-vatandaş arasında doğru ve faydalı aktarımını sağlayan aracı bir iletişim ağı görevini üstlenmektedir. Entegre yönetişim modelinin pratiğe dökülmesine zemin hazırlayarak, vatandaşların literatürde tartışılan bazı yönetim kavramlarına olan mesafesinin azaltmasına ve teknolojinin hizmet alanlar tarafından doğru ve etkili kullanılmasının sağlanmasına katkıda bulunabileceği söylenebilir. Dönüşüm bilinci ve teknolojik altyapısı ileri demokrasilerdeki kadar gelişmiş olmayan Türkiye'de; LivingLab'lerin uygulama merkezi olma vasfının haricinde bir eğitim merkezi ve geçiş süreci aracı olarak faaliyet göstermeleri mümkündür.

LivingLab uygulamalarının öngörülen birçok katkısına rağmen bazı eleştirel yanları da bulunmaktadır. Projelerin ve deneylerin daha çok kamu kurumları tarafından desteklenmesinin siyasi aktörlerin uygulamalar üstündeki etkisinin artmasına sebep olacağı söylenebilir. Özellikle beledi faaliyetlerde LivingLab'lerin siyasi odaklı faaliyetlerin merkezi haline dönüşeceği düşünülebilir. Siyasi unsurların sürece hâkim olması, projede yer alacak siyaset dışı aktörlerin tarafsız ve adil bir şekilde seçilmesini engelleyebilir.

LivingLab projelerinin uygulama aşamasında karşılaşılabilecek bir diğer sorun ise, teknoloji merkezlerin kurulacağı yerlerin hangi kıstaslar çerçevesinde seçileceğidir. Her ne kadar LivingLab'ler ihtiyaç odaklı ve bölge özelliklerine paralel doğrultuda oluşturulabilse de, planlanan bölgede bir LivingLab uygulamasına gerçekten ihtiyaç olup olmadığının kararını kimin karar vereceği ve hangi şartlar altında değerlendirileceği net değildir.

Kaynakça

Alcotra (2011),"Best practices Database forLivingLabs: Overview of theLivingLabapproach", AlcotraInnovationproject, Deliverable2.3.

Bain, Ben, Doug Beizer , Alice Lipowicz, Matthew Weigelt (2010), "Obama wantsnearly $80B for IT projects", https://gcn.com/articles/2010/02/01/fiscal-2011-obama-budget-proposal.aspx

Ballon, Pieter, JoPierson, SimonDelaere (2005),"Test andExperimentationPlatformsfor Broadband Innovation: ExaminingEuropeanPractice",Studies on Media, Information andTelecommunication (SMIT) – InterdisciplinaryInstituteforBroadBandTechnology (IBBT), VrijeUniversiteitBrussel,Belgium,Brussels.

BaşakşehirLivingLab(2014), http://basaksehir-livinglab.com/

Brandsen, Taco, Victor Pestoff (2006),"Co-production, thethirdsectorandthedelivery of publicservices: An introduction",*Public Management Review*, Cilt: 8, No. 4, s. 493–501.

Boynton, Andrew C.,Robert W. Zmud, Gerry C. Jacobs (1994), "TheInfluence of IT Management Practice on IT Use in LargeOrganizations", *MIS Quarterly*, Cilt: 18, No. 3, s. 299-318.

ChristiansenJesper, Laura Bunt (2012), *Innovation in policy: allowingforcreativity, socialcomplexityanduncertainty in publicgovernance*, Nesta, London.

Çoruh, Mustafa (2009), "TheFactorsInvolved in Utilizing e-MunicipalityandMunicipal Wireless Network (MWN) Technologies forEffective, EfficientandProductiveUse of City Resources in MunicipalGovernments in the Information Age", International School of Management, Paris, Doktora Tezi.

Davis, Gordon B. (2000), "Information systemsconceptualfoundations: lookingbackwardandforward", R. Baskerville, J. Stage, J. I. DeGross (Ed.), *OrganizationalandSocialPerspectives on Information Technology*, Springer, New York, s. 61–82.

Dereli, Toker (1995), *2000'li Yıllarda İşyeri, Çalışma Düzeni ve İnsan Kaynakları Planlaması*, MESS Yayını, İstanbul.

Diamond, Jack, PokarKhemani (2006), "Introducing Financial Management Information Systems in DevelopingCountries",*OECDJournal on Budgeting*, Cilt: 5, No. 3, s. 97-132.

Directorate-General forthe Information Societyand Media (2009),*LivingLabsforuserdrivenopeninnovation*, Office forOfficial Publications of theEuropeanCommunities, Luxembourg.

Garett, Jesse J. (2002), *The Element of User Experience: User-Centered Design forthe Web*, PeachpitPress, San Francisco.

Gichoya, David (2005), "FactorsAffectingtheSuccessfulImplementation of ICT Projects in Government", *The Electronic Journal of e-Government*, Cilt: 3, No. 4, s. 175-184.

Giffinger, Rudolf, ChristianFertner, HansKramar, Robert Kalasek, NatašaPichler-Milanovi, EvertMeijers (2007), "Smart cities – Ranking of Europeanmedium-sizedcities", Smart Citie, Vienna, Centre of RegionalScience.

Gökçe, Orhan, Erol Turan (2008), "Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları", *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, No. 15, s. 175-200.

Jones, Jeffrey M. (2009), "In U.S.,Trust in StateGovernmentSinksto New Low", http://www.gallup.com/poll/122915/trust-state-government-sinks-new-low.aspx

Juujarvi, Soile, KaijaPesso (2013), "ActorRoles in an Urban LivingLab: What Can WeLearn fromSuurpelto, Finland?", *TechnologyInnovation Management Review*, s. 22-27.

Kamal, Muhammed M. (2009), "An analysis of e-Participationresearch: movingfromtheoreticaltopragmaticviewpoint", *TransformingGovernment: People, ProcessandPolicy*, Cilt: 3, No. 4, s. 340 – 354.

Lee, Geunjoo, James L. Perry (2002), "AreComputersBoosting Productivity? A Test of TheParadox in StateGovernments", *Journal of Public Administration ResearchandTheory*, Cilt: 12, No. 1, s. 77-102.

Pallot, Marc, BrigitteTrousse, Bernard Senach, DominiqueScapin (2010),"LivingLabResearchLandscape: From User Centred Design and User Experiencetowards User Cocreation. First EuropeanSummer School "LivingLabs", Paris, France.

Nesti, Giorgia (2015), "Urban LivingLabs as a new form of co-production. InsightsfromtheEuropeanexperience", International Conference on PublicPolicy II, Milan.

Niederman,Fred,James C. Brancheau, James C.Wetherbe (1991), "Information Management Issuesforthe 1990s, *MIS Quarterly*, Cilt: 15, No. 4, s. 475-500.

Osborne,StephenP. (2006),"The New PublicGovernance?",*Public Management Review*, Cilt: 8, No. 3, s. 377 – 387.

Pierson, Jo, BramLievens, PieterBallon (2005),"LivingLabsforbroadbandinnovation: Configuringuserinvolvement", BroadBand Europe 2005, Bordeaux, France.

Reddick, Christopher G. (2012), *Public Administration and Information Technology*, Jones&Barlett Learning, London.

Şahin, Ali (2007), "Türkiye'de E-Belediye Uygulamaları ve Konya Örneği",*Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, No. 29, s. 161-189.

Şencan, Hüdai (2006). "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", *Yasama Dergisi*, No. 1, s. 96-128.

Tosun Karakurt, Elif (2013), "Sürdürülebilir Kentsel Gelişim Sürecinde Kompakt Kent Modelinin Analizi", *DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 15, No. 1, s. 103-120.

Verschuere B.,Brandsen T., Pestoff V. (2012) Co-production: TheState of the Art in ResearchandtheFutureAgenda. Voluntas, Vol. 23, pp. 1083–1101.

Weiss, Peter N. (2004), "Borders in Cyberspace: ConflictingPublicSector Information PoliciesandtheirEconomicImpacts", GeorgAichholzer, HerbertBurkert (Ed.), *PublicSector Information in theDigital Age – BetweenMarkets, Public Management andCitizens' Rights*, Edward Elgar Publishing, Massachusetts, s. 137-155.

Zelkha, Eli, Brian Epstein, Simon Birrell, Clark Dodsworth, Clark (1998), "FromDevicesto "AmbientIntelligence", *DigitalLivingRoom Conference*.

Zeren, Halim Emre, Özel Sebetçi, Yüksel Koçak (2015), "E-Devlet Ve E-Belediye Hizmetleri Çerçevesinde Aydın Halkının Katılma Duyarlılığının Ölçülmesi", *KAÜ İİBF Dergisi*, Cilt: 6, No. 9, s. 249-268.

Zouridis, Stavros, MarcelThaens (2003), "E-Government: Towards a Public Administration Approach", *AsianJournal of Public Administration*, Cilt: 25, No. 2, s. 159-183.

YURTTAŞ ODAKLI YÖNETİM YANSIMALARI İLE E- DEVLET

Berfin Göksoy

Özet
Kamu Yönetimi, devletin ortaya çıkmasından bu yana var olagelmiştir. 20. yüzyılın sonlarına doğru, özel sektör yönetimi kendini daha çok geliştirip yenilerken, kamu yönetimi, yapı, işleyiş ve yönetim kültürü bakımından özel sektör yönetiminin gerisinde kalmış ve bunun sonucunda hizmet kalitesi, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik açılarından beklentileri karşılayamaz hale gelmiştir. Süregelen bu negatif etkenler yeni bir modelin doğmasınasebebiyet vermiş ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Klasik kamu yönetimi teorisinin yerini alan farklı ve onarıcı bir model olarak görülen yönetişim kavramı ise, tüm yönetsel süreçlerin yönetilenlerin katılımına açılmasını baz alan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.Yönetişim kavramı çoğulculuk ve özellikle katılım kavramları üzerinde yükselmiştir. Yönetim anlayışındaki bu değişim teknolojik gelişmelerden de beslenmiş ve e- devlet kavramı ortaya çıkmıştır. Esasen şemsiye bir kavram olan yönetişim, e-devlet kavramını da kapsamaktadır. E- devlet kavramı, devletin teknolojiye ayak uydurması ile hızlanıp, kırtasiyeciliği azaltması ve de etkin yurttaş katılımının sağlanması ile hayat bulmuştur. E- devlet uygulamaları ile birlikte yurttaşın günlük yaşantısının kolaylaşacağı, yurttaş katılımının daha rahat sağlanacağıve yöneten ile yönetilen arasındaki duvarın kalkacağısavunulmaktadır. Geleneksel devlet ve e-devlet karşılaştırılmasını bulabileceğiniz bu çalışmada temel amaç, e- devlet sisteminin yönetimi şeffaflaştırıp yurttaşın devlete olan güvenini ve bağını arttırdığı ileri sürerek e-devlet ile yurttaşın yönetime katılımı arasındaki ilişkiyi incelemektir. Çalışmada örnek olarak,dünyadaki e- devlet sistemlerinin ve de Türkiye'deki e-devlet sisteminin incelemesine yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, e- devlet, katılım, e- demokrasi, e- yönetişim

1. YÖNETİŞİM, E- DEVLET VE E- DEMOKRASİ

Yönetişim, yönetenlerin tek başına merkezde karar alması ve uygulaması eylemlerine odaklı geleneksel yönetim anlayışından uzakta olması bakımından klasik kamu yönetimi teorisinin yerini alan onarıcı bir kavramdır (Toprak, 2010: 74). Yönetişim, yönetilenleri de yönetim sürecine dâhil etmektedir. Yani yönetişim sürecinde aktörler yönetime sadece doğrudan katılım yolları ile katılmazlar, burada yönetim sürecinde daha aktif ve ilgili aktörler vardır.

Yönetişim, genellikle "sivil toplum" kavramıyla ilişkilendirilmektedir. Çünkü yönetişim, "yönetim"den daha geniş bir alana yayılmakta, merkezi yönetimin dışında kalan oyuncuları da kapsamaktadır. "Yönetişim" kavramı, genellikle birlikte yönetim, etkileşim içinde yönetim tarzında konumlanmaktadır. Yönetişim iyidir çünkü ekonomik, toplumsal ve siyasal kalkınmayı filizlendirir. (Uçkan, 2003: 19).İyi yönetişim ise güçlü bir e- devlet strateji ve uygulamasını gerektirir (Yıldırım, 2011:36). Yönetişime katkı sağlayan temel unsur ise internet olarak görülmektedir çünkü internetin "demokratikleştirici" bir ortam olarak görülmeye başlanmasında, etkileşim boyutunun tıpkı gerçek dünyada olduğu gibi "sanal" dünyada da toplulukların oluşmasına izin vermesi olgusunun payı büyük olmuştur. Bilgisayarlar birbirine bağlandığı anda başlayan ve birçok farklı kanalda gelişen bu sanal topluluk ilişkilerinin, bilgi toplumunun içinde alternatif toplanma mekânları, yeni agoralar oluşturduğu düşünülmektedir. Sanal topluluklar aracılığıyla, ortak çıkar ve ilgiler etrafında hızla oluşan, kapsamlı bilgi dolaşımına izin veren, hak ve özgürlükler, kalkınma projeleri, yönetişim platformları, yolsuzluk denetimi gibi sayısız konuda etkili ve ses getirici faaliyetler gösteren yeni sivil toplum örgütlenmeleri ortaya çıkmaktadır (Uçkan, 2003: 58).

Yönetişim ile tek özneli, merkeziyetçi ve hiyerarşik iş bölümü içinde kaynakları ve yetkileri kendinde toplayan yönetim anlayışından çok aktörlü, esnek yapılı, kendisi

yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, onları yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran ve karşılıklı etkileşimin belirleyici olduğu yönetişim paradigmasına geçilmektedir (Batal, 2010: 5).Yönetişim, katılım, şeffaflık ve sosyal adalete dayanan kalkınma taleplerini daha da mümkün kılmıştır. Yönetim alanındaki bu değişim bilgi toplumu ve teknolojik gelişmelerden beslenerek e- devlet kavramına temel hazırlamıştır.E-devlet ile kamu yönetiminde, bilişim ve iletişim teknolojilerinin etkin ve akılcı kullanımı yoluyla katılım imkânını, şeffaflığı ve verimliliği artırmak amaçlanır. Aslında bu yapı e-yönetişim, e- devlet ve e- demokrasi kavramlarından oluşur.

Devletin ve demokrasinin başına "elektronik" anlamını ifade eden bir "e-" öneki getirerek konumlanan model, genellikle sanıldığı gibi "teknik" bir icattan ibaret değildir. Bu modelin öncelikleri, devletin "ekonomik verimlilik" hedefinden çok, yurttaşların katılım ve denetim talepleriyle belirlenmiştir. Yönetişim anlayışının, kamu yönetim reformları ya da yeniden yapılandırma girişimleri için taşıdığı anlam açıktır. Kamu yönetiminde egemen olan "organizasyon ve yöntem" anlayışı yerini giderek iş dünyasının "toplam kalite" ve "müşteri memnuniyeti" hedefleriyle iş gören ve paydaşların katılımına dayanan verimlilik yönetimi anlayışına bırakmış; beklentileri artan yurttaş, memnuniyeti hedeflenen "müşteri" olarak görülmeye; kamu idarelerinin faaliyetleri de kalite standartları sürekli yükseltilmesi gereken "hizmetler" olarak kabul edilmeye başlanmıştır (Uçkan, 2003: 15).

Yönetimin yeniden yapılandırılması çabalarıyla önem kazanmaya başlayan, e-devlet kavramı, bütünleşmiş strateji, süreç, organizasyon ve teknolojiyi ifade eden bir kavramdır (Çukurçayır ve Eşki, 2001: 103). E- devlet, kamusal bilgi aktarımı ve hizmetlerinin vatandaşa kolay ve hızlı bir şekilde sunulması için internet ve buna uygun teknolojilerin kullanımıdır. Bununla ilişki olan ama karıştırılmaması gereken e- demokrasi ise, kamu politikaları ile ilgili sürece dâhil olma imkânını yurttaşlara sağlar (White, 2006: 104). Yukarıda açıklamaya çalıştığımyönetişim kavramının teknolojiye ayak uydurmuş hali ise e- yönetişim adını almıştır ve bu özünde bir ağ yönetişimidir. Ağ yönetişiminin tanımını burada yapmaktan ziyade e-devlet ve katılım ilişkisi başlığının altında yapmayı daha doğru buldum. E- yönetişim, siyasal karar alma süreçlerinde katılımı geliştirerek demokrasiyi güçlendirmek, halkın gereksinimlerini göz önünde bulundurmak ve halkı bu sürece dâhil etmek için kamu sektöründe internet bazlı uygulamaların kullanımını ifade eder. E- devlet sisteminin düzgün işlemesi ile birlikle e- yönetişim gerçekleşecek ve bu da direkt olarak e- demokrasiyi güçlendirecek ve yönetimi kolaylaştıracaktır.

Sanayi toplumunda maddi ürünlerin üretimi önemli iken, bilgi toplumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişimi ile birlikte bilgi üretimi önem kazanmıştır. Bilgi üretiminin önem kazanması devletleri geleneksellikten uzaklaştırıp e- devlet sürecine yöneltmiştir. Verilen tabloda sanayi çağı devlet ve internet üzerindeki devlet anlayışı karşılaştırmasını bulabilirsiniz.

Tablo 1:

Sanayi Çağı Devlet Anlayışı	**İnternet Üzerindeki Devlet Anlayışı**
Bürokratik kontroller	Bireye hizmet ve toplumun güçlendirilmesi
İzole edilmiş idari fonksiyonlar	Entegre kaynak hizmetleri, açık ve şeffaf devlet

Kağıt işi ve dosyalama	Elektronik hizmet teslimatı
Zaman tüketen süreçler	Hızlı seri iş süreçleri
Garip raporlama sistemleri	Bilgiye esnek erişim
Bağlantısız, birbirinden kopuk bilgi teknolojileri	Bütünleşmiş ağ çözümü
Her dönem idareci seçimi	Gerçek, katılımcı ve sürekli demokrasi
Devlet- vatandaş anlayışı	Devlet- müşteri anlayışı
Elle düzenlenen finansal sözleşmeler	Elektronik fon transferi

Kaynak: Şahin, Ali, Handan Temizel ve Metehan Temizel (2004), "Türkiye'de Demokrasiden E- Demokrasiye Geçiş Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar", 3. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı, s. 347.

Yukarıdaki tabloya benzer olarak geleneksel devlet ve e- devlet kategorizasyonu ile bir tabloya daha yer vermek bu çalışma açısından uygun olacaktır.

Tablo 2:

Geleneksel Devlet	**E- Devlet**
Pasif Yurttaş	Aktif- Müşteri- Yurttaş
Dikey/ Hiyerarşik Yapılanma	Yatay/Koordineli Ağ Yapılanması
Yönetimin Veri Yüklemesi	Yurttaşın Veri Yüklemesi
Eleman Yanıtı	Otomatik Sesli Posta, Çağrı Merkezi vb.
Eleman Temelli Denetim Mekanizması	Kendi Kendine Yardım/ Uzman Yardımı
Nakit Akışı/ Çek	Elektronik Fon Transferi (EFT)
Tek Tip Hizmet	Kişiselleştirilmiş/ Farklılaştırılmış Hizmet
Bölümlenmiş/ Kesintili Hizmet	Bütünsel/ Sürekli/ Farklılaştırılmış Hizmet
Yüksek İşlem Maliyetleri	Düşük İşlem Maliyetleri
Verimsiz Büyüme	Verimlilik Yönetimi
Tek Yönlü İletişim	Etkileşim
Uyruk İlişkisi	Katılım İlişkisi
Kapalı Devlet	Açık Devlet

Kaynak: Uçkan, Özgür (2003), "E- Devlet, E- Demokrasi ve Türkiye, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin Strateji ve Politikalar- I", Literatür Yayıncılık, s.47.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi geleneksel devlet ve e- devlet arasındaki farklara bakıldığında, e- devlette bilgi teknolojilerinin olanaklarından yararlanmanın temel amaç haline geldiği görülmektedir. Geleneksel devlette, kapalı, hiyerarşiye dayalı, yazçizciliğin hâkim olduğu resmi evraklar üzerinden hizmet görüldüğü anlaşılmaktadır. E- devlette ise hiyerarşinin yerini yatay koordineli ağ yapısının, kapalılığın yerini açıklığın, yaz çizciliğin yerini elektronik kayıt tutmanın ve elektronik iletişimin aldığı görülmektedir (Doğan ve Ustakara, 2013: 5).

E-devlet, yönetişim anlayışının kamu yönetiminde uygulanabilmesi için geleneksel devlet anlayışını revize ederek yeni bir yönetim anlayışını ortaya çıkarmada bir araç olarak kullanılmaktadır. E-devlet aslında geleneksel devletin devamını öngören bir yaklaşım değil; devletin yapısal ve zihinsel olarak dönüşümünü gerekli kılan bir model olarak kabul görmektedir (Şahin, 2008:53-54).

2. E- DEVLET VE KATILIM İLİŞKİSİ

Halkın sürekli olarak kendini ilgilendiren politikalarda söz sahibi olabilmesinin tek yolu katılımcı demokrasidir. Katılımcı demokrasi, halkın çeşitli yollardan yönetime, siyasete

katılabilmesidir. Katılımın amacı, yönetimi ve siyaseti etkileyerek toplumu ilgilendiren kararların alınmasına katılmaktır. Böylece yurttaş etkin olarak kararların üretilmesine ortak olur. Yurttaşın, kamu yönetiminin karar ve eylemlerini etkileyebilme şansına sahip olmaları gereği, genel kabul görmüş bir düşüncedir ve katılım bir haktır. Katılma, özel kişilerin siyasal kişi ve etkinlikleri etkilemek üzere giriştikleri yasal davranışlardır. Katılma, çağdaş toplumları geleneksel olanlardan ayıran önemli bir ölçüttür (Çukurçayır, 2012: 25-39).

Devlet üç temel işlevi yerine getirmektedir (Beynon- Davies, Akt.:Yıldırım, 2011: 29):

- Demokrasiyi olanaklı kılıp desteklemek,
- Politikalar geliştirip uygulamak,
- Hizmetleri sunmak.

E- devlet hizmetleri sunma işlevi üzerine odaklanmıştır.E-yönetişimde hizmetler tamamen çevrimiçi (online) olarak yerine getirilir yani e- devlet girişimi tamamlandıktan, hizmetler sunulmaya başlandıktan sonra e- yönetişim gerçekleşebilir. Bu süreçte devlet ile yurttaş arasındaki aracı teknolojidir.E- devletten beklenti kırtasiyeciliği azaltması ve etkin yurttaş katılımını sağlamasıdır. Etkin katılım noktasında e- demokrasi (E-demokrasi hedefinin tam anlamıyla gerçekleşmesi, öncelikle bilişim ve iletişim teknolojilerinin demokratik bir toplum için zorunlu temsiliyet ölçütlerini karşılayacak bir tarzda, tüm topluma eşit ve adaletli bir biçimde yayılmasına bağlıdır.) uygulama alanları e- bağlantı, e- oylama, çevrimiçi "chat" ortamları, toplantıların çevrimiçi izlenmesi, çevrimiçi tartışma ortamları, çevrimiçi protesto ve imza kampanyaları olarak karşımıza çıkmaktadır (Uçkan, 2003: 75-77):

- **E- oylama:** E-demokrasinin en temel hedeflerinden biri olarak tanımlanan e-oylama, yurttaşların yerel, bölgesel, ulusal ve (Avrupa Parlamentosu gibi) ulusüstü ölçeklerde, birçok farklı konuda, internete bağlı kamu sitelerine evlerinden ya da bu amaç için geliştirilmiş kiosk tarzı terminallerden bağlanarak oy kullanmalarının sağlanmasıdır. Bu tarz uygulamalar şimdiden birçok hükümetin programına alınmış ve pilot projeler halinde geliştirilmektedir. Bunların önemli bir kısmı, denetim ve katılım imkânının daha yüksek olduğu yerel ölçekte projeler olsa da, Almanya ya da İngiltere gibi ülkeler genel seçimlerinde ek bir yöntem olarak interneti kullanacak ilk ülke olmak için yarışmaktadırlar.

- **Çevrimiçi "chat" ortamları:** Yurttaşlar seçilmiş temsilcileri ile etkileşime chat odaları sayesinde girerler.

- **Toplantıların çevrimiçi izlenmesi:** Elektronik ortamda yerel ya da hükümet düzeyinde toplantıların eş zamanlı olarak yurttaşlar tarafından takip edilebilmesini sağlar.

- **Çevrimiçi tartışma ortamları:** Çevrimiçi forum sistemleri ile yurttaşlar siyasi süreçlerle ilgili fikir alışverişinde bulunup tartışabilirler.

- **Çevrimiçi protesto ve imza kampanyaları:** Yurttaşlar protesto ve alternatif görüşlerini örgütleyebilir, imza toplayarak hükümetler üzerinde baskı kurabilirler.

Bilişim ve iletişim teknolojilerinin demokratik amaçlar için kullanımı, en geniş kesimlerin bu teknolojilere erişimini sağlayacak politikaların hayata geçirilmesi ve teknik altyapının sağlanması kadar, hukuk devletinin ilke ve normlarına uygun bir hukuksal altyapının inşasına da bağlıdır. Bu hukuksal altyapının, baskıcı ve negatif düzenlemelerden

özenle kaçınılarak, bilgi toplumunu teşvik edici pozitif düzenlemelere öncelik verilerek, uygun risk analizleri yapılarak, ilgili tüm tarafların etkin katılımıyla gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Uçkan, 2003: 81)

E-devlette devlet girişimlerine ve yatırımlarına halkın katılımı için "elektronik duyurular", "elektronik mail grupları" oluşturabilir ve önemli meselelerde sanal düşünce kuruluşları aracılığıyla "elektronik beyin fırtınası" da denenebilir. Elektronik oylar aracılığı ile halkın belirli konularda görüşü alınır, "sanal çıkar grupları", "sanal lobiler" oluşturularak düşünceler ve projeler geliştirilir hatta bunlar sosyal gelişim ve kalkınmaya katkı sağlayacak hale getirebilir (Altıntaş, 2002: 23). Sonuçta, Internet tabanlı devlet sayesinde birey bilgisayar aracılığıyla yönetime katılım olgusunun aktif bir öğesi durumuna gelecektir (Altınok, 2001: 150).

Elektronik ortam bazılarının "doğrudan demokrasi" hayallerini belki gerçekleştirmeyecektir ama kamusal alanın canlandırılması, demokrasinin etkinleştirilmesi ve e-yönetişimin demokratik temellerde inşa edilmesi için önemli imkânlar sunduğu da bir gerçektir. Bu hedefin hayata geçirilmesi, katılım talebinde bulunan yurttaşların eylemlerine ve kendi meşruiyeti için bu eylemle buluşmak zorunda olan siyasal iradenin kararlılığına bağlıdır (Uçkan, 2003: 81).

E- yönetişim özünde bir ağ yönetişimidir. Ağ biçimi yapılanmalarda gayri merkezi koordinasyon arayışlarından doğan uzlaşıya dayalı sosyal yönetişim alanı ise, genellikle "ağ yönetişimi" olarak adlandırılmaktadır. Ağ yönetişimi, ağdaki düğümleri oluşturan ortaklıklar, paydaşlıklar arasındaki iletişim yoluyla ulaşılan bir uzlaşı temelinde, gayri merkezi ve yatay koordinasyon mekanizmalarıyla işleyen bir etkileşim modelini ortaya koymaktadır. Paydaşlar, yönetişime konu olan ağ yapılanmasına göre (kentler, bölgeler, sektörler, karar verme mekanizmaları, politika üretim ağları, kanun yapma süreçleri vb) farklılık gösterebilir (sendikalar, sektörel ya da ticari birlikler, işletmeler, çeşitli düzeyde sivil toplum kuruluşları, yerel otorite temsilcileri, sosyal girişimciler, sosyal topluluk oluşumları, sivil inisiyatif platformları vb.) (Uçkan, 2003: 39). Ağ biçimi yapılanmalar arasındaki yatay koordinasyon, ilgili tarafların katılımını kolaylaştırmakta ve sosyal fayda katsayısını artırmaktadır. Ağ yönetişiminde devletin rolü, bir otorite, bir referans noktası ya da bir arabulucudan çok, harekete geçirici bir roldür. Bu yönetişim tarzının baskın yönelimi koordine edilmesi gereken birbirine bağlı çıkarlar etrafında buluşmak, etkileşim biçimi ise kamu aktörleri, özel sektör ve sivil toplum paydaşlarının çoktaraflı anlaşmalarıdır (Eising ve Kohler, 1999: 6). Ağ yönetişimin de örnek olarak Finlandiya, İrlanda, İtalya, Hollanda ve Danimarka gibi ülkeler gösterilebilir. Avrupa Birliği'nin kendisi de, ağ yönetişiminin ulus üstü yapılanmalar bakımından model olarak konumlandığı bir tür "ağ devleti" olarak nitelendirilmektedir. Çünkü Avrupa Birliği, yalnızca hükümetler ve onlara bağlı kamu yönetim birimlerinden değil, Avrupa Parlamentosu, Avrupa ölçeğinde iş gören resmi ya da sivil oluşumlar, ulusal sivil toplum kuruluşları, özel sektör oluşumları gibi birçok paydaşın işbirliği ve katılımından oluşmaktadır (Uçkan, 2003: 41). E- devlette her düzeyde vatandaşın yönetime katılması beklenir.

E-devlet stratejileri ile gerçekleştirilen e- demokrasi uygulama alanları sayesinde yurttaş siyasal sürece daha rahat ve aktif bir şekilde katılabilmektedir. Bu sayede siyasi karar

alma sürecinde rol aldığını hisseden yurttaş siyasi kararları daha fazla benimser ve devlete bağlılığı artar, hükümetler yurttaşın ihtiyaçlarını daha objektif bir şekilde belirler ve politikalarını ona göre belirlerler yani bu araçlar sayesinde hem devlet ve yurttaş arasında teknoloji harikulade bir şekilde aracılık yapar.

3. YURTTAŞ ODAKLI YÖNETİM VE E- DEVLET

Kamu yönetiminin hantallaşması yönetimi nasıl kilitliyorsa, yurttaşın ve devletin de demokratik bir kültür tabanının olmayışı yönetimin ana damarlarını aynı şekilde tıkar. Yönetim, çok aktörlü bir süreçtir. Ve bu süreçte kamu yönetiminin kalitesinde, tam randımanlı çalışması hususunda yurttaşın rolü küçümsenmeyecek derecede hayatidir. Yurttaş ve devlet demokrasiyi benimseyip o kültür ile hayatta kaldıkları sürece yurttaş ve kamu örgütleri arasında yakın ve sarsılmaz bir bağ kurulur. İşte tam da bu noktada şeffaf ve hesap verilebilir bir yönetim anlayışı kamu örgütlerinde ortaya çıkar. Genel anlamda yurttaşlık, oy verme, yönetime katılma gibi sorumlulukları içerir.

Yurttaş odaklı yönetimde ana hedef kamu yararını sağlarken sadece verimliliğe değil aynı zaman da insana da değer vermektir. Zaten burada esas olan yurttaştır. Bu noktada "yurttaş ile devlet arasındaki ilişki nasıl olmalı?" sorusu akıllara gelmektedir.

Szeremeta ve Kerby'ye göre devlet ve yurttaşlar arasındaki bağı belirleyen faktörler şunlardır (Yıldırım, 2011: 81):

- Halka yönelik hizmetlerin sunumunu kolaylaştırmak,
- Bilgiye çevrimiçi ve daha fazla erişim sağlamak,
- Devletin şeffaflığını arttırarak, hesap verilebilirliği sağlamak,
- Devlet yönetimindeki kademeleri kaldırmak,
- Devletin iş süreçlerini basitleştirmek ve bürokrasiyi azaltmak,
- Halkın politika oluşturma sürecinde karar vericiler ile iletişim kurmasına olanak veren halk odaklı diyologu teşvik etmek.

Cai ve Wang'a göre yurttaş odaklı kamu hizmetlerinin üç temel öğesi vardır (Yıldırım, 2011: 82):

I. Yurttaşların bütün yaşam evresindeki isteklerini karşılamak için tasarlanır
II. Bilgi, şeffaf ve erişimi kolay iken yurttaşların gizliliğine önem verilmeli
III. Kamu hizmetleri verimli ve ölçülebilir olmalı.

Kamu yönetiminin hedef kitlesi yurttaşlardır ve hedefi de kamu yararı amacıyla yurttaşlara kamu kurumları aracılığı ile yurttaşa hizmet götürmektir (Çukurçayır, 2009: 19). Gelişen bilgi teknolojilerine ayak uyduran yönetim anlayışı yurttaşa hizmeti daha kolay ve hızlı ulaştırır.

Değişen ve gelişen çevresel koşulların etkisiyle beklentiler değişmiş, vatandaşların taleplerini de farklılaşmış ve artırmıştır. Yurttaşlar artık, yetersiz ve verimsiz kamu hizmetleriyle ya da öngörülen kaliteye uygunluk göstermeyen ürün ve hizmetlerle yetinmemektedirler. Vatandaşlar, hizmet aldıkları kamu kurumları ile daha yapıcı bir diyalog

içine girmeyi istemekte ve kamu kurumlarından bu doğrultuda pozitif bir iş kültürü beklemektedirler (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 95). Yani artık "bugün git yarın gel ya da devlet ne yaparsa haklıdır ne üretirse vatandaş tüketmek zorundadır" klasiği hiçbir yönetim anlayışına uygun düşmemektedir. Artık çağın ve anın sloganı "Bilgi güçtür!" büyüleyici bir biçimde kullanılmaya başlandı (Çukurçayır ve Çelebi, 2009: 60). Bu noktada Vatandaş odaklı kamu yönetiminin amacı, kırtasiyeciliğin arttığı, hizmetlerin sunulmasında vatandaşların ihtiyaçlarının göz ardı edildiği, zaman ve kaynak israfının yüksek olduğu ve bürokrasinin egemen olduğu yönetim yapısından, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde vatandaşın istek ve düşüncelerinin ön planda tutulduğu yönetim anlayışına geçmektir (Kutlu vd., 2008: 508).

Her yönetim anlayışının başarısını sağlayacak olan ana aktör yurttaştır. E- devlet sürecinde de başarıyı getirecek olan yurttaş ve katılımıdır. Bu yüzden yurttaştan bağımsız olarak gerçekleştirilen keyfi yönetimler başarısızlığa ve yok olmaya mahkûmdur ki zaten bu yönetimler halktan temellerini almadıkları için meşruiyet zeminleri de yoktur.Günümüz teknolojilerinin ve yönetişim kavramının yükselişi ile birlikte ortaya çıkan e- devlet kavramı, devlet hizmetlerini daha erişilebilir kılarken, yurttaşların gereksinimlerini en hızlı ve etkin bir şekilde aktarabilmesine ve de daha kolay bir şekilde karar alma süreçlerine katılımına olanak tanır.

E- devletin yurttaşa sağladığı faydaları saymakla bitiremeyiz ama özet olarak aşağıdaki tabloya bakmamız yeterlidir.

Tablo 3:

VATANDAŞ İÇİN	KAMU PERSONELİ İÇİN
Self Servis: Kendi kendine bilgiye erişim	**Self Servis:** Dış görevler ve iletişimde azalma
Daha İyi Erişim: Bilgiyi bulma ve kullanmada kolaylık	**Daha İyi Erişim:** Klasik yöntemlerle bilgi temininde azalma
Derhal Servis: Hızlı çözümler ve sonuç	**Derhal Servis:** Gecikmelerin azalması
Artan İyi Niyet: Vatandaş devlete pozitif bakacak	**Artan Vatandaş Memnuniyeti:** Daha iyi hizmet sunumunun sonucu
Artan Hesap Sorabilirlik: Vatandaşın yönetime aktif katılım	**İletişimdeki Gelişme:** Yönetici ve dış kurumlarla daha etkin ve hızlı gelişme
Zaman ve Mekan Bağımsızlığı: İstenilen yer ve zamanda bilgiye erişim	**İç İşlemlerdeki Gelişme:** İş yapma biçimlerinde değişim

Kaynak: http://www.slideshare.net/AykutGndodu/dnyada-e-devlet

4. KUŞBAKIŞI BİR ANALİZ: TÜRKİYE VE DÜNYA'DA E- DEVLET

Dünyada e-devlet yaklaşımı önce yerel yönetimlerde başladı. Katılımın ilk basamağını oluşturan yerel yönetimlerde ilk basamak olarak bu uygulamanın başlaması hem yurttaşın alışma süreci açısından hem de katılım açısından doğru bir basamaktır.

E- devlet uygulamaları için gelişmiş bir teknoloji ve alt yapı gerekli olmasına rağmen, gelişmiş ülkelerin yanı sıra gelişmekte olan ülkelerde de e-devlet uygulamalarına büyük önem verilmektedir (Balcı, 2003: 271). Fakat gelişmekte olan ülkelerle gelişmiş ülkelerin e-devlet uygulamaları arasında amaç farklılıkları olduğunu görüyoruz. Örnek olarak, bir Afrika ülkesinde başlatılan e-devlet girişiminde amaç yolsuzluğu önlemek olarak belirlenirken, batılı

ülkeler ise devletler/eyaletler arası rekabette öne çıkmak, devletin halkına yüksek teknoloji alt yapısına sahip bir imaj verme isteği amaçlarıyla e-devlet girişimlerini yönlendirmektedir (Ateş, 2003: 489).

Ülkelerin genel e-devlet performans ölçümlerinde büyük farklılıklar göze çarpmakta olup, en yüksek performans değerine sahip ülkeler, Tayvan, Güney Kore, Kanada, A.B.D.,Şili, Avustralya, Çin, İsviçre, İngiltere ve Singapur'dur.Dünyada devlet uygulamalarının performansı bakımından bölgelere göre de büyük farklılıklar bulunmakta, bu bakımdan Kuzey Amerika başta gelmekte, bu bölgeyi Asya, Batı Avrupa, Doğu Avrupa, Orta Doğu, Güney Amerika, Orta Amerika, Pasifik Okyanusu Adaları, Rusya ve Orta Asya ve son olarak Afrika izlemekte,ancak her bir bölge göre çeşitli düzeylerde ilerlemeler kaydetmektedir (Uçkan, 2003: 127-128).

Türkiye'de ise e-devlet kavramının ilk defa tartışılmaya başlanması 90'lı yılların başında olmuştur. Bu dönemde dünyada yaşanmaya başlayan bilgi ve teknoloji eksenli dönüşüm Türkiye'yi de etkilemiştir. Dolayısıyla devlet kurumları da yeni ihtiyaçlarla ortaya çıkan toplumsal taleplere hızlı biçimde cevap verme ihtiyacı duymuşlardır. Bugün, Türkiye her ne kadar ülkelerin bilgi toplumuna hazır olma durumu ile ilgili sıralamalarda istediği yerlerde olmasa da, Türkiye'nin yeni bir bilim ve teknoloji politikası üretme çabasında olduğu, araştırma geliştirme ve yenileme bütçelerini artırmaya çalıştığı, bilişim teknolojilerinin yaygınlaşması amacıyla yapılan altyapı yatırımları hızlandırma çabasında olduğu söylenebilir. Bütün bu çabalar, 2003 yılında başlatılan e-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin hedefleri sunulurken tekrarlanmıştır. Buna göre devlet; vatandaşlarına daha kaliteli ve hızlı kamu hizmeti sunabilmek amacıyla; katılımcı, şeffaf, etkin ve basit iş süreçlerine sahip olmayı ilke edinmiş bir devlet yapısı oluşturacak koşulları hazırlamayı taahhüt etmektedir. Bu hedeflere yönelik olarak, ülkemizde MERNİS, UYAP, VEDOP, GİMOP, POLNET ve Maliye SGB.net gibi yönetişim esasına dayalı e-devlet projeleri ortaya çıkmış ve bu projeler kamu kesiminin etkinliği ve verimliliğinin artırılmasında önemli katkılar sağlamışlardır. Bunlar gibi uygulamaya geçirilen diğer bütün projeler de vatandaşların yaşamlarını kolaylaştırmayı, kamu yönetiminin yükünü azaltmayı, işlemleri hızlandırmayı, kaliteli hizmet sunmayı, kırtasiyeciliğin azaltılmasını, kurumlar arasında işbirliğinin sağlanmasını hedeflemektedir (Karakuş, 2011: 213-214). Türkiye'nin e-devlet ile ilgili olarak ortaya çıkan en önemli girişimi e-devlet kapısı projesidir. Bu proje ile Türkiye'de e-devlet uygulamalarına farklı bir boyut kazandırılmıştır. Artık kamu kurumlarının sunduğu hizmetler tek bir yerden birbirleri ile bağlantılı olarak hızlı bir şekilde verilebilir hale gelmiştir. Kamu kurum ve kuruluşları sundukları hizmetleri artık tek bir merkezden sunmaya başlamışlardır. Bunların yanı sıra e-sağlık hizmeti kapsamında e- nabız adlı uygulama da hizmete sunulmuştur. E- nabız hizmetinin kendi sitesinde hizmet şu şekilde tanımlanmıştır: "e-Nabız muayene, tetkik ve tedavilerinizin nerede yapıldığına bakılmaksızın, tüm sağlık bilgilerinizi yönetebildiğiniz, tıbbi özgeçmişinize tek bir yerden ulaşabildiğiniz bir kişisel sağlık kaydı sistemidir. Bizzat sizin verdiğiniz, süresi ve sınırı belirlenmiş yetki çerçevesinde sağlık kayıtlarınızın hekimlerce değerlendirilebildiği, böylelikle teşhis ve tedavi sürecinin kalitesini ve hızını artıran, sizinle hekiminiz arasında güçlü bir iletişim ağının kurulmasını sağlayan, internet üzerinden güvenli bir şekilde erişebildiğiniz dünyanın en geniş ve en kapsamlı sağlık bilişim alt yapısıdır". Belediyelere baktığımızda ise kendi web sitelerinde e- belediye adlı bir hizmet

başlatılmıştır. Bu tip uygulamalar bilgi vermekten ziyade hizmet vermeye yönelik uygulamaların hızla artacağının bir göstergesidir. FakatTürkiye'deki elektronik devlet uygulamaları henüz yetersiz ve tek yönlüdür ve tam olarak bir yurttaş odaklılık ya da katılım faktörlerini görememekteyiz. Ülkemizin kamu kurumları, e-devlet uygulamaları açısından bakıldığında, bilgi sunma anlamında büyük oranda ilerleme kaydetmelerine rağmen, hizmet anlamında henüz yolun başındadır.

Ülkemizdeki kamu web sitelerinin büyük bir bölümü e-devletin ilk aşamalarında olduğumuzu göstermektedir. Birçok kamu kurumu internet sitesine sahip olmasına rağmen bu sitelerin birçoğu sadece bilgilendirme amaçlı olarak hizmet vermektedir. Bu durum, ülkemizin dünyadaki e-devlet sıralamalarında hep orta sıralarda yer almasından da açıkça görülmektedir. Ayrıca her ne kadar günümüzde birçok devlet kurumunun web sitesi olsa da e-devlet alanındaki çalışmaların kamu bilgi ve hizmetlerinin arzu edilen düzeyde etkileşim, katılım, şeffaflık, erişilebilirlik sağladığını söylemek mümkün değildir. Buna ek olarak, e-devlet uygulamalarının, toplumsal karşılık bulması konusunda da sorunlar vardır. Bilgisayar kullanımı ve hane halkı başına bilgisayar sayıları, ortalama bir Batı ülkesi düzeyinde değildir. AB sürecinin getirdiği zorunluluklardan dolayı son yıllarda bu konuda daha ciddi adımlar atıldığı söylenebilir (Karakuş, 2011: 215).ABD 20 yılı aşkın bir süredir elektronik beyanname uygulamasını kullanmaktadır (Holden, 2005: 189). Holden'ın bu verisine baktığımız zaman Türkiye'nin e-devlet uygulamaları konusunda biraz geç adım attığını söyleyebiliriz. Tabi burada sadece Bilişim ve İletişim Teknolojilerinin yetersizliği kadar interneti aktif olarak kullanan vatandaşların oranının düşüklüğü de önem arz etmektedir. Aşağıdaki tabloda 2015 Haziran ayına ait dünyada internet kullanıcılarının en fazla olduğu yirmi ülke verilmiştir. İlk sıralarda yer alan ülkelerde e-devlet uygulamalarının benimsenmesi ve gelişimi çok daha kolay olacaktır. Türkiye ise bu sıralamada 16'inci sırada yer almaktadır (2010 yılının verilerinde 12. sırada). Yani Türkiye'de e-devlet uygulamalarının benimsenmesi ve gelişiminin bu ülkelerdeki kadar kolay olması beklenmemektedir.

Tablo 4:

TOP 20 COUNTRIES WITH HIGHEST NUMBER OF INTERNET USERS - JUNE 30, 2015

#	Country or Region	Population, 2015 Est	Internet Users Year 2000	Internet Users June 2015	Penetration (% Population)	% Growth 2000 - 2015
1	China	1,361,512,535	22,500,000	674,000,000	49.5 %	2,895.6 %
2	India	1,251,695,584	5,000,000	354,000,000	28.3 %	6,980.0 %
3	United States	321,362,789	95,354,000	280,742,532	87.4 %	194.4 %
4	Brazil	204,259,812	5,000,000	117,653,652	57.6 %	2,253.1 %
5	Japan	126,919,659	47,080,000	114,963,827	90.6 %	144.2 %
6	Russia	146,267,288	3,100,000	103,147,691	70.5 %	3,227.3 %
7	Nigeria	181,562,056	200,000	92,699,924	51.1 %	46,250.0 %
8	Indonesia	255,993,674	2,000,000	73,000,000	28.5 %	3,550.0 %
9	Germany	81,174,000	24,000,000	71,727,551	88.4 %	198.9 %
10	United Kingdom	64,767,115	15,400,000	59,333,154	91.6 %	285.3 %
11	Mexico	121,736,809	2,712,400	59,200,000	48.6 %	2,082.6 %
12	France	66,132,169	8,500,000	55,429,382	83.8 %	552.1 %
13	Egypt	88,487,396	450,000	48,300,000	54.6 %	10,633.3 %
14	Philippines	109,615,913	2,000,000	47,134,843	43.0 %	2,256.7 %
15	Iran	81,824,270	250,000	46,800,000	57.2 %	18,620.0 %
16	Turkey	77,695,904	2,000,000	46,282,850	59.6 %	2,214.1 %
17	Vietnam	94,348,835	200,000	45,579,922	48.3 %	22,690.0 %
18	Korea	49,115,196	19,040,000	45,314,248	92.3 %	138.0 %
19	Bangladesh	168,957,745	100,000	44,625,000	26.4 %	44,525.0 %
20	Italy	60,795,612	13,200,000	37,668,961	62.0 %	185.4 %

Kaynak:http://www.internetworldstats.com/top20.htm

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yönetişim kavramı kamu yönetimini işleyemez hale getiren sorunların çözümünü toplumdaki her aktörün yönetime katılması ile görür. Siyasal karar alma sürecinde kendisini etkisiz olarak gören yurttaş, alınan kararları benimsememekte ve devlet ile bağı zayıflamaktadır. Bu noktada önerimiz yurttaş odaklı bir yönetimdir. Yurttaşın odağa alındığı bir yönetimde, yurttaş kendisini siyasi karar alma sürecinin bir parçası olarak hisseder ve devlet ile arasındaki bağ kuvvetlenir. Peki devlet ile yurttaş arasında aracı bir devlet memuru mu yoksa teknoloji mi olmalı? Bu sorudaki maksat devlet memurlarını yönetim sürecinden dışlamak değil, aksine devlet memurunun kendisini geliştirmesi ve robotlaşmasının engellenmesi ile vatandaşın da kamu hizmetlerini hızlı bir şekilde alması ve devletin yükünün azalması için aracı olarak teknolojinin seçilmesinin daha doğru olduğunu göstermektir.Devlet ile vatandaş arasında aracı olan unsur internet olunca devlet de e- devlet dönüşümüne uğrayarak hizmetlerini internet üzerinden vermeye başlar. Bu sayede toplumun tüm kesimi Bilişim ve İletişim Teknolojilerinin eşit ve adil dağıtılması şartı ile kamu hizmetlerini rahatlıkla ev ortamında alabilir.Bu çalışma kapsamında verilecek öneriler şunlardır: Bilişim ve İletişim Teknolojileri bilgi üretmeyi destekleyecek şekilde e- devlet uygulamalarında kullanılmalı, e- devlet uygulamalarını kullanan vatandaşların bilgilerinin gizliliğine, güvenliğine önem verilmeli, yurttaşın e- devlet uygulamalarına güvenmesi sağlanmalı, ülkedeki okuma- yazma oranı ile birlikte internet kullanıcılarının sayısı arttırılmalı ki toplumda e- devlet hizmetlerinden faydalanmayan yurttaşımız kalmasın, e- devlet uygulamalarında engelli vatandaşlarımız ayrıca düşünülmeli, erişilebilirlik seçenekleri çeşitlendirilmeli ve özenle hazırlanmalı, e- devlet uygulamaları aracılığı ile bilgi vermekten ziyade hizmet verme oranı da arttırılmalı, yurttaşın e- devlet hizmetlerinden nasıl yararlanacağı ile ilgili reklam filmleri, bilgilendirici konferanslar, eğitimler düzenlenmeli ve son olarak Bilişim ve iletişim teknolojileri demokratik amaçlar için kullanılmalı, toplumdaki her kesimin bu teknolojilere erişimini sağlayacak politikalar hayata geçirilmeli, hukuk devletinin ilke ve normlarına uygun olarak bu uygulamalar için koruyucu, kollayıcı, baskıcı olmayan bir hukuksal altyapı inşa edilmelidir. Bu önerilerin ana kaynağı ise yurttaş odaklı bir yönetimdir. Yani yurttaş odaklı bir yönetim yapısının bulunduğu yerde bu önerilere gerek kalmadan yurttaşın güvenliği, huzuru, refahı için her ayrıntı yurttaş lehine düşünülür. Bunların yanı sıra tabi ki yurttaşların da e- devlet uygulamaları hususunda üzerlerine düşen sorumluluklar vardır. Bu sorumlulukların başında ise e- devlet uygulamalarının benimsenmesi vardır. Uygulamaların benimsenmesi için de internet kullanıcılarının sayısı artmalıdır.

KAYNAKLAR

Altınok, Ramazan (2001), "Internet, Demokrasi ve Devlet" Türk İdare Dergisi, Yıl: 73, Sayı: 433, Aralık.

Altıntaş, Hakan (2002), "Sanal Bürokrasiden E-Devlete Teorik Yaklaşımlar", I. Ulusal Bilgi Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Kocaeli Üniversitesi, İİBF Yayını, İzmit.

Arı, Selçuk, Nevzat Saygılıoğlu (2003), "Etkin Devlet/ Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi", Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Ateş, Hamza (2002), "Bilgi Çağında Kamu Yönetimi: Geleneksel Bürokrasiden Bilgiselleştirilmiş Bürokrasiye Geçiş", I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Kocaeli Üniversitesi İİBF Yayını, İzmit.

Balcı, Asım (2003), "E-devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar", İçinde Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Batal, Salih (2010), "Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişim Kavramı Ve Türkiye'de Yerel Yönetimler Alanındaki Uygulama Örnekleri", http://www.mevzuatdergisi.com/2010/01a/02.htm, (21.09.2015).

Çukurçayır, M. Akif, Hülya Eşki (2001), "Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler", S.Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Yıl: 1, Sayı:1-2, Nisan-Ekim.

Çukurçayır, M. Akif, Esra Çelebi (2009), "Bilgi Toplumu ve E- Devletleşme Sürecinde Türkiye", ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 5 Sayı 9, s. 59–82.

Çukurçayır, M. Akif (2009), "Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim", Çizgi Kitabevi, Konya.

Çukurçayır, M. Akif (2012), "Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi", Çizgi Kitabevi, Konya.

Doğan, Kadir Caner, Fuat Ustakara (2003), "Kamuda Bir Yapılanma Dönüşümü Olarak E- Devlet ve E- Yönetişim İlişkisi Üzerine", Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi, Yıl:2, Sayı:3, Bahar.

Eising, Rainer, BeateKohler-Koch (1999), "Introduction, Transformation of Governance in theEuropeanUnion" , RainerEising , BeateKohler-Koch (Ed.), Routledge/ECPR Studies in EuropeanPoliticalScience, London, s.6-7.

Holden, Stephen H. (2005), "E-GovernmentAdoptionandMeasurement", Emniyet Genel Müdürlüğü 2. Polis Bilişim Sempozyumu, 14-15 Nisan, Ankara.

Karakuş, Gülşah (2011), "Yönetişim Yaklaşımı Perspektifinden Türkiye'de E-Devlet Uygulamaları Ve Maliye Sgb.Net Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi SBE Maliye ABD YL Tezi, Isparta.

Kutlu, Önder, Sefa Usta, Mustafa Kocaoğlu (2008), "Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri Ve Selçuklu Belediyesi Örneği", I. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, 23-24 Ekim, Sakarya Üniversitesi, s. 508-532.

Şahin, Ali, Handan Temizel, Metehan Temizel (2004), "Türkiye'de Demokrasiden E-Demokrasiye Geçiş Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar", 3. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı, 25– 26 Kasım, Eskişehir: Osmangazi Üniversitesi, s. 343–356.

Toprak, Zerrin (2010), "E- Yönetişim & E- Demokrasi", M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya EşkiUğuz (Ed.), Yönetişim, Çizgi Kitabevi, Konya, s. 73-106.

Uçkan, Özgür (2003), "E- Devlet E- Demokrasi ve Türkiye", Literatür Yayıncılık, İstanbul.

Yıldırım, Murat (2011), " E- Devlet ve Yurttaş Odaklı Kamu Yönetimi", Nobel Yayınları, Ankara.

White, Jay D. (2006), "Managing Information in thePublicSector, USA: M. E. Sharpe, Inc.

.

TOPLUMSAL VE YÖNETSEL ALANDA BİLİŞİMİN KRİMİNAL ETKİLERİ

Doç. Dr. Hüseyin KOÇAK
Afyon Kocatepe Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyoloji Bölümü Öğretim Üyesi,
kocak@aku.edu.tr

Ali Nazmi DANDİN
Şuhut Cumhuriyet Savcısı, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi, alinazmidandin@gmail.com

Özet
Bilişim alanındaki gelişmeler ve özellikle 1990'lı yıllarda internetin tüm dünyada yaygın şekilde kullanılmaya başlamasıyla hayatın neredeyse her alanında devrim olarak nitelendirilebilecek değişiklikler yaşanmıştır. Kuşkusuz bilişim devriminin olumlu etkilerinin yanı sıra toplumlar üzerinde olumsuz etkileri de görülmüştür. Olumsuz etkilerin başında bilişimin suç yaratıcı ve suçun işlenmesini kolaylaştırıcı etkisinin olduğu rahatlıkla söylenebilir. Çok yakın gelecekte suçların tasnifinde bilişim suçları ve diğerleri şeklinde bir ayrıma gidilebileceği dahi iddia edilmektedir. Toplumlar için bilişim suçlarıyla mücadele etmek seçenekten çok, bir zaruret halini almıştır. Güvenlik önlemlerinin üst düzeyde olduğu ulusal ve uluslararası düzeydeki her türlü kurum ve kuruluş bilgisayar korsanlarının tehdidi altındadır. Dünya neredeyse her yıl büyük bir devletin mahremine dair olan sırlarının hack eylemleri sonucu ifşasına şahit olmaktadır. Bilişim teknolojileri terör faaliyetlerinden tutun da, endüstriyel casusluğa kadar çok değişik alanlarda kullanılmaktadır. Kişisel mahremiyet sosyal medyayı kullanan birey için her an ihlal edilebilir konumdadır. Devletin, ticaretin, sağlığın, iletişimin, kamusallığın ve kısacası neredeyse tüm yaşam alanının elektronikleştiği günümüzde işlerini görmek isteyen her birey günden güne e-kaderini yaşamaya mahkum olmaktadır. Bu mahkumiyet herkesi potansiyel bilişim suçu mağduru yapar. Bu çalışmada bilişim devrimi ve kriminal etkileri üzerinde durulmuştur. Bunun yanı sıra bilişim suçlarına ilişkin bir tanım geliştirilmiş ve bilişim suçlarının tasnifine çalışılmıştır. Son olarak bilişim suçlarıyla mücadele açısından ülke ekseninde önerilere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bilişim, Bilişim Suçları, Bilişimin Kriminal Etkisi.

THE CRIMINAL EFFECTS OF CYBERSPACE IN SOCIAL AND ADMINISTRATIVE DOMAIN

Abstract
There have been so many changes almost all around the world which can be called as revolution wıth the development of computer domain and the start of usage of net widely in 1900s. Beyond doubt , cyberspace revolution has have negative effects besides positive effects over the communities. It wouldn't be wrong if we say that cyberspace's causing a crime and its making committing a crime easier are the top negative effects of it. Morover it is claimed that in very near future the crimes will be classified as ''cyber crimes ''and ''others''.It has been a must rather than a choice for communities to struggle with the cyber crimes. Despite security measures ,most of the national and international organizations are under the threat of cyberpunks . Each year people around the world obtain the secrets of a great country as a result of hacking. Information tecnology is used wide range from terrorist activities to industrial spying. Personel privacy is under threat of cyberpunks at any moment. Because today everything has turned into electronics at almost every field such as at public spaces, at health, at communication,at trade , each of us have to experience this fate unfourtunately. As a result we all could be thought as potantial cyberpunks. At this paper cyberspace revolution and its criminal effets are studied. In addition to that a definition has been improved for cyber crime and cyber crimes have been classified. Finally there have been some suggestions for struggling with the cyber crime country-wide.

Keywords: Cyber, Cyber Crimes , Criminal Effect of Cyberspace .

GİRİŞ

Günümüz insanı elinde, zihninde ya da bir başka yerde saklayamadığı her türlü veriyi artık milimetrik aletler içerisine sığdırabilmektedir. Ayrıca, her türlü veriyi kompakt, sağlam, hızlı ve etkin bir şekilde depolayabilmekte, iletebilmekte ve işleyebilmektedir.

Bugün bilişim alanındaki gelişmeler insanlığa olan büyük etkileri nedeniyle bir devrim olarak adlandırılmaktadır. Toplumlar bu devrimin ilerleyişini takibe çalışmak ve olumsuz

etkilerinden zarar görmemek ya da kaçınılmaz etkilerinden en az zararla kurtulma uğraşındadırlar.

Bilişim teknolojilerinde yaşanan ve süratle meydana gelen gelişmeler birçok alanda yeni yaşam şekilleri ortaya koymuştur. Bilişim teknolojilerinin gelişmesi ve özellikle internet kullanımının yaygınlaşması ile birlikte bireysel, sosyal ve toplumsal hayatta meydana gelen değişimler sadece olumlu olarak gözlenmemekte, olumsuz birçok etkiyi de içerisinde barındırmaktadır.

Kuşkusuz bilişim devriminin olumsuz yanlarından biri de ortaya çıkardığı yeni suç tipleridir. Yine bilişim devrimi yeni suç tipleri yaratmanın yanı sıra var olan suçların işlenmesini de kolaylaştırabilmektedir. Bu bildiride öncelikle kavramsal düzeyde bilişim devrimi ve bilişim devrimiyle ilişkili kavramlar açıklanmakta, ardından bilişim devriminin etkilerinden ve özellikle suç yaratıcı etkisinden söz edilerek, bilişim suçlarının ve bilişim suçları süjelerinin genel özelliklerine değinilmektedir. Bildirinin sonunda konuya ilişkin çeşitli saptamalar, analizler ve önermeler yer almaktadır.

BİLİŞİM DEVRİMİ KAVRAMI VE KISA TARİHÇESİ

Sözlük anlamıyla devrim; belli bir alanda hızlı, köklü ve nitelikli değişikliktir (tdk.gov.tr, 2015). Devrim bazen sadece onu yaratan toplumun içerisinde etkili olabileceği gibi bazen de küresel düzlemde radikal değişikliklere yol açar. Örneğin Fransız devrimi yarattığı felsefe ve düşünce sistematiği ile tüm dünyayı etkilemiş; yönetim, özgürlük ve insan hakları gibi alanlarda yeni boyutlar ortaya koymuştur. 1980'li yıllarda mikro bilgisayarların geliştirilmesi ve bilgisayar sistemlerinin internet ile birbirine bağlanıp kullanımlarının yaygınlaşmasıyla birlikte insanoğluna küresel bir iletişim kapısı açılmıştır. Bilgisayar ve internet ile birlikte gelişen bilişim alanının toplumlara, bireylere ve ekonomi anlayışına kazandırdığı farklı boyut ve oluşturduğu radikal değişim sürecinin devrim niteliğinde olduğu söylenebilir. Bu sürece rahatlıkla "bilişim devrimi" denilebilir (Alaca, 2008: 24).

Teknoloji devriminin somut olarak görüldüğü 1970 ve 1980'li yıllar iki kutuplu bir dünya düzenine şahit olmuştur. Bu dönemde kutupların lokomotif ülkeleri silah sanayii ve uzay teknolojileri alanında yarışmışlardır. Bu yarışta alt yapı ve destek sağlamak amacıyla kullanılmak istenen bilgi ve iletişim teknolojileri alanında hızlı bir gelişme kaydedilmiştir. Telekomünikasyon ve bilgi işlem teknolojilerindeki hızlı ve etkin seyreden gelişmeler anında haberleşmeye ve verilerin anında iletimine imkan sağlamıştır. Oluşturulan iletişim ağı sayesinde sesli, görüntülü ve yazılı veriler her noktaya dijital olarak ulaştırılabilmiştir. Bugün kablosuz teknoloji ile daha ergonomik bir yapıda yararlanılabilen internet sistemi ile iletişim ağı tüm dünyaya yayılmıştır (Atasoy, 2007: 166).

İnsanın, bilgiyi saklama, paylaşma ve ona kolayca ulaşma arzusu ve gereksiniminden ortaya çıkan internet, birçok bilgisayar sistemini TCP/IP protokolüyle birbirine bağlayan ve hızla büyüyen küresel bir iletişim ağıdır. Diğer bir ifadeyle, değişik bilgisayarların ortak bir dil çerçevesinde birbirlerine elektronik olarak bağlanması (Network) suretiyle, insanların bilgi paylaşımına imkan veren küresel bir ağdan ibarettir (İçişleri Bakanlığı, 2006: 7-8). Bu küresel ağ bugün itibariyle dünyanın farklı pek çok yerindeki iki milyardan fazla bilgisayarı birbirine bağlamaktadır(Tekeli, 2011: 183). Bilişim teknolojilerinden olan bilgisayar ve internet

sayesinde insanlığın bilgiye ulaşması kolay, ucuz, hızlı ve güvenli bir hal almıştır (İçişleri Bakanlığı, 2006:8).

İletişim teknolojileri arasında sayılabilecek film, slayt, televizyon, uydu, teleteks, veri aktarma ağı ve benzeri teknolojilerin bilgisayar ve özellikle internet kanalı ile kombine edilerek kullanılmaya başlaması bilişim teknolojilerinin küreselleşmesine neden olmuştur (Avcıoğlu, 2011: 21-22).

Tüm dünyada ve özellikle Batılı ülkelerde belgeleme tekniğinin gelişmesiyle birlikte bilişim, ayrı bir disiplin olarak kabul görmüştür. Bu kabul ile birlikte bilişim kavramı, insanların teknik, ekonomik, mali, sosyal, kültürel, hukuksal veya toplumsal yaşamın benzeri birçok alanında sahip oldukları verilerin saklanması, saklanan bu verilerin elektronik olarak işlenmesi, organize edilmesi, değerlendirilmesi ve yüksek hızlı veri, ses veya görüntü taşıyan iletişim araçları ile aktarılması anlamında kullanılmaktadır (Erdağ, 2010: 277). Bu haliyle bilişim, insanoğlunun teknik, ekonomik ve toplumsal alanlardaki iletişiminde kullandığı ve bilimin dayanağı olan bilginin, özellikle elektronik makineler aracılığıyla düzenli ve rasyonel şekilde işlenmesi bilimi olarak da tanımlanabilir (Akarslan, 2012: 27).

Bilişim teknolojilerinin gelişmesi ve özellikle bilgisayar ile internet teknolojilerinin bulunup yaygın şekilde kullanılmaya başlamasıyla birlikte toplumların ekonomik, sosyal, kültürel ve hukuksal yaşamlarında köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişiklikler çok hızlı, nitelikli ve devam edegelen değişikliklerdir. İnsanoğlu bilişim teknolojileri ile birlikte artık dünyanın öbür ucundaki herkesle iletişim kurabilmekte, dünyanın öbür ucundan mal ya da hizmet satın alabilmekte ve hatta eğitim, sağlık, adalet, güvenlik gibi alanlara dair hizmetleri bu kanaldan sağlayabilmektedir.

Bilgi güçtür ilkesinde hareketle, bilgi ve bilgiye dayalı gelişmelerin tarihin her döneminde toplumları üstünlük anlamında birbirinden ayırdığı söylenebilir (Koçak, 2011: 39). Günümüzde, toplumlar, toplumları üstünlük anlamında ayıran nitelikli bilgi bilişim alanında yoğunlaşmamış ise o toplumun gelişmişliğinden söz edilememektedir. Bilişim teknolojilerini üreten az sayıdaki ülkenin üretemeyen toplumlara nazaran üstünlük sağladığı rahatlıkla söylenebilir (Ege, 2008: 46).

BİLİŞİMİN TOPLUMSAL VE YÖNETSEL ALANLARDAKİ KRİMİNAL ETKİLERİ

Bilişim devriminin bir parçası olan bilişim teknolojilerinin ve özellikle internetin yaygın kullanımı bireysel, sosyal ve toplumsal yaşamda büyük etkiler doğurmuştur. Bilişim teknolojileri bugün tıp, ekonomi, eğitim, iletişim, ticaret, adalet, güvenlik ve bunun gibi birçok alanda kullanılmakta ve yeni alışkanlıklar ortaya koymaktadır. Bu yeni yaşam şekli de kuşkusuz her alanda olumlu ve olumsuz olmak üzere etkilerini gün yüzüne çıkarmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin insanoğluna sağladığı birçok faydalar ile birlikte yeni suç tipleri yarattığı ve suç işleme imkanı sağladığı hususu da unutulmamalıdır.

Bilgisayar teknolojisinin hızla gelişmesi, boyutunun küçülmesi ve maliyetinin azalmasıyla birlikte kullanıcı sayısında büyük bir artış yaşanmıştır. Bu gelişmeye paralel olarak eski yöntemler terk edilmiş ve hemen hemen her alandaki kayıtlar bilişim teknolojileri ile yapılmaya başlanmıştır. 1990'lı yıllarda internetin de büyük bir gelişme kaydederek

dünyadaki bilgisayar kullanıcılarını birbirine bağlamasıyla suça meyilli kişi ve gruplar için yeni suç alanları doğmuştur(Durmaz, 2006: 76'dan Aktaran Alaca, 2008: 21).

Bilişim teknolojilerinin gelişimine paralel olarak her geçen gün yeni suç işleme araç ve yöntemleri ortaya çıkmaktadır. Yeni ortaya çıkan suç işleme yöntemlerine karşı önlemler alındığı anda, daha gelişmiş ve farklı bir suç işleme yöntemi ile karşı karşıya kalınmaktadır. Teknolojide yaşanan gelişmeler suçun işleniş yöntemlerinin, araçlarının ve çeşitlerinin sürekli gelişmesine ve değişimine neden olmaktadır. Özellikle internet; uyuşturucu ticareti, insan kaçakçılığı ve terör gibi organize suç faaliyetleri açısından iletişim aracı olma, bilgi kaynağı sağlama, eleman kazanma, propaganda yapma ve finansal servis aracı olma gibi nitelikleriyle kolaylıklar sağlamaktadır. Kolluk güçlerinin tespitlerine karşı önlem olarak e-posta, anlık mesajlaşma, internet telefonu gibi internet iletişim araçlarının anonimlik sağladığının fark edilmesi, bu teknolojileri organize suç örgütlerinin kullanımına açmaktadır (Tekeli, 2011:184).

İnternetin her kurum ve kuruluş için vazgeçilmez bir araç olmasıyla birlikte resmi kurum ve kuruluşların bilgisayarları bu ağa bağlanmış durumdadır. Bu sebeple suç işlemeye meyilli kişilerin hedefi haline gelmişlerdir. Örnek vermek gerekirse bugüne kadar güvenliği en üst seviyede tutan kurumlar arasında bilinen Amerika Bileşik Devletleri Savunma Bakanlığı (Pentagon), NATO, NASA ile bazı askeri ve endüstriyel araştırma laboratuvarlarının bilişim sistemleri hack eylemlerinin kurbanı olmuştur. Şirketin ana sunucularına girilmesi sonucu kullanıcılar iki gün boyunca Microsoft'un sitelerine giriş yapamamışlardır (Kurt, 2004'den Alaca, 2008: 22). Türkiye'de de 2010 yılında ortaya çıkan ÖSYM'nin yaptığı çeşitli sınavlarda soru ve cevaplarının bilişim sistemleri aracılığıyla elde edilip para karşılığı satıldığı iddiaları önemli bir örnek oluşturmaktadır (Karagülmez, 2011: 7).

Bilişim suçlarının failleri açısından daha fazla koruma altında olan büyük şirketler ve sistemlerle uğraşmaktansa, bireysel kullanıcıların hedef alınması daha kolay gözükmektedir. Bir bilişim sisteminin etkisiz hale getirilmesi o teknolojiye hakim olmayı gerektirmektedir. Dolayısıyla bu gereklilik suçluları daha kolay olana yöneltmekte ve daha çok kullanıcılara yönelik tuzaklar hazırlatmaktadır (Tekeli: 2011: 84).

Depolama, işleme ve iletme imkanı veren bilişim sistemleri yoğun şekilde bilgi barındırmaktadır. Bu bilgi yoğunluğu birçok kolaylık sağlarken bir yandan da bilişim sistemlerinin zayıf yanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Büyük miktarda bilginin toplanması ve bilgi-işlem sırasında yapılan hatalar, bu bilgilere ulaşmak ve bu hatalardan istifade etmek isteyenler için bulunulmaz bir fırsat olmaktadır (Alaca, 2008: 38-40). Yine bilgi yoğunluğu muhtemel saldırılara karşı riske edilen bilgi miktarı ve bilginin niteliği açısından da tehlike arz etmektedir.

Bilişim sistemlerinin bilgi saklama kapasiteleri çok yüksektir. Bilgiyi saklama maliyeti çok düşük olmasına rağmen bilgiye erişim çok hızlı şekilde gerçekleştirilebilmektedir. İçeriğindeki veriler üzerinde hiçbir iz, silinti ve kazıntı bırakmadan değişiklik yapabilme olanağı bulunmaktadır. Bilişim sistemlerinde yoğun şekilde bilgi saklanabilmesi, bilgilerin yeniden derlenebilmesi ve bilgilerin elektronik ortamda iletilebilmesi gibi özellikler suç yaratıcı faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır (Alaca, 2008: 39). Bunun yanında bilişim

sistemlerindeki kontrol mekanizmasındaki eksiklikler de suçun işlenmesini kolaylaştırmaktadır. Saklama, iletme ve işleyebilme noktasında elde edilen hız saldırılara karşı her zaman avantaj sağlayamamaktadır.

Bilişim sistemlerinin verilen komutları hiçbir sorgulamaya tabi tutmadan uygulaması nedeniyle mantık dışı ve dolandırıcılık içeren komutları fark edememektedir. Komutların insan yerine bilgisayardan geldiğinde bilgisayarın hata yapmayacağına olan inanç yüzünden daha fazla güvenilmesi, para transferlerinin çok uzak mesafelerde, çok kısa sürelerde ve çok büyük miktarlarda yapabilmesi de bilişim sistemlerinin zayıf yanları arasında gösterilebilir (Alaca, 2008: 38-39).

Suçların anonim şekilde işlenmesine olanak tanıması hususu da bilişim sistemlerinin bir diğer zayıf yanı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sistemlerde işlenen suçlarda mağdurun çoğu zaman belli olmaması, suçun sisteme karşı işlenmesi söz konusudur. Fail kimin malını aldığını bilmemekte, mağdur sistem olarak gözükmektedir. Bu durum ise failin tespitinde sorunlarla karşılaşılmasına neden olmaktadır (Alaca, 2008: 38-40). Bilişim suçlarının mağduru bazen bir kişi, bazen bir kurum, bazen ise toplumun tamamı olabilmektedir (Akarslan, 2012:37). Mağdurun belirlenmesi noktasındaki sıkıntılar da bilişim suçlarının anonim işlenme özelliğini güçlendirmektedir.

Zaman, mekan veya yer ile sınırlı olmadan meydana gelmesi, kolayca tanımlanabilecek sınırlara sahip olmaması, ülke ve yargı sınırlarını aşması, kanunlaştırma ve delillendirmenin güç ve dikkate değer teknik bilgi gerektirmesi, bu alanda suç tanımlarının tam manasıyla yapılamamış olması gibi hususlar genel itibariyle bilişim suçlarını diğer suçlardan ayırmaktadır (Çakır ve Sert, 2011:145-146).

Bilişim suçlarını işleyenlerin genel olarak 20-30 yaşları arasındaki gençlerden oluştuğu gözlemlenmiştir. Bunun yanında faillerin genel itibariyle erkeklerden oluşan teknik bilgi düzeyi yüksek kişiler olduğu tespit edilmiştir. Bazı duygusal ve psikolojik sebeplerin de bu kişileri bilişim suçu işlemeye ittiği yapılan çalışmalarla ortaya çıkarılmıştır (Demirbaş, 2005: 267'den Aktaran Tulum, 2006: 46).

Amerika'da yapılan çalışmalar bilişim suçları faillerinin normal insanlara nazaran daha uyanık, sabırsız, çabuk motive olan, cüretkar, maceraperest ve teknolojik iddialaşma içinde bulunan kişiler olduğunu ortaya koymuştur (Bequai, 1998: 579-582'den Aktaran Tulum, 2006:47).

Yakalanma riskinin çok az olması, bilişim suçunun sonucunda çok yüksek kazancın kolay ve risksiz olarak temin edilmesi, bilişim suçlarının yeni suç tipleri olması nedeniyle gerekli kanun ve düzenlemelerin eksik ve yetersiz olması bilişim suçlarının faillerini cesaretlendiren hususlardır. Bazen fiillerinin deşifre olunmaması için ihbar edilmeyeceğinden, bazen ise bu fiilleri karşılayacak ceza normunun bulunmamasından cesaretle, bilişim suçlarının failleri eylemlerinin yaptırımsız kalacağına güvenle hareket etmektedir(siberkoluk.com, 2014).

Bilişim suçlarının failleri işledikleri suç olan eylemlerin haksızlık içeriğinin bulunmadığı yönünde düşünebilmektedirler. Örneğin bilgisayar korsanları olarak tanımlanabilecek olan hackerlar; *"Sistemlere, donanıma ve bilgisayarlara erişim*

kısıtlanamaz. Bireyler, bir sistemin, teknolojinin nasıl işlediğini öğrenmekte özgürdürler.", "Bilgi özgürdür. Bilginin üretilmesi, üretilen bilginin yaygınlaştırılması üzerinde bir kısıtlama kabul edilemez.", "Otoriteye güvenmeyin. Baskı her zaman otoriteden kaynaklanır. Güç tek bir noktada toplanmamalıdır.", "Eserleriniz, yaptıklarınız, başarınızı sizi değerli kılar. Her değerlendirme geçersizdir.", " Bilgisayarlar kullanılarak güzel ve iyi şeyler yapılabilir.", " Bilgisayarlar yaşamınızı olumlu yönde geliştirir." şeklinde etik kurallar benimsemişlerdir (Akdeniz, 2013: 13). Bu etik değerlerden de anlaşılacağı üzere, bir hacker için belli kurallar dahilinde hack eyleminin haksızlık içeriği olamaz. Oysa hack eylemi çoğu ülkenin ceza mevzuatında suç olarak tanımlanmış durumdadır.

Yapılan araştırmalar bilişim suçlarının faillerinin genel olarak işten çıkarılma veya işteki çeşitli hoşnutsuzluklar, politik amaç gütmeleri, sadece eğlenmek istemeleri, cinsel tatmin isteği, ciddi psikolojik rahatsızlıklar, öfke ve intikam alma duygusu (vandalizm, sabotajlar, yağma gibi), biri olma duygusu, mali zorluklar ve para sağlama isteği, bilgisayarı aşabilme duygusu (operatör makine ilişkisinden kaynaklanan sorunlar da dahil) sebepleriyle suç işlediklerini göstermektedir (Alaca, 2008: 50-51).

İşlenen bilişim suçlarının %95'lere varan kısmı mağdurların kamuoyundan saklanmak istemeleri nedeniyle gün yüzüne çıkmamaktadır. Özellikle şirket seviyesinde işlenen bilişim suçları kolluk araştırması yüzünden ticari sırların ortaya çıkması ya da prestij kaygısı gibi sebeplerle kamuoyundan saklanmaktadır. Bunun yanında mağdur şirketlerin küçük zararları olağan olarak kabul eden ticari yaklaşımları da bilişim suçlarının açığa çıkmasını engelleyebilmektedir (Demirbaş, 2005: 268'den Aktaran Tulum, 2006: 52).

Endüstriyel casusluktan terör eylemlerine kadar her alanda kullanılabilen bilişim araçları, kişilerin mahrem alanlarına dair de bir tehdit unsuru haline gelmiştir. Birçok ünlü siyasetçi, oyuncu, sporcu, sanatçı ya da sıradan insanın mahrem alanına dair görüntüler rahatlıkla internet ortamında milyonların önüne serilebilmektedir. Örneğin 2014 yılında birçok Hollywood yıldızının uygunsuz fotoğrafları hackerlar tarafından "iCloud" isimli internet üzerinden veri depolamaya yarayan bilişim sistemine girilerek elde edilmiş ve 4Chan sitesinde yayınlanmıştır (medyafaresi.com, 2014).

Bilişim suçlarının işlenmesi noktasında truva atı, bukalemun, yerine geçme, mantık bombaları, artık depolama, gizli dinleme, bilgi aldatmacası, salam tekniği, süper darbe, ağ solucanları, virüsler, spam iletiler ve phishing gibi yol ve yöntemler geliştirilmiştir (Turhan, 2006: 47-57).

BİLİŞİM SUÇLARI VE NİTELİKLERİ

Bilişim suçlarının tanımı, ne ulusal hukuk düzenlemelerinde ne de uluslararası hukuk düzenlemelerinde yer almaktadır. Bu düzenlemelerde herhangi bir tanım yapılmaksızın bilişim suçu olarak nitelendirilen eylemlere suç tipi olarak yer verilmesi tercih edilmiştir. Öğretide ise bilişim suçu kavramının pek çok tanımı yapılmış ancak bir tanım üzerinde uzlaşmaya varılamamıştır. Bir tanım yapılmasından çok bu kavram altında hangi suç tiplerinin düzenlenmiş olduğu önem kazanmıştır. Bilişim suçlarına ilişkin genel ve kapsayıcı bir tanım yapılmasının zorluğuna ve bu konudaki çekincelere rağmen bilişim suçu Dülger

tarafından, "verilere karşı ve/veya veri işlemle bağlantısı olan sistemlere karşı, bilişim sistemleri aracılığıyla işlenen suçlar" şeklinde tanımlamıştır (Dülger, 2005).

Dönmezer bilişim suçlarını; " bilgisayarın kötüye kullanılması, bilgileri otomatik işleme tabi tutulmuş ve verilerin nakline ilişkin kanuna ve meslek ahlakına aykırı davranışlar" olarak tanımlamıştır (Dönmezer, 1989:504). Yazıcıoğlu ise bilişim suçlarını "ceza kuralları uyarınca, bilgisayarın konusunu veya vasıtasını yahut simgesini oluşturduğu suç içeren fiiller" olarak tarif etmektedir (Yazıcıoğlu, 1997:142). Ersoy da bilişim suçlarını "bilişim araçları ile işlenen veya bilişim araçlarına karşı işlenen suçlar" olarak ifade eder (Ersoy, 1994:151).

Kanımızca, bilişim suçlarının konusunu veri veya veri işlemle bağlantısı olan sistemlerle sınırlamak hatalıdır. Bilişim teknolojilerinin sadece kullanılmasıyla birlikte herhangi bir veri ya da bilişim sistemine zarar verilmeden de bilişim suçu işlenebilir. Örneğin sadece bir metin içeren e-posta göndermek suretiyle hakaret, tehdit, cinsel taciz, intihara yönlendirme ve benzeri suçlar işlenebilir. Bu hallerde 5651 ve 5070 sayılı yasalardan hareketle "bilişim sistemleri tarafından üzerinde işlem yapılabilen, taşınıp saklanabilen her türlü değer" olarak ifade edilebilecek veri ya da bilişim sistemine herhangi bir saldırı gerçekleştirilmemiş olmasına rağmen bilişim araçları kullanılarak bilişim suçu işlenmiş olacaktır.

Bilgisayar; verilerin saklanması, işlenmesi ve iletilmesi bakımından en yaygın bilişim sistemi olarak kullanılan araçlardandır. Öğretide ve uygulamada aynı anlamda kullanıldıkları görülse de, bilişim ve bilgisayar aynı şey demek değildir. Verilerin işlenmesi (veri-işlem) ve bu işlemin sonuçlarının aktarılması (veri-iletişim) olarak tanımlanabilecek olan bilişim, bilgisayara oranla onu da kapsar nitelikte bir kavramdır. Bilgisayar, matematiksel ve mantıksal işlem dizileriyle hazırlanmış programlar çerçevesinde verileri otomatik olarak işleme tabi tutan sistemlerin ortak adıdır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 243. maddesinin gerekçesinde bilişim sistemi, eksik şekilde bilgisayardan hareketle "verileri toplayıp yerleştirdikten sonra bunları otomatik işlemlere tabi tutma olanağı veren manyetik sistemler" şeklinde tanımlanmıştır (Erdağ, 2010: 277-278). Buradan hareketle bilişim suçlarının tanımında sadece bilgisayarı ya da bilişim sistemlerini suç aracı görerek tanımlama yapmak kısıtlı bir alanda konuyu ele almamıza neden olacaktır. Taşınabilir bellek, CD, GPS sistemleri gibi araçların teknik olarak bilgisayar ya da bilişim sistemi olmadığı söylenebilir ise de, bu araçların bilişim teknolojileri içerisinde olduğu açıktır. Bunun yanında bilişim teknolojileri alanındaki süratli ve tahmin edilemeyen gelişmelerin varlığı karşısında bilişim suçu tanımında bilgisayar ya da bilişim sistemleri ile kısıtlanmak yerinde bir davranış değildir.

Yine bilişim araçlarının kullanılarak işlenen suçların bilişim suçu olduğu varsayımı hatalıdır. Örneğin failin "akıllı telefon" diye adlandırılan ve bir bilişim sistemi olarak görülen cep telefonunu mağdura fırlatıp isabet sonucu onu yaralaması olayında kasten yaralama suçu işlenmiş olacak ancak, olayda bir bilişim suçu söz konusu olmayacaktır. Buradan hareketle bilişim araçları kullanılarak bilişim suçunun işlenebilmesi için bilişim aracının kendine özgü özelliklerinin fiilde kullanılması gerekecektir. Buna örnek olarak failin akıllı telefonu ile virüs içerikli bir e-postayı mağdurun e-posta hesabına iletmesi gösterilebilir.

Bilişim araçlarına karşı işlenen suçların da bilişim suçu olduğu varsayımı kanaatimizce hatalı gözükmektedir. Örneğin failin mağdura ait tablet bilgisayarı bilerek kırıp

parçalaması olayında mala zarar verme suçu oluşuyor olmasına rağmen, bilişim suçunun varlığından bahsetmek mümkün değildir.

Açıklananlar ışığında bilişim suçlarının "bilişim araçlarının kendine özgü (sui generis) özellik ya da özelliklerinin kullanılarak işlenebilen suçlar" olarak tanımlanması gerektiği düşünülmektedir.

Bilişim alanındaki gelişmeler her geçen gün karşımıza yeni suç tipleri çıkarırken bir yandan da bilişim araçları klasik suçların işlenmesini kolaylaştırabilmektedir. Bu nedenle bilişim suçlarını doğal (saf) bilişim suçları ve yapay (suni) bilişim suçları olarak ikiye ayırıp incelenebilir.

Kanuni tanımına göre icrası noktasında bilişim araçlarının kullanılması zorunlu olan suçlara doğal bilişim suçları, icrası noktasında kanuni tanımına göre bilişim araçlarının kullanılması zorunlu olmamakla beraber bilişim araçları kullanılarak da işlenebilen suçlara ise yapay bilişim suçları denilebilir.

1-Doğal Bilişim Suçları

Doğal bilişim suçundan söz edilebilmesi için kanun koyucu suç tanımını yaparken o suçun işlenmesinde bilişim araçlarının kullanılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluk bizzat suçun temeli şeklinde ortaya konulabileceği gibi nitelikli haller ya da cezayı artıran veya azaltan nedenlerde de olabilir.

Hakaret suçu açısından bir değerlendirme yapıldığında 5237 sayılı yasanın 125/2 maddesinde hakaret fiilinin mağduru muhatap alan sesli, yazılı veya görüntülü bir iletiyle işlenmesi halinde failin cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır. Burada sesli, yazılı ya da görüntülü bir iletiden bahsedildiğinden düzenlemenin doğal bilişim suçuna işaret ettiği düşünülebilir. Her türlü veriyi içeren iletiler doğal olarak internet, bilgisayar, telefon ve benzeri bilişim araçlarıyla mağduru muhatap alabilir. Ancak bahse konu düzenleme açısından failin örneğin mektup yoluyla da hakaret suçunu işleyebilmesi gündeme gelebileceğinden suçun işlenmesinde bilişim araçlarının kullanılmasının zorunluluk arz etmediği ortadadır. Bu sebeple bahse konu düzenleme açısından hakaret suçunun doğal bilişim suçu olmadığını kabul etmek gerekir.

Doğal bilişim suçuna doğrudan bir örnek vermek gerekirse ilk olarak 5237 sayılı yasanın 243. maddesinde yer alan bilişim sistemine girme suçu akla gelecektir. Kanun koyucu bu düzenleme ile hukuka aykırı şekilde bilişim sistemine girilmesini ve orada kalmaya devam edilmesini cezalandırma yoluna gitmiştir. Bu düzenleme açısından failin bilişim araçlarını kullanması zorunluluk arz etmektedir.

5237 sayılı yasa kapsamında sayılan doğal bilişim suçları şunlardır:

- Bilişim sistemine girme (madde 243)
- Sistemi engelleme, bozma, verileri yok etme veya değiştirme (madde 244)
- Banka veya kredi kartlarının kötüye kullanılması (madde 245)
- Bilişim sistemlerinin kullanılması suretiyle hırsızlık (madde 142/2-e)
- Bilişim sistemlerinin kullanılması suretiyle dolandırıcılık (madde 158/1-f)

2-Yapay Bilişim Suçları

Doğal bilişim suçları dışında kalan suçların bilişim araçları kullanılarak da işlenebilmesi mümkün olabilir. İlk etapta bu suçların soyut anlamda bilişim suçu olduğundan söz edilemez. Somut anlamda suç ile karşılaşıldığında somut olayda doğal bilişim suçları dışında kalan bir suçun işlenmiş olmasına rağmen bilişim araçlarının suçta kullanılması halinde o suçun artık yapay bilişim suçu olduğundan söz edilebilir.

Örneğin trafik ışıklarının bağlı olduğu bilişim sistemine girerek trafik ışıklarının kırmızıyı göstermesi gerekirken araç kullanan mağduru yanıltarak yeşil ışık yanmasına ve trafik kazasına sebebiyet verip mağdurun ölümüne neden olan fail açısından durum böyledir. Fail kasten öldürme suçunun icrasını gerçekleştiren kişi olmasına ve kasten öldürme suçunun soyut manada bilişim suçu olmamasına rağmen somut fiil ile birlikte kasten öldürme suçu yapay bilişim suçuna dönüşmüştür.

5237 sayılı yasa kapsamında sayılan ve doğal bilişim suçları dışında kalan suçların somut fiil ile birlikte yapay bilişim suçuna dönüşmesine şu örnekler verilebilir:

- Hakaret (Failin sosyal paylaşım sitesi hesabından sinkaflı küfürler içeren iletileri mağdurun sosyal paylaşım sitesi hesabına mesaj yolu ile göndermesi)
- İntihara yönlendirme (Failin internet sitesi kanalı ile birçok insana ulaşıp intihara özendirici yayınlar yapması)
- Müstehcenlik (Failin çocuk pornosu içerikli fotoğrafları bilgisayarında saklaması)
- Haberleşmenin engellenmesi (Failin mağdurun internet kullanımını ve dolayısıyla haberleşmesini engelleyebilmek amacıyla akıllı telefonuna wireless kullanımını engelleyen yazılım yüklemesi)
- Verileri hukuka aykırı olarak verme veya ele geçirme (Bir banka çalışanı olan failin tacir olan mağdura ait kredibilite bilgisini bankaca kullanılan bilişim sisteminden edinip rakip şirket yetkililerine vermesi)

"Doğal bilişim suçu-yapay bilişim suçu" ayrımı bilişim suçlarının kapsamını özellikle neredeyse tüm klasik suçların bilişim araçlarıyla birlikte işlenebilmesiyle birlikte yapay bilişim suçları alanı tarafına genişletiyor olsa da, faydacı bir yaklaşımla soruşturma ve kovuşturmaların titizlikle ele alınıp incelenmesi anlamında önem arz etmektedir. Klasik suçların takip yöntemleri bilişim suçlarının delillendirilmesinde maalesef yetersiz kalmaktadır. Bilişim suçları uzman kolluk, uzman bilirkişi, uzman savcılık ve uzman mahkemeler nezdinde ele alınmak zorundadır. Bu zorunluluk hayat bulduğu takdirde faydacı bir bakış açısıyla yapay bilişim suçlarını da içine alan bilişim suçlarının uzman birimlerce takip edilmesi doğal olarak toplum lehine olacaktır.

ÖRNEK OLAYLAR

Bugün tüm dünyayı ve özellikle Ortadoğu coğrafyasını derinden etkileyen ve "Arap Baharı" diye adlandırılan, başta Tunus ve Mısır'da gelişen halk hareketlerinin dahi dijital bir devrim olup olmadığı tartışma götürmektedir. İnternet ağları hareketlerinin toplumsal bağlama göre farklı şekillerde ortaya çıkardığı özerklik uzamı; örgütlenme, tartışma ve ayağa

kalkma çağrılarıyla kentlerde başlayıp devam etmiştir (Castells, 2013: 99). Hatta kimi yazarlarca sivil toplum ve gazeteciliğin bilişim teknolojilerinin faal olarak yararlanıldığı ülkelerde radikal bir demokratik geçişe ya da demokratik kurumların ciddi bir biçimde pekişmesine neden olabileceği iddia edilmektedir (Howard, 2011:200'den Aktaran Castells, 2013:100).

Bilişim neredeyse her alana nüfuz etmiş durumdadır. Bilişim teknolojileri bugün devletlerce manipülasyon aracı olarak bile kullanılabilmekte, toplumlara yön verme çabalarında kullanılarak toplum mühendisliği hareketinin bir aracı olabilmektedir (Avcıoğlu, 2011:17).

Örneğin Wikeleaks organizasyonunun Amerikan gizli belgelerini internet kanalı ile tüm dünya ile paylaşması; Amerika Bileşik Devletleri'nin mahremiyetine yapılan bir saldırı mı, yoksa diğer ülkelerdeki Amerikan imajının düzeltilmesine yönelik bir proje mi olduğu yönünde büyük tartışmalara neden olmuştur (Yılmaz, 2010). Hangi tarafta durulursa durulsun, bilişim teknolojileri kanalıyla dünya siyasetine yön verecek şekilde casusluk ya da manipülasyona yönelik eylemlerde bulunulduğu söylenebilir.

Bilişim ve siber güvenlik bugün gelişmiş devletlerin bile en büyük sorunlardan biri haline gelmiştir. Barack Obama ikinci kez Amerikan başkanı seçilmesinin ardından yapmış olduğu ilk konuşmasında ülkesinin önemli meselelerine değinmiş, özellikle siber güvenlik alanında kongreden hükümetine daha fazla yetki vermesini istemiştir (turkishny.com, 2013). Amerikan kamu kurumlarına yönelik olarak IŞİD gibi terör örgütlerinin siber saldırılar düzenlemiş olması, Sony şirketinin Kuzey Kore'yi yeren "Röportaj" isimli bir filmi gösterime sokmak istemesi nedeniyle internet sitesinin hacklenmesi gibi olaylar Amerika Bileşik Devletleri gibi süper güç olarak tanımlanabilecek bir ülkeyi dahi kaygılandırmıştır. Bu kaygılar ekseninde siber güvenlik alanında hukuk yaratma çabaları 2015 yılı itibariyle bu süper güç ülkede de hız kazanmıştır. Bugün Amerika Bileşik Devletleri siber güvenlik alanında yaklaşık 15 milyar dolar para harcamayı göze almış durumdadır (aa.com.tr, 2015).

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Siyasal, sosyal ve ekonomik alanda köklü değişikliklere neden olan bilişim, hukuk alanında da birçok değişikliğe neden olmuştur. Özellikle ceza hukuku alanında bilişim yeni suç tipleri doğurmuş ve var olan suçların işlenmesini kolaylaştırmıştır. Maalesef bilişim teknolojileri alanında yaşanan hızlı gelişmelere paralel olarak hukukun gelişmesi mümkün olamamaktadır.

Bilişim suçları alanındaki değişimlerin bireysel suçlarla sınırlı kalmayacağı, örgütlü ve uluslararası yapılarla daha büyük hukuki menfaatlere yönelebileceği ve hatta devleti zaafiyete uğratabilecek bir hal alabileceği öngörülmektedir. Terör ve ülkeler arası ekonomik ya da itibari çekişmelerin yakın gelecekte bilişim vasıtasıyla gerçekleşeceği açıktır. Protesto gerekçesiyle hedef ülkelerin kamu sayfalarına yönelen siber saldırıların bu tespitin sinyalleri olduğu söylenebilir. Bilişimin suç alanında etkin kullanımı ile birlikte geleceğin dünyasında suçların bilişim suçları ve diğerleri şeklinde bir ayrıma tabi tutulacağı dahi muhtemel gözükmektedir(TBMM, 2012: 841-843).

Yeni suç türlerinin ortaya çıkmasıyla birlikte ceza hakimi, hukuk hakimi kadar serbestiye sahip değildir. Ceza hakimi, önüne kanunda tarif edilmeyen hukuksuz bir eylem geldiğinde suçta ve cezada kanunilik ilkesinin bir sonucu olarak hukuk hakimi gibi hukuk yaratma yoluna gidemez. Bu durumda ceza hakimince eylemin cezalandırılması mümkün olmayacaktır (Yarsuvat, 2011: 1). Kanun koyucunun bilişim teknolojilerinin doğurduğu suçlar açısından güçlü tahminlerde bulunup önceden düzenleme yapması mümkün gözükmemektedir. Ancak bilişim teknolojilerinin klasik suçların işlenmesinde her zaman kullanılabileceği düşünülürse, klasik suçların işlenmesinde bilişim araçlarının kullanılması genel bir ağırlaştırıcı neden olarak ceza kanunlarında kendisine yer bulabilir.

Kuşkusuz bilişim araçlarının suçta kullanılması faile genellikle anonim özelliklerinden dolayı kolay saklanma imkanı tanımaktadır. Bunun yanında fail fiziki hareketlere nazaran dijital ortamda daha kolay hareket edebilmektedir. Bilişim araçlarının sırf kendine has özelliklerinin kullanılması suretiyle işlenen klasik suçlarda failin hareketlerinin haksızlık içeriğinin olağan suç işleme yollarına nazaran daha fazla olduğu söylenebilir. Bu sebeple haksızlık içeriğinin fazla olduğu doğal bilişim suçları dışında kalan ve bilişim araçlarının kullanılmasıyla beraber yapay bilişim suçuna dönüşen eylemlerin, haksızlık içeriğinin fazlalığı nedeniyle genel bir ağırlaştırıcı neden şeklinde düzenleme içinde değerlendirilmesi yoluna gidilebilir. Bu sayede cezanın ibret etkisinden faydalanılarak bilişim araçlarının suçta kullanılması kısmen de olsa engellenmiş olacaktır.

Anonim yapıda olan bilişim araçları ve özellikle internet teknolojisi suçta kullanıldığı zaman genel olarak soruşturmalar ve kovuşturmalar açısından yabancı unsur ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde işlenen bilişim suçları açısından fail, kullanılan araç ya da hizmet sağlayıcı bilişim teknolojilerini tüketen bir yapıda olduğumuzdan çoğu zaman yabacı olmakta, delillerin toplanması ülkeler arası adli yardımlaşmaya gebe kalmaktadır. Bu durum açısından adli makamların işlettikleri istinabe süreci aylar ve hatta yıllar almakta, deliller kaybolmakta ya da ulaşılamaz hale gelmektedir. Bilişim suçlarıyla mücadele açısından maalesef klasik suçlara ilişkin yöntemler yetersizdir. Bu sebeple bütüncül bir bakış açısıyla sorunun çözümü yoluna gidilmek zorundadır. Mücadele ekseninde devlet, tüm kurumlarıyla ve hatta uluslararası alanda her türlü işbirliğini sağlamak zorundadır.

Türkiye açısından bütüncül yaklaşımın bir gereği olarak öncelikle yeterli eğitimi almış ve her türlü teknik donanıma sahip kolluk birimleri, bilirkişi kurumları ve yargı teşkilatı oluşturulmak zorundadır. Her ne kadar bugün uzman kolluk birimlerinin edinilmesi bakımından Siber Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı gibi kurumların oluşturulmuş olmasına rağmen, iş yükü karşısında sayıca ve teknik bilgi açısından yetersizlikleri nedeniyle bu kurumların etkin çalışamaz konumda oldukları ve yeteri kadar ülkede teşkilatlanamadıkları açıktır.

Bilişim suçları açısından ülkede uzman bilirkişi eksiği çok dikkat çekicidir. Kamuoyunda "Balyoz Davası", "Ergenekon Davası" ve "17-25 Aralık Operasyonu" olarak bilinen, ülke gündemine damgasını vuran bu dava ve soruşturmalarda elde edilen dijital deliller hakkında düzenlenen ülkenin farklı kurumlarının birbirinden farklı bilirkişi raporları adalete olan güveni büyük ölçüde sarsmıştır.

Bilirkişi eksiği açısından devlet öncelikle üniversitelerinde adli bilişim uzmanı yetiştirmek ve uluslararası standartlarda adli bilişim laboratuvarları kurmak zorundadır. Kurulan laboratuvarların da bilirkişinin tarafsızlığı ilkesinden hareketle mali, idari ve bilimsel manada özerkliğinin sağlanması zorunludur.

Bilişim suçlarıyla mücadele kapsamında günümüz koşulları göz önünde güncel ve yeterli bir mevzuatın ihdas edilmesi, teknik, eğitimli ve donanımlı adli bilişim personeli ile uzman savcılık ve ihtisas mahkemelerinin bulunması, güvenli yazılım ve diğer gereklerin birlikte gerçekleştirilmesi zorunluluktur.

KAYNAKÇA

Akarslan, Hüseyin (2012), Bilişim Suçları, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Akdeniz, Gökşin (2013), "Hacker Etiği", Ali Rıza Keleş, Yetkin Sal (Ed.), Hack Kültürü ve Hacktivizm: Yeni Bir Siyaset Biçimi, Alternatif Bilişim, İstanbul, s. 9-15.

Alaca, Bahaddin (2008), Ülkemizde Bilişim Suçları ve İnternetin Suça Etkisi (Antropolojik ve Hukuki Boyutları İle), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Atasoy, Fahri (2007), "Kültürler Üzerinde Bilişim Devriminin Etkileri", Modern Türklük Araştırmaları Dergisi, C: 4, S: 2, s. 163-178.

Avcıoğlu, Gürcan Şevket (2011), Küresel Bilgi Teknolojileri ve Küresel Değerler, Çizgi Kitabevi, Konya.31

Castells, Manuel (2013), İsyan ve Umut Ağları İnternet Çağında Toplumsal Hareketler, Çev: Ebru Kılıç, Koç Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Çakır, Hüseyin, Ercan Sert (2011), "Bilişim Suçları", Oğuzhan Ömer Demir, Murat Sever (Ed.), Örgütlü Suçlar ve Yeni Trendler, Polis Akademisi Yayınları, Ankara, s. 143-170.

Dönmezer, Sulhi (1989), Yeni Türk Kanunu Öntasarısı-Ceza Hukuku El Kitabı, İstanbul.

Dülger, Murat Volkan (2005), "Türk Ceza Kanunu'nda Yer Alan Bilişim Suçları ve Eleştirisi" http://www.dulger.av.tr/pdf/ytkbilisimsucelestrisi.pdf (19.09.2015)

Ege, Göknur Bostancı (2008), "Dijital Ayrım", Ege Üniversitesi Sosyoloji Dergisi, S: 19, s. 43-57.

Ersoy, Yüksel (1994), "Genel Hukuki Koruma Çerçevesinde Bilişim Suçları", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C: 49, S: 3, s. 149-183.

Erdağ, Ali İhsan (2010), "Bilişim Alanında Suçlar (Türk ve Alman Hukukunda)", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S: .2, s.275-303.

http://www.aa.com.tr/tr/dunya/obama-siber-guvenlik-paketini-imzaladi/75089, (27.09.2015)

http://www.medyafaresi.com/haber/kim-kardashian-ve-rihannanin-ciplak-fotograflari-hacklendi/583266, (28.09.2015)

http://www.siberkolluk.com/bilisim-suclari-genel-ozellikleri.html, (28.09.2015)

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.560513443bc8a4.02956117, (25.09.2015)

http://www.turkishny.com/special-news/56-special-news/114161-birligin-durumu-konusmasinda-obamadan-ekonomi-recetesi#.VggzKMvtmkp, (27.09.2015)

İçişleri Bakanlığı (2006), wwwe…, Arem Yayınları, Ankara.

Karagülmez, Ali (2011), Bilişim Suçları ve Soruşturma-Kovuşturma Evreleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Koçak, Hüseyin (2011), "Kablosuz İletişim ve İnternet Teknolojilerindeki Yeniliklerin Toplumsal Yaşama Katkıları", Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl:15, S: 3, s.37-48.

TBMM (2012), Bilgi Toplumu Olma Yolunda Bilişim Sektöründeki Gelişmeler ile İnternet Kullanımının Başta Çocuklar, Gençler ve Aile Yapısı Üzerinde Olmak Üzere Sosyal Etkilerinin Araştırılması Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyon Raporu, TBMM, Ankara.

Tekeli, Ömer (2011), "Bilişim Suçlarıyla Mücadelede Polisin Yeri", Sayder Dış Denetim Dergisi, S. 2011 Temmuz-Ağustos-Eylül, s.183-192.

Tulum, İsmail (2006), Bilişim Suçları ile Mücadele, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Turhan, Oğuz (2006), Bilgisayar Ağları ile İlgili Suçlar (Siber Suçlar), Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Hukuk Müşavirliği, Planlama Uzmanlığı Tezi, Ankara.

Yarsuvat, Duygun (2011), "Hukukda Bilgisayar Kullanımı ile Ortaya Çıkan Sorunlar ve Türk Hukuku", http://www.yarsuvat-law.com.tr/articles/article7.pdf, (26.09.2015)

Yazıcıoğlu, Yılmaz (1997), Bilgisayar Suçları Kriminolojik, Sosyolojik ve Hukuksal Boyutları ile, İstanbul.

40 yıl
1975
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ

KONYA 2015

SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
KAYFOR 13
KONYA - 2015
KAMU YÖNETİMİ FORUMU

13. KAYFOR
Kamu Yönetimi Kongresi

Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

KENTLEŞME

KAMU YÖNETİMİ ÖĞRETİSİNDEKİ KAVRAMSAL DEĞİŞİM SÜRECİNDE YEREL YÖNETİM VE KENTBİLİM UNSURLARININ ROLÜ

Doç. Dr. A. Serap Tunçer
Ahi Evran Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı, Bağbaşı Yerleşkesi, 40100, Kırşehir.
386.2804907, 539.7686058, serap@serapfirat.com

> Bilgi tehlike ile ölçülür… Bilgi doğru olmak zorundadır ve bilgin, hata yapmaktan ölümden korkar gibi korkar… Bilginleriniz hata yapmaktan korkmuyorlarsa… doğru düşünmeleri için yeterince şart yok demektir… hata yaptığı anda servetini, hatta canını kaybedebilecek olmayan insanların fikrine güvenilmez. (Anar, 2008, ss. 134-135)

Özet
Bu çalışma, diğer sosyal bilimlere göre daha yeni bir bilim alanı olan "kentbilim" öğretisi ile onun en dinamik ayağı olan yerel yönetim literatürünün dinamizmini, hareket noktası olarak almaktadır. Araştırmanın temel savı, Türkiye'de hemen tümü kentsel ölçeğe yayılmış bulunan yükseköğretim kurumlarının, yerel merkezlerle daha yakın ilişki kurabildikleri; bu durumun da kentbilim öğretisinin uygulama alanını çok daha canlı duruma getirdiği düşüncesidir.
Giderek kentleşen dünyanın yönetim sistematiği, merkezileşmeden uzaklaşarak; yerel ve halka daha yakın birimlerin öne çıkmasını gerektirmektedir. Bu da standart "kamu yönetimi" öğretisinin, "kamu" ayağının daha fazla "yerel" ögelerle tanımlanmasına yol açmaktadır. Yerel hizmet sunumunda çeşitlenen yöntemler, teknolojiler ve modeller de bu eğilimi beslemektedir. Dolayısıyla "Yerel Yönetim ve Kentbilim Öğretisinin" önemi artmakta ve her ilde kurumsallaşan yükseköğretim ağı da bu alana, kendi yerel birimleri ile doğrudan temas kurmak yoluyla, somut uygulama olanağı yaratmaktadır.
Çalışmanın kuramsal altyapısı literatür taraması ile gerçekleştirilecek olup; yüksek öğretim programlarının irdelenmesi ile öğretinin hem nicelik olarak (ilgili ders sayısı) hem de içeriğinin yoğunluk ve çeşitlilik kazanması (araştırma yöntemleri ve bilgi teknolojilerinin kullanılması) yoluyla nitelik olarak da arttığı görüşü doğrulanmaya çalışılacaktır.

Anahtar Sözcükler: Kentbilim, Yerel Yönetim, Yükseköğrenim, Bilgi Teknolojileri, Üniversite-Yerel Yönetim işbirliği.

GİRİŞ

Çağımızın "bilgi çağı" olarak kabulü ile birlikte, eğitim kuram ve kurumları daha bir dikkatle irdelenir olmuştur. "Bilgi"nin üretimi yanı sıra yönetimi de ayrı bir önem kazanmış; bilim ve etik çatışması da bu düzlemde öne geçen konuları oluşturmuştur. Anar'ın girişte aldığımız cümlelerinde belirtildiği gibi bu kez de bilginin "doğruluğu" ve "güvenilirliği" sorunsalı, üstesinden gelinmesi gereken önemli bir sınav alanı olarak insanlığı beklemektedir.

Görevi "bilgi üretimi ve aktarımı" olan üniversiteler de bu süreçte daha yoğun rol üstlenmişler; dünyanın üretim ve tüketim modellerinin değişimine paralel olarak, eğitim kurumlarının işlevleri ve yöntemlerinde yaşanan dönüşümlerle birlikte, eğitim kurumlarının eğitim programları da hem sayıca artmış hem de içeriklerinde ciddi farklılaşmalar yaşanmıştır.

BİLGİ ÇAĞINDA EĞİTİM

Bilgi çağının bir veri olarak kabulüyle birlikte, eğitim yaklaşımları da sıklıkla tartışılır olmuştur. En sık eleştirilen konu, eğitimin bir bilgi biriktirim süreci olarak kabul edilmesi ancak biriken bilginin anlamlandırılması konusunda öğrencilere yol gösterilemediği şeklindeki eleştiridir.

Eğitim tekniklerinde ortaya çıkan farklılaşmalar nedeniyle, kimi düşünürler sistemin seyrinden umutsuz görünürken kimi düşünürler de ortada sorun olmadığını, sadece ciddi bir farklılaşma yaşandığını düşünmektedirler.

Örneğin Botton Montaigne'in görüşlerini bize şöyle aktarır: "Eğitim sistemimizin amacı, bizi iyi ve bilge biri haline getirmek değil; bilgili bir insan yapmaktı… Oysa, kimin daha çok şeyden anladığını değil, kimin daha iyi anladığını merak etmeliyiz. Biz yalnızca belleğimizi doldurmakla uğraşıyor, kavramayı, doğruyu yanlıştan ayırt etme becerisini kazanmayı o kadar da önemsemiyoruz." (2011, ss.188-189)

Bir dönem İspanyasına Eğitim Bakanı olarak damgasını vuran ünlü yazar Vasconcelos da "akılcılığa karşı" olarak bilinir. "Bilgi dediğimiz şeyin anlık gerçeğin bir görünümü olduğunu ve maddi şeylerin doğasını yalnız duyguların kavrayabileceğini" savunan Vasconcelos"un yaklaşımı bugün pek geçerli bulunmamaktadır. (Paz, 1990, s.139)

Vasconcelos'un duygulara açtığı yeri, Popper da eleştirel düşünce için istemektedir. Ona göre de bilim aslında düşünce tarihi olarak felsefenin bir bölümüdür. Şöyle ifade eder bu görüşünü: "Meslek eğitiminin ortaya ciddi bir sorun, "darkafalılık" sorunu çıkardığını itiraf ederim. Ne var ki, bunun çaresinin "edebi" bir eğitim olduğuna inanmıyorum, çünkü bu da kendine özgü bir dar görüşlülüğe, özel bir züppelik türüne yol açabilir. Ve günümüzde bilimle ilgilenmeyen hiç kimse eğitilmiş sayılmamalıdır... Ne var ki, …bilim, insan tarihinin pek ilginç bir bölümü olarak, deneyim ve eleştiri ile denetlenen korkusuzca hipotezlerin süratle gelişmesinin tarihi olarak okutulabilir. Bu şekilde, "doğal felsefenin" bir bölümü olarak, düşünceler ve sorunlar tarihi olarak okutulur." (1989, s.248)

Buscaglıa da eleştirel bakışını örneklendirdiği Hint eğitiminin, İngiliz sistemi temeline dayandığını vurguladıktan sonra bu sistemi aynı mantıkla eleştirir: "Yani eğitim, insanın gerçekleri öğrenmesiyle ölçülür, anlamları değil. Düşünce süreci yoktur. Öğrenci birbiri ardından sınavlarını verip mezun olur. O zaman eğitilmiştir ama yararlı birşey öğrenmemiştir. Öğrendiği tek tek gerçekleri ne yapacağını bilemez." (1997: 136)

Oysa süreci sorunlu olarak değerlendirmeyen Drucker, Bilgi Toplumu'nun asıl etkisinin, bilgi kullanmaya dair olmadığını ancak Bilgi Devrimi'nin, "sayısız alanlardaki geleneksel süreçleri, zamandan ve çoğu kez maliyetten müthiş tasarruf yaparak sıradanlaştırma" işlevini başardığını; bunun "psikolojik etkisi"nin büyük olduğunu belirtmektedir. Eğitim sistemi farkını ise çocukların çok erken ve çok hızlı bilgisayar kullanımlarına dikkat çekerek, "50 yıl sonra, 20. yüzyılın son yıllarında "Amerikan eğitiminde kriz" diye bir şey olmadığı sonucuna varabiliriz; olan sadece 20. yüzyıl okullarının öğretim şekliyle 20. yüzyıl sonlarındaki çocukların öğrenme şekilleri arasındaki uyumsuzluktu." diyerek açıklamaktadır. (2003, s.19)

Kuşkusuz bir diğer tartışma da bilgisayarın eğitimdeki rolüne hatta münhasıran google arama motorunun bilgi alanına getirdiği büyük değişikliğe ilişkindir. "Eğitimciler Google'ın değerli olup olmadığı konusunda ikiye bölünmüş durumda. Bazıları öğrencileri tembelleştirip, bilgi hırsızlığına ittiğini ve bir konu hakkında bilgi edinmeyi yürekten isteyerek gayretle araştırma yapmak yerine tek dokunuşla hızlı arama yaparak öğrencilerin öğrenmelerini engellediğini söylüyorlar. Kimiyse övüyor, kullanım kolaylığı sayesinde günün, gecenin

hangi saati olursa olsun insanın belge araştırma isteğini artırdığını söylüyor… Kısacası Google'ın bilgiye erişimi demokratikleştirme amacını destekliyorlar." (Vise ve Malseed, 2006, s.193)

Nietzsche ise sorunun başka bir yönüne değinir ve şöyle der: "Bilgi eylemi öldürür" (2010, s.49) Maalouf da aynı kanıdadır. Şöyle ifade eder bu görüşünü: "Faslılardan korkma. Kafalarını bilgiyle öylesine tıkabasa doldururlar ki bir damlacık bile gözüpek olamazlar… Bilgi insanın kollarını ağır zincirler gibi aşağı doğru çeker." (1998, s.146)

Özetle bilgi, yeni çağın temel güç kaynağı ve eleştirel bakışın değişmez odağı olacaktır. Bu durum eğitim sürecinin kaçınılmaz hedeflerinden olan istihdam politikasında da değişimi yaratmaktadır.

Eğitim İstihdam İlişkisi

Bugün "Bilgi Ekonomisi"nin büyüyen hacmi, çağdaş üretim düzeyini değerlendirmede kullanılan etkin bir ölçek ve hızla güç kazanan bir sektörel gelişimin göstergesidir. Hemen tüm sektörlerde bilgi, üretim ve kar yaratan bir unsur olmakla birlikte, ayrıca tamamen bilgi ile şekillenen bir "bilgi sektörü"nden söz edilebilmektedir. "Machlup'un analizlerinde bilgi sektörü 5 farklı faaliyet grubundan oluşmaktadır:

- Eğitim,
- Araştırma ve geliştirme,
- İletişim araçları,
- Bilgi makineleri,
- Bilgi hizmetleri." (Dura ve Atik, 2002, s.251) Özetle bu alanlardaki rakamların büyümesi, o ülkenin bilgi toplumu olma düzeyine ilişkin temel göstergedir.

Drucker bütün bu alanlarda gösterilen ilerlemenin, eğitim sistemimizde bir büyük değişiklik daha gerçekleştireceğini öngörmektedir. Ona göre, "Ortalama fikir işçisi işveren, ortalama kuruluştan daha uzun ömürlü olacaktır. Bu, tarihte ilk kez olmaktadır. Bugün çok bilgiye sahip olmak zorunludur ve çoğu kez bu bilgi oldukça odaklı olmalıdır. Bu yüzden, yüksek eğitimin çekim merkezi daha şimdiden gençlerin eğitiminden yetişkinlerin sürekli eğitimine doğru yön değiştirmektedir." (2003, s.65) Drucker'ın işaret ettiği iki önemli gelişimin biri sınıf kavramında yaşanan dönüşümdür. "Fikir işçisi işveren" kavramı, hizmet sektöründe özellikle enformasyonel hizmetlerde kendi fikir gücünü de şirketi için kullanan kişilerin, hem işveren, hem de işçi konumunda olabileceği gerçeğidir. Genellikle görece küçük bilişim firmaları bu yargının temel örnekleri durumundadırlar.

İkinci olarak "yüksek eğitimin çekim merkezi daha şimdiden gençlerin eğitiminden yetişkinlerin sürekli eğitimine doğru yön değiştirmektedir." Bu da ülkemizde de uygulamaya giren ve özellikle batıda sıklıkla kullanılan, eğitim dönemi sonunda değişik bir alanda öğretim görmenin mekanizmalarını kurmak olarak görünmektedir. Ayrıca Drucker'in değindiği "odaklı bilgi" kavramı dikkate alındığında, "bilgi çağı toplumunda, teknoloji ve bilgiyi edinme/kullanabilme/yönetebilme yetilerinin kazanılması çabasının, eğitimin temel zemini olarak öneminin giderek artacağını" ileri sürmek de mümkündür. (Tunçer, 2011, s.750)

Castells ise bilgi kavramının artık "enformasyon kavramından ayrı düşünülemeyeceğini belirterek, yeni çağın, bilgi üzerinden şekillenen bir "enformasyonel kapitalizm" olduğunu ileri sürer ve bu süreçte eğitimin de yeni dönemin emek gücünün olmazsa olmaz yönünü oluşturduğunu belirtir. Yazarın ifadesiyle, "yenilik, verimliliğin başlıca kaynağı, bilgi ve enformasyon yeni üretim sürecinin temel malzemesi ve eğitim de emeğin kilit vasfıysa, enformasyonel kapitalizmin yeni üreticileri, katkıları şirket, bölge ve ulusal ekonomi için en fazla değere sahip olan bilgi üreticileri ve enformasyon işleyicileridir." (2007: 489)

Bu enformasyon işçilerinin eğitimle edindikleri bilgiyi "sermaye"ye dönüştürme olanakları ise hem reel yönüyle olanaklıdır hem de elde ettikleri bilgi gücü ile bilinen sermaye gücünden daha ayrıcalıklı bir burjuvazi oluşturmaktadırlar. "Günümüzde bilginin "sermaye" niteliği kazanması, Alvin Ward Gouldner tarafından "kültür sermayesi" olarak adlandırılmakta, "teorik bilgi sahibi olan sınıfın, gelişmiş toplumlarda yeni bir siyasal güç merkezi" oluşturarak, ekonomi, bilim, teknik ve sanat alanlarında elindeki bu sermaye ile kilit merkeze yükseldiklerine işaret etmektedir. Bu sermayeye sahip olanların da yeni bir "kültür burjuvazisi" sınıfı yarattıklarını ileri süren yazar, "Bu sınıfa güç ve etkinlik kazandıran kültür sermayesi maddi olmayıp sembolik nitelikte olduğundan alışılmış anlamdaki sermayeden ve doğrudan doğruya toplum ve iktidar ilişkileriyle ilgili olduğu için de mesleki eğitim ve beceri anlamındaki beşeri sermayeden farklı olduğunu; günümüzdeki kültür burjuvazisinin geleneksel sermaye sahibi burjuvaziye karşı mücadele verdiğini" ileri sürmektedir." (Dura ve Atik, 2002, s.39)

"Bilginin yönetimini" eline geçiren bu eğitimli kesim ise, siyaset mekanizmasında da değişik roller üstlenebileceklerdir. Birinci sorun, iktidarla uzlaşma ya da çatışma tercihlerinde ortaya çıkacaktır. "Gerek siyasetin kurucu ögelerinden devletin yapısında, gerekse devlet yönetiminin uygulayıcı kesimi olan bürokraside yarattığı dönüşümle, teknoloji ve bilgi hakimiyetinin bu önlenemez yükselişi, her zamankinden fazla etik sorgulama ile paralel değerlendirilmelidir. Sistemin parçası olmak, yaşam boyu eğitim gereklerine kaçınılmaz uyumu; sistemin dışında ve farkında kalabilmek ise bu etik bakış açısını zorunlu kılmaktadır." (Tunçer, 2011, s.750) Gouldner'ın ileri sürdüğü anlamda bir çatışma yaşanmayacak olursa, bu gücün yöneleceği yerel birimlerin hem siyaseten hem de insan kaynağı açısından gücü artmış olacaktır. Bu çerçevede, "devletin küçülmesi, iktidarın yerelleşmesi olguları doğru okunmalı"dır. (Tunçer, 2011, s.750)

Üniversite Modeline İlişkin Eleştiriler

Bilginin üretimi ve aktarımında en önemli kurumlar olan üniversiteler ise bu süreçte büyük önem taşımaktadır. Her ne kadar eğitim sistemlerine ilişkin temel eleştirilerden yüksek öğrenim kurumları da kendi paylarına düşeni alsalar da doğrudan üniversite kurma ve kurumsallaştırma süreçleri de eleştirilmektedir.

Örneğin üniversiteye sunduğu tezi reddedilince, entelektüel faaliyetini akademi dışında yürütmek durumunda kalmış ve serbest yazarlığı seçmiş olan ünlü düşünür Benjamin, üniversitelerin yenilikçi bir perspektife sahip olmamasını eleştirir. Akademisyenlerin, "meslekleri gereği, yüksek öğrenim görenlerin tinsel kavgasıyla, kuşkuculuğuyla, eleştirelliğiyle herhangi bir içsel bağı olan insanlar" olması gerektiği halde, "işyerleri olarak

kendilerine bütünüyle yabancı, kendi ortamlarına dünya kadar uzak bir ortamı ele geçirdiklerini ve orada ücra bir köşede sınırlı bir etkinlikte bulunduklarını" belirten Benjamin şöyle devam ediyor: "Bir üniversitelinin… ödev duygusu hesaplanmış, türetilmiş ve kalıbına uydurulmuştur; çalışmanın kendisinden doğmuş değildir. Ve bu ödevi yerine getirir: ama tasarlanan hakikatin ıstırabı içinde, bir bilimsel araştırmacının tüm ikircimliği içinde değildir… Sonunda –ve bu şaşmaz belirtidir- üniversitelilerin toplumsal çalışmasından, toplumsal çalışma kavramına ve değerlendirilmesine dair hiçbir yenilik doğmamıştır." (2001, ss.28-29)

Bir diğer temel eleştiri ise ülkemizdeki üniversitelerin batıya göre geç kurulmaları nedeniyle aradaki farkın kapanmasını beklemenin gerçekçi olmadığı ifadesidir. Bu konudaki karamsar görüşlere göre, "Türkiye, üniversite terimi ve kurumuyla, resmen 1933'te tanıştı. Yani bu kurumun ülkemizdeki adsal geçmişi 60 yıl kadar geriye gidebiliyor. Oysa bu kurumun ana vatanı olan Batı Avrupa'da ortaya çıkışı 11.yy dadır. Öyleyse bu alanda onlarla bizler arasında yaklaşık 900 yıllık bir aralık bulunmaktadır. Bu aralığın kısa bir sürede, belki de hiç kapatılamayacağını aklı başında olan herkes takdir eder. İsa'nın doğumundan bu yana geçen sürenin neredeyse yarısı kadar olan bu aralık, sadece zamansal bir açığı değil, aynı zamanda düşünsel, bilimsel, siyasal, toplumsal, ekonomik bir farklılığı da vurgulamaktadır." (Kılıçbay, 1995, s.157)

Ortaylı ise bu peşin kabulü reddetmekte ve ülkemiz üniversiteleri için şu yargıları dile getirmektedir: "Eğitim yatırımları arttı. Şu anda bazı üniversitelerimizin yapısı ve düzeyi İngiltere hariç, kıtanın ilerisindedir. Almanya üniversiteleri fena, İtalya beter vaziyettedir ve nasıl düzelteceklerini bilemiyorlar. Bizde ezbere 'AB sayesinde eğitimin düzeleceği' sloganını atanlar hiçbir şey bilmiyor." (2006, ss. 76-77)

Ancak bu olumlu görüşleri "bazı" üniversitelerimiz için dile getiren Ortaylı, tüm ülkeye yayılan üniversite ağı konusunda aynı şekilde olumlu düşünmemektedir. Bu genel eleştiri noktalarına ilave olarak ülkemizde her ile üniversite yaklaşımı da eleştirilmektedir. Ortaylı'ya göre, "Üniversite bitiren gençlik ulusal aydın sınıfının üyesi olur ve bu sınıf hiç değilse hayatının yüksek öğrenim safhasını büyükşehirde geçirmek zorundadır… Taşra üniversiteleri taşra gençliğini taşrada kapatmak gibi safdil ama haksızca bir talebe dayanır. Ulusal aydın sınıfının genç üyelerinin büyük şehirlerde okuyup hayatı ve Türkiye'yi tanıma gerekliliğini kimse düşünmemiştir." (2006, s.113) Ortaylı'nın değindiği bu sorun, üniversitelerin yoğun donanım çabaları ile giderilmeye çalışılsa da süreç gerektirdiği açıktır.

Ayrıca öğrenci sayısının bu denli artırılması da sorunludur. Yine Kılıçbay'ın ifadelerine bakılırsa durum şudur: "Şu anda faaliyette bulunan yüksek öğrenim kurumlarından birçoğunun mezunlarının kendi alanlarında iş bulmaları olanaksızdır. Bu durum, burada okuyanlar tarafından daha buralara girmeden önce bilinmektedir. Ama buna rağmen buralara girmişlerdir ve kendi alanlarında iş olanakları değil, "üniversite" mezununun ayrıcalıklarını talep etmektedirler… O halde, çocuğa her dakika ana sütü verilmeyeceği, ama bebeğin haz duygusunu tatmin için sürekli olarak meme istemesi karşısında emzik gibi harika bir yapay oyalayıcının bulunmasındaki mantığın aynı devreye girmekte ve lise mezunlarının ezici çoğunluğuna "emzik-üniversiteler" sunulmaktadır." (1995: 167) Ortaylı da öğrenci sayısının bu denli artırılmasını ironik bir yorumla eleştirerek der ki: "Bazı üniversitelerimiz inanılmaz

kalabalıklar içeriyor. Bunları rektörler değil, ancak Büyükşehir belediyeleri yönetebilir." (2006, s.112)

Bir de öğretim sisteminin "üniversal" boyutu elbette irdelenmektedir. Evrensel temellere oturan ancak özgünlüklerini bir değer olarak açığa çıkarmayı da başaran bir model kurmak elbette kolay değildir. Özel, bunu yalın bir "doğu-batı" arasında kalmak sorunu (2009, s.196-197) olarak ifade ediyor olsa da asıl sorun biraz daha karmaşık bir denge durumudur.[1]

Genellemeler her zaman önemli istisnaları gözden kaçırmak riski içerdikleri için, ihtiyatla ele alınması gereken doğrular olduğundan, bu çalışmada daha umutvar bir çerçeve çizilmeye çalışılmaktadır.

KENTBİLİM VE YEREL YÖNETİM ÖĞRETİSİ

Ülkemizde Kentbilim ve Yerel Yönetim Öğretisinin İlk Uygulama Örnekleri

Ülkemizde kentbilim konusunun ilk ele alınışı, "Şehircilik" dersleri şeklinde olmuş, bunlar da mimarlık fakülteleri müfredatlarında yer aldıktan sonra, "Kamu Yönetimi" öğretisi içinde alanlarında gözle görünür bir büyüme ve ayrıntılanma yaşanmıştır.

Her ne kadar "Kentbilim" konusu da dahil olmak üzere, "üniversite" kurumunun ülkemiz için kuruluş tarihine dikkat çeken yukarıdaki görüşlerin büyük doğruluk payı bulunmakta ise de ülke düzeyine hızla yayılan ve öğrenci sayısı da giderek artan üniversite ağımızın gücünü göz ardı etmek de doğru bir yaklaşım değildir.

Prof. Dr. Ruşen Keleş, "Türkiye'de Kentbilim Eğitimi" isimli çalışmasında, Kentbilim eğitim ve öğretimiyle uğraşan kurumlarda yönetim görevi yürütmüş olan akademisyenlerin, kurumlarındaki eğitim izlencelerini değerlendiren yazılarını derlemek ve yorumlamak yoluyla önemli bir katkı sunmuştur.

Sözkonusu eserin incelenmesinden, konunun tamamen Mimarlık Fakültelerinin bünyesinde değerlendirildiği anlaşılmakta; Kitabın Mimar Sinan Üniversitesi kısmını hazırlayan Prof. Dr. Mehmet Çubuk, İlhan Tekeli'ye atıfla tarihçe konusunda şu bilgileri vermektedir:

Türkiye'de şehircilikle ilgili bilgilerin mimarlık eğitimi gören öğrencilere verildiği ilk kurum, o zamanki adıyla Sanayi-i Nefise Mektebi (Güzel Sanatlar Akademisi) olmuştur. 1931-32 yıllarında Akademi'de Ernest Egli'nin mimari öğrencileri için düzenlediği seminerler bu konuda başlangıç sayılabilecek niteliktedir. 1925 yılında Camille Sitte'yi Türkçeye çevirmiş olan Celal Esat Arseven ise bu kurumda 1924 yılından 1941 yılına kadar şehircilik dersleri vermiştir. (Keleş, 1987, s.35)

[1] Özel bunu, "Sultan II. Mahmut'un büyük oğlu Abdülmecit'i batılı bir eğitim içinde yetiştirirken; …ikinci oğlu Abdülaziz ise Semerkant'lı hocaların eline teslim etmesi" ile örneklendirmekte ve şöyle yorumlamaktadır: "Aradan 100 yılı aşkın zaman geçmesine ve belli bir yönde uzun ve köklü değişmeler yaşanmasına rağmen Türk toplumu başlangıçtaki kararsızlığını giderebilmiş, iki yandan birinde mutlak bir tatmin elde edebilmiş değil." (2009, s.196-197)

Şehircilik bölümlerinin ilk örneklerinden biri 1953 yılında Siyasal Bilgiler Okulu bünyesinde kurulmuş olan "İskan ve Şehircilik Enstitüsü"dür. Bu merkezin müdürlüğünü de yapmış olan değerli hocamız Prof. Dr. Ruşen Keleş'in verdiği bilgiye göre, kentleşme konusunu önce "kent planlaması" olarak ele alan yüksek öğretim kurumları, "1950'de 2'den 1987'de 9'a yükselmiştir." (1987, s.iii)

Kitabın İTÜ kısmını hazırlayan Prof. Gündüz Özdeş'in aktarımlarından, İTÜ'de "Şehircilik" derslerinin 1939 yılında ilk kez verilmeye başlandığı; 1944'de "Şehircilik Kürsüsü", 1969 yılında da "Şehircilik Enstitüsü" kurulduğunu; 1983 yılında "Şehir ve Bölge Planlama" lisans eğitiminin bir parçası olurken, ikinci kademe Şehircilik eğitiminin de Sosyal Bilimler Enstitüsü bünyesinde başladığını öğreniyoruz. (Keleş, 1982, s.2) Programlar, içerikler ve ilgili hocaların bu alandaki yayınları dahil olmak üzere detaylı bir veri derleyen Özdeş'in değerlendirmesinde şöyle denilmektedir:

"Şehircilik kelimesi bir kitap başlığına ilk defa 1889 yılında Camillo Sitte, ikinci olarak da 1890 yılında Joseph Stübben ile girmiştir. Bir uygulama olarak şehircilik, binlerce yıldan beri varolduğu halde, bilim olarak, eğitim olarak çok yenidir. Bu nedenle de dünyanın hemen her tarafında farklı eğitim metodları, biçimleri denenmekte, yeni yollar aranmaktadır." (Keleş, 1982, s.30) Ayrıca bu dönemde sadece mimarlık ve şehircilik lisansı alan öğrencilerin yüksek lisansa kabul edilmelerine yönelik eleştiriler de vurgulanmaktadır.

Ankara Üniversitesi İskan ve Şehircilik Enstitüsü'ne bu aşamada geri dönmek gerekirse, Enstitü 1980 sonrasında, Ünlü kentbilimci Ernst Reuter'in adını alarak, "Araştırma ve Uygulama Merkezi"ne dönüştürülmüştür. Reuter, 1935'de Nazi Almanyası'ndan kaçarak Türkiye'ye yerleşmiş ve 1938'den 1946 yılına kadar Siyasal Bilgiler Okulu'nda Şehircilik ve Belediyecilik dersleri vermiş olan kişidir ve bu alanda çok sayıda kitap ve makalenin yazarıdır.

Tekeli sözkonusu kitapta ODTÜ deneyimini anlatırken ise eğitim sürecinde yaşanan değişimlerin "önemini" vurgulamış ama üniversite sisteminden ülke koşullarına birçok dış dinamiğin de etkisiyle sonuçta ortaya çıkan tablo için "evrimleşemeyen değişme" kavramının kullanılabileceğini belirtmiştir. (Keleş, 1982, s.65) Bu çalışmanın iddiası da bu değişimin evrimleşmesi belirtilerine dikkat çekmektedir. Çünkü sadece eğitim çalışmaları değil, kentleşmenin yaşanma tarzı da sürekli bir değişim ve dönüşüm içerisindedir. Dolayısıyla eğitim kurumlarının bu dinamizmi yakalama çabaları, uygulama ayağı ile paralel yürütülebilme şansı sunmaktadır.

Mevcut Üniversite Modelimizde Kentbilim ve Yerel Yönetim

Keleş'in çalışmasından 30 yıl sonra bugün (yayın 2 yıl gecikmeli basılmış) kentbilim öğretisi mimarlık ve şehir plancılığı mesleğinin dışına taşmış ve önce "Kamu Yönetimi" öğretisinin temel ayaklarından birini oluşturmuş, bilahare özellikle yüksek lisansta ayrı bilim dalı olma ve güçlenme düzeyini yakalamıştır. Bu yayılmayla birlikte toplam "kent ve yerel yönetim" konularında ders alan toplam öğrencilerin sayısında büyük bir artış yaşanmıştır. Ayrıca Yerel Yönetim Kentleşme ve Çevre" alanı, kendi başına bir doçentlik kategorisi olmuştur.

ÖSYM Kılavuzu 2014 yılı "şehir plancılığı" bölümü 21 kamu üniversitesi kontenjanlarının toplam rakamının 1000'in üzerinde olduğu görülmektedir. Aynı yıl "Kamu Yönetimi" bölümü öğrencileri kontenjanı ise 16.437 olarak gerçekleşmiştir. Mimarlık fakülteleri yanı sıra, ormancılık, çevre mühendisliği vb alanları da dahil ettiğimizde bu rakamın 20.000'in çok üzerinde olduğu rahatlıkla görülür.

Konu nicelik ögesinden öte nitelik yönüyle de irdelendiğinde, kentleşme literatürünün, "kentlerin kurulması" açısından antik çağa kadar götürülerek irdelenmesi gerektiği; bu yönüyle "Uygarlık Tarihi" ve "Siyasal Düşünceler Tarihi" derslerinin "kent" unsurları ile başlatılabileceği ifade edilmelidir. Kentleşme ve Yerel Yönetim derslerinin çakışan boyutları ise bizi "Kentsel Siyaset" dersi dolayımıyla, "Siyaset Bilimi" ve "Kent Sosyolojisi" boyutu ile de "Sosyoloji" temel kavramlarına götürmektedir. Günümüzde en güncel, çağdaş ve yenilikçi hizmet üretim modellerinin yerel yönetimlerde gerçekleştirildiği dikkate alındığında ise modern kentlerin kentleşme modelleri ve yerel hizmet yöntemleri ele alınırken, "Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar" dersinin egemenlik alanına bir sarkma, kaçınılmaz olarak ortaya çıkmaktadır. "Yönetim Bilimi" alanının tüm çağdaş kavramları ise "yönetişim, yönetime katılma, özelleştirme, verimlilik, etkinlik, performans gibi) yeni yerel yönetim yasalarında yer almaktadır. Özetle kentleşme ve yerel yönetim literatürünün, "kamu yönetimi" eğitim literatüründeki yerinin yayılarak büyümekte olduğu kolaylıkla ileri sürülebilir.

Bölüm ve ders sayısının artışı ile de ivmelenen bu yayılmanın uygulama ayağında bulunan yerel yönetimler ise merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarındaki birimsel daralmayla ortaya çıkan boşluğu doldurmak üzere, hem pratik hem de yasal düzlemde güçlenmeye devam etmektedir. Ülkenin tüm illerine yayılmış üniversite ağı içinde bu eğitim, öğrencilere tüm kentler düzleminde eğitimini aldıkları konuları yaşadıkları ilde gözlemlemek ve çözümlemek şansını vermektedir. Hemen tüm dünyanın giderek kentleşmekte olduğu dikkate alındığında, yaşanan modellerin farklarının ve özgün yanlarının olması da doğaldır.

Örneğin Keleş yukarıda değinilen çalışmasının sonunda, "kentbilim eğitiminin, gerek lisans, gerekse lisansüstü düzeylerde olsun, yurt dışı yerine yurt içinde yapılmasında sayısız yarar" bulunduğunu düşünmekte ve bunu sosyo-kültürel özgün koşullara bağlamaktadır. Şöyle ifade eder: "çünkü temel akademik ders konuları bir yana bırakılırsa, ülkenin ve kentlerin toplumsal, ekonomik, siyasal, yönetimsel yapısı ve verileriyle en yakından ilgisi olması gereken bilim dallarının başında kentbilim gelir." (1987, s.227)

Bu yargı bugün kent ölçeğini çok aşmış bulunan metropolitan yapılarda daha da geçerlidir. Bir yandan ölçeği büyüyen kentler; diğer yandan teknolojik gelişimlere ve insan refahı yaklaşımına dayalı ilerlemeler sonunda, hizmet türleri de büyümüş ve çeşitlenmiştir. Bütün bu özgün çerçeveyi yakalamak da giderek daha alt yerel birimlerdeki özgül durumları anlamayı gerektirir.

SONUÇ

Günümüzde kentleşme-yerel yönetim-çevre konuları, hem ayrılmaz şekilde birlikte ele alınması gereken konular; hem de her biri kendi sayısız alt dala ayrılmış alanlarıyla kendi içlerinde büyümüş ve derinleşmişlerdir. Özetle bu zengin literatürün uygulamacı kurumlarda hayat bulmasının bir yolu da yerel yönetim-üniversite ortaklık yaklaşımından geçmektedir. Çeşitli açılardan şiddetli eleştirilere tabi olsa da ülkede "her ile en az bir üniversite" yaklaşımı, bu anlamda yerel birimlerle akademik birimlerin buluşmasında bir fırsat olarak değerlendirilebilir.

Yerel yönetim yasalarında yapılan düzenlemelerle, daha çağdaş yönetim tekniklerine ve daha liberal politikalara yöneltilen yerel yönetimlerin zengin hizmet modelleri ve yaratıcı yaklaşımları, bu ilişkiyi daha sinerjik sonuçlara ulaştırabilecektir.

KAYNAKÇA

Anar, İ. Oktay (2008), *Puslu Kıtalar Atlası*, (34. Basım), İletişim, İstanbul.

Benjamın, Walter (2001), *Çocuklar, Gençlik ve Eğitim Üzerine*, Çev. Mustafa Tüzel, Dost Kitabevi, Ankara.

Botton, Alain D. (2011), *Felsefenin Tesellisi*, Çev. Banu Tellioğlu Altuğ, (11. Basım), Sel Yayınları, İstanbul.

Buscaglıa, Leo (1997), *Boğanın Yolunda*, Çev.Mehmet Harmancı, İnkılap Kitabevi, İstanbul.

Drucker, Peter (2003), *Geleceğin Toplumunda Yönetim*, Çev. Mehmet Zaman, Hayat Yayınları, İstanbul.

Dura, Cihan, Atik, Hayriye (2002), *Bilgi Toplumu, Bilgi Ekonomisi ve Türkiye*, Literatür Yayınları, İstanbul.

Keleş, Ruşen (Haz.) (1987), *Türkiye'de Kentbilim Eğitimi*, Ankara Ü. SBF Yayınları, Ankara.

Kılıçbay, M. Ali (1995), "Türkiye'ye Uygun Bir Üniversite Modeli", *Bu Dünyayı Yaşamak*, İmge Kitabevi, Ankara.

Maalouf, Amin (1998), *Afrikalı Leo*, Çev.Sevim Raşa, (11.Bs), YKY, İstanbul.

Nıetzche, Friedrich (2010). *Tragedyanın Doğuşu*, Çev. Mustafa Tüzel, İş Bankası Yay., İstanbul.

Ortaylı, İlber (2006). *Kırk Ambar Sohbetleri*, Aşina Kitaplar, Ankara.

Özel, İsmet (2009), *Zor Zamanda Konuşmak*, (11. Basım), Şule Yayınları, İstanbul.

Paz, Octavio (1990), *Yalnızlık Dolambacı*, Çev.Bozkurt Güvenç, (3.Basım), Cem Yayınları, İstanbul.

Poper, Karl (1989), *Açık Toplum ve Düşmanları (Cilt II) Hegel, Marx ve Sonrası*, Çev.Harun Rızatepe, (2. Basım), Remzi Kitabevi, İstanbul.

Tunçer (Fırat) A.Serap (2011), Bilgi Toplumunda Siyasetin ve Yönetimin Temel Ön Koşulu: Teknoloji ve Yönetilebilir Bilgi, *Kamu Yönetimi ve Teknoloji KAYFOR 2010*, Ankara: TODAİE Yayını, ss.735-752.

Vise, David A., Malseed M. (2006), *Google Hikayesi (Çağımızın En Yeni İş, Medya ve Teknoloji Başarısı)*, Çev. Gökçe Köse, Koridor Yayıncılık, İstanbul.

TÜRKİYE'DEKİ SON YASAL DÜZENLEMELERİN ETKİSİYLE KENT VE KENTLEŞME KAVRAMLARININ YENİDEN SORGULANMASI

Yrd. Doç. Dr. Hakan Yaş

Trakya Ü.

Özet

Türkiye'de kentleşme düzeyinin hesaplanmasında kullanılan kıstas dünya çapında pek çok ülkede de kullanılmakta olduğu gibi, nüfustur. Salt nüfusun temel alınmasının sakıncaları Türkiye'de 6360 ve 6447 sayılı Kanunlarda bir kez daha kendini göstermiş; Türkiye nüfusunun %13,75'i bir yıl içinde *kentli* tanımı içerisine girmiştir. Nüfusun bu kısa süre içerisinde kırsal yaşamın özelliklerini ve tarzını terk edip kentsel yaşama geçtiğiargümanı,doğaldır ki düşünülemez. O halde sorunun temelini, kentin tanımlanmasında ve kentleşmenin ölçümünde aramak gerekir. Uluslararası kuruluşların da kentleşmenin ölçümünde yaygın olarak temel aldığı nüfus kıstası uygulamada yaşananları göz ardı edici bir ölçüttür. Ancak, bu kuruluşların son yıllarda kentleşmeyi tanımlamada farklı arayışlar içerisinde çabaladıkları gözlemlenmektedir. Özellikle OECD tarafından, kentsel alanın belirlenmesine ilişkin yeni yöntemler ortaya atılmaktadır; nüfus kıstasının yanında, yerleşimin gelişme biçimi ve yerleşim yoğunluğu gibi kıstasların da eklendiği görülmektedir. Her ne kadar kentin oldukça kapsayıcı, çok yönlü ve büyük ölçüde doyurucu bir tanımı olsa da, ölçümü otuz beş yılın üzerinde bir reform yaşayan, değişen ve dönüşen kamu yönetimi içerisinde çok da değişmeyen bir sorun olarak göze çarpmaktadır. Bu çalışmada, kamu yönetimi ve aslında sosyoloji disiplininin uğraşı alanlarından biri olan kent ve kentleşmenin mevcut tanımının ortaya çıkardığı sorunlara değinilmiş ve bu kapsamda kent ve kentleşmeye farklı bir gözle bakılmaya çalışılmıştır. Kentleşmenin ölçümünün tek bir bakış açısından hareketle kesin bir şekilde yapılmasının mümkün olamayacağı gerçeği de göz ardı edilmeyerek, Türkiye örneğinde kentleşmenin ölçümünün getirdiği sorunların çözümüne ilişkin yapıcı öneriler getirilmeye gayret edilmiştir.

Anahtar kelimeler: Kır, Kent, Nüfus, Kentleşme, Kent Sosyolojisi

REQUESTIONING THE CONCEPTS OF 'CITY' AND 'URBANIZATION' ALONG WITH THE RECENT LEGISLATIONS IN TURKEY

Abstract

Population is the main criterion for calculating the level of urbanization in Turkey, as well as in the rest of the World. Taking merely the population as a criterion disclosed once again its shortcomings in Turkey along with the Laws No. 6360 and 6447. Through these legislations, 13,75% of the population of Turkey assumed urbanized only in one year. Naturally, it is out of question to argue that the population left the rural way of life and its facts and penetrated an urban way of life within a very short period. Then the root of the problem should be sought in defining the city and the measuring the level of urbanization. Population which is the main criterion also for international institutions to measure the level of urbanization, is a measure that tends to ignore the facts occurring in a city in practice. However, it is observed that these institutions have been trying to be in search of new definitions of urbanization recently. OECD, notably, suggests new methodologies relating to determining urban area apart of population, such as type of extension area,density-populated area of settlement. Even though the city has a pretty satisfying, multidimensional and very comprehensive definition, its measurement draws the attention as a standing problem in 'the new public administration' which has been experiencing a reform, changing and transforming over thirty five years. In this paper, it is touched up the shortcomings that the present definitions of city and urbanization which are the field of occupation of public administration but more particularly sociology discipline brought out, and in this context it is tried to look from different point of view to city and urbanization. Without disregarding the fact that it would not be possible to measure the level of urbanization could be certainly from one point of view, it is tired to bring forward constructive suggestions relating to the solution of shortcomings shaped by the measurement of urbanization in the case of Turkey.

Keywords: Countryside, City, Population, Urbanization, Urban Sociology

GİRİŞ

Kentleşme düzeyinin hesaplanmasında kullanılan kıstas dünya çapında pek çok ülkede de kullanılmakta olduğu gibi, nüfustur. Kentleşme düzeyi ise, yine genel bir uygulama olarak, kentli nüfusun toplam nüfusa bölünmesiyle hesaplanmaktadır. Bu hesaplama yönteminin kullanılması sonucu, Türkiye'de son yıllarda kentleşme düzeyinde hızlı bir artış göze çarpmaktadır.

Bu çalışmanın amacı özellikle Türkiye örneğinde kentin nüfus dışında başka kıstaslarla da açıklanabileceğine ilişkin öneri veya öneriler getirmektir.Bu amaç doğrultusunda çalışma temel olarak Türkiye'deki kentleşmeye dair son yasal düzenlemelerin yeniden anımsattığı kapsam ile sınırlı tutulmaya çalışılmıştır. Çalışmanın yöntemi iseliteratür taramasına dayalı bir analizdir. Kent kavramı hem maddi hem de maddi olmayan pek çok unsuru barındırdığından literatür taramasında bu iki nitelik temel alınmıştır. Literatür ve uygulamadan edinilen bulgular ışığında, nüfus tamamen dışlanamamakla birlikte, ek kıstaslarla nüfusun birbirlerini destekleyebilecekleri önerilmektedir.

1. KIR – KENT AYRIMI

Kentbilim Terimleri Sözlüğü' ne göre 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.Kentleşme terimi ise iki noktaya yönelmektedir; ilk olarak kentlerin sayısının artması, ikinci olarak da kentlerde yaşayanların sayısının artması. Ama geniş kapsamda bir kentleşme tanımı "*sanayileşmeye ve iktisadî değişmeye paralel olarak kent sayısının artması ve mevcut kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütleşme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insanların davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikim süreci*" (Yavuz, Keleş, & Geray, 1978, s. 22) olarak geniş bir kapsama atıfta bulunmaktadır.

Kırın tanımlamasını yapmaktansa, yukarıda kent için verilen niteliklerin olmadığı yerleşimleri kır veya kırsal alan olarak nitelendirmek mümkündür. Mumford'a göre kent yokken köy vardır ama kent olmayınca köy var olmaya devam edecektir (Mumford, 2007, s. 42-43). Mumford, aslında kentin kırın içinden doğduğunu, dolayısıyla aynı genlere sahip olduklarını belirtmek istemiştir. Tüm dünyada olduğu gibi, kırsal alanların Türkiye'deki karşılığı köyler olup, idari sınırlar bağlamında da kırsal alanın en temel görüngüsü köyler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Köyler ilk olarak 442 sayılı Köy Kanunu'nda, ardından 1982 Anayasası'na göre birer yerel yönetim birimi olarak belirlenmiş olmakla birlikte kentsel olmayan bir yerleşim türü olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Tarihsel süreç içerisinde kentin kırın içerisinden çıktığı görülmektedir. Gerek Mezopotamya gerekse Antik Çağ ve Ortaçağ kentleri incelendiğinde, tarım dışı üretim ile ticaretin gerçekleştiği yerlerin kent niteliği aldığı ortaya çıkmaktadır. Pirenne bu durumu "hiçbir uygarlıkta kent yaşamı ticaret ve sanayiden bağımsız evrilmemiştir" şeklinde açıklamaktadır (Pirenne, 2014, s. 123). Lefebvre, şimdiye kadar kentin siyasi ve idari işlevi, ticari işlevi ve üretim (zanaat, imalat ve sınai) işlevlerinin ve

bunların gelişiminin irdelendiğini vurgulamaktadır. Bu çalışmaların ilk olarak kent merkezlerinin yönettiği, egemen olduğu ve ağları çevrelediği bir alan bakımından, bir de yönetilen, egemen olunan ve üretim ve dağıtım ağlarının bütünleştiği kentin kendisi bakımından iki yönlü bir karakteri olduğunu ileri sürer (Lefebvre, 2003, s. 115). Biraz daha açarak, kentin hem biçimsel görüngüsü hem de içsel görüngüsü bulunmaktadır. Kentin içsel görüngüsü oldukça karmaşık ilişkiler ağına sahiptir. Bunun incelenmesini kendine konu edinen kent sosyolojisi ise yirminci yüzyılın başından itibaren oldukça gelişen bir bilim dalıdır.

Salt bu tanımlamalardan yola çıkarak kır ile kent arasında bazı farklılıkların olduğunu yeniden vurgulamak gerekir. Hem tarihsel süreç hem de kent tanımlamaları doğrultusunda kırsal – kentsel ayrımına ilişkin bazı öne çıkan farklılıklara aşağıda yer verilmiştir(Yaş & Güler, 2015):

- Kırsal alanlar kentsel alanlara göre daha az yoğunlukta nüfus barındıran yerleşimlerdir.
- Kırsal alanda egemen üretim tekniği tarım iken, kentte ticaret, hizmet sektörü ve bazı örneklerde sanayidir.
- Kentsel alan çekirdek ailelerin yaşayabileceği görece küçük barınaklardan (müstakil ev, bağımsız bölüm, oda) oluşmaktayken kırsal alanda geniş ailelerin barınabileceği geniş oturma alanları bulunmaktadır.
- Kentsel alan hem nüfusun fazla oluşu hem de bu nüfusun gereksinimlerinin karşılanması sorununun ortaya çıkardığı örgütlü bit topluluk olmak durumundayken, kırsal alan gereksinimlerin zaten bireylerin hemen hemen kendilerinin karşılayabildiği küçük gruplardır.

Söz konusu farklılıklar kır ile kent arasındaki derin ayrılıklardır. Her ne kadar kır kentin içerisinden yükselen bir mekân olsa da, bu ayrışma günümüzde son derece farklı bir boyut kazanarak sanki başka genlere sahip bir varlıkmış görünümü sunmaktadır.

Lefebvre'ninyukarıdaki önermesi doğrultusunda, kent tanımlamalarını morfolojik ve sosyolojik olarak iki sınıfta toplamak olasıdır. Bu tanımlamalar ilk kentlerden günümüz kentlerine kadar olan tarihsel süreç içerisinde tecrübe edilen kentleri tanımlamaya çalışan yaklaşımlardır. Dolayısıyla, Mezopotamya'daki ilk kentleri açıklayan hem morfolojik hem de sosyolojik girişimler olduğu gibi, modern kentler de her iki yaklaşımla tanımlanmaya çalışılmaktadır.

Diğer yaklaşımlar gibi kentleri sonuçta bir mekân olarak gören ama mekânın ne olduğunu felsefî boyutta tartışan çeşitli düşünürler de bulunmaktadır. Kant, Leibniz veya Newton gibi mekânın varlığını ve metafizik boyutunu tartışan, dolayısıyla kentsel mekânın varoluşunu sorgulayan düşünürler (Tekeli, 2010, s. 59-64) bu grupta değerlendirilebilir. Bu çalışmada, kent ve mekânın oluşum nedenlerinin üzerinde durulmaktansa, var olanın tanımlanma biçimleri amaç edinildiği için bu düşünürler çalışmanın kapsamı dışında tutularak yaklaşımları sınıflandırmaya tâbi tutulmamıştır.

1.1. Morfolojik Kent Tanımlamalarından Bazıları

Kentin yapısına, coğrafi konumuna, alansal büyüklüğüne ve benzeri unsurları kent tanımlamasında ön plana çıkaran morfolojik tanımlar ilk kentleri de kapsayacak şekilde yapılmaktadır. Arkeolojik ve antropolojik kanıtlarla da desteklenen morfolojik yaklaşımlar, doğal akışı içerisinde Mezopotamya'daki ilk kentlerde başlamaktadır.

Lévi-Strauss, kenti doğa ile yapayın birlikteliğinde konumlanan, insanın buluşlarından en karmaşığı olarak betimlemektedir. Conzen veMuratori gibi kent morfologları da Lévi-Strauss ile hemfikir olarak bir kentin ilkel dönemlerinden sonraki biçim değiştirmelerine dek evrimini incelemektedirler(Moudon, 1997, s. 3-4).Onlara göre kentsel biçim binalar, bunların açık alan, arsa ve parselleri ile sokaklar olmak üzere üç temel fiziki unsurla belirlenmektedir. Ayrıca, kentsel biçim süregiden biçim ve yer değiştirmeleri yaşadığından "tarihsel" olarak da anılabilir (Moudon, 1997, s. 7).

MaxWeber, bir kent tanımlamasında nüfusun tek başına yeterli bir ölçüt olamayacağı görüşünde olup, ideal bir kentin pazaryeri, kale, mahkeme ve özel hukuk sistemi, bir arada yaşama ve kısmi özerkliğe sahip olması gerektiğini vurgulamıştır (Keleş, 2002, s. 133). Kentin işleyişine sadece kısmi özerklik ve hukuk açısından yaklaşan Weber'in bu tanımlamasının morfolojik sınıflandırma içerisinde yer alması daha uygundur. Ortaçağ'ın sonrası ve 19-20'nci yüzyılların kent niteliğini yansıtan bu tanımın günümüzde geçerli olmadığı söylenebilir; bir kale ve mahkemenin zorunluluğunu talep etmek günümüz koşulları için uygun değildir.

Gordon Childe, Mezopotamya kentlerini yeryüzündeki ilk kentler olduğunu oldukça güçlü kanıtlarla sunmakla birlikte bu kentlerin morfolojik yapısından yola çıkarak bazı belirlemeler yapmaktadır. Ancak, Childe dahi kentsel tarihsel süreci paleolitik, neolitik, kentsel ve sınai olarak dört döneme bölerek incelemek durumunda kalmıştır (Childe, 2011, s. 31).

Kent morfologlarının betimleme ve tanımlamaları kentlerin tarihsel gelişimine dayanmaktadır. Aralarında daha çok mimarlık ve coğrafya alanlarından kişilerin yer aldığı kent morfologları kentsel sosyal ve ekonomik güçlerin bina, bahçe, sokak, park ve anıtlar gibi maddi sonuçlarına odaklanarak analizlerini yapmaktadırlar.

1.2. Sosyolojik Kent Tanımlamalarından Bazıları

Kentler, üretimin ve tüketimin gerçekleştiği ve toplumsal ortak değerlerin birlikte tüketildiği yaşam alanları olmaları nedeniyle, sürekli kendisini yenileyen ve süreklilik sunan sosyolojik araştırmaların hedef konularından birini oluşturmaktadır. Kentlerin oluşum sürecinden onu şekillendiren süreç ve etkenlere; içinde barındırdığı toplumun incelenmesinden tüketim ve yaşam tercihlerine kadar pek çok araştırma yapılmış ve bu araştırmaların önemli bir kısmı kent ve kentleşme üzerinde yeniden düşünülmesi gereğini ortaya koymuştur. Tüm toplum üzerindeki belirleyici konumu ve kendi içyapısındaki ilişki çeşitliliği nedeniyle sosyolojik araştırmaların konusu haline gelmiş olup, kent sosyolojisi bilim dalının da gelişmesine önayak olmuştur.

David Harvey, kentsel süreçlerin önemine vurgu yapan Neo-Marksistlerden biridir.Harvey nesneleri incelemektense dinamikler ve süreçler incelendiğinde zaten

nesnelerin arasındaki ilişkilerin incelenmiş olacağına işaret etmektedir (Harvey, 2005). Kenti belirleyen ve tanımlayan, süreçler ve toplumdur; devlet burada güdümleyen olarak rol alabilir. Bu bağlamda, toplumsal sınıflar kentsel süreçleri belirleyen aktörlerden ilkidir (Şengül, 2001).

Emile Durkheim'a göre günümüzde kent ile toplum arasında bir ayrım yapmak doğru değildir, çünkü artık toplum dendiğinde akla büyük ölçekte bir kent gelmektedir. Kenti işbölümü ve dayanışma kavramlarıyla ele alan Durkheim'a göre toplumda işbölümü iki etmenle artar. Birincisi maddi ikincisi ise manevi yoğunluktur. Maddi yoğunluk belli bir yerdeki nüfus yoğunluğuna ilişkindir; manevi yoğunluk ise bir toplumun üyeleri arasındaki etkileşim ve toplumsal ilişkilerdir(Bottomore, 1971, s. 87). Kentliler arasındaki ilişkiler ağı da kentin manevi yoğunluğu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Queen ve Carpenter'a göre kent "*yerine ve zamanına göre geniş sayılacak biçimde bir araya gelmiş ve birtakım ayırdedici faaliyet ve özellikleri bulunan insanlar ve yapılar topluluğu*"dur(Yavuz, Keleş, & Geray, 1978, s. 24). Nüfus kıstası temel olmakla birlikte, bir arada yaşamalarına ve bunların gerçekleştirdikleri etkinliklere –güncel betimlemeyle kentsel süreçlere– önem atfedilmiştir.

Şimdiye kadar açıklanmaya çalışılan sosyolojik kent tanımlamalarında metropol kent[1] dışında kalan kentlere sosyolojik açıdan yaklaşılmıştır. Aşağıdaki kent tanımlamalarında ise metropol kent olgusuna ağırlık verilmiştir. Çok genel nitelikler çerçevesinde Dünya'da hızlı bir nüfus artışı yaşayan, ticaret – amaözellikle hizmet sektörü– oldukça gelişmiş ve uluslar arası şirketlerin faaliyet gösterdiği kentler metropol olarak adlandırılmaktadır.

Sassen'a göre kentlerdeki ulus – ötesi ağlar dizisinin varlığı kentsel mekânın fiziksel değişimine yol açmaktadır. En çok sermayeye hizmet eden bilgi teknolojileri modern kent sınırlarını yıkarken sınır – ötesi, ulus – ötesi ve hatta okyanus – ötesi ilişkileri canlı tutmakta ve bu etkileşimi sağlamaktadır(Sassen, 2001).

Castells, küresel alanda cereyan eden sürecin kentlere nasıl biçim verdiğine değinmektedir. Ortaya koymuş olduğu "akışların mekânı" (space of flows) kavramıyla Castells, yeni bir sosyal etkileşim mekânı ihtiyacının doğduğundan bahseder. Bu mekânda, etkileşim çok geniş uzaklıklar karşısında, gerçek zaman içinde yer alır. Bu mekân bilgi, halk ve malların akışı tarafından şekillenmekteydi ve böyle şekillendi. Bu sadece uzun tarihi eğilimlerin kademeli olarak uzantısı değil; kendi öz karakteri ve dinamikleri olan yeni bir sosyal mekân yaratmak için geçilmiş olunan bir eşiktir. Bu mekân "akışlar mekânı"dır(Castells, 2011).

Kent sosyologlarının kente ve kentin tanımına en önemli katkısı, kentin içyapısının aktörlerine ek olarak bu aktörlerin birbirleriyle ilişkisi olduğunu ve bu ilişkilerden dolayı kentin bir süreçler ve ilişkiler ağı olduğunu ortaya koymuş olmalarıdır. Kentteki aktörler arasındaki ilişki ve etkileşimler ağı kent mekânının sürekli değişmesine neden olacaktır. Bu denli etkili olabilecek kentsel süreç ve ilişkiler kırsal alanda bu ölçüde karmaşık olmamaktadır. Kentsel nüfusun fazla oluşu da bu karmaşıklığı oldukça artırmaktadır.

[1] Metropol veya metropol kent terimi idari sınıflandırma açısından mevzuatta Türkiye'de büyükşehir olarak karşılığını bulmaktadır.

2. KENTLEŞMENİN ÖLÇÜLMESİNDE KULLANILAN YÖNTEMLER

Kitto, Antik Yunan kentlerine değinirken, dönemin en doruk noktasında dahi yedi yüz Yunan kentinin nüfuslarının kent başına yüz bin civarında olduğunu; dolayısıyla sayısal büyüklük ile önemliliği birbirine karıştırmamak gerektiğini hatırlatır (Kitto, 2011, s. 40). Günümüzde de kentleşmenin ölçümü nüfus kıstasına saplanıp kalmış bir görünüm sunmaktadır. Belirli bir nüfusun üzerinde yerleşiği barındıran yerleşimlere kent, bu nüfusun toplam nüfusa bölümüne ise kentleşme düzeyi adı verilmesi bu dar bakış açısını yansıtmaktadır.Kentleşmenin geleneksel olarak Dünya'da ve Türkiye'de nasıl ölçüldüğü aşağıda belirtilmeye çalışılmıştır.

2.1. Dünya'daki Kent ve Kentleşme Tanımlamaları ile Ölçüm Yöntemleri

2.1.1. OECD Bölgesel[2] Tipolojisi

OECD, üye ülke coğrafi sınırlarını dikkate alarak bu ülkelerin bölgelerini Kentsel Egemen, Ara Alan ve Kırsal Egemen olarak üç başlıkta sınıflandırmıştır. Yine nüfus temel olmakla birlikte, söz konusu tanımlama bir bölge içerisinde yerleşik nüfusun yoğunluğu ile kentsel merkezlerin büyüklüğüne dayanmaktadır. OECD bölgesel tipolojisinin sırayla üç esas adımı bulunmaktadır (OECD, 2011, s. 3):

- Kilometrekare başında düşen yerleşiklerin sayısının 150 kişiden az olduğu yerel birimlerin (coğrafi olarak TL3'ten daha düşük düzeydeki idari birimler) 'kırsal' olarak sınıflandırılması.

- Bu düşük düzey yerel birimlerin TL3 bölgelerine toplanması ve kırsal yerel birimlerde yaşayan nüfusun yüzdelerini kullanarak sonra gelen birimin "kentsel egemen", "ara alan" ve "kırsal egemen" olarak sınıflandırılması. Bu doğrultuda TL3 bölgeleri;

  - Kırsal yerel birimlerde yaşayan nüfusun payı %15'ten az ise *Kentsel Egemen (PU),*
  - Kırsal yerel birimlerde yaşayan nüfusun payı %15 ilâ %50 arasında ise *Ara Alan (IN),*
  - Kırsal yerel birimlerde yaşayan nüfusun payı %15'den yukarı ise *Kırsal Egemen (PR)*

  olarak sınıflandırılır.

- TL3 bölgelerinin barındırdığı kentsel merkezlerin büyüklüklerinin hesaba katılması ve aşağıdaki kurallara dayalı olarak sınıflandırmanın uyarlanması. (Birinci ve ikinci adımlarda kırsal egemen olarak sınıflandırılan bir bölgenin, bölgesel nüfusun en az %25'ini temsil edecek şekilde kentsel merkezin 200.000'den fazla yerleşiği barındırması durumunda 'ara alan' olacağı; ara alan olarak sınıflandırılan bir bölgenin iseaynı temsil koşuluyla kentsel merkezin 500.000'den fazla yerleşiği barındırması durumunda 'kentsel egemen' olacağı ifade edilmiştir.)

OECD, bölgesel tipoloji kapsamında üye ülkelerin nüfuslarını yukarıdaki üç sınıflandırmaya dayalı olarak yüzdesel dağılımını da hesaplamıştır. Örneğin, Lüksemburg'un

[2] OECD'nin kullandığı bölge terimi Bölgesel Düzey 3 (TL3), yani siyasi ve idari açıdan 'il' statüsünü ifade etmektedir (OECD, 2011, s. 3; OECD, 2013, s. 156).

tamamı kırsal egemen iken, Hollanda nüfusunun %85'i kentsel egemen alanda yaşamaktadır. Türkiye'de ise 81 ilin 45'i kırsal egemen, 23'ü ara alan ve sadece 13'ü kentsel egemen olarak sınıflandırılırken kırsal nüfus %25, ara alan nüfusu %23,4 ve kentsel nüfus %51,6 olarak hesaplanmıştır (OECD, 2013, s. 158).

2009 yılında OECD, erişilebilirlik kıstasını da barındırması amacıyla bölgesel tipolojide rötuşa gitmiştir. Nüfus yoğunluğuna dayalı var olan tanımı tamamlamak için ülke örneklerinden yola çıkarak, yüksek nüfuslu bir merkeze ulaşmak için gereken sürüş süresinin de eklenmesi sonucuna varılmıştır (OECD, 2011, s. 5). Bu son sınıflandırma beş bölge tipinden oluşmaktadır: Kentsel Egemen (PU), bir kente Yakın Ara Alan (INC), Uzak Ara Alan (INR), bir kente Yakın Kırsal Egemen (PRC) ve Uzak Egemen Kırsal (PRR). Buradaki uzaklık kavramı da OECD tarafından sayıya dökülmüştür (OECD, 2011, s. 9):

- Ara Alanlar için; 50.000'den fazla yerleşiğe sahip en yakın yerele bölgesel nüfusun en az %50'sinin günlük sürüş süresi 60 dakikadan az olan yerleşimler Yakın Ara Alan (INC), daha uzun olan yerleşimler Uzak Ara Alan (INR),

- Kırsal Egemen alan için; 50.000'den fazla yerleşiğe sahip en yakın yerele bölgesel nüfusun en az %50'sinin günlük sürüş süresi 60 dakikadan az olan yerleşimler Yakın Kırsal Egemen (PRC), daha uzun olan yerleşimler Uzak Egemen Kırsal (PRR), olarak belirlenmiştir.

Kentsel hinterlandın ve kentsel işbölümünün dikkate alınması açısından OECD'nin bu revize tipolojisi olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

2.1.2. Avrupa Birliği Kentsel – Kırsal Tipolojisi

Avrupa Birliği (AB) OECD'nin tipolojisine oldukça benzer bir kentsel – kırsal tipolojisi oluşturmuştur. Tipolojide Türkiye'de 'il' statüsüne denk gelen NUTS3 bölgeleri OECD ile aynı şekilde Kentsel Egemen, Ara Alan ve Kırsal Egemen olarak üç farklı kategoriye ayrılmıştır. Bu tipoloji bir kilometrekaredeki kareli hücrelerin[3] kentsel veya kırsal olarak sınıflandırılmasına dayanmaktadır. Buna göre, bir yerleşimin kentsel olarak addedilebilmesi için kareli hücreler iki koşulu yerine getirmesi gerekmektedir: i) kilometrekareye en az 300 yerleşiğin düştüğü bir nüfus yoğunluğu, ii) yoğunluk eşiğinin üzerindeki bitişik hücrelerde en az 5.000 kişilik bir nüfus. Bunun dışındaki hücreler ise kırsal olarak değerlendirilir. Bu sınıflandırmaya bağlı olarak bu kareli hücreler yukarıda sözü edilen üç gruba aşağıdaki şekilde ayrılmıştır (EUROSTAT, 2013):

- Kırsal nüfus toplam nüfusun %20'sinden aşağı ise Kentsel Egemen Bölgeler/Kentsel Bölgeler,

- Kırsal nüfus toplam nüfusun %20'sinden çok ama %50'sinden aşağı ise Ara Bölgeler,

- Kırsal nüfus toplam nüfusun %50 ve fazlasını oluşturuyorsa Kırsal Egemen Bölgeler/Kırsal Bölgeler

Yukarıdaki üç koşula ek olarak;

[3] AB'nin tipolojisinde de kareli hücreler Kartezyen koordinatlar aracılığıyla oluşturulan bir kare ağ için kullanılan bir sistemdir.

- Kırsal Egemen olarak sınıflandırılan bir bölgenin, bölgesel nüfusun en az %25'ini temsil edecek şekilde kentsel merkezin 200.000'den fazla yerleşiği barındırması durumunda 'ara alan' olmakta,

- Ara Bölge alan olarak sınıflandırılan bir bölgenin, bölgesel nüfusun en az %25'ini temsil edecek şekilde kentsel merkezin 500.000'den fazla yerleşiği barındırması durumunda 'kentsel egemen' olmaktadır.

OECD'nin tanımlaması ile AB'nin tanımlaması arasında %15'lik koşulun %20'ye yükseltilmiş olması ve kilometrekare başına düşen 150 yerleşik koşulunun 300'e çıkarılması dışında önemli bir fark bulunmamakta olup, tanımlar birbirine oldukça benzemektedir. AB, bu alanlarda üretilen Gayrisafi Katma Değeri (GVA)[4] de hesaplamaktadır. Ancak, GVA kırsal veya kentsel alanın belirlenmesine bir ek koşul olarak getirilmemiş, sadece bu üç kategori içerisinde ne kadarlık bir üretim gerçekleştiğini hesaplamak için kullanılmıştır.

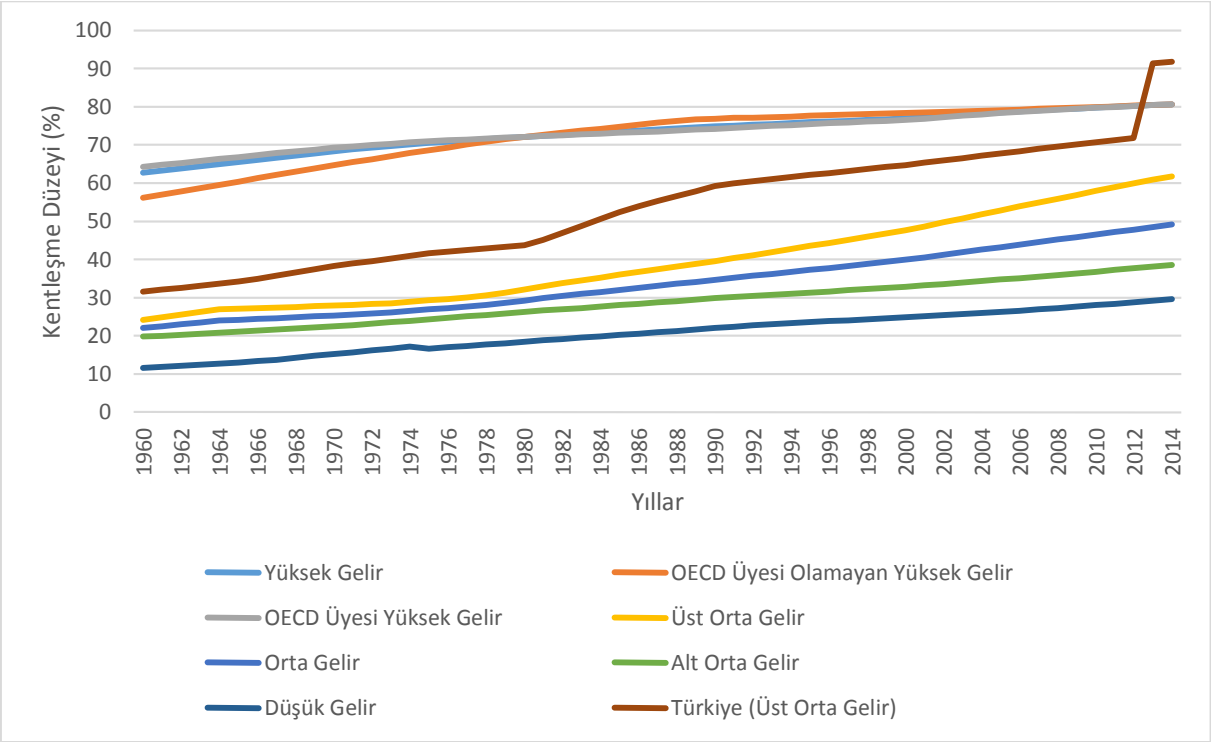
2.1.3. Dünya Bankası

Dünya Bankası verilerine göre son on yılda dünyadaki kentli nüfusun toplam nüfusa oranı %49'dan %53,5'e yükselmiştir (The World Bank, 2015). Dolayısıyla, Dünya Bankası'nın yayınladığı veri setinde kentleşme ölçütü nüfustur.[5] Veri setini gelir grubuna göre de düzenlemiş olan kurum, ülkeleri bu kapsamda OECD üyesi olmayan yüksek gelir, OECD üyesi yüksek gelir, üst orta gelir, orta gelir, alt orta gelir ve düşük gelir olarak altı gruba ayırmıştır. Şekil 1'de bu ülkeler ile Türkiye'nin 1960 – 2014 yılları arası kentleşme eğilimleri yer almaktadır.

[4] Gayrisafi Katma Değer temel fiyatlarla hesaplanan çıktılardan alıcı fiyatlarıyla hesaplanan ara tüketimin çıkarıldıktan sonraki netidir (EUROSTAT, 2013).

[5] Dünya Bankası'nın metaveri gösterge açıklamalarında kentsel nüfusun, ülkelerin ulusal resmi istatistik kurumları tarafından tanımlanmış olan kentsel alanlarda yaşayan kişiler olduğu ve Dünya Bankası nüfus tahminleri ve Birleşmiş Milletler Dünya Kentleşme Beklentileri'nden elde edilen kentleşme düzeyleri kullanılarak hesaplandığı belirtilmiştir.

Şekil 1: Dâhil Olunan Gelir Grubuna Göre Ülkelerin Kentleşme Düzeyleri*(The World Bank, 2015)*



Son elli beş yıllık dönemde kentleşme düzeyi en yüksek olan grup, Türkiye'nin de dâhil edildiği 'üst orta gelir' grubudur; özellikle 1970'lerin sonundan başlayarak 2014 yılına kadar iki kattan fazla bir artış gözlemlenmektedir. Türkiye ise, daha önce açıklanan nedenden dolayı son iki yılda %20'ye yakın bir kentleşme hızı yakalamıştır.

Birleşmiş Milletler de Dünya Bankası'na çok yakın bir hesaplamayla 2014 yılı sonu itibariyle küresel kentli nüfusun %54'ünün kentsel alan yerine kentsel alanlarda yaşamayı tercih ettiğine işaret etmektedir.[6]

2.1.4. Küreselleşme ve Dünya Kentleri Araştırma Ağı (GaWC)

Loughborough Üniversitesi'nin Coğrafya Bölümü tarafından oluşturulan GaWC, dünya kenti veya küresel kentlerin dünya çapındaki işlemlerinin varlığını dikkate almaktadır. Ayrıca, bu kentlerin içyapıları ile aynı statüdeki kentlerin karşılaştırılması da analiz edilmektedir. Bugün ulaştığı noktada ise bu girişim uluslararası işletmecilik, sürdürülebilirlik, kentsel politikalar ve lojistik gibi konularda araştırmalar da yapmaktadır.

Taylor, Walker ve Beaverstock tarafından Friedmann'ın ortaya attığı kentler listesinin geliştirildiği Dünya Kentleri Envanteri'nde kentler üç temel gruba ayrılmış ve bir de ek sınıflama yapılmıştır (Taylor, Walker, & Beaverstock, 2002): i) Alfa Dünya Kentleri, ii) Beta Dünya Kentleri, iii) Gamma Dünya Kentleri ile Dünya Kent Formasyonu İşareti taşıyan kentler.

[6] Birleşmiş Milletler 2050 yılında dünya nüfusunun %66'sının kent sınırları içerisinde yaşayacağını tahmin etmektedir (United Nations, 2015, s. xxi).

Bu ikinci girişimin ardından belirli dönemlerde kent sınıflandırması güncellenmiştir. 2012 yılında GaWC tarafından yapılan sınıflandırmada Alfa (++), Alfa (+), Alfa, Alfa (-), Beta (+), Beta, Beta (-), Gama (+), Gama ve Gama (-) olarak çeşitlendirilmiş kent sınıflandırması göze çarpmaktadır. Yine bu listeye ek olarak, bu listeye aday kentler de 'yüksek yeterlilik' ve 'yeterlilik' sahipliğine göre ikiye ayrılmıştır (GaWC, 2012). Alfa (++) grubunda sadece Londra ve New York'un olduğu listede Türkiye'den İstanbul (Alfa (-)), Ankara (Gama) ve İzmir (yeterlilik) bulunmaktadır.

Bu sınıflandırma 526 kentteki 175 ileri hizmet üretici şirketlerin (muhasebe, reklam, bankacılık/finans ve hukuk sektörleri) ofis ağlarına dayalı olarak oluşturulmuştur (GaWC, 2012; Taylor, Walker, & Beaverstock, 2002). Coğrafi sınırların hiçbir zaman tamamen mühürlü olmayışı duruma göre değişen bir şekilde alanlar arasında bağ ve bağlantılar ortaya çıkarmaktadır.[7] Bu bağ ve bağlantılar bölgelerin mekânlarının yanı başında var olacak – Manuel Castells'in deyimiyle– bir akışlar uzamını (space of flows) tanımlamaktadırlar. Böylece, modern dünya sisteminin gelişiminde ulus ötesi işlemlerin her zaman önemli olduğu vurgulanmak istemiştir (Taylor, Walker, & Beaverstock, 2002).

2.1.5. Uyumlaştırılmış Kent Tanımı

Avrupa Birliği Komisyonu ve OECD 2011 yılında, üye ülkelerin kentlerinin karşılaştırılabilirliğinin sağlanması açısından yeni bir kent tanımı geliştirmiştir. Bu tanım üç temel adımda çalışmakta ve yüksek yoğunluklu nüfus kare hücrelerine (gridcell) dayalı yeni bir mekânsal kavram olan bir '*kent merkezi*' veya '*kent* çekirdeği' varlığına dayanmaktadır (Dijkstra & Poelman, 2015, s. 2; Brezzi, Piacentini, Rosina, & Sanchez-Serra, 2012, s. 24). Kentsel çekirdeğin yanında hinterlant nüfusu[8] da dikkate alınarak toplam kent nüfusuna ulaşılmaktadır.

Uyumlaştırılmış kent tanımına ulaşabilmek için üç aşama gerçekleştirilmiştir (Brezzi, Piacentini, Rosina, & Sanchez-Serra, 2012, s. 25-32; Dijkstra & Poelman, 2015, s. 2):

- Birinci Aşama- Kareli nüfus verileri aracılığıyla çekirdek belediyelerin belirlenmesi: İlk aşamada kentleşmiş alanlar veya kentsel yüksek yoğunluklu kümeler tanımlanmaktadır. Kilometrekareye en az 1.500 kişinin düştüğü yerler yüksek yoğunluklu hücrelerdir.

- İkinci Aşama- Aynı işlevsel alana ait bitişik olmayan çekirdeklerin birleştirilmesi: İkinci aşamada Bitişik yüksek yoğunluklu hücreler kümelendirilir, boşluklar doldurulur ve en az 50.000 yerleşiğe sahip kümeler 'kentsel merkez'[9] olarak tutulur.

- Üçüncü Aşama- Kentsel hinterlantların belirlenmesi: Nüfuslarının en az yarısı kentsel merkez içinde kalan tüm belediyeler kentin bir parçası olmaya aday olarak seçilir.

[7] Yazarların bu araştırmasında Londra'nın dışsal ilişkilerine özellikle önem atfedilmiş ve diğer dünya kentleriyle olan ilişkiler ağı haritalandırılmıştır.

[8] Bu tanım kapsamında hinterlant, yoğun yerleşilen çekirdeğin dışında yer alan, kentsel istihdam piyasasının "işçi birikim havzası" olarak tanımlanmaktadır (Brezzi, Piacentini, Rosina, & Sanchez-Serra, 2012, s. 28)

[9] Dolayısıyla, bir alana kentsel merkez diyebilmek için en az 50.000 kişilik yerleşik bir nüfusa sahip olunması koşulu aranmaktadır.

Tüm bu aşamalardan sonra siyasi düzeye bir bağlantının olması, kent nüfusunun en az yarısının kentsel merkez içinde yaşaması ve kentsel merkezin nüfusunun en az %75'inin bir kent içinde yaşaması kaydıyla kent tanımlanmış olur (Dijkstra & Poelman, 2015, s. 2).

Bu aşamalara göre belirlenen kentsel alanlar için dört tip nüfus büyüklüğü önerilmiştir (Brezzi, Piacentini, Rosina, & Sanchez-Serra, 2012, s. 34):

- Küçük kentsel alanlar (200.000'in altında nüfus)
- Orta büyüklükte kentsel alanlar (200.000'in üzerinde ve 500.000'in üzerinde nüfus)
- Metropoliten alanlar (500.000 ilâ 1,5 milyon arası nüfus)
- Büyük metropoliten alanlar (1,5 milyonun üzerinde nüfus)

Kentsel merkezlerinin nüfus büyüklüğüne göre ise kentler; S (50.000 ilâ 100.000), M (100.000 ilâ 250.000), L (250.000 ilâ 500.000), XL (500.000 ilâ 1.000.000), XXL (1.000.000 ilâ 5.000.000) ve Küresel Kent (5.000.000'un üzerinde) şeklinde belirlenmiştir (Dijkstra & Poelman, 2015, s. 5).

Uyumlaştırılmış kent tanımında nüfus kıstasının ağırlığı söz konusudur. Nüfus yoğunluğuna bağlı olarak kentsel merkez/çekirdeğin oluşturulması, kentsel alanın bu temelde belirlenmesi ve kentsel hinterlandın dikkate alınması bu tanımlamayı kentsel ilişkiler açısından ayırt edici kılmaktadır.

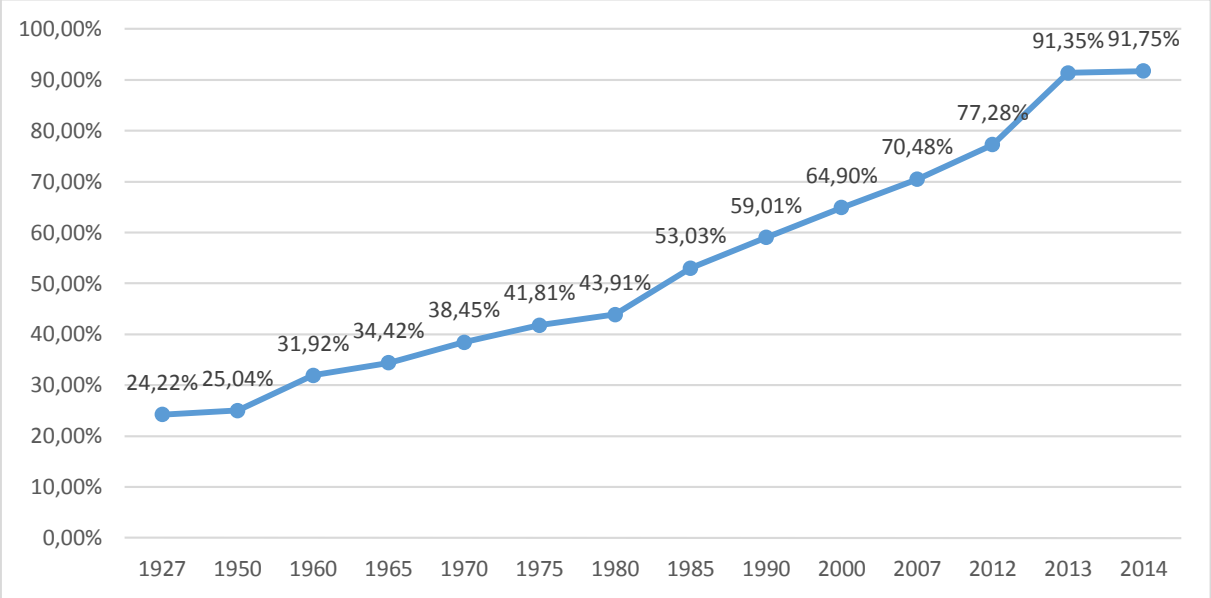
2.1.6. İşlevsel Kentsel Alanlar

OECD ülkeler arasında tutarlı bir şekilde kentsel alanları yeniden bir mteodoloji tanımlama gereğini duymuştur. 2012 yılında yayımlanan "Kentsel"in Yeniden Tanımlanması adlı raporunda kentlerin münferiden dünya çapındaki benzerleriyle performanslarını karşılaştırmak istedikleri ve kentler ile *kenti çevreleyen alan*lar arasındaki bağlantıların, ulusal büyüme performansı ile yaşam kalitesini etkileyerek, *ekonomik üretim*in nasıl ve nerede yer aldığına ilişkin önemli değişikliklere neden olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, kent için her durumda geçerli bir tanım olmadığı, var olan kentlerin de farklı büyüklükleri ve önemleri olduğu ve bu durumun da farklı kentler arasında bir karşılaştırma yapılmasına olanak vermediği vurgulanmıştır. Sözü edilen sorunların insanların yaşadığı yerler ile çalıştıkları yerler arasındaki ilişkinin daha iyi yansıtılması gerektiğine işaret ettiği sonucuna varılmıştır. Getirilen çözüm önerisi ise yoğun nüfuslu bir veya birkaç merkezin etrafında kentsel alanların örgütlenebileceğine ilişkindir; kentsel hinterlandın uzantılarının büyük oranda değişime uğradığı da dikkate alınmıştır. Raporda, kentler büyürken, metropol alanın hinterlandında özellikle bir nüfus artışı yaşandığı belirtilmiştir. Ancak, kentsel kullanım alanının uzantıları da farklılık gösterdiği için kentsel nüfus yoğunluğu da farklılaşmaktadır (OECD, 2012). OECD'nin bu metodolojisi özellikle metropol kentlere yönelik olsa da, her kentsel alan için bir çekirdek alan bir de hinterlant belirlenerek, kentsel işlevlerin bu iki alan arasındaki etkileşimi vurgulanmıştır. Her OECD ülkesi için belirlenen bu alanlar, yine OECD'nin uyumlaştırılmış kent tanımındaki dört tip nüfus yoğunluğundan birine karşılık gelecek şekilde küçük kentsel alan, orta büyüklükte kentsel alan, metropoliten alanlar ve büyük metropoliten alanlar olarak belirlenmiştir.

2.2. Türkiye'deki Kent ve Kentleşme Tanımlamaları ile Ölçüm Yöntemleri

Türkiye'de kentleşme düzeyinin büyük oranda arttığı belirli dönemler bulunmaktadır. Bunlardan ilki 1950 sonrası dönem, ikincisi1980'li yıllar ve son olarak 2013 yılıdır. Şekil 2'de bu dönemleri de kapsayan, Türkiye'de ilk nüfus sayımından itibaren gerçekleşen kentleşme düzeyleri belirli aralıkları gösterecek şekilde yer almaktadır.

Şekil 2: Seçilmiş Yıllar İtibariyle 1927 – 2014 Yılları Arası Türkiye'nin Kentleşme Düzeyi
(TÜİK, 2015)



1950'den sonra yaşanan hızlı kentleşmenin temel nedeni kırsal alandaki nüfusun çözülerek kentlere hareket etmesidir. Ancak, diğer iki dönem kentleşmenin temeli siyasal nedenlerde aranmalıdır. 4 Aralık 1981 tarih ve 2561 sayılı "Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun" nüfusu 300.000'i geçen belediyelerin çevresindeki belediye ve köylerin, yakınında bulunan ana belediyeye bağlanmasını sağlamıştır (MİGM, 2015). Söz konusu düzenlemeyle birlikte Türkiye'de kırsal alanların kentsel kabuğa büründürülme girişimi gerçekleştirilmiştir. 8 Mart 1984 tarih ve 195 sayılı "Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ve 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı "Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" ile belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri (BŞB[10]) kurulmuştur. Bu BŞB'lerin ardından 1986 yılında Adana, 1987 yılında Bursa, Gaziantep ve Konya, 1993 yılında Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun ile 2000 yılında Sakarya BŞB statüsüne geçirilmiştir(MİGM, 2015). 1980 sonrası kentleşme düzeyinin artış nedeni söz konusu BŞB'lerdir.

2012 yılı itibariyle Türkiye'deki kentli nüfusun toplam nüfusa oranı %77,28 olarak hesaplanmaktadır. 2013 yılında ise aynı oranın oldukça yüksek bir artışla %91,35 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Farklı bir açıdan, kentleşme düzeyi 2013 yılında bir önceki yıla

[10] Çalışmanın bundan sonraki kısmında BŞB kısaltması, büyükşehir veya büyükşehir belediyesi yerine kullanılacaktır.

göre %18 artmıştır; 11,5 milyon kişi[11] bir yıl içerisinde kırsal alanda yaşamaktayken kentsel yaşama geçiş yapmıştır. Türkiye'nin hızlı kentleşme süreci içerisine girdiği 1950 yılı ile (Keleş, 2002, s. 57) 1960 yılı arasındaki döneminde tecrübe etmiş olduğu kentleşme, 2013'e gelindiğinde hemen hemen bir yılda yaşanmıştır. Kentleşme düzeyindeki bu denli artış, doğaldır ki bir yıllık zaman dilimi içerisinde kırsal alanların tüm niteliklerinin genel bir dönüşümle kentsel niteliğe bürünmesi değildir. Söz konusu kentleşme dört tür kentleşme nedeninden biri olan 'siyasi nedene' bağlı bir kentleşmedir. Kaldı ki, kırsal alandan kentsel alana geçiş bir tercihtir (Yaş & Güler, 2015, s. 26). Son beş yılda Türkiye'de kentleri ve sınırlarını belirleyen geniş kapsamlı kanunlar; 5747 Sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", 6360 Sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ve 6447 Sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"dur.

Söz konusu kanunlarla Türkiye'de BŞB sayısı on altıdan otuza yükselmiştir[12]. Türkiye'deki kentleşme düzeyini artıran unsur ise bu artış olmayıp, 6360 sayılı Kanun'un birinci maddesinin ilk fıkrasındaki "sınırları il mülki sınırları olmak üzere" hükmü ile ikinci fıkrasındaki "Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin,Sakarya ve Samsun BŞB'lerinin sınırları il mülki sınırlarıdır[13]" hükmüdür. İlgili hükümler gereği Türkiye'de toplam otuz BŞB'nin sınırı il mülki sınırı olarak belirlenmiş, aynı maddenin üçüncü fıkrası ile de bu sınırlar içerisindeki tüm köylerin tüzelkişiliği kaldırılarak bağlı bulundukları BŞB'nin birer mahallesi haline dönüştürülmüştür.

Bir yasama işlemiyle, kırsal alanları nitelikleri değişmeden kentsel alana dönüştürmek tek taraflı olduğu gibi aynı zamanda, özellikle sosyolojik açıdan sakıncalıdır[14]. Birleşik Krallık'ta da bir yerleşime kent unvanı verilmesi kraliyet makamı tarafından gerçekleştirilmekte; ancak, yaygın bilinenin aksine bu unvan için de bu yerleşimde bir katedralin varlığı gerekmemektedir (UK Department for Culture Media & Sport, 2015). Bu uygulama bazı şaşırtıcı kentlere de neden olmaktadır; örneğin, Galler'deki St. Davis kenti gibi 2.000'den az yerleşiğe sahip yerleşimler de kent unvanını taşımaktadır (Dijkstra & Poelman, 2015, s. 5). Almanya'da ise her eyalette ayrı olmakla birlikte 2.000'in üzerinde nüfusu olan bir yönetim birimine kent bu nüfusun altında kalan yerleşimlere de kırsal denmektedir. Bununla birlikte nüfusu 2.000 ilâ 5.000 arasındaki topluluklar (gemeinden) kırsal kent, 5.000 ilâ 20.000 arasındaki topluluklar küçük kentler, 20.000 ilâ 100.000 arasındaki topluluklar orta

[11] Tam rakam 11.585.982 kişi olup, salt kırsal alanın kentsel alana dönüşmesinden kaynaklı nüfus artışı ise 10.545.502 kişidir. Yaklaşık 1 milyon kişilik artış, mevcut kentlerin yıllık nüfus artış hızından kaynaklanmıştır.

[12] BŞB sayısındaki artışla birlikte, BŞB'lerin nüfusu toplam nüfusun %77'sini kapsar duruma gelmiştir. Geriye kalan %23'lük pay ise BŞB dışı iller arasında paylaşılmaktadır.

[13] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Geçici 2'nci maddesi ile İstanbul ve Kocaeli BŞB'lerinin sınırları il mülki sınırları olarak daha önceden belirlenmiştir. 6360 sayılı Kanun'un dördüncü maddesi de bu iki BŞB'nin sınırları içerisindeki köy ve beldelerin tüzelkişiliklerini kaldırarak bağlı bulundukları ilçe belediyesinin mahallesine dönüştürmüştür.

[14] Son yasal düzenlemelerin kır – kent farklılıklarını ortadan kaldırmadığına, kırsal alanların kentsel olarak anılmaya başlamasına ilişkin eleştirilerin (Demiral & Evin, 2014; Genç, 2014; Adıgüzel, 2014) sayısı giderek artmaktadır.

kentler ve 100.000'in üzerinde nüfusa sahip topluluklar ise büyük kentler olarak belirlenmiştir (Myers & Mauldin, 1952, s. 88). Görüldüğü gibi, hem Türkiye'de hem de dünyada nüfus kıstasının temel alınması ve yasama işlemiyle kentleşmenin belirlenmesi yaygın bir uygulamadır; getirdiği olumsuzluklar ise süregiden bir tartışma konusudur.

442 sayılı Köy Kanunu'nun ilk maddesi nüfusu 2.000'den aşağı olan yerleşimlere köy, nüfusu 2.000 ile 20.000 arasında olan yerleşimlere kasaba ve 20.000'den çok olan yerleşimlere ise şehir, yani kent dendiğini hüküm altına almıştır. Yine aynı maddede nüfusu 2.000'in altında olan ve aynı zamanda bir belediye örgütü mevcut olan bucak, ilçe ve il merkezlerinin kasaba olarak sayılacağı ve bunların Belediye Kanunu'na tâbi olacağını belirlemiştir. İlgili maddedeki belirlemenin, uluslararası karşılaştırma yapma imkânı vermeyen bir nitelikte olduğu söylenebilir (Gökyurt, Kındap, & Sarı, 2015, s. 4). 1924 yılında yürürlüğe giren bu Kanun'un içeriği günümüz koşullarından oldukça geride kalmış olmakla birlikte; bir yerleşime kent diyebilmek için, kentin tanımına çok sığ bir yaklaşımla nüfus kıstasının temel alındığı görülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun genel kıstası 5.000 kişilik nüfus kıstası iken 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve son yasal düzenlemeler bir yerleşimin BŞB olmasında 750.000 kişilik nüfusu temel almaktadır. 5747, 6360 ve 6447 sayılı kanunlarda da, kanun koyucunun 750.000 nüfusun üzerindeki kentsel alanları BŞB'ye dönüştürmeyi amaçladığı görülmektedir.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yayınlanan Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi verilerinde kentin il ve ilçe merkezleri sınırları içindeki nüfus olarak belirlendiği; ancak, beldelerin (belediye örgütlenmesi olan yerleşim yerlerinin) kent kapsamına alınmadığı[15] görülmektedir(TÜİK, 2015). Köy Kanunu'ndaki 20.000'den yukarı nüfusa sahip yerleşimlere kent denebileceği kuralı ile karşılıklı olarak incelendiğinde, TÜİK'in aslında Köy Kanunu'na göre kent olmayan pek çok yerleşimi kent niteliğinde değerlendirdiği söylenebilir. TÜİK verilerinden(TÜİK, 2015) yola çıkarak 2.000, 5.000 ve 20.000 kıstaslarına göre bir değerlendirme yapıldığında;

- Nüfusu 2.000'in (dâhil) altında 41 adet ilçe olduğu ve bunların toplam nüfusunun 57.872 kişi olduğu,
- Nüfusu 2.000 ilâ 5.000 (dâhil) arasında 139 adet ilçe olduğu ve bunların toplam nüfusunun 462.690 kişi olduğu,
- Nüfusu 5.000 ilâ 20.000 (dâhil) arasında 281 adet ilçe olduğu ve bunların toplam nüfusunun 3.045.302 kişi olduğu,

[15] Keleş'e göre belediye sınırları içerisinde kalan yerlere kent diyen görüşler bulunmaktadır (Gökyurt, Kındap, & Sarı, 2015, s. 3-4). Bu görüş dikkate alındığında, TÜİK'in uygulamasına ek olarak, beldelerin de kentli nüfustan sayılması söz konusu olacaktır. Bu yeni kapsamla birlikte, -TÜİK hesaplamaları temelinde- Türkiye'nin kentleşme düzeyi artacaktır. Örneğin Afyonkarahisar için bu beldeler kentli nüfusa dâhil edildiğinde kentli nüfus 123.303 kişi (kentleşme düzeyi %57'den %74'e), Sivas için 14.419 kişi (kentleşme düzeyi %72'den %74'e) ve Zonguldak için 61.460 kişi (kentleşme düzeyi %60'tan %70'e) yükselmiş olacaktır. BŞB'lerin tamamında ise köy veya belde belediyesi bulunmadığı için bu illerden kaynaklı bir artış yaşanmayacaktır. Beldelerin çoğu var olan durumda kırsal alan niteliklerini taşıdığından, belediye sınırı içerisinde kalan yerleşim yerlerinin kent sayılması Türkiye örneğinde doğru olmayacaktır.

- Toplamda 3.565.864 kişinin -TÜİK'in tersine- Köy Kanunu'na göre bir kentte yaşamadığı,
- Özetle, Köy Kanunu esas alındığında aslında kentleşme düzeyinin %87,16 olduğu sonucuna varılmaktadır.

Kuşkusuz bu tespit sadece yerleşim yerlerinin salt nüfus niceliğine göre ortaya koymakta olup, yasal düzenlemeyle resmi uygulama arasındaki kopukluğu ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır.

Keleş'in ise kentleşmenin hesaplanmasından iki noktadan hareket ettiği görülmektedir. İlki yine nüfus kıstası temel alınan, nüfusu 10.000'in üzerinde olan yerlere kent adı verilmesi şeklindeki tanımlamadır. İkinci olarak da, bugün TÜİK tarafından kullanılan, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin sınırlarının, yani il ve ilçe merkezleri sınırlarının kentsel alan olarak tanımlanmasına yer vermiştir[16] (Keleş, 2002, s. 57-64).

3. KENTLEŞME DÜZEYİNİN ÖLÇÜMÜNE FARKLI ÖNERİLER

Tarihsel süreç içerisinde geçirdiği evrimi de göz önünde bulundurulduğunda, kentin sadece nüfus kavramıyla sınırlanamayacağı sabittir. Önceki bölümde verilen Dünya'daki tanımlamalar doğrultusunda da kentin nüfus boyutundan öte diğer bazı kıstaslarla da ölçüm yapılabileceği öngörülmektedir. Bunun dışında, Türkiye örneği için kentlerin kırsal alanlar ile arasındaki farkları ortaya koyarak bir ölçüm yapılması daha sağlıklı olacaktır. Buna ilişkin birden fazla çözüm önerisi aşağıda ifade edilmeye çalışılmıştır.Kentin tanımlanmasında aşağıdaki önerilerin her biri tek başına yetersiz kalacağından, başarı koşulu olarak bütüncül bir bakış açısıyla birkaçının aynı anda değerlendirilmesi önem kazanmaktadır.

3.1. Nüfus

Gerek geleneksel gerekse sosyolojik ve yeni yaklaşımlara bakıldığında, tamamında nüfusun ilk ve olmazsa olmaz kıstas olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada getirilmek istenen öneriler de nüfustan tamamen bağımsız bir kıstaslar dizisi değil, yalnızca nüfusa bağlı kalınmadan nüfusa ek olarak getirilen farklı kıstaslardır. Türkiye'de tek başına nüfusun kullanılması halen kırsal nitelikte olan alanların kentsel alan şeklinde sayılmasına neden olmaktadır. Doğrudan doğruya yerleşim yerinin nüfusunu temel almaktansa, Avrupa Komisyonu ve OECD gibi nüfus yoğunluğunu kullanmak, kırsal alandan kentsel alanın daha belirgin bir şekilde ayrılmasına olanak tanıyacaktır.

3.2. Egemen Üretim Tekniği

Kırsal alana egemen olan üretim tekniği tarım iken, kentsel alanda ticaret başat olmak üzere diğer hizmet sektörleri egemen olduğundan kentsel alanın belirlenmesinde ticaretin veya diğer hizmet sektörlerinin o yerleşim özelinde tarıma üstünlüğü aranmalıdır. Hangi üretim tekniğinin daha üstün olduğunun belirlenmesinde ise o yerleşim alanı içerisinde üretilen nihai mal ve hizmetlerin toplam değeri temel alınmalıdır.

Avrupa Birliği'nin kentsel – kırsal tipolojisinde gayrisafi katma değer hesaplamasını uygulamaktadır. Ancak, bu uygulama kentsel, kırsal veya ara alanlarda ne kadar çıktı

[16]Kent tanımının içinde yer verilen kent sayısının artması da kentleşme olarak sayılabileceğinden, bu değişimi de göz ardı etmemek gerekmektedir.

üretildiğine ilişkin bir hesaplamadır. Oysaki bu çalışmada önerilen, bir yerleşimde tarımsal çıktıların nihai parasal değeri tarım dışı ticari ve sınai çıktıların (hizmetler dâhil) nihai parasal değerini aşıyorsa o alanın kırsal ağırlıklı kabul edilmesidir.

3.3. Göç Olgusu

TÜİK, 'ülke içi göç' verilerini yayımlamaktadır; verilerin kentsel nüfus açısından eksiği ise bu veriyi sadece il temelinde yayımlamakta olmasıdır. Verilerin tüm idari yerleşim birimleri açısında yapılması, göçün daha nitelikli bir belirleyici olmasına imkân tanıyacaktır.

Kentsel alan göç alan bir yerleşim özelliği taşıdığından ve kentin tarihsel süreci de bunu desteklediğinden göç alan yerleşimler kent olarak belirlenebilir. Ancak, TÜİK ülke içi göç verilerine bakıldığında, göç veren pek çok kentin olduğu görülmektedir[17]. Bununla birlikte, net göç hızı *göç edebilecek her bin kişi için net göç sayısı*(TÜİK, 2015) olup,geleceğe dönük bir kestirim ifade etmektedir. Hem bir yerleşimin kentsel alan olarak belirlenmesinde sığ bir belirleyici olacağından hem de kentlerin bir kısmının göç vermesi nedeniyle, net göç verisi bir yerleşimin kent veya kır olarak ayrılmasında sağlıklı bir ölçüt olamayacaktır. Ancak, net göç hızının temel alınması bir yerleşimin kentsel nitelikte olup olmadığını belirlemede daha belirleyici olabilir. Net göç hızı belirli bir zaman dilimi boyunca artıda olan yerleşimler kentsel alanın belirlenmesinde bir kıstas olabilir.

3.4. Ticari Etkinliklerin Çeşitliliği

Ticaretin gelişmesi, bugünkü kentlerin pek çok yönden çıkış noktası sayılan ortaçağ kentlerini ortaya çıkarmıştır. Kaldı ki, antik çağda dahi kentlerin gelişmesine koşut olarak ticaret ve zanaatın niceliği de artmıştır (Pirenne, 2014, s. 123). Günümüzde ise ticaret ve sanayi bölgeleri kentlerin en temel görüngülerindendir. Ticari etkinliklerin çeşitliliği kent sosyolojisi açısından işbölümü ve uzmanlaşmanın fazla olduğunun göstergesidir. Mezopotamya kentlerinde başlayan işbölümü ve uzmanlaşma kentlerin yapısını halen değiştirmeye ve sınırlarını genişletmeye devam eden belirleyici bir unsurdur.

OECD "Kentselin Yeniden Tanımlanması" adlı Raporu'nda metropoliten alanlar için ekonomik, sosyal ve çevresel koşullardan oluşan bir veri tabanı oluşturulması, gelişmekte olan ülkeler için kentsel alan tanımının uyumlaştırılması ve farklı alan tipolojilerini belirlemenin ötesinde diğer ekonomik işlevlerin de araştırılması önerisinde bulunmuştur. Buradaki amacı da kentleşme ve kalkınma arasındaki bağlantıların analiz edilmesi ve farklı büyüklükteki kentsel alanlardaki içsel büyüme potansiyeli üzerinde daha ileri analizlerin önünü açmak olarak ifade edilmiştir (OECD, 2012). OECD'nin kentleşme ile kalkınma arasındaki ilişkiye önem atfetmesi ve kentsel alana ilişkin farklı veri setlerinin oluşturulması önerisinin üzerinde durulmalıdır. OECD, kırsal – kentsel farkı yerine kentsel alanın metropoliten – çekirdek – hinterlant etkileşimine daha çok önem verdiği söylenebilir.

Kırsal alanlarda küçük ölçekli ticari faaliyetler olsa da, bunların etki alanı o kırsal alanla sınırlı kalmaktadır. Ticari ve sınai etkinliklerin yoğunluğu, ölçümü artık oldukça kolay veri seti gerektirdiğinden, kentsel yerleşimlerin belirlenmesinde rol oynayabilecektir. Bu açıdan bakıldığında, tarımsal ürünlerin alım-satım ve pazarlanması dâhil ticari etkinliklerin

[17]TÜİK'in hesaplamasında net göç hızı negatif veya pozitif olarak belirlendiğinden, göç veren kentler için aldıkları göçün verdikleri göçten daha az olduğunu belirtmek gerekmektedir.

nihai değeri, tarımsal etkinliklerinkinden daha çok olan yerler –nüfusuna bakılmaksızın– kentsel alan olarak belirlenebilir. Bu türden belirlemenin kentleşmenin ölçümüne kentsel alanı artırıcı değil, kırsal nitelikte olup da kent niteliğini taşıyan yerleşimlerin azalması yönünde katkısı olacaktır; Türkiye'deki kentleşme düzeyinin azalması şeklinde sonuçlanması beklenebilir.

3.5. Kentsel İlişkiler

Mezopotamya kentlerinde ilk kentsel ilişkilerin işbölümü ve uzmanlaşmadan kaynaklı yaşandığı söylenebilir. Bireylerin toplum içinde yaşamalarından ileri gelen günlük gereksinimlerindeki artış ve bunların karşılanmaları için birbirlerine karşılıklı gereksinim duymaları kentsel ilişkiler ağının temelini atmıştır.

HenriLefebvre, Manuel Castells, David Harvey ve Raymond Edward Pahl Karl Marx'ın toplum teorisinden etkilenerek kent ve kentleşmenin mantığını sorgulayan düşünürlerdendir. Çalışmaları kentin içsel yapısına yönelik olup, kent içerisindeki devlet dâhil aktörlerin kentin yapısını nasıl değiştirdikleri üzerinde durmaktadırlar. Kentsel ilişkilerin en temel belirleyicisi olarak da sermayeyi görmektedirler. Onlara göre sermaye, kentin içyapısı ile kentsel süreç ve etkileşimleri belirleyen bir güçtür. Ancak, sadece sermayeden yola çıkarak kentsel ilişkileri ortaya koymak eksik bir yaklaşım olacaktır. Sermayenin devleti kullandığı durumların dışında da, kentsel ilişkilerin ana belirleyicisi kentli bireylerdir; diğer bir ifadeyle bunların oluşturduğu kent toplumunun kendi iç dinamikleridir.

Söz konusu süreç, ilişki ve etkileşim ağlarının varlığı belirgin olmakla birlikte, niceliğe dökülmeleri olası olmadığından; kent kıstasları içerisinde yalnızca varlıkları dikkate alınarak geçerli bir kıstasa dönüştürülmesi söz konusu olabilir.

4. GENEL DEĞERLENDİRME

Hem Türkiye'deki hem de dünyadaki kent tanımlamalarının ve kentleşme ölçümlerinin temeli nüfustur. Kentleşme düzeyini nüfusu temel alarak ölçmenin çeşitli sakıncaları bulunmaktadır. Öncelikle nüfus sosyolojik bir yığın oluşturduğundan, bunların arasındaki oldukça karmaşık ilişkilerin göz ardı edilmesi veya bunlara yeterince önem atfedilmemesi kenti anarşik bir temele oturtur. Hâlbuki kent içerisinde çekirdek aileden uluslararası bir şirketin yönetimine dek hiyerarşik ilişkiler bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, kentsel ilişkilerin de kentleşme düzeyinde hesaba katılması gerekmektedir.

Avrupa Birliği Komisyonu ve OECD tarafından yapılan uyumlaştırılmış kent tanımı işlevler, fonlama veya feodal tarihe değil, sadece nüfus büyüklüğü ve yoğunluğa dayanmaktadır. Geniş bir kapsamda, tanım Avrupa kentsel hiyerarşisini belirlemektedir. Yeni bir tanım olsa da, yine nüfusun ana kıstas olduğu açıktır.

Yine OECD'nin bölgesel tipolojisi nüfusu esas almakla birlikte kentsel merkez büyüklüğü ve nüfus yoğunluğu ölçütlerini kullanarak kentleşme düzeyini biraz daha genişletmiş bulunmaktadır. Ancak, OECD'nin tanımlanmasını daha özgün kılan bir kente yakınlık veya kırsal alana uzaklık ile işlevsel kentsel alanlar kavramlarını geliştirmesidir. OECD'nin hem morfolojik hem de sosyolojik tanımlamaları bir araya getirmeye çalışan kapsamlı ve uygulanabilir yöntem arayışı geliştirmiş olduğu söylenebilir. Özellikle sürüş zamanının hesaplanarak kentsel hinterlandın, kent sosyologlarının önemle üzerinde durduğu

kentsel işbölümü ve uzmanlaşma ile kentsel ağın dikkate alınmış olması olumlu olarak değerlendirilebilir.

Bu çalışmada kent tanımı konusunda verilen öneriler temelde beş adettir. Bu önerilerin ortaya sağlıklı bir kent tanımlaması çıkarabilmesi için en az birden fazlasının aynı anda sağlanması önem arz etmektedir. Örneğin, bir alanı sadece göç aldığı için kentsel olarak tanımlamak yerine bunun yanında, bu yeni topluluğun arasındaki ilişkilerin giderek karmaşıklaşması sonucunu doğuran kentsel ilişkileri de aramak gerekmektedir.

SONUÇ

Kent ve kentleşme açısından, literatür ile uygulama arasında son yıllara kadar oldukça büyük bir ayrılık bulunduğu düşünülmektedir. Bu ayrılığın birincil nedeni, literatürdeki kent olgusunun oldukça geniş bir süreçler dizisine işaret etmesi; ancak, uygulamaya geçirilmesi zor ve çoğu zaman da nesnelliğe dönüştürülemeyecek gereksinimlere vurgu yapmakta olmasıdır. Her ne kadar sadece nüfus kıstasına bağlı kalmak pek çok kez eleştirilmiş ve bunun tek başına yeterli bir ölçüt olmayacağı ifade edilmiş olsa da, uygulamanın halen demografinin belirleyiciliğinden sıyrılamadığı da ortadadır.

Türkiye'de 2.000, 5.000 ve 20.000 nüfus ölçütlerine dayalı bir kent tanımı yapıldığında, –her ne kadar yasal olarak nüfusuna bakılmaksızın birer kentsel alan ifade etse de– ilçelerden bu üç ölçütten birinin altında kalanların kent kapsamından çıkartılması gerekmektedir. En geniş nüfus tanımı olan 20.000 kıstasından yola çıkıldığında, bu şekildeki bir indirgemeyle kentli nüfusun toplamda 3.565.864 milyon kişi azalarak kentleşme düzeyi %87,16'ya düşerek daha gerçekçi bir sayıya ulaşmış olacaktır. Yine de söz konusu çözüm, nüfus kıstasının belirleyiciliğinden sıyrılamamaktadır.

Kentleşme nedenlerinden biri olan siyasi nedenlerin, geniş ve dolgun bir tanıma sahip kent kavramı üzerinde belirleyici etkisinin en aza indirilmesi Türkiye'de bugünkü kentleşmenin aşması gereken önemli sorunlarından belki de ilkidir. Kır ile kent arasında derin ayrılıklar bulunmaktadır ve bunların yasal bir düzenlemeyle kabuğunu değiştirmek, niteliğindeki bir değişikliği gerçekleştirememektedir. Kent ve kentleşmeyisalt nüfus kıstasına bağlı kılmak, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin sınırlarını esas alarak kent tanımını dar bir çerçeveden görmek ve en azından yasal açıdan yönetsel özerkliğe sahip olduğu kabul edilen yerel yönetimlerin büyük çoğunluğunun üzerinde konumlandığı kentleri merkezi yönetimin etkisine açık bırakmak kent mantığının yerleşmesinin önündeki büyük bir engeldir. Bilimsel kıstaslar yerine yine de siyasi neden ön plana çıkarılacaksa da –daha meşru bir yöntem kullanmak adına– gönüllülük esasına dayalı olan halkoylaması seçeneği tercih edilebilir.

Kent sosyolojik bir olgudur; onu sosyolojik yapan içinde insan barındırmasından öte, insanların arasındaki ilişkilerin ortaya çıkardığı toplumsal olgulardır. Kır ile kenti birbirinden ayıran en önemli özelliklerden biri de toplumsal ilişkilerin karmaşıklığıdır. Bu nedenle, getirilen öneriler daha çok bu karmaşık ilişkinin düzeyinin belirlenmesine yönelik önerilerdir; bunun derecesi, bir yerleşimi kentsel alan olarak belirlemeye oldukça yardımcı olabilir. Önerilerin başarıya ulaşmasında tamamının aynı anda varlığı gerçekçi olmayacağı için gerekli olan başarı koşulu, kıstasların en az birden fazlasının sağlanması olabilir. Bu şekilde bir gruplandırma, kent ile kır arasındaki ayrımları daha dikkate alan, kentsel iç ve dış ilişkilere daha önem veren bir bütüncül yaklaşım oluşturabilir.

KAYNAKÇA

Adıgüzel, Ş. (2014). Hatay Büyükşehir Belediyesi. *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1*(Özel Sayı), s. 54-76.

Bottomore, T. B. (1971). *Sociology: A Guide To Problems And Literature.* New York: Pantheon Books.

Brezzi, M., Piacentini, M., Rosina, K., & Sanchez-Serra, D. (2012). Redefining urban areas in OECD countries. OECD içinde, *Redefining Urban: A New Way to Measure Metropolitan Areas* (s. 17-58). OECD Publishing.

Castells, M. (2011). Space of Flows, Space of Places: Materials for a Theory of Urbanism in the Information Age. R. T. LeGates, & F. Stout içinde, *The City Reader* (s. 572-582). New York: Routledge: Urban Reader Series.

Childe, V. G. (2011). The Urban Revolution. R. T. Legates, & F. Stout içinde, *The City Reader* (s. 31-39). New York: The Routledge: Urban Reader Series.

Demiral, B., & Evin, H. (2014). Malatya Büyükşehir Belediyesi: Arakentten Bütünkente Bir Dönüşüm Hikâyesi. *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1*(Özel Sayı), s. 77-87.

Dijkstra, L., & Poelman, H. (2015, Eylül 1). *Cities in Europe: The New OECD-EC Definition.* European Commission Regional and Urban Policy: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf adresinden alındı

EUROSTAT. (2013). *Urban-rural typology update.* Ağustos 2015 tarihinde EUROSTAT Statistics Explained: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Urban-rural_typology_update#Urban-rural_typology adresinden alındı

GaWC. (2012). *The World According to GaWC*. GaWC: http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2012t.html adresinden alındı

Genç, F. N. (2014). 6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri. *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1*(Özel Sayı), s. 1-29.

Gökyurt, F., Kındap, A., & Sarı, V. İ. (2015). Türkiye için Yeni Bir Şehir Tanımı Gerekli mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 24*(1), 1-32.

Harvey, D. (2005). Contested Cities: Social Process and Spatial Form. R. T. Legates, & F. Stout içinde, *The City Reader* (s. 227-243). New York: Routledge: Urban Readers Series.

Keleş, R. (2002). *Kentleşme Politikası.* Ankara: İmge Kitabevi.

Kitto, H. D. (2011). The Polis. R. T. Legates, & F. Stout içinde, *The City Reader* (s. 40-45). New York: The Routledge: Urban Reader Series.

Lefebvre, H. (2003). Urban Form. H. Lefebvre içinde, *The Urban Revolution* (s. 115-134). Minneapoli and London: University of Minnesota Press.

MİGM. (2015). *Büyükşehir Belediyeleri*. Eylül 10, 2015 tarihinde İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=4 adresinden alındı

Moudon, A. V. (1997). Urban morphology as an emerging interdisciplinary field. *Urban Morphology, 1*(1), s. 3-10.

Mumford, L. (2007). *Tarih Boyunca Kent: Kökenleri, Geçirdiği Dönüşümler ve Geleceği.* İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Myers, P. F., & Mauldin, W. P. (1952). *Population of the Federal Public of Germany and West Berlin.* Wahington: U.S. Government Printing Office.

OECD. (2011, June). *OECD Regional Typology.* Eylül 1, 2015 tarihinde Directorate for Public Governance and Territorial Development: Regional Policy: http://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD_regional_typology_Nov2012.pdf adresinden alındı

OECD. (2012, May 14). *Functional Urban Areas in OECD Countries.* Redefining Urban: a new way to measure metropolitan areas: http://www.oecd.org/regional/redefiningurbananewwaytomeasuremetropolitanareas.htm adresinden alındı

OECD. (2013). Defining regions and functional urban areas. *OECD Regions at a Glance 2013.* içinde OECD Publishing. doi:http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-47-en

Pirenne, H. (2014). *Medieval Cities, Their Origins and The Revival of Trade* (First Classic b.). (M. McCormick, Çev.) Oxfordshire: Princeton University Press.

Sassen, S. (2001). The Impact of the New Technologies and Globalization on Cities. A. Graafland, & D. Hauptmann içinde, *Cities in Transition* (s. 212-220). Rotterdam: 010 Publishers.

Şengül, T. (2001). *Kentsel Çelişki ve Siyaset.* İstanbul: WALD Demokrasi Kitaplığı.

Taylor, P. J., Walker, D. R., & Beaverstock, J. V. (2002). Firms and their Global Service Networks. (Routledge, Dü.) *GaWC Research Bulletin*(6), s. 93-115. Eylül 5, 2015 tarihinde http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb6.html adresinden alındı

Tekeli, İ. (2010). Mekan Anlayışında ve Coğrafya'da Kant'çı Çizginin Gelişmesi. İ. Tekeli içinde, *Mekansal ve Toplumsal Olanın Bilgibilimi Yazıları* (s. 51-68). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

The World Bank. (2015, July 39). *Urban Population (% of total)*. The World Bank Data: http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS/countries?display=graph adresinden alındı

TÜİK. (2015, Ağustos 30). *Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Bilgi ve Açıklamaları*. Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) Sonuçları: http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/aciklama.zul adresinden alındı

TÜİK. (2015, Ağustos 27). *İlçe nüfusları - 2014*. ADRESE DAYALI NÜFUS KAYIT SİSTEMİ (ADNKS) VERİ TABANI: http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul adresinden alındı

TÜİK. (2015, Haziran 10). *Şehir, belde ve köy nüfusları - 2014 (Açıklamalar: Şehir)*. ADRESE DAYALI NÜFUS KAYIT SİSTEMİ (ADNKS) VERİ TABANI: http://rapory.tuik.gov.tr/10-06-2015-12:31:50-392175163292274011380822124.html adresinden alındı

TÜİK. (2015). *Yıllara ve Cinsiyete Göre İl / İlçe Merkezleri ve Belde / Köy Nüfusu, Genel Nüfus Sayımları - ADNKS.* Temel İstatistikler: http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1587 adresinden alındı

UK Department for Culture Media & Sport. (2015, Eylül 05). *Civic Honours Competitions*. Department for Culture Media & Sport: http://old.culture.gov.uk/what_we_do/honours/7610.aspx#cities adresinden alındı

United Nations. (2015). *World Urbanization Prospects - The 2014 Revision.* New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division.

Yaş, H., & Güler, T. (2015). Considering The Phenomena of Countryside - City Distinction in The Case of Havsa. *International Referred Academic Social Sciences Journal, 6*(17), 24-47. doi:10.17364/IIB.2015179725

Yavuz, F., Keleş, R., & Geray, C. (1978). *Şehircilik: Sorunlar - Uygulama ve Politika.* Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

REKABET EDEBİLİR KENTLER YAKLAŞIMININ BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Esra ÇELEBİ ZENGİN
esracelebi06@gmail.com

ÖZET
Rekabet kavramı, küreselleşme sürecinin tüm dünyayı etkisi altına almasıyla birlikte yalnızca iktisadi bir kavram olmaktan çıkıp sosyo-kültürel, hatta siyasal bir boyut almıştır. Bu doğrultuda ülkelerin küresel rüzgârların etkisiyle savrulmayıp ayakta kalabilmelerinin yolu, rekabet gücüne sahip olmalarına göre belirlenmeye başlamıştır. Firmaları aşıp, ülkeleri yarıştıran bu süreçte ise, küreselleşmenin mekânsal yansıması olarak kentler ön plana çıkmaya başlamış, halka en yakın birim olan belediyelerin kentleri bu rekabette etkin hale getirmek gibi bir misyonları oluşmuştur. Ancak kent yönetimlerinin bu rekabette etkin olabilmek için uyguladıkları politikalar bazen amacını aşabilmektedir. Çünkü başka şehirlerden üstün olabilmeyi sadece küresel sermayeye ev sahipliği yapmak şeklinde algılayan belediye yönetimleri, söz konusu sermayenin belirli bölgelerde yoğunlaşması neticesinde mevcut bölgelerarası eşitsizliğin derinleşmesinde, hatta bu durumun kentler arasına yayılmasında rol oynayabilmektedirler. Öyle ki, aynı bölge içerisinde yer alan kentlerde bile, önemli kalkınma farklılıkları görülebilmektedir. Elbette ki, kentleri cazibe merkezi ya da dünya kenti haline getirmek adına uygulanan politikaların kentsel dokuya verdikleri zararlar ise, ayrı bir tartışma konusunu oluşturmaktadır.
1970'lerden sonra konuşulmaya başlanan ve özellikle 1980'lerde kuvvetli etkisi hissedilen, 1990'larda teknolojik gelişmelerle birlikte dünyaya hâkim olan ve rekabet edebilirliği odak noktası yapan küreselleşmenin öngördüğü çerçevede, Türkiye'deki kentlerin rekabetçilik seviyelerinin belirlenmesi son dönemlerde sıkça gündeme gelmeye başlamıştır. Rekabet Edebilir Kentler Yaklaşımının Bölgesel Kalkınma Politikaları Üzerindeki Etkileri başlıklı bu bildiri kamu yönetiminde değişim, ülkelerin ve bölgelerin rekabet gücü, Türkiye'de kentler arası rekabet başlıklarını özetlendirerek incelemiştir. Bu bildiride, söz konusu alana ilişkin ülkemizde öne çıkan çalışma ve gelişmelere kısaca yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Rekabet Edebilir Kentler, Bölgelerarası Eşitsizlik, Bölgesel Kalkınma, Türkiye.

1. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

Geniş anlamda "başkalarını sevk ve idare etme süreci ya da faaliyeti" (Eryılmaz, 2013: 3) olarak tanımlanabilen yönetim kavramını, Henry Fayol'un öne sürdüğü ilkeler etrafında değerlendirecek olursak, *herhangi bir eylemin, belirlenen amaçlar doğrultusunda planlanması, amacı gerçekleştirecek kişilerin örgütlenmesi, amaçlanan faaliyetin yürütülmesi, ilgili kişi ve birimlerin koordine edilmesi ve sürecin denetlenmesi* şeklinde tanımlayabiliriz.

Yapısal, işlevsel, akademik ve mesleki boyutları olan (Eryılmaz, 2013) kamu yönetimini ise, kamu politikalarının uygulanması süreci içinde kamu örgütlerinin yönetilmesini sağlayan idari bir mekanizma (Polatoğlu, 2003: 55) olarak değerlendirebiliriz.

Elbette büyük ve merkeziyetçi örgütlenmesi, katı hiyerarşisi, biçimselliğe ve kurallara yoğunluk vermesi ve esnek olmaması (Al, 2002: 47-60) gibi yönlerden eleştirilen geleneksel kamu yönetiminin yeni dünya düzeni ve bu düzenin yeni sağ olarak bilinen ideolojisi etrafında yeniden yapılanması gündeme gelmiştir (Güler, 2005: 84). Yeni kamu yönetimi ya da yeni kamu işletmeciliği olarak tartışılan bu anlayışın yurttaş odaklılık, performans ölçümü, adem-i merkeziyetçilik, rekabet algısının korunması ve özel sektör yönetim tekniklerinin benimsenmesi gibi temel karakteristikleri bulunmaktadır.

YKY'nin öne çıkan özellikleri ise şunlardır (Borins, 2000):

- Vatandaşların değer verdiği yüksek kalite hizmetlerin sağlanması,

- İyileştirilmiş kurumsal ve bireysel performansın talep edilmesi, ölçülmesi ve ödüllendirilmesi,

- Özellikle merkezi ajansları kontrolünün azaltılmasında, yönetimsel otonominin savunulması,

- Yöneticilerin performans hedeflerini karşılayabilmeleri için gerekli insan ve teknolojik kaynakların sağlanmasının öneminin fark edilmesi,

- Özel sektör ya da sivil toplum örgütlerine karşın hangi kamu amaçlarının kamu hizmetlileri tarafından icra edilebileceğine dair rekabet ve açık fikirlilik algısının korunması.

Devletin küçültülmesi, devletin ekonomik faaliyetlerinin özelleştirilmesi, kamu hizmetlerinin değerlendirilmesi ve dağıtımında bilişim teknolojisinden yararlanılması ve son olarak uluslararası hatta ulus aşırı bir yaklaşım sağlanarak ulus devlet anlayışından uzaklaştırılması (Aydın, 2004: 93; Seyrek, 2007: 250) şeklinde dört temel eğilim sergileyen bu yaklaşımın birincil derecede etkilediği ve hayata geçirildiği kurumlar ise, yerel yönetimler olmuştur. Çünkü dünyanın tek bir yer olarak algılanmasındaki bilinç artışını anlatan (Çukurçayır, 2009: 14) küreselleşme sürecinde yerelleşme eğilimleri güçlenmiş ve kentleşme olgusu hız kazanmıştır.

Dolayısıyla artan ve çeşitlenen hizmet talebinin karşılanması gerçeği ile baş başa kalan yerel yönetimler (Ökmen, 2003: 34), küreselleşmenin yol açtığı fırsat ve tehditleri dikkate alarak yerel ihtiyaçları karşılama konusunda hayati rol üstlenmişlerdir.

2- REKABET VE REKABET GÜCÜ

Uluslararası serbest piyasa kurallarının geçerli olduğu dünya ekonomik düzeninde firmalar arasında yaşanan *mega* veya *hiper* rekabetin artık kamu, özel tüm örgütleri değişime zorladığı görülmektedir (Aktan, 2003: 13). Bu süreçlerden ilk ve en çok etkilenen birimler olması açısından yerel yönetimler öncü olmakta ve rekabeti sağlayabilmek adına birtakım yöntemler izlemektedir. Bu yöntemler arasından Verimlilik Başarı Karnesi (Balanced Scorecard) uygulaması ve Benchmarking yaklaşımı öne çıkmaktadır.

VBK yöntemi, yerel yönetimlerde performans ölçülerine bütüncül yaklaşan, müşteri ve pazara odaklanan, her örgüte uymak için esnek bir yapıya sahip olan bir sistemdir. Vizyon oluşturmak ve paylaşmak, bütün yönetimi stratejik amaçlardan haberdar etmek, kurumsal başarıyı sürekli kılmak, ekip ruhunu güçlendirmek (Çukurçayır ve Eroğlu, 2005: 144) gibi birtakım ilkeler, VBK yönteminin uygulanabilmesi için gerekli olan ilkeleri ifade etmektedir. Ancak, hizmet tanımlarının açıklıkla yapılmamış olması, görev ve yetki karmaşası performans ölçümünün kurumsal biçimde gerçekleştirilememesi gibi (Çukurçayır ve Eroğlu, 2005: 130) birtakım sorunlardan dolayı, özellikle Türkiye özelinde, sistemin düzgün bir biçimde hayata geçirilmesi mümkün olamamaktadır.

Bir diğer yöntem olan Benchmarking yani karşılaştırma (kıyaslama) ise, "bir kuruluşun performansını iyileştirmek amacıyla, dünyanın herhangi bir yerinde en iyi uygulamalarla tanınmış diğer kuruluşların ürünlerini, hizmetlerini ve iş süreçlerini öğrenme ve kendi kuruluşuna adapte etme sürecidir" (www.apqc.org, 2010). Benchmarking yaklaşımının temel mantığı, "işi en iyi yapanı bul, uygulamalarını kendi kurumunda uygula"

şeklinde belirlenebilir. Bu yaklaşım, bir defalık bir uygulama değil sürekli bir süreçtir. Basit bir kopyalama ya da taklit de değil, diğerlerinden öğrenme sürecidir (Yüksel, 2004: 11). Ancak bu yöntem, sadece iyi olanı taklit etmek olarak algılandığı için birtakım sorunları beraberinde getirmektedir.

Her iki yaklaşımın ve günümüzde tüm kamu yönetimi sisteminin odağına yerleşen rekabet ise, en geniş anlamıyla, "kıt bir şeyi paylaşmak veya bir ödül elde etmek amacıyla belli kural ve kısıtlamalar çerçevesinde temel özgürlüklerin ve insan haklarının garanti altına alındığı ve hiçbir ayrıcalığın ve ayrımcılığın olmadığı bir ortamda birden fazla oyuncu arasında oynanan bir oyun veya bir yarış" olarak tanımlanabilir. (www.rekabetdernegi.org, 2010). Piyasa sisteminin varlık ve etkinliği için stratejik bir öneme sahip olan rekabet, birden çok kişi veya birim arasında ortaya çıkan bir olgudur" (Eren, 2003: 86).

Rekabet kavramı, bir taraftan küreselleşmenin yayılması ile her alanda giderek etkili olmakta bir taraftan ise küreselleşmeyi hızlandırıcı bir görünüm sergilemektedir. Özellikle liberal ekonomilerin popüler hale gelmesine ve işletmelerin hayatta kalabilmesine koşut olarak yeni bir konuma yerleşen rekabet anlayışı yeni stratejilerle kendini sürekli geliştirmekte ve kamu yönetimi sistemlerinde de etkin hale gelmektedir. Rekabetin kamu yönetiminde bu denli etkin olması hem merkezi idare teşkilatları hem de yerel yönetimlerin işlev ve hizmet niteliklerini hızla değiştirmeye başlamıştır (Çelebi, 2010). Çünkü rekabet koşullarına dayanamayan ülkelerin siyasi ve ekonomik gücünü kaybetme riski ile karşı karşıya kaldığı, sürecini zararsız atlatabilmeleri için rekabet gücüne sahip olmaları gerektiği bilinen bir gerçeklik haline gelmiştir. Peki, nedir rekabet gücü?

Rekabet gücü, "bir ülkenin serbest ticaret ve piyasa koşullarında uluslararası piyasaların taleplerini karşılayan mal ve hizmetleri üretebilme, eşzamanlı olarak vatandaşlarının reel gelirini arttırmayı ve sürdürmeyi sağlayabilme düzeyidir" (www.competitiveness.ie, 2010). Firmaların ve ulusların rekabet gücü olarak iki boyutuyla ele alınan rekabet gücünün ölçülmesi, ülke düzeyinde gerçekleştirilecekse ülkenin kurumsal yapısı, teknolojik düzeyi, üretim yapısı, insan kaynaklarının gücü gibi(www.ikademi.com, 2010) çok sayıda değişkenin irdelenmesi gerekmektedir.

Bölgesel rekabet gücü ya da bölgesel rekabet edebilirlik ise, bölgelerin bir yandan dış rekabet koşulları içerisinde uluslararası pazarlara yönelik mal ve hizmet üretebilmeleri, bir yandan da bölge içi yüksek ve sürdürülebilir gelir seviyeleri, istihdam olanakları yaratabilmeleri şeklinde tanımlanabilir (URAK, 2009; Çukurçayır, 2010: 623). Kuruluşundan itibaren topluluk içindeki azgelişmiş bölgelerin kalkındırılması, bölgelerarasındaki refah farklarının giderilmesi amacıyla çeşitli araçlara başvuran Avrupa Birliği'nin en önemli organlarından biri olan Avrupa Komisyonu'na göre, bölgesel rekabet gücünü aşağıdaki faktörler belirlemektedir (Özer, 2008: 392-393):

- Sektördeki istihdam yoğunlaşması,
- Dış göç ve yaşlı nüfusun fazlalığı,
- Yatırımlar,
- Bölgeye yapılan dolaysız yabancı sermaye yatırımları,

- Bilgi ekonomisi varlıklarına yapılan yatırımlar/yenilikler,
- Altyapı donanımı,
- Eğitim düzeyi.

Bu tanımların ardından ülkelerin rekabet güçlerinin belirlenmesine yönelik yapılan bazı çalışmalardan bahsetmek yararlı olacaktır. Ülkelerin rekabetçilik seviyelerini değerlendiren kurumlar arasında Dünya Bankası, Dünya Ekonomi Forumu (WEF), Yönetim Geliştirme Enstitüsü (IMD) gibi kurumlar öne çıkmaktadır. Bu kapsamda IMD, her sene Dünya Rekabet Yıllığı isimli bir rapor hazırlarken, WEF ise Küresel Rekabet Endeksi Raporu'nu (www.competitiveturkey.org, 2010) hazırlamaktadır.

Uluslararası geçerliğe sahip olan bu çalışmalarda, Türkiye'nin konumu ise her yıl çeşitli etkenlerden değişebilmektedir.

Tablo.1 Bazı Ülkelerin Küresel Rekabet Endeksi (GCI) Sıralaması

GCI 2014-2015			GCI 2013-2014		
Ülkeler	**Sıra**	**Değer**	**Sıra**	**Değer**	**Değişim**
İsviçre	1	5,70	1	5,67	-
Singapur	2	5,65	2	5,61	-
ABD	3	5,54	5	5,48	2
Finlandiya	4	5,50	3	5,54	- 1
Almanya	5	5,49	4	5,51	- 1
Japonya	6	5,47	9	5,40	3
Hong Kong	7	5,46	7	5,47	-
Hollanda	8	5,45	8	5,42	-
İngiltere	9	5,41	10	5,37	1
İsveç	10	5,41	6	5,48	- 4
TÜRKİYE	**45**	**4,46**	**44**	**4,45**	**- 1**
Bulgaristan	54	4,37	57	4,31	3
Güney Afrika	56	4,35	53	4,37	- 3
Cezayir	79	4,08	100	3,79	21
İran	83	4,03	82	4,07	- 1

Kaynak: www.rekabet.gov.tr, 2015.

Türkiye'nin gelecekte daha sağlıklı bir yapıya kavuşup, daha etkin politikalar üretebilmesi için dünyadaki değişimi anlayabilmesi ve yeni sosyo-ekonomik düzen içerisinde gerçekçi hedefler oluşturması kaçınılmazdır.

3- KENTLER ARASI REKABET VE TÜRKİYE

Özel sektörde hâkimiyet sağlayan rekabet kavramının kamu yönetiminde uygulanabilirliği her ne kadar tartışılmaya devam etse de, bu tartışmaların gölgesinde ve özellikle yerel yönetim kuruluşları içerisinde en aktif olan belediyeler, birbirleriyle yarışır konuma gelmişlerdir.

Özel sektördeki gibi maksimum kâr elde etmek değil, çalışanlara ve dolayısıyla kurum kültürüne başarma güdüsü aşılamak amacı güden (Eren, 2007: 87) kamu sektöründe rekabetin gerçekleşebilmesi için birtakım mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu araçlar kısmen piyasa benzeri mekanizmalar olarak ortaya çıkarken, kısmen de sadece görünüşte

rekabet durumunu yansıtmaktadır. Kamu yönetiminde rekabet genellikle; piyasa benzeri olmayan rekabet biçimleri, piyasa benzeri rekabet biçimleri ve piyasa rekabeti şeklinde sınıflandırılarak ele alınmaktadır (Reichard ve Wegener'den aktaran Eren, 2007: 92).

Peki, Türkiye'deki kentler bu süreçten nasıl etkilenmektedir?

Tarih boyunca tüm siyasi, iktisadi gelişmelerin odak noktasında yer alan kentler, rekabetçilik eğilimlerinin bu kadar yüksek olduğu bir dönemde birbirleriyle yarışmak zorunda kalmakta, birbirlerinden üstün yanlarını ispat edebilmek adına tüm kurumlarca adeta bir çekim merkezi haline getirilmeye çalışılmaktadır. Dolayısıyla küreselleşmenin mekânsal boyutlarının etkileri, kentleri radikal biçimde değişime itmektedir.

Rekabetçilik kavramı kalkınma ve gelişme kavramlarının içerdiği şehir düzeyinde analiz ve planlama yapılmasının dışına çıkılarak karşılaştırılmalı bir analiz ve planlama yapılmasını mümkün kılmaktadır. Bu da kent yönetiminin odağının kalkınma ve gelişmeden, rekabetçiliğe doğru kaymasına yol açmaktadır" (Barca ve Döven, 2007).

Kalkınmanın ulusal ölçekten yerel ölçeğe kaymasının temel sebeplerinden biri olarak gösterilen kentler arası rekabetten kasıt, (Kaya, 2007: 7) fiziksel ve organizasyonel anlamda, kentlerin birbirleri ile yarışması değil, kentleri oluşturan birimlerin kendi aralarındaki yarıştır. Bu yarış, kentlerde yaşayanların, yöneticilerin, sermaye sahiplerinin, STK'nın, halkın ve merkezi idarenin sergileyecekleri işbirliğine göre şekillenmektedir (Karakurt, 2004: 322). Kentlerin ve bölgelerin birbirleriyle olan rekabetlerinde şu noktalar öne çıkmaktadır (Coşkun, 2007: 18):

- Becerili ve özgün yeteneği olan çalışanları kente çekmek,
- Yeni yatırımları ve kaliteli istihdam imkânlarını cazip hale getirmek,
- Ülke ve uluslar arası ekonomiye katkısı yüksek firmalara sahip olmak.

Bu doğrultuda, kentlerin kalkınabilmesi ve küresel rekabetten güçlü olarak çıkabilmeleri için planlama, imar, altyapı, çevre gibi alanlarda ciddi gelişmişlik seviyelerine sahip olmaları gerekmektedir (Kaya, 2007: 71). Aynı zamanda kentlerin stratejileri belirlenirken, coğrafi konum, toprak kalitesi, yatırım iklimi, yerel yönetimlerin kalitesi, endüstri altyapısı, teknolojik potansiyel, bölgelerin gelişmişlik düzeyi gibi rekabet dayanakları (Coşkun, 2007: 19-20) göz önünde bulundurulmalıdır.

Ancak günümüzde sermayeye ev sahipliği yapabilmek adına yerel yönetimlerin bir yandan özelleştirmeye giderek bir yandan da borçlanmaya başvurarak kentsel altyapı ve hizmetleri ticarileştirme yoluna başvurması hem yerel yönetimleri borç yükü altına sokmakta hem de kentsel rantları ortaya çıkarmaktadır (Geray, 2003: 74).

Durum Türkiye özelinde incelendiğinde yıllardır süren, bölgelerarası eşitsizlik sorunun gölgesinde, küreselleşen dünyaya ayak uydurabilme çabaları ve hızlı bir kentleşme süreci yaşandığı bilinmektedir. Bölgelerarası eşitsizlik sorununun çözümüne yönelik Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan itibaren pek çok politika öne sürülmüş ancak geçen süreye rağmen yara halen kapanmamıştır. Bu sorunu çözemeyen ülkemiz bir taraftan da yeni dünya düzeninin öne sürdüğü kentler arası rekabet edebilirlik yaklaşımına ayak uydurmaya çalışmaktadır.

3.1.Bölgesel Eşitsizlik, Yerel Kalkınma ve Rekabet Edebilir Kentler Komisyonu:

Günümüzde küreselleşmeye koşut olarak kentsel alanda da sorunların artması neticesinde kamu kesimi, yerel yönetim, sivil toplum ve üniversite işbirliğinde kentin ve kentlinin yaşam kalitesinin iyileştirilmesi yönünde yapılan çalışmalar ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Bu kapsamda 2009 yılında, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından Kentleşme Şurası oluşturulmuştur. "Sürdürülebilir Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı Hazırlama Projesi (KENTGES)" başta olmak üzere, ilgili kurum ve kuruluşların çalışmalarına temel teşkil etmesi amacıyla oluşturulan Kentleşme Şûrası kapsamında meydana getirilen komisyonlar şunlardır (www.bayindirlik.gov.tr, 2010):

1.Mekânsal Planlama Sistemi ve Kurumsal Yapılanma

2. Kentsel Teknik Altyapı ve Ulaşım

3. Kentsel Dönüşüm, Konut ve Arsa Politikaları

4. Afetlere Hazırlık ve Kentsel Risk Yönetimi

5. Kentsel Miras, Mekân Kalitesi ve Kentsel Tasarım

6. İklim Değişikliği, Doğal Kaynaklar, Ekolojik Denge, Enerji Verimliliği ve Kentleşme

7. Kentsel Yoksulluk, Göç ve Sosyal Politikalar

8. Bölgesel Eşitsizlik, Yerel Kalkınma ve Rekabet Edebilir Kentler

9. Kentlilik Bilinci, Kültür ve Eğitim

10. Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim

Bu komisyonlar arasında Bölgesel Eşitsizlik, Yerel Kalkınma ve Rekabet Edebilir Kentler Komisyonu öneri ve stratejileriyle konumuz açısından oldukça önem taşımaktadır. Türkiye'de bir yara haline gelen bölgelerarası eşitsizlik sorunun iyileştirilmesi için Kentleşme Şurası bünyesinde, 8. Komisyon olarak Bölgesel Eşitsizlik, Yerel Kalkınma ve Rekabet Edebilir Kentler Komisyonu kurulmuştur. Bu Komisyon, belirlediği ana sorun alanları, stratejiler, eylem planları ve göstergeler çerçevesinde Türkiye'de süregelen bölgelerarası eşitsizlik sorununun üstesinden gelebilmek için yerel kalkınmanın nasıl gerçekleştirilebileceğini tartışmayı ve öneriler geliştirmeyi amaçlamaktadır.

3.2.Uluslararası Rekabet Araştırmaları Kurumu ve İller arası Rekabetçilik

Kurum tarafından Türkiye'deki illerin rekabetçilik seviyelerinin göreceli olarak belirlenmesi amacıyla oluşturulan İller arası Rekabetçilik Endeksi, *4 ana değişken*e ait toplamda *39 alt değişken* meydana gelmektedir. Bu dört değişken şu şekilde belirlenmiştir (URAK, 2009): Beşeri Sermaye ve Yaşam Kalitesi (BSYK), Markalaşma Becerisi ve Yenilikçilik (MBY), Ticaret Becerisi ve Üretim Potansiyeli (TBÜP) ile Erişilebilirlik (E).

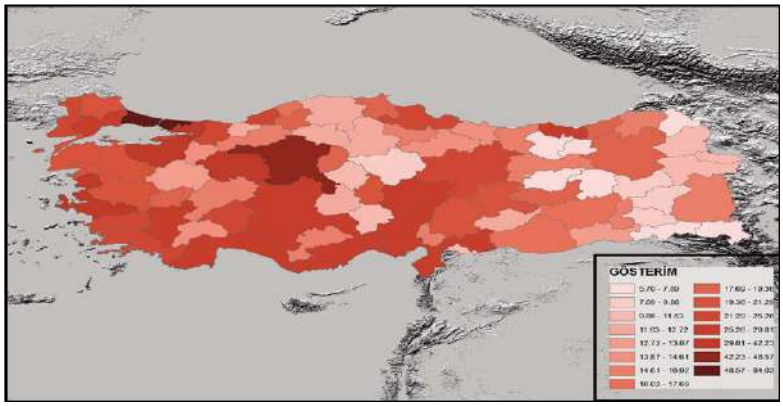
Tablo. 2 Toplam Endeks Bazında İl Sıralaması (2008-09)

SIRALAMA	İLLER	TOPLAM ENDEKS DEĞERİ	SIRALAMA	İLLER	TOPLAM ENDEKS DEĞERİ	SIRALAMA	İLLER	TOPLAM ENDEKS DEĞERİ
1	İstanbul	84,04	**28**	Kırklareli	20,11	**55**	Burdur	14,24
2	Ankara	48,58	**29**	Nevşehir	20,07	**56**	Ordu	14,20
3	İzmir	42,23	**30**	K.Maraş	19,94	**57**	Kütahya	13,87
4	Kocaeli	36,24	**31**	Manisa	19,82	**58**	Mardin	13,44
5	Bursa	35,61	**32**	Malatya	19,55	**59**	Adıyaman	12,72
6	Eskişehir	32,05	**33**	Uşak	19,37	**60**	Kastamonu	12,26
7	Tekirdağ	29,81	**34**	Erzurum	19,31	**61**	Çorum	12,20
8	Antalya	29,40	**35**	Karabük	18,97	**62**	Aksaray	12,133
9	Adana	28,72	**36**	Kırıkkale	18,95	**63**	Düzce	12,129
10	Hatay	27,10	**37**	Elazığ	18,66	**64**	Çankırı	11,92
11	Konya	27,03	**38**	Sinop	18,45	**65**	Kilis	11,64
12	Mersin	26,72	**39**	Rize	18,22	**66**	Niğde	11,43
13	Kayseri	26,34	**40**	Şanlıurfa	17,70	**67**	Kars	11,22
14	Gaziantep	26,26	**41**	Diyarbakır	16,78	**68**	Ağrı	11,16
15	Denizli	25,84	**42**	Bartın	16,63	**69**	Kırşehir	11,02
16	Trabzon	25,83	**43**	Giresun	16,03	**70**	Iğdır	10,83
17	Aydın	25,27	**44**	Amasya	15,71	**71**	Muş	9,89
18	Zonguldak	24,71	**45**	Bolu	15,39	**72**	Bitlis	9,10
19	Samsun	24,59	**46**	Karaman	15,31	**73**	Yozgat	9,07
20	Sivas	24,25	**47**	Afyon	15,25	**74**	Siirt	9,01
21	Muğla	24,10	**48**	Osmaniye	15,24	**75**	Bingöl	7,69
22	Sakarya	22,80	**49**	Erzincan	15,21	**76**	Şırnak	7,40
23	Isparta	22,77	**50**	Van	15,18	**77**	Ardahan	7,02
24	Yalova	22,49	**51**	Batman	15,16	**78**	Bayburt	6,99
25	Edirne	22,14	**52**	Artvin	14,92	**79**	Tunceli	6,34
26	Balıkesir	21,30	**53**	Tokat	14,61	**80**	Hakkâri	5,96
27	Çanakkale	20,78	**54**	Bilecik	14,29	**81**	Gümüşhane	5,70

Kaynak: URAK, 2009: 10.

Dört ana, 39 alt değişken değerlendirildiğinde toplam endeks bazında Türkiye'nin en rekabetçi ilinin İstanbul olduğu görülmüştür. Endekste İstanbul'u sırasıyla Ankara ve İzmir takip etmiştir. Özellikle 2008-09 verileri baz alındığında en rekabetçi ilk on il içinde Eskişehir, Tekirdağ, Antalya, Adana ve Hatay yer alırken; rekabet gücü en düşük ilk beş il sırasıyla Gümüşhane, Hakkâri, Tunceli, Bayburt ve Ardahan olarak tespit edilmiştir (URAK, 2009).

Harita-1. Toplam Endeks Bazında Rekabetçiliğin Türkiye Dağılımı (2008-09)



Kaynak: URAK, 2009.

Çok sayıda alt değişkenle ve geniş kapsamlı bir biçimde kentlerimizin rekabetçilik seviyelerinin irdelendiği bu çalışmanın 2010 yılından itibaren devamı gelmemiştir.

3.3.İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE-2011)

Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen ve 2013 yılında kitaplaştırılan SEGE çalışmasında demografi, istihdam, eğitim, sağlık, mali göstergeler gibi daha önceki SEGE çalışmalarında kullanılan gösterge gruplarına ilaveten, *rekabetçi ve yenilikçi kapasite*, *erişilebilirlik* ve *yaşam kalitesi* alanlarından da değişkenler kullanılmıştır. Böylece, SEGE-2011 çalışmasında sekiz farklı alandan seçilen 61 değişken kullanılmıştır. Bölgesel kapasite ve potansiyel ile bireysel refah arasında denge kurarak elde edilen endekslere göre**, birinci kademe gelişmiş** 8 il, **ikinci kademe gelişmiş** 13 il, **üçüncü kademe gelişmiş** 12 il, **dördüncü kademe gelişmiş** 17 il, **beşinci kademe gelişmiş** 16 il ve **altıncı kademe gelişmiş** 15 il bulunmaktadır (SEGE, 2013).

Harita-2: Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Durumlarına Göre İller

Kaynak: SEGE, 2013: 52.

SEGE verilerine göre birinci kademede gelişmiş 8 il bulunmaktadır. Bu iller İstanbul, Ankara, İzmir, Kocaeli, Antalya, Bursa, Eskişehir ve Muğla'dır. Bu illerin tamamı büyükşehir statüsündedir. 2011 yılı verilerine göre, İstanbul, Ankara, İzmir ve Bursa 81 il içerisinde nüfusu en yüksek dört il olmuştur. 2011 yılı nüfus verilerine göre, birinci kademede gelişmiş illerin toplam nüfusu 30 milyonun üzerindedir (SEGE, 2013: 53).

Harita-3: Birinci Kademe Gelişmiş İller

Kaynak: SEGE, 2013: 55.

Sosyo-ekonomik gelişmişlik endeks değerlerine göre ikinci kademede 13 il bulunmaktadır. Bu iller; Tekirdağ, Denizli, Bolu, Edirne, Yalova, Çanakkale, Kırklareli,

Adana, Kayseri, Sakarya, Aydın, Konya ve Isparta'dır. İstanbul metropoliten alanının etki alanı içerisinde yer alan, bu nedenle İstanbul ve Kocaeli illerinden de çevreye yayılmaya başlayan sanayilerin çekim noktaları olan Tekirdağ, Edirne, Yalova, Kırklareli ve Sakarya illeri nüfus akımları için de yeni çekim merkezleri olmuştur (SEGE, 2013: 56).

Harita-4: İkinci Kademe Gelişmiş İller

Kaynak: SEGE, 2013: 58.

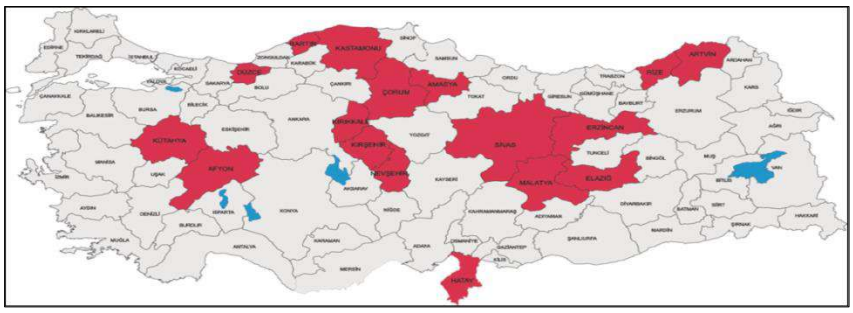
Üçüncü kademede 12 il bulunmaktadır. Bu illerden Balıkesir, Manisa, Mersin, Gaziantep ve Samsun ülkemizde nüfusu bir milyonun üzerinde olan 19 il arasında yer almaktadır. Trabzon ve Zonguldak nüfusu orta ölçekli olan illerdir. Uşak, Burdur, Bilecik, Karabük ve Karaman ise nüfusu 500 binin altında olan iller arasında yer almaktadır. Bu gelişmişlik grubunda yer alan 12 ilin toplam nüfusu 9,8 milyondur (SEGE, 2013: 59).

Harita-5: Üçüncü Kademe Gelişmiş İller

Kaynak: SEGE, 2013: 62.

Dördüncü kademede 17 il bulunmaktadır. 2011 verilerine göre, bu 17 ilin toplam nüfusu 7,9 milyondur. Bu illerden yalnızca Hatay'ın nüfusu bir milyonun üzerindedir. Malatya, Afyon, Sivas, Kütahya, Elazığ ve Çorum'un nüfusları 500 binden fazla iken Kastamonu, Düzce, Amasya, Rize, Nevşehir, Kırıkkale, Kırşehir, Erzincan, Bartın ve Artvin'in nüfusları 500 binin altında kalmıştır (SEGE, 2013: 63).

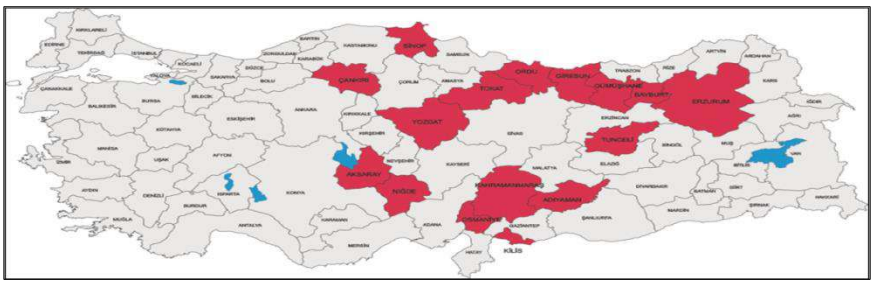
Harita-6: Dördüncü Kademe Gelişmiş İller



Kaynak: SEGE, 2013: 66.

Beşinci kademede 16 il bulunmaktadır. Bu 16 ilin toplam nüfusu 6,6 milyondur. Bu illerden yalnızca Kahramanmaraş'ın nüfusu bir milyonun üzerindedir. Sinop, Giresun, Osmaniye, Çankırı, Aksaray, Niğde, Tokat, Tunceli, Erzurum, Kahramanmaraş, Ordu, Gümüşhane, Kilis, Bayburt, Yozgat, Adıyaman bu kademede yer alan illerimizdir (SEGE, 2013: 67).

Harita-7: Beşinci Kademe Gelişmiş İller



Kaynak: SEGE, 2013: 68.

Altıncı kademede illerin tamamı Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde yer almaktadır. Bu grupta yer alan 15 ilin toplam nüfusu 8,8 milyon olan bu iller Diyarbakır, Kars, Iğdır, Batman, Ardahan, Bingöl, Şanlıurfa, Mardin, Van, Bitlis, Siirt, Şırnak, Ağrı, Hakkâri ve Muş'tur (SEGE, 2013: 70).

Harita-8: Altıncı Kademe Gelişmiş İller

Kaynak: SEGE, 2013: 72.

SEGE verileri çerçevesinde 81 ilin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri incelendiğinde her ne kadar Doğu ve Güneydoğu illerinin altıncı kademede yer aldığı görülse de, genel itibariyle gelişmişlik düzeylerinin diğer coğrafi bölgelerde ve Düzey bölgelerinde değişiklik gösterdiği görülmektedir. Bu durum mevcut bölgelerarası eşitsizlik sorununun, kentsel alana yayıldığını gözler önüne sermektedir. Eşitsizlik, günümüz Türkiye'sinde

yalnızca bölgesel bir sorun olmaktan çıkmış, aynı bölgelerde yer alan illerimizin birbirlerine karşı gelişmişlik düzeyleri farklılık arz etmiştir.

3.4.Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi - BGUS (2014-2023):

Mevcut kalkınma sorunlarının gölgesinde hem yerel ve bölgesel kalkınmanın sağlanması hem de kentlerin rekabet güçlerini koruyabilmesi için hazırlanan strateji belgelerinden bir diğeri de 2014-2023 yıllarında ulaşılması planlanan hedef ve çeşitli stratejilerin belirlendiği Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi belgesidir.

Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan bu stratejide tüm bölgelerin, potansiyellerinin değerlendirilmesi ve rekabet güçlerinin artırılması suretiyle ulusal kalkınmaya azami düzeyde katkı sağlaması amacından hareketle bölgesel gelişme politikalarının tespiti ve yönetilmesinde esas alınacak ilkeler aşağıdaki şekilde belirlenmiştir (BGUS, 2014: 103):

a) Ulusal önceliklere uyum ve tamamlayıcılık

b) Kalkınmada fırsat eşitliği

c) Sürdürülebilirlik

d) Verimlilik

e) Katılımcılık, işbirliği ve ortaklık

f) Çok katmanlı yönetişim

g) Yerellik ve yerindenlik

Bu ilkelerin hayata geçirilebilmesi için benimsenmesi gereken amaçlar ise mekânsal ve yatay amaçlar olmak üzere belirlenmiştir. Her bir amacın çok sayıda alt amaç ve çeşitli stratejilerle belirlendiği bu yol haritasında;

Mekânsal Amaçlar (BGUS, 2014: 106):

1.Metropol Alanların Küresel Rekabet Gücünün Artırılması

2.Büyüme Odaklarının Uluslararası Rekabet Gücünün Artırılması

3.Bölgesel Çekim Merkezleriyle Düşük Gelirli Yörelerde Kalkınmanın Tetiklenmesi

4.Yapısal Dönüşüm İllerinde Ekonomik Faaliyetlerin Çeşitlendirilmesi ve Ekonominin Canlandırılması

5.Öncelikli Gelişme İllerinin Ülke Geneline Yakınsanması

6.Kırsal Alanlarda Kalkınmanın Hızlandırılması ana başlıklarıyla düzenlenmiştir.

Söz konusu stratejide yer alan yatay amaçlar ise (BGUS, 2014: 125):

1.Bölgesel Gelişmenin Yönetişiminin İyileştirilmesi ve Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi

2.Kamu Yatırım ve Destek Uygulamalarının Bölgesel Gelişme Amaçlarıyla Uyumlaştırılması

3.Bölgelerin Rekabet Gücünün Geliştirilmesi

4.Sınır Ötesi ve Bölgeler Arası İşbirliklerinin Geliştirilmesi

5.Sürdürülebilir Çevre ve Yeşil Ekonominin Desteklenmesi

6.Ulaşım Ağının ve Erişilebilirliğin Geliştirilmesi şeklinde ana başlıklara ayrılmıştır.

Bölgelerin Rekabet Gücünün Geliştirilmesi başlığının altında izlenmesi gereken stratejiler de (BGUS, 2014);

a. Yatırım İmkânlarının Tanıtımı ve Yatırım Sürecinin Desteklenmesi

b. Girişimcilik Ortam ve Kültürünün Geliştirilmesi

c. Üretim Organizasyonu ve Kümelerin Geliştirilmesi

d. Bölgesel Yenilik Stratejilerinin Geliştirilmesi

e. Turizm Potansiyelinin Yerel ve Bölgesel Kalkınma İçin Etkili Kullanımı

f. Üniversitelerin Bulundukları Bölgelere Sağlayacakları Katkıların Artırılması olarak sıralanmıştır.

Bu strateji belgesinde başta Bölgelerin Rekabet Gücünün Geliştirilmesi başlığı altında ön görülen amaçların gerçekleştirilmesinde ise en önemli politika uygulayıcı kurum kalkınma ajansları olarak belirlenmiştir. Ancak kuruluşlarından bu yana tartışmaların gölgesinde faaliyetlerini sürdüren, yerel ve bölgesel kalkınmanın sağlanmasında önemli görevler atfedilen ajans yapısının, verilen desteklerin tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda kalkınma ajanslarının bölgelerin ve ülkenin kalkınmasına gerçek anlamdaki katkısının ne olduğunun, kurumsal ve mali yapısının ülkenin idari, siyasi ve mali dokusu üzerindeki olumlu ve olumsuz etkilerinin bilimsel ölçeklerle, tarafsız biçimde ortaya konulması gerekmektedir. Bu gerçeklik ise, başlı başına detaylı bir çalışmanın yapılmasını gerekli kılmaktadır.

4- SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Küreselleşen dünyada rekabet, iktisadi bir kavram olmaktan çıkmış, ulus aşırı bir boyut kazanarak ülke kamu yönetimlerini de etkisi altına almıştır. Ülkelerin rekabet ortamında üst sıralarda yer alabilmek adına dönüşmesi ve sahip olduğu rekabet avantajlarını belirlemesi ise kaçınılmaz olmuştur. Ancak kamu yönetiminde rekabetin uygulanmasında yaşanabilecek sorunlar ve kalkınmanın artık yerel politikalarla gerçekleşebileceği gibi düşünceler neticesinde rekabet kavramı, önce yerel yönetimlerde ve kentlerde yerleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu durum, yarışmacı belediye yaklaşımının ve rekabet edebilir kentlerin doğmasına yol açmaktadır.

Kentlerin yarıştığı husus ise, aslında sosyo-kültürel unsurlarda değil, ekonomi temelinde olmaktadır. Yani kentler, uluslararası sermayeyi kendilerine çekebilmek için çetin bir mücadeleye girmektedirler. Çünkü küresel sermayeye ev sahipliği yapabilme gücü, kente dünya kenti olmanın kapısını açmaktadır. Bu yüzden de kent vizyonundan yoksun, kentlileri tarafından benimsenememiş, her köşesi alışveriş merkezi dolu ve büyük bir ticaret merkezini andıran kentler karşımıza çıkmaktadır. Kente değer kazandırmak için başlayan bu süreç,

ulusal ekonomiyi alt üst ettiği gibi, kent dokusunu da bozmakta, kent, yaşam alanı, hayatın ve paylaşımın merkezi olmaktan çıkmakta, cazibe merkezi haline gelebilmek adına, ticari bir odak şeklini almaktadır. Bu süreç ise, bölgelerarası eşitsizlik sorunun kentlere inmesine neden olmaktadır.

Özellikle Türkiye özeli incelendiğinde, son yıllarda yaşanan hızlı kentleşme neticesinde uluslararası nitelik kazanan kentlerin, artık daha prestijli yerler konumuna getirilebilmesi için, zaman zaman yerel yöneticilerin, kentleri bir ticari işletme olarak gördüğü ve bazı belediyelerin sermayenin talepleri doğrultusunda kararlar almaya zorlandığı bir süreç yaşanmaktadır.

Ayrıca kentlerin rekabet güçlerini ellerinde bulundurması adına uygulanan politikalar, ülkemizde yıllardır mevcut olan, bölgelerarası eşitsizlik sorununun daha da derinleşmesine yol açmaktadır. Bu çerçevede kentler markalaşmaya, dünya kenti olmaya çalışırken ve cazibe merkezi haline gelmek adına yatırımları bünyesinde toplarken, diğer bölgeleri daha da yoksullaştırmaktadır. Hatta URAK ve Kalkınma Bakanlığı gibi kurumlar tarafından gerçekleştirilen illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksleri göz önüne alındığında kalkınma, gelir dağılımı, yaşam kalitesi, rekabetçilik, beşeri sermaye, erişilebilirlik ve yenilikçilik gibi çok sayıda değişkenle tespit edilen gelişmişlik düzeylerinde aynı bölgeler içerisinde yer alan kentler arasında bile ciddi farklılıklar olduğunu ortaya koymaktadır.

KAYNAKÇA

Aktan, C. Can (2003), "Değişim Trendleri ve Değişim Dinamikleri", *Moderniteden Postmoderniteye Değişim*, Ed. Coşkun Can Aktan, Çizgi Kitabevi, Konya, ss. 3-18.

Al, Hamza (2002), *Bilgi Toplumu Ve Kamu Yönetimde Paradigma Değişimi*, Bilim Adamı Yayınları, Ankara.

Aydın, A. Hamdi (2004), *Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar*, Gazi Kitabevi, Ankara.

Barca, Mehmet ve Döven, Said (2007), "Şehir Rekabeti İçin Cevaplanması Gereken Temel Sorular", *Yerel Siyaset Dergisi*, S. 22, ss. 55-59.

Borins, Sandford (2000), "New Public Management, North American Style", *The New Public Management: Current Trends And Future Prospects*, Ed. K. McLaughlin, S. Osborne and E. Ferlie, Routledge Taylor and Francis Group, London, p. 181-194.

Coşkun, Recai (2007), *Kent Ve İnsan*, Okutan Yayıncılık, İstanbul.

Çelebi, Esra (2010), "Yeni Belediyecilik Stratejileri: Rekabet Edebilir Kentler Yaklaşımı ve Türkiye", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Konya.

Çukurçayır, M. Akif (2009), *Küreselleşme Ve Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara.

Çukurçayır, M. Akif (2010), "Bölge Kalkınması ve Bölgesel Yönetişim", *Yönetişim-Kuram-Boyutlar-Uygulama*, Ed. M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu ve Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya, ss. 617-643.

Çukurçayır, M. Akif ve Eroğlu, H. Tuğba (2004), "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik Ve Başarı Karnesi", *Sayıştay Dergisi,* Sayı 53, Nisan-Haziran 2004, Ankara, ss. 41-68.

Eren, Veysel (2007), "Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması Ve Rekabet Mekanizmaları", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 58, S. 4, Ankara, ss. 83-105.

Eryılmaz, Bilal (2013), *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Geray, Cevat (2003), "Sağlıklı Kentleşme İçin Kent Yönetimi", *Sağlıklı Modern Kentleşme, Türk Belediyecilik Sempozyumu Bildiriler Kitabı,* (13-14 Aralık), Ankara, ss. 71-75

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

İller Arası Rekabetçilik Endeksi, URAK, 2009.

Karakurt, Elif (2004), "Dünya Kenti Kavramına Alternatif Bir Bakış", *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, c.1 s. 322, Ankara: DPT Yayınları, ss. 320-336.

Kaya, Erol (2007), *Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşım Yerel Kalkınma Yönetimi*, Okutan Yayıncılık, İstanbul.

Kentleşme Şurası Komisyonu Raporları, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2009.

Ökmen, Mustafa (2003), "Globalleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar", *Yerel ve Kentsel Politikalar,* Ed. M. Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, Konya, ss. 17-64.

Özer, M. Akif (2005), *Yeni Kamu Yönetimi-Teoriden Uygulamaya-*, Platin Yayınları, Ankara.

Polatoğlu, Aykut (2003), *Kamu Yönetimi -Genel İlkeler Ve Türkiye Uygulaması*, (2. Baskı), METU Press, Ankara.

Seyrek, İsmail (2007), "Modern Yönetim Sürecinde Devlet: Ekonomik Ve Siyasal Yaklaşım", *Kamu Yönetiminin Yapısal Ve İşlevsel Sorunları*, Ed. M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe, Çizgi Kitabevi, Konya, ss. 245-284.

Yüksel, Fatih (2004), "Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reform Tasarısı", *Kamu Yönetimi – Kuramdan Uygulamaya-*, Ed. Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen, Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 1-22.

Elektronik Kaynaklar

https://www.apqc.org/benchmarking-portal/learn-more, 08.09.2010

Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023); http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yaynlar/Attachments/641/2014-2023%20B%C3%B6lgesel%20Geli%C5%9Fme%20Ulusal%20Stratejisi.pdf, 01.10.2015.

http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/haberduyurudetay.php?ID=217, 11.12.2010

http://www.competitiveness.ie/reports/ncc_annual_01/approach.htm, 01.01.2010.

http://www.competitiveturkey.org/trial/melih_bulu_yazi/rekabetkars.pdf, 01.03.2010.

http://www.ikademi.com/stratejik-yonetim/760-isletmelerde-rekabet-stratejileri-ve-gelecegeyonelik-politikalar.html, 01.01.2010.

http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Rekabet-Yazisi/Kuresel-Rekabet-Endeksi-2014-2015-Raporu,10.10.2015.

Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması,

http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yaynlar/Attachments/548/SEGE-2011.pdf, 05.09.2015.

KENTSEL BÜTÜNLEŞMEDE YEREL YÖNETİMLERİN UYGULADIĞI POLİTİKALARIN ROLÜ: ŞANLIURFA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Gülben ÇELİK

Kahramanmaraş Sütçü İmam üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi A.B.D. Yüksek lisans Öğrencisi,gulben_celik63@hotmail.com

Özet

Bir ülke sınırları içerisinde gerçekleşen uzun dönemli yer değiştirmeler olarak tanımlanan iç göçler, Güneydoğu'da Diyarbakır, Gaziantep gibi kentlerde ve son yıllarda da Büyükşehir Belediyesi kapsamına giren Şanlıurfa gibi illerin metropolleşmesi sonucunda ciddi nüfus artışları ortaya çıkarmıştır. Bu durumda göçe hazırlıksız yakalanan kentlerde mevcut alt yapı eksikliklerine yenileri de eklenmiştir. Ayrıca bu kentlerde konut, ulaşım, eğitim, sağlık, işsizlik, kentsel yoksulluk, artan suç eğilimleri, sokak çocukları, namus cinayetleri, mafyaz ilişkiler, alt sınıf gettolaşmasının oluşumu gibi çeşitli sorunların daha ciddi bir biçimde artışı görülmektedir. Bu sorunlar karşısında halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimlere büyük görevler düşmektedir. Artan bu sorunlara yerel yönetimlerin ne tür çözümler bulacağı, bu çözümleri bulurken merkezi yönetim, özel sektör, sivil toplum örgütleri gibi paydaşları sürece ne kadar dâhil edebildiği ve ne derece etkin ve verimli olabildikleri önem arz etmektedir. Bu çalışmanın amacı, Şanlıurfa büyükşehir belediyesinin uyguladığı kentsel politikaların kente iç göçle gelen insanların kentle bütünleşmesinde oynadığı rolün mercek altına alınmasıdır. Bu amaçla Şanlıurfa ilinde en fazla iç göç alan mahalleler belirlenerek bu mahallelerde ikamet eden insanlar ile anket çalışması ve mülakatlar yapılması öngörülmektedir. İç göç konusunda yapılan bir çok çalışma bulunmasına rağmen, belediyelerin iç göçle ilgili uyguladığı politikalara ilişkin doyurucu ampirik çalışmalar olmaması nedeniyle çalışmanın literatüre katkı sağlaması, ayrıca Şanlıurfa büyükşehir belediyesinin uyguladığı kentsel bütünleşme politikalarının etkinliği ve verimliliğinin değerlendirmesine de katkı sağlaması beklenmektedir.

Anahtar Kelimeler: *İç göç, Kentsel Bütünleşme, Yerel Yönetim Politikaları, Yerel Yönetimlerin Etkinliği ve Verimliliği, Şanlıurfa*

THE ROLE OF THE POLICIES THAT LOCAL GOVERNMENTS CARRY OUT REGARDING URBAN INTEGRATION: THE EXAMPLE OF ŞANLIURFA METROPOLITION MUNICIPALITY

Gülben ÇELİK

Kahramanmaraş Sütçü İmam üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi A.B.D. Yüksek lisans Öğrencisi,gulben_celik63@hotmail.com

Abstract

Internal migration, which can be defined as long term location changes inside a country, has revealed serious increase in the population of cities including Diyarbakır, Gaziantep and Şanlıurfa in the Southeastern Anatolia as a result of the urbanization and shift into metropolitan municipality. Under these circumstances, new ones are added to existing substructure deficiencies of the cities which are caught unprepared. In addition, many problems such as accommodation, transportation, education, health, unemployment, poverty, crime, street children, honour killing, gangs, and ghettoization are increasing rapidly. In the face of these problems, what kind of solutions local authorities will find, while finding these solutions, how much local authorities will involve other units as private sector or non-governmental organizations is important.

The purpose of this study is to focus on the role of policies of Şanlıurfa metropolitan municipality over the people who came the city with internal migration. With this purpose, the districts of Şanlıurfa which are having the biggest population of internal migration must be defined and surveys and interviews must be done with these people residing in these districts. Although there exists many studies related with internal migration, because there aren't enough experimental studies regarding the policies of municipalities about internal migration, this study is supposed to be beneficial for literature, moreover it is supposed to contribute to the effectiveness of urban integration policies of Şanlıurfa metropolitan municipality and to the evaluation of this effectiveness.

Keywords: Internal Migration, Urban Integration, Local Government Policies, Efficiency of Local Governments, Şanlıurfa

GİRİŞ

Kentsel bütünleşme göçle gelen kişilerin bulundukları şehre uyum sağlayabilmelerini ve şehrin gerektirdiği niteliklere sahip olmalarını bir başka deyişle kentlileşmelerini gerektirir. Kentlileşme ise bireylerin yaşamlarında iki alanda meydana gelen değişimle kendini

göstermektedir. Bunlar; ekonomik ve sosyo-kültürel değişimlerdir. Ekonomik anlamda kentlileşme; bireylerin geçimlerini kente özgü işlerde çalışarak sağladıkları gelir ile karşılamalarıdır. Sosyo-kültürel anlamda kentlileşme ise; bireylerin kente özgü davranış ve normlara sahip olması anlamına gelmektedir. Ekonomik ve sosyo-kültürel alanlarda problemler yaşayan, eğitim ve refah düzeyi düşük olan göçmenler, kentsel üretim ilişkileriyle bütünleşememektedir. Bununla birlikte toplumsal ilişkilerde kurumsallaşma yoksa barınma, iş bulma vb. konularda bu kurumsal ilişkilerin yerini akraba, hemşeri dayanışması almaktadır. Oluşan bu durum ise göçerlerin kente entegre olma sürecini yavaşlatmaktadır. Öte yandan göçe hazırlıksız yakalanan kentlerde bu durum olumsuz değişimler meydana getirmektedir. Bu olumsuzluklar, sağlık, gelir, güvenlik, sosyal çevre, ulaşım gibi konularda yaşanan sorunlar ile konut alanları arasındaki farklılaşma, fiziksel yapıda tabakalaşma, sosyo-kültürel çeşitlenme, artan suç eğilimleri, mafyaz ilişkiler, sokak çocukları, kentsel yoksulluk gibi konular da kendini göstermektedir. Bu sorunlar karşısında halka en yakın olan yerel yönetim birimlerine büyük oranda görevler düşmektedir. Hangi belediye, hizmeti daha etkili, verimli düzeyde gerçekleştirecekse görevin o belediyeye verilmesi, gerektiğinde büyükşehir belediyelerinin alt belediye yerine geçerek hizmeti ifa edebilmesi gerekmektedir. Büyükşehir belediyesince alt belediyelere yapılacak mali yardımların proje belirterek bütçede yer alması, kaynaklar temin edilmesi gerekmektedir. Ayrıca yerel yönetim birimlerinin mahalle bilincini fiiliyata geçirecek önlemler alması, imar planlarını toplumun sahip olduğu değerleri göz önüne alarak yapması, toplumsal sorunların çözümünde etkinlik ve verimliliğin artabilmesi için dernek, vakıf, özel sektör gibi paydaşların, yerel yönetim birimleriyle işbirliği içinde olması önem arz etmektedir.

Bu doğrultuda 30 Mart 2014 yerel seçimleriyle büyükşehir kapsamına giren illerden biri olan Şanlıurfa ilinin metropolleşmesi sonucu ciddi nüfus artışları ortaya çıkmıştır. Göçe hazırlıksız yakalanan bu kentte sosyo-ekonomik ve çok boyutlu değişimlerin oluşması nedeniyle kentte oluşan sorunların çözümüne ilişkin katkı sağlaması düşünülmektedir.

Bu çalışma kapsamında, yerel yönetimlerin iç göçle gelen kişilerin kentle bütünleşebilmesi sürecinde hangi politikaları uyguladıkları, kentsel yönetimde belediyelerin aidiyet olgusu üzerinde ne derece etkin ve verimli olduğu, Şanlıurfa ilinin iç göç nüfusu yüksek olan Hayati Harrani mahallesinde göçerler ile yapılan anket çalışmasıyla ortaya çıkarılması amaçlanmıştır.

1. KENTLİLEŞME VE KENTLE BÜTÜNLEŞME

Kentlileşme, kırdan çözülme ve kentte yoğunlaşma nedeniyle kırdan kente göç eden nüfusun ekonomik ve sosyal bakımlardan kırın özelliklerinden arınarak kentin özelliklerini kazanma süreci olarak tanımlanabilir. Kentleşme sürecinde üç tür insan vardır. Birincisi kır insanıdır, kır insanın ekonomik değeri tek öğelidir. Yalnızca kırsal öğeler hâkimdir. Sosyal mekânı da aynı şekilde tek öğelidir. İkincisi kentlileşen insan, kentlileşme sürecinde bulunduğu yere göre değişen, hem kent hem kır ekonomik değerlerini taşıyan insandır. Kentlileşen insanda sosyal öğeler hep ikişer öğelidir. Kentlileşme sürecindeki geçiş insanı kırsal özelliklerden arınıp kent insanına yaklaştıkça ekonomik ve sosyal mekânı iki öğelilikten sıyrılıp tek öğeliliğe dönüşecektir. Sürecin sonucunda ise 'kent insanı' vardır. Kent insanı da ekonomik ve sosyal değeri açısından tek öğeli olup sadece kentin ekonomik ve sosyal özelliklerini yansıtmaktadır (Kartal, 1978: 35-40).

Böyle bir süreçte belirlenen üç tip insan aynı zamanda kentle bütünleşme sürecini de ifade etmektedir. Kentlileşme sürecinde kent insanı olabilmek ve kır insanı özelliklerinden kurtulabilmek için de bazı kent özelliklerinin halka sunabilmesi gerekir. Bu anlamda Avrupa Kent Hakları Deklarasyonuna göre halka kentin sunabileceği bazı haklar vardır ki bu maddeler aynı zamanda kentle bütünleşmede önemli noktalardır. Avrupa Kent Hakları Deklarasyonuna göre Avrupa kentlerinde yaşayan kent sakinleri şu haklara sahiptir (Yener ve Arapkirlioğlu, 1996: 1-2):

1. Güvenlik: Mümkün olduğu kadar suç ve şiddetten uzak bir kent.

2. Kirletilmemiş, sağlıklı bir çevre: Hava, su, toprak, gürültü vb. kirliliği olamayan doğası korunan bir kent.

3. İstihdam: İstihdamın olduğu bir kent.

4. Konut: Sağlıklı ve yeterli bir kent.

5. Dolaşım: Dolaşım özgürlüğünü sağlayan düzenli bir kent.

6. Sağlık: Beden ve ruh sağlığını koruyacak çevre koşullarının sağlanması.

7.Spor ve dinlence: Beden ve ruh sağlığının korunmasına yardımcı çevrenin ve koşulların sağlanması.

8. Kültür: Çeşitli kültürel faaliyetlerin, katılımın sağlayan bir ortamın olması.

9. Kültürlerarası kaynaşma: Farklı kültür ve etnik yapıyı barındıran, barış içinde olmalarını sağlayan bir kent.

10. Kaliteli mimar ve fiziksel çevre: Tarihi yapının korunup güzel fiziksel mekânların oluşturulması.

11. İşlevlerin uyumu: Sosyal ilintilerin birbirleriyle uyumunun sağlanması.

12. Katılım: Kent yönetimlerinin gereksiz bürokrasiden arındırılması, yardımlaşma ve bilgilendirme ilkelerinin sağlanması.

13. Ekonomik kalkınma: Tüm yerel yönetimlerin ekonomik kalkınmada sorumluluk sahibi olması.

14.Sürdürülebilir kalkınma: Yerel yönetimlerce ekonomik kalkınma ile çevrenin korunması ilkeleri arasında uzlaşmanın sağlanması.

15. Mal ve hizmetler: Kaliteli mal ve hizmet sunumunun yerel yönetimler, özel sektör ortaklığıyla sağlanması.

16. Doğal zenginlikler ve kaynaklar: Doğal kaynak ve değerlerin yerel yönetimlerce akılcı, dikkatli, verimli ve adil bir biçimde korunması ve idaresi.

17. Kişisel Bütünlük: Bireyin sosyal, kültürel, ahlaki ve ruhsal gelişimine, kişisel refahına yönelik kentsel koşulların oluşturulması.

18. Belediyeler arası işbirliği: Kişilerin yaşadıkları beldenin, beldeler arası ilişkilerine doğrudan katılma konusunda özgür olmaları.

19. Finansal yapı ve mekanizmalar: Mali kaynakları bulma konusunda yerel yönetimlerin yetkili kılınması.

20. Eşitlik: Yerel yönetimlerin bu hakları bütün insanlara eşit bir şekilde sunması

"Kentle bütünleşme, genel anlamda bir sosyalizasyon süreci olarak tanımlanabilir ve bu sosyalizasyon kent göçmeninin çok sayıda biçimsel örgüt ile karşılıklı bir etkileşim içine girmesiyle gerçekleşebilir. Bununla beraber kente göç edenlerin kentli bir tutum ve davranışla karşılaşmaları kendilerinden çok, göç edilen kentin kent olarak sahip olduğu potansiyel ile doğrudan ilişkilidir. Bu bağlamda göç edilen kentin kent olarak sahip olduğu imkânlar, kentlileşmeyi belirleyen önemli bir etkendir" (Erkan ve Bağlı, 2005:110).

2. KENTSEL BÜTÜNLEŞME VE ŞANLIURFA'NIN SOSYO-EKONOMİK YAPISI

Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde bulunan ülkemizin önemli kentlerinden Şanlıurfa, nüfus bakımından Türkiye'nin 9. büyük şehridir. 2000 yılında 1,4 milyon olan kent nüfusu,2011 yılında 1,7 milyona yükselmiş, 2013 yılında 1,8 milyonken 2014 yılında ise 1,9 milyona doğru bir artış görülmektedir. Şanlıurfa'da nüfusun önemli bir kısmını kırsal kesimde yaşayan vatandaşlar oluşturmaktadır. Kırsal nüfusun il nüfusu içindeki oranı %44,53'tür. Şanlıurfa ili daha çok merkez köylerden, ilçelerinden ve ilçe köylerinden göç alırken; İstanbul, Gaziantep, Mersin gibi illere de göç vermektedir (tuik.gov.tr,2015). Tablo-1'de görüldüğü gibi 2009-2014 arası yıllarda 169 bin kişi kente gelmiştir.

Tablo 1: Şanlıurfa İli Göç Hareketleri (2009-2014)

Yıllar	Aldığı Göç Sayısı	Verdiği Göç Sayısı
2009-2010	32.500	37.500
2010-2011	35.800	41.500
2011-2012	31.900	44.800
2012-2013	33.300	47.500
2013-2014	35.600	49.000

Kaynak:*http://www.*tuik.gov.tr(9.09.2015)

"Şanlıurfa'da kentte yaşayanların önemli bir bölümü ya gelirinin tümünü tarımdan sağlamakta ya da tarımdan ek bir gelir elde etmektedir. Şanlıurfa'da doğrudan tarımdan sağlanan gelirin toplam gelire oranı %28,8'dir. Bu oran Türkiye geneli için %9,8'dir. Şanlıurfa'da işgücünün %47,6'sı tarımda, %37,8'i hizmet sektöründe, yalnızca %14,4'ü sanayi sektöründe istihdam edilmektedir. Bu oranların Türkiye ortalamaları sırasıyla, %22,7, %50,1 ve %27,2'dir. Veriler karşılaştırıldığında, Şanlıurfa'da tarım sektörünün istihdamdaki ağırlığı net olarak görülmektedir"(Ulaç ve Karasu,2015:208).

3. ARAŞTIRMA

3.1. Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

Güneydoğu'da Diyarbakır, Gaziantep gibi kentlerde ve 30 Mart 2014 Yerel Seçim sonuçlarıyla birlikte Büyükşehir Belediyesi kapsamına giren Şanlıurfa ilinin metropolleşmesi sonucunda ciddi nüfus artışları olmuştur. Göçe hazırlıksız yakalanan bu kentte, göçle gelen vatandaşların demografik ve sosyo-ekonomik değişkenlerinde, kentle bütünleşebilme süreçlerinde olumsuz yönde değişimler meydana getirmiştir. Bu olumsuz değişimler karşısında ise halka en yakın olan yerel yönetim birimlerine büyük görevler düşmektedir. Yerel yönetim

birimleri sorunların çözümünde oluşturacağı politikaları uygularken merkezi yönetim, özel sektör, sivil toplum örgütleri gibi paydaşları sürece ne derece dâhil edebiliyor ve ne derecede etkin ve verimli olabiliyor, bu gibi sorulara cevaplar bulabilmeyi ve bu cevaplar doğrultusunda birimlerin stratejilerine ve hedeflerine yön verebilme amaçlanmaktadır.

Araştırmanın ana evren ünitesi, Şanlıurfa'nın merkez ilçesi Eyyübiye'ye göç eden bireylerdir. Araştırmanın evreni, TUİK verilerinden yararlanarak Eyyübiye ilçesinin iç göç oranı en yüksek olan bölgesi Hayati Harrani Mahallesi'dir. Buna göre örneklem tespiti %95 güven seviyesinde, %5 kabul edilebilir hataya göre hesaplanmıştır. Anket sayısı 300'dür. Anket formu mahalledeki kişilere bizzat hazırlayıcı tarafından uygulanmıştır.

Anket formundaki bilgilerin içeriği şu şekildedir. Anketin;

- ✓ 1.soru ile 8. soru arasındaki 8 soru bireyin demografik niteliklerini belirlemek,
- ✓ 9. soru ile 17. soru arasındaki 9 soru halkın yerel yönetim birimlerine, belediyenin uyguladığı politikalara (hizmetlere) ilişkin algısını değerlendirmek,
- ✓ 18. soru ile 25. soru arasındaki 8 soru kentsel bütünleşme ve başarıyı değerlendirmek,
- ✓ 26. soru ile 30. soru arasındaki 5 soru imar ve ıslaha ilişkin değerlendirmeleri tespit etmek amacı ile hazırlanmıştır.

Anket sonuçlarından elde edilen veriler Office Excel ve SPSS 17 istatistik paket programı yardımıyla değerlendirilmeye tabi tutulmuştur.

Ayrıca bu çalışma kapsamında, kentsel bütünleşme sürecinde Büyükşehir belediyesi ve Eyyübiye ilçe belediyesinin vatandaşlara hizmetlerin sunumuna ilişkin ne tür bir politika uyguladıkları, ne derecede etkili ve verimli olduklarına ilişkin, bilgi edinmek amacıyla, Büyükşehir belediye başkan yardımcısı ve Eyyübiye belediye başkan yardımcısıyla mülakatlar yapılmıştır. Yapmış olduğumuz mülakatlarla, anket sorularımızdan belirlediğimiz birkaç konuyu karşılaştırarak değerlendirme yapmayı amaçlamaktayız.

3.2. Araştırma Bulguları ve Değerlendirme

3.2.1. Demografik Özellikler

Cinsiyetiniz? Herhangi bir cinsiyet kotası koymadan yapmış olduğumuz araştırmada göçerlerin %71'i erkek, %29'u ise kadındır.

Yaşınız? Araştırmamıza katılan göçerlerin %30,4'ü 18-28, %27,7'si 29-38,%18,7'si 39-48, %12,7'si 49-58, %10,7'si 59 ve üzeri yaş gruplarındadır. Bu doğrultuda göçerlerin genel olarak genç nüfuslu kişilerden oluştuğu görülmektedir.

Doğum yeriniz? Doğum yeri ve uzun süre ikamet edilen yer, bireyin toplum içindeki davranışlarını, yaşamı algılamasını ve değerlendirmesini belirleyen etkenlerden biridir (Güçlü, 2002: 64). Bu amaçla çalışma kapsamında katılımcılara doğum yerleri de sorulmuştur. Göçerlerin %33,7'sinin Şanlıurfa'nın Akçakale ilçesinden, %33,3'ünün Şanlıurfa'nın Harran ilçesinden, %8,7'sinin Şanlıurfa'nın Suruç ilçesinden,%4,7'sinin Şanlıurfa'nın Siverek ilçesinden, %4,7'sinin Şanlıurfa'nın Ceylanpınar ilçesinden, azınlıkta kalan kısmını ise; Şanlıurfa'nın Bozova ve Hilvan ilçelerinden, Adana, Mersin, Hatay, Adıyaman, Kilis, Nizip, Van, Diyarbakır, Gaziantep gibi illerden göç ettiği görülmektedir.

Mesleğiniz? Göçerlerin göç etme eyleminin gerçekleşmesindeki en önemli nedenlerden birisinin istihdam koşulları olduğu bilinmektedir. Bu bağlamda araştırmamıza katılan bireylerin

%28,6'sının esnaf, %23,7'sinin ev hanımı, %12,7'si işçi, %12,3'ü serbest meslek, %7'si çiftçi, %5,3'ü öğrenci, %3,3'ü işsiz, %2,3'ü şoför, azınlıkta kalan kesimin ise; emekli, çoban olduğu görülmektedir.

Aylık gelir düzeyiniz ne kadardır? Çalışmaya katılanların %35'nin 500 TL'den az, %39,3'ünün 501-1000 TL arası, %13,3'ünün 1001-1500 TL arası, %4,3'nün 1501-2000 TL arası, %5,3'ünün 2001-2500 TL arası, %2'sinin 2500 TL'den fazla olduğunu görmekteyiz. Ayrıca ev hanımları ve öğrenciler aile reisinin kendilerine sağladığı geliri kendi gelirleri olarak belirtmişlerdir. Bu bağlamda göçerlerin büyük kısmını gelir durumu düşük gruplar oluşturmaktadır. Ayrıca göç eyleminin gerçekleşmesinde önemli bir etken olan gelir faktörünün, göç eylemi gerçekleştikten sonra bile göçerlerin etkisinde kaldığı görülmektedir.

Eğitim durumunuz nedir? "Eğitim bireyin yaşadığı toplumda yeteneğini, tutumlarını ve olumlu değerdeki davranış biçimlerini geliştirdiği süreçler toplamıdır. Bir başka deyişle gayri resmi olarak evde ve genel kültür olarak çevrede, resmi olarak da toplumun karmaşık eğitimsel düzenlemelerinde gerçekleştirilen sistemli bir sosyalizasyon sürecidir. Bu anlamda eğitim, toplumsal yapıyı oluşturan temel kurumlardan biridir" (Eyyübiye belediyesi,2014:13). Bu doğrultuda yapılan araştırmada anket uygulanan kişilerin %23,7'sinin okuma-yazma bilmediği, %11,3'ünün okuma-yazma bildiği ama okul bitirmediği, %36,3'ünün ilkokul mezunu, %15,3'ünün ortaokul mezunu, %10,3'ünün lise mezunu, %2'sinin yüksekokul mezunu, %1'inin de lisans mezunu oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önüne alındığında, eğitim seviyesi düşük göçerlerin, eğitim seviyesi yüksek olanlara göre daha çok göç eylemine yatkın oldukları, fakat eğitim düzeyi arttığında ise oransal olarak azalsa da, göç eyleminin devam ettiği görülmektedir.

Sosyal güvenceniz var mı? İnsani gelişme ve hayat kalitesi yaklaşımının temel unsurlarından biri de ücretsiz ve erişilebilir sağlık hizmetleri ve insanların bu hizmetlere erişebilme durumudur. Sağlık hizmetlerinden faydalanabilme kapasitesini de büyük oranda, insanların herhangi bir sağlık güvencesine sahip olup-olmama durumları belirlemektedir (Eyyübiye belediyesi,2014:17). Bu bağlamda araştırmaya katılan kişilerin %26'sının SSK'lı, %3'nün emekli sandığına bağlı olduğu, %59,3'nün Yeşil kart güvencesine sahip olduğu, geriye kalan daha az kişilerin ise diğer ve özel sigorta şıklarını işaretlediklerini, 3 kişinin ise cevaplamadığı görülmektedir. Katılımcıların önemli miktarının(%59,3) sosyal güvencesi olduğunu, sosyal güvenceye sahip olmayanların ise, kendilerinin, eşlerinin veya çocuklarının hastalanmaları veya bir ihtiyaç durumunda gittikleri sağlık kuruluşlarından parayla yararlanmak durumunda kaldıklarından, bazen de parasızlık yüzünden sağlık sorunlarını ertelemek, dikkate almamak zorunda kaldıklarını birebir yapılan görüşmelerde ifade etmişlerdir.

Oturduğunuz konutun mülkiyeti size mi ait? Katılımcıların %56,7'si ev sahibi, %35,7'si kiracı, %7'si akraba ya da aile fertlerinden birine ait konutta oturmaktadır. Ankete katılan iki kişiden cevap alınamamıştır. Bire bir yaptığımız görüşmelerde katılımcıların oturdukları konutların genelde kendi imkânlarıyla yaptıkları müstakil ev ve gecekondulardan oluştuğunu gözlemlenmektedir. Mahallede apartman daireleri görülmemektedir.

3.2.2. Halkın Yerel Yönetim Birimlerine, Belediyenin Uyguladığı Politikalara (Hizmetlere) İlişkin Algısı

Şanlıurfa'da en güvenilir kurum hangisidir? Katılımcıların %3,6'sı Hayati Harrani muhtarlığı, %13,7'si Eyyübiye belediyesi, %7,7'si Şanlıurfa büyükşehir belediyesi, %4'ü valilik, %12,6'sı askeriye, %32,3'ü polis, %3'ü partim, %22,3 hiçbiri, 2 kişi ise diğeri şeklinde cevaplandırmıştır. Bu bağlamda yapılan araştırmada göçerlerin yerel yönetim birimleri ve paydaşlarına tam olarak güvenemediklerini görmekteyiz. Birebir yapılan görüşmelerde ise, genel olarak bir sıkıntıyla karşılaştıklarında hemen polise ya da askere gideceklerini ifade etmişlerdir.

Evde kullandığınız suyu nerden temin ediyorsunuz? Göçerlerin%97,7'lik bir oranla, büyük kısmı evde kullandıkları suyu şebeke suyundan sağladıklarını belirtmişlerdir. Bu kapsamda, belediyenin bu konuda üzerine düşen hizmeti yerine getirdiği görülmektedir.

Mahallenizdeki pis sular genellikle nereye akıyor? Katılımcıların çoğunluğu %93,7'lik bir oranla, pis suların kent kanalizasyonuna aktığı şeklinde yanıt vermiştir. Bu doğrultuda hem yapılan araştırmada hem de birebir yapılan görüşmelerde göçerler belediyenin sunduğu kanalizasyon/atık su alt yapı hizmetlerinden memnun olduklarını belirtmişlerdir.

Hane halkı olarak çöplerinizi nereye atıyorsunuz? Genelde bireyler çöplerini %86,6'sı çöp bidonuna, %11'i sokağa attıkları şeklinde belirtmişlerdir. Buradan hareketle belediye tarafından söz konusu mahalleye çöp bidonu hizmetinin verildiği görülmektedir.

Mahallenize belediyenin katkısı (planlama, altyapı, konut, yapımı açılarından) ne düzeydedir?

" Belediyelerin temel görevi, gerçekleştirdiği yatırım ve hizmetlerle vatandaşların yaşam kalitesini ve vatandaş memnuniyetini artırmaktır. Belediyeler açısından vatandaş memnuniyetini artırmanın temel yolu ihtiyaca dayalı hizmet üretmek olduğundan, yerel yönetimlerin sorumlu oldukları vatandaşların ihtiyaç, beklenti ve taleplerine ne ölçüde karşılık verebildiklerinin değerlendirilmesi, belediyelerin gelecekle ilgili stratejik planlamalarında da büyük önem taşımaktadır "(Şahin, 2011:126). Bu doğrultuda göçerlerin %8,7'si belediyenin katkısının yüksek düzeyde olduğunu,%25,3'ü belediyenin katkısının orta düzeyde olduğunu, %51'i belediyenin katkısı alt düzeyde olduğunu, %4'ü konuyla ilgili bilgisinin olmadığını ifade etmiş, %7'si ise diğer şıkkını işaretlemiştir.

Oturduğunuz mahallede hangi sorunlarla karşılaşıyorsunuz? Kentte yaşayan bireylerin bulundukları mekânlarla ilgili düşünceleri, kenti algılayışları, kentsel sorunlara duyarlı olmaları ve bu sorunların çözümü için çaba göstermeleri kentin dinamizmi açısından önem arz etmektedir(Güçlü, 2002: 92).

Tablo 2: Mahallede Karşılaşılan Sorunlar

Sorun var mı?	**Evet**		**Hayır**		**Cevap yok**		**Toplam (frekans/ yüzde)**
Sorunlar	**Frekans**	**Yüzdelik**	**Frekans**	**Yüzdelik**	**Frekans**	**Yüzdelik**	
a) Alt yapı yetersizliği (içme suyu, yol, kanalizasyon, vb.)	128	42,7	167	55,6	5	1,7	300/100
b) Ulaşım yetersizliği	91	30,3	204	68	5	1,7	300/100
c) Alışveriş mekânlarının yetersizliği	137	45,7	158	52,7	5	1,7	300/100

d) Sağlık kuruluşlarının yetersizliği	143	47,7	154	51,3	3	1	300/100
e) Açık ve yeşil alanların yetersizliği	199	66,3	98	32,7	3	1	300/100
f) Otoparkların yetersizliği	193	64,3	102	34	5	1,7	300/100
g) Eğitim kurumlarının yetersizliği	132	44	164	54,7	4	1,3	300/100
e) Temizlik	166	55,3	127	42,3	7	2,3	300/100
f)Plansız yapılaşmanın olması	199	66,3	96	32	5	1,7	300/100
g)Gürültünün fazla olması	196	65,3	100	33,3	4	1,3	300/100
ı) Diğer belirtiniz(Suriyeliler ve ilaçlama olarak belirtilmiş)	89	29,7	0	0	221	70,3	300/100

Ayrıca bireylerin yaşadıkları yerlerin sahip olduğu imkânlar, onların kendilerini bulundukları yere ait hissetmelerini önemli ölçüde artırmaktadır. Temel alt yapı imkânlarına sahip olmayan yerlerde yaşayan bireyler ile her türlü kentsel hizmete sahip yerlerde yaşayan bireyler arasında kenti sahiplenme hususunda farklılıklar oluşabilmektedir (Acungil,2012:77). Bu doğrultuda kentsel hizmetlerde karşılan sorunlara bakacak olursak, yüksek katılım açık ve yeşil alan yetersizliği ve mahallede oluşan plansız yapılaşma şıkkına olmuştur (%66,3). Ayrıca gürültünün fazla olması (%65,3), otoparkların yetersizliği(%64,3), temizliğin yetersizliği(%55,3) şıkları da katılımcıların yüksek katılım sağladıkları şıklar arasındadır. Öte yandan katılımcıların %47,7'sinin sağlık kuruluşlarının yetersiz olduğunu, %45,7'sinin alışveriş mekânlarının yetersiz olduğunu, %44'ünün eğitim kurumlarının yetersiz olduğunu, %42,7'sinin altyapının yetersiz olduğunu, %30,3'ünün ulaşım imkânlarının yetersiz olduğunu ifade etmiş, %29,7'si ise diğer seçeneğini işaretlemiştir. Diğer seçeneğini seçen katılımcılara karşılaştıkları sorunları belirtmeleri istenmiştir. Göçerlerin bir kısmı mahalleye yerleşen Suriyeli mültecilerden şikâyetçi olduklarını, diğer bir kısmı ise belediyenin mahalleye ilaçlama hizmetini yapmadığını bunun sonucunda çok fazla sivrisinek ve haşerat olduğunu ve bundan rahatsız oldukları şeklinde belirtmişler.

Belediye, mahallenize hangi hizmetleri getirmektedir? Vatandaşların kamu hizmetlerinden duydukları memnuniyeti etkileyen çok sayıda etken bulunmaktadır. Bu etkenlerin çeşitliliği, sunulan hizmetin kalitesinin ölçülebilmesini ve vatandaşların bu etkenlerden memnun olup olmadığının anlaşılabilmesini belirlemektedir. Bu nedenle, hizmet kalitesini etkileyen etmenlerin bilinmesi ve bu etkenlerin irdelenmesi çok önemlidir. (Ardıç vd., 2004:63).Göçerlerin hizmet bağlamında, en çok eksikliğinden şikayet ettikleri konu başta %54,3 oranla park-bahçe hizmetinin eksik olması, ikinci olarak %52,7 oranla pazaryerinin eksikliği, üçüncü olarak ise%33'lük oranla çöp hizmetlerinin yetersizliğidir. Bu sorunların nasıl aşılacağına ilişkin ise büyük oranda belediyenin hizmetlerinin orta düzeyde olduğu ancak belediyenin daha etkin çalışması gerektiği savunulmuştur.

3.2.3. Kentsel Bütünleşmede Başarının Değerlendirilmesi

Yerleşmek için neden bu mahalleyi seçtiniz? Katılımcıların %54'ünün akrabalarının bu mahallede oturduğunu, %25'inin konut satın alma/kiralamanın ucuz olduğunu, %6,3'ünün başka bir yere gitme olanağının olmadığı için, %6'sının kendini burada güvende hissettiği için, %5,3'ünün işime yakın olduğu için bu mahalleyi tercih ettiklerini belirmişlerdir.

Hangi kuruluşlara etkin olarak üyesiniz? Kentleşmenin, kente özgü davranış biçimi olan katılımcı davranışı ortaya çıkartması beklenir. Kentli birey, kendini ilgilendiren konularla ilgili fikri olan ve bu konuda katılımını eyleme dönüştüren bireydir. Kentsel kuruluşlara üyelik, kentlilik bilincinin önemli bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentsel kurumlara katılımın gerçekleşmesi demokratik toplumun ve değerlerinin de gelişmesi demektir (Acungil, 2012: 79). Hangi kuruluşlara etkin olarak üyesiniz sorusuna katılımcıların %84'ünün hiçbir kuruluşa üye olmadıkları, katılımcıların %5'inin siyasi parti,%3'ünün sosyal yardımlaşma derneğine üye oldukları görülmüştür. Kentsel kuruluşlara üyeliğin düşük olması, Hayati Harrani mahallesinde tam anlamıyla kentlilik bilincinin oluşumundan bahsetmemizi güçleştirmektedir

Kimlerle daha sık görüşürsünüz?

Tablo 3: Sık Görüşülen Kişiler

Sıklıkla görüşme	**Frekans**	**Yüzdelik**
Cevap yok	4	1,3
Akrabalarımla	168	56
Hemşerilerimle	6	2
Komşularımla	45	15
İş arkadaşlarımla	48	16
Mahalle arkadaşlarımla	27	9
Diğer	2	0,7
Toplam	300	100

Kentlileşme sürecinde, yerleşik kentli nüfus ile ilişkiler hız kazandırmaktadır. Kentsel yaşam biçiminin temel özelliklerinden birisi de, birincil ilişkilerin zayıflatıp ikincil ilişkilerin gelişmesidir. Göçerlerin %56'sının en çok akrabalarıyla görüştüklerini, %16'sının en çok iş arkadaşlarıyla, %15'inin komşularıyla görüştüklerini belirtmiştir. En çok hemşerileriyle görüştüklerini belirtenlerin oranı %2 gibi düşük bir oranda kalmıştır. Akrabalarıyla görüşenlerin oranı yüksek çıksa da ikincil ilişkilerin (iş arkadaşlarıyla, mahalle arkadaşlarıyla ve komşularıyla görüşme) de %40 gibi yüksek bir oranda çıktığı görülmüştür. Katılımcıların tam anlamıyla birincil ilişkilerden kopamadığı görülse de, bazı göçerlerin kentli birey davranışı olan ikincil ilişkileri geliştirdiği görülmektedir. Eyyübiye belediye başkan yardımcısıyla yaptığımız görüşmede ise bu durumu şu şekilde ifade etmektedir; Göçle gelen kişilerin öncelikle akrabalarının oturduğu mahallelere göç ettiklerini, nedenini ise bir sıkıntı, sorun oluştuğunda o mahallede nasıl olsa akrabalarım var bana sahip çıkar, bana orda iş bulur, akrabalarım bana destek olur şeklinde düşünceye sahip olduklarından dolayı bu durumun oluştuğunu ayrıca Şanlıurfa'nın aşiretçilik yapısının da bunu etkilediğini belirtmektedirler (Eyyübiye Belediye Başkan Yardımcısıyla Mülakat, Şanlıurfa, 19 Ağustos 2015).

Kentsel sorunların iletilmesinde hangi yöntemleri kullanırsınız? Kentsel sorunların çözümü konusunda bireylerin sorunun farkında olarak çözüm aramaları kente entegre olabilmeleri ve kentlilik bilinci hususunda önem arz etmektedir. Bireyler bu sorunlara ne kadar ilgisiz kalırsa kentle bütünleşebilme süreci ve kentlilik bilinci o kadar düşük olmakta, sorunlara çözüm aramaları artıkça kente entegre olabilme süreci hızlanmakta ve kentlilik bilinci artmaktadır. Katılımcıların %36'sının kentsel sorunların iletilmesinde yöntem olarak belediye yetkililerine ulaşmayı tercih ederken, mahalle

muhtarına başvuru yolunu tercih edenlerin oranı %28 olmuştur. Yani resmi yollardan çözüm arayanların oranı çoğunluktadır. Gayri resmi yollardan tanıdıkları vasıtasıyla çözüm arayanların oranı %14 çıkmıştır. Herhangi bir tepki göstermem yanıtını verenlerin oranı %13,3 gibi küçümsenmeyecek bir oranda çıkmıştır.

Komşularınızla ilişkileriniz nasıldır? Katılımcıların %21'inin komşularıyla ilişkilerinin çok iyi olduğunu, %67'sinin iyi olduğunu, %7,7'sinin ne iyi ne kötü olduğunu, %1,7'sinin kötü olduğunu, %1,7'sinin ise çok kötü olduğunu belirtmişlerdir. "İyi" ve "Çok iyi" seçenekleri beraber değerlendirildiğinde göçerlerin genellikle komşularıyla ilişkilerinin olumlu olduğu sonucuna ulaşılabilir.

Gezmek, dinlenmek ve eğlenmek için başka yerlere, başka kentlere gider misiniz?

Tablo 4: Gezmek, Dinlenmek ve Eğlenmek İçin Başka Yerlere, Başka Kentlere Gidilip/Gidilmediği

Başka yerlere gidilip/gidilmediği	**Frekans**	**Yüzdelik**
Cevap yok	4	1,3
Evet	53	17,7
Hayır	243	81
Toplam	300	100

Katılımcılara gezmek, dinlenmek ve eğlenmek için başka yerlere, başka kentlere gidilip/gidilmediği sorulduğunda; %17,7'sinin gittiklerini, %81 gibi çoğunlukta olan kısmı ise bir yere gitmediklerini belirtmişlerdir. Bireylerin maddi durumlarının kısıtlı olduğu göz önünde bulundurulursa gezmek, dinlenmek ve eğlenmek için başka yerlere gitmediklerini/gidemediklerini belirtmeleri oldukça normaldir.

Yerel gazete okur musunuz?

Tablo 5: Yerel Gazete Okunup/Okunmadığı

Yerel gazete	**Frekans**	**Yüzdelik**
Cevap yok	5	1,7
Evet	36	12
Hayır	259	86,3
Toplam	300	100,0

Araştırmaya katılanlara yerel gazete okuyup/okumadıkları sorulduğunda; %12'sinin okuduğunu, %86,3'ünün ise okumadıkları cevabını vermiştir. Okumama gerekçeleri sorulduğunda; bir kısmı gazeteyi alacak parasının olmadığını diğer bir kısmı ise okuma-yazma bilmediklerini ifade etmiştir.

3.2.4. İmar ve Islaha İlişkin Değerlendirme

Konutunuzun yenilenmesini ister misiniz?

Tablo 6: Konut Yenileme İsteği

Konut yenileme	**Frekans**	**Yüzdelik**
Cevap yok	2	,7
Evet	193	64,3
Hayır	105	35

Toplam	300	100

Kentsel Dönüşüm koruma, iyileştirme, yenileme, yenileşme, yeniden canlandırma ve soylulaştırma yöntemlerini kullanarak "çeşitli nedenlerle çöküntüye uğramış, köhnemiş, eskimiş, bozulmuş ya da bu süreçleri henüz yaşamakta olan kent parçalarının yeniden hayata döndürülmesidir." (Özden,2008:45). Bu bağlamda katılımcıların %64,3'nün konutlarının yenilenmesini istediklerini, %35'nin oturdukları konuttan memnun olduklarını ve konutlarının yenilenmesini istemediklerini belirtmişlerdir. Bu konuda Eyyübiye belediye başkan yardımcısıyla yaptığımız görüşmede; Eyyübiye ilçesinin mahallerinin genelde geri kalmış, çoğunlukla göçle gelmiş vatandaşlardan oluştuğunu belirtiyor. Ve bu geri kalmış mahallelerdeki vatandaşlara Sizin bu derme çatma evlerinizi sizden alıp, size modern binalar yapmak istiyoruz ayrıca bu binaların yanında çocuklarınızın oynayabileceği parklar, yeşil alanlar yapmak istediklerini dile getiriyor. Hemen hemen mahallelerde parkların çok az bulunduğunu, bazı mahallelerde ise hiç park olmadığını belirtiyor. Yaptığımız araştırmalar sonucunda vatandaşların %66,3 lük bir oranla en fazla şikâyet ettikleri konulardan biri olduğunu görmekteyiz. Ayrıca kendileri mahallede alt yapı eksikliklerinin olduğunu bunları düzeltmek istediklerini söylüyor. Fakat vatandaşların bu konudaki düşüncesinin kendi müstakil evlerinde yaşamaktan memnun olduklarını yeni binalar istemediklerini, bunun içinde uzlaşmaya varamadığımızı dile getiriyor. Yeni yapıların yapılmasıyla tahmini olarak iki metrelik sokakların on iki metre olacağını, sokakların bu doğrultuda genişletileceği, alt yapının bu doğrultuda yapılacağı, okul yerlerinin yapılabileceği, sağlık yerlerinin yapılabileceğini belirtiyor. Fakat vatandaşların bu yönde hizmetleri kabul etmediklerini ya da istiyormuş gibi görünüp bu doğrultuda eyleme dökmediğini ifade etmektedirler. Mahallelerin çok dar olduğunu ambulansın, itfaiye aracının giremediğini belirtiyor. Hatta vatandaşın talebi olsa, uzlaşmak istese, kentsel dönüşüm yönünde proje talebimizin kısa zamanda yapılabileceğini dile getirmektedirler. Hayati Harrani Mahallesi, Eyyübiye sınırları içerisinde en yüksek nüfusa sahip mahalle olduğunu ve mahalledeki evlerin hepsinin iki katlı, üç katlı, dört katlı yapının ise çok az olduğunu vurguluyor. Ayrıca ikamet eden vatandaşların hepsinin evlerinin altında 250 m^2'lik ambar (bodrum katı) olduğunu ve bunları hiç kullanmadıklarını belirtiyor, kırsala nazaran kentte farklı bir yapılaşma mevcuttur. Fakat kırsaldan gelen göçerlerin kendilerini kente adapte edebilmek için evlerinin alt katını ahır olarak kullanabileceklerini düşündükleri için bu şekilde yapılar oluşturuyorlar, fakat belediye olarak biz kentsel bölgelerde böyle bir yapılanmanın oluşmasına, hayvancılığın yapılmasına müsaade etmemekteyiz çünkü sivrisinekten tutunda temizlik, kötü kokular, sağlık problemleri gibi çeşitli sıkıntılara neden olmaktadır. Ayrıca Hayati Harrani mahallesinden daha kötü mahallelerinde olduğunu, bazı mahallelerde sadece tek katlı mahallelerin olduğunu, okulun, sağlık ocağının bile olmadığını hemen hemen hiçbir donatının mevcut olmadığı, alt yapının çok eksik olduğu mahallelerin olduğunu ifade etmektedirler. Eyyübiye bölgesindeki mahallerinin çoğunun hazine arazisi olduğunu, tapulu arazi bile olmamasına rağmen vatandaşlarımızın mağdur olmasını istemiyoruz ve hizmet götürmeye çalıştıklarını belirtiyor. Bahsettiğimiz çeşitli nedenlerden dolayı belediye olarak bizde diğer merkez ilçeler gibi yapılar oluşturmak istiyoruz, sokaklarımızı daha geniş, kullanıma elverişli bir şekilde oluşturmak, parkların, sağlık ocağının, okulların mevcut olduğu bir mahalle, yaşam alanı oluşturmak istediklerini ve bizim bu gidişatı değiştirmemizin gerektiğini Urfa'nın artık büyükşehir kapsamına girdiğini ve bu doğrultuda da kentimizin olumlu yönde gelişmesinin gerektiğini ifade etmektedirler (Eyyübiye Belediye Başkan Yardımcısıyla mülakat, Şanlıurfa, 19 Ağustos 2015).

Islah/yenileme sonrası yine aynı mahallede yaşamak ister misiniz?

Tablo 7: Islah Sonrası Aynı Mahallede Yaşama İsteği

Yenileme sonrası aynı mahallede kalma talebi	**Frekans**	**Yüzdelik**
Cevap yok	2	,7
Evet	206	68,7
Hayır	92	30,7
Toplam	300	100

Yapılan görüşmelerde katılımcıların %68,7'sinin konutlarında yapılması düşünülen ıslah sonrası aynı mahallede yaşamak istediğini, %30,7'sinin tekrar aynı mahallede kalmak istemediklerini görmekteyiz.

Mahalleniz yıkılıp yeniden planlansa akrabalarınızla/komşularınızla yakın ev alır mısınız? Katılımcıların %68'i akrabalarıma/komşularıma yakın ev alırım şeklinde, %31,3'ünün ise akrabalarına/komşularına yakın ev almak istemedikleri görülmektedir.

Bu eve nasıl sahip oldunuz? "Göçlerin istihdama etkisi kadar yerleşim alanlarına da büyük etkisi olmuştur. Dar gelirli göçmenlerin kentlerde barınma sorunları (gecekondulaşma) ortaya çıkmış, yerel yönetimlerin uyguladıkları günlük politikalar, bugünkü çarpık kentleşmeyi de beraberinde getirmiştir. İşte birbirini tetikleyen bu temel iki sorun beraberinde yüzlerce farklı sorunu ortaya çıkarmıştır" (Yıldırım, 2010:195). Bu bağlamda çalışmada göçerlerin konut sahipliğine bakıldığında %18,72'sinin satın aldığını, %20,7'sinin yaptırdıklarını, %20,3'nün kendilerinin yaptırdıklarını, %7'sinin akraba/hemşerileri aracılığıyla yaptırdıkları, %5,3'nün miras kaldığını, %28,4'nün ise cevaplandırmadıkları görülmektedir.

Mahalle ve sokağınızdaki hizmetlerden memnun musunuz? **"**Belediyelerde vatandaş memnuniyeti, verilen hizmetlerin yeterliliği ve hizmeti veren kişilerin davranışlarına göre belirlenmektedir. Belediye hizmetinde hizmeti veren belediyebaşkanı ve belediye personelinden memnuniyet önemli bir vatandaş memnuniyeti ölçütüdür"(Kurgun vd., 2008:33)."Yerel yönetim hizmetlerinde en önemli noktalardan biri, bu hizmetlerinyerine getirilmesinde vatandaşların memnuniyetinin ne derece sağlanabildiğinin ölçülebilmesive düzeltici-önleyici faaliyetler geliştirilerek, vatandaş odaklı bir hizmet sunumu gerçekleştirilebilmesidir"(Henden ve Henden, 2005: 49).

Tablo 8: Mahalle ve Sokaktaki Hizmetlerden Memnuniyet

Hizmet memnuniyeti	**Frekans**	**Yüzdelik**
Cevap yok	2	,7
Evet	116	38,7
Hayır	182	60,7
Toplam	300	100

Katılımcıların %38,7'si mahallelerindeki ve sokaklarındaki hizmetlerden memnun olduklarını, %60,7'si mahalle ve sokaklarındaki hizmetlerden memnun olmadıklarını ifade etmişlerdir. Bu durumun aksine Şanlıurfa büyükşehir belediye başkan yardımcısıyla yaptığımız görüşmede; evveliyatında da göç alan bir kent olan Şanlıurfa, yaklaşık nüfusumuzda olarak her yıl ortalama 50-60 bin artış olduğunu bunun doğurganlık oranına bağlı bir artışın yanında iç göçle gelen bir artışın takip ettiğini belirtmektedirler. Özellikle kent çeperlerindeki mahallelerimizde yerleşen vatandaşlarımızı şehre entegre etmek için büyükşehir belediyesi olarak kadınlarımızın üzerinde durmamız gerektirdiğini belirtmektedirler. Bu doğrultuda kadın destek merkezlerinin ve gençlik destek merkezlerimizin mevcut olduğunu özellikle Hayati Harrani gibi mahallelerimizde bu konuda 8 ayrı birimimizin olduğunu belirtiyor. Bu birimlerde bayanların eğitim ve meslek edinmeleri hususunda kurslar düzenlediklerini, aile ekonomisine katkıda bulunabilmesi, sosyal hayata uyum sağlanabilmesi için kadın destek merkezlerine büyük önem verdiklerini belirtmektedirler. Keza büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesinin ortak çalışmalar yürüttüklerini, özellikle çok elverişsiz şartlarda yerleşen vatandaşlar için sosyal konutların oluşturulmaya başlandığı buna ilişkin projeleri hazırladıklarını belirtmektedirler. En önemli sorunlardan birinin işsizlik olduğunu, bunun için de fabrikalarla istihdama yönelik çalışmaların

olduğunu, madde bağımlılarıyla ilgili çevre koruma daire başkanı ve halk sağlığı birimleriyle beraber ortak çalışmalar yürüttüklerini, yeşil alanların arttırılmasına ilişkin çalışmalar yapıldığını, kentsel alt yapıya ilişkin ciddi planlamaların yapıldığını belirtmektedirler (Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkan Yardımcısıyla Mülakat, Şanlıurfa, 8 Eylül 2015).

SONUÇ

Yoğun göç alan Hayati Harrani Mahallesi, sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik değişkenler açısından farklı gelişimler göstermiştir. Bu değişkenlerin bazılarında kırsal karakterini koruyan ve geldikleri bölgelerin özelliklerini yansıtan özellikler gösterirken, bazı değişkenlerde kentsel özellikler göstermektedir. Ancak değişkenlerin çoğunda kırsal ve kentsel yaşamın ikisinin de görüldüğü ve kırsal yaşamdan kentsel yaşama geçiş sürecinin devam ettiği belirlenmiştir. Birebir yapılan görüşmelerde, Hayati Harrani mahallesinde yaşayan göçerlerin hanelerine ek olarak yaptıkları ve çok az bir kısmının kullandığı dış eklentiler görülmüştür. Bu bağlamda sosyo-kültürel özelliklerini ve kültürel etkileşimlerini ortaya koyduklarını göstermektedir. Ev dışı eklentiler olarak nitelendirdiğimiz, ambar, ahır, samanlık, tandırlık, kümes gibi bu eklentileri kırsal karakterde inşa ettikleri görülmektedir. Bu durum bizlere kırsal karakterini koruyan ve geldikleri bölgelerin özelliklerini yansıtan göçerlerin, kırsal yaşamdan kentsel yaşama dönüşüm sürecinin tamamlayamadığını göstermektedir. TUİK'den de edindiğimiz destekleyici verilerle mahallede yoğun bir nüfus artışı görülmektedir. Hızlı artışın temel nedenleri, hisseli arazilerin bir takım yasal güçlüklerle karşılaşmadan satın alınmasıyla beraber, yer seçiminde etkili olan akrabalık, fiyat uygunluğu, hemşerilik ve iş yerine yakınlık gibi değişkenler belirleyici olmuştur.

Mahallede yaşayan bireylerin çoğunun hazine arazileri üzerinde yaptığı kaçak yapılaşmaya rağmen vatandaşların mağdur olmaması için yerel yönetim birimleri elektrik, su ve kanalizasyon gibi çeşitli ihtiyaçları karşıladığı görülmektedir.

Katılımcıların geçimlerini sağlamak üzere yaptıkları işlere bakıldığında, düzenli gelir kaynağına sahip olmadıkları, düşük gelirli işlerde çalıştıkları ya da büyük kısmının işsiz olduğu görülmektedir. Köylerden göç edenlerin oranlarının yüksek olması, kır-kent iş gücü dağılım dengesini olumsuz yönde etkilemekte ve bu durum kentle bütünleşebilme sürecini yavaşlatmaktadır. Bunun başlıca nedenlerinden biri ise, göçerlere yardımcı olacak kamu politikalarının eksikliğidir. "Göçten önce tarım, hayvancılık ve zanaat işleriyle uğraşan bu kesime yönelik kentsel alanlarda istihdam olanaklarını artıracak mesleki eğitimlerin verilmesi yerel yönetimler bünyesinde oluşturulacak eğitim kursları gibi etkinliklerle mümkün olabilir. Bu hedef kitlenin çalışma alanlarına yönelik mesleki eğitimlerinin belirli alt merkezlerde kurulması, kursların istihdam sağlayıcı özelliklerinin olması, kurs sonucunda mesleki sertifika belgesi sağlanabilmesi, hem MEB'in hem de yerel yönetimlerin işbirliği içinde çalışmasını gerektirmektedir" (Özcan, 2006:182). Büyükşehir belediye başkan yardımcısıyla yapılan görüşmede kendileri, bu konu üzerine yoğunlaştıklarını özellikle kadınların bilinçlenmesi ve kendi ekonomilerine katkı sağlamaları için kurslar açtıklarını, fabrikalarla işbirliği halinde istihdam çalışmalarının olduğunu dile getirmişlerdir. Fakat araştırma yapılan mahallede kadınların istihdam, okuma-yazma sorunsalının dışında doğru düzgün Türkçe konuşamadıklarına tanık olunmuştur. Ve doğru düzgün Türkçe bilmeyen göçerlerin, çeşitli eğitici, istihdam gibi kursların mevcut olduğunun bilincine ulaşmalarını beklememiz çok doğru olmayacağı düşünülmektedir. Bunun için sadece eğitici, istihdam edici kurslar açmakla kalmayıp, göçerlere bu kursların farkındalığını artırılabilmesi için, bilinçlendirici, geliştirici, danışmanlık hizmetlerinin de oluşturulması gerektiğini düşünülmektedir. Bunu da sadece belediyelerden beklememizin doğru olmayacağı kanaatine varılmıştır. Çünkü yapılan araştırma ve mülakatlar sonucunda belediyenin üzerine düşen görevi kısmi de olsa yerine getirmeye çalıştığı görülmüştür. Bu doğrultuda kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, üniversiteler, sivil toplum örgütleri ve gönüllüler ile işbirliği içinde bu yönde hizmet sunmakla görevli ve yükümlü kuruluşlar

oluşturulmalı ve bu eğilimde olan kuruluşlar ise daha etkili ve verimle şekle bürünmelidir. Kente yeni göç edenlerse, çeşitli yardım-dayanışma kurumları aracılığıyla yönlendirilebilmelidir. Yapılan çalışmada katılımcıların sadece %3'nün sosyal yardımlaşma-dayanışma derneğine üye olduklarının, %84'nün hiçbir kuruluşa üye olmadıkları, bazılarının ise bu kuruluşların varlığından bile haberdar olmadıklarına rastlanılmaktadır. Bu kuruluşlardan bihaber vatandaşlar devletin kendilerine yardım elini uzatmadıklarından şikâyetçidirler. Yapılan araştırmada göçerlerin, %60,7'lik bir kısmı mahalle ve sokaklarına yapılan hizmetlerden memnun olmadıkları görülmektedir. Bunun aksine yine araştırma sorularımızdan birinin sonucu da belediyenin hizmetlerinden memnun olmayan göçerlerin, %55,6'lık kısmı belediyenin sunmuş olduğu alt yapı gibi çeşitli hizmetlerinden ise memnun oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Bu çelişki karşısında şu sonuca varılmaktadır; vatandaşlara çeşitli hizmetler sunulmaya çalışılmakta, fakat kendilerine sunulan hizmetlerin farkında olmayan dezavantajlı gruplara yönelik, bilinçlendirici yardım kuruluşlarının oluşturulması ve destekleyici proje ve çalışmaların bu yönde olması, mevcut olan proje ve çalışmaların da bu doğrultuda desteklenmesi gerekmektedir. Ayrıca sivil toplum kuruluşlarının bu düşüncede destekleyici çalışmaları kurmaya özendirilmesi, belediyelerin bu yönde personel kapasitesinin artırılması, göçerlerin kentle bütünleşme evresini daha bilinçli bir şekilde ilerletebilmesi için belediyelerin bünyesinde ve kendi paydaşlarıyla etkileşimli olarak bu yönde yapıların oluşturulması gerektiğinin kanaatine varılmaktadır.

Unutulmamalıdır ki insanlık tarihi kadar eski olan kentleşme ve ortaya çıkardığı problemlerin çözümü ancak bilinçli bir halk ve kararlı bir yönetimin birleşmesiyle ortaya çıkacaktır. Bu birlikteliği sağlamak sorunları çözecek kurum veya kuruluşlar için öncelikli hedef olmalıdır. "Kentini seven, kendini kentin parçası olarak algılayan, kentin sorunlarına karşı duyarlı olan ve sorunların çözümüne katkı sağlayan bireylerin varlığı, kentin gelişiminin ve gelecekte kişilerin kentsel yaşam kalitesinin artırılmasının olmazsa olmaz koşuludur" (Acungil,2012:1).

KAYNAKÇA

Acungil, Yavuz (2012), "Kentleşme Sürecinde Tokat'ta Kentlilik Bilinci", Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tokat.

Ardıç, Kadir, Fatih Yüksel, Osman Çevik (2004), "Belediyelerde Hizmet Kalitesinin (Vatandaş Tatmininin) Ölçülmesi (Tokat Belediye'sinde Bir Uygulama)", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:13, No.3, s.63-81.

Erkan, Rüstem, Bağlı Mazhar (2005), "Yoksulluk Alanlarında Kentle Bütünleşme Eğilimi: Diyarbakır Örneği", Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, Cilt:22, No.1, 2005, s. 105-124

Eyyübiye Belediyesi (2014), "Eyyübiye Sosyal Yapı Araştırması", Kültür Yayınları, Şanlıurfa.

Güçlü, Sevinç (2002), Kentlileşme ve Göç Sürecinde Antalya'da Kent Kültürü ve Kentlilik Bilinci, T.C Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Henden, H. Burçin, Rıfkı Henden (2005), "Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumlarındaki Değişim ve e-Belediyecilik", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 4, No.14, s.48-66.

Kartal, S. Kemal (1978), Kentleşme ve İnsan, Todaie Yayınları, Ankara.

Kurgun, Avşar, Ali Özdemir, Hülya Kurgun, Zeynel Bakıcı (2008), "Belediyelerde Hizmet Yeterliliğinin ve Hizmet Kalitesinin Arttırılmasını Etkileyen Faktörlerin Analizi: İzmir Karşıyaka Belediyesinde Uygulama", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:10, No. 2, s.26-50.

Şahin, Kübra (2011), "Belediye Hizmetleri ve Hizmet Kalitesine Yönelik Vatandaş Memnuniyetinin Ölçümü (Konya İl Merkezi Örneği)", Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman.

Özcan, Fuat (2006), "Kahramanmaraş Gecekondu Önleme Bölgelerinde Hane Halkının Sosyo-Ekonomik, Sosyo-Kültürel Ve Siyasal Yapısı", Yayımlanmış Yüksek lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş.

Özden, Pelin Pınar (2008), Kentsel Yenileme, İmge Yayınları, İstanbul.

TUİK, http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1067, 08.09.2015.

Ulaç, A.Vahap, Mithat Arman Karasu (2015), "Kente Yerleşmiş Aşiret Üyelerinin Kentlileşme Eğilimleri Üzerine Bir Çalışma: Şanlıurfa Örneği", Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt: 13, No. 25, 2015, s.201-232

Yener, Zerrin, Kumru Arapkirlioğlu (1996), Avrupa Kentsel Şartı, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.

Yıldırım, Uğur (2010), " Şırnak'ta Göç ve Kentsel Bütünleşme" Uluslararası Şırnak ve Çevresi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara.

Mülakat Listesi

1. Abdülkadir Okay, Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreter Yardımcısı
2. Necmettin Sağlam, Eyyübiye Belediye Başkan Yardımcısı

2000 SONRASI YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI BAĞLAMINDA BÜYÜKŞEHİR ÖRGÜTLENMELERİ: MALATYA ÖRNEĞİ

Yrd. Doç. Dr. Yeliz POLAT
Fırat Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
ylzaktas@firat.edu.tr.

Prof. Dr. Ahmet YATKIN

Fırat Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
ayatkın@firat.edu.tr.

ÖZET

1980 sonrası büyüyen kentlerin ihtiyaçlarına cevap verebilmek adına büyükşehirler diğer kentlerden farklı olarak örgütlenmişlerdir. 2000 sonrasındaysa büyük kentlerde hizmetlerin etkin ve verimli sunumu adına büyükşehirlerin hem idari hem de mekânsal örgütlenmesi yeniden yapılandırılmıştır. Bu çerçeve de 2012 yılında yürürlüğe konulan 6360 sayılı yasayla 13 il daha büyükşehire dönüştürülmüş ve Türkiye'deki büyükşehir sayısı 30'a yükselmiştir. Bu yasayla Türkiye'deki diğer kentlerden farklı olarak bir taraftan büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanları içerik olarak arttırılmış, mekânsal ölçekte genişletilmiş ve büyükşehir belediyeleri mali yönden güçlendirilmeye çalışılmıştır;diğer taraftan da büyükşehirlerde il özel idareleri lav edilmiş, idari vesayet ortadan kaldırılmış ve valiliğe bağlı olarak 'Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı' kurulmuştur.Bu süreç hem il özel idaresi ve belediye örgütlenmesi çerçevesinde büyükşehirlerdeki yerel yönetim yapılanmasını diğer şehirlerden farklılaştırmaktadır hem büyükşehirlerin küçük belediyeleri egemenliğine alan idari ve mekânsal bağlamda "yerelde-merkezileşmiş büyükşehir"leri yaratmaktadır. Bu araştırmada yerel yönetimlerin yeniden yapılandırması süreci, tarihsel akışa uygun biçimde ele alınmış ve 2012 sonrası hayata geçirilen yeni yerel yönetim örgütlenmesinin 1980 sonrası uygulanmaya başlanan yerelleşme politikalarıyla örtüşüp örtüşmediği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Araştırmada literatür taraması yoluyla elde edilen bilgiler ve Malatya Büyükşehir Belediyesinde yapılacak görüşmelerden ulaşılan veriler niteliksel çözümleme tekniğiyle irdelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Belediyeler, Büyükşehir, 6360 sayılı Yasa, Malatya

MUNİCİPALİTY ORGANİZATİONS WİTHİN THE CONTEXT OF REFORMATİON OF THE LOCAL ADMİNİSTRATİONS AFTER 2000: THE EXAMPLE OF MALATYA

Abstract

In order to meet the increasing needs of the metropolis after the year of 1980, municipalities have been organized differently than the other cities. To provide all the services effectively and productively in big cities after 2000, both administrative and spatial organizations of the municipalities were restructured. Within this scope, thirteen cities were transformed into municipalities with the law number 6360 that was put into effect in the year 2012, and the number of the municipalities went up to thirty. With this law, different from the other cities in Turkey, the areas of responsibilities of the municipalities got enhanced in terms of context, widened spatially and the metropolitan municipalities were tried to get strengthened financially on one side; and on the other side, provincial private administrations were abrogated in big cities, political tutelage was annihilated and 'The Presidencies of Investment Observation and Coordination' were founded depending on the governorships. This process not only differentiates the structuring of local administrations in big cities from the other ones within the context of both provincial private administrations and municipalities, but also creates administratively and spatially 'locally-centralized big cities' which have the control over the small municipalities. In this study, the process of restructuring the local administrations was approached in accordance with historical order and it was tried to reveal if the organizations of local administrations which were carried into effect after 2012 match up with the localization policies which were given a start after 1980. The data, which were obtained through literature search in the study and gained after the interviews with Metropolitan Municipality of Malatya, have been scrutinized via the technique of qualitative analysis.

Key Words: Local Goverments, Municipalities, Metropolis, The Law Number 6360, Malatya

1. GİRİŞ

Türkiye'de liberal politikaların Türk ekonomisini uluslararası rekabete açtığı 1980'li yılların başından bu yana, kentsel yapılaşmadaki hükümet müdahalesine ekonomik hedefler hakim olmuştur (Gibson, 2007: 461). Ayrıca Türkiye ile diğer ülkelerdeki ölçek genişletmelerinin ortak üst amacı, kamu hizmetlerinin karşılanmasında piyasa mekanizmasına daha fazla ortam hazırlanması olmasına karşın; ölçek genişletme uygulamaları ülkelerin sahip oldukları yönetim geleneğinden etkilendiği için farklılıklar gözlenmektedir. Yani, Türkiye ile gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında metropoliten alanın genişletilmesi konusundaki stratejiler, benzer olmasına rağmen uygulama ve yöntem açısından farklılıklar bulunmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'deki uygulamanın ayırt edici özelliği, merkezi yönetimin büyük ölçüde belirleyici olduğu bir bütünleştirme sürecinin yaşanmasıdır (Soydal, 2012: 50).Türkiye'de merkezi yönetim bir taraftan kentlerin mekânsal olarak hızla genişlemesine diğer taraftan da büyükşehirlerin sayısını arttırmaya yönelik yasal düzenlemeler yapmış ve politikalar uygulamaya koymuştur.

2000 sonrası süreçte dönemin başbakanı R. Tayyip Erdoğan, uluslararası rekabetin artık devletlerarasında değil, kentler arasında yaşandığını, kentlerin ekonomik ve sosyo-kültürel gelişimin dinamosu olarak işlev yüklenmesi gerektiğine vurgu yapmış; ayrıca İstanbul başta olmak üzere büyükşehirlerin küresel kent olabilmesi için turizm, kültür, ekonomi ve finans alanlarında önemli atılımları gerçekleştirmesi gerektiğini belirtmiştir (Öktem, 2011: 34). Erdoğan 2004 yılı yerel seçimlerinden önce yaptığı bir açıklamasında ise AKP'nin kent politikalarını yerinden yönetim, yönetişim, katılım, yerel kalkınma, kentsel ve yerel girişimcilik, sosyal belediyecilik ve çağa uygun belediyecilik olarak sıralamıştır (Erdoğan, 2004). AKP'nin kent politikalarından, özellikle yerel kalkınma ile kentsel ve yerel girişimciliğe yapılan vurgu ulusal kalkınmanın gerçekleştirilmesinde yerel kalkınmanın önemli bir araç olarak kabul edildiğini göstermektedir. Öyle ki 2012 yılında yapılan 6360 sayılı Büyükşehir Yasasında ekonomik verimlilik temel hedef olarak konulmuş ve bu temel hedef doğrultusunda bir taraftan büyükşehir sınırı, il sınırı ile örtüştürülmüş yönetsel ve mekânsal bağlamda merkezileşmeye gidilmiş diğer taraftan da finansal olarak belediyelerin güçlendirilmesi adına büyükşehirlerde valiliğe bağlı 'Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı' kurulmuştur. Bu başkanlıklar büyükşehirlerde kamu yatırımlarının etkin bir biçimde hayata geçirilmesinden sorumlu tutulmuşlardır. İktidar partisi (AKP) bu politikasıyla ve uygulamaya koyduğu yasal düzenlemeler ile Türkiye'de "**kalkınmada yerelleşme, yerelde merkezileşme**" politikasını benimsemiştir denilebilir (Polat, 2014: 94-95).

Türkiye'de kentlerin özellikle de büyükşehirlerin (metropollerin) mekânsal ve yönetsel olarak genişlemesi süreci, kent çeperinde başlayan gecekondu alanlarında yaşayanların merkeze eklemlenme ve kentsel hizmetlerden yararlanma girişimleri ile somutlaşmıştır. Bu kapsamda ilk olarak 1980 yılında çıkarılan 34 sayılı Milli Güvenlik Konseyi Kararı ile ülkedeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülememesine ve kontrolün aksamasına neden oldukları belirtilmiş; bununla birlikte Karar da büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin Sıkıyönetim Komutanlıklarının koordinesinde ve onların emredecekleri şekilde ana belediyelere en kısa sürede bağlanması gerektiği belirtilmiştir. İkinci olarak 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı *Büyükşehir Yönetimi Yasası*, üçüncü olarak 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı yasa,dördüncü olarak 2008'de yürürlüğe giren 5747 sayılı yasa ve son olarak da 2012'de 6360 sayılı büyükşehir yasası uygulamaya konulmuştur. Fakat başlangıçta gecekondu alanlarının kentle bütünleştirilmesi amacıyla başlayan süreç zaman içinde kentin mekânsal olarak bir ranta dönüşmesi ve neoliberal politikalar kapsamında yerel hizmetlerin sunumunda etkinlik, verimlilik ve sürdürülebilirlik gibi hedeflere ulaşılmaya çalışılması ile süreç boyut değiştirmiştir. Böylece kent mekânı genişletilerek ve dönüştürülerek hem kent mekânı hem de kentsel hizmetler sermaye için bir yatırım alanına dönüştürülmüş ve piyasalaştırılmaya başlanmıştır. Ayrıca kentteki sosyal eşitsizlikler mekânsal yatırımlarla piyasalaştırılarak çözümlenmeye çalışılmasının yolu açılmıştır (Polat, 2014: 89).

Türkiye'de 1960 sonrası yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak pek çok girişimde bulunulmuştur (Keleş, 2014: 326-330). 1960-1980 arası bu girişimlerden, büyük kentlerde yaşanan kentsel sorunların çözümüne yönelik olarak, kısa süreli çözümler olarak adlandırılabilecek kent birlikleri ya da özel amaçlı kuruluşların oluşturulması ve büyükşehir yasa tasarısı öne çıkanlardır. Bu öneriler ve yasa tasarısı ise hayata geçirilememiştir. 1980 sonrası askeri yönetim sorunların çözümünde birleştirme yöntemini benimsemiştir. Bu çerçeve de, ilk olarak 11.12.1980 tarihli ve 17187 sayılı 34 Numaralı Milli Güvenlik Kurulu Kararına göre, büyük kentlerin yakınlarında oluşan belediyelerin ana belediyelere bağlanması hükme bağlanmıştır. Bu düzenleme de özellikle köyden kente yaşanan göçe ve hızlı nüfus artışına vurgu yapıldığı, sorunun çözümünde büyük kentlerin yakınlarında kurulmuş olan belediyeler ile sınırlandığı görülmektedir. Takip eden süreçte 11.12.1980 ile 8.12.1981 tarihleri arasında yapılan düzenlemeler sonucunda 26 ilde 147 belediye ve 176 köyün tüzel kişiliği

kaldırılmıştır.[1] Düzenleme kapsamında yer alan kentler ise, Adana, Adıyaman, Antalya, Bolu, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İçel, İstanbul, İzmir, Kars, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Muğla, Nevşehir, Niğde, Sakarya, Samsun ve Trabzon'dur.Tüm bu uygulamalar 2561 sayılı Kanunla yasal çerçeveye oturtulmuştur. Yasa belde ve köy ayrımı yapmadan büyük kentlerin *yakın çevresindeki yerleşim yerlerini* konu almıştır. Yasa büyük kenti tanımlarken en az 300.000 nüfus şartını koymuştur. Bu şart nedeni ile yasa kapsamına yalnızca 8 il (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir) girebilmiş; yasanın yürürlüğe girdiği tarihten önce 18 ilde yapılan düzenlemeler ise aynen kabul edilmiş ve yasanın belirlediği şartlardan muaf tutulmuştur (Güler, 1987: 118, 130-132).

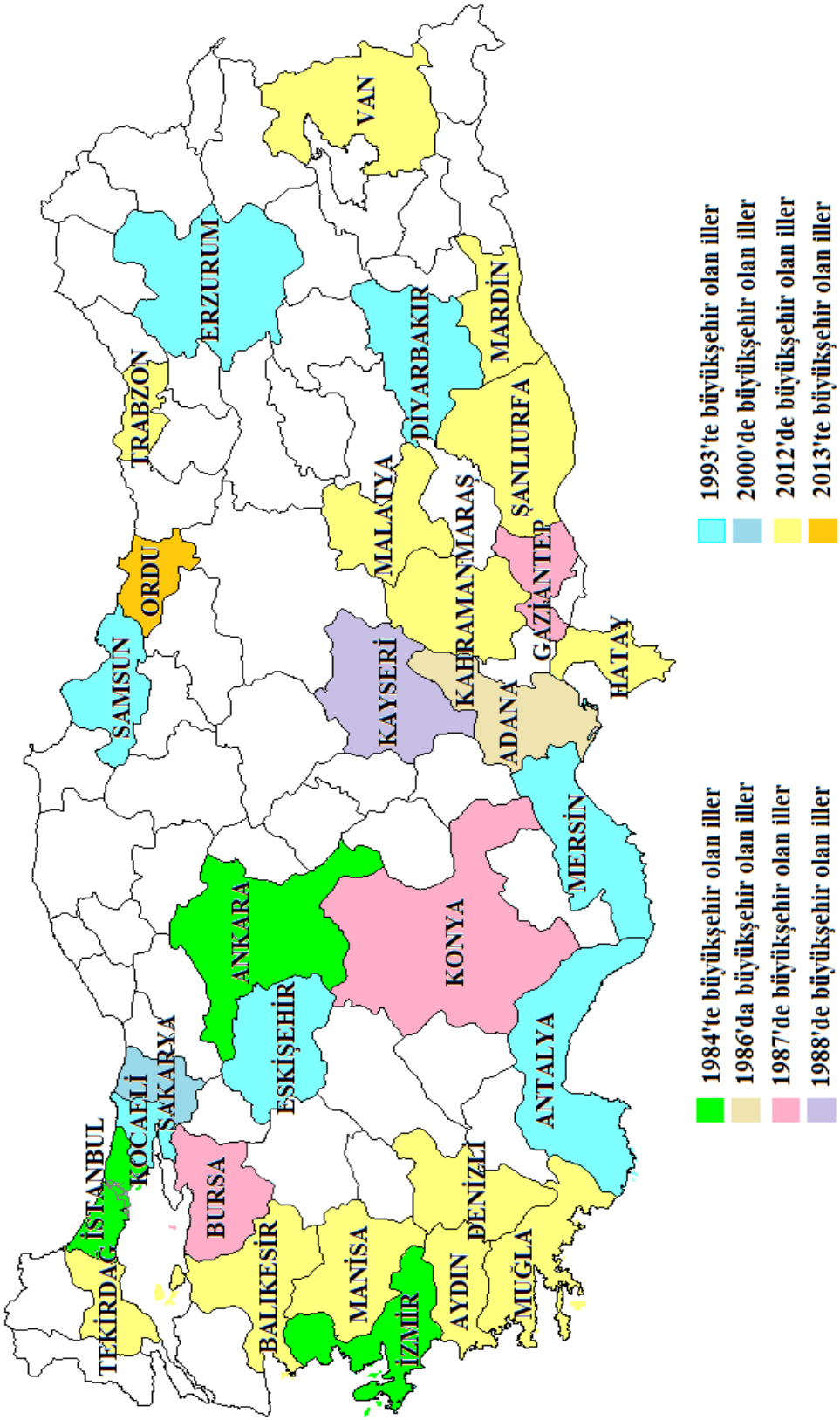
Türkiye'de kentlerin yönetsel ve mekânsal olarak yeniden örgütlenmesinin yolu anayasa düzeyinde ilk kez1982 Anayasası'nın 127. Maddesiyle olmuş ve anayasaya *'büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir*' şeklinde bir hüküm konulmuştur. Bu anayasal düzenleme, yasal düzenlemelere zemin hazırlamıştır(Soydal, 2012: 53). Böylece 1984 yılında,*195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname* ve ardından yürürlüğe giren 3030 Sayılı Büyükşehir Yasası ile Ankara, İstanbul ve İzmir büyükşehir yapılmıştır (Yenigül, 2011: 3). Adana 1986 yılında *3306 sayılı*, Bursa 1987'de *3391 sayılı*, Gaziantep 1987'de *3398 sayılı*, Konya 1987'de *3399 sayılı*, Kayseri 1988'de *3508 sayılı Yasa* ile; 1993'de Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, İzmit ve Samsun *504 sayılı KHK* ile; 2000'de Sakarya *593 sayılı KHK* ile; 2012'de Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van *6360 sayılı Yasa* ile; 2013'de Ordu *6447 sayılı Yasa* ile büyükşehir statüsüne kavuşmuştur. **(Harita 1)**

Dünyada metropoliten yönetimler, 1930'Iu yıllarda tüm metropoliten alanı kapsayan tek bir birim, tek bir otorite olarak örgütlendirilirken, 1960'1i yıllara doğru parçalı olarak birden fazla yönetsel birim veya kademeli yönetsel birimler şeklinde örgütlendirilmeye başlanmıştır (Soydal, 2012: 52). Türkiye'de de 1984 yılında belediyelerin yetkileri ve kaynakları bir ölçüde artırılmış ve metropoliten alanlarda iki kademeli bir belediye yönetimine geçilmiştir (Tekeli, 1998: 23). Türkiye'de de Paris ve Tokyo'da olduğu gibi metropoliten yönetiminde öncelikle 'yerel federasyon' (iki düzeyli yapı) yönetimi benimsenmiştir (Keleş, 2012b: 2). Yasa ilk yürürlüğe girdiğinde büyükşehir statüsü kazanan Ankara, İstanbul ve İzmir'de büyükşehir akanı içinde birden fazla ilçe ve ilçelerde de belediye örgütlenmesi olması sebebiyle herhangi bir sorun yaşanmamıştır. Fakat süreç içinde büyükşehir statüsü kazanan bazı illerde büyük ilçe

[1]Takip eden zamanda 93 belediye ve 99 köyün tüzel kişiliği geri verilmiştir (Güler, 1987: 131).

belediyelerini yönetilebilir duruma getirebilmek için bu ilçelerde bölünmelere gidilmiş ve ayrı kaymakamlıklar ve bu kaymakamlıklarda belediyeler

Harita: Türkiye'de 1980 ve Sonrası Büyükşehirler



Kaynakça:

Polat, 2014: 90

oluşturulmuştur (Gürel Üçer, 2014: 34). Yasal zorunluluk nedeniyle de olsa büyükşehir örgütlenmesinde merkezileşme yerine yerelleşme (sübsidiarite) benimsenmiştir denebilir.

Bununla birlikte, 1984 yılında yapılan yasal düzenlemeyle, büyükşehir tanımı, il merkezindeki belediyenin sınırları içinde birden çok 'ilçenin' var olması koşuluna dayandırılmasına karşın nüfusun belli bir büyüklüğe varmış olması koşulu aranmamıştır. Yani büyükşehirlerin belirlenmesinde yönetsel statü ölçütü esas alınmış ve yerel yönetim örgütlenmesinde il özel yönetimi ile belediye oluşumu ilişkilendirilmiştir.1993 yılında 504 sayılı KHK ile merkez belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunması koşulundan vazgeçilmiş, alt kademe denilen bir yapı ortaya çıkarılmıştır. Böylece anılan belediyelerde ilçeler oluşturulmadan,*alt kademe belediyeleri* kurulmuş ve yönetsel statü zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır.Gürel Üçerin (2014: 34-35) ifade ettiği gibi, alt kademede büyükşehir içindeki ilçe belediyeleri ile merkez ilçede kurulan alt kademe belediyeleri; üst kademede ise büyükşehri kapsayan bir büyükşehir belediyesi oluşmuştur.

2000 yılında 593 sayılı KHK'de de hem ilçe hem de alt kademe belediyelerinin kurulduğu *karma bir yöntem* benimsenmiştir. 2004 yılında 5216 sayılı Yasayla ise büyükşehir belediyesi sınırları içinde ilçe belediyesi ve/veya ilk kademe belediyesi yapılanmasını ortaya çıkarmıştır. Yani *alt kademe belediyesi* yerine *ilk kademe belediyesi* terimini kullanmıştır. 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Yasayla ise *ilk kademe belediyesi* tanımlaması kaldırılarak *ilçe belediyesi* kullanılmıştır. 2012 yılında 6360 sayılı Yasa'da da *ilçe belediyesi* tanımı kabul edilmiştir.

10.07.2004 tarihli 5216 sayılı 'Pergel Yasası' diye adlandırılan yasal düzenlemeyle büyükşehirlerde, 'büyükşehir belediyesi', 'büyükşehir ilçe belediyesi' ve 'ilk kademe belediyesi' oluşturulmuştur (Soydal, 2012: 54). Bu yasanın Geçici 2. Maddesine göre, "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınırıdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur. Bu sınırlar içerisinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline gelir." denilmektedir. Yasayla büyükşehir örgütlenmesi, üç kademeli bir yapı benimsenmiştir; İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin sınırları il sınırıyla örtüştürülmüş ve diğer büyükşehir belediyelerinin sınırları da genişletilmiştir. Bu yasal düzenlemede İstanbul ve Kocaeli örnekleri

2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Yasa ile 'büyükşehir belediye' sınırlarıyla 'il' sınırlarının çakıştırıldığı düzenlemeye öncülük etmiştir. Bunun neticesinde de "bütünkent" tartışmaları 2005 sonrası büyükşehir literatürde yerini almıştır.

Pergel Yasasıyla birlikte, büyükşehir belediyesi yapılacak kentlerin nüfusunun (*büyükşehir belediyesi sınırları içinde*) en az 750 bin olması koşulunun getirilmesi ile uygulamalara nüfus ölçütü de dahil edilmiştir. Yasayla kent merkezinden 50 kilometre uzaklıktaki yerleşim yerlerinin de büyükşehir sınırları içine alınmasına olanak sağlanmış;*yönetsel statü* (ilçe merkezi olmak gibi) ve *demografik* (nüfus) ölçütlerinin yanına, *kentin yayılma alanı* da eklenmiştir. Böylece büyükşehir belirlenmesi sürecine, 'alan' ve 'uzaklık' gibi mekânsal ölçütler de sokulmuştur (Keleş, 2012b: 3, 4). Bu yasa kapsamında, belediye sınırının, ilgili belediyenin çevresinde hızlı gelişen diğer daha küçük belediye ve köy yönetimlerini de içine alacak şekilde mekânsal olarak genişletilmesi, 'bütünkent' ya da 'bütünleşik kent' uygulaması olarak adlandırmıştır (Gül, 2012: 73). Ayrıca yasada il belediyesinin "fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak" büyükşehire dönüştürüleceği belirtilmiştir. Yani bir il belediyesinin büyükşehire dönüştürülmesinde yönetsel ve demografik ölçütlerinin yanına *mekânsal* ve *ekonomik* ölçütlerde eklenmiştir. Bu düzenleme 1980 sonrası egemen olan piyasalaşma yaklaşımı neticesinde biçimlenmiş ve bu çerçevede ekonomik gelişme vadeden kentlerin mekânsal olarak daha da büyümesinin ve iktisadi olarak gelişmesinin önü açılmıştır.

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Yasa ile, köy statüsündeki kırsal yerleşimler ve belde belediyeleri statüsündeki yarı kentsel yerleşimler mahalle statüsüne getirilerek belediye sınırlarına dahil edilmiş ve kentsel alan olarak tanımlanmıştır (Gürel Üçer, 2014: 36). 5216 sayılı Yasa ile kırsal ve yarı kırsal yerleşimler kentsel alanla doğrudan ilişkilendirilmiş ve kırsal alan, kentin yayılma alanı olarak kabul edilmiştir. Bu ön kabul 2008'de 5747 sayılı ve 2012'de 6360 sayılı Yasa'da da benimsenmiş ve takip eden süreçte büyükşehir ölçeğinde kentsel alan kırsal alanı içine almıştır.

2006 yılında ise, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanun'unun 11. maddesi gereğince yapılan sınır değişikliği ile 15 ilde, 47 belediye ve 115 köyün tüzel kişiliği kaldırılarak toplam 162 yerleşim biriminde birleştirme gerçekleştirilmiştir. Bu kapsam da Aksaray, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bolu, Bursa, Denizli, Düzce, Kahramanmaraş, Karabük, Kırıkkale, Kütahya, Malatya, Niğde ve Trabzon illerinde çeşitli birleştirme uygulamaları yapılmıştır (Çınar, 2013: 142). Bu düzenleme ile Türkiye'de yerel yönetim örgütlenmesinde

yalnızca büyükşehir ölçeğinde değil diğer kentlerde de merkezileşme yönünde önemli bir dönüşüm yaşanmıştır.

2008 yılında 5747 sayılı Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile büyükşehirlerde belde belediyelerinin kapatılması ve birleştirmelerle ilçe belediyelerinin sınırlarını genişletilmeye ve diğer bazı illerde de nüfusu 2000'in altında olan belde belediyeleri kapatılarak belediye büyüklükleri bir sisteme bağlanmaya çalışılmıştır (Köroğlu, 2012: 38). Bu yasayla büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde bulunan irili ufaklı 300 kadar 'ilk basamak (kademe) belediyesi' adını taşıyan belediyenin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bunlardan bir bölümü birleşerek bir belediye oluşturmuş; ya büyükşehir belediyesinin sınırları içindeki ilçe belediyesine katılmış ya da mahalle statüsünü benimsemek zorunda kalmışlardır (Keleş, 2012b: 4). Böylece hem belediyeler ekonomik kaygılarla kentin yayılma alanına doğru genişletilmiş hem de belediyelerin sorumluluk alanları bir kez daha genişletilerek *yerelde merkezileşme* uygulamalarına bir yenisi daha eklenmiştir.

12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun büyükşehir belediyelerini tümüyle düzenlememiş, fakat 5216 sayılı Yasada değişiklikler yapmıştır.6360 sayılı Yasa kapsamında büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, il ve ilçe mülki sınırları olarak genişletilmesi uygulaması İstanbul ve Kocaeli örneklerinden yola çıkarak tüm büyükşehirler için geçerli hale getirilmiştir. Bu düzenlemeyle, büyükşehir belediyesinin hizmet alanı il sırına, büyükşehir ilçe belediyelerinin hizmet alanı ilçe sınırına genişletilirken, büyükşehir yönetiminde bütünleşen bir merkezileşme gerçekleştirilmiş; büyükşehirlerde il özel idarelerinin ve buna bağlı olarak köylerin tüzel kişiliği son bulmuş, bucak örgütlenmeleri[2] ve mahalli idare birlikleri kaldırılmıştır.Köylerin tüzel kişiliğinin son bulup, mahalleye dönüşmeleri neticesinde eski köye ait ormanlar ve meralar üzerinde tasarrufta bulunma hakkı merkezi yönetime devredilmiştir.Böylece, kırsal yerel örgütlenme büyükşehri ve merkezi yönetimi güçlendirerek ortadan kaldırılmıştır. Sonuçta da, Gül (2012: 74)'ün belirttiği gibi, Osmanlı döneminde eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmesiyle kurulan ve 150 yıldır var olan il özel yönetimleri büyükşehirlerde kaldırılmıştır.

Bununla birlikte yasayla toplam nüfusu 750 bin olan 'il'lerin büyükşehirlere dönüştürüleceği kabul edilmiştir. Yani büyükşehrin tanımlanmasında nüfus ölçütü daraltılırken

[2]Merkezi yönetimin uzantısı olan ve fiilen kalkmış bulunan bucak örgütlenmeleri 6360 sayılı Yasa ile hukuken de kalkmıştır (Baharçiçek, 2013).

yönetsel statü ölçütü il özel idaresinin görevlerini de içine alacak; mekânsal ölçüt ise il sınırına kapsayacak biçimde genişletilmiş; büyükşehirlerin belirlenmesinde illerin yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine ilişkin kriterler de kaldırılmıştır. 6360 sayılı yasayla büyükşehir örgütlenmesinde iki kademeli yapı kabul edilmiş ve il sınırı içindeki tüm ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesinin altında örgütlenmiştir (Polat, 2014: 91). Ayrıca Yasa kapsamında yalnızca büyükşehirlerin belirlenmesinde değil mahallelerin kurulmasında ve belde belediyelerinin kapatılmasında da nüfus ölçütü temel kriter olarak belirlenmiştir. Öyle ki bir yerde mahalle kurulabilmesi için en az 500 nüfus ölçütü getirilirken, büyükşehir olmayan illerde nüfusu 2.000'in altındaki belde belediyelerinin kapatılması kabul edilmiştir. Böylece, yasa hem büyükşehirlerde hem de diğer illerde belediye örgütlenmelerinde merkezileşmeye yol açmıştır.

Yasanın temel hedefleri genel gerekçesinde, 'yerel kamu hizmetlerinin kalitesini geliştirmek, yurttaş memnuniyetini artırmak ve vatandaşların kamu yönetimine daha fazla katılımını sağlamak' biçiminde özetlenmiştir. Bunun yanı sıra, genel gerekçede, büyükşehir sınırları içinde kalan belediyelerin 'küçük ölçekli' planlar yaparak, 'büyükşehir alanını ilgilendiren geniş çerçeveli nazım planların bütünlüğünü bozdukları ve makro politikaların başarısını engelledikleri' öne sürülmüştür. Bir başka deyişle, 'belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olmasının' yaratığı sakıncalar büyükşehirlerle ilgili yasanın temel dayanaklarından biri olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca, bugünkü yapının 'ölçek ekonomisinden' gereği gibi yararlanmaya elverişli olmadığı; yeterli akçal olanaklardan yoksun küçük ölçekli yerel yönetimlerin sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi sorunları çözmekte ve eşgüdüm sağlamakta zorluklar yarattığına değinilmektedir. Bu yoldan, 'birim maliyetlerin ve kişi başına düşen kamusal harcamaların azaltılabileceği' görüşü savunulmuştur. Bütün bu nedenlerle, il sınırlarıyla büyükşehir belediyesi sınırlarının örtüştürülmesi bir çözüm olarak ortaya konmuştur (Keleş, 2012b: 5).

Başka bir ifadeyle, yasayla hizmet sunumu bakımından daha etkili ve verimli bir yönetsel yapının inşa edilebileceği ve bu yapının demokratik hayata katılımı sağlayacağı kabul edilmektedir. Yasanın gerekçesinde, geniş ölçekli planlama politikalarının uygulanması, imar bütünlüğünün sağlanması, teknolojiden yararlanılması, nitelikli teknik personelin istihdam edilmesi ile verimliliğin artması, etkin kaynak kullanımı ve bölüşümünün sağlanmasına katkı yeni yapıdan beklenen olumlu gelişmeler olarak belirtilmiştir (İzci ve Turan, 2013: 119).

Belediye ve il sınırlarının çakıştırılması, yasanın gerekçesinde ve sıklıkla öne sürülen ekonomik görüşte olduğu gibi, 'ölçek ekonomilerinden' (scale economies) yararlanma şansının

artacağı savıdır. Bilim terimleriyle ilgili sözlüklerde, ölçek ekonomisi, 'üretilen ürün miktarı arttıkça, birim maliyetlerde azalışın oluşması' biçiminde tanımlanır. Bu konuları 40 yıl önce tartışmış olan ekonomistler, bir kez, ekonomik etkinliklerin ve nüfusun belli mekânlarda yığılmasından, gerçekten, belli birikimler, kazançlar sağlanacağını (agglomeration economies), ancak bu kazançların sınırsız olmadığını ve kentin nüfusunun alabildiğine artması sonucunda, bunların miktarında uzun erimde azalmalarla karşılaşılacağını saptamışlardır. Bu zararlı sonuçlara "dışsal yitikler" (external diseconomies) de denilmektedir. Bunlar, 'Bir kentin nüfusça ve alanca gereğinden çok büyümesi sonucunda ekonomik ve toplumsal yönlerden karşılaştığı güçlüklerin para olarak değeri' biçiminde tanımlanmaktadır. Kamusal kent hizmetleri için en uygun (optimal) büyüklükler ararken, kentin büyümesine paralel olarak ortalama maliyetlerde azalışlar olsa bile, en uygun büyüklük sınırının aşılması ve kentlerin gereğinden fazla büyümesi durumunda, bu kez, nüfus yığılmasının maliyet artışlarına ve kazanç azalışına (agglomeration diseconomies) yol açabileceği noktasında görüş birliğine varmışlardır (Keleş, 2012: 7).

6360 sayılı Yasayla büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi uygulaması, yerelde çok güçlü yeni bir merkez inşası olarak kabul edilebilir ve bu düzenlemeyle büyükşehir yönetimi 'küçük bölge yönetimi'ne benzetilebilir. Bu benzetmenin temelinde, belediyelerin yetki alanlarının kentsel alanlarla birlikte kırsal alanları da kapsayacak biçimde genişletilmiş olması ve belediye tanımının dışında yeni bir sisteme gidilerek, ilin bütün coğrafi sınırları içinde kalan yerleşmelerin kent olarak kabul edilmesi yatmaktadır. Bu yeni düzenleme tamamı ile ölçek ekonomisine dayandırılmakta ve kamu hizmetlerinin etkin ve verimli kullanımı hedeflenmektedir. Ancak uygulamada bir taraftan büyükşehir belediyelerinin hizmet sunum alanları il geneline çıkarılmakta ve bütçeleri artırılmakta diğer taraftan da büyükşehir belediyelerinin hizmet talep alanları da il geneline genişletilmektedir. Yani etkinlik ve verimlilik hedefleri geçerliliğini yitirmektedir (Çukurçayır, 2013: 308-310). Unutulmamalıdır ki, ilçe belediyelerinin sorumluluk ve talep alanı da ilçe sınırına genişletilmektedir.

Çukurçayır (2012) kentlerdeki bu merkezileşmeye karşı çıkmış ve yetki alanları il geneline genişletmiş büyükşehirlerin kurulmasına yönelik düzenlemeler yerine; büyükşehirlerin kurulmasında yasal koşul olan 750 bin nüfusun 200 bin civarına çekerek ya da bütün il belediyelerini hem mali açıdan hem de demokratik açıdan güçlendirerek daha etkin bir yönetim modelline gidilebileceğini belirtmiştir. Görmez (2012) ise bu düzenlemeye karşı çıkmasına karşın, mekânsal çerçevede düzenlemenin bölge yönetimi ya da federasyon denemesi olmadığına vurgu yapmaktadır. Bununla birlikte, 2004 sürecine bağlı olarak yerel

yönetimleri güçlendirmeye yönelik düzenlemelerin devam etmesi gerektiğini belirtmiş, fakat son dönemde merkeziyetçilik eğilimlerin artışına dikkat çekmiştir.

Baharçiçek (2013) bu yasal düzenlemeyi yerel demokrasi bağlamında ele almış ve düzenlemenin demokratikleşme adına atılmış özü itibariyle doğru bir adım olduğunu vurgulamasına karşın "demokratik özerklik" gibi taleplerin merkezin gücünü koruyarak cevaplanmaya çalışıldığını belirtmiştir. Baharçiçek büyükşehirlerde köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasının halka en yakın ve belli ölçüde halkın yönetime katılımının doğrudan olduğu yerel örgütler olarak görüldüğünü ve bu çerçevede yerel demokrasi açısından bir geriye gidiş biçiminde algılanabileceğini belirtmesine karşın gerçekte Türkiye'de köylerin mali özerklikten yoksun olan, merkezin idari vesayeti altında bulunan ve ihtiyaç duyulan kamu hizmetleri için merkeze bağımlı olan Türkiye'deki en zayıf yerel yönetim örgütleri olduğunu belirtmektedir. Bu bağlamda da bir taraftan büyükşehirler de köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülüp belediye örgütlenmelerinin bünyesine dahil edilmesinin demokratikleşme adına olumlu kabul ederken diğer taraftan da "hizmette halka yakınlık" ve "halka en yakın idari birimler eliyle hizmet sunma" esasına dayanan *subsidiarite* ilkesine ters olduğunu ve mekânsal olarak ilçe ya da il merkezlerine uzak olan köylerin mahalleye dönüştürülmesiyle bu mahalelerdeki seçmenlerin hiç tanımadıkları kişileri seçmek zorunda kalacaklarını belirtmektedir. Baharçiçek yerel demokrasinin yanı sıra yeni sistemin işleyebilmesi için yerele mali imkanlar sağlanması gerektiği üzerinde de durmuştur.

Büyükşehir belediyelerinin çok geniş yetkilerle donatılmış olmaları ve ilçe belediyeleri karşısında güçlendirilmiş olması, bir anlamda, merkeziyetçiliğin yerel düzeyde güçlendirilmesi anlamına gelmekte ve "*yerelde merkezileşme*"yi yaratmaktadır.*Yerelde merkezileşme* ise yalnızca mekânsal ya da idari olarak büyükşehir belediyesinin güçlendirilmesiyle değil mali olarak da hem büyükşehir hem de ilçe belediyelerinin güçlendirilmesiyle gerçekleştirilmiştir. 6360 sayılı Yasayla, 2008 yılında yürürlüğe giren 5779 sayılı Yasada yapılan bir değişiklikle, genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan pay% 2.50'den % 4.50'a yükseltilmesi ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde toplanan bütün vergilerden büyükşehirlere ayrılan payın % 5'ten % 6'ya çıkarılmasına karşılık, bu oranların, büyükşehir dışındaki belediyelerde % 2.85'ten % 1.50'ya indirilmiş olması merkeziyetçi bir yaklaşımın benimsendiğini göstermektedir (Keleş, 2012b: 8). Bu düzenleme, belirlenmiş büyükşehirlerin bulundukları bölgelerde, önemli bir ölçek ekonomisi yaratması için mali devlet desteğini de göstermektedir. Bununla birlikte, büyükşehir belediyelerinin gelirleri arttırılmaya çalışılırken, büyük harcama gerektiren hizmetlerde sorumluluğu alanına sokulmaktadır. Örneğin,

büyükşehir belediyelerinin bir taraftan "yeni kamu işletmeciliği" anlayışı çerçevesinde sınırları içindeki kaynak suyu veya arıtma sularını pazarlamalarının önü açılırken diğer taraftan da büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerce yürütülen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerinin yerine getirme gibi yüksek maliyetli görevler büyükşehir belediyesine devredilmiştir.

Genel bir değerlendirme yapıldığında, 2004 yılında uygulamaya konan 5216 sayılı yasa çerçevesinde öncelikle büyükşehir ilçe belediyelerinin sorumluluk alanları kademeli olarak da olsa mekânsal olarak genişletilmiş pek çok belde belediyesi büyükşehir ilçe belediyelerine bağlanmış; ardından 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı Yasa ile belde belediyelerinde taban nüfus belirlenmiş ve bu yolla hem büyükşehir hem de diğer belediyelerin sorumluluk alanı mekânsal olarak genişletilmiştir. Bu iki düzenlemeyle gerek büyükşehirlerde gerekse diğer belediyelerde belediyeler mekânsal genişletilerek merkezileşme eğilimine girmişlerdir. 2012 yılında 6360 sayılı Yasa ile de bu merkezileşme daha yoğunlaşmış ve büyükşehirlerde büyükşehir belediye sınırı il sınırıyla; büyüşehir ilçe belediyelerinin sınırları da bu ilçelerin mülki sınırlarıyla örtüştürülmüştür. Bu noktada dikkat edilmesi gereken ilk husus büyükşehirlerde merkezileşme hem il ölçeğinde hem ilçe ölçeğinde gerçekleşmiştir; ikinci husus ise merkezileşme yaklaşımın sadece büyükşehirlerde değil diğer belediyelerde de benimsenmiştir.

6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyelerinde, özellikle imar ve planlama konularında 'son sözü' ilçe belediyeleri değil, büyükşehir düzeyindeki organlar söylemektedir. Gerçekte, bu konulardaki duraksamalar 3030 sayılı Yasayla 1984 yılından beri giderilmiş ve ilçe belediyelerinin bu konulara ilişkin yetkileri tırpanlanmıştır. Ama yine de, yeni yasayla getirilen düzenlemelerle imarda ve planlamada birlik ve bütünsellik kuralı getirilmiştir.Bununla birlikte, büyükşehir belediyelerinin çok geniş yetkilerle donatılmış olmaları ve ilgili ilçe belediyeleri karşısında güçlendirilmiş olması, merkeziyetçiliğin yerel düzeyde güçlendirilmesi anlamına gelmektedir (Keleş, 2012b: 8).

2004, 2008 ve 2012'de yapılan yasal düzenlemeler neticesinde uygulamada belediyenin temel örgütsel yapısı değiştirilmeden korunurken, hizmet verdiği alan genişletilerek, hızlı kentsel büyüme, çarpık yapılaşma, çevresel bozulma ve kentsel hizmet aksamalarının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Böylece kentsel mekân tanımı genişletilmiş; siyasal, yönetsel ve mali yönden kent ölçeğinde bir merkezileşme gerçekleştirilmiştir. Yani, yasal düzenlemeler yapılarak kentsel nitelikli ekonomik ve yönetsel sorunlar mekânsal düzenlemelerle

çözümlenmeye çalışılmıştır (Polat, 2014: 94).Kısacası kent örgütlenmelerinde ölçek büyütülerek piyasalaşmanın önündeki engeller kaldırılmış; belediyelerin piyasa mekanizmasının etkin bir aktörü olarak hem kendisi için gerekli kaynağı yaratması sağlanmış hem de var olan kaynağın dağıtımında belirleyici konuma getirilmiştir. Bu yönüyle de siyasal iradenin benimsediği yerel yönetim anlayışıyla da örtüşmektedir.

2. YEREL YÖNETİM ÖRGÜTLENMESİ BAĞLAMINDA MALATYA'YA TARİHSEL BİR BAKIŞ

17. yüzyılda başlayarak 19. yüzyıla kadar geçen süreçte yaşanan ekonomik ve toplumsal dönüşüme paralel olarak Eskimalatya'dan Aspuzu (eski Malatya merkez ilçe)'ye halk göç etmiştir ve Aspuzu bu süreç içinde köyden kente dönüşmüştür(Polat, 2014: 119). Fakat 1860'larda hala idari örgütlenmenin merkezi Eskimalatya'dır ve Malatya (Aspuzu)'da mahalle örgütlenmesine geçilmemiştir. Aspuzu'da resmi olarak mahalle teşkilatlanmasına ancak 1864 yılında geçilmiş ve kent 14 mahalleye ayrılmıştır (Işık, 1998: 560, 587)[3].

1871-1872 yıllarına ait Diyarbakır Salnamesine göre, Malatya kazası merkez nüfusu 8908'dir[4], 44 mahalle ve 2.967 hane bulunmaktadır. Malatya kazasını toplam nüfusu ise 19.485'dir. 1894-1895 Ma'muret'ül-Aziz Salnamesi'de, Eskimalatya ve Çırmıktı (Yeşilyurt) Malatya kent alanına dahil edilmişken; Kileyik, Yukarıbanazı (Konak) ve Barguzu (Bostanbaşı) merkeze bağlı köyler biçiminde yerel örgütlenmeye dahil edilmiştir. Malatya (Aspuzu, Eskimalatya ve Çırmıktı) kentinin toplam nüfusu 34.124'tür ve 67 mahalleden oluşmaktadır. Eskimalatya'nın nüfusu 4.542, Çırmıktı'nın 4.811 ve Apuzu'nun 24.771'dir (Işık, 1998: 208, 286-287, 290, 638). 1894-1895 yılına ait Ma'müret'ül-aziz Salnamesi'ne göre ise Malatya kenti (Aspuzu, Eskimalatya ve Çırmıktı) toplam 67 mahalle mevcuttur. 1940'da ise Malatya merkez ilçe belediyesi (Aspuzu) 45 mahalleden (Polat, 2014: 135), 1967'de 49 mahalleden oluşmaktadır (1967 Maltaya İl Yıllığı, 1967: 11-12). 1973'te Malatya merkez ilçe belediyesinde toplam 58 mahalle (Cumhuriyetin 50. Yılında, 1973: 31),1980'de 64 mahalle, 1990'da 76 mahalle (Belediyecilik…, 1990: 60) ve2007 yılında toplam 80 mahalle bulunmaktadır (Polat, 2014: 199).

1957 yılında, bucak olan Yeşilyurt ilçe olmuştur (Cumhuriyetin 50. Yılında Malatya..., 1973: 64) ve mekân siyasal olarak kent yeniden örgütlenmiştir. Bu düzenlemeyle, Malatya kentinin hinterlandı siyasi karar vericiler tarafından, hem ekonomik hem siyasal hem de

[3]Osmanlı'da 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizannamesi ile ilk kez İl Özel Yönetimi örgütlenmesine geçilmiştir (Tortop, 2014: 78).
[4]Sayıma kadın nüfusu dahil edilmemiştir.

mekânsal bağlamda yeniden yapılandırılmıştır.Malatya kent merkezine 9 km uzaklıktaki, Malatya'nın ilk yerleşim yeri olan Battalgazi İlçesi (Eskimalatya), Cumhuriyet Döneminde Malatya'nın il olmasından sonra, 1932 yılında nahiye 1987'de de ilçe olmuştur (Polat, 2015: 189).Malatya kent merkezinin hinterlandındaki belli yerleşimlerde -Malatya merkez ilçesine bağlı belediyelerde- belediyelerin kuruluş yılları ise şöyledir: Bahçebaşı 1946, Dilek 1964, Eskimalatya 1930, Hanımın Çiftliği 1973, Konak 1956, Yaygın 1967, Yeşiltepe 1971, Yeşilyurt merkez 1910, Yeşilyurt Gündüzbey 1948 ve Yeşilyurt Yakınca 1964'tür (Cumhuriyetin 50. Yılında Malatya, 1973: 277, 278, 284). Yani 1910'da belediye olan Yeşilyurt ancak 1957'de ilçe olabilmiştir. Benzer şekilde 1930'da belediye olan Battalgazi (Eskimalatya) ancak 1987'de ilçe olabilmiştir. Bu olgu,öncelikle belediye örgütlenmesinde yerelleşme anlayışıyla hakim olduğunu, bu çerçevede, Yeşilyurt ve Battalgazi yerleşim yerlerinde Malatya merkez ilçeden ayrı belediye örgütlenmesine; süreç içinde ise Yeşilyurt ile Battalgazi belediyelerinde ilçe örgütlenmesine gidilmiştir.

1980 ile 1981 yılında alınan Milli Güvenlik Kurulu kararlarıyla,köyden kente göç nedeniyle Malatya'da kent yakın çevresinde oluşmuş köy ve beldeler ana belediyeye bağlanmıştır (Güler, 1987: 131). 12.09.1980 tarihinde Yeşiltepe ve Bahçebaşı Belediyeleri Malatya merkez ilçe belediyesine bağlanmıştır (Malatya Belediyesi, 1985: 71). Böylece 1980 sonrası kent çeperinde konumlanmış olan iki belediyenin tüzel kişiliği son bulmuş ve merkezileşmesi yönünde uygulamaya konulan düzenlemelerde, Malatya'da yerini almıştır.

2008 yılında 5393 sayılı Belediye Kanun'unun 11. maddesi gereğince yapılan sınır değişikliği yapılması amacıyla Malatya'da Dilek, Hanımın Çiftliği, Konak, Orduzu ve Topsöğüt belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılarak Malatya merkez belediyeye bağlanması yönünde gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Fakat Konak dışında diğer belediyeler bu yasal düzenlemeye karşı itiraz davası açmışlar ve bu dava sonucunda yalnızca dava açmayan Konak belde belediyesi kapatılmış; Dilek, Hanımın Çiftliği, Orduzu ve Topsöğüt belde belediyelerinin tüzel kişiliği ise ancak 2012 yılında 6360 sayılı yasa kapsamında son bulmuştur. Bu düzenlemeyle, belde ölçeğinde birleştirme gerçekleştirilmiştir.Fakat kaçak yapılaşmayı önlemek ve planlı kentleşmenin sağlanması amacıyla zaten, önce 04.02.1997 tarihli ve 25 sayılı Malatya Belediyesi Meclisi İmar Planına İlişkin Kararıyla, İnönü Üniversitesi ve üniversitenin çevresindeki kuzey karayolu, doğusundaki askeri alan, batısındaki Şehirgösteren mevkii ile sınırlı 182 hektarlık alan; ardından da 05.02.1998 tarihli ve 18 sayılı Malatya Belediyesi Meclisi İlave İmar Planına İlişkin Kararıyla, Karakavak bölgesindeki güneyi demiryolu, doğusundaki

askeri alan, kuzeyindeki Topsöğüt ve batısındaki Horata Çayı (Konak mevkinde) ile sınırlı 100 hektarlık bölge,Malatya merkez ilçenin imar alanı kapsamına alınmıştır.

5747 sayılı Yasa kapsamında ise 2008 yılında Malatya il genelinde merkez ilçede Beydağı ve Erenli, Akçadağ İlçesinde Kozluca, Battalgazi İlçesinde Hasırcılar, Darende İlçesinde Ağılbaşı, Ilıca ve Yenice, Doğanşehir İlçesinde Söğüt, Doğanyol İlçesinde Gökçe, Hekimhan İlçesinde Hasamçelebi, İpekyolu ve Kocaözü, Kuluncak İlçesinde Sofular, Pütürge İlçesinde Tepehan ve Nohutlu belde belediyeleri kapatılıp ve köye dönüştürülmesi yönünde düzenleme yapılmıştır.Bu yasal düzenlemeyle Malatya'da yalnızca merkez ilçe de değil, diğer ilçelerde de yerel yönetimlerin merkezileşmesi yönünde önemli bir düzenleme hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Fakat ilgili belediyeler köye dönüştürülmesi yönünde yaşanan sıkıntılar nedeni ile 2012 yılına kadar belde belediyesi olarak varlıklarını sürdürmüşler; ancak 6360 sayılı Yasa ile belde tüzel kişilikleri son bularak ilgili belediyelere bağlanabilmişlerdir.

Malatya Belediyesi nezdinde Malatya'nın büyükşehir olması amacıyla pek çok girişimde bulunulmuştur. 15.05.1992 tarihli ve 45 sayılı Malatya Belediye Meclisi İl Merkezinin Büyükşehir Statüsüne Dönüştürülmesi Hakkında Karara göre, Malatya kenti ilçe düzeyinde Beydağı ve Fırat adıyla iki yerleşime bölünerek büyükşehir statüsüne dönüştürülmesi amacıyla belediye meclisi oy birliği ile karar almıştır. Fakat büyükşehir olma arzusu, 2012 yılına kadar hayata geçirilememiştir (Polat, 2014: 201).

Takip eden süreçte 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı Büyükşehir Yasasıyla Malatya büyükşehir olmuştur. Yasa çerçevesinde Malatya merkez ilçe belediyesi kapatılmış; Yeşilyurt ve Battalgazi (Eskimalatya) ilçeleri ise kapanan merkez belediye alanını kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Malatya Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı Yeşilyurt İlçesi, eski Yeşilyurt ilçe belediyesi ile eski Bostanbaşı, Gündüzbey, Yakınca, Şahnahan, Dilek, Topsöğüt belde belediyeleri, ilden katılan 36 mahalle (nüfusun %70'i)[5] ve mahalle statüsü kazanan 36 köyün birleşmesi ile oluşmuştur.Malatya Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı Battalgazi İlçesi ise eski Battalgazi ilçe belediyesi ile eski Konak, Hatunsuyu, Hasırcılar, Beydağı, Yaygın,

[5]Abdulgaffar, Aşağıbağlar, Atatürk, Bahçebaşı, Bentbaşı, Cemalgürsel, Cevatpaşa, Cumhuriyet, Çarmuzu, Çavuşoğlu, Çilesiz, Çukurdere, Fatih, Gazi, Hocaahmetyesevi, İlyas, İnönü, Karakavak, Kaynarca, Kiltepe, Koşu, Koyunoğlu, Melekbaba, Özalper, Salköprü, Samanlı, Seyran, Su, Şeyhbayram, Tecde, Turgut Özal, Yaka, Yavuz Selim, Yeni, Yeşilkaynak, Zaviye.

Erenli, Orduzu, Hanımınçiftliği belde belediyeleri[6],ilden katılan 47 mahalle[7] ve mahalle statüsü kazanan 40 köyün birleşmesinden oluşmuştur.[8]

Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sisteminin Sonuçlarına göre Malatya Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı Yeşilyurt İlçesi'nde toplam 82 mahalle mevcut olup, nüfusu 2013 yılında 267.365 ve 2014 yılında ise 283.716'tir. TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sisteminin Sonuçlarına göre Malatya Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı Battalgazi İlçesi'nde toplam 102 mahalle mevcut olup, nüfusu 2013 yılında 297.806 ve 2014 yılında ise 283.716'tir.Böylece Malatya kent alanını kapsayan,yüzölçümü 1013 km² olan Yeşilyurt İlçesinin ve yüzölçümü 1190 km² olan Battalgazi İlçesinin toplam nüfusu 2013'te 565.171 ve 2014'te 583.579'dur.Yüzölçümü 13.313 km² olan Malatya Büyükşehir Belediyesinin (İlinin) toplam nüfusu ise 2013'te 762.538'iken 2014'te 769.544'e yükselmiştir. Kısacası, yüzölçümü 2203km² olan Malatya kent (Yeşilyurt ve Battalgazi) alanında 2014 yılında toplam nüfus 583.579 olmasına karşın, yüzölçümü 13.313 km² (www.malatya.bel.tr) olan Malatya Büyükşehir Belediyesinin (İlinin)TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sisteminin Sonuçlarına göre nüfusu sadece 769.544'tür. Bu oranlarda göstermektedir ki etkinlik ve verimlilik hedefiyle yola çıkılan bütünşehir uygulamasında yaklaşık 186 bin nüfusun yaşadığı 11110 km²'lik alana sunulacak hizmetten kent merkezinde konumlanmış olan Malatya Büyükşehir Belediyesi sorumlu tutulmaktadır. Birde Malatya'nın engebeli ve dağlık coğrafi şartlarının neden olduğu sorunlar eklendiğinde Malatya'da bütünşehir uygulaması hem maliyet hem de etkin hizmet sunumu açısından etkinlik ve verimlilik hedefinden uzaktır.

6360 sayılı Yasa ile Eskimalatya ve Çırmıktı (Yeşilyurt) ile Kileyik, Yukarıbanazı ve Barguzu kent alanına dahil edilmiş ve bağlı köyler mahalleye dönüştürülerek mevcut mahalleler doğrudan merkeze bağlanmıştır. Böylelikle Malatya kent alanı 19. yüzyılın sonundaki sınırlarına getirilmiştir. Fakat kent mekânı aynı benzerlik gösterse de kent nüfusu yaklaşık 30 binlerden 430 binlere ulaşmış ve yapı yoğunluğu artmıştır. Süreç içinde tarımsal

[6]Konak (Banazı) belde belediyesinin tüzel kişiliği 5393 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında 2008 yılında son bulmuş ve Malatya merkez ilçeye bağlanmıştır; Konak belde belediyesine bağlı Bahçebaşı, Su, Yeni mahalleleri de merkez ilçe mahallelerine dönüşmüştür.

[7]Akpınar, Aslanbey, Ataköy, Başharık, Battalgazi, Beydağı, Beylerbaşı, Büyükhüseyinbey, Büyük Mustafa Paşa, Cevherizade, Cirikpınar, Çöşnük, Dabakhane, Ferhadiye, Fırat, Göztepe, Hacıabdi, Halfettin, Hamidiye, Hasanvarol, Hidayet, İskender, İsmetiye, İstiklal, İzzetiye, Kavaklıbağ, Kernek, Kırçuval, Küçükhüseyinbey, Küçük Mustafa Paşa, Niyazi, Nuriye, Paşaköşkü, Sancaktar, Saray, Sarıcıoğlu, Selçuklu, Şehit Fevzi, Şıkşık, Şifa, Tandoğan, Taştepe, Uçbağlar, Yamaç, Yenihamam, Yıldıztepe, Zafer.

[8]Malatya ilinde, 6360 sayılı Yasanın ekli (9) sayılı listede belirtilen köyler ve belediyeler ile aynı listede yer alan Malatya Belediyesinin mahalleleri, Yeşilyurt ilçe sınırlarına dâhil edilerek Yeşilyurt Belediyesine katılmıştır. Yeşilyurt ilçesinin merkezi, Malatya Belediyesinden Yeşilyurt ilçesine katılan mahalleler olarak değiştirilmiştir. Yine aynı yasanın Malatya ilinde, ekli (10) sayılı listede belirtilen köyler ve belediyeler ile aynı listede yer alan Malatya Belediyesinin mahalleleri, Battalgazi ilçe sınırlarına dâhil edilerek Battalgazi Belediyesine katılmıştır. Battalgazi ilçesinin merkezi, Malatya Belediyesinden Battalgazi ilçesine katılan mahalleler olarak değiştirilmiştir.

üretimden sanayi üretimine geçilmiş ve hizmet sektörü hızla gelişmiştir. Ayrıca büyükşehir belediyesi tarafından, kent çeperindeki Tecde, Bulgurlu ve Çamurlu eski köyleri, İnönü Üniversite Kampüsü ve Banazı (Konak) eski belde belediyesi ile Orduzu, Bostanbaşı, Hanımın Çiftliği, Topsöğüt, Şahnahan, Dilek eski belde belediyeleri ve havaalanı Malatya kent **mücavir alanına** içine alınmıştır. Böylelikle kent alanı batı-kuzey yönünde genişlemiştir (Polat, 2014: 123, 204).

6360 sayılı Yasa kapsamında 2012 yılında Malatya Merkez İlçeye bağlı Yaygın, Topsöğüt, Şahnahan, Orduzu, Hanımınçiftliği, Dilek, Malatya'nın Battalgazi İlçesine bağlı Hatunsuyu ve Hasırcılar, Malatya'nın Yeşilyurt İlçesine bağlı Bostanbaşı, Yakınca ve Gündüzbey belediyeleri kapatılmış; bu belediyelere bağlı mahalleler ilgili ilçe belediyesine eklemlenmiştir. Bu yasa ile hem Malatya büyükşehire dönüşmüş ve büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanı il geneline yayılarak büyükşehir ölçeğinde bir merkezileşme yaşanmış hem de belde belediyeleri kapatılarak ve ilçe belediyelerinin sorumluluk alanları ilçe sınırına genişletilerek ilçe belediyeleri ölçeğinde alt bir merkezileşmeye gidilmiştir.

Tablo 3: 1838-2012 Yılları Arasında Malatya Kent Merkez Nüfusu

Yıllar	**Nüfus**	**Yıllar**	**Nüfus**
1838	6.000	**1970**	128.843
1872	8.908	**1975**	154.505
1876	12.276	**1980**	179.074
1883	12.515	**1985**	243.138
1894	24.271	**1990**	281.776
1935	27.296	**2000**	381.081
1940	32.292	**2007**	383.185
1945	41.530	**2008***	411.181
1949	51.000	**2011***	419.959
1955	64.519	**2012***	426.381
1960	83.692	**2013****	565.171
1965	104.428	**2014****	583.579

Kaynak: Yalçınkaya, 1940: 33; Işık, 1998: 208, 222, 231, 286-287; TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) Sonuçları'ndan ulaşılan verilerle Tablo oluşturulmuştur.

* Yerleşim yerlerine (il, ilçe, belde belediyesi, köy) göre nüfuslar belirlenirken İçişleri Bakanlığı ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5393 sayılı Belediye Yasası'nın 8. ve 11. maddeleri ve ilgili diğer mevzuat uyarınca Ulusal Adres Veri Tabanından yerleşim yerlerine Yönelik olarak yapılan; idari bağlılık, tüzel kişilik ve isim değişiklikleri dikkate alınmıştır.

** Bu kapsamda, 6360 ve 6447 sayılı kanunlar ile düzenlenen ve bu kanunlar uyarınca ilk mahalli idareler genel seçimlerinde yürürlüğe girecek olan idari bağlılık ve tüzel kişilik değişiklikleri ile 5393 sayılı Yasa'nın 8 inci ve 11 inci maddelerine göre alınan ve söz konusu Kanun gereğince ilk mahalli idareler seçimlerinde uygulanacak olan birleşme ve katılmalar, belediye ve köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasına ve bir beldenin köye

dönüştürülmesine dair kararları, Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı'nın 421 sayılı Kararı dikkate alınmıştır. Bu kapsamda kent merkez nüfusu olarak Battalgazi ve Yeşilyurt Belediyelerinin nüfus toplamı alınmıştır.

3. SONUÇ

Türkiye'de yerelde merkezileşme eğilimi, 1980 sonrası büyükşehir ve diğer belediye örgütlenmeleri olmak üzere iki boyutta gerçekleşmiştir. Bu süreç ilk olarak MGK'ları ile belediye ölçeğinde başlamış; 2006'da 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanun'un uygulanmasıyla belediye ölçeğinde yerelde merkezileşme yönünde devam etmiş; 2005 yılında 5216 sayılı Pergel Yasası olarak adlandırılan düzenlemeyle büyükşehir ölçeğinde merkezileşme hız kazanmış; 2008 yılında 5747 sayılı Yasa kapsamında yine büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde bulunan pek çok 'ilk basamak (kademe) belediyesinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıyla büyükşehirlerde merkezileşme hız kazanmış ve neticede 2012 yılında 6360 sayılı Yasa kapsamında büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, il mülki sınırları olarak genişletilmesi ile büyükşehirlerde merkezileşme gerçekleştirilmiştir.

Kaynakça

Baharçiçek, Abdulkadir (2013) "6360 Sayılı Büyükşehir Yasası ile Yerel Yönetimlerin Yapısında Yapılan Değişikliklerin Türkiye'nin Demokratikleşme Süreci Üzerindeki Etkisi" , **KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı**, Hatay, 11/12 Mayıs 2013, Ankara: TODAİ Yayını.

Belediyecilik ve Şehircilik Açısından Malatya Uygulaması (1990), İstanbul: Malatya Belediyesi Yayını.

Cumhuriyetin 50. Yılında Malatya: 1973 İl Yıllığı (1973) Ankara: Malatya Valiliği Yayını.

Çınar, Tayfun; Bülent Duru; Can Umut Çiner ve Ozan Zengin (2013) **Belediyenin Sınırları**, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi (TODAİ) Yayını.

Çukurçayır, Mehmet Akif (2012) "Büyükşehir Yasa Tasarısı İdare Sistemini Tamamen Değiştiriyor", **Zaman Gazetesi**, 18.10.2012, www.zaman.com.tr/yorum_yorum-makif-cukurcayir-buyuksehir-yasa-tasarisi-idare-sistemini-tamamen-degistiriyor_2004032.html.

Çukurçayır, Mehmet Akif (2013) **Yerel Yönetimler: Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, Konya: Çizgi Kitabevi, 2. Baskı.

Erdoğan, Recep Tayyip (2004) **Zaman Gazetesi**, 10.03.2004.

Gibson, Mike ve Arzu Kocabaş (2007) "Türkiye'de Planlama Yol Ayrımında: Sahte Bir Şafak mı Yoksa Yeni Bir Dönemin Vizyonu mu?", **Kent ve Planlama: Geçmişi Korumak Geleceği Tasarlamak**, haz. Ayşegül Mengi, Ankara: İmge Kitabevi, ss. 443-480.

Görmez, Kemal (2012) "Yerelleşme-Merkezîleşme Geriliminde Büyükşehir Yasası", **Zaman Gazetesi**, 18.11.2012, www.zaman.com.tr/yorum_yerellesme-merkezilesme-geriliminde-buyuk sehir-yasasi_2017227.html.

Gül, Hüseyin (2012) "ABD'de Metropoliten Alan Yönetimi, Türkiye İçin Çıkarımlar ve Yeni Anakent Yönetimi (Bütünkent) Kanun Taslağı Üzerine Düşünceler", **Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar Bildiri Kitabı**, Ulusal 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, 6-7 Aralık 2012, Ankara: ODTÜ Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı Yayını (KBAM), ss. 64-79,kbam.metu.edu.tr/kbam-yayinlari, İndirilme Tarihi, 12.05.2013.

Güler, Birgül Ayman (1987) "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", **Türk İdare Dergisi**, Mart, Sayı: 374 ss. 117-143.

Gürel Üçer, Aslı; Sevinç Bahar Yenigül; Çiğdem Varol (2014) "'Büyükşehir'den 'Bütünşehir'e: Yerel Yönetim Politikalarındaki Değişimin Kırsal Alana Etkisi", İdealkent Kent Araştırmaları Dergisi, Nisan, Sayı: 12, ss. 26-59.

Işık, Adnan (1998) **Malatya 1830-1919**, İstanbul: Kurtiş Matbaacılık.

İzci, Ferit Ve Menaf Turan (2013) "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi 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, S: 1, ss. 117-152.

Keleş, Ruşen (2012b) "Anakentlerin Dünü, Bugünü, Yarını", **Kent Bölgeler,Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar Bildiri Kitabı**, Ulusal 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, 6-7 Aralık 2012, Ankara: ODTÜ Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı Yayını (KBAM), ss. 3-11,kbam.metu.edu.tr/kbam-yayinlari, İndirilme Tarihi, 12.05.2013.

Keleş, Ruşen (2014) **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi.

Köroğlu, N. Tunga (2012) "Yerel Yönetimlerin Mekânsal Organizasyonu: Kentsel Bölgeler ve Alternatif Bir Metropoliten Alan Tanımlaması", **Kent Bölgeler,Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar Bildiri Kitabı**, Ulusal 3. Kentsel

ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, 6-7 Aralık 2012, Ankara: ODTÜ Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı Yayını (KBAM), ss. 35-47,kbam.metu.edu.tr/kbam-yayinlari, İndirilme Tarihi, 12.05.2013.

Öktem, Binnur (2011) "İstanbul'da Neoliberal Kentleşme Modelinin Sosyo Mekânsal İz Düşümü", **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Mart, Sayı: 44, ss. 23-40.

Polat, Yeliz (2014) **Türkiye'de Kentsel Dönüşüm Politikaları: Malatya Örneğinde Kentsel Mekânın Dönüşümü**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Konya: Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Soydal, Özge Müberra ve Şevkiye Şence Türk (2012), "Yeni Yasal Düzenlemelerle Büyükşehir Belediyesi Olma Kriterleri Ve Sınır Tespitinin Değerlendirilmesi", **Kent Bölgeler,Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar Bildiri Kitabı**, Ulusal 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, 6-7 Aralık 2012, Ankara: ODTÜ Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı Yayını (KBAM), ss. 49-64, kbam.metu.edu.tr/kbam-yayinlari, İndirilme Tarihi, 12.05.2013.

Tortop, Nuri; Burhan Aykaç; Hüseyin Yayman ve Mehmet Akif Özer (2014) **Mahalli İdareler**, Ankara: Nobel Yayınevi.

Yalçınkaya, Ekrem (1940) **Muhtasar Malatya Tarih ve Coğrafyası**, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası.

Yenigül, Sevinç Bahar ve Kübra, Cihangir Çamur (2011) "Yeni-liberal Politikaların Metropoliten Kentlerin Kırsal Saçaklanma Alanlarına Etkisi: Ankara Örneği", **Planlamanın Dünü, Bugünü, Yarını Planlamada Yeni Söylem Arayışları Bildiri Kitabı**, Ulusal 2. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, 8-9 Aralık 2011, Ankara: ODTÜ Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı Yayını (KBAM), ss. 1-14,kbam.metu.edu.tr/kbam-yayinlari, İndirilme Tarihi, 12.05.2013.

5216sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Resmi Gazete Yayım Tarihi: 23.07.2004, Resmi Gazete Sayısı: 25531, İndirilme Tarihi: 26.07.2013, www.resmigazete.gov.tr.

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete Yayım Tarihi: 22.3.2008, Resmi Gazete Sayısı: 26824, www.resmigazete.gov.tr.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete Yayım Tarihi: 15.07.2008, Resmi Gazete Sayısı: 26937, İndirilme Tarihi: 26.07.2013, www.resmigazete.gov.tr.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete Yayım Tarihi: 06.12.2012, Resmi Gazete Sayısı: 28489, İndirilme Tarihi: 26.07.2013, www.resmigazete.gov.tr.

195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK), Resmi Gazete Yayım Tarihi: 23.03.1984, Resmi Gazete Sayısı: 18350, İndirilme Tarihi: 26.07.2013, www.resmigazete.gov.tr.

25 sayılı Malatya Belediyesi Meclisi İmar Planına İlişkin Kararı, Karar Tarihi: 04.02.1997.

TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi, www.tuik.gov.tr, İndirilme Tarihi: 06.10.2015.

www.malatya.bel.tr, "Malatya Genel Bilgi", İndirilme Tarihi: 06.10.2015.

TÜRKİYE'DE KENTSEL DÖNÜŞÜM POLİTİKASI: YASAL METİNLER ÇERÇEVESİNDE AKTÖRLER VE ROLLERİ

Arş. Gör. Muhammet Erdal Okutan

Marmara Üniversitesi Kamu Yönetimi (Türkçe) Bölümü

Arş. Gör. Zeynep Arslan

Marmara Üniversitesi Kamu Yönetimi (Türkçe) Bölümü

Doç. Dr. Nihal Ekin Erkan

Marmara Üniversitesi Kamu Yönetimi (Türkçe) Bölümü

GİRİŞ

Kentsel dönüşüm konusu, gelişmiş ülkelerin kentleşme deneyimindeki yerine bağlı olarak şehir çalışmaları alan yazınında çeşitlenen terimlerle senelerdir yer almakla birlikte, Türkiye için nispeten yeni bir konudur. Yeni olmakla birlikte kentleşme tartışmalarının merkezinde konumlanmıştır.

"Kentsel dönüşüm", hareket ettirici[1] bir kavram olarak Türkiye şehir çalışmaları alanına girişinin hemen ardından, "siyasal iktidar tarafından Türkiye'nin gündemine öncelikli ve tüm Türkiye'yi kapsayan bir siyasal proje olarak" (Tekeli, 2014 ; xxi) sunulmuştur. Kentsel dönüşüm, günümüzde bir yandan kentler üzerindeki etkilerinin her geçen gün genişleyerek kuvvetlendiğinin gözlenebildiği sayısız kentsel proje uygulamalarını önad olarak etiketlemekte, diğer yandan kentlerin içinden geçtiği asli süreci adlandırmaktadır.

Türkiye kentleşmesinin son evresine damgasını vuran kentsel dönüşüm deneyiminin farklı açılardan analiz edilmesinin önemi ortadadır. Geçmiş evrelerle karşılaştırmalı olarak ele alındığında Türkiye kentleşmesinin sürmekte olan evresi kentsel politika yapım süreçleri itibariyle diğerlerinden ayrışmaktadır. Kentsel sorunlara karşı bir şey yapmamak ya da var olan yönelimlerin devamına izin vermek, ardından imar afları ile durumu yasalaştırmak şeklinde ilerleyen süreç son evrede, uygulamaya eş zamanlı yasa yapılması şeklinde ilerlemeye evrilmiştir. Kentsel politika yapımının bu belirleyici konumu farklı açılardan çeşitli analizler gerektirmektedir.

Bu çalışmada kentsel dönüşüm bir kamu politikası olarak, yasal metinler çerçevesinde yer alan aktörler ve rolleri üzerinden analiz edilmektedir. Çalışma Türkiye kentleşme deneyimini konut politikaları perspektifinden ele alarak başlamaktadır. Ardından Türkiye'deki kentsel dönüşüm evresinin konut üretim aktörlerini, literatürde yapılı çevre üretiminde tanımlanan aktörlerle ilişkilendirerek sunmaktadır. Çalışmada bu aktörlerin kentsel

[1] Kavramların barındırdığı zamansal iç yapıya bağlı olarak farklı nitelenmesi konusunda bknz: Koselleck, 102-103

dönüşüm mevzuatında görülüp görülmediği, görülen aktörler arasındaki iş bölümünün nasıl gerçekleştiğine dair sorular ilgili mevzuat kapsamında yanıtlanmaya çalışılmaktadır. Gerçekleştirilen analizde kentsel dönüşüm mevzuatı kapsamına giren temel yasalar incelenmiş, yasalardaki aktörler ve rollerine dair veri tablolaştırılmıştır. Tablolar verinin karşılaştırmalı olarak ele alınarak bulguya dönüştürülmesine olanak tanımıştır. Elde edilen bulgular çalışmanın ikinci bölümünde tartışmalı olarak ele alınmakta, sonuç bölümünde sorular yeni araştırmalara devredilmektedir.

1.CUMHURİYET'TEN BU YANA İZLENEN KONUT POLİTİKALARI / TÜRKİYE'NİN KENTLEŞME DENEYİMİ

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana konut ülkenin çeşitli sorunları arasında daima önemini korumuş ve her dönemde bu sorunu hafifletmek üzere bazı girişimler yapılmış ve yasal tedbirler getirilmiştir (Keskinok vd., 2009; 266).

1923- 1950 arası dönemde Ankara'nın başkent olmasıyla birlikte ortaya çıkan konut ve kent arsası açığı, arsa spekülasyonlarına sebep olmuş, İkinci Dünya Savaşı'nın yol açtığı ekonomik durgunluk konut arzında hızlı bir düşüş olunca konut sıkıntısına ve gecekondu üretimine sebep olmuştur. Bu dönemde belirli bir politika benimsenmemiş olsa da Zonguldak lojman politikası, Ankara'da ilk konut kooperatifinin kurulması, Emlak Kredi Bankası'nın bir konut bankasına dönüşmesi, İstanbul'da apartman yaşamının başlaması, yasalaşamasa da kat mülkiyeti üzerine ilk kanun teklifinin verilmesi bu döneme denk gelmektedir. [2]

1950li yıllar kentleşme deneyiminde bir kırılma olarak kabul edilebilir, 1950 -1960 arası dönem kentleşme pratiğinde Türkiye'nin Marshall Planı yardım paketinden yararlanması ve Demokrat Parti'nin tarım politikaları belirleyici yönde olmuştur.[3] Konut sorunu tüm ülke genelinde hızla yayılmış, arsa spekülasyonları artmış, gecekondulara ilişkin bir yandan yasaklayıcı diğer yanda da teşvik edici olarak yorumlanabilecek yasal uygulamalara başvurulmuştur. 1950 yılında gecekonduda yaşayan kentli nüfus %4,7 oranında iken 1960 yılında gecekonduda yaşayan kentli nüfus oranı %16,4'e dramatik bir hızla yükselmiştir (Arslan, 2014;46).

[2] Bu konuda daha geniş bilgi için Bkz. Ruşen Keleş, "Kentleşme Politikası", İmge Kitabevi, Mart 2010; İlhan Tekeli "Kent, Kentli Hakları, kentleşme ve Kentsel Dönüşüm", Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ekim 2011; İlhan Tekeli, Konut Sorununu Konut Sunum Biçimleriyle Düşünmek, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ekim 2010; Türkiye'de Yaşamda ve Yazında Konutun Öyküsü (1923-1980), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Temmuz 2012.

[3] Bu konuda daha geniş bilgi için Bkz. U.S. Department of State, Office of the Historian, https://history.state.gov/milestones/1945-1952/marshall-plan; Celal Bayar, "Başvekilim Adnan Menderes", Derleyen: İsmail Bozdağ, Baha Matbaası, 1969.

1960-1970 arası dönem planlı kalkınma dönemi olarak kabul edilmektedir. Bu dönemde, inşaat yatırımları lüks konuta kaymış, kırdaki mülksüzleşme kentlerde gecekondulaşmanın hızlanmasında etkili olmuş ve 1963 yılında çıkarılan 1. Beş yıllık Kalkınma Planı'yla beraber konut politikasının da içinde yer aldığı bir belge hazırlanmış, 1966 yılında 775 sayılı Gecekondu kanunu çıkarılmış ve 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da konut sorunu ve konut politikasına ilişkin tedbir ve çözüm önerileri getirilmiştir.

1970- 1980 arası dönemde konuta ilişkin birçok farklı gelişme yaşanmıştır. Bu dönemde Ankara'da MESA ve ORAN gibi büyük ölçekli konut alanları ortaya çıkmış, yerel yönetimlerin girişimleriyle Ankara'da Batıkent başta olmak üzere diğer illerde de örnekleri görülebilecek yeni yerleşim yerleri açılmış, yerel yönetimler konut sorununun çözümüne ilişkin çeşitli girişimlerde bulunmuştur.

1950-1980 arası dönemi *"popülist modernite"* olarak değerlendirmek mümkündür bu dönemde yap-satçı aktör, gecekondularla birlikte denklemin içinde yer almış, kent merkezleri bu bağlamda yıkılıp yeniden inşa edilirken, mülkiyet parçalanması başka bir ifade ile hisseli mülkiyetlerin ortaya çıkması söz konusu olmuştur.

1980 sonrası dönemi, "*modernite projesinin"* aşınmaya başladığı dönem olarak kabul etmek mümkündür bu dönemde sermaye birikim süreçlerinin değişmesiyle birlikte inşaat faaliyetlerinin tek tek ve küçük ölçekte değil, güçlü aktörlerin eliyle büyük ölçekte dönüşmeye başladığını ifade edilebilir. Kent yapı stokunda güçlü aktörler eliyle gecekondu ve deprem riskli alanların yıkılıp yeniden yapılması sürecinin başladığı belirtilebilir.

Türkiye'de kentleşme politikalarının başlangıcından son onlu yıllara dek hızlı ve dengesiz bir kentleşme deneyimi izlediğini ve politikasızlık nitelemesi ile anıldığını belirtmek mümkündür. Türkiye'nin sermaye birikim düzeyinin gecekondulu, dolmuşlu, işportacı bir gelişmeye el verdiği ilk evrede kurumların ve kuralların belirsizliği içinde ortaya çıkan enformel kentleşmenin yerini günümüzde çeşitli eleştirilere de maruz kalan kentsel dönüşüme bıraktığı ifade edilebilir. Kentsel dönüşüm ister kamu politikası ister siyasi proje olarak nitelensin günümüzde kentlerin yenilenme sürecinin hız ve ölçeğini değiştirmiştir.

Kentsel gelişim süreçlerinin kavramsallaştırılmasında, belirli dönemlere ilişkin politikaların ve stratejilerin belirlenmesi kaçınılmaz olmaktadır ancak mekânsal anlamda kentsel süreçlerin, gerçekleştiği alanlara özgü dinamiklerle oluştuğu gerçeği ve yerel özellikleri önemle vurgulanmalıdır. Bu anlamda kentsel dönüşüm / yenileme kavramının evrensel bir tanımının yapılmasının olanaksızlığı açıktır (Kayasü, Uzun, 2009; 159). Bununla

birlikte kentsel dönüşüm ile ilgili yazında birçok farklı tanım bulunmaktadır. Kentsel dönüşüm, bir olgu olarak, kentte belirli bir zaman aralığında sürekli gerçekleşmekte olan bir değişim olarak tanımlanabilir (Akkar, 2006; 29). Buna ek olarak kentsel dönüşüm yeni kentsel alanların planlanması ve kentsel yapılı çevrenin oluşumundan daha çok var olan kentsel alanların yeniden planlanması ve yönetimi ile ilgilidir (Akkar, 2006, 29).

Çalışma kapsamında genel olarak kentsel yapılı çevrenin oluşumunda yer alan aktörlerden ziyade özellikle "*kentsel dönüşüm projeleriyle"* yeniden inşa edilen kentsel mekânların tasarım, karar alma ve uygulama sürecinde yasalarca rol verilen aktörler incelenecektir. Kentsel dönüşüm projeleri söz konusu olduğunda, yasa yapıcılar ilgili mevzuatlla değişik aktörleri kentsel dönüşüm politikası yapma konusunda yetkili kılmıştır.

Çalışma öncelikle kentsel dönüşüm özelinde konut politikasının aktörlerini inceleyerek, kentsel dönüşüm süreçleri aktörlerini ele alacaktır. Literatürde tanımlanan aktörler incelendikten sonra, çalışma kamu politika yapıcı ve yasa koyucu aktörlerin kamu politikası ve mevzuatı çerçevesinde hangi aktörleri kentsel dönüşüm süreçlerinde hangi görev ve sorumluluklarla yetkilendirdiklerini ortaya koymaya çalışacaktır. Kentsel dönüşümün aktörleri ve bu aktörlerin yetkileri seçili temel mevzuatın metinsel incelenmesi yoluyla ortaya konulması amaçlanmaktadır.

2.KONUT POLİTİKASININ AKTÖRLERİ VE KENTSEL DÖNÜŞÜM

Kentsel yapılı çevrenin oluşumu, oluşum süreci, kentsel politika yapımında hangi aktörlerin ne tür rolleri üstlendiği ve sürece ne derece dâhil olduğuna ilişkin bir fotoğraf sunar. Bu fotoğraflardan farklı dönemlerde hangi aktörlerin aktif olduğunu, piyasada meydana gelen değişimleri ve diğer benzer girdileri okumak mümkündür. Kentsel yapılı çevreye ve mevcut uygulamalara bakarak farklı mekânlara ve farklı dönemlere ilişkin aktörlerin rolleri analiz edilebileceği gibi, yasal metinlere bakarak da devletin bizahati rol verdiği, verilen rolün tanımının yapıldığı aktörleri de görmek mümkündür. Bu da kentsel yapılı çevrenin oluşumunda yer alması uygun görülenler ve bunların arasında öngörülen veyahut kabul edilen ekonomik ve sosyal ilişki örüntüsünü ortaya koyar. Yapılı çevrenin tasarımı ve üretiminde mimarlar ve şehir plancılardan arsa sahiplerine, avukatlardan, müteahhit ve inşaatçılara, mühendislerden siyasetçilere, devlet memurlarından meslek odaları, yerel halk ve sivil toplum örgütlerine kadar birçok aktör ana rollere sahip olabilir (Knox, Ozolins, 2008; 314). Knox ve Ozolins kentsel yapılı çevrenin oluşumunda aktif olarak yer alan aktörleri arsa sahipleri (land owners), spekülatörler (speculators), geliştiriciler (developers), inşaatçılar (builders), tüketiciler (consumers), emlakçılar, finansörler ve diğer meslek uzmanları (real estate agents,

financiers, and other professionals), hükümet ve düzenleyici ajanslar (government and regulatory agencies) ile piyasa trendleri (market trends) olarak sınıflandırmaktadır (2008,314-317). Bu bağlamda hangi ölçekte ve zaman diliminde olursa olsun kentsel yapılı çevre birçok farklı aktörün, kendi yaklaşımları, motivasyonları, kaynakları, karşılaştıkları zorlukların ve bu aktörlerin birbirleriyle olan ilişkilerinin bir sonuç ürünüdür (Knox& Ozolins, 2008; 314). İnceleme konusu yapılan kentsel mekâna, o mekândaki projeye ve döneme göre bu aktörler, aktörlerin oynadığı roller ve rollerinin kapsamı değişiklik gösterebilir. Aktörler işbirlikçi, katılımcı, çok aktörlü veya çok sektörlü olma özelliğine de sahip olabilirler.

Ülkemizde kenti, dönüşüm projeleri üzerinden değiştirme anlayışı Gökkafes veya Ulus Tarihi Kent Merkezi gibi farklı girişimlerle 1980'lerden itibaren farklı yasal çerçevelerle ortaya çıkmıştır. Kentsel dönüşüm yoluyla değişime uğrayan bölge tarihi alan, sanayi alanı, gecekondu alanı, riskli alan, mekânsal olarak problemli bir alan, prestijli yeni merkezi alanlar geliştirme gibi alanlar olabilir ve bu kentsel dönüşüm projeleri kentsel sağlıklılaştırma, kentsel koruma, kentsel sağlamlaştırma, eski dokuda yeni inşa yapımı şeklinde meydana gelebilir. Kentsel dönüşümün tipleri mekâna bağlı olarak değişiklik gösterdiği için, kentsel dönüşüm projeleri çok aktörlü bir yapıya sahiptir. Dolayısıyla kentsel dönüşüm aslında ekonomik, toplumsal ve mekânsal pek çok kent planlama eylemi yasaları, politikaları, ekonomik karar ve tercihleri içeren çok çeşitli aktörlerin yer alabildiği bir eylemler bütünüdür (Sönmez, 2005;16-17). Temel amacının kentsel sorunların çözümü olduğu kabul edilen kentsel dönüşüm projelerinin uygulanmasında yıllar içinde merkez- yerel, kamu- özel işbirliği gibi farklı örgütlenme modelleri de etkin olmuştur. Gecekondu alanlarının dönüştürülmesi sürecinde özel sektör, kamu sektörü, sivil toplum kuruluşları ve benzeri kurumları içeren geniş bir aktör kitlesinin yer alması bu konudaki temel örneklerden biri olarak kabul edilebilir. Mevcut koşullarda merkezi ve yerel odaklı birçok kurum farklı ölçeklerdeki projeleri hazırlama ve uygulama aşamalarındadır. Gecekondu alanlarının dönüştürülmesiyle başlayıp, uluslararası kredi kuruluşları finansmanına ortak olduğu büyük ölçekli yatırım projeleri de kentsel dönüşüm projelerinin içinde yer alabilmektedir (Kayasü & Uzun, 2009; 152-153). 1980 sonrası meydana gelen kentsel dönüşüm süreçlerinde kamu sektörü, merkezi yönetim, yerel yönetim, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve yerel halkın yer aldığı buna ek olarak da uluslararası bağlantıların sonucunda gerçekleşen uluslararası fon kaynaklarının varlığı belirtilmektedir (Sönmez, 2005; 17- 18). Buna ek olarak Evans aktörleri birbirinden bağımsız ele almak yerine bir aktörler ekolojisi çerçevesinde analiz yapmak gerektiğini savunmaktadır (Evans, 2002; 244-245). Buna göre aynı aktörün rolü bile mekâna göre

değişiklik gösterebilirken, tek başına güvenilmez olan bu aktörlerin ancak birbirlerini tamamlayıcı özellikleri ile kolektif bir eylem yaratabilecek güçte oldukları varsayılır (Türker-Devecigil, 2009; 199-200).

Ancak, günümüz itibariyle neredeyse her ölçekteki yerleşim biriminde uygulanan kentsel dönüşüm projelerine ilişkin sayı, kapsam, hangi grupları etkilediği veya etkileyeceğine ilişkin sistematik bir bilginin olmayışı sebebiyle uygulamada kentsel dönüşüm projelerinde yer alan aktörleri ve rollerini tek tek tespit etmek güçtür. Bunun yanı sıra bu aktörlerin çeşitliliği ve rollerinin değişimine ilişkin; bu aktörlerin tipleri, mekâna, projeye ve döneme göre değişimleri hakkında gerçekleştirilecek çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Tam da bu sebeple aktörlerin genel bir fotoğrafını çekmek açısından yasal metinleri analiz etmek büyük önem arz etmektedir. Bunun yanı sıra yasal metinler "*kent makro formunu"* ve kentsel dönüşüm süreçlerini belirlediği ve özellikle kentsel dönüşümün kamu politikası olarak benimsenmesinin belgeleri olarak ayrıca önemlidir. Kentsel dönüşüm politikasının oluşumunun 2000li yıllarda yasalarda karşılık bulduğunu belirtmek de mümkündür. 2004 yılında kentsel dönüşüm bölgesi ilan edilen bir bölge için ilk kez bir yasa çıkarılmış (5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu), bunun ardından meclisten geçemese de hazırlanan kentsel dönüşüm yasa tasarısı uzun süre tartışılmış ve 2012 yılında afet riski altındaki alanların yenilenmesi için çıkarılan 6306 sayılı yasa, kentsel dönüşüm yasası olarak da nitelenmiştir.

Yasal metinlerde aktörler kentsel dönüşüm müdahalelerinin geliştirilmesine öncülük edecek şekilde düzenlenmiştir. Bu aktörleri kamu kuruluşları, piyasa ve/veya özel kuruluşlar ve bireyler olarak üç temel kategoriye ayırmak mümkündür. Aktörlerin Evans'ın saptadığı üzere işbirlikçi, katılımcı ve kolektif bir çabada olma niteliğine sahip olup olmadığı sorusu ise yanıtlanmayı beklemektedir.

TABLO 1. Kentsel Yapılı Çevrenin Oluşumunda Rol Alan Aktörler ve Rolleri

<table>
<tr><th colspan="3">Kentsel yapılı çevrenin oluşumunda rol alan aktörler</th><th>Roller</th><th>Süreç</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Yönetim ve Düzenleciyici Kuruluşlar</td><td rowspan="3">Merkezi Yönetim</td><td>Çevre ve Şehircilik Bakanlığı</td><td rowspan="3">Arsa temini ve satışı, Kamulaştırma işlemleri, Toplu Konut ve Kentsel Dönüşüm alanı ilanı, İmar planlarının hazırlanması ve onaylanması</td><td rowspan="4">Planlama ve Karar süreci</td></tr>
<tr><td>Bakanlar Kurulu</td></tr>
<tr><td>TOKİ</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Yerel Yönetimler</td><td>Büyükşehir Belediyesi</td><td rowspan="2">İmar planlarının hazırlanması ve onaylanması, altyapı hizmetlerinin tamamlaması, kamulaştırma işlemleri, toplu konut ve kentsel dönüşüm</td></tr>
<tr><td>İlçe belediyesi</td></tr>
</table>

			alanı için talepte bulunma ve/veya alanı ilanı	
	İdare Mahkemeleri		İtirazların değerlendirilmesi ve karara bağlanması	Karar süreci
Finansörler ve Diğer Profesyoneller	Müteahhit		Belediye ve/veya TOKi ile protokollerin yapılması, Kentsel tasarım ve mimari projelerinin hazırlanması, İnşaat yapımı	Tasarım ve uygulama süreci
	Gayrimenkul Şirketleri			
	Girişimciler			
	Kooperatifler			
Arsa sahipleri			Arsa temini ve satışı	
Spekülatörler			Arsa temini ve proje alanını etkileme	
Kullanıcılar			Tüketim	
Meslek Odaları			Planlama ve karar sürecine itiraz ve/veya katkı sunma	
Sivil Toplum Örgütleri				

Yukarıdaki tabloda özetle görüleceği gibi, kentsel dönüşümün kamu politikası belirleyici, uygulayıcı, denetleyici, etkilenen gibi birçok aktörü bulunmaktadır. Literatürde belirtilen bu aktörlerin tamamı Türkiye'deki kentsel dönüşüm mevzuatında görülüp görülmediği, aktörler arasındaki iş bölümünün nasıl yapıldığı çalışmanın ikinci bölümünde ortaya konulmaya çalışılacaktır.

3.KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN KARAR ALICI VE UYGULAYICI AKTÖRLERİ

Kentsel dönüşüm yasalarına ve politika yapım süreçlerine bakıldığında, kentsel dönüşümün şemsiye kanunu[4] olarak kabul edilen 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun'un 6. Maddesinin 12. Bendi Çevre ve Şehircilik Bakanlığına (çalışmada bundan sonra bakanlık olarak ifade edilecektir), ilgili Kanunda belirtilen iş ve işlemlere ilişkin olarak TOKİ'ye veya İdareye yetki devri ve bu iş ve işlemlerden hangilerinin TOKİ veya İdare tarafından yapılacağını belirleme yetkisi vermektedir. Bu madde ile yasanın yetkileri TOKİ veya idarelere devrettiği ileri sürülebilmekle birlikte, aynı şekilde istediği yetkileri devredip istediklerini elinde topladığı da ileri sürülebilir. Bu durumların hangisinin daha geçerli olduğunu saptayabilmek için, kentsel dönüşümle ilgili temel kanunları incelemek gerekmektedir. Çalışma kapsamında ilgili temel kanunlar incelenmiş, sözkonusu kanunlarda belirtilen aktörler ve rolleri kanunlardaki halleriyle tabloya aktarılmıştır. Bu kapsamlı ve ayrıntılı tablodan aktörlerin rollerinin üç temel gruba ayrıştığı görüldüğünden yeni ve özet bir tabloya geçiş yapılmıştır (Tablo 2).

[4] Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın resmi internet sitesinde kentsel dönüşüm linkine tıklandığında site bakanlığın Alt Yapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmeteleri Genel Müdürlüğü saymasına yönlendirilmekte, ilgili diğer mevzuata ek olarak 6306 sayılı kanunun temel düzenleyici olarak sitede yer aldığı görülmektedir. bkz. http://www.csb.gov.tr/gm/altyapi/

TABLO 2. Kentsel Dönüşüm Mevzuatında Aktörler ve Rolleri

Yasal Metin	Amacı	Aktörler	Aktörlerin Rolleri
775 sayılı Gecekondu Kanunu	Mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirler	Bakanlık	644 sayılı KHK'nın 2/ğ maddesi ile tüm yetkileri elinde toplayan Bakanlık olarak yetkilerin kullanımı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
		TOKİ	Belediyelerin yapacağı satın alma veya kamulaştırma işlerini onaylamak, belediye meclisince konut alanı olarak ayırılan yerleri redde, aynen veya değiştirerek onaylamaya, değiştirilmek üzere geri göndermeye, teklif edilenler dışında uygun görülen yerleri belediye teklif etmek. geceondu alanlarının tesbit şekli ve esaslarını tayin etmek, belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan yerlerde gecekondu alanlarını tesbit etmek, mahalli idarelerin imkanlarının yeterli olmadığı alanlarda gecekondu alanlarını tesbit etmek
		Belediyeler	gecekondu ıslah ve tasfiye sahaları içinde bulunan veya bu kanun hükümleri dairesinde yeniden teşkil edilecek önleme bölgeleri içine rastlayan özel mülkiyetteki arazi ve arsaları ve bunlar içerisinde yapı veya sair herhangi bir tesis bulunduğu takdirde bu yapı ve tesisleri, bu kanunda belirtilen amaçlarda kullanmak üzere, sahipleriyle anlaşarak satın alabilirler veya kamulaştırabilirler. Belediye mülkiyetinde olan veya mülkiyetine geçecek olan arsa ve arazileri konut yapına ayırmak. Gecekondu ıslah ve tasfiye alanlarının tespiti
2985 sayılı Toplu Konut Kanunu	Konut ihtiyacının karşılanması konut inşaatını yapanların tabi olacağı usul ve esasların düzenlenmesi, memleket şart ve malzemelerine uygun endüstriyel inşaat teknikleri ile araç ve gereçlerin geliştirilmesi ve Devletin yapacağı desteklemeler	TOKİ	Ferdi ve toplu konut kredisi verilmesi, köy mimarisinin geliştirilmesine, gecekondu alanlarının dönüşümüne, tarihi doku ve yöresel mimarinin korunup, yenilenmesine yönelik projelere kredi verilmesi ve kredilerde faiz sübvansiyonu yapılması. b) Toplu konut alanlarına arsa temin edilmesi. c) Araştırma, turizm alt yapıları, konut alt yapıları, okul, karakol, ibadethane, sağlık tesisleri, spor tesisleri, postane, çocuk parkları, benzeri tesisler ve konut sektörü sanayini teşvik için yatırım ve işletme kredisi verilmesi. d) İş ve istihdam yaratmak üzere esnaf ve sanatkarlara ait işyerleri ve küçük sanayi teşebbüslerinin kredi yoluyla desteklenmesi. e)Afet mahallerinde konut yapımının teşvik ve desteklenmesi; İskan sahalarının tespiti, kamulaştırma ve kadastro
5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu	Kuzey Ankara girişi ve çevresini kapsayan alanlarda kentsel dönüşüm projesi çerçevesinde fiziksel durumun ve çevre görüntüsünün geliştirilmesi, güzelleştirilmesi ve daha sağlıklı bir yerleşim düzeni	TOKİ'nin bağlı olduğu bakanlık	TOKİ ve belediye arasında proje hususundaki görev dağılımı yapmak, proje gelirinin tahsisi
		TOKİ	Proje alan sınırlarındaki kentsel tasarım projeleri ile konut, sosyal donatı, çevre düzenlemesi, teknik altyapı projeleri, müşavirlik ve kontrollük hizmetleri ile yapım dahil diğer işler

	sağlanması ile kentsel yaşam düzeyinin yükseltilmesidir.	Ankara BŞB	her ölçek ve nitelikteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını yapma yetkisi; benzeri imar uygulamalarına dair izin ve yetkiler; proje onayı, yapı izni, yapım sürecindeki yapı denetimi, yapı kullanma izni ve benzeri inşaata dair izin ve yetkiler; Proje alan sınırlarındaki kentsel tasarım projeleri ile konut, sosyal donatı, çevre düzenlemesi, teknik altyapı projeleri, müşavirlik ve kontrollük hizmetleri ile yapım dahil diğer işler
5393 Sayılı Belediye Kanunu	belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve esaslarını düzenlemek	Belediyeler	kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etme yetkisi belediyelere verilmiş durumdadır. Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi ilan etmeye büyükşehir belediyeleri yetkilidir.
5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun	büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, il, ilçe belediyeleri ve nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelerce ve bu belediyelerin yetki alanı dışında il özel idarelerince, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabiî afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılmasıdır.	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Kendisine belediyelerce iletilen meclis karar ve dayanaklarını inceleyerek Bakanlar Kurulu'na teklif oluşturur
		İl Özel İdareleri, il genel meclisi, belediye meclisi	Yenileme alanlarının belirlenmesi ve Bakanlığa iletilmesi; yenileme projelerinin hazırlanması veya hazırlatılması, kendilerince veya diğer kamu kuruluşları ya da özel iştiraklerle yaptırılarak uygulanması
		Kültür ve Turizm Bakanlığı	doğal sit alanları dışında yetki Kültür ve Turizm Bakanlığı'na aittir
		Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Bölge Kurulları	Yenileme projelerinin uygulanması
		Bakanlar Kurulu	yenileme alanı kararı verilmesi
6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun	afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Riskli alanların tespitinin düzenlenmesi ve tescilinin yapılması, uygulama (cins değişikliği, tevhit, ifraz, kamulaştırma);harita, plan, proje, arazi ve arsa düzenleme işlemleri ile toplulaştırma yapmaya; taşınmaz mülkiyetiyle ilgili satın ve devir gibi işlemleri yapmaya;
		TOKİ	uygulama (cins değişikliği, tevhit, ifraz, kamulaştırma)
		Belediyeler	Riskli alanların tespitinin düzenlenmesi

		İl Özel İdareleri İlçe Belediyeleri	
3194 Sayılı İmar Kanunu	Yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiştir. Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dış69ında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar bu Kanun hükümlerine tabidir	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir
644 ve 648 Sayılı KHK	Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemektir.	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek, Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek. Gecekondu, kıyı alanları ve tesisleri ile niteliğinin bozulması nedeniyle orman ve mera dışına çıkarılan alanlar dâhil kentsel ve kırsal alan ve yerleşmelerde yapılacak iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamalarında idarelerce uyulacak usul ve esasları belirlemek, Depreme karşı dayanıksız yapılar ile imar mevzuatına, plan, proje ve eklerine aykırı yapıların ve bunların bulunduğu alanların dönüşüm projelerini ve uygulamalarını yapmak veya yaptırmak

Tablo 2'de görüldüğü üzere kanunlarda yer verilen aktörlerin rollerini karar alma, uygulama ve denetleme şeklinde üç ana başlıkta toplayabiliriz. Karar almada yetkili aktörler planların yapılması, riskli alanların tespiti ve ilanı kamulaştırma kararları, tasarrufların kısıtlanması, yeni inşa edilecek mülklerin tasarrufu, gelirlerin tahsisi, alanın veya mülkün projelendirmesi, yenileme alanının belirlenmesi gibi kentsel dönüşümün çerçevesini belirleyecek yetkilere sahiptirler. Uygulamada yer alan aktörler ise kamulaştırma, riskli yapıların tescili, yıkım, tahliye, inşaat gibi yetkilere sahiptirler. Denetim ise iki boyutta

gerçekleşebilmektedir; birincisi riskli yapıların tespit ve tescili gibi yapılan uygulamaların bakanlıkça belirlenen ve bağımsız teknik bilgiye sahip üyelerin de bulunduğu teknik heyetlerce denetlenmesi; ikincisi de hukuk devletinin bir ilkesi olarak yapılan her türlü kanun, iş ve işlemlerin ilgili mahkemelerce denetlenme işlemidir.

Tablo'ya göre yasalarda yer verilen aktörleri esasen merkezi ve yerel yönetim aktörleri olarak iki sınıfta toplamak mümkündür. Merkezi yönetimin aktörleri; Bakanlar Kurulu, Bakanlık, bazı durumlarda diğer ilgili bakanlık veya müsteşarlıklar, TOKİ, mülki amirler olarak sıralanabilir. Yerel yönetim aktörleri ise belediyeler ve il özel idare birimleridir. Bu doğrultuda Tablo 1'de literatürden özetlenen aktörlerin tamamının mevzuat tarafından işaret edilmediği ve Tablo 2'de yer bulamadığı görülmektedir. Bu çalışma mevzuatın işareti doğrultusunda; kentsel dönüşüm sürecinde öne çıkarılan aktörleri ve bu aktörlerin merkez-yerel bağlamında güç ilişkisini ve rollerini analiz etmektedir.

3.1.Politika Yapıcı ve Uygulayıcı Olarak Bakanlar Kurulu

Yasalarda yetki verilen aktörlere baktığımızda Bakanlık ve TOKİ'yi yasaların odağında görülmektedir. Bakanlar Kurulu'na ise kararlarının bağlayıcılığı ve diğer bakanlıkların konuya dâhil edilmesi noktalarında yetki verilmektedir.

Mevzuata genel olarak baktığımızda karar alma yetkisi genel olarak merkezi yönetim birimleri aktörlerine verilmiştir. Örneğin imar planı yapma, projelendirme gibi yetkiler, kentsel dönüşümün içeriğini, boyutunu, maliyetini, rant oluşumunu belirleyecek birincil yetkilerden bir tanesidir. Bu yetkiler 5393, 5366 ve 6306 Sayılı kanunlarla belediye, belediye meclisi ve il özel idare birimlerine verilmekle birlikte, 644 sayılı KHK başta olmak üzere özellikle 6306 sayılı kanunla merkezi yönetim birimleriyle paylaşılmıştır. Gerektiğinde bakanlık, gerektiğinde ise TOKİ bu yetkileri üstlenmekte; bu şekilde merkezi yönetim, yerel yönetimlerin yetkilerini kendisi kullanabilmektedir; esasen kentsel dönüşümün temel yetkilerinin merkezi yönetim elinde toplandığı görülmektedir.

Kentsel dönüşümün bir aktörü olarak Bakanlar Kurulu Riskli Alanların Tespiti (6306 sayılı Kanun) ve yenileme kararlarının verilmesi (5366 sayılı Kanun) gibi kentsel dönüşümü başlatacak ve birçok aktörü birden belirleyecek/etkileyecek kararlarda yetkili kılınmıştır. Yasama bu yetkiyi, hem kendi içinden çıkmış ve hem de doğrudan kendisiyle ilişkili bir aktöre vermekle, kentsel dönüşümün asıl aktörü olarak kendini ve hükümeti işaret etmektedir. Mevzuat çerçevesinde karar alma ve bu kararları yürütmedeki önemli diğer aktör olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Başbakanlığın bağlı kuruluşu olan TOKİ'nin yetkileri de bu

çerçevede merkezde toplanan yetkiler olarak görülebilir. Mevzuatın belirlediği kentsel dönüşümün yerel aktörleri arasında belediyeleri (Büyükşehir, İl ve İlçe belediyeleri) ve il özel idarelerini görmekteyiz. Yasalar incelenirken göze çarpan bir husus ise, çoğu yasa ve yönetmeliğin tanımlar bölümünde aktörler tek tek sıralanırken, şemsiye kanun olarak kabul edilen 6306 sayılı kanunda bu aktörelerin 'idare' başlığı altında toplanmasıdır. Bu durum önemsiz olarak görülebileceği gibi, yasa yapıcıların (Bakanlar Kurulu yasa tasarısı sunmak ve TBMM yasa yapmak) ilgili aktörlere hangi önemde yetki verdiğini gösteren bir göstergedir.

Bakanlar Kurulu gerek yasa tasarıları gerek doğrudan KHK'larla kendisini doğal politika yapıcı ve hangi kurumun hangi yetkilere sahip olacağının belirleyicisi olmanın yanında, belirli başlı uygulayıcı yetkileri de kendi elinde tutmuştur.

Merkezi yönetim kentsel dönüşümün uygulama ayağında da önemli bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. TOKİ bir merkezi idare birimi olarak, imar planı, projelendirme gibi karar alma yetkilerinin yanında, yerel yönetim aktörleri tarafından yapılan imar değişikliklerini denetleme, onaylama ve değiştirme (775 Sayılı Kanun, Madde 4) gibi karar alma ve uygulama yetkilerine de sahiptir. Bunun yanında TOKİ kamulaştırma ve finansman sağlama gibi projelerin yapımı için gerekli mali yetkilere de sahiptir. TOKİ, ayrıca önemli gördüğü alanlarda bizzat veya özel sektör işbirliği ile doğrudan yapım işlerinde önemli bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkezi yönetimin önem verdiği Finans Merkezi gibi yapım uygulamaları doğrudan TOKİ'nin finansmanı ve ortaklığıyla yapılmaktadır. TOKİ'nin Emlak Konut G.Y.O. A.Ş. Projesi başlığı altında topladığı proje sayısı Ekim 2015 itibariyle 40'ı aşarken bu projelerin bedelleri 10.225.000,00 TL'den başlayıp 1.153.750.000,00 TL'ye kadar çıkmaktadır.[5]

644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen KHK imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek gibi karar alma ve her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak gibi yetkileri Bakanlığa vererek, iş bölümünde merkezi yönetimin ağırlığı artırmaktadır.

Belediyeler ve il özel idareleri de yapım uygulamalarında yetkili yerel yönetim aktörleri olarak belirlenmişlerdir. Bu aktörler de yetki sahaları içerisinde kentsel dönüşüm uygulamalarının hem karar alıcıları hem de uygulayıcıları olarak ifade edilmektedir; farklı

[5] Bu başlıkta yer alan diğer projeler ve bedelleri ile ilgili daha detaylı bilgi için bkz. http://www.toki.gov.tr/proje-tipine-gore-uygulamalar. Erişim tarihi 12.10.2015

ölçeklerde imar planı ve proje yapabilmekte ve bizzat yapım uygulamasını gerçekleştirebilmektedirler.

Merkezi yönetim-yerel yönetim ekseninde karar alma ve uygulama açısından her iki yönetim birimi aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkezi yönetim öncelikle karar alma ve uygulama faaliyetlerini mevzuatın kendisine vermiş olduğu yetkilerle yerine getirmekte; yerel yönetim birimleri ise merkezi yönetimin yetkisini kullanmadığı alanlarda, 'görece daha önemsiz ve rant getirisi daha az olan' bölgelerde karar alıcı ve uygulayıcı aktör olabilmektedir.

3.2."Diğer" Aktörler

Yasa yapıcılar kentsel dönüşümden doğrudan etkilenen mülk sahiplerini, kiracıları ve kentsel dönüşümdeki teknik uzmanlığa sahip meslek kuruluşlarını ise karar alıcı ve/veya denetleyici bir aktör olarak belirlememişlerdir.

Mülk sahipleri, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 35. Maddesi çerçevesindeki mülkiyet hakkı bağlamında kentsel dönüşümün doğal aktörleridir. Mevzuatta genellikle mülk sahipleri için ayrıca bir aktör tanımı yapılmamaktadır. Sadece 6306 sayılı kanun mülk sahiplerini Anayasa'ya paralel olarak 'kamu yararı amacıyla kısıtlanmış' olmakla birlikte bir aktör olarak tanımlamaktadır. Kat malikleri 6306 sayılı kanunda riskli yapıların tespit ve tescili ile tahliye ve yıkım işlemlerinde uygulayıcı aktör olarak belirlenmişlerdir. Kat malikleri kendileri veya anlaştıkları bir özel sektör girişimcisi aracılığıyla binalarını yeniden inşa ettirebilirler. Bununla birlikte Bakanlık ve/veya yetki verdiği hallerde TOKİ ve idare bu işlemleri kat malikleri yerine yapmaya yetkilidirler. Örneğin, riskli alan ilan edilmiş bir bölgedeki riskli yapıların yıkımı kat maliklerince gerçekleştirilmediği durumda, idarece gerçekleştirilir; idarenin yıkımı gerçekleştirmediği durumda, Bakanlık yıkımı gerçekleştirebilecektir (6306 Sayılı Kanun, Madde 5, 1 ila 4. Bentler). Diğer bir ifadeyle riskli alan ilan edilmiş bölgelerde kat malikleri isterlerse aktör olabilirler. Mülk sahipleri bu yolu seçmezlerse onların yerine merkezi yönetim kendini aktör olarak belirlemektedir.

Bunun yanında, meslek kuruluşları imar planları ve uygulamalarına idare mahkemeleri nezdinde itiraz edebilmektedirler. Hukuk devleti çerçevesinde gerçekleştirilen bu işlem dolayısıyla hem meslek kuruluşları hem de idare mahkemeleri kentsel dönüşümün aktörleri haline gelmektedirler. Bu bağlamda kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyen Anayasa

Mahkemesi de bir aktör olarak görülebilir, zira AYM kentsel dönüşümle ilgili birçok kanunun değişik maddelerini iptal etmiştir[6].

Literatürde kentsel dönüşümün aktörleri içerisinde yer alan bu kişi veya kuruluşların mevzuatta yer almaması; kamu politika yapıcıları ve kanun koyucunun, aktör belirleme ve yetki verme konusunda tek yönlü bir yaklaşım sergilediği yönünde bir tespit olarak sunulabilir.

3.3.Denetleyici Aktörler

Kentsel dönüşüm uygulamalarıyla ilgili mevzuat incelendiğinde denetimle ilgili doğrudan düzenlemelerin çok az sayıda olduğu görülmektedir. 6306 sayılı kanunun incelemesinde görüldüğü gibi (Tablo 3), denetimle ilgili düzenleme sadece 3. Madde ile riskli yapıların tespit ve tescilinin denetlenmesinde mesleki bilgiye sahip öğretim üyelerinden (4 kişi) ve bakanlık elemanlarından (3kişi) oluşan bir heyet tarafından kat maliklerinin itirazı üzerine denetlenecektir.

TABLO 3: 6306 Sayılı Kanun Özelinde Aktörler

Görev-Yetki-Sorumluluk	**Karar Alma**	**Uygulama**	**Denetim**	**İlgili Madde**
Riskli Alanların Tespiti	Bakanlar Kurulu			Madde 2/ç
Riskli Yapıların Tespiti ve tescili		Kat Malikleri	Bakanlık	Madde 3(1)/a
		Bakanlık	Teknik Heyet: Dört öğretim üyesi ve 3 bakanlık temsilcisi	Madde 3(1)/a
		İdare		Madde 3(1)/a
kamu idarelerine tahsisli olanlar, ilgili kamu idaresinin görüşü alınarak, 189 ve 2565 sayılı Kanunların kapsamında bulunan yerlerin Çevre ve Şehircilik Bakanlığına tahsisi	**Bakanlar Kurulunu**			Madde 3(3)/a
Kamu idarelerine tahsisli olmayan yerlerin Çevre ve Şehircilik Bakanlığına tahsisi	**Maliye Bakanlığı**			Madde 3(3)/b

[6] Bu konudaki örnekleri için bknz. Ruşen Keleş ve Ayşegül Mengi, 'İmar Hukukuna Giriş' İmge Kitabevi, Mayıs 2014, s. 131-256.

Bu Kanuna göre uygulamada bulunulan alanlarda yer alan tescil dışı alanlar, tapuda Hazine adına tescil edildikten sonra Bakanlığa tahsis edilerek tasarrufuna bırakılır veya Bakanlığın talebi üzerine TOKİ'ye ve İdareye bedelsiz olarak devredilebilir.				Madde 3 (4)
Tasarrufların Kısıtlanması (riskli alanlarda ve rezerv yapı alanlarında olup Hazinenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar)tahsis ve devir işlemleri sonuçlandırılıncaya kadar Maliye Bakanlığınca satılamaz, kiraya verilemez, tahsis edilemez, ön izne veya irtifak hakkına konu edilemez				Madde 4(2)
(Tasarrufların Kısıtlanması) Riskli alanlarda hizmetlerin durdurulması (Elektrik, su, doğalgaz) hak sahiplerinin görüşü alınarak	Bakanlık/TOKİ/İdare			Madde 4(3)
Tahliye ve yıktırma	Bakanlık	Malikler- Kendileri yıkmazsa mahalli idareler ve mülki amirler		Madde 5(3)
		İdareler yıkımı gerçekleştirmezse Bakanlık		Madde 5(3)(4)
kat irtifakı ve kat mülkiyetinin tescili	Bakanlık	Bakanlık talebiyle tapu müdürlüğü		Madde 6(1)
cins değişikliği, tevhit ve ifraz	Bakanlık/TOKİ/İdare	Bakanlık/TOKİ/İdare		Madde 6(1)
parsellerin tevhit edilmesine, münferit veya birleştirilerek veya imar adası bazında uygulama yapılmasına, yeniden bina yaptırılmasına, payların satışına, kat karşılığı veya hasılat paylaşımı ve diğer usuller ile yeniden değerlendirilmesine	Maliklerin üçte iki çoğunluğu			Madde 6(1)
2/3 çoğunluk sağlanmazsa	Bakanlık/ TOKİ /İdare acele kamulaştırma			Madde 6(2)
Riskli yapılara, rezerv yapı alanlarına ve riskli yapıların bulunduğu taşınmazlara ilişkin her tür harita, plan, proje, arazi ve arsa düzenleme işlemleri ile toplulaştırma	Bakanlık			Madde 6(5)/a

Bu alanlarda bulunan taşınmazları satın almaya, ön alım hakkını kullanmaya, bağımsız bölümler de dâhil olmak üzere taşınmazları trampaya, taşınmaz mülkiyetini veya imar haklarını başka bir alana aktarmaya	Bakanlık			Madde 6(5)/b
alanlara ilişkin taşınmaz mülkiyetini anlaşma sağlanmak kaydı ile menkul değere dönüştürme	Bakanlık			Madde 6(5)/ c
Kamu ve özel sektör işbirliğine dayanan usuller uygulamaya, kat veya hasılat karşılığı usulleri de dâhil olmak üzere inşaat yapmaya veya yaptırmaya, arsa paylarını belirlemeye	Bakanlık			Madde 6(5)/ ç
Kat Mülkiyeti Kanunundaki esaslara göre paylaştırmaya, payları ayırmaya veya birleştirmeye, 22/11/2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medenî Kanunu uyarınca sınırlı ayni hak tesis etmeye,	Bakanlık			Madde 6(5)/d
her tür ve ölçekteki planlama belirlemeye ve gerek görülmesi hâlinde bu standartları plan kararları ile tayin etmeye veya özel standartlar ihtiva eden planlar yapmaya, onaylamaya ve kent tasarımları hazırlamaya	Bakanlık			Madde 6(6)
değer tespiti işlemleri ve dönüşüm ile oluşacak taşınmazların değerlemeleri	Bakanlık/TOKİ/İdare			Madde 6 (7)
Kanun kapsamındaki uygulamalarda kullanılmak üzere dönüşüm projeleri özel hesabından kaynak aktarma	Bakanlık			Madde 7(4)
hak sahiplerince bankalardan kullanılacak kredilere dönüşüm projeleri özel hesabından karşılanmak üzere faiz desteği	Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu			Madde 7(6)
Dönüşüm projeleri özel hesabı gelirlerinin elde edilmesi, tahsili ve takibi ile bu hesaba bütçeden aktarılan tutarların dönüşüm faaliyetleri kapsamında yürütülecek hibe veya borç verme programlarında kullanımı, her türlü yapım, mal ve hizmet alımına ilişkin taahhütlere girişilmesi, giderleştirilmesi, muhasebeleştirilmesi, denetimi	Bakanlık (Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak)			Madde 7(7)

ve özel hesabın işleyişine ilişkin diğer usul ve esaslar				
dönüşüm projeleri özel hesabı gelirlerinin elde edilmesi, tahsili ve takibi ile bu hesaba bütçeden aktarılan tutarların dönüşüm faaliyetleri kapsamında yürütülecek hibe veya borç verme programlarında kullanımı, her türlü yapım, mal ve hizmet alımına ilişkin taahhütlere girişilmesi, giderleştirilmesi, muhasebeleştirilmesi, denetimi ve özel hesabın işleyişine ilişkin diğer usul ve esasları	Bakanlık (Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak)			Madde 7(7)
danışmanlık, yazılım, araştırma, her tür ve ölçekte harita, etüt, proje, kadastro, kamulaştırma, mikro bölgeleme, risk yönetimi ve sakınım planı çalışmalarını, her tür ve ölçekte plan yapımı ve imar uygulaması işlerini ve dönüşüm uygulamalarının ortak hizmet uygulamaları suretiyle de gerçekleştirilmesi	Bakanlık/TOKİ/İdare			Madde 8 (2)
Bu kanun uyarınca yapılacak anlaşmaların usul ve esasların belirlenmesi	Bakanlık			Madde 8(6)

Politika yapıcı olarak Bakanlar Kurulu, yapmış olduğu 6306 sayılı kanun tasarısında, kanun uyarınca tesis edilen idari işlemlere karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca dava açılabileceği, fakat bu davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyeceği belirtilmiştir (Madde 6 (9))[7]. Anayasa Mahkemesi ilgili maddenin ikinci cümlesini bireylerin, hak arama özgürlüklerini daha etkili biçimde kullanabilmelerini sağlayan yürütmeyi durdurma kurumundan Anayasa'ya aykırı olarak yoksun bırakıldıklarından ve Anayasa'nın 36. ve 125. maddelerine aykırılıktan iptal etmiştir. [8] Maddenin iptali, yargı denetimindeki kesintiyi gidermiş olmakla birlikte ilgili mevzuatta denetim yetkisi için aktörlerin açıkça belirlenmemiş olması süreci denetimsiz olarak nitelemeyi mümkün kılmaktadır.

[7] Kanunun TBMM'de kabul edilmiş ilk hali için bknz.: https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6306.html
[8] AYM, 1/3/2014 tarihli ve 27/2/2014 tarihli E.: 2012/87 ve K.:2014/41

SONUÇ

Türkiye'de kentsel dönüşüm politikasında, yasal metinler çerçevesinde, aktörlerin temel olarak merkezi ve yerel yönetim aktörleri olarak ayrıştığını, bu ayrımda merkez-yerel ilişkileri bağlamında merkez lehine bir yetkilendirmenin bulunduğunu belirtmek mümkündür.

Türkiye kentsel dönüşüm deneyiminin kamu politika yapımı ve yasa yapımı süreçlerine bakıldığında, politika yapıcı aktör olan yürütmenin, yasa yapıcı aktör olan meclis ile birlikte, önemli gördüğü yetkileri öncelikle doğrudan Bakanlar Kurulu ve Başbakanlıkta, ardından ilgili Bakanlık ve Başbakanlığın bağlı kuruluşu olan TOKİ'de topladığı saptanmaktadır. Bununla birlikte gerekli gördüğünde yetkileri talep ettiği kuruma devredebilmektedir. Belediyeler ve il özel idareleri daha çok merkezin karar alıcı ve uygulayıcı yetkilerinden arta kalan alanlarda rol üstlenebilmektedirler. Bu durum yetki karmaşasını, ama yetki karmaşasından daha çok merkezi yönetimin vesayetini tanımlar niteliktedir.

Yurttaşlar mevzuatta mülk sahipliği üzerinden, kat maliki olarak aktör olabilirken, haklardan ziyade görevleriyle ve üstlendikleri risklerle görünüp kaybolmaktadır. Meslek kuruluşları da denetim görevleri için yargı alanına sıkıştırılmış halleriyle kentsel dönüşüm mevzuatında yer bulmakla beraber açıkça tanımlanan yetkilerle donatılmamaktadır. Sonuç olarak Türkiye kentsel dönüşüm politikasında günümüzde yetkinin denetimsiz şekilde merkezi yönetimin elinde toplandığını belirtmek mümkündür.

Türkiye'de kentsel dönüşüm politikasının yapım sürecini açıklayabilmek için süreçte yer alan aktörler ve rolleri üzerine geliştirilebilecek yanıtlanmayı bekleyen çok sayıda soru vardır. Aktörlerin ve rollerinin özellikle katılım, saydamlık gibi ilkeler ve kentli hakları açısından ele alınmasına ihtiyaç sürmektedir. Bu ihtiyacı ivedi kılan, kentsel dönüşüm kapsamında yıkılıp yenileneceği ilan edilen yedi milyonluk konut iddiası kadar ve ondan öte kentsel dönüşüm sürecinin kentler üzerindeki hızlı, yaygın, kuvvetli ve geri dönüşsüz etkisinin gözlemlenmekte olmasıdır. Kentsel dönüşümle üretilen yapılı çevrenin nitelikleri, yenilenen toplumsal tabakalaşmanın yönü, yol açmakta olduğu toplumsal hareketler; yeni araştırma sorularıyla önümüzde durmaktadır.

KAYNAKÇA

Akkar, M. (2006). Kentsel Dönüşüm Üzerine Batı'daki Kavramlar, Tanımlar, Süreçler ve Türkiye. Planmala(2), ss.29-38.

Arslan, Z. (2014). Changing Legal Status of Land Property and Limits to Urban Transformation: The Case of Okmeydanı, İstanbul. (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, ODTÜ)

Evans, P. (2002). ‘ Political Strategies for More Livable Cities: Lessons from Six Cases of Development and Political Transition’, P. Evans (Edt.), Livable Cities? Urban Strategies for Livelihood and Sustainability, California, The University of California Press, ss. 20, 244-245

Kayasü, S. and Uzun, N., 2009, “Kentsel Dönüşüm/Kentsel Yenileş(tir)me Kavramlarına Genel bir Bakış” in S. Kayasü, O. Işık, N. Uzun, E. Kamacı (eds.), Gecekondu, Dönüşüm, Kent, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları, Ankara, ss.151-162

Keskinok, Ç. & Altaban, Ö., & Adam M., & Ateş, T. (2009). Cumhuriyet’ten Günümüze Konut Politikaları (1923’den 1980’lere). "Gecekondu, Dönüşüm, Kent", ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları, Ankara, s.263-285.

Knox,P.,& Ozolins, P. (2007). The Built Environment. S. Tiesdell & M. Carmona (Edt.), Urban Design Reader. Architectural Press. ss. 313-318.

Koselleck, R. (2009). Kavramlar Tarihi Politik ve Sosyal Dilin Semantiği ve Pragmatiği Üzerine Araştırmalar (A. Dirim, Çev.). İstanbul: İletişim Yayınları.

Sönmez, İ.Ö. (2005). Kentsel Dönüşüm Süreçlerinde Aktörler- Beklentiler- Riskler. Egemimarlık, ss. 16-21.

Tekeli, İ (2014) “Sunuş.” Mülk, Mahal, İnsan. İstanbul’da Kentsel Dönüşüm. (A. Türkün, Der.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Türker- Devecigil, P,(2009), “Kentsel Dönüşümün Aktörleri ve Sürdürülebilirlik: Dikmen Vadisi Örneği” S. Kayasü, O. Işık, N. Uzun, E. Kamacı (Edt.), ‘Gecekondu, Dönüşüm, Kent’, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları, Ankara, s.197-218

NEVŞEHİR'DE KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJESİNDEN ETKİLENEN ÇOCUKLAR VE YERELİN ANLAMINI ÇOCUK RESİMLERİNDEN ÇÖZMEK

Yrd. Doç. Dr. Yasemin ÇAKIRER ÖZSERVET

Marmara Üniversitesi, Yerel Yönetimler Bölümü (yasemincakirer@yahoo.it)

Hüsniye AKILLI

Yrd. Doç.Dr., Nevşehir Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü (husniyeakilli@gmail.com)

ÖZET

Küreselleşme sürecinde, yerel olanın tayin edici/biçimlendirici rolünü, kentsel politikalarda yerel kimliklerin öne çıkmasıyla, yere/yöreye ait düzenlemelerin varlığıyla görmek mümkündür. Bu noktada, kamu politikalarından biri olan kentsel dönüşüm faaliyetlerinin yerelleşmeyi, yerel halk ve katılım boyutlarını ne derece ön plana aldığının nitel araştırmalarla ele alınması önem taşımaktadır. Kentsel dönüşüm uygulamalarında yerel katılım çoğunlukla sağlanamamakta ya da sembolik düzeyde kalmaktadır. Yakın komşuluk ilişkilerinin kurulabildiği yereli temsil eden, en küçük sosyal birim olan mahalle, zaman geçtikçe anlamını yitirmekte ve toplu konutların ya da gökdelenlerin içeriğine sıkıştırılarak içi boş bir şekle dönüşmektedir. Kentsel dönüşüm projeleri; kullanıcının, aidiyet hissedemediği genellikle sosyal donatı açısından da yetersiz, kentin dışarısında bir noktada, "tek tip", "tek düze" kavramlarıyla ifade edilebilecek yapılara taşınması şeklinde gerçekleşmektedir. Bu durumda toplumun güçsüz kesimleri kent hayatından dışlananlardan olabilmektedir.

Toplumun üçte birlik dilimini oluşturan çocuklar da bu dışlanan kesimlerdendir. Yerelin temsili olan yaşanılan mahalleler; çocukların fiziksel, kültürel, sosyal ve zihinsel gelişimlerini, kente aidiyetlerini ve kendilerini güvende hissetmelerini sağlayacak en önemli olgu durumundadır. Bu nedenle çocukların kentsel dönüşümle birlikte yer değiştirmelerinin onların dünyasında ne anlama geldiğinin ortaya çıkarılması oldukça önemlidir. Çocukların bilinçaltlarını en iyi anlatan eylem ise, elbette ki kendi çizgileriyle düşüncelerini resmetmeleridir.

Bu çalışmada "Nevşehir Kalesi ve Çevresi Kentsel Dönüşüm Projesi" çerçevesinde Nevşehir kentinde yaşanan kentsel dönüşüm uygulamasından etkilenen ve yerinden edilen çocukların yere aidiyetleri, yaşadıkları yeri tanımlamaları ele alınmıştır. Çalışmada, 7. Sınıfta okuyan 23 öğrencinin kentsel dönüşüm projesi öncesinde yaşadıkları eski mahallelerini ve proje sonrası taşındıkları yeni mahallelerini resmetmeleri ve daha sonra resimleri üzerine yapılan görüşmeler ele alınmaktadır. Çocukların dünyasından kamu politikasının hüküm sürdüğü yaşama mekânları okunmaya çalışılmaktadır. Özellikle yerel yöneticiler ve politika uygulayıcıları, mekânın en uzun dönemli kullanıcısı olan çocukların gözünden yaşam alanlarının algılanmasını öğrenmelidir. Bu bilgi yeni kentsel dönüşüm projeleri üretilirken referans olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kentsel Dönüşüm, Nevşehir, Yerel, Mahalle, Çocukların Çizdikleri Resimler

GİRİŞ

Yerel yönetimler, birçok konuda hem probleme hem de çözüme en yakın kurumlar olduğu için; sınırları içinde yaşayan vatandaşların ve çevrenin ihtiyaçlarını da en iyi bilen kurumlardır. Çocuklar ise, belediyelerin sorumluluk alanlarında nüfusun önemli bir dilimini oluşturmaktadırlar (Çakırer-Özservet, 2015a).

Çocukların şehirde aradıkları fiziksel mekânlar bugün sağladığımızın çok ötesindedir. Aslında geleneksel yaşama mekânlarında çoğunlukla bulunan keşif duygusu verecek, merakı harekete geçiren bir karmaşıklık ve doğallık aramaktadır çocuklar. Şehrin sokaklarında inmeye, tırmanmaya, mevsimleri algılamaya, sıcağı ve soğuğu tanımaya, ışığa ve gölgeye ve hepsinden önemlisi akıp giden zamanın yavaş yavaş bıraktığı izleri okumaya gereksinim

duymaktadırlar (Barre, 1984). Şehirleri yönetenler ve tasarlayanlar çocukların geleneksel dokuda yaşadıkları ama modern yapılarda ve çevrelerde bulamadıkları bu gelişimi destekleyecek mekân unsurlarını özenle ele almak durumundadır (Çakırer-Özservet, 2015b).

Çocuk haklarına yönelik sorumluluklarını fark eden belediyelerin mekânda düzenleme yapmaları gereken alanlar ise şu şekildedir (Url 6):

. Çocukların karar vericilere kent hakkında etkide bulunması,

. Nasıl bir kent istedikleri hakkında çocukların düşüncelerini paylaşabilmesi,

. Kendi alanlarında güvenli bir şekilde yürümelerine olanak tanınması,

. Arkadaşlarla buluşmaları, birlikte vakit geçirmeleri ve en önemlisi rahat şekilde oyun oynamaları için ortamların, mekânların oluşturulması,

. Bitkiler ve hayvanlarla iç içe yeşil bir çevreyle ilişki kurabilecekleri doğal ortamlara sahip olmalarının sağlanması,

. Kirliliğin olmadığı bir çevrede yasama haklarına özen gösterilmesi

Çocuk ve kentsel mekân ilişkisine gerekli özenin gösterilmemesinin en önemli nedeni çocukluk döneminin yetişkinler tarafından kısa ve geçici bir dönem olarak görülmesidir (Çakırer-Özservet, 2015d). Oysa çocukluk dönemi mekân algısının oluşumu açısından da ciddiyetle ele alınması gereken bir dönemdir. Çocuklar kendilerini ifade etme konusunda da yetersiz ve çoğu zaman engellenmiş durumda olduklarından onları dinlemek ve anlamak için özel çabaya ihtiyaç vardır.

Çocukların yaşadıkları çevreden memnun olup olmadıklarını öğrenmenin birçok yolu bulunmaktadır. Bunlardan bilinçaltındaki saf bilgiyi ortaya çıkarmak adına sağlıklı sonuçlar veren kendi çizdikleri resimlerin okunması yöntemi bu çalışmada ele alınmıştır.

Çizim teknikleri çocuklar hakkında sosyal bilgileri elde etmek için nispeten kolay bir yol sağlamakta, çoğu çocuk gerginlik belirtisi göstermeden çizim yapmaktan hoşlanma eğilimi gösterdiğinden değerlendirme amacıyla çizimlerin kullanılması güçlü bir araç olmaktadır. Birçok çocuk sorulara yanıt vermeyi sevmezken, çizim denemeleri hızlı, kolay ve keyifli bir şekilde tamamlanabilmektedir. Kendi zihinlerindeki görüntüyü yansıttığından çocuk çizimleri duygu ve düşüncelerine bir pencere açmayı sağlamaktadır (Barraza, 1999:49). Çocukların kelimelerle ifade etmeye çalıştıkları bildirimlerden daha güçlü bir anlatım, ifade ve yansıtma aracı olan resim, çocuğun dış dünyayı algılayışının bir göstergesi olarak kabul edilmektedir (Aykaç, 2012:301). Çocuk resmi, aynı zamanda kültürel ve sosyal belirleyicileri

değerlendirme olanağı da tanımaktadır (Arıcı, 2006:16). Sadece resimler üzerinden bir çözümlemenin yanılgısına da işaret edilerek resimlerin tek başına yeterli olmadıkları düşünülse de (Çankırılı, 2012; Yavuzer, 2012) çocuk resimlerinde görülen imgelerin çocukla ilgili önemli bir veri kaynağı olduğu kabul edilmekte ve bu çerçevedeki çalışmalar psikoloji başta olmak üzere birçok bilim dalı tarafından (tanı aracı olarak) kullanılmaktadır (Aykaç, 2012:300). Resim değerlendirmenin ya da okumanın çizen çocukla birlikte olması ve çizgilerin yanlış anlamlandırılmaması da önemlidir (Çakırer-Özservet, 2015f).

Fiziksel, sosyal, ruhsal ve bilişsel açıdan belirli dönemlerde çocukların farklı algılara sahip olması dolayısıyla çocukların gelişim aşamalarına göre yaptıkları resimler farklılaşmakta ve farklı anlamlar kazanmaktadır. Bu evreler de genellikle karalama (2-4 yaş), şema öncesi (4-7 yaş), şematik (7-9 yaş), gerçeklik (gruplaşma) (9-12 yaş) ve görünürde doğalcılık (12-14 yaş) dönemlerinden oluşmaktadır (Çakırer-Özservet, 2015e).

1. NEVŞEHİR KALESİ VE ÇEVRESİ KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJESİNDEN ETKİLENEN ÇOCUKLAR ALAN ÇALIŞMASI

Nevşehir Belediyesi ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı işbirliğinde 2008 yılında "Nevşehir Kalesi ve Çevresi Kentsel Dönüşüm Projesi" hazırlanmış; kentin tarihi merkezinin yıpranmış konutlarının iyileştirilmesi, merkezi ekonomik işlevlerinin güçlendirilmesi gibi sebeplerle proje çerçevesinde yaklaşık 3000 adet konut yıkımı gerçekleştirilmiştir. Bu Nevşehir kenti için ilk kentsel dönüşüm projesidir[1]. Nevşehir Kalesi ve çevresindeki 11 mahallede (Raşitbey, Camiatik, Camicedit, Bektik, Memişbey, Eskili, Cumhuriyet, Dere, Kapucubaşı, Musapaşa, Kaya Cami) toplam 785 bin metrekarelik bir alanda ikamet eden 2600 hak sahibi vatandaş, araştırmanın gerçekleştirildiği Mehmet Akif Ersoy mahallesinde inşa edilen konutlara yerleştirilmiştir. 300 bin metrekarelik bir alan dâhilinde üç etap halinde inşa edilen bu konutların yanı sıra 2 cami, ticaret merkezi, 32 derslikli ilköğretim okulu, sağlık ocağı, polis karakolu ve kreş gibi donatılara da yer verilmiş (internethaber.com, 2010), proje tüm sosyal donatıları ile 2011 yılında tamamlanmıştır. 2014 yılında da 419 konutun hak sahiplerine dağıtımı yapılmıştır (Url 1). Projenin devamı niteliğinde TOKİ konutlarının bulunduğu yere 250 metre mesafede 16 adet bloktan oluşan toplam 754 konutluk yerleşimi daha içeren 4. etap TOKİ konutları inşa edilmeye başlanmıştır. TOKİ Proje Tanıtım

[1] "Nevşehir'de uygulamaya konulan diğer bir proje; halk arasında Karasoku Projesi olarak da isimlendirilen "Merkez Kentsel Dönüşüm Projesi (İkinci Kentsel Dönüşüm Projesi)"dir. Karasoku, İbrahimpaşa, 20 Temmuz, Hacırüştü, Herikli ve Kapucubaşı Mahallelerinde toplam 300 bin metrekarelik bir alanı kapsayan projesi gereğince, bugüne kadar hak sahipleri ile görüşmeler yapılmış, dönüşüm alanında ölçümleme, tespit ve değerlendirme işlemleri tamamlanmıştır. Proje 480 işyeri ve 1800 konutu kapsamakta, halihazırda çalışmalar devam etmektedir" (Url 4 ve 5).

Dosyasında projenin amacı "gecekondu bölgelerinin dönüştürülmesi, iyileştirilmesi amacıyla finansman sağlanması, yaşam alanlarının planlanması ve çağdaş kentleşmeye yönelik bir politika izlenmesi" olarak belirtilmiştir. Bu proje alanında konut alanları, otopark ve açık yeşil alanlar dışında herhangi bir sosyal tesis yapılması planlanmamıştır (TOKİ, 2013:7-8). Konutların ise, 2016 yılından itibaren dağıtımı öngörülmüştür.

Proje alanında yıkım çalışmaları sırasında dünyada bulunan en büyük örneklerden biri olduğu iddia edilen bir yeraltı şehrine, tünel ve kaya boşluklarına rastlanmıştır. UNESCO temsilcilerinin, yerli ve yabancı basının ilgisini çeken bu bölge Nevşehir Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu'nun 17 Ekim 2014 tarih ve 1266 sayılı kararı ile III. derece arkeolojik sit alanı olarak ilan edilmiştir. Proje alanının I. etabı olarak hazırlanan plan taslağı kısmen sit alanı içinde kaldığından bu taslağın sit sınırları dikkate alınarak düzeltilmesine ilişkin de karar alınmıştır.

Belediye Başkanı tarafından kamuoyuna yapılan açıklamalara (Url 2) göre başlangıçta proje alanında ahşap teraslı Nevşehir taşından villa tipi evler yapılması planlanmıştır. Özberk'e (2015) göre bir soylulaştırma projesi olarak öngörülmüş bu proje çerçevesinde, kentsel mekânın belli mahallelerinin ilk sahipleri yerinden edilirken yeni bir nüfus süreci ve mekânsal dönüşümle mahallelerin kültürel karakterleri radikal bir biçimde silinmiştir.

TOKİ' nin gecekondu yıkımı için 90 milyon TL harcadığı ve basına TOKİ Başkanınca yapılan açıklama uyarınca bu meblağın zarar olarak görülmediği alanda, yeraltı şehrinin ortaya çıkartılmasına yönelik hâlihazırda devam eden temizlik çalışmalarına başlanmıştır. Restorasyonun ardından yeraltı kentinin yerli ve yabancı turistlerin ziyaretine açılması amaçlanmaktadır. Belediye Başkanı tarafından yerel basına yapılan açıklamaya göre yeraltı şehrinin içine butik oteller, sanat galerileri, el sanatları merkezleri, yürüyüş yolları, müze, toplantı salonları gibi mekânların, yeraltı şehrinin üstüne de bir antik parkın yapılması düşünülmektedir (Url 3).

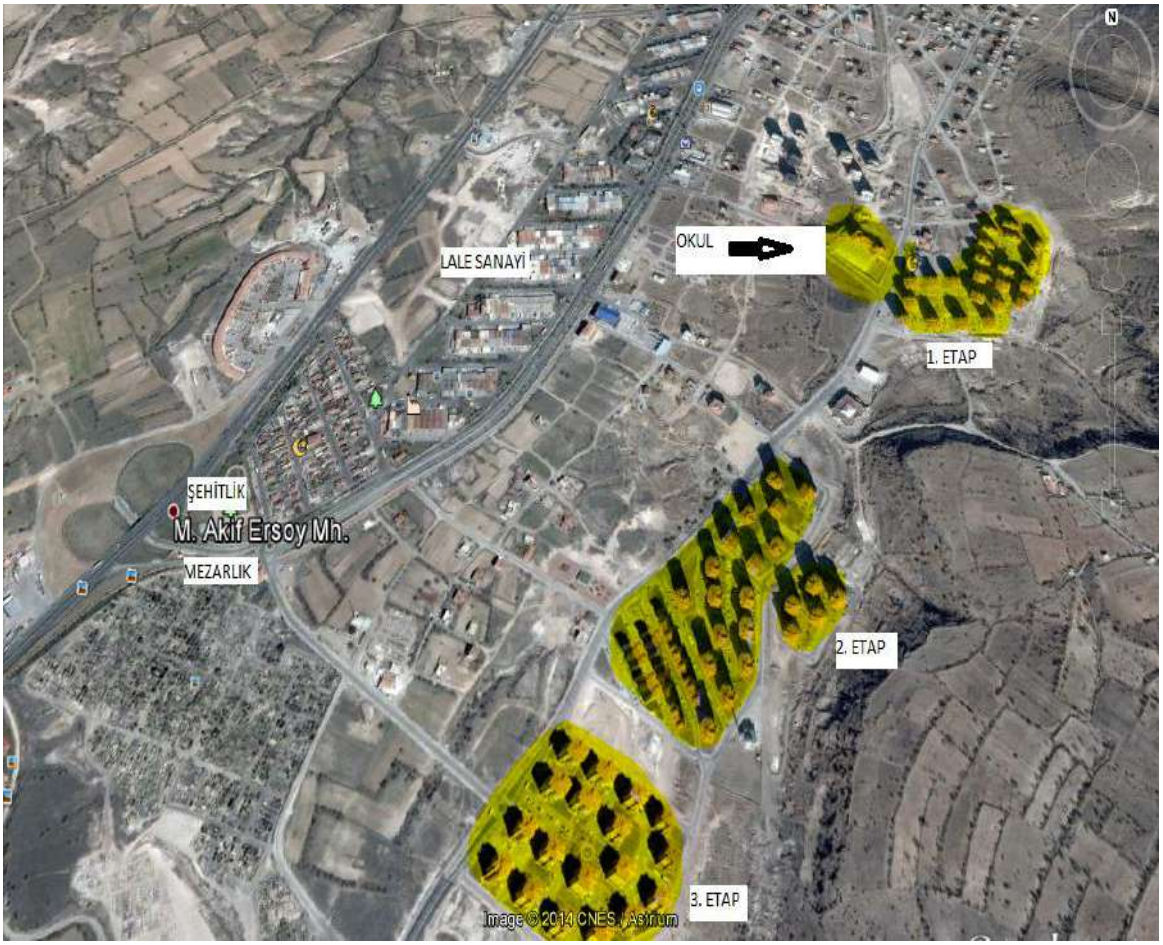
2. ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ

Çalışmada Nevşehir kentinde yaşanan kentsel dönüşüm uygulamasından etkilenen, yerinden edilen çocuklar ve bu çocukların yere aidiyetleri, yaşadıkları yeri tanımlamaları ele alınmaktadır. Bu çalışmada kullanılan yöntem, yer değiştirmenin çocukların algılarına ve yaşamlarına nasıl yansıdığını ölçmek amaçlı, çocuklarla nitel bir araştırma yapmak ve çocukların çizdikleri resimler aracılığıyla anlatımlarına yer ayırmak şeklindedir. Çocuk resimleri üzerinden yani çocuk dünyasından yerel yaşam mekânları okunmaya çalışmaktır. Bu

çerçevede bu araştırma çocukların kentsel dönüşüm projesi öncesinde yaşadıkları eski mahallelerini ve proje sonrası taşındıkları yeni mahallelerini resmetmeleri ve daha sonra resimlerini anlatmaları üzerine kurgulanmıştır.

Araştırma 2014-2015 eğitim öğretim yılında, iki farklı zamanda ikişer saatlik ders saati içinde gerçekleştirilmiştir. Öğrencilerin sıralara ikişer kişi oturabilecekleri şekilde bir yerleşim planı yapılmıştır. Her çocuğa 12'li kuru boya seti ile A4 kâğıt verildikten sonra yaşadıkları bölgeyi (TOKİ konutlarının yer aldığı) ve gündelik yaşamı resmetmeleri istenmiştir. Bir ders saati olan 45 dakikalık süreleri olduğu da bildirilmiştir. Öğrencilerden ad ve soyadlarını resimlerin arka sayfasına yazmaları istenmiştir. Resimler yapılırken öğretmen ve araştırmacılar sınıf ortamında yer almışlardır. Diğer ders saatinde öğrencilerin resimlerini sözel olarak betimlemeleri istenmiş; bu betimlemelerle birlikte öğrencilerin çizimlerine konu olan mekân ile ilgili ilgili duygu, düşünce ve istekleri araştırmacılar tarafından notlar alınarak kayıt altına alınmıştır. Ayrıca demografik bilgilerini (yaş, cinsiyet, anne ve baba mesleği gibi) içeren formlar da doldurulmuştur. İkinci atölyede, farklı bir zamanda tekrar çocuklardan eski yaşadıkları bölgeyi (Kale çevresi) resmetmeleri istenmiştir. Çocukların iki farklı yerleşime yönelik yaptıkları resimler karşılaştırılarak yer değiştirmenin etkileri ölçülmeye çalışılmıştır. Çocukların çizdikleri resimlerden, yaşadıkları her iki mahalleye yönelik duyguları, buradaki yapılı çevre ve sosyal dokuyu algılayışları okunmaya çalışılmıştır.

Araştırma TOKİ konutlarının inşa edildiği Nevşehir ili merkezinde, Mehmet Akif Ersoy Mahallesindeki İstiklal Ortaokulunda gerçekleştirilmiştir. Şekil 1'de çocukların yaşadığı TOKİ konutları (üç etap halinde) ve araştırmanın gerçekleştirildiği okul gösterilmektedir.



Şekil 1. Araştırma Alanı (Nevşehir Mehmet Akif Ersoy Mahallesi)

Kentsel dönüşüm projesi kapsamında Nevşehir Kalesi ve çevresindeki mahallelerden (Raşitbey, Camiatik, Camicedit, Bektik, Memişbey, Eskili, Cumhuriyet, Dere, Kapucubaşı, Musapaşa, Kaya Cami) TOKİ konutlarının inşa edildiği Mehmet Akif Ersoy Mahallesine göç eden 12-14 yaş grubunda (görünürde doğalcılık dönemi yaş grubu)[2] yer alan çocuklar araştırmanın evrenini oluşturmaktadır. Bu yaş grubunun seçilme nedeni, çocukların, çizdikleri resimlerde gerçek mekânla ilişkiyi kurabildikleri dönemde olmalarıdır. Çalışma Mehmet Akif Ersoy Mahallesi'ndeki İstiklal Ortaokulu'nun 7. sınıfında okuyan 23 öğrenci ile iki atölye şeklinde gerçekleştirilmiştir.

Araştırmada 23 çocuğun çizdiği toplam 46 resim incelenmiştir.

[2] Görünürde doğalcılık döneminde çocukların giderek doğal çevrelerinden haberdar oldukları dikkati çekmektedir. Yaratıcılıkları üst düzeydedir. Bireysel farklılıkların ön plana çıktığı dönemdir. Objelerin orantıları, renkleri, detayları, derinlikleri çizgilere yansır. Çocuklar resimlerinde perspektif, ışık, gölge ve modelden desen çalışma gibi teknik ve çalışma biçimlerinden haberdardırlar (Küçükşen Öner, 2010: 66-67).

Tablo 1. Çocuklar ve Aileleriyle İlgili Demografik Bilgiler

No	Cinsiyeti	Yaşı	Göç Ettiği Mahalle	Yaşadığı Konut	Anne Mesleği	Baba Mesleği
1	Erkek	13	Bektik	TOKİ 1. Etap	Ev Hanımı	Elektrikçi
2	Erkek	13	Bektik	TOKİ 2. Etap	Ev Hanımı	Demirci
3	Kız	12	Cumhuriyet	TOKİ 2. Etap	Market Görevlisi	Gazeteci
4	Erkek	13	Kale	TOKİ 3. Etap	Ev Hanımı	Kamyon Şoförü
5	Erkek	12	Kapucubaşı	TOKİ 3. Etap	Ev Hanımı	Çalışmıyor
6	Erkek	13	Bektik	TOKİ 1. Etap	Ev Hanımı	Muhasebeci
7	Kız	12	Eskili	TOKİ 2. Etap	Ev Hanımı	Sanayide Kaynakçı
8	Erkek	13	Cumhuriyet	TOKİ 2. Etap	Esnaf (Büfe işletiyor)	Kapıcı
9	Erkek	13	Kale	TOKİ 1. Etap	KYK Memur	İşsiz
10	Kız	13	Tahtacami	TOKİ 1. Etap	Ev Hanımı	Bilmiyor (Anne Baba ayrı)
11	Kız	12	Kale	TOKİ 3. Etap	Ev Hanımı	Sanayide İşçi
12	Erkek	14	Kale	TOKİ 1. Etap	Ev Hanımı	Araba Tamircisi
13	Kız	12	Cumhuriyet	TOKİ 3. Etap	Ev Hanımı	Sanayide Kaynakçı
14	Kız	12	Kale	TOKİ 2. Etap	Ev Hanımı	Renault Bayi Müdür Yard.
15	Kız	14	Bektik	TOKİ 1. Etap	Ev Hanımı	Esnaf (Büfe işletiyor)
16	Kız	14	Bektik	TOKİ 3. Etap	Ev Hanımı	Memur
17	Erkek	14	Bektik	TOKİ 1. Etap	Ev Hanımı	Esnaf (Mobilyacı)
18	Kız	14	Bektik	TOKİ 1. Etap	İşçi (Otel kat görevlisi)	Memur
19	Erkek	14	Kale	TOKİ 1. Etap	Ev Hanımı	Blok Görevlisi
20	Erkek	13	Bektik	TOKİ 3. Etap	Ev Hanımı	İşçi (Restorasyon işi)
21	Erkek	13	Bektik	TOKİ 2. Etap	Ev Hanımı	İşçi (Kahvehanede çalışıyor)
22	Erkek	12	Bektik	TOKİ 2. Etap	Ev Hanımı	Şoför
23	Erkek	13	Eskili	TOKİ 2. Etap	Ev Hanımı	Hizmetli

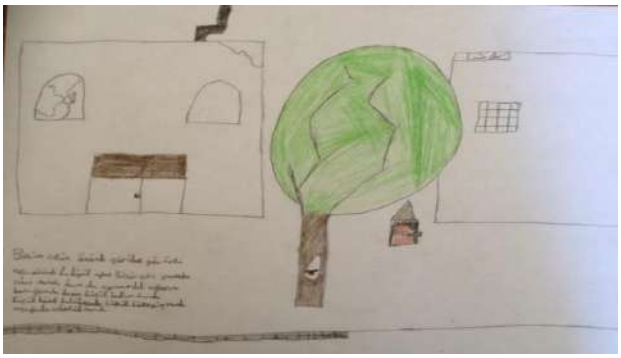
Araştırmaya katılan çocukların 9'u kız, 14'ü erkektir. 7'si 12; 10'u 13; 6'sı ise 14 yaşındadır. Bektik Mahallesinden göç etmiş çocuklar sayıca fazladır. 9'u 1. etap, 8'i 2. etap, 6'sı ise 3. etap TOKİ konutlarında yaşamaktadır. Çocukların yaklaşık yüzde 82'sinin annesi ev hanımı, yüzde 50'sinin babası ise işçidir. TOKİ konutlarının yer aldığı mahalle sanayi bölgesine çok yakın bir yerde konumlandığı için işçi ebeveynlerin buradaki işyerlerinde çalıştıkları öğrenilmiştir.

3. ÇOCUKLARIN RESİMLERİNDEN YERELİN ANLAMINI ÇÖZMEK

Çocukların resimlerinden yerelin anlamını çözümleyebilmenin araçları olarak, çizilen doğa, insan, yapı ve oyun unsurları; duygu ifadeleri ve resimde kullanılan renkler incelenmiştir. Resimlerde yer verilen doğa unsurları çocuk psikolojisi ve bilinçaltı açısından farklı anlamlara çağrışım yapmaktadır. Araştırmada 23 çocuğun çizdiği toplam 46 resim değerlendirilmiş; resimlerin 11'inde yani yaklaşık ¼'ünde doğa unsuruna yer verilmediği

görülmüştür. Resimlerde çizilen çiçek ve kuşlar mutluluk, yaşama sevinci ve neşe sembolü olarak görülmekte; ağaçlar meyveli ise, bolluk ve bereketi sembolize etmektedir. Meyveli ağaç aynı zamanda başarı, yardımlaşma, hediyeleşme ve işbirliği anlamına gelebilmekte; yaprak döken, meyvesiz ve yapraksız ağaçlar ise karamsarlığı temsil edebilmektedir. Evin bahçesinde, kulübesinde veya kulübe önündeki köpek; çocuktaki hayvan sevgisini ve dostluğunu gösterebilmektedir (Savaş, 2014: 82-83). Bu unsurlar da çocukların yaşadıkları mahalleye yönelik duygu ve düşüncelerinin ipuçlarını oluşturmaktadır. TOKİ resimlerinde gökyüzü, güneş, bulut, ağaç ve çiçek gibi doğa unsurları çizilmiş olmakla birlikte, bu çizimlerin birçoğunda sıra sıra dağ ve bulutlar, resmin bir yanından güneşin doğması gibi "kalıp şekil-şablon imge" kullanıldığı görülmüştür. Çocukların eski yerleşimleri olan geleneksel Kale bölgesindeki resimlerde daha fazla meyveli ağaç çizimine yer verilmiş ve ağaçlar daha büyükçe ve kâğıdın önemli bir bölümünü dolduracak şekilde çizilmiştir (Kale 15. ve 22. Resim).

Kale, 15. Resim



Kale, 22. Resim

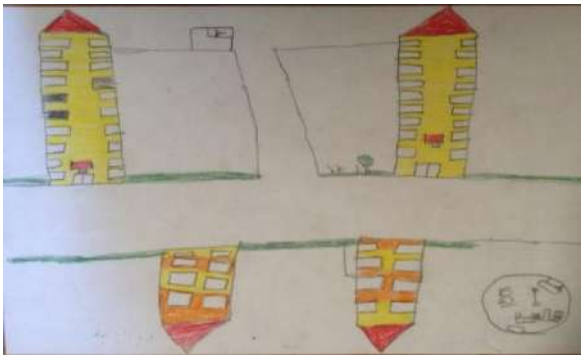
Resimlerin ise sadece bir tanesinde "ağaç kovuğunda kedi ve kulübesinde köpek" çizimine yer verilmiştir (Kale, 22. Resim). Kale'de bayır ve ev damlarındaki asmalar olmak üzere bölgeye has iki temel doğa unsur dikkati çekmiştir (Kale 9. ve 10. Resim).

Kale, 9. Resim

Kale, 10. Resim

TOKİ bölgesine ilişkin yapılan resimlerde, doğa unsuruna yer verilen resim sayısı nicel olarak fazla olmakla birlikte resimlerin doğal dokudan ziyade yeşil doku değil yapı yoğun resimler oldukları; genel olarak resimlere birkaç ağaç yerleştirildiği ve park alanlarının yeşile boyandığı görülmüştür (TOKİ, 2-8-11 ve 17. Resim).

TOKİ, 2. Resim



TOKİ, 17. Resim

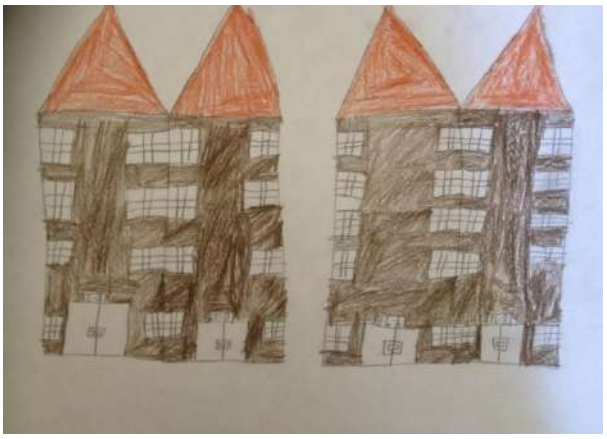
TOKİ, 11. Resim

TOKİ, 8. Resim

Kentsel dönüşüm projeleri çerçevesinde TOKİ tarafından çok katlı ve site tipi konutlar üretilmektedir. Projelerde çocuk parklarına yer verilmekle birlikte şehrin dışındaki bu yeni yapılaşma alanları çocukları doğadan, komşuluk ilişkilerinden ve iç içe yaşam ortamlarından koparabilmekte; algısal motor gelişimlerine de yeterince yanıt vermeyebilmektedir (Çakırer-Özservet, 2015e). TOKİ resimlerinin tümünde, bu proje tipinin çok katlı binalarına - daha çok yapı yoğunluğunun hâkim olduğu çizimlere yer verildiği göze çarpmaktadır. Sadece bir resimde insan figürüne yer verildiği (aşağıda-TOKİ 13. Resim), çizilen yapıların (TOKİ konutlarının) resimlerin en büyük unsurlarını oluşturduğu görülmektedir (TOKİ, 15-19-21 ve 22. Resim).

TOKİ, 15. Resim

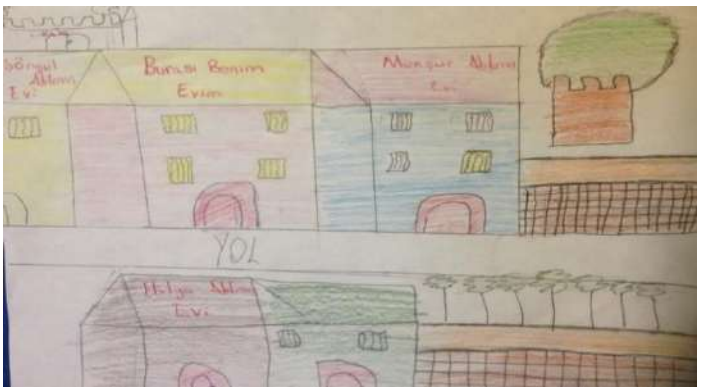
TOKİ, 21. Resim



TOKİ, 22. Resim

TOKİ, 19. Resim

Kale bölgesine ilişkin resimlerde ise çocuklar, birer - ikişer katlı bitişik nizamlı yapılara ya da kendi konutlarına yer vermişlerdir. TOKİ resimlerinden farklı bir şekilde resimlerde komşuluk ve sosyal ilişkilerin yoğunluğunu yansıtan yazılı açıklamalara başvurulmuştur. Akrabaların, komşuların ve arkadaşların evleri yazıyla belirtilerek çizilmiştir (Kale, 7. Resim).



Kale, 7. Resim

Çoğu araştırmacıya göre ev çizimleri konusunda dikkat edilmesi gereken önemli imgeler evlerin bacaları ve bu bacalardan çıkan dumanlardır. Genellikle bacası olan ve dumanı tüten (hava güneşli de olsa) evler mutluluğu ifade etmektedir. Diğer olumlu imgeler

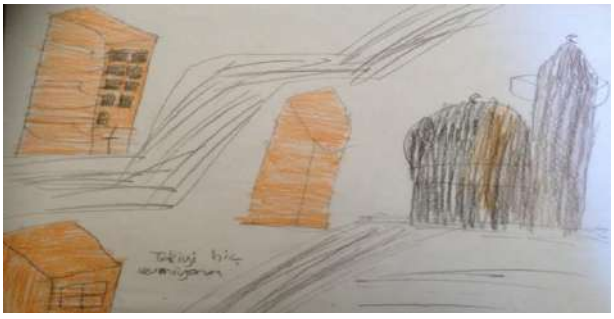
ise evin yolunun olması, yolunda ya da pencerelerinde çiçekler, tepesinde parlayan güneşin olmasıdır (TOKİ, 4. Resim). Baş aşağı dönmüş, tekrar tekrar çizilmiş, karışmış, dönen ya da uçan (TOKİ 14. Resim) ev resimleri ise olumsuz ifadeleri çağrıştırmaktadır (Büyükkarabacak, 2008: 82). Çatısı olmayan ev dış etkenlere (yağmur, kar, dolu rüzgâr, vb.) karşı direnç gösteremez; içinde yaşayanlara iyi bir koruma hizmeti veremez. Mutlu evlerin çatıları genellikle kırmızıya, mutsuz evlerin çatısı da siyaha boyanmaktadır. Boyanmamış, sade ve özentisiz ev çocuğun dış dünyaya karşı ilgisizliğini; penceresiz ev dış dünyayla iletişim kopukluğunu göstermektedir (Savaş, 2014: 73, 80).

TOKİ bölgesinin resmedildiği aşağıdaki 4. Resim, mahallesini sevdiğini ifade eden; 14. Resim ise göç ettiği Kale çevresindeki mahallesini daha çok sevdiğini belirten bir çocuğa aittir.

TOKİ, 4. Resim

TOKİ, 14. Resim

TOKİ konutlarının yer aldığı mahalle çiziminin yaptırıldığı atölye çalışmasında araştırmaya katılan çocuklardan biri ilk etapta bu konuda resim çizmek istemediğini belirtmiş, arkadaşlarını izledikten bir süre sonra da çizmeye karar vermiştir. Resmini bitirdikten sonra kâğıdın üzerine "Tokiyi hiç sevmiyorum" yazmıştır (TOKİ, 23. Resim). Büyükkarabacak (2008: 84) çalışmasında, konu başlığı çocuk için olumsuz çağrışımlar yapıyorsa çizmeyi reddetme, yaşının gerisinde çizme, olabildiğince basit ya da karmaşık çizme, tamamen ters ya da başka bir konuyla ilgili çizim yapma gibi tepkilerin ortaya çıktığını ifade etmektedir.



TOKİ, 23. Resim

Araştırmalarda kullanılan resim değerlendirme kriterlerinden biri de çocukların resimlerde ifade ettikleri duyguların okunması ve yorumlanmasıdır. Çizilen resimlerde insanların yer alıp almaması ve yer alıyorsa resmedilen bu insan figürlerinin hangi duygularla ifade edildiği de önemli bir değerlendirmedir. Bu tespit çocuğun psikolojik ruh hali hakkında ipuçları verdiği gibi resimde çizmiş olduğu insan figürünün var olduğu mekân içinde hangi duygu ifadesine büründürüldüğünü de göstermektedir. Aslında her iki göstergenin de çocuğun mekân algısını yansıttığı söylenebilir. Bütün yaş gruplarındaki çocukların mutluluk ifadesinde insan figürünün ağzını yukarı eğimli çizgilerle, mutsuzluk ifadesinde aşağı eğimli çizgilerle yansıttığı; kolları yukarı kaldırılmış insan resminin mutluluğu, iki yana paralel şekilde aşağı sarkıtılmış ise mutsuzluğu temsil ettiği saptanmıştır (Golomb, 2004; Büyükkarabacak, 2008 ve Çakırer-Özservet, 2015c).

Araştırma kapsamında biri belirsiz duygu ifadesiyle TOKİ'nin (TOKİ, 13. Resim); üçü de mutluluk ifadesiyle Kale bölgesinin resmedildiği olmak üzere (Kale 3- 18 ve 20. Resim), resimlerin yalnızca 4'ünde insan resminin çizildiği belirlenmiştir. Savaş (2014: 56) "Çocuk Resimleri ve Bilinçaltı" başlıklı çalışmasında, sokakta top oynayan, ip atlayan ve elinde balon tutan çocukların sevinçli ve mutlu olduklarını ifade etmiştir. Nitekim araştırma kapsamındaki mutluluk duygusu içeren resimlerin üçünde de oyun alanı (bayır) ve unsurlarının (ip ve top) varlığının önemli bir etken olduğu görülmüştür.

Kale, 3. Resim

Kale, 18. Resim

Kale, 20. Resim

TOKİ, 13. Resim

Değerlendirme kriterlerinin en önemlilerinden biri de çocuğun kendi resminde oyun alanı ve unsurlarına yer verip vermediğidir. 1977 yılında açıklanan Çocuk Oyun Hakları Malta Deklarasyonu'na göre oyun oynamak bir haktır. Beslenme, sağlık, barınma ve eğitim temel ihtiyaçları ile birlikte, oyun tüm çocukların potansiyelini geliştirmek için hayati önem taşımakta; çocukların duygusal ve sosyal, zihinsel, fiziksel gelişimlerine yardımcı olmaktadır. Oyun zaman geçirme değil yaşayarak öğrenme yolu olup (IPA, 2015), çocukları eğlendirirken aynı zamanda onların sosyal, psikolojik ve fiziksel gelişimine etki etmekte ve grup içinde karşılıklı anlayış, hoşgörü ve birbirine saygı göstererek yaşama duygularının temellerinin atılmasını sağlamaktadır (Başal, 2007: 245).

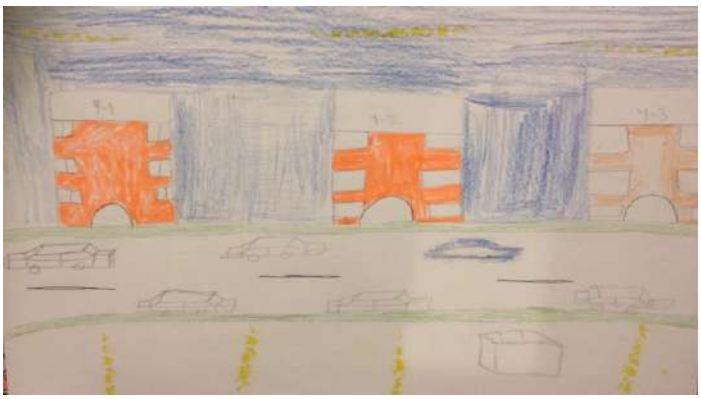
Çocukların yüzde 22'sinin (10 tanesinde) resminde oyun alanı ve unsuru çizilmemiş ya da ifade edilmemiştir. Bu resimlerin 8'i TOKİ'ye, 2'si göç edilen Kale bölgesindeki mahallelere aittir. TOKİ resimlerindeki "yapılı park" unsurları da dikkate alınmıştır. Resimlerin 12 tanesinde oyun parkı çizilmiştir. 1 tanesinde de çizilmeyerek yazı ile oyun parkının yeri belirtilmiştir. Ancak burada asıl dikkat edilmesi gereken husus çizilen bu park unsurlarına mahallenin tasviri olarak mı resimlerde yer verildiği, yoksa çocuğun kendisinin oyun oynadığı yer olarak mı ifade edildiğidir. Bu resimlerin sadece 1'inde parkta oynayan çocuk figürleri yer almakta, diğer park resimlerinin boş olarak tasvir edildiği görülmektedir. Dolayısıyla oyun için ayrılan açık alanlarının ve oyun türlerinin çizilen resimlerde daha önemli bir yerinin olduğu belirtmek gerekir.

Çocuklar resimlerinde duygularını, kullandıkları renkler aracılığıyla da yansıtabilmektedir. Canlı renklerin ağırlıklı olarak kullanması çocuğun mutlu ve huzurlu bir çocukluk geçirdiğini gösterebilmektedir (Boğa, 2015). 13 tanesi TOKİ'ye ait resim olmak üzere toplam 28 resimde (resimlerin yüzde 60'ı) beş renkten fazla renk kullanılmıştır. Renklerle ilgili bazı genellemeler yapılabilmektedir. Sorunları, yükselen duyguları, öfkeyi, nefreti ve aynı zamanda sevgiyi yansıtan kırmızının en duygusal renk olduğu

düşünülmektedir. Sarı, genellikle enerji, ışık ve olumlu hislerle ilişkilendirilirken mavi, sakinlik, depresyon, su ve gökyüzüyle; siyahın aşırı kullanımının ise daha çok olumsuz duyguları yansıttığı ifade edilmektedir (Büyükkarabacak, 2008:28). Aşağıda yer verilen resimde (TOKİ, 3. Resim) evin arkasına çizilen derenin rengi dikkat çekicidir. Koyu renkle çizilmiştir. Resmi yapan çocuğun düşünceleri sorulduğunda ise derenin pis olduğu, kurutulmasını istediği, oyun oynarken de topunu bu dereye kaçırdığı ve geri alamadığı öğrenilmiştir.

TOKİ, 3. Resim

TOKİ'ye ait 8 resimde toplam 22 taşıt; göç edilen mahalleye ait 5 resimde 13 taşıt olmak üzere resimlerin yaklaşık yüzde 30'unda taşıt çizimi yapılmıştır.



TOKİ, 6. Resim

Çocuklara iki mahalleden en çok hangisini sevdiği sorulmuş; 17 çocuk (%72) göç ettiği, 7 çocuk (%27) ise şimdiki mahallesini sevdiğini ifade etmiştir. 1 çocuk her iki mahalleyi de sevdiğini belirtmiştir. Çocuklar bu soruya yanıt verirken yaşadıkları mahalleler hakkındaki düşüncelerini de açıklamışlardır.

Kale çevresindeki mahalleden gelen ve orayı daha çok seven çocukların ifadelerinden örneklere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 2. Çocukların Yaşadıkları Mahalleler Hakkındaki Düşünceleri

3 No'lu Resimi Çizen Çocuk	"Daha önce yaşadığım mahalleyi seviyordum. Çünkü orada 9 sene yaşadım. Burada parklarda oyun oynuyorlar. Hiç eğlencesi kalmadı. Körebe gibi oyunlar oynanmıyor şimdi. Evimizin arkasında Kutlu çeşme vardı. Orayı temizlerdik, oynardık, eğlenceli olurdu. Ramazanda top atılmadan eve girmezdik. Damda otururduk. Herkes damlarda otururdu. Resmimde eğlenceli oyunlarımızı anlattım. Bahçemiz vardı salıncak kurardık. Oynadığımız yere araba gelmezdi."
7 No'lu Resimi Çizen Çocuk	"Biz Eskili Mahallesinden buraya geldik, evimiz yıkılacaktı. Zorunlu olarak geldik yani. Yoksa evimizi çok seviyordum. Orası çok güzeldi. Keşke gelmeseydik… Bu mahallede …… (sevmediği bir yerin adını veriyor) sevmiyorum. Çevresinde kötü insanlar var. Bıçak sallıyorlar. Bir çocuğun zorla parasını almışlar. Burası güvenli değil…..Orada güven fazlaydı. Komşuluklar sıkıydı. Kış eğlenceli geçiyordu. Kurt çıkmıyordu. Geç saatlere kadar oyun oynanabiliyordu. Sabahtan akşama kadar sokakta oynardım. Komşular (büyükler) dışarı çıkar konuşur sohbet ederdi. Biz de oyun oynardık. Burada dışarıya çıkamıyoruz. Burada mesela arkadaşımı (Yanındaki arkadaşını göstererek) kaçırsalar kimsenin ruhu duymaz. Ramazanda Kaleden top atılırdı, ona bakmaya giderdik. Kış aylarında mahallemiz bayır (yamaç) olduğundan bayırdan kayardık. Bu mahallemize kurtlar iniyor, oraya çıkamazdı. Kışın, evlerimiz sobalı olduğundan daha soğuk oluyordu. Burada lağım ve kanalizasyon kokusu oluyor…."
9 No'lu Resimi Çizen Çocuk	"Gece saat 1'e kadar oyun oynardık. Şimdi hiç çıkamıyoruz. Burası yüksek olduğu için esiyor. Bizi dağın başına getirdiler koydular. Köpekler iniyor. Babaannemlere gitmeye korkuyorum. Eski mahallemde evlerin içinde kemerler (tarihi yer-kiler) vardı. Ailelerimiz yiyeceklerini buraya koyardı dolap yerine. Eski hapishaneye giderdik arkadaşlarımla. Eski tarihi Kurşunlu Camiinin oraya giderdik."
11 No'lu Resimi Çizen Çocuk	"Mahallem çok sıkıcı. Bakkal, okul çok uzakta. Oturduğumuz yerde bunlar yok. Her yer çöp, çevre çok pis. Tarlalar var, köy gibi. İnşaatçı çok. Güvenlik yok. Evler dayanıklı değil. Mezarlık yakın ve korkunç. Oyun alanı ve yeşil alan yok. Eski mahallemizdeki evimiz yıkıldı. Halamların evinden yıkılışını izledim. En çok ben üzüldüm. Aklıma anılarım geldi. Ne de olsa çocukluğum orada geçti. Köyden dedem çıkıp çıkıp gelirdi. Buraya taşındıktan sonra hiç gelmedi. Köpek yoktu orada en önemlisi o. Her yer yakındı. Çarşının tam ortasındaydık. Burada dağdan yılan gelecek diye korkuyorum."
13 No'lu Resimi Çizen Çocuk	"Okul çok uzak, bazen yürüyorum, bazen otobüse biniyorum. Evimize misafir geldiğinde bulamadığım malzemeyi 1. Etap TOKİ'den almaya gitmek zorunda kalıyorum. Çok uzak geliyor."

Araştırma çerçevesinde ayrıca çocuklara "yaşadıkları mahalle için yerel idareden ne gibi beklentilerinin olduğu" da sorulmuştur. Çocukların tekrarlanan yanıtları dışlandığında ve gruplandırıldığında temel olarak ortaya çıkan istekleri aşağıda sıralanmıştır.

Oyun parkı (Adı "Hayal Dünyası" olan), lunapark, yüzme havuzu, futbol basketbol sahası, halı saha, eğlence merkezi

Aileleri için iş alanı, fabrika

Alışveriş merkezi, market, pazar yeri

Hayvanat bahçesi, yeşil alan, piknik yeri, çay bahçesi

Evlerine yakın okul, hastane, kütüphane

Arabalar için otopark yeri (oyun oynamalarına engel olduğu için)

Mahallenin güvenliğinin sağlanması, sokak kameralarının yerleştirilmesi, mahallenin ve oyun parklarının ışıklandırılması, trafik ışığı

Jeneratör (Sık elektrik kesintisi nedeniyle asansör çalışmadığı zaman yüksek katlara çıkabilmek için)

Öğrencilere ücretsiz servis, bisiklet ve yürüyüş yolu, eskimiş kırılmış oyun parklarının yenilenmesi, mahallelerinden geçen derenin temizlenmesi / kurutulması (yaydığı koku ve yolu virajlı hale getirip trafik kazasına neden olması nedeniyle), çimlerin korunması

Sokak köpekleri için belediyenin çözüm bulması (okuldan sonra eve dönerken korktukları için)

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kentsel dönüşüm projeleri yenileme, canlandırma, sağlıklı bir ortam yaratma gibi amaçlarla konut sorununun çözümünde tercih edilen politikalardan biridir. Ancak TOKİ, kentlerin dokusunu bozmadan, yöresel mimaride konutlar inşa etmek amacıyla yola çıktığını ifade etse de, yöresel sosyal dokunun bozulmasına göz yumabilmektedir. Yıkılan bölgenin halkının yereli temsil ettiğini göz ardı edebilmektedir. Yörenin kullanıcılarının yöreden direk dışlanması benzer kentsel dönüşüm projelerinde de benimsenmiş temel ilke olarak görünmektedir. Yerelin ait olmadığı başka bir yere taşınmasıyla, eski yere yeni bir yöresel mimari kavramı da sağlıklı görünmemektedir. Dönüşüm gerçekleşecekse de, bu sürecin iyi işleyebilmesi yerel halkın katılımı ile sağlanmalı toplumun üçte birlik dilimini oluşturan çocukların da yaşadığı/yaşayacağı yere ilişkin duygu ve düşüncelerinin ne olduğunu öğrenmek, onlara da mekân üretim sürecinde katılım alanları açmak gerekmektedir.

Nevşehir'de kentsel dönüşüm politikasına maruz kalmış çocukların yaşadıkları önceki ve yeni mahallerinin resmedilmesi ve bu resimlerin değerlendirilmesi üzerine kurgulanan bu çalışmada çocukların mekân algılarına ilişkin ipuçları yakalanmaya çalışılmıştır. Yüzde 70 oranında büyük bir çoğunluğunun taşındıkları mahalleyi, şimdiki mahallelerinden daha çok sevdiği ortaya çıkmıştır. Resimlerde insan figürüne sınırlı olarak yer verildiği, daha çok yapı ve araç yoğun resimler çizildiği görülmüştür. Kale bölgesine ilişkin mahalle resimlerinde komşuluk ve sosyal ilişkilerin yoğunluğunu yansıtan yazılı açıklamalara sıklıkla başvurulduğu saptanmıştır. Bunun yanı sıra çocukların ifade ettikleri düşünceleri ve resimleri bütün olarak değerlendirildiğinde kentsel dönüşümle birlikte kaybolan sosyal ilişkiler, güvenlik kaygıları ve kamu hizmetlerine erişim sorunları (okul, hastane) ortaya çıkmıştır. TOKİ konut alanında proje dâhilinde yer verilen oyun parkı alanları, resimlerin biri haricinde boş - insan figürüne yer verilmeksizin tasvir edilmiştir. Kale bölgesi mahalle resimlerinde ise "dam, çeşme, bayır

ve tarihi yapıların" doğal oyun yeri/unsuru olarak betimlendiği görülmüş ve kaybedilen oyun yeri çeşitliliği göze çarpmıştır.

Çocuklar için, yerelin temsili olan yaşadıkları mahalleler; fiziksel, kültürel, sosyal ve zihinsel gelişimlerini, kente aidiyetlerini ve kendilerini güvende hissetmelerini sağlayacak en önemli olgudur. Bu nedenle çocukların kentsel dönüşümle birlikte yer değiştirmelerinin onların dünyasında ne anlama geldiğinin ortaya çıkarılması bugünün ve geleceğin kullanıcıları olmaları bakımından çok önemlidir. Çocukların bilinçaltlarını en iyi anlatan eylem ise, kendi çizgileriyle düşüncelerini resmetmeleridir.

Kentsel dönüşüm projeleri planlanırken, çocuğun yaşayacağı mekânda ne kadar temel hak ve hizmetlerden yararlanabileceği, tehlikelerden korunmuş güvenli bir kentsel çevrede yaşayabileceği, açık mekânlarda güvenli bir şekilde oyun oynayabileceği ve sosyalleşip paylaşımda bulunabileceği çocukların katılımına yer verilerek kararlaştırılmalı ve uygulamaya geçirilmelidir. Çocuğun çocukluğunu yaşayabileceği bir kentsel yaşam ortamı kentsel yaşam kalitesi açısından da elzemdir ve çocuklara sunulmalıdır.

Tablo 3. Çocukların Resimlerinin Değerlendirilmesi

	DOĞA UNSURU		İNSAN UNSURU		DUYGU İFADELERİ		YAPI UNSURU		TAŞIT		RENK*		OYUN (Oyun yeri ve oyun unsuru)		EN ÇOK SEVDİĞİ MAHALLE	
	TOKİ	KALE	TOKİ	KALE	TOKİ	KALE	TOKİ	KALE	TOKİ	KALE	TOKİ	KALE	TOKİ	KALE	TOKİ	KALE
1	Var (Ağaç, çimen)	Var (Asma-üzüm)	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (1)	Konut (2)	Var (1)	Yok	**(-)**	**(-)**	Sokak	Evin karşısındaki alan		✓
2	Var (Çimen)	Var (Ağaç, çimen)	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (13) Park Cami Büfe Kulübe	Konut (9) Cami Market Yol	Yok	Yok	**(+)**	**(+)**	Oyun parkı	Yok	✓	
3	Var (Ağaç, çimen, dere)	Var (Küçük bahçe, ağaç)	Yok	Var	Yok	Mutlu	TOKİ konutu (1) Park Spor Alanı	Konut (3) Çeşme	Yok	Var (2)	**(-)**	**(-)**	Oyun parkı Spor alanı	Çeşme Evin yanı İp atlayan çocuklar		✓
4	Var (Gökyüzü, Güneş, bulut, ağaç, çiçek)	Var (Çimen, gökyüzü)	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (3) Park	Konut (3) Kale	Yok	Yok	**(+)**	**(-)**	Oyun parkı	Evin önü		✓
5	Var (Gökyüzü, dağ, ağaç, çimen)	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (2) Park Büfe Yol	Konut (9) Kale Cami Yol	Var (3)	Yok	**(+)**	**(-)**	Oyun parkı	(Resimde) En soldaki binanın arkasındaki alan		✓
6	Var (Gökyüzü, çimen)	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (3) Kulübe Yol	Konut (2) Kale Cami	Var /6)	Yok	**(-)**	**(+)**	Yok	Kale	✓	
7	Var (Bulut)	Var (Ağaç)	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (1) Park Market	Konut (5) Kale Yeşil alan	Yok	Yok	**(+)**	**(+)**	Oyun parkı	Piknik alanı Bayır Kale		✓
8	Var (Ağaç, çimen)	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (11) Park Cami Yol Polis Karakolu	Konut (4) İşyeri (12) Cami Çeşme	Yok	Var (3)	**(+)**	**(-)**	Oyun Parkı Sokak	Boş alan	✓	
9	Var (Güneş, dağ, ağaç, çimen)	Var (Asma, çiçek, ağaç, bayır)	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (4) Park Cami	Konut (6) Park	Yok	Yok	**(+)**	**(+)**	Oyun parkı	Oyun parkı Sokak Mahallede yer alan tarihi mekânlar		✓
10	Var (Gökyüzü, bulut, dağ, ağaç, çimen)	Var (Güneş, bulut, ağaç, asma)	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (1) Park Bahçe duvarı	Konut (2)	Var (2)	Yok	**(+)**	**(+)**	Oyun parkı	(Resimde) Satı konutun yanı		✓
11	Var (Bulut, dağ, ağaç, çimen)	Var (Ağaç, çiçek)	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (2) Park Yol İnşaat Büfe	Konut (1) Büfe Sanayi ve Ticaret Odası Binası	Var (1)	Yok	**(+)**	**(+)**	Oyun parkı	Boş alan		✓
12	Var (Güneş, bulut, ağaç, çimen)	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (1) Cami Bahçe duvarı	Konut (5) Yol	Var (2)	Yok	**(+)**	**(+)**	Sokak	Yok	✓	

	DOĞA UNSURU		İNSAN UNSURU		DUYGU İFADELERİ		YAPI UNSURU		TAŞIT		RENK*		OYUN (Oyun yeri ve oyun unsuru)		EN ÇOK SEVDİĞİ MAHALLE	
	TOKİ	KALE	TOKİ	KALE	TOKİ	KALE	TOKİ	KALE	TOKİ	KALE	TOKİ	KALE	TOKİ	KALE	TOKİ	KALE
13	Var (Ağaç)	Var (Ağaç)	Var	Yok	Belirsiz	Yok	TOKİ konutu (1) Park Büfe Durak Yol	Okul Yol Cami Çeşme	Var (5)	Var (5)	**(+)**	**(+)**	Oyun parkı Evin merdiveni Sek sek oyunu	Okul bahçesi		✓
14	Var (Ağaç)	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (3) Yol	Konut (2) Yol	Yok	Yok	**(+)**	**(-)**	Yok	Boş alan		✓
15	Yok	Var (Elma ağacı)	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (3)	Konut (5) Yol	Yok	Yok	**(-)**	**(+)**	Yok	Boş alan		✓
16	Var (Ağaç, çimen)	Var (Bayır, asma)	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (4) Yol Kaldırım	Konut (5)	Yok	Yok	**(-)**	**(+)**	Yok	Dam -Bayır		✓
17	Var (Ağaç, çimen)	Var (Ağaç, çiçek)	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (4) Park Yol	Konut (2) Bahçe duvarı	Yok	Yok	**(-)**	**(+)**	Oyun parkı	(Resminde) Kırmızı toprak alan		✓
18	Yok	Var (Bayır)	Yok	Var	Yok	Mutlu	TOKİ konutu (3) Yol Kaldırım Otopark	Konut (2) Yol	Yok	Yok	**(-)**	**(+)**	(Resimde) Oyun parkı yazı ile belirtilmiş çizilmemiş	Dam-Bayır		✓
19	Yok	Var (Ağaç)	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (10) Yol	Konut (7) Kale Yol	Yok	Yok	**(-)**	**(+)**	Yok	Dağ Kale	✓	✓
20	Var (Dağ, ağaç)	Var (Ağaç)	Yok	Var	Yok	Mutlu	TOKİ konutu (4) Park Yol	Konut (10) Kale	Yok	Yok	**(+)**	**(+)**	Oyun parkı	Boş alan Top oynayan çocuklar	✓	
21	Var (Bulut)	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (3) Büfe	Evlerin üstten görünüşü (damlar) Yol	Var (2)	Var (2)	**(+)**	**(-)**	Yok	Çay (Hayat) Boş alan	✓	
22	Yok	Var (Ağaç-kedi ve köpek)	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (4)	Ev (2) Köpek kulübesi	Yok	Yok	**(-)**	**(-)**	Yok	Dam (Resimde) Ağaç kovuğuna çizdiği kedi)		✓
23	Yok	Var (Güneş)	Yok	Yok	Yok	Yok	TOKİ konutu (3) Yol Cami	Ev (5) Yol	Yok	Var (1)	**(-)**	**(+)**	Yok	Evin önü		✓

***(**Beş renk ve daha azı): (-) (Beş renkten fazla): (+)

KAYNAKÇA

Arıcı, Burcu (2006), "Resim, Psikoloji ve Çocuğun Dünyasında Resim", Atatürk Üniversitesi Güzel Sanatlar Fakültesi Sanat Dergisi, Sayı: 10, s. 15-22.

Aykaç, Necdet (2012), "İlköğretim Öğrencilerinin Resimlerinde Öğretmen ve Öğrenme Süreci Algısı", Eğitim ve Bilim, Cilt: 37, Sayı: 164, s. 298-315.

Barraza, Laura (1999), "Children's Drawings about the Environment", Environmental Education Research, Vol. 5, No. 1, 1999, p. 49-66.

Barre, F. (1984). Çocuk Ve Mekan ya da Yitirilmiş Kent. Mimarlık, 15-17.

Başal, Handan Asûde (2007), "Geçmiş Yıllarda Türkiye'de Çocuklar Tarafından Oynanan Çocuk Oyunları", Eğitim Fakültesi Dergisi, XX (2), s. 243-266.

Boğa, Ali, "Çocuğunuzun Çizdiği Resimlerdeki Renklerin Sırrı", http://www.habervitrini.com/magazin/cocugunuzun-cizdigi-resimlerdeki-renklerin-sirri-206195, (01.09.2015).

Büyükkarabacak, Oya (2008), Çocuk Resimlerinde İmgelerin Yeri, T.C. Marmara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü Güzel Sanatlar Eğitimi Anabilim Dalı Resim Öğretmenliği Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Çakırer-Özservet, Yasemin. (2015a). Çocuk Dostu Belediyecilik, TBB İller Belediyeler Dergisi. Şubat 2015, Sayı:802. s.38-43.

Çakırer-Özservet, Y. (2015b). Çocukların Şehre Katılımı: Bursa Yerel Yönetimleri Üzerinden Bir Okuma. Şehir ve Toplum Dergisi. Sayı:2:103-115.

Çakırer-Özservet, Yasemin (2015c). "Kentli Çocuklar ve Resmettiklerine Bakmak". Çocukların Kentsel Mekan Algısı Kitabı içinde. (Yazar:Yasemin Çakırer-Özservet). Türkiye Alim Kitapları. Almanya. s. 5-23. (ISBN:978 3 639 81061 5).

Çakırer-Özservet, Yasemin (2015d). "Yaşadığım Kenti Nasıl Algılıyorum? Kasımpaşa Çocuklarının Resimlerini Okumak". Çocukların Kentsel Mekan Algısı Kitabı içinde. (Yazar:Yasemin Çakırer-Özservet). Türkiye Alim Kitapları. Almanya. s. 25-43. (ISBN:978 3 639 81061 5).

Çakırer-Özservet, Yasemin. (2015e). "Çocukların Gözünden Kentsel Dönüşüm Öncesi "Benim Mahallem" Algısını Ölçmek", Çocukların Kentsel Mekan Algısı Kitabı içinde.

(Yazar:Yasemin Çakırer-Özservet). Türkiye Alim Kitapları. Almanya. s. 45-61. (ISBN:978 3 639 81061 5).

Çakırer-Özservet, Yasemin. (2015f). "Geleneksel Çocuk Oyunları için Sokak Temelli Geleneksel Oyun Alanlarının Yeniden Keşfi". I. Uluslararası Türk Dünyası Çocuk Oyun ve Oyuncakları Kurultayı Kitabı içinde. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Yayınları (Yayım aşamasında).

Çankırılı, Ali (2012), Çocuk Resimlerinin Dili, Zafer Yayınları, 4. Baskı, İstanbul.

Golomb, Claire. (2004). Thild's Creation of a Pictorial World, Lawrence Erlbaum Associates, London.

URL 1 (http://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/nevsehir-haberleri/toki-4-etap-insaati-suruyor_145064) (21.07.2015)

Url 2 (http://www.milliyet.com.tr/nevsehir-belediye-baskani-hasan-unver-nevsehir-yerelhaber-545184) (29.12.2014(a))

Url 3 (http://www.milliyet.com.tr/toki-yeralti-sehri-buldu--gundem-1990948/) (28.12.2014(b))

Url 4 (http://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/nevsehir-haberleri/merkez-kentsel-donusum-projesi-devam-ediyor_147405). (16.09.2015).

Url 5 (http://www.fibhaber.com/gundem/karasoku-kentsel-donusumde-vatandasla-tekrar-gorusulecek-h39699.html). (16.09.2015).

Url 6 (http://unicef.org.tr/sayfa.aspx?id=64) (16.12.2014)

IPA (International Play Association), http://ipaworld.org/childs-right-to-play/the-childs-right-to-play, 01.09.2015.

Küçükşen-Öner, Ferhunde (2010), İlköğretim Öğrencilerinin Resimlerinde Renk ve Duygu İlişkisi ve Kırmızının Öğrencilerde Yarattığı Kavramsal ve Simgesel Çağrışımlar, Marmara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü Güzel Sanatlar Eğitimi Anabilim Dalı Resim İş Öğretmenliği Bilim Dalı Doktora Tezi, İstanbul.

Özberk, Nejdet (2015). Kentsel Dönüşümü "Devlet Gibi Görmek": Nevşehir Kalesi ve Çevresi Kentsel Dönüşüm Projesi Örneği, 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM-9), 7-9 Mayıs, İnönü Üniversitesi, Malatya.

Savaş, İlhami. (2014). Çocuk Resmi ve Bilinçaltı, T.C. İstanbul Arel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Grafik Tasarım Ana Sanat Dalı Programı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı, Nevşehir Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Kararı, (Dosya No: 50.00.0.1, Karar Tarihi ve No: 17.10.2014-1266), Nevşehir.

TOKİ (T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı) (2013), Nevşehir Kale Toplu Konut Projesi Nihai Proje Tanıtım Dosyası Nevşehir İli Merkez İlçesi 3122 Ada 1 Parsel, Nevşehir.

Yavuzer, Haluk. (2012). Resimleriyle Çocuğu Tanıma, Remzi Kitabevi, 16. Baskı, İstanbul.

PAYDAŞLARIN KATILIMINI ÖNCELEYEN BİR KENTSEL DÖNÜŞÜM: KATILIM SÜREÇLERİNİN TASARLANMASI

Doç. Dr. Erol TURAN

Kastamonu Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, eturan@kastamonu.edu.tr.

Arş. Gör. Alper Tunga ŞEN

Kastamonu Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, alpertungasen@gmail.com.

ÖZET

Geleneksel Kamu Yönetimi'nin Yeni Kamu Yönetimi'ne dönüşümünde önemli stratejilerden birini oluşturan "katılım" ilkesi; kültürel, toplumsal ve ekonomik boyutlarıyla, vatandaşların yaşamlarını sürdürdüğü mekanların yönetiminde/ oluşumunda alınan kararlara etki edebilmesi doğrultusunda çeşitli müzakere ortamlarında yer almasını içermektedir. Özellikle kentlerin dönüşüm sürecinde ve kentsel dönüşüm projelerinin uygulama sürecinde katılımın önemi daha fazla ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte Türkiye'de uzun yıllardır söz konusu olan kentsel dönüşüm projelerinde, fiziksel, sosyal, ekonomik ve çevresel boyutların göz önünde tutulması hedefinden ve içerdiği katılım ilkesinin gerek planlama gerekse uygulama süreçlerinde hayata geçirilmesi hususunda sapmalar görülmektedir. Kamu yararını gözeten bir anlayışla, eşitlik, diyalog ve uzlaşmaya dayalı karar süreçlerinde katılımcı örgütlenmelerin kurulması, demokratik ve katılımcı toplumların gelişiminde olduğu kadar kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesinde de çeşitli faydalar sağlayacaktır. Kentsel dönüşümü, çeşitli boyutlarıyla ele alarak ve katılım ilkesinin çalıştırılması doğrultusunda oluşturulacak modelleri yeniden tasarlayarak, toplumcu bir anlayışla tanımlamak yerinde olacaktır.

Günümüzde çöküntü süreci içine girmiş kent mekanlarının yaşam standartlarının yükseltilmesi amacıyla bir planlama aracı olarak kullanılan kentsel dönüşüm, sadece fiziksel boyutuyla değil, ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarıyla da anlaşılması ve uygulanması gereken kapsamlı bir konudur. Türkiye'nin birçok büyük kentinde kentsel dönüşüm adı altında gerçekleşen projeler, uygulama biçimleri açısından çeşitlik göstermektedir. Ne var ki merkezi ve yerel yönetimlerin, kent mekanlarında yaşanan fiziksel, ekonomik, sosyal ve çevresel sorunlara yönelik uyguladıkları bu projeleri, sadece fiziksel yenileme bağlamında ele aldıkları görülmektedir. Kenti bir bütün olarak ele almayan yaklaşımlarla uygulanan bu projeler çöküntü sürecindeki kent mekanlarına kalıcı çözüm getirememektedir.

Bu çalışma bir kavram kargaşasını da yansıtan 'kentsel dönüşüm' kavramının içeriğini açıklamak, Türkiye'de uygulanan kentsel dönüşüm projelerinin fiziksel mekanın yenilenmesinin yanında ekonomik, sosyal ve çevresel açıdan da tasarlanması gerektiğine dikkat çekmek ve özellikle proje bölgesinde yaşayan yerel halkın "katılım" ilkesiyle sürecin planlama ve uygulama aşamalarına dahil olmalarına ilişkin bir analiz yaparak, katılım imkanlarının geliştirilmesine dair çeşitli öneriler geliştirmek amacını taşımaktadır.

Anahtar Sözcükler: Kent, Katılım, Kentsel Dönüşüm

AN URBAN REGENERATION THAT PRIORITIZE THE PARTICIPATION OF STAKEHOLDERS: DESIGN ACCESSION PROCESS

ABSTRACT

To transform, from Traditional Public Administration to New Public Management, which transformation includes lots of strategies and one of the most important strategies "participation". Cultural, social and economic dimensions of citizens in the management of the spaces in which the life / in line to be able to influence the decisions taken include the formation of negotiations to take place in a variety of environments. Cultural, social and economic dimensions of involves citizens taking part in various negotiations for the environment can influence the decisions taken by the management of venues survive. However, for many years in the urban renewal project in question in Turkey, physical, social, economic, and the goal to be considered the environmental aspects and requirements of the contained participation in policy planning, implementation in both the application process is observed deviations in the issues. An understanding of public benefit, equality, dialogue and consensus-based decision-making process in the establishment of participatory organization, as well as the development of democratic and participatory society in improving the quality of urban life will provide several benefits. Urban regeneration should be handled with the participation of various sizes and redesigned models will be developed in line with the principle of the operation, a socialist approach should be defined.

Today, the city entered into the process of collapse of a local planning tool used in order to raise the living standards of urban transformation, not only the physical dimensions, economic, social and environmental dimensions in understanding and implementing a comprehensive housing needs. Urban renewal projects in several major cities in Turkey were carried out in practice, but all have been very different. On the other hand, these projects are only discussed in the context of physical renewal. The approach applied in this project to address the city as a whole, cannot bring a permanent solution to urban spaces in the collapse process.
This study reflects also a lot of confusion to describe the contents of the urban renewal' concept, in addition to renewing the physical space of the urban renewal project implemented in Turkey, economic, social and draw attention to the need to design environmental terms, especially living in the project of local people "participation" with the principle of making an analysis of the process to be included in the planning and implementation stages, the opportunities for participation are intended to develop several recommendations for development.

Key Words: City, Participation, Urban Regeneration

1. GİRİŞ

Genel kanı olarak bireylerin artık yaşanılan çevreye ortak olma ve sorunlar hakkında "söz söyleme" hakkına sahip olduğunu keşfetmesi gün geçtikçe artarak ilerlemektedir. Hem var oldukları, hem de yaşadıkları kente ve çevreye karşı duyarlılıkları gittikçe artmaktadır. Bu çalışmada yerel yönetimlerle toplumun kentsel sorunlarla başa çıkabilecek durumda olması ya da bu sorunların kentsel dönüşüm süreci içerisinde yerel idarelerle olan aynı zamanda kentlerin toplumla birlikte yönetilmesi, bu süreçteki verimlilik ve demokratiklik ilişkisi tartışılmaktadır.

Yerel yönetimlerin aslında üzerinde yaşayan insanları ve kamu yararını gözetmeleri, bunları merkezlerine alan bir anlayışa sahip olmaları gerekmektedir. Kentsel bir kimlik oluşturulması için ortak temel değerler oluşturulması, toplumun hizmet koşullarından eşit yararlanmasını, özellikle Yeni Kamu Yönetimi anlayışındaki temel ilkelerden olan etkinlik ve verimlilik ilkelerine ulaşılması hedeflenmektedir. Bir çok sebepten ötürü ülkemizde kentsel dönüşüm aslında gecekondulaşmanın önüne geçilmesi için uygulanan sadece fiziksel olarak, mekânsal olarak değişimi sağlayan, sosyal ve çevresel boyutları ele almayan ve uygulanan politikalar olarak görülmektedir.

Günümüzde çöküntü süreci içine girmiş kent mekanlarının yaşam standartlarının yükseltilmesi amacıyla bir planlama aracı olarak kullanılan kentsel dönüşüm, sadece fiziksel boyutuyla değil, ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarıyla da anlaşılması ve uygulanması gereken kapsamlı bir konudur. Türkiye'nin birçok büyük kentinde kentsel dönüşüm adı altında gerçekleşen projeler, uygulama biçimleri açısından çeşitlik göstermektedir. Ne var ki merkezi ve yerel yönetimlerin, kent mekanlarında yaşanan fiziksel, ekonomik, sosyal ve çevresel sorunlara yönelik uyguladıkları bu projeleri, sadece fiziksel yenileme bağlamında ele aldıkları görülmektedir. Kenti bir bütün olarak ele almayan yaklaşımlarla uygulanan bu projeler çöküntü sürecindeki kent mekanlarına kalıcı çözüm getirememektedir.

Bu çalışmada, sözkonusu bu politikaların paydaş katılımıyla gerçekleştirilmesi gerektiği, aynı zamanda yerel yönetimlerle kenttaşların karar alma süreçlerinde nasıl beraber olabilecekleri tartışılmaktadır. Bu çerçevede sivil toplum örgütlerinin katılımıyla gerçekleşen kentsel dönüşüm projelerinin dünyadaki örneklerinden de bahsedilmektedir. Aynı zamanda yerel yönetim ve kentsel dönüşüm politikaları etkinlik, verimlilik ve demokrasi bağlamında incelenmektedir.

2. KENT, KENTLEŞME VE KENTSEL DÖNÜŞÜM

Kent, tarımsal ve tarım dışı üretimin denetlendiği, dağıtımın koordine edildiği; tarım dışı üretime dayanan, teknolojik değişme ve gelişmenin beraberinde getirdiği örgütlenme, uzmanlaşma ve işbölümünün yüksek düzeye ulaştığı, geniş fonksiyonların gerektirdiği nüfus büyüklüğüne varıldığı, sosyal heterojenlik ve entegrasyon düzeyi yüksek, karmaşık ve dinamik mekanizmanın sürekli olarak işlediği insan yerleşmesidir (Görmez, 2004: 5). Diğer bir yaklaşıma göre ise kentin anlamı, insan yerleşmesinin belli özellikler taşıyan özel bir durumu olarak ifade edilmektedir. Buna göre kenti tanımlayan özellikler şu şekilde belirlenebilir; sanayiye dayalı üretim yapısı, nüfusun yoğunluğu, nüfustaki çeşitlilik yani heterojenlik ve örgütleşme düzeyi (Wirth, 2002: 75-102).

Kentleşme ile, kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfus sayısının artmasını anlattığını kentsel nüfus, doğumlar ile ölümler arasındaki farkın birinciler lehine olması sonucunda ve aynı zamanda köylerden ve kasabalardan gelenlerle yani göçlerle arttığı anlatılmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin kentlerinde ise doğurganlık eğilimleri azaldığından, kentleşme daha çok köylerden kentlere olan nüfus akınlarıyla beslendiği belirtilmiştir. Kentleşme dar anlamda demografik nitelik taşımasına karşın geniş anlamda kentleşme olgusu, her toplumun ekonomik ve toplumsal yapısındaki değişimlerden doğar. Geniş anlamda kentleşme: "sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğurmuştur. Toplum yapısında artan oranda örgütleşme ve işbölümü ve uzlaşma yaratan, insan davranış ve ilkelerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi süreci, kentleşmenin önemli boyutlarından biri olan siyasal davranış değişikliklerini de bu tanımın kentlere özgü davranış değişiklikleri içinde bulmak olanağı vardır (Keleş, 2012: 31).

Kentler, içinde farklı toplumsal sınıfları ve tabakaları barındırır ve toplumsal kontrol yazılı kurallarla sağlanır. Yazılı olmayan kuralların yaptırım gücü oldukça zayıftır. Kentlerde toplumsal hareketlilik yoğun olduğu için, değişmeye ve yeniliğe açık bir yapılanmaya dayanır. Bu çerçevede kentleşme; zaman içindeki bir değişmeyi, bir süreci anlatan, devingen

bir kavramdır. Bu özelliği, kentleşme hareketini, bir ülkede belli bir tarihte kentlerde yaşayan nüfusun oranını anlatan kentleşme düzeyinden (kentleşme derecesinden ya da kentleşme durumundan) ayırır (Keleş, 2014: 20). Günümüzde bütün ülkelerde karşılaşılan kent ve kentleşme sorunlarının ortaya çıkmasında, kronik boyutlar kazanmasında ve hatta çözümsüzlük noktasına varmasında kenttaşlar diğer bir deyişle kentte yaşayan paydaşlar aynı zamanda bu kenti idare eden yönetimler ortak sorumluluk altında bulunmaktadır (Keleş, 2014: 233).

Kentlerin sözkonusu bu sorunlarının giderilmesi için uygulanan kentsel dönüşüm stratejileri ise; "kentin yıpranan ve özelliğini yitirmeye yüz tutmuş, kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen kent bölgeleri ile bu bölgelere ait alanların kent gelişimine uygun olarak yeniden yapımı ya da özüne uygun biçimde yenilenerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve toplumsal donatı alanları oluşturulması, doğal afet risklerine karşı önlemler alınması, kentin tarihsel, kültürel dokusunun yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılması amacıyla gerçekleştirilen eylemlerin tümü" şeklinde tanımlanabilir (TDK Sözlüğü, 2009: 703).

Kentsel dönüşüm, kentsel bozulma süreçlerini daha iyi anlama ihtiyacından doğan ve gerçekleştirilecek dönüşümde elde edilen sonuçların üzerinde uzlaşma olması bakımından kentsel çöküntü alanlarında yoğunlaşan sorunların eşgüdümlü bir biçimde çözümlemek için ortaya konulan yöntemlerdir. Bu bakımdan kentsel dönüşüm, kapsamlı ve bütünleşik bir vizyon ve eylem olarak, bir alanın ekonomik, fiziksel, toplumsal ve çevresel koşulların sürekli iyileştirilmesini sağlamaya çalışmaktır (İlkme, 2008: 5). Dolayısıyla, kentsel sorunların çözümünü sağlayan ve değişikliğe uğrayan bir alanın ekonomik aynı zamanda fiziksel, çevresel ve sosyal koşullarına kalıcı bir çözüm sağlamaya çalışan kapsamlı bir vizyon ve eylem sürecidir (Thomas, 2003: akt: Kaya: 203-216). Kentsel dönüşüm ile anlatılmak istenen temel husus; planlama ve mimarlık eyleminin salt fiziki yapıyı değiştirmediği, yarattığı ekonomik ve sosyal sonuçlarının büyüklüğü nedeniyle, siyasi bir tercihe bağlı olarak gerçekleştirilen bir eylem olduğudur (Bayram, 2006: 7-11).

3. TARİHSEL AÇIDAN KENTSEL DÖNÜŞÜM VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Kökeni 19.yy' da temellenen ''kentsel dönüşüm'' (urban transformation) kavramı zaman içinde "kentsel yenilenme"den (urban renewal) "kentsel canlandırma"ya (urban regeneration) doğru evrilmiş ve sadece fiziksel olmaktan uzaklaşarak sosyal, ekonomik ve çevresel problemleri de kapsayan daha bütüncül bir yaklaşım halini almıştır (Dinçer, 2007:57-63). Bu bağlamda kentsel dönüşüm fiziksel mekanın dönüşümünün yanında sosyal

politikalarda gelişme, ekonomik anlamda kalkınma, aynı zamanda çevreyle ilgili ve doğal dengenin korunması ve sürdürülebilirliğin sağlanması ile birlikte kapsamlı ve bütünleşik bir yaklaşımla ele alındığı takdirde başarıya ulaşabilir (Kayasu ve Yaşar, 2003: 20-64).

Gelişmiş Batılı ülkelere bakıldığında, ilk kentsel dönüşüm deneyimlerini, gelişmekte olan veya azgelişmiş ülkelerden farklı bir temele oturtmuş oldukları açıkça gözlemlenebilir. 1850'lerin Avrupa'sında kırsal alanlardan şehirlere yoğun bir göç yaşanmaya başlanmış, bu göç ile birlikte ise, çeşitli sağlık, yerleşim, ekonomik ve sosyal sorunlar ortaya çıkmış ve şehir alanlarında ciddi boyutlarda çöküntülere yol açmıştır. Bununla birlikte, 1870-1880 tarihleri arasında tüm metropollerde yoğunlaşan geniş kapsamlı şehir planları ile birlikte modern merkezlerin oluşturulmaya başlandığı da bilinmektedir. Bu birinci dönüşüm dalgasının ardından ikinci bir dalga da 2. Dünya Savaşı'nın ardından gelmiştir. Savaş sonrası yakılıp yıkılan kentlerin yeniden inşa edilmesi, ıslah edilmesi ve canlandırılması, Avrupa ülkelerinde kentsel dönüşüm ihtiyacını ortaya çıkaran temel nedenlerin başında yer almaktadır (Kaya, 2009: 203-216).

Kentsel dönüşümün gelişim sürecinde dönemin ekonomik ve politik koşulları etkili olmuştur. 1910'lu yıllarda güzel kentler, 1920'li yıllarda modern kentler, 1930'larda tarihi mirasın korunması, 1950'li yıllarda da kapitalist sermayenin ortaya çıkmasıyla yeniden geliştirme programlarına yer verilmiştir. 1960'lı yıllarda tarihi kentlerin korunması, 1970'lerde turizm sektörünün ve kentsel boş alanların iyileştirilmesi, 1980'li yıllarda teknolojinin insan yaşamına girmesiyle toplumun ekonomik ve sosyal yapısını etkilemiş dolayısıyla tüm dünyada belirgin bir kentsel dönüşüm süreci başlamıştır. 1990'lı yıllarda ise küreselleşme akımının yansıması devam ederek uluslararası pazar niteliğinde algılanarak daha fazla turist çekebilmek amacıyla tarihsel ve kültürel mirasın korunması öncelenmiştir. Kentsel dönüşüm politika tipleri ve temel stratejileri aşağıda Tablo 1'de özetlenmiştir.

Tablo 1. Kentsel Dönüşümün Evrimi

Dönem	**1950'ler**	**1960'lar**	**1970'ler**	**1980'ler**	**1990'lardan itibaren**
Politika Tipi	Yeniden İnşa Etme (Reconstruction)	Yeniden Canlandırma (Revitalisation)	Yenileme (Renewal)	Yeniden Geliştirme (Redevelopment)	Yeniden Üretim (Regeneration)
Temel Stratejiler	Kentlerin köhnemiş alanlarının yeniden inşası, genişletilmesi ve banliyölerin büyütülmesi	Banliyölerin büyütülmesi, saçaklaşmaların sağlanması ve esenleştirme çabaları	Yenileme ve semt projelerinde yoğunlaşma, yakın çevre gelişmelerine devam edilmesi	Temel gelişim ve yeniden gelişim projeleri, kent dışı projeler	Politika ve uygulamalarda daha kapsamlı yaklaşımlara yöneliş, bütünleşmiş eğitime daha fazla önem verilmesi
Temel Aktörler ve Finansman Kaynakları	Merkezi ve yerel idareler, özel sektör girişimleri, müteahhitler	Kamu ve özel sektör arasında denge sağlamaya yöneliş	Özel sektörün artan rolü ve yerel yönetimlerin desantralizasyonu	Özel sektöre ve uzman birimlere önem verilmesi, artan ortaklıklar	Ortaklıkların hakimiyeti
Alansal Boyutlar	Yerel düzeyin vurgulanması	Eylemlerde bölgesel düzeyin ortaya çıkışı	İlk başta bölgesel ve yerel düzey, daha sonra yerel	Yerel ölçekte yoğunlaşma	Stratejik perspektifin yeniden sunumu, bölgesel eylemlerin

			düzeyin öne çıkışı		gelişimi
Ekonomik Odak	Az miktarda özel sektör yatırımı, daha yoğunluklu olarak kamu sektörü yatırımları	Özel sektörün öneminin artışı	Kamunun zorunlu kaynakları ve özel yatırımlarda artışlar	Seçici kamu fonları ile özel sektörün hakimiyeti	Kamu, özel sektör ve gönüllü fonlar arasında artan denge
Sosyal İçerik	Konut ve yaşam standartlarının iyileştirilmesi	Sosyal koşulların ve refahın geliştirilmesi	Toplumsal temelli eylemler ve artan yetkiler	Seçici devlet desteği ile toplumun kendi işini kendi görmesi	Toplumun rolünün önem kazanması
Fiziksel Durum	İç bölgelerin ve yakın çevre gelişimlerinin tekrar önem kazanması	Mevcut alanların esenleştirme eylemleri paralelinde iyileştirilmesi	Çökmüş kentsel alanların yaygın olarak yenilenmesi	Yerine geçme ve yeni gelişim temel projelerinin hazırlanması	Daha mütevazi koruma

Kaynak: Roberts, P. and H. Sykes (2004). **Urban Regeneration: A Handbook,** London: Sage Publications, s. 14'ten uyarlanmıştır.

Kentsel dönüşüm kavramının ortaya çıktığı Batı ülkelerinde kavramın temel olarak dört temel aşamadan geçtiği varsayılır (Açıkgöz, 2014: 1):

1-1960'lara kadar devam eden, "devlet eliyle toptan yeniden geliştirme ve kentsel yenileme" (state-led wholesale redevelopment and renewal).

2-1960'ların ortalarından 1970'lere kadar devam eden çok boyutlu "yeniden gelişim" (redevelopment) ve "sağlıklaştırma" (rehabilitation).

3-1970'lerden 1990'lara kadar devam eden "gayrimenkul eksenli kamu-özel ortaklığı dönüşümleri" (property-led public-private partnership urban regeneration).

4-1990'ların ikinci yarısından itibaren ortaklık modellerinin çeşitlenerek devam ettiği ve toplumun yeniden hatırlandığı dönüşüm çalışmaları (bringing the community backing).

Günümüz açısından kentsel dönüşüm olgusunun karşılığı olan dönem dördüncü dönemdir. Kentsel dönüşümün sadece devlet kararlarıyla yönetilebilecek ve idare edilebilecek bir süreç olmadığı bu dönemde gelişmiş yada gelişmekte olan ülkeler bakımından da anlaşılmaktadır. Toplumda yoksul olan, varlıksız olan kesimlerin yaşadığı bölgelerde artan sosyal adaletsizlik, eşitsizlik kavramları toplumla birlikte işbirliği içerisinde bu dönüşümlerin gerçekleştirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Kentlerin çeşitli faktörler sonucu çöküntüye uğraması, ilgili çevreleri bu çöküntüyü ortadan kaldıracak çözüm arayışlarına yöneltmiştir. Kentsel dönüşüm kavramı işte bu arayışların bir sonucu, bir çözüm yolu olarak ortaya atılmıştır (Çakılcıoğlu ve Cebeci, 2008:295-300). Bu gelişmelerin yaşandığı sırada gelişmiş ülkeler olarak tanımlanan ülkelerin izlediği ve uyguladığı politikalar göz önüne alındığında kamu ve özel sektör yanında kamu ve özel sektör katılımı yanı sıra, özellikle sivil toplum örgütleri ve toplumun farklı kesimlerinin katılımını sağlayan bir planlama anlayışı benimsenmekte; kentsel politikanın çok-aktörlü müzakere süreçleriyle şekillenmesi gerekliliği kabul edilmektedir. (Akkar, 2006:29-38).

Türkiye'de ise ekonomik büyüme ve göç ile dönüşen konut alanları merkeziyetçi bir planlama yaklaşımı doğrultusunda olmuştur. Sürecin başında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 1960 yılında kentsel dönüşüm konusunda işlevine başlamış ve aynı zamanda o zamanki adıyla İmar ve İskan Bakanlığı'nın kentlerin dönüştürülmesi bakımından icracı kapasitesi artırılmıştır (Ataöv ve Osmay, 2007: 57-82). Bu gelişmeler bakımından Türkiye'de kentsel dönüşüm politikalarında yetkiyi tek elde toplayan ve merkeziyetçi bir yapıdan bahsetmek mümkündür.

Planlama yetkisinin merkezde toplanması normal olarak merkezi bir planlama anlayışını da beraberinde getirmiştir. Bu dönemde merkezi planlı kalkınma modeli uygulanmış ve bütüncül planlama yaklaşımı benimsenmiştir. Ardından bir sonraki dönem olan 1973 ve 1977 yılları arasında ise ortaya çıkan yeni belediyecilik hareketi ile yerel belediyeler kentleşme sorunlarına karşı merkezi yönetimden daha fazla duyarlılık göstermeye başlamıştır (Ataöv ve Osmay, 2007: 57-82). 1980'li yıllarda biraz daha fazla toplu konut uygulamaları artmıştır. Bunlar kooperatif ve kooperatif üst birlikleri örgütlenmeleri, Toplu Konut İdaresi'nin (TOKİ) konut üretimi, yerel yönetim ve TOKİ işbirliği ile oluşan toplu konut alanlarının gelişimi ve özel girişimcilerin ve Türkiye Emlak Bankası'nın gerçekleştirdiği toplu konutlar gibi uygulamalardır (Ataöv ve Osmay, 2007: 57-82).

Türkiye'de kentsel dönüşümle ilgili olarak, kentsel alanların dönüştürülmesi ile ilgili 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu uygulamada büyük bir farklılık sağlamıştır. Bu kanunun 73. Maddesi ile belediyelere, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturma, deprem riskine karşı tedbirler alma veya kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulama yetkisi tanınmıştır. Bu kanunun ilgili maddesine göre belediye, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları restore etmek yada çeşitli risklere karşı tedbirler almak veya kentlerin kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir hale gelmiştir (Çağla ve İnam, 2009).

Kentsel dönüşüme ilişkin Türkiye'de gerçekleştirilmiş diğer yasal düzenlemeleri şu şekilde sıralamak mümkündür; 775 sayılı Gecekondu Kanunu, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, 5104 Sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu, 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkındaki Kanun, 644 sayılı Çevre ve Şehircilik

Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile bu Kararnamede değişiklik öngören 648 sayılı Kararname ile 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun.

Kentsel dönüşüm konusunda Türkiye'de çıkarılan ve yapılan yasal düzenlemelere bakıldığında özellikle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. Maddesi gereğince kentsel dönüşüm politikalarının dünyadaki anlayışa yaklaştığı, kentsel dönüşümün yerel yönetimlerce yapılması gerektiği, önceliğin belediyelere verildiği, karar mercilerinin ve anlaşmazlıkların yerel yönetimlerce çözülmesi gerekliliği ortaya konmuştur. Bu düzenleme ile birlikte yerel yönetimlere yani belediyelere dönüşümlerde konut üretimi alanında giriş yapmaları ve bunu teşvik etmek için toplu konut fonundan yararlanma imkanları yaratılmıştır (Ataöv ve Osmay, 2007:57-82). Böyle imkanların yerel yönetimlere sağlanmış olması hem yerel yönetimlerin kendi politikalarını izlemeleri konusunda kararlılıklarına destek olmuş hem de yerel yönetimlerin kendilerini geliştirmelerini sağlamıştır.

4. PAYDAŞ KATILIMINI SAĞLAYAN BİR KENTSEL DÖNÜŞÜM

Yoğun nüfus yerleşimlerinin sözkonusu olduğu kentlerin belli alanları zamanla birçok iç ve dış etkenler sonucunda çöküntüye uğrayabilir. Çöküntüye uğrayan bu mekânların yıkılıp yerine yeniden yeni yapıların yapılması ve mekânın yenilenmesi ilk başta önemli bir gereksinim oluşturabilmektedir. Genel anlamda mekânın yenilenerek tekrar kente kazandırılması, özelde ise bu alanda yaşayanların yaşam kalitelerinin yükseltilmesi dönüşümü gerektiren en önemli nedenlerdendir. Kentlerin değişiminde ve dönüşümüne birçok şey etki etmekle beraber en önemli faktör nüfus artışıdır. Nüfus faktörü kentlerde dönüşüm dinamikleri yaratabilmektedir. Nüfusun artışı kadar nüfusun azalması da kentin dönüşümünü gerektirir.

Ekonomik, teknolojik ve sosyal yaşamda olan değişimler kentsel mekânla birlikte yapı stokunun büyük bir kısmını oluşturan konut alanlarını etkilemektedir. Kentsel mekânın dönüştürülmesi kentten kente ve ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilir. Bazı bölgelerde kaçak yapıların ve çarpık kentleşmenin çoğalması şeklinde görüldüğü gibi bir başka bölgede kentsel altyapının yeterli olmaması, yapıların estetikten uzak olması ve günün yaşam koşullarına yeterli cevap vermemesi şeklinde görülebilir. Kentsel dönüşümün ortaya çıktığı sanayi devrimi yıllarında çöküntüye uğrayan alanın yenilenmesi amaçlanırken günümüzde artık küresel ölçekte rekabet gücüne kavuşturabilmek için kentsel dönüşüm bir araç olarak kullanılabilmektedir.

Bugün gelişmiş ülkelerin hepsinde kentsel dönüşüm uygulamaları yerel yönetimlerin en önemli gündem maddeleri arasında yer almaktadır (Çağla ve İnam, 2009). Bunu sadece gelişmiş ülkeler için ileri sürmek çok doğru değildir, gelişmekte olan ülkelerde aynı konuyu gündemlerine almış bulunmaktadırlar. Aynı şekilde sözkonusu bu ülkelerin yerel yönetimlere paydaşlarında katılmasını nasıl sağlayacakları ve kentsel dönüşüm politikaları içerisinde nasıl yer alacakları da tartışılan önemli konulardan biridir.

Günümüzde artık dünya genelinde bahsedebilecek ve adından sıkça bahsettiren ekonomik ve politik değişimin yanı sıra, geçmişte modernist planlama ve mimari anlayış çerçevesinde sunulan yaşam mekanlarına ilişkin sorunlar katılımcı ve post-modern bir gelişme anlayışının benimsenmesine neden olmuştur (Sönmez, 2005:16-21).Gerçekte katılım, özyönetim, demokratizasyon gibi kavramların hem kentleşme sürecinde ve hem de kentsel dönüşümde kullanılmaya başlaması, Batı toplumlarında çığır açan 1968 hareketlerinin ürünüdür (Bumin, 2010: 149)

Bununla birlikte kentsel dönüşümler bazen yerel otoritelerin uygulamak istedikleri kentsel müdahaleleri meşrulaştırmak için kullanmaktadırlar. Teoride, farklı ölçeklerde kentte bozulan ve çöküntüye uğrayan bu alanları iyileştirmek, kültürel mirası korumak, yeni iş alanları oluşturma, deprem riski altındaki bölgelerde yeni ve sağlam yapılar inşa etme, turistik çekim alanları oluşturmak hedefleri ile meşru hale getirilmenin bir aracı olarak kullanmakta olduklarını deklare ederler. Ancak uygulamada bu tür projelerde söylenenin aksine, katılım sözleşmelerine rağmen bölgede yaşayanların fikirlerini almama, rant ölçekli olma, kamulaştırma vasıtasıyla kent arazisine el koyma, zorla evden çıkarma, sadece fiziksel müdahale ile sınırlı kalma, kentin ve kentlinin gerçek ihtiyaçları doğrultusunda değil de kent yönetimleri ve sermayedarların talepleri karşılanmaktadır.

Kentsel dönüşüm projeleri, çoğunlukla çöküntü olarak tanımlanan yoksul ve kırılgan grupların yaşadıkları bölgeleri hedef almaktadırlar. Bu bölgelerde ulaşım, sağlık, uygun dinlenme alanı, sağlıklı çevre, spor alanları, altyapı hizmeti alma, kamusal hizmet alma ve uygun konutlar bakımından yetersizdirler. Kentsel dönüşüm projeleri, tepeden inme yapılmakta, karar verme sürecinde katılımların sağlanmaması, kamulaştırma yoluyla mülksüzleştirme ve zorla evden çıkarma uygulamaları, projenin uygulama sırasında kolluk güçlerinin uyguladığı baskı ve şiddet, barınma başta olmak üzere bilgi edinme katılım ve demokratik temsil, sağlık, eğitim, çalışma ve güvenlik ihlal edilmesine yol açmaktadır (Sadri, 2013: 14).

Kentsel dönüşümün daha geniş bir perspektifle ele alınması ile çöküntü alanlarının çarpık yapıların temizlenmesi yanında ekonominin canlanması, tarihi kültürel değerlerin korunması, mevcut imalathanelerin uyumlu hale gelmesi veya bir başka yere transferinin sağlanması, ekolojik dengelerin gözetilmesi ile çevreye uyumlu yapıların inşa edilmesi, kent içinde yaşayanların refah düzeyini artırmayı işin bir adım ötesi burada yaşayanların yaşam standartlarının yükseltilmesi ile toplumsal barışın sağlanmasına katkıda bulunma hedeflenmelidir. Bunun sağlanabilmesi için de kentsel dönüşüm yapılırken gerek planlama ve gerekse uygulama aşamalarında "açıklık/şeffaflık" ilkesine bağlı kalınmalı, toplumun bilinçlendirilmesi sağlanmalı, başta STK'lar olmak üzere toplumun her kesiminin katkısının sağlanması gerekmektedir.

Bilindiği üzere katılım sözcüğü uzun süredir siyasal ve idari literatürde kullanıla gelen ve günümüzde de kamu yönetimlerinin dönüşümünde sıklıkla ifade edilen bir kavramdır. Nitekim 1980'lerden itibaren temsili demokrasinin yerini katılımcı demokrasi anlayışına bırakmaya başlaması ile gündemde sıkça tartışılan bir yönetim stratejisidir. Bu dönemle birlikte kentsel dönüşüme ilişkin alınan kararlarda bütün aktörlerin dâhil olması önemli hale gelmiştir. Katılımcılığın uygulanmadığı durumlarda ise dönüşümün önünde birçok engelin olacağı anlayışı yaygınlık kazanmaya başlamıştır (Toprak, 2013: 8). Katılım, demokrasinin getirdiği ortaklık ve dayanışmanın güçlü bir özelliği olması nedeniyle, toplumun ortak karar alma özelliğini geliştirmek, sürdürebilmek ve demokratik ilişkileri geliştirmesine yönelik bir birlikteliktir (Toprak, 2013: 9). Bu nedenle kentlerin fiziksel, sosyal ve ekonomik sorunların çözümüne yönelik geliştirilen kararlarda, o bölgedeki yerel halkın, sivil toplum örgütlerinin ve yerel örgütlerin de aktif olarak katılımı gerekmektedir.

Kentsel dönüşüm bakımından katılımcılık, farklı topluluk yapılarından, farklı ilişkilerden ve tüketiciler, üreticiler, kentliler, alan sakinleri, oy verenler, vergi ödeyenler, baskı grupları, etnik ve dini gruplar gibi çok farklı toplulukların çıkarlarının da düşünülmesidir. Bununla birlikte kentsel dönüşümün yerel halkın talepleri doğrultusunda olması gerekir; ancak çıkar gruplarının da unutulmaması gerekir ve kimi çıkarların ya da mekânların yerel toplulukları biçimlendirmeyebileceği ve kimi toplulukların dönüşüme katılmak istemeyebileceği de göz önünde bulundurulmalıdır. Bu durumda yerel halkın katılımını amaçlayan bir dönüşüm ortaklık rolünün, bireylere ortak çıkarlarını belirlemelerinde yardımcı olma ve toplumsal kapasitelerinin geliştirilmesini sağlayacak eylemlere teşvik etme ve bu yolla, yerel toplulukların biçimlendirilmesinde kritik öneme sahiptir. Kentsel dönüşüme yerel grupların katılımı oldukça önemlidir. Böylece bölge

sorunlarının en hızlı ve en az maliyetle çözülebileceği ileri sürülebilir (Atkinson, 2003: 1829-1843). Bu bağlamda kentsel dönüşüm, eğer topluma ait bir bölgeye yönelik çözümler üretiyorsa bu projelere bölgede yaşayanlarında dâhil olması gereklidir. Bölgede yaşayanlar, kentsel dönüşümün nasıl olacağını hangi hizmet ve sosyal donatılara ihtiyaçlarının olacağını, dönüşümün gelecekte hayatlarını nasıl etkileyeceğini bilmelidirler. Bu bakımdan yerel halk, gelecekte hayatını biçimlendirecek olan mekâna istediği şekilde biçim verebilmelidir. Bu nedenle karar verici konumunda bulunan yöneticilerin veya siyasilerin halkın istek ve taleplerine gerekli karşılığı vermeleri önemlidir.

Kentsel dönüşüm süreçlerine katılım Türkiye açısından değerlendirilecek olunursa; katılımcılık konusunda, yerel halkın planlama sürecine aktif olarak katılmadığı söylenebilir. Her ne kadar yasalarda halkın katılımını engelleyen hükümler bulunmamasına karşın halkın planlama sürecine aktif olarak katılmasını zorunlu kılan hükümlerde bulunmamaktadır. Bu anlamda yerel halkın kent planlamasına katılım yolu kapalı olmamakla birlikte, bu yolun kullanılması, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ve ilgili belediyelerin takdirlerine bırakılmıştır. Bununla birlikte yerel halkın planlama sürecine katılması ise belediye meclisleri yoluyla olduğunu belirtmiştir (Keleş, 2012: 278).

Türkiye'de kentsel dönüşümün yaşadığı evrimin ilk ve en önemli basamaklarından birisi 1996'da Habitat 2 İstanbul Konferansı'nda gündeme getirilen ve gelişmeye katkıda bulunan Türkiye'nin Ulusal Raporu ve Eylem Planı kapsamındaki hedef ve ilkelerdir (Ataöv ve Osmay, 2007: 57-82). Bir diğer katılımı sağlayan ya da kentsel dönüşümde katılımın ne kadar önemli olduğunu vurgulayan belge ise Avrupa Kentsel Şartı'dır. Bu şart her ne kadar sözleşme statüsünde olmasa da genel kabul görmüş bağlayıcı bir şart olarak adlandırılabilir.

Habitat konferansında alınan kararlarda insan merkezli ve sürdürülebilir gelişimi içeren bir dizi taahhütte bulunulmuştur (Habitat,1996). Bu konferansta toplamda iki ana tema esas alınmıştır, bunlar; herkese yeterli konut ve kentleşen dünyada sürdürülebilir insan yerleşimleridir. Bunun yanında yaşanabilirlik, halkçılık, yurttaşlık, yapabilir kılma ve yönetim gibi ilkelerde kentsel dönüşümlerde uygulanmak üzere benimsenmiştir. Katılım konusunda bu konferansta verilen taahhütlerden bir tanesi, başta kadınlar, özürlüler ve yerliler olmak üzere, çocukların ve gençlerin çıkarları da dahil olacak şekilde, kentlerin geliştirilmesiyle ilgilenen tüm aktörler arasında (kamu sektörü, özel sektör ve sivil topluluklar) devamlı bir diyaloğa dayalı olarak sürdürülebilir insan yerleşimlerinin geliştirilmesine ve yönetilmesi ve katılımcı yaklaşımı kurumsallaştırmaktır (Habitat, 1996:) Bir diğer madde, kamu kuruluşları, özel

kuruluşlar, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, semt ve sivil toplum örgütleri arasında duyarlı işbirliğini geliştirmeyi taahhüt etmektedirler (Habitat, 1996:).

Esas olarak sözkonusu bu taahhütler konferansta ciddi anlamda konuşulduğu ve çözüm yolu olarak benimsendikleri için fazlasıyla değerli hale gelmektedir. Belirli uygulama stratejileri belirlenmeye çalışılmış, katılımın nasıl sağlanacağı ve sürdürülebilirlik anlamında çeşitli hedefler belirlenmiştir. Kırsal ve kentsel alanlardaki bütün olguların nedenlerinin bir bütün olarak anlaşılması gerekmektedir. İnsan yerleşim metotları göz önüne alındığında sosyal çözülme, büyük ölçekli nüfus hareketleri, işsizlik, çevrenin bozulması da göz önüne alınmalıdır. Kamu sektörü, özel sektör ve topluluklar ortak hareket etmelidir. Ayrıca katılım stratejisine göre, hükümetlerin çabası, özel sektörü, sivil toplum kuruluşlarını ve semt gruplarını yapabilir kılarak herkese yeterli konut ve sürdürülebilir insan yerleşimleri gelişimi hedefine tam katkısını sağlayacak, tüm kadın ve erkekleri birlikte ve toplulukları içinde hükümetler ile her düzeyde çalışabilir kılarak geleceklerini hep birlikte tayin etmelerini, eylem önceliklerine karar vermelerini, kaynakları tespit ve hakkaniyetle tahsis etmelerini ve ortak hedeflere varmak için ortaklıklar kurmalarını sağlayacak mevzuatın, kuramsal ve finansal çerçevelerin oluşturulmasına dayanacağını ileri sürmektedir (Habitat,1996).

Habitat konferansında alınan kararlara göre, sürdürülebilir insan yerleşmelerinin gelişmesi hem sivil toplum kuruluşlarının aktif bağlılığını hem de halkın geniş tabanlı katılımını gerektirmektedir. Yönetimlerin saydam ve hesapverebilir olması gerekmektedir. Hem kentli bağlılığı hem de sorumlu yönetim, sorunların ve önceliklerin belirlenmesinde, hedeflerin koyulmasında, yasal hakların kullanılmasında, hizmet standartlarının tespitinde, kaynakların seferberliğinde ve politika, program ve projelerin uygulanmasında tüm seslerin duyulmasını güvence altına alacak hukuki yollara erişim ve mahalle tabanlı eylem planlaması dahil olmak üzere katılımcı mekanizmaların kurulmasını ve güçlendirilmesini gerekli kılmaktadır (Habitat, 1996).

Kentsel dönüşüm sürecinde katılımı vurgulayan ve Türkiye için bağlayıcılığı olan Avrupa Kentsel Şartı ise, kentsel yapılanmanın ve kentsel dönüşüm içerisinde, Avrupa'nın Kentsel politikalarından yola çıkılarak oluşturulmuştur. Bu politikalar 1980-1982 yılları arasında konseyce düzenlenen "Kentsel Rönesans İçin Avrupa Kampanyası" kapsamında geliştirilmiştir. Avrupa'yı kapsayan; halk ve yerel yönetimlere yönelik olan bu kampanya, yerleşimlerdeki yaşamın daha da iyileştirilmesini amaçlamış ve dört temel konuya ağırlık verilmiştir (Avrupa Kentsel Şartı, 2015):

- Fiziki kentsel çevrenin iyileştirilmesi

- Mevcut konut stokunun iyileştirilmesi
- Yerleşmelerde sosyal ve kültürel olanakların yaratılması
- Toplumsal kalkınma ve halk katılımının özendirilmesi

Avrupa Kentsel Şartı'na göre iyi bir çevrenin düzenli bir toplumun yaratılması kentleşmenin sağlanabilmesi için temel şartın demokrasi ve alınan kararlara halk katılımını sağlanması olarak görülmektedir.

Avrupa Kentsel Şartı'nda halk katılımı, kent yönetimi ve kent planlaması hakkında benimsenen ilkeler şunlardır (Avrupa Kentsel Şartı, 2015).

- Yerel politik yaşama halkın katılımını temin için halk temsilcilerinin özgür ve demokratik olarak seçilebilme hakkı
- Yerel politik yaşamda etkin bir katılım için; halkın yerel, politik ve idari yapılarda belirleyici olması gereği
- Toplum geleceğini etkileyecek her türlü önemli projede halka danışma gereği
- Kent yönetimi ve planlamasının kent karakteri ve özel niteliklerine ilişkin yeterli bilgiye dayandırılması
- Yerel politik kararlarını uzmanlardan oluşacak ekiplerce gerçekleştirilecek kentsel ve bölgesel planlara dayandırılması
- Karar verme sürecinin sonucunda ortaya çıkan politik tercihlerin anlaşılabilirliği ve hayatiyeti
- Gençlerin toplum yaşamına katılımının yerel yönetimlerce sağlanması

Türkiye'de kentsel dönüşüm politikaları ve halkın katılımını vurgulaması bakımından 2008 yılında çeşitli mesleklere mensup ve özellikle akademisyenlerin kamuoyuna kentsel dönüşüm ve yenileme uygulamaları hakkındaki çağrıları da kentsel dönüşüme katılım konusunda önemli bir belgedir. Kentsel dönüşümün genellikle halkın rızasını almadan ya da sorulmadan yapıldığı gerçeğine karşı bu duyuru ve davet yayınlanmıştır. Esas olarak amacı yerel yönetimler, toplumun en fazla dışlanmışlık sorunuyla karşı karşıya olan gruplarını hedef almakta, baskıcı bir müdahale uyguladığı düşünülmektedir. Bu sebeplerden ötürü bu bildiride kentsel dönüşüm ve yenileme süreçlerinde izlenmesi gereken temel ilkeler paylaşılmıştır. Planlamanın bütünlüğü, şehrin değer kazanmış veya kazanacak olan parçalarına değil, bütünsel olarak bir planlama yapılmalıdır. Çok boyutluluk ve uzun dönem, kentsel dönüşüm

adı altında yapılacak işlerin sadece fiziki ve görünüş olarak yapılmamasını, ekonomik ve sosyal boyutlarının da ele alacak şekilde çok etkeni birleştirmesi gerekliliğine vurgu yapar (Akademisyenlerin Kentsel Dönüşüm ve Yenileme Uygulamaları Hakkındaki Duyuru ve Davet, 2008).

Sonuç olarak, kent içindeki alanların dönüştürülmesi aşamasında yerel halkın etkili olmadığı durumlarda, kentsel dönüşüm alanları kent sakinleri tarafından yeni rant alanları olarak görülebilecektir. Aksine halkın katılımının tam olarak sağlandığı projelerin ise uygulanması kolay olabileceği gibi bu projeler bölgede yaşayanlarca da benimsenecek ve uygulama başarıyla sonuçlanacaktır. Bu nedenle bölgede yaşayanların bu sürece dâhil olması katılımı demokratik bir süreç olmanın yanında kaynakların ve hedeflerin daha doğru kullanılmasını, mülkiyetlerin kolay devrini ve halkın dönüşümü benimsemesini daha da kolaylaştıracaktır.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Dünya genelinde sanayileşmenin artması ve gelişmesi buna bağlı olarak üretim sistematiğinin değişmesi insanların kentte yaşama ihtiyaçlarını tetiklemiştir. Buna ek olarak plansız ve öngörüsüz bir şekilde sanayi yatırımlarının yapılması kırsal nüfusun hızlı bir şekilde sanayileşmiş ve ticari olarak gelişmiş kentlere iç göç hareketlerini hızlandırmıştır. Hızlı bir şekilde gerçekleşen bu iç göçün getireceği olumsuz sonuçlar için yeterli kentsel politikaların geliştirilememesiyle, göç alan kentlerin yeni sakinlerinin gereksinimleri olan konut gereksinimleri daha çok kendi kendine yeterli üretim alışkanlığı bulunan bu insanların kendi gayret ve çabalarıyla giderilmiştir.

Kentlerin bu yeni sakinleri kentin dokusuna uygun yapılaşma yerine yaşadıkları kırsal kesimin de etkisinde kalarak kendi gereksinimleri doğrultusunda pratik çözümlerle konut gereksinimlerini gidermek için kentin herhangi bir bölgesinde hızlı bir yapılaşamaya gitmişlerdir. Bu yapılaşmanın doğal sonucu olarak kentlerin belli bölgelerinde çarpık yapılaşma meydana gelmiş başlangıçta dinamik bir yapıya sahip olan bu bölgeler zamanla dinamizmini kaybederek burada yaşayanların gelir durumları azalmış buralar adeta çöküntü haline gelmişlerdir.

Kentlerin içine düştükleri bu çöküntü durumu özellikle 1950'lerden sonraki dönemde kentsel dönüşüm politikalarını ülkelerin gündemlerinin en önemli konularından biri haline getirmiştir. Bu durum kentsel dönüşüm kavramının kentsel siyaset bakımından sıkça tartışılmasına ve farklı anlamlar yüklenmesine neden olmuştur. Bu bağlamda kentsel

dönüşüm; terk edilmiş ve yıpranmış çöküntü alanları dönüştürme, ekonomik açıdan atıl kalmış alanları yeni çekim merkezleri haline getirme, insanlara sağlıklı mekânlar oluşturma ve yaşam kalitesini yükseltme çabalarının toplamı olarak genelleştirilebilir. Bununla birlikte son yıllarda kentsel dönüşümün kapsamına yeni unsurlar eklenmiş ve kentsel dönüşüm deprem, sel ve felaket risklerine karşı belirli dönüşümler sonucu can ve mal güvenliğini tehdit eden kentsel yapıların iyileştirilmesi olarak da düşünülmüştür.

Son dönemlerde bütün dünya ülkelerinin kamu yönetimlerinde neoliberal politikaların yaygınlık kazanmasına paralel olarak kent kavramı da bir ölçüde değişime uğrayarak sermayenin yeniden üretimi mekânı haline gelmiştir. Böylece kentlerin, mekânlarını sermaye açısından çekici hale getirme çabası içine girdikleri ve birçok yapısal değişikliklere gittikleri görülmektedir. Küreselleşen bu dönüşüm beraberinde, "küresel kent" söylemini ortaya çıkarmıştır. Küresel kent ile kente küresel yatırımları çekerek küresel ekonominin merkezi olma ve ülkenin ekonomik gelişmesini sağlama hedeflenmektedir. Bu bağlamda kentlere küresel sermayeyi çekebilme adına rezidanslar, oteller, toplantı ve kongre merkezleri, alışveriş, eğlence ve iş merkezleri inşa edilmektedir. Bu yapıların inşası için ihtiyaç duyulan arsa ihtiyacının karşılanabilmesinin temel aracını ise kentsel dönüşüm projeleri oluşturmaktadır.

İlk başlarda kentsel dönüşüme ilişkin söylemlere olumlu anlamlar yüklenilmesine rağmen gerçekte bu söylemlerin otoriteler tarafından halktan destek görmeyen politikaların meşrulaştırılmasının bir yöntemi olarak kullanıldığı da ileri sürülebilir. Bu bağlamda özellikle günümüz kentlerinin bu tip meşrulaştırıcı söylemler üzerinden küresel veya yerel sermayenin bir aracı olarak metalaştırıldığı da söylenebilir. Böylelikle söylem düzeyinde tüm kentliler için avantajları ortaya konularak meşrulaştırılan dönüşüm kavramının, proje ve uygulama aşamasında kimi durumlarda bu meşruiyet düzlemini yitirdiği ifade edilebilir. Bu söylemler ile oluşturulan kentsel dönüşüm projelerinde, halk çoğunlukla proje uygulama sürecine dâhil edilmemiş, kendilerine yeterli bilgi verilmeden uygulamaya sokulmuş ancak uygulama aşamasında haberdar olabilmiştir. Böylece otoritelerin gündemlerinden düşmeyen katılım, yerellik, yönetişim ve sosyal proje gibi sloganlar tamamen söylemden ibaret olmuştur. Bu durum ise halkı tamamen dönüşüm projelerinin dışında bırakarak "dönüşüm mağdurları" haline getirmiştir. Halk ise bu mağduriyete karşı dernekler, sivil toplum örgütleri ve çeşitli düzeylerde platformlar oluşturarak tepkilerini dile getirmiş, dönüşüm mağduru olmaktan bir ölçüde kurtulmaya ve seslerini duyurma çalışmışlardır.

Kentsel dönüşümde amaç bölgenin sorunlarına ve gereksinimlerine bağlı olarak, farklı kesimlerden aktörlerin katılımının gerçekleştiği, siyasal, idari ve ekonomik çıkarlardan uzak, tamamen kent halkının yaşam kalitesini yükseltmeye odaklanan, yaşanabilir mekânlar üretmek olmalıdır. Bunun yanında merkezi ve yerel otoritelerin dönüşümdeki asıl amaçlarını söylemlerin arkasına saklayarak halkı ikna etme ve dönüşümü kabul ettirme gibi yöntemlerden vazgeçerek, halka dönüşümün asıl amacını anlatarak halkı dönüşüme ikna etmenin ve dâhil etmenin yollarını aramalıdırlar. Ayrıca kentsel dönüşüm fiziksel mekânın dönüşümünün yanı sıra sosyal gelişim, kültürel birliktelik, mahalle geleneği, ekonomik kalkınma, çevrenin korunması ve sürdürebilirliğinin sağlayacak projeler geliştirilerek ele alındığı takdirde başarıya ulaşabilir.

Kentsel dönüşüm planlama ve uygulamalarında ilk başta kentin belli bir alanının çarpık yapılaşmadan kurtarılıp daha düzenli bir alt yapıya kavuşturma, burada yaşayanların daha modern ve çağa uygun konutlarda yaşamasını sağlamak olarak algılanmaktadır. Ancak kentsel dönüşüm olgusu bu şekilde dar bir perspektiften bakılmak yerine daha geniş bir zaviyeden ele alınmalıdır. Kentte yaşayanların salt konut gereksinimini ve kentin bu alanının görüntüsünün düzeltilmesi yanında burada yaşayanların sosyal olarak topluma entegrasyonunun sağlanması, yapılacak kentsel dönüşüm projelerinde de o yerin ekonomik canlılığına tekrar kavuşturulması hedeflenerek ona göre proje hazırlanmalı ve o bölgede yaşayanların ekonomik gelirlerinin yükseltilmesi ve refah seviyelerinin artırılması hedeflenmelidir. Çünkü kaliteli bir mimari ve fiziksel çevre ilkesinin yanında güvenlik, kirletilmemiş sağlıklı bir çevre, konut, dolaşım, sağlık, spor ve dinlence, kültürlerarası kaynaşma, işlevlerin uyumu, ekonomik kalkınma, sürdürülebilir kalkınma, mal ve hizmetler, doğal zenginlikler ve kaynaklar, finansal yapı ve mekanizmalar, eşitlik ilkeleri günümüzde artık temel kentli hakları olarak ön plana çıkmıştır. Dolayısıyla aslında kentsel dönüşümde sorunların daha akılcı tespit edilmesi, sorunlara yönelik çözüm anlayışının katılımla gerçekleştirilmesi gerekliliği bu noktada önem kazanmakta ve kentsel dönüşüm politikalarının, tekdüzelikten kurtarılması gerekmektedir. Bunun yolu da halkın merkezi ve yerel yönetimlerin tüm icraatlarına ilişkin doğrudan kaynağından bilgi edinme hakkı ve yollarının açık tutulmasıdır.

Kentsel dönüşüm sürecinde temel sorun alanlarından bir diğeri bu dönüşüm projelerinin karar ve yorumlama aşamasında oluşturulacak kadro konusudur. Bu bakımdan insan-çevre ilişkilerinden ortaya çıkabilecek hemen her olumlu/olumsuz çıktıyı doğru analiz edebilecek sosyologların; bu değişim ve yenileme (renewal) sürecinin insanların üzerinde

yaratabileceği olağan hasarı en aza indirgeyebilecek psikologların; insanların en önemli değişmezlerinin başında gelen dini inanışlarının kentsel dönüşüm sürecinde de sağlıklı bir şekilde yaşamalarına yardımcı olabilecek ilahiyatçıların; bir kentin tarihsel dokusunun sürdürülebilirliği hususunda tarihçilerin; insan merkezli bir kentsel dönüşüm ihtiyacının karşılanması hususunda sosyal politikacıların bu süreç içerisinde ciddi bir işbirliği içerisinde olabileceği bir kurul oluşturulmalıdır.

Kentsel dönüşüm politikaları oluşturulmadan önce bu sistemin çevre kirliliği ya da bir rant kavgası sorununa yol açmaması için gerekli yasal alt yapının, yasal düzenlemeler yapılarak hazırlanması gerekmektedir. Bu yasal alt yapıyla birlikte halkın devlete olan güven sorunu da aşılmış olacaktır. Aksi takdirde bu projeler özellikle gecekondu ve kaçak yapılaşma da gibi kentlerde yaşanan sorunlara çözüm getiremediği gibi yeni ve farklı sorunları da beraberinde getirecektir. Aynı zamanda kentsel dönüşümün genellikle uygulandığı grup alt-orta sınıf diye tabir edilen maddi durumu kısıtlı olanaklara sahip gruptur ki gecekonduların yıkılarak yapıldığı kentsel dönüşümün uygulandığı alanlarda bu kişilere belirli bir maddi külfet yüklenmektedir. Dar gelirli grubun uzun bir süre düzenli olarak konut ödemesi yapmaları da pek çok ülke koşullarında zor olarak nitelendirilebilir. Kentsel dönüşüm yapılacak alanların sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik yapısına göre farklı modellerin üretilmesi zorunluluğu bu aşamada ortaya çıkmaktadır.

Sözkonusu bu sorun alanları çerçevesinde katılım öncelikli ve dönüştürülen mekanların lokal sorunlarını dikkate alacak kentsel dönüşüm projelerinin geliştirilmesi için önem arzeden hususlar şu şekilde belirlenebilir;

- Asıl olan projelerin uygulanabilirliği açısından kenti merkeze koymak yerine, kentte yaşayan insanları politikanın merkezine yerleştirmek gerekir.
- Kentte insanları soylulaştırma yerine insanların kente adaptasyon sağlamasını kolaylaştıracak sosyo-kültürel politikalar geliştirilmelidir.
- Kentsel yapılarda kentlerin görev havası taşımaları yerine kendilerine bir gelecek tasarlamaları gerekmektedir.
- Kentsel dönüşümün sağlıklı işleyebilmesi için oluşturulacak kurullarda sadece teknik kesimlerin değil sosyal bilimle uğraşanlarında yer alması önemli bir katkı sağlayacaktır
- Kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının ortak çalışabileceği alanlar geliştirilmelidir.

- Kentsel sorunların yok edildiği bir dönüşüm politikası yerine çözüm odaklı bir politika izlenmelidir.
- Asıl önemli nokta ise kentlerde dönüşüme maruz kalan sakinlerin topluma entegrasyon sürecinin olumlu gerçekleşmesi için gerekli önlemlerin alınması gerekir.
- Özellikle yerel idarelerin ortak çabaları ve diğer kurum ve kuruluşların, halkın katılımı ile bu çalışmaların çağdaş, demokratik, katılımcı bir platformda tartışılıp, geliştirilmesi ve hızla gelişen kentlerin gelişirken özgün kimliğinin devamlılığının da sağlanması sürdürülebilir bir kent modeli yaratmada zorunludur.

Sonuç olarak, kentsel dönüşüm süreçlerine, kentlerin makro planlarının yapımından yani kentlerin yönetiminden başlayarak, halkın ve halkın örgütlü temsilcilerinin katılımı önemli bir konudur. Bu sağlanamadığı takdirde tüm süreçler ve yatırımlar sağlıksız kentsel gelişmenin, israfın, kentsel yağmanın ve güçsüz kesimlerin zarar görmesini engelleyemeyecektir. Dolayısıyla dönüşümün karar alma ve uygulama sürecinde oluşturulabilecek ortaklık modellerine paydaşların katılımının boyutlarının yüksekliği başarılı bir kentsel dönüşümün ön koşuludur. Kentsel dönüşüm uygulamalarının amacı rant odaklı ve parçalı çözümler üreten politikalardan ziyade, kent muhataplarının dahil olduğu, uzun soluklu, insan odaklı ve yaşanabilir kentler yaratmak olmalıdır. Kısacası kentsel dönüşüm politikalarının sadece ekonomik temellere dayalı değil planlı ve sürdürülebilir politikalara dayalı olarak geliştirilmesi günümüz kentlerinin en önemli önceliğidir.

KAYNAKLAR

Açıkgöz, A. T. (2014). **Kentsel Dönüşümün Ekonomik, Mekânsal, Sosyal Etkileri ve Kamunun Rolü: Ankara Gültepe (Çinçin) Örneği,** (Yayımlanmamış Yükseklisans Tezi), Ankara: Gazi Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü.

Akademisyenlerin Kamuoyuna Kentsel Dönüşüm ve Yenileme Uygulamaları Hakkında Duyuru ve Davet (2008). http://www.akademi-kentsel-donusum.blogspot.com.tr, (Erişim Tarihi: 17.06.2015)

Akkar, Z. M. (2006), **Kentsel Dönüşüm Üzerine Batıdaki Kavramlar: Tanımlar, Süreçler ve Türkiye,** Ankara: TMMOB Şehir Plancılar Odası Yayınları, ss:29-38

Ataöv, A. ve Osmay, S. (2007), "Türkiye'de Kentsel Dönüşüme Yöntemsel Bir Yaklaşım", **METU JFA**, (24/2), ss. 57-82.

Atkinson, R. (2003). "Domestication by Cappucino or a Revenge on Urban Space? Control and Empowerment in the Management of Public Spaces", **Urban Studies,** (40), pp. 1829-1843.

Avrupa Kentsel Şartı (Sözleşme Statüsünde Olmayan Şart), http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/KentSart-1.pdf, (Erişim Tarihi: 17.07.2015).

Bayram, A. M. (2006). "Kentsel Dönüşüm Tartışmaları", **Türkiye Mimarlar Odası,** Bülten: 40, Dosya: 01, Mayıs-Haziran, Ankara, ss. 7-11.

Bumin, K. (2010). **Demokrasi Arayışında Kent,** Konya: Çizgi Yayınları.

Çağla, H. ve İnam, Ş. (2009). "Yerel Yönetimler Öncülüğünde Yapılan Kentsel Yenileme Proje Uygulamaları Üzerine Bir İnceleme", **12. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı,**Ankara. http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/96e651946818e07_ek.pdf, (Erişim Tarihi: 20.06.2015),

Çakılcıoğlu, M. ve F.Ö. Cebeci (2003). "Kentin Çöküntü Alanlarında Uygulamada Yetersiz Kalan İmar Planlarının Yerine Alternatif Planlama Süreçleri", **Kentsel Dönüşüm Sempozyumu,** İstanbul, 11-13 Haziran, ss: 295-300

Dinçer, İ. (2007). "Tarihi Kentlerin Korunması ve Yeniden Düzenlenmesinde Sorumluluk ve Yeterlilik Sorunları" **Tarihi Yarımada Sempozyumu,** İTÜ, 15-16 Kasım, İstanbul, ss. 57-63.

Görmez, K. (2004), **Bir Metropol Kent Ankara Sosyal Yapı-Kimlik-Yaşam**, Ankara: Odak Yayınevi.

Habitat Gündemi ve İstanbul Deklarasyonu (1996). "Hedef ve İlkeler, Taahhütler ve Küresel Eylem Planı", **Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat 2**, İstanbul.

İlkme, M. (2008). **Kentsel Dönüşüm ve Bursa Raporu,** Bursa: TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları.

Kaya, E. (2009), Kentsel Dönüşüm Projeleri ve Halk Katılımı, **Toplum ve Demokrasi,** 3(6-7), Mayıs-Aralık, ss 203-216.

Kayasu, S. ve S.S. Yaşar (2003). "Kentsel Dönüşüm Üzerine Bir Değerlendirme: Kavramlar, Gözlemler", **Kentsel Dönüşüm Sempozyumu**, 11-13 Haziran, YTÜ, İstanbul, ss: 20-64

Keleş, R. (2014). **100 Soruda Türkiye'de Kentleşme, Konut ve Gecekondu,** İstanbul: Cem Yayınevi.

Keleş, R. (2012). **Kentleşme Politikası,** Ankara: İmge Yayınevi.

Roberts, P. and H. Sykes (2004). **Urban Regeneration: A Handbook,** London: Sage Publications.

Sadri, S. Z. (2013). **Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları**, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Sönmez, İ. Ö. (2005), "Kentsel Dönüşüm Süreçlerinde Aktörler- Beklentiler- Riskler", **Ege Mimarlık Dergisi,** Sayı : 53, ss. 16-21.

Thomas, S. (2003), **A Glossary of Regeneration and Local Economic Development**, Manchester: Local Economic Strategy Center.

Toprak, Z. (2013), "Türkiye'nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi", Güncel Sorunlar Işığında, Türkiye'de Yerel Yönetimler, **Yerel Yönetimler Sempozyumu,** Ankara: Yenimahalle Belediyesi.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü, (2009). http://www.tdk.org.tr/, (Erişim Tarihi:25.06.2015).

Wirth, L. (2002). "Bir Yaşam Biçimi Olarak Kentlileşme", **20.Yüzyıl Kenti**, (Der. Bülent Duru ve Ayten Alkan), Ankara: İmge Kitabevi, ss. 75-102.

YARATICI KENTLER VE KENTSEL YETENEK ÜZERİNE BİR TARTIŞMA

Yrd. Doç. Dr. Dilek Memişoğlu

İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi, dmemisoglu@yahoo.com

Yrd. Doç. Dr. Gökhan Kalağan

Bartın Üniversitesi, gkalagan@gmail.com

Özet

Günümüzde bir çok alanda olduğu gibi kentlerin gelişimi ve dönüşümü de süreklilik arz etmekte ve bu süreçte insanı merkeze alan bir anlayış ön plana çıkmaktadır. Bu anlayışta kentlerin yaratıcı bireylere daha çok önem vermesi ve bu bireylerin kendini gerçekleştirerek daha inovatif ürünler üretebilmesi için onları motive edecek ortamlar oluşturulması söz konusu olmaktadır. Bu nedenle yaratıcı bireylerin yaşadıkları ortamlarda onları buralarda yaşamaya motive eden unsurların ne olduğunun ortaya çıkarılması ve bu bireylerin yaratıcılıklarını arttırmak için yapılması gerekenlerin belirlenmesi önem kazanmaktadır. Yaratıcı bireylerin kendi öz/doğal yeteneklerini ortaya koyup bunları gerçekleştirebildikleri ve bu nedenle yaşamayı tercih ettikleri kentler ise çoğunlukla yaratıcı kentler olarak nitelendirilmektedir.

Yaratıcı kent kavramı 1980'lerle birlikte ortaya çıkmış ve 1990'ların başından itibaren de daha yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. Yaratıcı kent kavramı dört farklı açıdan ele alınmaktadır. Bunları sanatsal ve kültürel altyapı olarak yaratıcı kent, yaratıcı ekonomi olarak yaratıcı kent, güçlü bir yaratıcı sınıfın karşılığı olarak yaratıcı kent ve yaratıcılık kültürünü teşvik eden bir yer olarak yaratıcı kent olarak sıralamak mümkündür. Yaratıcı kent kavramı içerisinde kentlerin sahip olduğu en önemli kaynağın insanlar olduğu vurgulanmaktadır. Bu doğrultuda insanların "aklı, arzuları, motivasyonu ve yaratıcılığı"; kentleşme sürecinde, "coğrafi konumun, doğal kaynakların ve pazara erişimin" yerini almaktadır. Böylece kentlerde yaşayanların ve çalışanların "yaratıcılıkları", kentlerin yapılanmaları ve dönüşüm süreçleri üzerinde etkili olmakta ve her kent için benzersiz olan "kentsel yetenek" olgusu ortaya çıkmaktadır.

Modern kent kuramları kentlerin analizinde ekonomik, sosyal, fiziki ve demografik faktörler üzerinde durmakta ve kentleri genellikle bu faktörler çerçevesinde incelemektedirler. Kentleşmeyi ve kentlileşmeyi doğrudan etkilediği kabul edilen "yaratıcılık" konusu ise, bu kuramlarda eksik kalmaktadır. Bu çalışmada yaratıcı bireylerin - yaratıcı kentler üzerindeki etkisi tartışılarak kentsel yeteneğin keşfinin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda öncelikle "yaratıcı kent" ve "yaratıcı birey/sınıf" kavramları ele alınarak, bunların karşılıklı etkileşimleri sonucunda yeni bir kavram olarak ortaya çıkan "kentin yeteneği" üzerindeki etkisi tartışılmakta ve bu noktada kentsel kimlik olgusunun önemi vurgulanmaktadır.

Anahtar kelimeler: Yaratıcı Endüstriler, Yaratıcı Kent, Yaratıcı Sınıf, Kentin Yeteneği, Kent Kimliği.

GİRİŞ

Ekonomik gelişme ile kentler ve kentsel bölgeler arasında yüksek bir etkileşim bulunmaktadır. Öyle ki ekonominin büyümesi durumunda kentsel birimler büyümekte, ekonominin küçülmesi ise kentsel birimleri de olumsuz etkilemektedir. Tarihsel sürecin bu durumu doğrular nitelikte olduğu söylenebilir. Zira ekonomik kalkınmanın farklı evreleri, kentsel kalkınma üzerinde etkili ve belirleyici olmuştur. 19. yüzyılda, Sanayi Devrimi ile birlikte tipik imalathane/fabrika kentleri doğmuş, 20. yüzyılda Fordist kitle üretiminin yükselişi geniş endüstriyel metropollerin büyümesine neden olmuştur. Kentsel ekonomik yapılar, Fordist kitle üretim rejiminden sonra belirgin bir değişim geçirmişlerdir. Bu durum, hem daha sermaye yoğun üretim yöntemlerine doğru bir dönüşüme hem de daha ucuz işgücünün bulunduğu yerlere yönelinmesine neden olmuştur. Aynı zamanda üretim yöntemi de değişmiş ve daha esnek üretim modelleri kabul edilmiştir. Daha esnek çalışma yapısına sahip post-Fordist piyasalar, zamanla Fordist dönemin katı işgücü piyasalarının yerini

almıştır. Bu da kentsel bölgelerin ve şehirlerin gelişimi üzerinde etkili olmuştur. Değişen ekonomik yapılar, bazı ekonomik faaliyetlerin sona ermesi, bazılarının ise yükselmesi, üretim rutinlerinin değişimine yol açarak, kentsel alanlarda yaşamı yaygın şekilde etkilemiştir (ACRE, 2007: 1).

Ekonomi ve kültür, çağdaş dünyada, hem makro ve hem de mikro boyutta kalkınmanın ekonomik, kültürel, teknolojik ve sosyal yönlerini birleştiren yeni bir kalkınma paradigması olarak ortaya çıkmaktadır. Yaratıcılık, bilgi ve bilgiye erişim, bu yeni paradigmanın merkezinde giderek belirginleşen bir gerçek olarak ortaya çıkmaktadır. Yaratıcılık, bilgi ve bilgiye erişim, ekonomik büyümeyi hızlandıran motor güç olarak nitelendirilmekte ve küreselleşen dünyada ekonomik gelişmeyi teşvik etmektedir. Bu bağlamda "Yaratıcılık", yeni fikirlerin formülasyonu ve bu fikirlerin sanat ve kültür ürünleri, fonksiyonel kreasyonlar, bilimsel buluşlar ve teknolojik yenilikler gibi alanlarda özgün eserler üretmek için uygulanması anlamına gelir. (UNCTAD, 2008: 3)

1. YARATICI EKONOMİ VE YARATICI ENDÜSTRİLER

Sübjektif bir içeriğe sahip olan ve genel bir tanımı olmayan yaratıcı ekonomi; potansiyel ekonomik büyüme ve kalkınmayı üreten, yaratıcı varlıklara dayalı, gelişmekte olan bir kavram olarak nitelendirilmektedir. Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD), yaratıcı ekonominin özelliklerini şöyle sıralamaktadır (UNCTAD, 2008: 4):

- Yaratıcı ekonomi, sosyal içerme, kültürel çeşitlilik ve insani gelişmeyi teşvik etmek suretiyle gelir elde etmeyi, yeni iş alanlarının açılmasını ve ihracat kazançlarının artmasını sağlayabilir.
- Yaratıcı ekonomi, ekonomik, kültürel ve sosyal yönleri olan bir kavramdır ve tüm yönleriyle teknoloji, fikri mülkiyet/fikir hakkı ve turizm hedefleri ile etkileşim içindedir.
- Yaratıcı ekonomi, bilgi temelli ekonomik faaliyetlerin bütünüdür ve makro ekonomik ve mikro ekonomik düzeyde gelişme hacmi ve bağlantıları söz konusudur.
- Yaratıcı ekonomi, disiplinlerarası yenilikçi politika tepkileri için çağrıda bulunmakta ve bunun için uygun bir gelişme seçeneği sunmaktadır.
- Yaratıcı ekonomilerin merkezinde yaratıcı endüstriler bulunmaktadır.

Yaratıcı ekonomi, özellikle gelişmekte olan ülkeler için özel bir önem taşımaktadır. Bu nedenle yaratıcı ekonomiyi teşvik edici politikalar geliştirilmeli ve bu noktada belli hususlar da gözden kaçırılmamalıdır. Bu doğrultuda öncelikle, yaratıcı kapasite ve teknik beceri arasındaki ilişki göz önünde bulundurularak eğitime ve sosyal sermayeye yatırım yapılmalı, gelişmiş dijital alt yapı tamamlanmalı ve yüksek hızlı geniş bant ağlara erişim sağlanmalıdır. Ayrıca kültürel varlık yönetimi ve toplumun kültürel gelişiminin sağlanması için stratejiler belirlenmelidir. Yaratıcı endüstrilerde, küçük ve orta ölçekli işletmelerin finansmanında yenilikçi teknikler desteklenmelidir. Formel ve informel yaratıcı endüstriler bir araya getirilerek, yaratıcı kümelenmeler oluşturulmalıdır. Ayrıca yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde karar alıcıların rol oynadığı genel bir kültür politikası oluşturulmalıdır. Ulusal düzeyde yaratıcı endüstrilerin büyüklüğünü ve önemini tespit etmek ve aralarındaki ilişkiyi anlamak için gelişmiş bir veri toplama sistemine ihtiyaç bulunmaktadır (Flew, 2013).

Yaratıcı endüstriler kavramı, nispeten yenidir ve 1994 yılında Avustralya'da Yaratıcı Ulus Raporunun yayınlanması ile ortaya atılmıştır. Bununla birlikte 1997 yılında Birleşik Krallık'ta Hükümetin Kültür, Medya ve Spor Bölümü aracılığıyla "Yaratıcı Endüstriler Görev Gücü"nü kurması ile yaratıcı endüstri politika yapıcıları daha geniş bir şekilde etkilemiştir. Yaratıcı endüstri kavramı, dikkat çekici şekilde sanatın ötesinde kültürel endüstrileri de kapsayacak şekilde gelişmiştir ve son zamanlara kadar ticari değeri olduğu kabul edilemeyen potansiyel ticari ekonomik faaliyetlere yaklaşımda bir değişim yaratmıştır. 2004 yılında düzenlenen Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD), yaratıcı endüstriler kavramı için önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu kongrede yaratıcı endüstriler konusu uluslararası alanda ekonomi ve kalkınma gündemine taşınmıştır (UNCTAD, 2008: 11-12).

UNCTAD'ın yaratıcı endüstrilere yaklaşımı "yaratıcılık" kavramının, güçlü bir sanatsal bileşene sahip faaliyetlerinden fikri mülkiyete dayanan ve mümkün olduğunca geniş bir pazar için üretilen ekonomik faaliyetlere doğru genişletilmesi dayanmaktadır. UNCTAD, "üretime dönük faaliyetler" (sahne sanatları veya görsel sanatlar gibi geleneksel kültürel etkinlikler) ile "satışa dönük faaliyetler" (reklam, yayıncılık veya medya ile ilgili faaliyetler gibi daha piyasaya yönelik) arasında bir ayrım yapar ve ikinci grubun ticari değerini düşük üreme maliyetlerinden ve diğer ekonomik alanlara kolay transferinden elde ettiğini savunur. Bu açıdan bakıldığında, kültürel endüstriler yaratıcı endüstrilerin bir alt dalını oluşturmaktadır. (UNCTAD, 2008: 13)

Bu doğrultuda, "Yaratıcı endüstriler" yaratıcılık ve entelektüel sermayenin birincil girdi olarak kullanıldığı mal ve hizmetlerin ortaya çıkarılması, üretimi ve dağıtılması döngüsü olarak tanımlanabilir. Yaratıcı endüstriler bilgiye dayalı faaliyetler bütününden oluşur ve bu süreçte yaratıcı içerik, ekonomik değer ve pazar hedefleri gözeterek somut mallar ve soyut, entelektüel veya sanatsal hizmetler üretir. Yaratıcı endüstriler, çeşitli yaratıcı faaliyetlerin etkileşimi ile ilgili geniş ve heterojen bir alan oluşturmaktadır. Bu kapsamda geleneksel sanatlar ve el sanatları, yayıncılık, müzik, görsel sanatlar ve sahne sanatlarından film, televizyon ve radyo yayıncılığı, yeni medya ve tasarım gibi teknoloji yoğun ve hizmet odaklı endüstrilere kadar uzanan bir dağılım söz konusudur. (UNCTAD, 2008: 4)

Yaratıcı endüstriler, gelişen dünyada kentsel ve bölgesel ekonomik gelişmenin önemli bir unsurudur. Yaratıcı endüstrilerin yükselişinin Keynesyen düzenleyici rejime dayanan Fordist üretim tarzının sona ermesi ile ilişkili olduğunu söylemek mümkündür. Böylece küresel pazarlara entegre olunması ve yeni teknolojilerin ortaya çıkarılabilmesi, bu yolla rekabet avantajı oluşturacak yeni kaynakları arama çabası ortaya çıkmıştır. Yaratıcı endüstrilerin genellikle küçük ve çevik firmalardan oluştuğu ve birbiriyle ilişkili bir ağ içerisinde faaliyette bulunduğunu söylemek mümkündür. Yaratıcılığa ve üretime ek olarak, pazarlama ve dağıtım da bu ağ içinde yer alan anahtar kavramlardır (Rantisi vd., 2006:).

Yaratıcı endüstriler, üzerinde tartışılan geniş kapsamlı bir konu olmakla birlikte, UNCTAD tarafından belli başlı noktaların altı çizilmektedir. Buna göre yaratıcı endüstriler (UNCTAD, 2008: 13):

- Girdi olarak yaratıcılık ve entelektüel sermayeyi kullanan mal ve hizmetlerin oluşturulması, üretimi ve dağıtımı döngüsünden oluşur.
- Bilgi temelli etkinliklerden meydana gelir ve sanata, potansiyel gelir getiren ticari faaliyetlere ve fikri mülkiyet haklarına odaklanır.
- Yaratıcı içerik, ekonomik değer ve pazar hedefleri doğrultusunda hem somut ürünleri hem de maddi olmayan entelektüel veya sanatsal hizmetleri içermektedir.
- Sanatkarlar, hizmetler ve endüstriyel sektörler arasında kavşak noktasıdır.
- Dünya ticaretinde yeni bir ekonomik sektör oluştururlar.

Yaratıcı endüstrilerin sistematik bir şekilde sınıflandırılması ve daha anlaşılır bir gruplama yapılması için çeşitli modeller geliştirilmiş ve sınıflandırmalar yapılmıştır. Bu

sınıflandırmalardan biri de UNCTAD tarafından yapılmıştır. Bu sınıflandırmada yaratıcı endüstriler geniş bir çerçevede ele alınmıştır ve birçok ülkenin ve endüstrinin "yaratıcı endüstriler" başlığı altında çeşitli sanayilere sahip olması göz önünde bulundurulmuştur. Buna göre yaratıcı endüstriler dört temel gruba ayrılmaktadır (UNCTAD, 2008: 14):

Kültürel Miras: Geleneksel kültürel ifadeler (sanat ve el sanatları, festivaller ve kutlamalar), Kültürel siteler(arkeolojik siteler, müzeler, kütüphaneler, sergiler)

Sanat: Görsel sanatlar(resim, heykel, fotoğraf ve antikalar), Sahne sanatları (canlı müzik, tiyatro, dans, opera, sirk, kukla)

Medya: Yayıncılık ve basılı medya (kitap, basın ve diğer yayınlar), Görsel-işitsel (film, televizyon, radyo ve diğer yayınlar)

Fonksiyonel tasarımlar: Tasarım (iç, grafik, moda, mücevher, oyuncak), Yeni Medya (yazılım, video oyunları, dijital yaratıcı içerik) ve Yaratıcı hizmetler (mimari, kültür ve eğlence reklam, yaratıcı araştırma ve geliştirme (Ar-Ge), dijital ve diğer ilgili yaratıcı hizmetler).

Günümüzde yaratıcı endüstriler, hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyüme ve istihdamın sağlanması ile sosyal uyumun yeniden inşa edilmesi için stratejik bir araç olarak kabul edilmektedir. Bu önemine istinaden, yaratıcı endüstriler esas itibariyle yaratıcılığı ve entelektüel sermayeyi birincil girdi olarak kullanır ve bu girdileri kullanmak suretiyle mal ve hizmet geliştirir ve üretim ve dağıtım yaparlar. Yaratıcı endüstrilerin merkezinde bireysel beceri ve yetenekler ve bireysel yaratıcılık bulunmaktadır. Bu sayede yaratıcı endüstriler entelektüel zenginliği artırabilme, yeni iş alanları oluşturabilme ve zenginlik ve refah yaratma potansiyeli taşırlar. Yaratıcı endüstriler için farklı sınıflandırmalar söz konusu olmakla birlikte, genellikle yazılım, yayıncılık, mimarlık, tasarım, televizyon ve radyo, reklamcılık, film, müzik, sahne sanatları, görsel sanatlar, grafik sanatları, video ve bilgisayar oyunları ve moda gibi endüstriler bu kapsamda sayılmaktadır (UNCTAD, 2008).

Üzerinde durulması gereken önemli bir diğer nokta da, sözü edilen yaratıcı endüstrilerin büyük bir bölümünün, bilgi yoğun faaliyetler ile önemli bir ilişki içinde olduğudur. Örneğin medya, eğlence, tasarım veya mimarlık alanlarında üretim yapmak, çok yetenekli ve uzman çalışanları gerektirir. Bu anlamda yaratıcılık ve bilgi, ciddi anlamda iç içe geçmiştir. Diğer bir deyişle, ifade edilen ekonomik faaliyetler yaratıcı endüstrinin bir parçasıdır ve yaratıcı endüstriler bilgi yoğun endüstriler ile iç içe geçmiştir (ACRE, 2007: 19).

Bu durum bir kez daha yaratıcı sınıfın önemini ortaya koymaktadır. Yaratıcı endüstrilerin ve yaratıcı ekonomik faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli bilgi, yaratıcı bireylerde bulunmakta ve bu bireyler tarafından kullanılmaktadır. Dolayısıyla yaratıcı endüstrinin dinamik gücünü yaratıcı bireylerin ve yaratıcı sınıfın oluşturduğu söylenebilir. Yaratıcı sınıf yaşadığı yerde, yaşadığı kentte bilgisini ürüne dönüştürmekte ve yaratıcı endüstrinin oluşturulmasında önemli rol oynamaktadır. Bu anlamda yaratıcı sınıfın bir kentte yaşaması, o kent için önemli avantajlar sağlamaktadır. Kentler için sahip oldukları fiziki koşullar kadar kentte yaşayan yaratıcı sınıf da kentsel kalkınma anlamında önemli hale gelmektedir.

2.YARATICI SINIF

Richard Florida'nın ortaya attığı yaratıcı sınıf kavramı, Amerika'da hızla popülerlik kazanmış ve akademik çevrelerce tartışılmaya başlamıştır. Yaratıcılığın ekonomik kalkınma ile kentsel ve bölgesel başarıdaki rolünü analiz eden Florida; yetenek, teknoloji ve hoşgörünün bu başarıda önemli şartlar olduğu sonucuna ulaşmıştır. Florida, ortaya attığı 3T (Talent, Technology, Tolerance) modelinde, büyümenin yaratıcı insanlar (yetenek) tarafından desteklendiğini, bu insanların kültürel çeşitliliğin olduğu yeni fikirlere açık yerleri tercih ettiğini (hoşgörü) ve kültürel sermaye yoğunluğunun yeni ürünlere (teknoloji) dayandığını öne sürmüştür. İfade edilen bu şartların sağlanması ile birlikte iş oluşumu, iş yaratma ve ekonomik büyüme ile sonuçlanacağı varsayılmaktadır (Florida, 2002: 11).

Yaratıcı bir çağa girildiğini iddia eden ve bu çağda insanların orijinal fikirleri ile kilit bir rol oynadığını ileri süren Florida, şehirlerin ekonomik kalkınmasında bu bireylerin önemli rol oynayacağını belirttiği yaratıcı sınıfı iki gruba ayırmaktadır. Bunlar çekirdek grup ve profesyonel gruptur. Çekirdek grup, bilim adamları, mühendisler, üniversite profesörleri, şairler, yazarlar, eğlence sektöründe çalışanlar, sanatçılar, mimarlar, tasarımcılar, kültürel açıdan önemli kişiler, araştırmacılar ve analistlerden oluşmaktadır. Profesyonel grup ise, iş yönetimi, ileri teknoloji ile bağlantılı sektörler, finansal hizmetler, hukuk ve sağlık hizmetleri gibi alanlarda çalışanları kapsamaktadır (Florida, 2002: 8-9).

Daha spesifik olarak, yaratıcı sınıf, ekonomik işlevi yeni fikirler, yeni teknoloji veya yeni yaratıcı içerik oluşturmak olan; fen ve mühendislik, mimarlık ve tasarım, eğitim, sanat, müzik ve eğlence sektöründeki insanları kapsamaktadır. Florida'nın yaklaşımında, yaratıcı sınıf ayrıca iş, finans ve hukuk dünyasından da geniş bir yaratıcı profesyonel grubu içerir. Yaratıcı sınıf, ister sanatçılar ya da mühendisler, isterse de müzisyen veya bilgisayar bilimciler ya da yazarlar ve girişimciler olsun, bu işçiler yaratıcılık, bireysellik, farklılık ve liyakat gibi ortak yaratıcı değerleri paylaşırlar. Yaratıcı sınıf, yaratıcılık yoluyla ekonomik

değer üreten insanlardır ve bireysellik, meritokrasi (yeteneğe göre adam atama üzerine kurulu sistem), çeşitlilik ve açıklık yaratıcı sınıfın değerlerini oluşturur. (UNCTAD, 2008: 16)

Yaratıcı sınıfın yerleşim yeri tercihinde iktisadi yerleşim faktörleri kadar sosyal yerleşim faktörlerinin de önem taşıdığını düşünen Florida (2006), yaratıcı sınıfın bu doğrultuda çeşitliliğin ve hoşgörü ortamının olduğu kentlerde yaşamayı tercih ettiklerini iddia etmektedir. Durağanlıktan uzak olan ve akıcı, hareketli bir nitelik sergileyen yaratıcı sınıf, yaşadığı yerden memnun olmaması durumunda bir yerden diğerine hareket edebilme serbestiliğine sahiptir. Bu noktada yaratıcı sınıfın yaşadığı kentten beklentisi, hoşgörü ikliminin olması ve istediği gibi yaşayıp özgürce kendini ifade edebildiği ortamların bulunmasıdır. Florida'ya göre yaratıcı kentler oluşturulmak isteniyorsa, kentler iktisadi yerleşim faktörleri kadar sosyal yerleşim faktörlerini de dikkate almalı ve yüksek eğitim mezunları, bilgi yoğun ve yaratıcı endüstrilerde çalışanlar, yaratıcı ve bilgi yoğun firmaların yöneticileri ve göçmenleri kente çekebilmek için bu yönde yatırım yapmalıdır.

Yaratıcı sınıfa ilişkin bu tespitler, sosyal yerleşim (soft location) faktörlerin önemini ortaya koymaktadır. Zira, hem yaratıcı sınıfın yükselişinin desteklenmesi hem de yaratıcı endüstrilerin ortaya çıkışı, yeni bir tür yaratıcılık ve bilgi temelli ekonomi ile paralel gitmektedir. Bu yeni durumda sosyal yerleşim faktörleri önemli bir rol oynamaktadır. Sosyal yerleşim faktörlerinin tam olarak ne olduğu veya olabileceği net olmamakla birlikte, barlar, kafeler ve restoranlar dahil olmak üzere insanların bir araya geldiği fiziki yapılar ve kamusal veya yarı kamusal alanlar bir şehrin yaratıcı insanları etkilemesi açısından önemli kabul edilmektedir. Giderek küreselleşen bir ekonomide, mekana özgü sosyal yerleşim faktörleri, detaylı mekansal tercihlere neden olabilmektedir. Kent atmosferi, sosyal iklim gibi ölçümü çok zor olan kavramlar ile konut ve mahalle kalitesi ve konut piyasasının işleyişi gibi daha az belirsiz kavramlar bu tartışmanın temel boyutlarını oluşturmaktadır. Örneğin, eğer konut piyasası yaratıcı sınıfın istediği şartları sağlamazsa, yaratıcı bireyler başka bir yere kayabilecektir (ACRE, 2007: 21). Bu durum ise kentsel mekanların ve kentsel mekan kalitesinin önemini artırmaktadır. Zira yaratıcı sınıf kentsel mekan kalitesinin yüksek düzeyde olduğu kentleri, yaratıcı kentleri yaşam alanı olarak tercih etmektedir.

3. YARATICI KENTLER

Yaratıcı ekonomi fikri aynı zamanda "yaratıcı kent" kavramının ortaya çıkmasına yol açan kentlerin ekonomisine de tatbik edilmiştir. Bu terim, farklı türlerdeki kültürel faaliyetlerin, kentin ekonomik ve sosyal işlevselliğinin ayrılmaz bir bileşeni olduğu bir kent kompleksine işaret eder. Böyle kentler güçlü bir sosyal ve kültürel altyapı üzerine inşa edilme

eğilimindedir. Böylelikle yüksek yoğunlukta göreceli yaratıcı istihdama sahip olabilirler ve iyi yapılandırılmış kültürel olanakları nedeniyle iç yatırım çekebilirler (UNCTAD, 2008: 16).

Yaratıcı kent kavramı ve fikri 1980'lerin sonunda ortaya çıkmıştır ve kentlerin küreselleşmeyle mücadelesinde rol oynayarak kentlerin yeniden yapılanmasında yardımcı bir faktör olmuştur. "Yaratıcı kent" kavramı 1990'ların başında daha belirgin bir şekilde ileri sürüldüğünde, bazı kentlerde yaratıcılık konusunda daha fazla potansiyel olduğu kabul edilmiştir ve bu doğrultuda Londra, Tokyo, New York, Amsterdam gibi şehirlerin daha kapsamlı bir yaratıcılığa sahip olduğunun da altı çizilmiştir. Bununla birlikte, yaratıcı kent kavramı kentin potansiyelinin ortaya çıkarılabilmesi adına önemli kabul edilmiştir. Yaratıcı kent fikri, insanların hayal gücü ile düşünmesi, planlaması ve hareket edebilmesi için gerekli koşulların yaratılması gerektiğini savunmaktadır (UNCTAD, 2008: 18).

Yaratıcı kentlerle ilgili altı çizilmesi gereken önemli bir nokta, yaratıcı kentlerin bilgi temelli olması ve kentlerde yaşayan bilgi işçilerinin yaratıcı kentlerin oluşmasında ve şekillenmesinde önemli rol oynamasıdır. Dolayısıyla kentler değer yaratılması için bilgi işçilerini desteklemeli ve daha iyi bir kent rejimi oluşturulması için özen gösterilmelidir. Bilgi temelli yaratıcı kent, kolektif bilgiyi teşvik etmek ve beslemek üzerine tasarlanmalıdır. Çünkü entelektüel sermaye ve yaratıcı sınıfın yetenekleri zamanla etkin ve sürdürülebilir refah eylemlerini şekillendirecektir. Bu bağlamda kent, insan sermayesini de çevreleyen yapısal sermaye olarak görülmekte ve yaratıcı bilgi işçisine daha yüksek değer vererek yapısal sermaye ile insan sermayesini birleştirmektedir (Edvinsson, 2006: 7).

Yaratıcı bilgi işçileri, ekonomik işlevi "yeni fikirler, yeni teknoloji ve/veya yeni yaratıcı içerik" yaratmak olan ekonomistler, hukuki ve mali danışmanlar, bilişim danışmanları, mühendisler, doktorlar, bilim adamları, gazeteciler, sanatçılar ve yöneticiler gibi meslek gruplarından oluşmaktadır (Trip, 2007: 502). Kentlerin tasarımı ve kentsel mekan kalitesi, söz konusu yaratıcı sınıf ve bilgi işçileri için kritik bir öneme sahiptir. Bu nedenle kent tasarımında ve yönetiminde küresel vatandaşlar ve yerel politikacılarla işbirliği içinde olan tasarımcılara ve idarecilere kilit roller düşmektedir. Bu, yerel fırsat alanıyla küresel fırsat alanının birleştirilmesi, güçlendirilmesi anlamına da gelmektedir. Yaratıcı kentler oluşturmak anlamında bilgi temelli kent tasarımı; ekonomi, kentsel çalışmalar ve bilgi yönetimi perspektiflerini entegre etmeye yardımcı olacak bir birleştirici kavram niteliğindedir (Edvinsson, 2006: 12).

21. yüzyıl kentlerin yüzyılı olacaktır. Bu nedenle yaratıcı kent kavramı bir eylem çağrısı olarak nitelendirilmektedir. Günümüzde özellikle gelişmiş ülkelerde kentlerde yaşayan

insan sayısı ülke nüfusunun yarısını çoktan geçmiş ve hatta % 75-80 düzeylerine ulaşmıştır. Bu durum şehirlerin yaşanması cazip yerler haline getirilmesi gerektiği ihtiyacını da beraberinde getirmektedir. Zira kentlerin en önemli kaynağı, burada yaşayan insanlardır. İnsan zekası, arzuları, motivasyonu, hayalleri ve yaratıcılıkları kentsel kaynaklar olarak; yerleşim yeri, doğal kaynaklar ve pazara erişim gibi unsurların yerini almaktadır. Kentlerde yaşayanların ve çalışanların yaratıcılığı, kentlerin gelecekteki başarısını da belirleyecektir. Bu durum aynı zamanda kentlerin hayatta kalma ve uyum yeteneği ile de ilgilidir (Landry, 2004: xiii).

Ekonomik sektörün kentlerin ekonomik canlılığı üzerinde hem doğrudan hem de dolaylı etkisi ve katkısı söz konusudur. Bu doğrultuda, çıktıya, gelir ve istihdama, katma değere olan doğrudan katkılar ile kültürel etkinlikler nedeniyle kenti ziyaret eden turistlerin harcamaları gibi dolaylı katkılardan söz edilebilir. Buna ek olarak, kentler sahip oldukları aktif kültürel hayat ile merkezlerinde bulunmak isteyen diğer endüstrileri çekebilirler ve böylece çalışanlar için de keyifli ve teşvik edici bir ortam sağlayabilirler (UNCTAD, 2008: 17).

Yaratıcı kentlerle ilgili mevcut anlayış ve araştırma, yaratıcı endüstrilerin (istihdam, firmalar) varlığına, ekonomik üretimlerine (brüt katma değer, ihracat, vs.) ve nasıl çalıştıklarına (kilit aktörleri, yerel ağlar) odaklanma eğilimindedir. Sonuç olarak, "Yaratıcı Kentler" sözü edilen göstergelerde yüksek değerlere sahip olan ve/veya bu girişimlerde belirli politikaya sahip olan kentler olarak karşımıza çıkmaktadır. Birçok Avrupa ve dünya kenti artık yaratıcı endüstrileri geliştirici teşvik politikaları uygulamaktadır. Bu noktada, yaratıcı endüstriye sahip olmanın yaratıcı kenti oluşturmak için yeterli olup olmadığı sorusu da giderek anlam kazanmaktadır (Chapain and Comunian, 2009: 220-221). Hall (2004) ise, "Yaratıcı Kent"i tanımlamak amacıyla hem kültürel üretimin ve hem de tüketim varlığının önemini vurgulamaktadır. Buna göre, bir yaratıcı kent sadece kültürel üretim ve tüketimin altyapılarının bulunduğu yer değil, aynı zamanda bu ikisinin bağlantılı olduğu bir yerdir.

Yaratıcı kent kavramı, geniş bir içeriğe sahip olmakla birlikte, basitleştirmek için kavram dört faklı açıdan ele alınmıştır: Sanat ve kültür altyapısı olarak yaratıcı kent, yaratıcı bir ekonomi olarak yaratıcı kent, güçlü bir yaratıcı sınıf anlamında yaratıcı kent ve yaratıcılık kültürünü teşvik eden bir birim olarak yaratıcı kent. Bununla birlikte yaratıcı kent kavramı, yaratıcı ekonomiden de yaratıcı sınıftan da daha kapsayıcıdır. Yaratıcı kent kenti, bir çok kuruluşun entegre sistemi ve kamu, özel ve toplum sektörlerinin oluşturduğu bir karışım olarak değerlendirir. Bu hızlı ve etkili değişim döneminde, bir kentteki farklı organların daha

yaratıcı olması gerektiğini ve sorunlara karşı birlikte çalışması gerektiğini, yoksa ilerleme kaydedilemeyeceğini iddia eder (UNCTAD, 2008: 18).

Yaratıcı kentlerde, sadece sanatçılar veya yaratıcı ekonomiye dahil olanlar bulunmaz. Yaratıcılık, sorunları yaratıcı bir şekilde çözen herhangi birinden gelebilir veya bir sosyal hizmet uzmanı, bir işadamı, bir mühendis, bir bilim adamı ya da bir kamu görevlisi yaratıcı olabilir. Kentsel bağlamda ise, ilginçtir ki, ilginç fikirler ve projeler üretmek için farklı anlayışlarda takımların oluşturulması tercih edilmektedir. Bu durum, yaratıcın kentin kapsamlı bir yaratıcı yer olduğunu vurgulamaktadır. Yaratıcı bürokrasisi, yaratıcı bireyleri, örgütleri, okulları, üniversiteleri ve çok daha fazlası olmalıdır. Yaratıcılığı teşvik ederek ve kamusal, özel ve toplumsal alanlarda yaratıcılık fikrini destekleyerek, kentsel sorunlar için daha kapsayıcı çözüm potansiyelleri ve olanakları ortaya koyulabilir (UNCTAD, 2008: 19).

Bir birey ya da örgüt olarak yaratıcı olmak nispeten kolaydır. Fakat bir kent olarak yaratıcı olmak farklı kültürlerin karışımını ve kültürlerin katılımını gerektiren farklı bir yapıdır. Bu yapı, ölçülebilir risk almaya, yaygın liderliğe, stratejik olarak ilkeli ve taktiksel olarak esnek olmaya işaret eder. Bu durumu maksimize etmek, zihniyet değişikliği, algı, hırs, irade, kentin ağ kapasitesinin anlaşılması, kültürel derinlik ve zenginlik gerektirir. Bu dönüşümün örgüt kültürü üzerinde güçlü bir etkisi vardır. Binlerce zihniyet değişikliğini, insanlar için yaratıcı koşullar oluşturmayı, dönüşümü bir kerelik değil bir olay olarak değil, devam eden bir süreç olarak görmeyi gerektirir. Tüm bunların yanında ayrıca, kendisi de yaratıcı olan bürokrasi gerektirir. Bu anlamda Londra, iyi bir yaratıcı kent örneği olarak değerlendirilmektedir. Zira yaratıcı endüstriler Londra ekonomisinde ikinci büyük sektörü oluşturmaktadır (UNCTAD, 2008: 19).

Yaratıcı kentlerin gelişiminin desteklenmesi önemlidir, çünkü bunlar dinamizmin, esnekliğin ve ulusal ekonominin rekabet gücünün artmasında önemli bir rol oynamaktadır. Bu rolü, kentsel bölgelerde bulunan bireysel işçilerin, firmaların ve diğer örgütlerin yenilikçiliğini geliştirmek suretiyle yerine getirirler. Bilgi temelli veya öğrenen ekonomilere doğru yaşandığı kabul edilen yaygın kanı ile birlikte, yaratıcı şehirler yenilik, esneklik ve kalitenin geliştirilmesini destekleyerek ekonomik değer yaratılmasında önemli bir odak haline gelmiştir. Yaratıcı kentlerin gelişimi teşvik edilmeli ve beslenmelidir, çünkü fırsatların ve yaşam kalitesinin artırılmasında önemli bir potansiyele sahiptirler. Diğer yandan, ekonomik dinamizmin artırılması ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, mekan kalitesinin güçlendirilmesi ile de güçlü bir ilişki içindedir (Gertler, 2004: 1).

Yaratıcı kentlerle ilgili uluslararası kuruluşlar tarafından da çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Bu doğrultuda UNESCO tarafından 2004 yılında kurulan Yaratıcı Şehirler Ağı, değişen kültür algısını ve ekonominin bir parçası olarak kültürün toplumdaki rolünü yansıtmaktadır. Ağ fikri, dünyadaki pek çok kentin yaratıcı endüstrilerin ekonomik ve sosyal kalkınmada nasıl daha büyük bir rol oynamaya başladığını fark etmesine dayanmaktadır. Bununla birlikte, kentlerin bu potansiyeli nasıl kullanacaklarını veya kalkınmada uygun aktörlerle nasıl bir araya gelebileceklerini net olarak bilememeleri, böyle bir ağın varlığına ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur. Bu ağın temel amacı, bu nedenle, yapabilme bilgisi (know-how), deneyim ve en iyi uygulamaların alışverişini sağlamak, dünya üzerindeki kültürel kümelenmelerin gelişimini kolaylaştırmak ve böylece yaratıcı endüstriler yoluyla yerel ekonomik ve sosyal kalkınmayı teşvik etmektir. Kültürel endüstriler kapsamında belli alt sektörlerin kalkınma ihtiyaçlarına daha iyi odaklanabilmek için, Yaratıcı Şehirler Ağı yedi tematik ağ planlamıştır ve şehirler odaklanmak istedikleri bir alanı seçebilirler. Şehirler, yaratıcı potansiyellerinin olduğu edebiyat, sinema, müzik, halk sanatı, tasarım, bilgi teknolojisi/medya sanatları veya gastronomi alanlarında ağa katılmak için başvuruda bulunabilirler. Bu noktada şehirler, ekonomik ve sosyal kalkınma için en büyük potansiyele sahip oldukları alanlarda aday olmaya teşvik edilmektedir (UNCTAD, 2008: 19).

Yaratıcı kentlerle ilgili uluslararası alanda yapılan çalışmalar yanında gözden kaçırılmaması gereken bir nokta da, kamu politikası oluşturulması noktasında karşımıza çıkmaktadır. Zira ulusal düzeyde alınan kararlar, yerel düzeyde etkiler yaratmaktadır. Kaynak transferleri ve harcamaları, yerel düzeyde fiziksel ve sosyal altyapıya yatırım yapılmasını desteklemektedir. Ulusal kültür politikasının da bu noktada doğrudan kültürel organizasyonları desteklemesi ve kültürel ürünler (müzik, dans, görsel sanatlar, film, televizyon, edebiyat, dergi ve kitap basımı gibi) üzerinde vergi indirimine gidilmesi, kültürel yaratıcı endüstrilerin yabancı hakimiyetinden korumasında etkili olacaktır. Ayrıca ifade özgürlüğünün korunması ve fikri mülkiyet haklarının güvence altına alınması kültürel yaratıcılığın beslenmesine ve desteklenmesine yönelik bir iklim oluşturacaktır. Bu tür politikalar, kimi zaman farkında olmadan, yeni, kültür temelli ekonomik aktivitelerin ortaya çıkmasında, yaratıcı kültür endüstrilerinin kurulmasında ve teknolojik yapabilme bilgisinin (know-how) ortaya çıkmasında etkin koşulların yaratılmasına yardımcı olacaktır (Gertler, 2004: 7).

4. KENTSEL YETENEK VE KENT KİMLİĞİ

Kimlik kavramı "Doğadaki herhangi bir canlıyı veya objeyi başka canlı veya objelerden ayıran, öncelikle onu görsel, işitsel vb. diğer duyularla algılanan, kendine özgü olma durumu" olarak tanımlanabilir. (Es, 2008: 91).

Kent kimliği ise kent imajını etkileyen; her kentte farklı ölçek ve yorumlarla kendine özgü nitelikler taşıyan; fiziksel, kültürel, sosyo-ekonomik, tarihsel ve biçimsel faktörlerle şekillenen; kentliler ve onların yaşam biçiminin oluşturduğu; sürekli gelişen ve sürdürülebilir kent kavramını yaşatan; geçmişten geleceğe uzanan büyük bir sürecin ortaya çıkarttığı anlam yüklü bütünlük olarak özetlenebilir (http://sehirkimligi.com, 2015).

Kent kimliği, bir kentin özgünlüğünün oluşmasında ve yaşatılmasında özel bir öneme sahiptir. Kent kimliğinin bir kente kattığı özgün değerleri şöyle sıralamak mümkündür (Demir, 2006, 117- 122):

- Kentin kimliğinin olması, en başta onu diğer kentler arasından ayrılıp, tanınır bir hale gelmesini sağlar.
- Büyüme modeli kent kimliğine uygun biçimde gelişir.
- Kentin var olan kimliğine zarar verecek kullanımlar en baştan reddedilir.
- Toplumsal duyarlılık kent kimliğine bağlı olarak artar.
- Yapılması düşünülen yatırımlarda nitelik ve uygunluk aranmaya başlanır.
- Kentsel kaynakların kullanımı kent kimliğine paralel olarak rasyonalize olur.

Kent kimliği ve o kente ait kültürel, yerel, özgün değerleri birbirleri ile kaynaştırmak, bir bütün haline getirmek oldukça zorlu bir süreçtir. Bu süreç, kentle ilgili çeşitli katılımcıları ve aktörleri ilgilendirmekte ve kapsamaktadır. Bu katılımcıları ve temel aktörlerini şöyle sıralayabiliriz:

- Kentin "seçilmiş" yöneticilerinden oluşan yerel ve genel "siyaset" temsilcileri.
- Kentin "atanmış" yöneticilerinden oluşan "bürokrasi" temsilcileri.
- Kentin "adanmış" yöneticilerinden oluşan "sivil toplum" temsilcileri.
- İlgili bölümlerin yöneticilerinden ve öğretim üyelerinden oluşan "üniversite" temsilcileri.

- Sanayi, ticaret ve meslek odalarının yöneticilerinden oluşan "sektör" temsilcileri.
- Alanında uzman, usta, yönetici olmuş "kültür-sanat-spor" öncüleri.
- Sosyal doku içinde "kanaat önderi" özelliği taşıyan seçkin kişiler.
- Kentin kamuoyu algısının oluşmasında ve gelişmesinde etkili olan "medya" mensupları.

Görüldüğü gibi yerele ait özgün ve kültürel değerlerin ortaya koyulması ve kent kimliğinin oluşturulması geniş bir katılımcı çevresini gerektirmektedir. Bu süreçte yer alan temel aktör ve katılımcılar, özgün kent kimliği ve yeteneğini keşif ve belirleme sürecinde çeşitli kriterlerden yararlanmakta ve bu kriterler doğrultusunda hareket etmektedirler. Söz konusu bu değerlendirme kriterlerinin başında kenti anlatan temel simge ve semboller gelmektedir. Zira bu temel simge ve semboller kentin özgünlüğünü ayırt edici bir şekilde ortaya koymaktadırlar. Bunların yanında kente ait tabiat güzelliği, tarihi, kültürel, sosyal ve sanatsal özgün unsurlar da önem taşımaktadır. Temel simge ve sembollerde olduğu gibi, kentle özdeşleşen tabiat güzellikleri, tarihi, kültürel, sosyal ve sanatsal unsurlar da kentin özgün yapısının oluşmasında önemli rol oynamaktadır Kentin teknik ve ekonomik gelişmişliği, üretim alanları ve konuları, iç ve dış turizm potansiyelleri de söz konusu değerlendirme kriterleri arasında yer almaktadır. Yaratıcı sınıf olarak da ele alınabilecek kentin beşeri sermayesi; bilimsel ve akademik yapısı, insan kaynakları ve demografik durumu önemli bir kriter olarak karşımıza çıkmaktadır. Son olarak kentin çevresel sorunları, kentsel dönüşüm ve gelişim politikaları kentsel özgünlük yaratmada ve kent kimliğinin oluşturulmasında dikkat edilen kriterler arasında yer almaktadır (http://sehirkimligi.com, 2015).

Özgün kent kimliği ve yeteneği konusunda, katılımcıların, kent ile ilgili özetlenen unsurları analiz etmeleri sonucunda, o kentin olan ve olması gereken vizyonu belirlenebilmektedir. Bu çerçevede kentin; kaybedilmiş değerlerini geri kazanma, kazanılmış değerlerini koruma ve yeni değerler üretme plan ve programları sistematize edilebilir.

Türkiye'de özellikle son yıllarda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, kentlere ait özgün değerleri içeren, kentsel kimlik ve yeteneğin keşfine yönelik çalışmalar yapmaktadır. 2014–2015 yılları arasında gerçekleştirilen, "Kent Kimliği Çalıştayları", özellikle, "Ordu, Kırşehir, Adıyaman, Düzce, Sivas, Kütahya, Konya, Kahramanmaraş, Bursa, Samsun, Şanlıurfa, Tokat, Amasya, Sakarya, Nevşehir, Kastamonu, Gaziantep ve İstanbul (Üsküdar)"da, kent kimliği ve

kentsel yeteneklerin keşfi ve belirlenmesi konusunda oldukça başarılı görüş ve çalışmalara yer vermiştir.

Ayrıca, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yanı sıra; daha çok yerel düzeyde olmak üzere; "Eyüp, Selçuk, Bornova, Altındağ, Kırşehir, Yalova, Selçuklu ve Büyükçekmece" belediyelerinin; Kent kimliğinin doğal, tarihi ve kültürel miras ile olan ilişkisi, kent kimliğinin ayırt edici özelliklerini belirleme ve pekiştirme, küreselleşmenin tek tipleştirici etkisine karşı kente kendine özgü farklılık kazandırma ilke ve yöntemleri, kentin ulusal ve uluslararası düzeyde bilinirliğini sağlama doğrultusunda bilinç, bilgi ve vizyon geliştirme konularında çalışanlar ve gönüllü katılımcılara yönelik eğitim çalışmaları, dikkat çekici örneklerdir (http://www.tarihikentlerbirligi.org, 2015). Yerel ve ulusal düzeyde bu tür etkinlik ve çalışmaların yaygınlık kazanması, kent kimlik ve yeteneğinin keşfi ve bilinirliğinin sağlanması bakımından yararlı olacaktır.

SONUÇ

Son yıllarda kentlerin önemi giderek artmaktadır. Bir yandan kentlerin ülke nüfuslarının önemli bir kısmını barındırması ve bu anlamda ciddi bir nüfus yoğunluğunu içermesi diğer yandan kentlerin ekonomik kalkınmanın itici gücü olarak görülmeye başlanması ile birlikte kentler üzerine yapılan vurgu daha da kuvvetlenmektedir. Bu anlamda yaratıcı endüstrilerin de odak noktasında yaratıcı kentler bulunmaktadır. Yaratıcı kentler sahip oldukları yaratıcı sınıf ve yaratıcı potansiyelle ekonomik kalkınmanın yeni lokomotifi olarak nitelendirilmektedir.

Yaratıcı kentlerin ekonomik kalkınmadaki önemli rolü kadar, kentsel yeteneklerin ortaya koyulmasında ve kentsel kimlik oluşturulmasında da ciddi bir payının olduğunu söylemek mümkündür. Diğer yandan kentsel yeteneğin keşfi ve değerlendirilmesi de yaratıcı sınıfı kente çekeceği için kentin yaratıcılık potansiyelini yükseltecektir. Bu noktada, yaratıcı kent fikrinin kentsel yeteneğin geliştirilmesinde nasıl etkili olabileceği ve kullanılabileceği sorusu önem kazanmaktadır. Zaman zaman göz ardı edilmiş veya silinmiş olsa da her kentin kendi içsel dinamiklerinden kaynaklanan bir kentsel kimliğinin olduğunu ifade etmek mümkündür. Kent kimliğinin ortaya çıkarılması ve korunması, yaratıcı kent ortamının sağlanmasına yardımcı olacaktır. Bunun yanında yaratıcı kent fikrinin geliştirilmesi ve yaratıcı kentlerin oluşturulması kent kimliğinin güçlenmesine ve kentsel yeteneğin değerlendirilmesine olanak sağlayacaktır.

Bu noktada ulusal ve yerel düzeyde hem politika yapıcılara ve uygulayıcılara hem de diğer kentsel aktörlere, üniversitelere, özel sektör temsilcilerine ve sivil toplum katılımcılarına önemli rol ve sorumluluk düşmektedir. Bu doğrultuda kentsel altyapı yatırımları ya da iktisadi yerleşim faktörleri göz ardı edilmeden sosyal yerleşim faktörlerine gereken önem verilmelidir. Diğer bir ifadeyle, kentin tanımlanmasında ve yapılandırılmasında kentsel değerler, kente özgü değerler göz ardı edilmemelidir. Burada gözden kaçırılmaması gereken nokta, her kentin kendine özgü yapısı ve değerleri, kent kimliği ve yeteneğinin olduğu gerçeğidir. Bu özgün yapı ve kimlik, kentsel yaratıcılık bağlamında kentin yapılandırılmasına yansıtılmalıdır.

Kentlerin özgün kimliklerinin ve yeteneklerin ortaya çıkarılması ve korunması bir yandan kentsel yaratıcılığı olumlu yönde etkileyip yaratıcılık potansiyelinin kullanılabilmesini sağlarken diğer yandan da kentlerde yaşanan sosyal, fiziksel ve kültürel erozyonun önlenmesinde yardımcı olacaktır. Bunun yanında, kendini yaşadığı kente ait hisseden bireylerin oluşmasına yardımcı olacak ve kentlerin hem yaratıcı sınıf için bir çekim merkezi haline gelmesini sağlayacak hem de kentsel yaratıcı ekonominin gelişmesinde önemli bir rol oynayacaktır. Diğer yandan özellikle kentsel dönüşüm sürecinde birbirine benzeyen kentlerin ve yapılanmaların ortaya çıktığı bir dönemde, birbirinin aynı olan kentlerin önlenmesini sağlayacak ve her kent kendi özgün doğasıyla ve yapısıyla varlığını sürdürmeye devam edecektir. Son olarak, hepsini de tamamlayacak şekilde kültürel mirasın yeni nesillere aktarılması ve yaşatılması sağlanabilecektir (http://www.tarihikentlerbirligi.org, 2015).

Özellikle son yıllarda gündemde olan ve kentlerin yeniden yapılandırılmasında ciddi rol oynayan kentsel dönüşüm çalışmaları bu anlamda bir fırsat olarak değerlendirilebilir. Böylelikle bir yandan kentin sosyal dokusu korunup sürdürülürken, sosyal faktörler anlamında eksiklikleri giderilebilir diğer yandan da bir anlamda yaratıcı ekonominin itici gücü olan ve kentsel kalkınmada rol oynaması beklenen yaratıcı sınıf için de cazip ve tercih edilir yaşam alanları, kentsel mekanlar oluşturulabilir.

KAYNAKÇA

ACRE - Accommodating Creative Knowledge Competitiveness of European Metropolitan Regions within the Enlarged Union (2007). A Literature Review from a European Perspective, University of Amsterdam

Chapain, Caroline and Comunian, Roberta (2009) Creative cities in England: researching realities and images. Built Environment, 35, (2), 220-237.

Demir, Cüneyd (2006). "Kent Kimliği Geliştirme Sürecinde Mekânsal Model Tasarımı ve Kent Plancılarının Rolü", Planlama, 2006/3,s. 117-122.

Edvinsson, Leif (2006) Aspects on the city as aknowledge tool. Journal of Knowledge Management, vol. 10. no.5, 6-13.

Es,Muharrem (2007); "Kentlilik Bilinci ve Yerel Siyaset", Yerel Siyaset Sempozyum Bildirileri (8 Aralık 2007), Okutan Yayıncılık, İstanbul, s.91-114.

Flew, Terry (2013) Creative Industries – A New Development Pathway,

http://terryflew.com/2014/03/creative-industries-a-new-development-pathway.html, (03.08.2015)

Florida, Richard L. (2002). The Rise of Creative Class: and How It's Transforming Work,Leisure, Community and Everday Life. New York: Basic Books.

Florida, Richard L. (2006). The Flight of the Creative Class: The New Global Competition for Talent. Liberal Education, Summer 2006. http://www.aacu.org/liberaleducation/le-su06/le-su06_feature3.cfm, (03.08.2015)

Hall, Peter (2004) Creativity, Culture, Knowledge and the City. Built Environment, 30, 256-258.

Trip, Jan Jacob (2007) Assessing Quality of Place: A Comparative Analysis of Amsterdam and Rotterdam, Vol. 29, No. 5, 501-517.

Gertler, Meric S. (2004) Creative Cities: What Are They For, How Do They Work, and How Do We Build Them?, Canadian Policy Research Networks, Background Paper F-48,

http://www.cprn.org/documents/31348_en.pdf, (03.08.2015)

Landry, Charles (2004) A Creative City A Tollkit for Urban Innovators, Comedia Earthscan Publications, London Sterling, VA.

https://books.google.com.au/books?hl=en&lr=&id=0zEEMxe96tMC&oi=fnd&pg=PA1&ots=xNSkdRV3XP&sig=2X2Mx6Mk4SYFPfQLoQAAapLBIGU#v=onepage&q&f=false, (03.08.2015)

Rantisi, N.M., D. Leslie and S. Christopherson (2006). Placing the Creative Economy: Scale, Politics, and the Material. Environment and Planning, 38 (10): 1789-1797.

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2008). Creative Economy Report, http://unctad.org/en/Docs/ditc20082cer_en.pdf, (08.07.2015)

http://sehirkimligi.com/sehir-kimligi.html, (28.08.2015)

http://www.tarihikentlerbirligi.org/kent-kimligi-ve-kentlilik-bilinci-egitimi-tamamlandi/, (28.08.2015)

KENTSEL YENİLEŞME VE DÖNÜŞÜM POLİTİKALARININ SÜRDÜRÜLEBİLİR KENTSEL YAŞAM KALİTESİNİN ARTIRILMASINDAKİ ETKİSİ

Yrd. Doç. Dr. İsmail BAŞARAN[1]
Bartın Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ibasaran@bartin.edu.tr
Yrd. Doç. Dr. Gökhan KALAĞAN[2]
Bartın Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, gkalagan@bartin.edu.tr
Arş. Gör. Salih ÇİFTÇİ[3]
Bartın Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sciftci@bartin.edu.tr

Özet

Bu çalışmada öncelikle kentsel yenileşme ve kentsel dönüşüm kavramlarının tanımı yapılmıştır. Bu tanımlamanın altında, kentsel dönüşümü gerektiren nedenler ile kentsel dönüşümün amaçları belirtilmiştir. Daha sonra kentsel yaşam kalitesi tanımlanarak, kentsel yaşam kalitesinin ekonomik, sosyal ve fiziksel bileşenleri açıklanmıştır. Avrupa Kentsel Şartı'nda yer alan, kentsel yaşam kalitesini artırabilmek amacıyla iyi bir kent yönetimi için gerekli ilke ve yükümlülükler tanımlanmış ve sıralanmıştır. Sürdürülebilir kentsel yaşam için özellikle Birleşmiş Milletler tarafından yapılan çalışmalar dikkate alınarak kentsel yaşam kalitesinde sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi için gerekli olan ilkeler üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kavramlar: Kentsel Yenileşme, Kentsel Dönüşüm, Sürdürülebilirlik, Kentsel Yaşam Kalitesi

1. GİRİŞ

Günümüz kentlerinde sürekli bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Bu doğrultuda kentsel yaşam da çok yönlü bir içeriğe sahip olmaktadır. Bu içerik; yapıları, örgütleri ve yaşam biçimlerini de etkilemekte ve yaşam kalitesi arayışlarını hızlandırmaktadır. Kentsel yaşama uyum sağlayan birey, yaşam kalitesinin anlamını daha iyi kavrayarak kentsel sorunların farkına varmaktadır. Dolayısıyla kendi özel hayatında yaşam kalitesine ulaşmış olsa da, yaşadığı yerin kentsel yaşam kalitesinin artırılmasında katkı sağlamak için önemli bir rol oynayacaktır.

Çağdaş toplumların sanayileşme ve modernleşmeyle elde ettikleri refahın ve ekonomik gelişmenin bir sonucu olarak yaşam kalitesine yöneldikleri gözlemlenmektedir. İnsanoğlunun yaşamını kolaylaştırmak ve daha iyiye ulaşmak için verdiği uğraş sürecini ifade eden kalite kavramının temelinde insana verilen değer yatmaktadır. Bu anlamda yaşam kalitesi, araştırılan ve artırılması gereken bir nesne haline gelmektedir. Yaşam kalitesi kavramı, modern hayatın gelişimi ve toplumların çağdaşlaşmasıyla birlikte gündeme gelen ve gelişen bir kavram olmasına rağmen ilk kentlerden, Antik Kent dönemine, Eski Yunan ve Mısır döneminden günümüze kadar, tarihi süreç içinde hep var olmuş bir olgudur.

1
2
3

Örneğin M.Ö. 2150 tarihinde Hammurabi Kanunu'nda bile yaşam kalitesinin izlerine rastlanılmaktadır. *"Bir inşaat ustası, her hangi bir kişi için bir ev inşa eder, ustasının yetersizliği ve işini gereği gibi yapmaması nedeniyle yıkılarak ev sahibinin ölümüne sebep olursa, o evi yapan usta öldürülür."* ifadesi kentlerde kalite olgusunu açık bir şekilde anlatmaktadır.

Kentsel yaşam kalitesi; kentin fiziksel, sosyal ve ekonomik özelliklerinin bir arada bulunmasıyla ortaya çıkan bir olgudur. Bu üç özelliğin bir bütün olarak bir araya gelmesi aynı zamanda kentsel refah olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla kentsel yaşam kalitesi fiziksel çevre, sosyal çevre ve ekonomik çevre kalitesine yönelik bileşenlerden oluşmaktadır.

Kentsel yaşam kalitesi; toplum, ekonomi ve çevre ekseninde, yaşam kalitesi ve çevre kalitesinin karşılıklı etkileşiminde gerçekleşen nesnel ve öznel değerlendirme ölçütleri ile ifade edilebilen bir kavramdır. Kentsel yaşam kalitesinin geliştirilmesi için bir yandan kentin fiziki gelişimi sağlanırken diğer yandan da kentlilerin ihtiyaç ve beklentileri esas alınarak çeşitli hizmetlerin üretilip sunulması gerekmektedir. Çünkü Eduardo Lora'nın belirttiği şekliyle "kentlerdeki yaşam kalitesi tuğla ve harç gibi inşaat malzemelerinden ibaret, basit bir mesele değildir".

2. KENTSEL YENİLEŞME VE KENTSEL DÖNÜŞÜM

Dilimize İngilizceden geçtiği belirtilen (İnce, 2006: 6) kentsel dönüşüm kavramının pek çok tanımı bulunmaktadır. Türkçeye 'kentsel yenileme" olarak çevrilen İngilizce "urban regeneration" ve "urban renewal" kavramların karşılığı olarak kullanılmaktadır. Kent bilim terminolojisine "urban renewal" olarak girmiştir.

Yaşamın devamı için sağlık koşullarının iyileştirilmesi imkânı bulunmayan alanlardaki yapıların tümünün veya bir bölümünün yeniden imar edilmesi şeklinde tanımlanan yenileme kavramına (Keleş, 1998: 140) ek olarak kentsel yenileşme kavramı; yaygın ve yoğun bir şekilde yoksulluğun hüküm sürdüğü alanlarda kent dokusunun, kamu girişimi ile sosyal ve ekonomik programlarla oluşturulan stratejik yaklaşım içinde, kentsel alanın yeniden üretilmesi ve daha iyi bir çevresel duruma getirilmesi eylemi olarak da ifade edilmektedir (Yiğitcanlar, 2001: 55).

Fiziksel bir mekânın kısmen ya da tamamen yıkılması eylemini içerecek şekilde yeniden yapılandırılması olarak tanımlanan (Eren, 2006: 20) kentsel yenileşme; gelişim bakımından geri kalmış kentsel alanların sosyal, kültürel, ekonomik ve fiziksel yeniden gelişime açılmasını sağlayan bir uygulama olarak görülmektedir. Söz konusu bölgelerin,

günümüz kent hayatına uyum sağlayabilecek niteliğe kavuşturulması için geliştirilmiş bir planlama çalışması olan kentsel yenileme uygulamalarının, kişilerin yaşadığı mekânların değişimi yanında, ticaret ve sanayi sayesinde ekonomik ilerlemesine de katkı sağladığı söylenmektedir (Kubat ve Özden, 2003: 80-82).

Kentsel yenileşme, yerleşim alanlarının kalitesini yükseltmek amacıyla kentsel çöküntü bölgelerine, fiziksel bakımdan yapılan müdahaledir. Bu müdahale biçiminde yer alan yıkma ve yeniden yapma uygulamalarının kentsel dokuda eskiye ait herhangi bir kimlik ya da referans bulmayı imkânsız hale getirdiği belirtilmektedir (Tekeli, 2003: 5; Yılmaz, 2005: 580). Bu anlamda, sosyal ve ekonomik açıdan çöküntü içinde olan alanların problemlerine, kapsamlı bir şekilde yaklaşan yenileme politikaları, kentin sahip olduğu standardın altında kalan bölgelerini, tamamen yok etmenin bir aracı olarak görülmektedir (Bailey, 2005: 171).

Günümüzde popüler bir kavram olarak kullanılan kentsel dönüşümün; daha önce kullanılmış ve halen kullanılmakta olan; kentsel yenileme, yeniden canlandırma, yeniden yaratma, yeniden doğuş, yeniden geliştirme veya imar, yeniden yapılandırma, koruma, soylulaştırma gibi işlevleri, konuları, amaçları ve yöntemleri birbirinden az veya çok farklılıklar gösteren kavramlarla birlikte kullanılmaktadır (Keleş, 2004: 73). Buradan hareketle kentsel dönüşüm, kent yapısında görülen pek çok olumsuzluğun; yenileme, yeniden geliştirme, canlandırma, sağlıklaştırma, koruma, iyileştirme gibi müdahalelerle iyileştirilmesini içeren eylemler bütünüdür (Özkan, 2003: 323).

Kentsel dönüşüm, zamanla eskiyen, köhneleşen, yıpranan ya da potansiyel arsa değeri mevcut üst yapı değerinin üzerinde seyreden ve çoğu kez yaygın bir yoksunluğun hüküm sürdüğü kent dokusunun, altyapısının sosyal ve ekonomik programlar ile oluşturulduğu bir stratejik yaklaşım içinde, günün sosyo- ekonomik ve fiziksel şartlarına uygun olarak yenilenmesi, değiştirilmesi, geliştirilmesi, yeniden canlandırılması ve bazen de yeniden oluşturulması eylemlerini içermektedir (Özden, 2006: 217). Ancak Roberts'a göre; kentsel dönüşüm, yeni kentsel alanların planlanması ve geliştirilmesinden öte, var olan kentsel alanların planlanması ve yönetimiyle de ilgilidir. Ona göre kentsel dönüşüm; yaşanabilirliğini kaybetmiş, bozulmuş olan kentsel mekânın ekonomik, toplumsal, fiziksel ve çevresel koşullarını, kapsamlı ve bütünleşik yaklaşımlarla iyileştirmeye yönelik uygulanan strateji ve eylemler bütünüdür (Roberts, 2005: 10-15). Yine Roberts'a göre; kentsel dönüşüm dört temel kriteri yerine getirmeyi hedeflemektedir. Bunlar;

- Kentlerdeki fiziksel çöküşü durdurmak ve tarihi dokunun sürdürülebilirliğini sağlamak
- Ekonomik yaşamı canlandırmak
- Mimari ve kentsel yaşam kalitesi artırmak ve kültüre dayalı dinamikleri harekete geçirmek
- Her ölçekte kentsel dönüşüme ilgili tüm aktörlerin katılımını sağlamak

Turok'a göre; kentsel dönüşüm, kendi içinde barındırdığı üç ayırt edici özelliği ile tanımlanabilir (2004: 60). Bunlar;

- Bir yerin (mekânın) doğasını değiştirmeyi ve yerleşik halk ile söz konusu yerin geleceğinde söz hakkı bulunan diğer aktörleri sürece dâhil etmeyi hedefler
- Bölgenin özel sorunlarına ve potansiyeline bağlı olarak devletin temel sorumlulukları ile kesişen çok çeşitli hedefleri ve faaliyetleri içerir
- Özel kurumsal yapısı değişkenlik gösterse de, genellikle farklı paydaşlar yani ortaklar arasında işleyen bir ortaklık yapısı içerir.

2.1 Kentsel Dönüşümü Gerektiren Nedenler

Kentsel mekânda dönüşümü gerektiren nedenler arasında; başta konut alanları olmak üzere yapıların eskimesi, yangın, deprem, su baskını ve sel riski olması gibi nedenler yanında;

- Plansız ve imarsız gelişme
- Ruhsatsız, projesiz ve kontrolsüz inşaat
- Afet riski yüksek yerleşimler
- Hazine ve orman arazilerinin işgali ve kaçak yapılaşma
- Sorunlu ulaşım
- Eksik altyapı
- Yetersiz sosyal donatı
- Sağlıksız çevre
- Kentsel estetik yoksunluğu

gibi nedenlerin de kentsel dönüşümü gerekli kıldığı ifade edilmektedir (Sungur, 2004: 234).

Kentsel dönüşümü gerektiren nedenler her ne olursa olsun, bir bütün olarak ele alındığında kentsel yaşam kalitesini arttırma ve kamu yararını üst düzeye çıkartma gibi amaçlar, kentsel dönüşümü gerekli kılmaktadır. Nihai hedefin ise; kişiye, insan onuruna yakışan ve onun hak ettiği bir yaşam kalitesinin, belirli standartlara yükseltmek olduğu belirtilmektedir. Bu anlamda kentsel dönüşümü gerekli kılan nedenler şu şekilde ifade edilmektedir (Andersen, 2004: 200);

- Konut, iş alanları, kamu binaları gibi kentsel kullanım alanlarının, gerçekleşmesi muhtemel doğal afetlere karşı sağlıklı hale getirilmesi
- Kalitesiz malzeme kullanılarak yapılan inşaatların çabuk eskimesi
- Eskiyen kentsel alanların terk edilmesi
- Kentsel alandaki açık ve boş arazilerin çöp ve çeşitli atıklarla kirletilmesi
- Ekonomik açıdan cazibesini kaybeden kent merkezlerinin tekrar canlandırılması
- Kentsel alanların kültürel yozlaşmaya olanak sunmaya başlaması
- Suç oranlarının artmasına müsait ortamların oluşmaya başlaması
- Aynı kentsel mekânı paylaşan farklı sosyal ve kültürel çevrelerden kaynaklanan olumsuzlukların artması
- Nüfus yoğunluğunun artması
- Yerel yönetimlerin söz konusu alanların bakımına ve bu alanlardaki hizmet sunumuna gerekli özeni göstermemesi

2.2 Kentsel Dönüşümün Amaçları

Kentsel dönüşüm uygulamalarının her şeyden önce kentsel yaşamla ilgili olumsuz, istenmeyen durum ve koşulların iyileştirilmesini temel amaç olarak görmektedir. Kentsel dönüşüm uygulamalarından beklenenler şu şekilde sıralanmaktadır (Roberts, 2000: 10-15);

- Kentin fiziksel koşulları ile sosyal sorunları arasında ilişki kurmalı
- Kentsel çöküntü ve sorunlara çözüm bulmalı
- Kent dokusunu oluşturan öğelerin değişim ihtiyacını karşılamalı
- Kentsel refah ve yaşam kalitesini arttırmalı

- Ekonomik kalkınma yaklaşımını ortaya koymalı
- Gereksiz arsa ve arazi kullanmamalı
- Kentsel mekânı en etkin biçimde kullanmalı
- Siyasal, ekonomik ve sosyal koşullar çerçevesinde kentsel politikaların ihtiyacını karşılamalı

Bunun yanında kentsel dönüşüm uygulamalarının amaçları şu şekilde sıralanmaktadır (Yıldırım, 2006: 8):

- Kentlerin ekonomik anlamda rekabet edebilirliği sağlanarak kent merkezlerinin gelirlerinin artırılması ve böylece kentsel refahın ve yaşam kalitesinin arttırılması
- Kentsel politikaların çok paydaşlı ve katılımlı planlama yoluyla demokratik bir doğrultuda oluşturulması
- Kentsel alanlarda gereksiz yayılma ve israfın önlenmesi ve böylece çevrenin korunması ve geliştirilmesi
- Dönüşüme konu alanların kentin geneli ile bütünleştirilmesi
- Kentin doğasındaki sürekli değişim ihtiyacına cevap verilmesi

3. KENTSEL YAŞAM KALİTESİ

Kentlilerin ihtiyacı olan hizmetlerin ve tüm koşulların arz ve talep arasındaki oran olarak açıklanan (Yıldız, 2007: 27) kentsel yaşam kalitesi yerel yönetimlerin stratejik planlamalarında, toplumsal yaşam kalitesi stratejilerinin nasıl öncelikle ele alınması gerektiği konusunda yol gösteren bir kavram şeklinde tanımlanmaktadır (Donald, 2001: 9). Eğitim, sağlık, ekonomik ve sosyal olarak çok parçalı bir yapıda ele alınan kentsel yaşam kalitesi her ne kadar toplumsal, ekonomik ve mekânsal öğeleriyle kentlerde; kentsel altyapı, iletişim, ulaşım, konut, sağlık, güvenlik gibi hizmetlerin sunulmasında standartların üstünde olması durumu olarak tanımlansa da bunların yanında toplumsal, kültürel, siyasal, sosyal unsurları ve süreçleri de kapsamaktadır (Geray, 1998: 236).

Kentsel yaşam kalitesi; çevrenin ölçülebilir, mekânsal, fiziksel ve sosyal bileşenleri ve bu bileşenlerin algılanma biçimlerini ele alan ve birey tarafından sadece nesnel özellikleriyle değil aynı zamanda öznel özellikleriyle de ele alınması gereken bir yaklaşım olarak da görülmektedir. Bu yaklaşıma göre; kentlilerin kentsel hizmetlerden beklediği faydanın tam olarak karşılanması, hizmetlerin önceden belirlenmiş standartlara uygun olması ile yaşam

koşullarının olumlu yönde gerçekleşmesi ve kent sakinlerinin tam bir iyilik halinde olmasını ifade etmektedir. Bu anlamda kent hizmetlerinin, kentin bütün sakinlerince ulaşılabilir olması ve kentlilerin insan onuruna yaraşır standartlarda bir yaşam sürmesini içermektedir (Sapancalı, 2009: 16).

Kentsel yaşam kalitesi; toplum, ekonomi, çevre ekseninde de karşılıklı nesnel ve öznel değerlendirme ölçütleri ile ifade edilmektedir. Öznel bileşenler kişilerin algısına dayanan; esenlik, sağlık, güvenlik, huzur gibi değerleri yansıtmaktadır. Nesnel bileşenler ise; yapılı çevre, doğal çevre, ekonomik ve sosyal donatı alanları gibi somut değerlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla kentsel yaşam kalitesi; bu değerlerin odağında yer alan fiziksel çevre, sosyal çevre ve ekonomik çevre kalitesi bileşenlerinden oluşmaktadır. Açık ve yeşil alanların varlığı, ulaşım ağı çeşitliliği ve kolaylığı, altyapı hizmetleri, iletişim, konut sahipliği, rekreasyon alanları fiziksel çevreyi oluşturmaktadır. Yaşam biçimi, eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri, toplumsal hizmetler, güvenlik gibi özellikler sosyal çevre kalitesini oluştururken yaşam maliyeti ve alım gücü de ekonomik çevre kalitesini oluşturmaktadır (Emür ve Onsekiz; 2007: 367).

Kentsel yaşam kalitesinin bileşenleri, çok boyutlu bir kuramsal model çerçevesinde ele alınmaktadır. Buna göre;

Hoşnutluk: Yaşamdan hoşnutluk veya işinden hoşnutluk, ailesinden hoşnutluk gibi herhangi bir alanla ilgili hoşnutluk bireyin yaşam kalitesini etkilemektedir.

Yetenekler: Sosyal ilişki kurabilme, problem çözebilme gibi genel ve özel olarak incelenebilecek yetenekler.

Sosyal çevre: Sosyal ilişkiler kurabilme algısıyla ilgili faktörler.

Bireyin karakteri ve yetenekleriyle ilgili kişisel faktörlerin etkisi: Bu gruptaki faktörlerin kişinin algılamasıyla ilgili olduğu kanıtlanmıştır.

Biososyofiziksel (biosociophysical) çevre faktörleri/olayları: Biyolojik, sosyal ve fiziki çevre bireyin yaşam kalitesini etkilemektedir. Örneğin, fakirlik/zenginlik, kirli/temiz hava, risk/sağlık faktörleri gibi.

Kişilerin hoşnutluğu veya çevreleri ile ilişkilendirilen kentsel yaşam kalitesi yalnızca kent hizmetlerinin, hizmet tüketicilerinin isteklerine uygun olması demek değildir; aynı zamanda yönetim sınırları içerisinde bireylere sağlanması gereken kentli haklarını da kapsamaktadır. "Kentsel" sözcük anlamı olarak belli bir alanı ifade etse de sosyolojik anlamda birbiri ile ilişki

içerisindeki kurumları, değerleri, değerlendirmeleri ve davranışları kapsamaktadır ve kentlilik bilincini kendiliğinden var etmektedir (Erkök, 2002: 27). Dolayısıyla kentsel yaşam kalitesinin önemli diğer öğeleri de vatandaşların kent bilinci, kent sorumluluğu ve kent kültürleridir. Gerek yöneticiler gerekse yönetilenler açısından şehirlerde yaşam kalitesinin oluşumu demokratik yollarla gerçekleşmelidir. Kent halkı, çeşitli sivil toplum kuruluşları ya da kent konseyleri gibi faktörlerin aracılığıyla kentsel yaşam kalitesi düzeyinin belirlediği kararlarda etkin olabilmektedir (Torunoğlu, 1997: 218).

1992 yılında Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı, iyi bir kent yönetimi için gerekli ilke ve yükümlülükleri tanımlamaktadır. Şartın temel hedefi kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesidir. Şartta sıralanan hedefler şu şekilde belirtilmektedir:

- **Güvenlik:** Mümkün olduğunca suç, şiddet ve yasa dışı olaylardan arındırılmış emin ve güvenli bir kent;
- **Kirletilmemiş, Sağlıklı Bir Çevre:** Hava, gürültü, su ve toprak kirliliği olmayan, doğası ve doğal kaynakları korunan bir çevre;
- **İstihdam:** Yeterli istihdam olanaklarının yaratılarak, ekonomik kalkınmadan pay alabilme şansının ve kişisel ekonomik özgürlüklerin sağlanması;
- **Konut:** Mahremiyet ve dokunulmazlığının garanti edildiği, sağlıklı, satın alınabilir, yeterli konut stokunun sağlanması;
- **Ulaşım:** Toplu ulaşım, özel arabalar, yayalar ve bisikletliler gibi tüm yol kullanıcıları arasında, birbirinin hareket kabiliyetini ve dolaşım özgürlüğünü kısıtlamayan uyumlu bir düzenin sağlanması;
- **Sağlık:** Beden ve ruh sağlığının korunmasına yardımcı çevrenin ve koşulların sağlanması;
- **Spor ve Dinlence:** Yaş, yetenek ve gelir durumu ne olursa olsun, her birey için, spor ve boş vakitlerini değerlendirebileceği olanakların sağlanması;
- **Kültürler Arası Kaynaşma:** Geçmişten günümüze, farklı kültürel ve etnik yapıları barındıran toplulukların barış içinde yaşamalarının sağlanması;
- **Kaliteli Bir Mimari ve Fiziksel Çevre:** Tarihi yapı mirasının duyarlı bir biçimde restorasyonu ve nitelikli çağdaş mimarinin uygulanmasıyla, uyumlu ve güzel fiziksel mekânların yaratılması;

- **İşlevlerin Uyumu:** Yaşama, çalışma, seyahat işlevleri ve sosyal aktivitelerin olabildiğince birbiriyle ilintili olmasının sağlanması;
- **Katılım:** Çoğulcu demokrasilerde; kurum ve kuruluşlar arasındaki dayanışmanın esas olduğu kent yönetimlerinde; gereksiz bürokrasiden arındırma, yardımlaşma ve bilgilendirme ilkelerinin sağlanması;
- **Ekonomik Kalkınma:** Kararlı yapıdaki tüm yerel yönetimlerin, doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik kalkınmaya katkı konusunda sorumluluk sahibi olması;
- **Sürdürülebilir Kalkınma:** Yerel yönetimlerce ekonomik kalkınma ile çevrenin korunması ilkeleri arasında uzlaşmanın sağlanması;
- **Mal ve Hizmetler:** Erişilebilir, kapsamlı, kaliteli mal ve hizmet sunumunun yerel yönetimi, özel sektör ya da her ikisinin ortaklığıyla sağlanması;
- **Doğal Zenginlikler ve Kaynaklar:** Yerel doğal kaynak ve değerlerin; yerel yönetimlerce, akılcı, dikkatli, verimli ve adil bir biçimde, beldede yaşayanların yararı gözetilerek, korunması ve idaresi;
- **Kişisel Bütünlük:** Bireyin sosyal, kültürel, ahlaki ve ruhsal gelişimine, kişisel refahına yönelik kentsel koşulların oluşturulması;
- **Belediyeler arası İşbirliği:** Kişilerin yaşadıkları beldenin, beldeler arası ya da uluslararası ilişlerine doğrudan katılma konusunda özgür olmaları ve özendirilmeleri;
- **Finansal Yapı ve Mekanizmalar:** Bu deklarasyonda tanımlanan hakların sağlanması için, gerekli mali kaynakları bulma konusunda yerel yönetimlerin yetkili kılınması;
- **Eşitlik:** Yerel yönetimlerin; tüm bu hakları bütün bireylere cinsiyet, yaş, köken, inanç, sosyal, ekonomik ve politik ayrım gözetmeden, fiziksel veya zihinsel özürlerine bakılmadan; eşit olarak sunulmasını sağlamakta yükümlü olması.

3.1 Sürdürülebilirlik ve Kentsel Yaşam Kalitesi

Çok boyutlu nitelik taşıyan kentsel yaşam kalitesi disiplinler arası bir kavramdır. Kentsel yaşam kalitesi gerek kamu yönetiminin gerekse kent ve şehir planlama, mühendislik, mimarlık, çevre bilimleri, sosyoloji ve hatta psikoloji gibi pek çok meslek ve bilim dalının çalışma alanına girmektedir. Kentsel yaşam kalitesi kavramının disiplinler arası bir kavram olmasının nedeni yaşanabilirlik ve sürdürülebilirlik kavramları ile yakından ilgili olmasıdır. Bu kavramlar kendi içlerinde karıştırılsa da birbirlerinden farklı boyutları yansıtmaktadırlar.

Yaşanabilirlik ve sürdürülebilirlik daha çok çevre odaklıyken, kentsel yaşam kalitesi insan odaklıdır. Ayrıca sürdürülebilirlik gelecek ile ilgili bir kavram iken kentsel yaşam kalitesi gelecekten çok günümüzle ilgilenmektedir. Ancak yaşanabilirlik ve sürdürülebilirlik ile birlikte kentsel yaşam kalitesinin bütüncül ve tamamlayıcı niteliği ortaya çıkmaktadır.

BM yaşam kalitesini "gelir ve üretimin niceliksel ölçümünden ziyade sosyal göstergeler ile insanların mutluluğunu ölçen" şeklinde tanımlamaktadır (Demirkaya, 2010: 93). Birlermiş Milletler İnsani Gelişme Endeksi, kentsel yaşam kalitesinin ölçülebilmesi için yaşam beklentisi, yetişkin okuma yazma oranı ve ortalama satın alma gücü olmak üzere 3 temel alan belirlemiştir (Topçu, 2003: 16). BM'nin bu çerçevede yaptığı önemli uluslar arası toplantılar 1972 Stockholm Çevre Konferansı, 1976 Kanada HABİTAT I Zirvesi, 1992 Rio Yeryüzü Zirvesi, 1996 İstanbul HABİTAT II, Binyıl Zirvesi ve Johannesburg Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'dir. BM'nin yapmış olduğu bu toplantılarda ve yayınladıkları bildirgelerde yaşam kalitesi kavramından çok sürdürülebilirlik kavramının dikkate alındığı söylenebilir. Küresel ölçekte, çevre ve ekonomi politikalarının eş güdümlü ilerlemesine yönelik politikalar oluşturmaktadır. Ancak yaşam kalitesinin bunlardan ayrı düşünülmesi yanlış olacaktır. Çünkü kentsel yaşam kalitesi, sürdürülebilirlik ve yaşanılabilirlik kavramları ile birbirini tamamlayan öğelerdir. Tüm bu kavramlara yönelik çalışmalar yapan BM, yaşam kalitesinin bileşenlerini (Demirkaya, 2010: 5);

- Nüfus koşullarını da içeren sağlık
- Gıda ve beslenme
- Okur-yazarlık ve çeşitli becerilere sahip olmayı içeren eğitim
- Çalışma koşulları
- İstihdam durumu
- Tüketim ve tasarruflar toplamı
- Ulaşım
- Hane halkının ihtiyaçlarını karşılama özelliğini içeren barınma
- Giyinme
- Dinlenme ve eğlence
- Sosyal güvenlik

- İnsan özgürlüğü göstergeleri adı altında toplamıştır.

BM İnsan Yerleşimleri Konferansı'nda (HABİTAT-II) sürdürülebilir insan yerleşimleri için kentsel yaşam kalitesi ölçütlerinin neler olabileceği üzerinde durulmuş ve birtakım ölçütler belirlenmiştir. Belirlenen bu ölçütler şu şekilde sıralanmaktadır:

- İnsanın beden ve akıl sağlığı için gerekli koşulların sağlanması,
- Sağlıklı çevre koşullarının sağlanması (içilebilir su, temiz hava, gürültünün önlenmesi gibi),
- Kentin gereksindiği enerjinin ucuz, kesintisiz ve çevreyi kirletmeyecek biçimde sağlanması,
- Doğal afet tehlikelerine karşı gerekli önlemlerin alınmış olması,
- Kentin dünya sistemiyle bütünleşecek haberleşme ağlarına bağlı olması,
- Yeşil alanların varlığının korunması ve yeni yeşil alanlar üretilmesi,
- Yeterli altyapı standartlarına erişilmesi,
- Yaya bölgelerinin geliştirilmesi,
- Kentin içindeki ve çevresindeki doğal ve tarihi kaynakların korunması,
- Kentte yaşayanların çok zaman kaybetmeden ve ucuz kent içi yolculukları gerçekleştirebilmeleri,
- Gürültü düzeyinin insani boyutlarda kalması,
- Kentte yaşayan erkek, kadın, çocuk her bireyin dinsel, siyasal inançlarına bakmadan temel gereksinimlerinin karşılanması,
- Kentsel altyapıların, ulaştırma araçlarının ve binalarının engellilere uygun olarak tasarlanması,
- Kent mekânının kullanılması ve kentin yarattığı fırsatlara ulaşılmasında eşitsizliğin ortadan kaldırılması şeklinde sıralanmıştır.

En basit tanımıyla sürdürülebilirlik; herhangi bir şeyin kendi varlığını sürdürebilmesi veya devam ettirebilmesi olarak (Meadowcroft, 1997: 168) tanımlanırken geniş anlamıyla; "çevre değerlerinin ve doğal kaynakların savurganlığa yol açmayacak biçimde akılcı yöntemlerle, bugünkü ve gelecek kuşakların hak ve yararları da göz önünde bulundurularak

kullanılması ilkesinden özveride bulunmaksızın ekonomik gelişmenin sağlanmasını amaçlayan çevreci dünya görüşü" şeklinde tanımlanmaktadır (Keleş, 1998: 112). Yine Keleş sürdürülebilirliği, sürekli ve dengeli gelişme olarak ifade etmektedir.

Sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal her ne alanda olursa olsun sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi için temel şartın, öncelikle zihniyet değişiminin gerekli olduğu belirtilmektedir. Bununla daha çok siyasal boyuta dikkat çekilmek istenmektedir. Dolayısıyla sürdürülebilirliğin, genel anlamda bir amacı ifade etmekten ziyade daha çok bir süreci ifade ettiği belirtilmektedir (Munier, 2005: 1).

Sürdürülebilir kentsel yaşam kalitesinin sağlanabilmesi için, Uluslararası Sürdürülebilir Kalkınma Enstitüsü'nce Kanada da yayınlanan çalışmada sürdürülebilir kentsel yaşam kalitesinin ilke ve ölçütleri (Hardi vd., 1997: 2-4) şu şekilde sıralanmaktadır;

- Sürdürülebilir gelişme yönünde sağlanan ilerlemenin değerlendirilmesi süreci, sürdürülebilir kentsel yaşam kalitesine ilişkin net bir vizyon ve bunu tanımlayan hedefler tarafından yönlendirilmelidir.
- Hem parçaların hem de sistemin bütününün gözden geçirilmesi, sosyal, ekolojik ve ekonomik alt sistemlerin refahı kadar bunların yönünün değişim oranları ve parçalar arasındaki etkileşimin göz önünde tutulması, parasal ve parasal olmayan bakımından, insan ve ekolojik sistemler için maliyet ve faydalarını yansıtacak şekilde, insan faaliyetlerinin olumlu ve olumsuz sonuçlarının dikkate alınması gerekmektedir.
- Aşırı tüketim ve yoksulluk, kaynak kullanımı ve hizmetlere erişim, insan hakları gibi konularda, bugünkü ve gelecek kuşaklar arasındaki eşitlik ve farklılıkların gözetilmesi. Hayatın dayandığı ekolojik koşulların gözetilmesi. Ekonomik gelişmeyle birlikte bireysel ve sosyal refaha katkı yapan diğer piyasa dışı konuların gözetilmesi gerekmektedir.
- Hem kısa vadeli kararları hem de gelecek kuşakların ihtiyaçlarını kapsayacak biçimde insan ve ekosistem ufkunun benimsenmesi, insan ve ekosistemler üzerinde yapılan çalışmaların sadece yerel düzeyde değil aynı zamanda daha uzun mesafeli etkilerinin tanımlanması, gelecekteki durumları tahmin etmek için tarihsel ve mevcut koşullara bakılması.
- Kullanılan veri ve metotların herkese açık hale getirilmesi,

- Karar vericilerin katılımda bulunmasına hizmet edecek gösterge ve diğer araçların geliştirilmesi.
- Basit ve anlaşılır bir dil ve kolay bir yapı oluşturulması.
- Farklı ve değişen değerlerin tanınmasını sağlamak için, yerel halk da dâhil olmak üzere gençleri, kadınları, mesleki, teknik ve sosyal grupların geniş katılımının sağlanması.
- Benimsenen politikalarla elde edilen sonuçlar arasındaki bağlantıyı koruyan karar verici katılımın sağlanması.
- Karmaşık, belirsiz ve sık sık kendini tekrarlayan sistemlerin değiştirilmesi.
- Amaç, gösterge ve çerçevelerin yeni yaklaşımlara göre ayarlanması.
- Karar verme, kolektif öğrenme ve geri bildirimin teşvik edilmesi.
- Karar alma sürecinde açıkça sorumluluk verilmesi ve sürekli destek sağlanması.
- Veri toplama, bakım ve dokümantasyon için kurumsal kapasitenin sağlanması.
- Yerel değerlendirme kapasitesinin geliştirilmesidir.

Sürdürülebilir kentsel yaşam kalitesinin ilke ve ölçütleri incelendiğinde bunların kent yönetimleri ile ilgili olduğu görülmektedir. Bu kapsamda kentsel yaşam kalitesinin artırılması için kent yöneticilerinin odaklanması gereken stratejik çalışma alanları şu şekilde sıralanmaktadır (Koçak, 2008: 41-47):

- Planlama ve imar faaliyetleri,
- Kentsel altyapının geliştirilmesi,
- Kentsel donatı alanlarının zenginleştirilmesi,
- Sağlıklı ulaşımın tesisi,
- Kentsel yapı stokunun iyileştirilmesi,
- Sosyal ve beşeri sermayenin geliştirilmesi,
- Kültürel mirasın korunması ve kültürel altyapının tesisi,
- Sürdürülebilir kentleşmenin sağlanması,
- Kent güvenliğinin sağlanması,

- Kent hukukunun geliştirilmesi,
- Kentlilik bilincinin geliştirilmesi,
- Kent ekonomisi ve ticaretinin geliştirilmesi,
- Kurumlar arası işbirliğinin tesisi,
- Belediye yönetiminde kalite, etkinlik ve verimlilik sağlanması.

Kentsel yaşam kalitesi, yıllardır şehirler ve kentsel alanlar arasında bir kıyaslama yapabilmesi bakımından araştırılmakta ve ölçülmektedir. Bu kıyaslama ve yarışmaların sonucunda şehirler, kentsel yaşam kalitelerinin düzeylerine göre rütbe almaktadırlar. Buradaki kilit noktayı ise yerel yönetimler oluşturmaktadır; çünkü kentlerin yaşam koşullarının yeniden yaratılarak ulusal ve uluslararası sermaye için cazip bir hâle getirilmesi, yerel yönetimlere verilmiş olan en önemli görevlerden birisidir (Royuela vd., 2006: 486). Yüksek çevre kalitesinin, istihdam ve yaşam koşullarının, yerel anlamda ulaşılabilirliğin, ekonomik büyümenin ve gelişmenin, kentin yatırım için çekici hâle gelmesinde hayati bir önem taşıdığına inanılmakta ve yaşam kalitesi faktörünün yerel ekonomik gelişim üzerindeki önemine giderek daha çok vurgu yapılmaktadır.

Bunun yanında yerel yöneticilerin kentsel yaşam kalitesinin araştırmalarına ağırlık vermelerinin farklı nedenleri de bulunmaktadır. Bu nedenler;

- Kentlerin problemleri tanımlayabilmek,
- Kentlerde politika, program ve proje geliştirebilmek,
- Kentlerde durum değerlendirmesi yapabilmek olarak ifade edilmektedir.

Kentsel yaşam kalitesinin problem teşhis etme özelliği; kent yöneticilerinin, kentle ilgili pek çok sorunlarını anlayabilmelerini sağlamıştır. Bir teşhis aracı niteliğinde olan kentsel yaşam kalitesi, yerel yönetimlerin politik karar almasında yardımcı olacağı gibi, yerel halkın problemlerini teşhis etmesini de sağlayacaktır. Kentsel yaşam kalitesinin gelişmesini sağlayan bir diğer etken olan politikalar, program ve projeler, belediyelerin gelişmesine ve kalitelerini yükseltmesine destek olmaktadır.

Kamu yönetimi vatandaşlara eğitim, çevre, kültür, konut, insan haklarının korunması gibi hususlarda verilen genel hizmet yönetimini, yerel yönetimler de politik kararla birlikte kentlerdeki hizmetin yönetimini sağlamaktadır. Kamu yöneticileri ve yerel yöneticiler için vatandaşların kentsel yaşam kaliteleri, politik kararların ve ilerlemenin merkezini

oluşturmaktadır. Bu nedenle yaşam kalitesi çalışmaları, kamu yöneticileri ve yerel yöneticiler için son derece önemlidir (Seik, 2000: 1).

Yerel yöneticiler, kentsel yaşam kalitesini yalnızca fiziksel bir değişim olarak görmemelidirler. Vatandaşların ekonomik, sosyal ve hatta siyasal alanda bütüncül bir değişim karşısında ne hissettiğini anlamaya çalışmalıdırlar (Lloyd vd., 2003: 342). Çünkü sunulan hizmetler ile vatandaşların ihtiyaçları ya da istekleri arasındaki ilişki dikkate alınmalıdır. Yerel halk, kamu kaynaklarının kullanımından memnun kalmalıdır. Bunun sağlanması için kamu hizmetlerinin, etkin, verimli, şeffaf, aydınlatıcı, ulaşılabilir olması gerekmektedir. Geçmişte insanlar, ekonomik güç kontrolünü, zayıf, izole edilmiş ve profesyonel olmayan kamu sektörüne bırakmışlardı. Günümüzde ise konuya ilişkin uzmanlar, gelişimin yenilikçi, hızlı ve verimli, üretici olan kaliteli kamu hizmetlerine bağlı olduğu konusunda hemfikirdirler (Abbate vd., 2000: 277).

Kentsel yaşam kalitesi, genel olarak yerel nitelikli anlamlar içermektedir. Bir kentte yaşam kalitesinin sağlanabilmesi için yukarıda sıralanan kentsel yaşam kalitesinin ölçütleri incelendiğinde bunların hemen hemen tamamı yerel nitelikli ihtiyaçlarla ilişkilidir. Bu anlamda kentsel yaşam kalitesinin artırılmasında yerel yönetimler daha etkin konuma gelmektedirler. Örneğin; İl Özel İdaresi Kanunu; "Sağlık, Gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde" (5302 SK. Md:6) ve Belediye Kanunu; İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar"(5393 SK. Md:14) ibareleri kentsel yaşam kalitesiyle ilgilidir ve yerel yönetimleri doğrudan yetkili kılarken, kanunen de sorumluluk yüklemektedir.

SONUÇ

Kentsel yaşam kalitesinin temel bileşenlerinden biri olan hizmetler; yaşam kalitesine odaklanan politikalarının oluşumunda önemli bir etkendir. Kentlerde hizmetler, merkezi yönetim, yerel yönetim ve özel sektör tarafından sunulmaktadır. Ancak en çok -yerel halka en yakın yönetim birimi olan- belediyeler, sorumluluk ve yetki açısından sundukları hizmetlerle, kentlerde yaşam kalitesini etkilemektedir.

Kentlerde sosyal, ekonomik ve fiziksel çevrenin karşılıklı etkileşmesiyle belirlenen yaşam kalitesi yerel düzeydeki politika ve uygulamalardan etkilenmekte; bu kapsamda belediyelere önemli sorumluluklar düşmektedir. Varlık nedeni yerel nitelikteki hizmetlerin karşılanması olan belediyeler; kentlilerin yaşam kalitesinin geliştirilmesi için altyapının sağlanması, sosyal refahın yükseltilmesi, güvenliğin sağlanması, sağlıklı çevrelerin yaratılması, ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ile eğitim ve kültür seviyesinin yükseltilmesi gibi farklı konularda çeşitli görevlere sahiptirler.

Kentlilerin beklentileri, ihtiyaçları ve kent hizmetlerine yönelik talepleri; kentleşme, küreselleşme ve teknolojik gelişmeler ile birlikte artmakta ve çeşitlenmektedir. Belediyelerin görev ve sorumluluklarında artışa neden olan bu gelişmelere karşılık, belediyeler görev ve sorumluluklarını yerine getirmekte yetersiz kalmaktadır. Belediyeler gerçekleştirdikleri geleneksel uygulamalar nedeniyle, etkin ve verimli politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile yeterli kaynak, personel ve ekipmanın sağlanması gibi konularda sorunlarla karşılaşmaktadır. Kent hizmetlerinin çeşitlenmesi ve taleplerin artmasına karşılık yukarıda belirtilen nedenlerle hizmetlerin etkin ve verimli olarak sunulamaması kentsel yaşam kalitesini olumsuz yönde etkilemektedir.

Kişinin yaşam kalitesi, yaşadığı ortamda fiziksel ortamın durumu ile doğrudan alakalıdır. Kişiler eğitim, sağlık, güvenlik, adalet, ulaşım gibi hizmetlerin sunumunda yaşamlarını oluşturan alanlarda sürekli bir kalite arayışı içindedirler. Kentsel alanlarda hizmet sunumunun temel aktörü şüphesiz belediyelerdir. Dolayısıyla kişilerin yaşam kalitesini etkileyen en büyük hizmet birimi belediyedir. Kentte yaşayanlar daha kaliteli bir yaşam arayışında ve beklentisindeyken, belediyeler de sürdürülebilir ve yaşanabilir bir kentsel mekân için imkânların daha kaliteli kullanımı ve sunumu arayışında olmalıdırlar.

Kentsel yaşam kalitesinin iyileştirilmesi noktasında kullanılacak verilerin hem öznel hem de nesnel mahiyette olması gerekmektedir. Aksi takdirde kalitenin tek boyutlu olması kaçınılmaz bir sonuç olmaktadır. Bireyler yaşadıkları kentte fiziksel, sosyal, ekonomik ve

psikolojik tüm ihtiyaçlarını karşılayabildikleri takdirde kentin yaşam kalitesinden söz edilebilir. Çünkü kent yaşamına dair fiziksel yaşam koşullarını yansıtan objektif veriler, tek başına kentsel yaşam kalitesinin ölçümü için yeterli değildir. Kentten elde edilen doyumun anlaşılabilmesi için sübjektif göstergelere de ihtiyaç vardır. Bu ihtiyaç, fiziksel koşullardaki iyileştirmenin ne şekilde algılandığının belirlenmesi gerekliliğinden ileri gelmektedir.

KAYNAKÇA

Abbate, Riccardo, Ornella, Giambalvo, Anna, Maria, Milito (2001), "Service and Life Quality: The Case of Palermo", Social Indicators Research, Vol. 54, s. 275-308.

Andersen, S. Hans (2004), "Experiences with Deterioration of Housing & With Strategies for Housing Renewal in Europa and USA", International Symposium on Urban Regeneration, The Municipality of Küçükçekmece Workshop Study, İstanbul, s. 189-201.

Bailey, Nick (2004), Konuta Yönelik Dönüşüm: Glasgow Deneyimi, Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu Küçükçekmece Belediyesi Atölye Çalışmaları, Küçükçekmece Belediyesi Yayını, İstanbul, s. 171-177.

Demirkaya, Yüksel (2010), Çekmeköy'ün Sosyo-Ekonomik Yapısı ve Kentsel Yaşam Kalitesi, Çekmeköy Belediyesi Yayınları, İstanbul.

Donald, Betsy (2001), "Competitiveness and Quality of Life in City Regions: Compatible Concepts?", Canadian Journal of Urban Research, Vol. 10, No. 2, s. 259-274.

Emür, S. Halil, Onsekiz, Dişlen (2007), "Kentsel Yaşam Kalitesi Bileşenleri Arasında Açık ve Yeşil Alanların Önemi Kayseri/Kocasinan İlçesi Park Alanları Analizi", Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, S.22, Yıl. 2007/1, s. 367-396.

Eren, Fatih (2006), Kentsel Dönüşümlerde Kamu-Özel Ortaklıkları ve Özel Girişimin Dönüşümdeki Varlığı: Konya Örneği, Selçuk Üniversitesi F.B.E. Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı, Yayınlamamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.

Erkök, Fatma (2002), Kentsel Bileşenleri ve Kıyı Kenti Kimliği Bağlamında İstanbul'un Öznel ve Nesnel Değerlendirmesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İTÜ, Fen Bilimleri, İstanbul.

Geray, Cevat (1998), "Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler", Türk İdare Dergisi, 70. Yıl Aralık, S. 421, s. 326-341.

Hardi, Peter and Zdan, Terrence (1997), Assessing Sustainable Development; Principles in Practise, International Institute for Sustainable Development, Manitoba, Canada.

İnce, K. Esra (2006), Kentsel Dönüşümde Yeni Politika, Yasa ve Eğilimlerin Değerlendirilmesi Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi, Gazi Üniversitesi F.B.E. Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Keleş, Ruşen (1998), Kentbilim Terimleri Sözlüğü, İmge Kitabevi, Ankara.

Keleş, Ruşen (2004), "Kentsel Dönüşümün Tüzel Altyapısı", Mimar-ist Dergisi, C.4, S.12, s. 73-76.

Koçak, Hüsamettin (2008), "Kentsel Yaşam Kalitesinin Geliştirilmesi İçin Stratejik Çalışma Alanları-I", Belediye Vizyonu, İstanbul, s.35-70.

Kubat, Ayşe Sema ve Özden, P. Pelin (2003), "Türkiye'de Şehir Yenilemenin Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler", İTÜ Dergisi, C.12, S.1, (Mart), s. 77-88.

Llyod, Kathleen, Auld, Cristopher, (2003), "Leisure, Public Space and Quality of Life in the Urban Environment", Urban Policy and Research, Vol. 21, No. 4, s. 339-356.

Meadowcroft, James (1997), "Planning Democracy and The Challenge of Sustainable Development", International Political Science Review, Vol.18,No.2, (April), s. 167-189.

Munier, Nolberto (2005), Introduction to Sustainabillity: Road to a Better Future, Springer Science & Business Media, Ottawa, Canada.

Özden, P. Pelin (2006), "Türkiye'de Kentsel Dönüşümün Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler", İstanbul Üniversitesi Siyasal bilgiler Fakültesi Dergisi, No:36, (Ekim), s. 215-233.

Özkan, Yavuz Özgül (2003), Kentsel Turizm: Bir Kentsel Dönüşüm Stratejisi, Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi Oditoryumu, İstanbul.

Roberts, Peter (2000), "The Evolution Definition and Purpose of Urban Regeneration", Urban Regeneration: A Handbook, Peter Roberts, Hugh Sykes (Ed.), SAGE Publications, London, s. 9-36.

Roberts, Peter (2005), "The Evalution Definition and Purpose of Urban Regeneration", Urban Regeneration A Handbook, Peter Roberts, Hugh Sykes (Ed.), SAGE Publications, London, s. 9-36.

Royuela, Vicente, Romanı, Javier, Artı's, Manuel (2009), "Using Quality of Life Criteria to Define Urban Areas in Catalonia", Social Indicators Research, Vol. 90, s. 419-440.

Sapancalı, Faruk (2009), Toplumsal Açıdan Yaşam Kalitesi: İzmir, Altın Nokta Yayınevi, İzmir.

Seik, F. Tuan (2000), "Subjective Asessment of Urban Quality if Life in Singapore", Habitat International, Vol. 18, No. 1, s.31-49.

Tekeli, İlhan (2003), Kentleri Dönüşüm Mekânı Olarak Düşünmek, TMMOB Şehir Plancıları Odası Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Pelin Pınar Özden, (Ed.), Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul, s. 2-7.

Topçu, E. Ümran (2003), İstanbul'un Değişik Mahallelerinde Kullanıcı Hoşnutluğunun Karşılaştırılması, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İTÜ, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.

Torunoğlu, Ethem (1997), Kentleşme, Çevre Sorunları ve Kentsel Yaşam Kalitesi, Göksel N. Demirer (Ed.), Ve Kirlendi Dünya, Öteki Yayınevi, Ankara.

Turok, İvan (2004), Urban Regeneration: What Can Be Done & What Should Be Avoided, Uluslararası İstanbul Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, Küçükçekmece Belediyesi Yayınları, İstanbul, s. 57-65.

Yıldırım, Ege (2006), "Güncel Bir Kent Sorunu: Kentsel Dönüşüm", Planlama Dergisi, S.8, 2006/1, s. 8-24.

Yılmaz, Zeynep (2005), Kentsel Yenileme-Canlandırma Projesinde Katılımın Değerlendirilmesi ve Trabzon Örneği, Değişen-Dönüşen Kent ve Bölge, 8 Kasım Dünya Şehircilik günü 28. Kolokyumu Bildiriler Kitabı, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, Ankara. s. 579-597.

Yiğitcanlar, T (2001), "Kentsel Yenileme Olgusu ve Gelişim Süreci", Planlama Dergisi, S.4, s. 55-58.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5302&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0, (07.10.2015)

5393 Sayılı Belediye Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5393&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0, (07.10.2015)

KAYFOR 13 SONUÇ BİLDİRGESİ

1- Kamu Yönetimi reformu (merkezi ve yerel ölçekte) çağdaş yönetim yaklaşımları çerçevesinde sürdürülmelidir.

2- Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki denge yeniden düzenlenmelidir. Yerel yönetimler kadar mülki idarenin de kamu yönetiminde vazgeçilmez işlevleri vardır; mülki idarenin işlevselliği korunmalı, görev ve yetki alanları açık bir biçimde tanımlanmalıdır.

3- Merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerinin kamu hizmeti sunum süreçlerinin bütün aşamaları şeffaflaştırılmalı, izlenebilir olmalıdır.

4- Kamu Yönetimi akademisyenleri, kamu politikalarına ve kurumlarına yön gösterebilmeleri için alan araştırmalarına özendirilmeli ve desteklenmelidir. Kamu politikalarının etkinliğinin artırılmasına katkı yapılabilmesi için kamu yönetimi akademisyenleri mutlaka politika yapım süreçlerine dahil edilmelidirler.

5- Yerel yönetimlerin özerkliği özellikle idari ve mali alanda güçlendirilmelidir. Mevcut yetki ve kaynaklar doğrultusunda şeffaflaşma ve performans denetimi güçlendirilmelidir.

6- Avrupa Birliği hedefleri doğrultusunda kamu yönetimi birimlerinde idari kapasiteyi artırıcı çalışmalara hız verilmelidir.

7- Avrupa Birliği'nin temel hedefleri olan insan hakları, hukukun üstünlüğü ve yüksek çevre kalitesini sağlama doğrultusunda kamu yönetimi teşkilatında idari kapasiteyi artırıcı çalışmalara yönelik eylem planlarının oluşturulması ve sürdürülmesine önem verilmelidir.

8- Kamu kuruluşlarında insan kaynaklarının verimliliğinin artırılması konusunda yoğun bir çaba gösterilmelidir. Kamu personeli seçiminde liyakat ve nesnellik ilkeleri büyük titizlikle uygulanmalıdır.

9- Kamu politikalarının oluşturulmasında katılımcı/müzakereci yöntemlerin uygulanması politikaların benimsenmesini/meşruiyetini artırıcı bir etki sağlayacaktır. Kamu yönetiminde etik yaklaşımların benimsenmesi ve önemsenmesi, kamu yararının tesisi ve meşruiyetini de sağlayabilecek bir etki yaratacaktır.

10- Reformların sağlıklı ve eşgüdümlü işlemesi için Bakanlıklar üstü veya arası bir "reform birimi (Başkanlık, Kurul v.b adlarla olabilir)" oluşturulmalı; reform çalışmaları akademisyenler, STK'lar, özel sektör temsilcileri ile eşgüdümlü yürütülmelidir.

11- Türkiye'nin toplumsal, yönetsel ve siyasal sorunlarının çözümü için demokrasinin, hukuk devletinin, temel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi gereği devam etmektedir.

12- Türkiye'de kamu yönetimi sorunlarının özgün araştırmalarla belirlenerek, idari kültürümüz ve gereksinimlerimize uygun reform önerilerinin geliştirilmesi amacıyla kamu kurumları ile akademisyenler arasında işbirlikleri oluşturulmalı ve ülkemizdeki akademik birikimin kamu kurumlarının kapasitelerinin geliştirilmesi için kullanımını özendirici politikalar oluşturulmalıdır.

13- Bu yıl 13.sü düzenlenen Türkiye'nin en büyük kamu yönetimi platformu KAYFOR, kamu yönetimi sorunlarının ülke gündemine taşınması amacıyla stratejik konuların konuşulmasına olanak sağlayan geniş katılımlı toplantılarını sürdürecektir.

Mevlâna şehri Konya