21. ULUSLARARARASI KAMU YÖNETİMİ FORUMU TAM METİNLER KİTABI

EDİTÖRLER
Prof. Dr. Murat ERCAN
Doç. Dr. Kürşad Emrah YILDIRIM
Doç. Dr. Mustafa KARACA

EFEAKADEMİ YAYINLARI

21.ULUSLARARASI KAMU YÖNETİMİ FORUMU TAM METİNLER KİTABI

EDİTÖRLER
Prof. Dr. Murat ERCAN
Doç. Dr. Kürşad Emrah YILDIRIM
Doç. Dr. Mustafa KARACA

EFEAKADEMİ YAYINLARI

21.Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu Tam Metinler Kitabı

EDİTÖRLER

Murat ERCAN - ORCID (0000-0002-1315-9200)
Kürşad Emrah YILDIRIM - ORCID (0000-0002-7824-4916)
Mustafa KARACA - ORCID (0000-0002-8204-6154)

E-ISBN	978-625-8324-86-0
1. Baskı	Ağustos 2022

Bu eserin; yayın, satış ve kopyalama hakları EFE AKADEMİ'ye aittir.

KÜTÜPHANE KARTI

21.Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu Tam Metinler Kitabı
ERCAN, Murat - YILDIRIM, Kürşad - KARACA, Mustafa
1. Basım, 1026 s., 210x2797 mm. Kaynakça var, Dizin yok.

Dizgi	İsa Burak GÜNGÖR (burakgungor@efeakademi.com)
Kapak Tasarım	İsa Burak GÜNGÖR (burakgungor@efeakademi.com)
Sertifika No	49168
Matbaa Sertifika No	49168
Efe Akademik Yayıncılık	Cağaloğlu Yokuşu Cemal Nadir Sokak Büyük Milas Han No: 24/125 Fatih/ İSTANBUL 0212 520 52 00 www.efeakademi.com
Efe Akademik Yayıncılık Matbaa Adres:	Cağaloğlu Yokuşu Cemal Nadir Sokak Büyük Milas Han No: 24/125 Fatih/ İSTANBUL 0212 520 52 00 www.efeakademi.com

ÖNSÖZ

Son yıllarda özellikle pandemi dönemi ve pandemi sonrası dönem adına siyaset ve yönetime sirayet eden tartışmaların boyutu ve sayısı önemli bir gelişim sergilemektedir. Siyaset bilimi, kamu yönetimi ve uluslararası ilişkiler alanları başta olmak üzere sosyal bilimler alanında geniş bir akademik bağlam sunan gelişmeler alanyazına önemli katkılar sağlayacaktır. Aynı zamanda dijital gelişmelerin dinamizmi bu tartışmaların içeriği ve çeşitleri bağlamında kazanımlar sunmaktadır. Bu kapsamda siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler ve kamu yönetimi başta olmak üzere dönüşümün hızını ve getirilerini 21. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda çok sayıda üniversite ve kurumdan; ulusal ve uluslararası alandan katkı sağlayan katılımcılarımızla değerlendirmek mevcut sorunların çözümü ve geleceği şekillendirmek adına fırsatlar sunacaktır. Alanında uzman isimlerin öncülüğündeki katılımlarla gerçekleştirilmiş olan kongrede sunulmuş olan bildiri tam metinlerini içeren bu kitabın alandaki soru ve sorunlara katkı sağlayabilmesi dileklerimle, emeği geçen herkese teşekkür eder, kitabın ilgililerine yararlı olmasını dilerim.

Prof. Dr. Murat Ercan
Kongre Düzenleme Kurulu Başkanı

DÜZENLEME KURULU

Prof. Dr. Fuat ERDAL - Anadolu Üniversitesi Rektörü - Kayfor 21 Onursal Başkanı

Prof. Dr. Murat ERCAN - Anadolu Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı - Kayfor 21 Düzenleme Kurulu Başkanı

Prof. Dr. Süleyman SÖZEN - Anadolu Üniversitesi Rektör Yardımcısı

Prof. Dr. Elif DAĞDEMİR - Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanı

Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR - Anadolu Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

Doç. Dr. Fikret ÇELİK - Anadolu Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

Doç. Dr. Kürşad Emrah YILDIRIM - Anadolu Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

Doç. Dr. Mustafa KARACA - Anadolu Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

Dr. Öğr. Üyesi Yusuf Ziya BÖLÜKBAŞI - Anadolu Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

Dr. Öğr. Üyesi Ayşen Seymen ÇAKAR - Anadolu Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

BİLİM KURULU

YURTDIŞI ÜNİVERSİTELERİ BİLİM İNSANLARI

Prof. Dr. Ebrar İbraimi (Tetova Universitesi)

Prof. Dr. Abdülmecid Nurettin (Vizyon Üniversitesi)

Prof. Dr. Sergeev Sergey Alekseeviç (Kazan Federal Üniversitesi)

Prof. Dr. Farzand Ali Jan Comsats (Institute of Information Technology)

Prof. Dr. Muhammad Zia-Ur-Rehman (National Defence University)

Doç. Dr. Mahir Hamidov Amea Z. (Bünyadov Serqşünaslıq İnstitut-Azerbaycan)

Doç. Dr. Rızvan Sulejmani (Universiteti Nënë Tereza)

Doç. Dr. Usman Ghani (American University of Sharjah)

Doç. Dr. Vasilis Leontitsis (Brighton University)

Doç. Dr. Mehmet Emin Erendor (Manas Üniversitesi)

Doç. Dr. Zakir Çotayev (Manas Üniversitesi)

Doç. Dr. Aidar Amrebayev (Institute of Philosophy)

Doç. Dr. Nurlan Baigbylov (G. Eurasian National University)

Dr. Aitymbetov Nurken (Institute of Philosophy)

TÜRKİYE ÜNİVERSİTELERİ BİLİM İNSANLARI

Prof.Dr. Abdulkadir Baharçiçek (İnönü Üniversitesi)

Prof.Dr. Abdullah Çelik (Harran Üniversitesi)

Prof.Dr. Abdullah Yılmaz (Anadolu Üniversitesi)

Prof.Dr. Ahmet Nohutçu (İstanbul Medeniyet Üniversitesi)

Prof.Dr. Ahmet Yatkın (İnönü Üniversitesi)

Prof.Dr. Akif Argun Akdoğan (Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi)

Prof.Dr. Akif Tabak (İzmir Katip Çelebi Üniversitesi)

Prof.Dr. Ali Kaya (Nuh Naci Yazgan Üniversitesi)

Prof.Dr. Ali Şahin (Selçuk Üniversitesi)

Prof.Dr. Ali Vahit Turhan (Beykent Üniversitesi)

Prof.Dr. Arif Erençin (Abant İzzet Baysal Üniversitesi)

Prof.Dr. Ayşe Özcan (Giresun Üniversitesi)

Prof.Dr. Ayşegül Mengi (Ankara Üniversitesi)

Prof.Dr. Bayram Coşkun (Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi)

Prof.Dr. Bekir Parlak (Uludağ Üniversitesi)

Prof.Dr. Berkan Demiral (Trakya Üniversitesi)

Prof.Dr. Derya Altunbaş (Giresun Üniversitesi)

Prof.Dr. Doğan Nadi Leblebici (Hacettepe Üniversitesi)

Prof.Dr. Ercan Oktay (Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi)

Prof.Dr. Erol Esen (Akdeniz Üniversitesi)

Prof.Dr. Fatma Neval Genç (Adnan Menderes Üniversitesi)

Prof.Dr. Gülise Gökçe (Selçuk Üniversitesi)

Prof.Dr. Gökhan Orhan (Bandırma 17 Eylül Üniversitesi)

Prof.Dr. Hacer Tuğba Eroğlu (Selçuk Üniversitesi)

Prof.Dr. Halil İbrahim Aydınlı (Sakarya Üniversitesi)

Prof Dr. Hamza Al (Sakarya Üniversitesi)

Prof.Dr. Hamza Ateş (İstanbul Medeniyet Üniversitesi)

Prof.Dr. Hülya Eşki Uğuz (Selçuk Üniversitesi)

Prof.Dr. Hikmet Kavruk (Hacı Bayram Veli Üniversitesi)

Prof.Dr. Hüseyin Gül (Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi)

Prof.Dr. Namık Kemal Öztürk (Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi)

Prof.Dr. Hüseyin Erkul (Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi)

Prof.Dr. Hüseyin Özgür (Anadolu Üniversitesi)

Prof.Dr. İsmail Cerit (Antalya Bilim Üniversitesi)

Prof.Dr. Kamil Ufuk Bilgin (Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi)

Prof.Dr. Kemal Görmez (Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi)

Prof.Dr. M. Kemal Öktem (Hacettepe Üniversitesi)

Prof.Dr. Mahmut Güler (Trakya Üniversitesi)

Prof.Dr. Mehmet Aktel (Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi)

Prof.Dr. Mehmet Akif Özer (Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi)

Prof.Dr. Mehmet Göküş (Selçuk Üniversitesi)

Prof.Dr. Mete Yıldız (Hacettepe Üniversitesi)

Prof.Dr. Muharrem Güneş (Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi)

Prof.Dr. Muhittin Acar (Hacettepe Üniversitesi)

Prof. Dr. Murat Ercan (Anadolu Üniversitesi)

Prof.Dr. Murat Okcu (Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi)

Prof.Dr. Murat Önder (Yıldırım Beyazıt Üniversitesi)
Prof.Dr. Musa Eken (Sakarya Üniversitesi)
Prof.Dr. Murat Kayıkçı (Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi)
Prof.Dr. Nail Öztaş (İstanbul Gelişim Üniversitesi)
Prof.Dr. Namık Kemal Öztürk (Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi)
Prof.Dr. Nuray Ertürk Keskin (Samsun Ondokuz Mayıs Üniversitesi)
Prof.Dr. Orhan Gökçe (Selçuk Üniversitesi)
Prof.Dr. Önder Kutlu (Necmettin Erbakan Üniversitesi)
Prof.Dr. Özgür Önder (Kütahya Dumlupınar Üniversitesi)
Prof.Dr. Ramazan Şengül (Kocaeli Üniversitesi)
Prof.Dr. Recep Bozlağan (Marmara Üniversitesi)
Prof.Dr. Sait Aşgın (Karabük Üniversitesi)
Prof.Dr. Selim Kılıç (Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi)
Prof.Dr. Selma Karatepe (İstanbul Gelişim Üniversitesi)
Prof.Dr. Serhat Baştan (Manisa Celal Bayar Üniversitesi)
Prof. Dr. Süleyman Sözen (Anadolu Üniversitesi)
Prof.Dr. Tevfik Erdem (Hacı Bayram Veli Üniversitesi)
Prof.Dr. Yakup Bulut (Gaziantep Üniversitesi)
Prof.Dr. Yeşeren Eliçin Arıkan (Galatasaray Üniversitesi)
Prof.Dr. Uğur Ömürgönülşen (Hacettepe Üniversitesi)
Prof.Dr. Veysel Eren (Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi)
Prof.Dr. Veysel Kareni Bilgiç (Kırıkkale Üniversitesi)
Prof.Dr. Yakup Altan (Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi)
Prof.Dr. Yılmaz Bingöl (Yıldırım Beyazıt Üniversitesi)
Prof.Dr. Yusuf Şahin (Aksaray Üniversitesi)
Prof.Dr. Yüksel Demirkaya (Marmara Üniversitesi)
Prof.Dr. Zerrin Toprak Karaman (Dokuz Eylül Üniversitesi)
Prof.Dr. Alper Özmen (Osmangazi Üniversitesi)
Doç. Dr. Salih Börteçine Avcı (Atatürk Üniversitesi)
Doç. Dr. Fikret Çelik (Anadolu Üniversitesi)
Doç. Dr. Mustafa Karaca (Anadolu Üniversitesi)
Doç. Dr. Kürşad Emrah Yıldırım (Anadolu Üniversitesi)

İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİLERİN BAKIŞ AÇISINDAN YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIKLARI: AYDIN, MUĞLA, DENİZLİ ÖRNEKLERİ 1
ALI AYGÜL - F. NEVAL GENÇ

KAMU YÖNETIMINDE İŞLEV VE STANDART GELIŞIMINDE İÇ KONTROL: 5018 SAYILI KAMU MALI YÖNETIMI VE KONTROL KANUNU AÇISINDAN BIR DEĞERLENDIRME……15
M. BURHANETTIN COŞKUN

BELEDİYELERİN SUNDUKLARI SOSYAL POLİTİKALARA ERİŞİMDE MÜLTECİLERİN KARŞILAŞTIKLARI ENGELLER 25
ERHAN KAYA - M. BURHANETTIN COŞKUN

AFET KAYNAKLI GÖÇ SÜRECI YÖNETIMINDE HAK VE İHTIYAÇ TEMELLI YAKLAŞIM: ULUSLARARASI STANDARTLAR IŞIĞINDA ULUSAL HUKUKUN DEĞERLENDIRILMESI ... 39
SEDA YURTCANLI DUYMAZ - ERKAN DUYMAZ

KAMU YÖNETİMİ BAĞLAMINDA E-KATILIM VE BLOK ZİNCİR PERSPEKTİFİNDEN YÖNETİŞİM OLGUSUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ 65
Salih Börteçine AVCİ - Semih AYSAL

BLOKZİNCİR TEKNOLOJİSİNİN YEREL YÖNETİMLERDE KULLANIMI 77
NILGÜN KAHRAMAN

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME: İSTANBUL, ANKARA VE İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEKLERİ 89
ÜLKÜ ARIKBOĞA

KASIRGALAR SONRASI KONUT POLİTİKALARI: LOUISIANA EYALET YASALARINA GENEL BAKIŞ 113
HICRAN HAMZA ÇELİKYAY

COVİD 19 SÜRECİNİN YEREL HİZMETLERE ETKİSİ: BARTIN BELEDİYESİ ÖRNEĞİ..... 124
SALIH ÇİFTÇİ - LEYLA ÇİFTÇİ

KARADENİZ BÖLGESİ'NİN FİZİKİ, COĞRAFİ, İKLİM VE YERLEŞİM ÖZELLİKLERİNİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİNİN UYGULANMASINDAKİ ETKİLERİ: ORDU İLİ ÖRNEĞİ 135
GAMZE ÇÜRÜKSULU USTA

GÖÇMENLERIN KENTTE BARINMA DENEYIMLERI, KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE POLITIKA ÖNERILERI: İSTANBUL ÖRNEĞI 155
CEMAL SALMAN - EMIR KURMUŞ

İNSAN KAYNAKLARI OFISININ KAMUDA İNSAN KAYNAKLARININ GELIŞIMINE ETKISI 166
KÜRŞAD EMRAH YILDIRIM

'EŞITSIZLIK VIRÜSÜ' VE DEVLET: PANDEMI SONRASI DÜNYADA KAMU YÖNETIMININ GEREKLILIĞI ÜZERINE BIR NOT 174
İSMAIL CEM KARADUT

İSTANBUL AFET MÜDAHALE PLANLARININ YERELLIK VE KATILIMCILIK BOYUTUNDAN INCELENMESI 183
SEVIM BUDAK - MUSTAFA KAHVECI - İDIL TIRYAKI

KAMU YÖNETIMI KARŞILAŞTIRMASINA ULUSLARARASI KURULUŞLARIN ETKISI BAĞLAMINDA FARKLI ÜLKELERIN KAMU KURUMLARI ARASINDA İYI UYGULAMA ÖRNEĞI VE TECRÜBE PAYLAŞIM UYGULAMASI OLARAK AKRAN DEĞERLENDIRMESI (PEER REVIEW) KAMU REFORMU ARACI OLARAK KULLANILABILIR MI? 198
M. SERDAR ERBAŞ

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KALİTE ANLAYIŞININ TEMELLERİ ÜZERİNE TEORİK BİR ARAŞTIRMA 221
İSLAM KÖSEOĞLU - DOĞAN PEKER

KAMU YÖNETİMİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ AÇISINDAN ELEKTRONİK DEVLET PERSPEKTİFİ 233
ABDULSEMET YAMAN - REYHAN ERSOY CAN - HAVVA ÜNAL TOSUN

SIRA DIŞI BİR BÜROKRATIN GÖZÜNDEN TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN SORUNLARI: VALİ RECEP YAZICIOĞLU VE GÖRÜŞLERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME 253
EMRE AKCAGÜNDÜZ

ANOMI DEVLETE DÖNÜŞÜM KKTC ÖRNEĞI 260
İSMAIL BAHADIR TURAN

AN EXTRAORDINARY BUREAUCRAT: AHMED VEFIK PASHA AND HIS BURSA GOVERNORSHIP PERIOD FULL OF COMPLAINTS 270
MUAMMER DEĞİRMENDERE

VERGİ GELİRLERİNİN VE YAPISININ EKONOMİK BÜYÜME ÜZERİNDEKİ ETKİSİ 290
MUSTAFA ORHAN ÖZER

LİDERLİK TÜRLERİNİN KAMU HİZMETİ MOTİVASYONU ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ 300
NURSENA ÖZTÜRK KAPLAN

BİR AFET POLİTİKASI OLARAK HÜKÜMETLERİN COVİD-19 ÖNLEMLERİNİN MEŞRUİYETİ ÜZERİNE BİR TARTIŞMA 338
ALI UTKU ŞAHİN - LEVENT BÖRKLÜOĞLU - İHSAN EKEN

BELEDIYE BAŞKANLARININ DOĞRUDAN HALK TARAFINDAN SEÇILMESI VE KENTSEL YÖNETIŞIM: TÜRKIYE ÖRNEĞI 349
OSMAN SAVAŞKAN - BERRA ZEYNEP DODURKA

TÜRKIYE'DE KARIYER UZMANLIK SISTEMININ DÖNÜŞÜMÜ 363
ŞENOL UZUN

PANDEMİ DÖNEMİ KAMU POLİTİKALARININ OLUŞUMUNDA KORONAVİRÜS BİLİM KURULU'NUN ROLÜNÜN KANITA DAYALI YAKLAŞIM BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ 390
SINAN GÜRCÜOĞLU

POPÜLİZM VE KAMU YÖNETİMİ İLİŞKİSİ: İÇSEL BİR ÇELİŞKİ Mİ? POPÜLİZMİN SİYASAL/YÖNETSEL BİR PRATİK OLARAK KAVRANMASINA YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA GÜNDEMİNE GİRİŞ 398
TOYGAR SINAN BAYKAN

AKILLI ŞEHİR OLMA YOLUNDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ 416
HATIKE KOÇAR UZAN - YETER AVŞAR

COVİD-19 SALGINI SÜRECİNDE YEREL YÖNETİMLERİN TUTUMLARI: KAHRAMANMARAŞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ 430
YETER AVŞAR - HATIKE KOÇAR UZAN

SU YÖNETIMINDE YENI ARAYIŞLARIN YEREL YÖNETIMLER BAĞLAMINDA İNCELENMESI 440
DILEK TOPCU MUMLU

İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNİN ETKİLERİ VE RİSKLERİ KARŞISINDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ 461
MURAT YAMAN - YUNUS DÜGER

GELENEKSELDEN DİJİTALE ŞEFFAFLIĞIN DÖNÜŞÜMÜ 480
İBRAHIM ETHEM TAŞ - SADEGÜL DURGUN

YENİ KAMU YÖNETİMİ PARADİGMASININ ELEŞTİREL KURAM PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ: ERICH FROMM'UN "UMUT DEVRİMİ" KİTABI ÖRNEĞİ 505
YAĞIZ AKSAKALOĞLU

YAZILI SORU ÖNERGELERİNİN MUHATABI OLARAK YÜKSEK SEÇİM KURULU 513
FATIH GÜLER

YEREL DÜZEYDE KATILIM İÇIN BIR İYI UYGULAMA ÖRNEĞI OLARAK ODUNPAZARI HAMAMYOLU PROJESI 537
Duru ŞAHYAR AKDEMİR - Süleyman ÇELİK

HAVA KİRLİLİĞİ VE İKLİM KRİZİ İLE MÜCADELEDE YEŞİL VE DÜŞÜK KARBONLU ULAŞIM MODELİ: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ..... 521
BEYZA GÜNGÖR

TÜRKIYE'DE KAMU PERSONELI OLARAK İSTIHDAM EDILEN SÖZLEŞMELI PERSONELIN SADAKAT ÖDEVI AÇISINDAN DEĞERLENDIRILMESI..... 547
HÜSEYIN ÖZGÜR - HAVA TAHTALIOĞLU

"ANTAGONIZMA" VE "KURUCU DIŞARISI" BAĞLAMINDA KOMÜNIZMLE MÜCADELE DERNEKLERI..... 560
MELIH COŞGUN

DEMOCRACY TAKEN FOR GRANTED: DILLEMAS OF MINORITIES AS CITIZENS AMIDST DUTCH POPULISM IN THE FACE OF SOCIAL CONTRACT 566
ERTUĞRUL GÖKÇEKUYU

AĞ BIREYCILIĞININ YÜKSELIŞI VE AĞ TOPLUMUNDA YURTTAŞLIĞIN DÖNÜŞÜMÜ 580
RUKIYE SAYGILI - HÜLYA EŞKI UĞUZ

THE ANALYZE OF SOME MAIN FACTORS THAT PROVIDE THE JDP ELECTION VICTORIES (2002-2015)..... 596
NAMIG MAMMADOV

BAŞKANLIK / YARI BAŞKANLIK HÜKÜMET SISTEMLERINDE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN İŞLEYIŞI:
FRANSA - TÜRKIYE KARŞILAŞTIRMASI 606
ÇAĞDAŞ ZARPLI - ALI EKBER TÜRKAN

TÜRKİYE'DEKİ GÖÇ MESELESİNİN RADİKAL DEMOKRASİ VE MÜZAKERECİ DEMOKRASİ MODELLERİ ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ……..……616
Muhammed Habip BİLGİÇ

DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNDE İNSAN HAKLARIYLA İLGİLİ GELİŞMELER 624
BÜLENT AKKAYA

TÜRKİYE'DE İDARİ REFORM VE ÖTESİ: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ 643
İREM ESMA ÖZÇUBUK - UĞUR SADİOĞLU

T FAŞİZM, POPÜLİZM VE DEVLET: SİYASAL AŞIRILIĞIN KURUMLARA ETKİSİ 658
ARMAĞAN ÖZTÜRK

DEMOKRATIKLEŞME VE GELENEKSEL LIDERLIK İLIŞKISI: SAHRA-ALTI AFRIKA ÖRNEĞI 668
GÜLISTAN ALPASLAN

YEREL DEMOKRASİ AÇISINDAN KENT KONSEYLERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA: KEPEZ KENT KONSEYİ ÖRNEĞİ 681
İSA YAVAŞ - ALPER BİLGİLİ

ÇAĞDAŞ DEMOKRASİLERİN SİYASAL MANTIĞI VE TARZI OLARAK TEKNOPOPÜLİZM: DÜŞÜNCELER, EĞİLİMLER VE AÇMAZLAR..... 703
HASAN FARUK USLU

İKTIDAR İLIŞKILERINE FARKLI YAKLAŞIMLAR: WEBER, ARENDT, PARSONS, DAHL, BACHRACH VE BARATZ, LUKES, FOUCAULT……..……..713
AHMET KURNAZ - MUSTAFA KARA

POPÜLİZMİN YÜKSELİŞİNE ALTERNATİF BİR SİYASET TARZI OLARAK HABERMAS'IN ANAYASAL YURTSEVERLİK KAVRAMI 725
MEHMET ERTAN

"DEMOKRATİKLEŞME" KARŞISINDA MUHAFAZÂKARLIK: KARAMSAR BİR İKTİDAR ARZUSU 733
A. BARAN DURAL - ÖZGÜR KOÇ

NEO WEBERYEN DEVLET ANLAYIŞININ BAŞARISIZLIĞI: MACARİSTAN ÖRNEĞİ 748
ÇAĞDAŞ ZARPLI - ÇIĞDEM YAVUZ

POLİTİK OKURYAZARLIK DÜZEYİNİN BELİRLENMESİNE YÖNELİK BİR ALAN ARAŞTIRMASI 757
SEDEF ZEYREKLİ YAŞ

SİYASAL KATILIMIN FARKLI BİR YÜZÜ: SİYASİ PARTİLERİN İL VE İLÇE BAŞKANLIKLARINDA KADIN TEMSİLİ.....766
FATIH GÜLER

MUHALEFET BLOĞUNUN "GÜÇLENDİRİLMİŞ PARLAMENTER SİSTEM" ARGÜMANLARINI 1961 ANAYASASI ÜZERİNDEN OKUMAK 775
ÇAĞRI ÇOLAK - YAŞAR ORÇUN KÜÇÜKYILMAZ

THREAT PERCEPTION AND FEAR AS A MEANS OF POLITICAL COMMUNICATION IN BRITISH POLITICS: THE CASE OF UKIP 787
BURAK BAŞKAN

TÜRKIYE'DE İDARI VESAYET: SERT VE YUMUŞAK YAKLAŞIM 801
SELIM BIÇEN - FERHAT UĞUR - TOLGAHAN KAFA

TÜRKİYE'DE OY KULLANMA SÜREÇLERİNE İLİŞKİN GÜNCEL SORUNLAR.....821
MURAT SALTUK BİLGİLİ

AB'NİN İNSAN HAKLARI POLİTİKASI BAĞLAMINDA ÇİN HALK CUMHURİYETİ İLE İLİŞKİLERİ 841
ENES SEZER

TERRORISM AS A GLOBAL PROBLEM OF PRESENT 852
KELDINOVA AIMAN

ÇEVRENIN GELECEK OKUMASI: COVID-19 PANDEMISI SONRASI DEĞIŞIM?.....858
AYSUN ÖCAL - NILÜFER NEGİZ

GELENEK VE HUKUK İKİLEMİNDE KADININ İNSAN HAKLARI 873
AYŞEN SEYMEN ÇAKAR

KADIN HAKLARININ KORUNMASINDA ULUSAL ÖNLEME MEKANIZMALARININ ROLÜ: TÜRKIYE İNSAN HAKLARI VE EŞITLIK KURUMU (TİHEK) ÜZERINE BIR DEĞERLENDIRME 886
DURU ŞAHYAR AKDEMIR - AYTÜL AYŞE CENGIZ

İSLAM İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATINA ÜYE OLAN ÜLKELERDE KADIN TEMSİLİ VE BU BAĞLAMDA TÜRKİYE'NİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....897
ŞÜKRÜ NİŞANCI - TUĞBA SALMAN

KÜRESELLEŞME VE MİLLİ DEVLETİN GELECEĞİ TARTIŞMALARINDA BİR ARA DURAK: KORONAVİRÜS SALGINI 913
MEHMET AKINCI

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TÜRKİYE'NİN ÇEVRE POLİTİKASINA ETKİSİ: OZON POLİTİKASI ÖRNEĞİ 921
SEFA ÖZTÜRK

SEVR VE LOZAN BARIŞ ANTLAŞMALARI'NDA KIBRIS..... 933
BETÜL ALGÜR - MURAT ERCAN

SİVİL HAVACILIK GÜVENLİĞİNİ TEHDİT EDEN YÖNLERİ İLE TERÖR EYLEMLERİNİN VE ÇEŞİTLİ SUÇLARIN DÖNÜŞÜMÜ 943
ESER GEMİCİ

DİJİTAL ÇAĞDA İNSAN HAKLARININ KORUNMASI VE GÜVENCE ALTINA ALINMASI SORUNSALI 949
YUNUS DÜGER

KAZAKISTAN'DA ETNIK GRUPLAR ARASI ILIŞKILER VE ETNOPOLITIK MODEL 963
NURKEN AITYMBETOV - MEIRAMKUL ISSAYEVA

TÜRKİYE'NİN İRAN VE AFGANİSTANLA OLAN TARİHİ VE DIŞ İLİŞKİLERİN'DE ORTAYA ÇIKAN GÜNCEL SORUNLAR 968
SEYMUR ABBASOV

ULUS-DEVLET VE KÜRESELEŞME - BİRLİKTE VAR OLMANIN GEREKLİLİĞİ 1000
ZEYNEP YILDIRIM

YÖNETİCİLERİN BAKIŞ AÇISINDAN YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIKLARI: AYDIN, MUĞLA, DENİZLİ ÖRNEKLERİ

Ali Aygül[1]

Prof.Dr. F. Neval GENÇ[2]

ÖZET

2014 yılından itibaren yürürlükte olan 6360 sayılı yasa, büyükşehir belediyelerinin yapısında önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bununla birlikte yasa pekçok boyutu ile tartışılmaktadır. Tartışılan bu boyutlarından biri de Yatırım, İzleme, Koordinasyon Başkanlıklarıdır (YİKOB). Yasayla, büyükşehirlerde (BŞB) İl Özel İdareleri kaldırılarak çoğu görev ve yetkileri büyükşehir belediyelerine devredilmiş, büyükşehirlerde YİKOB kurulmuştur.

Bu çalışmada literatürde YİKOB'larla ilgili olarak tartışılan, eleştirilen konuların uygulamaya yansıması incelenmektedir. Bu çerçevede YİKOB'ların işleyişi uygulayıcıların bakış açısından değerlendirilmektedir. Bu kapsamda YİKOB'ların teşkilat yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları; mali yapısı, denetimi Aydın, Muğla ve Denizli'de YİKOB'da görevli yöneticilerle yapılan yarı yapılandırılmış görüşme formuyla değerlendirilmiştir. Bu üç il, 6360 sayılı kanunla büyükşehir statüsü kazanmıştır. Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA) da bu üç ilden oluşmaktadır.

Yapılandırılmış görüşme formunda toplam 14 adet soru yer almaktadır. Görüşmeciler YİKOB'un Yatırım İzleme Müdürleridir. Görüşmelerden elde edilen nitel veriler içerik analizi ve betimsel analiz yöntemi ile yorumlanmıştır. Bu şekilde yöneticilerin YİKOB'lar ile ilgili görüşlerinin, mevcut veya ortaya çıkabilecek sorunların tespit edilmesi, sorunların çözümlerine dair önerilerin geliştirilmesi amaçlanmıştır.

Anahtar kelimeler: 6360 Sayılı Yasa, Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı, Büyükşehir Belediyeleri, Aydın, Muğla, Denizli

INVESTMENT, MONITORING AND COORDINATION PRESIDENTS FROM MANAGERS' PERSPECTIVES: EXAMPLES Of AYDIN, MUĞLA, DENİZLİ

Abstract:

Law No. 6360, which has been in effect since 2014, has brought about important changes in the structure of metropolitan municipalities. However, the law is discussed in many aspects. One of these discussed dimensions is Investment, Monitoring and Coordination Directorates (YIKOB). By law, Special Provincial Administrations were abolished in metropolitan cities, most of their duties and authorities were transferred to metropolitan municipalities, and YIKOB was established in metropolitan cities.

[1]

[2] Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, fngenc@adu.edu.tr , ORCID ID: 0000-0003-20142113

In this study, the reflection of the issues discussed and criticized about YIKOBs in the literature is examined. In this framework, the functioning of YIKOBs is evaluated from the point of view of the practitioners. In this context, the organizational structure, duties, powers and responsibilities of YIKOBs; Its financial structure was evaluated with a semi-structured interview form made with the managers of Aydın, Muğla, Denizli YIKOB's. These three provinces gained metropolitan status with Law No. 6360. The South Aegean Development Agency (GEKA) consists of these 3 provinces.

There are 14 questions in total in the structured interview form. The interviewees were selected based on the organization chart of YIKOB. The interviewees are the Investment Monitoring Directorate of YIKOB. The qualitative data obtained from the interviews were interpreted with content analysis and descriptive analysis methods. In this way, it is aimed to determine the opinions of the managers about YIKOBs, the existing or potential problems, and to develop suggestions for the solutions of the problems.

Keywords: Law No. 6360, Investment Monitoring Coordination Presidency, Metropolitan Municipalities, Aydın, Muğla, Denizli

GİRİŞ

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle yönetim sistemi içine yerleşen İl Özel İdareleri (İÖİ), zaman içinde muhtelif değişikliklere maruz kalmıştır. İl Özel İdare yapılanmasını etkileyen son düzenleme ise 6360 sayılı Yasadır. Yasaya göre, büyükşehir statüsüne sahip tüm illerde İÖİ'i kaldırılarak, görev ve yetkileri büyükşehir belediyelerine devredilmiş, büyükşehir olan illerde, Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur.

6360 sayılı yasaya gelen bu değişikliklerin il ve büyükşehir ölçeğinde İÖİ ve sonrasında YİKOB'lar tarafından verilen hizmetleri nasıl etkilendiği, YİKOB'ların uygulayıcılar tarafından nasıl değerlendirildiği sorusu çalışmanın çıkış noktasını oluşturmaktadır. Çalışmada İl Özel İdareleri ve Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) görev ve yetkilerinden kısaca söz edildikten sonra, 6360 sayılı yasayla büyükşehir statüsü kazanan Aydın, Muğla ve Denizli Valiliklerinin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları örneklerinde YİKOB'ların işleyiş, çalışma şekli, uygulayıcıların gözünden değerlendirilmektedir. Bu üç ilin seçilme amacı, 6360 sayılı yasayla büyükşehir olmaları ve Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA) sınırları içinde yer almalarıdır. Bu illerde YİKOB bünyesinde yer alan müdürlüklerden Yatırım ve İzleme Müdürleri ile yapılan yarı yapılandırılmış görüşme ile YİKOB'ların kurulmasını gerektiren nedenler, etkinliği, avantaj ve dezavantajları, İÖ ile farklarını ortaya koymaya yönelik düşünceleri ve önerilerinin neler olduğu incelenmiştir.

Bu çerçevede çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde İl Özel İdareleri ve YİKOB'ların, yapı, görev ve sorumlulukları hakkında genel bir bilgi verildikten sonra, ikinci bölümde literatürde YİKOB'lar özelinde yapılan çalışmalar ve bunlarda tespit edilen konular aktarılmaktadır. Üçüncü bölüm, çalışmanın ana konusunu oluşturmakta, burada öncelikle alan araştırmasının benzeri, literatürde yer alan önceki çalışmalar ve sonuçları ile Aydın Muğla ve Denizli üzerinde yapılan çalışmanın sonuçları aktarılmakta ve önceki çalışmalarla ilişkilendirilmektedir.

1. İL ÖZEL İDARELERİ ve YİKOB'lar

İl özel idareleri Türkiye'de idari yapılanma içine Fransa modeli örnek alınarak 1864 tarihli Teşkilat Vilayet Nizamnamesi ile girmiştir. Bu şekilde eyalet yapılanmasından Vilayet temelli yapılanmaya geçilmiş ve bu düzenleme Tuna Vilayetinde ilk uygulama örneğine

kavuşmuştur. Daha sonra tüm iller için yaygınlaştırılan bu düzenleme, 1870 tarihli İdare-i umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile İÖİ'ne ait yeni görev ev düzenlemeler ile yeniden şekillendirilmiştir (Ortaylı, 2008). 1876 Anayasası'nda İÖİ, ilk kez bir yerel yönetim anlayışı ile ele alınmış, ancak 1908 sonrasında yürürlüğe girebilmiştir. 1913'te İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı ile İÖİ tüzel kişilik kazanmıştır. Bu geçici kanun, 1987 yılında, bazı değişikliklerden sonra, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu adını almıştır. İÖİ'ne ilişkin son düzenleme ise 2005 yılındaki 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur.

5302 sayılı kanuna göre İÖİ, İl Genel Meclisi, İl Encümeni ve Vali'den oluşmaktadır. İÖİ (m.35) mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimleri ve genel sekreterlikten oluşmaktadır. Kanuna göre İÖİ (m.6) il sınırları içinde gençlik, spor, sağlık, sanayi, ticaret; BŞB'ler dışında, il çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, kültür, sanat, turizm, sosyal yardım ve hizmetler, okullar için arsa temini vb. görev ve sorumluluklarla; belediye sınırları dışında imar, yol, altyapı, acil durum, orman köylerini destekleme, ağaçlandırma, park ve bahçe hizmetlerinden sorumludur. Bu hizmetleri yaparken İÖİ'nin gelir kalemleri (m.7) vergi, resim, harç ve harcamalara katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak paylar, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış vb.den elde edilen paylar, hizmetler karşılığında alınan ücretler, faiz ve ceza gelirleri, iştirak ve girişimlerden elde edilen gelirlerdir.

YİKOB'lar 6360 sayılı kanunla idari sistem içinde yerini almıştır. **6360 sayılı Kanundaki** ilk ifadesi ile "*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 etmek ve denetlemek üzere Valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştu*r".

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'e (2014) göre YİKOB'lar ilde kamu kurumlarının hizmet ve yatırımlarının etkin olarak yapılması ve koordinasyonunu sağlamak, rehberlik etmek, acil yardım ve 112 hizmetlerini koordine etmek, ilin tanıtım faaliyetlerini yürütmek, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışındaki taşra birimlerinin hizmetlerini etkinlik ve verimlilik, stratejik plan ve performans programlarına uygunluğuna dair raporu hazırlamak, kamu kurumlarının taşıt alımı, onarımı, büro malzemesi vb. temini, hükümet konağı kaymakamlık konutlarının yapım, bakım vb. işlerini yapmak/yaptırmak, emniyet hizmetlerine dair harcamaları yapmak, muhtar ödenekleriyle ilgili işlemleri yapmak, kamu kurumlarının sunduğu hizmetlerin aksaması durumunda ilgili hizmeti valinin talimatıyla yerine getirmek, bağış ve yardım kabul etmek, diğer kamu kurum kuruluş ve sivil toplum örgütleriyle işbirliği yapmak gibi konularda görevlendirilmişlerdir. Yönetmeliğe göre (m.14) YİKOB'ların gelirleri, İçişleri Bakanlığı bütçesinden yapılan hazine yardımları, kamu kurumlarının yatırım ve hizmetleri için aktarılan tutarlar, bağış, yardım ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

YİKOB'lar, 2016 yılına kadar kendisine tanınan görev sınırlarında Valiliklere bağlı olarak çalışmıştır. 2016 yılındaki 2016'da 674 sayılı KHK ve 6758 sayılı Yasayla düzenleme ile tüzel kişiliğe kavuşmuş, temel birimleri/müdürlükler tanımlanmıştır. YİKOB'ların teşkilat yapılanması, vali veya vali yardımcısı koordinasyonunda 7 müdürlükten oluşmaktadır.

Bunlar; Yatırım ve İzleme, Rehberlik ve Denetim, Strateji ve Koordinasyon, 112 Acil Çağrı, İdari ve Mali İşler, Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıklarıdır.

2. YİKOB'LARA YÖNELİK DEĞERLENDİRMELER

6360 sayılı yasa sonrasında özellikle kırsal hizmet anlamında çok ciddi deneyimlere sahip İÖİ'nin kapatılarak, personelinin büyük kısmının ve eldeki araç-gereçlerin dağıtılması, diğer kurumlara devredilmesi, geçiş sürecinde pek çok açıdan gerek akademi camiasında gerekse uygulama boyutunda yoğun eleştirilerin yapılmasına neden olmuştur.

Uygulama alanına kavuşmasından günümüze kadar geçen sürede YİKOB'lar olumlu ve olumsuz değerlendirmelere konu olmaktadır. Bu eleştirilen bir bölümü 6360 sayılı kanuna ilişkin (hızlı olma vb.), anayasaya aykırılık, ilçe belediyelerinin özerkliğini kaybetmesi, yetki-görev uyuşmazlıkları, ikili yapının ortaya çıkması, bölge-kent oluşumu, federalizme yönelme endişesi, BŞB'lerin tümünün imkan ve güçlerinin aynı olmaması, ölçeğin genişlemesi ve artan hizmet maliyetleri, belediyelerin kırsal alana hizmet götürme konusunda yeterince tecrübeye sahip olmaması, büyükşehir ölçeğinin her il için optimal olmaması, yasayla katılım, temsil imkanının zayıflaması, seçim çevrelerinin ve vergi tabanının değişmesi, aidiyet, sosyo-kültürel sorunlardır (Genç, 2014). Dile getirilen sorunlardan biri bölümü de YİKOB'ların yapısı, işleyişine dairdir. Örneğin kamu hizmetini sunmada yaşanan güçlüklerle (mahalleye dönüşen köylerin ihtiyaçları vb.), yaygın hizmet sunmada BŞB'lerin gerisinde kalmakla, siyasi çekişmelere konu olmakla, vatandaşın hizmetin aksamasından dolayı memnuniyetsizliği ile dile getirilmekledir. İl özel idarelerince verilen hizmetler belediyelerce yeterince yerine getirilememekte, kırsal alanda yaşayanlar kentlilere dönüşmüşler ve bir anda hiç bilmedikleri imar, temizlik, çevre, katı atık, kanalizasyon vb. problemler ile karşı karşıya gelmişlerdir.

Güler (2012) valiliklerin idari vesayet ve denetim yetkilerinin YİKOB'lara devredildiği ve YİKOB'ların il genel yönetimine alternatif, onun içini boşaltan bir yapılanma olduğunu dile getirmektedir. Koyuncu ve Köroğlu'na (2012) göre YİKOB'lar yerelde merkezi idarenin bir taşra örgütü gibi görülmektedir. Özer (2013) merkezi idarenin pek çok görevini üstlenen YİKOB'ların görevlerinin yerel özerkliğe aykırı biçimde artmasına dikkat çekmektedir. Karatepe vd. (2016) YİKOB'ların tamamen yeni bir kurum oldukları üzerinde durmaktadırlar. Can ve Avcı'ya göre (2016) düzenleme ile beldelerde belediye hizmetlerinin yürütülmesinde de yerindelik ilkesi zedelenmiş, hizmetlerde aksamlar meydana gelmiştir. Özel' e göre (2016) YİKOB'a tanınan rehberlik ve denetim yetkisi ildeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayan yeni bir denetim yoludur, YİKOB, merkezi yönetimin taşra birimleri üzerinde yeni bir denetim ve güç unsuru olmaktadır. Yıldırım ve Yıldırım (2017) çalışmalarında, YİKOB'ların yatırımları gerçekleştirirken özel sektörle girdikleri etkileşimden yola çıkarak, bunların yönetişim anlayışının özelliklerini gösterdiklerini, büyükşehir belediyelerine yardımcı, yerel düzeyde verilen hizmetlerin gerçekleştirilmesinde işbölümü ve işbirliğinde önemli bir kurum olduklarını değerlendirmektedirler. Taşçıer (2018) YİKOB'ların yerelde merkezileşmeyi artırdığı üzerinde durmaktadır. Uygulayıcılar boyutunda Çapar ve Demir (2016, 2017) de benzer argümanlara sahiptir. Akman ve Kalender (2018) YİKOB'ların hem kalkınma ajanslarına hem de büyükşehir belediyelerine benzer bir mekanizma olarak ortaya çıktığı üzerinde durmakta, YİKOB'u yerelde yeni bir merkezi birim olarak değerlendirmektedir. Belli ve Aydın (2017) YİKOB'ların yerelleşme açısından da olumsuzluklara sahip olduğunu belirtmektedir. YİKOB'ları Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından inceleyen Karakılçık ve Küçük (2019), YİKOB düzenlemesinin vesayet yetkisi artırılmış yeni bir kurumsal yapı ortaya çıkardığını, valilere tanınan yetkilerle, mahalli idarelerin özerklik ilkesine yönetsel ve mali anlamda zarar verebilecek bir potansiyele

sahip olduğunu, hizmette yerellik ilkesine aykırılık teşkil ettiğini (yerel yönetim birimi olan İl Genel Meclisinin ortadan kalkmasının, merkezi yatırımları koordine etmesi, anayasal statüye sahip olmaması) yerel demokrasiyi zedelediğini ifade etmektedir. Dağlı ve Özgül'e göre (2019) YİKOB, bir taraftan illerde gerçekleştirilen hizmetlerin bazılarını doğrudan yerine getiren icrai bir birim (bakanlıklardan aktarılan ödeneklerle yatırım yapma vb.) iken, illerde sunulan hizmetlerin etkinliği, verimliliği, stratejik plan ve performans planlarına uygunluğunu da denetleyen, bunlara rehberlik eden kurumlar olarak kamu yönetimi sistemi içinde tekil bir örnektir. Bu nedenle İl Özel İdarelerinin "yerine" kurulduğunu söylemek doğru değildir. Nitekim kaldırılan İÖİ'nin görevlerinin büyük bölümünü büyükşehir belediyeleri yerine getirmektedir, benzerleri olsa da (ikisi de il ölçeğinde hizmet verir vb.) YİKOB'ların görevlerinin çoğu İÖİ'nden farklıdır ve daha geniş bir yönetim alanına sahiptir. Bununla beraber, YİKOB'un faaliyetlerinin işlevselliği tartışmalıdır. Pektaş (2019) YİKOB'lar ile İÖİ'lerini karşılaştırmakta ve aralarında önemli farklar olduğunu savunmaktadır. Benzer şekilde Kızılboğa ve Özaslan (2013); Kuran (2015); Akman ve Kalender (2018) de karşılaştırmalı analizler yapmaktadır. İnal (2022) çalışmasında YİKOB'a dair belirtilen sorunlar ve çözüm önerilerini, hukuki statü ve mevzuat; teşkilat ve personel, görev, yetki ve sorumluluklar, faaliyet yapısı ve işleyiş, mali yapı ve bütçe, koordinasyon, yönetsel kapasite ve kurumsallaşma; şeffaflık, hesap verebilirlik, denetim ve katılım; etkinlik, etkililik ve verimlilik olmak üzere gruplandırarak incelemektedir.

3. YİKOB'LARA İLİŞKİN UYGULAYICILARIN GÖRÜŞLERİ: AYDIN, MUĞLA, DENİZLİ ÖRNEKLERİ

Çalışmanın bu bölümünde YİKOB'lara ilişkin olarak literatürde dile getirilen değerlendirmelerden ve alandan gözlemden yola çıkılarak hazırlanan görüşme formundan hareketle uygulayıcıların YİKOB'lara dair değerlendirmeleri, ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bu amaçla, hepsi 6360 sayılı kanunla büyükşehir statüsü elde eden Aydın, Muğla ve Denizli İllerinde YİKOB birim müdürleri olarak görev yapan Yatırım İzleme müdürleri ile görüşmeler gerçekleştirmiştir. Nitel araştırma yöntemiyle, uygulayıcılardan YİKOB'ların işleyişi, temel sorunları ve çözüm önerilerine dair bilgi edinmek amaçlanmıştır.

3.1. Önceki Çalışmalar

Literatürde 6360 sayılı kanun üzerine yapılmış çalışmalarda YİKOB'lar genel olarak değerlendirildiği gibi, sadece YİKOB'ları konu alan betimleyici çalışmalar da vardır. Bunun yanında YİKOB'ları belli bir il özelinde değerlendiren çalışmalar da bulunmaktadır. Bununla birlikte 30 büyükşehrin hepsini veya mevcut çalışmada olduğu gibi birkaç ili içine alan, buradaki illerden herhangi birini içeren bir çalışmaya rastlanmamıştır.

YİKOB'ların tüzel kişilik kazanmasından önce yaptıkları çalışmalarında **Can ve Avcı** (2016)**,** YİKOB'ların işlevselliğini **İzmir, Adana, Erzurum** örnekleri üzerinden YİKOB yönetici, personel ve sözkonusu illerdeki bazı kaymakamlarla yaptıkları derinlemesine görüşme ile incelemişlerdir. **Özel** (2016) **Diyarbakır** özelinde yaptığı çalışmada YİKOB'ların etkin ve verimli çalışıp çalışmadığı, hukuki statü, örgütlenme, insan kaynakları, görev, yetki ve sorumluluk, mali yapı, denetim boyutlarında analiz edilmiştir. **Karatepe vd.** (2016) **Malatya** özelinde yaptıkları çalışmada yöneticilerin YİKOB'ların siyasi, idari ve mali uygulamalarını nasıl değerlendirdikleri, yaşanan sorunları incelemektedir. **Akman ve Kalender** (2018) **Konya** örneğinde, YİKOB Yöneticileri ile mülakata dayalı olarak yaptıkları çalışmada teşkilat yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları, mali yapısı ve denetim boyutlarını incelemişlerdir. **Doğan** (2019), **Malatya** özelinde yaptığı çalışmada YİKOB yöneticilerine İÖİ'nin kurulması, yerel özerkliğe uygunluğu, etkinliği konusundaki görüşleri sorulmuştur. **Pektaş** (2019), **Ankara** YİKOB'u da incelediği tezinde, YİKOB'ların idari açıdan değerlendirilmesine yönelik olarak kuruluş nedenleri, kuruluş öncesi yapılan hazırlıklar, insan

kaynakları, fiziki varlıkları, hizmet içi eğitimler, diğer kurum ve kuruluşlarla idari ilişkileri incelemiştir. **Dağlı ve Özgül** (2019), YİKOB'ları **İzmir** özelinde incelemişler, YİKOB yöneticileri ile, ildeki 39 farklı il müdürlüğünün 2014-2017 arasında gerçekleştirdikleri yatırımlara ilişkin hazırlanan değerlendirme raporları incelenmiş ve YİKOB'ların mülki idare içindeki yeri ve işlevselliğini tartışmışlardır. **İnal** (2022) doktora tez çalışmasında YİKOB'ların yapı, işleyiş ve sorunlarından hareketle bir model önermektedir.

3.2. Bulgular

Araştırma, Aralık 2021-Şubat 2022 döneminde Aydın, Muğla ve Denizli İllerinde YİKOB birim amirlerinden Yatırım ve İzleme müdürleri ile yarı yapılandırılmış görüşme formu ile uygulanmıştır. Görüşme formunda 14 soru yer almaktadır. Bu sorular, literatürden ve önceki benzer çalışmalarda bahsedilen YİKOB'lara dair sorun alanlarında yola çıkılarak hazırlanmıştır. Görüşmeler, yaklaşık 1 saat sürmüş, elde edilen veriler, yazıya dökülmüş, içerik analizi ve betimsel analiz ile yorumlanmıştır. Bunların ardından elde edilen bulgular, literatür ile ilişkilendirilmiştir. Çalışmanın devam eden bölümünde, bu sorular ve elde edilen cevaplar incelenmektedir.

Görüşmecilere yöneltilen ilk soru, "**İl Özel İdarelerinin kaldırılmasını ve YİKOB'ların kurulmasını gerektiren unsurlar sizce nelerdir?"** sorusudur. 3 ilde Yatırım ve İzleme (Yİ) müdürlerine göre YİKOB'ların kurulma gerekçeleri şunlardır; 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediye meclisinin de ili temsil eder hale gelmesi; İÖİ ve İl Genel Meclisinin temsil yetkinliğinin mükerrer hale gelmesi; kaldırılan İÖİ'nin ildeki kamu kurum ve kuruluşları ile Bakanlık ve diğer merkezi idare kuruluşlarının ildeki yatırım ve hizmetlerinin yürütülmesine dair görevleri ve sorumluluklarının devamı ve koordinasyonunun YİKOB'lar eliyle yürütülmesi, "Belediyelerin yürütmekte olduğu ve karşıladığı ihtiyaçlar kendine münhasır, programdan ve planlamadan uzak yürüdüğünden yapılan yatırımlar atıl, değişikliğe münhasır, verimsiz hale" geldiğinden, YİKOB'ların kurulmasına gerek duyulmuştur. Bunun yanında, il bazında kamu yatırımlarının takibi, koordinasyonu ve denetlenmesi, yatırımlardaki gecikmelerin önlenmesi, çabuk karar alınabilmesi amacıyla İÖİ'nin kaldırıldığı; İÖİ ve BŞB meclisinin aynı ölçekte karar alma yetkisinden kaynaklanan "çift başlılığı kaldırmak", "meclisi teke düşürmek" de bu gerekçeler arasındadır. Ancak, diğer sorularda cevabı aranan bir konuya dair düşünce, burada da ortaya çıkmaktadır; görüşmeci, "İl Özel İdareleri kurumsal kimliği olan köklü bir kurumdu, sistemi oturmuş personel yapısı oturmuş, yapılacak iş ve işlemlerde profesyonel personeller yetiştirilmişti." ifadesiyle İÖİ'nin kaldırılmasına dair olumsuz görüşünü de yansıtmaktadır. Çalışma özelinde sorulan soru ve alınan cevaplar bu şekilde iken, Akman ve Kalender'in (2018) Konya YİKOB özelinde yaptıkları çalışmada da görüşme yapılan 4 müdürden 3'ü YİKOB'ların kuruluşunu borçlanma konusunda olumlu tarafları, ikili meclis yapısının ortadan kalkması (BŞB ve İGM) olumlu olarak değerlendirmiştir. Doğan'ın (2019) Malatya özelinde yaptığı çalışmaya göre yöneticiler ise İÖİ-YİKOB ikiliğinin ülke genelinde sonlandırılarak bir standart uygulama sağlanması gerektiğini düşünmektedir. Dağlı ve Özgül (2019) İzmir özelinde yaptıkları çalışmada İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ile YİKOB arasında görev benzerlikleri ve çift başlılığa dikkat çekmektedir.

"YİKOB'lar etkin çalışabiliyor mu?" sorusuna görüşmecilerden biri, etkin çalışmadığını, biri "personel ve ekipman olarak tam etkin çalışmadığını" düşünürken, diğeri de, "YİKOB'lar bakanlık ve diğer kamu kurumlarının proje ve planlamasını yaptığı ve ödeneğini sağladığı yatırımlarda ihale, denetim, kabul işlerinde etkin ve hızlı çalışmakta ve işleri sonuçlandırmakta yüksek verim sağlamaktadır. Ancak YİKOB'lar yatırımcı kuruluş olarak bir yatırımın planlanması, projelendirilmesi, fayda /maliyet değerlendirilmesi söz konusu olduğunda kurumsal yetersizlik (tecrübe, teşkilat yapısı, personel teknik bilgi eksikliği

vb. nedenlerle etkinlik gösterememektedir." İfadesiyle YİKOB'ların yaptığı faaliyete göre etkinliğini değerlendirmekte ancak, ana fonksiyonu olan yatırımların planlaması ve projelendirilmesi konusunda, özellikle kurumsallaşamama, tecrübesizlik ve teknik eleman sıkıntısına atıf yaparak, etkinliğinin zayıf olduğunu ifade etmektedir. Akman ve Kalender'in (2018) çalışmasında da yöneticilerin benzeri soruya verdikleri cevaplar farklılaşmakta, YİKOB'ların İÖİ'ni ikame edecek bir kurum olmadıkları sonucu ortaya çıkmaktadır. Doğan (2019) da Malatya özelinde yaptığı çalışmada, personel, araç-gereç sıkıntısı, idari yapılanmaya ilişkin sıkıntılardan söz etmektedir. Pektaş (2019) Ankara özelindeki çalışmasında YİKOB'ların ayrı bir kuruluş kanunu olmaması, hareket alanının sınırlı olması, mali kısıtlar nedeniyle "yatırımcı" kimliğinden ziyade "aracı kurum" haline dönüştükleri üzerinde durulmaktadır.

"YİKOB'un avantajları nelerdir?" sorusuna görüşmeciler, "İÖİ'ne göre avantajlarından ziyade dezavantajı var", "Valilik oluruyla yatırımlarla ilgili karar sürecinin hızlanmaktadır" şeklindeki iki cevapta olumlu ve olumsuz görüşlerini ifade etmektedir. Bununla birlikte, bir diğer yönetici, YİKOB'ların tasarlandığı şekilde çalılarsa, verimli olabileceğine dikkat çekmektedir. Buna göre, "YİKOB kuruluş felsefesi, yasal statüsü gereği, hedeflenen her işi yapmaya yetkisi bulunan ve kurumsal olarak her türlü yatırımı yapan, yapabilen bir kurum olarak teknik ve idari olarak dizayn edilmiştir. Bu yapılanma uygulanabildiği sürece bürokratik ağırlıktan kurtulmuş, hızlı, etkin, esnek ve güncel çözümlerle yatırımları sonuçlandırabilecektir. İlin ihtiyaçları yerinde, yerel çözümlerle ve toplumla iletişim halinde çözüm olacaktır."

"İl Özel İdaresi ile YİKOB arasındaki farklar nelerdir?" sorusuna görüşmeciler şu şekilde cevap vermektedir; "İÖİ yatırımcı ve yapımcı kurumdur, YİKOB yatırımcı kurum olup, yapımcı kurum (yapım, onarım işlerini kendi yapamaz, gerekli ekipman ve personeli yoktur) değildir. İÖİ'nin ilde görev sahası, görevleri, yetkisi ve sınırları tanımlanmıştır. Belirlenen hedef ve görevlere göre kurumsallaşmış ve planlama yapmaktadır. Yatırımlarını görev ve yetkileri sınırlarında yapmaktadır. YİKOB'un olduğu BŞB'lerde, İÖİ'nin görev kapsamında yer alan altyapı ve il yatırımları belediyelerin uhdesinde bulunmaktadır. YİKOB Başkanın belirlediği ilin ihtiyaçlarına göre belirlenen görevleri projelendirerek yerine getirir. İÖİ kurumsallaşmış, teknik, idari ve iş personeli norm haline gelmiş, iş yönergeleri oturmuş bir kurumdur. YİKOB yeni, kurumsallaşan, teknik, idari kadrosu değişken, iş yönergeleri oluşmakta olan bir kurumdur."; "İÖİ'nde İl Genel Meclisi vardı kararlar orada alınır, Meclisteki İhtisas Komisyonlarının çalışmaları ve hazırladıkları rapor doğrultusunda talepler ve yapılması gerekenler belirlenirdi personel ihdas ve atama Valinin Oluru ile gerçekleşirdi. YİKOB'larda ise meclis yoktur, karar organı Vali, İlçeler ve mahallelerden muhtar veya kaymakam talepleri doğrultusunda teknik personelin incelemelerinden sonra yapılacak işe karar verilmektedir."; "İÖİ'nde karar organı meclisken, YİKOB'larda Başkan, Vali'dir. Yöneticilerin cevaplarından, İÖİ ve YİKOB'lar arasındaki farkları net olarak ortaya koydukları, İÖİ'nin yem yatırım hem de yapımdan sorumlu iken, YİKOB'ların yatırımcı olup yapımcı olmadığı, yeni kurumsallaştığı, karar verme noktasında bir meclise sahip olmadığına dikkat çekilmektedir. Akman ve Kalender'in çalışmasından da (2018); (Yİ müdürü) İÖİ'nin daha etkin olduğunu, YİKOB'ların kurulmasının bazı dezavantajlar yarattığını, yatırım yapma yetkisinin sadece bakanlıklarda olduğunu, YİKOB'ların merkez adına iş yaptığını belirterek Köy Hizmetleri Genele Müdürlüğü yapılanmasına geri dönülmesi gerektiğini önermektedir. Buna karşılık YİKOB'lara olumlu yaklaşanlar, bazı İl Genel Meclisi üyeleri ve encümenlerinin kendi bölgelerine verdikleri secim vaatlerinden gereksiz yatırım ev

harcamaların ortaya çıkabilmesi, YİKOB'lar ile bu durumun ortadan kalkması, bazı bölgelerde, belediyelerin sorumluluğunda olan işlerin yapılmaması halinde YİKOB'ların bu işleri yapabilme yetkisi, mevzuatın dışına çıkamamasının sağladığı disiplini işaret etmektedir. Buna karşılık olumsuz bakış açısına sahip olanlar, İçişlerine bağlı YİKOB'ların farklı pek çok bakanlığın işini yürütmesi, kendi adına yatırım yapma yetkisinin olmaması, köyden mahalleye dönüşen alanlarda hizmet sunumunda aksamaların olabileceğine dikkat çekmektedir. Dağlı ve Özgül (2019) da İzmir özelinde yöneticilerin YİKOB'ları İÖİ'nin ikamesi değil, yeni bir kurum olarak değerlendirilmektedir.

"**YİKOB'lar İl Özel İdarelerinin kaldırılması ile oluşan boşluğu doldurabiliyor mu?"** sorusuna görüşmeciler, şu şekilde cevap vermişlerdir: "İÖİ'nin belediyelere devredilmeyen görev, yetki ve sorumluluklardan YİKOB'larca üstlenilen iş ve işlemler çok daha az personel ve imkân dahilinde YİKOB'larca yerine getirilmekte, bu yatırımlar, iş ve işlemlerde herhangi bir eksiklik oluşmamaktadır. Hatta bu yatırımlarda YİKOB'lar daha başarılı olmakta ve uzmanlaşmaktadır. Ancak halkta ve kamuda YİKOB'ların İÖİ'nin yerine kurulduğu ve görevlerini devraldığı yönünde yanlış bir algı oluşmuştur. Esasen 6360 sayılı yasayla İl özel idarelerin asli ve kendilerine özgü nerdeyse tüm görevleri (altyapı yatırımları, yol, köprü, kanalizasyon, içme suyu, gölet, tarımsal sulama, sosyal donatılar, vb) ödenek kaynaklarıyla beraber belediyelere devredilmiştir. Bu işlere dair tüm ödev ve sorumluluklar belediyelere aittir. Ancak belediyelerin çalışma ve işleyişlerinden kaynaklı olarak mülga İÖİ'nin yaptığı yatırımları yerine getirmemesi/getirememesi sonucunda oluşan ihtiyaç boşlukları oluşmaktadır. Bu boşlukların bir kısmı Valiliğin yönlendirmesi ve emrince giderilmekteyse de YİKOB kapasitesi, işlerin farklı kurumların uhdesinde oluşu, kompleks yapıları ve yetki aşımı gibi nedenlerle belediye kaynaklı boşluklar YİKOB'ça giderilememektedir."; "İÖİ'nin kaldırılmasıyla boşluk doldurulmamış, aksine bir boşluk oluşmuştur. Örneğin, personel yapısı, araç ekipman, köylere giden hizmetler, köylülerin su ihtiyacı gibi hizmetlerde İÖİ'ne ihtiyaç hissedilmektedir".; "İÖİ'nin kaldırılmasıyla personel ve makine ekipman olarak yetersiz kalındığından, YİKOB'lar bu boşluğu dolduramamıştır." Görüldüğü üzere, verilen cevapların tümü İÖİ'nin kapatılması ile sunduğu hizmetler alanında bir boşluk olduğu ve YİKOB'ların bu boşluğu dolduramadığına, özellikle tecrübe, araç-gereç ve personel eksikliğine işaret etmektedir.

"6360 sayılı yasayla Vali ve Büyükşehir belediye başkanları arasındaki ilişkilerde bir değişiklik oldu mu? Büyükşehir belediye başkanlarının yetki ve sorumluluklarındaki artış güç çatışmasına neden olabilir mi?" sorusuna görüşmeciler şu cevapları vermiştir; "Vali ve Büyükşehir belediye başkanı arasındaki ilişkilerde önemli bir değişiklik olmadığı kanaatindeyim. Ancak Büyükşehir belediyelerin büyük yetkilere kavuştuğu, böylelikle Büyükşehir belediye başkanlarının büyük güç sahibi olduğuna kaniyim. Bu yetkinin 5 yıllık oluşu, halktan seçimle oluşu ve kurumsal yönetim anlayışının yerleşmemesi sonucu Belediye Başkanları sübjektif kararlar alabilmekte, siyasi nedenlerle kararların yerindeliği kamuoyu ve kamu tarafından muhakeme edilememektedir. Hukuk devletinde olmaması gereken güç çatışması olabilmektedir.", "Vali ve Büyükşehir belediye başkanları arasındaki ilişkilerde bir değişiklik olmadı. Çünkü Vali Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve Valiye verilen yetki ve görevler anlamında kendi işini yapmaktadır. Belediye Başkanı halk tarafından seçilmiş kendi görev ve yetkilerinin kullanmaktadır.", "Vali İhtiyaç duyulan durumlarda Büyükşehir Belediye Başkanlarıyla koordinasyon sağlamaktadır." Verilen cevaplardan görüşmecilerin vali ve büyükşehir belediye başkanlarının görev ve yetkilerinin farklılığını işaret ederek

böyle bir çatışmanın olmaması gerektiğini düşünmekle beraber, kamuoyunda güç çatışması algısının da olabileceğine işaret edenler bulunmaktadır.

"**İl Özel İdaresi ile YİKOB'un olumlu ve olumsuz yönleri nelerdir?"** sorusuna görüşmeciler şu şekilde cevap vermişlerdir: "İÖİ'nin olumlu yönleri kurumsal yapısının oturmuş olması, kurumsal mevzuatı görev tanımı, sahası, yetkisi, yönergelerinin tam olması, teknik, uzman ve idari personelinin görev tanımına göre oluşmuş olması; iş yapma kapasitesinin yerleşmiş; öngörülebilir olmasıdır. Olumsuz yönleri ise şunlardır; personel hiyerarşisi bozuktur, siyasi ve sendikal faaliyetle iş barışı bozulmuştur; iş planlama ve proje oluşturmada fayda /maliyet çalışmaları yerine yerel aktörlerin etkinlikleri verimsiz yatırımlarla sonuçlanabilmektedir. YİKOB'un olumlu yönleri şunlardır: ilin ihtiyaçları etkin esnek kısıtlamalara uğramadan hızlı şekilde projeye dönüşebilmektedir. Olumsuz yönleri ise: kurumsallaşma sürmektedir. Kurum yapısına uygun esnek, etkin, teknik, bilgili girişimci personeli oluşturulamamıştır, kurum iş kapasitesi yüksek, projelendirme ve planlama kapasitesi düşüktür. Personel sayısı ve niteliği eksiktir. Kurum aidiyeti azdır. İş Yükü çok olan personelin sorumlulukları çok yüksek, memnuniyeti düşüktür."; "İl Özel İdarelerinin kendi araçları araç parkları, teknik yetişmiş personelleri vardı, İÖİ'nin personel yapısı İl Genel Meclisinde İhdas ve iptal ederek personel sirkülasyonu daha hızlı yapabiliyordu, İl Genel Meclisinden veya İl Encümeninden karar alıp hızlı bir şekilde iş yapabiliyordu. İÖİ'de çalışan memurlar sendikal hak olarak maaş anlamında daha fazla maaş alabiliyorlardı."; "İÖİ makine ekipman ve tecrübeli personel sayısıyla özellikle kırsalda daha etkin müdahaleler gerçekleştirirken YİKOB bu etkinliği sağlamakta yetersiz kalmaktadır." Cevaplardan anlaşıldığı üzere; İÖİ, kurumsal yapılanmasını tamamlamış olması, personel ve araç-gereç yetkinliği, personel maaşları açısından olumlu görülürken, personel hiyerarşisi, siyasi ve sendikal faaliyetler açısından olumsuzluklara sahip görülmekte, YİKOB ise esnek ve hızlı olması açısından olumlu bakılırken, kurumsallaşmanın devam etmesi, personel yetersizlikleri, aidiyetin ve memnuniyetin düşük olması, kırsalda İÖİ'ne göre daha az etkin olması dile getirilmektedir.

"İÖİ organı olan İl Genel Meclisi seçimle oluşturulurken, YİKOB'un atama yoluyla oluşturulmasını yerel demokrasi açısından nasıl değerlendiriyorsunuz?" sorusuna görüşmeciler şu cevapları vermişlerdir: "YİKOB'lar İÖİ'nin devamı değildir, onların yerine de kurulmamışlardır. Belediyeler il ve ilçe sınırlarına yetkilendirilince, İÖİ'nin ve İl Genel Meclislerinin yetki sahası ve görev alanı kalmamıştır. Dolayısıyla kaldırılmışlardır. Ancak merkezi idare ile diğer kamu kurum kuruluşlarının İÖİ üzerinden gördüğü hizmetleri görmek üzere Valiye bağlı olarak YİKOB'lar kurulmuştur. Yerel demokrasi bağlamında büyükşehir ve ilçe belediye meclisleri yerel temsil sağlamaktadır. Merkezi yerleşimlerde nüfusun %80 i kırsalda %20 si yer aldığından kırsalda hizmet almak zorlaşmıştır. Kırsala yapılan hizmetin kişi başı maliyetin merkezdekine göre çok fazla oluşu ve seçimdeki geri dönüşünün de az oluşu kırsala hizmeti azaltmaktadır. Bu temsildeki durum yasal düzenleme ve denetimle giderilmelidir."; "İl Genel Meclisinde her partinin bir temsilcisi olan İl Genel Meclis Üyeleri vardı, her ilçenin üyesi kendi ilçelerinin eksikliklerinin tespit edebiliyor ve bunu meclise anlatabiliyordu, yapılacak hizmete siyasi olarak bakılmadığı sürece hiçbir sıkıntı oluşmaz, talep, istek ve ihtiyaç doğrultusunda hareket etmek gerekmektedir.", "Yerel karar alma organlarına katılımın demokratik anlamda olumlu olacağını düşünüyorum". Cevaplara göre, yöneticiler yerel yönetimleri yerel demokraside daha etkin rol oynayan aktörler olarak görmekte, bununla birlikte temsil konusunun iyileştirilmesi konusunda yasada düzenleme yapılması gerektiğini de düşünmekte; İl genel

Meclisindeki temsilin ortadan kalkmasını eleştirirken, önemli olanın Siyasi kaygılılarla hareket etmemek olduğunu vurgulamaktadır. Doğan'ın (2019) Malatya özelinde yaptığı çalışmaya göre yöneticiler YİKOB'ların kurulmasını yerel özerkliğe aykırı görmemektedir. Can ve Avcı (2016) çalışmasında YİKOB'un yerel özerkliği zayıflattığı sonucuna ulaşmıştır.

"**Sizce YİKOB'a neden tüzel kişilik kazandırılma ihtiyacı duyuldu?"** sorusuna görüşmeciler şu cevapları vermişlerdir: "Yerel yönetimlerin (belediyelerin) görev ve sorumluluklarını yerine getirmede, toplumu kuşatmada eksik ve yetersiz kalması, yerel yatırım ve ihtiyaçları karşılayamaması hatta tek güç olarak umursamaması sonucu toplumun ihtiyaçlarını alışkanlık ve çare arayışı olarak merkezi yönetimden talep etmesi sonucu ildeki ihtiyaçların komplike kurum ve mevzuata takılmadan giderilmesi amacıyla YİKOB'lara tüzel kişilik verilmiştir."; "YİKOB'ların kendi kazançları kendi öz kaynaklarını değerlendirmek anlamında tüzel kişilik kazandırılması gerekiyordu"; "Yatırımlar için elde ettiği gelirleri yerelde kullanması için tüzel kişiliğe dönüştürüldüğü kanaatindeyim." Elde edilen cevaplara göre YİKOB'lar belediyelerin hizmet üretmedeki eksikliklerinin merkezi yönetim tarafından karşılanması, YİKOB'ların öz kaynağa sahip oflaması gerektiği, gelirleri yatırım amacıyla kullanabilmesi için tüzel kişilik kazandıkları düşünülmektedir.

"YİKOB'larda idari ve teknik müdürlük ayrımının ortadan kaldırılmasını nasıl değerlendiriyorsunuz?" sorusuna görüşmeciler şu cevapları vermişlerdir: "bu, ilk yönetmelikte yer alan fakat pratikte uygulanmayan bir ayrımdı. Bu ayrım olmalı mı? Tabi ki evet. YİKOB'ta aktif müdürlükler ile destek müdürlükler arasında bile bir ayrım ve hizmet bölüşümü olmalı. YİKOB hedefleri ve yapısı yatırım ve ilin hizmet ihtiyacına yönelik olmalıdır. Teknik müdürlüklerin olması uzmanlaşmayı sağlama açısından bir seviyedir. Esas yapılması gereken daire başkanlığı ve altında eş çalışan müdürlükler şeklinde bir yapılanmadır. Bu şekilde daha verimli olacaktır."; "İÖİ'nde Genel Sekreter ve iki genel sekreter yardımcısı bulunuyordu, Genel Sekreter yardımcılarının biri teknik biriside idari işlere bakıyordu, teknik müdürlüklerde de teknik personeller müdürlük yapıyordu ama YİKOB'da sadece şube müdürlüğü kadrosu var o da genel idare hizmetler kadrosunda yani müdürün teknik veya idari olması bir şey değiştirmiyor"; "Özellikle Yatırım İzleme Müdürünün teknik personel olması gerekmektedir." Yöneticilerin cevaplarına göre, birine göre, sözkonusu müdürlüklerin ayrımı isabetli olmuştur, diğerine göre bu ayrımın bir anlamı yoktur, diğeri de Yatırım izleme müdürünün özellikle teknik personel olması gerekmektedir. Yöneticilerin sözkonusu soruya cevapları farklılaşmaktadır.

"Tüm illerde İl Özel İdareleri kaldırılarak yerine YİKOB'lar kurulmalı mıdır?" sorusuna görüşmeciler şu cevapları vermişlerdir: "Büyükşehir olmayan veya kapasitesi yeterli olmayan illerde İÖİ'nin kaldırılması ilin ihtiyaçlarının karşılanması açısından bir yıkım olacaktır. YİKOB'lar yatırımcı (ihale, denetim, kabul) hizmeti verecek şekilde kurulmuş olup, işleri (yapım, bakım, onarım) özel sektör eliyle yürütmektedir. İl Özel İdareleri yatırımcılık (ihale, denetim, kabul) yanında bizzat yapımcı olarak işleri (planlama, proje, yapım, bakım, onarım) kendi personeliyle (teknik personeli, iş makineleri, operatörleri, sürveyanları vb.) aktif olarak yürüten kompleks yapıda kurulmuşlardır.", "İÖİ kaldırılabilir ama adı ne olursa olsun sistemli bir kurum olarak devam etmesi gerekir. Köylere hizmet götürme işlerinde İÖİ daha verimli çalışıyordu."; "Tüm kamu kurumlarının İl bazındaki yatırımlarının takibi ve yerine getirilmesi açısından YİKOB'ların kurulması olumludur." Akman ve Kalender'in (2018) Konya özelindeki çalışmasında da bazı YİKOB müdürleri, İÖİ ve YİKOB arasında tercih imkanı olsa İÖİ'nin tercih edileceğini, ancak Köy Hizmetlerinin yeniden kurulması

gerektiğini, kaynakların İÖİ ve YİKOB tarafından da etkin kullanılamadığı durumlar olduğunu belirtirken, bazıları İÖİ'nin kaldırılması, yerel yönetimlerin, özellikle BŞB'lerin sıkı bir mali denetim koşuluyla, güçlendirilmesini, tüm illerde YİKOB'ların kurulması gerektiğini düşünmektedir. Doğan (2019) da Malatya özelinde yaptığı çalışmaya göre yöneticiler İÖİ'nin kaldırılması yerine, bu tecrübe ve bilgi birikimine sahip kurumun modernleştirilmesi gerektiğini önermektedirler.

"**YİKOB'un daha işlevsel hale gelebilmesi için sizce yapılması gereken temel düzenlemeler nelerdir?"** sorusuna görüşmeciler şu cevapları vermişlerdir; **"**YİKOB çok amaçlı, esnek ve çok yönlü bir kurum olarak tasarlanmıştır. YİKOB'un tasarımı çok işlevseldir. Ancak YİKOB'lar kadro olarak eksik, personelin uzmanlığı yetersiz ve görev kapsamı çok dağınıktır. YİKOB hedefe yönelik olarak kurumsallaşmalı, etkin ve yetkin personelle kadroları takviye edilmeli, teknolojik ve teknik yapısı eğitim ve materyal ile geliştirmelidir. Bağlayıcı alt mevzuatı (hangi işin, hangi kriterlerle yapılacağının) belirlenmesi gerekmektedir. YİKOB'ların temel işlevi olan yatırım ve yatırım koordinasyon işlevleri yürüten birimleri ile diğer birimlerin (112 Acil Çağrı, Doğal Kaynaklar Müdürlüğü) ayrı yapılanması YİKOB'ların hizmetlere odaklanmasını artıracaktır."; "YİKOB'ların personel yapısı, araç, ekipman açısından güçlenmesi gerekmektedir."; "YİKOB'ların daha işlevsel hale gelebilmesi için görev alanlarının net belirlenmesi diğer kamu kurumlarıyla ilgili görev sorumluluk alanlarının tarif edilmesi gerekmektedir." Çalışmada elde edilen cevaplara göre, yöneticiler yİKOB'ların etkinliğinin artırılması için personel, uzmanlık, araç-gereç, eksikliği giderilmeli, eğitim ve teknolojik altyapı ile desteklenmeli, mevzuat iyileştirilmeli, görev alanı netleştirilmelidir.

"**Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerdeki yatırım ve hizmetlerin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve denetlenmesi yapılırken nelere dikkat edilmektedir?** sorusuna görüşmeciler şu cevapları vermiştir; "Yatırım ve hizmetlerin denetlenmesinde hesap verilebilirlik, şeffaflık, rekabetçilik kamu maliyesi açısından denetlenmektedir. Yatırım ve hizmetler toplumu kucaklaması, fayda / maliyet değerlemesi, olabildiğince topluma adil bir dağılım sunması açısından da denetlenebilmelidir."; "İhtiyaç duyulan, hizmetin yapılması elzem olan, hayati tehlike oluşturulmasına mani olmak ve hayatı kolaylaştırmak adına taleplerin değerlendirilmesi ve buna göre karar verilmesi, bunlar yapılırken de denetim mekanizmasının işlemesi gerekmektedir."; "Yerelden gelen taleplerin değerlendirilmesi sonucu oluşan ihtiyaçlar takip edilmektedir." Buna göre yöneticiler, BŞB'lerde hizmet etkinliğinin artırılmasında şeffaflık ve hesapverebilirliğin sağlanması, fayda/maliyet ve adil hizmet dağılımı, ihtiyaca uygun yerel hizmetlerin öncelenmesine önem vermektedir.

"**YİKOB'da eksik gördüğünüz ve yapılması/eklenmesi gerekir değiniz konu var mıdır?"** sorusuna görüşmecilerden gelen cevaplar şöyledir: "YİKOB'ların kendi aralarında, ildeki yatırımcı kamu kurumlarıyla ve merkezi kamu idareleriyle koordinasyonunda tanımlı bir sistemin olması gerekmektedir. 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 ve bu giderilmelidir."; "YİKOB'ların en baştaki eksikliği yeteri kadar personelin olmaması ve ihtiyaç duyulan personelin diğer kamu kurumlarından geçici olarak görevlendirilmeleridir. Geçici görevlendirme ile gelen personel emanet olarak geldiklerinden kendilerinden tam verim alınamamaktadır. Memur kadrolarında çalışanlar İl Özel İdarelerde Yetkili Sendika ile İşyeri

arasında imzalanan Sözleşme ile 2000-3000 TL arası maaşlarına ilave maaş alabiliyorken YİKOB'larda bunu alamamaktadır"; "Araç ekipman konusunda İl Özel İdareleri daha etkindi YİKOB'larda araç eksiği ve teknik personel eksikliğinden bunlar hizmet alımı veya ihale yolu ile temin edilmeye çalışılmaktadır."; "Görev tanımlarının tekrar düzenlemesi bu düzenlemeye göre personel ve makine ekipman teşkil atmasının yenilenmesi gerekmektedir." Cevaplara göre yöneticiler, İÖİ'nin kapatılması ve elindeki personel ve araç-gerecin dağıtılmasının kırsala hizmet götürmede aksamalar sebep olduğunu, geçici personel görevlendirmenin ve maaşların azalmasının YİKOB'larda verimliliğini düşürdüğünü düşünmektedir.

SONUÇ

Literatür ve alan araştırmasından elde edilen bulgulara göre, 6360 sayılı kanun sonrasında kapatılan İl Özel İdaresinin bazı görev ve sorumluluklarını üstlenecek bir kurum olmadığından, YİKOB'ların ortaya çıkmasının elzem bir durum haline geldiği anlaşılmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile kurulan YİKOB'lar ile ilgili kendi çalışanları tarafından dahi bir memnuniyetsizlik durumu bulunmaktadır. Bu nedenle görev tanımı, yetki ve sorumlulukları, teşkilat ve personel yapısı ve gelir ve giderleri yeniden ele alınarak belirtilen hususlardaki eksiklikler giderilmelidir.

Bu çerçevede, YİKOB'ların kendi bütçeleri ile yıllık yatırım programlarını oluşturarak, yıl içinde yatırımların gerçekleştirilmesi sağlanabilir. YİKOB'a personel istihdam etme yetkisi verilebilir. Ama bu yetki, nepotizme sebep olmamalıdır. Genel olarak kurumun tanımı, görevleri, yetkilerinin gözden geçirilmesi ve netleştirilmesi, kurum çalışma usul ve esasları için fayda sağlayacaktır. Yeni şube müdürlüklerinin (içme suları, yol yapım, tarımsal altyapı vb) kurulması öngörülebilir. Bakanlık yatırımlarının koordinasyonu, takibi, kontrolü ve bütçe harcamaları konusunun net çizgilerle tanımlanarak uygulama standardının sağlanması gerekmektedir. İl Özel İdaresinden belediyeye geçen malların bir kısmının YİKOB'a devredilmesi, YİKOB'ların yatırım yapabilmesine yardımcı olabilir. Kurumdaki geçici görevlendirmelerin son bulup, teknik personel takviyesiyle, kurum personelinin istihdam edilmesi fayda sağlayacaktır. Personelin görev tanımlarının net bir şekilde yapılarak, mali haklar verilmesi aidiyet duygusunu pekiştirmekte önemli rol oynayacaktır. YİKOB da, İl Özel İdaresi gibi özerk bir kurum haline getirilebilir. Harcama yetkisinin teknik müdürlüklerde olması bürokrasiyi azaltabilir. Fiziki ortam yetersizliği olan illerde, bu eksikliğin giderilmesi, personelin çalışma motivasyonuna ve verimliliğine olumlu katkı sağlayabilir. YİKOB'un kendi kuruluş kanunun olması, bütüncül ve özgün bir mevzuatın oluşturulması, etkin faaliyet gösterebilmesi adına yararlı olacaktır. YİKOB'lar vergi gelirlerinden pay alabilir, böylece yatırım yetkisini daha etkin olarak kullanabilir. Bu çerçevede YİKOB'un idari ve mali yapısı uyumlaştırılmalı, mali yapısı güçlendirilmeli ve merkeze bağımlılığı azaltılmalıdır. YİKOB yönetimi için, genel sekreter veya (atamayla gelen ve teknik nitelik taşıyan bir) başkan atanabilir, muhasebe, strateji, koordinasyon amaçlı birimler kurularak etkinliği artırılabilecektir.

YİKOB'un kimlik sorunu giderilmeli, idari, personel, araç-gerek anlamında güçlendirilmeli, YİKOB olan-olmayan iller ayrımı ortadan kaldırılmalı, tüm müdürlük yapılanmaları tüm YİKOB'larda aktif hale getirilmeli, valilik bünyesindeki il müdürlükleri ile YİKOB arasındaki görev çakışması ve karmaşası ortadan kaldırılmalıdır; YİKOB'un araç ve personel satın alma hakkı düzenlenmelidir.

KAYNAKÇA

AKMAN, Ç., KALENDER, M. (2018). Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73(4), 1025-1056.

BELLİ, A. ve AYDIN, A. (2017). 6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme. *The Journal of Academic Social Science Studies*, 401 -414.

CAN, E., İ.AVCI (2016). 6360 Sayılı Kanun ile Kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) İşlevselliği (İzmir, Adana, Erzurum Örnekleri), **KAYSEM 10,** 5-6 Mayıs, İzmir, 2016 ss. 576-577

ÇAPAR, S. ve R. DEMİR (2016) "Uygulayıcılar perspektifinden büyükşehir uygulaması", İdarecinin Sesi Dergisi, Ocak-Şubat 2016, Sayı: 169, s.31-35.

ÇAPAR, S., R. DEMİR (2017). Türkiye'de Büyükşehir Yapılanması Ve 6360 Sayılı Kanuna Uygulayıcıların Bakışı, *Türk İdare Dergisi*, sayı 484, 39-90

DAĞLI, Z., C.G. ÖZGÜL (2019) Kamu Yönetimi Sistemi İçinde Yeni Bir Birim Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının İşlevi: İzmir Örneği, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28 (1-2), 25-44.

DOĞAN, E. (2019) Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığının Bütünşehir Yönetimi Kapsamında Değerlendirilmesi: Malatya Örneği, T.C. İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.

GENÇ, F. N. (2014). 6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri, *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (Özel Sayı), 1-29.

GÜLER, B.A.(2012) Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine, http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf (27.4.2022).

İNAL, Y.C. (2022) Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlıkları: Yapı, İşleyiş, Sorunlar Ve Bir Model Önerisi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Doktora Programı.

KARAKILÇIK, Y., KÜÇÜK, Ü. (2019). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Değerlendirilmesi, *Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi,* 27 (1), 81-96.

KARATEPE, S., E. AKYOL, Ö. DAĞDEVİREN, N. NALCI ARIBAŞ (2016). Malatya Örneğinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Siyasi, İdari ve Mali Açıdan Değerlendirilmesi, **KAYSEM 10**, 5-6 Mayıs, İzmir, 2016 s. 403.

KIZILBOĞA R. VE ÖZASLAN K. (2013). İl Özel İdaresi İle Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığının Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi, Https://www.Academia.Edu/7589942 (06.03.2018)

KOYUNCU, E. VE KÖROĞLU, N. (2012). Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme.Erişim: http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352462517-.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Degerlendirme.pdf, Erişim Tarihi: 11.09.2018.

KURAN, H. (2015) Türk Yerel Yönetim Sistemi'nde Yeni Bir Kurum: Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı, Kayfor13, Bildiriler Kitabı, s: 207-218.

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun Numarası: 6360, Kabul Tarihi: 12.11.2012, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih: 6.12.2012, Sayı: 28489, Yayımlandığı Düstur Tertip:5, Düstur Cilt: 53.

ORTAYLI, İ. (2008), *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Ankara: Cedit Neşriyat.

ÖZEL, M. (2016) "6360 Sayılı Kanun İle İl Özel İdarelerinden YİKOB'lara Geçiş Süreci-Diyarbakır Örneği", Kayfor13, Bildiriler Kitabı, s: 589-617.

ÖZER, M. A. (2013). Yerel Yönetimler Reformunda Reform. *Yerel Politikalar*, 97-126.

Pektaş, R. (2019) 6360 Sayılı Kanunla Güçlenen Büyükşehir Belediye Modeli İle Değişen Türk İdare Yapısı Ve Modelin Kırılganlıkları, T.C. Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi

TAŞCIER, A. (2018). Neoliberalizmde Merkezileşme-Yerelleşme Gerilimi: İl Özel İdareleri, YİKOB Örnekleri ve Yerelde Merkezileşme, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5 (14), 650-662.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, Resmî Gazete Tarihi: 04.04.2014 Resmî Gazete Sayısı: 28962.

YILDIRIM, A. VE YILDIRIM, K. E. (2017). Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Yönetişim Açısından Etkinliği, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 9 (2), 17-29.

KAMU YÖNETİMİNDE İŞLEV VE STANDART GELİŞİMİNDE İÇ KONTROL: 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME

M. Burhanettin COŞKUN*

ÖZET

Kamu yönetiminde kurumsallaşmanın demokrasinin temelinde birey haklarına dayanan karakteri günümüzde güncel değişim boyutları açısından yeniden fark edilmeye başlanmıştır. Kamusal alan ve bu alanda gelişen tüm politik veya yarı politik çalışmalar toplumun tamamına yönelik bir demokrasi anlayışı ile evrilmeye devam etmektedir. Genel olarak işlevsellik ve standart arayışı içinde olan bu kamusal sistem toplumun değişen yönlerini arayıp bulmaya çalışmakta ve hukuki zeminin gelişmesine paralel olarak kurumların çalışmalarına da hareket kazandırmaktadır. Başarılı kamu yönetimleri bu yönetsel evrim sürecini iyi yöneterek öncelikle kaynak sağlanmasında ve dağıtımında yaşanabilecek olası sorunları da önleyerek anlamlı ve kalıcı çalışmalar gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda çalışmanın konusu; kamu kurumlarının yönetsel bakımdan kazanacağı işlevsel ve standartlara ulaşma ile ilgili özelliklerin iç kontrol ile birlikte güçleneceği bir süreklilik anlayışında 5018 Sayılı Kanun çerçevesinde incelenmesi ekseninde oluşmaktadır.

Araştırmanın temel amacı Türk kamu yönetiminde yönetsel amaçların gerçekleşmesinde kamusal değerlerin korunması öncelikli olacak biçimde işlevsellik ve standart geliştirilmesinin temelinde yer alan iç kontrol konusunun 5018 sayılı kanun kapsamında incelenmesine paralel olarak gelişen yönlerini ve artan önemini ortaya çıkarmak ve bu önerilerin farklı ve güncel yönlerini vurgulamaktır. Araştırmanın ikinci amacı ise vurgulanan önerilerin kurumlar ve kamusal alan açısından kalıcılığını tartışmak ve güncel öneriler sunmaktır.

Çalışmada betimsel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Sonuç olarak kamu yönetiminde kurumların sürdürülebilir kamusal hizmet sağlama yeteneklerinin temelinde yer alan işlev ve standartların bulunmasındaki zorunluluk devamlılık açısından ele alındığında her geçen gün bu standartları geliştirmeye yönelik kamusal çalışmaları da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle kamusal alanın geliştirilmesinde kamusal değerleri koruyan, bunları hukuki zemine uygun işleten, gerektiğinde durduran ve işlevselliğini ve standartlarını tespit eden bir rol üstlenmesinden dolayı iç kontrol kurumsal anlamda yönetsel olduğu kadar sürekli artan bir öneme sahiptir.

Anahtar Sözcükler: Kamu Kurumları, İç Kontrol, İşlevsellik, Kamusal Alan

INTERNAL CONTROL IN STRENGTHENING THE FUNCTION AND STANDARD SUBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION: AN EVALUATION IN TERMS OF PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL LAW NO. 5018

ABSTRACT

The unchanging character of the current developments specific to the rational approaches based on individual rights, which are the basis of public administration and administrative institutionalization, and democracy, has begun to be noticed again today. This public system, which is in search of functionality and standards in general, tries to find the changing aspects of the society and, in parallel with the development of the legal ground, it also gives movement to the work of institutions. Successful public administrations manage this managerial evolution process well and carry out meaningful and permanent works by preventing possible problems that may occur in the provision and distribution of resources. In this sense, the subject of the study is; It consists in the form of examining the functional and standard features that public institutions will gain in administrative terms, within the framework of Law No. 5018, on a continuity basis, where they will be strengthened together with internal control.

The main purpose of the research is to reveal the developing aspects and changing importance of the internal control issue, which is the basis of the development of functionality and standards in the realization of managerial purposes in Turkish public administration, with the priority of protecting public values, and to emphasize the different and current aspects of these proposals from previous studies. The second aim of the research is to discuss the permanence of the highlighted proposals in terms of institutions and public space and to present up-to-date suggestions.

Descriptive research method was used in the study. As a result, when the necessity of finding the functions and standards that are the basis of the institutions' ability to provide sustainable public service in public administration is considered in terms of continuity, it brings public studies to develop these standards day by day. For this reason, internal control has an ever-increasing importance in the institutional sense as well as administrative, as it plays a role in the development of the public sphere, protecting public values, operating them in accordance with the legal basis, stopping them when necessary and determining their functionality and standards.

Keywords: Public Instutions, Internal Control, Functionality, Public Space

1.GİRİŞ

Kamu Yönetiminin ve yönetsel kurumsallaşmanın, birey haklarına dayanan rasyonel yaklaşımlara özgü güncel gelişmelerin değişmeyen konu başlıkları günümüzde yeniden fark edilmeye başlanmıştır. Kamusal alan ve bu alanda gelişen tüm politik veya yarı politik çalışmalar toplumun tamamına yönelik bir verimlilik anlayışı ile evrilmeye devam etmektedir.

Genel olarak işlevsellik ve standart arayışı içinde olan bu kamusal sistem toplumun değişen yönlerini arayıp bulmaya çalışmakta ve hukuki zeminin gelişmesine paralel olarak kurumların etik, teknolojik ve bilimsel çalışmalarına da hareket kazandırmaktadır. Başarılı kamu yönetimleri bu yönetsel evrim sürecini iyi yöneterek öncelikle kaynak sağlanmasında ve dağıtımında yaşanabilecek olası sorunları da ele alarak anlamlı ve kalıcı çalışmalar yapmaktadır.

Modern devlet yönetimlerinde yetki ve kontrol meselesi üzerine odaklanan bürokrasi postmodern dönemde kendisine daha şeffaf, sürdürülebilir ve kalıcı bir yönetim uygulama alanı önermiştir. Bu alanın tesisinde başvurulan temel değerler ise bütüncül bir biçimde çıktılara neden sonuç ağları ile bağlı geniş kavramların tanımlanmasını kolaylaştırmaktadır. Bu kavramların kurumlarda kalıcı hale gelmesinde iç kontrol ve iç denetim gibi demokrasi eksenli başlıklar bilinen hukuki değerleri merkeze alarak işletilirler.

Ancak zamanla değişen ekonomik, sosyolojik ve yönetsel koşullar tüm bu demokrasi eksenli başlıkların yeniden ele alınmasını ve buna bağlı olarak da işlev, süreç ve standartlarında değişiklikleri oluşturmayı gerektirmektedir. Çalışmada güncel değeri olan ve Türk Kamu Yönetimi için denetimde önemli yer tutan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında giren bu konular incelenmiştir. Konunun daha iyi anlaşılması için öncelikle kurumsal yönetim sistemleri ve iç kontrol hakkında kavramsal olarak açıklamalara yer vermek gerekmektedir.

2. KURUMSAL YÖNETİM VE İÇ KONTROL

Bulunduğu konumun değerini her geçen gün sağlamlaştıran kurumsal yönetim; bir örgütün/kurumun yönetim ve kontrol aygıtlarının işlevindeki temel kurallar ve bunların uygulanma şekli olmanın beraberinde kurumun etki alanındaki tüm çalışanların faydalanma oranlarını artırma faaliyetidir. Kurumsal yönetim, yönetim faaliyetinin her basamağını kapsar ve işlevlerin oluşturulmasında önemli bir yer tutar. Bu sebeple, kurumda bulunan tüm çalışanları ve aralarındaki ilişkileri düzenleyerek çıkar çatışmalarını önler ve esaslı bir yönetim yaklaşımı oluşturur. Kurumsal sistem, dar anlamda bir kurumun, paydaşları gerçekleşen ilişki ortamının bir metotlar kombinasyonu olarak açıklanırken, geniş anlamda ise kurum ile paydaşları arasında oluşan ilişkiler ağı olarak anlatılır. Kurumsal yönetim düşüncesi tam anlamıyla üst düzey yöneticiler ve kuruma kaynak sağlayan kesim arasında devam eden ilişki ağı ile ilgilidir (Çiğdem, 2018, s. 32-33).

Kurumsal yönetimin temel gayesi, işletme sahiplerinin kazanç artırma güdüleri nedeniyle ortaya çıkan ve toplumu olumsuz etkileyecek biçimde bir duruma kavuşan durumları tespit etmek ve önlem almaktır. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) tarafından kurumlarla ilgili kurumsal yönetim ilkeleri duyurulmuş ve arkasından yeniden düzenleme 2005 yılında gerçekleşmiştir. Bu kapsamda SPK tarafından sunulan kurumsal yönetimin ilkeleri sırasıyla (SPK, 2005: 4);

− Hesap verebilirlik,

− Kamuyu aydınlatma ve şeffaflık,

− Sorumluluk,

− Adil davranma şeklinde açıklanmıştır.

Kurumsal yönetim sistemi düşüncesi ile oluşan iç kontrol düzeninin değerlendirilmesi iki ana hedef içermektedir; birincisi, iç kontrol düzeninin güçlü ve zayıf olmasına göre; bulunan verilerin kuruma bilgi verebilmesi ve önerilerde. İkincisi de, iç kontrol verilerinin aynı zamanda iç denetime temel oluşturmasıdır. Kurum ve kuruluşları, sermaye hisseleri ve faaliyet çaplarına ilişkin olarak incelendiğinde kuruma öncelikle kurumsal bir nitelik katan ve düşünce iklimini en iyi biçimde gösteren birinci etkenin iç kontrol yapısı olduğu anlaşılmaktadır.

İç kontrol yapısı ile bir kurumun veya bağlı olduğu diğer kurum yöneticilerinin iç kontrol sisteminin yönettiği alan şunlardır (Cangemi ve Singleton, 2003: 66);

− Faaliyetlerinin etkin ve verimli kullanılması,

− Mali raporlamanın güvenilirlik derecesi,

− Yürürlükteki yasa, yönetmelik ve mevzuata uyumlu olması.

İç kontrol, kısa sürede meydana getirilemez, işletmenin devam eden faaliyetlerini yürüttüğü bir çalışma ve yöntem dizisidir. Bu sebeple, kuruma sonraki aşamalarda eklemlenmiş bir faaliyet alanı değil, kurumla doğrudan ilişkili bir alandır. Bu sebeple iç kontrol, kuruma sonradan ek olacak bir unsur değil, kurumun inşasıyla harekete geçecek bir düzeni ifade etmektedir (Yaman, 2008: 19).

Tüm yukarıdakilere ek olarak, kurumsal yönetim ilkelerinin daha etkili ve verimli bir düzende sürdürülebilmesi için kurumda esaslı bir iç kontrol yapısına gerek duyulduğu söylenebilir. Sonuç olarak daha doğru ve daha net bilgiler üretilebileceğinden kurum çalışanları ve kurumun hizmet ettiği kitlenin güveni tesis edilmiş olacak ve refah düzeyi belirli bir biçimde artış gösterecektir.

3. İÇ KONTROL İÇ DENETİM İLİŞKİSİ VE MALİ SORUMLULUK

Kontrol kelimesi, kurumlarda muhasebe denetiminin tersine, olaylara, faaliyetlere ve kişilere etki etme yeteneğini elde etmek şeklinde açıklanmaktadır (Selimoğlu vd., 2014: 106). Buna karşılık denetim ise, hali hazırdaki uygulamaların hedeflere ulaşmasını sağlayan ve yapılan bu çalışmalar sonucunda belirlenen amaçlara ulaşılmasını sağlayan bir süreç olarak tanımlanır (Yılancı, 2015: 7).

Kontrol ve denetim kavramları çoğunlukla bir diğerinin anlamında kullanılmaktadır. Ancak kontrol faaliyetleri başta kararlaştırılmış metotlar ve kararlar marifetiyle kurumun belirlenen bir hedefi elde etme gücü ve imkânının orada mevcut olan bir dönemini içine almaktadır. Denetim süreci ise, ekonomik olay ve eylemler ile ilgili düşüncelerin önceden belirlenen başlıklar çerçevesinde oluşturulmuş ve bu ölçeklerle uygunluk düzeyini saptamak maksadıyla bu ekonomik faaliyet ve olaylara ilişkin belge ve ispatların nesnel olarak elde bulunması, kıymetlendirilmesi ve sonuçların bu bilgiler ile ilgilenenlerle irtibatı gerçekleştiren süreci meydana getirir. Örgütlerde etkili bir kontrol sisteminin oluşturulmaması halinde aynı şekilde etkili bir denetimden de söz etmek oldukça zor olmaktadır. Her denetim genel olarak bir kontroldür ancak buna karşın her kontrol bir denetim olmamaktadır (Yılancı, 2015: 6-7).

Kontrol ve denetim kavramlarında görülen en belirgin benzerlik ise, her ikisinde de olması gereken durum ile mevcut durum üzerinde yoğunlaşmasıdır. İç kontrol kavramı ile ilgili genel bir tanımlama yapılacak olursa, bir kurumun, kurumun metotlarını ve hükümet politikalarının hedeflenen sonuçların elde edilmesi; bu politikalar için kullanılan kaynakların, tespit edilen hedef ve amaçlara uygunluğu, yürütülecek politikaların kötü yönetilmemesi, güvenilir bilginin ihtiyaç duyulan zamanda elde edilmesi, muhafaza edilmesi, raporlanması ve

ihtiyaç duyulduğunda karar alma sistemlerinde kullanılması maksadıyla yapılan organizasyon, metot ve usüller bütünüdür (Keskin, 2006: 12).

İç denetim; bir örgütte aşağıdaki unsurların bulunup bulunmadığını belirlemek amacıyla mali ve mali olmayan eylemlerin ve buna bağlı aksiyonların iç denetçiler sayesinde düzenli, nesnel ve seri bir kıymetlendirilmesi olarak tanımlanmıştır (Sawyer, Dittenhofer ve Scheiner, 2005: 10):

− Mali ve işlevsel verilerin gerçekliği ile sağlamlığı,

− Kurumu ilgilendiren olumsuzlukların tespit edilmesi ve bunun en az seviyeye indirilmesi,

− Ek çalışmalar (düzenlemeler) ve geçerli yol ve yöntemlerin incelenmesi,

− Standartlarda hedeflenen düzeye ulaşılması,

− Etkili, verimli ve ekonomik kaynak kullanımı,

Yukarıda belirtilen tanımlar bir bütünlük içerisinde çözümlendiğinde iç denetim; kuruma katkı sağlamak için organizasyon çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek, mali bilginin doğruluğunu gerçekleştirmek, riskleri saptamak ve bunları minimize etmek, kanunlara ve standartlara uygunluğu karşılaştırarak kaynakların daha aktif ve verimli işleyişini sağlamak maksadıyla meydana getirilen; özerk, nesnel bir teminat ve danışma faaliyetidir.

4. MALİ SORUMLULUK DIŞINDA ÜZERİNDE DURULMASI GEREKEN KONULAR VE İŞLEV VE STANDART GELİŞİMİNE ETKİLERİ

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe göre, iç denetim çalışmalarının hedefi; kamu örgütlerinin faaliyetlerinin hedef ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara, performans programlarına ve kanunlara uygun olarak planlanmasını ve gerçekleştirilmesini; kurumun kaynaklarının aktif, ekonomik ve verimli kullanılmasını; elde edilen bilgilerin güvenilirliğini, bütünlüğünü ve zamanında ulaşılmasını yerine getirmektir. Faaliyetlerin hemen arkasından, kamu örgütlerinin teminat altına alınan varlıklarının artırılması, oldukça etkili bir iç kontrol düzeninin yerine getirilmesi ve kritik kriz olasılıklarının minimum seviyeye taşınması amacıyla yönetiminin eylemlerine zarar verebilecek risklerin tespit edilmesi ve bu çerçevede önlemlerin yerine getirilmesi, sürekli bir şekilde kontrolü ve her durumda verilerin nicel olarak tanımlanması başlıklarında yönetime önerilerde bulunulur. Görüldüğü üzere bu durumda iç denetimin hedefi bürokrasinin üst basamakların görevlerini yerine getirmesinde yönetimdekilere destek vermektir (Yılancı, 2015: 13).

"5018 Sayılı Kanunun 55. maddesinin görev ve yetkileri kapsamında, mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine dair standart ve yöntemlerin Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca belirleneceği ve geliştirileceği belirtilmiştir. Aynı zamanda İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole Dair Usul ve Esasların "İç Kontrol Standartları" başlıklı 5. maddesinde de iç kontrol standartlarının merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip, ilan edileceğinden söz edilmiştir (Resmi Gazete, Tarih: 31.12.2005, Sayı: 26040)."

Kamu İç Kontrol Standartlarının amacı, yöneticilerin, iç kontrol yöntemlerinin yürütülmesinde, değerlendirilmesinde ve izlenmesinde özen göstermeleri gereken ana nokta yönetim kaidelerini göstermek ve bütün kamu yönetiminde kapsamlı, tutarlı ve standart bir kontrol yönetiminin kurulması ve uygulanmasıdır. Hazine ve Maliye Bakanlığı kapsamında Kamu İç Kontrol Standartları, COSO modeli , Uluslararası Sayıştaylar Birliği (The

International Organisation of Supreme Audit Institutions- INTOSAI), Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları örnek alınarak Kamu İç Kontrol Standartları hazırlanmıştır.

Kamu İç Kontrol Standartları ve bunlar içinde bulunan diğer standartlara aşağıda yer verilmiştir (Maliye Bakanlığı, 2008: 9).

- Kontrol Ortamı Standartları:

Bu standart, iç kontrolün diğer ögelerine çerçeveleyen ana bir kapsam oluşturulup, bireysel ve mesleki dürüstlük, sistem ve çalışanın ahlaki değerleri, iç kontrole dair tavır, mesleki bilgi, organizasyonel yapı, insan kaynakları yöntemleri ve uygulamaları ile yönetim felsefesi ve iş yapma biçimine dair alanları içermektedir. Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan Kamu İç Kontrol Standartlarına göre bu standartlar şunlardır;

- Ahlaki değerler ve dürüstlük
- Amaç, organizasyon yapısı ve vazifeler
- Çalışanın yeterliliği ve başarısı
- Yetki devri

- Risk Değerlendirme Standartları:

Yönetimin amaçlarını gerçekleştirmesini önleyecek risklerin tanımlanması, çözümlenmesi ve gerekli olan tedbirlerin belirlenmesidir. Kamu İç Kontrol Standartlarına göre risk değerlendirme standartları şunlardır;

- Planlama ve izlence
- Risklerin belirlenmesi ve ölçülmesi

- Kontrol Faaliyetleri Standartları:

Kurumun amaçlarını gerçekleşmesini sağlamak ve belirlenen riskleri yönetmek için gerçekleştirilen yöntem ve prosedürlerdir. Kamu İç Kontrol Standartlarına göre bu standartlar şunlardır;

- Kontrol stratejileri ve sistemleri
- Prosedürlerin belirlenmesi ve raporlanması
- Görev ayırım ilkesi
- Hiyerarşik kontroller
- Faaliyetlerin devamlılığı
- Bilgi yöntemleri kontrolleri

- Bilgi ve İletişim Standartları:

Olması gereken bilgiye ihtiyaç duyan kişinin, çalışan ve yöneticiye belirli bir çerçevede ve görevlilerin iç kontrol ve diğer görevlerini yerine getirmelerine olanak verecek bir süre içinde ulaşmasını sağlayacak bilgi, iletişim ve kayıt sisteminden oluşur. Kamu İç Kontrol Standartlarına göre bu standartlar şunlardır;

- Bilgi ve iletişim
- Raporlama
- Kayıt ve dosyalama yöntemi

- Yanlış, yöntemsizlik ve suiistimallerin belirlenmesi

• İzleme Standartları:

İç kontrol yönteminin niteliğini ölçmek amacıyla yapılan bütün faaliyetleri kapsamaktadır. Kamu İç Kontrol Standartlarına göre bu standartlar;

- İç kontrolün değerlendirilmesi,

- İç denetimdir.

İç Kontrol Standartlarına göre iç kontrol tekil bir olay değil, kurum faaliyetlerinde ve süreklilik temelinde oluşan bir dizi fiil ve aktiviteden oluşmaktadır. Kurumsal yönetim sisteminde oluşturulan iç kontrol bir alt sistem olmasının da ötesinde kurumun etki alanındaki her konu başlığına doğrudan müdahale edebilen sistemin ayrılmaz bir parçasıdır.

Bir diğer deyişle iç kontrol aslında etki alanı içerisinde kurumun bağlı olduğu ve dayandığı temel başarı unsurlarının ana maddesini oluşturur ve buna ilişkin olarak kurumsal yönetimin hedeflerini ve çalışmalarını sürdürülebilir hale getirecek yardımcı unsurlara sahiptir.

Buna karşılık iç denetimin iç kontrol kavramından ayrılan özellikleri kısaca, danışmanlık faaliyetleri adı altında kurumsal değerin artırılması, kurumsal yönetimin her alanında gerçekleşen faaliyetleri ve bunların güncel hale gelmesini sağlamak olarak tanımlamak yerinde olacaktır.

Netice olarak söylenebilecek en rasyonel düşünce, faaliyetleri izleyen, değerlendiren ve raporlayan iç denetimin yanında iç kontrol sisteminin de etkili ve verimli sonuçlar alabilmesinde konuyu yönetim ile paylaşmak durumunda olması ve eşit düzeyde sorumluluk taşınmasıdır. Bu konuda örnek verilebilecek düzenlemeler sırasıyla;

- BDDK İç Kontrol Düzenlemeleri
- SPK İç Kontrol Düzenlemeleri
- 6102 Sayılı Ticaret Kanunu
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olarak sayılmaktadır.

Burada en büyük sorumluluk alanları 5018 sayılı yasa gereği oluşan zorunlu sorumluluk hükümleridir. Bununla beraber yukarıda belirtilen düzenlemelere ek olarak bir dizi uluslararası çalışmaya da bakarak işlev ve standartlar konusunda güncel değişimlerin gerçekleşmesi de mümkün olacaktır. Bunlar arasında;

• COSO İç Kontrol Modeli (Sponsor Kuruluşlar Komitesi):

Son 40 yıldır faaliyet gösteren COSO ABD'de faaliyet gösterek kurum ve kuruluşlarda tespit edilen çok büyük oranlardaki hile ve raporlamaların ardından bunların önen geçilebilmesi için kurulan Hileli Finansal Raporlama Ulusal Komisyonunu aktif bir biçimde yaygınlaştırmaya özen göstermektedir. Amacı tamamıyla hileli ve saptırılmış verilerin engellenmesi için güncellenme sıklığının artırılması olan bu düzenlemeler aynı zamanda en az zararla en fazla faydayı da hedeflemekte ve şeffaflığın genişlemesini istemektedir (Yılancı, 2015:52).

• Sarbanex Oakley (SOX) Modeli:

2002 yılı süresince özellikle ABD'de meydana gelen devasa kurumsal finans skandalları sonrasında Sarbanex Oakley tarafından oluşturulan yeni düzeni sağlayan konular şunlardır;

-Kurum ve kuruluşların ilenmesi ve bunun belli bir düzene

kavuşturulması.

-Denetçilerin özerk çalışma konusunda daha bağımsız bir duruma kavuşmaları.

-Şeffaflık konusunda yöneticilerin sıklıkla hedef kitle/kamu oyu tarafından erişilebilecek açıklamaların yapılması.

-Yaygın bir şeffaflık anlayışının halka açık çalışan tüm kurum ve kuruluşlarda yerleştirilmesi.

- SEC İç Kontrol Modeli (Amerika Sermaye Piyasası):

Bu metot özellikle hedef kitle üzerinde güven kaybına sebep olabilecek her türlü hata ve hilenin meydana getirdiği olumsuz örgütsel atmosferin ortadan kaldırılabilmesi maksadıyla sorumlulukların yöneticilerle birlikte denetçiler tarafından da yerine getirilmesi düşüncesine odaklanır. Bu sayede hedeflenen ise muhtemel hata oranlarının en aza indirilmesidir.

- AICPA İç Kontrol Düzenlemeleri (Amerikan Kamu Muhasebecileri Birliği):

İç kontrol sisteminin yapısı öncelikli olarak denetlenir. Mevcut sistem hatasız işletilmelidir.

- IFAC İç Kontrol Düzenlemeleri (Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu):

Bilgi teknolojilerinin etkin kullanılmasının önemi vurgulanmıştır. Buna ek olarak rapor sisteminde son derece ehil kamu çalışanlarının olması aranmaktadır.

- INTOSAI İç Kontrol Düzenlemeleri (Uluslararası Sayıştaylar Birliği):

İç kontrol süreçlerinin her aşamasında maliyetleri en aza çekmeyi hedefler.

Görüldüğü gibi uluslararası düzenlemeler belirli işlev ve standartlara odaklanarak kurumsal yönetimin hedeflerine ulaşmasında önemli ve sarsılmaz katkılar meydana getirmeye devam etmektedir. Bu kapsamda bir değerlendirme yapmak gerekirse Türkiye'de;

- İç kontrolün yalnızca mali konulara değil aynı zamanda üst yönetimdeki personele de etki etmesi konusu bir standarda dönüştürülmelidir.
- İç kontrol, kurumun işleyen diğer ağlarıyla hareket ederek maksimum verimlilik, minimum hata ve risk olacak biçimde standartlar geliştirilmelidir.
- İç kontrol sadece yazılı metinler oluşturan verileri değil aynı zamanda pozitif algı oluşturabilecek etki yaratılmasında da güncel standartlara sahip olmalıdır.
- Çıktı odaklı kontrollerin yanında girdi odaklı veri kontrol standartlarının da geliştirilmesi sağlanmalıdır.
- Verilere erişim konusunda denetçilerin belli standartlara göre bağımsız davranabilmeleri sağlanmalıdır.
- İç kontrol çalışmalarında şeffaflık ve esneklik konuları ile teknolojik sistemlerin maliyeti ile ilgili standartlarının da oluşturulması gerekmektedir.

5. SONUÇ

Büyük kurumlarda iç kontrol yapısı küçük ölçeklilere göre daha karmaşıktır. Bu sebeple karmaşıklaşan kurumsal yapılarda birbirine bağlı eylemlerin genişlemesi aynı zamanda üst ve orta düzey yönetim otoritelerinin mevcut faaliyetler hakkında bilgiye ulaşmalarını zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla, kurumların her seviyesinde meydana gelecek potansiyel hata ve hileleri, varlıklara zarar verme gibi olumsuzlukları ortadan kaldırmak için

işletmelere uygun bir iç kontrol yapısı oluşturulmalıdır. İç kontrol, iç denetim ve birbirleri ile sağladıkları uyum kurumsal yönetim sistemini sürdürülebilir kılan ve kamu mal ve hizmetlerinde üretim ve denetimi geliştiren bir özellik taşır.

Kamu yönetiminin sürdürülebilir özelliklerinin temelinde mali kaynaklar ve bununla ilişkili çalışma alanları bulunmaktadır. İşlev ve standartlar konusunda ilkeli iç kontrol ve iç denetimin yerine getireceği mali sorumluluk anlayışı hukuki zeminde olduğu kadar bilimsel verileri de kapsamaktadır. Günümüz kriz ortamının beslendiği yönetsel, ekonomik ve kurumsal çeşitlilik ortamı sürekli yeniden şekil kazanmaya devam etmektedir. Türk Kamu Yönetiminde yer alan mali yönetim ve kontrol alanlarındaki işlev ve standart gelişiminde uluslararası çalışmalar kadar ulusal çaptaki yönlendirici kurum ve mevzuatın da yeniden ele alınarak sürdürülebilir bir özellik kazanması hedeflenmelidir.

Hileli ve gerçeği göstermeyen verilerin kullanılması kurumların başta ekonomik olmak üzere tüm kamusal faaliyetlerinde kurumsal itibardan başlamak üzere hedef kitlenin olumsuz etkilenmesine kadar büyük etkilere sebep olmaktadır. Toplumsal gelişimin temelinde yer alan kurum ve kuruluşların uygun kamusal mal ve hizmetlere yönelik olarak etkili ve verimli iş görmeleri sürdürülebilir olmaya yönelmelidir. Kurumların en temel özelliklerini besleyen yukarda sayılan düzenlemelerde gerek kamu gerekse özel kesim elemanları hatayı ve güvensizliği sıfıra indirebilecektir. Bu işleyişin temelinde yer alan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde düşünülen konu işlev ve standartların sürekli olarak elden geçirilmesi, gerek görüldüğü takdirde kurumsal yönetimin etki alanının yeniden incelenmesi, hukuki alt yapının sağlamlaştırılması ve sürdürülebilirlik esasıyla şeffaflığın ve denetim konularının kalıcı hale getirilmesidir. Bu çalışmalarda kurulan birimlerin yönetim sisteminin doğrudan bir elemanı olduğu, temel faaliyetleri yerine getirdiği ve önemli danışmanlık işlerini yerine getirdikleri asla gözden çıkarılmamalıdır.

KAYNAKÇA

CANGEMI, M. P. ve SINGLETON, T. (2003). Managing The Audit Function: A Corporate Audit Department Procedures Guide (Third edition). New Jersey: John Willey & Sons, Inc.

HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI. (2008). Kamu İç Kontrol Standartları. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI. (2007). Döner Sermayeli İşletmelerde Bütçe ve Muhasebe Yönetmenliği, T.C. Resmi Gazete, 01.05.2007, 26509

5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU. T.C. Resmi Gazete, 10.12. 2003, 25326.

İÇ DENETÇİLERİN ÇALIŞMA USUL VE ESASLARI HAKKINDA YÖNETMENLİK. Maliye Bakanlığı.

İÇ DENETİM KOORDİNASYON KURULU, T.C. Resmi Gazete, 12.07.2006,26226.

İÇ KONTROL VE ÖN MALİ KONTROLE İLİŞKİN USUL VE ESASLAR. T.C. Resmi Gazete. 31.12.2005, 26040

KESKİN, A. (2006). İç Kontrol Sistemi Kontrol Öz Değerlendirme. İstanbul.

SAWYER, L. B., DİTTEN H., MORTIMER A. ve SCHEINER, J. H. (2005). Sawyer's Internal Auditing (5th Edition). The Institute of Internal Auditors.

SELİMOĞLU, S.K., ÖZBİRECİKLİ, M., KURT, G., ALAGÖZ, A., YANIK, S. ve UZAY, Ş. (2014). Muhasebe Denetimi. Ankara: 4. Baskı. Gazi Kitabevi.

SERMAYE PİYASASI KURULU. (2005). Kurumsal Yönetim İlkeleri. Düzeltilmiş İkinci Yayınlama.

YAMAN, A. (2008). Kamu İç Kontrol Sisteminin Başarı Faktörleri. Mali Hukuk Dergisi, 38, 19-25.

YILANCI, M. (2015). İç denetim ve İç Kontrol Değerleme Rehberi. Ankara: 3. Baskı.

İÇ KONTROL VE ÖN MALİ KONTROLE İLİŞKİN USUL VE ESASLAR. T.C. Resmi Gazete. 31.12.2005, 26040

BELEDİYELERİN SUNDUKLARI SOSYAL POLİTİKALARA ERİŞİMDE MÜLTECİLERİN KARŞILAŞTIKLARI ENGELLER

Erhan KAYA* M. Burhanettin COŞKUN**

ÖZET

Kişiler, bireysel veya topluluk halinde ülkelerinde var olan siyasi, dini ve ekonomik problemler sebebiyle; zulme uğramamak veya gelecek korkularından kaynaklanan bir takım gerekçeler sonucunda ülkelerini terk etmek zorunda kalmaktadırlar. Bunun yanı sıra mülteci olarak bulundukları ülkelerde de sosyal çevreye uyum sağlayamama, ekonomik yoksunluklar ve kültürel ayrılıklar gibi durumlar açısından büyük sorunlar yaşamaktadırlar. Bu sorunların oluşumunda en başta gelen etkenlerden biri, yerleştirildikleri bölgelerdeki belediyeler tarafından sağlanan sosyal politikalar ve bu politikalara erişim konusudur. Yerel yönetim aktörlerinden belediyelerin, 5216 ve 5393 sayılı kanunlardaki belirsizlikler, nüfus oranlı bütçe payları, politik yaklaşımlar veya kaygılar nedeniyle mültecileri kapsayan sosyal politika sunumunda karşı karşıya kaldıkları sorunlar uzun zamandır devam etmektedir. Bu kapsamda sosyal politikaların mültecileri de kapsamak suretiyle eşit biçimde sunulamaması, mevzuattaki eksikliklerden ötürü belediyeler arasında farklılık gösteren uygulamalar ve mültecilerin belediyelerin sundukları imkânlara erişememesi çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

Araştırmanın temel amacı, belediyelerin sundukları sosyal politikalara erişiminde mültecilerin karşılaştıkları sorunların tespit edilmesidir. Buna ek olarak çalışmanın ikinci amacı ise tespit edilen bu sorunlara yönelik belediyeler tarafından uygulanabilecek iyileştirme çalışmalarının saptanmasıdır. Araştırmada betimsel araştırma yöntemi tercih edilmiştir. Sonuç olarak belediyelerin sundukları sosyal politikalara erişimde mültecilerin karşılaştıkları dört temel neden tespit edilmiştir. Bunlar; 5216 ile 5393 sayılı kanunlarda yer alan belirsizlikler, belediye çalışanlarının olumsuz tutumu, mülteciler ile belediye çalışanları arasındaki iletişim sorunu ve sosyal politikalar için ayrılan kısıtlı bütçedir. Tespit edilen sorunların giderilmesi için 5216 ve 5393 sayılı kanunların yeniden değerlendirilmesi, görev tanımlarının yenilenerek belediye çalışanlarının mültecilere yönelik davranışlarının takip edilmesi, mültecilere tercüman desteği sağlanması, bütçe kısıtlılığının giderilmesi noktasında ise merkez yönetim ve diğer aktörler arasında işbirliğine yönelik ek protokoller yapılması vb. önlemler önem arz etmektedir. Bu çalışmalar ile birlikte mültecilerin sosyal politikalara erişimlerinin ve bu politikaların sürdürülebilirliğinin sağlanmasının önündeki engellerin ortadan kaldırılmasında önemli adımlar atılabilecektir.

Anahtar Sözcükler: Mülteci, Yerel Yönetim, Belediye, Sosyal Politika

OBSTACLES FOUND BY REFUGEES IN ACCESSING THE SOCIAL POLICIES OFFERED BY MUNICIPALITIES

ABSTRACT

Due to political, religious, and economic problems in their own countries, İndividuals or communities are forced to leave their country because they fear persecution. In addition, they experience problems in the countries where they live as refugees in terms of situations such as not adapting to the social environment, economic deprivation, and cultural separations. One of the foremost factors in the formation of these problems is the social policies provided by the municipalities in the regions where the refugees have settled and the issue of access to these policies.

The problems faced by municipalities, which are local government actors, in the presentation of social policy involving refugees, due to the uncertainties related to the law numbered 5216 and 5313, their population-based budget shares calculated over their own citizens, political approaches or concerns have persisted for a long time. In this context, the subject of the study is the inability to present social policies equally, including refugees, practices that differ between municipalities due to deficiencies in the legislation, and the inability of refugees to access the opportunities offered by municipalities.

The primary purpose of the research is to identify the problems refugees face in accessing the social policies offered by municipalities. In addition, the second aim of the study is to determine the improvement works that the municipalities can implement for these identified problems. The descriptive research approach was used for the research. Consequently, four main reasons refugees face in accessing the social policies offered by municipalities have been identified. The uncertainty in Metropolitan Municipal Law No. 5216 and Municipal Law No. 5313, the unfavorable attitude of municipal employees, the communication problem between refugees and municipal employees, and the restricted funding provided for social policies are among the reasons. In order to eliminate the identified problems, it is essential to revise the laws numbered 5216 and 5313, to monitor the behavior of the municipal staff towards refugees, to provide interpreter support to the refugees, and to make additional protocols for cooperation between the central government and other actors at the point of eliminating the budget constraints. As a result, barriers to refugees' access to social policies will be decreased, and the viability of these policies will be increased.

Keywords: Refugee, Local Administration, Municipality, Social Policy

GİRİŞ

Kamuya dair politikalar lokal ve genel olarak kamu yönetimlerince tatbik edilir. Yerel yönetim, yerel alanda vuku bulan sorunların müşahedesi ve çözümünde, yerelde ihtiyaç hissedilen kamu hizmetlerini muhataplarına ulaştırmada geri durmaz. Öncelikle yerel minvalde oluşmuş sorunları tespit eder ve gereken sosyal politikayı işe koşar. Yerelin şartlarına uygun geliştirilen bu yerel politika merkez idareden içeriği mahiyetinde farklılık kazanır.

Yönetimlerin yerel boyutunda yer alan aktörlerin, küçüklü büyüklü ölçekleri nispetinde sürece katılım göstermeleri direkt olabildiği gibi dolaylı da olabilmektedir. Yerelde Sivil Toplum Kuruluşları, basın yayın organları, vakıf, yardımlaşma veya dayanışma örgütleri ve benzeri gibi kuruluşlar ile gerek doğrudan gerekse bilvasıta gerçekleşen politikalar, yerel politikanın üretilmesine dayanak teşkil etmektedir. (Kuşçu, 2018:56)

Devlet idaresi, dünya ölçeğinde sorunlara geniş çaplı çözüm arayışına girerken, yerelde etkili bir aktör olan belediyeler ise kendi iç dinamikleri doğrultusunda yerele uygun kendine özgü çözümleri bulmak, bunu etkili ve ivedi şekilde uygulamaya dökmekle yerel düzeyde önemli bir aktör olduğunu ortaya koymaktadır.

Çalışma akışı ve prensibi düşünüldüğünde, yerel düzeyde sosyal politika kavramı aslında multidisipliner aktörleri ihtiva eder. Böylece yerelde oluşan dalga etkisi genel boyutta bir etkiye neden olur.

Geniş bir kaplamı olan sosyal politika, değişkenlik gösteren yapısı ile dar bir içlem olarak da değerlendirilir. Dar bir açıyla çalışma hayatının temel dinamikleri işçi-işveren düzlemindeki eylemleri dizayn etme yönelimindedir. Geniş bir perspektiften ise çalışma hayatı dışında kalan dezavantajlı tüm kesime hitap etmek sosyal politikanın uygulama alanı olduğu konulardır.

Sosyal politika üretme ve uygulama noktasında pek çok aktör yer almaktadır. Sosyal politika üreten öncelikli yapı devletin kendisi olup devlet hem dar hem geniş manada başlı başına sosyal politika yürütücüsüdür. Bu bağlamda kanun ihdas eder, işçi-işveren ilişkilerine yön verir, genel olarak ise sosyal tüm sorunlara eğilerek dezavantajlı durumların önüne geçmeye çalışır. Yerel anlamda ise sosyal politika belediyeler aracılığıyla teşekkül eder ve belediyeler de geniş anlamda sosyal politikalar ortaya koyar. Yoksul, yaşlı, genç, engelli, kadın, çocuk, mülteci gibi toplumu kapsayacak birçok alanda çalışmalar yürütür. Sivil Toplum Kuruluşları ve işverenler de zaman zaman sosyal politikaya sosyal sorumluluk zaviyesinden katkı sağlamakla birlikte genel konjonktürde etkilerinin zayıf olduğu hissedilmektedir. Aile ise sosyal politika konusunda en önemli unsurdur ve tüm bu bahsi geçen aktörlerin uygulamalarından hem fayda görür hem de yer yer aktörlerin üretme iştiyaklarını besler.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'da gerçekleşen yoğun göçe istinaden 1951 yılında imzalanan Mültecilerin Durumuna Dair Sözleşme'ye "mülteci" dâhil edilerek tanımlanmıştır. Sığınmacı kavramı savaş, afet gibi acil durum ve diğer sebeplerden ötürü doğduğu ülkeye geri dönemeyen ve başka bir ülkede yasal korumaya başvuran kişiler için kullanılırken, mülteci kelimesi ise bu yasal koruma statüsünü edinmiş kişiler için kullanılır.

2011 yılında patlak veren Suriye Krizi sonrasında ülkelerini terk etmek zorunda kalan mülteciler için Türkiye, gerek kültürel değerlerinin yakınlığı gerekse stratejik konumu itibariyle sığınacakları ilk ülkelerden birisi haline gelmiştir. Dalgalar halinde gerçekleşen göçler neticesinde göç olgusunun oluşmadığı Türkiye'de hem kaynak yetersizliğinin olması hem de toplumsal uyum çalışmalarının yetersiz olmasına bağlı olarak sürecin takibi zorlaşmıştır.

Özellikle yerelde olmak üzere ulusal düzlemde zorlaşan sürecin kolaylaştırılması ve yönetimi noktasında politika oluşturulması ihtiyacı doğmuştur (Kabakuşak, 2014: 6-7). Türkiye'de son dönemlerde mültecilere yönelik üretilen çok yönlü politikalara mültecilerin erişimi noktasında da bir takım çalışmalar yürütülmektedir. Bu bağlamda yerel yönetim aktörü olan belediyelerin sosyal politika alanında sundukları belediye hizmetlerine, yerel vatandaşlar gibi mülteciler de erişim hakkına sahiptir.

Ancak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunlarında yer alan belirsizlikler başta olmak üzere birçok etkenden dolayı bu politikalara erişim güçlüğü yaşanmaktadır. Bu çalışmada karşılan güçlüklerin tespit edilerek bu sorunlara çözüm önerileri üretilmesi ele alınacaktır.

1. GÖÇ VE MÜLTECİ KAVRAMI

Göç genel anlamda, vatandaşı olduğu ülkeden başka bir ülkeye taşınma durumudur. Özel anlamda ise bireysel veya topluluk halinde ülkelerinde var olan siyasi, dini ve ekonomik problemler sebebiyle; zulme uğramamak veya gelecek korkularından kaynaklanan bir takım gerekçeler sonucunda ülkelerini terk etme durumudur.

Göçün nedeni ne olursun insanların kendi istekleriyle ve severek göç etmedikleri bir gerçektir. Ayrıca göç olgusu ile karşı karşıya kalanlar yerleştikleri ya da sığındıkları ülkelerde sevilmemekle beraber pek çok sıkıntı ile karşılaşmaktadır. Karşılaştıkları sıkıntılar çözmekte bireysel çabaları yetersiz kalmaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre koruma altına alınmalarının dayanağı olarak siyasi ya da doğal nedenlerle bulundukları ülkeyi terk etmeleri gösterilmektedir. Bu yüzden de mülteciler, yerleştikleri ülkelerde kendileri dair üretilen politikalara tabi olmaktadırlar.

Birleşmiş Milletler aracılığıyla 1967 yılında Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Ek Protokole göre Mülteci (refugee) kavramı; savaş, afet gibi acil durum ve diğer sebeplerden ötürü doğduğu ülkeye geri dönemeyen ve başka bir ülkede yasal koruma statüsünü edinmiş kişiler için kullanılmıştır.

Uluslararası Göç Örgütü mülteci tanımını; gerek dini, ırkı gerekse bir sosyal gruba mensubiyeti ve düşünceleri yüzünden zulüm görmesi ya da göreceği korkusuyla ikinci bir ülkede bulunması ve koruma hizmetinden yararlanma durumudur(IOM, 2009: 43).

Tüm tanım ve ifadelerden anlaşılacağı üzere bir kişinin mülteci olarak kabul edilebilmesi için ve çeşitli haklara sahip olabilmesi için hukuksal bir işlemden geçmesi söz konusudur(Çakran ve Eren, 2017: 4- 5).

2. SOSYAL POLİTİKA

Sosyal politika kavramının Avrupa Kıtasında "social policy", Kuzey Amerika'da ise "social welfare policy" olarak daha çok toplumsal refah manasında anıldığı bilinmekle birlikte, literatürümüze yerleşen bu kavramın, siyaset, ekonomi, çalışma hayatı, endüstriyel ilişkiler, refah politikaları gibi birçok alanda kullanıldığı görülmektedir.

İngiliz sosyal araştırmacı ve akademisyen Richard Titmuss, sosyal politikanın bilinirliliğine katkı sağlamış, sosyal politikanın akademik bir disiplin olarak yerleşmesine öncülük etmiştir. Yakın tarihte disiplin haline gelen sosyal politika alanlarının geniş bir yelpazesi olması nedeniyle kendi içinde karmaşık ve zincirleme unsurlar içerebilmektedir.

Sosyal politika yürütmenin temelinde toplumun refahını sağlamak vardır ve bu refahın toplumdaki gelir dengesini sağlamak olduğu belirtilir. Bu bağlamda hükümetlerin, toplumdaki gelir eşitsizliğini önleyici tedbirler alama, var olan eşitsizliği giderme, dezavantajlı kesimin

yaşam şartlarını iyileştirme gibi toplumsal müdahaleleri söz konudur. (Tuna ve Yalçıntaş, 1999: 21-26).

Sosyal nicelik ve nitelikte tezahür eden sosyal politikalar uygulanma parametresini en somut olarak bir devlet politikasından alır. Devlet, sosyal politikayı en geniş olarak demokrasi ve insan hakları değişkenleri ile açımlar. Burada devlet kendi ideolojisine uygun olarak bir sosyal politika geliştirir. Sosyal politika ifadesi devlet biçimine, döneme, gelişmişlik düzeyine göre farklılık gösterir. Bu sebeple sosyal politikayı muhteva olarak tek zaman için tek yönden tanımlamak ve genellemek doğru olmayacaktır. Birden fazla tanımlamak ve içeriği çeşitlendirme de olasıdır. Her ne kadar tanımlanma biçimi çeşitlense de özünde her sosyal politikanın, muhatabına refah sağlamak gibi bir misyon yüklenmiş olması ve gelirin adaletli dağılımına riayet etmesi, bu durumu tesis edecek unsurun da devlet olması beklenir.

Sosyal politika oluşturmanın itekleyici gücü, genel ifade ile toplumsal barışın, düzenin, dengenin sağlanması ve bunun istikrarlı olarak geliştirilmesini ve devamını sağlamak olmalıdır. Sosyal politikaların nefes almadığı toplumlarda, sorunlara duyarsızlaşma, toplu yaşama becerisinden yoksun, özerk hareket kabiliyeti daralmış artan bağımlı bireyler, suç ve şiddete yönelimin artması, yaygınlaşması mümkündür.

2.1. Dar Anlamda Sosyal Politika

Sosyal politika kavramını dar ve geniş bir pencereden ele alacak olursak, dar manada sosyal politikanın endüstrileşmenin başlamasıyla işçi-işveren olarak iki sınıf arasındaki ilişkiyi düzenlemek üzerine kurulu olduğunu söyleyebiliriz. Endüstrileşmede ana sermaye ve kar sahibi işveren ile gelişmelerden gerektiği kadar nemalanamayan işçiler sosyal politikanın dar anlamdaki iki temel elemanıdır. (Taşçı,2007: 143). Sanayileşmenin ve kentleşmenin artmasıyla sosyo-ekonomik manada tehlikelere ve yoksunluklara karşı işçileri korumak maksadıyla ortaya konulan sosyal politikalar, zaman zaman siyasi ideolojilerin itkisi ile revize edilme durumunda kalmıştır. Bu açıdan sosyal politika dar bir zemine oturmuş ve işçi-işveren arasındaki eşitsiz ve adaletsiz yapıyı düzenleme, kapitalistleşen ekonomide işçi şartlarını iyileştirme, işçi-işveren arasındaki anlaşmazlıkları ve mücadeleleri giderme ve bu alanda barışı tesis etme, kısaca ekonomik ve toplumsal hayatta düzeni sağlama gayretinde olmuştur.

Dar kapsamda sosyal politikayı iki kategoride değerlendirmek mümkündür. Bu kategorinin ilkinde, devletin müdahalesi ile ekonomileri zayıf insanları kapitalist sermayeye karşı ezdirmemek, işçi-işveren arasındaki dengeyi sağlamak yer alırken kategorinin diğer tarafında, yine devlet müdahalesiyle sosyo-ekonomik toplumsal sınıflar arasındaki dengenin sağlanması, bununla birlikte hak ve özgürlüklerin devlet garantisinde olması ve korunması yer almaktadır. Buradan hareketle dar anlamdaki sosyal politikanın sadece işçi sınıfının sorunlarına yönelen dar bir çerçevesi olduğu ortaya çıkmaktadır. Endüstrileşen toplumlarda emek ve sermaye arasındaki eşitsizliklerin, çatışmaların ve uygulamalardaki tutarsızlıkların arttığı bir ortamda sosyal politikanın öne çıkmasının kaçınılmaz olduğunu söyleyebiliriz.

Endüstrileşme ve kapitalist sermaye varlığını sürdürürken oluşabilecek bir çatışma ve kriz durumunda devletlerin işçilerin sorunlarına eğilmeleri ve çatışmadan kaynaklı riskleri en aza indirmek üzere sosyal politika geliştirmeleri zorunluluk arz etmiştir. Oluşturulan sosyal politika uygulamaları ile işçilerin başta iş kazaları, hastalıklara karşı sigortalılık uygulamaları, yaşlılık, işsizlik konularındaki haklar noktasında güvence altına alınmaları ve desteklenmeleri, işverene karşı korunmaları söz konusu olmuştur.

Ülkemizde yazın alanında sosyal politika dar kapsamıyla ele alınmaktadır. Bu açıdan sosyal politika, işçi sınıfının temel sorunlarının tespiti ve çözümü, genel olarak çalışma ilişkileri üzerine durmuştur. Sosyal politika alanındaki çalışmalar ekseriyetle iş hukuku ve toplu pazarlık ekonomisi alanlarında yoğunlaşmıştır. Bu durumun başlatıcısı olarak II. Dünya

Savaşı sonrasında Hitler rejiminden kaçarak Türkiye'ye sığınan ve ülkemizde sosyal politika biliminin kurucusu kabul edilen Prof. G. Kessler'in çalışmalarını gösterebiliriz. Prof. G. Kessler'in kopup geldiği coğrafyanın sosyal politika alanındaki anlayışını ülkemize yansıttığını söylemek mümkündür. Avrupa Kıtasının sosyal politika yansımalarının ülkemizde yerleşebilmesinin nedeni ise ülkenin İkinci Dünya savaşı sonrası ekonomik olarak kalkınma çabası içine girmesi ve bir işçi sınıfının doğuyor olmasıdır.

2.2. Geniş Anlamda Sosyal Politika

Geniş anlamda sosyal politika insanlık tarihi kadar eskidir. Toplumsal alandaki bütün problemler ve sosyal grupların sorunları, üretilen çözümler içeriği itibariyle geniş anlamda sosyal politikanın konusunu oluşturur. Sosyal politika, sosyal manada gelişme, adalet, denge, bütünleşme gibi hedefleri taşımaktadır. Daha eski bir zamanı kapsayan dar anlamda sosyal politika daha çok çalışma ilişkilerine yoğunlaşmasına rağmen geniş anlamda sosyal politikanın çalışma alanları daha günceldir.

Sosyal politika çalışmaları ilk olarak işçi işveren arasında oluşan sorunları çözmek maksadıyla ortaya çıkmıştır. Zamanla bu alanda yaşanan değişimlerle birlikte toplumun diğer kesimlerinde de bütünlük, uyum ve denge için genel boyutta toplumsal sorunları çözmek gayesi, sosyal politikanın konu alanına girmiştir. Eğitim, sağlık, barınma gibi olanaklar herkes için en makul erişilebilirlikte olmalı düşüncesi gelişmiştir. Sosyal adaleti ve eşitliği sağlamak geniş bir sosyal hayat için amaç haline gelmiştir. Yoksulluğun önüne geçmek, eğitim ve sağlık gibi hakların uygulanması, gelir dağılımında adaletsizliğin giderilmesi, işsizliğin önüne geçilmesi gibi çalışmalar sosyal politikanın hedef ve konuları arasına girmiştir.

Geniş anlamıyla sosyal politika, dar anlamdaki işçi işveren arasındaki anlaşmazlık ve çatışma durumunda tarafları uzlaştırma misyonundan daha geniş olarak toplumdaki tüm çatışma alanları ile ilgilidir. Geniş anlamıyla sosyal politika, topumdaki refah ve barışın tesis edilmesinde, adaletin sağlanmasında büyük paya sahiptir. Sosyal politikanın sınıflar, gruplar ve nevi içerisinde olası çatışma barındırabilecek tüm zıt tarafları uyumlu hale getirme, bir uzlaşı ortamı oluşturma, bütünsel yapıyı bozacak, ayrıştıracak parçalar arasında barışçıl bir konsensus sağlamak gibi nihai ve önemli görevleri mevcuttur.

Kapitalist endüstrinin ivme kazandığı 19.yy.'da sermaye sahibi ve emekçi arasında artan sorunların giderilmesi gayesi ile varlığını belirginleştiren sosyal politika, ortaya çıkışından günümüze kadar toplumdaki tüm bireyleri sosyal yönden kalkındırma, hayat standardını yükseltme amacı ile hareket etmiştir. Günümüzde sosyal politika, sosyal eşitlik ve adalet konusunu temel amacında taşıyan bir vatandaşlık hakkı görünümündedir. Bu doğrultuda, vatandaşların sosyo-ekonomik hakları nasıl hukuki bir zemin üzerindeyse, sosyal politika ile sağlanan haklar da hukukidir.

Sosyal politika ilk ve orta çağlarda kölelik rejiminden, feodal sistemden günümüze ulaşana dek köylü sınıf, esnaf, zanaatkar, işyeri sahibi nice insanın gelişmesi, özellikle ezilen tarafın lehine çözümler üretmesi ile önemini, gerekliliğini korurken; özellikle 2. Dünya savaşı sonrası gelişmiş ülkelerde sosyal refah devleti anlayışının ön plana çıkmasıyla işçi ve işveren sınıfın dışındaki tüm sosyal sınıfların problemlerinin çözümüne hitap etmektedir. Keynesyen ekonomi nazarından bakılacak olursa, bu ekonomide işçi sınıfının refahı yükseldiğinde başka ekonomik alanlarda problemler oluşmaya devam edecektir. Örneğin işçi sınıfı ya da çalışma ekonomisi içerisinde artan kadın nüfusu, beraberinde çocukların bakımı konusunda sıkıntıların artmasını gündeme getirmiş ve çocuk bakımı sağlayacak yeni işletmelere ihtiyaç duyulmuştur. Kadınların iş gücüne karışması ya da mesai saatleri düzensizliği gibi durumların aile yapısını etkilediği, boşanmaların artması ya da tek ebeveynli ailelerin yaygınlaşması söz konusu olmuştur. Buradan, iş dünyasında olup bitenlerin aslında toplumun temel taşlarından aileyi ve tek tek bireyleri nasıl etkilediğini görmek mümkündür. Nüfusun yaşlanması, bakıma

muhtaç bireylerin artması ise yaşlı bakım hizmetlerinin gelişmesine neden olmuştur. İhtiyaçların türüne göre zamanın koşullarına uygun olarak çözüm yoluna gidilmiş ve sosyal politikalar ile toplumun geneline uygulanmak üzere seferber edilmektedir. Keza 21. yy.'ın en büyük sorunlarından biri olan işsizlik ve gelirlerdeki düzensizlik küresel boyutta çarelerin arandığı bir sosyal politika konusu olmuştur.

3. YERELDE SOSYAL POLİTİKA HİZMETLERİ

Yerelde sosyal politikalar söz konusu olunca çoğunlukla anlaşılan aktör belediyelerdir. Türkiye'de belediyelerin sosyal politikalar içinde yeri sosyal belediyecilik olarak anlaşılmaktadır. Ancak "sosyal belediyecilik" kavramı ile ilgili zaman zaman yanlış algılamalar bulunmaktadır. Özellikle bu yanlış, sosyal belediyeciliğin yoksullukla mücadeleye indirgenmesidir. Her ne kadarda yerel yönetim olarak belediyeler, yoksullukla mücadelede görevler üstlenseler de fizikî, sosyal ve kültürel belediyecilik, belediyecilikte birbirlerini tamamlayan unsurlardır.

Türkiye'de üretilen yerel düzeydeki sosyal politikaların uygulanabilmesi noktasında postmodernizme bağlı olarak yerel yönetimlerin değişim ve dönüşüme sosyal metaforu eklenince daha pragmatik bir boyuta ulaşmıştır. Yoksulluk politikaları ve çalışmaları noktasında belediyelerin kuruldukları ilk günden bu yana rol aldıkları bilinmektedir. Hatta bu minvalde belediyelerin bütçe giderleri incelendiğinde sosyal yardım fonksiyonu noktasında çok ciddi anlamda kaynak aktarımında bulunduğu açıkça görülecektir.

Belirli bir coğrafi alandaki bireylerin günlük yaşam kalitesini artırmanın yanında belediyeler, sosyal politika ekseninde gerek içtimai gerekse ferdi refah düzeyine katkıda bulunma çabası içerisindedir. Bu durum belediyelerin yerelin refah düzeyinin iyileştirilmesi çerçevesinde doğrudan etkin rol aldığının göstergesidir. Dezavantajlı konumda bulunan bireylere yönelik sosyal içerikli hizmetler uhdesindeki gelir dağılımı veya paylaşımının yereldeki belediyelerce yürütülmesi elzemdir..

Yeni Kamu yönetimi mekanizmasının önemli bir aygıtı olan belediye kurumunun uygulama alanlarında postmodernizmin gerektirdiği değişim noktasında sosyal fonksiyonları da kapsayacak bir şekilde planlanmasını gerektirdirmiştir. Başka bir ifade ile belediyelere hizmet sundukları alanları 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye kanunlarında ifade edilen temel kentsel altyapı ve teknik hizmetlerine dışına çıkarak kültürel, ekonomik, eğitsel ve sosyal disiplinlerinde yerelde yaşayan vatandaşın talep ve ihtiyaçlarını giderecek daha kapsamlı bir rol düşmektedir.

Yerelde bulunan sosyal politika aktörleri kendi uhdelerinde bulunan sınırlar ve hizmet alanları içerisinde yükümlüklerine bağlı kalarak toplumsal yapı ve sosyo-ekonomik şartlar çerçevesinde yönetim davranışı sergilerler. Yerel sosyal politika aktörlerinin bu hususstaki hedefleri;

- ✓ Muhtaç bireylere, sosyo-ekonomik ve sosyal güvenlik yönünden geniş kapsamlı destek ve danışmanlık hizmetleri sunmak,
- ✓ Sosyal adaletin ve barışın sağlanması noktasında refah toplumunu oluşturmak,
- ✓ Fırsat eşitliği çerçevesinde insan onuruna yaraşır tedbirler almak,
- ✓ Toplumda sosyal bütünleşmeyi ve sosyal tekâmülü oluşturmak için ahlaki ve sosyal sorumluluk duygusunu geliştirmek.
- ✓ Her alanda sosyal dayanışma ruhunu hayata geçirmek ve sivil toplum örgütlerine katılımcı imkânlar tanımak.

- ✓ Sosyal ahlak esaslarının toplumda geçerlilik kazanması yönünde sosyal pedagojik faaliyetlerde bulunmaktır.

Belediyelerin sosyal politikanın yararlanıcıları ise; toplumda bağımlı statüde çalışanlar, ekonomik bakımdan güçsüz olan yoksullar ve kadınlar, gençler, yaşlılar, çocuklar, engelliler ve mülteciler gibi özel politikalar üretilmesi gereken kesimler başta olmak üzere tüm bireylerden oluşmaktadır. (Ersöz, 2011: 65-66).

3.1. Eğitim Hizmeti

Yerinden yönetim ilkesi, kamu hizmetlerinin sunumu ve yerine getirilmesi çerçevesinde merkezi otoriten ve hiyerarşisinin dışında kalan kamu tüzel kişilerince yürütülmesi esasıdır (Günday, 2002: 61). Bu bağlamda eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi, eğitimin merkezi idare dışındaki büyükşehir belediyesi, belediye vb. yerel otoritelerce yürütülmesidir. (Gözler, 2008: 28-29)

Eğitim sistemi, belirli bir plan, program çerçevesinde eğitimin koordine edilmesi ve bir milletin geleceğinin teminat altına alınmasıdır. Eğitim sisteminin belirleyici dominosu olan eğitim politikalarının yerine getirilmesinde aksaklık yaşanması için kurulacak olan sistemin sağlam temellerin üzerine inşa edilmesi elzemdir. Bunun için de eğitime erişimi ve mevcut eğitim politikasının sürdürülebilirliğini teşvik edecek koşullar oluşturulmalıdır. Bu bağlamda nitelikli ve etkin bir eğitim mekanizmasının temeli atılabilecektir (Onivd. 2017).

Eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi noktasında ülkemizde de yapılan akademik çalışmalar genel olarak eğitim bütçesinin düzenlenmesi üzerinde yoğunlaşmıştır (Özdemir ve Beltekin, 2012:43). Eğitim hizmetlerinde toplumsal veya bireysel düzeyde hedeflenen başarının yakalanabilmesi noktasında devletlerin ciddi anlamda maddi kaynaklar ayırdıkları bilinmektedir. Ayrılan bu maddi kaynaklar bölgelerin özelliklerine ve demografik yapısına göre aktarıldığı için bütün bireylere aynı düzeyde aktarılamamaktadır. Bu durum da eğitimde yerelleşme fırsatı doğurmuştur.

Yerelleşmenin hangi düzeyde gerçekleştirilebileceği, fırsat eşitsizliği vb. başlıklar, eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi alanında en çok temel tartışılan başlıklardan bir kısmıdır. Eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi süreci, eğitim hizmetlerinin daha etkin ve etkili sunulabilmesi açısından büyük önem taşır. Bu derece öneme sahip bir alanın yerelde uygulanması noktasında karşılaşılan problemlerin çözüme kavuşması noktasında Milli Eğitim Bakanlığı yöneticileri ve yerel yönetim temsilcileri bir araya gelememiştir. Bu durumda eğitim politikalarının hedeflenen seviyeye ulaşması noktasında ve yerelde alıcılarına etkin bir şekilde ulaştırılmasına gölge düşürmüştür.

3.2 Sağlık Hizmetleri

İnsan sağlığı ile alakalı kamusal ve özel anlamda yürütülen faaliyetler sağlık politikasının kapsam alanındadır. Sağlık politikaları; sağlık alanında hizmet veren kuruluşları, hizmetleri, organizasyonları ve bu çalışmalara yönelik finansman düzenlemelerini etkileyen bir politikadır. Sağlık; yalnızca sağlık sistemine yönelik değişkenlerden değil, dolaylı yada bir vasıta yoluyla sağlığa dokunabilecek pek çok faktörden etkilenme olanağına sahiptir. Bu anlamda yerel yönetimlerin bünyesinde bulunan kurum yada kuruluşlarında sağlık üzerinde etkileri söz konusudur.

Ülkemizdeki belediyeler genellikle sağlık hizmeti bünyesinde 5216 ve 5393 sayılı kanunlar gereği iş yeri ve gıda denetimleri yapmalarının yanında yine aynı kanunlar gereği küçük poliklinikler açarak tedavi edici sağlık hizmetleri sunarlar. Her ne kadar bu durumda iyimser olarak karşılansa da belediyeler, koruyucu sağlık hizmetlerinin önemli bir kısmını sunma zorunluluğundadır. Lakın belediyeler maliyet yüksekliği ve işletme güçlülüğünü

bahane göstererek hastane açmaktan kaçınmışlar ve koruyucu sağlık hizmetlerine yerine getirmemişlerdir. Bu yerine belediyeler koruyucu sağlık hizmetlerinin toplumca benimsenip kabul edilebilirliğinin de az olması nedeniyle genellikle sağlıklı çevre koşullarını oluşturmak ve sürdürülebilirliğine sağlama noktasında görevler üstlenmişlerdir.

Belediye örgütlenmesi içinde sağlık hizmetleri teşkilatı, sağlık işleri müdürlüğü ile sınırlı kalmakta, yetersiz hekim ve yardımcı sağlık personeli ile belediye sınırları içindeki bölgelere ulaşamamaktadır. Belediyenin icra organlarından birisi olan zabıta müdürlükleriyse sağlık hizmetlerinin sunumunda yetersiz kalmaktadır. Söz konusu denetimlerinde Sağlık Bakanlığının merkez ve taşra kuruluşlarında destek alamamaktadır. Bu durumda merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin sağlık alanında koordinasyon içerisinde olmadıklarının bir göstergesidir.

3.3. Spor Hizmetleri

Spor politikaları yerel sporun kalkınması maksadıyla Avrupa Birliği ülkelerinin bir kısmında spor yönetimi yerel yönetimlerin güdümüne verilmiştir. Yine bu ülkelerin bir kısmında da spor politikaları yerindelik ilkesine dayandırılmıştır. Türkiye'de ise spor hizmetleri merkezi yönetim tarafından sunulmaktadır. Bu durum Türkiye'de sporun tabana yayılmasını ve gelişmesini engellemektedir. Hal böyle olunca da halk spor hizmetlerinden etkin yararlanamamıştır. Spor hizmetlerinin yerel yönetimlerce halka sunulması halinde coğrafi, kültürel ve sosyo-ekonomik farklılıklar dikkate alınıp spor türleri çeşitlendirilerek halk odaklı olacaktır.

Bu bilgiler ışığında, Türkiye'de spor yönetimi belli bir disiplin içinde sürdürülmemesi spor kurumlarının plansız hareket etmesine, okul programlarının ders dışında sunulması okul sporunun ihmaline, amatör sporların gelişememesine, mahalli idarelerin mali sıkıntıları içinde boğuşmasına sebep olmuştur. Bu minvalde Türkiye'de spor hizmetleri hedeflenen düzeye erişememiştir.

Belediyelerin spor yatırımları için izleyecekleri bir politika belirlenmediğinden, belediyeler politik kaygı ve siyasi amaçlarla spora yatırım yapmakta ve futbol başta olmak üzere daha çok performans sporuna hizmet etmektedirler. Bu hizmetlerin ifasında ve planlamasında Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile koordinasyon kurma gereği duymamaktadırlar. Ayrıca bu konuda bağlayıcı bir mevzuat da yer almamaktadır. 3289 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinin 2'nci fıkrasında getirilen, "yerel yönetimler kent planlarını hazırlarken, spor tesislerine tahsis edecekleri yerlerin tespitinde Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün görüş ve teklifini esas alırlar" hükmüne ve diğer ilgili hükümlere de uymamaktadırlar.

Bütün bunların dışında belediyelerin 5393 sayılı kanun gereği yıllık gelirlerinin yüzde birini spor teşkilatına ödeme zorunluluğu mevcuttur. Ancak bu ödemelerin yıllardır düzenli bir biçimde yapılmadığı ya da yapılamadığı da bir gerçektir. Türkiye genelinde özellikle büyükşehir belediyelerinin spora büyük önem verdikleri, bu bağlamda spor kulüpleri oluşturdukları görülmektedir. Bu kulüplerin çoğu futbol, güreş, hentbol, basketbol gibi ligleri olan branşlarda yer aldıkları gibi karate, tekvando, boks gibi bireysel spor alanlarında faaliyet göstermektedir. Ancak son zamanlarda belediye kulüplerindeki harcamaların boyutlarının büyümesi sıkıntıların doğmasına da neden olmaktadır. Kimi yerel yöneticilerin spora ayrılan bütçenin fazlalığından yakınmaya başladıkları, hatta ya branş azaltmaya ya da spor faaliyetlerinden tümüyle vazgeçmeye yöneldikleri bilinmektedir. Bu durum, spora olan bir tepki olarak değil, genel ekonomik krizin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

3.4. Kültür Hizmetleri

Kültür, toplumu bütünleştirerek toplumsal davranışlar arasında gizli bir ilişki kuran, bünyesindeki eylemlere işlevsellik kazandıran bir unsurdur. İçerisinde yaşanılan toplumun ortak değeri kabul edilen kültür, miras usulüyle kuşaklar arasında etkileşimi sağlayarak devamlılığını sağlamaktadır. Bu anlamda kültürlerin aşılanmasında, oluşturulmasında ve kuşaktan kuşağa aktarılmasında eğitim politikalarına çok önemli görevler düşmektedir.(Çeçen; 1986,138). Kültür disiplinin muhtevasında bulunan hizmetler, müzeler, güzel sanatlar, sinema, müzik ve ağırlıklı olarak yayın ve kütüphanecilik gibi alanlardan oluşmaktadır(Pektaş; 2004),

Yukarıda belirtilen alanlar konusunda hizmet sunumu yerel yönetim aktörleri ve merkezi yönetim birlikte yürütmektedir. Yerel yönetimler, kültürel değerlerin korunmasında ve hizmetlerin götürülmesi noktasında bilinen en yetkili organlardır. Ayrıca kültürel manada halkın bilinçlendirilmesinde de en önemli pay yine yerel yönetimlerindir. Yerel yönetimler, kültür gereksinimlerini karşılamak amacıyla yerel toplumun değerlerini ve geleneklerini yaşatma, geliştirme ve güncelleme işlevini yüklenebilir durumdadır.

Bütün bu önemlere rağmen kültürel alandaki yetkileri ve mali olanakları sınırlıdır. Türkiye'de merkezi yönetim başta olmak üzere yerel yönetim aktörleri tarafından kültürel çalışmalara ve hizmetlere dönük çaba içerisinde bulunduklarını söylemek doğru bir ifade olmayacaktır. Bunun somut parametresi, aktarların kaynaklara bağlı olarak yapılan harcamalarda sonlarda bulunmasıdır.

3.5 Çevre Hizmetleri

Çevre politikası, bireylerin sağlıklı bir ortamda yaşamaları ve içinde bulunduğu çevrenin korunması noktasında sosyal adalet ilkesinin sağlanarak iş yükünün paylaşılmasını benimseyen önlemler ve ilkeler bütünüdür (Güven ve Alan, 2018: 1884). 2872 sayılı Çevre Kanunu kapsamında çevre politikası ve yönetimi; yerel, bölgesel, ulusal ve kültürel düzeyde idari, hukuki, politik, ekonomik ve teknik açıdan doğal ve yapay çevre unsurlarının sürdürülebilir kullanımı ve gelişimini sağlamak üzere belirlenen stratejiler bütünüdür.(Kızılboğa ve Batal, 2012: 198).

Küresel ısınma ve bilinçsiz kullanım/tüketime bağlı olarak dünyanın ekolojik dengesi tehlikeye girmiştir. Hal böyle olunca gelişmekte olan ve gelişimini tamamlayan ülkeler başta olmak üzere hızlı nüfus artışı, hızla gelişen teknolojik değişim, çarpık yerleşme gibi faktörler çevre sorunlarını daha da tetiklemiştir. Çevre sorunları çarpan etkisi ve etkileşimine bağlı olarak yerelin sorunu olmaktan çıkmış ulusal ve uluslararası platformlara taşınmıştır. Yerel yönetim aktörü olan belediyelere merkezi otoritenin çevre sorunların çözümü noktasında ürettikleri politikaların yerelde uygulanabilmesi noktasında azımsanamayacak derecede yetki, görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Yerel yaşama yakınlık özelliği noktasında sosyal ve ekonomik yönden yerel yönetim aktörleri hizmet verdikleri bölgelerin kentsel, sosyal ve gelişmişlik özelliklerini dikkate alarak bir çevre politikası üretilmeli, geliştirmeli ve hayata geçirmelidir.

Kırsal kesimden kentlere göçün artması ve yaşanan hızlı kentleşme, beraberinde insan faaliyetlerinden kaynaklanan çevre kirliliğini ve doğal kaynakların tahribatını getirir. Kentlerin yönetiminden sorumlu olan yerel yönetimlerin temel görevi ise kirliliği kontrol ederek doğal kaynakların tahribatını önlemek ve topluma sağlıklı bir kentsel çevre sunmaktır. Ancak, atıkların ortadan kaldırılması için kullanılan teknolojilerin yatırım ve işletme maliyetlerinin yüksek olması ve teknik yetersizlikten ötürü kentsel atıkların toplanması noktasında yerel yönetimler sıkıntı çekmektedir.(Yıldız; 2007). Bugün çeşitli imkânsızlıklar

içinde bulunan yerel yönetimler, yörelerinin sorunlarını ve önceliklerini kendi öz kaynaklarına göre değerlendirilerek, bir "çevre" yönetimi yaklaşımı sergilemektedir.

4. SOSYAL POLİTİKA HİZMETLERİNE ERİŞİMİ

Mültecilerin belediyelerin sundukları sosyal politika hizmetlerine erişimi ve belediyelerin bu bağlamdaki rolü üzerinde durulması gereken en önemli temel konulardan birisidir. Yerelde yaşayan mültecilerin belediyeler tarafından sunulan sosyal politika hizmetlerine erişimi; ilgili mevzuat, belediyenin mali kaynakları, yönetici ve çalışanların mültecilere davranışları bağlamında ele alınacaktır.

Konut hakkından başlayıp güvenlik, sosyal hizmet, eğitim, sağlık, spor, kültür, çevre ve barınma gibi pek çok alanda belediyelerin sunduğu sosyal politika hizmetlerine mültecilerinde erişim hakları vardır. Yapılan literatür araştırmaları sonucunda mülteciler;

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye kanunlarındaki belirsizlikler,
- İller Bankası tarafından aktarılan kısıtlı bütçe
- Mültecilere yönelik yapılan harcamaların ilgili denetlemelerden geçememesi tedirginliği
- Kamu kurum/kuruluşları arasındaki iletişimsizlik ve koordinasyon eksikliği,
- Belediye yöneticileri ve seçilmişlerin birbirleriyle çekişmeli ilişkileri, siyasi idealleri ve politik kaygıları,
- Belediye çalışanlarının mültecilere karşı olumsuz tutum ve davranışları,
- Dil engeli ya da tercüman eksikliği gibi durumlardan dolayı belediye hizmetlerine erişim güçlüğü yaşamaktadırlar.

SONUÇ

Türkiye'de yerel yönetim aktörlerinden biri olan belediyeler, mültecilerin sosyal politikalara erişimi noktasında idari ve yapısal alanda pek çok zorlukla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunların kaynağı ise içtimai, mali ve kanuni engellerdir. Ayrıca bu engellerin ortadan kaldırılması noktası gerek güvenlik probleminin bulunması gerekse mültecilerin tekrar ülkelerine geri dönme durumlarının söz konusu olmasın belediye yöneticilerini çekimser bırakmıştır. Bu yüzden de yerelde mültecilerin yönetimi ve onlara hizmet sunumu noktasında belediyeler tarafından aktif rol alamamıştır.

Türkiye'de belediyelerin mültecilere hizmetleri sosyal yardımlar ile sınırlı kalmasına rağmen belediyeler tarafından yerelde vatandaşın refahı ve güvenliğinin sağlanması noktasında mültecilere hizmet götürülmesi zorunludur. Belediyeler tarafından 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye kanunlarındaki eksikliklere rağmen belediye yöneticileri inisiyatif alarak mültecilere kısıtlı da olsa hizmet götürmektedir. Yapılan harcamaların İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay tarafından yapılacak denetimlerde sorun olacağı düşüncesi ise belediye yöneticilerini tedirgin etmektedir (Erdoğan, 2017:41). Mültecilere yönelik harcamaların denetimlerde sıkıntı olacağı korkusu yöneticilerin motivasyonunu düşürerek hizmetlerin sürdürülebilirliğini sekteye uğratmıştır

Mültecilere hizmet sunumu noktasında kurumlar arasında iletişimsizlik ve koordinasyon eksikliği belediyelerin işini zorlaştırmaktadır. Yapılan literatür taramasında bazı

belediyelerin diğer kurumlarla kısmen somut işbirlikleri içerisinde bulundukları, bazı belediyelerin ise bilgi alışverişinde dahi bulunamadıkları gözlemlenmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye kanunlarında belediyelere mülteciler konusunda tam yetki vermezken bu kanunlarda yer alan Hemşehri Hukuku hükmünde ise ‘‘herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir’’ ifadesinde ikamet etmek temel esas olarak kabul edildiğinden ikamet sorunu olan mülteciler ötekileştirilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye kanunlarında yer alan ‘‘dezavantajlı konumdaki bireylere hizmet sunulması’’ ifadesi de yoruma açık bir ifade olduğu içinde belediyeler mülteciler konusunda çekimser kalmaktadırlar.

Türkiye’deki belediyelerin merkezi yönetimden aldığı pay, yalnızca yerelde yaşayan Türkiye Cumhuriyeti nüfusu ve gelişmişlik düzeyine göre hesaplanmaktadır. Mülteci nüfusun nicelik ve niteliği bu hesaplamaya dahil edilmemektedir (5779 Sayılı Kanun). Bu minvalde İller Bankası tarafından belediyelere aktarılan kısıtlı bütçe yerelde yaşayan tüm vatandaşlardan ziyade yerli vatandaşların nüfus sayısına göre belirli periyotlarla aktarıldığı için mültecilere yeterli düzeyde hizmet sunulamamıştır.

Son dönemlerde işverenlerin, yükselen maliyetlerden dolayı yerli vatandaşlardan ziyade daha düşük maliyetle mültecileri işçi olarak çalıştırdıkları bilinmektedir. Bu durum yerli vatandaşlar için işsizliği sebep olmuştur. İşsiz duruma düşen yerli vatandaşın sosyal yardımlara ihtiyacı doğmuştur. Belediyelerdeki seçilmişlerin oy kaygısı ve siyasi ideallerinden dolayı işsiz yerli halka hizmet götürerek mültecileri dışarıda bırakmıştır. Hal böyle olunca mültecilerin belediyelerin sosyal politika kapsamında sunulan hizmetlere erişimi güçleşmiştir.

Belediye çalışanlarının belediye hizmetlerinin sunumu noktasında yerel vatandaşlar ile mülteciler arasında ayrımcı davranışlar içerisinde olmaları ve mültecilerin dil problemi yaşaması kamu yönetimi ilkesi olan ‘’farksızlık’’ ilkesine yani sınırlar içerisinde yaşamını idame ettiren tüm bireyler arasında ayrım gözetmeme durumuna aykırıdır. Mülteci grupların sahip olduğu dezavantajların hesaba katılarak belediyeler tarafından sosyal politika üretilmesi gerekirken yeterli düzeyde özveri gösterilmeyerek üretilen politika ve uygulamalarda eşitsizliğin giderilmesi ve sosyal ya da toplumsal uyumum sağlanması noktası adil olunamamıştır.

Yapılan bu tespitler neticesinde belediyelerin mülteci politikalarının yönetiminde temel aktörlerin içerisinde yer alamadığı gerçeği ortaya çıkmıştır.

Tespit edilen sorunların giderilmesi;

- ✓ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye kanunlarında güncellenme yapılması,
- ✓ Kamu kurum/kuruluşları işbirliği protokollerinin imzalanması ve koordinasyon kurullarının oluşturulması,
- ✓ Dil engeli için tercüman desteğinin sağlanması,
- ✓ İller Bankası tarafından belediyelere aktarılan kaynaklar noktasında sadece yerli vatandaşlardan ziyade yerelde yaşayan tüm vatandaşların dikkate alınması,
- ✓ İl İstihdam Kurullarına mültecilere yönelik çalışmaların dahil edilerek mültecilerin mesleki eğitimlerden faydalandırılarak Sosyal Güvenlik Kurumlarınca kayıtlarının yapılması,
- ✓ Belediye çalışanlarının mültecilere yaklaşımı konusunda gerekli eğitimlerin verilerek uyum sürecinin takip altına alınması ile çözümü kolaylaşacaktır.

KAYNAKÇA

ÇEÇEN, Anıl, 1986. Kültürel Haklar, İnsan Haklan Yıllığı, C. 7-8, TODAÎE Yayını, Ankara, 1985-1986.

ERDOĞAN, Murat (2017), Kopuştan Uyum'a Kent Mültecileri Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.

EREN, V. & ÇAKRAN, Ş. (2017). Mülteci Politikası: Avrupa Birliği Ve Türkiye Karşılaştırması, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 14 (39) , 4-5

ERSÖZ, Halis Yunus (2011), Sosyal Politikada Yerelleşme, İTO Yayınları, İstanbul

GÖZLER, K. (2008), İdare Hukuku Dersleri. İstanbul: Ekin Yayınevi.

GÜNDAY, M. (2002), İdare Hukuku. Ankara: İmaj Yayınları.

GÜVEN, A. ve Alan, Ç. (2018). "Kentsel ve Çevresel Sorunların Çözümünde Yerel Yönetimlerin Rolü", Uluslararası Su ve Çevre Kongresi, 22-24 Mart Bursa, ss 1884.

KABAKUŞAK, Damla (2014). "Küresel Göç Yönetişimi Çerçevesinde Türkiye'de Göç Olgusunun Kurumsallaşması", Quo Vadis: Sosyal Bilimler- Artvin Çoruh Üniversitesi Hopa Uluslararası Sosyal Bilimler Konferansı, Hopa/Artvin

KIZILBOĞA, R. ve Batal, S.(2012). "Türkiye'de Çevre Sorunlarının Çözümünde Yerel Yönetimlerin Rolü ve Önemi", Mustafa Kemal Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 20, ss 192-199.

KUŞCU, Batuhan (2018), "Yerel Yönetimler ve Gençlik Politikaları Bağlamında Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneği", Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

MÜLTECİLERİN HUKUKİ DURUMUNA İLİŞKİN CENEVRE SÖZLEŞMESİ (1951)

MÜLTECİLERİN HUKUK STATÜSÜNE İLİŞKİN 1967 PROTOKOLÜ (1967)

ONİ, J. O. Jegede A. A. Osisami, R. A. Illo. C. O. Lawal. R. O. and Fabinu. F. A. (2017), "Enhancing Access to and Quality of Basic Education Through Head Teachers Leadership Functions", International Journal of Educational Administration and Policy Studies. Academic Journals, Vol. 8(4), 33-36.

ÖZDEMİR, B. Ş. ve Beltekin, N. (2012), "Türk Eğitim Sisteminin Dönüşümünde Uluslararası Aktörler: IMF ve Dünya Bankası Örnekleri", Yüzüncü Yıl Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, C. 9(1). 33-55.

PEKLAŞ, Ethem Kadri, 2004, "Büyük Kent Belediyelerin Eğitim ve Kültür Hizmetlerine Siyasi Parti İdeolojilerinin Yansıması,"

https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezDetay.jsp?id=itlSxwH48O1EO15iSXve8Q&no=itlSxwH48O1EO15iSXve8Q ; Erişim Tarihi:17.02.2022

TUNA, Orhan ve Nevzat Yalçıntaş (1999), Sosyal Siyaset, Filiz Kitabevi, İstanbul.

YILDIZ, Canan, 2007, "Yerel Yönetim Hizmetlerinde Kirlilik Önleme Olanakları", TMMOB Çevre Müh, Odası, Çevre ve Mühendis Dergisi, 25. Sayı,

2872 sayılı Çevre Kanunu. Resmi Gazete, 1983

3289 sayılı Gençlik ve Spor Hizmetleri Kanunu, Resmi Gazete,1986

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu. Resmi Gazete, 2004.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Resmi Gazete, 2005.

5393 sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete, 2005.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. Resmi Gazete, 2008

AFET KAYNAKLI GÖÇ SÜRECİ YÖNETİMİNDE HAK VE İHTİYAÇ TEMELLİ YAKLAŞIM: ULUSLARARASI STANDARTLAR IŞIĞINDA ULUSAL HUKUKUN DEĞERLENDİRİLMESİ[*]

Seda YURTCANLI DUYMAZ[**], Erkan DUYMAZ[***]

1. GİRİŞ

Hayatta kalma kaygısını şekillendiren yaşamsal çevresel koşullar her zaman insanların göç hareketlerinde belirleyici bir unsur olmuştur. Ancak günümüzde yoğunlaşan nüfusa, artan çevre sorunlarına ve kırılgan kentleşme pratiklerine paralel biçimde riskli yaşam alanlarının artması, özellikle afetlerden kaynaklı göçlerin sistematikleşmesine ve hayati bir meseleye dönüşmesine sebep olmuştur. Nitekim dünyadaki insan hareketliliğini takip eden uluslararası kuruluşların paylaştığı verilere göre 2008-2020 yılları arasında 370 milyondan fazla insan yaşam alanını terk etmiş olup bu hareketliliğin yaklaşık % 90'ının afetler nedeniyle gerçekleştiği ve oransal olarak çatışma ve şiddetten kaynaklanan yerinden edilme oranını üçe katladığı görülmektedir (IDMC, 2019 ve 2020; IOM, 2010-2021; UNHRC, 2021). Görülmektedir ki afetler son on yıllarda göç olgusunu ciddi oranda artırmış ve zorunlu göç hareketinin temel nedeni haline gelmiştir.

Dünya genelinde yaşanan zorunlu insan hareketliliğinde en büyük paya iklimsel felaketler sahip olmakla birlikte, depremler de, ani ve yıkıcı sonuçları bakımından hayatta kalma kaygısını ciddi biçimde barındırması ve daha ziyade kitlesel bir kaçışı tetiklemesi nedeniyle zorunlu göçe yol açan faktörler arasında önemli bir yer tutmaktadır. Türkiye özelinde de afet - zorunlu göç ilişkisinin politik, yönetsel ve hukuksal alanlarda kurulmasını gerekli kılan en belirgin tehdit deprem fenomenidir. "Deprem ülkesi" olarak ifade edilen Türkiye'de afet kaynaklı ülke içi yerinden olma, gerçek, yaygın ve yüksek bir risk faktörüdür. Üstelik ülkenin ekonomik, sosyal, kültürel ve tarihi açıdan önde gelen en kalabalık kentinin büyük bir deprem tehlikesi ile karşı karşıya olması nedeniyle bu risk, Türkiye'deki kamu yöneticileri açısından hızlıca çözüme kavuşturulması gereken ciddi, yakın ve yıkıcı bir olasılığa karşılık gelmektedir.

Depremler bağlamında tetiklenen kolektif kaçış, genellikle yaşanılan kentin çeperlerine, komşu bir kente veya bulunulan ülkede başka bir bölgeye doğru gerçekleşmekte olup, iyileşme sürecinin hızına göre kısa süreli veya kalıcı olabilmektedir. Diğer bir ifade ile daimi yaşam alanlarını terk eden afetzedeler bulundukları ülke içinde yerlerinden olan kişileri ifade etmektedir. Türkiye'nin yoğun nüfuslu yerleşim alanlarının depremselliği düşünüldüğünde Türkiye'deki kamu yönetimi açısından çevresel felaketler nedeniyle yaşanan zorunlu göç olgusunun nasıl yönetileceği sorusu 21. yüzyılın çözüm bekleyen temel insani meselelerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışmamız bu güncel soruya, afet ile göçleri hak ve ihtiyaç temelli bütüncül bir süreç yönetimi anlayışı ile bütünleştiren Ülke İçinde Yerinden Olma Konusunda Yol Gösterici İlkeler ışığında afete ilişkin ulusal mevzuatın[1] analiz edilmesi suretiyle cevap bulmayı hedeflemektedir.

[*] Bu çalışma, 121K633 numaralı ve "Olası İstanbul Depreminin Çevresel Zorunlu Göç Senaryosu ve Yönetimi" başlıklı TÜBİTAK 1001 projesi kapsamında sürdürülen araştırmalara dayanmaktadır.

[**] Ar. Gör. Dr., İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, seda.yurtcanli@istanbul.edu.tr, ORCİD: 0000-0003-3867-2067

[***] Dr. Öğretim Üyesi, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, erkan.duymaz@istanbul.edu.tr, ORCİD: 0000-0002-4711-502X

[1] Bu çalışma kapsamında 7269 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelikler ile 6306 sayılı Kanun ve uygulama yönetmeliği incelenmiştir.

Bu çerçevede çalışma öncelikle afet kaynaklı göçlerin süreç yönetiminde hak ve ihtiyaç temelli yaklaşımın ne olduğu ve neden önemli olduğu sorularını yanıtlayacaktır (2.). Devamında uluslararası düzlemde bu anlayışın nasıl somutlaştığı ortaya konacaktır (3.) Son olarak ulusal boyutta hak ve ihtiyaç temelli yaklaşımın yeri sorgulanacaktır (4.).

2. AFET KAYNAKLI GÖÇLERİN SÜREÇ YÖNETİMİNDE HAK VE İHTİYAÇ TEMELLİ YAKLAŞIM

"Eldeki imkanlar ve yerel kaynaklar ile üstesinden gelinemeyerek yaygın nitelikte insani, maddi, ekonomik veya çevresel kayıplara neden olan ve böylece bir toplumun ya da topluluğun işleyişini ciddi biçimde bozan her türlü doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olay"[2] olarak tanımlanan afetler günümüzde zorunlu göç hareketinin temel nedeni olarak ortaya çıkmaktadır.

Afet kaynaklı göç, genellikle afet anı ve müdahale süreci ile sınırlı bir olgu olarak zihinlerde canlanmaktadır. Gerçekten de bu aşamalarda yaşanan hayatta kalma mücadelesi genellikle kolektif ve düzensiz bir şekilde tezahür ederek afet olgusuyla tetiklenen insani, ekonomik ve toplumsal krizleri derinleştirme potansiyelini beraberinde getirmektedir. Bu durum afet kaynaklı göç hareketini, yönetilmesi gereken ikincil bir afet olarak konumlandırmıştır. Ancak afet kaynaklı göçler, kriz yönetimi aşaması ile sınırlı olmayan, daha kapsamlı bir süreci ifade edecek şekilde anlaşılmalıdır. Nitekim afet yönetiminde riski önleme ve riske hazırlanma aşamasının içselleştirilmesi ve paralelinde kentleşme pratiğinde mekanın dirençlileştirilerek yeniden kullanımına yönelik devlet müdahalelerin artış göstermesi afet-göç ilişkisinin risk yönetimi sürecine dahil edilmesi gerekliliğini gündeme getirmiştir. Öte yandan, afetler kapsamında yaşam alanlarını terk edenlerin onurlu bir yaşam seviyesine yeniden ulaşma ve kalıcı bir yerleşik yaşamı kurgulama sürecinde de göç olgusunun önemli bir yer tuttuğunu görmekteyiz.

Afet olgusunun göç hareketine olası etkileri şu şekilde senaryolaştırılabilir:

Afet öncesi	Yüksek riskli yaşam alanlarının hükümetlerce planlı tahliyesi
Afet sırası	Daimi konutun yıkılması-ağır hasar görmesi, Temel altyapı hizmetlerinin çökmesi, Yaşamsal gereksinimlerin güvenli-yeterli-elverişli-ayrımsız-tarafsız şekilde karşılanmaması Salgın hastalıkların ortaya çıkması Yaşamsal temel kaynaklar üzerinden silahlı çatışmaların gelişmesi vb. nedenlerle yaşam alanlarının fiilen ve(ya) güvenle yaşanılamaz hale gelmesi neticesinde bireysel kabiliyetler ölçeğinde veya kamu otoritelerinin müdahalesiyle yaşanan kaçışlar - tahliyeler
Afet sonrası	Zorunlu göç edenler için kalıcı çözümün tesisi: - Eve geri dönüş - Yerel bütünleşme - Ülke içi başka bir yere yerleşme

Tablo 1: Afet - göç ilişkisinin senaryolaştırılması

[2] UNISDR, Afet Riskinin Azaltılması Hakkında Terimler Dizelgesi, Cenevre, 2009, s. 11.

Afetler ve bunların tetiklediği göçler, afet öncesi-sırası-sonrası aşamalarını kapsayan bir süreç boyunca geniş bir haklar demetini tehdit etmektedir (De Salles Cavedon Capdeville, 2013; Yurtcanlı Duymaz, 2021: 103 vd.). Nitekim afet kaynaklı göçlerde, hayatta kalma hakkından sağlıklı olma hakkına, onurlu bir yaşamı tesis eden ve temel gereksinimleri ifade eden temiz ve yeterli suya, kabul edilebilir ve besleyiciyi gıdaya ve elverişli barınma olanaklarına güvenle erişim hakkından kırılgan kesimlerin özel gereksinimlerinin karşılanmasına, yaşamsal çevresel koşulların sürdürülebilirliğini öngören çevre hakkından bu hakkın ileri sürülebilirliğini sağlayan çevresel usuli güvencelere, kişi özgürlüğü ve güvenliğinden hukuki kişiliğin teminatına, mülkiyet hakkından aile birliğinin korunmasına, eğitim hakkından çalışma hakkına yönelik çeşitli müdahaleler gündeme gelmektedir (CADHOM, 2013). Göç söz konusu olduğunda özellikle kişilerin yaşam alanları konusunda kendi kaderlerini belirleyebilmelerine olanak sağlayan yerleşme ve seyahat özgürlüğü bilhassa önemli hale gelmektedir.

İnsani ve toplumsal krizleri derinleştiren bu çok boyutlu ve süregelen müdahale hali afet kaynaklı göçlerde temel hakların korunmasını - geliştirilmesini - gerçekleştirilmesini ve yaşamsal ihtiyaçların karşılanmasını esas alan bütüncül bir süreç yönetimi anlayışının içselleştirilmesini gerekli kılmaktadır (Shelton, ; Prieur, 2012; Hesselman, 2013; CADHOM, 2013; Yurtcanlı Duymaz, 2021). Afetler söz konusu olduğunda insan onuruna yaraşan yaşam seviyesinin tesisinde temel ve özel gereksinimlerin tespiti ve bunların ayrımcı olmayan uygulamalarla, güvenilir ve tarafsız biçimde karşılanması da son derece önemli hale gelmektedir. Yaşamsal ihtiyaçların karşılanması, afetler karşısında hakların ne düzeyde korunabildiğinin objektif bir ölçüsü olarak somutlaşmaktadır (Cohen, 2013: 5).

Afet kaynaklı göçler, yaşamsal ve varoluşsal hak ve özgürlüklerin kullanımına ve gerçekleşmesine yönelik ciddi, yaygın ve gerçek bir tehdit oluşturmaktadır. Bu nedenle göç süreç yönetiminde hak ve ihtiyaç temelli bir yaklaşım şu üç temel hususun[3] kamu yönetimlerince içselleştirilmesini gerektirmektedir:

- Afet kaynaklı göçlere ilişkin politika, plan, program ve projeler geliştirilirken, hedef ve stratejiler belirlenirken, tedbirler uygulanırken ve denetlenirken insan haklarını gerçekleştirmek asıl amaç olmalıdır.

- Süreç boyunca hak sahipleri ve hakları ile muhataplar ve yükümlülükleri açıkça tanımlanmalıdır.

- Uluslararası insan hakları hukukundan türetilen norm, ilke ve standartlar afet ve göç süreç yönetiminin tüm aşamalarını yönlendirmelidir.

3. HAK VE İHTİYAÇ TEMELLİ AFET-GÖÇ SÜREÇ YÖNETİMİNDE ULUSLARARASI STANDARTLAR: ÜLKE İÇİ YERİNDEN OLMA KONUSUNDA YOL GÖSTERİCİ İLKELER

Ülke sınırları içerisinde gerçekleşen ve afetler nedeniyle ortaya çıkan nüfus hareketinin öncesi-sırası-sonrası aşamalarını yönetme ve yerlerinden olanları koruma noktasında asli sorumluluk kuşkusuz ulusal hükümetlerdedir. Ancak sıklığı, şiddeti, sayısı ve yaygınlığı giderek artan afetler karşısında mağdur kümesinin kapsamının genişlemesi ve mücadele yükünün giderek ağırlaşması süreç yönetiminin adil ve eşit şekilde gerçekleşmesini güçleştirmektedir. Nitekim uygulamada asli muhatapların bu sorunla başa çıkabilme kapasitelerinin sınırlı kalması veya bu sorunu yönetmeyi reddetmeleri sıklıkla karşılaşılan bir durumdur (Cournil, 2009: 3). Bu nedenle BM, ülke içi yerinden olanlara yönelik ortaya çıkan ayrımcı uygulamaların ve hak ihlallerinin önüne geçebilmek; bu kişilerin haklarını güvence

[3] A/74/161, par. 62.

altına alabilmek ve ihtiyaçlarına çözüm üretebilmek amacıyla 1998 yılında "Ülke İçinde Yerinden Olma Konusunda Yol Gösterici İlkeler"i kabul etmiştir.[4]

Yol Gösterici İlkeler, afet ve zorunlu göç ilişkisini doğrudan öngörmesi, afetler bağlamında gündeme gelen zorunlu göçler için bütüncül bir süreç yönetimi kurgulaması ve bu süreçlerde ilgili kişilere sağlanacak koruma ve desteğe ilişkin hakları ve güvenceleri tanımlaması nedeniyle afet-göç ilişkisine dair minimum standartları ortaya koyan önemli bir uluslararası kaynaktır. Yol Gösterici İlkeler, hak ve ihtiyaç temelli yaklaşımı somutlaştıracak biçimde yaşam alanlarını terk eden veya etme tehlikesi altında bulunan hak ve ihtiyaç sahiplerini tanımlamış, bunların hak ve ihtiyaçlarını, her aşama için ayrı ayrı belirlemiş ve afet kaynaklı göçlerin öncesine, sırasına ve sonrasına hakim olması gereken genel ilkeleri ortaya koymuştur.

Yol Gösterici İlkeler ilk olarak afet nedeniyle yaşam alanını hayatta kalma kaygısıyla terk etmek zorunda kalan kişi ve kişi gruplarını kategorileştirmiş ve kavramsallaştırmıştır. Buna göre doğal ya da insan kaynaklı felaketlerin sonucunda veya bunların etkilerinden kaçınmak için, evlerinden veya sürekli yaşamakta oldukları yerlerden, bulundukları ülkenin sınırlarını geçmeksizin kaçan ya da bu yerleri terk eden kişiler ya da kişi grupları "yerinden olan" olarak adlandırılmıştır.[5] Afet olgusunu geniş bir şekilde kavraması, zorunlu göç hareketini risk ve kriz aşamalarına yedirmesi, hem bireysel hem de kolektif insan hareketliliğini öngörmesi nedeniyle "ülke içi yerinden olan" kavramı kapsayıcı bir anlama sahiptir (Ferris, 2014: s. 5; Cournil ve Mayer, 2014: 66).[6] Yol Gösterici İlkeler, afet nedeniyle ülke içinde yaşam alanlarını terk etmek zorunda olanlara özel bir hukuki statü tanımak yerine, afetin yaşandığı devletin vatandaşı veya sürekli mukimi olmalarından dolayı sahip oldukları haklara, güvencelere ve özgül ihtiyaçlara vurgu yaparak devletlerin yükümlülüklerini hatırlatmıştır.[7]

Ardından afet kaynaklı göçlerin keyfi, ayrımcı, taraflı, insan onuruyla bağdaşmayan uygulamalar ile daha büyük insani krizlere dönüşmesini önlemek ve yerlerinden olan kişilerin elverişli ve yeterli korumadan "eksiksiz ve fakatsız" biçimde faydalanabilmelerini sağlamak için genel ilkeler belirlemiştir. Bu kapsamda afetlerin tetiklediği göçün süreç yönetiminde esas alınması gereken genel ilkeler şu şekilde belirlenmiştir:

- hak ve özgürlüklerden faydalanma, bunları koruma ve gerçekleştirmede ayrımcılık yasağı,

- eşitliğin bir gereği olarak kırılgan kesimler lehine pozitif ayrımcılık,

- şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir bir kamu yönetimi anlayışının bütüncül afet kaynaklı göç süreç yönetiminde içselleştirilmesi.

Ayrımcılık yasağının iki boyutu vardır. Bu yasak, bir yandan, afet nedeniyle ülke içi yerlerinden olan kişilerin yerinden olma sürecine ilişkin sahip oldukları hak ve özgürlükleri kullanırken ırk, renk, cinsiyet, inanç, köken, siyasi pozisyon gibi öznel koşulları nedeniyle ayrımcı uygulamalara maruz bırakılmamalarını ifade eder. Ayrımcılık yasağı, diğer yandan, afetin gerçekleştiği ülkede bulunan ve yerinden olanların ulusal ve uluslararası hukukun ülkedeki diğer kişilere tanıdığı hak ve özgürlüklerden eşit biçimde faydalanmalarını ifade

[4] Ülke İçi Yerinden Olanlara Dair Yol Gösterici İlkeler (kısaca Yol Gösterici İlkeler), E/CN.4/1998/53/add.2, 1998.

[5] Yol Gösterici İlkeler, Giriş, par. 2.

[6] Ülke içi yerinden olan kavramının geniş tutulmasının arkasında özellikle kuzey ülkelerinin kendi ülkelerine yönelebilecek olası göç dalgalarını önleme gayretinin bir sonucu olduğu yorumu için bakınız Cournil, 2009: 8.

[7] Walter Kalin, Ülke İçi Yerinden Olma Konusunda Yol Gösterici İlkeler Açıklayıcı Notlar, (çev. Kerem Altıparmak), İmaj Yayınevi, Ankara, 2005, s. 3.

eder. Dolayısıyla yerinden olan kişiler, daimi ikametlerini terk etmek zorunda kalmaları nedeniyle dezavantajlı hale gelmeleri halinde ayrımcılık yasağına aykırı davranılmış sayılır. Ancak bu durum kadınlar, çocuklar, yaşlılar, engelliler, yerli halklar gibi kırılgan grupların kendilerine özgü hak ve ihtiyaçların karşılanmasına yönelik özel tedbirler alınmasını engellemez. Bu noktada pozitif ayrımcılık eşitliğin bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Devamında çevresel demokrasinin üç sütunu olan önceden bilgilenme, anlamlı katılım ve etkili başvuru haklarının planlama ve organizasyon çalışmalarına hakim olması gerektiği belirtilmiştir. Burada, bilgilenmenin sadece bilgiye erişim ile sınırlı olmadığını vurgulamak gerekir. Kamu otoritelerinin yerinden olma süreçlerine ve sonuçlarına ilişkin manipülasyondan uzak, güncel, doğru, açık, eksiksiz ve anlaşılır bilgiyi[8] talep olmaksızın da kamusallaştırması, afet ve göç süreç yönetiminin planlama ve organizasyonunda aydınlatılmış kişilerin özgürce onaylarının alınması ve tüm bu aşamaların yargı makamlarınca da denetlenebilmesinin önünün açılması gerektiği ilkesel olarak ifade edilmiştir.

Yol Gösterici İlkeler bu genel ilkelerin yanı sıra, yerinden olmanın öncesi-sırası-sonrası aşamalarının her birinde kişilere sağlanacak koruma ve desteğe ilişkin ilke ve haklara yer vermiştir. Bu kapsamda öncelikle ülke içi yerinden olmaktan korunmaya ilişkin ilke ve haklar sıralanmıştır.[9] İlk olarak kişilerin keyfi olarak yaşam alanlarından çıkarılmaya karşı korunma hakkına sahip oldukları ifade edilmiştir. Keyfi yerinden etme yasağını güvenceleyecek biçimde kişilerin yaşam alanlarındaki afet risklerine dair bilgilenme ve yaşam alanlarının barındırdığı risklerle mücadele süreçlerine aktif katılma haklarına vurgu yapılmıştır. Öte yandan yerinden etme uygulamasının son çare olması gerektiğini belirten Yol Gösterici İlkeler, yalnızca diğer seçeneklerin daha pahalı olacağı argümanı temelinde tahliyelerin haklı gösterilemeyeceğini belirtmiştir. Yerinden etme süreçlerinin, etkilenenlerin yaşam, onur, özgürlük ve güvenlik haklarını ihlal edecek biçimde uygulanamayacağı da öngörülmüştür. Yerinden olma sırasında,[10] kişilerin yaşamsal temel haklarına, yaşam alanlarını belirleme özgürlüklerine, maddi ve manevi bütünlüklerini, güvenliklerini, mülklerini, aile yaşamlarını ve birliğini korumaya yönelik haklara yer verilmiştir. İnsan onuruna yaraşır yaşam koşullarına kriz zamanlarında dahi sahip olma hakkına vurgu yapılarak insanlık, tarafsızlık ve yansızlık ilkelerine uygun insani yardımları talep etme ve bu yardımları edinme bir hak ve bir ödev olarak ortaya konmuştur. Tahliye ve geçici barınma süreçlerine ilişkin de zorlama yasağı öngörülmüştür. Geri dönüş, yeniden yerleştirme ve yeniden entegrasyon aşamasına da değinen Yol Gösterici İlkeler[11] yerinden olma statüsünün, diğer bir ifade ile devletin koruma yükümlülüğünün, kalıcı çözümün tesisine kadar devam etmesi gerektiğini öngörmüştür. Kalıcı çözüm, afetler nedeniyle yaşam alanını terk etmek zorunda kalmış kişinin gönüllü ve bilinçli kararları ile terk etmek zorunda kaldığı daimi ikametinde veya geçici olarak sığındığı/gönderildiği yerde ya da ülkede başka bir yerde güvenli ve sürdürülebilir bir yaşamın tesisi konusunda karar vermesi ile sağlanmış olur. Bu noktada Yol Gösterici İlkeler kalıcı çözümün tesisi bakımından mekan ve zaman kısıtlaması olmaksızın yeterli yaşam standardının güvencelenmesi gerektiğini belirtmiştir.

Afet kaynaklı yerinden olma halini kaderci bir perspektiften çıkartarak kavramsallaştıran Rehber İlkelerin varlığı 20 yılı aşkın bir süreye dayansa da, uygulamada devletler tarafından aynı şekilde yorumlanmamakta, sistematik ve standart biçimde uygulanmamaktadır (Ferris, 2010: 10; Chimni, 2009: 20). Kalin (2007: 5) bunun temel sebebinin İlkelerin devletlerin ortak uzlaşısıyla olmaktan ziyade bağımsız uzmanlar tarafından

[8] Afet olgusu bağlamında kamusallaşacak bilginin nitelikleri için ayrıca bkz. Sendai Öncelikli Eylem, madde 2, 27(k).
[9] Yol Gösterici İlkeler, İlkeler 5 - 9.
[10] Yol Gösterici ilkeler, İlkeler 10 - 28.
[11] Yol Gösterici ilkeler, İlkeler 28 - 30.

hazırlanmasına bağlamaktadır. Bu nedenle Yol Gösterici İlkeler katı bir hukuk rejimi ortaya koymaktan ziyade ulusal hukuklar ve yönetimler için önemli bir destek ölçü norm olarak konumlanabilmiştir. Nitakim 2005 yılında kabul edilen ve 190'dan fazla ülkenin kabul ettiği Dünya Zirve Raporu, Yol Gösterici İlkeleri ülke içi yerlerinden olanları koruyan önemli bir uluslararası çerçeve metin olarak onaylamaktadır.[12] Depremselliği ile iklim krizleri karşısındaki kırılganlık potansiyelleri göz önüne alındığında afetler karşısında kritik konumda olduğu tartışmasız olan Türkiye'de afet kaynaklı göç süreçlerini düzenleyen 7269 ve 6306 sayılı yasalar ile ilgili yönetmeliklerde bu destek ölçü normun ne kadar içselleştirildiği, Türkiye'deki afet kaynaklı çevresel zorunlu göçün ne ölçüde hak ve ihtiyaç temelli bir anlayışla ele alındığı sorularına aşağıda yanıt aranacaktır.

4. HAK VE İHTİYAÇ TEMELLİ AFET-GÖÇ SÜREÇ YÖNETİMİ ANLAYIŞI BAĞLAMINDA ULUSAL HUKUK: 7269 VE 6306 SAYILI KANUNLAR

Temel hak ve özgürlüklere karşı ciddi ve yaygın bir tehdit teşkil eden afetler ve bunların tetiklediği göçler karşısında kişilerin elverişli ve yeterli bir korumadan faydalanabilmelerinde ulusal mevzuatlar kilit rol oynamaktadır. Egemenlik yetkisinin ve karışmama ilkesinin öncelikli olduğu bir yönetim alanı olan afetlerde, ülkeler, yasal düzenlemelerini belirlemede geniş bir takdir yetkisine sahiptir. Türkiye'deki durumu değerlendirmek için 7269 sayılı Umumî Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ile 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun çerçevesinde afet kaynaklı göç riskinin nasıl ele alındığını, yaşam alanlarını terk etmek zorunda kalanların hangi güvencelerden nasıl faydalanabildiklerini ortaya koymak gerekmektedir.

Kavramsal çerçeve ile başlamak gerekirse, Yol Gösterici İlkeler afet kaynaklı göç olgusunu bütüncül bir süreç yönetimiyle dizayn edip yaşam alanlarını terk edenlerin risk - kriz - iyileştirme süreçlerinde özellikle gündeme gelen haklarına ve ihtiyaçlarına detaylı bir biçimde yer verip bu kişileri elverişli ve yeterli şekilde korunmaları gereken kişiler olarak ülke içinde yerinden olan şeklinde kategorileştirmiştir. Ulusal mevzuatımızda, afet-göç olgusunu risk yönetimi eksenli ele alan 6306 sayılı yasanın yaşam alanlarını terk edenleri ve tahliye edilenleri kişi olarak ifade ettiği, ilgili konutun sahibi olup olmamalarına göre de malik-kiracı olarak somutlaştırdığı görülmektedir. Meseleyi kriz yönetimi eksenli ele alan 7269 sayılı yasa ise bu kişileri afetzede olarak nitelendirmektedir. Kavramsal çerçevenin farklılaşmasının, öngörülen koruma mekanizmalarının elverişliliğinin ve yeterliliğinin sağlanması durumunda önemini yitirdiği söylenebilir. Diğer bir ifade ile, Türkiye'de yaşam alanlarını afet nedeniyle veya afet tehdidini önleme gerekçesiyle terk etmek zorunda kalan-bırakılan kişiler, kendilerini mağdur olmanın ötesinde hak sahibi olarak konumlandırabiliyorsa, haklarını arama konusunda güvencelere sahipse ve gerek söz konusu hakların korunmasında ve gerçekleştirilmesinde gerekse yaşamsal ihtiyaçlarının güvenli, tarafsız, eşit ve adil şekilde karşılanmasında ulusal düzenlemeler uluslararası standartlar ile uyuşuyorsa, farklı kavramların kullanılmasının bir tartışmayı gerekli kılmadığı kanısındayız.[13]

Afet öncesi ve sırası aşamada afet kaynaklı göç durumunu düzenleyen 7269 sayılı yasaya göre "Afete uğrayanların veya uğraması muhtemel olanların bulundukları yerlerde veya başka yerlerde geçici olarak barınmalarını sağlamak üzere, baraka ve konutlar inşa edilebilir, ettirilebilir, kiralanabilir veya satın alınabilir; (...) bu tedbirlerin, kısa zamanda yerine getirilmesinin mümkün olamayacağı hallerde, geçici iskan tedbirlerini kendileri almak

[12] Res. AG 60/1, AG NU, 24 Ekim 2005, Doc. NU A/60/1 par. 132.

[13] Hak ve özgürlüklerin esas alındığı ve insancıl bakış açısının içselleştirildiği kapsayıcı bir afet-göç süreç yönetiminin güvencelenebilmesinde kavramların önemine ilişkin görüş için bkz. Millan:, 56.

isteyenlere nakdi yardım da yapılabilir"[14] ve "afetlerin vukuunda ilk yardımları mahallerine yetiştirmek maksadiyle bu bölgelere (...) kurtarma ve yardım ekipleri, her türlü malzeme, makina, alat, yiyecek, giyecek ve barınma eşya ve maddeleri (...) sevk edilir."[15] 7269 sayılı yasaya dayanılarak çıkarılan 24 Şubat 2022 tarihli Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği, olmuş veya olması muhtemel afet ve acil durum hallerinde can ve mal emniyeti açısından tehlikeli yerlerde yaşayanlar için vali ve(ya) kaymakamlara geçici tahliye kararı verme yetkisini tanımış ve tahliye edileceklerin sevk, iskân, beslenme, sıhhi bakım, yerlerine iade ve üretici hale getirilmeleri konusunda desteklenmelerini öngörmüştür.[16] Yönetmelik ayrıca tahliye edilenler dahil tüm afetzedelerin barınma, beslenme, sanitasyon, giyinme, tedavi gibi acil ihtiyaçlarının karşılanmasında, gerekli acil mal ve hizmetlere ilişkin ihtiyaçların ivedilikle yerine getirilmesinde vali ve kaymakamların yetkilerini kullanacaklarını ve gerekli tedbirleri alacaklarını da öngörmüştür.[17] Afet öncesi riskli yapıların tahliye ve yıkımını düzenleyen 6306 sayılı yasa, ikamet etmek şartıyla sınırlı ayni hak sahiplerine geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılabilir"; bu kişiler haricinde "Kanun kapsamındaki yapıları kullanmakta olan kişilere de geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılabilir" demektedir.[18]

Öncelikle her iki yasa da, uygulamada farklılaşmaların, keyfiliklerin ve belirsizliklerin önünü açabilecek biçimde, uygulayıcılara geniş takdir yetkisi tanıyan bir dille kaleme alınmıştır. Yardım ve destekler noktasında hangi ölçütlerin uygulanacağı belirlenmemiş ve yetkili otoritenin bu noktada takdir yetkisinin denetlenmesini sağlayacak objektif kriterlere de yer verilmemiştir. Bu yetkinin ayrımcılığa yol açmayacak şekilde uygulanmasını sağlayacak hiçbir güvence yasalarda yer almamaktadır ki bu durum uygulamada ayrımcılık potansiyelini ortaya çıkarmaktadır. Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği ile İdare afet-göç süreç yönetimine dair sorumluluk yükleyici bir ödev anlayışını ortaya koymakla birlikte takdir yetkisini somutlaştıran objektif kriterlere yasal ve idari düzenlemelerde hala yer verilmediği görülmektedir. Halbuki afet ve göç süreç yönetiminin başarısını sağlayan temel unsurlardan biri sorumluların ve sorumluluklarının net biçimde belli olmasıdır (Genç, 2019: 15).

İkinci olarak, afet süreç yönetiminin yasal çerçevesini belirleyen 7269 ve 6306 sayılı yasalar kırılgan kesimler için herhangi bir özel kayda ve güvenceye de yer vermemişlerdir. 7269 sayılı yasa sadece afet süreç yönetiminde fiilen görevli olan ve afet nedeniyle veya müdahale sürecinde yaralanan, hastalanan veya engelli hale gelen görevliler için ücretsiz tedavi hakkını öngörmüş olup engelli-yaşlı-hamile-emrizen anne-çocuk gibi kırılgan afetzedelerin korunması, özel gereksinimlerinin karşılanması için herhangi bir özel düzenleme içermemektedir. Risk yönetimini düzenleyen 6306 sayılı yasa ise, kırılgan kesimler lehine tahliye süreçlerinde özel hizmetlerin sunulması, süreçte özel bir kira yardımı veya başka bir maddi yardımın sunulması gibi kolaylaştırıcı uygulamalar içermemekte; riskli alan ve yapılardaki tahliye süreçlerini hızlandırmak amacıyla öngörülen tasarrufların kısıtlanması uygulamasında kırılgan kesimler için herhangi bir kayıt veya güvence öngörmemektedir.

Son dönemde Türkiye Afet Müdahale Planında (kısaca TAMP) yer alan hizmet gruplarının işlerliği bakımından yürütülen akreditasyon çalışmalarında objektif kriterlere,

[14] 7269 sayılı Kanun, madde 13.
[15] 7269 sayılı Kanun, madde 9.
[16] Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği, madde 15(11).
[17] Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği, madde 26(4).
[18] 6306 sayılı Kanun, madde 5.

öznel durumları kapsayan kapsamlı düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.[19] Afet ve acil durum müdahale süreç yönetimini standartlaştırmaya yönelik yürütülen bu akreditasyon çalışmaları o süreçte görev alacak kuruluşların görev tanımlarını belirleme amacını ortaya koyan işbirliği sözleşmeleridir.[20] Bir işbirliği sözleşmesi olan akreditasyonlar olağanüstü bir durum olan afetler karşısında hak sahiplerinin açısından yeterli ve elverişli bir koruma sağlamaktan uzaktır. Bu işbirliği sürecinde hizmeti yürütecek kuruluş açısından ikili işbirliği ve güven ilişkisi öncelikli olup hizmete muhtaç olan afetzedeler, ilişkideki konumlarının doğası gereği ikinci plandadırlar. Öte yandan esnek mekanizmalar oldukları için kolay şekilde değiştirilebilir niteliktedir. Bu nedenle, kişilerin haklarını öğrenmesine bunların takipçisi olmasına imkan tanıyacak düzenlemeler daha ziyade yasal düzenlemelerdir. Bu noktada söz konusu olumlu gelişmelerin hak ve ihtiyaç temelli bir anlayışın artık içselleştirilmesi olarak yorumlanması yerinde olmayıp yaşam alanlarını afetler nedeniyle terk etmek zorunda kalanların hakları ile temel ve özel gereksinimleri için yeterli bir güvence olarak kabul edilmeleri mümkün değildir.

Afetler, toparlanma süreci her somut koşula göre farklılaşan bir dirençsizlik hali olarak yeni dezavantajlılıklar yaratmakta ve mevcut kırılganlıkları ağırlaştırmaktadır. Bu nedenle afetler, yetkili otoritelerin süreç yönetimi boyunca özellikle sorumluluk almalarını gerektiren durumları ifade etmektedir. Ulusal hukuk bu noktada gereksinimlerin bilinciyle kaleme alınmakla birlikte yetkili otoriteye herhangi bir sorumluluk yüklemekten kaçınmıştır. Bu durum, afetten etkilenen kişileri hak sahibi olmaktan ziyade gereksinimleri imkanlar doğrultusunda karşılanabilecek mağdurlar olarak konumlandırmıştır. Afet süreç yönetiminde esas alınan bu sorumsuz yükümlülük anlayışının ürünü olan "afetzede" veya "kişi" kavramları, afetlerden etkilenen veya etkilenme potansiyeli bulunan kişilerde hak sahibi olma bilincini yaratmamıştır. Dolayısıyla sahip oldukları hakların gerekleri konusunda talepkar olma ve haklarını arama özgürlüğünü etkili kullanma hususunda toplumsal farkındalık oluşmamıştır. Hak ve ihtiyaç temelli anlayışı dışlayan bu durum, uluslararası standartların afet kaynaklı göç süreç yönetimi için öngördüğü koruyucu ilkelerden sapan ulusal mevzuat ile daha da perçinlenmiştir.

Yol Gösterici İlkelerde öngörülen ve dünyadaki yaşam alanlarını rekabete dayalı kalkınma modeli eksenli dönüştürme pratikleri nedeniyle (Smith, 2006; Harvey, 2009) önemi giderek artan keyfi yerinden etme yasağının Türkiye'de bilhassa 6306 sayılı yasa kapsamındaki uygulamalarla pek çok defa delindiği görülmektedir. Bu yasa ile afet riski araçsallaştırılarak pek çok kişi ve aile açısından mülksüzleşme süreçlerinin tetiklendiği görülmüştür (Özden, 2010: 207; Zeybekoğlu Sadri, 2013: 2; Yurtcanlı, 2013: 321). Bu durum, keyfilik yasağı ile ilişkili olan son çare ilkesinin de zedelenmesiyle sonuçlanmaktadır. Güçlendirme ihtimalini göz önünde bulundurmayan yasa, "uygulama bütünlüğü"[21] ve afetsellikle doğrudan ilgisi olmayan "ekonomik ömrünü tamamlama"[22] kriteri ile sağlam yapıların dahi kanun kapsamında yıkılabilmesinin önünü açmaktadır. Alternatif sunulmadan su-elektrik-gaz gibi temel hizmetleri kesmeye ve malikleri anlaşmaya zorlamaya yönelik

[19] Örneğin Afetlerde Beslenme Akreditasyonu Kılavuzu Yazısı İlgi ve Ekleri, Erişim için bkz. https://adana.afad.gov.tr/afetlerde-beslenme-akreditasyonu-kilavuzu-yazisi-ilgi-ve-ekleri. (Erişim tarihi: 25 Nisan 2022.)

[20] T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile Kuruluşlar Arasında Akreditasyona Dayalı İşbilrliği Sözleşmesi için bkz. 29 Temmuz 2020 tarihli Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Afet ve Acil Durumlara İlişkin Hizmet Standartları ve Akreditasyon Esaslarının Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik, Ek 1.

[21] Uygulama bütünlüğü mekanizması, Anayasa Mahkemesince iki kere iptal edilmiştir. AYM, 27/2/2014 tarihli E.: 2012/87 ve K.:2014/41 sayılı Kararı ile 26 Nisan 2016 tarihli 6704 sayılı Torba Kanun, madde 21. Anayasa Mahkemesinin 15/11/2017 tarihli ve E.: 2016/133, K.: 2017/155 sayılı Kararı. Ancak İdare 2016 yılında kabul edilen EK Madde 1 ve 2019 yılında yürürlüğe giren Madde 6/A kapsamında yasal varlığını devam ettirmektedir.

[22] 6306 sayılı Kanun, madde 2.

düzenlemeler ise tahliye ve geçici barınma süreçlerinde zorlama yasağına aykırı örnekler olarak sıralanabilir. Yeterli yaşam düzeyinin kriz süreçlerinde de tesis edilmesi yükümlülüğünü yükleyen uluslararası standartların aksine mevzuat tarafsız, yansız, ayrımsız, kabul edilebilir ve güvenli yardımları sağlama konusunda da yetkili otoriteye bağlayıcı bir sorumluluk yüklememiştir. Kalıcı çözümün tesisi noktasında da ulusal mevzuatın yeterli yaşam standardının güvencelenmesine bakmaksızın yardımlar konusunda mekansal ve zamansal kısıtlar öngördüğü görülmektedir. Yönetimin afet konutu olarak sunduğu çözümü kabul etmeyenleri kaderlerine terk etmektedir. Bu mekansal zorlayıcılık ve dayatıcılık, kalıcı çözümün olmazsa olmazları olarak sayılan gönüllülük ve bilinçli tercih kuralını da ihlal etmektedir. Öte yandan yardımların da afetin boyutu ve iyileşme sürecine bakılmaksızın on sekiz ay ile sınırlı tutulduğu görülmektedir. Her ne kadar 17 Ağustos depremi sonrası çıkarılan özel düzenlemeler ile bu süre uzatılmış olsa da, yukarıda vurgulanan ayrımcılık potansiyeli gerçeği karşısında, Türkiye'de bir başka afet sonrası ihtiyaç olmasına rağmen nakdi yardımların süresinin uzatılacağı konusunda kesin bir güvence sunmamaktadır.

5. SONUÇ

Uluslararası standartlar karşısında ulusal hukukun durumu aşağıdaki şekilde tablolaştırılabilir.

Uluslararası Standartlar	Ulusal Mevzuat
Ayrımcılık yasağı	Ayrımcılık potansiyeli ● Belirsizlik ● Keyfilik
Kırılgan gruplar için pozitif ayrımcılık Anlamlı katılımcılık ve denetlenebilirlik	Kırılgan gruplar için özel güvenceler yok Merkezilik, dayatıcılık ve denetimsizlik

Tablo 2: Hak ve ihtiyaç temelli anlayışı kapsamında afet kaynaklı göç süreç yönetiminin bütününe hakim olması gereken genel ilkelerin ulusal mevzuattaki karşılığı

Göç öncesi	Göç sırası	Göç sonrası
Keyfi yerinden etme yasağı 7269 Sa. Kanun ✓ 6306 Sa. Kanun ✓✕ **Son çare ilkesi** 7269 Sa. Kanun ✓ 6306 Sa. Kanun ✕ **Bilgilenme & katılım hakkı** 7269 Sa. Kanun ✕ 6306 Sa. Kanun ✕	**Tahliye / geçici barınma süreçlerinde zorlama yasağı** 7269 Sa. Kanun ✓ 6306 Sa. Kanun ✕ **Yeterli yaşam düzeyi hakkının tesisi** (insani/acil yardım hakkı) 7269 Sa. Kanun ✕ 6306 Sa. Kanun ✕	**Mekan ve zaman kısıtlaması olmaksızın yeterli yaşam standardının güvencelenmesi** 7269 Sa. Kanun ✕ 6306 Sa. Kanun ✕ **Kalıcı çözümün tesisinde gönüllülük ve bilinçli tercih kriteri** 7269 Sa. Kanun ✕ 6306 Sa. Kanun ✕

Tablo 3: Hak ve ihtiyaç temelli anlayışı kapsamında afet kaynaklı göç süreçlerindeki koruyucu ilkelerin ulusal mevzuattaki karşılığı

7269 ve 6306 sayılı yasaların temel yaklaşımı hak ve ihtiyaç temelli olmaktan uzaktır. Hak temelli anlayışın koşullarından biri olan hak sahibi ve hakları ile ödev sahibi ve yükümlülükleri açıkça düzenleme koşulunun her iki yasada da tam anlamıyla karşılanmadığı;

sürece hakim olması gereken çevresel demokrasiden (bilgilenme, anlamlı katılım, etkili başvuru hakkı),[23] giderek merkezileşen ve dayatıcılığı barındıran bir anlayışla uzaklaşıldığını; ve barınma hakkı, iyi yaşam koşulları, yerinden olanların ihtiyaçları, sağlık, güvenlik, etkili başvuru hakkı, hukuksal koruma gibi anahtar sözcüklere ilgili yasalarda yer verilmediğini görmekteyiz. AFAD'ın tüm politika metinlerinde, güvenlik, insan haklarına saygı, tarafsız ve eşit muamele, bilgilendirme, işbirliği ve katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik müdahale ve planlama çalışmalarında esas alınması gereken ilkeler olarak sıralanmakta ve bu ilkeleri içselleştirme gayreti akreditasyon çalışmalarına yansımaktadır. Ancak yasa ile güvencelenmemiş bu söylemler, afetselliği yüksek Türkiye coğrafyasında yaşayan hepimiz için temennilerin ifadesi olmaktan öteye geçememe tehlikesini barındırmaktadır.

KAYNAKÇA

Agence National de la Recherche, (2013). *Les catastrophes et les droits de l'homme, Le projet 'Catastrophes et Droits de l'Homme – CADHOM*, Paris/Limoges: ANR.

CHIMNI, B. S. (2009). "The Birth of a Discipline: From Refugee to Forced Migration Studies", *Journal of Refugee Studies*, 22 (1), 11-29.

COHEN, R. (2013). *Lessons Learned From the Development of the Guiding Principles on Internal Displacement*, The Crisis Migration Project, Working Paper, Washington: Institute for the study of international migration.

COURNIL, C. (2009). "L'émergence d'un droit des personnes déplacées internes", *Revue qudbicoise de droit international*, 1(22), 1-25

COURNIL, C. ve MAYER, B. (2014). *Les Migrations Environnementales*, SciencePo, Paris, 2014.

DE SALLES CAVEDON CAPDEVILLA, F. (2013). "Les droits de l'homme concernés par les catastrophes", *Les Catastrophes et les droits de l'homme, Projet de CADHOM* içinde (s. 30-109), Paris/Limoges: ANR.

FERRIS, E. (2010) "Assessing the impact of the Principles: an unfinished task", *Forced Migration Review*, 10-11.

FERRIS, E. (2014) *Climate Change and Internal Displacement: A Contribution to the Discussion, Brookings-Bern project on internal displacement*, Washington DC: Brooking Institution .

GENÇ, F. N. (2009) "Kriz Yönetimi ve Kamu yönetiminde Uygulanabilirliği", *Verimlilik Dergisi*, (4), 7-22.

HARVEY, D. (2009). "The Urban Process under Capitalism: A Framework for Analysis" *International Journal of Urban and Regional Research*, 2 (1-4), 101-131.

HESSELMAN, M. (2013). "Establishing a Full ′Cycle of Protection′ for Disaster Victims:

[23] Çevresel Bilgiye Erişim, Karar Verme Sürecine Katılım ve Başvuru Hakkına İlişkin Aarhus Sözleşmesi, 1998.

Preparedness, Response and Recovery According to International Human Rights Supervisory Bodies" , *Tilburg Law Review*, 18(2), 106-132.

IDMC (2015-2021). *Global Report on Internal Displacement* 2015- 2021, Geneva: IDMC.

IOM (2010-2021). *The State of Environmental Migration*, Geneva: IOM.

KALIN, W. (2005). *Ülke İçi Yerinden Olma Konusunda Yol Gösterici İlkeler Açıklayıcı Notlar*, Kerem Altıparmak (çev.), Ankara: İmaj Yayınevi.

KALIN, W. (2007). "L'avenir des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays", *Revue des migrations forcées*, Vol. 4, 5-6.

MILLAN, S. (2015). "Construction du droit des personnes déplacées internes, victimes de catastrophes naturelles", Christel Cournil and Chloé Vlassopoulos (eds), *Mobilité humaine et environnement: du global au local* içinde (s. 49-67), Paris: Editions Quæ.

ÖZDEN, P. P. (2010). "Türkiye'deki Kentsel Dönüşüm Politikaları ve Uygulamalarına Eleştirel Bir Bakış", *Kentsel Dönüşümde Politika, Mevzuat, Uygulama: Avrupa Deneyimi, İstanbul Uygulamaları* içinde (s. 267-308), İstanbul: Nobel Yayınları,

PRIEUR, M. (2012) "Projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux", Jean-Marc Lavieille, Julien Bétaille, Michel Prieur (eds), *Les catastrophe écologique et le droit: échecs du droit, appels au droit* içinde (s. 542-553), Bruxelles: Bruylant.

SHELTON, D. (2010). "Equitable Utilization of the Atmosphere: A Rights-Based Approach to
Climate Change?", Stephen Humphreys (ed), *Human Rights and Climate Change* içinde (s. 91-125), Cambridge: Cambridge University Press.

SMITH, N. (2006). "Yeni Küresellik, Yeni Şehircilik: Küresel Kentsel Strateji Olarak Soylulaştırma", İlknur Urkun-Bowe, İbrahim Gündoğdu (çev.), *Planlama*, 2, 13-27.

UNHCR. (2021). *Global Trends Forced Displacement in 2020*, Geneva: UNHCR.

YURTCANLI, S. (2013). "Afet Riski Altında Temel Hak ve Özgürlükler: 6306 Sayılı Afet Yasası Kapsamında Temel Hak ve Özgürlüklere Getirilen Sınırlamalar", *Anayasa Hukuku Dergisi*, Cilt 2, Sa. 4, 321-362.

YURTCANLI DUYMAZ, S. (2021). İklim Değişikliği, Afetler ve İnsan Hakları: Çevresel Zorunlu Göç, Ankara: Adalet Yayınevi.

ZEYBEKOĞLU SADRİ S. (2013). "Kentsel Dönüşüm ve Kentte İnsan Hakları", *Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları* içinde (s. 1-16), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

AFET TEDBİR VE YÖNETİMİNDE İLÇE BELEDİYELERİNİN ROLÜ: İSTANBUL'DA DÖRT İLÇE UYGULAMASI[1*]

A. Ezgi AKYOL[2], Cemal SALMAN[3], Emel KARADENİZ[4], Ayşe KAŞIKIRIK[5]

Türkiye'de afetlere karşı alınacak tedbirlerin planlama ve koordinasyonu ile genel olarak afet yönetim süreçleri ağırlıkla merkezi yönetim yetki alanında tanımlanmış olsa da yakın dönemde mevzuatta yapılan değişikliklerle yerel yönetimlerin afet yönetimi konusundaki yetki ve görev alanlarının görece genişletildiğini söyleyebiliriz (5216, 7/u; 5393, 14/a ve 53; 6306, 7/8). Mevzuatta tanımlanan görevlere rağmen, uygulamada, il ve büyükşehir belediyelerine nazaran özellikle ilçe belediyelerinin imkân ve çalışmalarının daha sınırlı olduğu söylenebilir. Bu durum İstanbul gibi hem kimi ilçeleri pek çok il nüfusundan daha kalabalık hem deprem başta olmak üzere kentsel afet riski ve olası afetlerin tahribat potansiyeli çok yüksek yerler için bilhassa ele alınmaya değerdir. Buradan hareketle çalışmamız, olası İstanbul depremine yönelik hazırlık ve afet yönetimi çalışmalarını esas alarak, afet yönetiminde ilçe belediyelerinin yetki, görev, kaynak, planlama, hazırlık ve donanım bakımından rol ve durumlarını İstanbul'da 4 ilçe belediyesi özelinde incelemeyi amaçlıyor. Çalışmaya esas aldığımız ilçelerden ikisi, 2016-2019 yılları arasında yürütülen İstanbul Sismik Riskin Azaltılması ve Acil Durum Hazırlık Projesi (İSMEP)'nin pilot uygulama alanları olan Pendik ve Bağcılar ilçeleridir. İstanbul'un Anadolu ve Avrupa yakalarında, görece yeni yerleşim alanları olan bu belediyeler ile İstanbul'un yerleşim ve konut niteliği bakımından çok daha eski ilçelerinden olan, gene iki farklı yakadaki Bakırköy ve Kadıköy ilçe belediyeleri karşılaştırılacaktır. Bu ilçelerin seçiminde ayrıca "İstanbul İli Olası Deprem Kayıp Tahminlerinin Güncellenmesi Projesi" kapsamında hazırlanan Deprem Hasar Tahmin Raporu (DHTR) verilerine de başvurulmuştur. Sayılan ilçelerden üçü birinci, biri ikinci derece risk alanındadır. Çalışma, dört belediyenin 2015-2024 yılları stratejik plan, faaliyet raporu ve performans programları ile İSMEP ve DHTR verilerine; metodolojik olarak nitel araştırma yöntemlerinden doküman taraması ve içerik analizine dayanacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, İlçe Belediyesi, Deprem, Afet Yönetimi

THE ROLE OF DISTRICT MUNICIPALITIES IN DISASTER PREVENTION AND MANAGEMENT: IMPLEMENTATION OF THE FOUR DISTRICTS IN ISTANBUL

Although the planning and coordination of the measures to be taken against disasters along with the disaster management processes in general have been mainly put under the jurisdiction of the central government, we can say that the recent legislation changes have expanded the powers and responsibilities of the local governments. Despite the duties defined in the legislation, it can be argued that on a practical level, the possibilities and activities of the district

[1*] Bu çalışma, 121K633 numaralı ve "Olası İstanbul Depreminin Çevresel Zorunlu Göç Senaryosu ve Yönetimi" başlıklı TÜBİTAK 1001 projesi kapsamında sürdürülen araştırmalara dayanmaktadır.

[2] Arş. Gör., İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, ezgi.akyol@stanbul.edu.tr, 0000-0002-5448-7016

[3] Dr. Öğretim Üyesi, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, cemalsalman@gmail.com, cemal.salman@istanbul.edu.tr, ORCİD: 0000-0003-3568-4986

[4] Doktora Öğrencisi, Uludağ Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Doktora Programı, 01emelkaradeniz@gmail.com, 0000-0001-6770-1010

[5] Doktora Öğrencisi, İstanbul Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Doktora Programı, kasikirikayse@gmail.com, 0000-0003-0624-1107

municipalities are more limited compared to the provincial and metropolitan municipalities. This situation is especially worth considering for places such as Istanbul, where some districts are more crowded than many provinces, and where the risk of urban disasters, especially earthquakes, and the destruction potential of possible disasters are very high.From this point of view, our study aims to examine the role and status of district municipalities in disaster management in terms of authority, duties, resources, planning, preparation and equipment, based on the preparation and disaster management studies for a possible Istanbul earthquake. It specifically deals with 4 district municipalities. Two of these municipalities are Pendik and Bağcılar, which have been selected as pilot application areas of the Seismic Risk Mitigation and Emergency Preparedness Project of Istanbul, which was carried out for the period between 2016-2019. Our aim is to compare these two district municipalities with two others (Kadıköy and Bakırköy), located on the two sides of the Bosporus and involve older settlements. In order to select these districts, we benefited from the data of the "Earthquake Damage Estimation Report", which was published as the final report of the "Updating Estimates of Probable Earthquake in Istanbul" project in 2019. Three of these districts are located in the first and one in the second degree risk areas according to the aforementioned report. This work is based on the analysis of documents, which were published by these four municipalities as strategic plans, annual reports and performance programs for the period between 2015-2024. Methodologically, the study will be based on the qualitative research methods and content analysis of aforementioned documents.

Key Words: Local Government, District Municipality, Earthquake, Disaster Management

1. GİRİŞ

1999 Büyük Marmara Depreminde resmi rakamlara göre yaklaşık 18 bin kişinin, ağırlıklı olarak bina hasar ve yıkımına bağlı olarak hayatını kaybetmesi, merkezi ve yerel yönetim organlarını olası afet risklerine karşı daha ciddi önlemler almaya sevk etmiş; bu bağlamda riskli kentsel alanları dönüştürme projeleri başlatılmıştır. Afet risk ve süreç yönetimi kapsamında ilçe belediyelerine de belli görev ve sorumluluklar tanımlanmıştır. 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 53. maddesine göre ilçe belediyeleri, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak ve bunların zararlarını azaltmak için beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapmak, ekip ve donanımı sağlamakla görevlendirilmiştir (5393:53 md). Buna göre ilçe belediyelerinin il ölçeğindeki acil durum planlarıyla koordineli şekilde ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek odaları, üniversiteler ve diğer mahalli idarelerin görüşlerini alarak ilçe acil durum planı hazırlamaları gerekmektedir. Bu madde ile ilçe belediyeleri, oluşturacakları afet ve acil durum planı doğrultusunda halkı afetlere karşı eğitmek, afetle ilgili kurum ve örgütlerle ortak programlar yapmak ve belediye sınırları dışında yangın veya doğal afetin meydana gelmesi durumunda bu bölgelere gerekli yardım ve destekte bulunmak gibi hususlarda yetkili kılınmış; afet ve acil durum yönetimini üstlenen merkezi yönetimin önemli bir paydaşı haline gelmiştir.

Bunun yanı sıra Belediye Kanunu'nun 73. maddesi (17/06/2010-5998:1 md) ve 31 Mayıs 2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 6306 sayılı "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun" kentsel dönüşüm alanı ilan edilen yerlerde ilçe belediyelerine kendi sınırları içinde olmak koşuluyla kentsel dönüşüm projelerini uygulama yetkisi tanımaktadır (6306: 2 md). 6306 sayılı kanun, ayrıca, kentsel dönüşüm projeleri

uygulayacak belediyeleri yatırıma ilişkin yıllık bütçelerinin %5'i ile tahsil edilen harç gelirlerinin %50'sini kanunda öngörülen uygulamalara ayırmaya mecbur tutmaktadır (6306:7/8 md). Bu şekilde ilçe belediyeleri yetki, sorumluluk ve bütçe itibariyle afet risk ve süreç yönetiminin önemli birer aktörü haline gelmiştir.

Olası bir İstanbul depreminde ilçe belediyelerinin afet süreç yönetimindeki rolünün oldukça kritik hale geleceği öngörülebilir. Her ne kadar afetin büyük ölçekli ve yıkıcı sosyal, iktisadi ve yaşamsal etkilerini azaltma amaçlı faaliyetlerde kaynak, uzmanlık, eşgüdüm sağlama bakımından merkezi bir planlama ve stratejinin önemi tartışılmaz ise de her beldenin coğrafi özellikleri, faya yakınlığı, binaların yeniliği, zeminin dayanıklılığı, demografik ve sosyal yapısı gibi kendine özgü koşulları, afetin etki düzeyinde oldukça belirleyici olabilmektedir. Bu bağlamda İstanbul için afet ve acil durum planının hazırlanırken ilçeden ilçeye farklılaşan koşulların hesaba katılabilmesi, her ilçe için toplanma alanlarının belirlenmesi, ilçe halkının afetlere karşı bilinçlendirilmesi ve afet sırasında ihtiyaç duyabileceği ekipmana hızlıca erişebilmesi, çocuk, yaşlı, engelli ve tüm dezavantajlı toplumsal grupların afet sırasında korunması gibi hususlarda ilçe belediyelerinin faaliyetleri yaşamsal bir öneme sahiptir.

Bu çalışmada, İstanbul'da Bağcılar, Pendik, Kadıköy ve Bakırköy Belediyeleri örneklerinden hareketle ilçe belediyelerinin afet risk ve süreç yönetimindeki etki ve faaliyetleri ele alınacaktır. Bağcılar ve Pendik Belediyeleri, 2016-2019 yılları arasında yürütülen İstanbul Sismik Riskin Azaltılması ve Acil Durum Hazırlık Projesi (İSMEP)'nin pilot uygulama alanları olarak belirlenmiştir. İstanbul ve İstanbul halkının deprem başta olmak üzere yaşanabilecek tüm afetlere karşı hazırlıklı olmasını sağlamak amacıyla hayata geçirilen bu projede, İstanbul Valiliği, İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü (AFAD) ve İstanbul Valiliği bünyesinde kurulan İstanbul Proje Koordinasyon Birimi (İPKB) yöneticiliğinde depreme bağlı olarak ortaya çıkan risklerin önlenmesi ve azaltılması, olası bir afette yaşanabilecek can ve mal kayıplarının en aza indirilmesi için uygulanabilir modeller ortaya konulması hedeflenmiştir (İSMEP, 2014: 14). Bu proje kapsamında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Bağcılar ve Pendik Belediyeleri ile imzalanan protokoller çerçevesinde, i) İstanbul'un afet ve acil durumlara müdahaleden sorumlu kamu kurumlarının müdahale kapasitesini artırma, ii) İstanbul'daki eğitim, sağlık, yurt, sosyal hizmet ve idari binalar gibi kamu binalarının güçlendirilmesi veya yeniden yapılması yoluyla olası bir afet sırasında oluşabilecek can kayıplarını azaltma, iii) kültürel miras olarak belirlenen yapıları güçlendirme, iv) inşaat mühendislerine verilecek eğitimler aracılığıyla "Deprem Bölgelerinde Yapılacak Binalar Hakkında Yönetmelik" ile ilgili bilgi düzeyini artırma, v) imar mevzuatının etkin olarak uygulanması için yapı ruhsatı ve planlama süreçlerine yönelik yatırım yapma vi) toplumu afet öncesi, anı ve sonrasında yapabilecekleri hakkında bilgilendirerek toplumun tüm kesimlerinde afet bilinci ve farkındalığı oluşturma faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi öngörülmüştür (İSMEP, 2014:14).

İSMEP'in sonuç raporunda Pendik ve Bağcılar Belediyelerinin deprem tehdidi, fay hatlarına yakınlık, nüfus yoğunluğu, endüstriyel ve ticari faaliyet, büyüme potansiyeli ve belediye üst yönetiminin kararlılığı gibi kriterlere dayalı olarak pilot belediyeler olarak seçildiği ifade edilmektedir (ISMEP Uygulama, Tamamlama ve Sonuç Raporu, 2016: 21). Bu çalışmada da İstanbul'un iki ayrı ayrı yakasında seçilen, projede dile getirildiği gibi birbirine yakın kriterlere sahip, İstanbul'un görece yeni yerleşim alanları olan Bağcılar ve Pendik Belediyelerinin yine İstanbul'un iki ayrı yakasında bulunan fakat görece daha eski ve merkezi yerleşim birimleri olan Bakırköy ve Kadıköy Belediyeleri ile karşılaştırılarak, ilçe belediyelerinin olası bir İstanbul depremine hazırlık kapasiteleri, gerek riskli alanların

dönüşümü gerekse afet süreç yönetimi konusundaki planları, faaliyetleri ve bütçelerinin ele alınması amaçlanmaktadır.

2. METODOLOJİ

Bu çalışma nitel araştırma yöntemlerinden biri olan içerik analizine dayanmaktadır. Araştırmanın örneklemini İstanbul'un 4 ilçe belediyesi; Bağcılar, Bakırköy, Kadıköy ve Pendik oluşturmaktadır. Çalışma kapsamında seçilen 4 ilçe belediyesinin 2015-2019 ile 2020-2024 stratejik planları ve bu yıllara ilişkin performans programları ile faaliyet raporları incelenmiştir. İlgili plan, program ve raporlar belediyelerin web sitelerinden indirilmiştir. Belediyelerin üst düzey politik belgeleri olan stratejik planları, performans programları ve faaliyet raporları "yedi farklı kategori" geliştirilerek analiz edilmiştir. Bu kategoriler;

- Riskli alanların tespit edilmesine yönelik faaliyetler,
- Kentsel dönüşümde bilinçlendirme faaliyetleri,
- Kentsel dönüşüme giren yapılarda kiracı ve mülk sahiplerine kira yardımı,
- Afet riskine dair çalışmalar,
- Afet ve acil durum eğitimi,
- Afet ve acil durum planı,
- Afet koordinasyon merkezidir.

Benzer şekilde, belediyelerin afet tedbir ve yönetimine ilişkin ayırdıkları bütçeleri tespit edebilmek amacıyla toplam bütçe içinde "Riskli alanlar ve Kentsel dönüşüm için ayrılan bütçe" ve "Afet risk ve süreç yönetimi faaliyetleri için ayrılan bütçe" kategorileri oluşturulmuştur. Toplam bütçe içinde bu kategorilerin payı analiz edilmiştir.

3. BULGULAR

Araştırma kapsamındaki veriler "kategorisel içerik analizi" yöntemi ile "belediyelerin afet tedbir ve yönetimi konusundaki faaliyetleri" ve "bu faaliyetlere ayırdıkları bütçe" olmak üzere iki ana temada çözümlenmiştir. Tablo 1'de belediyelerin afet tedbir ve yönetimi konusundaki faaliyetleri sunulmuştur. Araştırmanın çarpıcı bulgularından bazılarına aşağıda yer verilmiştir:

- Pendik, Bağcılar ve Kadıköy Belediyelerinde kentsel dönüşüm odağında riskli alanların tespitine ve yıkımına yönelik çalışmaların yapıldığı,
- Yapı stoku eski olan Bakırköy'de çok riskli binaların tespitini yapabilmek için yeterli teknik eleman ve laboratuvarın olmadığı,
- Bakırköy'de kentsel dönüşümün belediye tarafından yapılamaması ve kentsel dönüşümle ilgili sorunların çözümünde karşılaşılan yasal kısıtlamaların devam ettiği,

- Kentsel dönüşüm bilinçlendirme faaliyetlerinin genelde vatandaşlara yönelik bilgilendirme toplantıları, broşür dağıtımı, çalıştaylar ve akademisyenlerle söyleşiler odağında ilerlediği,
- Belediyeler tarafından kentsel dönüşüme giren yapılarda kiracı ve mülk sahiplerine kira yardımı yapıldığı,
- Belediyelerin Türkiye genelindeki afet bölgelerine (son olarak Elâzığ ve İzmir depremleri) yardımda bulundukları,
- AFAD iş birliğinde belediyelerin afet ve acil durum eğitimleri düzenlendiği,
- Bağcılar'ın güncel "Afet ve Acil Durum Planı"nın olduğu, Pendik ve Kadıköy Belediyesinin planlarının güncel olmadığı,
- Bakırköy, Pendik ve Kadıköy'ün "Afet Koordinasyon Merkezi" nin olduğu, Bağcılar'da stratejik planda yer almasına rağmen henüz tamamlanmadığı,
- Pendik Belediyesi'nde Afet Bilgi Sistemi'nin kurulduğu,
- Kadıköy Belediyesi'nde olası bir depremin önceden tespiti için "Deprem Öncü İstasyonu Projesi" uygulamasının olduğu,
- Bağcılar Belediyesi'nin 22 mahallede 144 toplanma alanı internet sitesinde yayınladığı ve ilgili yerlere levhalar yerleştirdiği,
- Kadıköy Belediyesi'nin en yakın toplanma alanlarını gösteren karekod levhalarını 18 bin 200 binaya astığı,
- Bağcılar ve Pendik Belediyesi'nin çadırların ve deprem konteynerlerinin bakımını yaptığı tespit edilmiştir.

Tablo 1: Belediyelerin Afet Tedbir ve Yönetimi Konusundaki Faaliyetleri

Kategori	**Bağcılar**	**Bakırköy**	**Pendik**	**Kadıköy**
Riskli alanların tespit edilmesine yönelik faaliyetler	-Vatandaş talebi doğrultusunda ücretsiz bina malzeme analizi -Riskli bulunan yapıların tespit edilerek yıkılması -Bağcılar riskli alan haritasının hazırlanması -3 mahallede kentsel dönüşüm çalışmalarının yürütülmesi	- Çok riskli binaların tespitini yapabilmek için yeterli teknik eleman ve laboratuvar olmadığından hedefte %100 sapma olmuştur. - Tasarruf tedbirlerine istinaden yıkım işlemlerine başlanmamıştır. - Eski veya deprem yönünden riskli binaların yenilenmesini sağlamak amacıyla Bedel Tespiti yaparak rapor düzenlemek= 20 adet -İlçede kentsel dönüşümün belediye tarafından yapılamaması ve kentsel dönüşümle ilgili sorunların çözümünde karşılaşılan yasal kısıtlamalar	-9 mahallede kentsel dönüşüm çalışmalarının yürütülmesi -Riskli bulunan yapıların tespit edilerek yıkılması	-4 mahallede kentsel dönüşüm faaliyetlerinin yapılması -Kentsel dönüşüm bölgelerindeki metruk binaların yıkılması -Riskli alanlardaki yapıların etrafının sacla kapatılması ve uyarı levhalarının asılması
Kentsel Dönüşümde Bilinçlendirme faaliyetleri	-İlçe sakinlerine yönelik bilgilendirme toplantıları -Kentsel dönüşüme ilişkin broşür ve görsel içeriklerin hazırlanması	-Kentsel dönüşüm stratejilerinin belirlenmesi	- İlçe sakinlerine yönelik bilgilendirme toplantıları	-Kentsel dönüşüm uygulamalarında planlama, ilke ve kriterlerin belirlenmesi; sosyal etkilerin değerlendirilmesi amacıyla çalıştaylar düzenlenmesi

				-Kentsel Dönüşümde rant konusunda akademisyenlerle söyleşi yapılması
Kentsel dönüşüme giren yapılarda kiracı ve mülk sahiplerine kira yardımı	Yapılmıştır	-	Yapılmıştır	Yapılmıştır
Afet riskine dair çalışmalar	-22 mahallede 144 toplanma alanı internet sitesinde yayınlanmış ve ilgili yerlere levhalar yerleştirilmiştir Afet bölgelerine yardımda bulunulmuştur Çadır ve deprem konteyner bakımı	- Elâzığ ve İzmir depremlerinde tüm olanakları ile olay yerinde çalışmalarını sürdürmüştür.	Afet Bilgi Sistemi kurulmuştur. Afet bölgeleri için yardım organizasyonu ve teknik personel desteği Çadır ve deprem konteyner bakımı	-En yakın toplanma alanlarını gösteren kare kod levhaları 18 bin 200 binaya asılmıştır. -Olası bir depremin önceden tespiti için deprem öncü istasyonu projesinin uygulanması, -Elâzığ ve İzmir Depremlerine yardımda bulunulması
Afet ve Acil Durum eğitimi	AFAD iş birliği ile 5400 lise öğrencisine afet eğitimi verilmiştir.	AFAD tarafından temel afet bilinci, tahliye ve kurtarma eğitimi verilmiştir.	Arama kurtarma temel eğitiminin tamamlanması	-Afet eğitimlerinden 32.614 kişi faydalanmıştır. -Farklı yaş gruplarını kapsayan ve olası riskleri en aza indirmek için

				bilinçlendirme çalışmalarının yapılması
Afet ve Acil Durum Planı	Var. 2020 yılından itibaren mevcuttur.	-	2013 yılından sonra güncellenmemiştir.	Afet Acil Müdahale Planını işlevsel hale getirilmesi
Afet Koordinasyon Merkezi	Stratejik Planda yer almasına rağmen faaliyet tamamlanamamıştır.	Var.	Var.	Var.

Tablo 2’de belediyelerin afet tedbir ve yönetimine ayırdıkları bütçeye ilişkin bulgular yer almaktadır. Belediyelerin toplam bütçelerinin yüksekliği göz önüne alındığında, afet yönetimine ayırdıkları bütçenin azlığı ayrıca dikkat çekmektedir.

Araştırmanın bulgularına göre;

- Kentsel dönüşüm ve riskli alan faaliyetlerinde bütçe içi payı en az olan belediyenin Pendik (%0.10) ve en fazla kaynak ayıran belediyenin Bakırköy (%4,26) olduğu,
- Afet riski ve süreç yönetimi faaliyetlerinde bütçe içi payının çok az olduğu ve en fazla kaynak ayıran belediyenin yalnızca %0,19’lik bir pay ile Kadıköy Belediyesi olduğu,
- Belediyelerin en fazla bütçeyi kentsel dönüşüm ve yapı tesis projelerine ayırdığı,
- Bağcılar Belediyesi’nin Afet Koordinasyon Merkezi için ayırdığı 563.990 TL’lik bütçeyi kullanmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 2: Belediyelerin Afet Tedbir ve Yönetimine Ayırdıkları Bütçe

Kategori	**Bağcılar Belediyesi** **2015-2022 Toplam bütçe:** **(4.446.698.724 TL)**	**Bakırköy Belediyesi** **2015-2022 Toplam Bütçe:** **(3.507.624.149 TL)**	**Pendik Belediyesi** **2015-2022 Toplam Bütçe:** **(4.647.000.000 TL)**	**Kadıköy Belediyesi** **2015-2022 Toplam Bütçe:** **(5.291.212.700 TL)**
Riskli alanlar ve Kentsel dönüşüm için ayrılan bütçe	Kentsel dönüşüm projelendirme bütçesi: 2.888.340 Kentsel dönüşüm ile ilgili kurum içi eğitim bütçesi: 1.030.700 Kentsel dönüşüm ile ilgili vatandaşların bilgilendirilmesine yönelik çalışmalar: 2.733.927 Riskli alanlarla ilgili faaliyetler bütçesi: 4.893.177 Riskli yapılarla ilgili faaliyetler bütçesi: 8.050.206	Kentsel dönüşüm stratejilerinin belirlenmesi ve kentsel tasarım çalışmalarının yapılması: 149.640.000	Kentsel Dönüşüm Projeleri Bütçesi: 1.160.000 Yapı tesis projeleri bütçesi: 2.835.000 Mal ve hizmet alımı: 800.000	Kentsel Dönüşüm Projeleri Bütçesi: 68.659.719,27

	Kent Model Projesi Bütçesi:1.024.994			
Toplam	**19.596.350**	**149.640.000**	**4.795.000**	**68.659.719,27**
Afet risk ve süreç yönetimi faaliyetleri için ayrılan bütçe	Afet Koordinasyon Merkezi için ayrılan Bütçe:563.990 (tamamlanamamıştır) Afetlere yönelik bilinçlendirme ve eğitim faaliyetleri bütçesi: 54.500 Afet koordinasyon çalışmaları bütçesi:277.000	Afetlerin zararlarını önleyici faaliyetler gerçekleştirilmesi: 3.000.000 Doğal afetler hakkında bilinçlendirme amaçlı eğitimler: 100.000 Bilgilendirici kitapçık basım ve dağıtım faaliyeti: 100.000	Afet Bilgi Sistemi Bütçesi: 50.000 Arama Kurtarma Eğitimi Bütçesi: 50.000 Afet Konteyner ve Ekipman Temini Bütçesi: 1.000.000	Olası afet ve acil durumları yönetme kapasitesini geliştirilme: 7.250.000 Afetlere karşı bilinçlendirme eğitim faaliyetleri: 3.175.000
Toplam	**895.400**	**3.400.000**	**1.100.000**	**10.425.000**
Kentsel Dönüşüm ve Riskli Alan Faaliyetleri Bütçe İçi Payı	**%0,44**	**%4,26**	**%0,10**	**%1,2**

Afet Risk ve Süreç Yönetimi Faaliyetleri Bütçe İçi Payı	**%0,02**	**%0,096**	**%0,02**	**%0,19**

4. SONUÇ

Türkiye'de deprem başta olmak üzere doğal afetlere karşı hazırlık, afet risk yönetimi ve kriz yönetiminde görev, yetki ve sorumlulukların giderek merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru genişletildiği görülmektedir. Öyle ki 5393 sayılı Belediye Kanunu; deprem ve diğer afetlerden korunma, bunların zararlarını azaltma için gerekli afet ve acil durum planlarını yapma, ekip ve donanımı sağlama görevleri için ilçe belediyelerine (de) sorumluluk yüklemektedir. Bunun yanı sıra ilgili kanun, ilçe belediyeleri bütçelerinde, afet riski altındaki alanların dönüştürülmesine ilişkin, belli oranlarda harcama ve yatırım yapma zorunluluğu getirmektedir. Bu bağlamda ilçe belediyelerinin yetki, görev, sorumluluk ve bütçe itibariyle afet risk ve süreç yönetiminde önemi daha çok artmaktadır. Diğer taraftan artan önemine rağmen ilçe belediyelerinin afet risk ve süreç yönetimine dair yaklaşımları ve çalışmaları ciddi farklılıklar gösterebilmektedir. Bu çalışmada da olası İstanbul depreminden etkilenecek birinci ve ikinci dereceden risk altında olan Pendik, Bağcılar, Bakırköy ve Kadıköy ilçe belediyelerinin afet süreç yönetimindeki planları, faaliyetleri ve bütçeleri farklı kategoriler altında incelenerek tablolar halinde karşılaştırılmış, belediyelerin güçlü ve zayıf yanlarını birlikte ortaya koyarak eksikliklerin giderilmesine dikkat çekilmiştir.

Araştırma sonucunda elde edilen bilgilere göre, seçilmiş belediyelerin afet hazırlık ve yönetimi konusundaki faaliyetleri incelendiğinde Kadıköy, Pendik ve Bağcılar Belediyeleri kentsel dönüşüm eksenli riskli alanların tespiti ve yıkımı çalışmaları için yeterli kapasiteye sahipken Bakırköy Belediyesi'nin yeterli teknik donanıma sahip olmadığı görülmektedir. Bakırköy Belediyesi dışında kalan diğer üç belediyenin kentsel dönüşüme giren yapılarda kiracı ve mülk sahiplerine kira yardımı yaptığı bilgisine ulaşılmıştır. İlgili mevzuata göre her ilçe belediyesinin hazırlaması gereken afet ve acil durum planının Bakırköy Belediyesi tarafından hiç hazırlanmadığı, Pendik Belediyesi'nin ise bu planı en son 2013 yılında hazırladığı ve planın güncel olmadığı gözlemlenmiştir. Toplanma alanlarının karekod levhalarla işaretlenmesi, "Deprem Öncü İstasyonu Projesi" gibi farklı ve yenilikçi uygulamalara sahip Kadıköy Belediyesi'nin diğer pek çok kategoride öne çıktığı göze çarpmaktadır. Tüm belediyeler açısından en çok gerçekleştirilen faaliyet, AFAD işbirliğinde afet ve acil durum eğitim çalışmaları yapılarak her yıl binlerce insanı afet konusunda bilinçlendirmeleri olmuştur. Belediyelerin afet hazırlık ve yönetimine ayırdıkları bütçe bakımından bir kıyas yapıldığında, bütçesinde ilgili kalemler için en az payı Pendik Belediyesi'nin, en çok payı ise Kadıköy Belediyesi'nin ayırdığı tespit edilmiştir. Bütçelerin etkili ve yerinde kullanılıp kullanılmadığı sorunsalının yanında Bağcılar Belediyesi'nde olduğu gibi afet yönetimine ayrılan bütçenin kullanılmaması da üzerinde önemle durulması gereken konulardandır. Son olarak, seçilmiş dört ilçe belediyesinin hepsinin, birbirinden farklı düzeylerde de olsa, beklenen büyük İstanbul depremi açısından afet hazırlık ve yönetiminde mevcut kapasite ve çalışmalarını artırmaya ihtiyaç duydukları görülmüştür.

KAYNAKÇA

5393 sayılı Belediye Kanunu, 26 Nisan 2022 tarihinde https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf adresinden alındı.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun, 26 Nisan 2022 tarihinde, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6306.pdf adresinden alındı

İstanbul Sismik Riskin Azaltılması ve Acil Durum Hazırlık Projesi (ISMEP) Rehber Kitabı (2014). 26 Nisan 2022 tarihinde https://www.ipkb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/ISMEP1_ISMEP-1.pdf adresinden alındı.

İstanbul Sismik Riskin Azaltılması ve Acil Durum Hazırlık Projesi (ISMEP) Uygulama, Tamamlama ve Sonuç Raporu (2016). 26 Nisan 2022 tarihinde https://www.ipkb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/05/ismep-proje-kapanis-raporu.pdf adresinden alındı.

Bağcılar Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019). 10 Mart 2022 tarihinde http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/1080/Bagcilar+Belediyesi+_Istanbul_+2015-2019 adresinden alındı.

Bağcılar Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024). 10 Mart 2022 tarihinde http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/2236/Bagcilar+Belediyesi+_Istanbul_+2020-2024 adresinden alındı.

Bağcılar Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2021). 10 Mart 2022 tarihinde http://www.bagcilar.bel.tr/faaliyetraporu adresinden alındı.

Bağcılar Belediyesi Performans Programları (2015-2022). 10 Mart 2022 tarihinde http://www.bagcilar.bel.tr/performansprogrami adresinden alındı.

Bakırköy Belediyesi Stratejik Planları (2015-2024). 10 Mart 2022 tarihinde https://www.bakirkoy.bel.tr/kurumsal/raporlar/2-stratejik-planlar.html adresinden alındı.

Bakırköy Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2021). 10 Mart 2022 tarihinde https://www.bakirkoy.bel.tr/kurumsal/raporlar/1-faaliyet-raporlari.html adresinden alındı.

Bağcılar Belediyesi Performans Programları (2015-2022). 10 Mart 2022 tarihinde https://www.bakirkoy.bel.tr/kurumsal/raporlar/4-performans-programlari.html adresinden alındı.

Kadıköy Belediyesi Faaliyet Raporları-Performans Programları (2015-2022). 10 Mart 2022 tarihinde https://www.kadikoy.bel.tr/Kurumsal/Kurumsal-Raporlar adresinden alındı.

Kadıköy Belediyesi Stratejik Planları (2015-2024). 10 Mart 2022 tarihinde https://www.kadikoy.bel.tr/Kurumsal/Stratejik-Plan adresinden alındı.

Pendik Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2021). 10 Mart 2022 tarihinde https://www.pendik.bel.tr/sayfa/detay/faaliyet-raporu adresinden alındı.

Pendik Belediyesi Performans Programları (2015-2022). 10 Mart 2022 tarihinde https://www.pendik.bel.tr/sayfa/detay/performans-programi adresinden alındı.

Pendik Belediyesi Stratejik Planları (2015-2024). 10 Mart 2022 tarihinde https://www.pendik.bel.tr/sayfa/detay/stratejik-plan adresinden alındı.

KAMU YÖNETİMİ BAĞLAMINDA E-KATILIM VE BLOK ZİNCİR PERSPEKTİFİNDEN YÖNETİŞİM OLGUSUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Salih Börteçine AVCİ[1]

Semih AYSAL[2]

ÖZET

Bu makale, şimdiye kadar tartışılmış ve şu anda blok zincir ile geliştirilmekte olan yönetişim olgusunun daha iyi anlaşılmasına yönelik acil ihtiyacı tartışmaktadır. Kamu yönetiminde dijital dönüşüm arttıkça, teknolojinin karmaşık dinamiklerini karşılayacak yönetim yaklaşımlarına ilgi de artmıştır. Artık teknoloji bürokrasinin zayıf noktalarını gidermenin bir aracı olmanın ötesine geçerek yönetsel pratikleri belirleyen önemli bir çevresel faktör haline gelmiştir. Diğer taraftan teknoloji-kamu yönetimi ilişkisi bir yönüyle kamusal hizmet sunumunda fırsatlar yaratan, diğer yönüyle kamu yönetimi örgütlenmesini dönüştüren çift yönlü bir etkileşim alanı yaratmaktadır. Kamusal hizmetlere ilişkin karar alma ve uygulama süreçlerine katılım kapsamında ortaya çıkan yönetişim yaklaşımı da dijital dönüşüm ile birlikte e-yönetişim olarak karşımıza çıkmaktadır. Hız kesmeden ilerleyen teknolojik gelişmelerin güncel ve son dalgası ise blockchain teknolojisidir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinde bakış açısını değiştiren blockchain teknolojisi yönetişim bakış açısında da değişimleri gündeme getirmiştir. Ancak gerek ulusal gerekse de uluslararası düzeyde e-yönetişim yapılarının blockchain yönetişimine geçiş için yeterli olgunlukta olup olmadığı tartışmalıdır. Bu kapsamda çalışmanın temel amacı, kamu yönetiminde e-yönetişim yaklaşımının mevcut durumunu değerlendirerek kamu yönetiminde blockchain tabanlı teknolojik dönüşümün gereksinimlerini blockchain yönetişim yaklaşımı çerçevesinde ortaya koymaktır. Bu kapsamda mevcut literatür taranarak blockchain yönetişiminin kamu yönetimi uygulamaları incelenmiş ve sistem gereksinimleri mikro, meso ve makro düzeyde saptanmıştır. Diğer yandan e-yönetişim yaklaşımının konu bağlamındaki avantaj ve dezavantajları tartışılmıştır. Çalışmadan beklenen bulgular, e-yönetişim ile blockchain yönetişimi arasındaki farklılıkların ve geçirgenliklerin ortaya konmasıdır. Sonuç olarak kamu yönetiminde dijital dönüşümün son ayağı olan blockchain teknolojisine geçişte en önemli basamağın güvene dayalı yönetişim modellerinin geliştirilmesi olduğu öngörülmektedir.

Anahtar kelimeler: e-katılım, e-yönetişim, blockchain, blockcahin yönetişimi.

SUMMARY

This paper argues the urgent need for a better understanding of the governance phenomenon that has been discussed so far and that is currently being developed with blockchain. As digital transformation in public administration increases, the attention in administration approaches that will meet the complex dynamics of technology has also increased. Anymore, technology has become an important environmental factor that determines administrative practices by extending accross to being a tool eliminated the weak points of bureaucracy. Conversely, the relationship between technology and public administration has created a two-way field of interaction that creates opportunities in public service provision and transforms the organization of public administration on the other hand. The governance approach that emerged within the scope of participation in decision-making and implementation processes related to public services has been conceptualized as e-governance together with digital transformation. The current and latest wave of technological developments advancing without slowing down is blockchain technology. Blockchain technology, which has changed the perspective in information and communication technologies, has also revived changes in the governance perspective. However, it is debatable whether e-governance structures, either at the national or international level, whether in ripeness enough or not for the transition to blockchain governance. In this context, the main purpose of the study is to evaluate the current situation of the e-governance approach in public administration and to reveal the requirements of blockchain-based technological transformation in public administration within the framework of the blockchain governance approach. In this context, public administration applications of blockchain governance were examined by scanning the existing literature and system requirements were determined at micro, meso and macro levels. On the other hand, the advantages and disadvantages of the e-governance approach in the context of the subject are discussed. The expected findings from the study are to reveal the differenciates and permeabilities between e-governance and blockchain governance. As a result, it is predicted that the most important step in the transition to blockchain technology, which is the last leg of digital transformation in public administration, is the development of governance models based on trust.

Key Words: e-participation, e-governance, blockchain, blockchain governance.

GİRİŞ

Yönetişim olgusunun kamu yönetiminde karar alma süreçleri için potansiyel öneme sahip olduğu kabul edilmesine rağmen ortaya çıkan teknolojik gelişmelerin yönetişim üzerinde oynayacağı önemli rol konusunda ulusal literatürde yeterli düzeyde bir çalışmaya rastlanmamıştır. Uluslararası literatürde bazı araştırmacılar bu endişeyi değerlendirmekte ve teknolojinin son geldiği nokta olan blok zinciri teknolojisinin yönetişim üzerindeki etkisinin anlaşılması konusunda daha fazla çalışma yapılması çağrısında bulunuyor (Tan et al., 2022). Bu arada, birçok devlet kurumu elektronik devlet uygulamalarını çeşitlendirerek vatandaşlarla iletişimi kolaylaştırmakta ve çevrimiçi hizmetler sağlamak için internet tabanlı uygulamalardan yararlanmaktadır. Bu nedenle kamu yönetimi karar alma süreçlerine vatandaş katılımının evrimi devam etmektedir. Buna bağlı olarak giderek genişleyen bir literatür, politika oluşturma ve değerlendirmede daha fazla vatandaş katılımını sağlamak, vatandaşlar ile hükümet arasında daha fazla bilgi alışverişi yaratmak için yeni teknolojileri kullanmaya yönelik hükümet çabalarına odaklanmaktadır (Kim & Lee, 2012).

E-katılımın artan bilimsel ve pratik önemine rağmen, hala dağınık ve başarılı e-katılım stratejileri ve uygulaması konusundaki anlayışımız tam olarak belirgin değil (Wirtz et al., 2018). Ancak uygulamaya bakıldığında e-katılım vatandaşların aktif olarak kamu yönetimine dahil edilmesi için uygun maliyetli bir araç olarak kabul edilmektedir (Royo & Yetano, 2015). Diğer taraftan e-katılım, bilimsel araştırmalarda da önemli bir konu olma özelliğini korumaktadır. Siyaset bilimi, yönetim, psikoloji ve ekonominin yanı sıra teknoloji odaklı çalışmaların katkıları da dahil olmak üzere çeşitli disiplinlerden büyük ilgi görmektedir (Wirtz et al., 2018).

Teknolojinin gelişmesi kamusal hizmetlerin sunum şeklini etkileyen, çoğunlukla da belirleyen bir faktördür. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler de kamu yönetimi üzerinde dönüştürücü bir etki göstermiş ve özellikle 1980'li yıllarda yaygınlaşan internet, kamu yönetimini etkililik, verimlilik ve bilgi kalitesi yönlerinden etkilemiştir (Danziger & Andersen, 2002: 602). Bu etki faktörlerinin kavramsallaştırılmış yönü ise e-katılım, e-yönetim, e-hizmet, e-yönetişim, e- demokrasi, yönetimin dijitalleşmesi gibi kavramlara karşılık gelmektedir. Bindu ve arkadaşlarının (2019) çalışmalarında detaylı olarak yer verildiği üzere, geliştirilen kavramlara yüklenen anlam düzeyinde farklılıklar bulunmaktadır. Bununla birlikte bu kavramlar, en geniş anlamıyla, kamusal hizmet sunumunda ve "vatandaş-yönetim / iş dünyası – yönetim" arasındaki ilişkinin organize edilmesi sürecinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmasını içermektedir.

Kurumsal bir yönetişim teknolojisi olan blok zinciri, aracıların sayısını önemli ölçüde azaltabileceğinden, örgütsel süreçlerin, rollerin ve sorumlulukların yeniden tasarlanmasının önünü açmaktadır. İkili çalışma biçimlerinin desteklenmesi, paydaşlar arasında doğrudan ve özelleştirilmiş etkileşime yönelik kamu yönetimine olan katkısının yeni bir değerlendirme ile ele alınması gerekir. Kamu ve kamu dışı paydaşlar, güven yeniden sağlanabileceği, koordinasyon çabaları iyileştirilebileceği ve yönetim maliyetleri düşürülebileceği için bu kurumsal teknolojiden yararlanabilir (Brinkmann, 2021). Çalışmanın odak noktası e-katılım, e-yönetişim ve blok zinciri yönetişimi çerçevesinde kamu yönetimi uygulamalarının ve mevcut durumu bu çalışma ile değerlendirilerek gelecekte yapılacak çalışmalar için önerilerde bulunulacaktır.

E-KATILIM VE E-YÖNETİŞİM

E- katılım vatandaşların bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak, politika döngüsünün tamamına aktif katılımı ifade etmek için kullanılmaktadır (Macintosh 2004'ten akt.Steinbach et al., 2019: 63). Birleşmiş Milletler'in (2014) tanımına göre ise e-katılım; e-bilgi, e-danışma ve e-karar verme olmak üzere üç boyutu içermektedir. Böylece, e-katılım "vatandaşlara kamuya açık bilgi sağlayarak ve talep olmaksızın veya talep üzerine bilgiye erişim sağlayarak katılımı" mümkün kılar ve "vatandaşları kamu politikalarına ve hizmetlerine katkıda bulunur ve bunlar üzerinde müzakereler yürütür" ve "vatandaşları işbirliği yoluyla yetkilendirir" (Wirtz et al., 2018). Kamu yönetiminde etkin bir yönetimin kurgulanabilmesi ve demokratik değerlerin gözetilebilmesi çift yönlü bir ilişkiyi gerektirmektedir. Bir yönüyle yönetimin tekliflerinin yukarıdan aşağıya iletilmesi diğer yönüyle de vatandaşların talep ve sorunlarının aşağıdan yukarıya yöneltilmesi gerekir. Bilgi ve iletişim teknolojileri üzerine kurulu e-katılım modeli bu gerekliliğe cevap verecek nitelikte bir model olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü bilgi akışı ve şeffaflığı sağlayabilecek nitelikte bir modeldir.

E-yönetişim için literatürde birden fazla tanım bulunmaktadır. UNESCO tarafından yapılan tanıma göre "e-yönetişim, kamu sektörünün bilgi ve hizmet sunumunu artırmak, vatandaşların karar verme süreçlerine katılımını teşvik etmek, hükümetleri daha hesap verebilir, şeffaf ve etkili yapma amaçlarıyla bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanmasıdır." Bir diğer tanımlama ise şu şekildedir: "E- yönetişim, vatandaşlık iletişimi, politika evrimi ve sivil iradenin demokratik ifadeleri üzerinde potansiyel elektronik müzakere perspektifinden vatandaşlar ve hükümetleri arasında teknoloji kaynaklı bir ilişkidir." (Marche & McNiven 2003'ten akt. Bindu et al., 2019: 385). Teknolojik gelişmelerin özellikle de bilgi ve iletişim teknolojilerinin çok boyutlu doğası kamu yönetimi üzerindeki etki alanını da genişletmektedir. Hem yönetişim kavramının yönetim süreçlerinde yer alan tüm aşamalardaki vatandaş katılımına gönderme yapması hem de bilgi iletişim teknolojilerinin bu süreçlere vatandaş katılımını kolaylaştırıcı bir etkiye sahip olması e-yönetişim kavramının doğuşunu ve gelişimini hazırlayan unsurlar olmuşlardır. Genel olarak yönetişim, özel olarak da e-yönetişim kavramı tanımlardan da anlaşılacağı gibi yönetim modelinin merkezine vatandaş katılımını yerleştirmektedir. Bu durumun doğal sonucu olarak da e-katılım kavramı öne çıkmaktadır.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu yönetimi üzerindeki etkilerini de içine alacak biçimde kapsamlı çalışmaların başında, yapısal bir paradigmadan hareket eden ve ekonomi politik düzlemden konuya yaklaşan Manuel Castells'in "Ağ Toplumu" kavramsallaştırması gelmektedir. Castells'e göre bilgi ve iletişim teknolojilerinin ilerlemesi yöneten-yönetilen ilişkilerindeki yönetici grup lehine hiyerarşik yapıyı kısmen dönüştürmüş, yerini teknolojinin katkısıyla gelişen ve etkinleşen ağlar vasıtasıyla tüm paydaşların etkileşim içinde olduğu yeni bir sosyolojik örgütlenme biçimine bırakmıştır (Castells,1996). Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin bu etkisi kamu yönetimi özelinde ele alındığında ortaya çıkan değişim ve dönüşüm süreci devrimsel olmaktan ziyade evrimsel bir biçimde ilerlemiştir. Çünkü bu devrede e-katılım ve e-yönetişim süreçleri mevcut halleriyle dijital ortama aktarılmaktan öteye gidememiş, bürokrasiyi kısmen azaltmak dışında radikal bir dönüşüm gerçekleştirememiştir. Şöyle ki; teknolojinin teknik kapasitesi hizmetlerin dijital ortamda sunulması, şeffaflık ve hesap verebilirlik düzeylerinin yükselmesi, oylamaların dijital ortamda gerçekleştirilmesi, vatandaş düşünce ve kanaatlerinin bilgi ve iletişim teknolojileri aracılığıyla yönetime iletilmesi gibi fırsatlar sunmuş olmakla birlikte; yöneten-yönetilen ilişkilerini radikal biçimde değiştirecek boyuta ulaşamamıştır. Başka bir deyişle vatandaşları karar alma süreçlerinin kısmen paydaşı

konumuna ulaştırmışsa da merkeziyetçi yönetim paradigmasından tam bir kopuş gerçekleşmemiştir.

E-katılım modelinin kamu yönetimi uygulamalarını konu edinen akademik çalışmaların sistematik bir analizini sunan Steinbach ve arkadaşlarının makalesi mikro, mezo ve makro düzeylerde e-katılımın vurgu yapılan yönlerini analiz etmişlerdir (Steinbach et al., 2019). Bu çalışmanın bulguları aynı zamanda e-katılımın öne çıkan yönlerini ve sorun alanlarını belirlemek için de kullanmaya elverişlidir. Makale her bir analiz düzeyini "benimseme, uygulama ve kurumsallaşma" yönlerinden ele almaktadır. Buna göre mikro düzeyde; benimseme, birey merkezli, liderin ön planda olduğu ve normatif baskılarla sınırlanmış bir çerçeve içine oturtulmaktadır. Bu düzeyin uygulama başlığı bakımından öne çıkan unsurlar ise kamu yöneticilerinin e-katılıma yönelik algı ve tutumları olarak saptanmıştır. Mikro düzeyin kurumsallaşma bağlamında konuya yaklaşan bir çalışmaya yer verilmemiştir.

Mezo düzeyde benimsemenin başat kavramı örgüt kültürü olarak ifade edilmekte olup, kamu idareleri arasında oldukça düşük düzeyde olduğu gösterilmiştir. Bu düzeyin uygulama bakımından vurgu yapılan hususlar ise içe dönük örgüt yapısı ve departmanlar arası rekabettir. Kurumsallaşma bağlamında ise kurumsal değişim stratejileri, normlar, düzenlemeler ve örgütsel yapı ele alınan temel inceleme alanlarıdır.

Makro düzeyde benimseme üzerinde vatandaş ve politikacılardan beklentiler etkili olurken; uygulama üzerinde vatandaşların hükümet aktörlerine güvenlerinin ve yeni dijital toplulukların etkili olduğu görülmüştür. Kurumsallaşma bakımından ise yasal düzenlemelerin yeteri kadar kurumsallaşamadığı, e-katılımın taşıdığı riskler ve yöneticilerin e-katılımı uygulamaya karşı gönülsüzlükleri etki faktörleri olarak saptanmıştır.

E-katılımın kamu yönetimi uygulamalarında, yukarıda da yer verildiği gibi, her üç düzeyde de yöneticilerin belirleyiciliği yüksek seviyededir. Özellikle makro düzeyde politika geliştirmek mevcut koşullarda yöneticilerin bu yönde irade ortaya koyması ile mümkün olabilmekte, vatandaşların doğrudan rol üstlenmesi ise görece sınırlı düzeyde kalmaktadır. Bir diğer ifadeyle e-katılım geleneksel kamu yönetimi modellerinden bir kopuş sağlayamamaktadır. Merkeziyetçi paradigma belirleyiciliğini devam ettirmektedir.

E-katılım vatandaşların kamusal hizmetlere erişimini ve karar alma süreçlerine katılımını kolaylaştırma potansiyeline sahip ise de, vatandaşların teknolojik gelişmenin sunduğu bu fırsattan yararlanması yapısal sınırlılıklara sahiptir. Çünkü e-katılım alt yapısını sunan teknoloji zorunlu olarak vatandaş katılımını gerektirmemekte, katılımı mümkün kılmakla yetinmektedir. Oysa ki; e-katılım ile amaçlanan katılım düzeyine ulaşmanın önemli bir aşaması, alt yapı olarak kullanılan teknolojinin radikal bir şekilde yöneten – yönetilen ilişkisi üzerinde belirleyici olarak, yönetilenleri yönetim sürecinin teknik olarak da vazgeçilmez bir parçası haline getirmesiyle mümkün olabilir.

BİR BAĞLAM OLARAK BLOK ZİNCİRİ

2008 yılında Satoshi Nakamoto'nun "Bitcoin: A Peer-To-Peer Electronic Cash System" başlıklı bildirisini yayınlamasının ardından Blok zinciri tüm kurum ve kuruluşlar açısından yönetim işlemlerinin yürütülme biçimini değiştirecek bir devrim olarak gündeme geldi. Blok zinciri dağıtılmış büyük defter teknolojisi olarak bilinen ve arşivlenen bilgilerin tahrif edilmediğine ilişkin bir güvenceye dayanan dağıtılmış bir veri tabanı yönetim teknolojisidir (Tan et al., 2022). Bağlam olarak da değerlendirebileceğimiz blok zincirin ana hipotezi, dijital

çevrimiçi dünyada dağıtılmış bir fikir birliği sisteminin kurulmasıdır. Bu sistem tüm katılımcıların herkese açık bir defterde değiştirilemez bir kayıt oluşturarak dijital bir olayın gerçekleştiğinin kesin olarak bilmesini sağlayarak kollektif bir güven mekanizması kurar. Halka açık defterdeki her işlem, sistemdeki katılımcıların çoğunluğunun mutabakatı ile doğrulanır. Bir kez girildiğinde, bilgiler asla silinemez ve yapılan her bir işlemin kesin, doğrulanabilir bir kaydını içerir (Crosby Nachiappan Pradan Pattanayak Sanjeev Verma & Kalyanaraman, 2016).

Dağıtılmış defter kavramı, bilgilerin nasıl toplandığı ve kullanıcılar arasında nasıl iletildiğine ilişkin bir temeli açıklamak için kullanılmaktadır. Dağıtılmış defterler, kullanıcıların bir veri tabanının basit gözetiminin ötesine geçmelerine ve enerjiyi bir veri tabanında sürdürmek yerine bir kayıt sistemini yönetmelerine izin verir. Bu açıdan kullanıcılar arasında 'akıllı sözleşmeler' meydana getirilir. Akıllı bir sözleşme, bir sözleşmenin etrafındaki kuralları, cezaları tanımlayarak sözleşmedeki yükümlülüğü otomatik olarak yürütür ve uygular (Janssen et al., 2020). Halka açık bir defter olarak da kabul edilen blok zinciri taahhüt edilen tüm işlemleri bloklar şeklinde saklar. Bu zincir, kendisine sürekli olarak yeni bloklar eklendikçe büyür. Teknik olarak kullanıcı güvenliği ve defter tutarlılığı için asimetrik kriptografi ve dağıtılmış konsensüs algoritmaları uygulanır (Zheng et al., 2017).

Mevcut dijital düzen ile blok zinciri kıyaslanacak olursa; mevcut düzen belirli bir güvenilir otoriteye güvenmeye dayanmaktadır. Örneğin yaşamımızda sürekli yaptığımız çevrimiçi işlemlere baktığımızda, bize e-postamızın teslim edildiğini söyleyen bir e-posta hizmet sağlayıcısının olduğu; belirli bir dijital sertifikanın güvenilir olduğunu söyleyen bir sertifika yetkilisinin bulunduğu; ya da Facebook gibi bir sosyal ağda hayatımızdaki olaylarla ilgili paylaşımlarımızın sadece arkadaşlarımızla paylaşıldığına dair bir otoritenin vaatlerine inanmaktayız. Gerçek şu ki, dijital varlıklarımızın güvenliği ve gizliliği için üçüncü bir otoriteye güvenmek dijital dünyada hayatımızı tehlikeli bir şekilde yaşamamıza neden olmaktadır. Bu üçüncü taraf kaynaklar olarak kabul ettiğimiz merkezi otoriteler saldırıya uğrayabilir, manipüle edilebilir veya tehlikeye atılabilir. Blok zinciri teknolojisinin kullanışlı olduğu yer burasıdır. Blok zinciri geçmişteki ve şimdiki dijital varlıkları içeren her çevrimiçi işlemin gelecekte herhangi bir zamanda doğrulanabileceği, dağıtılmış bir fikir birliği sağlayarak bu güveni dijital varlıkların ve ilgili tarafların gizliliğinden ödün vermeden yapar (Crosby Nachiappan Pradan Pattanayak Sanjeev Verma & Kalyanaraman, 2016).

Blok zinciri teknolojisi yerinden yönetim, kalıcılık, anonimlik ve denetlenebilirlik şeklinde dört temel özelliğe sahiptir. Geleneksel merkezileştirilmiş işlem sistemlerinde, her işlemin merkezi güvenilir kuruluş (örneğin merkez bankası) aracılığıyla doğrulanması gerekir. Blok zincirin *yerinden yönetim* özelliği merkezi yapı gibi üçüncü taraflara ihtiyacı ortadan kaldırır. Blok zincirindeki fikir birliği algoritmaları, dağıtılmış ağda veri tutarlılığını korumak için kullanılır. *Kalıcılık*; işlemleri blok zincirine dahil edildikten sonra silmek veya geri almak neredeyse imkansızdır. Geçersiz işlemler içeren bloklar anında keşfedilebilir. *Anonimlik*; her kullanıcı, kullanıcının gerçek kimliğini ortaya çıkarmayan, oluşturulan bir adresle blok zinciri ile etkileşime girebilir. *Denetlenebilirlik*; blok zincirinde herhangi bir işlem, önceden belirlenmiş bazı işlemlere atıfta bulunmak durumundadır ki bu sayede kendi iç denetim sistemini meydana getirir. Mevcut işlem blok zincirine kaydedildiğinde, harcanmayan işlemlerin durumu harcanmamıştan harcanmışa geçer. Böylece işlemler kolayca doğrulanabilir ve izlenebilir (Zheng et al., 2017).

Blok zinciri teknolojisi finansal ve finansal olmayan çok çeşitli alanlarda uygulama alanı bulmaktadır. Finansal kurumlar ve bankalar artık blok zinciri teknolojisini geleneksel iş modelleri için bir tehdit olarak görmüyor. Dünyanın en büyük bankaları aslında yenilikçi blok zinciri uygulamaları üzerine araştırma yaparak bu alanda fırsatlar arıyor. Finansal olmayan uygulama fırsatlarına bakıldığında ise daha geniş bir yelpaze karşımıza çıkmaktadır. Müzik endüstrisindeki tüm yasal belgelerin, sağlık kayıtlarının, noterlerin, özel menkul kıymetlerin ve evlilik sözleşmelerinin kanıtlarını blok zincirine koymak mümkündür. Blok zincirinde dijital varlığın kendisini saklamak yerine dijital varlığın parmak izini saklayarak, anonimlik veya gizlilik sağlanır. Resmi belgelerin orijinalliğinin doğrulanması blok zinciri kullanılarak yapılabilir ve merkezi otorite ihtiyacını ortadan kaldırır. Belge tasdik hizmeti, belgelerin mülkiyet kanıtı (onu yazan), varlık kanıtı (belirli bir zamanda) ve bütünlük kanıtı (tahrif edilmemiş) konularında blok zincir yardımcı olabilir. Sahteciliğe karşı dayanıklı olduğundan ve bağımsız üçüncü taraflarca doğrulanabildiğinden, bu hizmetler yasal olarak bağlayıcı hale getirilebilir. Noter tasdiki için blok zinciri kullanmak, belgenin yanı sıra sertifika isteyenlerin gizliliğini de güvence altına alır. Dosyaların kriptografik karmalarını blok zincirine kullanarak yayın kanıtı yayınlayarak, noter damgasının yerine geçebilir. Blok zinciri teknolojisini kullanmak, pahalı noter onay ücretlerine olan ihtiyacı ve belgeleri aktarmanın etkisiz yollarına olan ihtiyacı ortadan kaldırır (Crosby Nachiappan Pradan Pattanayak Sanjeev Verma & Kalyanaraman, 2016) .

Kamu sektörü açısından değerlendirildiğinde blok zinciri hükümetlerin ve diğer aktörlerin tüm dünyada iki yüzden fazla kullanım ilan ettiği temel bir uygulama alanı haline geldi. Avrupa Blockchain gözlem evine göre Kasım 2020 itibariyle kamu sektöründe kayıtlı 229 kullanım bulunmaktadır. Genel kullanım alanlarının dijital para/ödemeleri, tapu kaydı, kimlik yönetimi, noter tasdiki, tedarik zinciri izlenebilirliği, sağlık hizmetleri, eğitim, kurumsal kayıt, veri yönetimi, denetim, enerji piyasası, vergilendirme, oylama ve tüzel kişilik yönetimi şeklinde farklı uygulamalarla blok zincirin kamu hizmetleri için test edildiği değerlendirilmektedir. Ancak kamu yönetiminde blok zincire geçiş zorlukları bu sistemin yaygınlığını düşürmektedir. Bu zorluklar; düzenleme eksikliği, güvenlik ve mahremiyet endişeleri, birlikte çalışabilirlik, altyapı yetersizlikleri, enerji maliyetlerinin yüksekliği, idari süreçlerde değer odaklı geçişlere duyulan ihtiyaç ve etkili yönetişim modellerinin yokluğu şeklinde sıralanmaktadır. Kamu yönetiminde blok zincire geçişin en önemli zorluğu olarak yönetişim gösterilmektedir (Tan et al., 2022).

KAMU YÖNETİMİNDE BLOK ZİNCİRİ TABANLI SİSTEMLER İÇİN YÖNETİŞİM

Blok zincirinin kullanımıyla birlikte, teknolojiye dayalı kamu hizmetlerinin geliştirilmesi ve değiştirilmesi önemli hale geldi. Genel bir değerlendirme yapılacak olursa kamu yönetimi çeşitli paydaşlar için destekleyici, düzenleyici ve düzenleyici faaliyetleri kapsayan çok çeşitli amaçlara hizmet eder. Bu çeşitli konularda karar vermek, ortaya çıkan sorunlarla değişen koşullarda başa çıkabilmek bilginin değişen seviyelerde yönetme becerisi gerektirir. Kendi kendini organize eden, farklı paydaş beklentilerinin karşılanmasına yönelik hizmet sunumunda yönetişim önemli bir beceri olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetişim birbirine bağlı olan pozisyonların ve çatışan, karşıt çıkarları olan aktörlerin oluşturduğu, farklı ağsal yapıları koordine eden bir süreçtir (Dergisi & 2006). Yönetişim literatüründe kendi kendini organize eden ve katılımcı paydaş ağları güncel konular arasındadır. Özellikle farklı paydaşlara farklı paydaşlar tarafından sağlanan kamu hizmetleri, bu tür bir hizmet sunum sisteminin yönetimine ilişkin çok farklı bir anlayış gerektirerek

yönetişim üzerinde yeni bir odak oluşturmaktadır. Yönetişime bu tür bir odaklanma, kamu yönetiminin daha da geliştirilmesi olarak algılanır ve kamu hizmetlerinin verimliliğini ve kalitesini iyileştirmeyi amaçlar.

Bununla birlikte bilgi ve iletişim teknolojileri, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesini kolaylaştırmada önemli bir rol oynamıştır. Günümüzde bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerden biri olan blok zinciri ile , kamu kurumları ve paydaşları arasında yönetişim farklı bir yöne evriliyor. Bilgi ve iletişim teknolojilerine dayalı kamu yönetimi yönetişimin örgütsel ve teknolojik seviyelerde gerçekleştiğini ve bütüncül olarak ele alınması gerektiğini savunuyor. Veri, uygulama ve altyapının mimari öğelerinin kuruluşla ilişkisini anlamak, etkili bir kurumsal yönetişim kavramının başarılı bir şekilde oluşturulması için çok önemlidir. Geçmişten günümüze kadar ilgili tüm taraflar için kabul edilmiş bir yönetişim modelinin oluşturulması beklentisi gözleri blok zincirine çevirmiştir. Aslında temellerine bakıldığında bir kamu hizmetinin yönetişimi aynı zamanda blok zincirinin yönetişimini de içermektedir (Brinkmann, 2021). Blok zincirinin merkezi olmayan doğası, tüm paydaşların katılımını gerektirir. Bu durum block zinciri yönetişimini gündeme getirir.

Blok zinciri teknolojisi, hükümete ve topluma fayda sağlama potansiyeline sahip, maliyetleri ve karmaşıklığı azaltmayı, güvenilir süreçleri paylaşmayı, denetim denemelerinin daha iyi keşfedilebilirliğini ve güvenilir kayıt tutmayı garanti ettiği için e-devlet gelişiminde bir sonraki adımı oluşturmaktadır (Ølnes et al., 2017). Blok zincirin ortaya çıkışı, işbirliklerinin düzenlenmesinde kritik bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Davidson et al., (2018)'e göre Blok zincirler sadece yeni bir teknoloji değil, daha temelde kapitalizmin diğer ekonomik kurumlarıyla, yani firmalar, pazarlar, ağlar, ilişkisel sözleşmeler ve hükümetlerle rekabet eden yeni bir yönetişim şekli olarak kabul edilmektedir.

Blok zinciri yönetişiminin yaygın olarak kabul görmüş bir tanımı bulunmamaktadır. "Blockchain yönetişimi, blok zincirinin geliştirilmesi ve kullanımının yasal düzenlemelere ve etik sorumluluklara uyumlu olmasını sağlamak için tasarlanmış yapıları ve süreçleri ifade eder (Liu et al., 2021). Spesifik olarak, blok zincirlerin, hem geleneksel sözleşmeye dayalı yönetişim hem de ilişkisel yönetişimden farklı olan anlaşmaları uygulamak, işbirliği ve koordinasyon sağlamak için bir yol sunduğu savunulmaktadır. Bu eğilim hakkında ilgi çekici olan şey, blok zincirlerinin işlem yapan tarafların sözleşmeye dayalı veya ilişkisel yönetişime benzemeyen bir şekilde işbirliği ve koordinasyon sağlamasına yardımcı olmasıdır.

Blok zinciri yönetişimi, kendi kendine yeten ve özerk bir resmi kurallar sistemini temsil eder. Yasa yoluyla (sözleşmeye dayalı yönetişimde olduğu gibi) veya gelecekteki ilişkilerin değeriyle (ilişkisel yönetişimde olduğu gibi) uygulamaya güvenmek yerine, blok zinciri yönetişimi protokollerin ve kod tabanlı kuralların temeline dayanır. Bunun yerine, blok zincirlerde uygulama, akıllı sözleşmeler gibi önceden belirlenmiş kodlar ve algoritmalar aracılığıyla sağlanır. Ek olarak, ilişkisel yönetişimin aksine, bir blok zincirinde işbirliği yapan taraflar arasında doğrudan bağlantılar gerekli değildir. Bu düşünceler, blok zincirlerinin hem sözleşmeye dayalı hem de ilişkisel yönetişim mekanizmalarından farklı bir yönetişim mekanizması oluşturduğunu göstermektedir (Lumineau et al., 2021).

Blok zincir tarafından yönetişim ile blok zincir yönetişimini ayırmak gerekir. İlk olarak, blok zinciri tarafından yönetişim, mevcut eylemleri ve davranışları daha verimli bir şekilde yönetmek ve koordine etmek için blok zinciri teknolojisinin kullanımını ifade eder. Bu bağlamda, teknolojinin kendisi mevcut yönetişim süreçlerini iyileştirmek için destekleyici bir

rol sağlar. Örneğin mevcut hükümet süreçlerini uygulamak ve otomatikleştirmek için bir blok zincirinin kullanılması gibi. İkincisi, blok zincirinin yönetişimi, blok zinciri teknolojisinin kendisinin geliştirilmesini, uyarlanmasını ve bakımını tanımlar (Ølnes et al., 2017).

Yönetişim, devam eden ilişkileri olan bireylerin ve grupların kurumsal bir ortamdaki (firma, politik veya topluluk kuruluşu veya piyasa sözleşmesi gibi) değişikliklere nasıl uyum sağlayacakları konusunda pazarlık yaptıkları süreçleri de tanımlar. Bu durumda Blok zincir yönetişimi, paydaşların (ağdan etkilenen ve ağdan etkilenenler) ağ üzerinde pazarlık gücü kullandıkları süreçler olarak tanımlanabilir (D. Allen & Berg, 2020). Bir sosyal organizasyon olan kamu kurumları hizmet mübadelelerini, bu mübadelenin yapıldığı çevreyi değiştirmek veya sürdürmek isteyen farklı amaçlara sahip taraflardan oluşur. Blok zinciri merkezi bir yapı yerine demokratik, açık ve ölçeklenebilir bir dijital yapının kapısını açtığından blok zinciri yönetişimi, kararların kendisiyle değil, kararların alınma şekliyle ilgili hale gelir. Yani blok zinciri yönetişimi neyin seçildiğinden ziyade kimin seçtiği ve seçimlerin nasıl yapıldığıyla ilgilidir (D. W. E. Allen & Berg, 2020)

Blok zincir yönetişim birden fazla tarafın yönetim ve işlemlerden sorumlu olduğu ağ tabanlı yönetişime dönüşmeyi gerektirir. Vatandaşlar arasında doğrudan etkileşimi kolaylaştırmasının yanında blok zinciri yönetişimi bir hükümet yöneticisi olmadan yönetim sağlaması ve hükümetler tarafından sağlanan hizmetleri uyarlamak açısından fırsatlar sunmaktadır. Bu, toplumun nasıl yönetileceğine ilişkin yeni yolların geliştirilmesine imkân sağlar. Yazılımın bakımından hangi devlet kurumunun sorumlu olduğu belirlenir ve yönetişimin nasıl değişebileceği konusunda karar alma prosedürleri ve yetkileri tanımlanırsa bu sisteme ilişkin şüpheler ortadan kaldırılabilir. Örneğin bir aracın mülkiyet devri, tapu teşkilatlarının herhangi bir müdahalesi olmaksızın yapılabilir. Araba satıcısı (örneğin bir araba satıcısı), alıcı ve banka gerekli bilgileri sağladığında ve işlemin gerçekleştirildiği ve bilgilerin güncellendiği konusunda anlaşabilirler (Ølnes et al., 2017).

Blok zinciri savunucuları genellikle bu temelde, kamu blok zincirlerinin geleneksel üçüncü taraf sosyal aracılara (yani devletler, bankalar/finansal aracılar) olan ihtiyacı gereksiz kılarak sosyal organizasyonu radikal bir şekilde "demokratikleştirebileceğini" iddia ederler. Bu görüş, blok zinciri yazılım koduna ve protokollerine, yalnızca sistemin dahili işleyişini ve işleyişini düzenlemek için güvenilebileceğini, böylece blok zincirlerinin, geleneksel üçüncü kişilere ihtiyaç duymadan yabancılar arasındaki etkileşimi koordine etmek için harici olarak kullanılabileceğini varsayar (Yeung & Galindo, 2019)

Tan ve diğ. (2022) blok zinciri yönetişimini Roberts (2020)'nin önerisine dayalı olarak mikro, mezo ve makro olmak üzere üç seviyede kategorize etmişlerdir. *Mikro düzeyde* altyapı mimarisi, uygulama mimarisi ve birlikte çalışabilirlik; *mezo düzeyde* karar verme mekanizması, fikirbirliği mekanizması ve teşvik mekanizması; *makro düzeyde* ise yönetişimin organizasyonu, yönetişimin hesapverebilirliği ve yönetişimin kontrolü. Bu düzeylerdeki yönetişim kararları tek başlarına değil birbirleriyle ilişki halindedir. Mikro düzeyde yönetişim, sistem tasarımcılarının blok zinciri tabanlı bir sistemin altyapısı hakkındaki seçimleriyle ilgilidir. Blok zincirinin altyapı mimarisi, akıllı sözleşmelerin modüler uygulamaları ve merkezi olmayan uygulamalar ve blok zinciri tabanlı sistemin mevcut BT altyapısı ile birlikte çalışabilirliği ile ilgili kararlar bu kategoriye girer. Mezo düzeyinde yönetişim, blok zinciri tabanlı sistemin dayandığı ağ topluluğu arasındaki etkileşimlerle ilgilidir. Blok zinciri tabanlı bir sistem, madenciler, doğrulayıcılar (veya düğüm operatörleri), çekirdek geliştiriciler, belirteç sahipleri, içerik

üreticileri ve ağ kullanıcıları gibi farklı kullanıcı türleri arasındaki etkileşimlere dayanır. Orta düzeydeki yönetişim kararları, bu aktörler arasında karar vermenin nasıl yönetildiğini, ne tür teşvik mekanizmalarının sistem bakımını desteklediğini ve fikir birliği mekanizmalarının aktörlerin blok zinciri yönetimindeki rolünü nasıl etkilediğini belirler. Makro düzeyde yönetişim, o kurumun anayasal, kültürel, tarihi ve yasal temellerinden türetilen kural ve normların, politika amaçlarını ve işlevlerini gerçekleştirmede blok zinciri tabanlı sistemin organizasyonunu, hesap verebilirliğini ve kontrolünü nasıl etkilediğine odaklanır. Makro düzeyde yönetişim seçimleri, hem bireysel hem de örgütsel karar vermede parametre olarak hareket eden "yerleşik özellikler" olarak hizmet eder. Daha spesifik olarak, karar verme haklarının ağ aktörleri arasında nasıl dağıtıldığı, ne tür hesap verebilirlik mekanizmalarının mevcut olduğu ve uygulama süreçlerini kimin kontrol edip denetlediği makro düzeyde yönetişim kararları kapsamına girer (Tan et al., 2022).

TARTIŞMA VE SONUÇ

E- katılımdan blok zinciri yönetişime teorik çerçeveden değerlendirmelerin yapıldığı bu çalışma bilgi ve iletişim teknolojilerindeki değişimlere dayalı olarak kamu yönetiminde yönetişim olgusunun gelişimine odaklanmıştır. Çeşitli ülkelerde vatandaş katılımı ve e-katılım programlarının etkinliği söz konusu olduğunda kamu yönetimi söyleminde önemli boşluklar bulunmaktadır. E-katılım programlarının nasıl tasarlanacağı ve programların etkinliğinin nasıl değerlendirileceği, farklı ülkelerdeki farklı kültürlerden, farklı ulusal değerlerden ve farklı kurumsal ihtiyaçlardan etkilenmektedir. Ülkelerin ihtiyaçlarına dayalı olarak e-katılım bağlamsal bir değerlendirmeyi gerektirir. Bağlamın ihtiyaçları perspektifinden e-katılım aktif bir değişim ve dönüşüm içerisinde kendisine yer edinir. Bir e-katılım sağlayıcısının bakış açısıyla, doğru kanalların seçilmesi de kamu paydaşları için büyük önem taşımaktadır. Bu doğrultuda gelecekteki çalışmaların, halkın hükümete olan güvenini geniş ve kapsamlı bir şekilde yakalayacak düzeyde bilgi ve iletişim teknolojileri öğelerinin fırsatlarını kullanmasını öneriyoruz.

Kamuda blok zincirinin gelişmesi için altyapı mimarisi, teşvik mekanizmaları, uygulama mimarisi, birlikte çalışabilirlik, karar verme mekanizması, fikir birliği mekanizmaları, organizasyon, hesap verebilirlik ve yönetişim kontrolü ile ilgili tasarım kararlarına ihtiyaç bulunmaktadır. Mikro, mezo ve makro düzeyde, blok zinciri teknolojisi yönetişim süreçlerini destekleyebilir. Diğer taraftan blok zinciri teknolojisinin işleyişi ise teknolojik tarafta yeterli yönetişim gerektirdiği unutulmamalıdır. Blok zinciri teknolojisinin yönetilenlerle yönetenler arasındaki ilişkiyi nasıl etkileyebileceği ve bu teknolojinin yenilikçi kamu hizmetleri için nasıl kullanılabileceği ile ilgili daha çok çalışmaya ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Allen, D., & Berg, C. (2020). Blockchain Governance: What We Can Learn From the Economics of Corporate Governance. *SSRN Electronic Journal*. https://doi.org/10.2139/ssrn.3519564

Bindu, N., Sankar, C. P., & Kumar, K. S. (2019). From conventional governance to e-democracy: Tracing the evolution of e-governance research trends using network analysis tools. Government Information Quarterly, 36(3), 385-399.

Brinkmann, M. (2021). The Realities of Blockchain-Based New Public Governance: An Explorative Analysis of Blockchain Implementations in. *Europe. Digit. Gov.: Res. Pract*, *2*(3), 1–14. https://doi.org/10.1145/3462332

Castells, M. (1996). The information age: Economy, society and culture (3 volumes). Blackwell, Oxford, 1997, 1998.

Crosby Nachiappan Pradan Pattanayak Sanjeev Verma, M., & Kalyanaraman, V. (2016). BlockChain Technology: Beyond Bitcoin. In *j2-capital.com*. https://j2-capital.com/wp-content/uploads/2017/11/AIR-2016-Blockchain.pdf

Danziger, J. N., & Andersen, K. V. (2002). The impacts of information technology on public administration: an analysis of empirical research from the "golden age" of transformation. International Journal of Public Administration, 25(5), 591-627.

Davidson, S., De Filippi, P., & Potts, J. (2018). Disrupting Governance: The New Institutional Economics of Distributed Ledger Technology. *SSRN Electronic Journal*. https://doi.org/10.2139/ssrn.2811995

Janssen, M., Weerakkody, V., Ismagilova, E., Sivarajah, U., & Irani, Z. (2020). A framework for analysing blockchain technology adoption: Integrating institutional, market and technical factors. *International Journal of Information Management*, *50*, 302–309. https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2019.08.012

Kim, S., & Lee, J. (2012). E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government. *Public Administration Review*, *72*(6), 819–828. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02593.x

Liu, Y., Lu, Q., Zhu, L., Paik, H.-Y., & Staples, M. (2021). A Systematic Literature Review on Blockchain Governance. *SSRN Electronic Journal*. https://doi.org/10.2139/ssrn.3981282

Lumineau, F., Wang, W., & Schilke, O. (2021). Blockchain Governance—A New Way of Organizing Collaborations? *Organization Science*, *32*(2), 500–521. https://doi.org/10.1287/orsc.2020.1379

Macintosh, A. (2004). Characterizing e-participation in policy-making. 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 2004. Proceedings of the 2004.IEEE Pages.

Marche, S., & McNiven, J. D. (2003). E-government and e-governance: the future isn't what it used to be. Canadian Journal of Administrative Sciences/Revue Canadienne des Sciences de l'Administration, 20(1), 74-86.

Özer, Mehmet Akif. (2006). Yönetişim üzerine notlar. Sayıştay Dergisi, (63), 59-89. *Dergipark.Org.Tr*. Retrieved May 5, 2022, from https://dergipark.org.tr/en/pub/sayistay/issue/61520/918910

Roberts, A. (2020). Bridging Levels of Public Administration: How Macro Shapes Meso and Micro. *Administration & Society*, *52*(4), 631–656. https://doi.org/10.1177/0095399719877160

Royo, S., & Yetano, A. (2015). "Crowdsourcing" as a tool for e-participation: two experiences regarding CO2 emissions at municipal level. *Electronic Commerce Research*, *15*(3), 323–348. https://doi.org/10.1007/s10660-015-9183-6

Steinbach, M., Sieweke, J., & Süß, S. (2019). The diffusion of e-participation in public administrations: A systematic literature review. Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce, 29(2), 61-95.

Tan, E., Mahula, S., & Crompvoets, J. (2022). Blockchain governance in the public sector: A conceptual framework for public management. *Government Information Quarterly*, *39*(1), 101625. https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101625

Yeung, K., & Galindo, D. (2019). Why do Public Blockchains Need Formal and Effective Internal Governance Mechanisms? *European Journal of Risk Regulation*, *10*(2), 359–375. https://doi.org/10.1017/err.2019.42

Zheng, Z., Xie, S., Dai, H., … X. C.-2017 I. international, & 2017, An overview of blockchain technology: Architecture, consensus, and future trends. *Ieeexplore.Ieee.Org*. Retrieved May 4, 2022, from https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/8029379/

Wirtz, B. W., Daiser, P., & Binkowska, B. (2018). E-participation: A Strategic Framework. *International Journal of Public Administration*, *41*(1), 1–12. https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1242620

Ølnes, S., Ubacht, J., & Janssen, M. (2017). Blockchain in government: Benefits and implications of distributed ledger technology for information sharing. In *Government Information Quarterly* (Vol. 34, Issue 3, pp. 355–364). Elsevier Ltd. https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.09.007

BLOKZİNCİR TEKNOLOJİSİNİN YEREL YÖNETİMLERDE KULLANIMI

Nilgün KAHRAMAN[1]

ÖZET

20. yüzyılın sonuna kadar hakim paradigma, bürokrasiyi, merkeziyetçiliği, hiyerarşiyi temel alan geleneksel kamu yönetimi anlayışıydı. Daha sonra ise, kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru bir geçişi öngören yeni bir anlayış ortaya çıkmıştır. Bu yeni anlayış ile birlikte özel sektöre özgü yönetim teknikleri kamu yönetimi alanında da uygulanmaya başlanmıştır. Ardından yaşanan internet çağı ile birlikte teknoloji de hayatımızda önemli bir yer elde etmektedir. Özellikle son dönemde Endüstri 4.0'ın ortaya çıkışı ile "akıllı okuyucular, nesnelerin interneti, büyük veri, bulut bilişim, robotlar, üç boyutlu yazıcılar, blokzincir" gibi teknolojiler sıkça kullanılmaya başlanmıştır. Bu en son teknoloji uygulamaları özel sektörde kullanıldığı gibi kamu yönetiminde de yer almaktadır.

Bu çalışmada, dördüncü sanayi devrimi uygulamalarından blokzincir teknolojisi ele alınmıştır. Blokzincir uygulaması ile şehirler, yerel işletmelerle çalışmalarını geliştirmekte ve ulaşım, enerji ve oylama gibi birçok alanda verimliliği artırmaları için güçlenmektedir. Bu teknolojinin sadece, Bitcoin veya Ethereum gibi kripto para birimleri ile yapılan dijital işlemleri kaydetmek için kullanıldığı düşünülmektedir fakat bu işlemlerin haricinde başka birçok uygulama için de kullanılmaktadır. Çalışmanın amacı, blokzincir uygulamalarının yerel yönetimlerde nasıl kullanıldığının incelenmesidir. Çalışmada, yerel yönetimlerin blokzincir teknolojisinin kullanım yollarının neler olduğu ve bu kullanım çeşitlerinin özellikle belediyelere ne gibi faydalar getirdiği incelenmiştir. Ayrıca, çalışmada belediyelerde örnek blokzincir kullanım uygulamalarına da yer verilmiştir. Böylelikle blokzincir teknolojisi ile yerel yönetimler arasında oluşan ilişki açıklanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Belediyeler, Blokzincir

USE OF BLOCKCHAIN TECHNOLOGY IN LOCAL GOVERNMENTS

ABSTRACT

The dominant paradigm until the end of the 20th century was the traditional understanding of public administration based on bureaucracy, centralism and hierarchy. Later on, a new understanding has emerged that foresees a transition from public administration to public management. With this new understanding, management techniques specific to the private sector have also started to be applied in the field of public administration. With the internet age that followed, technology also takes an important place in our lives. Especially recently, with the emergence of Industry 4.0, technologies such as "smart readers, internet of things, big data, cloud computing, robots, 3D printers, blockchain" have been used frequently. These state-of-the-art applications are used in the private sector as well as in public administration.

In this study, blockchain technology, one of the applications of the fourth industrial revolution, is discussed. With the application of blockchain, cities are empowered to improve their work with local businesses and increase efficiency in many areas such as transportation, energy and voting. It is believed that this technology is only used to record digital transactions made with cryptocurrencies such as Bitcoin or Ethereum, but it is also used for many other applications apart from these transactions. The aim of the study is to examine how blockchain

[1] Fırat Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, nkahraman@firat.edu.tr, Orcid: 0000-0003-3196-2643

applications are used in local governments. In the study, the ways in which local governments use blockchain technology and what benefits these types of use bring, especially to municipalities, are examined. In addition, sample blockchain usage applications in municipalities are also included in the study. Thus, the relationship between blockchain technology and local governments is explained.

Keywords: Public Administration, Municipalities, Blockchain

1. GİRİŞ

Dünyanın dört bir yanındaki hükümetler, ortaya çıkan, yıkıcı ve akıllı teknolojiler ve stratejiler kullanarak değer yaratmaya çalışmaktadır. Farklı kamu kurumları, farklı politika alanları ve hükümet işlevleri arasında kamu sektörü yönetiminde akıllı teknolojilerin uygulanmasında ilerleme kaydetmektedir (Criado ve Garcia, 2019: 439). Artık devletler, uyguladıkları ve ürettikleri yeni teknolojik uygulamalar ile diğer devletler ile rekabet etmektedirler. Bu teknolojinin en son ürünlerinden biri olan blokzincir teknolojisinin birçok farklı kullanım alanı bulunmaktadır.

Blokzincir teknolojisinin ekonomik, politik, insani ve yasal açıdan faydaları, bunun toplumun tüm yönlerini yeniden yapılandırma kapasitesine sahip olabilecek potansiyel olarak son derece yıkıcı bir teknoloji olduğunu açıkça ortaya koymaya başlamaktadır. Blokzincir devrimindeki farklı türdeki mevcut ve potansiyel faaliyetler üç kategoriye ayrılmaktadır: Blok Zinciri 1.0, 2.0 ve 3.0. Blokzincir, 1.0 para birimidir, kripto para birimlerinin para birimi transferi, havale ve dijital ödeme sistemleri gibi nakitle ilgili uygulamalarda konuşlandırılmasıdır. Blokzincir 2.0, basit nakit işlemlerden daha kapsamlı olan blokzincirini kullanan tüm ekonomik, piyasa ve finansal uygulamalar listesi olan sözleşmelerdir: hisse senetleri, tahviller, vadeli işlemler, krediler, ipotekler, tapular, akıllı mülk ve akıllı sözleşmeler. Blokzincir 3.0, özellikle hükümet, sağlık, bilim, okuryazarlık, kültür ve sanat alanlarında para birimi, finans ve piyasaların ötesinde blokzincir uygulamalarıdır (Swan, 2015: 9). Blokzincir 3.0 kapsamında geliştirilen bir diğer önemli uygulama ise Blokzincir hükümetidir; yani, ulus devletler tarafından geleneksel olarak sağlanan hizmetleri merkezi olmayan, daha ucuz, daha verimli, kişiselleştirilmiş bir şekilde sağlamak için blokzinciri teknolojisini kullanma fikri. Blokzincir teknolojisini kullanarak birçok yeni ve farklı türde yönetişim modeli ve hizmeti mümkün olabilmektedir (Swan, 2015: 44). Kamu yönetimi ve özellikle yerel yönetimleri ilgilendiren blokzincir kategorisi, Blokzincir 3.0 olarak isimlendirilmektedir.

2. BLOKZİNCİR TEKNOLOJİSİNİN ORTAYA ÇIKIŞI

Blokzincir teknolojisi, merkezi yapılar içindeki güven ihtiyacını en minimuma indiren, adem-i merkeziyetçi bir yapıya sahip olan teknolojidir. Kripto paralar bu teknolojinin ilk çocuklarıdır (Sert, 2019: 11). Blokzincirin ilk ortaya çıkış süreci, 1980 yılında Ralph Merkle'in meşhur makalesi ile başlayan çözülmesi çok zor kripto para ve şifreli ağlar ile başlamıştır (Sert, 2019: 12). Ardından Satoshi Nakamoto, orijinal Bitcoin teknik incelemesinde elektronik bir parayı – Bitcoin – "Blokzincir" olarak bilinen "dijital imzalar zinciri" olarak tanımlamıştır. Blok zinciri, her bir madeni para sahibinin, bir finansal kuruluşun borsaya aracılık etmesine gerek kalmadan, aynı ağa bağlı herhangi bir diğer tarafa bir miktar para birimini doğrudan transfer etmesini sağlamaktadır (Grewal vd., 2016: 4). Hala anonimliğini koruyan bir takma ad olan Satoshi Nakamoto, fonların dijital olarak nasıl güvenli bir şekilde transfer edileceği gibi soruların yanıtını 2008 yılında yayınlamıştır. Bu çözüm blokzinciriydi ve adı, ne olduğunun doğrudan bir açıklamasıydı. Blokzincir hem güvenilir hem de değişmez bir şekilde sıralanmış veri bloklarını içermektedir. Blokzincir, veritabanları ağlarının geliştirilmesine izin veren bir Dağıtılmış Defter Teknolojisidir. Bu

ağlarda, belirli bir topluluğun üyeleri, bilgileri herhangi bir zamanda ve coğrafi sınırlamalar olmaksızın güvenli ve verimli bir şekilde oluşturabilmekte, doğrulayabilmekte, depolayabilmekte ve paylaşabilmektedir. Bu ağlar, merkezi bir yönetim organı olmadan (ya da isterlerse bir tane ile) çalışabilmektedir ve tüm işlem geçmişini gösterebilmektedir (veya gizli tutmaya karar verebilir). Ancak, işlem geçmişinin veya bazı kayıtlarının ayrıntılarını değiştirmek pratik olarak imkânsızdır, bu da orada saklanan bilgilerin oldukça güvenilir olduğu anlamına gelmektedir. (Govela, 2018: 4).

Blok zinciri ve diğer dağıtılmış defter teknolojileri (DLT'ler), birbirlerine özel bir güveni olmayan tarafların, herhangi bir tür dijital veriyi üçüncü taraf veya aracı olmadan değiş tokuş etmesine olanak tanıyan teknolojilerdir. Veriler, örneğin parayı, sigorta poliçelerini, sözleşmeleri, tapuları, tıbbi kayıtları, doğum ve evlilik sertifikalarını, mal ve hizmet alım satımını veya dijital forma çevrilebilecek diğer herhangi bir işlem veya varlığı temsil edebilir (Polvora, 2019: 13). Blok zinciri teknolojisi, otomatik ve güvenilmez işlemlere dayalı, büyük ölçekte benzeri görülmemiş bir aracısızlaştırma süreciyle, bireylerin ve toplulukların siyaset, iş dünyası ve genel olarak toplumdaki etkileşimlerini yeniden tasarlamalarına olanak tanımaktadır. Bu süreç, devletin ve merkezi kurumların geleneksel rolünü sorgulayarak, mevcut siyasi sistemleri ve yönetişim modellerini destekleyen ilkeleri bile hızla değiştirebilir. Gerçekten de birçok blok zinciri savunucusu, devletin geleneksel işlevlerini blok zinciri tabanlı hizmetler ve merkezi olmayan, açık kaynaklı platformlar (örneğin Bitcoin, Ethereum) ile değiştirerek sivil toplumun kendini organize edebileceğini ve kendi çıkarlarını daha etkili bir şekilde koruyabileceğini iddia etmektedir. (Atzori, 2015: 46). Blokzincir, verilerin herhangi bir kopyasının her zaman kullanılabilir, doğrulanabilir ve güvenilir olmasını sağlamak için bir araç sağlamaktadır. Herhangi bir öğenin kopyalarını onu kullanan herkesin kullanımına sunabilmesi anlamında, veri dağılımı açısından eski bir Xerox makinesi gibi çalışmaktadır. Güven ile ilgili olarak, daha çok bir noter gibi hareket etmekte, herhangi bir veri kopyasının gerçek olduğunu ve kopyaların unutulmayacağını veya taklit edilemeyeceğini garanti etmektedir. Son olarak, işlem işleme açısından, işlemlerin aynı sırayla kaydedilmesi gereken bir defteri kebir işlevi görmektedir (Clavin vd., 2020: 2). Özel sektörde aktif bir şekilde kullanılan bu yeni teknolojinin kamuda da çok işlevsel kullanılacağı keşfedilmiştir. Son zamanlarda hükümetler, özellikle yerel yönetimlerde blokzincir teknolojisinden faydalanmaya başlamışlardır.

3. BLOKZİNCİR TEKNOLOJİSİNİN KAMUDA KULLANILMASI

Blokzincir kesinlikle yeni hükümet politikası oluşturma ve hizmet sunumu paradigması altında düşünülmesi gereken en yenilikçi dijital teknolojilerden biridir. Hükümetlerde Blokzincir teknolojisini uygulamanın başlıca görevlerinin şunlar olduğu iddia edilmektedir (Allessie, 2019: 10):

— Hükümetlerin idari işlevini geliştiren hükümetler arası ve kamu-özel bilgi alışverişlerinde azaltılmış ekonomik maliyetler, zaman ve karmaşıklık.

— Dağıtılmış defterler ve programlanabilir akıllı sözleşmelerin kullanımından kaynaklanan bürokrasi, takdir yetkisi ve yolsuzluğun azaltılması.

— Vatandaşların ve şirketlerin, artık tek başına hükümetin kontrolünde olmayan algoritmaların kullanımıyla yönetilen hükümet süreçlerine ve kayıt tutma konusuna artan güveni.

— Vatandaşların yararına devlet kayıtlarındaki bilgilerin artan otomasyonu, şeffaflığı, denetlenebilirliği ve hesap verebilirliği.

Bu tür bir denetlenebilirlik ve değişmezlik, yerel yönetim eylemlerinin blok zincirine kaydedildiği durumlarda, vatandaşların kamu kayıtlarına ve eylemlerine daha fazla erişime

sahip olacağı ve bunun da, seçilmiş yetkililerin ve kamu kurumu personelinin vatandaşlarına karşı hesap verebilirliğini artıracağı anlamına gelmektedir. Muhtemelen, tüm devlet işlerinin kalıcı ve kamuya açık bir kaydı yapılacaktır. Ancak, kamuya ifşa edilmekten korunması gereken ayrıcalıklı ve özel bilgiler her zaman olacaktır. Herhangi bir yerel yönetim blok zinciri çözümünü uygularken bu bilgilerin korunması dikkate alınmalıdır (Hamill, 2018: 6). Blok zinciri sistemleri, özellikle akıllı sözleşmeler aracılığıyla dağıtılmış kayıt, üyelik yönetimi, bilgi alışverişi ve otomatik yürütme işlevlerini ekleyerek kamu finansmanının daha fazla verimliliğine, şeffaflığına ve programlanabilirliğine izin verebilir. Merkezi olmayan ağlar olarak çalışan blok zincir sistemleri, katılan tüm kullanıcıların işlemlerini üçüncü taraflara veya aracılara güvenmeden işlemlerini yönetmelerini sağlamaktadır. Blok zinciri sistemlerinin kurcalamaya dayanıklı kayıtlar olarak sağladığı ekstra güvenlik ve hesap verebilirlik, kamu yardımından sosyal transferlere kadar bir dizi devlet hizmetine önemli faydalar sağlamaktadır (Polvora, 2019: 93-94). Hükümetlerin bu teknolojinin potansiyel faydalarından yararlanırken risklerini ve kötüye kullanım potansiyelini azaltacak doğru politikalar geliştirmesi önemlidir. Bunu yapmak için, en iyi uygulamaları paylaşmak ve birlikte çalışabilirliği sağlamak için ülkelerin işbirliği yapması esastır. (OECD Blokzincir Primer, 2022). Blokzincir teknolojisi, güvenilir bilgileri yönetmenin ve korumanın daha iyi yollarını arayan devlet kurumları için umut vadetmektedir. Daha verimli operasyonlar, daha hızlı yanıt veren hizmet ve gelişmiş veri güvenliği için cazip bir yol sunmaktadır (Cheng vd., 2017: 7). Blokzincir teknolojisi sihirli bir çözüm değildir: Blokzincir'in çalışması için bilgilerin organize edilmesi ve dijitalleştirilmesi gerekmektedir. Bir yerel yönetim sistemi organize edilmemiş ve dijitalleştirilmemişse, blok zinciri bu sistemi iyileştirmeyecektir. Bir kamu kurumu çeşitli odalara dağılmış düzensiz fiziksel belgelerle dolup taşıyorsa, Blokzincir insan müdahalesi olmadan bu durumu organize etmeyecek ve düzeltmeyecektir. Ancak bir yerel yönetim, dijitalleştirme yoluyla verimliliği ve organizasyonu zaten geliştirdiğinde, sistemlerine bir blok zinciri ağı dâhil etmek şeffaflık ve güven ekleyebilir (Hamill, 2018: 3). Blokzincir teknolojisinin kamuda kullanımı, katılımcı, hesap verebilir, açık yönetişim anlayışına dayanmaktadır.

Silva ve Marques (2021: 8)' e göre, bu teknoloji, elektrik, emlak, tıp, kimlik yönetimi, tarım, ticari işlemler, finans piyasası, vergilendirme, akıllı şehirler alanlarında raporlar, akıllı sözleşmeler ve elektronik oylama gibi çeşitli alanlarda büyümektedir. Blokzincir, izinsiz veya genel ve izinli (özel ve hibrit) Blokzincir platformları arasında önemli bir ayrım ile birden fazla form ve şekilde yer almaktadır. Özelliklere bağlı olarak, bu teknolojinin devlette doğrudan uygulanması aşağıdaki alanları kapsamaktadır (Borole, 2020: 14) :

1. Kimlik (ör. kimlik bilgileri ve lisanslar)

2. Oylama (ör. dijital oylama)

3. Kamu muhasebesi, sözleşmeler ve vergiler (ör. ödemeleri yönetme, akıllı sözleşmeler)

4. Kolluk kuvvetleri ve hukuk sistemleri (örneğin, tedarik zincirindeki çoklu aşamalara kadar varlık takibi)

5. Tapu ve varlık kaydı (ör. tapu kaydı)

6. Sertifikasyon (örn. hastanelerde sağlık gibi kişisel kayıtların yönetimi vb.)

7. Demokrasi ve karar verme

Bir blok zincirinde devlet tarafından verilen bir kimlik, vatandaşlar, işletmeler ve kamu idaresi için belirli hizmetler için kimliklerin oluşturulması, yönetilmesi ve bunlara erişim açısından zaman ve maliyet tasarrufu sağlayabilir. Emekli maaşları, hibeler,

sübvansiyonlar veya diğer fonlar gibi kamu yararlarının tahsisi, ek üçüncü taraflara veya aracılara dayanmadan işlemleri yönetmek için blokzinciri tarafından desteklenen merkezi olmayan bir ağdan yararlanabilir. (Polvora, 2019: 104). Doğum belgeleri, tapu veya sabıka kayıtları gibi vatandaş kayıtlarının dağıtılmış kaydı ve değişimi, merkezi bilgi altyapısının daha az gelişmiş, güvenilmez veya bozuk olduğu ülkelerdeki vatandaşlar için özellikle yararlı olabilir (Polvora, 2019: 87). Sağlık sektöründeki projelerin çoğu, veri paylaşımı için güvenilir bir platform olarak blok zinciri kullanmaya odaklanmıştır. Gerçekten de, sağlık verilerinin kritik doğası, güvenli veri paylaşımını kolaylaştırmada blok zincirlerini benzersiz kılmaktadır (Clavin vd., 2020: 11). Eğitimden sağlık sektörüne kadar birçok kamu kurumu blokzincir teknolojisinin yararlarını keşfetmişlerdir.

3.1.Blokzincir Teknolojisinin Yararları

Blokzincir teknolojisinin gerek kamuda gerekse özel sektörde birçok faydası bulunmaktadır. Blokzincirler, mevcut sistemlerdeki verimsizlikleri gidermek ve kamu hizmeti sunumunun etkinliğini artırmak için kullanılabilir. Örneğin, bir blok zinciri, evler, araçlar ve patentler gibi vatandaşlara ve işletmelere ait devlet lisanslı varlıklar veya fikri mülkiyet için resmi kayıt işlevi görebilir. Bir blok zinciri, her uygun kişinin yalnızca bir oy kullanmasını sağlayarak seçimlerde oy vermeyi kolaylaştırabilir. Bir blok zinciri, departmanlar, ajanslar ve diğer uzun vadeli kuruluşlar arasında ihale ve satın alma işlemlerini koordine etmek ve kolaylaştırmak için arka ofis işlevlerinde de yardımcı olabilir. Her durumda, bir blok zinciri, verimlilik ve üretkenlik açısından büyük faydalar sağlarken dolandırıcılığı ve hatayı azaltabilir (Grewal vd., 2016: 22). Kamu hizmetlerinin sağlanması için blok zincir teknolojilerinin kullanılmasıyla bazı alanlarda önemli artan faydalar gerçekleştirilebilir. Blokzinciri ile ilgili iki ana fayda grubu, artan güvenlik (veri bütünlüğünün, değişmezliğin ve kuruluşlar arasında veri tutarlılığının geliştirilmesi) ve verimlilik kazanımlarıdır (azaltılmış işlem süresi ve daha düşük maliyetler gibi). Blokzincir teknolojisi, onu kayıt tutmak için kullanan kamu kurumlarının güvenilirliğini artırabilir. Konsensüs mekanizması, olası hataları veya sahtecilik girişimlerini tespit ederek, işlemi tutarlı bir şekilde doğrulamakta ve kaydetmektedir. (Allessie, 2019: 7).

Blokzincir teknolojisi tam anlamıyla uygulandığı takdirde, günümüzde hükümetlerin toplumda yerine getirdiği idari görevlerin büyük bir bölümünü ortadan kaldırabilmektedir. (Allessie, 2019: 11). Blokzincir, dijital hükümet stratejilerinde dikkate alınan en yenilikçi teknolojilerden biridir. Faydaları şunları içermektedir (Borole, 2020: 6):

• Her türlü hükümetler arası ve kamu-özel bilgi alışverişinde ve parasal işlemlerde verimlilik kazanımları.

• Bürokrasinin azaltılması ve buna bağlı olarak yurttaşlık hizmetlerinde şeffaflık ve hesap verebilirliğin iyileştirilmesi.

Tablo 1'de blokzincir teknolojisinin 5 ayrı kategori altında hükümetler için yararları ve zorlukları yer almaktadır.

Tablo 1. Blokzincir Teknolojisi: Hükümetler İçin Yararları ve Zorlukları

Kategori	Yararlar	Zorluklar
Finansal	Azaltılmış maliyet	● Anında ödemeler ● Uzlaşma ●Sözleşmeye Dayalı Performans
Organizasyonel	● Artan güven	● Organizasyonel hazırlık

	●Şeffaflık ve denetlenebilirlik ● Artan kontrol ● İstenmeyen postalara karşı artırılmış dayanıklılık	● Liderlik taahhüdü ●Blokzincir'in benimsenmesinin bir sonucu olarak yeni kuralları yönetmenin zorluğu ● Teknolojiye hazır yönetim ● Blok zincirine uygun denetim ilkelerini tanımlamanın zorluğu
Stratejik/ Sistemik/ Çevresel	● Şeffaflık ●Dolandırıcılık ve manipülasyondan kaçınma ● Yolsuzluğun azaltılması	● Kanun ve yönetmeliklere uygunluk ●Blok zinciri özellikli hizmetlerin erişilebilirliği (dijital bölünme) ●Çevresel etkiyi değerlendirecek mekanizmaların olmaması
Bilgilendirici	● Veri bütünlüğü ve daha yüksek veri kalitesi ● İnsan hatasını azaltmak ● Bilgiye erişim ● Gizlilik ● Güvenilirlik	● Güvenlik ●Projelerin ölçeklenebilirliği ●Kullanılabilirlik ●Birlikte Çalışabilirlik/Uyumluluk ● Güvenilirlik ● Esneklik ● Maliyet etkinliği ● Hesaplama verimliliği ●Genel uygulama platformu ● Olgunlaşmamışlık ● Veri depolama ve kalite
Teknolojik	● Esneklik (kötü niyetli davranışlara karşı) ● Güvenlik ● Kalıcılık ve değişmezlik ●Azaltılmış enerji tüketimi (artan verimlilik ve işlem mekanizması)	

Kaynak: Borole, 2020: 16

Blokzincir teknolojisinin finansal açıdan yararı, maliyetlerin azalmasıdır. Organizasyonel açıdan daha şeffaf, denetlenebilir ve güven duygusunu artırıcı etkileri bulunmaktadır. Stratejik açıdan değerlendirildiğinde bu teknolojinin en önemli yararı dolandırıcılıktan kaçınma ve yolsuzluğun azaltılmasıdır. Bilgiye erişimin kolaylığı, insan hatasının azaltılması ve veri bütünlüğü bilgilendirici yararlardandır. Son kategori olan teknolojik açıdan ise yararları, güvenlik, azaltılmış enerji tüketimi ve güvenliktir. Tabloda ayrıca bu teknolojinin zararlarından bahsedilmiştir.

Genel olarak blokzincir teknolojisinin yararları, merkezden yaşanan bir sıkıntının tüm sisteme yayılmasını önlemek, aracıları sistem dışına iterek komisyonları azaltmak, bürokrasinin neden olduğu zaman ve emek kaybını düşürmek, değiştirilemeyen kayıt bilgisi oluşturmak ve bireyler için dijital kimlikler oluşturmaktır (Sert, 2019: 49). Tüm hesaplara göre, blok zincir teknolojisi yenilikçidir ve bilgileri depolama ve işleme şeklimizde devrim yaratma potansiyeline sahiptir. Blokzincir, yerel yönetim verimliliğini ve veri bütünlüğünü artırabilir ve uzun vadede maliyeti en aza indirebilir. Değişmezlik ve hacklenemezlik vaatlerine rağmen, bir blok zincirindeki bilgilerin yanlış ellere geçme riski her zaman olacaktır. Yerel yönetim liderleri, blok zincirini çevreleyen sihirli vaatlerin çoğunun abartılı

ve gerçekçi olmadığını anlayarak, blok zinciri çözümlerine şüpheci ancak açık fikirli olarak yaklaşmalıdır. Ayrıca, bir blok zinciri çözümünün uygulanmasıyla ilişkili önemli maliyetler vardır, çünkü böyle bir süreç, temel verilerin sayısallaştırılmasını ve düzenlenmesini ve ağdaki tüm gerekli katılımcılar arasında yaygın olarak benimsenmesini gerektirmektedir (Hamill, 2018: 14).

Blokzincir teknolojisinin faydalarının yanında eleştiri alan birçok özelliği de bulunmaktadır. Bu eleştirilen konular bu çalışmanın konusu olmadığı için fazla değinilmemiştir.

4. BLOKZİNCİR TEKNOLOJİSİNİN YEREL YÖNETİMLERDE KULLANIMI İLE İLGİLİ ÖRNEK UYGULAMALAR

Teknoloji çağı ile birlikte devletler en son teknolojileri kullanarak birbirleri ile rekabet etmektedir. Blokzincir teknolojisi de hükümetlerin çeşitli hizmetleri için kullandığı en son yeniliklerdendir. Oy vermeden, dijital kimlik oluşturmaya kadar farklı hizmet alanlarında kullanım olanakları bulunmaktadır.

Blokzinciri, evrensel, kalıcı, aranabilir, geri alınamaz bir kamu kayıtları deposu olma konusunda oldukça başarılıdır. Tapular, sözleşmeler ve kimlik kartları gibi tüm devlet yasal belgeleri blokzincirinde saklanabilir. Blok zinciri tabanlı bir pasaport sistemi için kod sağlayan bir proje, Dünya Vatandaşı projesidir. Proje, mevcut kriptografik araçları kullanarak uygun fiyatlı merkezi olmayan pasaport hizmetleri aracılığıyla dünya vatandaşlığı yaratmayı amaçlamaktadır (Swan, 2015: 47). ABD'li bir start-up olan BitHealth, hastaların dünyanın neresinde olurlarsa olsunlar tedavi almalarını kolaylaştırmak için sağlık kayıtlarını güvenli bir şekilde depolamak ve iletmek için Bitcoin blokzincirinin kullanımını araştırmaktadır (Grewal vd., 2016: 22). Gelişmekte olan ülkelere yapılan yardımların %30'u aracı kurumlara ödenen para ve yolsuzluk sebebiyle heba olmaktadır. Bu nedenle İrlanda Kızılhaç'ı Lübnan'da mültecilere gönderdikleri kuponları blokzincir teknolojisiyle takip etmiştir. Bu teknoloji ile ailelerin en çok hangi ürünleri aldıklarının ve yardımların kimlere yapıldığının takibi yapılmıştır (Sert, 2019: 43). Bu uygulamalar hükümetlerin blokzincir teknolojisini nasıl kullandıklarını örneklendirmektedir. Yerel yönetimler vatandaşlara en yakın yönetim birimleri oldukları için bu teknolojinin kullanımı özellikle belediyelerde daha işlevsel sonuçlar doğurmaktadır. Blokzincir yerel yönetimler içinde akıllı şehirler kapsamında kendine yer bulmaktadır.

Akıllı şehirlerde Blokzincir teknolojisini kullanmanın bazı avantajları şunlardır (Khanna vd., 2021: 3):

- Verilerimiz için güvenlik sağlamaktadır;
- Atık toplamada yardımcı olabilir ve gerçek zamanlı bilgi sağlayabilmektedir;
- Elektrik ticaretinde de faydalı olabilmektedir;
- Aynı zamanda hareketliliğe yardımcı olmaktadır ve hükümetlere gerçek zamanlı veriler sağlayabilmektedir;
- İletişimi kolaylaştırmaktadır;
- Şehir bağlantısının iyileştirilmesine yardımcı olmaktadır.

Blokzincir, insanlara birçok yönden yardımcı olabilecek teknolojileri birbirine bağlamaktadır. Bu teknolojiyi ne kadar çok kullanırsak, ondan o kadar çok fayda elde edebiliriz. Blokzincir, bir şeyleri kullanmayı ve erişimi kolaylaştırma yeteneğine ve potansiyeline sahiptir. Bu, birçok küçük ve büyük ağ oluşturmaya da yol açmıştır. Bu nedenle, şehirlerde uygulanabilecek birçok Blokzincir uygulaması vardır (Khanna vd., 2021: 8) :

- Kolay ve akıllı ödemeler: Blokzincir, ödeme yaparken güvenlik sağlamaktadır ve ödemeler yapılırken talepler ilgili sanal makinelere gönderilmektedir. Ayrıca, ödemelerle ilgili bilgileri sürekli olarak güncellemektedir;
- Kimlik Hizmetleri: Günümüzde birçok kuruluş bu teknolojiyi tanımlama amacıyla kullanmaktadır. Benzersiz oturum açma hizmetleri kullanırlar ve aynısını kullanarak kişisel kimliği doğrularlar, bu da kimlik hırsızlığı ve sahtekârlığı önlemeye yardımcı olmaktadır;
- Ulaşım Yönetimi: Araç paylaşım hizmetlerini içeren çeşitli toplu taşıma türleri için tek bir ödeme bağlantısı sağlamaktadır. Taksi ve otobüs kullanan bir kişi, Blokzincir teknolojisini kullanarak tek modda ödeme yapabilir;
- Devlet Hizmetleri: Vatandaşların belgelerinin ve kimlik bilgilerinin uygun bir şekilde kaydının tutulmasına yardımcı olmaktadır. Bu teknoloji, odaklanmış ve kişiselleştirilmiş devlet hizmetlerinin sunulmasını sağlayacaktır.

Mevcut kentsel altyapılarla ilgili dijital varlık işlemleri için pazar yaratma konusunda açık bir potansiyel bulunmaktadır ve bu teknoloji kentsel metropol hizmetlerinde yeni uygulanmaya başlamaktadır. Blokzincir, vatandaşlar, hizmet sağlayıcılar ve büyükşehir hükümetleri arasındaki yeni etkileşim ekosistemlerinin keşfedilmesine olanak sağlayacaktır. Maddi yaşam kalitemizi artıran, iş fırsatları yaratan ve metropol sakinlerine iş sağlayan platformlar oluşturma şansı sunmaktadır (Govela, 2018: 7).

Bugün şehirler, sakinlerinin hükümete güvenlerinin düşük, ancak beklentilerin yüksek olduğu bir ortamda faaliyet göstermektedir. Mahalle sakinleri, yerel yönetimlerinin duyarlı ve esnek olması ve sakinlerin bireysel endişelerine ve tercihlerine özel yanıtlar vermesi gerektiğine daha kararlı hale geldikçe, topluluk aktivizmi ve katılımı artmaktadır. Blokzincir, topluluk üyeleri için bu gibi beklentilerin karşılanmasına yardımcı olurken, topluluklara daha yüksek düzeyde özerklik ve kontrol sunmaktadır. Blokzincir teknolojisi, kamu hizmeti sunumunda ve işleyişinde devrim yaratarak onu daha verimli, esnek ve şeffaf hale getirme potansiyeline sahiptir. Blokzincir hala gelişmekte olan bir teknoloji olmasına rağmen, şimdi bir Blokzincir ortağı olma fırsatlarını keşfetmeye başlayan şehirler, yerel operasyonların ihtiyaç ve endişelerini birleştirme sürecine rehberlik etmeye yardımcı olacaktır. Şehirler, bu teknolojinin yanı sıra departmanlar arasında ve kamu ve özel kuruluşlar arasında kolaylaştırılmış koordinasyon dahil olmak üzere diğer faydalar sayesinde daha fazla verimlilik elde etme potansiyeline sahiptir (Moore vd., 2018: 12).

Zug belediyesi, uPort adlı Ethereum tabanlı bir blok zinciri kullanmıştır. Projenin amacı, kişisel verileri üçüncü bir tarafla paylaşmak ve e-devlet hizmetlerini doğrulamak için güvenilir ve kendine güvenen blokzinciri tabanlı bir kimlik sağlamaktı. Pilot uygulamanın başarısı nedeniyle belediye, hizmetleri e-oylama, kiralama ve vergi beyannamelerine kadar genişletmeyi planlamıştır. Pilot, kullanıcı sayısı arttıkça ana blokzinciri ağına taşıma planıyla Testnet1'de başlatıldı. Belediye, halka açık Ethereum ağında kendi kimliklerini oluşturmuştur ve bu da onlara verileri imzalama ve doğrulama gücü vermiştir (Borole, 2020: 20). Groningen belediyesi, yerel blok zinciri şirketi DutchChain'in yardımıyla düşük gelirli vatandaşlar için blok zinciri tabanlı bir yeniden dağıtım sistemi olan Smart Pass'ı başlatmıştır. Akıllı kuponlar spor kulüplerinde, diğer eğlence etkinliklerinde kullanılmaktadır (Borole, 2020: 22).

Haziran 2016'da Gana Toprakları Komisyonu, BenBen'den arazi için ulusal bir bilgi sistemi ve ilk olarak Accra metropolünde uygulanan bir emlak vergisi platformu üretmesini istemiştir. Sistem, yerel makamlara, finans kurumlarına, emlakçılara ve genel olarak halka bilgi sağlamak için blok zincirinden yararlanmaktadır. Diğer kullanımların yanı sıra, vergileri, yıllık gelir vergisini ve madencilik telif ücretlerini dijital olarak ödemeyi kolaylaştırmaktadır (Govela, 2018: 12). Benzer şekilde, Dubai'de, emlak piyasasının optimize edilmesinden devlet

arazi dairesi sorumludur. Birleşik Arap Emirlikleri hükümeti, 2021 yılına kadar tüm hükümet işlemlerinin %50'sinin blok zinciri üzerinden güvenli veri koruması ve değişmez, izlenebilir kayıtlarla benzersiz bir vatandaş kimlik numarası kullanarak yapılmasını hedefleyen Blokzincir Stratejisi 2021'i başlattı. Bu bilgi platformu aynı zamanda gayrimenkul, fin-tech, bankacılık, sağlık, ulaşım, şehir planlama, enerji, e-ticaret ve turizm sektörlerinde bir iş fırsatları ekosistemi açmaktadır (Govela, 2018: 12).

Bunların yanında Blokzincir'de saklanan hasta verilerine rol tabanlı ve gizlilik etkin erişim verilebilmektedir. Bu, Hindistan'daki herhangi bir hastanenin doktorlarının, bir hasta tedavi için kendilerine yaklaştığında hasta geçmişine erişmesine yardımcı olmaktadır. Paylaşılan Blokzincir altyapısı, verilerin tekrarlanmasını önlemektedir ve varlıklar üzerindeki işlem geçmişini tutarlı bir şekilde tutmaktadır (National Strategy On Blokzincir, 2021: 13). Çin, akıllı şehir altyapısı için Blokzincir tabanlı tanımlama sistemi planlamıştır. Bu sistem, şehirlerarasındaki bağlantıyı ve veri paylaşımını iyileştirmeyi amaçlayan Çin akıllı şehirlerine benzersiz, küresel bir dijital kimlik atayacaktır. Çin ayrıca Blokzincir özellikli Noter Hizmeti planlamaktadır (Natıonal Strategy On Blokzincir, 2021: 15). ABD'de gıda ve ilaç denetimi, sağlık verilerinin işlenmesinde şeffaflık ve güvenlik eksikliği sorununu çözmek için Blokzincir kullanmaktadır. İngiltere'de Gıda Standartları ajansı, gıda izlenebilirliğini artırmak için etin dağıtımını izlemek için Blokzincir kullanmaktadır. (Natıonal Strategy On Blokzincir, 2021: 15). Austin, Teksas yetkilileri, şehirdeki 7.000'den fazla evsizin kimliklerini ve hayati kayıtlarını takip etmek için MyPass adlı merkezi bir blok zinciri sistemi oluşturmak için çalışmaktadırlar. Evsiz insanlar genellikle kimlik ve diğer önemli resmi belgelerden yoksundur. Kimlik eksikliği, tıbbi hizmetler, madde bağımlılığı tedavisi ve barınma almayı zorlaştırmaktadır. MyPass, şifrelenmiş hayati kimlik belgelerini, kaybolmayacakları veya çalınamayacakları bir blok zincirinde saklamaktadır. Belgelere daha sonra cep telefonu, bilgisayar veya kısa mesaj yoluyla erişilebilir ve sağlık çalışanları ve devlet kurumları arasında paylaşılabilir (Hamill, 2018: 10). Bunlara ek olarak, Blokzinciri kullanımı yoluyla, belirli bir mülke ilişkin kamuya açık kayıtlar yerel yönetim tarafından görüntülenebilmektedir. Bir mülkle ilgili tüm tarihsel kayıtları (ör. izinler, tapular) izleme süreci basitleştirilecek ve bir araya getirilecek, böylece ilgilenen ve yetkili herhangi bir taraf bir düğmeye tıklayarak ilgili tüm bilgileri tek bir yerde görebilecektir (Hamill, 2018: 7).

5. SONUÇ

İçinde yaşadığımız teknoloji çağı ile birlikte özel sektörde kullanılan birçok uygulama kamu yönetiminde de kullanılmaya başlanmıştır. Özellikle yeni kamu yönetimi anlayışı ile değişen kamu hizmetleri kapsamında teknoloji kullanımının yaygınlaşmasının önemli faydaları olmuştur. Devletler artık bu teknolojileri kullanarak birbirleri ile rekabet eder hale gelmişlerdir. Kamuda da kullanılmaya başlanan en yeni teknoloji uygulamalarından biri blokzincir teknolojisidir. Blokzincir daha çok kripto para birimleri ile tanınmış olsa da çok farklı uygulama alanlarına sahiptir. Bu teknoloji sağlıktan eğitime kadar birçok farklı alanda uygulanmaktadır. Verilerin değiştirilmesinin zor olması, güvenirliğinin yüksek olması, merkezi bir sistem olmamasından dolayı işlemlerin kısa sürmesi, aracılar olmadığından dolayı işlem ücretlerinin olmaması gibi sebeplerle hükümetler tarafından tercih edilmeye başlanmıştır. Eğitim, sağlık, ulaşım, finans, sosyal yardımlar, blokzincir teknolojisinin en çok kullanıldığı alanlar olmuştur.

Blokzincirin, halka en yakın olan birim olması sebebi ile yerel yönetimlerde kullanılması çok daha etkili olmuştur. Özellikle belediyelerin özel sektör ile işbirliği yaparak yeni uygulamalar oluşturmasıyla yönetişim modeli de gerçekleşmiş olmaktadır. Bunun yanında özellikle sosyal yardımlar gibi finansal konularda her şey kayıt altına alınmış olacağı için halkın hükümetlere olan güveni de artacaktır. Siyasete olan güven arttıkça siyasete

katılım da artmaya başlayacaktır. Böylelikle yeni kamu yönetimi ile oluşturulmak istenen daha şeffaf, açık, katılımcı, işbirliği içinde olan yönetim anlayışına katkı yapılmış olacaktır. Bu teknolojinin diğer bir önemli yararı ise işlem sürelerini kısaltacak olması ve bürokrasiyi en düşük düzeye indirecek olmasıdır. Gerekli tüm bilgiler blokzincire kayıtlı olacağı için şehir hatta ülke değiştirecek bile olsak gereksiz evrak işleri ile uğraşmak zorunda kalınmayacaktır.

Blokzincir teknolojisinin faydalarının yanında eleştirilen başka özellikleri de bulunmaktadır. Uygulama zorlukları ve çekinceleri bu çalışmanın konusu olmadığı için fazla değinilmemiştir. Bu konu ile ilgili farklı bir çalışma yapılabilir.

KAYNAKÇA

Allessie, D., Sobolewski, M., Vaccari, L., ve Pignatelli, F. (2019). *Blokzincir For Digital Government*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Atzori, M. (2017). Blockchain Technology and Decentralized Governance: Is The State Still Necessary? *Journal of Governance and Regulation*, 6(1), ss. 45-62.

Borole, S., (2020). *Blokzincir For Local Government*, 20.04.2022 tarihinde https://www.biginnovationcentre.com/wp-content/uploads/2020/09/B4G_Report-_ CITIES.pdf adresinden alındı.

Cheng, S., Daub, M., Domeyer, A. ve Lundqvist, M. (2017), *Using Blockchain to Improve Data Management in the Public Sector*, McKinsey Digital, 10.04.2022 tarihinde https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/using-blockchain-to-improve-data-management-in-the-public-sector adresinden alındı.

Clavin, J., Duan, S., Zhang, H., Janeja, V. P., Joshi, K. P., Yesha, Y., ... ve Li, J. D. (2020). Blokchains For Government: Use Cases And Challenges. *Digital Government: Research and Practice*, *1*(3), ss. 1-21.

Criado, J. I., ve Gil-Garcia, J. R. (2019). Creating Public Value Through Smart Technologies And Strategies: From Digital Services To Artificial İntelligence And Beyond. *International Journal of Public Sector Management*, 32 (5), ss. 438-450.

Govela, A. (2018). Blockchain, a Tool For Metropolitan Governance?. *Metropolis Observatory, World Association of the Major Metropolises.* 27.03.2022 tarihinde https://www.metropolis.org/sites/default/files/metobsip5_en_1.pdf adresinden alındı.

Grewal-Carr, V., ve Marshall, S. (2016). *Blockchain Enigma. Paradox. Opportunity*. Deloitte.

Hamill, J. (2018). *Blockchain Technology-Local Government Applications And Challenges*, An International City/County Management Association (ICMA) and Government Finance Officers Association (GFOA) White Paper.

Khanna, A.; Sah, A.; Bolshev, V.; Jasinski, M.; Vinogradov, A.; Leonowicz, Z.; Jasi ´ nski, M. (2021). Blockchain: Future of e-Governance in Smart Cities. *Sustainability*, 13, ss. 1-21.

Moore, C., Rainwater, B., ve Stahl, E. (2018). *Blockchain İn Cities–Restoring Trust And Transparency İn Digital Transactions*. National League of Cities 2018 Report.

Natıonal Strategy On Blockchain. (2021). *Mınıstry Of Electronıcs & Informatıon Technology*, Government Of India.

OECD Blockchain Primer (2022). 12.03.2022 tarihinde https://www.oecd.org/finance/OECD-Blockchain-Primer.pdf adresinden alındı.

Pólvora, A. (2019). *Blokzincir Now and Tomorrow: Assessing Multidimensional Impacts of Distributed Ledger Technologies*. Publications Office of the European Union.

Sert, T. (2019). *Sorularla Blokzincir*. Türkiye Bilişim Vakfi: İstanbul.

Sılva, E. C. C., & Marques, R. M. 82021). Blockchain In Public Sector: A Systematic Literature Review. *Atoz: Novas Práticas Em İnformação E Conhecimento*; 10 (3), ss. 1-11.

Swan, M. (2015). *Blockchain: Blueprint for a new economy*. " O'Reilly Media, Inc, Sebastopol.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME: İSTANBUL, ANKARA VE İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEKLERİ

Ülkü ARIKBOĞA*

GİRİŞ

2003 yılında gerçekleştirilen kamu mali yönetimi reformu kapsamında 5018 sayılı Kanun ile Türkiye'nin gündemine giren performans esaslı bütçe sistemi, 2006 yılından itibaren merkezi yönetim kurumlarının yanı sıra, yerel yönetimler tarafından da uygulanmaya başlamıştır. Kamuda ilk defa stratejik planlama ve çok yıllı bütçeleme anlayışını getiren performans esaslı bütçe sistemi, kaynakların belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda tahsis edilerek hedeflere ulaşılma durumunun ölçümlenmesini ve raporlanmasını sağlayan bir sistem öngörmektedir. Bu sistemin etkin bir şekilde işleyebilmesi ve kendisinden beklenen faydaları sağlayabilmesi için, bütçelerin stratejik plan ve performans programında öngörülen kaynak ihtiyacı ile ilişkilendirilmesi oldukça önemlidir. Ayrıca, uygulama sonuçlarını gösteren faaliyet raporu, hem hedeflerin gerçekleşme durumu, hem de kaynakların hedefler doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı konusunda kamuoyunu bilgilendirecek ayrıntı ve açıklıkta olmalıdır.

Bu çalışmada, büyükşehir belediyelerinde performans esaslı bütçeleme sistemi ele alınarak, örnek olarak seçilen İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri kapsamında performans esaslı bütçe uygulamalarının etkinliği analiz edilmiştir. Bu çerçevede, şu üç sorunun cevabının aranması amaçlanmıştır: Büyükşehir belediye bütçeleri stratejik plan ve performans programlarında belirtilen kaynak ihtiyacı ile ilişkili bir şekilde hazırlanmakta mıdır? Büyükşehir belediyelerinin faaliyet raporları, stratejik plan ve performans programı ile belirlenen hedeflerin ve bu hedefler için öngörülen kaynak tahsisinin gerçekleşme durumunu açık ve anlaşılır bir şekilde göstermekte midir? Performans esaslı bütçe uygulamasından elde edilebilecek faydaları arttırabilmek için sistem ve uygulama nasıl geliştirilebilir?

Çalışmanın ilk iki bölümünde literatür ve mevzuat taramasından yararlanılarak performans esaslı bütçe sistemi ve bu sistemin ülkemizdeki uygulaması hakkında bilgi verilmiştir. Daha sonra örnek olarak seçilen İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin 2015-2019 dönemi stratejik planları ile bu dönemdeki performans programı, bütçe ve faaliyet raporları incelenerek performans esaslı bütçe uygulamaları analiz edilmiştir. Sonuç bölümünde analiz sonuçları genel olarak değerlendirilerek sistemin geliştirilmesine ilişkin önerilere yer verilmiştir.

* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ulku.arikboga@marmara.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3260-6763.

1. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

1.1. Performans Esaslı Bütçelemenin Tanımı ve Önemi

Kamu bütçesi; *"Kamu kesiminin gelecek bir dönem için kaynak harcama dengesini yansıtan ve parlamenter demokrasilerde yasama organının yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama konusunda verdiği yetkiyi gösteren belge"* olarak tanımlanabilir (Batırel, 2007:183). Başlangıçta mali ve hukuki işlevleri ile önem kazanan kamu bütçesine yüklenen fonksiyonlar, devletin faaliyet alanı genişledikçe artmış, bütçe bir yönetim ve planlama aracı olarak da önem kazanmaya başlamıştır. Bu bağlamda, devletler zaman içerisinde kullandıkları bütçe sistemlerinde de değişikliklere gitmek durumunda kalmıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019:83).

Kamu kesimi tarafından kullanılan bütçe sistemleri, bütçe önceliklerinin ve harcamaların devletin görevleri ve uzun dönemli vizyonu ile tutarlı olarak planlanması, mali disiplinin, verimliliğin ve yönetimin performansı nedeniyle vatandaşlara karşı sorumlu olmasının sağlanması gibi birçok fonksiyonu içerebilmektedir.

Geleneksel bütçe olarak isimlendirilen harcama kalemi bütçesi girdilere odaklanmış, paranın nereye harcandığından ziyade, ne kadar ve nasıl harcandığı ile ilgilenmiş, girdiler ile çıktılar arasında bir ilişki kurmamış, kaynakların nasıl verimli bir şekilde kullanılacağı sorusunun cevabını verememiştir. 1950'li yıllardan itibaren bütçe sisteminin bu yetersizliklerini telafi edebilmek amacıyla gerçekleştirilen bütçe reformları kapsamında program bütçe sistemi, sıfır tabanlı bütçe sistemi, performans bütçe sistemi gibi bütçe sistemleri geliştirilmiştir. Performans esaslı bütçe sistemi, son yıllarda kamu sektörünün performansına yönelik hesap verebilirliği ve kaynak tahsisinde ve yönetimde performans odaklılığı sağlayan bir bütçe sistemi olarak önem kazanmıştır (Shah and Shen, 2007:138-140).

Performans esaslı bütçe; "*bütçe ile tahsis edilecek kamu kaynaklarının düzeyini belirlemek için kamu politikalarının çıktıları, sonuçları ve etkilerine ilişkin bilgilerin sistematik olarak kullanılması"* şeklinde tanımlanmaktadır (Downes v.d., 2017:5). Performans esaslı bütçe sistemi ile bütçe kararlarında performans bilgileri sistematik olarak kullanılmakta ve karar alıcılara ve kamuoyuna harcamaların amaçları ve sonuçları hakkında bilgi sağlanarak bütçe süreçlerinin önemli ölçüde şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde gerçekleşmesi amaçlanmaktadır (OECD, 2018:6).

Performans esaslı bütçe, finansman kaynakları ile ölçülebilir sonuçlar arasında bir ilişki kurmakta, girdilerden ziyade sonuçlara odaklanmaktadır. Bu sayede kurumlar, *"Ne kadar harcadık?"* sorusunun yerine, *"Harcadığımız para ile neleri başardık"* sorusunun cevabı ile ilgilenmektedir (European Parliament, 2018:9).

Performans esaslı bütçeden beklenen yararlar şöyle özetlenebilir (Downes v.d., 2017: 5-6):

Şeffaflık: Performans bilgilerinin düzenli olarak kullanımı yoluyla karar alıcılar ve vatandaşlar yalnızca ne harcandığını değil, vatandaşlar adına ne satın alındığını da anlamaktadır. Bir başka deyişle, performans esaslı bütçe sistemi ile hangi kamu hizmetlerinin, hangi kalitede ve ne düzeyde verimli bir şekilde sunulduğu sorusunun cevabı verilmiş olur.

Hesap Verebilirlik: Performans amaç ve hedeflerinin açık bir şekilde belirlenmesi, karar alıcıların ve üst yönetimin kamu kaynaklarının kullanımı ve amaçların başarılması konusunda sorumluluk üstlenmesini sağlamaktadır.

Verimlilik: Çıktılara ve farklı alanlara tahsis edilen kaynakların etkilerine ilişkin karşılaştırılabilir veriler, birim maliyetlerinin karşılaştırılabilmesine ve zaman içinde iyileştirilmesine imkan tanıyarak, verimliliği artırmaktadır.

Kanıta Dayalı Politika Yapımı: Bütçelerin farklı sektörlerden ve karşılaştırılabilir ülke ve bölgelerden elde edilen bulgulara dayanarak sonuçlar ve etkilerle net bir şekilde ilişkilendirilmesi, politika oluşturma sürecinde kanıta dayalı bir yaklaşımın geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır.

Kültürel Değişim: Amaçların belirlenmesi, amaçlara yönelik göstergelerin planlanması ve izlenmesi, kamu yönetiminde geleneksel girdi-tabanlı modelden, performansa ve sonuçlara öncelik veren yönetişim modeline doğru bir gelişimi önemli ölçüde etkilemektedir.

Bütçe Karar Alma Süreci: İyi bir şekilde planlandığında performans bütçe sistemi yıllık ve çok yıllık bütçeleme sürecinde sınırlı kaynakların en uygun kullanımına imkan tanıyan bilgileri sağlamaktadır.

1.2. Performans Esaslı Bütçeleme Yöntemleri

OECD tarafından performans esaslı bütçeleme konusunda dört farklı yöntemden bahsedilmektedir. Bunlar; sunuma yönelik performans bütçeleme, performans bilgisine dayalı bütçeleme, doğrudan performans bütçeleme, yönetime ilişkin performans bütçelemedir.

Sunuma Yönelik Performans Bütçeleme: Bu yöntemde performans bilgileri bütçe ya da yönetimin diğer dokümanlarında sunulmaktadır. Bu bilgiler, hedefler ve sonuçlara ilişkindir ve kamu politikası konularında karar alıcılar ve vatandaşlar arasında hesap verebilirlik ve iletişimin kurulmasına ilişkin bir destek sağlar. Ancak, bu yöntemde performans bilgilerinin bütçe tahsisine ilişkin karar alma sürecinde bir rol oynaması amaçlanmaz.

Performans Bilgisine Dayalı Bütçeleme: Bu yöntemde, kaynaklar dolaylı olarak geçmiş ya da geleceğe ilişkin performans ile ilişkilendirilmektedir. Performans bilgileri bütçeye yönelik karar alma sürecinde önemli olmakla birlikte, tahsis edilecek kaynağın miktarını belirlemez ve karar alma sürecinde önceden tanımlanmış bir ağırlığa sahip değildir. Performans bilgisi karar alma sürecinde diğer bilgilerle birlikte kullanılmaktadır.

Doğrudan Performans Bütçeleme: Bu yöntemde kaynaklar elde edilen sonuçlara göre tahsis edilmektedir. Örneğin; master programından mezun olan öğrenci sayısı gelecek yıl bu programı yürüten üniversite için sağlanacak kaynağın belirlenmesinde kullanılmaktadır.

Yönetime İlişkin Performans Bütçeleme: Yönetime ilişkin performans bütçeleme son yıllarda dahil edilen yeni bir bütçeleme yöntemidir. Bu yöntemde, performans bilgileri bütçe tahsisleri ile olan bağlantılardan ziyade, yönetimsel amaçlar ve kurumsal hesap verebilirliğe daha çok odaklanmaktadır (OECD, 2007: 21-22; OECD, 2008: 2; Downes v.d., 2017: 6; OECD, 2018:7-8).

Tablo 1'de sunuma yönelik performans bütçeleme, performans bilgisine dayalı bütçeleme ve doğrudan performans bütçeleme yöntemlerinin farklılıkları gösterilmiştir.

OECD ülkeleri üzerinde yapılan incelemelerde Türkiye'nin de içinde bulunduğu 10 ülkenin sunuma yönelik performans bütçeleme, 12 ülkenin performans bilgisine dayalı bütçeleme, 8 ülkenin yönetime ilişkin performans bütçeleme sistemini kullandığı tespit edilmiştir (OECD, 2018:8). Doğrudan performans bütçeleme yöntemi ise, bu sistemin

zorluğu nedeniyle yalnızca sınırlı sayıda OECD ülkesinde bazı özel alanlarda kullanılan bir yöntemdir. (Örneğin; vize ve pasaport süreci) (OECD, 2008:2; OECD, 2018:8).

Tablo 1
Performans Esaslı Bütçeleme Yöntemleri

Yöntem	Performans Bilgisi ve Finansman İlişkisi	Planlanan ya da Gerçekleşen Performans	Bütçe Sürecinin Temel Amacı
Sunuma Yönelik Performans Bütçeleme	İlişki yok	Performans hedefleri ya da performans sonuçları	Hesap verebilirlik
Performans Bilgisine Dayalı Performans Bütçeleme	Zayıf/Dolaylı ilişki	Performans hedefleri ya da performans sonuçları	Planlama ve/veya hesap verebilirlik
Doğrudan Performans Bütçeleme	Güçlü/Doğrudan ilişki	Performans sonuçları	Kaynak tahsisi ve hesap verebilirlik

Kaynak: OECD, 2007: 21.

1.3. Performans Esaslı Bütçelemenin Başarı Koşulları

Performans esaslı bütçe sisteminden beklenen faydaların sağlanabilmesi için bu sisteme geçiş sürecinde ve uygulamada bazı hususlara dikkat edilmelidir. Bu hususlar şöyle özetlenebilir:

Performans esaslı bütçe sistemine geçiş sürecinde bu sistemin katılımcıları arasında reforma olan inanç konusunda bir fikir birliği olmalı, sistemden beklenen amaçlar ve öncelikler açıkça belirlenmelidir. Hem politikacılar, hem de uygulayıcılar performans bütçe sistemine destek olmalıdır (Shah and Shen, 2007: 171-172; OECD, 2018:3).

Harcamalar kurumların stratejik amaç ve öncelikleri ile uyumlu hale getirilmelidir. Bunu sağlamak için bütçe teklifleri ulusal, sektörel ve bölgesel gelişme planları, hükümet programları ve diğer stratejik belgelerle ilişkilendirilmelidir. Diğer yandan performans bütçe sistemi hazırlıkları sırasında gerçekçi ve güvenilir bir şekilde çok yıllı bütçeleme çerçevesi sağlanmalıdır.

Performans bütçe sistemi devlet faaliyetleri ve harcamaları ile sonuçlar arasında ilişki kurabilmelidir. Bu ilişkiyi kurabilmek için belirlenen amaçlar doğrultusunda gerekli performans bilgileri sağlanmalı, performans ölçütleri geliştirilmeli, idari sorumlulukları ve hizmet fonksiyonlarını gösterecek program yapıları kurulmalıdır. Ayrıca, harcama sınıflandırmaları program yönetimini ve sonuçlara yönelik hesap verebilirliği teşvik etmek için revize edilmelidir (OECD, 2018:3).

Performans esaslı bütçelemeyi desteklemek için insan kaynakları ve gerekli kurumsal altyapı desteklenmelidir. Kurumların idari kapasitesinin geliştirilmesi ve kurum kültürünün desteklenmesi sistemin başarısı açısından oldukça önem taşımaktadır. Bu çerçevede, performans esaslı bütçe sisteminin uygulama kapasitesini arttırabilmek için personelin eğitimi, performansı izlemek için gerekli bilgi teknolojisi altlapısının kurulması ve muhasebe sistemlerinin doğru maliyetleri gösterecek şekilde geliştirilmesi sağlanmalıdır (Mutluer vd., 2005:165; Shah and Shen, 2007: 173-175; OECD, 2018:4).

Kurumların performans sonuçlarını ve hesap verebilirliğini güçlendirmek için karar alıcılar ve sivil toplum tarafından sistematik olarak denetlenmeyi sağlayacak bir yapı

kurulmalıdır. Bu çerçevede, yasama organına sunulan yıllık bütçe ve harcama raporları performans hedefleri ve bunların ulaşılma durumu hakkında yeterli bilgileri içermeli, denetim kurumları rapor edilen performansın doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetimleri gerçekleştirmeli, vatandaşa ve medyaya bütçeye ve performans verilerine ulaşabilecekleri imkanlar sağlanmalıdır.

Performans sonuçlarını iyileştirmek için programların değerlendirilmesi ve harcamaların gözden geçirilmesine ilişkin gerekli araçlar geliştirilmelidir. Bu sayede yeni harcamalara ilişkin ön değerlendirmeler yapılabilmeli ve harcama sonrası değerlendirmeler yapılarak bulgular sistematik olarak bütçe sürecine geri bildirim sağlamalıdır.

Performans bütçe sistemini ve performans odaklı davranış ve öğrenmeyi teşvik eden bir sistem geliştirilmelidir. Devletin performansa odaklanan bir yönetim kültürünü desteklemesi, performans ölçümlerinin hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği artırmaya yönelik olarak benzer kurumlar arasında rekabeti teşvik etmesi, birey ve takımların performans amaçlarına ulaşma konusundaki görev ve sorumluluklarının tanımlanması, yöneticilerin operasyonel ve mali performansın düzenli olarak gözden geçirilmesini ve tartışılmasını sağlaması, düşük performansa yönelik ödül ve ceza uygulaması yerine öğrenme ve problem çözmeye yönelik bir uygulamanın geliştirilmesi bu konuda alınabilecek önlemler arasındadır (OECD, 2018:4-5).

2. TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ

2.1. Türkiye'de Performans Esaslı Bütçelemeye Geçiş Süreci

Performans esaslı bütçeleme sistemi Türkiye'nin gündemine 2003 yılında kamu mali yönetiminde köklü bir reforma sebep olan 5018 sayılı *"Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"* ile birlikte girmiştir. *"Kalkınma planları ve programlarda öngörülen politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirlik ve mali saydamlığı sağlamak"* kanunun amaçları arasında sayılmıştır.

Bu Kanun ile kamu idarelerinin bütçelerini performans esaslı bütçeleme sistemi ile hazırlayacakları belirtilmiş ve kamu idareleri için ilk defa stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Çok yıllı bütçeleme, iç kontrol sistemi, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi, analitik bütçe kod yapısı 5018 sayılı Kanun ile getirilen diğer yenilikler arasında yer almaktadır. Kanun performans esaslı bütçeleme sistemine ilişkin düzenlemeler konusunda Maliye Bakanlığı'nı yetkili kılmış ve sistemin uygulanmasını göstermek üzere Maliye Bakanlığı'nca yayınlanan yönetmeliklerin yanı sıra, "*Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi", "Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu", "Performans Programı Hazırlama Rehberi"* gibi uygulayıcılara yol gösterici bazı dokümanlar da hazırlanmıştır. Bu hazırlıklardan sonra 2006 yılından itibaren performans esaslı bütçeleme sistemi Türkiye'de uygulanmaya başlanmıştır (Mutluer vd., 2005: 142; Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019:155).

5018 sayılı Kanun'un *"genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini"* kapsadığı belirtilmiş ve bütçe türlerinin tanımı yapılmıştır. Bu çerçevede "*genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri"* kapsamında mahalli idareler de sayılmış ve belediyeler, il özel idareleri ve mahalli idare birlikleri mahalli idare bütçeleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla, 5018 sayılı Kanun uyarınca 2006 yılından itibaren yerel yönetimler de bütçelerini performans esaslı bütçe sistemine göre hazırlamak durumundadır.

Diğer yandan, 5018 sayılı Kanun'dan sonra yerel yönetim reformu kapsamında Türkiye'de 2004 ve 2005 yıllarında "*Belediye Kanunu", "İl Özel İdaresi Kanunu", "Büyükşehir Belediye Kanunu"* da güncellenmiş, bu kanunlarda da yerel yönetimlerin stratejik plan ve bütçe sürecine ilişkin bazı düzenlemeler yer almıştır. Bu kanunlar ile il özel idareleri ve nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelere seçimlerden itibaren 6 ay içinde stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiş, ayrıca her yıl performans programlarının hazırlanarak meclise sunulması öngörülmüştür. Ayrıca, bütçelerin stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlanması, stratejik plan ve performans programına uygun olarak gerçekleştirilen faaliyetler ile hedeflere ve bütçeye ilişkin gerçekleşme durumlarını gösteren faaliyet raporlarının her yıl hazırlanarak meclise sunulması belediyelerde belediye başkanına, il özel idarelerinde valilere verilen sorumluluklar arasındadır.

2.2. Performans Esaslı Bütçelemenin Unsurları

Maliye Bakanlığı'nın hazırladığı dokümanlarda performans esaslı bütçeleme sistemi; *"Kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak, ulaşılması istenen hedeflere ulaşılıp ulaşılamadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir."* şeklinde tanımlanmış ve stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu performans esaslı bütçelemenin temel unsurları olarak belirlenmiştir.

Ayrıca, "*Mali saydamlığı, hesap verebilirliği, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak"* sistemin temel amaçları arasında sayıldıktan sonra bu temel amaçların stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları aracılığıyla gerçekleştirileceği belirtilmiştir (Maliye Bakanlığı, 2004:12; Maliye Bakanlığı, 2009:5). Performans esaslı bütçelemenin bu üç temel unsuru ve bu unsurların performans esaslı bütçe uygulamasında üstlendikleri fonksiyonlardan aşağıda kısaca bahsedilecektir.

2.2.1. Stratejik Plan

5018 sayılı Kanun'un 9. Maddesi ile kurumlar stratejik plan hazırlamak ve bütçelerini stratejik planlarla uyumlu bir şekilde hazırlamakla yükümlü tutulmuştur. Kanunda öngörüldüğü şekliyle stratejik plan; *"kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan"* şeklinde tanımlanabilir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2006:1).

Kurumlar stratejik planlar ile kurumu etkileyen iç ve dış faktörlerin analizini yaparak kurumun yönünü tayin etmekte, amaç ve hedeflerini ve bu amaç hedeflere nasıl ulaşacağını belirlemektedir. Bir başka deyişle stratejik planlar kurumların *"Bulundukları nokta ile ulaşmak istedikleri durum arasındaki yolu tarif etmektedir."* Stratejik planlama sürecinde durum analizleri yapılarak *"Neredeyiz?";* kurumun misyon ve vizyonu ile stratejik amaç ve hedefleri tanımlanarak *"Nereye gitmek istiyoruz?"*; stratejik amaç ve hedefleri hayata geçirmeye yönelik stratejiler, faaliyet ve projeler belirlenerek *"Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?";* amaç ve hedeflere ilişkin ölçme, izleme yöntemleri ile performans göstergeleri tanımlanarak da *"Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?"* sorularına cevap aranmaktadır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2006:5-7).

Performans esaslı bütçelemede, stratejik planlar kaynakların stratejik öncelikler doğrultusunda tahsis edilmesini sağlayacak önemli belgelerdir. Ancak, stratejik planların hayata geçebilmesi ve kendisinden beklenen bu fonksiyonu yerine

getirebilmesi için, bütçe ile ilişkilendirilmesi, bir başka deyişle bu planlarda yer alan amaç ve hedeflere ilişkin gerekli olan kaynakların bütçe ile sağlanması zorunluluk taşımaktadır (Mutluer vd., 2005: 146-147). Bu bağlamda, stratejik amaç ve hedeflere ilişkin maliyetlendirmelerin doğru bir şekilde yapılması da ayrıca önemlidir.

2.2.2. Performans Programı

Performans programları stratejik planlar ile bütçe arasında ilişki kurmayı sağlayan bir araç niteliğindedir ve 5018 sayılı Kanun'un 9. maddesi uyarınca kamu idarelerinin hazırlamakla yükümlü oldukları bir dokümandır. Kurumların üst yöneticileri tarafından yıllık olarak hazırlanması gereken performans programları ile, stratejik planlarda belirtilen amaç ve hedeflere ilişkin performans hedefleri, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetler, bunlara ilişkin kaynak ihtiyacı ve izlemeye yönelik performans göstergeleri tanımlanmaktadır.

Performans programları kurumların üst yöneticilerinin gözetiminde, tüm birimlerin katılımıyla mali hizmetler birimlerinin koordinasyonunda hazırlanan bir dokümandır. Tüm birimler tarafından hazırlanan performans programları, mali hizmetler birimleri tarafından konsolide edilerek idare performans programları oluşturulmaktadır.

Performans programında yer alan performans hedefleri ile *"idarenin neyi başaracağı"*, faaliyetler ile ise *"bunların nasıl gerçekleştirileceği"* belirlenmektedir. Bu noktada, hedef ve göstergelerin tam ve doğru bir şekilde oluşturulması, hedeflere ulaştıracak doğru faaliyetlerin belirlenmesi ve bunların maliyetlerinin gerçekçi bir şekilde hesaplanması, performans esaslı bütçelemenin sağlıklı bir şekilde işlemesi ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması açısından oldukça önemlidir. Ayrıca, performans programı aşamasında gerçekleştirilen bu çalışmalar yıl sonunda faaliyet raporları aracılığıyla yapılacak performans değerlendirmelerine de temel teşkil ettiği için ayrıca titizlikle yürütülmesi gereken çalışmalardır (Maliye Bakanlığı, 2004: 16; Maliye Bakanlığı, 2009: 11-19).

Diğer yandan, performans programlarında belirlenen hedef ve faaliyetlere ilişkin kaynak ihtiyaçlarının bütçe ile ilişkilendirilmesi ve bütçede bunlar için yeterli kaynak ayrılması, bu hedef ve faaliyetlerin gerçekleşmesi ve sistemin başarısı açısından önemli koşullardan biridir.

2.2.3. Faaliyet Raporu

Faaliyet raporu, performans esaslı bütçelemenin mali saydamlık ve hesap verebilirlik amacının gerçekleşmesini sağlayan önemli bir unsurudur. 5018 sayılı Kanun'un 41. Maddesi uyarınca üst yöneticiler ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri *"hesap verme sorumluluğunun"* bir gereği olarak faaliyet raporu hazırlamakla yükümlü tutulmuştur.

Öncelikle birim yöneticileri tarafından birim faaliyet raporlarının hazırlanması ve üst yönetici tarafından birim faaliyet raporları esas alınarak idare faaliyet raporlarının oluşturularak kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir. İdare faaliyet raporları Kanuna göre "*kurum ve kuruluşların stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini"* içerecek şekilde düzenlenmelidir. Ayrıca, faaliyet raporunda; kullanılan kaynaklar, bütçe tahmini, gerçekleşmeleri, bütçe tahminine göre meydana gelen sapmalar ve nedenleri ile diğer mali bilgiler de yer almalıdır. Dolayısıyla, faaliyet raporları hem stratejik plan ve performans programlarında yer alan amaç, hedef ve faaliyetlerin, hem de bütçelerin uygulama sonuçlarını gösteren bir belge niteliğindedir.

Her yıl hazırlanan faaliyet raporlarının yasama organına (yerel yönetimler için karar organına) ve Sayıştay'a sunulması ve kamuoyu ile paylaşılması öngörülmektedir. Bu bağlamda, faaliyet raporları yoluyla yürütme organının karar organları ve kamuoyuna karşı hesap vermeleri ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi amaçlanmaktadır. Faaliyet raporlarının kendisinden beklenen bu fonksiyonu etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için, stratejik plan, performans programı ve bütçeye ilişkin gerçekleşme sonuçlarını açık ve anlaşılır bir şekilde gösterecek ayrıntıda düzenlenmesi oldukça önemlidir.

2.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminde Kullanılan Analitik Bütçe Sınıflandırması

Türkiye'de performans esaslı bütçeleme sistemine geçilen 2006 yılından bu yana kamu idarelerinin bütçelerinde analitik bütçe sınıflandırması kullanılmaktadır. Uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan analitik bütçe kod yapısı; uluslararası karşılaştırmalara, ölçmeye ve analize imkan vermesi, merkezi yönetim bütçesi dışındaki diğer kurumlarda da uygulanabilmesi gibi avantajlara sahiptir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019: 153-154).

Analitik bütçe kod yapısına göre devlet faaliyetleri, kurumsal, fonksiyonel, ekonomik ve finansman tipi olmak üzere dört başlık altında sınıflandırılmaktadır. *Kurumsal sınıflandırma*; harcamayı yapan birimleri göstermektedir. Bu sınıflandırma ile harcamalara ilişkin siyasi ve idari sorumlulukların bütçede gösterilmesi amaçlanmaktadır. *Fonksiyonel sınıflandırma* ile; devlet faaliyetlerinin türü gösterilmektedir. Bu sınıflandırma sayesinde harcamalara ilişkin sektörel ayrımlar gösterilebilmekte ve faaliyetlerin uluslararası karşılaştırmaları yapılabilmektedir. *Ekonomik sınıflandırma ile*; devletin faaliyetlerini yürütürken kullandığı mal ve hizmetlerin türleri ve bunların milli ekonomiye, gelir dağılımına ve piyasaya etkileri izlenebilmektedir. *Finansman tipi sınıflandırma* ise, mali mevzuat gereği oluşturulmuş olup, hizmetlerin hangi kaynaklarla finanse edildiğini göstermektedir ve 5018 sayılı Kanuna göre tanımlanmış bütçe türleri bu sınıflandırmada gösterilmektedir (SBB, 2022a; SBB, 2022b; SBB, 2022c). Tablo 2'de analitik bütçe kod yapısına göre dört sınıflandırma biçiminin görünümü yer almaktadır.

Tablo 2
Analitik Bütçe Kod Yapısı

KURUMSAL SINIFLANDIRMA				FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA				FİN. TİPİ	EKONOMİK SINIFLANDIRMA			
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I	II	III	IV

Kaynak: SBB 2022d'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Analitik bütçe kod yapısı harcamaların fonksiyonel kod yapısı sayesinde hangi hizmete ne kadar kaynak ayrıldığını göstermekte ve uluslararası karşılaştırmalara imkan vermekle birlikte, performans programı ile belirlenen amaç ve hedeflerin bütçe kod yapısında açıkça görülmesini sağlayamamaktadır. Kurumların amaç ve hedefleri yerine, ana fonksiyonlar itibariyle bir sınıflandırmayı gösteren bu kod yapısı plan-bütçe ilişkisini kurma noktasındaki zayıflığı nedeniyle eleştirilmektedir (Erkan, 2008: 77).

Plan-bütçe ilişkisinin mevcut sistemde performans programlarında kurulması hedeflenmiş ve performans programlarında yer alan hedef ve faaliyetlere ilişkin kaynak ihtiyaçlarının bütçenin ekonomik kod yapısı ile eşleştirilmesi öngörülmüştür. Ancak, bütçenin kod yapısının amaç ve hedeflere ilişkin kaynak tahsisini göstermeye elverişli

olmaması stratejik plan-performans programı ve bütçe ilişkisinin bütçelerde açıkça görülebilmesine engel teşkil etmektedir.

Merkezi yönetim bünyesinde yukarıda belirtilen sebeplerle analitik bütçe kod yapısının yeterli olmadığı belirtilerek 2020 yılından itibaren performans esaslı program bütçe sistemine geçilmiş ve bütçe sınıflandırmasına program hiyerarşisi dahil edilerek üst politika belgeleri ile bütçeler arasında bir dil birliğinin sağlanması hedeflenmiş ve performans programlarının da bu çerçevede hazırlanması öngörülmüştür. Bu sınıflandırmada program hiyerarşisi program, alt program, faaliyet ve projeler şeklinde hiyerarşik bir şekilde gösterilmiş, analitik bütçe sınıflandırmasında yer alan fonksiyonel sınıflandırma ise istatistiki veri üretmeye devam etmek amacıyla arka planda korunmuş ve faaliyet düzeyindeki kod yapısı ile ilişkilendirilmiştir (SBB, 2020: 1-10). Tablo 3'te program hiyerarşisinin dahil edildiği bütçe kod yapısı gösterilmiştir.

Tablo 3
Performans Esaslı Program Bütçe Kod Yapısı

PROGRAM HİYERARŞİSİ				KURUMSAL SINIFLANDIRMA				FİN. TİPİ	EKONOMİK SINIFLANDIRMA			
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I	II	III	IV

Kaynak: SBB 2022d'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Performans esaslı program bütçe sistemi merkezi yönetim kurumlarında uygulanmaya başlanmış olup, yerel yönetimler bütçelerini halen performans esaslı bütçe sistemi ve analitik bütçe kod yapısına göre düzenlemektedir. Dolayısıyla, yerel yönetimler için analitik bütçe kod yapısı nedeniyle yukarıda belirtilen sorunlar devam etmektedir.

3. İSTANBUL, ANKARA VE İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMALARININ ANALİZİ (2015-2019 DÖNEMİ)

3.1. Araştırmanın Amacı, Kapsamı ve Yöntemi

Çalışmanın bu bölümünde İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinde performans esaslı bütçe uygulamalarının analiz edilerek, etkinliğinin değerlendirilmesi ve öneriler geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede aşağıdaki sorulara cevap aranmaya çalışılmıştır:

- Büyükşehir belediye bütçeleri stratejik plan ve performans programlarında belirtilen kaynak ihtiyacı ile ilişkili bir şekilde hazırlanmakta mıdır?
- Büyükşehir belediyelerinin faaliyet raporları, stratejik plan ve performans programı ile belirlenen hedeflerin ve bu hedefler için öngörülen kaynak tahsisinin gerçekleşme durumunu açık ve anlaşılır bir şekilde göstermekte midir?
- Performans esaslı bütçe uygulamasından elde edilebilecek faydaları arttırabilmek için sistem ve uygulama nasıl geliştirilebilir?

Araştırma, Türkiye'nin üç büyük kenti olan İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin en son uygulama sonuçları çıkmış stratejik plan dönemi olan 2015-2019 yılları arasındaki performans esaslı bütçe uygulamalarını kapsamaktadır.

Örnek olarak seçilen büyükşehir belediyelerinin performans esaslı bütçe uygulamalarının analizi için öncelikle mevzuat analizi ve literatür taramasından

yararlanılarak yukarıdaki soruların cevaplanmasına yönelik belirli kriterler belirlenmiştir. Daha sonra, her üç belediyenin de 2015-2019 dönemi için performans esaslı bütçelemenin üç temel unsuru olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları belirlenen kriterler esas alınarak analiz edilmiştir. Ayrıca kurumların bütçe tahminleri ve gerçekleşme sonuçlarından da analiz kapsamında yararlanılmıştır. Son olarak, elde edilen sonuçlar değerlendirilmiş ve karşılaştırılmıştır

3.2. Araştırmanın Sonuçları

3.2.1. Stratejik Plan-Performans Programı ve Faaliyet Raporu Değerlendirme Kriterleri

Yukarıda da belirtildiği üzere, İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin performans esaslı bütçe uygulamaları analiz edilirken performans esaslı bütçelemenin üç temel unsuru olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının değerlendirilmesine yönelik bazı kriterler belirlenmiştir. Tablo 4'te bu değerlendirme kriterlerine yer verilmiştir.

Tablo 4
Stratejik Plan-Performans Programı-Faaliyet Raporu Değerlendirme Kriterleri

Stratejik Plan	Performans Programı	Faaliyet Raporu
Stratejik amaç ve hedefler birimler bazında eşleştirilmiş mi?	Hedef ve faaliyet bazlı kaynak ihtiyacı gösterilmiş mi?	Faaliyet raporu stratejik plan ve performans programı ile belirlenen hedeflerin gerçekleşme durumunu içeriyor mu?
Stratejik hedefler ve performans göstergeleri belirlenmiş mi?	Kaynak ihtiyacı stratejik planla uyumlu mu?	Faaliyet raporu performans programı ile belirlenen kaynak tahsisine ilişkin gerçekleşme durumunu içeriyor mu?
Faaliyet ve projeler belirlenmiş mi?	Kaynak ihtiyacı birimlerle ilişkilendirilmiş mi?	Hedeflerin gerçekleşme düzeyi nedir?
Amaç ve hedeflerle ilişkili maliyet tahminleri yapılmış mı?	Kaynak ihtiyacı bütçe kodları ile ilişkilendirilmiş mi?	Kaynak tahsisi tahminlerinin gerçekleşme düzeyi nedir?
Gelir türleri itibariyle stratejik döneme ilişkin kaynak tahmini yapılmış mı?	Kaynak ihtiyacı stratejik hedeflere ilişkin kaynak ihtiyacı ve diğer kaynak ihtiyacı şeklinde sınıflandırılmış mı?	Sunulan bilgiler açık ve anlaşılır nitelik taşıyor mu?
Sunulan bilgiler açık ve anlaşılır nitelik taşıyor mu?	Kaynak ihtiyacı gider bütçesi ile uyumlu mu?	
	Sunulan bilgiler açık ve anlaşılır nitelik taşıyor mu?	

Kaynak: DPT, 2006; Maliye Bakanlığı, 2004; Maliye Bakanlığı 2009 ve Gözlükaya, 2020:158-159'dan yararlanılarak oluşturulmuştur.

3.2.2. Stratejik Plan Analizi

Tablo 5'te İstanbul, Anakara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin 2015-2019 dönemi stratejik planlarının Tablo 4'te gösterilen kriterler çerçevesinde analiz sonuçlarına yer verilmiştir.

Belirtilen döneme ilişkin stratejik planlar incelendiğinde; her üç büyükşehir belediyesinin stratejik planında da, stratejik amaç ve hedeflere, bu amaç ve hedeflerin ölçülmesini sağlayacak performans göstergelerine ve amaç ve hedeflerin hayata

geçirilmesini sağlayacak faaliyet ve projelere yer verildiği görülmektedir. Yine her üç büyükşehir belediyesinde de stratejik amaç ve hedefler birimler bazında eşleştirilmiştir. Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinde amaç ve hedefler daire başkanlıkları bazında eşleştirilmişken, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde Müdürlükler bazında bir eşleştirme de yapılmıştır.

Tablo 5
Stratejik Plan Analizi (2015-2019 Dönemi)

Değerlendirme Kriterleri	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Ankara Büyükşehir Belediyesi	İzmir Büyükşehir Belediyesi
Stratejik amaç ve hedefler birimler bazında eşleştirilmiş mi?	**Evet** (Müdürlükler bazında eşleştirme yapılmış)	**Evet** (Daire Başkanlıkları bazında eşleştirme yapılmış)	**Evet** (Daire Başkanlıkları bazında eşleştirme yapılmış)
Stratejik hedefler ve performans göstergeleri belirlenmiş mi?	**Evet** (Her bir stratejik amacın altında stratejik hedef ve performans göstergeleri belirlenmiş)	**Evet** (Her bir stratejik amacın altında stratejik hedef ve performans göstergeleri belirlenmiş)	**Evet** (Her bir stratejik amacın altında stratejik hedef ve performans göstergeleri belirlenmiş)
Faaliyet ve projeler belirlenmiş mi?	**Evet** (Yıllar itibariyle faaliyet ve projelere yer verilmiş)	**Evet** (Yıllar itibariyle faaliyet ve projelere yer verilmiş)	**Evet** (Yıllar itibariyle faaliyet ve projelere yer verilmiş)
Amaç ve hedeflerle ilişkili maliyet tahminleri yapılmış mı?	**Evet** (Yıllar itibariyle ve 5 yılın toplamı olarak maliyet tahminleri amaç ve hedef bazlı yapılmış)	**Evet** (Yıllar itibariyle maliyet tahminleri amaç ve hedef bazlı yapılmış, ancak 5 yıllık ve yıllık toplam maliyet bulunmamakta)	**Evet** (Yıllar itibariyle ve 5 yılın toplamı olarak maliyet tahminleri amaç ve hedef bazlı yapılmış)
Gelir türleri itibariyle stratejik döneme ilişkin kaynak tahmini yapılmış mı?	**Hayır** (Plan sadece geçmiş yıl analizlerini içermekte)	**Hayır**	**Evet (**Gelir türleri itibariyle kaynak tablosu 5 yıl için yapılmış)
Sunulan bilgiler açık ve anlaşılır nitelik taşıyor mu?	**Evet** (Bilgiler açık, anlaşılır ve detaylı bir şekilde tablolaştırılarak sunulmuş)	**Kısmen** (Yıllık ve 5 yıllık toplam maliyetler sunulmamış)	**Evet** (Bilgiler açık, anlaşılır ve detaylı bir şekilde tablolaştırılarak sunulmuş)

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2015-2019; Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2015-2019; İzmir Büyükşehir Belediyesi, 2015-2019'dan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Önceki başlıklarda da ifade edildiği üzere, performans esaslı bütçeleme sisteminde stratejik planların kendisinden beklenen fonksiyonu yerine getirebilmesi stratejik plan-bütçe ilişkisinin kurulabilmesi, bir başka deyişle, stratejik planlarda belirlenen amaç, hedef, faaliyet ve projeler için bütçelerde yeterli ödenek tahsisinin yapılması gerekmektedir. Bunun için de stratejik amaç ve hedeflere ilişkin maliyet tahminlerinin doğru bir şekilde yapılması ve stratejik planlarda gösterilmesi önem taşımaktadır.

Örnek olarak seçilen büyükşehir belediyelerinin stratejik planları incelendiğinde; amaç ve hedeflere ilişkin maliyet tahminlerinin her üç büyükşehir belediyesinde de yıllar itibariyle yapıldığı görülmektedir. Ancak, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planlarında hem amaç ve hedef bazlı maliyet tahminleri, hem bu amaç ve hedeflere ilişkin yıllık ve 5 yıllık toplam maliyetleri görebilmek mümkün iken, Ankara

Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planında yıllık ve 5 yıllık toplam maliyetler gösterilmemiştir. Bu durum, Ankara Büyükşehir Belediyesi stratejik planının açıklık ve anlaşılırlık açısından gelişime açık yönünü oluşturmaktadır.

Diğer yandan, *"Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu"*nda, stratejik planların kurumların stratejik plan dönemine ilişkin gelir türleri itibariyle finansman kaynağı tahminlerini içermesi beklenmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2006). Bunu yaparak kurumlar, gelecek 5 yıllık dönemde stratejik amaç ve hedeflerini karşılayabilecek gelir potansiyelleri hakkında öngörüde bulunacaklardır. Yapılan analizde stratejik plan dönemine ilişkin gelir türleri itibariyle kaynak tahmininin yalnızca İzmir Büyükşehir Belediyesi'nde yapıldığını, İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planlarında kaynak tahmini tablolarının yer almadığı görülmektedir.

3.2.3. Performans Programı Analizi

Tablo 6'da İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin 2015-2019 dönemi performans programlarının Tablo 4'te gösterilen kriterler çerçevesinde analiz sonuçlarına yer verilmiştir.

İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin 2015-2019 yılları arasındaki performans programları incelendiğinde; her üç büyükşehir belediyesinde de, stratejik hedef ve faaliyetler bazında ve yıllık toplam kaynak ihtiyacının performans programlarında gösterildiği ve kaynak ihtiyacının birimlerle ilişkilendirildiği görülmektedir.

Performans programlarında belirtilen kaynak ihtiyaçlarının stratejik planlarda öngörülen yıllık kaynak ihtiyacı ile uyumlu olup olmadığı incelendiğinde ise, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinde stratejik plan döneminin ilk yılı için öngörülen kaynak ihtiyacı tahminin stratejik planlarla uyumluluk oranı daha yüksek iken, ilerleyen yıllarda uyumluluk oranının giderek düştüğü görülmektedir (Bkz. Tablo 7 ve Tablo 8). Bu durum, stratejik planlar hazırlanırken uzun vadeli kaynak ihtiyacının yeterince gerçekçi bir şekilde öngörülemediğini göstermektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2019 stratejik planında amaç ve hedeflerin yıllık toplam maliyeti gösterilmediği için bu karşılaştırma Ankara Büyükşehir Belediyesi için yapılamamıştır.

Ayrıca, yine her üç büyükşehir belediyesinin performans programında yer alan tablolarda kaynak ihtiyacı; stratejik hedeflerle ilişkili kaynak ihtiyacı ve diğer kaynak ihtiyacı şeklinde iki ayrı başlık altında sınıflandırılarak, stratejik hedeflere ilişkin kaynak ihtiyacının ve bütçede yer alacak toplam kaynak ihtiyacının ayrıca görülebilmesi sağlanmıştır. Tablo 9, 10 ve 11'de bu ayrımı görmek mümkündür. Buna göre; stratejik amaçlara ilişkin performans hedeflerinin gerektirdiği kaynak ihtiyacının toplam kaynak ihtiyacı içindeki payı 2015-2019 yılları arasında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde yüzde 74 ile 79 arasında, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde yüzde 61 ile 75 arasında[1], İzmir Büyükşehir Belediyesinde yüzde 62 ile 69 arasında değişmektedir.

Her üç büyükşehir belediyesinin performans programları ile yıllık bütçeler karşılaştırıldığında, performans programında yer alan toplam kaynak ihtiyacı ile yıllık gider bütçe toplamlarının uyumlu olduğu görülmektedir (Bkz. Tablo 9, 10 ve 11). Bu durum, performans programında yer alan toplam kaynak ihtiyacı için bütçede yeterli kaynak ayrıldığı şeklinde yorumlanabilse de, stratejik amaçlara yönelik performans

[1] Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2015 yılı performans programında yeterli veri bulunmadığı için 2015 yılı için bu hesaplama yapılamamıştır.

hedefleri için gereken kaynağın bütçe ödeneklerine yansıdığını bütçe dokümanlarından açıkça görebilme imkanı bulunmamaktadır.

Önceki başlıklarda analitik bütçe kod yapısına ilişkin açıklamalarda da belirtildiği üzere, günümüzde yerel yönetimler için kullanılan analitik bütçe kod yapısı, performans programında belirlenen stratejik amaç ve hedeflere ilişkin kaynak tahsisini açıkça gösterecek bir yapıya sahip değildir. Analitik bütçe kod yapısı ile birimlere, hizmet türlerine ve harcama kalemlerine göre bir sınıflandırma mevcut olup, performans programında görülen performans hedeflerine ilişkin kaynak ihtiyacı ve diğer kaynak ihtiyacı ayrımını bütçe sınıflandırmasında görme imkanı bulunmamaktadır.

Tablo 6
Performans Programı Analizi (2015-2019 Dönemi)

Değerlendirme Kriterleri	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Ankara Büyükşehir Belediyesi	İzmir Büyükşehir Belediyesi
Hedef ve faaliyet bazlı kaynak ihtiyacı gösterilmiş mi?	**Evet** (Hedef, faaliyet ve projeler bazında 3 yıllık kaynak ihtiyacı gösterilmiş)	**Evet** (Hedef, faaliyet ve projeler bazında yıllık kaynak ihtiyacı gösterilmiş)	**Evet** (Hedef, faaliyet ve projeler bazında yıllık kaynak ihtiyacı gösterilmiş)
Kaynak ihtiyacı stratejik planla uyumlu mu?	**Kısmen** (2015 yılından sonra uyumluluk azalmış, toplamda yüzde 36 oranında sapma var)	**Yeterli Veri Yok**(Stratejik planda toplam yıllık rakamlara ilişkin veri bulunmamakta, amaç ve hedef bazında stratejik plan ve performans programındaki kaynak ihtiyaçları farklılaşmış)	**Kısmen** (Toplamda yüzde 50 oranında sapma var)
Kaynak ihtiyacı birimlerle ilişkilendirilmiş mi?	**Evet** (Daire başkanlıkları bazında eşleştirme mevcut)	**Evet** (Daire başkanlıkları bazında eşleştirme mevcut)	**Evet** (Daire başkanlıkları bazında eşleştirme mevcut)
Kaynak ihtiyacı bütçe kodları ile ilişkilendirilmiş mi?	**Evet** (Bütçenin ekonomik sınıflandırması çerçevesinde birimler bazında ilişki kurulmuş)	**Hayır** (Bütçe kodları ile ilişkilendirme bulunmuyor)	**Evet** (Bütçenin ekonomik sınıflandırması çerçevesinde birimler bazında ilişki kurulmuş)
Kaynak ihtiyacı stratejik hedeflere ilişkin kaynak ihtiyacı ve diğer kaynak ihtiyacı şeklinde sınıflandırılmış mı?	**Evet**	**Evet** (2015 yılı dışında)	**Evet**
Kaynak ihtiyacı gider bütçesi ile uyumlu mu?	**Evet** (Toplam kaynak ihtiyacı gider bütçesi ile yüzde 100 uyumlu)	**Evet** (Yüzde 100'e yakın)	**Evet** (Yüzde 100'e yakın)
Sunulan bilgiler açık ve anlaşılır nitelik taşıyor mu?	**Evet** (Bilgiler açık, anlaşılır ve detaylı bir şekilde tablolaştırılarak sunulmuş)	**Kısmen** (Faaliyet maliyetleri tablosu ve ekonomik kodlar bulunmuyor)	**Evet** (Bilgiler açık, anlaşılır ve detaylı bir şekilde tablolaştırılarak sunulmuş

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2015a, 2016a, 2017a, 2018a, 2019a; Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2015a, 2016a, 2017a, 2018a, 2019a; İzmir Büyükşehir Belediyesi, 2015a, 2016a, 2017a, 2018a, 2019a'dan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Türkiye'de performans esaslı bütçe sistemi kurgulanırken performans programı bütçe uyumunun, performans programlarında amaç ve hedefler için öngörülen kaynak ihtiyacının bütçe kodları ile (ekonomik sınıflandırma ile) ilişkilendirilmesi yoluyla sağlanması amaçlanmış ve performans programlarında bu ilişkilere yer verilmesi öngörülmüştür (Maliye Bakanlığı, 2009).

Tablo 7
İstanbul Büyükşehir Belediyesi
Stratejik Plan ve Performans Programı Kaynak İhtiyacı Uyumu

Yıllar	Stratejik Plan Kaynak İhtiyacı	Performans Programı Kaynak İhtiyacı	Performans Programı/ Stratejik Plan (%)
2015	9.056.697	9.021.827	99,6
2016	12.852.519	16.100.000	125,3
2017	14.963.628	18.500.000	123,6
2018	15.007.262	20.100.000	133,9
2019	12.402.056	23.800.000	191,9
TOPLAM	**64.282.162**	**87.521.827**	**136,2**

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2015-2019 ve 2015a, 2016a, 2017a, 2018a, 2019a'dan yararlanarak oluşturulmuştur.

Tablo 8
İzmir Büyükşehir Belediyesi
Stratejik Plan ve Performans Programı Kaynak İhtiyacı Uyumu

Yıllar	Stratejik Plan Kaynak İhtiyacı	Performans Programı Kaynak İhtiyacı	Performans Programı/ Stratejik Plan (%)
2015	2.210.000,00	2.458.716,50	111,3
2016	2.493.736,10	2.803.235,90	112,4
2017	2.461.197,10	3.396.654,50	138
2018	2.023.009,50	3.666.500,00	181,2
2019	1.769.057,10	3.881.732,00	219,4
TOPLAM	**10.956.999,80**	**16.206.838,90**	**147,9**

Kaynak: İzmir Büyükşehir Belediyesi, 2015-2019 ve 2015a, 2016a, 2017a, 2018a, 2019a'dan yararlanarak oluşturulmuştur.

Tablo 9
İstanbul Büyükşehir Belediyesi
Performans Programları Kaynak İhtiyacı ve Bütçe Tahminleri
(2015-2019, Bin TL.)

Yıllar	Bütçe Tahmini	Performans Hedefleri Kaynak İhtiyacı	Performans Hedefleri Dışı Kaynak İhtiyacı	Performans Programındaki Toplam Kaynak İhtiyacı	Performans Hedefleri Kaynak İhtiyacı/Bütçe (%)
2015	12.250.000	9.021.827	3.228.173	12.250.000	73,6
2016	16.100.000	12.327.081	3.772.919	16.100.000	76,6
2017	18.500.000	14.364.317	4.135.683	18.500.000	77,6
2018	20.100.000	15.806.633	4.293.367	20.100.000	78,6
2019	23.800.000	17.712.585	6.087.415	23.800.000	74,4

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2015-2019 ve 2015a, 2015b, 2016a, 2016b, 2017a, 2017b, 2018a, 2018b, 2019a ve 2019b'den yararlanarak oluşturulmuştur.

Örnek kapsamındaki belediyeler incelendiğinde; İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin performans programlarında amaç ve hedeflere ilişkin kaynak ihtiyacının birim bazlı olarak bütçenin ekonomik kod yapısı ile ilişkilendirildiği görülmektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin performans programlarında ise bu ilişki kurulmamıştır. Bu durum, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin performans programının açıklık ve mali saydamlık açısından gelişime açık bir yönünü oluşturmaktadır.

Bu bağlamda, yerel yönetimlerde analitik bütçe kod yapısının performans hedeflerine ilişkin kaynak ihtiyacını gösterecek şekilde revize edilmesinin performans programı-bütçe ilişkisinin daha net bir şekilde kurulabilmesi ve açıklık ve mali saydamlığın sağlanması açısından faydalı olacağı düşünülmektedir.

Tablo 10
Ankara Büyükşehir Belediyesi
Performans Programları Kaynak İhtiyacı ve Bütçe Tahminleri
(2015-2019 Bin TL.)*

Yıllar	Bütçe Tahmini	Performans Hedefleri Kaynak İhtiyacı	Performans Hedefleri Dışı Kaynak İhtiyacı	Performans Programındaki Toplam Kaynak İhtiyacı	Performans Hedefleri Kaynak İhtiyacı/Bütçe (%)
2016	4.235.000	3.153.884	1.082.366	4.236.250	74,47
2017	5.902.000	3.664.778	2.238.597	5.903.375	62,09
2018	8.000.100	5.207.425	2.792.975	8.000.400	65,09
2019	8.800.000	5.387.523	3.412.477	8.800.000	61,22

*2015 yılı performans programında yeterli veri olmaması nedeniyle 2015 yılı hesaplanamamıştır.
Kaynak: Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2015-2019 ve 2016a, 2016b, 2017a, 2017b, 2018a, 2018b, 2019a ve 2019b'den yararlanarak oluşturulmuştur.

Tablo 11
İzmir Büyükşehir Belediyesi
Performans Programları Kaynak İhtiyacı ve Bütçe Tahminleri
(2015-2019 Bin TL.)

Yıllar	Bütçe Tahmini	Performans Hedefleri Kaynak İhtiyacı	Performans Hedefleri Dışı Kaynak İhtiyacı	Performans Programındaki Toplam Kaynak İhtiyacı	Performans Hedefleri Kaynak İhtiyacı/Bütçe (%)
2015	3.892.000	2.458.716,50	1.433.283,50	3.892.000	63,2
2016	4.485.000	2.803.235,90	1.681.764,10	4.485.000	62,5
2017	4.950.000	3.396.654,50	1.553.345,50	4.950.000	68,6
2018	5.450.000	3.666.500,00	1.783.500,00	5.450.000	67,3
2019	5.995.000	3.881.732,00	2.113.268,00	5.995.000	64,7

Kaynak: İzmir Büyükşehir Belediyesi, 2015-2019 ve 2015a, 2015b, 2016a, 2016b, 2017a, 2017b, 2018a, 2018b, 2019a ve 2019b'den yararlanarak oluşturulmuştur.

3.2.4. Faaliyet Raporu Analizi

Tablo 12'de İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin 2015-2019 dönemi faaliyet raporlarının Tablo 4'te gösterilen kriterler çerçevesinde analiz sonuçlarına yer verilmiştir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin üçüncü temel unsuru olan ve sistemin açıklık ve mali saydamlık amacına en fazla katkı sağlayan faaliyet raporlarının kendisinden beklenen bu fonksiyonu etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için, performans programı

ve bütçeye ilişkin gerçekleşme sonuçlarını açık ve anlaşılır bir şekilde gösterecek şekilde düzenlenmesi oldukça önemlidir.

Yapılan analiz çerçevesinde; her üç büyükşehir belediyesinin faaliyet raporlarında da amaç ve hedeflere ilişkin gerçekleşme bilgilerinin yer aldığı görülmektedir. İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin faaliyet raporlarında amaç ve hedef bazlı gerçekleşmelerin yanı sıra, performans programında yer alan tüm hedeflerin toplam gerçekleşme yüzdesi, bir başka deyişle performans programının başarı yüzdesi de hesaplanmıştır. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet raporunda ise yalnızca amaç ve hedef bazlı gerçekleşme yüzdeleri yer almakta olup, tüm hedeflerin toplamına ilişkin gerçekleşme yüzdesi gösterilmemiştir.

Tablo 12
Faaliyet Raporu Analizi (2015-2019 Dönemi)

Değerlendirme Kriterleri	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Ankara Büyükşehir Belediyesi	İzmir Büyükşehir Belediyesi
Faaliyet raporu, stratejik plan ve performans programı ile belirlenen hedeflerin gerçekleşme durumunu içeriyor mu?	**Evet** (Hedef bazlı, ana alanlar ve toplam itibariyle gerçekleşme yüzdeleri verilmiş)	**Kısmen** (Sadece amaç ve hedef bazlı verilmiş, daire başkanlıkları bazında ve toplam olarak gerçekleşme yüzdeleri bulunmuyor)	**Evet** (Hedef bazlı, sektörler ve toplam gerçekleşme yüzdeleri verilmiş)
Faaliyet raporu performans programı ile belirlenen kaynak tahsisine ilişkin gerçekleşme durumunu içeriyor mu?	**Kısmen** (Stratejik amaç ve hedefler bazında gerçekleşen harcamalar sunulmuş, ancak performans programında yapılan tahminlerle bir karşılaştırma yapılmamış)	**Hayır**	**Evet** (Stratejik hedefler bazında yapılan harcama tahminleri ve gerçekleşmeler sunulmuş)
Hedeflerin gerçekleşme düzeyi nedir?	5 yıllık ortalama yüzde 93 düzeyindedir.	Veri yeterli değil	5 yıllık ortalama yüzde 93 düzeyindedir.
Kaynak tahsisi tahminlerinin gerçekleşme düzeyi nedir?	5 yıllık ortalama yüzde 102 düzeyindedir	Veri yeterli değil	5 yıllık ortalama yüzde 95 düzeyindedir.
Sunulan bilgiler açık ve anlaşılır nitelik taşıyor mu?	**Kısmen** (Performans programında öngörülen kaynak tahsisleri ile gerçekleşmeleri hedef bazında detaylı olarak karşılaştırılmamış)	**Hayır** (Hedef ve kaynak tahsisi gerçekleşmeleri hesaplanamıyor, hedeflerin gerçekleşme durumu hedef bazlı sunulmuş, toplam ve daire başkanlığı bazında sunulmamış, kaynak tahsisi gerçekleşmeleri sunulmamış)	**Evet** (Sunulan bilgiler açık ve anlaşılır bir şekilde sunulmuştur, veriler detaylı analize imkan vermektedir.)

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2015c, 2016c, 2017c, 2018c, 2019c; Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2015c, 2016c, 2017c, 2018c, 2019c; İzmir Büyükşehir Belediyesi, 2015c, 2016c, 2017c, 2018c, 2019c'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Performans programında yer alan kaynak tahsisine ilişkin gerçekleşme yüzdelerinin faaliyet raporlarında yer alıp almadığı incelendiğinde; İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin faaliyet raporlarında bu bilgilerin yer aldığı, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet raporunda ise kaynak tahsisine ilişkin gerçekleşme verilerinin yer almadığı görülmektedir. Diğer yandan, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet raporunda performans hedeflerine ilişkin harcama rakamları tek başına tablo halinde verilmiş, performans programında yer alan tahminlerle gerçekleşmeleri karşılaştıran bir tablo sunulmamışken, İzmir Büyükşehir Belediyesi'nde böyle bir karşılaştırmaya da yer verilmiştir. Bu durum, faaliyet raporunu inceleyen kişiler için performans programı bilgilerine ayrıca ulaşmadan rahatlıkla karşılaştırma yapılabilmesini sağlamaktadır.

Tablo 13 ve Tablo 14'te İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin performans hedeflerinin ve bu hedeflere ilişkin yapılan harcamaların gerçekleşme yüzdeleri gösterilmiştir. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet raporlarında hem hedeflerin toplamına, hem de hedeflerin gerektirdiği harcamalara ilişkin gerçekleşme verileri bulunmaması nedeniyle bu bilgiler sunulamamıştır.

Tablo 13
İstanbul Büyükşehir Belediyesi
Hedefler ve Kaynaklara İlişkin Gerçekleşme Yüzdeleri

Yıllar	Performans Hedefleri İçin Tahmin Edilen Bütçe/ Gerçekleşen Bütçe (%)	Performans Hedefi Başarı Yüzdesi
2015	97	94
2016	95	93
2017	113	96
2018	117	94
2019	91	89
Ortalama	**102**	**93**

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2015a, 2016a, 2017a, 2018a, 2019a ve 2015c, 2016c, 2017c, 2018c, 2019c'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 14
İzmir Büyükşehir Belediyesi
Hedefler ve Kaynaklara İlişkin Gerçekleşme Yüzdeleri

Yıllar	Performans Hedefleri İçin Tahmin Edilen Bütçe/ Gerçekleşen Bütçe (%)	Performans Hedefi Başarı Yüzdesi
2015	84	97
2016	95	91
2017	99	94
2018	95	94
2019	103	91
Ortalama	**95**	**93**

Kaynak: İzmir Büyükşehir Belediyesi 2015a, 2016a, 2017a, 2018a, 2019a ve 2015c, 2016c, 2017c, 2018c, 2019c'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 13 ve 14 incelendiğinde, 2015-2019 yıllarını kapsayan dönemde performans hedeflerine ilişkin başarı yüzdesinin hem İstanbul, hem de İzmir Büyükşehir

Belediyesi'nde ortalama yüzde 93 düzeyinde olduğu görülmektedir. Performans hedeflerine ilişkin harcamaların gerçekleşme yüzdesi ise söz konusu dönemde İstanbul'da ortalama yüzde 102, İzmir'de ortalama yüzde 95 düzeyinde gerçekleşmiştir. Hedeflere ve kaynak tahsislerine ilişkin bu gerçekleşme yüzdeleri, faaliyetlere ilişkin planlarda kaydedilen başarının yanı sıra, performans programları için yeterli kaynağın bütçede ayrıldığının bir göstergesi olarak da değerlendirilebilir.

Son olarak, bu bilgiler eşliğinde faaliyet raporları açıklık ve anlaşılırlık açısından değerlendirildiğinde ise; İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin faaliyet raporlarının Ankara'ya göre, İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet raporlarının ise İstanbul'a göre daha açık ve anlaşılır bir nitelik taşıdığı söylenebilir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet raporları hem hedeflere, hem de kaynak tahsisine ilişkin yeterli bilgileri içermekle birlikte, kaynak tahsisine ilişkin gerçekleşmelerin performans programlarındaki tahminlerle karşılaştırılması raporun açıklık ve mali saydamlık açısından değerini arttıracaktır.

SONUÇ

Bu çalışmada büyükşehir belediyelerinde performans esaslı bütçeleme sistemi ele alınarak, örnek olarak seçilen İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri kapsamında performans esaslı bütçe uygulamalarının etkinliği analiz edilmiştir. Yapılan analizin sonuçları aşağıda özetlenmiştir.

"Büyükşehir belediye bütçeleri stratejik plan ve performans programlarında belirtilen kaynak ihtiyacı ile ilişkili bir şekilde hazırlanmakta mıdır?" sorusu kapsamında 2015-2019 dönemine ilişkin stratejik plan, performans programları ve bütçeler üzerinden yapılan analizler çerçevesinde şu tespitlerde bulunulmuştur:

- Her üç büyükşehir belediyesinin stratejik planında da amaç ve hedeflere ilişkin maliyetlendirme yapılmıştır. Ancak, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planında maliyetlendirmeler yalnızca amaç ve hedef bazlı gösterilmiş, yıllık ve 5 yıllık toplam maliyetler gösterilmemiştir.
- Her üç büyükşehir belediyesinde de hedeflere ve faaliyetlere ilişkin kaynak ihtiyaçları ve toplam kaynak ihtiyaçları performans programlarında gösterilmiştir.
- Performans programlarında yer alan kaynak ihtiyaçları ile stratejik planlarda yer alan kaynak ihtiyaçları arasındaki uyum İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinde stratejik plan döneminin ilk yılında büyük oranda sağlanmışken, diğer yıllarda uyum oranı azalmıştır. (Ankara için yeterli veri bulunmamaktadır.)
- Performans programlarında kaynak ihtiyaçlarının bütçenin ekonomik kodları ile ilişkilendirilmesi İstanbul ve İzmir'de başarılı bir şekilde yapılmışken, Ankara'da bütçe kodları ile hedef ve faaliyetlere ilişkin kaynak ihtiyaçları arasında böyle bir ilişki görülememektedir.
- Kurumların performans programı incelemelerinden yola çıkarak, performans programı-bütçe ilişkisinin İstanbul ve İzmir'de kurulduğu, Ankara'da ise bu ilişkinin belirsiz olduğu söylenebilir.
- Bütçe üzerinden yapılan incelemelerden yola çıkarak, yerel yönetimlerde uygulanan analitik bütçe kod yapısının performans hedeflerine ayrılan kaynak tahsisini ayrıca göstermemesi nedeniyle, performans programı-bütçe ilişkisini

açıkça görmek pek mümkün değildir. Bu durum, performans esaslı bütçe sisteminin gelişime açık yönünü göstermektedir.

"Büyükşehir belediyelerinin faaliyet raporları, stratejik plan ve performans programı ile belirlenen hedeflerin ve bu hedefler için öngörülen kaynak tahsisinin gerçekleşme durumunu açık ve anlaşılır bir şekilde göstermekte midir?" sorusu kapsamında 2015-2019 dönemine ilişkin faaliyet raporları üzerinden yapılan analizler çerçevesinde şu tespitlerde bulunulmuştur:

- Faaliyet raporlarının performans programı ile belirlenen hedeflere ve harcamalara ilişkin gerçekleşme verilerini içermesi açısından, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin verileri Ankara'ya göre, İzmir'in verileri ise İstanbul'a göre daha açık ve anlaşılır bir niteliktedir.
- İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin faaliyet raporlarında hem hedeflerin, hem de hedefler için öngörülen harcamaların gerçekleşmeleri görülebilmektedir. İzmir'de İstanbul'dan farklı olarak harcamaların gerçekleşmeleri performans programı öngörüleri ile de karşılaştırmalı bir tablo olarak sunulmuştur.
- Ankara'da ise yalnızca hedeflere ilişkin gerçekleşmeler hedef bazlı görülebilmekte, kurumun tüm hedeflerini içeren toplam başarısı ölçülememektedir. Ayrıca, hedefler için öngörülen harcamaların gerçekleşmeleri de Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet raporlarında yer almamıştır.

Sonuç olarak, 2015-2019 dönemi için uygulama sonuçları incelenen büyükşehir belediyelerinden İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinde gerek performans programı-bütçe ilişkisi, gerekse açıklık ve mali saydamlık açısından belirli bir gelişme kaydedilmişken, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin her iki alanda da gelişime açık yönleri bulunmaktadır.

Türkiye'de temel amacı "*Mali saydamlığı, hesap verebilirliği, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak"* şeklinde ifade edilen performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulamada başarılı olabilmesi için hem sistemde, hem de uygulamada iyileştirmeler yapılmalıdır. Bu kapsamda, uygulama kapasitesinin gelişmesi ve sistemin gerektirdiği kültür dönüşümünün sağlanabilmesi için yerel yönetimlere destek verilmesi uygulamanın etkinliği konusunda faydalı olabilecektir. Bu çerçevede, *performans esaslı bütçe uygulamasından elde edilebilecek faydaları arttırabilmek için sistemin ve uygulamanın geliştirilmesi hususunda* aşağıda bazı önerilere yer verilmiştir:

- Özellikle kurumsal kapasitesi çok gelişmemiş ve ilk defa stratejik plan uygulamasına geçecek olan belediyeler için Maliye Bakanlığı, belediye birlikleri vb. kurumlar tarafından eğitim ve danışmanlık desteği sağlanarak bu konudaki farkındalığın ve bilincin arttırılması sağlanmalıdır.
- Belediyelerin bilişim altyapısı güçlendirilmelidir.
- Sayıştay denetimlerinde performans denetimleri daha etkin bir şekilde yapılarak, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunun kılavuzlara uygun bir şekilde hazırlanması ve gerekirse sayıştay denetçileri tarafından bu konuda rehberlik edilmesi sağlanmalıdır.
- Meclis plan ve bütçe komisyonlarının ve denetim komisyonlarının bütçe planlama ve denetim aşamalarında performans programı bütçe ilişkisine daha

fazla önem vermesine ilişkin önlemler alınmalıdır (eğitimler, uzman kişinin komisyonlara çağırılması vb.).

- Bütçe kod yapısının performans hedeflerine ilişkin kaynak tahsisini gösterecek açıklıkta düzenlenmesi sağlanmalıdır. Merkezi yönetim 2020 yılından bu yana uyguladığı performans esaslı program bütçe sistemine geçerek bu ilişkiyi kurmaya çalışmıştır. Ancak, yeni bir sisteme geçişin zorlukları da düşünülecek olursa, bu sistemin yerel yönetimlerde uygulanması konusunda aceleci olunmamalı, öncelikle sistemin etkinliği değerlendirilip, yerel yönetimlere uygun olup olmadığı analiz edilmelidir. Bu konuda yerel yönetimler için performans hedeflerine ilişkin kaynak tahsisini kod yapısına dahil edecek farklı bir düzenlemenin de yapılabileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2015-2019). *Stratejik Plan 2015-2019.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/stratejik-planlar adresinden alındı.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2015a). *2015 Bütçe Yılı Performans Programı.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/performans-programlari adresinden alındı.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2015b). *2015 Mali Yılı Bütçesi.* 12 Mart 2022 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/butceler adresinden alındı.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2015c). *2015 Faaliyet Raporu.* 12 Mart 2022 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/faaliyet-raporlari adresinden alındı.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2016a). *2016 Bütçe Yılı Performans Programı.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/performans-programlari adresinden alındı.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2016b). *2016 Mali Yılı Bütçesi.* 12 Mart 2022 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/butceler adresinden alındı.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2016c). *2016 Faaliyet Raporu.* 12 Mart 2022 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/faaliyet-raporlari adresinden alındı.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2017a). *2017 Bütçe Yılı Performans Programı.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/performans-programlari adresinden alındı.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2017b). *2017 Mali Yılı Bütçesi.* 12 Mart 2022 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/butceler adresinden alındı.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2017c). *2017 Faaliyet Raporu.* 12 Mart 2022 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/faaliyet-raporlari adresinden alındı.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2018a). *2018 Bütçe Yılı Performans Programı.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/performans-programlari adresinden alındı.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2018b). *2018 Mali Yılı Bütçesi.* 12 Mart 2022 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/butceler adresinden alındı.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2018c). *2018 Faaliyet Raporu.* 12 Mart 2022 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/faaliyet-raporlari adresinden alındı.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2019a). *2019 Bütçe Yılı Performans Programı.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/performans-programlari adresinden alındı.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2019b). *2019 Mali Yılı Bütçesi.* 12 Mart 2022 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/butceler adresinden alındı.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2019c). *2019 Faaliyet Raporu.* 12 Mart 2022 tarihinde https://www.ankara.bel.tr/dokumanlar/saydamlik-ve-hesapverilebilirlik/stratejik-yonetim-araclari/faaliyet-raporlari adresinden alındı.

BATIREL, Ö. F. (2007). *Kamu Maliyesi ve Yönetimi*. İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2006). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu. 10 Nisan 2022 tarihinde* https://www.malihizmetler.org.tr/dosyalar/spkilavuz.pdf adresinden alındı.

DOWNES, R., MORETTİ, D. and NİCOL, S. (2017). Budgeting and Performance in the European Union: A Review by the OECD in the Context of EU Budget Focused on Results. *OECD Journal of Budgeting,* Volume (2017/1), ss.1-47.

EDİZDOĞAN, N. ve ÇETİNKAYA, Ö. (2019). *Kamu Bütçesi.* Bursa: Ekin Yayınevi.

ERKAN, V. (2008). *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler.* Ankara: DPT.

EUROPEAN PARLIAMENT (2018). *Performance Budgeting: A Means to Improve EU Spending.* Brussels: European Union. 14 Nisan 2022 tarihinde https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/915273fe-2bf2-11e8-b5fe-01aa75ed71a1 adresinden alındı.

GÖZLÜKAYA, T. (2020). *Ege Bölgesi İl ve Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme İlişkisi.* Yayınlanmamış Doktora Tezi. Denizli: Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2015-2019). *Stratejik Plan 2015-2019.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ibb.istanbul/Uploads/2020/1/stratejikplan15-19.pdf adresinden alındı.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2015a). *Performans Programı 2015.* 11 Şubat 2022 tarihinde *https://www.ibb.istanbul/icerik/butce-ve-yatirimlar* adresinden alındı.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2015b). *2015 Mali Yılı Bütçesi.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ibb.istanbul/icerik/butce-ve-yatirimlar adresinden alındı.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2015c). *2015 Faaliyet Raporu.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ibb.istanbul/icerik/faaliyet-raporlari adresinden alındı.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2016a). *Performans Programı 2016.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ibb.istanbul/icerik/butce-ve-yatirimlar adresinden alındı.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2016b). *2016 Mali Yılı Bütçesi.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ibb.istanbul/icerik/butce-ve-yatirimlar adresinden alındı.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2016c). *2016 Faaliyet Raporu.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ibb.istanbul/icerik/faaliyet-raporlari adresinden alındı.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2017a). *Performans Programı 2017.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ibb.istanbul/icerik/butce-ve-yatirimlar adresinden alındı.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2017b). *2017 Mali Yılı Bütçesi.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ibb.istanbul/icerik/butce-ve-yatirimlar adresinden alındı.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2017c). *2017 Faaliyet Raporu.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ibb.istanbul/icerik/faaliyet-raporlari adresinden alındı.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2018a). *Performans Programı 2018.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ibb.istanbul/icerik/butce-ve-yatirimlar adresinden alındı.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2018b). *2018 Mali Yılı Bütçesi.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ibb.istanbul/icerik/butce-ve-yatirimlar adresinden alındı.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2018c). *2018 Faaliyet Raporu.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ibb.istanbul/icerik/faaliyet-raporlari adresinden alındı.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2019a). *Performans Programı 2019.* 11 Şubat 2022 tarihinde *https://www.ibb.istanbul/icerik/butce-ve-yatirimlar* adresinden alındı.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2019b). *2019 Mali Yılı Bütçesi.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ibb.istanbul/icerik/butce-ve-yatirimlar adresinden alındı.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2019c). *2019 Faaliyet Raporu.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.ibb.istanbul/icerik/faaliyet-raporlari adresinden alındı.

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2015-2019). *Stratejik Plan 2015-2019.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.izmir.bel.tr/tr/StratejikPlanlar/123/44 adresinden alındı.

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2015a). *Performans Programı 2015.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/42 adresinden alındı.

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2015b). *2015 Mali Yılı Bütçesi.* 12 Mart 2022 tarihinde https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/9 adresinden alındı.

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2015c). *2015 Faaliyet Raporu.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/43 adresinden alındı.

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2016a). *Performans Programı 2016.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/42 adresinden alındı.

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2016b). *2016 Mali Yılı Bütçesi.* 12 Mart 2022 tarihinde https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/9 adresinden alındı.

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2016c). *2016 Faaliyet Raporu.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/43 adresinden alındı.

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2017a). *Performans Programı 2017.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/42 adresinden alındı.

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2017b). *2017 Mali Yılı Bütçesi.* 12 Mart 2022 tarihinde https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/9 adresinden alındı.

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2017c). *2017 Faaliyet Raporu.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/43 adresinden alındı.

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2018a). *Performans Programı 2018.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/42 adresinden alındı.

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2018b). *2018 Mali Yılı Bütçesi.* 12 Mart 2022 tarihinde https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/9 adresinden alındı.

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2018c). *2018 Faaliyet Raporu.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/43 adresinden alındı.

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2019a). *Performans Programı 2019.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/42 adresinden alındı.

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2019b). *2019 Mali Yılı Bütçesi.* 12 Mart 2022 tarihinde https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/9 adresinden alındı.

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2019c). *2019 Faaliyet Raporu.* 11 Şubat 2022 tarihinde https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/43 adresinden alındı.

MALİYE BAKANLIĞI (2004). *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*. 23 Nisan 2022 tarihinde https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/05/Performans-Esasl%C4%B1-B%C3%BCt%C3%A7eleme-Rehberi-Aral%C4%B1k-2004.pdf adresinden alındı.

MALİYE BAKANLIĞI (2009). *Performans Programı Hazırlama Rehberi*. 10 Nisan 2022 tarihinde http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/dYR0q+4587_performansrehberfinal pdf.pdf adresinden alındı.

MUTLUER, M.K., ÖNER, E ve KESİK, A. (2005). *Bütçe Hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

OECD (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD. 15 Nisan 2022 tarihinde https://read.oecd-ilibrary.org/governance/performance-budgeting-in-oecd-countries_9789264034051-en#page1 adresinden alındı.

OECD (2008). *Performance Budgeting: A Users'Guide.* 15 Nisan 2022 tarihinde https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Guide.pdf. adresinden alındı.

OECD (2018). *OECD Best Practices for Performance Budgeting*. 15 Nisan 2022 tarihinde https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf adresinden alındı.

SBB (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı) (2020). *Program Bütçe Rehberi.* 25 Nisan 2022 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/programrehber_Ocak2020.pdf adresinden alındı.

SBB (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı) (2022a). 25 Nisan 2022 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/analitik-butce-siniflanma-hakkinda-genel-bilgiler/ adresinden alındı.

SBB (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı) (2022b). *2020-2022 Dönemi Bütçe Çağrısı.* 25 Nisan 2022 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/10/2020-2022-D%C3%B6nemi-B%C3%BCt%C3%A7e-%C3%87a%C4%9Fr%C4%B1s%C4%B1_ButceHaz%C4%B1rlamaRehberi.pdf adresinden alındı.

SBB (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı) (2022c). 25 Nisan 2022 tarihinde *Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber.* https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/10/11-ekorehber_2020-2022.pdf adresinden alındı.

SBB (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı) (2022d). *Bütçe Hazırlama Rehberi (2022-2024).* 25 Nisan 2022 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/09/2022-2024_bolum_3.pdf. adresinden alındı.

SHAH, A. and SHEN, C. (2007). A Primer on Performance Budgeting. A. SHAH, *Budgeting and Budgetary Institutions* içinde (s.137-178), Washington D.C.: The World Bank.

KASIRGALAR SONRASI KONUT POLİTİKALARI: LOUISIANA EYALET YASALARINA GENEL BAKIŞ

Hicran HAMZA ÇELİKYAY[1]

ÖZET

Kıyı eyaleti olan Lousiana, tarih boyunca birçok kasırga ile karşılaşmıştır. Kayda geçen ilk kasırga Meksika Körfezi kıyılarında 1527 yılında görülmüştür. Amerika Birleşik Devletleri Ulusal Kasırga Merkezi, 1900 ile 2018 yılları arasında 36 kasırga bildirmektedir. Ulusal Kasırga Merkezi verilerine göre, kayıtlara geçen en eski kasırga 27 Ağustos 1900 tarihli Galveston Hurricane olarak gösterilmektedir. Son olarak, 2021 yılında Ida ve Delta Kasırgaları Lousiana Eyaleti kıyılarını vurmuştur.

Kasırgalar sonrası fiziksel ve ruhsal yıkımların üstesinden gelmek ve halkın günlük olağan hayata geri dönebilmeleri için kentlerin altyapısını yeniden inşa etmek, afetzedelere öncelikle geçici sonrasında ise kalıcı konutlar sağlamak önemlidir. Bu nedenle verimli ve doğru politikaların uygulanması esastır.

Bu çalışmada, Lousiana Eyaleti konut politikaları taranarak içerik analizi yapılmıştır. Bunun için, Lousiana Eyaleti Yasama Meclisi web sitesindeki arama sayfası kullanılmıştır (Louisiana Eyalet Yasama Meclisi, www.legis.la.gov). Lousiana Eyaleti Yasama Meclisi çalışmaları 11 ana yasama alanı barındırmaktadır. Çalışmanın amacı, konut politikalarını mevzuatın tüm ana yasama alanlarında incelemek olduğundan, araştırma tüm ana alanlar üzerinden yapılmıştır.

İlk olarak, "konut ve kasırga" anahtar kelimeler olarak belirlenmiş ve temel mevzuat alan alanlarında araştırma yapılmıştır. 22 kanun elde edilmiştir. Kanunlar tarih sırasına göre listelenerek içerikleri çalışma metnine aktarılmıştır. Ayrıca, konut politikalarının da incelenmesi için "politika ve konut ve kasırga" anahtar kelimeleri kullanılarak farklı bir arama daha yapılmıştır. Bununla ilgili 8 kanun elde edilmiştir. Bu kanunların önceki taramada elde edilen 22 kanun içerisinde olduğu görülmüştür. Böylelikle, konut politikalarına ilişkin toplam 22 yasa çalışmaya dahil edilmiştir. Son olarak, Louisiana Eyaletinin onayladığı konut politikalarına ilişkin yasaların içerik analizi yapılmıştır. Eyaletin karşılaştığı önemli yıkıcı afetlerden olan kasırgalar sonrası geliştirilen konut politikalarının ortaya konulması hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Konut Politikaları, Kasırgalar, Lousiana Eyalet Yasaları

AN OVERVIEW OF HOUSING POLICIES AFTERMATH OF HURRICANES IN LOUISIANA STATE LEGISLATURE

Hicran HAMZA ÇELİKYAY[2]

ABSTRACT

Louisiana is a state that has been under the effects of hurricanes for years. The first hurricane was recorded in the Gulf of Mexico in 1527. The United States National Hurricane Center reports 36 hurricanes between 1900 and 2018. According to National Hurricane Center, the Galveston Hurricane is the earliest recorded hurricane which striked on August 27th in 1900. Recently in 2021, hurricanes

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Düzce Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hicrancelikyay@duzce.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4256-1397
Misafir Öğretim Üyesi, Southern Üniversitesi, Baton Rouge LA, ABD. 15/11/2021-30/01/2022
[2] Asist. Prof., Duzce University, Political Science and Public Administration Department, hicrancelikyay@yahoo.com, ORCID: 0000-0002-4256-1397
PhD., Visiting Research Scholar, Southern University And A&M College - Baton Rouge LA, USA, 15/11/2021-30/01/2022

Ida and Delta hit to Lousiana coasts. After hurricanes, rebuilding infrastructure and providing temporary and permanent housing for victims are essential in order to overcome mental and emotional disorders and go back to daily life. Therefore, making efficient and accurate policies are important.

In this study, to have an overview of the housing policies aftermath of hurricanes of Lousiana State Legislature, the search page on the state legislature website was used for searching housing laws (Louisiana State Legislature, www.legis.la.gov). There are 11 main filelds of laws in Lousiana State Legislature. Because of the aim of the study is investigate housing policies in all main fields of laws, the research was done through all main fields.

Firstly, the "housing and hurricane" were determined as keywords and make a search on basic legislation field areas. The returned results were 22 laws. Also, it was important to look at housing policies in legislature. So, another search was made using keyword "policy and housing and hurricane". The results were 8 laws. It has been seen that these laws are among the 22 laws obtained in the previous search. So, totally 22 laws about housing policies were included into overview. Finally, a content analysis with the laws related to housing policies aftermath of hurricanes passed by the Louisiana State Legislature was done. It is aimed to find out the housing policies developed after the hurricanes, which are one of the most devastating disasters faced by the state.

Keywords: Housing Policies, Hurricanes, Lousiana State Legislature

1. GİRİŞ

Sağlıklı ve iyi koşullarda barınma hakkı herkesin öncelikli hakkındır. Barınma koşulları günlük yaşamı birçok yönüyle etkiler. Konut, aile ve ev hayatı için birincil ortam, iş ve okul rutinlerinden sonra bir sığınak ve rahatlama mekanı, özel bir alandır. Aynı zamanda toplumsal bir statü belirteci olarak sembolik değeri de vardır. Hükümetler konut politikalarını çeşitli şekillerde şekillendirebilir. Bunlar doğrudan sübvansiyonlar, vergi teşvikleri, kira yardımları, sosyal konutlar inşa etme, emlak piyasasını düzenleme gibi yollarla olabilmektedir (Schwartz, 2021:2-5).

1930'lu yıllarda 18 milyon Amerikan ailesinden güneyde yaşayanların yıllık gelirleri bin dolardan azdı. Siyahi olanların ise bunlardan yüzlerce dolar aşağıdaydı. Kentsel hizmetlerin yetersiziliği ve gecekondu alanları ıslah programları "sağlıksız barınma koşullarını" oluşturmuştu. Barınma olanaklarının azlığı ve işsizlik New Orleans'da öne çıkmıştı. Yapılan araştırmalar kent yerleşimlerinin %50'sinin standart koşullarının kabul edilebilir seviyenin altında olduğunu göstermekteydi. 1929 ile 1935 yılları arasında kentlerin nüfusu 60 bin artmasına rağmen konut sayısı ancak 2 bin artmıştı. Ayrıca tüm şehirler %10 artış görülürken New Orleans kentinde sadece %1 artış kaydedilmiştir. Ulusal yoksulluk ve işsizlik artmış ve özel sektör konut ihtiyacı karşılanamamıştır. Konut politikaları geçici ve hızlı çözümlerle değil uzun süreçli hükümet politikaları ile çözülmesi gerekmektedir (Gonzalez-Perez, 2003: 444).

1949 yılında kabul edilen Konut Yasası, "Her Amerikan ailesi için iyi bir ev ve uygun bir yaşam ortamı" hedeflemişti. Bu yasanın kabul edildiği tarihten günümüze kadar gelen süreçte, federal hükümet, düşük gelirli aileler için 5 milyondan fazla konutun inşası ve rehabilitasyonunun finanse edilmesine yardımcı olmuş ve yaklaşık 2 milyon ek aileye kira yardımları sağlamıştır. Buna rağmen, ülke genelinde konut sorunu kritik düzeyde devam etmektedir. Örneğin, 2017'de 44,7 milyon ailenin fiziksel olarak sağlıksız koşullarda yaşadığı bilinmektedir (Schwartz, 2021:1).

2006 Amerikan Toplumu Araştırması'na göre, New Orleans sakinlerinin yüzde 27,9'u yoksulluk sınırının altında yaşıyordu. Aynı dönemde, ülke genelinde yüzde 12,3'ü yoksulluk

sınırının altındaydı. Ulusal oranın iki katından fazla bir yüzdeyle, New Orleans yoksulluk koşullarını taşımaktaydı (Cunningham and Jones, 2008:2). Dartmouth Koleji'nde yapılan "Yoksulluğu Azaltma Stratejileri: Uygun Fiyatlı Konutlar" başlıklı kamu politikaları araştırma raporuna göre konut sorunu Tablo 1'de formüle edilmiştir.

Tablo 1: Yoksulluğu Azaltma Stratejileri Sorun, Yöntem, Avantajlar ve Zorluklar

Sorun	Yöntem	Avantajlar	Zorluklar
Uygun fiyatlı ve gerekli koşulları sağlayan, toplu taşımaya ve çalışma bölgelerine erişilebilir konutların bulunması	Konut yardımları ve kira sübvansiyonlarının ayapılması ailelerin iş ve çalışma bölgelerine, eğitim olanaklarına, nitelikli kamu hizmetlerine erişimini sağlayacaktır.	Banliyölere taşınan yerleşimcilerin aynı ortalama saatlik ücreti talep etmelerine rağmen, şehirde yaşayanlara göre istihdam edilme olasılıkları %14 daha yüksektir.Entegrasyon süreci sosyo-ekonomik, ve ırk ayrımcılığını ortadan kaldırmaktadır.	Yoksul mahallelerdeki "girişime erişim" bölgeleri, yalnızca çalışma bölgesi olmak yerine aynı zamanda hem yaşam hem de çalışma olanı olarak kurgulanmalıdır.

Kaynak: (Cunningham and Jones, 2008:17-18).

Katrina ve Rita Kasırgalarını takip eden sel, yüz binlerce konuta zarar vermiştir. Buna karşılık, Louisiana Eyaleti, milyarlarca Federal ve Eyalet fonları kullanarak "Eve Yol Programı"nı oluşturmuştur. Program, ev sahiplerine para ve evlerini yeniden inşa etme veya satma seçeneği sağlamıştır. Ancak, program yetersiz ödemeler, yoğun prosedürler ve program gecikmeleri nedeniyle tam olarak başarıya ulaşamamıştır. Sakinlerin büyük çoğunluğu evlerini yeniden inşa etmeyi seçse de, hibeler yetersiz kalmıştır (Green ve Olshansky, 2012:75).

23-31 Ağustos 2005'te etkili olan Katrina kasırgası $125 milyarlık hasara neden omuştur. Ardından 18-26 Eylül'de etkili olan Rita Kasırgası ise yerelde $18.5 milyar hasara neden olmuştur. Güney Lousiana'ya ağır hasar veren bu iki afet diğer ABD eyaletlerinin yaşadığı iklim değişikliği gibi milyar dolarlık felaketlerle başabaş görülmektedir (Fraser, et. al., 2020:2).

2005 yılında Katrina ve Rita Kasırgalarının ardından, federal hükümet bölge destek programını genişleterek Körfez Kıyısı'na yapılan konut yardımını arttırmıştır. Louisiana, Mississippi, Teksas, Alabama ve Florida'nın kıyı bölgelerini içeren mevzuat çıkarılarak "Körfez Fırsat Bölgesi" alanı oluşturulmuştur (Christman, et. al., 2008:10).

Katrina ve Rita Kasırgalarından bir yıl önce 2004 yılında seçilen Lousiana valisi Kethleen Blanco, görevi esnasında Amerikan tarihinin en büyük afetlerinden birini geçirmiştir. Afet esnasında ve sonrasında, eyaletler arası sistemde ters akış özelliği gösterecek şekilde eyalet için tahliye planını yenilemiş, 1,3 milyondan fazla insan güvenli bir yere taşımıştır. ABD tarihinde en fazla birliği komuta eden vali olarak fırtınadan etkilenen bölgelere on binlerce Ulusal Muhafız göndermiştir. Louisiana'daki 200.000'den fazla yıkılmış evin yeniden inşası için Kongre'den gereken ek finansmanı sağlayarak ve 2 milyar doların üzerinde kurtarma fonu oluşturmuştur. Kıyı Koruma ve Restorasyon Kurumu'nu kurmuş ve Louisiana'nın gelecekteki fırtınalara karşı doğal bariyer olacak Amerika'nın sulak alanlarını güvence altına alan projeyi onaylamıştır (NGA, 2022).

Bu çalışmada, Louisiana Eyaleti'nin konut politikalarına ilişkin kabul ettiği yasalar taranarak kasırgalar sonrası geliştirilen konut politikalarının analizi yapılmaktadır. Temel amaç, yıkıcı etkileri görülen ve önemli afetlerden olan kasırgalar sonrası ortaya çıkan konut ihtiyacının karşılanmasının mevcut kanunlarla yeterli olup olmadığının ortaya konulmasıdır. İlk olarak, "konut ve kasırga" anahtar kelimeler olarak belirlenmiş ve temel mevzuat alan alanlarında

araştırma yapılmıştır. 22 kanun elde edilmiştir. Kanunlar tarih sırasına göre listelenerek içerikleri çalışma metnine aktarılmıştır. Konut politikalarının da incelenmesi için "politika ve konut ve kasırga" anahtar kelimeleri kullanılarak farklı bir arama daha yapılmıştır. Bununla ilgili 8 kanun elde edilmiştir. Konut politikalarına ilişkin toplam 22 yasa çalışmaya dahil edilmiştir.

2. LOUSİANA EYALETİ MEVZUAT YAPISI

2.1. Lousiana Eyaleti Yönetim Yapısı

Louisiana, Amerika Birleşik Devletleri'nin güneyinde, Mississippi Nehri'nin doğu kıyılarında yer alan bir eyalettir. Eyalet 64 şehre (parish) bölünmüştür. Dört birleştirilmiş bölge şehri (consolidated parish) ve 304 şehir, kasaba ve köyden oluşan eyalette toplam 308 belediye yönetimi bulunmaktadır. Louisiana'nın başkenti Baton Rouge şehridir. Şehrin nüfusu 2020 veirlerine göre Batı Baton Rouge (West Baton Rouge Parish) 27,199 ve Doğu (East Baton Rouge Parish) 456,781 olmak üzere 483,980'dir (US Cencus Bureau, 2020).

Eyalet yönetimi Vali, Temsilciler Meclisi (House of Representatives) ve Eyalet Senatosu (Lousiana State Senate) olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır. Temsilciler Meclisi 105, Eyalet Senatosu ise 39 üyeden oluşmaktadır. Her iki meclis de beş yıllığına seçilmektedir. Her iki meclis içerisinde ihtisas komiteleri bulunmaktadır (https://www.louisiana.gov). Vali'nin kabinesi aşağıdaki alanlarından sorumlu 17 kişiden oluşmaktadır (https://gov.louisiana.gov/page/the-cabinet):

a) İdari İşler Yöneticisi,
b) Kıyı Faaliyetleri, Kıyı Koruma ve Restorasyon Kurumu Yönetim Kurulu Başkanı
c) Yönetim Kurulu Başkanı
d) Ekonomik Kalkınma Sekreterliği
e) Çevre Kalitesi Departman Sekreterliği
f) Valilik İç Güvenlik ve Acil Durum Hazırlık Dairesi Müdürlüğü
g) Sağlık Bakanlığı
h) İş Gücü Komisyonu İcra Direktörlüğü
i) Kamu Güvenliği ve Düzeltmeler Departmanı
j) İş Gücü Komisyonu İcra Direktörlüğü
k) Kamu Güvenliği ve Düzeltmeler Departmanı
l) Maliye Bakanlığı
m) Ulaştırma ve Kalkınma Bakanlığı
n) Eyalet Polisi
o) Gazi İşleri Bakanlığı
p) Yaban Hayatı ve Balıkçılık Departmanı
q) Çocuk ve Aile Hizmetleri Departmanı

2.2. Yasa Önergesinin Kanuna Dönüşmesi

Hazırlanan yasa tasarıları öncelikle Temsilciler Meclisi'nde sonra da Senatoda görüşülmektedir. Her iki meclisin de ihtisas komisyonları uzmanalık alanları ve tasarının niteliğine göre tasarıyı incelemektedir. İnceleme sonucunda düzenleme talebi ile veya direk olduğu şekliyle tasarı meclise gelmektedir. Eğer her iki meclisten de hiç düzenleme ve düzeltme almadan olduğu gibi geçtiyse, direk imza için valiye gönderilmektedir.

Düzenleme talep edilen tasarılar ilgili düzenlemeler yapıldıktan sonra tekrar her iki meclisin onayına sunulmaktadır. Onay alan tasarılar imza için valiye gönderilir. Düzenleme talep edilen ve görüşüldükten sonra meclisin red ettiği yasa tasarıları Kongre Komisyonuna gönderilir. Kongre Komisyonu belirli bir yasa tasarısı üzerindeki anlaşmazlıkları çözmek için Temsilciler Meclisi ve Senato'nun üyelerinden oluşan ortak bir komisyondur. Genellikle kıdemli üyelerden seçilmektedir. Komisyon, anlaşmazlıkları çözmede görevlidir. Kongre Komisyonu yasa tasarısına onay veirrse imza için valiye gönderilir. Eğer tasarı hem meclis hem de komisyon tarafından red edilirse uzlaşma olmaz ve tasarı iptal edilir.

Valiye gönderilen tasarılar imzaladığında kanunlaşır. Valinin veto yetkisi vardır. Vali veto ettiği durumlarda önerge her iki meclisin de 2/3 oranında onayıyla kabul edildiyse tasarılar kanunlaşır. Vali kendisine gelen tasarıları anayasadaki süre içerisinde imzalaması gerekir. Eğer belirlenen süre içerisinde imzalamaz veya veto etmezse kanönergeler yine kanunlaşır (https://house.louisiana.gov/H_Citizens/pdf/HowAbill.pdf).

3. LOUSIANA EYALETİ KONUT POLİTİKALARI VE ANALİZİ

Lousiana Eyalet Mevzuatı 11 temel alandan oluşmaktadır. Bu alanlar Çocuk Hakları, Medeni ve Ceza Hukuku Delilleri, Medeni Hukuk, Lousiana Anayasası, Genel Hukuk, Anayasa ile İlgili Hukuk, Medeni Hukuk Süreçleri, Ceza Hukuku House ve Senate Meclisleri Ortak Kararları, Temsilciler Meclisi, Senato Kuralları'dır.

Çalışmada ilk olarak, "*konut ve kasırga*" anahtar kelimeler olarak belirlenmiş ve 8 temel mevzuat alanlarında araştırma yapılmıştır. Arama sonucu 22 kanun elde edilmiştir. Ayrıca, konut politikalarının da incelenmesi için "*politika ve konut ve kasırga*" anahtar kelimeleri kullanılarak farklı bir arama daha yapılmıştır. Bununla ilgili 8 kanun elde edilmiştir. Politikaların anlatıldığı 8 kanunun aynı zamanda ilk aramada dönen 22 kanun içerisinde yer aldığı görülmüştür. Dolayısıyla çalışma için toplam 22 kanun incelenmiştir. Tüm sonuçlar *Genel Hukuk* alanından elde edilmiştir. Genel Hukuk alanı 22 Kanunun yer aldığı temel alan ve alt konuları Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 2: Genel Hukuk Alanı Tarama Sonuçları

Sayı	Temel Konu	Alt Konular
1	Askeri, Deniz ve Gazi İşlemleri	Valilik İç Güvenlik ve Acil Durum Hazırlık Dairesi; yetki ve sorumlulukları
2		Halk sağlığı acil durumu ilanı
3	Bankalar	Bankalara kanunen tanınan yetkiler
4	Belediyeler ve Şehirler	Doğu Baton Rouge Yeniden Geliştirme Yönetimi
5		Parish Yeniden Geliştirme Yönetimi
6		Bulgular ve amaç
7		North Lafayette Yeniden Geliştirme Yönetimi
8		Kent (Parish) yöneticilerinin yetkileri
9	Halk Sağlığı ve Güvenliği	Yol ve Konut İşletmeleri (Road Home Corporation) ve Lousiana Arazi Vakfı (Louisiana Land Trust) yetki ve sorumlulukları
10		Yönetim kurulu üyeliği; boş pozisyonlar; tazminat; masraflar
11		Kurallar, düzenlemeler ve asgari standartlar
12		Mevzuat Bulguları
13		Hasarlı konut mülk listesi oluşturma, bakım ve bunlarla ilgili zorluklar
14		Diğer Tanımlar
15	Eyalet Yönetimi	Acil kira yardımı

16	Kamu Sözleşmeleri Çalışmaları ve İyileştirmeler	Tasarım-inşa sözleşmeleri; Katrina Kasırgası, Rita Kasırgası veya her ikisinin de zarar verdiği alanlarda belirli kamu kurumları tarafından izinli kullanımlar
17	Kamu Emekliliği İşlemleri	Emeklilik Şartları
18	Sanayi ve Ticaret	Girişim ve Teşvikler
19	Medeni Kanun – Ek Sözleşmeler	Tedavülden çekme / Etkisizleştirme
20	Sigorta İşlemleri	Road Home Corporation ve Louisiana Land Trust'ın yetki ve sorumlulukları
21		Louisiana Vatandaşlarının Yetki ve Görevleri
22		Emlak Sigorta Kurumu

Kaynak: Lousiana Legislature, Revised Statutes, www.legis.la.gov

Tablo 2'de yer alan kanunlarda genel olarak şu hususların altı çizilmiştir:

Katrina ve Rita kasırgaları sonrası birçok ilçe ve mahallede, düşük ve orta gelirli ailelerin karşılayabileceği fiyatlarda mevcut, makul, güvenli ve sağlıklı konutlarda ciddi bir eksiklik olduğu ve uygun fiyatlı konut ihtiyacının giderilememesinin, toplumun sağlığı, güvenliği ve refahı için bir tehlike oluşturduğu belirtilmiştir. Bu durumun, uzun vadede eyalet için sağlıklı büyüme ve sürdürülebilir ekonomik kalkınma hedefinin önünde engel olacağı düşünülmektedir.

Özellikle Doğu Baton Rouge kenti yerleşik nüfusu önemli ölçüde arttığı ifade edilerek şehirde uygun fiyatlı konutlara acil olarak ihtiyaç duyulacağı belirtilmiştir. Katrina Kasırgası ve Rita Kasırgası nedeniyle yerinden edilen kişilere, isterlerse, Doğu Baton Rouge şehrinde uzun süreli veya kalıcı konut edinme konusunda yardım edilecektir. Yüz binlerce Louisiana sakini Katrina ve Rita Kasırgaları sonrasında yerinden edildiği, binlerce konut biriminin yok olduğu, hasara uğradığı ve eyalet genelinde eşi görülmemiş bir konut sıkıntısı oluştuğu ifade edilmektedir. Kanunlar alt başlıklar altında incelendiğinde şu sonuçlarla karşılaşılmıştır:

Halk Sağlığı ve Güvenliği

Louisiana Anayasası, Devletin polis gücünün halk sağlığını ve refahını korumak için kullanılmasını ve yasama organının kanunla arazi kullanımı ve imar için tek tip prosedürler oluşturma yetkisini içermektedir. Bu durumda, kanunlarda ilçe ve mahallelerde düşük ve orta gelirli aileler için uygun fiyatlı konutların sunulmasının teşvik edilmesi için kapsayıcı imar izinleri kullanılacağı yer almaktadır.

Binlerce Louisiana sakininin eyalet dışında geçici konut bulmaya zorlandığı ve göçün eyaletin ekonomik istikrarı ve yerel yönetimler için ciddi bir tehdit oluşturduğu Katrina ve Rita Kasırgalarının ardından, mahallelerde hasarlı ve oturulamaz konutların varlığı halk sağlığı sorunları oluşturduğu belirtilerek bu durumun komşu mülklerin mülk değerlerini düşürdüğü ve yaşam kalitesini olumsuz etkilediği, kundaklama ve vandalizm yoluyla maddi hasar riskini arttırdığı ifade edilmektedir. Bu nedenle, kanuna göre birçok harap halde ve terkedilmiş konut mülkü, mahallelerin yapısını korumak için rehabilite edilmeli ve aynı zamanda, yerel yönetim alt bölümlerine, bu tür konut konutlarının yenilenmesini veya rehabilitasyonunu düzenlemeleri için fırsat sağlanmalıdır.

Bankalar / Sanayi ve Ticaret

Louisiana Toplumsal Kalkınma Finansal Kurumlar Yasası'nın kabulüyle Katrina ve Rita Kasırgalarından etkilenen düşük gelirli ve dezavantajlı gruplar için konut temin etme, ekonomik büyümeyi teşvik etme ve canlandırma, işletmelerin kurulması gibi kamu refahını

destekleyici çalışmalar için bankaların federal yasaların izin verdiği maksimum tutarı aşmaması koşuluyla, kredi sağlaması öngörülmüştür. Kurumsal bölge teşvikleri, Ekonomik Kalkınma Dairesi ve Gelir Dairesi ile koordineli şekilde gerçekleştirilecektir.

Belediyeler ve Şehirler

Yerel yönetimlere, terk edilmiş, oturulamaz ve hasarlı konutları yenilemek için kredi ve fonlar sağlanacaktır. Böylece;

(a) Mahallelerde afetin olumsuz etkileri minmuma indirilmesi,
(b) Yıkımdan olumsuz etkilenmez ve terk edilmiş mülklerin mal sahiplerine değerlerinin yitirilmeden geri dönmesi;
(c) Mahallelerde tekrar güvenli yaşam alanlarının oluşturulması,
(d) Yerinden edilmiş kişilere ve diğer öncelikli kiracılara düzgün, güvenli, sağlıklı ve uygun fiyatlı konut sağlanması;
(e) Eyalet genelindeki konut krizinin hafifletilmesi hedeflenmiştir.

Yerel Yönetimler; düşük gelirliler; dezavantajlı gruplar, işsizler, alt gelir grubu ailelerden gelen öğrenciler ve kronik olarak işsiz yoksullar gibi grupların büyük yoğunlukta veya oranlarda bulunduğu kentsel alanlarda ve önemli ölçüde göç veren kırsal alanlarda yaşayanların sunulan fırsatlardan makul ve adaletli bir şekilde yararlanmaları sağlayacaklardır.

Katrina ve Rita Kasırgaları tarafından yerinden edilen kişilere, isterlerse, bu tür mahallelerde uzun süreli veya kalıcı konut edinme konusunda yardım edilmelidir. Yerel Yönetimler ayrıca şu konularda sorumlu tutulmuşlardır:

a) Konut gelişimini teşvik etmek için imarlı arazi kullanımlarını planlamak, geliştirmek, düzenlemek ve sürdürmek.
b) Barınma veya sürekli bakım sağlamak yeni veya iyileştirilmiş yolları geliştirmek
c) Gecekonduların ve kentsel yıkımın önlenmesi ve ortadan kaldırılması için yöntem ve teknikler geliştirmek

Kamu Sözleşmeleri Çalışmaları ve İyileştirmeler / Medeni Kanun – Ek Sözleşmeler

Konut Tasarım-Yapım konularında bazı kamu kuruluşları sözleşme yapmada yetkili kılınmıştır. Louisiana Konut İdaresi, hasarlı konut mülk listesi; oluşturma, bakım ve bunlarla ilgili zorluklarla ilgilenecektir. Envanterde bu şekilde tespit edilen her hasarlı konut mülkünün vergi ve parsel numarası, biliniyorsa sicil sahibinin adı ve parselin açık adresi alınmaktadır. Katrina Kasırgası veya Rita Kasırgası'ndan etkilenen bir bölgedeki konutlar, sahibinin Road Home Konut Programı kapsamında yardım alması durumunda, hasarlı konut mülkü olarak envantere dahil edilmeyecektir.

Katrina Kasırgası veya Rita Kasırgası tarafından hasar gören konut stoğu edinmek, satın almak, inşa etmek, tasarruf sözleşmeleri de dahil olmak üzere bir mülkiyet hakkını finanse etmek, sahiplenmek, kiracı veya kiraya veren olarak kiralamak, satmak, takas etmek, bağışlamak veya devretmek Road Home Corporation veya Louisiana Land Trust birimi sorumluluğuna verilmiştir. Herhangi bir onaylı mülk değerlendirmesi veya piyasa analizi, bu şirket için bağlayıcı olacaktır. Birden fazla tasdikli mülk değerlemesi veya piyasa analizi yapılırsa, mülk sahibi, daha yüksek onaylı ekspertiz değerine veya mülk sahibi için en uygun analize dayalı olarak yardım alabilecektir.

Katrina Kasırgası, Rita Kasırgası veya her ikisinin etkisiyle yıkılan veya hasar gören herhangi bir kamu binası veya yapısının inşasında veya onarımında, aksine herhangi bir yasaya bakılmaksızın, aşağıdaki kamu kuruluşları tasarla-yap yöntemini kullanabilir:

a) Okul Bölge İyileştirme Programı (Recovery School District -RSD)
b) Orleans Kenti Okul Yönetimi (Orleans Parish School Board)
c) New Orleans Kent Yönetimi,
d) New Orleans Kanalizasyon ve Su İdaresi,
e) Calcasieu, Cameron, Jefferson, Orleans, Plaquemines, St. Bernard, St. Tammany ve Vermilion mahalleleri,
f) New Orleans Limanı'ndaki polis şefleri (Şerifler),
g) Mahalle yönetimleri.

Ayrıca *ABD Konut ve Kentsel Gelişim Birimi*, acil kira yardımı konusunda yetkili kılınmıştır. Afet Konut Yardımı Programı veya FEMA'nın (Federal Emergency Management Agency) geçici konut programı gibi Katrina veya Rita Kasırgaları geçici konut yardımı programlarına katılan ve ihtiyaç sahibi olmaya devam eden ve konut seçim kuponu programı yardımı veya oluşturulan diğer programlara hak kazanmayan haneler için finansmana öncelik verecektir.

Devletin afetten kurtarma programlarını koordine etmek üzere görevlendirilen birimi veya diğer herhangi bir kurumu, acil kira yardım programlarının uygulanması için Çocuk ve Aile Hizmetleri Departmanı ve diğer ilgili devlet kurumları ile ortak çalışacaktır.

Askeri, Deniz ve Gazi İşlemleri

Federal Konut İdaresi, Gaziler tarafından afet döneminde sigortalanan ipoteklerle kredilerin teminat altına alınması ve kredi avansları ile ilgili Gazilere yardımda bulunulması konusunda yetkili kılınmıştır.

Hastaneler

Afet dönemi ve sonrası hastahaneler ve sağlık merkezleri ile ilgili düzenlemeler getirilmiştir. Bunlar arasında sıhhi tesisat, ısıtma, aydınlatma, havalandırma, yangından korunma, yangın önleme cihazları ve ekipmanı taşıma standartları belirlenmiş ve hastane binalarının, tesislerinin ve ekipmanlarının inşasında hastaların konforunun esas alınması öncelenmiştir.

Eyalet Yönetimi

Eyalette afet sonrası gelen yoğun göç nedeniyle hasarlı konutları tamir ve inşa etmek için büyük bir inşaat patlaması öngörülmektedir. Eyalet yönetimi, konut ihtiyacının güvenli bir şekilde karşılamasını sağlamak için kapsayıcı imar ve ekonomik planlama ve uygulama politikaları benimsemiştir. Katrina ve Rita Kasırgaları'nın ardından, özellikle Lafayette şehrinin nüfusunun plansız ve hızlı bir şekilde artması uygun fiyatlı konutlara acil olarak ihtiyacı arttırmıştır. Katrina ve Rita Kasırgaları sonrası yerinden edilen kişilere, isterlerse, şehirde uzun süreli veya kalıcı konut edinme konusunda yardım edileceği belirtilmektedir.

Halk sağlığını tehdit eden bir durum esnasında, valiye kanunla verilen yetkilere ek olarak, acil durum yetkileri tanımlanmıştır: Geçici acil barınma alanlarının inşası ve kullanımı için hazırlık

yapılması, Federal Afet Ve Acil Durum Yönetim Komisyonu kurulması, emlak vergilerinin ertelenmesi bunlardandır.

Federal Afet ve Acil Durum Yönetim Komisyonu için vali, komisyonda başkan ve üyeler olarak görev yapmak üzere yedi kişiyi görevlendirecektir. Bir üye meclis başkanının göstereceği üç kişilik listeden ve bir üye de meclis tarafından gösterilen üç kişilik listeden olacak şekilde atanacaktır. Bu üyelerin en az üçü Katrina Kasırgası'ndan ve en az üç üye, Rita Kasırgası'ndan en çok etkilenen mahallelerden birinde ikamet ediyor olmasına dikkat edilecektir. Üyelerin en az beşi bankacılık, ipotek finansmanı, konut geliştirme, çevresel iyileştirme, arazi kullanımı veya şehir planlaması konularında eğitim, öğretim veya deneyime sahip olacaktır.

Kamu Emekliliği İşlemleri

Yaşlılar, emekliler ve diğer bakıma muhtaç gruplar için barınma veya sürekli bakım, yaşam desteği sağlayan programların iyileştirilmesi ve geliştirilmesi öncelenmektedir. Yaşlılar, emekliler ve bu tür barınma olanaklarını isteyen diğer kişiler için bağımsız yaşam üniteleri veya benzeri diğer konutlar inşa edilmesi gerçekleştirilecektir.

Sigorta İşlemleri

Louisiana Vatandaşlık Mülk Sigorta Şirketi (Louisiana Citizens Property Insurance Corporation) "Topluluk Geliştirme Blok Hibe Programı" kapsamında Birleşik Devletler Konut ve Kentsel Gelişim Departmanından federal fonları isteyebilecek ve kabul edecektir. Bu fonlar, şirket tarafından yalnızca, 2005 yılında meydana gelen kasırgaların neden olduğu zararlar nedeniyle ortaya çıkan her türlü masraf ve alacakların ödenmesi amacıyla kullanılacaktır.

Katrina ve Rita Kasırgaları Louisiana eyaletinde binlerce konut birimini yok etmiş, eyalette hem ana afet bölgelerinin hem de bölgenin ekonomik temelini eski haline getirmek için yeniden doldurulması gereken alanlarda büyük ölçüde hasar gören binlerce konut konutunu bırakmış ve eyalet genelinde eşi görülmemiş bir konut talebi olmuştur.

4. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Lousiana eyaleti tarihinde en ciddi yıkıma neden olan kasırgalardan olan Rita ve Katrina Kasırgaları sonrası eyalet yasalarında birçok düzenleme yapılmıştır. Kasırgaların etkilerinin silinmesi amacıyla birçok ek birim, komisyon, idare kurulmuş ve bu birimler konut ihtiyacının giderilmesinde yetkilendirilmiştir.

Katrina Kasırgası ve Rita Kasırgası'nın ardından, Lousiana eylaet genelinde özellikle Doğu Baton Rouge, Lafayette gibi kentlerde afet bölgelerinden gelen göçlerle nüfusları plansız bir şekilde artmıştır. Bu durum birçok kentte uygun fiyatlı ve sağlıklı konut bulma sıkıntısını da beraberinde getirmiştir. Aynı zamanda, hasarlı konutlar ve çöküntü alanları mahallelerde halk sağlığını ve güvenliği tehdit olarak ele alınmış ve bu doğrultuda politikalar geliştirilmiştir. Çöküntü alanları eyaletin şehirleri için sağlıklı büyüme ve sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın önünde bir engel olarak görülmektedir.

Konut ve barınma problemini çözmek için federal hükümetin afetzedelere destek vermesi kanunlara işlenmiştir. Afet dönemi ve sonrası için bu doğrultuda valinin yetkileri arttırılmıştır. Vali, özel komisyon kurabilecek, emlak vergilerini öteleyebilecek ve imar izinlerini verebilecektir.

Kasırgalarından etkilenen bölgelerde bankaların düşük gelirli ve dezavantajlı gruplar için konut kredileri vermesi öngörülmüştür. Kurumsal bölge teşvikleri, Ekonomik Kalkınma Dairesi ve Gelir Dairesi ile koordineli şekilde gerçekleştirilecektir. Gazi hakları, Emeklilik ve sosyal sigorta işlemleri tekrar düzenlenmiştir.

Yerel yönetimler ek sorumluluk ve yetki ile donatılmıştır. Konut krizinin atlatılması, afetin olumsuz etkilerinin azaltılması, güvenli yaşam alanlarının oluşturulması, terk edilmiş ve hasarlı konutları yenilemek için kredi ve fonlar sağlanacaktır. Yerel yönetimler, imarlı arazi kullanımlarını planlamak, yolları yenilemek veya yenileştirmek, gecekonduların ortadan kaldırılması için yöntem ve teknikler geliştirmek ile yetkilendirilmiştir.

Geniş bir alanda yasal ve yönetsel düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Kasırgalar sonrası ciddi bir boyuta ulaşan konut krizinin atlatılması için bankalardan emeklilik işlemlerine, hastanelerden bölgesel kalkınmaya kadar birçok alanda düzenlemeye gidilmiştir. Eyalet yönetimine yeni birimler eklenmiş, valinin yetkileri arttırılmıştır. Yerel yönetimlere ek yetkiler tanınmış ve sorumluluk alanları genişletilmiştir.

Ancak, 2005 yılı sonrası yaklaşık yedi yıl geçen sürede tüm bu düzenlemelerin uygulamada ne derece karşılık bulduğu önemlidir. Afetlerden hemen sonra yürürlüğe giren bu düzenlemelerin dışında yakın dönemde veya gelecekteki planlara yönelik çalışmalara rastlanmamıştır. Kanunların etkinliği, uygulanmada karşılaşılan zorluklar, halktaki memnuniyet ve algı, kurulan ek birim ve komisyonların çalışmalarının verim ve etkiliğinin ölçülmesi ve bu kapsamda alan çalışmalarının yapılması önerilmektedir.

KAYNAKÇA

Christman, C., Johnson, D., Rho, E., Stein, E., Taylor, B. (2008). The Low-Income Housing Program in the Louisiana and Mississippi Gulf Opportunity Zone Final Report, Texas A&M University The Bush School of Government and Public Service

Cunningham, C. ve Jones, E. (2008). Poverty Reduction Strategies for New Orleans, Louisiana, PRS Policy Brief 0708-14 July 21, 2008, Rockefeller Center at Dartmouth College Policy Research Shop A Center for Public Policy and the Social Sciences,

Fraser, T., Poniatowski, A. R., Hersey, N. T., Zheng, H., Aldrich, D. P. (2020). Uneven Paths: Recovery in Louisiana Parishes after Hurricanes Katrina and Rita, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=4004216 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4004216

Gonzalez-Perez, M. C. (2003). Louisiana History: The Journal of the Louisiana Historical Association, Vol. 44, No. 4, pp. 443-461 (19 pages)

Green, T. F. ve Olshansky, R. B. (2012) Rebuilding housing in New Orleans: the Road Home Program after the Hurricane Katrina disaster, Housing Policy Debate, 22:1, 75-99, DOI: 10.1080/10511482.2011.624530

How a Bill Becomes a Law?, https://house.louisiana.gov/H_Citizens/pdf/HowAbill.pdf

Schwartz, A. F. (2021). Housing Policy in the United States, Fourth Edition, Routledge New York, ISBN: 978-0-367-56390-5 (hbk)

NGA National Governors Association (2022). Gov. Kathleen Babineaux Blanco, https://www.nga.org/governor/kathleen-babineaux-blanco/

US Cencus Bureau (2020). Total Population in Baton Rouge city Louisiana, https://data.census.gov/cedsci/all?q=baton%20rouge

Lousiana Government https://www.louisiana.gov/#/

Lousiana Legislature, Revised Statutes, http://www.legis.la.gov/legis/Laws_Toc.aspx?folder=75&level=Parent

COVİD 19 SÜRECİNİN YEREL HİZMETLERE ETKİSİ: BARTIN BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Salih ÇİFTÇİ[1]

Leyla ÇİFTÇİ[2]

1. GİRİŞ

Siyasal, ekonomik, sosyal, hukuki, teknolojik alanda görülen her değişimle birlikte kamu hizmeti de anlayış ve sunuş olarak değişime uğramakta, uyum sürecine girmekte ve bu süreç genellikle öngörülü ve planlı bir şekilde gerçekleşmektedir. Kimi zaman ise kamu, ani ve/veya planlanmamış şekilde ortaya çıkan bir değişime hazırlıksız yakalanmakta ve beklenmedik bir şekilde oluşan bu yeni duruma uyum sağlamak zorunda kalmaktadır. Bu gibi durumlar, hizmet sunumunda çeşitlilik arzı yaşanarak maddi kaynaklar üzerinde olumsuz etkiler yapmasının yanında insan kaynakları üzerinde de baskı ortaya çıkarmaktadır. Özellikle kriz ve afet gibi öngörülemeyen olaylarda, yeni duruma uyum sağlamak ve buna uygun tepki vererek, hızlı, pratik, sonuç odaklı ve verimli şekilde hareket etmek günümüzde daha fazla önem taşımaktadır. Örneğin Covid-19 gibi olağanüstü süreçlerde, vatandaşlar merkezi yönetim gibi yerel yönetimlerin de sunduğu hizmetlerle kendisine destek olmasını ve her zaman yanında yer almasını beklemektedir. Bu sebeple de vatandaşların bu koşullarda artan beklentilerine cevap verecek şekilde hizmet sunumu gerçekleştirmek yönetimlerin başarısını belirleyen önemli kriter halini almaktadır.

2019 yılında ortaya çıkan ve dünya üzerinde yaygın bir hastalık halini alarak kamu yönetiminin her alanını etkileyen Covid-19 kamu hizmet anlayışı ve sunumunda önemli değişimleri ortaya çıkarmıştır. Yerel düzeyde etkisi önemli ölçüde hissedilen bu değişimler özellikle belediyelere daha fazla görev ve sorumluluk yüklemiş ve bu görev ve sorumluluklar beraberinde mali yük getirmiştir. Pandemi sürecinde cenaze aracı sağlanması, yerel halkı bilgilendirmeye yönelik duyuruların hazırlanması ve sunulması, pandemi sebebiyle mükellef borçlarının ertelenmesi, ilaçlama ve dezenfektan faaliyetlerinde artış, covid denetimleri, belediyeye ait dinlenme evi gibi gelir getirici işletmelerin kapanması, hastalara yiyecek yardımı gibi uygulamalar bunlardan bazılarıdır. Bu kapsamda çalışmada belediyelerde Covid 19'dan kaynaklanan yeni görev ve sorumluluklar, Bartın belediyesi özelinde incelenmiştir.

2. BELEDİYE, BELEDİYENİN GÖREV VE SORUMLULUKLARI

Yerel yönetimler, hem kentsel alanda hem de kırsal alanda faaliyet gösteren, sınırları belli yerleşkelerde hayatına devam eden vatandaşların mahalli özelliğe sahip ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları seçmenler tarafından seçilen tüzel kişiliktir. Yerel yönetimler kendilerine ait bütçeye ve personele sahiptirler. Merkezi yönetimden bağımsız yönetsel birimler olarak tanımlansa da (Aksoy, 1998: 7) görev, yetki ve sorumlulukları kanunlar tarafından belirlenmektir ve gerektiğinde merkezi yönetimin diğer yönetsel düzenlemeleriyle görev ve hizmet alanlarına müdahale edilmektedir.

Ekonomik, siyasal, yönetsel ve toplumsal nedenlerle ortaya çıktığı belirtilen (Tortop vd., 2018: 40) yerel yönetimler, kamusal mal ve hizmetleri, yerleşke sınırları içindeki topluluğa sunan ve halk tarafından seçilen kurumlar olarak ifade edilmektedir. Yerel halkın mahalli ölçekteki hizmet taleplerini karşılayabilecek bir örgütlenmenin gerekliliğinden ortaya çıktığı belirtilen (Aydın, 2011: 12) yerel yönetim birimlerinin, halkın merkezi yönetime her zaman ulaşamaması, taleplerini hızlı iletememesi ve halktan uzak olması gibi nedenler, halk

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Bartın Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi, sciftci@bartin.edu.tr, ORCID-ID:0000-0002-0574-2164

[2] Arş. Gör. Dr., Bartın Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, leylac@bartin.edu.tr, ORCID-ID: 0000-0001-9436-2050

tarafından daha çabuk benimsenmesine katkı sağlamıştır. Bu anlamda, tarihsel süreç içinde, merkezi yönetimden özerk şekilde gerek kendilerini yönetme birimleri olarak ortaya çıkışları, gerekse karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi ve halkın gündelik yaşamını etkileyen işleri yürütüp, bunlara ilişkin kararları almaları noktasında demokrasi bilincinin oluşmasına da katkı yapmaktadırlar.

Yerel yönetimler, belli bir coğrafi alan üzerinde yaşayan yerel topluluk üyelerinin kendi ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, ekonomik, sosyal, kültürel zenginliğe ve refaha ilişkin yerel hizmetleri genel yetkiyle kendi sorumluluğu doğrultusunda yerine getiren, işleyişinde açıklığı, şeffaflığı çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini hayata geçiren, yetkilerin yerel halka en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk, demokratik kuruluşlardır. Yerel yönetimler, gerek demokratik hayatta oynadıkları roller, gerekse kamu hizmetlerinin halka sunulmasında ve erişiminde yüklendikleri fonksiyonlar sebebiyle yerel halkın yönetime katılmasının ilk aşamasıdır. Yerel yönetimlerin kuruluş yasalarıyla tanımlanmış bütün görevlerinin kendileri tarafından yerine getirilmesi esası kabul edilmiştir.

Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafi ve ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayırılmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'de yerel yönetim birimleri 1982 Anayasası hükümlerine göre; il özel idaresi, belediyeler (büyükşehir, il, ilçe, belde belediyeleri) ve köylerdir. 1982 Anayasası'nın "Mahalli İdareler" başlığını taşıyan 127. maddesinde 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 tüzelkişilerdir"* şeklinde tanımlanmaktadır (Gözler, 2011: 77).

Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e kadar uzun bir yolculuğu ve yine uzun bir geçmişinin olması yerel yönetimler içinde belediyelerin önemli bir yer almasına sebep olmuştur. Halka en yakın hizmet sunan kuruluş olmasından dolayı yerel yönetimler içinde belediyeler en etkili kuruluş olarak nitelendirilmektedir. Yine kendilerine verilen görev ve sorumlulukların halkı yakından ilgilendiriyor olması da etkilerini artırmaktadır. Dolayısıyla görev ve sorumlulukları bakımından merkezi yönetimin yerel anlamdaki hizmet yükünü azaltarak, onun diğer alanlara daha fazla yoğunlaşmasına da katkı yapmaktadır (Eryılmaz, 2010: 151).

Yerel halkın müşterek gereksinimlerini karşılamak/gidermek amacıyla oluşturulan belediyeler, gönüllülük esasına göre oluşan ve/veya özel sektörün söz konusu yerleşkedeki hizmet taleplerine cevap vermek ve kamusal fayda sağlamak amacıyla belediyenin sorumluluğunda ve denetimi altında sunduğu devamlı ve düzenli etkinlikler belediye hizmeti şeklinde ifade edilmektedir (Şahin, 2011: 81).

Görev, yetki ve sorumluluk bakımından belediyelerin sunmuş olduğu hizmetler, ülkeden ülkeye değişiklik gösterebildiği gibi gelişen teknoloji, sosyokültürel ve sosyoekonomik değişimler ve dönüşümler de değişikliğe sebep olmaktadır. Nüfusun artması, kentsel alanın genişlemesi gibi nedenler yerel ihtiyaçları çoğaltırken aynı zamanda hizmet talebini de artırmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin görevleri, sorumlulukları ve yetkileri de günden güne farklılaşmaktadır. Alt yapı, denetim, imar başta olmak üzere sosyal ve kültürel konulara kadar pek çok alan, belediyelerin görev sahasını oluşturmaktadır (Erençin, 2002: 32-33).

Belediyelerin yetkileri, görevleri, sorumlulukları ve merkezi yönetimle arasındaki hizmetlerin paylaşımı hususu farklı şekillerde belirlenmektedir. Günümüzde kullanılan görev dağıtımına göre sınıflandırılan farklı üç çeşit yöntem bulunmaktadır (Kılıçer, 1990: 15). Bunlar;

- ***Genellik Prensibi***: Diğer kurumlara bırakılmamış işler ya da kanunla yerine getirilmesi direkt olarak engellenmemiş işler.
- ***Liste Prensibi***: Görevlerinin ve yetkilerinin kanunla tek tek ortaya konduğu durum.
- ***Yetki Prensibi***: Tüm hizmetleri yerine getirebilmek için merkezden onay alması gereken durum.

Ülkemizde belediyelerin sorumluluk ve görev alanları tespit edilirken bu sorumluluklar ve görevler liste halinde sayılmakta, diğer bir ifadeyle liste prensibi uygulanmaktadır.

Belediyelerin hizmet sağlaması, hizmetin önceliği ve kurumun mali yeterliliği göz önüne alınarak belirlenmektedir. Çünkü 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, belediyelerin görevlerini ifa ederken "görevle orantılı olarak kaynak temin edileceği" kuralı getirilmiştir (Gözler, 2011: 78). Dolayısıyla mali durumun yeterliliği önem göstermektedir. Bu sebeple belediyelere verilen ve onlara ait olan görevlerin bir parçası zaman zaman merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde, yerel ortak özellik kapsamında belde halkının ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla belediyelere birtakım görev ve sorumluluklar verilmiştir. Görev, sorumluluk ve yetkileri farklı olacak şekilde verilen bu hizmet alanları şu şekilde özetlenebilir: Katı atık ve temizlik, acil yardım, ambulans, spor, kurtarma, kültür ve sanat, defin, sosyal yardım ve hizmet, nikâh kıyma, park ve yeşil alanlar, su ve kanalizasyon, itfaiye, ticaret ve ekonominin geliştirilmesi, konut, şehir içi trafik vb. Yine aynı maddeye göre; Nüfusu 50 bini aşan belediyeler ile büyükşehir belediyeleri, çocuk ve kadın sığınma evleri açabilmektedirler. Öte yandan devlete ait her düzeydeki okul binalarının inşaat ve bakım-onarımını yapma, her türden araç, gereç ve malzeme ihtiyacını giderme, sağlık ile alakalı her türden tesis kurup işletme, yurt içi ve yurt dışı yarışmalarda derece alan ya da üstün başarı gösteren sporculara belediye meclisi onayı ile ödül verme gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Belediye Kanunu'nda eğitim, sosyal, kültürel, sağlık ve bayındırlık alanlarında yine belediyelere çeşitli görevler verilmiştir. Belediyelere bu görevlerini yerine getirirken, yasa koyucu tarafından bazı ayrıcalıklar da tanınmıştır. Bu ayrıcalıklar Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre; "*mahalli düzeyde ortak gereksinimlerini yerine getirmek için belediyeler; her türlü etkinlik ve girişim yapabilir, vergi, harç, resim, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapabilir, vergi, resim ve harç haricindeki özel hukuka göre tahsili yapılması gereken hizmet karşılığı, su, atık su ve doğal gaz alacaklarını tahsilini yapabilirler."* Ancak buradaki ayrıcalıkla belediyelere bir kayırma sağlanmış gibi görünse de yine hizmetin konusunu oluşturan iş ile ilgilidir ve mutlaka yerel düzeyde belde halkının ihtiyacının karşılanması ile ilişkili olmalıdır.

Yerel ortak gereksinimleri için belediyeler taşınmaz alabilir, satabilir ve kiralayabilir, yine aynı hedef doğrultusunda suları kullanmak için tesis açabilir. Yat limanı ve iskele, perakendeci ve toptancı halleri, fuar alanı, mezbaha, otobüs terminali oluşturmak, işletmek, birine işlettirmek, kurdurmak ya da bahsettiğimiz bu gibi alanların tüzel ve gerçek kişiler tarafından idame ettirilmesine izin vermek gibi yetkileri elinde bulundurmaktadır. Resim, vergi ve harç gibi konular haricinde dava konularında sorunları anlaşmayla tasfiye etme yetkisine de sahiptir. Bu hizmetlerin bazılarını kiralama, ruhsat verme, ortak olma, hizmet satın alma ya da imtiyaz tanıma ile gerçekleştirmektedir. Beldeye verecekleri kamu hizmetlerini verimli ve yararlı olarak gerçekleştirebilmeleri için belediyeler kamu yararına açık, gelir getirmeyen taşınmazlar ile ve bu taşınmazların inşalarına ve kullanımlarına ait tüm resim, vergi, harç, katılma ve katkı paylarından serbest bırakılmışlardır (Türkoğlu, 2009: 90-92).

3. KAMU HİZMETİ VE YERELLİK İLİŞKİSİ

Toplum ihtiyacının karşılanması için siyasal talepler doğrultusunda arz edilen ve faydasının pazarlanamadığı hizmetler kamu hizmeti olarak nitelendirilmektedir. Bu hizmetlerin tüketimi müşterektir, üretim ve tüketiminde yasal zorunluluk söz konusudur. Doğrudan bir kamu tüzel kişisi tarafından ya da kamunun denetimi ve gözetimi altında özel kişi tarafından ve kamu yararı taşımaya yönelik yerine getirilen hizmetler olarak tanımlanmaktadır (Çağlayan, 2011: 129).

Tanımdan da anlaşılacağı üzere herhangi bir hizmetin, kamu hizmeti niteliği kazanabilmesi için ya hizmetin kamuya yönelik olması ya da hizmetin doğrudan kamu tüzel kişiliklerince veya onun denetim ve gözetimi altında sunuluyor olması gerekmektedir. Dolayısıyla bir hizmet kamu tüzel kişiliklerince sunuluyor olsa da kamu yararı amacı taşımıyorsa, kamu hizmeti olarak nitelendirilmemektedir. Yine bir özel kişilik tarafından kamu yararına bir hizmet yerine getirilse de kamu tüzel kişiliğin denetimi ve gözetimi altında gerçekleşmediğinden bir kamu hizmeti olarak nitelendirilemeyeceği ifade edilmektedir (Gözübüyük, 2002: 262).

Yukarıdaki şartlara ek olarak bir hizmetin kamu hizmeti olarak adlandırılması için ortak ihtiyaçları karşılayacak nitelikte olması gerekmektedir. Yine düzenli ve devamlı şekilde tesis edilmesi gerekmektedir (Odyakmaz vd., 2009: 520). Düzenli ve devamlılığının yanında kamu hizmetinin; süreklilik, değişebilirlik, eşitlik, tarafsızlık, bedavalık ve uyarlama gibi ilkeleri de mevcuttur. Bu ilkelerin ekonomik, tarihsel, kültürel ve siyasi yapılara göre ülkeden ülkeye farklılık gösterse de her ülke için genel kabul görmüş kamu hizmeti ilkeleri olduğu belirtilmektedir (Göküş, 2011: 25; Gözler ve Kaplan, 2011: 303-305; Çağlayan, 2011: 131).

Tarihsel süreç içerisinde dünya genelinde meydana gelen sosyokültürel ve sosyoekonomik değişimler devletin görevlerinde dönüşümlere sebep olduğu gibi, kamu hizmeti anlayışında da değişikliklere sebep olmuştur. Özellikle küresel çapta etkili olan ekonomik krizler ve/veya ekonomik kararlara dokunacak düzeyde etkili olan bir takım siyasi akımlar, söz konusu değişimi tetiklemiştir. Örneğin 70'lerdeki petrol krizi ve 80'lerdeki yeni sağ akımla devletin küçültülmesi düşüncesiyle başlayan özelleştirme süreci, kamu hizmetlerinin sunumunda değişikliklerin yaşanmasına neden olmuştur. Başta mahalli idareler olmak üzere sivil toplum kuruluşları da sürece dâhil edilmiştir (Tokatlıoğlu, 2005: 157).

Günümüzde kamu hizmetlerinin sunumu sadece merkezi yönetime özel bir unsur olmaktan çıkmıştır. Daha önce devlet tarafından yerine getirilen bazı kamu hizmetlerinin artık doğrudan yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi bunun bir göstergesidir. Kamu hizmeti kavramının içerisinde en tipik haliyle merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının hizmetleri yer almaktadır. Bunlar; sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri, savunma hizmetleri, adalet hizmetleri gibi hizmetlerdir. Söz konusu bu hizmetlerin kamu sektörünün yanında özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarınca verilmesi yeni kamu hizmeti olarak ifade edilmektedir. Yeni yönetim anlayışında, emirlerin ve hizmetlerin takibi, denetleme, yürütme gibi farklı anlamlara karşılık gelen "idare" kavramının yerini, hizmet etme, sonuçları kontrol etme ve sonuçlara ulaşmada kişisel sorumluluk alma gibi anlamları olan "yönetim" kavramı almıştır (Hughes, 2014: 26-27). Dönüşüm sonrası kamu yönetiminde, esneklik, adem-i merkeziyet, yumuşak hiyerarşi, dar merkez geniş çevre, minimal devlet, piyasa yönelimli olma ve küçük ölçekli yapılara dönüştürülme gibi uygulamaların hayata geçirilmesi için reform çalışmaları yapılmıştır. Reform çalışmalarının odağını oluşturan yeni durumun temel ilkeleri; etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, şeffaflık, performans yönetimi, hesap verebilirlik, vatandaş odaklılık, girişimci yapı, hizmetlerde kalite, yetki paylaşımı, çıktı ve sonuç odaklılık, risk almaya isteklilik, rekabet, katılım, kaynak kullanımında disiplin, politika oluşturma ve hizmet sunumunun birbirinden ayrılmasıdır (Eryılmaz, 2010: 52).

Bu ilkeler savunan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, devletin ne yapmaması değil, ne yapması gerektiği üzerine şekillenmiştir. Çünkü bu anlayışa göre devletin hizmet yükümlülüğü arttıkça, devlet aşırı şekilde büyümeye başlamış, bu büyüme beraberinde, "merkeziyetçilik", "verimsizlik", "kırtasiyecilik", "katı hiyerarşi" ve "artan kamu harcamaları" gibi pek çok sorunu getirmiştir. Neo-liberalizmin minimal devlet anlayışıyla da uyuşan bu yaklaşım, kamusal faaliyet alanının piyasa merkezli olarak yeniden tanımlanmasını sağlamıştır. Böylece kamunun iş görme yöntem ve biçimlerinin işletmecilik anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılması ya da doğrudan özel sektör eliyle gördürülmesi gündeme gelmiştir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışında kamu yöneticileri, sadece kurallara ve prosedürlere uygun davranmakla sorumluluklarını yerine getirmiş olmamakta, aynı zamanda yaptıkları işlerin sonuçlarını (etkinlik, verimlilik, kalite, müşteri memnuniyeti gibi) da dikkate almaları beklenmektedir. Çünkü bu sonuçlardan da sorumludurlar. Bu bağlamda Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı, kamuda rekabet ve piyasadan daha fazla yararlanmayı, sonuç odaklı olmayı ve özel sektörde kullanılan kimi yönetim tekniklerinin kamuda da kullanılmasını benimsemektedir. Çünkü sonuç odaklılık, geleceğe ilişkin amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve bunlarla ilgili performans göstergelerinin oluşturulması, dönem sonunda da bunların ölçülmesini gerektirmektedir (Sözen, 2005; 112).

Yeni kamu yönetimi çerçevesinde yetki ve sorumlulukların merkezî yönetimden yerel yönetimlere devredilmesi, çalışanların ve vatandaşların yerel yönetimlerden beklentisinin artmasına, kamu hizmetlerinin arz ve talebinde nitelik değişimlerine neden olmuştur. Bu bağlamda performans yönetimi gündeme gelmiştir. Yerel yönetimler reformu kapsamında düzenlenen yasa tasarılarında Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdareleri Kanunlarının çeşitli maddelerinde de performans yönetimine, denetimine ve ölçütlerine yer verilerek, performans odaklı yönetimin yerel yönetimler için de geçerli olması üzerinde durulmuştur (Çukurçayır ve Eroğlu, 2004; 57).

Kamu yönetimi anlayışındaki bu dönüşüm, aslında hizmetin daha etkin şekilde sunulmasının yanı sıra kaynakların etkin kullanımına fayda sağlamaktadır. Burada merkezi yönetim bir takım hizmetlerin sunumunda kendi otoritesinden vazgeçiyor gibi görünse de vatandaşların hizmetlerden hızlı ve etkin biçimde faydalanması sağlanmaktadır. Dolayısıyla otoritenin paylaşılmasına ilişkin yaklaşımın aslında hizmette yerellik ilkesi olduğu belirtilmektedir (Şengül, 2014: 21). Yerellik mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel halkın kendi imkân ve araçlarıyla yine kendi önceliğiyle tercih etmesi olarak tanımlanmaktadır (Toprak, 2014: 41). Hizmetlerin yerine getirilmesinde merkezi yönetimden ayrı olarak daha alt düzeydeki yönetim birimlerine hizmet sunma önceliğinin bırakıldığı (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 33) yerellik ilkesi hem devlet ile toplumu hem de birey ile daha küçük gruplar arasındaki ilişkileri ilgilendirmektedir.

Hizmette yerellik ilkesinin temelini, alt ya da küçük birimler tarafından yerine getirilmesi mümkün olan bir hizmetin sunumuna, merkezi yönetim veya siyasi gücün müdahale etmemesi düşüncesi oluşturmaktadır. Yalnızca yerel nitelikteki ihtiyacın, yerel birimler tarafından karşılanamaması durumlarında merkezi yönetimce müdahaleyi haklı görmektedir. Özerklik ve hizmet sunumuna ilişkin yöntemin belirlenmesinde tayin etme anlayışı ile bağdaştırılan bu ilke, devredilemez insan özgürlüğünün yansıması olarak nitelendirilmektedir (Llach, 2013: 12). Buna göre; köy veya mahalle gibi küçük yerleşim birimlerinde ortaya çıkan ihtiyaçların, bu birimlerde kurulan yerel yönetimlerce yerine getirilmesi öngörülmektedir. Yine köy veya mahalle sınırlarını aşan yerel nitelikli bazı ihtiyaçların giderilmesi için gerekli hizmetin sunumunun belediye veya il özel idareleri tarafından yerine getirilmesi istenmektedir. İhtiyaç duyulan yere en yakın birim tarafından hizmetin sunulması anlamına gelen yerellik ilkesinin gerçekleşebilmesi her durumda mümkün

olamamaktadır. Çünkü güvenlik ve adalet gibi tam kamusal hizmetlerin niteliği gereği merkezden yönetim kuruluşları tarafından sunulması gereken hizmetler olduğu kabul edilmektedir.

1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"nda "Hizmette Halka Yakınlık İlkesi" olarak ifade edilen ilke, ilgili şartın "Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı" başlığı altındaki 4. maddesinde, "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır." şeklinde yer almıştır. Bu maddede, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamada vatandaşlara en yakın makamların görevlendirilmesi, eğer bu makamlar ilgili görevleri yerine getiremiyorlarsa başka bir makamın yetkilendirilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Yine Avrupa Konseyi 1994 yılında, ihtiyaçların karşılanmasında başka bir makamın görevlendirilmesini, ancak ihtiyaç karşılanamayacak düzeye geldiği zaman yani mutlak zorunluluk hallerinde başvurulabilecek bir alternatif olarak görmektedir (Council of Europe, 1994: 9).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev paylaşımında uygulanan hizmette yerellik ilkesi bireyi toplumun merkezine yerleştirmektedir. Vatandaşı da karar verme mekanizmalarına mümkün olduğunca yakınlaştırmaktadır. Yukarıda ifade edilen liste prensibine aykırı olarak; yerel yönetimlerin görevlerini tek tek sayıp sınırlandırmak yerine "merkezi yönetimin görevlerini tek tek sayıp sınırlandırmayı öngören bu ilke, merkezi yönetimin işlevlerini ikinci plana taşımaktadır" (Karakılçık, 2015: 45).

4. PANDEMİ SÜRECİNDE BELEDİYE HİZMETLERİ: BARTIN ÖRNEĞİ

2019 yılında ortaya çıkan ve küresel bir salgın halini alan Covid-19 dünya genelinde olduğu gibi Türkiye'de de ekonomik, sosyal, kültürel alanlarda çok sıkı tedbirler alınmasına ve yeni politikalar uygulanmasına sebep olmuştur. Halka en yakın birim olma özelliğinden dolayı belediyelerin bu süreçte ne kadar aktif olduğu ve ne gibi hizmetler sunduğu merak edilen bir konudur. Çalışmanın bu bölümünde pandemiye yönelik tedbir ve hizmetlerin yürütüldüğü 2020 ve 2021 yıllarında Bartın Belediyesi'nin yürüttüğü bu hizmetler faaliyet raporları incelenerek ortaya koyulacaktır.

İki yılı aşkın süredir dünyanın gündeminde olan Covıd-19 salgını yalnız sağlığımıza yönelik bir tehdit olmamış, sosyal hayatımızdan ekonomik hayatımıza kadar pek çok yönden hayatımızı derinden etkilemiştir. Bu süreçte başta merkezi yönetim düzeyinde olmak üzere hizmet sunumunda önemli değişimler ve yeni talepler ortaya çıkmıştır. Sürecin etkileri ile hizmet sunumu değişen yönetimlerden biri de belediyelerdir. Çalışmanın örneğini oluşturan Bartın Belediyesi Covid 19 sürecinde bazı yeni görev ve sorumluluklar üstlenmiştir.

Bu görevler genel olarak şu şekilde sıralanabilir;

- Dezenfektasyon ve temizlik hizmetleri
- Eldiven maske dağıtımı
- Ücretsiz ulaşım hizmeti (Sağlık Çalışanı)
- Tebliğ, afiş, tanıtım, tv ve sosyal medya hizmetleri
- Cenaze ve Tabutlarla ilgili işlemler
- Ödemelerin ertelenmesi
- Denetim
- Ateş ölçümü

- Gıda yardımı

Bu kapsamda 2020 yılı içerisinde Covid-19 salgınına ilişkin olarak Bartın Belediyesi tarafından sunulan hizmetler (Faaliyet Raporu, 2020) şu şekildedir;

- Sokaklar, çocuk parkları, minibüs durakları, işyerleri, pazaryeri, apartmanlar, araçlar dezenfekte edilmiştir.
- Bartın genelinde kurulan araç dezenfektasyon istasyonunda yaklaşık 47 bin civarı aracın dezenfektasyon işlemi yapılmıştır.
- Bu süreçte 4.535 lt genel dezenfektan, 2.030 lt el dezenfektanı, 35.000 çift eldiven ve yaklaşık 250.000 maske ücretsiz dağıtılmıştır.
- Sağlık çalışanlarına ücretsiz ulaşım hizmeti sağlanmıştır.
- Salgın döneminde vefa grubu çalışmaları devam etmiştir.
- Belediye Müdürlükleri arasında koordinasyon sağlanmış, halka ve esnaflara yapılacak tebliğler, afişler, kamu spotları vb. materyallerin tasarımları ve duyuruları yapılmıştır.
- Sosyal medya hesapları üzerinden, vatandaşları bilgilendirmek, farkındalık oluşturmak için Covid-19 tehdidine karşı alınan tedbirler ve uyulması gereken kurallar hakkında sosyal mesaj içeriklerinin yer aldığı görseller paylaşılmıştır.
- COVİD-19 ile mücadele ve alınan/uygulanan tedbirler ile ilgili çalışma raporu hazırlanmış, kamuoyunun bilgilendirilmesine katkı sunmaları amacıyla basın mensuplarına kitler halinde dağıtımı sağlanmıştır.
- Belediye çalışmalarının halka duyurulması ayrıca koronavirüs COVİD-19 salgın hastalığı ile mücadele ve tedbirler hakkında bilgiler vermek amacıyla BTV, TRT ve İHA Temsilcilerine, Eybey Medya'ya röportaj vermesi ile ilgili gerekli çalışmalar yapılmıştır.
- Çeşitli illerden Bartın'a covid-19 cenaze nakli sağlanmıştır.
- Covid-19 cenaze nakilleri için özel tabut yapılmıştır.
- Mükelleflere Pandemi (COVİD-19) nedeni ile ödeme emri ve tebligat yapılmamıştır.
- Faal olan inşaatların Covid 19 denetimi ve kontrolü yapılmıştır.
- Covid-19 (Coronavirüs) sürecinde sosyal mesafe ve temizlik kurallarına uygun olarak düzenlemeler yapılmıştır. Ziyaretçilerin müzelere girmeden önce ateş ölçümü yapılmış, müzeleri gezebilmeleri için virüse karşı tedbir alınmıştır.
- Engelsiz Sanat Evi sosyal mesafe ve temizlik kurallarına uygun olarak düzenlenmiştir. Öğrencilerin okullarına girmeden önce ateş ölçümü yapılmış, 48 öğrencinin ders yapabilmesi için virüse karşı her türlü tedbir alınmıştır.
- Covid-19 salgını sebebiyle tüm mahalle ve caddeler 7 şer kez yıkanıp dezenfekte edilmiştir. Bu iş için 6.000 kg sıvı deterjan ve 3.000 kg dezenfektan kullanılmıştır.
- Covid -19 salgını dolayısıyla 15.000 adet konteyner yıkanıp dezanfekte edilmiştir. Bu iş için 1.000 kg yağ çözücü 500 kg dezenfektan harcanmıştır.
- İl genelinde Covid-19 tedbirleri kapsamında İçişleri Bakanlığı Kararları doğrultusunda 20.856 denetim gerçekleştirilmiştir.
- Covid-19 salgını kapsamında; çocuk parkları, muhtarlık büroları, Belediye Hizmet Binaları, Liman sahası, site içi ve apartman çevreleri, ana caddeler ve sokaklar,

pazaryerleri, umumi tuvaletler, cami abdesthaneleri, şehirlerarası otobüs terminali, yolcu bekleme durakları, taksi ve minibüs durağı büroları, eczaneler, aile sağlığı merkezleri (43 aile hekimi), tüm kavşak suyu çeşmeleri, noterlik büroları, sanayi sitesindeki 734 adet iş yeri, berber-kuaför ve güzellik salonları, çeşitli kurumlara ait binalar ile İl Sağlık Müdürlüğü'nden gönderilen listeler doğrultusunda 2563 adet covid pozitif vaka ve temaslı bulunan apartman ve sitenin merdiven boşluğu, asansör vb. ortak kullanım alanları dezenfekte edilmiştir.

- Virüse etkili genel dezenfektan, el dezenfektanı, koruyucu yüz maskesi, tek kullanımlık muayene eldiveni ve tek kullanımlık tulum alınarak kurum çalışanlarına dağıtılmıştır.
- Oluşturulan kontrol noktalarında ve birimlerde kullanılmak üzere 7 adet temassız derece, 8 adet sırt pompası alınmıştır.
- Covid-19 (Coronavirüs) nedeniyle düğün salonlarının kapatılmasından dolayı, kapalı kalan birimlere sosyal mesafe ve temizlik kullarına uygun olarak düzenlemeler yapılmıştır. Gelen vatandaşlara girmeden önce ateş ölçümü yapılmış ve virüse karşı her türlü tedbir alınmıştır.
- Bartın Şehirler Arası Otobüs Terminali Covid-19 (Coronavirüs) nedeniyle sosyal mesafe ve temizlik kurallarına uygun olarak düzenlenmiştir. Gelen yolcuların ateş ölçümü yapılmış ve virüse karşı her türlü tedbir alınmıştır.
- Covid-19 salgını kapsamında işletme ve iştirakler müdürlüğü bünyesinde seyahat izin belgesi düzenlenmesi için kurum çalışanları görevlendirilmiştir.
- Valilik tarafından oluşturulan vefa grubu koordinasyonu ve işlemleri İşletme ve İştirakler Müdürlüğü tarafından yürütülmekte olup, COVİD-19 ile mücadelede talepleri (ihtiyaçları) yerine getirilmiştir.
- 65 yaş üstü ve kronik hastalara sokağa çıkma kısıtlamalarında 1765 hanenin istekleri Vefa Destek Ekibi tarafından birebir yerine getirilmiştir.
- Ayrıca, 15.000 adet maske alınıp, dağıtım yapılmıştır. Covid-19 salgınından korunmak için halka dağıtılmak üzere eldiven alımı yapılmış ve dağıtılmıştır. (700 adet eldiven dağıtılmıştır)
- Covid-19 hastalığına yakalanan vatandaşlara 500 adet meyve (2. Kg. elma, 2. Kg. mandalina, 2 kg. armut, 2 kg. muz) yardımı yapılmıştır.

2021 yılında da devam eden salgının yayılım ve etkisinin en aza indirilmesi amacıyla Bartın Belediyesi Covid-19 salgın tehdidine karşı mücadele ve önlem çalışmalarına devam etmiştir. Bu kapsamda 2021 yılı içerisinde Covid-19 salgınına ilişkin olarak Bartın Belediyesi tarafından sunulan hizmetler (Faaliyet Raporu, 2021) şu şekildedir;

- Hal giriş-çıkış saatlerinin ve yapılacak iş ve işlemlerin düzenlendiği tedbir yazısı Hal esnafına tebliğ edilmiştir. Halen devam eden salgın süresince Zabıta Müdürlüğünce hal esnafı ve çalışanları hijyen ve temizlik konusunda defalarca uyarılmış, kendilerine düzenli olarak maske ve eldiven dağıtımı yapılmıştır.
- Belediye Müdürlükleri arasında koordinasyon sağlanmış, halka ve esnaflara yapılacak tebliğler, afişler, Kamu spotları vb. materyallerin tasarımları ve duyuruları yapılmıştır.
- Belediye Başkanının sosyal medya hesapları üzerinden, vatandaşları bilgilendirmek, farkındalık oluşturmak için Covid-19 virüs salgın tehdidine

karşı alınan tedbirler ve uyulması gereken kurallar hakkında sosyal mesaj içeriklerinin yer aldığı görseller paylaşılmıştır.

- COVİD-19 sebebiyle hayatını kaybeden vatandaşların şehir içi ve şehir dışı nakil işleri yapılmıştır.
- Covid 19 tedbirleri kapsamında ocak-haziran dönemlerinde 96 ve temmuz-aralık dönemleri arasında 329 şantiye denetimi yapılmıştır.
- Covid-19'dan hayatını kaybeden 9 vatandaş belediye gasilhanesinde ücretsiz olarak Gasilhane hizmetinden faydalanmıştır.
- Kemal Samancıoğlu Müzesi, Kent Müzesi, Mustafa Kemal ve Atatürk ve Şehitler müzesi'nde; sosyal mesafe ve temizlik kurallarına uygun olarak düzenlemeler yapılmıştır. Ziyaretçilerin müzelere girmeden önce ateş ölçümü yapılmış ve ziyaretçilerin güvenle müzeleri gezebilmeleri için virüse karşı her türlü tedbir alınmıştır.
- Engelsiz Sanat Evi'nde; sosyal mesafe ve temizlik kurallarına uygun olarak düzenlemeler yapılmıştır. Öğrencilere okullarına girmeden önce ateş ölçümü yapılmış, 42 öğrencinin ders yapabilmesi için virüse karşı her türlü tedbir alınmıştır.
- 15 işletmeye Covid-19 tedbirlerine uymamaktan 1, 3, 5, 10, 20, 30 gün süreli geçici faaliyetten men cezası uygulanmıştır.
- Coronavirüs salgını kapsamında; Belediye Hizmet Binaları ve tesisleri, pazaryerleri, şehirlerarası otobüs terminali, parklar, çeşitli kurumlara ait binalar ile covid pozitif vaka ve temaslı bulunan adreslerde talepler doğrultusunda apartman ve sitenin merdiven boşluğu, asansör vb. ortak kullanım alanlarında dezenfeksiyon yapılmıştır. Mart 2020 tarihinde kurulan araç dezenfeksiyon istasyonunda yaklaşık 74 bin aracın dezenfeksiyonu yapılmıştır.
- Belediye Dinlenme Evi, Karaçay ve Çağlayan Piknik Alanı, Kaynarca Spor Kompleksi'nde; sosyal mesafe ve temizlik kurallarına uygun olarak düzenlemeler yapılmıştır. Gelen vatandaşlara girmeden önce ateş ölçümü yapılmış ve ziyaretçilerin güvenle ve huzurlu zaman geçirebilmeleri için virüse karşı her türlü tedbir alınmıştır.
- Otopark hizmeti veren yerlerde, sosyal mesafe ve temizlik kullarına uygun olarak düzenlemeler yapılmıştır. Gelen vatandaşlara girmeden önce ateş ölçümü yapılmıştır. Maske ve mesafe konusuna hassas bir şekilde dikkat edilmiştir.
- Bartın Şehirler Arası Otobüs Terminalinde sosyal mesafe ve temizlik kurallarına uygun olarak düzenlen yapılmıştır. Gelen vatandaşların girmeden önce ateş ölçümü yapılmış, ziyaretçilerin güvenle zaman geçirebilmeleri için virüse karşı her türlü tedbir alınmıştır. Ayrıca Covid-19 salgını kapsamında işletme ve iştirakler müdürlüğü bünyesinde seyahat izin belgesi düzenleyecek personel görevlendirilmiştir.
- Valilik tarafından oluşturulan vefa grubu koordinasyonu ve işlemleri, Belediyenin ilgili müdürlüğü tarafından yürütülmüştür, COVİD-19 ile mücadelede talepleri (ihtiyaçları) yerine getirilmiştir. 65 yaş üstü ve kronik hastalara sokağa çıkma kısıtlamalarında 269 hanenin istekleri Vefa Destek Ekibi tarafından birebir yerine getirilmiştir.

Bartın Belediyesi'nin pandemi ile mücadelede sunduğu hizmetlere bakıldığında, iki yıllık salgın döneminde hizmetlerin hemen hemen benzer olduğu görülmektedir. Pandemi sürecinde Bartın Belediyesi'nin özellikle dezenfektan, deterjan, maske, eldiven gibi hijyen sağlamaya yönelik hizmetleri ile denetim odaklı faaliyetlerinde büyük artış meydana gelmiş, diğer taraftan işletme, ulaşım, vergi gibi unsurlardan elde ettiği gelirleri düşmüştür.

5. SONUÇ

Tarihi süreç içerisinde aynı mekânı paylaşanlar, çeşitli teşkilatlanmalara giderek geliştirdikleri yöntemlerle ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmışlardır. Kullandıkları yöntemler ve örgütlenme biçimleri meydana gelen değişimler neticesinde zamanla daha sistematik hale gelmiştir. Günümüzde de şehirlerdeki yerel ve ortak nitelikli hizmetlerin sunumunda etkili olan kurum belediyelerdir.

Küreselleşmenin sosyoekonomik ve sosyokültürel alanda ortaya çıkardığı pek çok değişim ve dönüşüm neticesinde kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı olarak ifade edilen ve 1980 sonrası dünya genelinde uygulanan yeni yaklaşımla birlikte geleneksel kamu yönetimi anlayışı zihniyet, yapı ve işlev olarak ciddi ölçüde değişmiştir. Çünkü yeni yönetim anlayışında, merkezi idareden çok yerel idarelerin etkili olduğu bir yönetim algılayışı esas alınmaktadır.

Gelişen ve değişen dünyada birtakım hizmetler yerel yönetimlere devredilmektedir. Aynı kentsel alanda ikamet eden insanların, müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kanunla oluşturulan yerel yönetim birimlerinin temel taşı şüphesiz belediyelerdir. Bir taraftan insan hayatına etkisi diğer taraftan değişen kamu hizmeti anlayışı ile vatandaşların belediyelerden beklentisi de artmaktadır.

Dünya genelinde olduğu gibi Türkiye'de de devam eden Covid-19'un ortaya çıkardığı politika ve uygulamalar en çok kentsel alanda yaşayanları etkilemiştir. İdari kararların İçişleri Bakanlığı Genelgesi ile merkezi idare tarafından alındığı bu dönemde insanların beledi hizmetlere yönelik ihtiyaç ve talepleri de değişmiş ve artmıştır. Kentsel alanda yerel anlamda pek çok hizmet sunan belediyelerin görev ve sorumluklarına bu süreçte yenileri eklenmiştir.

Yerel halkın bu süreçte salgına yakalanmaması için çalışan belediyeler daha çok "basit" nitelikte olan ve salgına yönelik karar ve politika içermeyen günlük faaliyetler yürütmüşlerdir. Dezenfektan dağıtımı ve ateş ölçümü gibi hizmetlerin dışında salgın dönemine özel bir hizmet sunulmamıştır. Ancak bu durum, merkezi yönetimin salgına ilişkin yetkiyi kendi bünyesine almasından kaynaklanmaktadır. Merkezi yönetimin bu yaklaşımı salgına ilişkin yerel özelliklerin göz ardı edilerek tüm ülkeyi kapsayan tedbir ve kısıtlamaları beraberinde getirmiştir. Her ne kadar ilerleyen süreçlerde il düzeyinde karar alınmasının önü açılmış olsa da belediyeler bu süreçte yeterince söz sahibi olamamıştır.

Türkiye'de belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları yasa koyucu tarafından belirlenmektedir. Hangi görevleri nasıl ve ne şekilde yerine getireceği yasalarda tek tek sıralanmıştır. Salgın her ne kadar küresel olsa da yerel etkileri daha çok olmuştur. Türkiye'de dünyaya nazaran daha geç başlayan pandemi süreci, merkezi yönetim tarafından daha çok tek bakanlık üzerinden yönetilmiştir. Merkeziyetçiliğin ortaya çıkardığı sakıncalar bu gibi durumlarda da ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda hizmette halka yakınlık ve ihtiyaca uygunluk ilkelerinin hayata geçirilmesi için buna benzer durumlarda belediyelerin karar almalarına imkân verecek şekilde düzenleme yapılması faydalı olacaktır.

KAYNAKÇA

AKSOY, Ş. (1998). Yeni Sağ Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* 7(1), 1-13.

AYDIN, Y. (2011). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci*, 10 Mart 2022 tarihinde https://silo.tips/download/trkye-de-yerel-ynetmlern-gelm-srec adresinden alındı.

Council of Europe (1994). *Definition and Limits ofthe Principle of Subsidiarity*. Strasburg: Council of Europe Press, No: 55.

ÇAĞLAYAN, R. (2011). *İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Dinamik Akademi Yayınları.

ÇUKURÇAYIR, M. A., Eroğlu, H. T. (2004).Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi (Balanced Scorecard), *Sayıştay Dergisi*, Sayı 53, 41-67.

ERENÇİN, A. (2002). Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(4), 25-40.

ERYILMAZ, B. (2010). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.

GÖKÜŞ, M. (2011). *Kamu Hizmeti*. Konya: Çizgi Kitabevi.

GÖZLER, K. (2011). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*. Bursa: Ekin Yayınevi.

GÖZLER, K. ve KAPLAN, G. (2011). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Yayınevi.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2002). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.

HUGHES, O. E. (2014). *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi*, Çeviren: Buğra Kalkan, Bahadır Akın ve Şeyma Akın, Ankara: BingBang Yayınları.

KARAKILÇIK, Y. (2015). *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

KILIÇER, T. (1990). *T.C. Hükümetleri ve Mahalli İdareler Politikaları*. Adana: Adana Valiliği Yayınları.

ODYAKMAZ, Z., KAYMAK, Ü. ve ERCAN, İ. (2009). *Anayasa Hukuku-İdare Hukuku*. İstanbul: İkinci Sayfa Basım Yayım Dağıtım.

SÖZEN, S. (2005). *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara: Seçkin Yayınları.

ŞAHİN, K. (2011). *Belediye Hizmetleri ve Hizmet Kalitesine Yönelik Vatandaş Memnuniyetinin Ölçümü (Konya İl Merkezi Örneği)*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi.

ŞENGÜL, R. (2014). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

TOKATLIOĞLU, M. Y. (2005). *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*. İstanbul: Alfa Akademi.

TOPRAK, Z. (2014). *Yerel Yönetimler*. İzmir: Siyasal Kitabevi.

TORTOP, N,. AYKAÇ, B,. YAYMAN, H., ÖZER, M. A. (2018). *Mahalli İdareler.* Ankara: Nobel Yayınları.

TÜRKOĞLU, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları. No:389.

ULUSOY, A., Akdemir, T. (2007).*Mahalli İdareler*, 5. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları.

KARADENİZ BÖLGESİ'NİN FİZİKİ, COĞRAFİ, İKLİM VE YERLEŞİM ÖZELLİKLERİNİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİNİN UYGULANMASINDAKİ ETKİLERİ: ORDU İLİ ÖRNEĞİ[1]

Arş. Gör. Dr. Gamze Çürüksulu Usta[2]

Hızla artan kentleşme hareketleri doğrultusunda artan ve çeşitlenen ihtiyaçları karşılamak amacıyla şehirlerin hizmet alanları genişlemiş, yetki ve sorumlulukları artmış, yönetim modellerinde değişiklik yapılması kaçınılmaz olmuştur. Büyük ölçekli şehirlerin yönetim modelini daha işlevsel hale getirebilmek için dünyada farklı yönetim modelleri geliştirilmiştir. Bu doğrultuda, Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde önemli bir yere sahip olan büyükşehir belediye modelinde 6360 sayılı Kanun ile önemli değişiklikler yapılmış ve bu değişikliklerin üzerinden sekiz yıl geçmiştir.

Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde önemli bir yere sahip olan büyükşehir belediyelerinin yapısında gerçekleştirilen son değişikliklerin üzerinden sekiz yıl geçmiş olmasının belirli uygulama tecrübelerini ortaya çıkaracağı düşüncesinden hareketle bu araştırmanın ana konusu, büyükşehir belediye yönetimi olarak belirlenmiştir.

Araştırma, son düzenleme ile il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşmüş olan Ordu ili ile sınırlandırılmıştır. Bu kapsamda çalışmanın amacı, büyükşehir belediyesine dönüşen Ordu ilinin idari ve mali durumunun analiz edilerek, Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziki, iklim ve yerleşim özelliklerinin büyükşehir belediye modelinin uygulanması bakımından etkilerinin tartışılması olarak belirlenmiştir.

Araştırmada ilk olarak, Ordu ilinin idari yapısı ve mali verilerinin analizi gerçekleştirilmektedir. İkinci olarak, üst düzey yöneticilerin algıları üzerinden Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziki, iklim ve yerleşim özelliklerinin büyükşehir belediye modelinin uygulanması bakımından genel düzeydeki etkileri ölçülmektedir. Araştırma verilerinin toplanmasında yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi kullanılmış ve veriler betimsel analiz yöntemiyle analiz edilerek bulgular tespit edilmiştir.

Elde edilen bulgulara göre, Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziki, iklim ve yerleşim özellikleri yerel hizmet sunumunu genel olarak zorlaştırmakta ve hizmet maliyetlerini artırmaktadır.

Anahtar Kelimeler

Yerel Yönetimler, Büyükşehir Belediye Yönetimi, 6360 Sayılı Kanun, İdari ve Mali Yapı, Ordu Büyükşehir Belediyesi.

[1] Bu çalışma, Gamze Çürüksulu Usta tarafından İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Doktora Programında hazırlanan "Türkiye'de Büyükşehir Belediye Modelinde Hizmet ve Gelir Paylaşımı Analizi: Ordu ve Trabzon Örneği" isimli doktora tez çalışmasından türetilmiştir.

[2] Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Kentleşme ve Çevre Sorunları Anabilim Dalı. gamze.curuksulu@erdogan.edu.tr. ORCID: 0000-0002-2831-0479

1. GİRİŞ

Türkiye'de 2000'li yıllarla birlikte başlayan yerel yönetimlerde reform hareketleri kapsamında 2004 yılında yeni Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılarak büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanı genişlemiş ve küçük ölçekli çok sayıda alt kademe oluşmuştur. 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerindeki parçalı yapı daha çok azaltılarak ölçek ekonomisinden daha fazla yararlanmak, kademeler arası koordinasyonu iyileştirmek, temel altyapı hizmetlerinde yeterli kapasiteye ulaşmak, kaynakları etkin ve verimli kullanmak hedeflenmiştir. 6360 sayılı Kanun'un temel gerekçeleri ve hedefleri doğrultusunda getirmiş olduğu büyükşehir belediye modelindeki değişikliklerden hareketle bu araştırmanın amacı, Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziki, iklim ve yerleşim özelliklerinin büyükşehir belediye modelinin uygulanması bakımından etkilerinin ölçülmesidir. Araştırma ile Karadeniz Bölgesi'nde Ordu ili özelinde karşılaşılan sonuçlar üst düzey yöneticilerin algıları üzerinden ölçülmektedir. Araştırma konusu yapılan hizmet alanları; katı atık yönetimi ve temizlik, zabıta, mezarlık ve defin, su ve kanalizasyon, imar ve planlama, ulaşım ve otopark olarak belirlenmiştir.

Bu kapsamda yerel yönetimlerin yapısında köklü değişiklikler yaparak büyükşehir belediye yönetimini yeniden düzenleyen 6360 sayılı Kanun'un getirdiği değişiklikleri araştıran çok sayıda çalışma gerçekleştirilmiştir. Literatürde kanunun etkilerini belirli bir yerleşim alanıyla sınırlandırarak değerlendiren çalışmalardan öne çıkanlar; Öner ve Şahnagil (2020), 6360 sayılı Kanun'un hizmet sunumunu nasıl etkilediğini Balıkesir ili kapsamında ankete dayalı alan araştırması yöntemiyle incelemiştir. Bulut ve Dönmez (2019), 6360 sayılı Kanun ile getirilen büyükşehir belediye modelinde yerel yönetimler arasında yaşanan sorunları Hatay ili özelinde yetki, hizmet, kaynak, denetim ve koordinasyon boyutlarıyla mülakat yöntemiyle incelemiştir. Çamdere ve Genç (2018), 6360 sayılı Kanun'un Denizli ili özelinde kamu hizmeti üzerindeki etkilerini ankete dayalı alan araştırmasıyla incelemiştir. Tekin (2018), 6360 sayılı yasa ile uygulanan yeni büyükşehir belediye modelinin Konya ilini hangi boyutlarda nasıl etkilediğini literatür analizi ve mali verilere dayalı analiz ile incelemiştir.

Çelik (2020) doktora tez çalışmasında, büyükşehir belediye yönetimiyle ilgili gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin demokratiklik açısından nasıl etkilerinin olduğunu ortaya çıkardığını Ankara, Mersin ve Konya Büyükşehir Belediye meclis üyeleriyle mülakata dayalı alan araştırması üzerinden araştırmaktadır. Dağlı (2018), Kocaeli ve Sakarya illerinde farklı kurum, kuruluş ve çeşitli yöneticilik pozisyonundaki temsilci ve yöneticilerle 6360 sayılı Kanun çerçevesinde yerel yöneticilerin algıları ve belediyelerin hizmet sunum performansları arasındaki ilişkiyi yüz yüze anket yöntemiyle analiz etmiştir. Çelikyay (2017), doktora tez çalışmasında, 6360 sayılı Kanun'un getirdiği yeni düzenlemeyi kurumsal işleyiş, örgütsel yapı ve yönetsel özellikler çerçevesinde Bursa Büyükşehir Belediyesi ile dört ilçe belediyesindeki toplam on üst düzey yöneticiyle mülakat yöntemi üzerinden incelemiştir. Karaca (2016), Samsun ili özelinde yaptığı doktora tez çalışmasında 6360 sayılı Kanun'un denetime uygunluğunu, yerel yönetim yapısına etkisini, yerel yönetimlerin idari yapısına etkisini ve ulusal yapıya etkisini büyükşehir, ilçe ve belde belediyeleri kapsamında üst düzey yöneticilere uyguladığı anket yöntemiyle ölçmüştür.

Ordu Büyükşehir Belediyesine yönelik bu alanda gerçekleştirilen çalışmalar ise oldukça sınırlıdır. Bu çalışmalardan öne çıkanlar; Yılmaz (2018), 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir statüsü kazanan Ordu'nun ilçelerinde ortaya çıkan değişikliklerin, kanunun yerel hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimliliğin artmasına katkı sağlayıp sağlamadığına yönelik değerlendirmeler yapmıştır. Kalpaklıoğlu (2017), Ordu ilinin kırsal kesiminde 6360 sayılı Kanun'un etkilerini belirlemeye çalışmıştır. Öçal (2016), metropoliten kent özelliği göstermeyen illerde mülki sınırlarda örgütlenen büyükşehir belediye sistemi kurulmasının sonucunu Ordu ili özelinde araştırmıştır. Atabeyoğlu (2014), büyükşehir belediyesine dönüşen

Ordu'da kentsel altyapı ve şartları, olumlu ve olumsuz yönleri, kentsel sorunları, büyükşehir olma süreci ve hedefleri değerlendirmiştir.

Ordu Büyükşehir Belediyesine yönelik bu alanda gerçekleştirilen çalışmalar hem sayı olarak kısıtlı hem de kapsam olarak dar olmakla birlikte doğrudan 6360 sayılı Kanun'un getirdiği değişikliklerin bölgesel koşullar açısından araştırılmasını içermemektedir. Buradan hareketle bu araştırma ile Karadeniz Bölgesi'nde coğrafi yapı, dağınık yerleşim, fiziksel koşullar, iklim şartları, yol ağı, nüfus, yüzölçümü, kıyı ve iç kesimlerdeki yerleşim koşullarının büyükşehir belediye modelinin uygulanmasında ortaya çıkardığı sonuçları çift bakış açısıyla kapsamlı şekilde araştırılmaktadır. Tüm bu amaç ve kapsam doğrultusunda bu çalışması beş kısımda oluşmaktadır. Birinci kısımda, 6360 sayılı Kanun değişikliğinin genel özellikleri açıklanmakta, ikinci kısımda Ordu il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüşme süreci analiz edilmekte, üçüncü kısımda alan araştırmasına ait bilgiler paylaşılmakta, dördüncü kısımda bulgular listelenmekte, beşinci kısımda ise araştırmanın sonucu açıklanmaktadır.

2. 6360 SAYILI KANUN DEĞİŞİKLİĞİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Türkiye'de 2000'li yıllarla birlikte başlayan kamu yönetiminde reform hareketleri kapsamında hem büyükşehir belediyelerine hem de Türk yerel yönetim sistemine yönelik gerçekleştirilen düzenlemelerin en sonuncusu 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun değişikliğidir. Kademeler arasında idari kapasite ve koordinasyon yetersizliği nedeniyle oluşan sorunları gidermek, yerel kamusal hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği artırmak, bütüncül model anlayışıyla planlama yapmak ve yerel demokrasinin geliştirilmesini sağlamak temel gerekçesiyle 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun değişikliği ile iki kademeli büyükşehir belediye modeli yaygınlaştırılarak büyükşehir belediye modelinin idari, mali, siyasi yapısıyla birlikte kademeler arasındaki hizmet ve gelir paylaşımında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir.[3]

6360 sayılı Kanun ile genel olarak gerçekleştirilen düzenlemeler şunlardır: Bütün büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırına genişletilmesi, 14 yeni büyükşehir belediyesi ve ilçeler kurulması, büyükşehir olma kriterinin sadece 750.000 nüfusuna indirgenmesi, büyükşehir sınırları içindeki il özel idarelerinin ve belde belediyelerinin kaldırılarak köylerin mahalleye dönüştürülmesi, il özel idarelerinin kaldırıldığı illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının kurulması, büyükşehir dışındaki illerde nüfusu iki binin altında kalan belde belediyelerinin kaldırılması, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir paylaşımında yeni düzenlemelerin yapılması. 12/11/2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı Kanun, devamındaki 31 Mart 2014 tarihindeki ilk yerel yönetimler seçiminden hemen sonra yürürlüğe girmiştir.[4]

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye yönetiminde idari kapsamda gerçekleştirilen değişikliklerden birincisi; büyükşehir kurulma kriterinin sadece nüfusa indirgenmesidir. Buna göre en az 750.000 nüfusa sahip illerin büyükşehre dönüştürülmesine imkân tanınmış, böylelikle büyükşehir belediyesi kurulma kriteri önceki mevzuata göre kolaylaşarak mevcutta 16 olan büyükşehir belediye sayısı 29'a yükselmiştir[5]. Kanunun kabul edilmesinden dört ay kadar sonra çıkarılan 6447 sayılı Kanun ile Ordu ili de 750.000 nüfusu sağladığı gerekçesiyle

[3] 6360 sayılı kanunun gerekçesi, s.4 için bakınız: http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf.
[4] On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf
[5] Kanunun yayımlanmasıyla 29'a yükselen büyükşehir belediye sayısı, Ordu ilinin de nüfus kriterini sağlamasıyla 14/03/2014 tarihinde yayımlanan 6447 sayılı kanunla 30'a yükselmiştir.

büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş ve toplam büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmiştir[6].

750.000 ve üzeri nüfusa sahip illerin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi neticesinde bu iller, kırsal ve kentsel nitelikli büyük ve küçük ölçekli çok sayıda yerleşim birimine sahip olmuştur. Bu durum büyükşehir sınırları içindeki kırsal ve kentsel nitelikli bütün yerel hizmetlerin, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılması sonucunu doğurmuştur (E. Arıkboğa, 2018: 17).

Nüfusla ilgili diğer yapısal düzenlemeler; büyükşehir belediyesi bulunan illerde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulması için nüfusun 100.000'den az olmaması, sıfırdan belde kurulması için ise nüfusun 20.000'den az olmaması şartı getirilmesi ve büyükşehir sınırı içinde mahalle kurulma kriterinin en az 500 kişilik nüfus kriteri ile sınırlandırılmasıdır.

İdari kapsamda gerçekleştirilen ikinci önemli değişiklik; 6360 sayılı Kanun değişikliği ile büyükşehir sınırları içindeki köy, belde ve bucakların tüzel kişiliğine son verilerek, mahalleye dönüştürülmesi ve bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmalarıdır. Daha sonradan diğer illerdeki belde belediyeleri ve bucakların da tüzel kişilikleri kaldırılarak ülke genelinde bu kademelere son verilmiş ve bu idarelerin bütün mal varlıkları, görev, yetki ve sorumlulukları ile hak, alacak ve borçları ilgili ilçe veya büyükşehir belediyesine devredilmiştir. Bu uygulama ile büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan farklı türdeki idari yapılanmaların kaldırılarak koordinasyonun güçlenmesi ve daha etkin hizmet sunumunun sağlanması amaçlanmıştır (Yalçın ve Gök, 2016: 700).

İdari kapsamda gerçekleştirilen üçüncü önemli değişiklik; il ve ilçe mülki sınırı uygulamasıdır. Buna göre, 5216 sayılı Kanun ile yalnızca İstanbul ve Kocaeli için uygulanan il mülki sınırı uygulaması, 6360 sayılı Kanun ile tüm büyükşehirlere uygulanarak 30 büyükşehrin sınırı il mülki sınırı, büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırı ise ilçe mülki sınırı olarak genişletilmiştir. Böylelikle tüm büyükşehirler ile büyükşehir ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanı mülki sınırlar olarak yenilenmiştir. Bu değişiklikle birlikte büyükşehir belediyeleri, çok geniş bir coğrafyaya ve merkezden uzak irili ufaklı yerleşim alanlarına hizmet götürmeye başlamıştır (E. Arıkboğa, 2018: 18; Gül ve Batman, 2014: 329).

İdari kapsamda gerçekleştirilen dördüncü önemli değişiklik; büyükşehir belediye sınırındaki il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak ardından valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı[7] (YİKOB) kurulması ve bu yapıya 2016 yılında tüzel kişilik verilmesidir.[8]

Büyükşehir belediyeleri, hem büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki hem de ilçe belediyelerinin kendi arasındaki hizmetlerin sunumunda koordinasyonu sağlayan kurum olarak belirlenerek, büyükşehir belediye meclisine karar alma yetkisi tanınmıştır. İlaveten hem diplomatik pasaport hakkı verilen hem de seçim çevresi genişleyen büyükşehir belediye başkanı daha güçlü ve yetkili bir büyükşehir belediye başkanına dönüşmüştür[9]. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınır olmasından dolayı bu illerde yapılacak olan yerel seçimlerde, ilin tüm seçmenleri oy kullandığından, yerelde siyasi dengeler değişmiştir (Adıgüzel, 2012: 162).

[6] 6447 sayılı Kanun, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130322-2.htm
[7] 04/04/2014 tarih ve 28962 sayılı yönetmelik. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm
[8] YİKOB'lara 01/09/2014 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanan 674 sayılı kanun hükmünde kararname ile tüzel kişilik verilmiştir.
[9] (6360/29. Madde, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun/ 4. Madde).

Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki hakimiyeti ve merkeziyetçi etkisi, bir taraftan demokrasinin önündeki engel olarak görülürken, diğer taraftan küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin hizmet sunma kapasiteleri her zaman için tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmalara getirilen en genel çözüm ise yerel hizmet sunumunda demokrasinin güçlendirilerek ölçek ekonomisiyle hizmet maliyetlerinin düşürülmesi arasındaki dengenin sağlanması olmuştur (Yalçın ve Gök, 2016: 701). Bu doğrultuda 6360 sayılı Kanunla hizmet sunumu kapsamında gerçekleştirilen değişiklikler ve getirilen yenilikler şunlardır[10]: 14 büyükşehir belediyesinde su ve kanalizasyon idaresi kurulmuştur[11]. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelere kadınlar ve çocuklar için konukevi açma zorunluluğu getirilirken, büyükşehir belediyelerinin amatör spor kulüplerine ayni yardımın yanı sıra kanunda belirtildiği şekliyle nakdi yardım yapabilmesine, dereceye giren sporculara, teknik yöneticilere, antrenör ve öğrencilere ödül verebilmesine imkân tanınmıştır.

Büyükşehir belediyeleri; tarım ve hayvancılığı desteklemeye yetkili kılınarak yeni projelerin üretilmesinin, çiftçi faaliyetlerinin desteklenmesinin ve modern tarıma yönelik projelerin gerçekleştirilmesinin önü açılmış yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ile ortak hizmet ve proje üretmede yetkilendirilmiştir.

Tüm bu yeniliklerin yanı sıra büyükşehir belediyeleri; mabetlerin yapımı, bakımı ve onarımında, meclis kararıyla mabetlere ücretsiz ya da indirimli su temini imkânı sağlanmasında, büyükşehir belediyelerinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, onarımını, temizliğini sağlamak, karla mücadele çalışmalarını yürütmede yetkilendirilmiştir.

İl sınırları içindeki yerleşim yerlerini birbirine bağlayan yollar büyükşehir belediyelerinin, bunlar dışında kalan yol, cadde ve meydanlar ise büyükşehir ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılmıştır. İlaveten büyükşehir belediyeleri, yol harcamalarına katılma payını isteğe bağlı olarak belediye meclis kararıyla almak, ilan ve reklamların şeklini ve yerini belirlemek; yol, cadde, sokak ve binalara ad ve numara vermekle yükümlü kılınırken, gerektiğinde bu yetkileri ilçe belediyelerine devretmekle yetkilendirilmiştir. Ulaşım Koordinasyon Merkezi toplantılarına Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu tarafından görevlendirilen temsilcilerin katılması öngörülmüştür.

Diğer taraftan büyükşehir ilçe belediyeleri, afet riski taşıyan veya güvenliği tehlikeye atan binaları tahliye ederek yıkmada yetkilendirilerek, talep etmeleri durumunda büyükşehir belediyelerinin desteğini alabilmekle görevlendirilmiştir. Yolcu ve yük terminalleri, kapalı açık otopark yapımı ve denetimi, mezarlık alanlarının tespiti, defin hizmetleri, her çeşit toptancı halleri ve mezbaha yapmak ve işletmek, bunlara ruhsat vermek ve temizlik gibi hizmetlerin yerine getirilmesinde fiziksel şartların dikkate alınarak ilçe belediyelerinin yetkilendirilmesi önemli bir esneklik olmuştur (Oktay, 2016: 85).

[10] https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf

[11] Büyükşehir belediyelerinde su ve kanalizasyon hizmetleri "Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü" tarafından yerine getirilmektedir. Su ve kanalizasyon idaresi, büyükşehir belediye teşkilatı içinde yer almayan ayrı bir teşkilat yapısına sahip bir tüzel kişiliktir. 2560 sayılı Kanunun Ek Geçici 5. Maddesi bu kanunun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağını öngörmektedir. Ek Geçici 10. Madde ile diğer büyükşehir belediyelerinde kurulacak su ve kanalizasyon idarelerinin adının, kadrosunun, mevcut personelinin ve mal varlığının Cumhurbaşkanı kararı ile tespit edileceği hüküm altına alınmıştır. Bu maddelere istinaden, 31/03/2014 tarihli 28958 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 2014/6072 sayılı karar ile.

Büyükşehirlerde mahalleye dönüşen köylerdeki mimari gelişimi desteklemek amacıyla yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun ticari amaç taşımayan tip mimari projeler yapılması kararı alınmıştır.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin gelir paylaşımında da önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklikler kapsamında büyükşehir belediyelerinin sınırları içinden toplanan GBVG' den aldıkları pay akaryakıt vergileri istisna tutularak %5'ten %'6 ya çıkarılırken, bu paydan büyükşehir belediyesine doğrudan aktarılan kısım, %70'ten %60'a düşürülmüştür. Kalan %40'lık kısmın %70'i nüfusa, %30'u ise yüz ölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmıştır. Getirilen bu yeni düzenleme ile payların dağılımında nüfus kriterine yerleşim yerlerinin yüzölçümü kriteri de eklenerek, GBVG' den belediyelere ayrılan pay nüfus ve yüzölçümü kriterine göre yeniden düzenlenmiştir.

6360 sayılı Kanun'da merkezden aktarılan transfer gelirlerinde 5779 sayılı Kanun ile GBVG' den aktarılan %6,5'luk payın dağılımı %1,50'i il belediyelerine, %4,50'i büyükşehir ilçe belediyelerine ve %0,5'i il özel idarelerine olacak şekilde yeniden düzenlemiştir. GBVG tahsilatı toplamından büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan %4,50'lik pay kendi içinde detaylandırılarak, %70 ve %30 olarak iki kısma ayrılmıştır. Büyükşehir ilçe belediyelerine %60'ı aktarılan pay kendi içinde %90'ı nüfusa ve %10'u ilçelerin yüzölçümüne göre olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Kalan %40'lık payın %30'u büyükşehir belediyelerine, %10'u su ve kanalizasyon idaresine verilmesi kararı alınmıştır (Ü. Arıkboğa, 2016: 284).

3. ORDU İL BELEDİYESİNDEN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNE DÖNÜŞME SÜRECİ

3.1.Ordu İlinin Konumu ve Coğrafi Yapısı

Ordu ili, Türkiye'nin kuzeyinde Karadeniz Bölgesi'nin Orta ve Doğu Karadeniz bölümünde yer almaktadır. Doğusunda Giresun, Batısında Samsun, Güneyinde Sivas ve Tokat, Kuzeyinde Karadeniz ile çevrilidir. Yüzölçümü 5.952 km² olup 121 km kıyı şeridi uzunluğuna sahip olan Ordu, engebeli ve dağlık bir alana sahip olmakla birlikte batıdan doğuya doğru yükseklikleri artan ve akarsular tarafından kesilerek derin vadiler ve yaylalar oluşturan dağlara sahiptir (OBB Stratejik Plan, 2015: 16; Altınordu Belediyesi Stratejik Plan, 2015: 16).

Kıyıya paralel uzanan dağlar Ordu ilini, kıyı kesimi ve iç kesim olarak ikiye ayırmaktadır. Kıyı kesimi tipik Karadeniz iklimi yaşarken, iç kesimler karasal iklim yaşamaktadır. Bu nedenle kıyı kesimi daha ılıman bir atmosfere sahipken, iç kesimler daha yoğun ve zorlu mevsim şartlarına sahiptir. Ordu'da yıllık ortalama yağış miktarı sahil kesiminde 1034,5 mm, iç kesimlerde ise 860 mm civarındadır. Yılda ortalama 157 gün yağışlı geçmekte ve kurak geçen hiçbir ay görülmemektedir. Yağışın sürekli olmasından dolayı bitki örtüsü çok nemli ormandır. Kar yağışı sahil kesimlerde daha az ve yerde kalma süresi daha kısa iken iç kesimlerde kar yağışı daha yoğun ve yerde kalma süresi uzundur. Dolayısıyla iklim özellikleri, coğrafi yapı, bitki örtüsü gibi nedenler iç kesimler ile kıyı kesimler arasında farklılıkları ortaya çıkarmaktadır. Coğrafi yapısı dağlık olan Ordu'da ulaşım zor ve maliyetlidir (OBB Stratejik Plan, 2015: 16-17).

Ordu ili merkez ilçesi ile birlikte 19 ilçeden ve 772 mahalleden oluşmaktadır. Batıdan doğuya sırasıyla Karadeniz kıyısında kurulan ilçeleri; Ünye, Fatsa, Perşembe, Altınordu ve Gülyalı'dır. İç kesimlerde bulunan ve denize kıyısı olmayan ilçeleri; Akkuş, Aybastı, Çamaş, Çatalpınar, Çaybaşı, Gölköy, Gürgentepe, İkizce, Kabadüz, Kabataş, Korgan, Kumru, Mesudiye ve Ulubey'dir. Yüzölçümü olarak en büyük ilçe Mesudiye, nüfus olarak Altınordu'dur. Samsun-Trabzon güzergahında bulunan Ordu il merkezi, karayolu ve havayolu

ulaşımı açısından kolay ulaşılabilir konumda bulunmaktadır. Ordu-Giresun Havaalanı ulusal ve uluslararası ulaşımda kullanılmaktadır. [12]

3.2.Ordu İlinin Nüfusu

2020 yılı TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) verilerine göre Ordu, 761.400 nüfusu ile TR90 Bölgesi'nin en kalabalık ikinci ve en çok ilçeye sahip olan ilidir. Toplam 19 ilçeye sahip olan Ordu'da, Ünye ve Fatsa ilçelerinin nüfusu bölge illerinin bazılarının nüfusuna yaklaşacak kadar nüfusa sahiptir. Ordu nüfusunun büyük çoğunluğu kıyı kesimindeki ilçelerde yaşamaktadır. Kıyı kesimindeki ilçelerin nüfusunun artması, dağlık ve engebeli coğrafi yapıya sahip iç kesimlerde nüfusun azalması kıyıya doğru göç hareketi olduğunu göstermektedir (DOKA, 2015: 2).

Tablo 1. Ordu İli Nüfus Değişimi (2009-2020)

Yıllar	Köy	Şehir	Toplam	Yıllık nüfus artış hızı [13](binde)	Nüfus yoğunluğu (kilometrekareye düşen ortalama kişi sayısı)
2009	324.472	399.035	723.507	5,86	121
2010	314.793	404.390	719.183	-5,99	120
2011	305.102	409.288	714.390	-6,69	120
2012	318.076	423.295	741.371	37,07	124
2013	-	731.452	731.452	-13,47	122
2014	-	724.268	724.268	-9,87	121
2015	-	728.949	728.949	6,44	122
2016	-	750.588	750.588	29,25	126
2017	-	742.341	742.341	-11,05	124
2018	-	771.932	771.932	39,09	129
2019	-	754.198	754.198	-23,24	126
2020	-	761.400	761.400	9,5	127

Kaynak: Adrese dayalı nüfus kayıt için bakınız.
https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr Yüzölçümü için bakınız
https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf (21/09/2021)

2009 yılından 2012 yılına kadar sürekli düşme eğiliminde olan Ordu ilinin nüfusu, 2012 yılında yükselişe geçerken sonraki yıllarda dalgalı seyretmiş, 2020 yılı Ordu'nun en fazla nüfusa sahip yılı olmuştur. 2020 yılı ADNKS verilerine göre Ordu il nüfusu 761.400 olup, nüfus yoğunluğu (bir kilometrekareye düşen insan sayısı) 127'dir.

[12] https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx (08/05/2021)
[13] T anındaki nüfustaki büyüme hızı şu şekilde hesaplanmaktadır. (T- (T-1)) / T-1

3.3.Ordu İli İdari Yapıdaki Değişiklikler

Ordu ilinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesiyle birlikte toplam 479 köy mahalleye dönüştürülmüş, 54 belde belediyesi kapanmış ve Ordu il özel idaresinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. 2020 yılı itibariyle Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin 772 mahallesi bulunmaktadır. 6360 sayılı Kanun değişikliği ile Ordu ili kent merkezinde bulunan 69 köy ve 1 belde belediyesi mahalleye dönüştürülmüş ve bu mahalleler mevcuttaki 22 mahalle ile birleşerek Altınordu adıyla yeni bir ilçe kurulmuştur. Böylelikle Ordu'nun toplam ilçe sayısı 19 olmuştur.

Tablo 2: Ordu İlçe Belediyelerinde Mahalleye Dönüşen Köy, Mahalle ve Kapanan Beldeler

	İlçeler	**Mahalleye Dönüşen Köy Sayısı**	**Toplam Mahalle Sayısı**	**Kapanan Belde Belediyesi Sayısı**
1	Akkuş	32	44	5
2	**Altınordu**	**69**	**92**	**1**
3	Aybastı	8	21	3
4	Çamaş	6	23	-
5	Çatalpınar	11	23	1
6	Çaybaşı	6	26	1
7	Fatsa	57	89	8
8	Gölköy	18	30	7
9	Gülyalı	6	13	-
10	Gürgentepe	9	23	2
11	**İkizce**	**7**	**32**	**5**
12	Kabadüz	11	19	1
13	Kabataş	2	18	1
14	Korgan	16	29	4
15	**Kumru**	**28**	**40**	**2**
16	**Mesudiye**	**56**	**70**	**3**
17	Perşembe	43	54	2
18	Ulubey	35	41	-
19	**Ünye**	**59**	**85**	**8**
	TOPLAM	479	772	54

Kaynak: TÜİK, 2021.

TÜİK, 2020 verilerine göre en fazla nüfusa sahip olan ilçeler sırasıyla merkez ilçe Altınordu ile kıyı kesimindeki Ünye ve Fatsa'dır. En az nüfusa ve yüzölçümüne sahip olan Gülyalı, kıyı kesiminde şehrin doğu sınırında konumlanmaktadır. Kıyı kesiminde şehrin Batı sınırında Ünye, iç kesiminde İkizce bulunmaktadır. İç kesimdeki Mesudiye ilçesi en fazla yüzölçümüne sahip en uzak ilçelerinden biri olarak öne çıkmaktadır. İlçelerin nüfus, yüzölçümü, kent merkezine uzaklık, mahalle sayısı, siyasi parti farklılığı, kıyı kesimi ve iç kesim bilgileri Tablo 3'te ayrıntılı olarak incelenmektedir (OBB Stratejik Plan, 2015: 16).

Tablo 3. Ordu Büyükşehir İlçe Belediyeleri Toplam Nüfus, Yüzölçümü, Kent Merkezine Uzaklık, Siyasi Parti, İç Kesim ve Kıyı Kesimi Bilgileri

	Büyükşehir İlçe Belediyesi	**Toplam Nüfus**		**Nüfus Değişim Oranı 2012-2020**	**Yüzölçümü (km²)**	**Kent Merkezine Uzaklık**	**Siyasi Parti**	**Kıyı/İç Kesim**
		2012	**2020**					
1	Akkuş	31.106	22.118	%-29	697	136	AK Parti	İç Kesim
2	**Altınordu***	**186.000**	**224.100**	**%20**	**410**	**Merkez İlçe**	**AK Parti**	**Kıyı Kesim**
3	Aybastı	24.852	22.326	%-10	250	92	AK Parti	İç Kesim
4	Çamaş	9.381	8.643	%-8	81	59	MHP	İç Kesim
5	Çatalpınar	14.695	13.658	%-7	101	61	AK Parti	İç Kesim
6	Çaybaşı	15.295	12.398	%-19	102	105	AK Parti	İç Kesim
7	Fatsa	107.031	123.008	%15	363	42	AK Parti	Kıyı Kesim
8	Gölköy	37.564	28.084	%-25	421	64	AK Parti	İç Kesim
9	Gülyalı	7.957	8.244	%4	62	14	CHP	Kıyı Kesim
10	Gürgentepe	15.275	13.496	%-12	185	49	AK Parti	İç Kesim
11	**İkizce**	**20.332**	**14.126**	**%-31**	**148**	**91**	**MHP**	**İç Kesim**
12	Kabadüz	8.670	8.275	%-5	290	21	AK Parti	İç Kesim
13	Kabataş	12.417	10.439	%-16	74	82	AK Parti	İç Kesim

14	Korgan	33.000	28.520	%-14	254	78	AK Parti	İç Kesim
15	**Kumru**	**31.847**	**29.828**	**%-6**	**296**	**75**	**AK Parti**	**İç Kesim**
16	**Mesudiye**	**18.805**	**14.489**	**%-23**	**1046**	**113**	**AK Parti**	**İç Kesim**
17	Perşembe	32.150	30.997	%-4	217	15	AK Parti	Kıyı Kesim
18	Ulubey	16.999	18.187	%7	295	22	AK Parti	İç Kesim
19	**Ünye**	**117.995**	**130.464**	**%11**	**569**	**64**	**AK Parti**	**Kıyı Kesim**
Ordu Büyükşehir Belediyesi Toplam		**741.371**	**761.400**	**%3**	**5.952**	**Merkez**	**AK Parti**	**-**

*Altınordu: Ordu İli Merkez nüfusunu ifade etmektedir.

Kaynak: Kent merkezine uzaklık Karayolları Genel Müdürlüğü'nün çalışmasından derlenmiştir.https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcemesafe.pdf Mahalle sayıları için bakınız https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx Adrese dayalı nüfus kayıt için bakınız https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr Yüzölçümü için bakınız https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

Tablo 3, 2012 ve 2020 yıllarında karşılaştırmalı olarak Ordu ilinin ilçelerine ait nüfus değerlerini ve değişim oranlarını, coğrafi olarak yüz ölçümlerini, merkez ilçeye olan uzaklıklarını ve hangi kesimde (kıyı veya iç) yer aldıklarını göstermektedir. Ayrıca hangi siyasi parti tarafından yönetildiklerine yer vermektedir. Nüfus değerleri açısından bakıldığında Ordu ilinin toplam nüfusun yaklaşık olarak %30'unu Altınordu ilçesinin oluşturduğu görülmektedir. 19 ilçe içinden Altınordu ve Ünye ilçelerine ait nüfus miktarı ise Ordu ilinin sahip olduğu nüfusun %50 sini oluşturmaktadır.

Nüfus büyüme oranı açısından değerlendirildiğinde Ordu ilinin toplam nüfusu 2012 yılından 2020 yılına kadar %3 oranında artmıştır. İlçe bazlı değerlendirildiğinde ise en fazla nüfus büyüme oranı %20 ile merkez ilçe olan Altınordu'da ve %11 ile Ünye ilçelerinde gerçekleşmiştir. Aynı dönemler göz önüne alındığında İkizce ilçesi ise nüfus büyüme oranı açısından %31 ile en fazla değer kaybeden ilçe olmuştur.

Yüzölçümü açısından değerlendirildiğinde en fazla değere sahip olan Mesudiye ilçesi aynı zamanda Akkuş'tan sonra merkeze en uzak ikinci ilçe konumundadır. Konum olarak 19 ilçeden 5 tanesi kıyı kesiminde yer alırken geri kalan 14 tanesi iç kısımda konumlanmaktadır. Bu çalışmada incelenen ilçelerden Altınordu ve Ünye kıyı kesimde yer alırken İkizce, Mesudiye ve Kumru iç kısımda yer almaktadır.

3.4.Ordu İli Mali Yapıdaki Değişiklikler

Tablo 4, Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin 2010-2020 yılları arasında toplam gelir ve harcama miktarları ile toplam gelirin toplam harcama miktarını karşılama oranını ve nüfusa dayalı olarak kişi başı gelir ve gider göstergelerini içermektedir. Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin toplam gelir ve toplam harcama miktarı 2010 yılında sırasıyla 66 milyon ₺ ve 71 milyon ₺ iken 2020 yılında toplam gelir 548 milyon ₺ ve toplam harcama 732 milyon ₺ olmuştur. Tablo 4'e göre 2014 yılı hariç diğer yıllarda toplam harcama toplam gelirin üzerinde seyretmiştir. Bu durum Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin genel olarak bütçe açığı verdiğini göstermektedir.

Tablo 4. Ordu Büyükşehir Belediyesi Bütçe Dengesi (2010-2020)

Yıl	Toplam Gelir	Toplam Harcama	Bütçe Dengesi	Gelirin Gideri Karşılama Oranı	Kişi Başı Gelir	Kişi Başı Gider
2010	66.323.038	71.452.775	-5.129.737	%93	92,22	99,35
2011	76.226.490	95.262.463	-19.035.973	%80	106,70	133,35
2012	81.126.583	86.209.369	-5.082.786	%94	109,43	116,28
2013	97.962.915	103.727.455	-5.764.540	%94	133,93	141,81
2014	137.368.097	124.006.313	13.361.784	%111	189,66	171,22
2015	239.201.712	324.421.156	-85.219.444	%74	328,15	445,05
2016	267.265.343	426.224.954	-158.959.611	%63	356,07	567,85
2017	391.949.637	524.309.119	-132.359.482	%75	527,99	706,29
2018	468.422.667	650.142.608	-181.719.941	%72	606,82	842,23
2019	475.426.557	480.392.390	-4.965.833	%99	630,37	636,96
2020	548.074.502	732.718.536	-184.644.034	%75	719,82	962,33

Kaynak: Ordu Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları, Sayıştay Raporları, TÜİK, 2021.

Gelirin harcama miktarını karşılama oranları incelendiğinde, 2014 yılı sonrasındaki oranların 2014 yılı öncesine göre daha düşük seyrettiği tespit edilmiştir. Bu durum toplam harcama miktarında yaşanmış olan artışın toplam gelirden daha büyük olduğunu göstermektedir. Hesaplanan kişi başı gelir ve gider miktarlarının değişimi yıllar itibariyle incelendiğinde ise genel olarak 2014 yılı sonrasında gelirler artış eğilimindeyken harcamaların 2019 yılında küçük bir kırılma haricinde arttığını göstermektedir.

4. ALAN ARAŞTIRMASI

4.1.Araştırmanın Sorusu ve Varsayımı

Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziki, iklim ve yerleşim özelliklerinin büyükşehir belediye modelinin uygulanması bakımından etkilerinin araştırılmasının amaçlandığı çalışmanın araştırma sorusu "Karadeniz Bölgesi'nin fiziki ve yerleşim özelliklerinin büyükşehir belediye modelinin uygulanması bakımından etkileri nelerdir?" olarak belirlenmiş ve çalışma "Karadeniz Bölgesi'nin fiziki ve yerleşim özellikleri büyükşehir belediye modelinin uygulanmasını zorlaştırmaktadır." varsayımı zeminine yerleştirilmiştir.

4.2.Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

Araştırmanın evreni Türkiye'deki 30 büyükşehir belediyesidir. Araştırmanın örneklemi ise Karadeniz Bölgesi'nde 6360 sayılı Kanun sonrası en son il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşen ve büyükşehir belediyeleri arasında en az nüfusa sahip olan Ordu ilidir. Örneklemin belirlenmesinde zaman ve maliyet imkanları göz önüne alınarak araştırmanın Ordu Büyükşehir Belediyelerindeki üst düzey yöneticilerle ve nüfus, yüzölçümü, kent merkezine uzaklık, siyasi parti, kıyı ve iç kesim kriterlerine göre belirlenen ilçe belediyelerindeki yöneticilerle yapılması planlanmıştır. Yine benzer nedenlerle araştırma "Ulaşım, Su ve Kanalizasyon, İmar ve Planlama, Mezarlık ve Defin, Temizlik, Zabıta ve Otopark" hizmet alanlarındaki üst düzey yöneticilerle sınırlandırılmıştır. Seçilen örneklemin araştırmanın evrenini temsil etme gücünü artırması açısından Ordu Büyükşehir Belediyesinde mülâkat yapılacak kişilerin belirlenmesinde aşağıdaki kriterler dikkate alınmıştır.

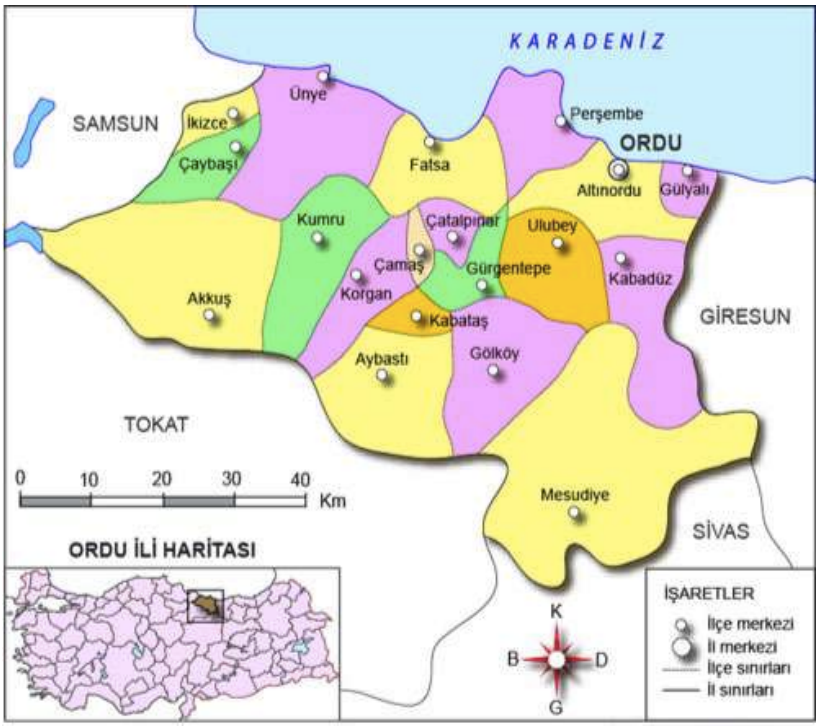
Tablo 7. Büyükşehir İlçe Belediye Örneklemlerinin Seçilme Kriterleri

No	**Kriter**
1	Nüfus
2	Yüzölçümü
3	Merkeze Uzaklık
4	Siyasi Parti
5	Kıyı Kesimi ve İç Kesim

Belirlenen kriterler ekseninde örneklem olarak seçilen ilçe belediyelerini gösteren Ordu ilinin coğrafi haritası çalışmaya eklenerek ilçelerin nüfus, yüzölçümü, kent merkezine uzaklık, siyasi parti, kıyı kesimi ve iç kesim bilgileri araştırılmıştır. Ardından bu bilgiler düzenlenerek kriterler ekseninde ilçe belediyeleri belirlenmiştir. Büyükşehir belediye modelinin temel mantığı il sınırına genişlemek ve sınır ilçelere hizmet götürmek olduğundan nüfus, yüzölçümü ve kent merkezine uzaklık kriterleri öncelikli olarak değerlendirilerek, siyasi parti kriteri ile kıyı kesimi ve iç kesimi kriterleri sonraki belirleyici kriterler olmuştur.

Belirlenen kriterler her ne kadar sistematik şekilde sıralansa da örneklemin belirlenmesinde tüm kriterler ayrı ayrı etkili olmakla birlikte aynı ağırlıkta olamamıştır. Özellikle ilçe belediyelerinin siyasi parti dağılımı birbirine benzer olduğu için bu kriter dolaylı olarak değerlendirilmiştir. İlaveten, tüm kriterlerin aynı oranda ve sıralamada tam olarak

karşılığı bulunamayacağından mümkün olduğunca kriterlere göre farklı özellikleriyle öne çıkan ve her bir kriterin ağırlığına sahip ilçeler belirlenmeye çalışılmıştır. Özellikle her nüfus dilimine uygun seçim yapılmasına ve Doğu-Batı eksenindeki dağılıma dikkat edilmiştir.



Şekil 1. Ordu İli Coğrafi Haritası

Kaynak: http://cografyaharita.com/haritalarim/4l_ordu_ili_haritasi.png (17/09/2021)

Tablo 8. Ordu Büyükşehir İlçe Belediyeleri Örneklemi (2020)

	Büyükşehir İlçe Belediyesi	Nüfus (2020)	Yüzölçümü (km²)	Kent Merkezine Uzaklık (km)	Mahalle Sayısı	Siyasi Parti	Kıyı/İç Kesim
1	**Altınordu**	224.100	410	Merkez İlçe	92	AK Parti	Kıyı Kesim
2	**İkizce**	14.126	148	91	32	MHP	İç Kesim
3	**Kumru**	29.828	296	75	40	AK Parti	İç Kesim
4	**Mesudiye**	14.489	1046	113	70	AK Parti	İç Kesim
5	**Ünye**	130.464	569	64	85	AK Parti	Kıyı Kesim

Kaynak: Kent merkezine uzaklık Karayolları Genel Müdürlüğü'nün çalışmasından derlenmiştir.https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcemesafe.pdf. Mahalle sayıları için bakınız https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx. Adrese dayalı nüfus kayıt için bakınız(2019) https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr. Yüzölçümü için bakınız https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

Birinci örneklem; il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra merkez ilçe olarak kurulan Ordu ilinin en fazla nüfusa sahip, kıyı kesiminde bulunan, en fazla yüzölçümüne sahip ilçelerinden biri olan Altınordu Belediyesi'dir. İkinci örneklem, kıyı kesiminde en fazla nüfusa ve yüzölçümüne sahip olan Ordu ilinin Batı sınırında bulunan, kent merkezine en uzak ilçe olan Ünye Belediyesi'dir. Üçüncü örneklem, Ordu ilinin iç kesimde Batı sınırında bulunan, en az nüfusa sahip ve kent merkezine en uzak ilçelerinden biri olan, farklı siyasi partiye mensup bir ilçe belediyesi olarak öne çıkan İkizce Belediyesi'dir. Dördüncü örneklem, iç kesimde Ordu ilinin Batı kesiminde en fazla nüfusa sahip olup yüzölçümü olarak da üst sırada yer alan kent merkezine en uzak ilçelerden biri olan Kumru Belediyesi'dir. Kumru ilçesinin seçiminde tüm kriterler içinde diğer ilçelerden farklı olarak 30 bin bandında nüfusa sahip olması öne çıkmıştır. Beşinci örneklem, Ordu ilinin en fazla yüzölçümüne sahip olan, iç kesimde Doğu sınırında bulunan, en az nüfusa sahip ve kent merkezine en uzak ilçelerden biri olarak öne çıkan Mesudiye Belediyesi'dir. Mesudiye ve Kumru ilçelerinin belirlenmesinde Doğu-Batı eksenindeki dağılım da dikkate alınmıştır.

6360 sayılı Kanun değişikliği ile büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş, hizmet ve gelir paylaşımı yeniden düzenlenmiş, 6360 sayılı Kanun öncesi yerel kamusal hizmetlerin sunumunda görevli olan belediyelerin birçok görevi büyükşehir belediyelerine devrolmuş ya da birlikte yapabilmeleri üzerine yeniden planlanmıştır. Bu değişikliklerden en temel olanları büyükşehir belediyelerinin su ve kanalizasyon, katı atık toplama ve bertaraf, ulaşım, terminal, otopark, mezarlık hizmetleri ile meydan ve anayollar, karla mücadele, numaralandırma gibi hizmet alanlarında yetkili ve sorumlu olması olarak planlanmasıdır.

Tablo 9. Hizmet Alanları

No	Hizmet Alanı
1	Katı Atık Yönetimi ve Temizlik
2	Zabıta
3	Mezarlık ve Defin
4	Otopark
5	Ulaşım
6	Su ve Kanalizasyon
7	İmar ve Planlama

Hizmet paylaşımında yaşanan değişimle birlikte büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki gelir paylaşımı ile merkezden aktarılan transferlerin dağılımı da yeniden düzenlenmiştir. 6360 sayılı Kanun'un getirdiği hizmet ve gelir paylaşımı kapsamındaki tüm bu değişiklikler ve diğer kanunlarla[14] büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine verilen görev, yetki ve sorumluluklar ekseninde araştırılacak hizmet alanları; Ulaşım, Su ve Kanalizasyon, İmar ve Planlama, Zabıta, Temizlik, Otopark, Mezarlık ve Defin olarak belirlenmiştir. İlgili

[14] 5393 ve 5216 sayılı kanunlar.

hizmetler vatandaşa direkt temas eden, düzenli ve sürekli olarak yerine getirilmesi gereken çok önemli yerel kamusal hizmetlerdir.

4.3.Araştırmanın Yöntemi

Üst düzey yöneticilerin algıları üzerinden Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi, fiziki, iklim ve yerleşim özelliklerinin büyükşehir belediye modelinin uygulanması bakımından genel düzeydeki etkilerinin ölçüldüğü araştırmanın verilerinin toplanmasında yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi kullanılmış ve veriler betimsel analiz yöntemiyle analiz edilerek bulgular tespit edilmiştir. Elde edilen bulgulardan yeni somut öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır.

Mülakatlar not tutma yöntemiyle kayıt altına alınmış, ardından bilgisayara ham notlar olarak aktarılmıştır. Daha sonra toplanan veriler deşifre edilerek her bir görüşmeci için ayrı bir kısım oluşturulmuştur. Mülakat yapılan kişilerden alınan cevaplar ayrıntılı olarak incelenerek hizmet alanları altında kategorilere ayrılmıştır.

Ordu ili kapsamındaki mülâkatlar 03/02/2021 ve 05/03/2021 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Ordu Büyükşehir Belediyesi'nden 7 ve ilçe belediyelerinden 12 kişi olmak üzere toplam 19 kişi ile mülakat gerçekleştirilmiştir. Bunlardan 17'si yüz yüze 2'si telefon ile yapılmıştır.

Tablo 10. Alan Araştırmasına Ait Bilgiler

Verilerin Toplanması	Yarı Yapılandırılmış Derinlemesine Mülakat
Mülakatın Yapıldığı Birim ve Kişiler	Belediye Başkanı, Belediye Başkan Yardımcısı, Müdür, Şube Müdürü, Daire Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı
Mülakat Tarihi	04/02/2021 – 05/03/2021
Verilerin Kaydedilmesi	Not tutma ve bilgisayara aktarma
Verilerin Analizi	Betimsel Analiz
Toplam Mülakat Yapılan Kişi Sayısı	19

Tablo 11. Mülakat Yapılan Kişilerin Örneklem Türüne Göre Dağılımı

Örneklem Türü	Büyükşehir Belediyelerinde Mülakat Yapılan Kişi Sayısı	Büyükşehir İlçe Belediyelerinde Mülakat Yapılan Kişi Sayısı	Toplam Kişi Sayısı
Büyükşehir Belediyesi	7	12	19

Tablo 12. Mülakat Yapılan Kişilerin Kurumsal Görevlerine Göre Dağılımı

Kurumsal Görev	Kişi Sayısı
Büyükşehir Belediyesi Daire Başkanı	1
Büyükşehir Belediyesi Şube Müdürü	5
Büyükşehir Belediyesi Genel Müdür Yardımcısı	1
İlçe Belediye Başkanı	2
İlçe Belediye Başkan Yardımcısı	1
İlçe Belediye Müdürü	9
Toplam	**19**

5. BULGULAR

5.1.Katı Atık Yönetimi ve Temizlik

- Yaz aylarında artan nüfusa bağlı olarak araç, gereç ve personel sayısının yetersiz kalması,
- Yol ağı çok uzun olduğu için ilçe belediyelerinin ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımına bağlı kalmadan hizmet sunmak zorunda kalması ve bu durumun ilçe belediyelerini kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya bırakması,
- Coğrafyanın dağınık olmasının katı atıkların toplanmasını zorlaştırması,
- İklim koşulları ve yağışların fazla olması nedeniyle konteynerlerin çok sık deforme olması,
- Hibe ile alınan araç gereçlerin şehrin coğrafi koşullarına uygun olmaması,
- Kırsal yoğun ilçelerde katı atıkların dere kenarına bırakılmasının önlenmesi amacıyla bilinçlenme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve konteyner sayısının artırılması.

5.2.Su ve Kanalizasyon

- Dağınık yerleşim yapısının, zor fiziksel ve coğrafi koşulların özellikle kırsal mahallelere yatırımı zorlaştırması ve maliyetleri yükseltmesi,
- Kanalizasyon, arıtma tesisi, suyun toplanması için alan yapılmasının bu coğrafyada çok zaman, maliyet ve araç gereç gerektirmesi,
- Yaz aylarında artan nüfusla birlikte su ihtiyacının karşılanmasında zorluk yaşanması.

5.3.İmar ve Planlama

- Dağınık yerleşime, uzun yol ağına ve bu uzun yol ağı boyunca yapılaşmalara sahip olan Ordu'da her mülkiyete hizmet sunulmasının zorluklara neden olması,
- Merkezden tüm ülkeyi kapsayan kanunların bölgesel düzeyde uygulanmasında sorunlarla karşılaşılması,

- Engebe değeri çok yüksek olan Ordu'nun kırsal yoğun ilçelerinde bina yapılırken tek bodrum katı uygulamasının yetersiz kalması,
- Arazisi kısıtlı ve engebe değeri çok yüksek olan Ordu'da otopark zorunluluğunun uygulamada işlevsel olmaması.

5.4.Ulaşım ve Otopark

- Yol ağı çok uzun olduğu için ilçe belediyelerinin ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımına bağlı kalmadan hizmet sunmak zorunda kalması ve bu durumun ilçe belediyelerini kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya bırakması,
- Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısı, dağınık yerleşim şekli, fiziksel ve iklim koşullarının ulaşım hizmetlerindeki yatırım ve işletme maliyetlerini artırması,
- En uzun yol ağına sahip illerden biri olarak daha fazla araç, gereç ve maliyete ihtiyaç duyulması,
- İklim koşullarının, yol ağının çok sık deforme olmasına neden olması,
- Bölgesel ve iklim koşulları nedeniyle sanat yapılarının yapılması zorunluluğunun yatırım maliyetlerini artırması.

5.5.Zabıta

- Mevsime ve turizme bağlı olarak değişen nüfus karşısında zabıta personel sayısının yetersiz kalabilmesi,
- Yol ağının çok uzun olması ve yerleşim şeklinin dağınık olmasının yetersiz zabıta personeli nedeniyle hizmet sunumunda aksamalara neden olması,
- Yol ağı çok uzun olduğu için ilçe belediyelerinin ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımına bağlı kalmadan hizmet sunmak zorunda kalması ve bu durumun ilçe belediyelerini kapasitelerinin üzerinde hizmet yüküyle karşı karşıya bırakması.

5.6.Mezarlık ve Defin

- Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısı, fiziksel ve iklim koşulları gereği mezarlık alanı yapılmadan önce etrafının duvarla çevrilmesi, heyelan ve sel gibi doğal afetlerden mezarlıkları korumak amacıyla özel olarak tedbirler alınması ve tüm bunların maliyetleri artırması,
- Zor coğrafi koşullar ve arazi yapısından dolayı mezar kazmada araç kullanılamaması ve beşeri kapasite ile bu hizmetin sunulması,
- Karadeniz Bölgesi'nin engebeli ve dağlık arazisi ile dağınık yerleşim koşullarının mezarlık alanlarının tespitini zorlaştırması,
- Coğrafyanın getirdiği yerel kültür olan evin önüne ya da bahçeye defin uygulamasının bulunması.

6. SONUÇ

Türkiye'de hızla artan kent nüfusuyla birlikte artan ve çeşitlenen ihtiyaçlar ekseninde 6360 sayılı Kanun ile 14 il büyükşehir belediye statüsüne dönüşmüş ve üzerinden sekiz yıllık bir uygulama dönemi geçmiştir. Yeni büyükşehir belediye modelinin kabul edilmesiyle birlikte bu konu araştırmacılar tarafından çeşitli yönlerden incelenerek analiz edilmiştir. Çeşitli açılardan gerçekleştirilen farklı tartışmalar uygulamada karşılaşılan sorunların yerinden tespit edilmesinin literatürü derinleştirerek öneriler geliştirilmesine imkan sağlayacağı düşüncesini oluşturmuştur. Karadeniz Bölgesi'nin fiziksel ve coğrafi koşulları ile dağınık yerleşim yapısının büyükşehir belediye modelinin uygulanmasındaki etkisinin araştırıldığı bu çalışmadan elde edilen analiz bulgu ve sonuçları değerlendirildiğinde her hizmet alanı özelinde hem farklı hem de benzer konuların öne çıktığı tespit edilmiştir.

Araştırma sonuçlarına göre, Karadeniz Bölgesi'nin fiziksel ve coğrafi koşulları ile dağınık yerleşim yapısı hizmet sunumunu zorlaştırmakta, maliyetleri yükseltmekte, daha fazla araç gereç ve personele ihtiyacı doğurmaktadır. Dolayısıyla Karadeniz Bölgesi'nin fiziki ve coğrafi yapısının, iklim koşullarının, ilçe belediyelerinin teknik ve beşeri kapasitesinin, ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımının, yaz aylarında ve turizme bağlı olarak değişim gösteren nüfusun, kademeler arası siyasi rekabetin, merkez ilçe belediyesi ile koordinasyon ilişkisinin hizmet sunumunu etkilediğini ifade etmek mümkündür. Buradan hareketle araştırmanın varsayımı doğrulanarak Karadeniz Bölgesi'nin fiziki ve yerleşim özelliklerinin büyükşehir belediye modelinin uygulanmasını zorlaştırdığı kabul edilmektedir.

Araştırmadan tespit edilen bulgular doğrultusunda Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin il mülki sınırında hizmet sunumunda; Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısının, fiziksel ve iklim koşullarının, değişken nüfus özelliklerinin dikkate alınarak hizmet ve gelir paylaşımının gerçekleştirilmesi gerektiği önerilmektedir. Ana yol ve ara yol ayrımına dayalı hizmet paylaşımının kaldırılarak, ilçe mülki sınırlarındaki hizmetlerden ilçe belediyelerinin sorumlu olması, ilçe belediyelerinin kapasitelerinin yetersiz kaldığı ulaşım gibi hizmet alanlarında büyükşehir belediyelerine hizmet devrinin yapılması gerektiği düşünülmektedir

Yeni binaların altına otopark inşasında ve şehir içi otopark planlamasında Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısına ve fiziksel koşullarına uygun şekilde otopark düzenlemesi yapılmasının yaygınlaştırılması gerektiği, İmar kanunu hazırlanırken Karadeniz Bölgesi'nin coğrafi yapısının ve fiziksel koşullarının dikkate alınmasının daha etkin sonuçlar ortaya çıkaracağı düşünülmektedir. Ayrıca mevsime ve turizme bağlı yaşanan hizmet aksaklıklarına yönelik hizmet sunum kapasitelerinin geliştirilmesinin önem taşıdığı anlaşılmaktadır. Mezarlık ve defin hizmetlerinde bilinçlenmenin gelişmesine yönelik tedbirler artırılarak mezarlık alanlarının artırılmasının, bölgenin getirdiği koşullara uygun olarak kapasitenin geliştirilmesinin önemine dikkat çekilmektedir.

KAYNAKÇA

ADIGÜZEL, Ş. (2012). 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 6 (13), 153-176. https://dergipark.org.tr/en/pub/toplumdd/issue/22715/242441 adresinden erişildi.

ARIKBOĞA, E. (2018). Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 1-34. DOI: 10.14782/marusbd.412624

ARIKBOĞA, Ü. (2016). Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13 (33), 276-297. https://dergipark.org.tr/en/pub/mkusbed/issue/19579/209005 adresinden erişildi.

ATABEYOĞLU, Ö. (2014). Büyükşehir Olma Sürecinde Bir Kent: Ordu. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (5), 160-177. DOI: 10.30803/adusobed.188834

BULUT, Y., ve DÖNMEZ, D. (2019). 6360 Sayılı Düzenlemeyle Oluşan Büyükşehir Modelinde Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasında Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Hatay İli Örneği. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2 (1), 29-40. DOI: 10.33712/mana.551905

ÇAMDERE, M. A., ve GENÇ, F. N. (2018). 6360 Sayılı Kanun'un Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Denizli Büyükşehir Belediyesi Örneği. Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 8 (2), 35-60. DOI: 10.18074/ckuiibfd.337096

ÇELİK, D. (2020). *Yerel Demokrasi Açısından Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri*. Yayımlanmamış bütünleşik doktora tezi. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

ÇELİKYAY, H. H. (2017). *Türkiye'de İl ölçeğinde Büyükşehir Uygulamasının Analizi: Bursa Örneği*. Yayımlanmamış doktora tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

DAĞLI, Z. (2018). *6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Genişletilmiş Büyükşehir Modeli ile Yerel Kamusal Hizmetlerin İl Sınırlarına Kadar Genişlemesinin Etkileri: Kocaeli ve Sakarya Örneği*. Yayımlanmamış doktora tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

GÜL, H., BATMAN, S. (2014). Değişen Kentleşme Dinamikleri Karşısında 6360 Sayılı Yasanın İdari Siyasi Mali ve İktisadi Değerlendirilmesi. *XII. Kamu Yönetimi Forumu Bildiri Kitapçığı.* Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın.

KALPAKLIOĞLU, G. (2017). *6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Kesime Etkilerinin Değerlendirilmesi (Ordu Büyükşehir Belediyesi Örneği)*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi. Gaziosmanpaşa Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.

KARACA, F. (2016). Türkiye'de Metropoliten Şehir Yönetiminde Değişim ve Dinamikler: Samsun Büyükşehir Belediyesi Örneği, Doktora Tezi, Danışman Yakup Altan, Isparta.

OKTAY, T. (2016). 6360 Sayılı Kanun'a Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (İSMUS)*, 1 (1), 71-131. http://www.tarkanoktay.net/index_htm_files/tarkan%20oktay-6360%20sayili%20kanun%20buyuksehir%20belediye%20reformu.pdf adresinden erişildi.

ÖÇAL, E. U. (2016). *Mülki Sınırlarda Büyükşehir Belediye Örgütlenmesi: Ordu Büyükşehir Belediyesi*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

ÖNER, S., ve ŞAHNAGİL, S. (2020). 6360 Sayılı Kanun'un Yönetsel Sonuçlarına Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Yaklaşımları: Balıkesir Örneği. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13 (4), 648-664. DOI: 10.25287/ohuiibf.702314

TEKİN, Ö. F. (2018). Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi ve 6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Değişim: Konya Örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (55). 84-105. https://dergipark.org.tr/tr/pub/dpusbe/issue/35683/397288 adresinden erişildi.

YALÇIN, A. Z., ve GÖK, M. (2016). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası'nın Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Mali Durumuna Etkisi: Balikesir İli Örneği. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, İİBF 10. Yıl Özel Sayı, 687-723. DOI:10.31795/baunsobed.662466

YILMAZ, V. (2018). *6360 Sayılı Yasa ile Oluşturulan Yeni Büyükşehir Belediye Modelinin Uygulamadaki Yansımaları: Hatay, Malatya, Manisa ve Van Büyükşehir Belediyesi Örnekleri*. Yayımlanmamış doktora tezi. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf

2560 sayılı Kanun, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2560&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5

6360 sayılı Kanun'un Gerekçesi, http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf.

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf

6447 sayılı Kanun, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130322-2.htm

https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr

https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcemesafe.pdf

https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx

https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr

https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

http://cografyaharita.com/haritalarim/4l_ordu_ili_haritasi.png

https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcemesafe.pdf

https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx

https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr

https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm

GÖÇMENLERİN KENTTE BARINMA DENEYİMLERİ, KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE POLİTİKA ÖNERİLERİ: İSTANBUL ÖRNEĞİ*

Cemal SALMAN[1] - Emir KURMUŞ[2]

Göçmen meselesi, göçmenlere yönelik politikalar ve göç yönetimi, özellikle göç alan ülkeler bakımından güncel ve giderek daha çok tartışılan sorun alanları arasındadır. Suriye'deki iç savaş nedeniyle ülkemize yönelen zorunlu göçler neticesi bugün Türkiye, 3.7 milyonu Suriyeli olmak üzere yaklaşık 4 milyon kişi ile "dünyada en çok mülteci ağırlayan ülke" konumundadır (UNHCR, 2022). Türkiye'de yaşayan geçici koruma altındaki Suriyelilerin/sığınmacıların yaklaşık yüzde 99'u "kent mültecisi" olarak yaşamını sürdürmektedir (GİB, 2022). Sığınmacılarla birlikte yaşama hâlinin pek çok kentsel-toplumsal sorunu ve politik-yönetsel ihtiyacı beraberinde getirdiği vakidir. Bu bağlamda çalışmamız, bahsi geçen sorun alanlarından biri olarak sığınmacıların kentte barınma deneyimleri ile buna dayalı algı, tutum ve sıkıntıları konu edinmiştir.

Göçmen ya da azınlıklara yönelik kira-barınma ayrımcılığı konusu özellikle ABD ve Avrupa kaynaklı uluslararası literatürde çok sayıda araştırmaya konu edilmekle beraber ulusal literatürde henüz yeterince ele alınmamıştır. Çalışmamız, TÜBİTAK desteğiyle Ekim 2019-Mart 2021 tarihleri arasında İstanbul'un 11 ilçesinde yürüttüğümüz "Misafirlikten Kent Sakinliğine: İstanbul'da Yaşayan Suriyelilerin Barınma Deneyimi" adlı araştırmanın veri ve bulgularına dayanmaktadır. Bu araştırma; saha deneyi, anket ve derinlemesine görüşme olmak üzere üç farklı veri toplama tekniğine dayalı yöntemi ve içeriği bakımından ulusal literatürde ilk olma niteliğini haizdir. Araştırmanın özellikle anket ve derinlemesine görüşme verilerinden hareketle Suriyeli sığınmacıların Türkiye'de ilk yerleşim sürecinde, ev ararken ve kiracılık sürecinde eşitsiz muamele görüp görmedikleri; ayrımcılığa uğramışlarsa bunun gerekçe, gösterge ve faktörleri ele alınıp tartışılacaktır. Araştırma verileri ışığında göç yönetimi alanında kamu politika yapıcıları için değerlendirme ve öneriler paylaşılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Göç Yönetimi, Sığınmacılar, Barınma, Ayrımcılık, Kamu Politikası

* Bu çalışma, 119K110 numaralı ve "Misafirlikten Kent Sakinliğine: İstanbul'da Yaşayan Suriyelilerin Barınma Deneyimi" başlıklı TÜBİTAK 1002 projesi kapsamında gerçekleştirilmiştir.

[1] Dr. Öğretim Üyesi, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, cemalsalman@gmail.com, cemal.salman@istanbul.edu.tr, ORCİD: 0000-0003-3568-4986

[2] Arş. Gör., İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, emir.kurmus@gmail.com, emir.kurmus@istanbul.edu.tr, 0000-0002-0775-5663

HOUSING EXPERIENCES OF IMMIGRANTS IN THE CITY, ENCOUNTERED PROBLEMS AND POLICY SUGGESTIONS: THE CASE OF ISTANBUL

Cemal SALMAN-Emir KURMUŞ

The migrant issue, policies towards migration and migration management are current and increasingly discussed problem areas, especially for receiving countries. As a result of the forced migration to Turkey due to the civil war in Syria, Turkey "hosts the largest number of refugees" in the world with 4 million people, 3.7 million of them are Syrians (UNHCR, 2022). Approximately 99 percent of the Syrians who are under temporary protection in Turkey lives as "urban refugee" (GİB, 2022). It is the case that the experience of living with asylum-seekers bring along many urban-social problems and political-administrative needs. In this context, our study deals with housing experience of asylum-seekers in the city, as one of the aforementioned problem areas, and perceptions, attitudes and problems based on it.

Although the issue of rental or housing discrimination against immigrants or minorities has been the subject of many studies in the international literature, especially from the USA and Europe, it has not yet been adequately addressed in the national literature. Our study based on the data and findings of the research titled "From Guests to Urban Residents: Housing Experience of Syrians Living in Istanbul" which we conducted in 11 districts of Istanbul between October 2019 to March 2021 with the support of TUBITAK. This research is the first in the national literature in terms of its content and method, which is based on three different data collection techniques as field experiment, survey and in-depth interviews. Based on the data derived from survey and in-depth interviews, it will be analyzed whether the Syrian asylum-seekers were treated unequally during the first settlement process in Turkey, while searching for a house and during the tenancy process. If they were discriminated, the reasons, indicators and factors of this will be discussed. In the light of research findings, evaluations and suggestions will be shared for public policy makers in the field of migration management.

Keywords: Migration Management, Asylum-Seekers, Housing, Discrimination, Public Policy

GİRİŞ

Suriye'de 2011 yılında başlayan iç savaşın ülke dışına yansıyan en önemli etkilerinden biri, başta bölge ülkeleri olmak üzere yüzyılın en dramatik zorunlu kitlesel göç hareketlerinden birine kaynaklık etmesidir. Birleşmiş Milletler verilerine göre, savaşın başlangıcından bu güne toplamda 13 milyondan fazla Suriyeli ülkeyi terk etmiş ya da ülke içinde yerinden olmuştur. Ülkeyi terk eden 6.7 milyonu aşkın Suriyelinin büyük çoğunluğu Türkiye, Lübnan, Ürdün, Irak gibi bölge ülkelerine dağılmıştır. Türkiye, 3.7 milyonu Suriyeli olmak üzere, bugün halen dünyanın en çok sığınmacı ağırlayan ülkesi konumundadır (UNHCR, 2022). Türkiye'ye

Suriyeli göçü savaşın başladığı 2011 yılından itibaren görülse de bu göçün kitlesel bir hal alması, 2013-2015 yılları arasında olmuştur. Göç İdaresi Başkanlığı verileri, 2013 yılında yaklaşık 250 bin kişi civarında olan Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeli sayısının, 2015 yılında 2.5 milyona ulaştığını gösteriyor (GİB, 2022). Türkiye'de sığınmacılar başlangıçta geçici barınma merkezlerine yerleştirilirken, göç kitleselleştikçe barınma merkezlerinden kent mülteciliğine doğru bir hareket yaşanmıştır (Özçürümez vd., 2021). Bugün Türkiye'deki Suriyeli sığınmacıların yaklaşık yüzde 99'u, geçici barınma merkezleri dışında, kent mültecisi olarak hayatını sürdürmektedir. Türkiye'nin 81 ilinde Suriyeli sığınmacı bulunmakla birlikte, bu nüfusun yaklaşık 3 milyonu, İstanbul (542 bin), Gaziantep (462 bin), Hatay (433 bin), Şanlıurfa (430 bin), Adana, Mersin, Bursa, İzmir, Konya ve Kilis illerinde yerleşiktir. Görüldüğü üzere İstanbul, hem ülke genelinde hem de Suriye'ye yakın sınır illeri dışında en yoğun Suriyeli nüfusun yaşadığı il durumundadır (GİB, 2022).

Suriyeli göçünün geçici bir hareketlilikten giderek kalıcı misafirliğe-kent mülteciliğine dönüşmesi, kitlesel zorunlu göçlerin ilk dönemlerinde görülen acil ihtiyaçların giderilmesine yönelik tedbir ve politikalardan daha kapsamlı uyum politikaları ve uygulamalarının hayata geçmesini zorunlu kılmıştır. Suriyeli sığınmacıların işgücü piyasasına dahlinden barınma sorunlarına, toplumsal uyumlarından temel hizmetlere erişimlerine kadar geniş bir alana yayılan sorun alanları ve bunlara yönelik politikalar-uygulamalar, çeşitli araştırma ve çalışmalara konu edilmiştir. Henüz içinden geçtiğimiz oldukça yakın dönemli bir süreç olmasına rağmen, bu alanda şimdiden ulusal ve uluslararası düzeyde hatırı sayılır bir literatür biriktiğini söyleyebiliriz. Bu geniş literatür içinde "barınma", gerek sığınmacıların deneyimleri, gerek kitlesel göçün yarattığı talep şoku nedeniyle ülke içinde yaşananlar ve gerekse barınma-yerleşme deneyimiyle bağlantılı diğer konular bakımından oldukça önemli bir başlık olmasına rağmen görece az sayıda çalışmaya konu edilmiştir. Özçürümez vd.'nin 2021 yılında yayımlanan araştırmalarında, zorunlu göçle Türkiye'ye gelenlerin barınma koşullarını ve deneyimlerini konu edinen 13 ulusal-uluslararası bilimsel yayın, çoğunluğu uluslararası olmak üzere 27 rapora değinilmiştir. Aynı araştırmada ifade edildiği üzere (Özçürümez vd., 2021: 132), konuyla ilgili bilimsel araştırmaların sayısının kurum-kuruluş raporu sayısının dahi altında olması bu alanda daha fazla çalışmaya yer ve ihtiyaç olduğunun göstergelerinden biridir.

Bu çalışma, yukarıda altını çizdiğimiz ihtiyaçtan hareketle Türkiye'de Suriyeli sığınmacıların barınma deneyimlerine ilişkin literatüre katkı sunmayı amaçlayan "Misafirlikten Kent Sakinliğine: İstanbul'da Yaşayan Suriyelilerin Barınma Deneyimi" başlıklı araştırma projemizin bir kısım veri ve bulgularına dayanıyor. TÜBİTAK desteğiyle, Ekim 2019-Mart 2021 tarihleri arasında, İstanbul'un en çok Suriyeli barındıran 11 ilçesinde yürüttüğümüz projenin verilerini, üç aşamalı bir saha araştırması sonucu elde ettik: 1) "Sahibinden.com" adlı yaygın kullanımlı internet sitesinde yer alan, 964 sahibinden kiralık ev ilanını Türkiyeli-Suriyeli, kadın-erkek olmak üzere 4 kez (toplamda 3856) aramaya dayalı saha deneyi. 2) 300 Suriyeli, 300 Türkiyeli ile yürütülen anket çalışması. 3) 31 Suriyeli, 21 Türkiyeli olmak üzere toplamda 52 kişi ile derinlemesine görüşme. Kiracı-kiracı adayı, ev sahibi ve emlakçıları kapsayan bu araştırma, Türkiye'de bu alanda saha deneyinin uygulandığı, kapsamı ve metodolojisi itibariyle ilk araştırma olma özelliği taşımaktadır (Kahveci vd., 2021).

Uluslararası literatürde bu konu, esas olarak kira-barınma ayrımcılığı bağlamında ele alınmıştır. Biz de araştırmamızı, ayrımcılık iktisadı ile ayrımcılık sosyolojisi literatürünün

"barınma ayrımcılığı" özelinde tartıştığı kuram ve kavramlar çerçevesinde tasarladık. Bunun ayrımcılık iktisadı ayağında Becker'ın (1957) *tercihe dayalı*, Arrow'un (1973) *istatistiki ayrımcılık* modelleri başat hareket noktalarıdır. Öte yandan ayrımcılık sosyolojisi; ayrımcılığı rasyonel bireysel tercihler esasında tartışan ve ölçülebilir modellerle ortaya koyma iddiası taşıyan iktisadi yaklaşıma, bu tercihlere yön veren toplumsal ve kurumsal yapılara dayalı ayrımcılığı hatırlatma ve *ince, dolaylı, örtük ayrımcılık* gibi gündelik pratikte tespiti-ölçülmesi zor ayrımcılık biçimlerini görünür kılma yönlerinden katkı sunar (Small ve Pager, 2020).

Bu bağlamda çalışmamız, Suriyeli sığınmacıların Türkiye'de yerleşme süreçlerinin çeşitli aşamalarında, *ilk yerleşim sürecinde, ev ararken ve kiracılık sürecinde* karşı karşıya kaldıkları deneyimi içerecektir. Sığınmacıların bu süreçlerde eşitsiz muamele görüp görmedikleri, ayrımcılığa uğramışlarsa bunun gerekçe, gösterge ve faktörleri yerli aktörlerle etkileşim düzleminde ele alınıp tartışılacaktır. *İlk yerleşim sürecinde*, sığınmacıların dil, yasal belge, hak arama, bireysel şartlar gibi konularda dezavantajlı pozisyonlarının kötüye kullanıldığı ya da göçün ilk aşamalarında yaygın görülen maddi şartlara dayalı kimi zorluklar yaşadığı tespit edilmiştir. *Ev ararken*; yabancıya, bilhassa Suriyelilere verilmeme şartlı ilanlar, benzer nitelikteki evler için daha fazla kira, depozito, peşinat vb. talep etme, ilandaki evleri Suriyeliye göstermeme (doğrudan ayrımcılık) ya da utangaç-politik ret (dolaylı ayrımcılık) pratikleri yaygın olarak görülmüştür. *Kiracılık sürecinde* ise paylaşımlı kira düzeni, ev bakımı, ev sahibi-komisyoncu tutumu, komşu-çevre etkileşimi karşılaşılan sorun alanlarıdır. Bütün bu deneyim ve tespitler ışığında, çalışmanın sonucunda göç yönetimi alanında kamu politika yapıcıları için birtakım değerlendirme ve öneriler paylaşılacaktır.

İLGİLİ LİTERATÜR

Barınma-kira ayrımcılığı, ana akım iktisat literatüründe, bilhassa ABD'de beyazlar ve azınlık siyahlar arasındaki ücret ayrımcılığına ilişkin araştırmaların konut, kredi, temel hizmetlere erişim gibi alanlara genişlemesiyle çalışılmaya başlanmıştır. Uzun süre de siyah azınlığa yönelik ayrımcı uygulamaların tespiti ve ölçülmesine yönelik modeller etrafında incelenmiştir. Becker, 1957 tarihli klasikleşmiş tezinde, ABD'de siyahlara yönelik ayrımcılığı işgücü piyasası üzerinden ele almıştır. İşverenlerin, çalışanların ya da müşterilerin ayrımcı tercihleri nedeniyle siyahların istenmediği durumda beyazlara daha fazla ücret ödeneceğini, bu durumda siyah çalıştıran işverenlerin maliyet avantajı elde edeceğini, beyaz tercih eden işverenlerin zamanla maliyet dezavantajına düşeceğini, tüm bu nedenlerle uzun vadede piyasa arz ve talebinin ayrımcı tutumdan vazgeçmeyi gerektireceğini öne sürmüştür. *Tercihe dayalı ayrımcılık* denilen bu modelde, bir grubun mensupları, diğer grup ve mensuplarına karşı, diğer etmenlerden bağımsız olarak doğrudan ayrımcı tutum içindedir. Bu modelin konut piyasasına uyarlanmış halinde, örneğin ev sahibi sevmediği bir toplumsal grubun üyesine evini kiralamak yerine en azından bir süre daha kira gelirinden mahrum olmayı göze alır ve tercihine dayalı olarak maliyete katlanır (Auspurg vd., 2017: 27).

Arrow'un (1973) *istatistiki ayrımcılık* modelinde, tercihe dayalı ayrımcılıktaki peşin tutumdan farklı olarak, rasyonel zeminde hareket iddiası vardır. Karar vermek durumunda olan kişi, örneğin işe alım ya da ücret kararında ortalama üretkenliğe dayalı bir veriden hareket eder. Bu bilginin olmadığı ya da eksik olduğu durumda, adaylarla ilgili bilgi edinmenin maliyetini

göz önüne alarak, adayın ait olduğu grubun birtakım ortak özelliklerini esas alır. Modeli diğer alanlara da uygularsak, örneğin işverenler, bankacılar, emlakçılar ya da ev sahipleri karşılarındaki adayı ait olduğu grubun genel özellikleri yahut grup ortalaması üzerinden değerlendirirler. Böylece ayrımcılık, istatistiki bilgi üzerinden ölçülebilir bir hale bürünür.

Ayrımcılık çalışmalarında sosyoloji ile ana akım iktisat *araştırma alanları*, *metodoloji* ve *veri toplama tekniği* gibi noktalarda benzeşebilirken *aktör düzeyi*, *ayrımcılık tipleri* ve *ayrımcılığın ölçülmesi* noktasında ayrışır. Ayrımcılık sosyolojisi, ayrımcılığı sadece bireysel düzeyde, rasyonel bireylerin karar alma süreçlerinden ele almaz; buna kurumsal ve toplumsal yapıları da dâhil eder. *Kurumsal ayrımcılık*, *sistematik-yapısal ayrımcılık* gibi kavramlar bu alana işaret eder. Çeşitli veri setleri ve modellere dayalı somut-ampirik araştırmaların önemini kabul etmekle beraber, sosyoloji ayrımcılığın her zaman ve her durumda bu denli açık-somut ve ölçülebilir olarak karşımıza çıkmayabileceğini vurgular. İş, konut, kredi piyasaları gibi somut sayısal veri elde etmeye müsait alanların dışında da daha az görünür ya da bazen görünmez ama belirgin ayrımcı tutum ve muamelelerin var olduğundan hareketle, araştırma alanını ve veri elde etme yöntemlerini daha geniş tutar. *İnce, örtük, dolaylı, algılanan ayrımcılık* gibi farklı ve yaygın ayrımcılık tiplerine, bunları tespit etmeye yönelik farklı araştırma yöntem ve tekniklerine açılan alan, ayrımcılık sosyolojisinin bu konudaki araştırmalara katkılarındandır (Blank vd., 2004; Pager ve Shepherd, 2008; Small ve Pager, 2020; Fibbi vd.; 2021).

Konut piyasasında ayrımcılık, 1970'lerden itibaren giderek daha fazla araştırmaya konu edilmiştir (Flage, 2018; Rich, 2014). Bu alandaki çalışmalar da ABD'de siyahi azınlığa yönelik araştırmalarla başlamış, sonrasında Hispanikler ve diğer etnik-ırksal azınlıklara doğru genişlemiştir. Sonraki yıllarda özellikle çeşitli Avrupa ülkelerinde eski sömürgelerden ya da işgücü anlaşmalarıyla gelmiş etnik-dini azınlıklar ile göçmen ve mültecilere yönelik barınma-kira ayrımcılığını konu edinen çok sayıda araştırma yapılmıştır.[3] Batı ve Kuzey Avrupa ülkelerinde yoğunlaşan saha deneyi ve araştırmalarında Arap/Müslüman, Türk, Doğu Avrupalı, Hispanik ve Afrikalı göçmenlere-azınlıklara yönelik ayrımcılık konusu görece daha çok öne çıkmaktadır (Kahveci vd., 2021). Uluslararası alanda bu konuyu ele alan çok sayıda ampirik çalışma ve kapsamlı bir literatür birikmiş olmasına rağmen ulusal literatürde bu konuya ilişkin hissedilir bir boşluk söz konusudur. Mevcut çalışmalar da ancak son yıllarda, zorunlu göçle Türkiye'ye gelenlerin barınma koşulları ve deneyimlerine yer veren az sayıdaki bilimsel yayın ile resmi-sivil kurum ve kuruluşların raporlarıyla sınırlıdır (Özçürümez vd., 2021).

Konut piyasasında ayrımcılığın en görünür yüzleri, ev sahibi ya da emlakçıların azınlık gruplara ev ilanlarını hiç açmamaları, ilandaki mevcut evleri bu grup üyelerine göstermemeleri, aynı nitelikteki konutlar için daha yüksek kira-daha ağır kiralama şartları talep etmeleri ya da azınlık grup üyelerine daha kötü konut koşulları sunmaları biçiminde ortaya çıkar. Bunların yanı sıra barınma ayrımcılığının mekânsal ayrışma ve katmanlaşmayı besleme, azınlıkların birtakım kamusal hizmetlere erişimini güçleştirme, göçmen entegrasyonunu öteleme, önyargı ve olumsuz yargıları pekiştirme gibi dolaylı etkileri de çeşitli araştırmaların tespitleri arasındadır. Bu sorunlardan kimi konut piyasasına girişte kimi sonraki aşamalarda açığa çıkar.

[3] Flage (2018), sadece OECD ülkelerinde ve 2006-2018 yılları arasında, 15 farklı ülkede yapılmış 29 araştırma üzerinden bir meta analiz sunar.

SURİYELİ SIĞINMACILARIN BARINMA DENEYİMLERİ

Yukarıda sunduğumuz kuramsal-kavramsal arka plan ışığında çalışmamız, uluslararası literatürde tuttuğu yere karşın ulusal literatürde önemli boşluk bulunan barınma-kira deneyimi ve ayrımcılığı konusunu, zorunlu göçle Türkiye'ye gelmiş, geçici koruma altındaki Suriyeli sığınmacılar özelinde ele alıyor. Çalışmamızın bu bölümünde, araştırma projemizin ilgili kısımlarından seçtiğimiz kimi verilere dayanarak, Suriyeli sığınmacıların ilk yerleşim sürecinde, ev arama sürecinde ve kiracılık sürecinde karşılaştıkları sorunları, bunlara ilişkin değerlendirme ve politika önerilerimizi aktaracağız.

İlk Yerleşim Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar

Araştırmamızın sonuç raporunu, Şubat 2021'de tamamladık. Göç İdaresi Başkanlığı verilerine göre, Şubat 2021 itibariyle Türkiye'deki geçici koruma altındaki Suriyeli sığınmacıların yüzde 1.6'sı barınma merkezlerinde, kalan yüzde 98.4'ü kent merkezlerinde yerleşikti. Suriyeli sığınmacıların Türkiye'de çoğunlukla Suriye sınırına yakın illere dağılmış olduğunu, bölge dışında ise en yoğun Suriyeli nüfusun İstanbul'a gelmiş olduğunu girişte belirtmiştik. Aynı dönemde İstanbul'da yerleşik 521 Suriyeli'nin en yoğun olduğu ilçeler Esenyurt, Fatih, Sultanbeyli, Esenler, Bağcılar, Avcılar, Başakşehir, Küçükçekmece, Sultangazi, Bayrampaşa ve Zeytinburnu'dur.

Görüşmecilerimiz, "Neden İstanbul'u tercih ettiniz?" sorusuna, kendilerinden önce buraya gelen tanıdık-akrabaların varlığı, İstanbul'da daha fazla iş imkânı olduğunu düşünmeleri ve yardım kuruluşlarının da en çok İstanbul'da olduğu gibi nedenlerle cevap verdiler. Bu gerekçelerden bazıları; örneğin akrabaların, yakınların, arkadaşların varlığı; İstanbul içinde yaşanan ilçeyi-semti de tercih nedenleri arasındadır. Bu gerekçeyi ifade edenlerin oranı yüzde 49'a yaklaşmaktadır. Bunlara ek olarak ilçe-mahalle tercihinde en belirleyici gerekçeler, yüzde 44.3 ile "işe yakın olma", yüzde 21.3 ile kiraların düşük olmasıdır.

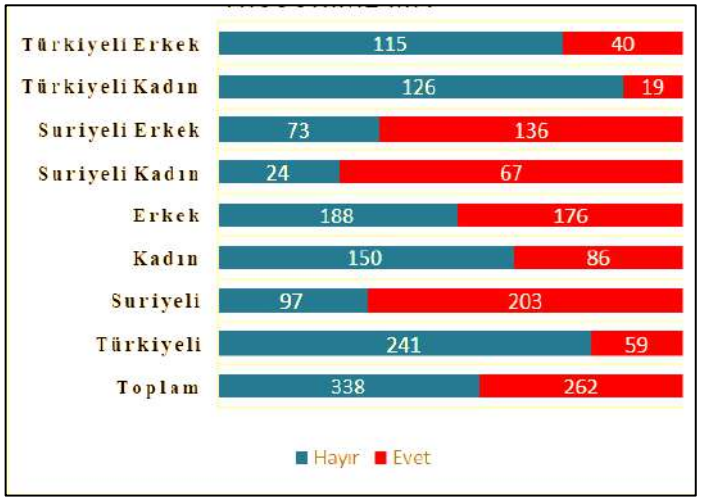
Suriyeli sığınmacıların ilk yerleşme sürecinde karşılaştığı sorunların önemli bir kısmı maddi, hukuki ve toplumsal yönden dezavantajlı pozisyonda olmalarından kaynaklanmıştır. Derinlemesine görüşmelerimizde öne çıkan anlatılardan hareketle bu süreçte yaşanan sorunları iki başlıkta toplayabiliriz: Birincisi, dezavantajlı pozisyonun kötüye kullanımı nedeniyle karşılaştıkları sorunlardır. Burada dezavantajlı pozisyon; *sığınmacı olma, kimi durumda yalnız kadın-anne olma, Türkçe dil hâkimiyetinin olmaması, geçerli bir hukuki-yasal belgeye sahip olmama, hukuki-idari işleyişi bilmeme* (bu yüzden mesela hak ihlalini tespit etme ve hak arama imkânından mahrum olma) gibi durumları içerir. Görüşmeci anlatılarında bu dezavantajlı pozisyondan yararlananlardan kaynaklı olarak şu tür sorunlarla karşılaşıldığı defaten ifade edildi: Tabelasız, kayıtsız enformel komisyonculuk, hem Türkiyeli hem daha önceden gelip yerleşmiş Suriyeliler arasında yaygındır. Suriyelilere yönelik kısa süreli ev kiralama, kötü-bakımsız konutlara yönlendirme, Suriyelilerin acil-zaruri şartlarından faydalanma olayları sıkça yaşanmıştır. Bir ev bulabilenlerin kimi haksız fiil ve keyfi muameleye maruz bırakıldığı, keyfi olarak evden çıkarıldığı, evden çıkarılanların depozitosuna el konulduğu da birkaç ayrı görüşmede anlatılan vakalardandır.

İkinci sorun başlığı, Suriyelilerin göçün ilk döneminde içinde bulundukları maddi şartlarla ilgilidir. Burada görüşmeciler ilk olarak paylaşımlı barınmaya dayalı zorluklardan bahsettiler. Bunun birkaç farklı biçimi vardır: En yaygın olanlarından biri, bir süre kendilerinden daha önce Türkiye'ye gelmiş akrabalarının yanında kalmadır. Bu bazen bekâr sığınmacının akrabalarının yanına gelmesi biçiminde yaşanabildiği gibi iki ya da daha fazla ailenin uzun süre bir arada yaşadığı örnekler de çokçadır. Diğer bir tip, bekâr evi diye bilinen, özellikle genç-erkek sığınmacıların aynı oda ya da evi paylaştığı durumlardır. Bazı görüşmelerde 3+1 ortalama bir apartman dairesinde 9, 12, 16 kişiyle birlikte kaldığını anlatanlar oldu. Bir başka paylaşımlı barınma biçimi, pansiyon tarzı yerlerdir. Özellikle tekstil sektörünün baskın olduğu semtlerde, bütün bir yapının/işhanının, kat başına bir mutfak, bir tuvalet-banyo olmak üzere çoklu-kalabalık-paylaşımlı odalar biçiminde işletildiği yerler bu bahistedir. Paylaşımlı yerlerde kalmanın getirdiği pek çok zorluğun yanı sıra, kötü-bakımsız-eski konutlarda kalma, konut niteliği taşımayan (örneğin atölye, dükkân, depo gibi) yerlerde kalma, eşya temininden sosyal dışlanmaya barınmayla bağlantılı diğer sorunlar, bu konuyla ilişkili olarak görüşmelerimizde sıkça dile getirildi.

Ev Arama Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar

Bu bahiste karşılaşılan muamelelerin en yaygınlarından biri, yabancılara, çalışmamızın odaklandığı konu bakımından da bilhassa Suriyelilere verilmeme koşuluyla hazırlanan ilanlardır. Burada ev sahipleri bazı durumlarda ilan metnine bunu doğrudan iliştirirken bazı durumlarda kiralama süreciyle ilgilenecek emlakçıya bu biçimde bir not düşülür. Araştırmamızın örneklemi doğrudan ev sahipleri ile kiracılar/kiracı adayları olduğu için biz bu tür ilanları değerlendirme dışında tuttuk.

Bu biçimde hazırlanmamış ilanlara geçildiğindeyse, görüşmelerimizde ve anket cevaplarında öne çıkan sıkıntıların başında; ev sahibinin görüşme-evi gösterme talebini reddetmesi, benzer nitelikteki evler için Suriyeli kiracı adayından daha fazla kira, daha fazla depozito, peşin kira ya da kefil talep etme gelir. Saha deneyimizde, ilandaki evi görme talebinin reddedildiği 718 aramanın 677'si Suriyelilere, 41'i Türkiyelilere aittir. Bir başka deyişle, toplam Suriyeli aramaları içinde ret cevabı alanların oranı yüzde 35 iken toplam Türkiyeli aramaları içinde ret cevabı alan Türkiyeli oranı yüzde 2'dir. Aradaki fark, belirgin bir ayrımcılığa işaret eder. Ortalama ev kirasını ölçmeye dönük anket sorumuza verilen cevaplar ise 2020 yıl sonu itibariyle Suriyeli kiracıların Türkiyeli kiracılara göre metrekare başına 1.7 TL (yüzde 12) daha fazla kira ödediğini göstermektedir.



Grafikte de görüleceği üzere, anketimizde yer alan "Ev ararken herhangi bir biçimde ayrımcılık hissettiniz mi?" sorusuna, hem Türkiyeli hem Suriyeli katılımcılar çeşitli oranlarda "Evet" cevabını vermiştir. Her iki grup toplamında ayrımcılık hissettiğini belirtenlerin oranı 262 kişidir (yüzde 43,6). Yalnız, ev arama sürecinde ayrımcılık hissettiğini söyleyenlerin içinde Türkiyeli kiracıların oranı yüzde 22 iken Suriyelilerde bu oran yüzde 78'dir. Uyruk-cinsiyet dağılımına bakıldığında, ret oranlarının en fazladan en aza Suriyeli erkek-Suriyeli kadın-Türkiyeli erkek-Türkiyeli kadın biçiminde sıralandığı görülüyor.

İlandaki evi göstermeme gerekçesi olarak "Suriyeli kiracı istemiyorum" biçiminde doğrudan ret cevabı veren ev sahiplerinin yanı sıra literatürün ince-dolaylı ayrımcılık bahsinde ele aldığı türden utangaç/politik doğrucu ret cevabı verenlerin oranı da hatırı sayılır düzeydedir. *«Evi başkasına kiraladık, ev ilandan kalktı, evi kiralamaktan vazgeçtik, daha sonra karar vereceğiz»* gibi cevaplar, saha deneyinde Türkiyeli aramalarıyla doğru olmadığını tespit ettiğimiz "utangaç ret" cevaplarındandır. Anket ve derinlemesine görüşmelerde ev sahipleri "doğrudan Suriyeli olma" dışında neden Suriyeli kiracı istemediklerine dair farklı neden ya da gerekçeler öne dürdüler. Suriyeli kiracı adaylarının hane büyüklüğü ya da çocuk sayısı, birden fazla ailenin evi kullanma ihtimali, medeni hal (bilhassa bekâr adaylar), evin kötü ya da pis kullanımı, Suriyelilerin çevreye uyum sorunları, kültürel farklılıklar, bina-komşu-çevre baskısı, dile getirilen gerekçelerden öne çıkan birkaçıdır. Bunlardan bazıları ev sahiplerinin daha önceki şahsi deneyimlerine ya da tanıdık deneyimlerine dayanırken bazıları Suriyeli topluluğu karşı önyargı ya da genel kamuoyu kanaatlerine dayanmaktadır.

Kiracılık Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar

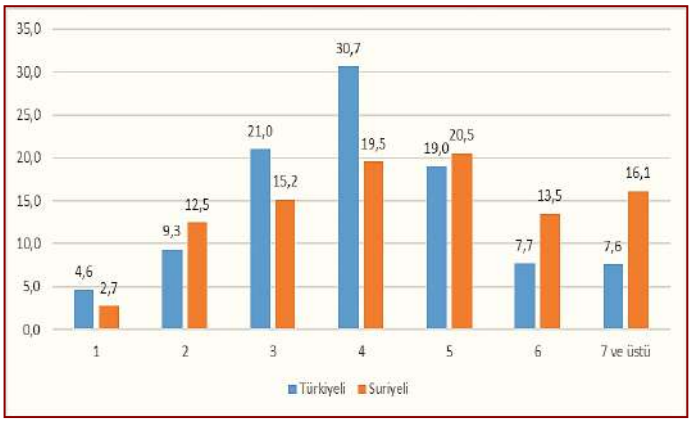
Yukarıda "doğrudan Suriyeli olma" gerekçesiyle henüz kiralık konut piyasasına girişte reddedilen Suriyelilerin oranının yüzde 35 olduğunu ifade etmiştik. Bir başka ifadeyle, Suriyeliler ilandaki evlerin üçte birinden fazlasına zaten erişememektedir. Piyasadaki ilanların en çok üçte ikisine erişebilen Suriyeliler, ev arama sürecinde de bir önceki başlıkta sıraladığımız diğer zorluklarla karşılaşmaktadır. Bütün bu aşamaları atlatarak bir ev kiralamayı başaranlar ise bu sefer kiracılık sürecinde birtakım sorunlarla karşılaştığını ifade etmiştir.

Suriyeli kiracıların en çok yakındığı sorunlardan biri, ev sahiplerinin tutumu ya da evle ilgilenmiyor olmalarıdır. Ev sahibi görüşmelerimizde Suriyelileri ret gerekçeleri arasında sayılan "evin kötü-pis kullanımı", bu sefer tersinden, kiracıların gözünden başka türlü ifade buldu. Görüşmecilerimizin önemli bir kısmı, zaten eski-bakımsız konutları kiralayabildiklerini, ev sahiplerinin evin temel sorunlarıyla ilgilenmediğini dile getirdi. Kira talebi konusunda çok

hassas olan ev sahiplerinin, evin ısınma, temel bakım vb. fiziksel sorunlarını giderme konusunda adım atmadığı şikâyetiyle pek çok görüşmemizde karşılaştık.

Bu şikâyetle bağlantılı bir başka sorun, Suriyeli kiracıların hem ev sahipleri hem emlakçılar karşısındaki zayıf pozisyonudur. Anketimize katılan Suriyelilerin yüzde 37.30'u evi emlakçıdan, yüzde 3.30'u da komisyoncudan kiraladığını belirtti. Bu oranlar Türkiyeli kiracılarda yüzde 19.70 ve 2.30'dur. Suriyelilerin emlakçı ya da komisyoncudan daha fazla ev kiralıyor olması, çoğunlukla dil bariyeri, doğrudan ev sahibinden ilanlara ulaşma ve bunları tutabilme güçlüğü ile bağlantılıdır. Bu kısıtlı imkânlar, aynı zamanda, dev sahipleri ve emlakçıların Suriyelilere karşı elini güçlendiren de etmenlerdir. Kiralık konut piyasasındaki dezavantajlı pozisyonları gereği Suriyeliler, çoğu durumda zaten güçlükle elde edebildikleri kiralık evi kaybetmeme uğruna ev sahiplerinin ve emlakçıların ilgisizliğini hatta olumsuz tavırlarını sineye çekmek durumunda kaldıklarını çokça ifade ettiler. Bu durum, ev sahipleri ve emlakçılar dışında, dil bariyeri, sosyal dışlanma ve diğer olumsuz etmenler nedeniyle kimi durumlarda komşular ve yakın çevreyi de içerecek biçimde genişleyebilmektedir.

Bu tür –görece- dışsal aktör ve etkenler dışında, Suriyeli sığınmacıların kiracılık süreciyle bağlantılı olarak anlattıkları olumsuzlukların önemli bir kısmı paylaşımlı ev-konut-barınma deneyimine ilişkindir. Grafikte de görüleceği üzere, Türkiyeli ve Suriyelilerde hane büyüklüğü sayıları 5 ve üstüne gelindiğinde farklılaşmaktadır. Özellikle 6, 7 kişi ve üstü hane sayıları Suriyelilerde belirgin biçimde daha fazladır. Bu durum, Suriyeli kiracıların kiracılık-barınma deneyimlerine de yansır. Akraba yanında ya da iki aile bir arada barınmada çocukların gelişimi-ilişkileri, önce-sonra gelen ayrımı, giderlerin paylaşımı gibi konular bahsedilen sorunlardandı. Paylaşımlı bekâr evlerde kalmış-kalan görüşmecilerimiz ise özel hayatın olmayışı, temizlik, yemek, ev içi düzen, özel eşyaların korunması, farklı görüşten insanlarla bir arada kalma gibi hepsi barınma deneyiminin önemli parçası olan sıkıntıları dile getirdiler. Örneğin Kağıthane'de görüştüğümüz 35 yaşında bir Suriyeli görüşmecimiz, göçün ilk aşamasında kendisinden üç yıl önce Türkiye'ye gelmiş olan amcasının yanında kaldıklarını, 2+1 evde üçü 15 yaşından küçük çocuk olmak üzere toplamda 13 kişi yaşadıklarını anlatmıştı. Bayrampaşa'da görüştüğümüz bir başka sığınmacı, İstanbul'da yaşadığı birkaç yıl içinde hepsi farklı paylaşımlı evler olmak üzere toplam 12 ev değiştirdiğini, bunların her birinden yukarıda sıraladığımız sorunlardan biri nedeniyle ayrılmak durumunda kaldığını anlattı. Bir örnek olarak, Karagümrük'te kaldığı 3 odalı evde 16 kişiyle yaşamış; özel eşyalarını, çamaşırlarını hatta dolaba koyduğu yemekleri bile bulamadığı oluyormuş. Sultanbeyli'de görüştüğümüz 22 yaşındaki bir görüşmecimizin bir ifadesi, paylaşımlı evlerle ilgili bütün sıkıntıyı özetler mahiyetteydi. Bir süre İkitelli'de, 50 metrekarelik bir evde 15 kişi ile birlikte yaşamak zorunda kalan görüşmecimiz, bu süreci "*Savaş bile gördüm ama hayatımın en kötü zamanı o evde kaldığım zamandı*" diye tarif etmişti.



DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Geçici koruma altındaki Suriyeli sığınmacıların Türkiye'ye göçünün kitleselleşmeye başladığı 2013-2014 yıllarından itibaren, sayısı kısa süre içinde ülke genelinde 3 milyonu, İstanbul özelinde 500 bini aşan göçmenlerin yarattığı talebin, kiralık konut piyasasında hareketliliğe, genel olarak barınma süreçlerinde çeşitli sıkıntılara yol açmamış olması beklenmez. Suriyelilerin göçün ilk yıllarında, zorunlu göçmenlikten kaynaklı genel sorunlarına ek olarak kiralık konut piyasasına girişte sığınmacı olmaktan kaynaklı dezavantajlı pozisyonlarının kötüye kullanıldığı durumlarla da karşılaştıkları, araştırmamızda tespit ettiğimiz ilk bulgulardandır. Gerçekleştirdiğimiz anketlerde ev ararken ayrımcılık hissedip hissetmediğini sorduğumuz Türkiyeli katılımcıların beşte biri, Suriyelilerin ise üçte ikisi, bir tür ayrımcılık hissettiğini ifade etmiştir. Saha deneyimizde ilandaki evi gösterme talebine ret cevabı alan Türkiyelilerin oranı yüzde 2 iken Suriyelerde bu oran yüzde 35'tir. Doğrudan "Suriyeli kiracı istemiyorum" diyenlerin yanı sıra, hane büyüklüğü, kültürel farklılık, uyum sorunları, evin kullanım biçimi gibi gerekçelerle "dolaylı" olarak Suriyelileri reddedenlerin oranı da hatırı sayılır düzeydedir. Suriyelilerden daha fazla kira, peşinat, depozito ya da kefil istendiği görülmektedir ki bu da dolaylı ayrımcılığa dâhildir. Suriyeli kiracıların, Türkiyeli kiracılara göre, 2020 yılı itibariyle metrekare başına 1.7 TL (yüzde 12) daha fazla kira ödediği tespit edilmiştir. Bu somut göstergeler dışında, Suriyeli sığınmacıların ilk yerleşim, ev arama ve kiracılık süreçlerinin her birinde farklı biçim ve düzeylerde «ayrımcı» muameleyle karşılaştığı araştırmamızda tüm ölçeklerde desteklenmiştir.

Bütün bu veriler, geçici koruma altındaki Suriyeli sığınmacıların Türkiye'deki ikametlerinin devam edeceği varsayımı altında ve bu toplulukla da sınırlı olmadan, mevcut kiralık konut piyasasında görünür olan sorunların ve ayrımcı görünümün, zamanla diğer sorun alanlarıyla da birleşerek daha da derinleşebileceği ihtimalinin göstergelerindendir. Bu ihtimal, kamu politikası yapıcıları ve uygulayıcılarının mevcut sıkıntıları ve ayrımcı görünümü bir nebze olsun azaltmak adına birtakım tedbirler almasını gerektirmektedir. Araştırma verilerimiz ve saha deneyimimizden hareketle, bu konuda atılabilecek adımlara dair fikir vermesi adına, burada şu birkaç politika ve uygulama önerisini paylaşabiliriz: Konut-barınma dinamiklerinde mevcut durumda tümüyle piyasa yanlı olan işleyişin gözden geçirilmesi ve piyasa ağırlığının dengelenmesi gerekmektedir. Konut politikası ve piyasasında yasal ve idari mekanizmalar ile denetimler gözden geçirilmelidir. Taraf uluslararası sözleşmeler esasında ayrımcılık yasağına dönük düzenlemeler yapılmalı; ilgili örnekler esasında ayrımcı ilanlar yasaklanmalı ve bunların denetimi sağlanmalıdır. Ayrımcılığın tespiti ve önlenmesine yönelik ülke çapında proje ve araştırmalar yürütülmesi hem bu konudaki farkındalığın artmasını hem politika yapımına kaynaklık edecek verilerin çoğalmasını sağlayacaktır. Son olarak ayrımcılığın önlenmesine yönelik yeni kamu politikası araçlarının hem bilimsel-idari toplantılarda hem kamuoyu nezdinde tartışılması faydalı olacaktır.

KAYNAKÇA

Arrow, K. (1973). *The theory of discrimination, discrimination in labor markets*. Achenfelter, A. Ress (Eds.*), New Jersey: Princeton*.

Auspurg, K., Hinz, T., & Schmid, L. (2017). Contexts and conditions of ethnic discrimination: Evidence from a field experiment in a German housing market. *Journal of Housing Economics*, *35*, 26-36.

Becker, G. S. (1957). *The economics of discrimination: an economic view of racial discrimination*. University of Chicago.

Blank, R. M., M. Dabady, and C. F. Citro (Eds.) (2004). *Measurıng Racial Discrimination: Panel on Methods for Assessing Discrimination*, Washington: The National Academies Press.

Fibbi, R., A.R. Midtbøen, P. Simon (2021). Migration and Discrimination, IMISCOE Short Reader, Switzerland: Springer (E-Book: https://doi.org/10.1007/978-3-030-67281-2)

Flage, A. (2018). Ethnic and gender discrimination in the rental housing market: Evidence from a meta-analysis of correspondence tests, 2006–2017. *Journal of Housing Economics*, *41*, 251-273.

Göç İdaresi Başkanlığı -GİB- (2022). *İstatistikler: Geçici Koruma*. 28 Nisan 2022 tarihinde, "https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638" sitesinden alındı.

Kahveci, M. , Salman, C., Acun, S. ve Kurmuş, E. (2021). *Misafirlikten Kent Sakinliğine: İstanbul'da Yaşayan Suriyelilerin Barınma Deneyimi*, 119K110 numaralı Yayımlanmamış TÜBİTAK 1002 Projesi.

Özçürümez, S., & Hoxha J., & Akdemir Kurfalı M. (2021). Toplumsal Bütünleşme ile Yerleşke Dönüşümü İlişkisi: Türkiye'ye Zorunlu Göçle Gelenler ve Barınma Deneyimi. Ankara. Üniversitesi SBF Dergisi, 76(1), 129 – 164

Pager, D., H. Shepherd (2008). "The Sociology of Discrimination: Racial Discrimination in Employment, Housing, Credit, and Consumer Markets", Annual Review of Sociology, 34, 181–209

Rich, J. (2014). *What Do Field Experiments of Discrimination in Markets Tell Us? A Meta Analysis of Studies Conducted since 2000* (No. 8584). Institute of Labor Economics (IZA).

Small, M. L., D. Pager (2020). "Sociological Perspectives on Racial Discrimination", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 34, Number 2, 49–67.

United Nations High Commissioner for Refugees -UNHCR- (2022). 26 Nisan 2022 tarihinde "https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/3/623055174/eleven-years-mounting-challenges-push-displaced-syrians-brink.html" adresinden alındı.

İNSAN KAYNAKLARI OFİSİNİN KAMUDA İNSAN KAYNAKLARININ GELİŞİMİNE ETKİSİ

Kürşad Emrah YILDIRIM[1]

ÖZET

Türkiye 2017 yılında gerçekleştirilen referandum ile hükümet sisteminde değişikliğe gitmiş ve siyaset tarihinde tartışma konusu olan başkanlık sistemine benzer bir hükümet sistemini kabul etmiştir. 2018 yılında gerçekleştirilen seçimler sonrası Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) olarak isimlendirilen bu sistem fiilen uygulamaya başlanmıştır. CHS beraberinde yasama, yürütme ve yargıda birçok yenilik getirmiştir. Bunların yanı sıra Cumhurbaşkanlığının örgütsel yapısında da yenilikleri görmek mümkündür. Örgüt yapısında gerçekleşen ve dikkat çeken en önemli yeniliklerden birisi Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan ofisler olmuştur. Verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kararname ile kurulmuştur. İnsan Kaynakları Ofisinin öncelikli görevleri arasında Türkiye'nin insan kaynakları envanterini çıkarmak ve ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetlerini yürütmek yer almaktadır. Ofisin belirlenen bu görevi yerine getirirken gerçekleştirdiği faaliyetler ve öneriler çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

1. GİRİŞ

Türkiye'de gerçekleşen sistem değişikliği ile yasama, yürütme ve yargıda çeşitli değişiklikler gerçekleşmiş ve yeni sistem Türk tipi başkanlık sistemi olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlamanın en önemli sebebi dünyada uygulanan başkanlık sitemlerinden farklı bazı uygulamaları içerisinde barındırmasıdır. Bu yeni uygulamalar içerisinde dikkat çeken ve çalışmanın konusunu oluşturan Cumhurbaşkanlığı ofisleri yapı ve işleyiş olarak farklılıklar arz etmektedir. Yeni sistem ile beraber yürütmede önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin en belirgini yürütme yetkisinin parlamentodaki çok sayıda aktörden oluşan hükümetten alınıp Cumhurbaşkanına verilmesi olmuştur.

Referandum sonucu kabul edilen CHS ile birlikte yürütme yetkisinin verildiği Cumhurbaşkanlığında yapısal anlamda da bazı değişiklikler meydana gelmiştir. Cumhurbaşkanlığının mevcut teşkilat yapısında yer alan bazı organlar şekil değiştirmiştir. Buna ilaveten yeni bazı birimler, kurullar ve ofisler ile teşkilat yapısı çeşitlendirilmiş ve güçlendirilmiştir.

Yürütmenin örgütsel yapısında yer alan ofisler kamusal politikaların geliştirilmesine katkı sağlamanın yanında kamu kurum ve kuruluşlarına alanları dahilinde rota belirlemek, ulusal, uluslararası kurum ve kuruluşlar ile bir araya getirmekle görevlidir. Tüm bu faaliyetleri raporlayıp Cumhurbaşkanına sunmak ofislerin bir diğer görevidir (Özdemir, 2021; 293). Yeni sistemde ofisler kamu politikaları ile ilgili ön araştırma ve hazırlık yapmakla, politika kurulları kamu politikalarını oluşturmak ve geliştirmekle, bakanlıklar ise kamu politikalarını uygulamakla görevli kabul edilmektedir (Akman, 2019; 664)

CHS ile birlikte Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içerisinde kendisine yer bulan ve yeni kurulan diğer birimlerden yapı ve işleyiş olarak farklılık gösteren ofisler yürütmenin

[1] Doç. Dr., Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, keyildirim@anadolu.edu.tr, 0000-0002-3964-0748.

faaliyetlerini desteklemek ve kolaylaştırmak adına önemli yenilikler olarak dikkat çekmektedir. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kendisine verilen görevleri yerine getirmekle görevli olan, kamu tüzel kişiline sahip olması bakımında diğer birimlerden farklılık gösteren, özel bütçeli dolayısıyla hem idari hem de mali anlamda özerkliğe sahip olan bu ofisler isimleri ile ilgili alanlarda faaliyet göstermek amacıyla kurulmuştur. 1 nolu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yedinci kısmında düzenlenen bu ofisler; Finans ofisi, Dijital Dönüşüm ofisi, Yatırım ofisi ve İnsan Kaynakları ofisidir. Çalışmanın konusunu oluşturan İnsan Kaynakları Ofisinin kamuda mevcut insan kaynağının gelişimine sağladığı katkıyı anlamak amacıyla ofisin faaliyetleri incelenmiştir.

2. İNSAN KAYNAKLARI OFİSİ

Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan ofisler içerisinde yer alan İnsan Kaynakları Ofisi, Türkiye'deki insan kaynağı için öngörüde bulunabilmek ve bu kaynağı etkin ve verimli kullanmak adına ilgili kaynağın envanterini çıkarmakla görevlendirilmiştir. Çıkarılan envantere göre kamu yönetiminde gerekli görülen alanlarda ilgili personelin yetenek gelişimini sağlamak en önemli faaliyetlerinden birisi olarak belirlenmiştir. Ofis, bunların yanı sıra ülke için belirlenmiş olan vizyona ve hedeflere uygun insan kaynağının geliştirilmesi, ihtiyaç duyulan öncelikli alanlarda özel yetenekli çalışanların veya adayların keşfedilmesi için yetenek yönetimi projelerini gerçekleştirmek amacı ile kurulmuştur.

Ofisin diğer görevleri içerisinde politika kurullarının öncelik verdiği alanlarda küresel anlamda yetenekli insan kaynağını tespit ederek bunları milli projelere dahil edebilmek, kamu personelinin kariyer yönetimini planlamak, performansını artırmak için gerekli yönetim tekniklerini uygulamak ve modern insan kaynakları yönetimi uygulamalarını hayat geçirmek için projeler üretmek yer almaktadır.

Kamu yönetiminin işleyişinde en önemli elemanlardan birisi olan insan kaynağının yetkinliğinin artırılmasında önemli bir role sahip olan insan kaynakları ofisinin liyakat konusunda da çalışmalar yapmakla görevlendirilmiş olması ofisin önemini daha da artırmaktadır.

İnsan kaynakları ofisi çeşitli hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Bunlar;

- İnsan Kaynağı ve Kariyer Planlama Daire Başkanlığı
- Yetenek Kazanımı ve Organizasyon Dairesi Başkanlığı
- Ölçme ve Değerleme Dairesi Başkanlığı
- İnsan Kaynağı Eğitim ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı
- Projeler ve Bilişim Teknolojileri Dairesi Başkanlığı
- Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
- Hukuk Müşavirliği'dir.

2.1.İnsan Kaynağı ve Kariyer Planlama Daire Başkanlığı

İlgili birimin görevleri 1 nolu kararnamede şu şekilde sıralanmıştır;

1) Türkiye'nin insan kaynakları envanterinin çıkarılması çalışmalarını yürütmek.

2) Okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim, yükseköğretim çağındaki aday insan kaynağını, özel sektör, kamu kurum ve kuruluşlarındaki insan kaynağını, yurtdışında ikamet eden insan kaynağını insan kaynakları envanterini çıkarmak üzere mikro ve makro düzeyde analiz etmek, kısa, orta ve uzun vadede ihtiyaç duyulan insan kaynağını planlamak.

3) Kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik insan kaynağı planlaması yapmalarını teşvik etmek ve bu alanda yapılacak çalışmalara destek olmak.

4) Kamu ve özel sektörde kariyer planlaması süreçlerinin takibini ve desteklenmesini sağlamak, standartlaştırılması ve geliştirilmesi konusunda yardımcı olmak, ihtiyaç duyulan alanlarda kurumların çalışmalarını değerlendirmek ve yönderlik etmek.

5) Kamu kurum ve kuruluşlarında seçme, yerleştirme, atama ve terfiler için yetkinlik ve ölçütlerinin analizine ve geliştirilmesine, liyakat temelli ölçümlere göre atama ve terfilerin gerçekleştirilmesine, ikame personel planlaması dahil kamu çalışanlarının kariyer planlarının oluşturulmasına destek olmak, uygulamaları takip etmek ve değerlendirmek.

6) Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlara yönelik performans değerleme ve ödüllendirme sistemi kurulmasına ve etkin bir şekilde uygulanmasına destek olmak.

7) Kamu kurum ve kuruluşlarının kadro verimliliği konusunda çalışmalar yapmasını teşvik etmek ve izlemek.

8) Öğrenim amacıyla yurtdışına gönderilecek yetenekli öğrencilerin ve yetiştirilmek, eğitilmek, bilgileri artırılmak, staj, burs, öğrenim veya ihtisas yaptırılmak üzere yurtdışına ve/veya Dışişleri Bakanlığınca bildirilen uluslararası kurum ve kuruluşlara gönderilecek kamu çalışanlarının; gönderilmeden önce seçilmesi, yurtdışı eğitime hazırlanması, üniversite seçiminde ihtimam gösterilmesi, yurtdışında bulundukları süre boyunca ülkemiz için stratejik önemi haiz konu ve alanlarda uzmanlaşmaları ve performanslarının ölçülmesi konusunda ilgili kurum ve kuruluşların çalışmalarını izlemek ve ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyon sağlamak.

9) Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

2.2. Yetenek Kazanımı ve Organizasyon Dairesi Başkanlığı

İlgili birimin görevleri 1 nolu kararnamede şu şekilde sıralanmıştır;

1) Kamu ve özel sektörde yetenek yönetimi süreçlerinin uygulanmasına yönelik çalışmalar yapılmasını teşvik ve takip etmek, Türkiye'nin vizyonu, hedef ve öncelikleri doğrultusunda özel yeteneklerin tespiti ve geliştirilmesi için ilgili kurumlarla iş birliği halinde çalışmak.

2) Bilim, kültür, sanat, spor, girişimcilik gibi alanlardaki nitelikli insan kaynağının tespiti amacıyla yurtiçinde ve yurtdışında çalışmalar yaparak yetenek havuzu oluşturmak, havuzda yer alan adaylardan uygun görülenlerin geliştirilmesi için Ofis tarafından belirlenecek ihtiyaç ve şartlara göre bizzat veya ilgili kurumlarla işbirliği yaparak eğitim ve başarı bursu vermek ve destek sağlamak, yurtdışındaki uygun adayların ülkemizde değerlendirilmesi için projeler geliştirmek ve bu kapsamda faaliyetler yürütmek.

3) Milli projeler için ihtiyaç duyulan yetenek ve liyakatteki insan kaynağının yetenek havuzundan teminini sağlamak.

4) Yetenekli çocuk ve gençlerin okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim döneminde keşfedilerek yetenek ve kişiliklerine uygun meslek seçimi yapmalarının sağlanması için ilgili kurumları teşvik etmek, uygun görülen projelerde iş birliği içinde çalışmak veya desteklemek.

5) Yetenek havuzunda yer alanların yetkinlik kazanmasına ve gelişimine yönelik eğitimler düzenlemek, diğer kurum ve kuruluşlardaki çalışmaları desteklemek, koordine etmek ve takip etmek.

6) Yetenek yönetimi çalışmaları için kamuda ve özel sektörde analizler yaparak yetenek yönetimi süreçlerini geliştirmeye yönelik projeler önermek, kurum ve kuruluşları koordine etmek ve yönlendirmek.

7) Yükseköğretim Kurulu, Millî Eğitim Bakanlığı ve üniversitelerin kariyer birimleri vasıtasıyla projeler yaparak öğrencileri kamu ve özel sektör kurum ve kuruluşları ile bir araya getirmek ve istihdam imkânlarını artırmak amacıyla ulusal ve uluslararası düzeyde çalışmalar yapmak.

8) Türkiye'nin, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör kuruluşlarının marka değerini artırmak amacıyla insan kaynaklarına yönelik ulusal ve uluslararası düzeyde organizasyonlar düzenlemek.

9) Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

2.3.Ölçme ve Değerleme Dairesi Başkanlığı

İlgili birimin görevleri 1 nolu kararnamede şu şekilde sıralanmıştır;

1) Türkiye'de eğitim ve öğretimin her aşamasındaki aday insan kaynağına yönelik ölçme ve değerleme sistemlerinin verimliliği hakkında inceleme ve analizler yapmak, ihtiyaç duyulan durum ve konularda ilgili kurum ve kuruluşları ya da kamuoyunu bilgilendirmek.

2) Türkiye'de iş hayatında olan veya aday insan kaynağına yönelik istihdam, memnuniyet, sadakat, liyakat, fırsat eşitliği, şeffaflık, yenilikçilik, verimlilik ve performans gibi konularda ihtiyaca göre ölçüm ve analizler yapmak, sonuçlar hakkında ilgili kurum ve kuruluşları ya da kamuoyunu bilgilendirmek.

3) Kamu kurum ve kuruluşlarındaki yönetici kadro ve pozisyonları için ilgili kurumlarla özel nitelikleri belirlemeye yönelik çalışmalar yapmak.

4) Cumhurbaşkanınca talep edilmesi halinde üst kademe kamu yöneticileri kadro ve pozisyonları için adaylara yönelik değerleme raporu hazırlamak.

5) Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

2.4.İnsan Kaynağı Eğitim ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı

İlgili birimin görevleri 1 nolu kararnamede şu şekilde sıralanmıştır;

1) Kamu ve özel sektörde insan kaynağının eğitim ve gelişim planlarının hazırlanması, uygulanması ve eğitim performanslarının ölçülmesine yönelik çalışmaları desteklemek, çalışma sonuçlarını takip etmek.

2) İnsan kaynağını geliştirmeye ve her kademede yetkinliği artırmaya yönelik başta öğretim kurumları olmak üzere; ilgili kurum, kuruluş ve sivil toplum kuruluşları ile ortak projeler üretmek, önerilerde bulunmak ve desteklemek.

3) Kamu ve özel sektörde insan kaynakları alanında çalışanların eğitimi ve geliştirilmesi amacıyla tek başına veya ilgili kurum, kuruluş ve sivil toplum kuruluşları ile birlikte organizasyonlar yapmak, uygun görülen etkinlikleri ve projeleri desteklemek.

4) Yönderlik sistemi kurmak ve yönetmek, kamu kurum ve kuruluşlarına bu konuda yol göstermek, ihtiyaç duyulan alanlarda yönderlik yapmak.

5) Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

2.5.Projeler ve Bilişim Teknolojileri Dairesi Başkanlığı

İlgili birimin görevleri 1 nolu kararnamede şu şekilde sıralanmıştır;

1) Kamu ve özel sektörde insan kaynakları uygulamaları konusunda analizler yapmak veya yaptırmak, projeler önermek, bu konuda kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlayarak kurum ve kuruluşları insan kaynakları süreçlerinin geliştirilmesi için yönlendirmek ve desteklemek.

2) Araştırma, geliştirme, girişimcilik, yenilikçilik ve verimlilik ile ilgili projeler yapmak, gerekli görülen projelerde ilgili kurum ve kuruluşlarla iş birliği kurmak veya desteklemek.

3) Kamu kurum ve kuruluşlarının işveren marka değerini artırmaya yönelik hizmetleri için Ofisin diğer dairelerinin ihtiyaç duyduğu bilişim teknolojileri araç ve sistemlerini geliştirmek, ihtiyaca göre temin edilmesini sağlamak ve ilgili birimlerin kullanımına destek olmak.

4) Kamu kurum ve kuruluşlarındaki istihdam ilanlarının kamuoyu ile daha etkin ve şeffaf biçimde paylaşılması için sistemler geliştirmek, mevcut kurum ve kuruluşların bu konudaki faaliyetlerini izlemek.

5) İnsan kaynaklarına yönelik kamu ve özel sektörde analiz ve araştırmalar yapılması ve elde edilen bilginin raporlanması için gerekli veriyi ilgili kurum ve kuruluşlardan temin etmek.

6) Kamu kurum ve kuruluşlarında insan kaynakları süreçlerinin çevrimiçi olarak izlenebildiği bir sistem kurulması için gerekli analizleri yapmak, bu sistemi kurmak ve kurum ve kuruluşların sistemde yer alan verilerinin güncelliğini denetlemek.

7) Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

2.6.Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

İlgili birimin görevleri 1 nolu kararnamede şu şekilde sıralanmıştır;

1) Ofisin insan kaynağı politikası ve planlaması konusunda çalışmalar yapmak, tekliflerde bulunmak, personel istihdamını sağlamak ve personelin özlük işlemlerini yürütmek.

2) Ofis personelinin yetiştirilmesi için gerekli eğitim faaliyetlerini yürütmek.

3) Ofisin bilgi teknolojileri alanındaki ihtiyaçlarını karşılamak.

4) Ofisin mali işlerle ilgili hizmetlerini yürütmek.

5) Ofisin yapım, satın alma, kiralama, bakım ve onarım, sağlık ile diğer idari hizmetlerini yürütmek, taşınır ve taşınmaz kayıtlarını tutmak.

6) Ofisin kurumsal iletişim süreçlerini yürütmek.

7) Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

İnsan Kaynakları ofisini oluşturan birimlerin görevleri incelendiğinde ofisin genel olarak insan kaynağının envanterini çıkarmak, ihtiyaç duyulan alanlara uygun, liyakatli personeli temin etmek, kariyer planlaması yapmak, performans ölçümü, değerlendirme ve buna bağlı olarak terfi, atama gibi süreçleri yürütmek, verimliliği artırmak, çalışanların gelişimi için ihtiyaç duyulan eğitimleri vermek veya desteklemek, yetenek yönetimi süreçlerini işletmek ve

yetenek havuzu oluşturmak, ihtiyaç duyulan teknolojik altyapıyı sağlamak, tüm bunların gerçekleştirilebilmesi için proje üretmek ve kurumlar arası koordinasyon sağlamak gibi kritik görevlerinin olduğu görülmektedir. İlgili ofis aslında ülke genelinde faaliyet gösteren bir insan kaynakları departmanı gibi görev yapmakla görevlendirilmiştir.

3. İNSAN KAYNAKLARI OFİSİNİN FAALİYETLERİ

Uzmanlık alanları olan konularda ihtiyaç duyulan bilgiyi toplayıp gerekli kamu politikalarının oluşmasına katkı sağlayan (Fanid ve Akman, 2021; 37) ofislerden birisi olan İnsan Kaynakları ofisi kurulduğu günden bu yana Türkiye'deki insan kaynağının gelişimini sağlamak adına faaliyetlerini sürdürmektedir. Ofisin, eğitim kapısı, kariyer kapısı, ulusal staj programı, yetenek her yerde, Talent for BIZ, söz yetenekte gibi projeleri hayata geçirdiği görülmektedir.

Eğitim kapısı projesi, kamu personelinin ihtiyaçlarının belirlenmesi ve bu ihtiyaçların ortadan kaldırılabilmesi için gerekli olan bilgi, beceri ve yetenekleri kazanabilmesi amacıyla hazırlanmış olan bir dijital eğitim platformudur. Platform üzerinden gerçekleştirilen senkron ve asenkron eğitimler ile kamu personelinin mesleki ve kişisel gelişimleri gerçekleştirilebilmektedir. Eğitim sonrası ölçme ve değerlendirme ve raporlama sistemi ile kamu yöneticilerine çalışanlarının eğitimlerini takip etme imkânı da sağlanmaktadır. Kariyer kapısı projesinin amacı kamu personelinin işe alımında yetkinliğin ve liyakatin sağlanmasıdır. İş ilanlarının kamuoyu ile paylaşılması dolayısıyla süreçlerinin şeffaf bir şekilde yürütülmesi sağlanmaktadır. Proje e-devlet sistemine entegre edilmiş bir dijital kariyer platformu şeklinde çalışmaktadır. Platform üzerinden gereklilikleri sağlayan her vatandaş ilgili kurumun iş ilanına başvuruda bulunabilir. Bunun yanı sıra öğrencilerin "Ulusal Staj Programı" kapsamında kamu kurumlarında ve özel sektörde yer alan staj imkanlarını takip edebilmesi ve yararlanması sağlanmaktadır. Ulusal staj programı, insan kaynakları ofisinin koordinasyonunda yürütülen ve kamu kurumları ve özel sektörden talep eden işverenlerin ortaklığıyla yürütülen bir staj programıdır. Bu program ile öğrencilere tecrübe edinmeleri adına staj imkânı sağlanmaktadır. Özellikle staj imkânı olmayan bölümler için kariyer olanaklarına erişim konusunda fırsat eşitliği yaratabilmek, staj ile elde edilecek tecrübenin yaygınlaştırılmasını sağlamak ve KOBİ ve start-upların gelişimi için ihtiyaç duyacağı yetenekleri kazanım konusunda desteklemek projenin öncelikli amaçları arasındadır. Projenin yelpazesi bazı meslek örgütleri, STK'lar, sanayi ve ticaret odalarının desteği ile genişlemiştir.

Ofisin genç yetenekleri keşfetmek amacıyla hayata geçirdiği bir diğer proje "yetenek her yerde" projesidir. Projenin amacı, tüm gençlerin sahip oldukları yeteneklerin farkına varmalarını sağlamak, yetenekli genç öğrenciler için istihdam konusunda fırsat eşitliği yaratmak, kamu kurumlarının sahip olduğu nitelikli iş gücünü artırmak ve işverenlerin marka değerini yükseltmek amacıyla yetenekli öğrenci ve mezunları bu kurumlara kazandırmaktır. Bu amaçları gerçekleştirmek amacıyla ofisi 2022 yılı mart ayında üniversitelerin ev sahipliğinde Türkiye'nin her bölgesinde etkinlikler düzenlemiştir. Orta Karadeniz, Doğu Karadeniz, Doğu Anadolu, Güneydoğu, İpekyolu, Doğu Akdeniz, İç Anadolu, Güney, Ege, Trakya ve Batı Karadeniz Kariyer Fuarlarına yüz binlerce öğrenci katılmış ve bu öğrenciler ilgi duydukları sektör temsilcileri ile bir araya gelmiştir. Sektörel sunumların yapıldığı bu fuarlarda yüzlerce kamu kurumu ve binlerce işveren ise ihtiyaç duydukları yetenekleri belirleme olanağı yakalamıştır. Yetenek her yerde projesine benzer bir proje olan ve yurtdışında yaşayan yetenekler için Türkiye'yi bir cazibe merkezine dönüştürmek için hayat geçirilen "TalentforBIZ" projesi ülkenin önemli markaları için farklı milletlerden yetenekler

kazandırmayı amaçlamaktadır. Bu proje ile hem ülkenin değerleri dünyaya tanıtılmakta hem de ihtiyaç duyulan yetenekler ile ilgili bir havuz oluşturulmaktadır. Proje kapsamında düzenlenen yurt dışı etkinliklerde binlerce yetenek birçok Türk kurum ve kuruluş ile bir araya gelmiştir. Etkinliklerin Almanya, İngiltere, Hollanda, Özbekistan, Pakistan, Kazakistan, Güney Afrika gibi ülkelerde gerçekleştirildiği görülmektedir.

Ofisin gerçekleştirdiği bir diğer proje kariyer planlama dersidir. Bu ders yüksek öğretimde eğitim gören öğrencilerin kariyer planlamalarında yol gösterici olmak amacıyla oluşturulan bir derstir. Ders için her haftaya özel olarak hazırlanan ders videoları insan kaynakları ofisi tarafından geliştirilen "YTNK TV" isimli dijital eğitim platformunda öğrencilere sunulmaktadır.

Tüm bu faaliyetler incelendiğinde ofisin insan kaynağı konusunda birçok proje geliştirdiği ve bu yeni projelerin sonuçlarını analiz ettiği görülmektedir. Özellikle işveren pozisyonundaki kamu ve özel sektör kuruluşlarının yetenek ihtiyaçlarının belirlenmesi ve bu ihtiyacın giderilmesi adına yetenek havuzları oluşturulması adına faaliyetler gerçekleştirdiği söylenebilir. Henüz eğitimini devam ettiren genç yeteneklerin potansiyelini ortaya çıkarabilmek ofisin projelerinin odağını oluşturmaktadır.

4. SONUÇ

CHS'nin en önemli yeniliklerinden birisi olan ofislerin içerisinde yer alan ve Türkiye'deki insan kaynağının analiz edilerek eksikliklerinin giderilmesi ile görevli olan insan kaynakları ofisi kamu kurumlarının bünyesinde var olan kamu personelinin envanterini çıkararak faaliyetlerine başlamıştır. Kamu kurumlarının ihtiyaç duyduğu beşerî kaynağı kolaylıkla temin edebilmesi adına yetenek havuzu oluşturmak için projeler gerçekleştirmiştir. İnsan sermayesinin önemini ortaya koyan bu projeler ile sadece kamu kurumları değil özel sektördeki gönüllü bazı kuruluşlar da bu projelere dahil olup henüz eğitim aşamasındaki genç yetenekler ile buluşma fırsatı bulmuştur.

Ofisin insan kaynaklarının eğitimi ile ilgili olarak hazırladığı eğitim ve geliştirme raporları kamuda insan kaynağının gelişimi için önemli bir göstergedir. Belirtilen raporda bakanlıklar ve bakanlıklar bünyesinde yer alan bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların hem eğitim faaliyetleri hem de geliştirme faaliyetlerine yönelik veriler analiz edilmektedir. Dolayısıyla ofis insan kaynağının eğitimi ve gelişimi için veriye dayalı çözüm önerileri sunmaktadır. Hazırlanan bu raporlarda gerçekleştirilen eğitimlerin gerçekleştirilme sıklığı, eğitimlerde yapılan etkinlikler, katılımcıların profili ve bütçesi gibi detayların yanı sıra öneriler de sunulmaktadır.

İnsan kaynakları ofisinin insan kaynaklarının gelişimine bir diğer katkısı ise eğitim ihtiyaç analizleri ile gerçekleştirilmektedir. Bu analizler kamu kurumlarının amaçlarını gerçekleştirmek için ihtiyaç duyduğu insan kaynağı özellikleri ile mevcut insan kaynağının özelliklerini ve yeteneklerini karşılaştırarak eksiklikleri belirlemeye yönelik hazırlanmaktadır. Ortaya çıkan eksikliklerin giderilmesi dolayısıyla kamu personelinin mesleki gelişim ihtiyaçlarını karşılayacak eğitimlerin belirlenmesi bu analizler sayesinde kolaylaşmaktadır. Ofisin gerçekleştirdiği kamu personeli eğitim ihtiyacı analizine 560 bini aşkın çalışan katılmıştır. Analizlerde görev ve sorumluluklar, yetkinlikler, tabi olunan mevzuat, kullanılan dijital sistemler ve bilgisayar uygulamaları ve önceki yıl gerçekleşen eğitimler gibi başlıklarda bilgiler toplanmaktadır. Elde edilen sonuçlar kamu kurumlarının bünyesinde yer alan çalışanlarına ait eksikliklerin daha kolay görülmesine ve bu eksikliklerin giderilmesine yardımcı olmaktadır.

Tüm bu çalışmaların dışında yine ofis tarafından kamudaki insan kaynağının duygusal yönü de inceleme konusu olmuş ve çalışanların kurumları ile ilgili memnuniyet ve aidiyet düzeyleri değerlendirilmiştir. Çalışanlardan bu konularda alınan görüş ve öneriler sayesinde kurumların gelişimine katkı sağlamak amaçlanmaktadır. Yargıdan yerel yönetimlere bakanlıklardan üniversitelere kadar birçok kamu kurumunda istihdam edilen 5 milyonu aşkın çalışan ile bu çalışma gerçekleştirilmiştir. Çalışma kamu personelinin kurumlarında hissettikleri aidiyet ve tatmin düzeyleri, kurumun insan kaynakları süreçlerinin işleyişi, kurumun organizasyon yapısı, kurum içi iletişim ve yönetim faaliyetleri olmak üzere beş temel boyutta gerçekleşmektedir.

Ofis tarafından özellikle son üç yılda mevcut insan kaynağının analiz edilmesi, eksiklerinin belirlenmesi ve giderilmesi, insan kaynağını duygusal anlamda verimsizleştiren örgütsel unsurların belirlenmesi amacıyla ciddi çalışmalar yapılmaktadır. Çalışmalardan elde edilen sonuçlar ile kamuda istihdam edilen insan kaynağının ihtiyaç duyduğu yeterliliklerin ve yeteneklerin kazandırılması kolaylaştırılabilecektir. Ofis koordinasyonunda gerçekleştirilecek eğitimler ile kamudaki beşeri kaynağın verimliliği artırılacak ve kurumların değer kazanması sağlanabilecektir.

KAYNAKÇA

ÖZDEMİR, A. (2021). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatına Getirdiği Yenilikler", *Journal of Academic Value Studies*, 7(3), 284-297.

AKMAN, Ç. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme", *Route Educational and Social Science Journal*, 6(3), 659-676.

FANİD, A. N. & Akman, F. (2021). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin İdari Teşkilat Yapısı Üzerine Etkisi", *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 6 (2), 31-51.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 1 nolu Kararname, 2018-30474.

https://www.cbiko.gov.tr/

‘EŞİTSİZLİK VİRÜSÜ’ VE DEVLET:

PANDEMİ SONRASI DÜNYADA KAMU YÖNETİMİNİN GEREKLİLİĞİ ÜZERİNE BİR NOT

Dr. Öğr. Üyesi İsmail Cem KARADUT[1]

ÖZET

Yaşanan hemen her ekonomik krizde (ki pandeminin kendisinden çok, ortaya koyduğu sağlık tehdidinin yanında, sebebiyet verdiği küresel ekonomik kriz mevzu bahistir) krize neden olan ekonomik sistem yerine devletin ekonomideki büyüklüğü ve kamusal hizmet üretmedeki işlevleri sorgulanmaktadır. Başka bir deyişle; her ekonomik kriz devletin yeniden yapılandırılmasıyla sonuçlanmış, kamu yönetimi de bundan doğrudan etkilenmiştir. ‘70’lerdeki petrol şoklarının tetiklediği ekonomik kriz sonrasında neoliberalizmin devlete biçtiği ‘minimal’ rol, neredeyse dört on yıl geçince, sebepleri ve etkileri açısından 1929 Buhranı ile kıyaslanan 2008 Krizi ile tartışılmaya başlanmış, kamu sektörünün barınma, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi ‘sade’ yurttaşlığın ‘sıradan’ kazanımlarının geliştirilmesi bir yana korunmasında dahi vazgeçilmez olduğu anlaşılmıştır. Covid-19 Pandemisi, kamu sektörünün ve kamusal hizmetlerin gerekliliğini ve vazgeçilemez oluşunu hem pandemi dolayısıyla hayatın durduğu günlerdeki/aylardaki kamusal seferberlikte hem de pandemi ile birlikte zedelenen sosyal dokunun ‘onarılma’ çabasında ortaya koymuştur. Yanı sıra, Sars-Cov-2 virüsü ya da daha bilinen ismiyle koronavirüs bize ondan çok daha yaygın ve tehlikeli olan bir virüsü göstermiştir: eşitsizlikvirüsü. Dünyaca bilinen sivil toplum kuruluşu Oxfam’ın (*The Oxford Committee for Famine Relief*), Covid-19 Pandemisi’nin ortaya çıkışından bir yıl geçtikten sonra yayımladığı raporun adının “Eşitsizlik Virüsü” (*The Inequality Virus*) olması bu anlamda şaşırtıcı değildir. Zira virüsle birlikte tekrardan ve daha güçlü bir şekilde ortaya çıkmıştır ki dünyada ülkeler ve ülkelerin içerisindeki bireyler arasında bir sosyo-ekonomik eşitsizlikler ‘uçurumu’ bulunmaktadır ve hâlihazırda çoğu ülkedeki minimal devlet yaklaşımı ve [yeni] kamu işletmeciliği söz konusu durumu telafi edici olmaktan uzaktır. Bu çalışmada amaçlanan; eşitsizlikvirüsünün siyasal ve yönetsel yansımalarını değerlendirmekle birlikte, pandemi sonrasında sosyal koruma ve yönetime katılım eksenine oturtulmuş ‘kamucu’ bir kamu yönetiminin olanaklarını tartışmaktır.

Anahtar Kelimeler: Eşitsizlik Virüsü, Küreselleşme ve Kamu Yönetimi

[1] Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, ORCİD: 0000-0003-0049-5317, e-posta: ismail.karadut@dpu.edu.tr

‘THE INEQUALITY VIRUS’ AND THE STATE:
A NOTE ON THE NECESSITY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-PANDEMIC WORLD

Asst. Prof. Dr. İsmail Cem KARADUT

ABSTRACT

Almost all economic crises so far (it is, by the way, the global economic crisis that is being discussed beside the health threat posed by the pandemic) have led to the investigation on the state’s magnitude in the economy and its functions in providing public goods and services. In other words, every economic crisis has ended up with the re-organisation of the state, which has a direct impact on public administration. After four decades lapsed, the ‘minimal’ role of the state framed by neoliberalism in the aftermath of economic crisis triggered by petroleum shocks in the ‘70s has come to be argued, following the 2008 Crisis that is compared to the 1929 Crash by its causes and effects, and it has become clear that public sector is indispensable to not only for promoting but also protection of the ‘basic’ rights (such as housing, health, education, social security) of ‘ordinary’ citizenship. Covid-19 Pandemic has made it explicit that public sector and services are crucial needs and indispensable both in public campaign and in efforts to ‘heal’ the social fabric damaged by the pandemic during the days/months in which daily life is stopped. In addition, Sars-COV-2 or commonly known as coronavirus has shown us a more deadly and contagious virus: inequality virus. In this sense, there is no surprise in the fact that a year after the pandemic the report written by a world-wide non-governmental organisation Oxfam (*The Oxford Committee for Famine Relief*) is called “The Inequality Virus”. As a matter of fact, the inequality ‘gap’ between countries and individuals in those countries has become clearer after the virus, and current approaches like minimal state and [new] public management are not capable of any compensation. This study is intended to discuss about the possibilities of a more ‘popular’ public administration based upon social protection and participatory administration after the pandemic along with an examination on the political and administrative reflections of inequalityvirus.

Key Words: Inequality Virus, Globalisation, and Public Administration

1. BAŞLARKEN...

Y. N. Harari, "21. Yüzyıl için 21 Ders" adlı kitabında, 19. yüzyılda insanların, olayların tam içerisinde bulunduklarından, geçirdikleri büyük değişimin farkında olmadıklarını söyler. K. Marx, yaşadığı dönemin büyük değişimlerini "katı olan her şey buharlaşıyor"du cümlesiyle özetler. 19. yüzyıl insanlarının aksine, bu yüzyılın içerisinde olan çoğu insan, ne kadar büyük [en az Sanayi Devrimi kadar] bir dönüşüm yaşadığımızın farkında olsa gerektir ve her şeyin [en büyük 'ortak payda' ve soyutlayıcı paradan tutun da, kimliklerin, bilgilerin hatta bugünkü "metaverse" örneğinde olduğu gibi mülkiyetin dahi] dijitalleştiği/sayısallaştığı dünyada Marx'ın epey erken davrandığı aşikârdır. 19. yüzyıl insanlarıyla günümüz insanlarının paylaştıkları ve Marx'ın bahsederken ve 'tarihselleştirirken' hiç de 'erken kalmadığı' konu "eşitsizlik"tir. 19. Yüzyıl vahşi kapitalizminin 'ekonomik' bir yaklaşımın yanında bir dünya görüşü olarak da 20. Yüzyılın son çeyreğindeki dirilişi (neoliberalizm) ile birlikte, dünyanın kapasitesi ve sınırlarının çevresel olarak zorlanmasıyla örtüşen pandemi daha eski ve daha ölümcül bir virüsü ortaya çıkarmıştır: "eşitsizlikvirüsü".

Eşitlik, siyaset felsefesinin ve teorisinin özellikle adalet ekseninde tartıştığı bir idealdir; bununla birlikte, gerçek olan, bireylere ve toplumlara 'dokunan' olgu, eşitsizliğin kendisidir. Denilebilir ki eşitlik ideali, gerçek hayattaki eşitsizlikle mücadele etmek üzere bir kılavuz görevi üstlenmektedir. Ekonomik (yaşam standartları), siyasal (katılım ve söz hakkı), toplumsal (eğitim ve sağlık olanakları) ve kültürel (tanınma hakkı) eşitsizliğin küreselleşmeyle birlikte hiçbir zaman olmadığı denli çoğaldığı, pandemi ile birlikteyse sars-cov-2'den bile daha tehlikeli olduğunun anlaşıldığı söylenebilir. Diğer bir deyişle, bir virüsün farkına başka bir virüsle varılmıştır.

Çalışmanın ilk kısmı, Oxfam'ın (*The Oxford Committee for Famine Relief*), Covid-19 Pandemisi'nin ortaya çıkışından bir yıl geçtikten sonra yayımladığı raporla adı konan "Eşitsizlik Virüsü"nü (*The Inequality Virus*) Türkçe literatüre tanıtma, terimi ayrıntılandırma ve tartışma amacını taşımaktadır. İkinci kısımda, her ne kadar çok kullanılsa, kullanıldıkça da 'aşınsa' da neoliberalizm; minimal devlet ve yeni kamu yönetimi/işletmeciliği bağlamlarında tartışılacak, piyasanın devlete bıraktığı dar alanda yeni-yeni kamu yönetimi anlayışlarıyla ilk kısımda bahsedilen eşitsizlikvirüsü ile baş-etmenin/edememenin ortaya çıkardığı sorunlar değerlendirilecektir. Çalışmanın üçüncü ve son kısmı, eşitsizlikvirüsüne devlet ve kamu yönetimi nezdinde 'bağışıklık' sağlayacak kamucu bir kamu yönetimin olanaklarını, gereksinimlerini ve özelliklerini pandemi sonrası dünya (post-pandemik) için ortaya koymaya yöneliktir. Pandemi öncesinde, özelikle 2008 Krizinde görüldüğü üzere devlet ekonomide etkin olmak zorundadır, zira piyasanın en büyük başarısızlığı, kendine içkin sorunlardan dolayı ortaya çıkan krizleri devlete ve topluma fatura etmesi, böylelikle eşitsizliği derinleştirmesidir. 2010'lu yıllardaki (Occupy Hareketi gibi) protestolar da bu minval üzerinden yapılmıştır. 2020'li yılların dünyasında, pandemiyle birlikte 'hayatın durması' ile anlaşılan; devletin önemi, kamusal hizmetlerin varlığı, sürekliliği ve erişebilirliğidir. Çalışma, eşitsizlikvirüsü ile birlikte ortaya çıkan, daha yakıcı ve görünür hale gelen bu yeni farkındalığa ve olguya yönelik eleştirel kuramsal bir değerlendirme yapmayı amaçlamaktadır.

2. EŞİTSİZLİK VİRÜSÜ: SARS-COV-2'DEN DAHA BULAŞICI VE ÖLDÜRÜCÜ

Dünyaca bilinen sivil toplum kuruluşu Oxfam'ın (*The Oxford Committee for Famine Relief*), Covid-19 Pandemisi'nin üzerinden bir yıl geçtikten sonra yayımladığı raporun adının "Eşitsizlik Virüsü" (*The Inequality Virus*) olması hiç de şaşırtıcı değil. Zira bütün toplumsal ve ekonomik hayatı üzerine bina ettiğimiz 'virüs'ün farkına, söz konusu hayat başka bir virüs tarafından durdurulduğunda varıldığı söylenebilir. Başka bir deyişle, eşitsizlik de bir 'salgın', dünyanın her yerinde görülen bir 'pandemi', tıpkı Covid-19 gibi. Aralarındaki fark, birincisinin kabul edilebilir/meşru bir düzeyde tutularak (üstelik öldürücülüğünü de kaybetmeden!) bin yıllardır aramızda yaşadığı, ikincisininse son bir yıldır sadece bireysel sağlığı değil toplumun da kuruluşunu tehdit ettiği, yok edilmese bile, salgın yaratan diğer virüslerde olduğu gibi, öldürücülüğünün üstesinden gelinmesi gerektiği gerçeğidir. Ortaklaştıkları nokta ise, kelime anlamı hane hayatının maddi olarak sürdürülmesi anlamına gelen, bireysel veçhesi ağırlıkla tüketim, toplumsal veçhesi çoğunlukla üretim olan, ekonomidir.

Denilebilir ki; bu iki virüs, üretimin toplumsal karakteri ile üretim araçlarının bireysel mülkiyeti arasındaki çelişkiyi (dolayısıyla zenginliğin ve eşanlı olarak yoksulluğun birincil kaynağını) bugüne kadar hiç olmadığı şekilde, ekonomik krizlerin, toplumsal-politik çalkantıların, iklim-doğa felaketlerinin ötesinde açığa vurmuştur. Bugün insanların aylarca evden çıkamayışını, alışveriş merkezlerinin, marketlerin, dükkânların, kafelerin, kitapçıların, sinemaların kapalı oluşunu, otobüs, tren, uçak seferlerinin yapılamayışını, kısaca tam anlamıyla 'dünyanın durması'nı koronovirüse, öncesinde tüm bunların yapılıyor oluşunu da, paradoksal bir şekilde, eşitsizlikvirüsüne 'borçluyuz'.

Çok klişe bir söz olmakla birlikte doğrudur ki (doğru olduğu için de klişeleşmiştir ki) "artık hiçbir şey eskisi gibi olmayacak". Ya da 'eski'ye dönmek zaman alacak. Fakat burada bile karşımıza eşitsizlikvirüsü karşımıza çıkmaktadır zira Oxfam'ın anılan raporunda dünyadaki en zengin 1000 dolar milyarderi için pandemi öncesi kazançlarına dönüşün 9 ay alacağı öngörülürken, yoksulların 'kendilerine gelebilmeleri'nin 10 yılı aşacağı belirtilmektedir. Eşitsizlik sadece ekonomik alanda değil, toplumsal cinsiyet ve ırksal anlamda da kendisini göstermektedir. Yine aynı raporda, Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) beyazlar ile siyahî ve Latin Amerika kökenli insanların ölüm oranları arasında bir çapraşıklık olduğu vurgulanmakta, beyazların erişebildiği sağlık hizmetine diğerleri erişebilse, Aralık 2020 itibariyle 22000 kişinin hala hayatta olabileceği söylenmektedir. Toplumsal cinsiyet boyutundan bakıldığında, eğer erkekler ve kadınlar eşit olsaydı, pandemi sürecinde 112 milyon kadının işini ve gelirini kaybetmiş olmayacağı hesaplanmıştır. Her krizde olduğu gibi bu krizde de, zengin daha zengin yoksul daha da yoksul hale gelmiştir. Ve en ılıman eşitlik talepleri dahi artık 'radikalleşmeye' başlamıştır. Gelir güvencesi, adil vergileme, iklim güvenliği gibi talepler sürekli baskılanmakta, raporda da belirtildiği gibi, ekonomide neoliberalizm, toplumsal cinsiyet alanında ataerkillik ve ırksal alanda beyaz üstünlüğü (*white supremacy*) birbirleriyle ilişkili ve birbirlerini destekleyerek eşitsizliği çoğaltmaktadır (Oxfam, 2021).

Mamafih, eşitsizlik hem doğadaki hem de toplumdaki eşitsizlik üzerine yapılan 'provokatif' bir çalışmada belirtildiği gibi doğal bir durum olarak ortaya konulmakta, şansın ise eşitsizliği yaratan faktörler arasında en önde olduğu iddia edilmektedir. Makalenin soru olarak gördüğü şey eşitsizliği giderici kurumların zarar görmesi ya da yok olmasıdır ki feodal

sistemin bu kurumlarını kapitalizm, kapitalizmin söz konusu kurumlarını neoliberalizm yok etmiştir (Scheffer ve diğerleri, 2017). Bununla birlikte, sorunun nasıl ortaya konduğu da önemlidir zira eşitliğin (var-olmayan) bir ideal olduğu, gerçekte bireylere ve toplumlara 'dokunan' şeyin eşitsizliğin kendisi olduğu söylenebilir. Yine de eşitlik ideali, eşitsizlikle mücadelede önemli bir etik-teorik rehberdir. Radikal eşitlikten ziyade radikal eşitsizliğe odaklanmak, eşitsizliğin giderilmesine yönelik eylemlerin ve kurumların oluşturulmasında elzemdir zira eşitsizliğin topluma verdiği en büyük zarar sosyal gerilimi arttırmasıdır. Eşitsizlikvirüsü, koronavirüsten çok daha öncesinden beridir vardır ve denilebilir ki pandemi eşitsizliğin semptomudur (Ali vd., 2020:415). Bu anlamda; az önce de belirtildiği üzere, esas sorun eşitsizliği telafi edici kurumların neoliberalizmle birlikte zarar görmesi ve yok olmasıdır ki izleyen başlıkta bu devlet ve kamu yönetimi ile ilişkisi içinde ele alınacaktır.

3. NEOLİBERALİZM, MİNİMAL DEVLET VE [YENİ] KAMU YÖNETİMİ/İŞLETMECİLİĞİ

1970'lerdeki Petrol Şokları ve izleyen ekonomik durgunluk, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra başlayan "Kapitalizmin Altın Çağı"nı sona erdirmiştir. Öyle ki, 1973 yılında OPEC'in (*Organization of Petroleum Exporting Countries*) uyguladığı ambargo, İngiliz istihbarat raporlarına göre, Amerika Birleşik Devletleri'ni (ABD) Suudi Arabistan ve Kuveyt gibi Arap ülkelerini, petrol tedariki sağlamak ve fiyatlarını düşürmek için, işgal etmeyi planlayacak hale getirmiştir. ABD, Suudi'lerin Petro dolarları New York yatırım bankalarında çevirmeleriyle ikna olmuş, sonrasında devletler/hükümetler bu bankalardan borçlandırılmaya başlamıştır (Harvey, 2005: 27). 1970'lerdeki ekonomik krizlere 'yanıt' niteliğinde ortaya çıkan, "parasalcılık", "Thatcherizm" gibi adlar da alan neoliberalizm; sermaye dolaşımının önündeki engellerin kaldırıldığı, yeni yatırım alanları ve pazarlar açmak için devletin ürettiği kamusal hizmetlerin özelleştirildiği, söz konusu 'altın çağ'da emek lehine olan kazanımların geriletildiği ve devletlerden bile zengin şirketlerin ortaya çıktığı sürecin, ekonomi politikalarının, siyaset biçiminin ve siyasal yaklaşımın da adıdır (Faulkner, 2014: 364-365). Söz konusu ekonomi politikaları ve siyasal yaklaşımladır ki, ekonomide ve sosyal politikalarda etkin olan devlet yerini "düzenleyici devlet"e bırakmıştır. Düzenleyici devlette öne çıkan özellik ise, ekonomik ve sosyal fonksiyonlarının minimize edilmiş olmasıdır. Yani devlet, kendisine ait ekonomik kuruluşlar özel sektöre devredilerek ve ekonomi alanındaki karar ve uygulama yetkileri yok edilerek minimize edilmiş, minimal devlete indirgenmiştir (Güler, 2005: 87). Hatta bu durum daha çarpıcı bir terimle, "boş devlet" olarak tanımlanmış, devletin kamu hizmeti sunumunda geriye çekilmesini ve başka aktörlere alan açmasını ifade etmiştir (Sabuktay, 2014: 74).

Kamu yönetimi kapitalizm ile eş zamanlı ortaya çıktığı için, onun girdiği her krizden etkilenmiş, "kapitalizmin sorunlarıyla iç içe olmuştur." (Sabuktay, 2014: 16). Her ne kadar durum bu olsa da, krizlerden sonra değiştirilen, biçimlendirilen ve yeniden biçimlendirilen (reform) hep devlet ve kamu yönetimi olmuştur denilebilir. Diğer bir deyişle, devletin, hükümetin ve kamu yönetiminin iş görme biçimi ekonomik ve politik alandaki büyüklükleri ve işlevleriyle doğrudan ilintilidir ki buna göre temelde üç tür hükümet biçiminden bahsedilebilir. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere:

Tablo 1. Tarihsel Devlet, Gece-Bekçisi Devlet ve Refah Devletinin Ana Özellikleri

	Tarihsel Devlet	Gece Bekçisi Devlet	Refah Devleti
Teşhis Ettiği Sorun	Nüfusun kullanımı Kaynakların çıkarılması	Laissez-Faire, görünmez ele güven	Kaynakların yeniden dağıtımı
Güç Dağılımı	Çoklu merkezden yüksek derece merkeziye	Politik gücün temerküzü	Siyaset ve bürokrasinin gücü paylaşması
Örgüt Yapısı Kariyer Memurları	Mesleki ve dar nepotizme göre istihdam edilen kişisel görevliler	Hiyerarşi Bürokrasi Nepotizm ve profesyonalizme göre işe alınmış devlet memurları	Hiyerarşi Bürokrasi Profesyonalizm, eğitim ve liyakate göre işe alınmış kamu görevlileri
Siyasa Yapımı ve Düzenleme	Merkantilizm altında gelişse de sınırlı	Kısıtlı	Geniş
Kamu Çıkarı İyi Hükümetin Ölçütü	Kamusal düzenin ve güvenliğin sağlanması ticaretin kontrol edilmesi	Sınırlı müdahale Müdahale gerektiği zaman ve sadece ikincil bir şekilde duruma özgü (*ad hoc*) ve kısa süreliğine	Ekonomik, sosyal ve kültürel alanda geniş müdahale, hükümetin eylemi birincil (proaktif), önleyici (destekleyici koşullar yaratan) ve öngörülü (planlama yoluyla)
Hizmet Üretimi	Hükümet tarafından tarımın vergilendirilmesi ve zorunlu kamu göreviyle	Hükümetçe sağlanan kraliyet hizmetleri, dini vb. kurumlarca sağlanan refah hizmetleri	Ana olarak hükümet ve onun diğer sosyal aktörlerle yaptığı işbirliği aracılığıyla

Kaynak: Raadschelders, 2020: 29

Pandemi ile birlikte, yukarıda da belirtildiği üzere, hali hazırdaki eşitsizlik kabul edilemeyecek seviyeye gelmiş ve eşitsizliği telafi edici kurallar ve kurumlar (ki devlet kurumların kurumu olarak bunun başındadır) her zamankinden daha elzem hale gelmiştir. Neoliberalizmin zarar verdiği, içini boşalttığı devlet ve kamu örgütlenmesi, yukarıdaki tablodan da izlenebileceği üzere, refah devletidir. Bugün pandemi ve sonrasında zedelenen sosyal dokunun onarılması ve eşitsizliğin sosyal maliyetinin karşılanması için de başvurulabilecek en önemli kurum yine refah devleti gibi görünmektedir. Elbette refah devletinin de daha sosyal bir bakışı ve daha 'kamucu' bir perspektifle 21. yüzyıl ve pandemi şartlarıyla birlikte yeniden tasavvur edilmesi gerekmektedir.

4. PANDEMI SONRASI DÜNYADA KAMUCU BIR KAMU YÖNETIMI

Bir kavram olarak tartışmalı olsa da, olgu olarak asla yadsınamayacak olan kürselleşmenin en kısa tanımı; dünyada ülkeler, şirketler, bireyler vd. arasındaki bağlantılılığın (*connectedness*) günden güne artmasıdır. Bağlantılılığın en önemli göstergelerinden biriyse, dünyanın herhangi bir yerinde gerçekleşen bir olayın, dünyanın başka yelerinde çok kısa süreler içerisinde hissediliyor ve sonuç doğuruyor olmasıdır. Koronavirüs ya da Covid-19 salgını örneğinde görüldüğü gibi, virüs Çin'in çok da bilinmeyen bir şehrinden dünyanın en ıssız köşelerine kadar haftalar/aylar içinde yayılmış ve bütün hayatın durmasına sebebiyet vermiştir. Siyasal ve ekonomik önemli sonuçları var olsa da, salgının sosyo-ekonomik olumsuzlukları çok daha çarpıcı hissedilmiştir. Özellikle eşitsizlik ya da sosyo-ekonomik açıdan bakıldığında, "ölümün eşitleyiciliği"nden (Ali vd., 2020) "hepimiz aynı gemide olduğundan" (Nassif-Pires vd. 2020) bahsetmek yanlış gibi görünmektedir. Zira hızlı bir internet hizmetine sahip olmak bile tek başına virüsten kaç(ın)mak adına önemli bir avantaj olmuştur (Chiou ve Tucker, 2020: 20). Ayrıca, ölüm oranları ve eşitsizlik düzeylerinin yüksekliği birbiriyle doğru orantılıdır. Diğer bir deyişle, vaka ve ölüm oranlarının toplumsal statüsü düşük olan yerleşim birimlerinde daha fazla ve yüksek olduğu gözlemlenmiştir (Travassos vd. 2020).

Pandemi ile mücadelede dikkat çeken nokta ise, eşitlik seviyesinin iyi olduğu ülkeler pandemi ve onun olumsuz sonuçlarıyla eşitlik seviyesinin iyi olmadığı (ki bu noktada GINI katsayısı önemli bir gösterge olarak değerlendirilebilir) ülkelerden daha etkili mücadele edebilmiştir. Tabii ki de, pandemi ile daha efektif ve iyi mücadele eden devletlerin daha kamusal bir sağlık sistemi ve kapsayıcı bir sosyal güvenlik ağına sahip olduğu aşikârdır. (Munir, 2021: 609). Ayrıca, pandemi haberlerinde, sosyal medyada bütün dünyada sağlık bakanları önplana çıkarken maalesef çalışma ve sosyal güvenlikle ilgili bakanlar geri planda kalmıştır. Pandeminin en önemli boyutunun sağlık ile ilgili olduğu açık olsa da, gündelik hayatın sürdürülmesine, idame ettirilmesine yönelik olan çalışma hayatının ve yardımlaşmanın da en az söz konusu boyut kadar önemli olduğu belirtilmelidir. Bu noktada kamu yönetiminin pandemiye yaklaşımı ve işlevi önemlidir.

Kamu yönetimi, literatürdeki hâkim yaklaşımla "uygulamaya dönük bir disiplin" olarak tanımlansa da, disiplini daha geniş ve evrensel bir bakış açısıyla ele almak onu siyaset, siyasaların yapılması ve uygulanması ile ilgili kılar. Diğer bir deyişle, kamu yönetimi devletin pratiği değil aynı zamanda devletin bilgisidir. Pandemi sonrasında daha eşitlikçi ve kamucu bir kamu yönetiminin benimsemesi gereken önemli teorik pozisyonlardan birisinin bu olduğu söylenebilir. İkinci olarak, dünyada arta bağlantılılıkla orantılı olarak kamu yönetimi vizyonunun da küreselleşmesi gerekmektedir zira dünyadaki sorunlar artık tek bir devletin sınırları içerisine düşmediği gibi (ki düşse de) çözümü de tek bir devletle mümkün olmamaktadır. Bu anlamda, pandeminin başında eski İngiliz başbakanlarından G. Brown'ın salgın geçinceye kadar bir dünya hükümetinin kurulması fikrini ortaya atması şaşırtıcı değildir. Dolayısıyla devletin bilgisi olduğu kadar pratiği de olan kamu yönetiminin daha kamucu bir biçimde ve daha geniş bir sosyal refah devleti zeminine oturtularak yeninden tasarlanması teorik olduğu kadar pratik bir zorunluluktur. Bu zorunluluğa eşlik edecek temel değerler ise aşağıdaki tablodaki gibidir:

Tablo 2: Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği Temel Değerleri

Kamu Yönetimi	Yeni Kamu İşletmeciliği
Toplum Merkezli Demokrasi	Birey Merkezli Demokrasi
Toplum Sözleşmesi	Ekonomik Sözleşme
Toplumculuk	Bireycilik
Kamu Yararı	Kişisel Yarar
Toplumsal Sorumluluk	Sınırlı Devlet
Geleneksel Değerler	Ekonomik Değerler
Politik Hesap Verebilirlik	Yönetsel Hesap Verebilirlik
Halkı Temsil Etme	Profesyonellik
Dayanışma	Rekabet

Kaynak: Karcı, 2008:59

Pandemi sonrası dünyada 21. Yüzyıl için daha 'kamucu' bir kamu yönetiminin ortaya konmasına eşlik edecek değerler yine klasik değerler olacaktır. Yukarıda da görüldüğü üzere; insanları bir araya getiren akdi bağın toplumsal bir nitelik sergilemesi, keza sorumluluğun toplumsal olması ve kamu yararının kişisel çıkarların önüne konması ve nihayetin halkı temsil ve dayanışma söz konusu yönetim anlayışı ve uygulamasının önemli temel değerleri olarak değerlendirilebilir.

5. SONUÇ

Sağlık, eğitim, güvenlik gibi temel kamu hizmetleri pandeminin durduğu dünyada, hayatın hala devam ediyor olduğunun önemli göstergeleri olmuştur. Hakikaten de, özellikle sağlık çalışanları sadece hayatın devamı için değil bizatihi onun varlığı için çalışmış, hayati bir rol oynamışlardır. Bu yüzden, söz konusu hizmetlerle ilişkili olarak ilk akla gelen alan olarak kamu yönetimidir. Biraz 'maksimalist' bir yaklaşım olsa da, denilebilir ki kamu yönetimi, pandeminin zarar verdiği sosyal dokunun ve parçalanan toplumsallığın onarılmasında en önemli rolü oynayacaktır zira pandemi ile birlikte toplumlar 'hastalanmış', devletlerse 'güçlenmiş'tir. Güçlenen devlet ve kamu yönetiminin pandemi sonrası dünyadaki ilk ve en önemli sorumluluğu, pandeminin bireyler ve toplumlar üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilmesidir ki başlanması gereken yer koronavirüsten çok daha eski, tehlikeli ve koronavirüsle birlikte çok daha yaygın hale gelen 'eşitsizlikvirüsü'dür. Eşitlik, özellikle siyaset felsefesinin kadim tartışmalarından birisi olsa da, 'gerçek' olan ve bireylere ve toplumlara dokunan eşitsizliğin kendisidir. Her dönemde, her çağda eşitsizliğin kabul edilebilir seviyede tutulması, sonuçlarının telafi edilebilmesi için çeşitli eşitlikçi ve kamucu kurallar (spesifik vergilendirme, harçlar gibi) ve kurumlar (sosyal güvenlik kurumları, sivil toplum kuruluşları gibi) olmuştur. Günümüz dünyasında söz konusu bu kurallar ve kurumlar neoliberalizm tarafından zayıflatılmış ve yok edilmiştir. Söylenebilir ki devletler/kamu yönetimleri, pandemiye etkili sosyal politikaları yürütebilecekleri kuralları, enstrümanları ve kurumları olmadan yakalanmıştır. Pandemi sonrası dünyada, bu anlamda, devletlerin üstleneceği en önemli görevin, salgının ters-yüz ettiği ve bireyler ve toplumlar arasındaki sosyo-ekonomik dengesizlikleri uçurumlaştırdığı bu konjonktürün 'kamucu' bir kamu yönetimi ile aşmak olduğu söylenebilir.

6. KAYNAKÇA

Ali, Shehzad vd. (2020). Covid-19 and Inequality: Are We All in this Together?. *Canadian Journal of Public Health*. No: 111, ss. 415-416.

Chiou, Lesley ve Tucker, Catherine. (2020). *Social Distancing, Internet Access and Inequality*. 29 Nisan 2022 tarihinde http://www.nber.org/papers/w26982 adresinden alındı.

Faulkner, Neil. (2014). *Marksist Dünya Tarihi*. çev. Tuncel Öncel. Yordam: İstanbul.

Güler, Birgül Ayman (2005). *Devlette Reform Yazıları.* Ankara: Paragraf Yayınları.

Harvey, David. (2005). *A Brief History of Neoliberalism.* Oxford: Oxford University Press.

Munir, Kamal A. (2021). Inequality in the Time of Corona Virus. *Journal of Management Studies*, 58(2), ss.607-610.

Nassif-Pires, Luiza vd. (2020) *Public Policy Brief: Pandemic of Inequality*, 29 Nisan 2022 tarihinde, https://www.levyinstitute.org/pubs/ppb_149.pdf adresinden alındı.

Raadschelders, Jos C. N. (2020). *The Three Ages of Government: From the Person, To the Group, to the World.* University of Michigan Press: Ann Harbor.

Sabuktay, Ayşegül (2014). *Mülksüzleştirme Yönetimi: 2000'lerde Türkiye'de Devlet ve Kamu Yönetimi.* Ankara: Nota Bene Yayınları.

Scheffer, Marten vd. (2017). Inequality in Nature and Society. *PNAS*. 114(50), ss. 13154-13157.

Oxfam (2021). *The Inequality Virus: Bringing Together a World Thorn Apart by Coronavirus through a Fair, Just and Sustainable Economy.* Oxford: Oxfam Press.

Travassos, Luiciana R. (2020). The Virus, the Disease and the Inequality. *Ambiante & Sociedade*, No: 23, ss. 1-12.

İSTANBUL AFET MÜDAHALE PLANLARININ YERELLİK VE KATILIMCILIK BOYUTUNDAN İNCELENMESİ[1]

Doç. Dr. Sevim BUDAK[2]
Dr. Öğretim Üyesi Mustafa KAHVECİ[3]
Ezgi İdil TİRYAKİ[4]

Afet yönetimi; iklim krizi, çevresel bozulmalar, deprem riski ve artan kentleşmeyle birlikte bütün bu afetlerden etkilenme potansiyeli taşıyan insan sayısının da artmasıyla hem araştırmacıların hem de kamu politikası yapıcılarının daha fazla gündeminde yer almaktadır. 1999 depreminden sonra yaşanan afet yönetimi krizinin ardından Türkiye'de kamu politikasında ağır aksak da olsa afet-yıkım ve afet sonrası yara sarma döngüsünden risk analizi ve afetten zarar görebilirliği azaltma yönünde bir değişim gözlenmektedir.

Bu çalışma, İstanbul Afet Müdahale Planlarını (İSTAMP) yerellik ve katılımcılık perspektifinden değerlendirmeyi amaçlamaktadır. 2014 yılı planı ile 2019 yılı planının karşılaştırmalı incelemesinde öne çıkan iki ana nokta vardır. Birincisi ilk planda sadece afet yönetim sürecine dair ihtiyaçlar ve görevler yer alırken, ikinci planda bu görevleri yerine getirecek kurumlar (aktörler) de yer almaktadır. Bu değişim tahliye planı hazırlıklarının yıllar içerisinde uygulanabilirlik bakımından ilerleme gösterdiğine işaret etmektedir. İkinci planda ise hazırlık aşamasına ilişkin çok sık yönetişim ve katılımcılık vurgusu yapılmaktadır. Buna rağmen görevlendirmeler ve çalışma grupları içerisindeki iş bölümüne bakıldığında Türkiye'de kamu yönetiminin "genlerine işlemiş" olan yukarıdan aşağıya planlama veya aşırı merkeziyetçiliğin öne çıktığını söylemek mümkündür. Öyle ki bu merkeziyetçi yapının içinde, deprem gibi bir afette en küçük birim olarak mahalleyi en iyi tanıyacak olan muhtara yer verilmemiştir. Genel anlamda yerel yönetimler, ilk planın dışında kalırken ikinci planda merkezi otoritenin biçtiği rolün yerine getiricisi olarak işaretlenmiştir.

Yakın gelecekte yenilenmesi beklenen İstanbul Afet Müdahale Planı'nda, afetin müşterek kötü (public bad) olarak değerlendirilmesi ve deprem yönetiminin katılımı artıracak ve çok katmanlı yönetişimin özüne uygun bir bakış açısıyla hazırlanması gerekliliği ortaya konacaktır. Ayrıca, afet yönetiminde etkinliğin artırılması ve vatandaşların kırılganlığının azaltılması için yeni afet yönetiminde hangi eksikliklerin tamamlanması gerektiği belirtilecektir.

Anahtar Kelimeler: Afet Yönetimi, İstanbul Afet Müdahale Planı, Katılımcılık, Yönetişim

[1] Bu çalışma "Olası İstanbul Depreminin Çevresel Zorunlu Göç Senaryosu ve Yönetimi" 121K633 numaralı TÜBİTAK 1001 projesi kapsamında sürdürülen araştırmaların bulgularına dayanmaktadır

[2] Sevim Budak Doç.Dr. İÜ SBF Siyaset Bilimi Kamu Yönetimi Bölümü ORCİD: e-posta: sebudak@istanbul.edu.tr

[3] Mustafa Kahveci Dr. Öğr. Üyesi İÜ SBF Siyaset Bilimi Kamu Yönetimi Bölümü ORCİD: 0000-0001-5053-2230 e-posta: mustafa.kahveci@istanbul.edu.tr

[4] İdil Tiryaki 121K633 numaralı araştırma projesi TÜBİTAK STAR Bursiyeri ORCID: 0000-0002-3008-3922 e-posta: ezgidiltiryaki@gmail.com

ASSESMENT OF LOCALITY AND PARTICIPATION DIMENSIONS OF DISASTER RESPONSE PLANS IN PREPARING FOR THE PUBLIC BAD ISTANBUL EARTHQUAKE *

Doç. Dr. Sevim BUDAK*
Dr. Öğretim Üyesi Mustafa KAHVECİ**
Ezgi İdil TİRYAKİ***

The question disaster management has increasingly been on the agenda of the researchers and the public policy executors due to the fact that climate crisis, environmental degradation, risk of earthquake and the increasing potential number of people that could be affected by all of these disasters due to the increasing urbanization. After the disaster management crisis following the 1999 earthquake, although slowly, a change from the cycle of disaster & destruction and post-disaster recovery to risk analysis and reducing vulnerability in public policy in Turkey is observed.

This research aims to evaluate the Istanbul Disaster Response Plans (IDRP) from the perspective of locality and participation. There are two points that come forward in the comparative analysis of 2014 plan and 2019 plan. The first point is that while only the needs and duties related to the disaster management process are included in the first plan, the actors that will fulfil these duties are also included in the second plan. This change indicates that the preparations of the evacuation plans have progressed in terms of applicability over the years. In the second plan, the emphasis is very often on governance and participation in the preparation phase. Despite this, when we look at the division of labor within the assignments and working groups, it is possible to say that top-down planning or extreme centralism, which is "ingrained in the genes" of public administration in Turkey, comes to the fore. So much so that the headman, who would best know the neighborhood as the smallest unit in a disaster such as an earthquake, is not included in this centralized structure. In general terms, while local governments were excluded from the first plan, they were marked as fulfilling the role determined by the central authority in the second plan.

In the Istanbul Disaster Response Plan, which is expected to be renewed in the near future, the necessity of considering disaster as a public bad and preparing earthquake management from a perspective that will increase participation and comply with the inner of multi-level governance will be revealed. Additionally, it will be stated which deficiencies should be completed in the new disaster management in order to increase the efficiency in disaster management and reduce the vulnerability of citizens.

Keywords: Disaster management, Istanbul Disaster Response Plan, Participation, Governance

GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı İstanbul Afet Müdahale Planlarını katılımcılık yerellik kriterleri etrafında incelemektir. 1999 yılında yaşanan deprem sonrasında uzun bir süredir beklenen büyük Marmara depremi, İstanbul'a ilişkin başta imar ve kentsel dönüşüm olmak üzere kamu politikası yapım sürecinin önemli belirleyenleri arasında yer almaktadır. Sık sık farklı düzeydeki kamu otoritelerinin raporları ve uyarılarının da konusu olan olası İstanbul depreminin etkisinin sosyal ve iktisadi olarak azaltılması konusunda farklı aktörlerin –hükümet, büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri- üzerine politika ve uygulamalar geliştirdikleri bir alandır. Çalışmaların odağına bakıldığında, risk azaltma faaliyetlerinin ve deprem hazırlığının artırılmasına yönelik faaliyetlerin öncelendiğini görmek mümkündür. Ancak bu çalışma, alınan bütün tedbirlere rağmen kent üzerinde ciddi bir etkisi olması beklenen deprem anının yönetimine odaklanmaktadır.

Deprem, meydana geldiği an itibariyle etkisinden kaçınmanın deprem bölgesinde yaşayan bireyler bakımından mümkün olmadığı bir doğal afettir. İstanbul'da yaşanması beklenen deprem bu açıdan bir negatif kamu malı özelliği taşımaktadır. Bu çalışma, ortaya çıkması beklenen bir negatif kamu malı olan İstanbul depremi veya Marmara depremi meydana geldiği anda planlanan müdahale eylem planlarını bu perspektiften incelemeyi amaçlamaktadır. Afet yönetiminde hakim olan paradigma uyarlama, risk azaltma, kriz yönetimi ve iyileştirme aşamalarından oluşmaktadır. Bu aşamalardan ilk ikisi afet öncesi alınması gereken tedbirleri, sonuncusu ise afet sonrası zarar gören bölgelerin ve topluluklarının sağaltılmasına odaklanmaktadır. Bu çalışma, afet öncesi hazırlığı yapılan (ex-ante) afet sırasındaki kriz yönetim planlarını incelemeye odaklanmaktadır.

2014 yılında ilki yayınlanan, 2019 yılında ikincisi yayınlanan İstanbul Afet Müdahale Planları bu çalışmanın temel veri kaynağıdır. Planların birbiriyle karşılaştırılmasında kamu malından (public good), buradan hareketle kolektif eylem (collective action) literatüründen ve çok düzeyli yönetişim modelleriyle ilgili kuramsal çerçeveden hareket edilmiştir. Bu nedenle her iki planın hazırlıklı olma hali, planlanan afet yönetimindeki katılımcılık ve yerellik perspektifinden sorgulanmaktadır.

1. Afet Yönetimine Kamu Malları Aynasından Bakmak

Kamu malının katı tanımında iki temel özelliğe bakılmaktadır: mal bir kere sunulduğunda tüketimden dışlamanın olmaması, bir bireyin tüketiminin diğerlerinin aynı malı tüketmesini engellememe (tüketimde rekabet olmaması). Ders kitabı örneği olarak, tam kamu örneğine ilişkin sokak lambası gösterilmektedir. Doğal veya teknolojik afet, topluluk içindeki bireyleri değil bütün toplumları etkilediği için bir kamusal kötü veya negatif kamu malı özelliği taşımaktadır (Boyce, 2000). Bir negatif kamu malı veya kamusal kötü bir kere ortaya çıktığında yayılma bölgesindeki herkes bundan eşit bir biçimde etkilenecektir (Mazmian vd. 2012). Küresel ısınma veya hava kirliliğinin etkisi bu bakımdan literatürde küresel düzeyde kamusal kötü (global public bad) olarak ifade edilmektedir.

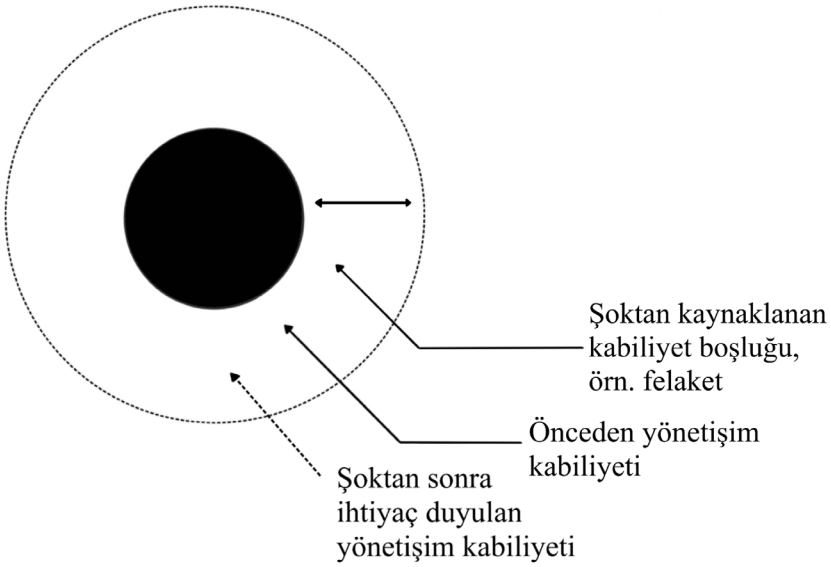
Bireylerin tek başlarına ortadan kaldırma anlamında etkisinin çok düşük olduğu ve zararın herkes üzerine yayılacağı bu tür sorunlar karşısında kolektif eylem ve koordinasyon ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Doğal veya teknolojik afet topluluk içindeki bireyleri değil bütün toplumları etkilediği için bir kamusal kötü veya negatif kamu malı özelliği taşımaktadır (Boyce, 2000). Bir negatif kamu malı veya kamusal kötü bir kere ortaya çıktığında yayılma bölgesindeki herkes bundan eşit bir biçimde etkilenecektir (Mazmian vd. 2012).

Depremin kendisini tam negatif kamu malı olarak ele almak mümkün olmakla birlikte deprem öncesindeki iki aşama için bu tanımı yapmak güçtür. Deprem sonrasında yaşanacak zarardan etkilenme düzeyini azaltmak için bireylerin sahip oldukları iktisadi ve sosyal sermaye eşit değildir. Bu açıdan depremden zarar görme riskini azaltma faaliyetleri eksik kamusal mal veya yarı kamusal mal olarak değerlendirilebilir. Bireyler, deprem beklentisiyle evlerinin veya işyerlerinin depreme dayanıklılığını arttırmak için harcayabilecekleri parasal güç bakımından farklılaşmaktadır ve bu farklılık sınıfsal olarak meydana gelmektedir. Ancak bütün tedbirleri bireysel olarak alması hem mümkün değildir hem de deprem anında kendisinin tedbir aldığı noktada bulunacağına dair bilgisi yoktur. Bu nedenle deprem öncesi risk azaltma faaliyetlerinin önemli bir kısmı da kamu malı özelliği gösterirler.

Bununla birlikte afetin kendisinin bütün topluluğu etkileme olasılığında gördüğümüz tam kamu malına (pure public good) yakın durumun risk azaltma faaliyetleri ele alındığı aynı biçimde sürdüğünü iddia etmek güç görünmektedir. Bu nedenle deprem öncesi hazırlık çalışmaları içerisinde sosyal kırılganlık analizleri önemli yer tutmaktadır. Deprem veya diğer afetlerin etkisiyle, ilgili çalışmalar kırılgan ve yoksul toplulukların afetten daha fazla etkilendiğini ortaya koymaktadır. Guatemala depremi sonrasında meydana gelen can kayıplarının sınıfsal dağılımını inceleyen Blaike vd. (1994)'te can kayıplarının çok büyük bir kısmının yoksul bireylerden oluştuğunu ortaya koyarak depremi sınıf-sarsıntısı (class-quake) olarak tanımlamaktadır. Benzer bir biçimde sağlık merkezli olarak meydana gelen salgınlarla ilgili Dünya Sağlık Örgütü'nün açıklamaları da salgının sınıflar arası ve ülkeler arasında eşit dağılmadığına işaret etmektedir. Bu eşitsizliklerin sebebi, afet öncesinde risk azaltma şanslarının eşitsiz dağılmasıdır.

Bununla birlikte deprem anı, bir kriz yönetim ihtiyacının dışa vurulduğu nokta olarak belirsizlikler taşıyan ve hem toplumun hem de kriz yönetiminde görevli aktörlerin en kırılgan olduğu andır. Aşağıdaki şekilde görselleştirildiği üzere afet öncesi yönetim ihtiyacı ne kadar iyi yapılmış olursa olsun depremin şiddeti, yarattığı etki beklentilerden daha yüksek olabilir. Bu durum, hem kriz anı hem de afet sonrası yönetiminde kapasite açığının ortaya çıkmasına yol açabilir ve planlanmış olan ideal kriz yönetimi ve deprem sonrası iyileştirme çalışmalarını etkileyebilir. Bu nedenle kanunla veya yönetmeliklerle katı biçimde ortaya konmuş olan yönetim planlarının uyarlayıcı bir biçimde oluşturulması önem taşımaktadır. Uyarlayıcı yönetişim kriz anında kuralların değiştirilmesine, yeni düzenlemelerin yapılmasına ve beklenmedik şoklarla başa çıkmaya olanak sağlar.

Şekil 1. Büyük bir felaketin ardından ortaya çıkan kabiliyet boşluğunu doldurmak için ex-post yönetişim uyarlamasının illüstrasyonu



Kaynak: N. Aoki, Habitat International xxx (2015) 1-6

Çok düzeyli bir sorumluluk içeren İstanbul'un deprem hazırlık ve deprem anındaki kriz yönetiminin bu esnekliklere sahip olması önem taşımaktadır. Bununla birlikte Türkiye'deki idari yapının ürünü olarak bir başka düşünülmesi gereken nokta çok düzeyli yönetişimde koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması olacaktır. Bu anlamda farklı siyasi aktörlerin olduğu ve buna bağlı olarak politik çıkarlarının da ayrıştığı, çok düzeyli yönetim yapısı içerisinde koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması amacıyla hazırlanan Afet Müdahale Eylem Planları büyük önem taşımaktadır. Ancak planlarda tespit edilmiş görevler ve hedeflere ilişkin aktörler arasında uyumun –amaç birliğinin- sağlanmadığı veya bu koordinasyonun gerekliliklerinin, aktörlerin en alt uygulayıcı birimlerine kadar içselleştirilmediği durumda kriz anının gerektireceği yönetsel kapasite akamete uğrama potansiyeline sahiptir.

Afet yönetişimi şöyle tanımlanmaktadır: *"Afetlerle ilişkili etki ve kayıpları azaltmak için tasarlanmış, birbiriyle ilişkili normlar, örgütsel ve kurumsal aktörler ve uygulamalar (afet öncesi, afet ötesi ve afet sonrası dönemleri kapsar)… Afet yönetişimi, yerelden küresele her ölçekte faaliyet gösteren tüm paydaşların katılımıyla toplu eylemleri teşvik ederek hükümet ortamlarının, yetkilerinin, süreçlerinin ve araçlarının ötesine geçer. (Gall vd., 2014, s. 4;)".*

Afet yönetişimi kavramı afet riski azaltma yönetişimiyle yakın anlamlı olmakla birlikte birincisi, ikincisinin sadece afet anı/kriz anına odaklanırken, ikincisinde daha geniş bir çerçeveden afet öncesi risk azaltma vurgusu ve afet sonrası sağaltma faaliyetleri vardır. Şüphesiz afet yönetimi/afet yönetişimine ilişkin hem akademik ilginin odağı hem de kamu politikası odağı afet risk yönetimine doğru kaymaktadır. Ancak bu durum bu sürecin önemli parçalarından birisi olan afet anındaki kriz yönetimine ilginin azaldığı anlamına gelmediği gibi bu konuyu önemsizleştirmemektedir.

Afet anında yönetişimin, hükümetin/kamu otoritesinin ötesine geçmesi hatta geçici olarak kamu otoritesinin işlevsizleştiği durumların yaşanması mümkündür. Özellikle kamu otoritesinin kapasitesinin, deneyiminin düşük olduğu ve yıkımın yüksek olduğu afet hallerinde bu durum açığa çıkmaktadır (Tierney, 2012, s. 351). Bu, yalnızca kamu otoritesinin geçici olarak ortadan kaybolduğu süreler veya kapasite açığının meydana geldiği durumlarla sınırlı değildir. Aynı zamanda pek çok afet anında komşular, aile üyeleri veya afet noktasına en yakın organize sivil toplum kuruluşları ilk anda ihtiyaç duyulabilecek arama kurtarma ve hayat kurtarma desteğini sunmaktadır (Aldrich ve Meyer, 2015). Bu nedenle sosyal sermaye ağları kuvvetli topluluklar afet anında daha iyi organize olabildikleri gibi aynı zamanda sonrasındaki toparlanma döneminde de daha iyi sonuçlar elde etmektedir.

Açık biçimde afet yönetişimi birden çok düzeyi olan, dolayısıyla birden çok aktörü olan bir olgudur. Çok düzeyli yönetişim veya çok katmanlı yönetişim özellikle iklim değişikliği ve beraberinde ortaya çıkan çevresel afetlerle birlikte kamu yönetimi disiplini içerisinde daha fazla ilgi çeken bir alan olmuştur. Çok düzeyli yönetişim literatürünün şekillenmesine ön açıcı katkılar yapan Gary Marks ve Liesbet Hooghe iki tür çok düzeyli yönetişim tanımı yapmaktadır (Marks ve Hooghe, 2004). Birinci çok düzeyli yönetişim, matruşka bebeklere benzer biçimde birbirinin içine geçmiş yasal yetki alanlarını ifade etmektedir. Birbiriyle yetki ve görevleri çakışmayan uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyi olan bu tür organizasyon içerisinde bireyler genellikle en alt düzeyde yer alan pasif katılımcılar olarak ele alınmaktadır. Bu biçimiyle ele alındığında aslında bu tip organizasyonu çok düzeyli yönetişim değil, çok düzeyli yönetim diye tanımlamak mümkündür. Bu haliyle düşünüldüğünde çok düzeyli yönetim aynı zamanda katı biçimde coğrafi sınırları çizilmiş bölünmüş sorumluluklar ve yetkiler anlamına gelmektedir. İkinci tür çok düzeyli yönetişimde ise temel yaklaşım sınırlarla bölünmüş yetki alanı hiyerarşisinden ziyade görev tanımlı olarak tarif edilmiş ve sonsuz sayıda sektörün olabildiği çok düzeyli yönetişim yaklaşımıdır. Yangın, sağlık, arama kurtarma, ulaştırma gibi afet anında duyulacak ihtiyaçlar ayrı sektörler olarak tanımlanıp, bu konuda görev grupları oluşturulmaktadır. Her yetkili grup kendi sorumluluk alanlarında uzmanlık ve ilgi düzeylerine göre farklı aktörlerle (STK'lar ve bireyler) işbirliği yapmaktadır. (Hooghe ve Marks, 2004). Bu biçimiyle ele alındığında afet yönetişimi sadece kamu otoritelerinin dahil olduğu bir süreç olmaktan çıkıp bir kolektif eylem sürdürme haline gelmektedir. Etki alanları farklılaşmakla birlikte olası bir İstanbul depremi anında sürece katılan bütün aktörlerin bütününün uyumlu ve aynı hedefe odaklanmış olması önem taşımaktadır:

Bu çok düzeyli yönetişimin başarısı için gereken şartlar:

I. Planların hazırlık sürecinin katılımcı olması,
II. Planlarda dağıtılmış sorumlulukların açık ve hakkaniyetli olması,
III. Sorumluluk ve yetki dengesinin sağlanmış olması,
IV. Afet sırasında meydana gelecek beklenmedik durumları yönetebilecek yetki ve donanımın kazandırılmış olması.

Bu çalışmada İstanbul'un 2014 ve 2019 yıllarında yapılmış olan Afet Müdahale Planları bu kriterler çerçevesinde değerlendirilecektir.

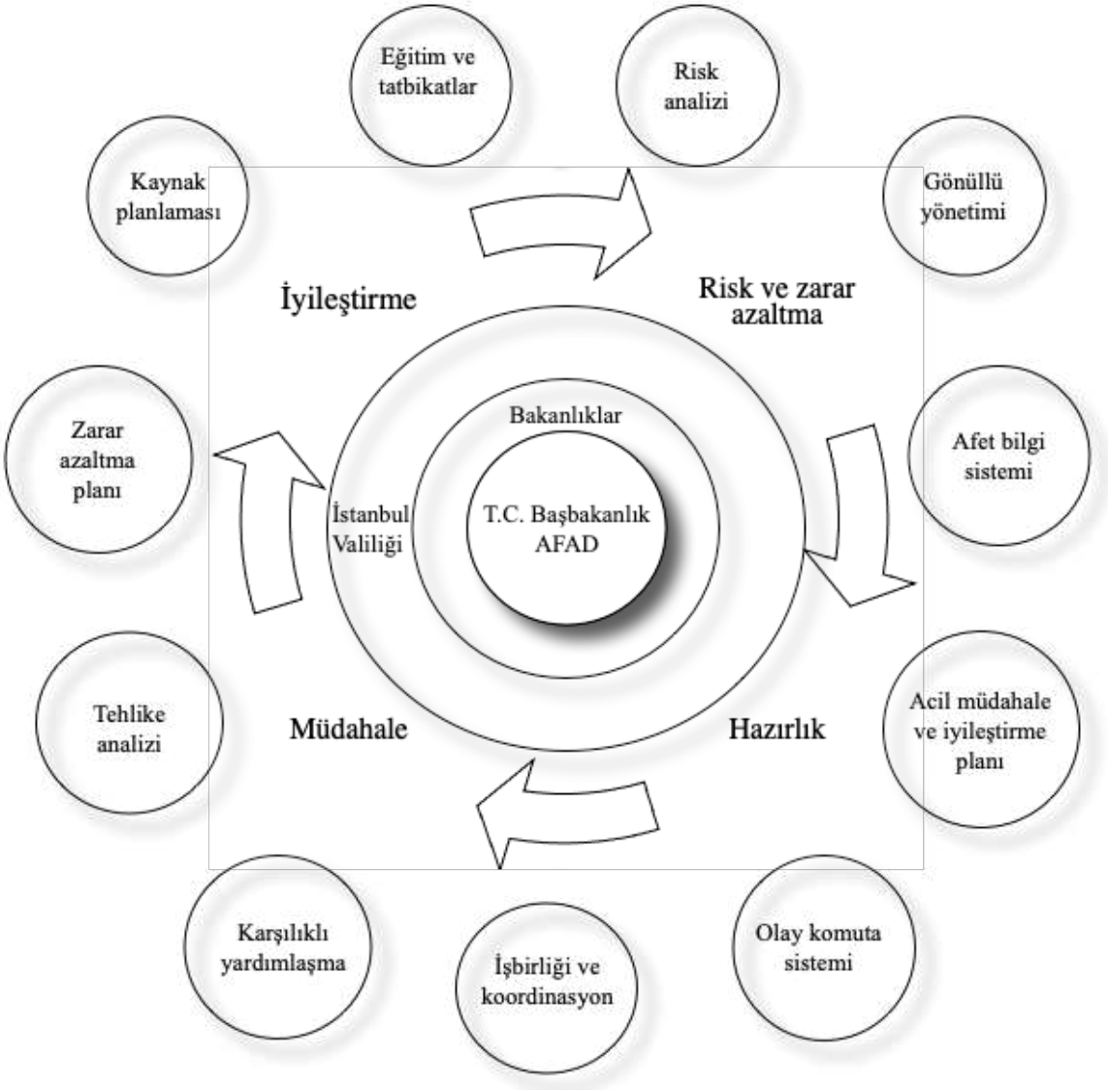
2. İstanbul Afet Müdahale Planlarının Değerlendirilmesi

2003 yılında hazırlanan İstanbul Deprem Master Planı'na göre, İstanbul'da 30 yıl içinde büyük bir deprem olma olasılığı %62 ± 12 olarak tahmin edilmektedir. Jeolojik Tehlikeler Uluslararası Organizasyonu'nun (GeoHazards International - GHI), Birleşmiş Milletler (United Nations - UN) desteğiyle yaptığı araştırmaya göre ise İstanbul, dünyada en yüksek deprem riskine sahip üç şehirden biri olarak değerlendirilmiştir (İSMEP 2014). 2006 yılında İstanbul Valiliği İstanbul Proje Koordinasyon birimi kurularak İstanbul'un depreme hazırlanmasıyla yüksek bütçeli ve kapsamı oldukça geniş bir proje olan İstanbul Sismik Risk Azaltılması ve Acil Durum Hazırlık projesi hayata geçirilmeye başlanmıştır. 3 temel alana ayrılan projenin bileşenleri Acil Durum Hazırlık Kapasitesinin Artırılması, Öncelikli Kamu Binaları için Sismik Riskin Azaltılması ve İmar Yapı Mevzuatı etkin uygulamasını kapsamaktadır. Bütçesinin önemli bir bölümü kamu binalarının güçlendirilmesi veya yeniden yapılmasına harcanan proje kapsamında 1.548 kamu binasında depreme karşı yeniden yapım ve güçlendirme çalışması yapılmıştır. Bu binalar arasında 1,6 milyon öğrenciye eğitim verilen 1.118 okul binası, 115 hastane, poliklinik ve sağlık ocağı binası yer almaktadır. Ayrıca İstanbul'da afet hastaneleri olarak belirlenmiş olan Prof. Dr. Süleyman Yalçın Şehir Hastanesi, Kartal Dr. Lütfi Kırdar Şehir Hastanesi, Prof. Dr. Cemil Taşcıoğlu Şehir Hastanesi de yıkılıp yeniden inşa edilmiştir. Bunun yanında Marmara Üniversitesi Tıp Fakültesi ve Ümraniye Kadın Doğum ve Çocuk Hastanesi de bu proje kapsamında inşa edilmiştir. Proje kapsamında Güvenli Yaşam Eğitimleri gerçekleştirilerek 1,6 milyon kişiye eğitim verilirken 265 bin 134 kişi Güvenli Yaşam Gönüllüsü olmuştur. Yerel afet gönüllüsü eğitimlerinin 40 saatlik eğitimler olduğu bilgisi İSMEP projesi web sitesinde yer almaktadır.

Bu çalışmada katılımcılık bağlamında incelenecek olan İstanbul Tahliye Müdahale Planı da yine proje kapsamındaki yapılan hazırlıklar arasında sayılmaktadır. 2014 yılında hazırlanan plan, Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu'nun 20.12.2013 tarihli Kararı ile yürürlüğe giren *Türkiye Afet Müdahale Planı'*nın yerel düzeyine karşılık gelmektedir. 2014 yılında hazırlanan İSTAMP afet yönetimini afet riskini azaltma, afete müdahale ve sonrasında iyileştirme süreci olarak tanımlamakta ve katılımcılığa vurgu yapmaktadır: *"Tüm dünyada afetler yerel düzeyde yaşanan ve yerel toplulukları etkileyen olaylardır ve bu sebeple yerel paydaşların afet yönetimine aktif katılımı şarttır. Yerel paydaşlar afet risk azaltma çalışmalarına, çeşitli toplantılar, organizasyonlar ve bu amaç doğrultusunda oluşturulmuş platformlar yoluyla dahil edilmelidir. Afet yönetimde kamu, özel sektör, yerel yönetimler ve toplum temsilcileri aynı masa etrafında toplanmalı ve sürece dahil olmalıdır. İstanbul AFAD, İSTAMP ile böyle bir katılımlı planlama aracı sunmaktadır (İSTAMP, s.14)".*

Hyogo Çerçeve Eylem Planı ilkelerine referans veren ve yukarıdaki alıntıda açık bir biçimde katılımcılığın önemine vurgu yapan İSTAMP 2014'te yer verilen yönetim şeması ise merkezi yönetim ve onun şehirdeki organlarıyla sınırlı görünmektedir (İSTAMP, 2014; s.41).

Şekil 2: Bütünleşik Afet Yönetimi Planı

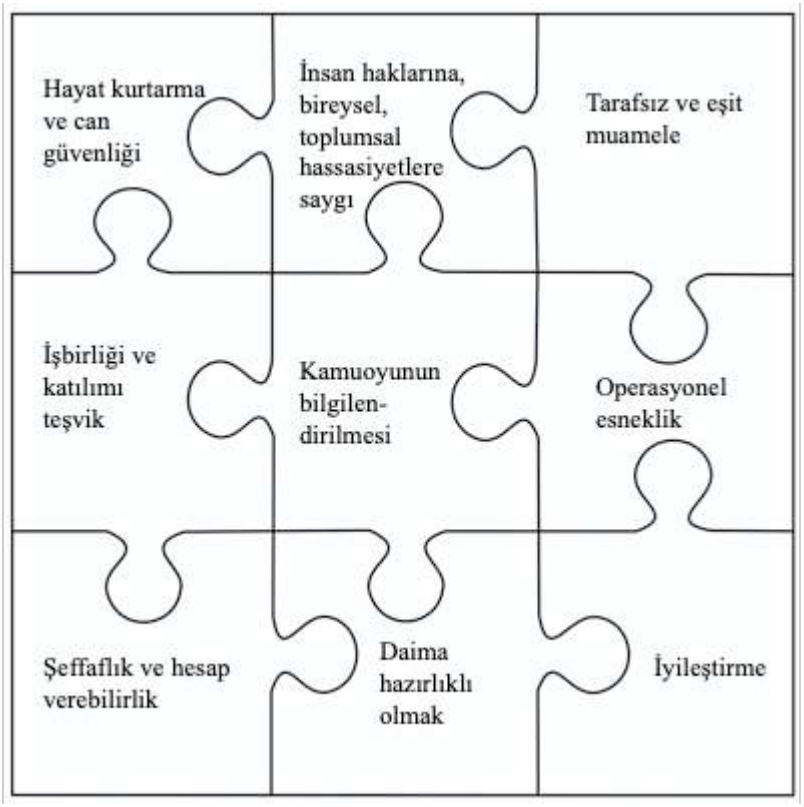


Kaynak: İSTAMP, 2014; s.41

4 servis ve 26 hizmet grubunun tanımlandığı planda bu hizmet gruplarının kimlerden oluşacağı yer almamaktadır.

2019 yılında yenilenen İSTAMP'ın güncel versiyonu, ilk plana göre hem görev gruplarının netleştirilmesi hem de dayandığı ilkeler bakımından kamu politikası yapıcılarının da süreç içerisinde öğrenerek ilerlediğine işaret etmektedir. Planın girişinde yer verilen ilkeler afet müdahalesinin sosyal boyutları ve insan hakları boyutunun hesaba katılmaya başlandığını işaret etmektedir:

Şekil 3: Ulusal ve Yerel Afet Müdahalesinde Temel İlkeler



Kaynak: İSTAMP, 2019; s:9

Yukarıda yer verilen ilkeler arasında yer alan işbirliği ve katılımı teşvik ilkesi bu çalışmanın konusu bakımından önem taşımaktadır. İşbirliği ve Katılımı Teşvik İlkesi ilgili planda şu şekilde tanımlanmaktadır: "*Kamu Kurum ve Kuruluşları, STK'lar, üniversiteler, özel sektör ve gönüllü grupları tarafından, müdahale ve ön iyileştirme çalışmalarına faydası olacak her tür mevcut kapasite ve kaynak (insan, ekipman, bilgi kaynakları, vb.) ihtiyacı karşılayacak düzeyde gerek ulusal ve yerel düzey Hizmet Grubu planlarına, gerekse müdahale çalışmalarına dahil edilmelidir. (...) Yetkililer, STK'ların ve gönüllülerin manevi bir amaç uğruna çalışmalara katıldıklarını göz önünde tutmalı, olanaklar ölçüsünde en iyi şekilde çalışmalarını sağlayacak bir iş birliği koşulu sağlamalıdır. Tarafsızlık ilkesine uygun olarak, çalışmalara faydası olacak kapasiteye sahip tümSTK'ların ve gönüllülerin katılımı teşvik edilmelidir. (İSTAMP, 2019; s:10)*".

2014 planı ile karşılaştırıldığına 2019 planında sadece görev grupları değil aynı zamanda tanımlanmış olan görevlerden ana sorumlu kuruluş (ana çözüm ortağı) ve destek verecek kuruluşlar yer almaktadır. "Belediye" ifadesinin kullanılmadığı 2014 planın aksine 2019 planında başta İstanbul Büyükşehir Belediyesi olmak üzere belediyelere de çeşitli görevler tanımlanmaktadır. Ayrıca il düzeyinde afet planının hazırlanması ve afetin yönetiminden sorumlu olarak kurulan İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu'nda kimlerin yer alacağı belirlenmiş ve bu kurul içerisine büyükşehir belediye başkanı, İSKİ ve İGDAŞ Genel Müdürleri de alınmıştır.

2019 yılında hazırlanan Yerel Düzeyde Afet Müdahale Organizasyonu şeması, temel yetkinin İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi'nde toplandığı bir planlamayı içerir. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi'nin ardından, İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu ile birlikte basın sözcüsü, hukuk sorumlusu ve güvenlik sorumlusunu bünyesinde bulunduran İl Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi gelir. İl Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi valiye bağlıdır. İl Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi'nin sorumlu olduğu dört ana servis operasyon servisi, lojistik ve bakım servisi, bilgi ve planlama servisi ve finans ve idari işler servisidir.

Planda, dört ana servisten ilki olan operasyon servisi, acil durum hizmet grupları ve ön iyileştirme hizmet grupları olarak ikiye ayrılmıştır. Acil durum hizmet grupları; haberleşme, yangın, arama-kurtarma, tahliye-yerleştirme planlama, KBRN, ulaşım altyapı, güvenlik-trafik, nakliye, enerji ve sağlık hizmet gruplarını kapsar. Operasyon servisinin ikinci ayağı olan ön iyileştirme hizmet grupları; hasar tespit, altyapı hizmet, beslenme, enkaz kaldırma, gıda, tarım-hayvancılık, barınma, defin ve psikososyal destek hizmet gruplarından oluşmaktadır.

İkinci olarak lojistik ve bakım servisini hizmet grupları lojistiği, teknik destek-ikmal, kaynak yönetimi ve ayni bağış-depo yönetimi-dağıtım hizmet grupları oluşturur. Üçüncü servis, bilgi ve planlama servisidir. Bilgi ve planlama servisinin altında bilgi yönetimi, değerlendirme ve izleme hizmet grubu bulunur. Planda son olarak finans ve idari işler servisi tanımlanmıştır. Buna göre finans ve idari işler servisi bünyesinde satın alma-kiralama, muhasebe-bütçe-mali planlama ve zarar tespit hizmet grupları çalışmalarını yürütmektedir.

Organizasyon tanımı incelendiğinde, idari yetki esaslı birinci tip çok düzeyli yönetim modeline uygun hazırlanmış gibi görünen 2014 İSTAMP'a kıyasla 2019 yılı planının ikinci tip çok düzeyli yönetime geçme niyetinden söz edilebilir. Şema kapsamındaki gruplar, tanımlanmış görevlere odaklanılarak oluşturulmuş gruplardır. Bu sayede asli sorumlular ve onlarla sorumluluğu paylaşacak destek grupları tanımlanmıştır. Örneğin, 2014 yılında hazırlanan planda belediyelerin sorumluluklarına dair hiçbir ifadeye rastlanmazken, 2019 yılında hazırlanan planda belediyeler de yer almakta, hangi grupta hangi sorumluluğu üstlenecekleri ifade edilmektedir. Ancak planın ilkeler kısmında yer alan STK'lar ve gönüllü yurttaşların bu gruplarla nasıl ilişkileneceği organizasyon şemasında yer almamaktadır.

Bu ilerleme ile birlikte hala AFAD'ın bütün organizasyondaki merkezi görevleri devam etmektedir. İstanbul gibi hem nüfus hem yüzölçümü açısından geniş bir metropolde bu grupların aşağıya doğru örgütlenmesi, AFAD'ın ilçelerde kuracağı Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurullarına bırakılmış gibi görünmektedir.

Bu biçimiyle değerlendirildiğinde, afet anında ilk müdahale ve desteği sağlayacağı belirtilen mahalle düzeyine ilişkin bir planın varlığına dair herhangi bir emare bu planların her ikisinde de görünmemektedir. Muhtarlıklar veya mahalle afet gönüllüleri organizasyonu her iki planda da yer almamaktadır. Bugünlerde yenilenmesi hazırlığı yapılan İSTAMP planının bu perspektifle yeniden

değerlendirilmesi, kamu politikası yapıcıların konuya yaklaşımındaki değişimin yönüne dair fikir verme potansiyeli taşımaktadır.

3. Çok Düzeyli Yönetişimin Başarılı Olması için Gereken Şartlara Göre 2014-2019 Raporlarının Karşılaştırılması

Yukarıda ifade edilen kriterlere göre iki ayrı planı değerlendirildiğinde bütün kriterlerde ilk plan ikincisine göre bir ilerleme içermekle birlikte iddiaları ve rehber olarak ilan ettiği ilkelerin gerisinde kalmaktadır.

I. Planların hazırlık sürecinin katılımcı olması:

2014 Raporunda, planlama süreçlerinin ulusal düzeyde koordinasyon ve saha destek ekip ve alt ekiplerini, yerel düzeyde ise operasyon ve lojistik alt ekiplerini içermesi gerektiği belirtilmiştir. Bunun yanında planda görevli kurumların da planın içeriğinin netleştirilmesinde rol alması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak planın hazırlık süreçlerinde bu kurumlara yer verilmemiştir. Bunun yanında deprem sırasında müdahaleden sorumlu İl Afet Koordinasyon Merkezleri ve hizmet gruplarının en tepede AFAD'a bağlı olmak üzere hiyerarşik bir yapıda olması da yerellik ilkesini zayıflatarak sürecin katılımcı boyutunun zedelenmesine sebep olmaktadır.

2019 raporu, Afet yönetim planlama süreci için sunulan organizasyon şeması, yerel afet yönetim birimlerinin kurulmasını içerir. Bu yerel birimlerin kurulması henüz sürece yeni dahil edildiğinden, kurulma gerekliliği dışında karar alma ve uygulama aşamalarında bulunmalarına dair bir öngörüde bulunulmamıştır. Operasyon prosedürlerine ana çözüm ortakları ve destek çözüm ortakları eklenmiş ve sorumlulukları tanımlanmıştır. Ancak planlama aşaması benzer bir şekilde kimi ana çözüm ortakları ve destek çözüm ortaklarının katılımı olmadan gerçekleştirilmiştir. Kısaca, planda belirtilen müdahale sırasındaki katılımcılık ve operasyonel esneklik ilkeleri, planlama süreçlerine yeterince entegre edilmemiştir.

"Olası İstanbul Depreminin Çevresel Zorunlu Göç Senaryosu ve Yönetimi" projesi dahilinde bir Afet ve Acil Durum Müdahale Merkezi ile yapılan derinlemesine görüşme sırasında yetkililer, raporun hazırlanmasına dair herhangi bir aşamada yer almadıklarını, raporlar hazırlandıktan sonra yapılan toplantılar vasıtasıyla raporun yalnızca taraflarına tebliğ edildiğini belirtmiştir.

II. Planlarda dağıtılmış sorumlulukların açık ve hakkaniyetli olması:

2014 yılında hazırlanan planda, sorumluluklar belirlenirken ilçe belediyelerinin sorumluluklarına yer verilmemiştir. Bu açıdan bakıldığında, aktörlerden çok alanların belirlendiği söylenebilir. Çok aktörlü bir yetki ve sorumluluk dağılımı olmadığından ötürü planın hakkaniyetliliğine ilişkin bir değerlendirme yapmak güçtür. Tanımlanan hizmet grupları sorumluluklarında ise belirtilen hedeflerin gerçekleşmesine yönelik gerekli kapasite arttırma çalışmalarına yeterince ağırlık verilmediği tespit edilmiştir.

2019 planında dağıtılmış sorumluluklar çoğunlukla mevcut kapasite göz önünde bulundurulmadan yapılmış, dolayısıyla uygulanabilir olmaktan uzaktır. Özellikle il ve ilçe belediyelerinin belirtilen sorumluluklarını yerine getirmek için yeterli finansal kapasitesi veya personel kapasitesi yeterince göz önünde bulundurulmamıştır. İstanbul özelinde, 39 ilçenin her birinin birbirinden farklı yönetsel kapasitelerinin olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bu farklılıkları gözetmeyen 2019 planı açık ve hakkaniyetli olarak değerlendirilmekten uzaktır.

"Olası İstanbul Depreminin Çevresel Zorunlu Göç Senaryosu ve Yönetimi" projesi dahilinde bir Afet ve Acil Durum Müdahale Merkezi ile yapılan derinlemesine görüşme sırasında yetkililer, Elazığ depreminde afet bölgesine yardım ulaştırmak istediklerini ancak desteğin raporda tanımlanan sorumlulukları dahilinde olmasına rağmen saha yönetimi AFAD'ta olduğu için yardımlarını ulaştıramadıklarını belirtmiştir. Bu müdahalelerin afet anında belirtilen destek hizmet gruplarının görev ve sorumluluk tanımlarında yer almasına rağmen uygulama aşamasında karmaşaya yol açması, dağıtılmış sorumlulukların yeterince açık ve hakkaniyetli olmamasından kaynaklanmaktadır.

III. Sorumluluk ve yetki dengesinin sağlanmış olması

2014'te hazırlanan plan, yetkilerin çoğunluğunun AFAD'ta bulunduğu oldukça merkezi bir plandır. İl afet yönetim merkezleri AFAD'a bağlı olduğundan, sorumluluk ve yetkiler AFAD tarafından belirlenir. Bu durumda sorumluluk ve yetki dağılımı sahanın deneyiminden uzak bir şekilde planlanır. Bunun yanında, jandarma, AFAD ve belediyeler arasındaki yetki kullanımı konusunda karışıklıklar yaşanmakta olup, hazırlanan plandaki yetki ve sorumluluk atamaları bu karışıklıkların önüne geçememiştir.

2019 planında, koordinasyon ve operasyon ekiplerinin ulusal ve yerel düzeyde sorumlulukları belirlenmiştir. Bunun yanında ana çözüm ortaklarına bağlı destek çözüm ortaklarının görev ve sorumlulukları sıralanmıştır. Ancak çok sayıda olan hizmet gruplarının görev ve sorumluluk paylaşımları çok geniş bir çerçevede tanımlanmış olup, afet anında karmaşaya sebep olabilecek niteliktedir. Örneğin arama kurtarma hizmet grubu, İstanbul AFAD ana çözüm ortağına bağlı İstanbul 1. Ordu Komutanlığı, İl Jandarma Komutanlığı, İl Emniyet Müdürlüğü ve İlçe Belediye Başkanlıkları destek çözüm ortaklarıyla afet anında aynı görev ve sorumluluklara sahip şekilde tanımlanmıştır. Ancak bu görev paylaşımı yeterince açık olmadığı için afet anında bir yönetim ve müdahale krizine sebep olma potansiyeli taşımaktadır.

"Olası İstanbul Depreminin Çevresel Zorunlu Göç Senaryosu ve Yönetimi" projesi dahilinde bir Afet ve Acil Durum Müdahale Merkezi ile yapılan derinlemesine görüşme sırasında yetkililer, İstanbul'da çöken bir binaya müdahale esnasında itfaiye ve afet acil durum merkezinin binaya aynı anda müdahale etmeye çalıştığını ve bu durumun afet bölgesinde yetkili birimler arasında karışıklığa sebep olduğunu ifade etmiştir. Sonuç olarak sorumluluk ve yetki dengesi sağlanamadığından, yetkili birimler arasında çıkan karmaşa neticesinde müdahale süreci uzayarak sekteye uğramıştır.

IV. Afet sırasında meydana gelecek beklenmedik durumları yönetebilecek yetki ve donanımın kazandırılmış olması

2014'te hazırlanan planda deprem sırasında meydana gelebilecek beklenmedik durumların senaryosu üzerine herhangi bir projeksiyona rastlanmamıştır.

2019 planı, 2014 planından farklı olarak ekiplerin müdahale sırasında karşılaşabilecekleri ikincil afetleri belirlemiştir. Bu afetler; deprem, heyelan, salgın hastalık, toplu nüfus hareketleri, ulaşım kazaları, yangın, tehlikeli madde kazaları, aşırı ısınma, taşkın, maden kazaları olarak sıralanmıştır. 2019 planında ikincil afetler şehrin nüfus yapısı, idari yapısı, ekonomisi, iklimi ve jeolojik durumu göz önünde bulundurularak detaylı bir şekilde ortaya konmuştur. Bu açıdan 2019 planında, meydana gelecek beklenmedik durumları yönetebilecek donanımı kazanma açısından çeşitli adımlar atılmaya başlandığı görülebilir. Fakat veri ve analiz havuzu genişlemiş olsa da, özel olarak tanımlanmış personel ve kaynak konusunda bir eksiklik olduğunu, dolayısıyla donanım ve yetki durumlarının henüz tartışılmaya hazır olmadığını söylemek mümkündür.

Öte yandan afet sırasında oluşabilecek beklenmedik durumları yönetebilme konusunda elde edilecek başarı, hazırlanan raporun esnekliğiyle doğru orantılıdır. Bu esnekliği sağlamak ve korumak ise politik olarak parçalanılmış durumlarda büyük oranda güçleşmektedir.

"Olası İstanbul Depreminin Çevresel Zorunlu Göç Senaryosu ve Yönetimi" projesi dahilinde yapılan derinlemesine görüşmeler sırasında, Ekim 2020'de İzmir'de yaşanan 6.9 büyüklüğündeki depremin ardından talep edilen yardıma kimi belediyelerin politik sebeplerle yanıt vermediği öğrenilmiştir. Bu politik parçalanma ve ayrışma, afet anında meydana gelebilecek beklenmedik durumları yönetebilmek için gerekli esnekliği de engeller niteliktedir.

SONUÇ

Bu çalışma boyunca depremin kendisinin bir kamusal kötü/ negatif kamu malı olarak ele alınması gerektiği argümanından hareketle deprem anını yönetmek üzere yapılan planların kolektif eylem içerdiği öne sürülmüştür. Çalışma kapsamında incelenen planlar incelendiğinde planların ilan ettiği rehber ilkeler bakımından kolektif eylem ve katılımcılığa işaret ettiği görünmektedir. Bununla birlikte 2014 Planı sürecin yönetimine katılacak aktörleri hiçbir biçimde içermediği gibi bu sürecin önemli bir parçası olan yerel katılımcılığı hiç anmamaktadır. 2019 yılında yapılan ilk plana göre bir ilerleme içermekte hem aktörler hem de sorumluluklar ve görev gruplarına işaret etmektedir. Ancak her iki planda da geleneksel bürokratik yaklaşım hâkim görünmekte ve özellikle planların hazırlanması ve sorumlulukların bölüşümünde AFAD merkezli olarak merkezi yönetime biçilen rol öne çıkmaktadır. Yerel yönetimler bu planda da katılımcı veya karar alma hazırlık yapma sürecine etki şansı zayıf destek unsuru olarak ele alınmaktadır. Yurttaş katılımı bakımından değerlendirildiğinde özellikle 2019 planı içerisinde vurgulanan bir ilke olmakla birlikte planın tanımladığı görev gruplarını sivil toplum örgütlerinin ve vatandaşların katılımı için tanımlanmış bir mekanizma görünmemektedir. İki planın yönetim modeli arasında çok düzeyli yönetim hususunda bir ikinci plan birincisine göre bir ilerlemeyi

temsil etmekle birlikte ilkeler kısmında yönetişim ve operasyonel esneklik vurgusuna rağmen ikinci planın da çok düzeyli yönetimin idari yetki alanıyla sınırlı kaldığı ve kriz anının gerektirdiği operasyonel esneklik ve çok düzeyli yönetişim anlayışından uzak olduğu saptaması yapılabilir.

Bütün bunlarla birlikte bir başka önemli nokta planlar ve uygulama arasındaki bağın kuvvetidir. Politika hedefi (policy goal), politika uygulaması (policy implementation) literatürü içerisinde sıklıkla tartışılan bu noktada yerel yönetimlerin afet birimleri ile sürdürülen alan araştırmasının ilk bulguları AFAD'ın koordine eden, acil durum yönetimine kolaylaştıran bir rol üstlenme ihtimali kadar tıkayıcı ve diğer aktörlerin acil durum müdahalelerini yetki ve sorumluluk alanı sınırı çizerek engelleyici olma potansiyeline işaret etmektedir. Bir başka dikkat çekici nokta politik ayrışmanın AFAD'ın ve hatta yerel yönetimlerin birlikte iş yapmasının altını oyduğunu gösteren bulgulardır. Metin içerisinde belediyelerin bu alandaki personelinin aktardığı deneyimler bu durumun deprem veya herhangi bir acil durum/ afet yönetimi için olası bir İstanbul depremi anında toplumsal maliyetinin çok yüksek olabilir. Bu nedenle bu çalışmada da ifade edilen Afet Müdahale Planları içerisinde de en azından ilk düzeyinde yer alan ilkeler, prensipler ve amaçlar etrafında sürecin katılımcısı bütün aktörlerin ortak bir amaç ve kolektif eylem bütünlüğü etrafında birleştirilmesi önem taşımaktadır. Bürokratik feodalizm (yetki alanı korumacılığı) veya politik parçalanmanın bu noktada yarattığı tehdidi azaltmanın yolu olarak farklı bürokratik aktörleri hem işbirliği yapmaya zorlama hem de denetleme şansına sahip olan yurttaşların hem plan yapılmasına hem de uygulanmasına aktif katılımının önünü açacak mekanizmaların tasarlanması büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

Aldrich, D. P., & Meyer, M. A. (2015). Social capital and community resilience. American behavioral scientist, 59(2), 254-269.

Aoki, N. (2016). Adaptive governance for resilience in the wake of the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami. *Habitat International*, 52, 20-25.

Blaike, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (1994). At risk. *Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge, London, UK

Boyce, J. K. (2000). Let them eat risk? Wealth, rights and disaster vulnerability. *Disasters*, *24*(3), 254-261.

Gall, M., Cutter, S. L., & Nguyen, K. (2014). Governance in disaster risk management (IRDR AIRDR Publication No. 3). *Beijing: Integrated Research on Disaster Risk*.

İstanbul Valiliği, İstanbul İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü, İstanbul Proje Koordinasyon Birimi (2014). *İstanbul Afet Müdahale Planı (İSTAMP)*

İstanbul İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü (2019). *İstanbul Afet Müdahale Planı (İSTAMP)*

Marks, G., & Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. *Multi-level governance*, 15-30.

Mazmanian, D., Jurewitz, J., & Nelson, H. (2012). In search of a robust strategy for governing climate change adaptation. In *Governance of Adaptation—An International Symposium, Amsterdam, Netherlands*.

Tierney, K. (2012). Disaster governance: Social, political, and economic dimensions. *Annual Review of Environment and Resources*, *37*, 341-363.

KAMU YÖNETİMİ KARŞILAŞTIRMASINA ULUSLARARASI KURULUŞLARIN ETKİSİ BAĞLAMINDA FARKLI ÜLKELERİN KAMU KURUMLARI ARASINDA İYİ UYGULAMA ÖRNEĞİ VE TECRÜBE PAYLAŞIM UYGULAMASI OLARAK AKRAN DEĞERLENDİRMESİ (PEER REVİEW) KAMU REFORMU ARACI OLARAK KULLANILABİLİR Mİ?

IN THE CONTEXT OF THE IMPACT OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS ON PUBLIC ADMINISTRATION COMPARATIVE, CAN PEER REVIEW BE USED AS A PUBLIC REFORM TOOL AS A GOOD PRACTICE EXAMPLE AND EXPERIENCE SHARING PRACTICE BETWEEN PUBLIC INSTITUTIONS OF DIFFERENT COUNTRIES

M. SERDAR ERBAŞ[1]

ÖZET

Ülkeler, kurumlar her zaman kendilerini benzerleriyle özellikle de daha başarılı olanlarla karşılaştırma ihtiyacı hissetmişlerdir. Aynı durum kamu yönetimi sistemleri, kamu kurumları için de geçerlidir. Kamu yönetimi sistemi iyi yapılanmış, daha etkin çalışan ülkelerin gelişmişlik düzeyi, eğitim düzeyi, milli geliri, ekonomik gücü kamu yönetimi iyi organize edilmemiş, etkin çalışmayan ülkelere göre daha yüksektir. Kamu yönetimi daha etkin olan ülkelerde yaşayan halk milli gelirdeki artıştan genel refahtan daha fazla faydalanmaktadır. Kamu hizmetlerinin geç, yetersiz işlemesi ya da hiç işlememesi bireyleri, yöneticileri, akademisyenleri ve genel olarak kamu yönetimini, diğer kamu yönetimi sistemleriyle karşılaştırmaya, işleyişi gözden geçirip daha etkin ve iyi çalışan bir duruma getirme için reforma, yeniden düzenlemeye zorlamaktadır. Bu noktada kamu yönetimi karşılaştırmasının ne şekilde yapılacağı sorunu ile karşılaşılmaktadır. Uluslararası kuruluşlar, farklı ülkelerden kamu kurumlarının birbirlerinin iyi uygulama örneklerini öğrenmesi, tecrübe paylaşımını kolaylaştırabilmektedirler. Küreselleşme uluslararası kuruluşları beslemekte, uluslararası kuruluşlar da üyeler arasında üyelerine kendilerini bazı standartlar ile ya da diğer üyelerle karşılaştırma imkanı vermektedirler. Uluslararası kuruluşlar kurumlar arası karşılaştırmada akran değerlendirmesi (peer review) uygulamasını sıkça kullanmaktadırlar. Akran değerlendirmesi, bir ülkenin kurumlarının diğer bir ülke kurumu tarafından sistematik olarak incelenmesi ve değerlendirilmesi, değerlendirilen kurumun da diğer kurumu aynı şekilde değerlendirmesi olarak tanımlanabilmektedir. Çalışmanın amacı, incelenen kurumun politika oluşturmasını geliştirmesine, en iyi uygulamaları benimsemesine ve yerleşik standartlar ve ilkelere uymasına yardımcı olmaktır. Kamu yönetimi karşılaştırma tekniklerinden bir tanesi örnek olay yöntemidir. Kamu yönetiminde karşılaştırma faktörlerinden birisi kurumların karşılaştırılmasıdır. Kamu yönetiminde karşılaştırma, başlıca uluslararası kuruluşlar ve akran değerlendirmesi uygulama örnekleri literatür taraması ve gözden geçirme yöntemi ile incelenerek uluslar arası kuruluşların kamu yönetimi karşılaştırmalarına etkisi ve akran değerlendirmesinin farklı ülkelerin kamu kurumları arasında iyi uygulama örneği ve tecrübe paylaşım uygulaması olarak kamu reformu aracı olarak kullanılıp kullanılamayacağı tartışılmaktadır. Uluslararası kuruluşların kamu kurumlarının birbirleri ile karşılaştırılması çalışmalarını kolaylaştırdığı, akran değerlendirmesi (peer review) yönteminin karşılaştırma ile kamu yönetimi reformu çalışmalarında kullanılabilecek araçlardan biri olduğu, uluslararası kuruluşlardan bağımsız olarak da bir devletin kendi kurumları arasında da akran değerlendirmesi çalışmaları yapılabileceği, özellikle iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması amacıyla bu örneğin sahibi kurum tarafından benzer ve muadil kurumlarda akran değerlendirmesi yapılmasının kurumlar arası karşılıklı öğrenme açısından faydalı olacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Kurumları Karşılaştırması, Uluslararası Kuruluşlar, Akran Değerlendirmesi Yöntemi, İyi Uygulama Örneği.

ABSTRACT

Countries and institutions have always felt the need to compare themselves with their peers, especially the more successful ones. The same is true for public administration systems and public institutions. The development level, education level, national income and economic power of the countries with a well-structured public administration system and working more effectively are higher than the countries whose public administration is not well organized and which does not work effectively. People living in countries with more effective public

[1] Dr. Muhammet Serdar ERBAŞ, Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Başmüfettiş, mserdar.erbas@saglik.gov.tr; ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-2865-0166;

administration benefit more from the increase in national income than general welfare. The late, inadequate or non-functioning of public services forces individuals, administrators, academicians and public administration in general to compare with other public administration systems, to reform and reorganize in order to review the functioning and bring it to a more effective and well-functioning state. At this point, the problem of how to make a comparison of public administration is encountered. International organizations can facilitate the sharing of experiences and the learning of good practice examples by public institutions from different countries. Globalization feeds international organizations, and international organizations allow their members to compare themselves with some standards or with other members. International organizations frequently use peer review in inter-institutional comparison. Peer review can be defined as the systematic examination and evaluation of one country's institutions by another country's institution, and the evaluated institution's evaluation of the other institution in the same way. The aim is to help the studied institution improve its policy making, adopt best practices, and comply with established standards and principles. One of the public administration comparison techniques is the case study method. One of the comparison factors in public administration is the comparison of institutions. Comparison in public administration, major international organizations and peer review application examples are examined by literature review and review method, and the effect of international organizations on public administration comparisons and whether peer review can be used as a good practice example and experience sharing practice among public institutions of different countries as a public reform tool is discussed. It has been concluded that international organizations facilitate the comparison of public institutions with each other, and the peer review method is one of the tools that can be used in public administration reform studies by comparison and it will be beneficial for inter-institutional mutual learning to conduct peer-review studies between the institutions of a state independent of international organizations, especially in order to disseminate good practice examples.

Keywords: Public Institutions Comparison, International Organisations, Peer Review Method,Good Practice Example.

GİRİŞ

İnsanlar, ülkeler, kurumlar her zaman kendilerini benzerleriyle özellikle de daha başarılı olanlarla karşılaştırma ihtiyacı hissetmişlerdir. Aynı durum kamu yönetimi sistemleri, kamu kurumları için de geçerlidir. Kamu yönetimi sistemi iyi yapılanmış, daha etkin çalışan ülkelerin gelişmişlik düzeyi, eğitim düzeyi, milli geliri, ekonomik gücü kamu yönetimi iyi organize edilmemiş, etkin çalışmayan ülkelere göre daha yüksektir. Kamu yönetimi daha etkin olan ülkelerde yaşayan halk milli gelirdeki artıştan genel refahtan daha fazla faydalanır, sosyal transferlerle kişiler, bölgeler arası eşitsizliklerle mücadele nedeniyle daha huzurlu, müreffeh bir hayat yaşarlar, kendilerini güvende hisseder, geleceğe umutla bakabilirler. Kamu yönetiminin etkin çalışmaması, kamu hizmetinin geç, yetersiz işlemesi ya da hiç işlememesi bireyleri, siyasi partileri, yöneticileri, akademisyenleri ve genel olarak kamu yönetimi sistemini, kendini diğer kamu yönetimi sistemleriyle karşılaştırmaya, kamu yönetimi sistemi işleyişini gözden geçirip daha etkin ve iyi çalışan bir duruma getirme için reforma, yeniden düzenlemeye zorlamaktadır. İşte bu noktada kamu yönetimi karşılaştırmasının ve politika transferinin ne şekilde yapılması gerektiği, uluslararası kuruluşların kamu yönetimi karşılaştırmalarında etkisinin ne olduğu, özellikle uluslararası kuruluşlar tarafından farklı ülkelerden kamu kurumlarının karşılaştırılmasında kullanılan akran değerlendirmesi (peer review) yönteminin aynı ülke içerisinde farklı kamu kurumları arasında karşılaştırma için kullanılıp kullanılamayacağı sorularını akla getirmektedir. Küreselleşme, uluslararası kuruluşları beslemekte, uluslararası kuruluşlar da üyeleri arasında doğal olarak iyi uygulama örneklerini yaygınlaştırmak ve kendi belirledikleri standartlara üye ülke kamu yönetimlerinin de uymasını sağlamak amacıyla kamu yönetimi ve diğer alanlarda karşılaştırma yapmaktadırlar. Aslında uluslar arası kuruluşlara üyeliğin devletler, kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları tarafından tercih ediliyor olmasında, bu uluslararası kuruluşların üyelerine kendilerini belli standartlar ile ya da diğer ülkelerle karşılaştırma imkanı vermesi etkilidir.

Ancak uluslar arası kuruluşlara üye olmanın kamu yönetimi sistemi açısından üye olmayan ülkelerle karşılaştırma yapılması imkanını zorlaştırdığı da iddia edilebilir. Örneğin Şangay İşbirliği Teşkilatı üyesi bir ülke, kamu yönetimi sistemini Avrupa Birliği üyesi bir ülkenin kamu yönetimi ile karşılaştırma ihtiyacı hissetmeyebilir. Ancak bu durumda bile Şangay İşbirliği Teşkilatının üyelerine kendi aralarında kamu yönetimi sistemlerini karşılaştırma açısından bazı avantajlar tanıdığının kabulü gerekmektedir. Uluslararası kuruluşlar, farklı ülkelerden kamu kurumlarının birbirlerinin iyi uygulama örneklerini öğrenmesi, tecrübe paylaşımını kolaylaştırabilmektedirler. Bu noktada kamu yönetimi karşılaştırmasının ne şekilde yapılacağı hangi yöntemlerin kullanılabileceği sorunu ile karşılaşılmaktadır. Uluslararası kuruluşlar kurumlar arası karşılaştırmada akran değerlendirmesi (peer review) uygulamasını sıkça kullanmaktadırlar. Akran değerlendirmesi, bir ülkenin kurumlarının diğer bir ülke kurumu tarafından sistematik olarak incelenmesi ve değerlendirilmesi, değerlendirilen kurumun da diğer kurumu aynı şekilde değerlendirmesi olarak tanımlanabilmektedir. Akran değerlendirmesinin amacı, incelenen kurumun politika oluşturmasını geliştirmesine, en iyi uygulamaları benimsemesine ve yerleşik standartlar ve ilkelere uymasına yardımcı olmaktır. Kamu yönetimi karşılaştırma tekniklerinden bir tanesi örnek olay yöntemidir. Kamu yönetiminde karşılaştırma faktörlerinden birisi kurumların karşılaştırılmasıdır. Bu nedenle çalışmada, kamu yönetiminde karşılaştırma yöntemleri, küresel ölçekte etkili belli başlı uluslararası kuruluşlar, uluslararası kuruluşların üyesi ülkeler kamu kurumları arasında karşılaştırma amacıyla uyguladığı akran değerlendirmesi yönteminin ne olduğu, dünyada ve Türkiye'de akran değerlendirmesi uygulama örnekleri literatür taraması ve gözden geçirme yöntemi ile incelenerek küreselleşmenin ve uluslar arası kuruluşların kamu yönetimi karşılaştırmalarına etkisi ile akran değerlendirmesinin farklı ülkelerin kamu kurumları arasında iyi uygulama örneği ve tecrübe paylaşım uygulaması olarak kamu reformu aracı olarak kullanılıp kullanılamayacağı, uluslararası kuruluşlardan bağımsız olarak da bir devletin kendi kurumları arasında da akran değerlendirmesi çalışmaları yapmasının özellikle iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması anlamında mümkün olup olmadığı incelenmiştir.

2. KAMU YÖNETİMLERİ ARASINDA KARŞILAŞTIRMA

Bu bölümde kamu yönetimleri arasında karşılaştırma yöntemleri, nedenleri, karşılaştırılan unsurlar değerlendirilecektir.

2.1. Kamu Yönetiminde Karşılaştırma Yöntemleri

Karar vericilerin başarılı kamu yönetimlerine ilgisi son dönemlerde artmıştır. Hükümetler ve kamu bürokrasisi, başka ülkelerin deneyimlerinden yararlanma kararlılığını ortaya koymaktadırlar. Ölçüsü ülkeden ülkeye ve zamana göre değişmekle birlikte devletlerin ortaya çıkışından itibaren kamu yönetimleri arasında karşılaştırma yapılmakta, bu karşılaştırmalar politika transferini de içermektedir. Kamu yönetimi sistemleri arasında karşılaştırma yapılması akademisyen ve teorisyenleri olduğu kadar politikacı ve bürokratları da ilgilendirmektedir. Karşılaştırmalı kamu yönetimi, ülkelerin başka ülkelerin uygulamalarını inceleyip başarılı uygulamalardan olumlu, başarısız uygulamalardan da olumsuz ders çıkarılmasını içermektedir. Karşılaştırma yapılırken coğrafi sınırlar olduğu kadar zaman açısından da karşılaştırma yapılabilmektedir. Kamu yönetimi karşılaştırmalarında, üç temel teknikten yararlanılır. Bunlar:

- Örnek Olay Yöntemi
- Yoğunlaştırılmış Karşılaştırmalar
- İstatistiksel Yöntemdir.

Örnek olay yöntemi, temel kütleyi temsil ettiğine inanılan bir örnek alınarak derinlemesine incelenmesidir.

Yoğunlaştırılmış karşılaştırma yönteminde, birkaç örnekten yola çıkılarak nitel değerlendirme yapılarak belli bir konuda yaygın durumun ne olduğu anlaşılmaya çalışılır. İstatistiki analiz metodunda, çok sayıda değişken arasındaki ilişkiler nicel yöntemle ölçülmekte ve sonuçlar analiz edilmektedir (Kutlu, 2012: 17-26).

Bu noktada uluslararası kuruluşların özellikle istatistiki analiz metodu ile kamu yönetimi karşılaştırmalarını kolaylaştırabilecek en önemli unsurlardan biri olduğu rahatlıkla söylenebilir.

2.2. Kamu Yönetiminde Karşılaştırma Yapılmasının Nedenleri

İsteğe bağlı olarak karşılaştırma yapılmasının en temel nedeni, sorunlar olması ve bu nedenle huzursuzlukların olmasıdır. Seçimler gibi dönemsel olaylar da isteğe bağlı karşılaştırma nedenlerindendir. Ülkenin performansının beklenenin altında olması da kamu yönetiminde karşılaştırma yapılması nedenlerindendir. Karşılaştırma uluslararası kamuoyunda ortaya çıkan ve benimsenen bir ortak paydanın devletleri ve kamu yönetimi sistemlerini buna uygun politikaları kabullenmeye, bu yönde karşılaştırmalar yapılmasına itebilir.

Yine dışsallıklar da karşılaştırma yapılmasına neden olabilir. Bir ülkenin uygulama ve kararları başka bir ülke için dışsallık oluşturuyor ise dışsallıkla karşılaşan ülke kendi uygulamalarını gözden geçirmek zorunda kalabilmektedir. Amerikan şirketlerinin Japon başarısı karşısında toplam kalite yönetimini araştırmak zorunda kalmaları gibi. Doğrudan zorlama, ulus üstü kurumların zorlaması, hükümetler arası organizasyonlar ve çokuluslu şirketlerin zorlamaları olarak ayrılabilir. Savaş sonrası bir ülkenin diğer ülkeyi kamu yönetimi karşılaştırma ve adaptasyonuna zorlaması birincisine, İMF gibi kuruluşların borç alan ülkelere karşılaştırma ve değişiklik yapma yönündeki zorlamaları ikincisine, uluslararası yatırımcıların yatırımlarını güvene almak için devletlere baskı uygulaması üçüncüye örnektir. OECD'nin PUMA ve SIGMA isimli birimlerinin yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanmasına, transferine yönelik araştırmalar yaptığı bilinen bir durumdur (Kutlu, 2012: 28-34). Napolyon fetihleri sonrasında Fransa'da ve ona bağlı devletlerde Avrupa nüfusunun yarısı yaşamaktaydı. Fransa'nın kontrolü altındaki ülkeleri bir birlik gibi birleştirmesi neticesinde, bu coğrafyada Fransız yönetim modeli uygulanmaya başlamıştı. Bu Cebelitarık Boğazından Baltık denizine kadar görülebilmekteydi(Nalbant, 1997:108).

Osmanlı Devletinin askeri, ekonomik ve idari açıdan zayıfladığı 19 uncu yüzyılda kendi iç dinamikleri ile değil emperyalist ülkelerin baskısı ile yapılan Lübnan Dağı, Girit ve Doğu Rumeli vilayet nizamnameleri özerkleşme ve bağımsızlaşmanın yol haritasını oluşturmuş, yine aynı zaman diliminde Osmanlı İmparatorluğunun kendi iç dinamikleriyle ortaya koyduğu yönetim düzenlemeleri Mithat paşanın valiliğindeki Tuna Vilayetinde başarılı sonuçlar ortaya çıkmasını sağlamıştır (Reyhan, 2007: 23-25). Kamu yönetiminde karşılaştırma yapılmasının nedenleri arasında dışsallıkların ve uluslararası organizasyonların etkisinin büyük önem taşıdığı anlaşılmaktadır.

2.3. Kamu Yönetimi Karşılaştırmalarında Karşılaştırılan Faktörler

Kamu Yönetimi Karşılaştırmalarında karşılaştırılan faktörler:

- Politika karşılaştırması ve transferi
- Kurumların karşılaştırılması
- İdeolojilerin karşılaştırılması
- Davranışların karşılaştırılması olarak sayılabilir.

Karşılaştırmada zaman ve mekan unsurları da dikkate alınmalıdır. Karşılaştırmanın ölçüsü kopya, taklit, esinlenme şekillerinde olabilmektedir (Kutlu, 2012: 37-45). Kopya, taklit ya da esinlenme ölçülerinden hangisi benimsenirse benimsensin öncelikle karşılaştırma

yapılacak muhatap devleti kamu yönetimi sisteminin bilinmesi ve derinlemesine anlaşılması gerekmektedir. Bunun da en önemli araçlarından birinin uluslararası üyelik bağıyla bağlanan kurumlar kanalıyla diğer üye ülke devlet ve kamu yönetimi sistemleri hakkında bilgi ve belge edinilmesi olduğu kuşkusuzdur. Bu nokta da uluslararası kuruluşların kamu yönetimi karşılaştırmalarına pozitif etkide bulunduğuna dair bir gösterge niteliktedir.

3. KÜRESELLEŞME VE ULUSLARARASI KURULUŞLARIN, KAMU YÖNETİMİ KARŞILAŞTIRMALARINA ETKİLERİ

Öncelikle küreselleşme kavramı, uluslararası kuruluşun ne olduğu, başlıca uluslararası kuruluş örnekleri ve kamu yönetimi karşılaştırmalarına gerçekleşmiş ya da olası etkileri değerlendirilecektir.

3.1. Küreselleşme

İnsanlık tarihinde 19. Yüzyıla kadar refah artışı çok fazla olmamış, insan yaşam seviyeleri kısa zaman diliminde büyük ölçüde değişmemişti. Günümüzde ise küreselleşme ve ekonomik gelişme değişimi tetiklemektedir. Küreselleşme, ekonomik, politik, sosyal ve kültürel alanlarda bazı ortak değerlerin yerel ve ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılmasıdır. Küreselleşme ulusal ekonomilerin ve devletlerin, dünya ile bütünleşmesini, teknoloji, üretim, tüketim ve finansman piyasalarını kapsamaktadır. Küreselleşme, ekonomik, politik, toplumsal, kültürel ve teknolojik küreselleşmeyi içeren genel bir kavramdır. İnsan hareketliliği, sermaye hareketliliği, enerji hareketliliği ve kuvvet hareketliliği küreselleşmeyi beslemektedir. Bölgeselleşme küreselleşmenin karşısında gibi görünse de bölgeler arasındaki ilişkiler arttıkça küreselleşme daha da canlanacaktır (Karluk, 2014:1-9). Küreselleşme uluslarararası kuruluşlar aracılığıyla yaygınlaşmakta, uluslar arası kuruluşlar kamu yönetimi sistemleri dahil her olgunun karşılaştırılmasını gerektirmekte, kolaylaştırmaktadır.

Küreselleşme, ülkeler arasında sınırları kaldıran bir süreçtir. Bu insan trafiğinin artmasına, önyargıların yıkılmasına, kültürler ve insanlar arası bilgi ve kültür alışverişinin artmasına neden olmaktadır. Değişim, dışa açılma ve dünya ile bütünleşme sürecine direnen ülkeler yanlızlaşmakta, soyutlanmakta ve uluslararası toplum önünde baskılara ve hatta yaptırımlara maruz kalmaktadır. Bu da devletleri ve kamu yönetimi sistemlerini insan haklarına saygılı olmaya bir nevi zorlamaktadır (Acar, 2009: 139 ve 148).

Yönetişim çerçevesinde, "Karşılıklı Bağımlılık" ilkesi, devletler arası ilişkileri, devletlerin uluslar arası kuruluşlarla ilişkilerini, devletlerin ulusüstü ve ulusaltı yapılarla ilişkilerini temelden etkileyen stratejik bir ilkedir. Yönetişim yaklaşımının devlet, toplum ve piyasa aktörleriyle oluşturduğu iktidar modeli, ulus ölçeği ile sınırlı olmayıp yerel, ulusal ve uluslararası ölçekte değerlendirilmelidir (Bayramoğlu, 2005: 80).

3.2. Uluslararası Kuruluş Tanımı

Clive Archer, uluslar arası kuruluşu, "Üyelerinin ortak amaçlarını gerçekleştirmek üzere hareket eden iki ya da daha fazla egemen devlete mensup (hükümete ait ya da hükümet dışı) üyelerden oluşan ve bunların aralarında bir anlaşma ile kurulmuş bulunan devamlı ve formel yapılar" olarak tanımlamaktadır. Bu kuruluşun en az farklı iki devletin uyruklarını içermelidir. Üyelerin resmi ya da sivil anlamında gayrı resmi olması önemli değildir. İkinci olarak bu kuruluş tüm üyeleri ilgilendiren ortak amaçlara sahip olmalıdır. Son olarak da süreklilik gösteren formel bir yapıya sahip olmalıdır Formel yapı bir anlaşma ya da kurucu belge ile sağlanabilir (Aktaran: Çalış, 2006: 2-3).

Uluslararası kuruluşlar öncelikle,

- Hükümetleri temsil eden kuruluşlar,
- Hükümet dışı uluslararası kuruluşlar,

- Çok uluslu şirketler olarak sınıflandırılmaktadır.

Uluslararası şirketler bir yana bırakıldığında uluslararası kuruluşları;

Egemenlik Açısından:

- Uluslararası
- Uluslar üstü

Coğrafi köken ya da üyelik açısından:

- Global (BM)
- Subglobal (NATO)
- Bölgesel (NAFTA)

Resmiyet açısından:

- Hükümetler arası resmi (BM)
- Hükümetler üstü
- Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları (Amnesty International)

Amaçlarına göre:

- Genel amaçlı (BM)
- Özel amaçlı, siyasal (Arap Birliği), ekonomik (AESAN), ticari (WTO), kültürel (UNESCO), güvenlik, askeri (NATO)

Yönetsel yapılarına göre:

- Sert bürokratik yapılı (AB)
- Esnek yapılı (ASEAN)

Yasallık, Meşruiyet açısından:

- Uluslararası hukuk tarafından yasal kabul edilen ya da uluslararası toplum tarafından meşru sayılan kuruluşlar,
- İllegal örgütler

Olarak sınıflandırılabilmektedir (Çalış, 2006: 8-9).

Yine uluslararası kuruluşlar,

- Kuruluşun coğrafi alanına dayalı olarak evrensel kuruluşlar ve bölgesel kuruluşlar,
- Kuruluşun faaliyet konusuna göre genel konulu kuruluşlar ve uzman kuruluşlar,
- Yetkilerinin niteliğine bağlı olarak işbirliği örgütleri ve ulus üstü kuruluşlar şeklinde sınıflandırılmaktadır. Evrensel kuruluşlar, belirli bir bölge ile sınırlı olmaksızın tüm dünya devletlerinin üyeliğine açık olan kuruluşlardır. Bölgesel kuruluşlar ise, belirli bir coğrafi bölgede yeralan devletlerin üyeliğine açık kuruluşlardır (Aktaran: Terzioğlu, 2013: 13).

3.3. Dünya Genelinde Etkili Başlıca Uluslararası Kuruluşlar

Dünya genelinde kabul görmüş, bilinen uluslararası kuruluş örneklerine aşağıda yer verilmiştir.

3.3.1. Birleşmiş Milletler (United Nations-UN)

Birleşmiş Milletler Teşkilatı 24 Ekim 1945'te kurulmuştur. Kuruluşundan beri merkezi New York'tadır. ABD Başkanı Roosevelt ile İngiltere Başbakanı Churchill 'in 14 Ağustos 1941 'de yayınladıkları Atlantik Bildirisi'nin Birleşmiş Milletlerin kurulması yönünde ilk adım

olduğu söylenebilir. 2 inci dünya savaşında Almanya ve Japonya'ya savaş açan tüm devletler 25 Nisan 1945'te San Fransisco'da biraraya gelerek 111 maddelik Birleşmiş Milletler anlaşmasını oybirliği ile kabul etmişlerdir. BM kurucu anlaşması 24 Ekim 1945'te yürürlüğe girmiştir. BM'nin altı organı vardır. Bunlar genel kurul, güvenlik konseyi, ekonomik ve sosyal konsey, vesayet konseyi, uluslararası adalet divanı ve sekreterliktir. Ekonomik ve sosyal konseyin alt organları; insan hakları komisyonu, uyuşturucu ile mücadele komisyonu, sosyal gelişme komisyonu, kadın statüsü komisyonu, istatistik komisyonu ve bölgesel komisyonlardır(Çalış ve Kan, 2006: 35-56).

BM'yi kurmak için ilk çalışmalar, Washington DC'de Dumbarton Oaks'ta 21 Eylül-7 Ekim 1944 tarihleri arasında yapılmış, 4 devlet (ABD, İngiltere, Çin ve SSCB) Dumbarton Oaks önerilerini ortaya koymuşlardır. Ayrıntılar 3-11 Şubat 1945 tarihlerinde Churchill, Roosevelt, Stalin arasında yapılan Yalta konferansında çözümlenmiş, 5 devlete veto hakkı tanınması kabul edilmişti. BM anlaşmasının kabul edildiği 24 Ekim günü her yıl BM günü olarak kutlanır. Son katılan üye Güney Sudan ile birlikte üye sayısı 193'e ulaşmıştır. Ekonomik ve Sosyal Konsey (Economic and Social Council-ECOSOC) uluslararası ekonomik, sosyal, kültürel, eğitim, sağlık gibi konularda araştırmalar yapar, rapor hazırlar, genel kurula, güvenlik konseyine, üye ülke ve uzman kuruluşlara tavsiyelerde bulunur. ECOSOC içerisinde, Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD), BM Çocuk Fonu (UNICEF), BM Kalkınma Programı (UNDP), Dünya Gıda Programı (WFP), Dünya Gıda Konseyi (WFC), BM Kalkınma Fonu ((UNCOF), BM Mülteciler Yüksek Komisyonu (UNHCR), BM İlaç Kontrol Fonu (UNFDAC), Uluslararası Uyuşturucu Kontrol İdaresi (INCB), BM Sosyal Kalkınma Araştırma Enstitüsü (UNRISO) ve İdari Koordinasyon Komitesi (AAC) olarak 13 ayrı organ, komite, fon, program, konferans bulunmaktadır. ECOSOC bünyesindeki beş bölgesel ekonomik komisyon ise Afrika İçin Ekonomik Komisyon (Economic Commission for Africa), Asya ve Pasifik İçin Ekonomik ve Sosyal Komisyon (Economic Commission for Asia and the Far East), Avrupa İçin Ekonomik Komisyon (Economic Commission for Europe), Latin Amerika ve Karayipler için Ekonomik Komisyon (Economic commission for Latin America), Batı Asya Ekonomik Sosyal Komisyonu (Economic Commission for Western Asia) olarak sayılabilir (Karluk, 2014:147-155).

BM'in hiçbir ülkenin kendi aracı olarak görülmemesi ve bu şekilde faaliyette bulunmaması geleceği açısından belirleyici olacaktır (Hasgüler ve Uludağ, 2004: 203). BM dünya üzerinde en geniş katılım ağına sahip uluslararası kuruluş olarak bütün üye devletlerin kamu yönetimi sistemlerini etkileme gücüne sahiptir. Özellikle BM ve organları tarafından üye ülkeler pek çok farklı açılardan karşılaştırmaya tabi tutulmaktadır. Bu anlamda BM faaliyetlerinin kamu yönetimi karşılaştırmasını kolaylaştırıcı nitelikte olduğu açıktır. Çünkü elde edilen veriler herkese açık olarak yayımlanmaktadır.

3.3.2. Birleşmiş Milletler Kalkınma Fonu (Unıted Nations Development Programme-UNDP)

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Programme-UNDP) BM tarafından gelişen ülkelere yapılan teknik yardımların büyük bir kısmını karşılamakta ve bu yardımları koordine etmektedir. Programın amacı gelişmekte olan ülkelere ekonomik ve sosyal kalkınma yardımı sağlamaktır. Sosyal ve fiziksel altyapıya yapılan yatırımlar ile İnsani Gelişme Endeksi arasında çok güçlü bir korelasyon vardır. 2012 İnsani Gelişme endeksinde ülkeler, düşük insani gelişme, orta insani gelişme, yüksek insani gelişme, çok yüksek insani gelişme kategorilerinde sınıflandırılmış olup Türkiye yüksek insani gelişme kategorisine girmiştir. UNDP özellikle en az gelişmiş 47 ülkenin kalkınma çabalarına özel önem vermektedir. Her on yılda bir BM En Az Gelişmiş Ülkeler Konferansı yapılmaktadır. Dördüncü konferans 9-13 Mayıs 2011 tarihlerinde İstanbul'da yapılmış ve İstanbul Eylem Planı

kabul edilmiştir. UNDP'nin iki temelş organı vardır. Yönetim Kurulu ve Başkan. Yönetim Kurulunda 36 üye ülke vardır. UNDP başkanlığı, BM içerisinde genel sekreter ve genel sekreter yardımcısından sonra gelen üçüncü makamdır (Karluk, 2014: 162-168).

UNDP, başlıca beş alanda etkili olmaktadır. Bunlar; kalkınmaya yönelik kaynakların incelenmesi, yatırımların teşviki, gelişen ülkelerde teknoloji, gelişen ülkelere teknik yardım, ekonomik planlama (Parasız, 2012: 134). UNDP'nin özellikle teknik yardımlarında iyi uygulama örneklerinin üye ülkelerde yaygınlaştırılmasını amaçladığını, bunun da kamu yönetimi karşılaştırmalarını kolaylaştırıcı, güçlendirici etki oluşturduğu söylemek mümkündür.

3.3.3. Ekonomik İşbirliği Ve Kalkınma Teşkilatı (Organisatıon of Economıc Cooperatıon And Development-OECD)

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organisation for Economic Cooperation and Development-OECD), 1961 yılında tüm batılı sanayileşmiş ülkeleri bir çatı altında toplayan tek uluslararası kuruluş olmuştur. OECD'yi kuran anlaşma, 14 aralık 1960 tarihinde Paris'te imzalanmış, 30 Eylül 1961'de yürürlüğe girmiştir. Türkiye 29 Mart 1961 tarihli ve 293 sayılı yasa ile OECD'ye katılmıştır. OECD'nin yaptığı faaliyetlerden bir bölümü;

- Kirleten Öder İlkesinin Kabulü
- Çokuluslu Şirketler Rehberi
- Çin, Brezilya ve Rusya ile İşbirliği Programları
- Ortadoğu ve Kuzey Afrika için Yatırım ve İyi Yönetim Konusunda Girişim
- İhracat Kredi Sözleşmesi
- Model Vergi Sözleşmesi

Olarak sayılabilir. Ekonomik Kalkınma ve İncelemeler Komitesi, Sanayi Komitesi, Bölgesel Kalkınma Politikaları Çalışma Grubu, Uluslararası Yatırımlar ve Çokuluslu Şirketler Komitesi, Çelik Komitesi, Ekonomik politika komitesi, Ticaret Komitesi, Çevre komitesi, Kalkınmaya Yardım Komitesi, Kuzey-Güney Ekonomik Konular Komitesi OECD bünyesinde çalışma gruplarıdır (Karluk, 2014:77-87).

OECD'nin şu anda 30 üyesi bulunmaktadır. OECD'nin üç temel amacı, enformasyon, ekonomik politikaların koordinasyon, kalkınma olarak sayılmaktadır (Parasız, 2012: 157-158). OECD çalışmalarından özellikle ekonomik politikaların koordinasyonunun, açıkça kamu yönetimi karşılaştırmalarını kolaylaştıran hatta zorlayan faaliyetler ortaya koyduğu açıktır. Sayılanların dışında OECD içerisinde 200'ün üzerinde uzmanlaşmış komite ve çalışma grupları vardır. Genel Sekreter OECD faaliyetlerinin yürütülmesinden sorumludur (Hasgüler ve Uludağ, 2004: 232). Türkiye ile OECD arasında işbirliği ile OECD İstanbul Özel Sektörü Geliştirme Merkezi kurulmuştur. Merkezin çalışmaları, bölgesel anlamda özel sektör arasında işbirliğinin artması, bölgenin dünya ekonomisi ile bütünleşmesi anlamında çok olumlu etkiler oluşturmaktadır (Uysal, 2006: 170).

3.3.4. Dünya Bankası

Dünya Bankasının statüsü 27 Aralık 1947'de 28 ülkenin imzalamasıyla yürürlüğe girdi. Uluslararası Yeniden Yapılandırma ve Kalkınma Bankası (International Bank For Reconstruction and Development-IBRD) ya da kısa adıyla Dünya Bankasının amacını özellikle yeniden yapılandırma oluşturmuştur. 2 inci dünya savaşının tahribatı Marshall yardımları ile giderilmesinden sonra banka gelişmekte olan ülkelerin yatırım kredisi gereksinimlerini karşılayan bir yatırım ve kalkınma bankasına dönüşmüştür. Dünya Bankasının halen 185 üyesi vardır. IMF'ye ülkeler aynı zamanda dünya bankasına da üyedirler. Dünya Bankasının yan kuruluşu olarak Uluslararası Kalkınma Birliği (1960), Uluslararası Finansman Kurumu (1956), Yatırımların Çok Yanlı Garanti Ajansı (1988) kurulmuştur (Parasız, 2012: 27-32).

Türkiye bu uluslararası kuruluşa 1947 yılında üye olmuştur. Dünya bankası, uluslararası piyasalar için "risklerden koruyan şemsiye kuruluş" rolü oynamaktadır. Türkiye Dünya Bankası ile ilişkileri çerçevesinde yürüttüğü bazı reformlardan ve uygulamalardan vazgeçse dahi Dünya Bankası stratejik ve ısrarlı bir tavır ile doru olduğunu savunduğu reformlardan vazgeçmemektedir. Bunun nedenlerinden birisi de Dünya Bankasının sorumluluğunu üstlendiği dünya kapitalist sisteminin gerekleri olabilir (Güler, 1996: 81). Dünya Bankasının bir uluslararası organizasyon olarak üye ülkeler arasında kamu yönetimi karşılaştırmalarını kolaylaştırıcı fonksiyon icra ettiğini söyleyebiliriz.

3.3.5. Avrupa Birliği (Europen Union-EU)

Avrupa çapında barışın sağlanması ve Avrupa ülkeleri arasında ekonomik bir işbirliğinin kurulması amacından hareketle, ileride siyasi bir birliğin temellerinin atılması hedefleniyordu. Bu doğrultuda, Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, İtalya ve Lüksemburg tarafından 1951 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu kuran Paris Antlaşması ile 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğunu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu kuran Roma Antlaşmaları imzalandı. Günümüze kadar geçen süre içinde, Avrupa devletleri, ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel alandaki işbirliklerini güçlendirdiler. Kuruluş yıllarında sadece 6 üyeden oluşan Avrupa Toplulukları, değişik tarihlerde yeni üyelerin katılımı sonucu 27 üyeden oluşan bir Birlik halini almıştır. Bugün itibariyle Avrupa Birliği (AB)'nin üyeleri Almanya, Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Hırvatistan, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Slovenya ve Yunanistan'dır. Mevcut durumda Türkiye dışında AB üyeliğine aday olan 4 ülke bulunmaktadır: Kuzey Makedonya, Karadağ, Sırbistan ve Arnavutluk. AB, Türkiye, Karadağ ve Sırbistan ile katılım müzakerelerini sürdürmektedir. İzlanda, 12 Mart 2015 tarihinde AB'ye adaylık başvurusunu geri çekmiştir. Bosna Hersek ve Kosova ise potansiyel aday ülkelerdir (AB Başkanlığı, 2022). AB ortaya koyduğu merkezsiz, militarist olmayan çok uluslu ve çok kültürlü yapısı ile 21. Yüzyılın çok önemli bir post-modernist kuruluşu olarak değerlendirilebilir(Çalış, Bağcı ve Kutlu, 2006: 252).

Amsterdam antlaşmasının yürürlüğe girmesiyle Bölgeler Komitesine çevre, sosyal, fon, mesleki eğitim, sınır ötesi işbirliği ve ulaştırma gibi konularda danışılmaktadır (Karluk, 2014: 224). Avrupa Birliği Adalet Divanı, birlik hukukunun uygulamasının Avrupa anlaşma ve yasalarına uygunluğunu yorumlamaktadır (Hasgüler ve Uludağ, 2004: 227). Bütün bunlar kamu yönetimi ve hatta yargı sistemlerinin bir üst norm ile karşılaştırılmasını gerektirmekte, kamu yönetiminde karşılaştırmayı gerektirmektedir. Türkiye'de 2002 yılından beri uygulamaya konan reform paketlerinin AB standartlarından söz edilerek geniş bir destek sağlanmış, muhalefet asgari ölçüye inmiştir. Kısa süre zarfında imkansız gibi görünen pek çok reform AB perspektifi ile gerçekleştirilmiştir (Kutlu, 2012: 6).

Görüldüğü gibi AB'nin kuruluş süreci üye ve aday ülkeler açısından devamlı Devlet ve kamu yönetimi sistemi karşılaştırmaları, uyum yönünde değişikliklerden oluşmaktadır. Bu da Avrupa Birliğinin kamu yönetimi karşılaştırmaları için çok uygun bir zemin oluşturduğunu göstermektedir.

3.3.6. Şanghay İşbirliği Teşkilatı (Shanghaı Cooperation Organisation-SCO)

Çin Halk Cumhuriyeti, Rusya, Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan 1996 yılında Çin'in Şanghay kentinde biraraya gelmişlerdir. Şanghay forumu adını alan beş ülkenin girişimine Şanghay Beşlisi denilmiştir. 15 Haziran 2001 tarihinde beşli, Özbekistan'ın da katılımıyla yeniden yapılandırılarak uluslararası bir kuruluş haline gelmiştir. Hindistan, İran, Moğolistan, Afganistan, ve Pakistan gözlemci ülke statüsündedir. Beyaz Rusya, Sri Lanka ve Türkiye diyalog ortağıdır. Astana zirvesinde İran, Pakistan ve Hindistan gözlemci ülke statüsünde

kuruluşa kabul edilmiştir. SCO üye ülkeler arasında çok boyutlu işbirliğini öngörmektedir. SCO üyeleri arasında 23 Eylül 2003 tarihinde bir çerçeve anlaşma imzalanmıştır. Uzun vadeli temel amaç üyeler arasında bir serbest ticaret bölgesi oluşturmak olarak belirlenmiştir.2005 tarihinde SCO Interbank Association isimli bankanın kurulması kararlaştırılmıştır. Türkiye ve Şanghay İşbirliği teşkilatı arasında diyalog ortaklığı 26 Nisan 2013 tarihinde Kazakistan'da imzalanmıştır (Karluk, 2014: 625-630).

Bu teşkilat, Rusya ve Çin arasında oluşturulan bir uyum ve işbirliği temelinde Orta Asya Devletlerinin de katılımıyla ABD'nin tek kutuplu Dünya özlemine bir cevap olarak değerlendirilebileceği söylenmektedir. Askeri siyasi ittifaka doğru gelişme göstermesi zayıf bir ihtimal olarak değerlendirilmektedir (Hasgüler ve Uludağ, 2004: 238-241).

SCO Temel Sözleşmesinde, kuruluşun amacı üye ülkeler arasında karşılıklı güveni artırarak bölgede barış, güvenlik ve istikrarın korunması ve ekonomik refahın artırılması şeklinde belirtilmiştir. SCO faaliyetleri arasında Bişkek'te bir Anti-terörizm Merkezi kurulması da yer almaktadır (Büyükbaş, 2006: 569). Şanghay İşbirliği Teşkilatının da üyeleri arasında kamu yönetimi karşılaştırmaları anlamında pozitif bir rol üstlenebileceği açıktır.

3.3.7. D-8 Teşkilatı (Developing-8 Organisation For Economic Cooperation)

Developing-8 olarak da bilinen D-8, şu ülkeler arasında kalkınma işbirliği için bir organizasyondur: Bangladeş, Mısır, Endonezya, İran, Malezya, Nijerya, Pakistan ve Türkiye. D-8'in kuruluşu, 15 Haziran 1997 tarihinde Devlet/Hükümet Başkanları Zirvesi İstanbul Deklarasyonu ile resmen ilan edilmiştir. D-8 Ekonomik İşbirliği Teşkilatı'nın amaçları, üye devletlerin küresel ekonomideki konumlarını iyileştirmek, ticari ilişkilerde çeşitlendirmek ve yeni fırsatlar yaratmak, uluslararası düzeyde karar alma süreçlerine katılımı artırmak ve yaşam standartlarını iyileştirmektir. D-8, üyelerinin bileşiminin yansıttığı gibi, bölgesel olmaktan çok küresel bir düzenlemedir. Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (D-8), üye ülkelerin diğer uluslararası veya bölgesel kuruluşlara üyeliklerinden kaynaklanan ikili ve çok taraflı taahhütleri üzerinde olumsuz bir etkisi olmayan bir forumdur.

Gelişmekte olan önde gelen Müslüman ülkeler arasında işbirliği fikri, dönemin Türkiye Başbakanı Prof. Dr. Necmettin Erbakan tarafından Ekim 1996'da İstanbul'da düzenlenen "Kalkınmada İşbirliği" konulu bir seminerde öne sürüldü. Grup, ülkeler arasında işbirliğini öngördü. Güney Doğu Asya'dan Afrika'ya kadar uzanır. Seminere Bangladeş, Mısır, Endonezya, İran, Malezya, Nijerya ve Pakistan'dan temsilciler katıldı. Bu konferans, D-8'in kuruluşunun ilk adımıydı ve ancak bir dizi hazırlık toplantısından sonra D-8 resmi olarak kurulmuş ve Devlet Başkanları zirvesi sonunda yayınlanan İstanbul Deklarasyonu ile faaliyetlerine başlamıştır (D8 Sekreteryası 03/02/2022).

4 Ocak 1997'de İstanbul'da D-8 ilk Dışişlerin Bakanları toplantısı yapıldı. Liderler zirvesi için hazırlık yapıldı. 13 Mart 1997 tarihinde Antalya'da yapılan toplantıda çalışma komisyonlarında daha ayrıntılı değerlendirmeler yapıldı. 55 proje ortaya konarak 10 çalışma grubu oluşturulmuştur (Ersoy, 2006: 681).

D-8 Hareketini oluşturan Türkiye, Mısır, Nijerya, İran, Pakistan, Bangladeş, Malezya ve Endonezya'nın ortak özellikleri, kalabalık nüfuslu, orta büyüklükte ekonomik ve askeri güce sahip İslam ülkeleri olmalarıdır. Hepsinin bölgesel güç olma etkin ekonomik rol oynama amaçları vardır (Hasgüler ve Uludağ, 2004: 271-272).

3.3.8. Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (Organisation of The Black Sea Economıc Cooperatıon-BSEC)

Karadeniz ekonomik işbirliği ile ilgili görüşmeler 1990 yılında başlamış, ilk toplantı 19-21 Aralık 1990 tarihlerinde Ankara'da yapılmıştır. Yapılan toplantıları takiben Karadeniz

Ekonomik İşbirliği Zirve Bildirisi, 25 Haziran 1992 günü İstanbul'da düzenlenen zirve toplantısına katılan ülkelerin devlet/hükümet başkanları tarafından imzalanmıştır. Sekreteryası Türkiye Dışişleri bakanlığınca yürütülmektedir. 11 kurucu üyesi vardır. Bunlar Arnavutluk, Azerbaycan, Bulgaristan, Ermenistan, Gürcistan, Moldava, Romanya, Rusya Federasyonu, Türkiye, Ukrayna ve Yunanistan'dır. Sırbistan daha sonra üye olmuştur. Zirve dışında KEİ Dışişleri Bakanları Konseyi en yüksek karar organıdır. Olağan toplantılar 6 ayda bir kere yapılır. İstanbul'da uluslararası sekreterya kurulmuş ve 3 Mayıs 1993 tarihinde İstanbul'da faaliyete geçmiştir. 26 Şubat 1993 tarihinde Karadeniz Ekonomik İşbirliği Parlamenterler Asamblesi kurulmuştur. KEİPA'nın üç uzmanlık komisyonu vardır. Bunlar; Ekonomi, Ticaret, Teknoloji ve Çevre Komisyonu, Hukuki ve Siyasi İşler Komisyonu, Kültür, Eğitim ve Sosyal İşler Komisyonudur. Farklı ekonomik ve politik yapılardan gelen ülkeler arasında her alanda etkileşim sağlanması açısından önemli bir organizasyondur (Karluk, 2014: 543-548). Yalta'da imzalanan KEİ Teşkilatı Şartı, 25 Haziran 1999 tarih ve 23736 sayılı Resmi gazetede yayımlanan yasayla uygun bulunmuştur. 1993' te Ankara'da İstatistiksel Veri ve Ekonomik Bilgi Değişim Koordinasyon Merkezi kurulmuştur (Altıntaş, 2006: 643).

Karadeniz İşbirliği Teşkilatının başarısı için en temel şartın teşkilatın iki büyük ülkesi olan Türkiye ve Rusya Federasyonu arasındaki ilişkiler olduğu söylenebilir (Hasgüler ve Uludağ, 2004: 269). KEİK bünyesinde 1993'te Ankara'da kurulan İstatistiksel Veri ve Ekonomik Bilgi Değişim Koordinasyon Merkezinin kamu yönetimi karşılaştırmalarını kolaylaştırıcı faaliyetleri olduğu belirtilebilir.

3.3.9. Uluslararası Para Fonu (Internatıonal Monetary Fund-IMF)

1-22 Temmuz 1944 tarihleri arasında ABD New Hempshire eyaletinin Bretton Woods kasabasında 44 ülkenin katılımıyla toplanan konferans Uluslararası Para Fonu ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasının kuruluşu ile sonuçlanmıştır. Dünya Bankası ve İMF 27 aralık 1945'te yeterli sayıda ülkenin her iki kuruluşun anlaşmasını onaylamasıyla ve IMF kotasının % 80'ini Dünya Bankası sermayesinin % 65'ini taahhüt etmesiyle kurulmuştur. IMF'nin bir ana sözleşmesi vardır. 31 madde ve eklerden oluşan ana sözleşme üye ülke ilişkilerinden çalışanlara kadar hükümler içermektedir. IMF'ye 185 ülke üyedir. İMF özellikle "Washington Uzlaşması" denilen yapısal reform paketinin yükselen ve dönüşen ekonomilerde uygulanmasına yönelik çabaları takip etmektedir. İMF istikrar programları ile borç alan ülkelerin bazı çalışmalarına müdahil olabilmektedir (Parasız, 2012: 5-21).

Fon, kredi kullanmak isteyen ülkelerden bazı ekonomi politikalarının uygulanmasını ister ve fon kullanımını şarta tabi tutar. IMF kaynaklarını kullandırırken üyelerine vermiş olduğu fonların kuruma geri dönmesini sağlayacak politikaların ilgili ülkelerce izlenmesini zorunlu tutar, buna Şartlılık (Conditionality) Politikası denir (Karluk, 2014: 335). Görüldüğü gibi IMF üye ülkeleri kamu yönetimi sisteminde karşılaştırmalara dayalı değişiklikler ve uygulamalar yapmaya zorlayabilmektedir.

3.3.10. G-20 (GROUP OF 20)

25 Eylül 1999 tarihinde Washington'da yapılan G-7 ülkeleri toplantısında G-20 Grubunun oluşturulması kararı alınmıştır. G-7 grubunda, gelişmekte olan piyasa ülkelerinin yeralmaması, G-7'nin hareket alanının daraltmaktaydı. Gelişmekte olan piyasa ekonomilerinin temsil ihtiyacı nedeniyle G-20 oluşturulmuştur. G-20 ülkeleri dünya nüfusunun % 60'ını ve GSYH'nın % 85'ini temsil etmektedirler. Dolayısıyla G-20 ülkeleri arasındaki çalışmalar globak ekonomi için hayati önem taşımaktadır. G-20 grubu aşağıdaki ülkelerden oluşmaktadır: Arjantin, Avustralya, Brezilya, Kanada, Çin, Fransa, Almanya, Hindistan, İtalya, Japonya, Meksika, Rusya, arabistan, Endonezya, Güney Afrika C., Güney Kore, Türkiye, İngiltere, ABD, Avrupa Birliği. Bu ülkelerin yanısıra İMF ve Dünya Bankası başkanları ile Interim Committee, Development Committee başkanları da toplantılara katılabilmektedir (Parasız,

2012: 80-81). Başkanlık dönüşümlüdür. Maliye bakanları yılda bir, bakan yardımcıları da iki defa toplanmaktadır. Görüşmeler gayrı resmi niteliktedir. 2008 yılından bu yana 8 liderler zirvesi gerçekleştirilmiştir (Karluk, 2014: 33).

3.3.11. İslam İşbirliği Teşkilatı (Organisatıon of Islamıc Cooperatıon)

21 Ağustos 1969'da Kudüs'te Mescid-i Aksa'nın yakılması nedeniyle Suudi Arabistan ve Fas Krallarının da gayretiyle 22-25 Eylül 1969 tarihinde Fas'ın Rabat şehrinde ilk İslam Zirve Konferansı gerçekleştirilmiştir. Bu zirveye ancak 24 İslam ülkesinin katılımı sağlanabilmiştir. Bu konferansa Türkiye, Dışişleri Bakanı başkalığında bir heyetle katılmış, Filistin Kurtuluş Teşkilatı da gözlemci olarak katılmıştır. Irak ve Suriye ise katılmayı reddetmişlerdir. Konferansın sonucunda, "Rabat Bildirisi" imzalanarak kamuoyuna ilan edilmiştir. 25 Mart 1970 tarihinde Cidde'de yapılan 1. İslam Dışişleri Bakanları toplantısında bazı görüş ayrılıkları nedeniyle daimi sekreterya kurulamamış, 26-29 Aralık 1970 tarihinde Pakistan'ın Karaçi şehrinde yaplan 2. İslam Dışişleri Bakanları konferansında, İslam Konferansı Teşkilatı ve Genel Sekreterliği kurulması kararlaştırılmış, 29 Şubat-4 Mart 1972 tarihlerinde Cidde'de toplanan 3. İslam Dışişleri Bakanları Konferansında, İslam Konferansı Kuruluş Sözleşmesi kabul edilmiştir (Karagül, 2011: 144-146).

İİT Uzmanlık Kuruluşları aşağıda sayılmaktadır:

- İslam Kalkınma Bankası
- İslam Eğitim, Bilim ve Kültür Teşkilatı
- İslam Ülkeleri Yayın Birliği
- Uluslararası İslam Yayın Birliği
- Uluslararası İslam Haber Ajansı
- Uluslararası Hilal İslam Komitesi
- İİT Üyesi Devletlerde Kadınların Gelişimi Teşkilatı (Terzioğlu, 2013: 115-116).

İİT çerçevesinde hazırlanan ekonomik işbirliği anlaşmaları aşağıda sayılmıştır:

- Ekonomik, Teknik ve Ticari İşbirliği Genel Anlaşması
- Yatırımların Teşviki, Korunması ve Garantisi Anlaşması
- Tercihli Ticaret Sistemi Çerçeve Anlaşması (TPSOIC)
- İhracat Kredi Sigortası ve Yatırımların Garantisi Kurumu Kuruluş Anlaşması
- İslam Telekomünikasyon Birliği Statüsü Anlaşması
- İslam Sivil Havacılık Konseyi Statüsü Anlaşması (Karluk, 2014: 112-113).

Görüldüğü üzere, İslam İşbirliği Teşkilatı organları ve çalışmalarının üye ülkeler arasında kamu yönetimi karşılaştırmalarını kolaylaştırdığı açıkça anlaşılmaktadır.

3.3.12. İngiliz Uluslar Topluluğu (Commonwealth)

1867 Yılında Britanya, Kanada'ya dominyon statüsü tanımıştır. Ardından 1 inci dünya savaşı öncesinde sırasıyla Avustralya, Yeni Zelanda ve Güney Afrika Birliğine de dominyon statüsü verilmiştir. 1931 yılında Commonwealth of Nations resmen kurulmuştur. Hindistan ve Pakistan da bağımsızlıkların kazandıktan sonra üye olmuşlardır. Halen 54 üyesi bulunmaktadır. 2 yılda bir devlet başkanları zirvesi yapılmaktadır. Genel sekreterliği 1965 yılında kurulmuştur ve merkezi Londra'dadır (Hasgüler ve Uludağ, 2004: 234-236). Birlik üyesi ülkelerin kamu yönetimi sistemleri üzerinde topluluğun etkisi vardır. Hatta Avustralya gibi bazı ülkelerde ülkenin en üst yönetici hala Kraliçe 2. Elisabeth kabul edilmektedir.

4. ULUSLARASI KURULUŞLARIN KAMU YÖNETİMİ SİSTEMLERİNE ETKİLERİNİN KÜRESELLEŞME İLE BİRLİKTE TARTIŞILMASI

Kamu yönetimi sistemleri arasında karşılaştırma yapılmasının en önemli nedeni, bir devlet içerisinde sorunlar olması ve bu nedenle huzursuzlukların olmasıdır. Bu sorunların nedeni irdelenirken akla ilk kamu yönetimi sistemi gelmektedir. Uluslararası kamuoyunca benimsenen bir ortak paydanın bir devlete dayatılması, ya da globalleşmenin doğal bir sonucu olarak dış ülkelerde meydana gelen bir değişiklik ya da uluslararası kuruluş ya da uluslararası sermaye gruplarının zorlamaları da kamu yönetimi karşılaştırmaları anlamında diğer ülkenin de durumunu gözden geçirmesi ya da yeni bir işlem yapmasına neden olabilmektedir. Küreselleşme uluslararası kuruluşlar aracılığıyla yaygınlaşmakta, uluslararası kuruluşlar kamu yönetimi sistemleri dahil her olgunun karşılaştırılmasını gerektirmekte, kolaylaştırmaktadır.

Küreselleşme (Globalisation) ve yerelleşme (Localisation) kelimelerinin birleştirilmesi ile oluşturulmuş glokalleşme (glocalisation) kavramı son yıllarda yaygın olarak kullanılmaktadır. Kısaca, uluslararası ilişkilerde global gerçeklerden hareket ederek global düşünmeyi, dışa açılarak dünya ekonomisi ile bütünleşmeyi, ülke içinde hiyerarşik merkezi idare yerine yerelleşme ve yerinden yönetim ile yerel yönetimleri güçlendirmeyi ifade etmektedir (Gültan, 2003: 44).

Toplumsal yapı, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişi açıkça göstermektedir. Bilgi toplumuna geçiş sürecinde, milli ekonomiden küresel ekonomiye, fiziksel sermayeye dayalı ekonomiden insan kaynaklarına ve bilgi sermayesine dayalı ekonomiye, endüstriyel organizasyonlardan bilgi tabanlı yapılara, kağıt paradan dijital paraya, seçkinlik ve sosyal sınıftan bireysellik, katılımcılık gibi değerlere, çekirdek aileden birey merkezli aile yapısına, kitlesel ve dönemsel eğitimden bireysel ve yaşam boyu öğrenime, uluslararası çatışmadan uluslararası uyuma, merkeziyetçilikten adem-i merkeziyetçiliğe, ulus devletten uluslararası yapıya, güvenlik odaklı yönetimden yurttaş odaklı yönetime, mekanik teknolojiden bilgi teknolojilerine, montaj hattına dayalı üretimden bilgi ve yönetim teknolojilerine dayalı üretime, göresel ve yazılı kitle iletişim araçlarından internet, sosyal medya, dijital teknolojiye dayalı iletişim araçlarına geçiş belirginleşmiştir. Bilgi toplumunun temel özellikleri, bilginin önem kazanması, küreselleşme, bilgi sektörünün oluşması, bireyin her durumda merkezi konuma gelmesi, bilgisayar kullanımının vazgeçilmez ve yaygın hale gelmesi, örgütlü toplumun gelişmesi olarak kabul edilmektedir (Öğüt, 2012: 22-32). Bilgi Çağı olarak nitelendirilen yaşadığımız dönemde, bilgi toplumu ile bilgi ve iletişim daha da önem kazanmaktadır. Bilgi toplumu çağında bilginin ve iyi uygulama örneklerin hızla yayılması kaçınılmazdır. Bu trendi en hızlı yakalayan devletler ve kamu yönetimi sistemlerinin diğerlerine göre yarışa daha önde gireceği açıktır. Bu nokta da uluslararası kuruluşların etkisi ön plana çıkmaktadır. Globalleşen dünyanın en etkin araçlarından biri uluslararası kuruluşlardır, diyebiliriz.

Küreselleşme sürecinde, ulus devletleri tanımlarken "bağımsızlık" kavramından çok "karşılıklı bağımlılık" kavramları daha çok kullanılmaya başlanmıştır. Karar alma işlevine ulusal karar mercileri ile birlikte uluslararası kuruluşların da dahil olmasından kaynaklanan demokrasi açığı, uluslararası kuruluşların, sözleşmelerin ya da devlet dışı kuruluşların gücünün artırılması ve işleyişlerinin demokratikleştirilmesi ile giderilmeye çalışılmaktadır. Küreselleşme olgusu, ulus devletin meşruiyet sağlayan milli güvenlik, sosyal politikalar ve milli kimliğin korunması gibi unsurlarında kökten değişime neden olmaktadır. Bunun nedenleri arasında; güvenlik açığı, göçler, teknolojik gelişme ve silah sanayi, siyasi şiddet hareketleri sayılmaktadır. Örneğin bir devlet güvenliğini tek başına sağlayamayacağı endişesiyle uluslararası güç odaklarının desteğine ihtiyaç duyabilmekte, bu da üst ulusüstü güç lehine bazı tavizler verilmesine neden olmaktadır (Coşkun, 2009: 391-398).

Genel olarak devletin ve doğal olarak kamu yönetiminin modernleşmesinin unsurları olarak:

- Sanayileşme

- Demografik değişim
- Ekonomik ilişkilerin ticarileşmesi
- Kapitalizmin etkisinde artış
- Toplumsal ve ekonomik uzmanlaşma
- Bilimsel düşünce anlayışının güçlenmesi
- Akılcılık anlayışında dönüşüm
- İletişim şekillerinde dönüşüm
- Kentleşme
- Demokratikleşme unsurları sayılmaktadır (Pıerson, 2004: 23 ve 57).

Bu çerçevede uluslararası kuruluşların devletin ve kamu yönetimlerinin modernleşmesinde, yukarıda sayılan bütün unsurlar üzerinde karşılaştırma anlamında etkisi olduğunun kabulü gerekmektedir.

Şartların farklılıkları açıkça okunup anlaşılabilirse bazı ülkelerin yönetim bilimi uygulamaları güvenle alınarak fayda sağlanabilmektedir (Stillman, 2000:14). Kamu yönetimi sistemleri karşılaştırılırken her ülke ve kamu yönetimi sisteminin içinde bulunduğu şartlar gözönünde tutulmalıdır. Çünkü bazı kurumlar ve yaklaşımlar bazı özel şartların doğal ve zorunlu bir sonucu iken, bu şartların yaşanmadığı bir devlet ya da kamu yönetimi sisteminde bu şartların sonucu ortaya çıkan kurum ya da duruma yer vermek anlamsız olacaktır.

Avrupa Birliği, Maastrich anlaşmasıyla dünyada daha önce görülmemiş yeni bir bölgesel entegrasyon modeli ortaya koymuştur. AB, Dünya Bankası, OECD ve UNDP arasındaki en önemli ortak nokta hepsinin de düzenleyici yapılar olmasıdır. Devletlerarası ilişkiler sisteminde uluslararası kuruluş olarak faaliyette bulunan DB, UNDP, OECD gibi kuruluşlar küresel kapitalizmin uluslar üstü düzenleyici kuruluşları haline dönüşmüşlerdir (Bayramoğlu, 2005: 77).

Egemen devletler güçlerini uluslararası otoritelere devretmeseler de devletlerarası rekabet, uluslararası kuruluşlara otorite kazandırabilmektedir. Uluslararası kurumlar kendi kadrolarını ve kendi gündemlerini geliştirmekte, hükümetler arası müzakerelere yardımcı olmaktadır. Pek çok uluslararası kuruluş, kurumlar ve devletlerarası ilişkinin kapsamı ve içeriği üzerinde açıkça etkili olmaktadır (Pierson, 2004: 231). Uluslararası kuruluşlar yayımladıkları istatistiksel verilerle üyelerini devamlı olarak bir karşılaştırmaya tabi tutarlar. Üyeler de bu anlamda uluslararası kuruluşun diğer üyeleri ile kendilerini devamlı karşılaştırmaya ve diğerleri hakkında da bilgi sahibi olmaya zorlanırlar.

5- AKRAN DEĞERLENDİRMESİ (PEER REVİEW)YÖNTEMİ

Küreselleşmenin ve uluslararası kuruluşların üyelerini etkileme güç ve becerisinin artması, iyi uygulama örneklerine ihtiyacın artması ve halihazırda çalışan bireylerin yenilikler noktasında hızla pratik eğitime ihtiyaç duymaları gibi nedenlerle "Akran Değerlendirmesi" uygulamaları günümüzde gittikçe yaygınlaşan bir verimlilik, kalite ve performans artırma aracı haline gelmiştir. Bir kurumun çalışanları ve faaliyetlerinin dengi veya benzeri başka bir kurum tarafından değerlendirilmesi ve değerlendirilen kuruluşun değerlendiren kuruluşta yapılacak değerlendirmeye de katılmasını yani çapraz tecrübe ve bilgi aktarımına imkan tanıdığından ve karşılıklı olması nedeniyle daha az dirençle karşılaşıldığından bu uygulama hızla yaygınlaşmaktadır.

Akran incelemesi, bir ülkenin performansının diğer devletler tarafından sistematik olarak incelenmesi ve değerlendirilmesi olarak tanımlanabilir ve nihai amaç, incelenen devletin politika oluşturmasını geliştirmesine, en iyi uygulamaları benimsemesine ve yerleşik standartlar ve ilkelere uymasına yardımcı olmaktır. Uluslararası kuruluşlar, özellikle Ekonomik

İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) akran değerlendirmesi uygulaması ve akran baskısı ile kurumlarda ilerleme sağlamaya çalışmaktadır (Pagan, 2022:1).

Avrupa Komisyonu Sivil Koruma ve İnsani Yardım Operasyonları Birimi tarafından afet risk yönetimi ve sivil koruma sistemleri ile ilgili yürütülen akran değerlendirmesi (peer review), bir ülkeye veya bölgeye doğal ve insan kaynaklı afetlerle başa çıkmaya hazır olmak, daha geniş önleme ve hazırlık sistemini güçlendirmenin yollarını belirlemek amacıyla Avrupa Komisyonu'nun sivil koruma ve insani yardım departmanı (DG ECHO) tarafından yönetilmiş olup Akran Değerlendirmesi Programı, Birlik Sivil Koruma Mekanizması (UCPM) mevzuatı kapsamında Üye Devletlerin, Katılımcı Devletlerin, Genişleme ve Komşuluk ülkelerinin sivil koruma yetkililerine sunulan bir araçtır. Temel amaç, farklı UCPM ülkelerinden seçilen bir uzmanlar ekibi ("akranlar") tarafından yürütülen bağımsız bir analiz yoluyla afet risk yönetimindeki iyi uygulamaların paylaşımını kolaylaştırmaktır. Bir akran incelemesi, sivil koruma yetkililerine yeteneklerini geliştirmede yardımcı olabilir ve politika ve operasyonlara daha iyi yaklaşımlar belirlemek, karşılıklı öğrenmeyi ve iyi uygulama alışverişini kolaylaştırmak, incelenen ülkede paydaşlar arasında farkındalık yaratmak, somut öneriler önermektir. Akran Değerlendirmesi programı, DG ECHO, akran ekibi ve incelenen ülkenin sivil koruma yetkilileri arasındaki yakın bir ortaklık aracılığıyla yürütülmüştür. İnceleme, ülkelerin afet risk yönetim sisteminin revizyonuna yöneliktir. Bugüne kadar, Birleşik Krallık, Finlandiya, Bulgaristan, Gürcistan, Türkiye, Estonya, Malta, Polonya, Kıbrıs, Kuzey Makedonya, Tunus, Sırbistan, Cezayir ve Portekiz olmak üzere 14 ülke akran değerlendirmesinden yararlanmıştır (Avrupa Birliği Komisyonu, 2022).

Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi (Office on Drugs and Crime) tarafından da akran değerlendirmesi uygulamaları yapılmaktadır. Uygulama, taraf devletlerin Sözleşmeyi etkin bir şekilde uygulamalarına yardımcı olan bir örnek inceleme sürecidir. Görev tanımına göre, her Taraf Devlet, gözden geçirme döngüsünün her yılının başında kura ile seçilen biri aynı bölgesel gruptan olmak üzere iki akran tarafından gözden geçirilir. Mekanizmanın yol gösterici ilkeleri; şeffaf, verimli, müdahaleci olmayan, kapsayıcı ve tarafsızlık; herhangi bir sıralama olmaksızın, düşmanca olmayan ve cezalandırıcı olmayan; iyi uygulamaları ve zorlukları paylaşma fırsatları sunan; teknik, yapıcı işbirliğini teşvik etmektir. Gözden Geçirme Mekanizmasının ilk döngüsü 2010'da başlamıştır. Ayrıca, mekanizma uluslararası işbirliğini teşvik eder ve kolaylaştırır, konferansa taraf devletlerin sözleşmeyi uygulama ve kullanma konusundaki başarıları, iyi uygulamaları ve zorlukları hakkında bilgi sağlamaktadır (Birleşmiş Milletler, 2022).

OECD Kalkınma Yardım Komitesi, üyelerinin bireysel gelişim işbirliği çabalarının periyodik incelemelerini yürütmektedir. Her üyenin politika ve programları yaklaşık olarak dört veya beş yılda bir eleştirel olarak incelenmektedir. Her yıl beş üye incelenmektedir. Komite Akran'ın içinde bulunduğu kavramsal çerçeveyi geliştirmekten ve sürdürmekten sorumludur. Akran değerlendirmesi, "incelemeci" olarak atanan iki DAC üyesi tarafından yürütülmektedir. Politika ve programlarındaki ana gelişmeleri ortaya konmaktadır. Saha ziyaretleri, üyelerin nasıl uyguladıklarını değerlendirme amacıyla bizzat mahallinde yürütülür. Önce bir gözden geçirme toplantısı yapılır. Bu toplantıda, gözden geçirilen üyeden üst düzey yetkililer yanıt vermektedir (OECD, 2012:2).

Uluslararası ve bölgesel kuruluşların üye ülkeler ve kurumlar için geliştirdikleri izleme yöntemleri arasında yeralan ve değerlendirme takımlarının izleme ve akran değerlendirmesi uygulaması tutarlı, şeffaf ve tarafsız şekilde uygulanır ve karşılıklı fikir alışverişine dayanırsa değerlendirilen ülke ve kurum tarafından meşru olarak algılanabilir. Uluslararası kuruluşlar standartların üye ülkelerde ne ölçüde uygulanıp uygulanmadığını akran değerlendirmeleri ile

izler ve detaylı öneriler ve eleştiriler sunarak ülkeleri ve kurumları değişime uğratmayı hedeflerler (Didem, 2020:1).

Afrika Akran Gözden Geçirme Mekanizması (APRM), Afrika'nın Kalkınması için Yeni Ortaklık (NEPAD) Devlet ve Hükümet Uygulama Komitesi (HSGIC) Başkanları tarafından AU Üye Devletlerinin kendi yönetişim performanslarını gönüllü olarak kendi kendilerine izlemeleri için bir araç olarak 2003 yılında kurulmuştur. Afrika Akran Değerlendirme Mekanizması (APRM), siyasi istikrarı, hızlandırılmış alt-bölgesel ve kıtasal ekonomik entegrasyonu, ekonomik büyümeyi ve sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmek için Afrika devletleri arasında yönetimi sistematik olarak değerlendirmek ve gözden geçirmek için gönüllü bir inisiyatiftir. APRM'ye katılan üye Devletler, uluslararası yönetişim taahhütlerine uyumlarını bağımsız olarak gözden geçirmeyi kabul ederler. Performans ve ilerleme dört tematik alanda ölçülür: Demokrasi ve siyasi yönetim, ekonomik yönetişim ve yönetim, kurumsal yönetim, sosyo-ekonomik kalkınma. Her gözden geçirme, ilgili devletin belirlenen sorunları ele alması için ulusal bir eylem programına yol açar. Ulusal bir izleme organı, APRM Devlet ve Hükümet Başkanları Forumu toplantılarına sunulmak üzere ulusal eylem programının uygulanmasındaki ilerleme hakkında altı aylık ve yıllık raporlar hazırlar. Ülke inceleme raporları, APRM Forum akran incelemesinden sonra kamuya sunulur(Afrika Birliği, 2022).

Afrika Akran Değerlendirme Mekanizması (APRM) işleyen iyi uygulama örneklerine baktıktan sonra akran inceleme mekanizmaları için tasarım kriterleri üretmektedir.

Belirlenen kurumsal yapıya göre, tasarımının gerçekten olması için iyileştirilmesi gerekmekte ve akran değerlendirmesi yöntemi bu noktada iyi uygulama kriterlerinin yaygınlaşması için kullanılmakta olup APRM bu fonksiyonu icra etmektedir. Meslektaş incelemesi mekanizmaları, geniş bir yelpazenin parçası olduklarında en iyi sonucu verir. IMF ve OECD tarafından akran değerlendirmesi uygulamaları yapılmaktadır (Kanbur, 2004: 2,9).

Ontario Doktorlar ve Cerrahlar Birliği akran değerlendirmesi programları, meslektaş değerlendirme çalışmalarında, hatalar meslektaşlar tarafından belirtildiğinde doktorların iş ve işlemlerinde düzelmeler olduğunu göstermektedir (Choudhary, 2014: 61). Akran değerlendirmesi; öğrenme hatalarının erkenden tespit edilerek giderilmesinde ve öğrencinin mevcut durumu ile öğrenme hedefleri arasındaki boşluğun doldurulmasına yardımcı olmakta da kullanılan bir yöntemdir (Dündar, 2016:86). Performansı düşük olarak belirlenen personele zayıf oldukları alanlarda hizmet içi eğitim verilmesi, iş gücü verimliğinin artırılması yönünde olumlu olacaktır (Erbaş, 2015: 96-97). Akran değerlendirmesi meslektaşların birbirini değerlendirebileceği ve birbirinden öğrenebileceği bir yöntem olarak da kullanılmaktadır.

Esasında akran değerlendirmesinin dergilerde makale değerlendiren hakem uygulaması gibi meslektaş değerlendirmesi şeklinde bir de benzeri, dengi kurumların birbirini değerlendirmesi şeklinde olmak üzere iki şekilde uygulandığını görmekteyiz. Akran değerlendirmesinin hızla yaygınlaşacağı ve pek çok kurumda hızlı iyileştirmelere sağlanacağı söylenebilir. Özellikle iyi uygulama örneklerinin hızla öğrenilip uygulamaya konması açısından akran değerlendirmesi etkin bir yöntem olarak göze çarpmaktadır.

6.AVRUPA KOMİSYONU SİVİL KORUMA VE AFET RİSKLERİNİN YÖNETİMİ PROGRAMI AKRAN DEĞERLENDİRMESİ MODELİ ÖRNEĞİ

Avrupa Birliği Komisyonu Sivil Koruma ve Afet Risklerinin Yönetimi kapsamında yapılan akran değerlendirmesi çalışmasına Türkiye'den Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) katılım sağlamıştır. Bu çalışmada, AB Komisyonu tarafından akran değerlendirmesi çalışmaları için geliştirilen Rehberde; "akran değerlendirmesi", bir ülkenin "incelenen ülke" afet risk yönetimi/sivil koruma alanındaki performansının diğer ülkelerden uzmanlar ('inceleme yapan akran") tarafından eşit olarak incelendiği bir yönetişim aracı olarak

tanımlanmıştır. Süreç, deneyim alışverişine dayalıdır ve afet risk yönetimi ve sivil korumada politika iyileştirmelerini amaçlayan bağlayıcı olmayan tavsiyelerle sonuçlanır. Meslektaş incelemesi süreci,

- İyi uygulamaların değişimini kolaylaştırmak,
- Karşılıklı öğrenmeyi ve ortak anlayışı güçlendirmek
- Güvenilir tavsiyeler sunmak için etkili bir yol sağlar.

Akran değerlendirmesinde ilkeler:

- Gönüllülük
- Yeterli Düzeyde Bağlılık
- Katılımcılık ve Çok Paydaşlı Yaklaşım
- Değer Paylaşımı
- Karşılıklı Güven
- Tutarlılık, Karşılaştırılabilirlik ve Esneklik
- Bağımsızlık ve Güvenilirlik olarak sayılmıştır (AB Komisyonu, 2015: 3-5).

2015 yılında hazırlanan bu Rehbere göre; birden fazla akran değerlendirmesi uygulamasının yapılabilmesi için öncelikle bir proje yönetim ekibi oluşturulmalıdır. Proje yönetimi ekibi (AB Komisyonu, 2015: 5-7);

Hazırlık çalışmaları kapsamında; akran değerlendirme programı hakkında bilgi yaymak için bir web sitesi kurmak (www.eupeerreviews.eu), gözden geçirilen ülkeler için gözden geçirme çerçeveleri ve anketler üretmek, bir uzman çağrısının ardından aday gösterilen meslektaşlar hakkında bir genel bakış oluşturmak, gözden geçirilecek ülkeler ve seçilen akranlar ile günlük temasları kolaylaştırmak, tüm tarafları akran değerlendirme hazırlıklarının ilerleyişi hakkında güncellemek ve akran değerlendirmesi yapanlara hazırlık belgelerini sağlamak; ankete ve literatür taraması yoluyla toplanan bilgilere yanıt olarak incelenen ülke tarafından sağlanan materyal temelinde bir sentez raporu derlemek, diğer hususların yanı sıra, gözden geçirme sürecinde odaklanılacak temel unsurlar ve süreç hakkında akranları gözden geçirmek için brifing ve kılavuzlar sağlamak ve saha görevleri için gerekli tüm belgeleri ve analizleri hazırlamak; incelenen ülke ile işbirliği içinde misyonun gündemini ve zaman çizelgesini belirlemek; merkezde veya incelenen ülkede her inceleme için bir hazırlık toplantısı düzenlemek;

Görevler sırasında; misyonların her birine eşlik etmek ve sahada akran inceleme ekibine destek sağlamak, gündemin takip edilmesini sağlamak ve gerektiğinde, ek toplantılar düzenlemek ve/veya toplantıları yeniden planlamak için ev sahibi ülke ile koordinasyon sağlamak, toplantı tutanakları tutmak; akran gözden geçirenlerin görev raporunun hazırlanmasındaki rolleri ve taslak hazırlama süreci hakkında bilgilendirildiği sahadaki son gün bir sonuçlandırma toplantısı ve akran inceleme ekibinin bilgilendirilmesi,

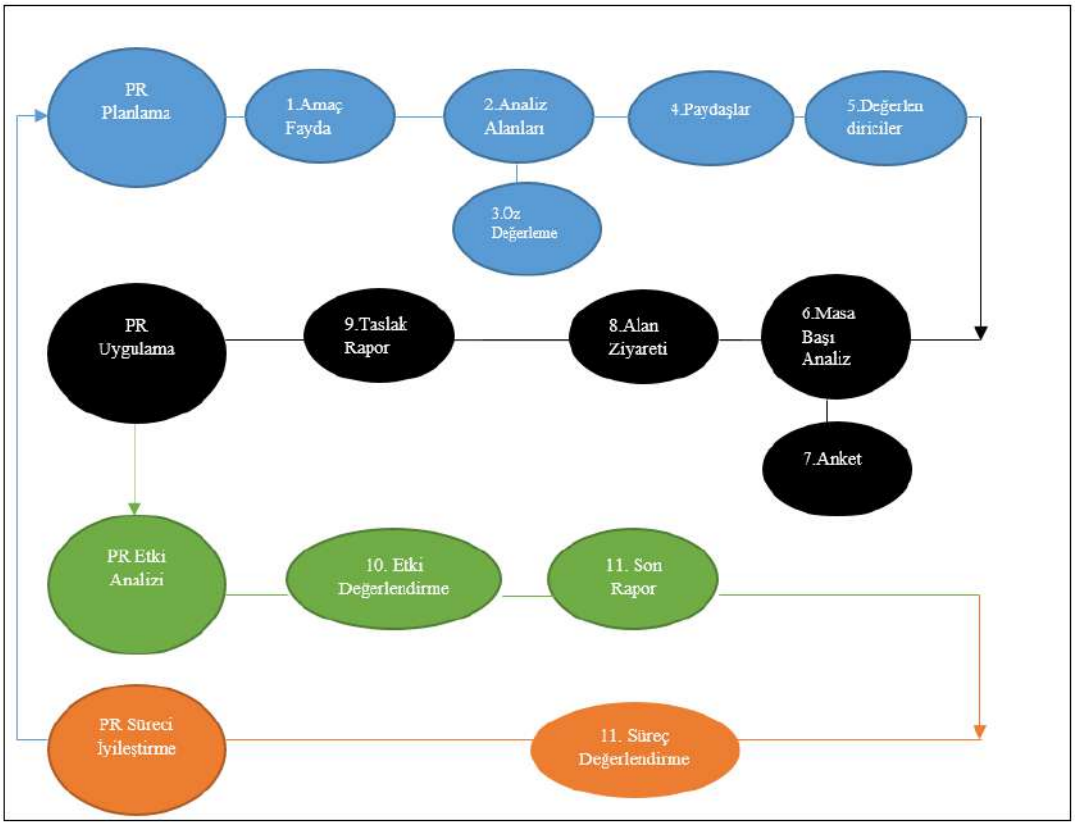
Görevlerden sonra: incelenen ülkelerin her biri için merkezde bir özet toplantısı ve ülkede bir çalıştay düzenlemek, tutarlı ve kapsamlı bir rapor geliştirmek amacıyla akran raporlarının içeriğinin sentezlenmesi ve doğrulanması, bilgilerin yayılması, belirlenen iyi uygulamaların bir envanterinin tutulması ve süreçten öğrenilen derslerin çıkarılması, meslektaş incelemesinin etkisinin değerlendirilmesi ve bir takip sürecinin kolaylaştırılması işlemleri ile inceleme yapan meslektaşların konaklama ve ulaşımının organize edilmesi, seyahat, konaklama ve harcırah için ilgili masrafların karşılanması ve gerektiğinde tercüman ücretlerinin de

karşılanması sağlama görevleri proje yönetim ekibi tarafından yürütülür (AB Komisyonu, 2015: 5-7).

AB Komisyonu tarafından Akran Değerlendirmesi Rehberi 2021 yılında revize edilerek yeniden yayımlanmıştır. Bu Rehbere göre akran değerlendirme ilkeleri (AB Komisyonu, 2021:12):

- Gönüllülük
- Şeffaflık
- Anonimlik
- Kanıta dayanma
- Güven ve konsensüs
- Kalite güvencesi şeklinde sayılmıştır.

Şekil 1'de AB Komisyonu tarafından 2021 yılında yayımlanan Akran Değerlendirmesi Rehberi İş Akış Şeması gösterilmektedir:



Şekil 1. AB Komisyonu Akran Değerlendirmesi İş Akış Şeması

Kaynak: AB Komisyonu, 2021:15

Şekil 1'e göre akran değerlendirmesi süreci, akran değerlendirmesi sürecinin planlanması, amaç ve faydaların belirlenmesi, ilgili alanların analizi ve kendi kendini değerlendirme, paydaşlar, değerlendiriciler, masabaşı değerlendirme ve araştırmalar, değerlendirme ziyareti, taslak rapor, akran değerlendirmesinin yapılması, etkilerin değerlendirilmesi, son rapor, süreç değerlendirmesi, akran değerlendirmesi sürecinin sürekli düzeltilmesi ve iyileştirilmesi aşamalarından oluşmaktadır.

Avrupa Birliği Komisyonunun 2021 yılında yayımladığı Akran Değerlendirme Rehberine göre;

Akran değerlendirmesi süreci (AB Komisyonu, 2021:13):

- Akran Değerlendirmesini Planlama
- Akran Değerlendirmesini Uygulama
- Akran değerlendirmesinin Etkisini Değerlendirme
- Akran Değerlendirme Sürecini iyileştirme ve Düzeltme ana süreçlerinden oluşmaktadır.

Planlamanın yapılması sürecinde, akran değerlendirmesinin ev sahibi ülkedeki amaçları ve faydaları belirlenir. Analiz alanlarının seçiminde, meslektaş incelemesinin amaçları, beklenen sonuçlar ve akran değerlendirmesinin tematik kapsamı ayrıntılı olarak belirtilir. Raporda vurgulanacak en iyi uygulama örneklerini seçme kriterleri üzerinde anlaşmaya varılır.

Öz değerlendirme sürecinde, ev sahibi ülke, kendi güçlü yönlerine ve yenilikçi uygulamalarına vurgu yaparak bir öz değerlendirme tamamlamayı seçebilir (ev sahibi ülkeden kendi risk yönetimi yeteneklerindeki zayıflıkları belirlemesi istenmez); kolaylaştırıcı, ev sahibi ülkeye bir öz değerlendirme anketi sunularak yapılandırılmış görüşmeler ve toplantılar yoluyla ev sahibi ülkeye faaliyette rehberlik edilir. Öz değerlendirme, analiz alanlarının seçimi veya çerçevesi hakkında bilgi verebilir.

Gözden geçirme sürecine dahil olacak paydaşlar, derinlemesine bir sosyal haritalama çalışması ve risk yönetimi yönetişiminin ön analizi ile belirlenir; belirlenen paydaşlar akran değerlendirmesinin kapsamı ve hedefleri hakkında bilgilendirilir ve akranlar tarafından bu amaçla aranan bilgileri sunmaya hazırlanır.

Akranlar, ev sahibi ülke ile üzerinde anlaşmaya varılan kriterlere dayalı olarak, akran değerlendirmesinin amacına ve kapsamına uygun uzmanlık ve bilgiye sahip akranları seçer.

Masa başı araştırması, proje yönetim ekibi rehberliğinde ev sahibi ülke ile üzerinde anlaşmaya varılan ve/veya bu ülke tarafından sağlanan belgeler kullanılarak kolaylaştırıcı tarafından yürütülür; gelecekteki akran değerlendirme raporuyla aynı ana temalar üzerinden yapılandırılmış bir ön masa raporu hazırlanır ve meslektaşların ev sahibi ülkedeki risk yönetimi uygulamaları ve yetenekleri hakkında bilgi edinmeleri için, akranlar tarafından hipotezleri formüle etmek ve vurgulamak ve onları akran incelemesi görevine hazırlamak için kullanılır.

Anketler, proje yönetim ekibi ve meslektaşlarının rehberliğinde kolaylaştırıcı tarafından organize edilir ve uygulanır; akran değerlendirmesinden önce verilerin toplanmasının bir parçası olarak uygulanır ve sonuçlar ön ülke raporunda özetlenir.

Akran Değerlendirmesi görevi, proje yönetim ekibi rehberliğinde ve ev sahibi ülke ile yakın işbirliği içinde kolaylaştırıcı tarafından lojistik olarak organize edilir ve hazırlanır; öncesinde bir brifing verilir: kolaylaştırıcı ve ev sahibi ülke ile fiziksel veya sanal bir toplantı/çalıştay yapılır, gündemin hazırlandığı ve ev sahibi ülke ile önceden üzerinde anlaşmaya varıldığı ardışık 10-14 gün sürer; ev sahibi ülkenin risk yönetimi yetenekleri hakkında daha derin bilgiler toplamaya hizmet eder ve çalıştaylar, görüşmeler, bilgilendirme oturumları ve saha gezileri içerir; kolaylaştırıcının bir taslak raporun sonuçlandırılması için daha fazla analiz edilmek üzere merkezi bir havuzda topladığı bir dizi tutanak, kayıtlar ve diğer görsel-işitsel materyaller ile sonuçlandırılır.

Taslak Rapor, akranlar ve kolaylaştırıcı tarafından akran incelemesinden sonra önceden belirlenen süre içinde tamamlanır ve başlangıçta tavsiyeler olmaksızın ev sahibi ülke ile paylaşılır; ev sahibi ülke ve paydaşlardan alınan yorumlara göre daha da revize edilir; önerilerle tamamlanır ve daha fazla yorum için ev sahibi ülke ile paylaşılır; varsa akran değerlendirmesi sürecinin ön etkilerinin değerlendirilmesi ile birlikte sonuçlandırılır.

Akran Değerlendirmesinin etki değerlendirmesinde; akran değerlendirmesinin etkilerinin ve faydalarının değerlendirilmesi ele alınır; iki kez tamamlanır, ilki inceleme ziyaretinden kısa bir süre sonra akran inceleme sürecinin potansiyel etkilerine odaklanılır ve ikinci kez daha sonra (örneğin bir yıl sonra) tavsiyelerin ne ölçüde dikkate alındığını ve uygulandığını değerlendirmek için tamamlanır.

Nihai Rapor, akranlar ve ev sahibi ülke ile üzerinde anlaşılan versiyona dayalı olarak kolaylaştırıcı tarafından üretilir; mümkün olduğunda, nihai rapor, kolaylaştırıcı ve ev sahibi ülke tarafından lojistik olarak hazırlanan özel bir etkinlik sırasında proje yönetimi tarafından ev sahibi ülkeye teslim edilir; belirli hedeflere bölünmüş ve tanımlanmış bir zaman çizelgesiyle ilişkilendirilmiş ölçülebilir ve pragmatik tavsiyeler içerir. Uygunsa, spesifik incelemeye bağlı olarak, akranların kendi ülkelerinden gelen iyi/en iyi uygulama örneklerini içerir.

Akran değerlendirmesi süreç değerlendirmesinde; ev sahibi ülkenin temsilcilerini, paydaşları ve akranları içerir ve henüz tamamlanan akran gözden geçirme sürecinin algılanan güçlü ve zayıf yönlerini ele alır; bir sonraki gözden geçirme süreci/program döngüsü için dikkate alınacak iyileştirmeler önerir, anket, mülakat ve çalıştay verilerini yönetmek, analiz etmek ve sonuçları raporlamak önem taşımaktadır.

Yöntem ve araçlar bölümünde anket, mülakat ve çalıştaylar ve yerinde ziyaret ve inceleme ile yerinde değerlendirme yöntemlerine değinilmiştir. Buna göre, Mülakatlar, gerçekleri bulma, doğrulama veya açıklığa kavuşturma ve aynı zamanda görüş toplama araçlarıdır. Görüşmeler, açık veya kapalı soru setleri kullanılarak yapılandırılmamış veya (yarı) yapılandırılmış olabilir. Görüşme zaman alıcı ve maliyetlidir ve başarısı görüşmecinin iletişim becerilerine bağlıdır. Tercihen, görüşmeler kaydedilir, kopyalanır ve özetlenir, gerektiğinde görüşülen kişilerin anonimliği korunur.

Çalıştaylar, kolaylaştırıcı tarafından ev sahibi ülke, akranlar ve paydaşlar ile işbirliği içinde düzenlenir ve farklı şekillerde olabilir.

Ev sahibi ülke ile saha/yerinde ziyaretler planlanır ve kolaylaştırıcı tarafından lojistik olarak desteklenir. Ziyaretler, risk yönetimi operasyonlarından kişisel deneyim ve analiz alanlarının derinlemesine araştırılmasını sağlar (AB Komisyonu, 2021:15-17).

SONUÇ

Ülkelerin kamu yönetimi sistemleri ve kamu kurumları arasında karşılaştırma yapılmasına, bir ülkede kamu hizmetlerinin zamanında ve kaliteli şekilde sunulmasında sorunlar ortaya çıkması nedeniyle kamuoyu zorlaması olabileceği gibi uluslararası kamuoyunca benimsenen bir ortak paydanın bir devlete dayatılması, küreselleşmenin bir sonucu olarak dış ülkelerde meydana gelen bir değişiklik ya da uluslararası kuruluş ya da uluslararası sermaye gruplarının yönlendirmeleri de neden olabilmektedir. Küreselleşme uluslararası kuruluşlar aracılığıyla yaygınlaşmakta, uluslararası kuruluşlar kamu yönetimi sistemleri dahil her olgunun karşılaştırılmasını beraberinde getirmekte ve karşılaştırmayı kolaylaştırmaktadır. Uluslararası kuruluşlar yayımladıkları istatistiksel verilerle üyelerini devamlı olarak bir karşılaştırmaya tabi tutarlar. Üyeler de bu anlamda uluslararası kuruluşun diğer üyeleri ile kendilerini devamlı karşılaştırmaya ve diğerleri hakkında da bilgi sahibi olmaya zorlanırlar.

Küreselleşme, kültürler ve insanlar arasında bilgi ve kültür alışverişinin artmasına neden olmaktadır. Değişime ve dünya ile bütünleşme sürecine direnen ülkeler yalnızlaşmakta, soyutlanmakta ve uluslararası toplum önünde baskılara ve hatta yaptırımlara maruz kalabilmektedirler. Yine küreselleşme, milli güvenlik, sosyal politikalar ve milli kimliğin korunması gibi kamu politikalarında değişime neden olmaktadır. Bunun nedenlerinden birisi güvenlik açığıdır. Bir devlet güvenliğini tek başına sağlayamayacağı endişesiyle uluslararası kuruluşların desteğine ihtiyaç duyabilmektedir.

Küreselleşme, artan uluslararası ilişkiler ile birlikte uluslararası kuruluşları beslemekte, uluslararası kuruluşlar da üyeler arasında doğal olarak kamu yönetimi ve diğer alanlarda karşılaştırma yapmaktadırlar. Uluslararası kuruluşlar kamu yönetimi karşılaştırmalarını olumlu yönde etkilemektedirler. Zira Bilgi Çağı olarak adlandırılan, küreselleşmenin dünyayı küçülttüğü içinde bulunduğumuz dönemde, küreselleşme, bilgi toplumu ile bilgi ve iletişim daha da önem kazanmaktadır. Bilgi toplumu çağında bilginin ve iyi uygulama örneklerin hızla yayılması kaçınılmazdır. Bu trendi en hızlı yakalayan devletler ve kamu yönetimi sistemlerinin diğerlerine göre yarışa daha önde gireceği açıktır. Bu nokta da uluslararası kuruluşların etkisi ön plana çıkmaktadır. Globalleşen dünyanın en etkin araçlarından biri uluslararası kuruluşlar ve üye ülkeler, kamu kurumlarını karşılaştırma aracı olarak akran değerlendirmesi (peer review) yöntemini kullanmaktadırlar. Esasında akran değerlendirmesinin dergilerde makale değerlendiren hakem uygulaması gibi meslektaş değerlendirmesi şeklinde bir de benzeri, dengi kurumların birbirini değerlendirmesi şeklinde olmak üzere iki şekilde uygulandığını görmekteyiz.

Kamu yönetimi karşılaştırma tekniklerinden bir tanesi örnek olay yöntemidir. Kamu yönetiminde karşılaştırma faktörlerinden birisi kurumların karşılaştırılmasıdır. Kamu yönetiminde karşılaştırma yöntemleri arasında yeralan "Örnek Olay Yöntemi" ve "Yoğunlaştırılmış Karşılaştırmalar" tekniklerinin; kamu yönetimi karşılaştırmalarında karşılaştırılan faktörlerden "Kurumların Karşılaştırılması" faktörü kullanılarak yapılan "Akran Değerlendirmesi" uygulamasının farklı ülkelerin kamu kurumları arasında iyi uygulama örneği ve tecrübe paylaşım uygulaması olarak dikkat çekmektedir. Uluslararası kuruluşların farklı devletlerin kamu kurumlarının birbirleri ile karşılaştırılması çalışmalarını kolaylaştırdığı, akran değerlendirmesi (Peer Review) yönteminin kamu yönetimi reformu çalışmalarında kullanılabilecek kamu yönetimi karşılaştırma araçlardan biri olduğu, uluslararası kuruluşlardan bağımsız olarak da bir devletin kendi kurumları arasında da akran değerlendirmesi çalışmaları yapılabileceği, özellikle iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması amacıyla bu örneğin sahibi kurum tarafından benzer ve muadil kurumlarda akran değerlendirmesi yapılmasının kurumlar arası karşılıklı öğrenme açısından faydalı olacağı, bu noktada çalışmada ayrıntılı olarak incelenen Avrupa birliği komisyonu akran değerlendirme rehberlerinden gelecekteki akran değerlendirmesi çalışmalarında yararlanılabileceği sonucuna varılmıştır. Uluslararası kuruluşların, devletin ve kamu yönetimlerinin modernleşmesinde, ele alınan bütün unsurlar çerçevesinde kamu yönetimi sistemlerinin geliştirilmesi anlamında etkisi olmaktadır. Tabii ki kamu yönetimi sistemleri karşılaştırılırken her ülke ve kamu yönetimi sisteminin içinde bulunduğu ülkenin kendi kimliği, kültürü, milli kamu politikaları ile Devlet sırlarının korunması da kesinlikle göz önünde bulundurulmalıdır.

KAYNAKÇA

AB Başkanlığı (2022). *AB Yapısı ve İşleyişi*, 4 Şubat 2022 tarihinde https://www.ab.gov.tr/3.html adresinden alındı.

AB Komisyonu (2015). *Programme For Peer Reviews in The Framework of EU Cooperation On Civil Protection And Disaster Risk Management 2015-2016*, *Guidelines For Peer Review V 1.2*. 22 Şubat 2022 tarihinde https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/peer-review-programme_en adresinden alındı.

AB Komisyonu (2021), *Peer Review Guideline*, 22 Mart 2022 tarihinde peer review - _guidelines_sep_2021.pdf (europa.eu) adresinden alındı.

AB Komisyonu (2022). *Akran Değerlendirme (Peer Review Programı)*, 4 Şubat 2017 tarihinde https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/peer-review-programme_en adresinden alındı.

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

Afrika Birliği, (2022). *Afrika Akran Değerlendirme Mekanizması*, 4 Şubat 2022 tarihinde https://au.int/en/aprm adresinden alındı.

ALTINTAŞ, H. (2006). *KEİB Karadeniz Ekonomik İşbirliği.* Editör: Çalış, Şaban H; Akgün, Birol; Kutlu, Önder. *Uluslararası Örgütler ve Türkiye (Kitap).* Konya: Çizgi Kitabevi.

BAYRAMOĞLU, S. (2005). *Yönetişim Zihniyeti, Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Birleşmiş Milletler (BM), (2022). *Akran Değerlendirmesi Uygulaması*, 4 Şubat 2022 tarihinde https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/implementation-review-mechanism.html adresinden alındı.

BÜYÜKBAŞ, H. (2006). *Şanghay İşbirliği Örgütü*. Editör: Çalış, Şaban H; Akgün, Birol; Kutlu, Önder. *Uluslararası Örgütler ve Türkiye* (Kitap). Konya: Çizgi Kitabevi.

CHOUDHARY, G.B. (2014). "A Study on Employee Performance Appraisal in Health Care",*Asian Journal of Management Sciences 02 (03 (Special Issue)*.

COŞKUN, V. (2009). *Küreselleşmenin Ulus Devlete Etkileri*. Ankara: Liberte Yayınları.

ÇALIŞ, Ş.H.; BAĞCI, Ş.; KUTLU, Ö. (2006). Avrupa Birliği: Tarihi, Kurumları ve Niteliği, Editör: Çalış, Şaban H; Akgün, Birol; Kutlu, Önder, *Uluslararası Örgütler ve Türkiye*, Konya: Çizgi Kitabevi.

ÇALIŞ, Ş.H; KAN, K. (2006). Birleşmiş Milletler, Editör: Çalış, Şaban H; Akgün, Birol; Kutlu, Önder. *Uluslararası Örgütler ve Türkiye,* Konya: Çizgi Kitabevi.

ÇALIŞ, Ş.H. (2006). Uluslararası Örgütler: Tanımların, Yaklaşımların ve Tarihin Alacakaranlığı, Editör: Çalış, Şaban H; Akgün, Birol; Kutlu, Önder. *Uluslararası Örgütler ve Türkiye,* Konya: Çizgi Kitabevi.

D-8 Resmi web sayfası, D-8, 4 Şubat 2022 tarihinde https://developing8.org/about-d-8/brief-history-of-d-8/ adresinden alındı.

DÜNDAR, M.S. (2016). *Akran Değerlendirmesinin Uzaktan Eğitimde Kullanımı ve Akademik Başarıya Etkileri*, Yüksek Lisans Tezi, On Dokuz Mayıs Üniversitesi.

ERBAŞ, M.S. (2015). *Kamu Kurumları ve Kalkınma Ajanslarında İç Kontrol Sistemi ve Akreditasyon,* Konya: Çizgi Yayınevi.

ERSOY, H. (2006). D-8'ler Modern Cumhuriyetin Doğu Arayışı*,* Editör: Çalış, Şaban H; Akgün, Birol; Kutlu, Önder. *Uluslararası Örgütler ve Türkiye*, Konya: Çizgi Kitabevi.

GÜLER, B.A. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*. Ankara: TODAİE Yayın. No:266.

GÜLTAN, S. (2003). *Bilgi Toplumu Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

HASGÜLER, M.; ULUDAĞ, M.B. (2004). *Devletlerarası ve Hükümetler Dışı Uluslararası Örgütler*. Ankara: Nobel Yayın.

KANBUR, R. (2004). The Afrıcan Peer Revıew Mechanısm (Aprm): An Assessment Of Concept And Desıgn, *WP 2004-01 January 2004*, Working Paper Department of Applied Economics and Management Cornell University, Ithaca, New York 14853-7801 USA.

KARAGÜL, M. (2011). *Uluslararası İktisadi Örgütler ve Azgelişmiş Ülkeler* (*2. Baskı).* Ankara: Nobel Yayın.

KARLUK, R. (2014). *Küreselleşen Dünyada Uluslararası Kuruluşlar*. İstanbul: Beta Yayın.

KUTLU, Ö. (2012). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi (2. Baskı).* Konya: Çizgi Kitabevi.

NALBANT, A. (1997). *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: Yapı Kredi Yayıncılık.

OECD, Development Assistance Committee (Kalkınma Yardım Komitesi) (2012). *Peer Review Report*, 4 Şubat 2022 tarihinde https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/50155818.pdf adresinden alındı.

ÖĞÜT, A. (2012). *Bilgi Çağında Yönetim. 5. Baskı,* Konya: Nobel Yayın.

PAGANİ, F. (2002). Peer Review As A Tool For Co-Operation And Change-An Analysis Of An OECD Working Method; *African Security Review*, Vol: 11, No. 4, 15 Mart 2022 tarihinde https://journals.co.za/doi/pdf/10.10520/EJC47080 adresinden alındı.

PARASIZ, M. İ. (2012). *Uluslararası Mali ve Ekonomik Kuruluşlar*. Bursa: Ezgi Kitabevi.

Pıerson, Christhopher. (2004). *Modern Devlet.* Çeviri: Kutluğ, Neşet; Erdoğan, Burcu. İstanbul: Chiviyazıları Yayınevi.

REYHAN, C. (2007). *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare*. Ankara: İmge Kitabevi.

SOYALTİN, D. (2020). Uluslararası ve Bölgesel Yolsuzlukla Mücadele Rejimlerinde Yaptırım ve Sosyal Baskı: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(1), 61-77.

STİLMAN, R. (2000). *Public Administration, Consepts and Cases.* Boston: Mifflin Company.

TERZİOĞLU, S.S. (2013). *İslam İşbirliği Teşkilatının Niteliği, Kişiliği, Temel Amaç ve İlkeleri*. Ankara: Adalet Yayınevi.

UYSAL, D. (2006). OECD Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü. Editör: Çalış, Şaban H; Akgün, Birol; Kutlu, Önder. *Uluslararası Örgütler ve Türkiye (Kitap).* Konya: Çizgi Kitabevi.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KALİTE ANLAYIŞININ TEMELLERİ ÜZERİNE TEORİK BİR ARAŞTIRMA

İslam KÖSEOĞLU[1], Doğan PEKER[2]

ÖZET

Kamu kesimi tarafından sunulan hizmetlerde kalite anlayışı kamu yönetimindeki paradigma değişimi özel sektörün de öncülük etmesiyle son elli yılda önemli bir mesafe almıştır. Küreselleşmenin etkisi, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle beraber yönetim anlayışındaki bu değişim gelişmiş batı ülkelerinden dünyanın birçok ülkesine yayılmıştır. Türk kamu yönetimi açısından bakıldığında başta 1982 Anayasası olmak üzere çeşitli dönemlerde yapılan reform çalışmalarında ve reform niteliğindeki kanunlarda kalite vurgusu sürekli olarak yapılmıştır.

Bu araştırmanın amacı, Türk kamu yönetiminde kalite anlayışının temel dayanaklarını teorik açıdan incelenerek ortaya koymaktır. Araştırmanın genel çerçevesi ise kalite kavramının tanımı, kamu yönetimindeki değişime paralel olarak kalite algısındaki değişim, Türk kamu yönetiminde kalite anlayışının temelleri, uygulamada yaşanan sorunlar, sonuç değerlendirmesi ve öneriler ekseninde oluşturulmuştur. Bu bağlamda araştırmanın incelenmesinde başta 1982 Anayasası, 657 Devlet Memurları Kanunu, 4374 Sayılı Kamu İhale Kanunu, 4375 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 Nolu Kararname, kamu yönetiminde çeşitli dönemlerde yapılan reform çalışmaları ve bu alanda yapılmış bilimsel çalışmalar temel veri olarak kullanılmıştır.

Araştırma sonucunda, kalite kavramının kamu hizmetlerinin sunumunda önemli bir unsur olduğu kurum kapasitesinin en uygun düzeyde, kamu kaynaklarının etkin ve verimli şekilde kullanılması için kalite algısının tüm kamu çalışanlarına benimsetilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. Ayrıca kalite anlayışının geliştirilmesi konusunda merkezi ve yerel düzeydeki tüm kamu idareleri ve paydaşların birlikte hareket etmesi, bürokrasinin azaltılması, bilgi ve iletişim teknolojilerinden azami derecede yararlanılması gerektiği şeklinde öneriler sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Türk kamu yönetimi, kamu hizmeti, kalite, değişim.

A THEORETICAL RESEARCH ON THE FOUNDATIONS OF QUALITY APPROACH IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT

The understanding of quality in the services provided by the public sector has taken a significant leap in the last fifty years, with the paradigm shift in public administration and the private sector leading the way.

The effect of globalization, along with the development of information and communication technologies, this change in the understanding of management has spread from developed western countries to many countries of the world. From the point of view of Turkish public administration, the emphasis has been on quality in the reform studies and reform laws made in various periods, especially in the 1982 Constitution.

This research aims to reveal the basic foundations of the understanding of quality in Turkish public administration by examining them from a theoretical perspective. The general framework of the research is the definition of the concept of quality, the change in the perception of quality in parallel with the change in public administration, the foundations of the understanding of quality in Turkish public administration, problems in practice, and it was created based on result evaluation and recommendations. In this context, in the examination of the research, especially the 1982 Constitution, 657 Civil Servants Law, Public Procurement Law No. 4374, Public Procurement Contracts Law No. 4375, 5018 Public Financial Management and Control Law, Metropolitan Municipality Law No. 5216, Law on Special Provincial Administration No. 5302, Municipal Law No. 5393, Decree No. 1 on the Presidency Organization, reform studies carried out in various periods in public administration and scientific studies in this field were used as primary data.

As a result of the research, quality is an essential element in delivering public services, the most appropriate level of institutional capacity. It has been concluded that all public employees should adopt the perception of quality to use public resources effectively and efficiently. In addition, all public administrations at central and local levels and Suggestions were made that stakeholders should act together, bureaucracy should be reduced, and information and communication technologies should be utilized to the maximum extent.

Keywords: Turkish public administration, public service, quality, change.

1. GİRİŞ

Kamu yönetiminde 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren başlayan değişim 1980'li yıllardan sonra başta İngiltere ve ABD olmak üzere hız kazanarak gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede etkili olmuştur. Kamu yönetiminde gerçekleşen bu paradigma değişimi kendisini idari, ekonomik, hukuk ve daha birçok alanda hissettirmiştir. Bu bağlamda değişimlere öncü ülkeler olarak İngiltere ve ABD yukarıda sayılan alanlarda örnek modeller ortaya koymuştur. Bu modellerin birçoğu kamu hizmetlerinin sunumunda kaliteyi merkeze alarak etkinliğe ve verimliliğe odaklanarak mevcut kaynaklardan en yüksek faydayı sağlamayı amaçlamaktadır.

Kamu yönetiminde paradigma değişimi devletleri hantal yapıdan minimal yapıya dönüştürmüştür. Devletin yerine getirdiği görevler iç ve dış güvenliği sağlamak, adalet hizmetlerini yerine getirmek ve özel sektörün üretmediği veya üretemediği toplumsal- sosyal faydası yüksek olan mal ve hizmetlerin üretimini sağlamaktır. Bu bağlamda minimal devlet anlayışı kamu yönetiminin yerine getirdiği birçok hizmeti serbest piyasaya bırakmıştır. Fakat diğer taraftan kamu harcamalarını iktisadi ve sosyal yapıdaki değişimler, savaş ve savunma harcamalarındaki artış, nüfus ve şehirleşmenin artışı ve bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler vb. birçok nedenle artırmıştır (Pehlivan, 2013: 69- 72).

Yukarıdaki gelişmeler bağlamında kamu yönetimi özel sektör tarafından uygulanan metotları kamu yönetimine uyarlayarak mal ve hizmetlerin daha kaliteli üretilmesi hedeflenerek kamu yararı artırılmak amaçlanmıştır (Çevik, 1998: 385- 386). Özel sektöre ait yöntemlerin kamu yönetiminde uygulanması çeşitli yönlerden eleştiriler almıştır. Özel sektörün kar maksimizasyonu, talebe göre üretim, personel yapısı ve yönetimi, maliyetler ve karar vericiler gibi noktalarda kamu yönetiminden ayrılması bu eleştirilerin odağı olmuştur (Eryılmaz, 2018: 332- 333).

Kamu yönetiminde kalite uygulamaları büyük oranda toplam kalite yönetimi ilkeleri üzerinde kurulmuştur. Toplam kalite yönetimi, mal ve hizmet üretimindeki tüm süreçlerin tam katılım yoluyla daha iyi hale getirilmesi, müşteri tatmini ve bağlılığını sağlanması amacıyla organizasyonda sürekli gelişmeye dayanan ve müşteri istek ve taleplerini her şeyin üzerinde tutmaya çalışan bir kaliteyi tüm faaliyetlerde merkeze alan bir yaklaşımdır (Özer vd., 2019: 33).

Kamu yönetiminde kalite anlayışının gelişmesine önemli derecede katkı sağlayan toplam kalite yönetimi anlayışı, vatandaş odaklı olma, sürekli gelişme, tam katılım ve sorumluluk paylaşımı, yönetimin sorumluluğu, insana önem verme ve kaliteye önem verme gibi ilkelerin kamu kesiminde kullanılmasına imkân sağlamıştır (Sarıbıyık, 2002: 2).

Bu çalışmada Türk kamu yönetiminde kalite anlayışının temelleri ele alınmıştır. Kamu yönetiminde kaliteyi yükselten birçok unsur vardır. Bunların temel taşını kamu yönetimi mevzuatı içinde yer alan doğrudan ve dolaylı bir şekilde kaliteyi yükseltmeye yönelik düzenlemeler oluşturur. Kamu yönetiminde kaliteyi artırmaya yönelik bu düzenlemeler ayrıca kaliteyi artıran diğer unsurlarında yerine getirilmesine kolaylık sağlar. Bu bağlamda bu çalışmada başta 1982 Anayasası olmak üzere Türk kamu yönetimini genel itibariyle ilgilendiren reform niteliği taşıyan düzenlemeler incelenerek Türk kamu yönetiminde kalite olgusunun temel düzeyi teorik olarak ortaya konulmuştur. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kalite kavramının kavramsal çerçevesi ele alınmıştır. İkinci bölümde Türk kamu yönetimine yönelik kaliteyle ilgili mevzuat incelenmiş olup son bölümde ise sonuç ve önerilerden oluşmaktadır.

2- KALİTE KAVRAMI

Küresel dünyada rekabete dayalı ekonomik sistem, üretilen mal ve hizmetlerin kalitesinde sürekli olarak daha iyiye doğru geliştirme ihtiyacı doğurmuş ve bu sebeple kalite konusunda birçok tanımlama yapılmıştır. Bu tanımlamalar kalite konusunda küresel düzeyde kalite standartları geliştirmiş olan öncü kuruluşların çalışmalarında, özel sektör araştırmalarında, bu konuda kişi ve kurumlar tarafından yapılan akademik çalışmalarda ve sözlüklerde yer almaktadır (Özer vd., 2019: 29). Aşağıda bu tanımlamaların bazılarına yer verilmiştir.

- Kalite, kökeni Fransızca "qualite" olan TDK'ye göre; Türkçe karşılığı niteliktir (www.tdk.gov.tr, 2022). Kalitenin isim olarak karşılığı nitelik iken, sıfat anlamı ise üstün nitelik olduğunu görülmektedir. Kalite tek kullanıldığında nitelik anlamı taşıdığını başka kelimeler ile kullanıldığı zaman ise önüne geldiği kelimenin niteliği yani kalitesi anlamına gelir.
- Kalite, bir mal ya da hizmetin belirli bir gerekliliği karşılayabilme yeteneklerini ortaya koyan karakteristiklerin bütünüdür (ABD Kalite Kontrol Derneği- ASQC).
- Kalite, mal ya da hizmeti en ekonomik şekilde üreten ve tüketici isteklerine cevap veren bir üretim sistemidir (Japon Sanayi Standartları Komitesi- JIS).
- Kalite, bir mal ya da hizmetin belirlenen ya da doğabilecek ihtiyaçları karşılama kabiliyetine dayanan özelliklerin toplamıdır(ISO 9005).
- Kalite, bir malın ya da hizmetin tüketicinin isteklerine uygunluk derecesidir (Avrupa Kalite Kontrol Organizasyonu- EOQC).
- Kalite, en ekonomik, en kullanışlı ve tüketiciyi daima tatmin eden ürünü geliştirmek, tasarımı yapmak, üretmek ve satış sonrası hizmetlerini vermektir (Dr. K. Ishıkawa).

Kaliteye yönelik uygulamaların arka planında "Toplam Kalite Yönetimi (TKY)" anlayışının getirdiği ilke ve prensipler yer almaktadır. Bu bağlamda toplam kalite yönetimi kavramı ve tarihsel arka planı üzerinde durulması gerekmektedir.

TKY; "Bir organizasyonda üretilen mal ve hizmetlerin niteliklerinde sürekli bir iyileştirmeyi sağlamak amacıyla, yönetimin ve organizasyondaki çalışanların birlikte hareket ederek bilgi ve becerilerini bu amaca yönlendirdikleri bir tür katılmalı yönetim sürecidir" (Bozkurt ve Ergun, 1998: 233).

TKY'nin arka planı incelendiğinde ilk kez ABD 1940'larda Deming, Juran ve Feigenbaum'un sanayide mal ve hizmetlerin kalitesinin artırmak için gündeme getirdiği fakat II. Dünya savaşının çıkması ile bu ülkede pek gelişme göstermeyen hareket savaş sonrası

Japonya'da kalkınmada ses getiren hareket oldu. Bir başka ifade ile "Japon mucizesi" ile de anılmaktadır (Özer,2011:189).

TKY, 1970'lerden sonra küreselleşen dünyada hızlı gelişen teknolojiler, petrol krizi, refah devletinin bütçelere getirdiği ağır yükler, halkın ve bireyin beklentilerinin artması ve kamu hizmetlerinin çeşitliliğinin artması gibi sebepler klasik kamu yönetimi anlayışından yönetişim (governance) anlayışına doğru bir evirilmeye neden olmuştur. Bu değişimle beraber TKY'nin getirmiş olduğu yenilikler önce özel sektörde bir süre uygulandıktan sonra kamu kesimi tarafından da benimsenip uygulanmıştır (Nohutçu,2008:295). Kamu kesiminde TKY'ye geçmenin birçok nedeni vardır. Bunlardan TKY'ye geçişi tetikleyen ilk dört neden şu şekildedir: ilki "değişimin gerekliliği" olarak karşımıza çıkmaktadır. Küresel düzeyde yaşanan hızlı değişim özel sektörle kamu yönetimi arasında kalite farkını artırmıştır. Özel sektörde başarıyla uygulanan TKY uygulamalarına kamu kesiminin kayıtsız kalmaması sosyal sorumluluk olarak görülmektedir. Bu bağlamda kamu yönetiminde mal ve hizmet sunumunda istenilen seviyeye gelinmesi için TKY uygulamalarına geçilmesi zorunluluk haline gelmiştir. İkinci neden iste vatandaşların kamu kesimi tarafında sunulan hizmetlerin kalitesine yönelik artan endişeleridir. Vatandaş odaklı mal ve hizmet sunmak lüks olarak değil normal bir beklenti haline gelmiştir. Vatandaş- devlet etkileşimi açısından TKY uygulamalarına geçilmiştir. Üçüncü neden ise 1980'li yıllardan sonra artan neo liberal politikalar beraberinde özelleştirmeye yönelik baskıları artırması TKY uygulamalarına geçişi hızlandırmıştır. Dördüncü neden ise ekonomik sebeplerle kamu kaynaklarının azalması dolayısıyla kurumları bütçelerini kullanma konusunda tasarrufa ve verimliliğe yöneltmesi TKY'ye geçişin bir başka sebebidir (Balcı, 2005: 199- 200).

TKY'nin kamu yönetiminde uygulanmasına yönelik iki farklı eleştiri ortaya atılmıştır. TKY kuramcılarından Deming'in özel sektör patentli olan TKY'nin kamu sektörüne de uygulanabilirliği ile görüşüne karşı; iki temel eleştiri öne sürülmüştür. Bu eleştirilerden ilki TKY'nin kamu sektöründe uygulanabileceğini savunurken, diğeri ise özel sektör patentli olması nedeniyle uygulanamayacağı fikrini savunmaktadırlar. Ayrıca birinci gruptakiler uygulamada dikkat edilmesi gereken noktaların olduğunu bunların; özel sektör değerlerinin ve perspektifinin genişletilmesini, kamusal yararın çoğaltılacağını da iddia etmişlerdir (Nohutçu,2008:296).

TKY 1980'lerden sonra dünyanın birçok ülkesinde keşfedilmeye başlandı ve günümüzde halen önemini korumaktadır. Özellikle özel sektör mantığında "rekabet" kavramı ile yoğun ilgi topladığını küreselleşmenin etkisi, teknolojik gelişmeler bu uygulamayı sadece özel sektörde değil aynı zamanda kamu sektöründe de zorunlu kılıyordu. Ancak TKY'nin gelişmiş ülkelerde uygulama sonucu, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerdeki uygulama sonuçları karşılaştırıldığında farklı sonuçlar ortaya çıktığı gözlemlenmiştir (Balcı, 2005: 198).

3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KALİTE ANLAYIŞININ TEMELLERİ

Türk kamu yönetiminde kalite olgusu mevzuat açışından incelendiğinde bu konuda yapılan düzenlemelerin zamana yayıldığı görülmektedir. Kamu yönetiminde hedeflenen verimlilik, etkinlik ve vatandaş memnuniyeti düzeyine ulaşmak için ilk olarak çeşitli yasal düzenlemeler başta kanun koyucu olmak üzere ilgili mercilerce yapılmak zorundadır. Kamu yönetiminde kalite anlayışının yerleşmesi için mevzuat dışında da öne çıkan birçok çalışma vardır. Fakat ilk adım olarak ihtiyaçlara, değişimlere ve taleplere cevap veren bir yasal alt yapının oluşturulması gerekmektedir. Bu başlık altında başta 1982 Anayasası olmak üzere Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle beraber kamu yönetiminde kaliteye yönelik düzenlemelere kadar yapılan ilgili mevzuat ele alınmıştır.

3.1. Anayasada Kalite Kavramı

Kalite kavramı her şeyden önce nitelik, üstün nitelik gibi yönler şeklinde ele alınırken, TKY'nin literatüründe kazandırdığı bazı kavramlarda kaliteyi çağrıştırmaktadır. Özellikle yönetişim veya müşteri odaklı üretim veya hizmet anlayışı kamu yönetimini de bu yönde kavramları mevzuata almalarına neden olmuştur. Verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık, müşteri (vatandaş) memnuniyeti, toplumsal katılım, erişim, gibi kavramlar mevzuata girmeye başlamıştır. Bu açıdan bakıldığında kalite kavramı mevzuatta direkt geçmese de hizmetin verimliliği, sürekliliği, vatandaş memnuniyeti açısından mevzuatı taramak daha anlamlı olduğu görülmektedir. Normlar hiyerarşisine göre ilk olarak 1982 Anayasası ele alınmıştır.

Vatandaşa hizmet sunma bağlamında, öncelikle yürütme erkinin incelenmesi gerekir. Anayasanın yürütme ile ilgili maddeleri şöyledir. 123. madde idareyi tanımlarken idareyi bir bütün olarak ele alması, hem merkezi hem de yerel yönetim olarak alması verimlilik ve tüm vatandaşlara hizmet sunması, süreklilik ve kalitenin oluşması açısından önemlidir. Ayrıca 123. ve 124. Maddeler, kanunilik ilkesi ile vatandaşlarına önceden belirlenerek açıklık ilkesinin temelini oluşturur (123.-124.md.). Ayrıca 125. maddede yürütmenin tüm iş ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olduğu ifadesi de müşteri (vatandaş) memnuniyetinin temelini oluşturmaktadır. Bu maddede evrensellik ilkesi de söz konusudur (Anayasa,125.md.). Bu durum aynı zamanda devletin hukukilik ilkesi açısından önemli olduğunu gösterir. Hukukilik "hukuk devleti" ilkesini oluşturur. Böylece yürütmeyi elinde bulunduran siyasal iktidarın önceden tespit edilmiş yasa/ normlara ve mevzuata göre yetkilerini kullanmasını öngören durumu ortaya koymaktadır (Erdoğan, 2010: 9).

Anayasamızın 126. Maddesi hizmetlerin daha iyi yürütülmesi açısından idari bölümlere yani vilayetlere ayrılabileceğini belirtmiştir. Ayrıca aynı maddede verim ve uyumu sağlamak için birden çok ili içine alan idari teşkilat kurulabilir şeklindeki ifade etkili verimlilik ilkesi ile uyuşmaktadır (126.md.). Merkezi yönetimin bölgesel ve coğrafi farklılıklarda hizmeti daha kaliteli sunmasına imkân sağlayan bu durum idari olarak teşkilatlanması vatandaşa en iyi hizmeti en yakından sunması bağlamında kalite anlayışını ortaya koyacaktır. Bu durum "yetki genişliği ilkesi" ve yerinden yönetim ilkeleri ile sağlanan durumlardır. Türk idare yapısında merkezi yönetimin güçlü şekilde egemen olduğu görülmekle birlikte vatandaşa en yakın hizmette ve diğer çıkacak sorunlarda yetki genişliği ile yerinden yönetim ilkesi ile sorunların çözümü konusunda daha etkin olmasını sağlar (Çetin, 2018:97).

Verimli kelimesi, Anayasamızın 44.-108.- 166. Maddelerinde geçmektedir. 44. madde toprağın verimli kullanılmasından ve verimin düşmemesi için bölünmesini önlemeye çalışarak tarımsal ürünlerin daha uygun fiyata üretilip vatandaşa uygun ücrete sunulması şeklinde yorumlamak söz konusudur (44.md.). Anayasa 108. Madde idarenin verimli işleyip işlemediğinin iç denetim yolu ile denetlenmesi müşteri (vatandaş) memnuniyetini artırıcı ifadedir (Anayasa, 108.md.). Ülke içinde tüm ekonomik faaliyetlerin verimli ve ucuza mal olması ve doğal kaynakların verimli kullanılması ve planlı olmasının geçtiği 166. Madde müşteri (vatandaş) memnuniyetini artırıcı ifadedir (166.md.). Piyasa da mal ve hizmetlerin sağlıklı ve düzenli işlemesi ve tekelleşmenin önlenmesi kalite kavramı açısından önemlidir (167.md.). Dikkatimizi çeken üreticiyi, tüketiciyi ve esnafı koruma ve ekonomiyi geliştirmek devletin görevidir. (171.-173.md.).

Anayasamızda kalite kelimesi direkt olarak geçmemekle birlikte kalite ilkeleri açısından bakıldığında yukarıda belirtilen maddelerin kaliteyle doğrudan ilişkisi olduğu görülmektedir.

3.2. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Kalite Kavramı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda kalite kavramı üç yerde geçmektedir. Ayrıca kalitenin ilkeleri ilgili kanunun amaç bölümünde sıralanmıştır. Kanun kalite açışından incelediğinde; Kamu kaynakları, etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirlik, mali saydamlık şeklinde (1.md.) yer almaktadır. Kanunun beşinci maddesinde kamu maliyesinin ilkeleri bahsedilmiştir. Bunlardan kalite

açısından hesap verebilirlik, mali disiplin, maliyet-fayda, maliyet-etkinlik, ilkeleri dikkat çekmektedir (5.md.). Kanunun yedinci maddesinde mali saydamlık açıklaması belirli dönemlerde kamunun bütün gelir ve giderlerinin kamuoyuna duyurulması açısından önemlidir (7.md.). Sekizinci maddede kaynakların elde edilmesi ve kullanılmasında etkililik, verimlilik ve hesap verebilirlik üzerinde durulmuştur (8.md.). Dokuzuncu maddede kalite doğrudan geçmektedir; Kamu idareleri kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunabilmesi için stratejik hedef ve göstergelerine dayandırmak zorundadır (9.md.). On dördüncü maddeye bakıldığında kamu gelir ve giderlerine getirilecek yük nedeni ile üç yıllık hesaplanması ile sosyal güvenlik bölümünde ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilmesi süreklilik ilkesi açısından önemlidir (14.md.). On altıncı madde bütün kurumların Cumhurbaşkanlığı çatısında bütçelerinin koordinasyonunu sağlanması ve TBMM'ye sunulması bütünlük ilkesi ile açıklanır (16.md.). Madde elli ikide uluslararası standartlar, güvenilirlik, bütünlük, kullanışlılık, geçerlilik, ulaşılabilirlik, ayrıca mesleki yeterliliğe sahip personeller tarafından istatistikler hazırlanır. Bu madde kalite açısından çeşitli ilkeleri barındırmaktadır (52.md.). Bu istatistikler, önceden belirlenmiş standartlar ile doğruluk ve güvenilirlik ilkesi çerçevesinde Sayıştay tarafından incelenir ve TBMM'ye sunulur ilkesi de saydamlık ve şeffaflık ilkesi ile uyumludur (54.md.).

Kamu yönetiminin faaliyetlerini ekonomik ve verimli bir şekilde yürütebilmesi için, kamu personelinin önceden belirlenen ilke ve standartlar çerçevesinde hareket etmesi gerekir. Bu bağlamda iç kontrol ve iç denetim kalite uygulamaları açısından önemlidir (55.md.). Kurumun risk analizlerini yapmak, kaynakların etkili ve verimli kullanıldığını kontrol etmek, harcamaların yasal uygunluk denetimini yapmak, idarenin harcamalarını performans ve amaçlara uygun yapılıp yapılmadığını kontrol etmek iç deneticinin görevleri arasında yer alır (64.md.). Kalite güvence ve geliştirme programı düzenlemek iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek madde altmış yedide kalite kavramı direkt geçmiştir (67.md.). Dış denetimi bütün kamu idarelerinin TBMM adına Sayıştay yapmaktadır. Saydamlık ve hesap verebilirlik ilkesi açısından çok önemlidir (68.md.). 5018 Sayılı Kanun bağlamında kamunun tüm gelir ve giderleri bütçe içerisinde gösterilmesi genellik ve bütünlük sağlamayı hedeflemesi açısından kalite bağlamında önemlidir (Kanca, 2017:502).

3.3. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Kalite Kavramı

Devlet memurları kanununda madde yüz yirmi ikide kalite kavramı doğrudan geçmektedir. İlgili maddede ; *"Görevli oldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarılı görev yapmak suretiyle; kamu kaynağında önemli ölçüde tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesinde ve önlenemez kamu zararlarının önemli ölçüde azaltılmasında, kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında veya sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen memurlara, merkezde bağlı veya ilgili bakan, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından başarı belgesi verilebilir"* şeklinde yer almaktadır (122.md.).

Maddede görüldüğü gibi emsallerine göre kamu görevlisinin kaliteli hizmet sunması neticesinde ödüllendirilmesinden bahsedilmektedir. Ödüllendirme kaliteli çalışmalara ön ayak olmakta ve beraberinde çalışan kesimin motivasyonunu artırmaktadır (Yılmaz ve Aslan, 2013:305).

Devlet memurları kanununun üçüncü maddesinde memurluk mesleğinin temel ilkelerinden liyakat ve kariyer ilkesi kalite için büyük önem arz etmektedir (3.md.). Kalite için önemli olan verimlilik kavramı da Kanunun yüz yirmi iki ve iki yüz on dört. Maddelerinde karşımıza çıkmaktadır. İşlerin verimlilik çerçevesinde gördürülüp halka sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılması için önemli unsurudur (md.122.-214.).

3.4. 4374 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Kalite Kavramı

Kamu ihale kanununda kalite kavramı dört defa geçmektedir. Direkt geçtiği maddeler incelendiğinde; onuncu madde ihaleye katılacak firmaların yeterliliklerine yönelik maddedir. İsteklilerin Ar-Ge ve kalite belgesine sahip olup olmadığı ile ilgili maddedir. Yine aynı maddede yer alan istekliler ile ilgili kaliteyi kontrol edecek kişi ve kuruluşlara ait belgelerden bahsedilmektedir. Uluslararası kalite kontrolü ve sertifikasına sahip olunan belgeleri içermektedir (10.md.). Madde kırkta şöyle ifade edilmiştir; *"Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale dokümanında bu unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları belirlenir."* (40.md.). Madde kırkta maliyet etkinliği, verimlilik ve kalite kavramlarının bir arada verilmesi ihale kanununda kalite açısından önemlidir. Bir başka kavram olan verimlilik ihale kanununda üç defa geçmiştir. Madde beş de tüm kamu idarelerinin ihalelerde saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenirliği, kamuoyu denetimini, zamanında hizmetin sunulmasını, kaynakların verimli kullanılmasını ifade etmesi, kalite uygulamalarına yönelik önemli bir düzenlemedir (5.md.). İhale için şartnamelerde teknik kriterler yer alır. Bu kriterler verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olmalıdır. Görüldüğü gibi verimlilik ve fonksiyonellik kalite kavramı unsurlarındandır (12.md.). Tüm ihalelerin sözleşmeye bağlanması esastır ve kavramsal olarak kalite için önemlidir (46.md.).

Kamu yönetiminin bütün mal ve hizmet alımlarında kamu ihale kanunu ve kamu ihale sözleşme kanuna göre hareket etmesi gerekir. Kanuna göre hareket edilmesi hukukilik ilkesi açından önemli olmakla beraber kanunun uygulanması bazı ilkelere bağlıdır. "*ihale sürecinin hukuka uygun olarak yürütülmesini ve kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlamak üzere belirlenmiş olup Kamu ihale kanununa tabi idareler açısından bağlayıcıdır"*(Üstün ve Çalış, 2018:113). Kamu kaynaklarının etkin, verimli ve optimal kullanılmasını amaçlaması kalite açından önemlidir.

3.5. 4375 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda Kalite Kavramı

4375 sayılı Kamu ihale Sözleşme Kanunu'nda kalite kavramının on birinci maddede *"Teslim edilen mal, hizmet, yapım veya yapılan işin muayene ve kabul işlemleri, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılır. Mal veya yapılan iş yüklenici tarafından idareye teslim edilmedikçe muayene ve kabul işlemleri yapılamaz. Ancak sözleşmesinde hüküm bulunması halinde; imalat veya üretim süreci gerektiren işler, muayene ve kabul komisyonlarının yetki ve sorumluluğunu kaldırmaması şartıyla, ihale dokümanında belirtilen kalite ve özelliklere göre yapılıp yapılmadığı hususunda, ilgili idare tarafından belirli aşamalarda ve aralıklarla denetlenebilir. Taahhüdün tamamlanan ve müstakil kullanıma elverişli bölümleri için kısmî kabul yapılabilir"* şeklinde geçmektedir (11.md.). Kamuda yapılan ihale ve sözleşmelerinin temel dayanakları noktasında; *"idarenin sözleşmelerinin konusuna hâkim olan kamu hizmeti, kamu yararı ve kamu maliyesi ilişkisi, bu sözleşmelerin özel hukuk sözleşmelerinden farklı özellik göstermesinin de dayanağıdır"*(Düğer ve Akın, 2021: 242). Kamu yararı, kamu hizmeti ve kamu maliyesi bakımından kamu kaynaklarının etkin kullanılması kalite anlayışını ortaya çıkartacak unsurlardır.

3.6. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda Kalite Kavramı

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda kalite kavramı dokuzuncu ve elli dördüncü maddede geçmektedir. Dokuzuncu maddede mahalle ve yönetimini izah ederken mahalle sakinlerinin yaşam kalitesini geliştirmek için çalışmalar yapılacağını ifade etmektedir (9.md.). Belediye kanunu elli dördüncü maddede ise; Belediyelerin görevlerinin amaca, performansa ve kalite standartlarına uygun yapılıp yapılmadığını ölçmek için denetimden bahsedilmektedir (54.md.).

Belediye kanununda kalite için önemli bir kavram olan verimlilik kavramı altmış birinci, yetmiş altıncı ve yetmiş yedinci maddede geçmektedir. Altmış birde belediyenin bütçesinden, bütçe ödeneklerinin tutumlu ve verimli kullanılmasından söz edilmiştir (61.md.). Yetmiş altıncı maddede kent konseyindeki sivil toplum kuruluşları, kurum kuruluşlara ve temsilcilere konseyin etkili ve verimli çalışmasına yardım ve destek sağlar şeklinde ifade edilmiştir (76.md.). Belediye hizmetlerine gönüllü katılım ile ilgili olan yetmiş yedinci madde şöyledir; *"Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular"* (77.md.).

3.7. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda Kalite Kavramı

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda kalite kavramı direkt geçmemektedir. Ancak kalite için önemli olan verimlilik kavramı üç maddede dört defa geçmektedir. Birinci maddede kanunun amacını Büyükşehir Belediyelerinin etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlar şeklinde ifade edilmektedir (1.md.). Yine on sekizinci maddede Büyükşehir Belediye Başkanının görev ve yetkilerini ifade ederken etkin ve verimli şekilde görevini yapmak için gerekli tedbirleri alır şeklinde belirtilmektedir. Yine aynı maddenin başka fıkrasında Büyükşehir Belediyesine bağlı kuruluşların etkili ve verimli yönetilmesini sağlamaktan bahsedilmektedir (18.md.). Madde yirmi birde ise hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesi ifadesine yer verilmiştir(21.md.).

3.8. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda Kalite Kavramı

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda kalite kavramı otuz yedinci maddede doğrudan geçmektedir. İlgili maddede il özel idarelerinin denetimi önceden belirlenen amaçlara uygun olup olmadığını, performans ve kalite standartlarına ulaşılıp ulaşmadığını analiz ve bilimsel ölçekler kullanılarak denetim ve rehberliğin yapılacağından bahsedilmektedir (37.md.). İlgili kanununun kırk dördüncü maddesinde bütçenin verimli ve etkin kullanılmasına vurgu yapılmıştır (44.md.). Yine kanunun altmış beşinci maddesinde ilin sağlık, çevre, dezavantajlı vatandaşlara yardıma ve diğer konularda gönüllü katılımcı sağlamak için etkili verimli çalışmalar yapılır şeklinde ifadeler yer almaktadır. (65.md.).

3.9. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 No'lu Kararnamesi'nde Kalite Kavramı

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Olan 1 Nolu Kararnamesi'nde yirmi beş maddede, otuz beş defa kalite kavramı doğrudan geçmektedir. Bu kararname idareyi oluşturan teşkilat kararnamesi olduğu için burada geçen stratejik plan, kalite, verimlilik, performans, standartlar kalite kavramı ile ilişkili kavramlardır. Madde yirmi dörtte eğitim politikaları kurulunun görevlerinin bölümünde "Etkili, eşit, kaliteli milli değerlere dayalı eğitim politikaları oluşturur." şeklinde ifade bulunmaktadır (24.md.). Sağlık ve gıda politikaları kurulu görevlerinde ürünlerin kalitesinin artırılmasına yönelik politika önerileri geliştirmek şeklinde vurgu yapılmıştır (29.md.). Her iki maddedeki kalite kavramı, ürün ve hizmetin sağlanmasında ön planda tutulması gerektiğini belirtmektedir.

Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri bölümünde çevre kirliğinin önlenmesi ve kontrolü için mevzuat, standart geliştirmek ölçüm tespit ve kalite ölçütlerini belirlemek ve görüş bildirmek, aynı maddenin diğer fıkrasında, hava kalitesinin korunması ve kirliğin önlenmesi, gürültü ve ses titreşimleri azaltılması ve bertaraf edilmesi ile ilgili ilkeler belirlemek ve çalışmalar yapmak vurgusu yer almaktadır (103.md.). Bu madde belirtilen kalite kavramı da çevrenin korunması ile ilgilidir. Bu bağlamda hava, su ve toprağın kalitesinin korunması açısından belirtilmiştir.

Çevresel Etki Değerlendirmesi İzin ve Denetim Genel Müdürlüğünün görev ve yetkilerini belirten maddede; çevre kirliliğini önleme ve çevre kalitesini iyileştirmeye yönelik her türlü faaliyet ve tesisi izlemek ve gerekli tedbiri almak ve aldırmak, denetlemek çevre iznini ve lisansını vermek (104.md.). Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğünün görev ve yetkilerinin belirtildiği maddede; Coğrafi veri ve bilginin ulusal düzeyde üretimine, kalitesine ve paylaşımına yönelik standartlar bunlara ilişkin temel politikalar ve stratejilerin belirlenmesi yönelik çalışmalar yapmak ve gerekli mevzuat hazırlamak (108.md.).108. maddede çevrenin korunmasında ulusal düzeyde politika oluşturulması bağlamında ele alındığı görülmektedir.

Dışişleri Bakanlığının görev ve yetkilerinin belirtildiği maddede; yurt dışında yaşayan vatandaşlarımızın yaşam kalitelerinin yükseltilmesine yönelik çalışmalar yürütmek, ülke dışında vatandaşlara ve tüzel kişilere destek ve konsolosluk himayesi sağlamak ifadesi yer almaktadır (128.md.). 128. Madde yurt dışımda yaşayan vatandaşlarımızın yaşam kalitesi bağlamında tüzel kişilik hakları ile ilgili konsolosluk hizmetin kalitesinden bahsedilmektedir. Ülke dışındaki vatandaşlarımıza sunulacak destek hizmetlerin kalitesini açıkça ifade etmiştir. Kültür Bakanlığı Yatırım İşletmeler Genel Müdürlüğünün görev ve yetkilerinin belirtildiği maddede; sektörün ihtiyaçlarına teşvik turistik yatırım ve verimli işletmelere destek mevcutların kalitesinin yükseltilmesini sağlamak şeklinde ifade edilmiştir (285.md.). 285. Maddede yatırı, teşvik ve verimli işletmelerin kalite seviyesinin artırılması konusunda yapılacak desteklerin kalitesinin artırılmasını vurgulanmaktadır.

MEB'in Teftiş Kurulu Başkanlığının görev ve yetkileri; Bakanlığın sunduğu hizmetlerin amaca, performansa, önceden belirtilen kalite standartlarına uygun denetlemek analiz etmek ve rapor haline getirerek ilgili birim ve kişilere iletmek olarak belirtilmiştir (320.md.). MSB'nin Milli Mayın Faaliyet Merkezi Daire Başkanlığının uygulamalarında; kalite güvence faaliyeti, kalite kontrol faaliyeti, yine sertifikasyon işlemlerini gerçekleştirme şeklinde tanımlanmıştır (342.md.).

Sağlık Bakanlığının görev ve yetkilerinin belirtildiği maddede; *"Sağlık hizmetlerinde kullanılan ilaçlar, özel ürünler, ulusal ve uluslararası kontrole tâbi maddeler, ilaç üretiminde kullanılan etken ve yardımcı maddeler, kozmetikler ve tıbbî cihazların güvenli ve kaliteli bir şekilde piyasaya sunulması, halka ulaştırılması ve fiyatlarının belirlenmesi için çalışmalar yapmak"* şeklinde düzenlenmiştir (352.md.). Sağlık sektöründe vatandaşa sunulan mal ve hizmetin kalitesi sunulması, fiyat belirlenmesi noktasında yapılacak çalışmanın kalitesi ifade edilmiştir. Yine aynı maddenin başka fıkrasında Bakanlığın hizmetlerinin tüm ülke çapında eşit ve kaliteli hizmeti sunmak ifadesi bulunmaktadır (352.md.). Sağlık hizmetlerinde kalite ve akreditasyon kuralları belirlemek ve uygulamak vurgusu kalite açısından önemlidir (355.md.). Toplumdaki bireylerin yaşam kalitesini geliştirmek, obezite, sigara ve zararlı maddelerden uzak kalacak bir beslenme ve diğer durumlara karşı sağlıklı birey alışkanlığı geliştirilmesini sağlamak ifadesi yaşam kalitesini artırmaya yönelik bir önlem olarak değerlendirilebilir (361.md.). Hastanelerin düzenli denetlenmesi ve amaçlara uygun, güvenli, kaliteli ve hasta çalışan ortamlarının iş güvenliğine uygunluğunun bakanlıkça belirlenecek usul ve esaslara göre her altı ayda değerlendirmeye tabii tutulması da yine toplumda yaşam kalitesinin üst seviyeye çıkarılmasına yönelik bir adım olarak değerlendirilebilir (372.md.).

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının görev ve yetkilerinin belirtildiği maddede; kamu kurum kuruluşları ve özel sektörde alınacak malzeme ve uyulacak usul esasları kalite, güvenlik ve belli standartlara kavuşmasını sağlayacak kuralları belirlemek şeklinde kalite vurgusu doğrudan yapılmıştır (385.md). Su Yönetimi Genel Müdürlüğünün görev ve yetkilerini ifade eden maddede; su ve ekolojik çevrenin kimyasal kalitesini korunmasını ve geliştirilmesini sağlamak için plan, program ve mevzuat çıkarmak ve uygulamak, yine aynı maddede; yer altı ve yer üstü sularının kalitesinin korunması izlenmesini sağlamak şeklinde ifadeye yer verilerek doğa ve insan yaşamı için kalite ön plana çıkarılmıştır (421.md.). Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetim Genel Müdürlüğünün görev ve yetkilerini belirten maddede; *"Piyasaya*

sunulan mal ve hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesi amacına yönelik kalite denetimi yapmak, yaptırmak, kalite kontrol sistemleri kurmak, ilgili kurum ve kuruluşlara standart tespitine ilişkin görüş ve önerilerde bulunmak" şeklindeki ifadeye yer verilerek topluma sunulan mal ve hizmetlerin kalitesinin artırılmasına yönelik bir adım atıldığı söylenebilir (452.md.).
Ürün Güvenliği ve Denetim Genel Müdürlüğünün görev ve yetkilerini belirten maddede; ihtiyaç maddelerinin kalitesini, dış pazarda itibarını arttırmak, rekabet gücünü artırmak, teknik düzenlemeler standardizasyon ve ikili, bölgesel, çok taraflı uluslararası çalışmaları koordine etmek ifadesi uluslararası düzeyde kaliteye önem verildiğinin göstergesi olarak nitelendirilebilir (455.md.).

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının görev ve yetkilerinin belirtildiği maddede*; "Ulaştırma, denizcilik, haberleşme ve posta iş ve hizmetlerinin ekonomik, seri, elverişli, güvenli, kaliteli, çevreye kötü etkisi en az ve kamu yararını gözetecek tarzda serbest, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamında sunulmasını sağlamak"* şeklindeki ifadesi kapsayıcı bir kalite anlayışının hedeflendiği söylenebilir (474.md).

SONUÇ

Yukarıda başta 1982 Anayasası olmak üzere Türk kamu yönetimini kamusal mal ve hizmet üretimi noktasında doğrudan ilgilendiren mevzuat içeriğinin bir kısmı incelenmiştir. İlgili düzenlemelerde başta kalite olmak üzere ekinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, denetim, saydamlık, sürdürülebilirlik ve yaşam kalitesi gibi birçok ilkeye vurgu yapılmıştır. Türk kamu yönetimi açısından bakıldığında parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçilmesiyle beraber Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde de kaliteye yönelik yapılan vurgular dikkate alındığında yeni hükümet sisteminde de kalite açısından benzer kararlılığın devam ettiği görülmektedir.

Türk kamu yönetiminin işleyişine yönelik yapılan yasal düzenlemelere yönelik genel bir değerlendirme yapıldığında kalite uygulamalarının yasal alt yapısının önemli oranda oluşturulduğu görülmektedir. Kamu yönetimin kendine has yapısı, personelin liyakat düzeyi ve diğer nedenler yasal alt yapının işleyişinde önemli faktörler olduğu da dikkate alınmalıdır.
Türk kamu yönetiminde kalite kavramının genel çerçevesi, merkezi ve mahalli idarelerin kaliteye yönelik uygulamaları ilgili mevzuat incelendiğinde özellikle 2000'li yıllardan sonra kaliteyi merkeze alarak vatandaş odaklı bir eğilim içerisine girdiği görülmektedir. Bu bağlamda 657 Devlet Memurları Kanunu, 4374 Sayılı Kamu İhale Kanunu, 4375 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 Nolu Kararname kalite çerçevesini çok geniş bir biçimde şekillendirmektedir.

Türk kamu yönetiminde mevzuat çerçevesinde kaliteli hizmet sunulması mal ve hizmet üretilmesi bağlamında gerekli çerçevenin oluşturulduğu görülmektedir. Kamu hizmetini sunmada iş ve işlemlerin eşgüdümlü, fiyatta istikrarın korunmasında bütün vatandaşa eşit şekilde sunulmasında denetleyici durumunda ve öneri yazacak denetmenliğin yasal çerçeveye oluşturulduğu görülmüştür. Ancak iyileştirme ve hizmetin kalitesi, sürekliliği ile ilgili olarak uygulayıcılar noktasında kamu yönetiminde hizmeti sunan personelin geliştirilmesi noktasında eksiklilerin varlığı bilinmektedir. Yapılacak iyileştirmenin bu alanlara daha fazla yapılması sonucunu doğurmaktadır. Türk kamu yönetiminde uygulamaların performansı ölçülebilirliği diğer ülkelerle uygulama noktasında karşılaştırılması bulunan seviye açısından görünebilir kılınmasını sağlayacaktır.

Ülkeler geri kalmış, gelişmek olan ve gelişmiş olarak sınıflandırıldığında kamu yönetimlerinin başarısı da buna göre değişmektedir. Bu bağlamda Türk kamu yönetimi gelişmekte olan ülke kategorisinde yer alan bir ülke olarak kalite uygulamalarında çeşitli sorunlarla karşılaştığı ve karşılaşabileceği öngörülmektedir. Bu çalışma sonucunda Türk kamu

yönetiminde kaliteye yönelik mevzuat yönünden alt yapının büyük oranda gerçekleştiği yönündedir. Bu olumlu durumun Türk kamu yönetimindeki kalite uygulamalarına katkı sağlaması ve kalite uygulamalarını geliştirmesi açısından aşağıda çeşitli öneriler öne sürülmüştür.

- ✓ Kamu personelinin çalışma alanıyla ilgili mevzuata hakim olmasını sağlayacak eğitimlerin verilmesi.
- ✓ Kamu personellerinin değişime direnç göstermesi. Bu tarz durumlarda özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen yeniliklerin çeşitli eğitim yöntemleriyle personele aktarılması.
- ✓ Kamu personeli istihdamında liyakate dikkat edilmesi. En alt düzey çalışanla en üst düzey yöneticiye kadar liyakat ilkesi dikkate alınmalı.
- ✓ Yöneticilerin yetkilerini gerektiğinde astlarına devretmesi astların gelişimi sayesinde kaliteli mal ve hizmet sunumunun gerçekleşmesine olanak sağlar.
- ✓ Merkeziyetçi yapının ve katı bürokratik anlayışın esnetilmesi.
- ✓ Kamu kurumlarının kalitenin ve kamu personelinin performansının ölçülmesine yönelik standartlar geliştirmesi.
- ✓ Kamu kurumlarında iç kontrol ve iç denetim sistemlerinin etkinliğin sağlanması ve bu bağlamda gerçekleştirilecek çalışmaların nesnel güvence sağlamak amacıyla yapılması.
- ✓ Mevzuat; kanun, kararname yapım aşamasında vatandaş etki analizlerinin yapılması

KAYNAKÇA

ABDULHAKİMOĞULLARI, E.(ed.)(2011) *Türk Anayasa Hukuku Mevzuatı.* Ankara: Adalet Yayınevi

ACAR, A ve SEVİNÇ, İ. (2013). Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektörüne Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi (The Journal of Social and Economic Research),* 25, 1-16.

BALCI, A. (2005). Kamu Örgütlerinde Toplam Kalite Yönetimi Uygulaması: Olumlu Perspektifler ve Olası Zorluklar. *Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,* 2(5), 196- 211.

BELEDİYE KANUNU (5393). (3 Temmuz 2005) Resmi Gazete (sayı:25874(cilt:44)) (21 Mart 2022) Tarihinde http://www.mevzuat.gov.tr/ adresinden alındı.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU (5216). (10 Temmuz 2004) Resmi Gazete (sayı:25531(cilt:43)) (21 Mart 2022) Tarihinde http://www.mevzuat.gov.tr/ adresinden alındı.

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ (1 Nolu) (10 Temmuz 2018) Resmi Gazete (sayı:30474) (21 Mart 2022) Tarihinde http://www.mevzuat.gov.tr/ adresinden alındı.

DEVLET MEMURLARI KANUNU (657) (14 Temmuz 1965) Resmi Gazete (sayı:12056(cilt:4)) (21 Mart 2022) Tarihinde http://www.mevzuat.gov.tr/ adresinden alındı.

ERYILMAZ, B. (2018). *Kamu Yönetimi.* Ankara: Umuttepe Yayınları

ÇEVİK, H.H. (1998). Sosyal Nitelikteki Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Kalitenin ve Verimliliğin Artırılması İçin Gönüllü Kuruluşların ve Ailenin Rolü Üzerine Bir Tartışma, *Kamu Yönetiminde Kalite, I. Ulusal Kongresi,* 26- 27 Mayıs 1998.

İL ÖZEL İDARE KANUNU (5302) (22 Şubat 2005) Resmi Gazete (sayı:25745(cilt:44)) (21 Mart 2022) Tarihinde http://www.mevzuat.gov.tr/ adresinden alındı.

KAMU İHALE KANUNU (4374) (4 Ocak 2002) Resmi Gazete (sayı:24648(cilt:42)) (21 Mart 2022) Tarihinde http://www.mevzuat.gov.tr/ adresinden alındı.

KAMU İHALELERİ SÖZLEŞMELERİ KANUNU (4375) (5 Ocak 2002) Resmi Gazete (sayı:24648(cilt:42)) http://www.mevzuat.gov.tr/ adresinden alındı.

KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU (5018) (10 Aralık 2003) Resmi Gazete (sayı:25326(cilt:42)) (21 Mart 2022) Tarihinde http://www.mevzuat.gov.tr/ adresinden alındı.

NOHUTÇU, A.(2008). "Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Yönetimi: Sorun Alanları, Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimine Uyarlanması"(Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, N. Kemal Öztürk, Bayram Coşkun), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara,2008, II. Baskı, içinde s.(285-316)

ÖZER, M. A.(2011). *21. Yüzyılda Yönetim ve Yöneticiler*, Nobel Akademik Yayıncılık**,** Ankara,2.baskı

ÖZER, M. A., AKÇAKAYA, M., YAYLI, H. ve BATMAZ, N. (2019). *Kamu Yönetimi: Klasik Yapı ve Süreçler.* Ankara: Gazi Kitapevi

PEHLİVAN, D. (2013). *Kamu Maliyesi.* Trabzon: Celebler Yayıncılık.

SARIBIYIK, Z.(2002).*Endüstri Meslek Liselerinde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği***,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

KAMU YÖNETİMİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ AÇISINDAN ELEKTRONİK DEVLET PERSPEKTİFİ

Abdulsemet YAMAN[1]
Reyhan ERSOY CAN[2]
Havva ÜNAL TOSUN[3]

ÖZET

İnternetin icadıyla hız kazanan bilişim teknolojilerindeki gelişmeler, çalışma şeklimizden eğitime, eğlenme anlayışımızdan alışverişe kadar hayatımızın her alanında topyekûn bir değişime neden olmuş ve dijital bir yaşam başlamıştır. Dijital yaşam, toplumsal yapıyı şekillendiren, yöneten yönetilen kavramlarını değiştiren ve her geçen gün kendini güncelleyen canlı bir yapı olarak devletlerin birincil gündemini oluşturmaya devam etmektedir.

Dijital yaşamla birlikte bireylerin hayatını şekillendiren olgular zamanla toplumların yapısını değiştirmiş ve değişen toplumsal yapı da devletin yapısında köklü değişimlere sebep olmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının darboğaza girdiği, bireylerin kamu hizmetlerinde şeffaflık ve etkinlik beklentilerinin arttığı 1980'ler sonrası, devletin tanımı ve rolü değişmiş, katı hiyerarşik ve hantal bürokratik yapı, esnek ve vatandaş odaklı bir yeniden yapılanma sürecine girilmiştir.

21. yüzyılın en önemli kamu yönetimi reformu olarak"e-devlet" devlet-vatandaş ilişkisine yeni bir tanım getirmiş, roller değişmiş ve karşılıklı beklentiler artmış, sorumluluk-hizmet olguları yeni bir boyut kazanmıştır. Bilişim çağından nasibini alan kamu yönetimi de üzerine düşeni yerine getirme yolunda ilerlerken günlük yaşantımızda faydalarını her şekilde hissettiğimiz e-devlet uygulamalarının kamu yönetiminin ve kamu hizmetlerinin sunumunun etkinliğindeki rolü de artmıştır. Çalışmamızda, e-devlet kavramının kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin etkinliğinde üstlendiği rol değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler:E-devlet, yeni kamu yönetimi, kamu yönetiminin etkinliği.

IN TERMS OF ACTIVATING PUBLIC ADMINISTRATION ELECTRONIC STATE PERSPECTIVE

ABSTRACT

Thedevelopments in informationtechnologies, whichgainedspeedwiththeinvention of the Internet, havecaused a total change in allareas of ourlives, fromthewayweworktoeducation, fromourunderstanding of entertainmenttoshopping, and a digital life has begun. Digital life continuestoconstitutetheprimaryagenda of states as a livingstructurethatshapesthesocialstructure, changestheconcepts of governance, andupdatesitselfeveryday.

Withthedigital life, thefactsthatshapethelives of individualshavechangedthestructure of societiesover time, andthechangingsocialstructure has causedradicalchanges in thestructure

[1]Doç. Dr. Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, E mail: abdulsemetyaman@ardahan.edu.tr, https://orcid.org/0000-0002-4290-8063
[2] Yüksek Lisans Öğrencisi, Ardahan Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, reyhanersoycan@ardahan.edu.tr
[3] Yüksek Lisans Öğrencisi, Ardahan Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, havvaunaltosun@gmail.com, https://orcid.org/0000-0003-3591-3080

of thestate. Thedefinitionand role of thestatechangedafterthe 1980s, whenthetraditionalpublicadministrationapproachfellinto a bottleneckandindividuals' expectations of transparencyandefficiency in publicservicesincreased, and a rigidhierarchicalandcumbersomebureaucraticstructure, flexibleandcitizen-orientedrestructuringprocesswasentered.

As themostimportantpublicadministration reform of the 21st century, "e-government" has brought a newdefinitiontothestate-citizenrelationship, roleshavechangedandmutualexpectationshaveincreased, responsibility-service phenomenahavegained a newdimension. Whilethepublicadministration, which has itssharefromtheinformationage, movestowardsfulfillingitspart, the role of e-governmentapplications, whichwefeelthebenefits of in ourdailylives, in theeffectiveness of thepublicadministrationandtheprovision of publicservices has increased. Inourstudy, the role of e-governmentconcept in theefficiency of publicadministrationandpublicservices has beentriedto be evaluated.

Keywords:E-government, newpublicadministration, efficiency of publicadministration.

GİRİŞ

İnsanlık tarihinin güvercinden internete uzanan değişim ve ilerleme yolculuğunun merkezinde bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler olduğunu görmekteyiz.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle ortaya çıkan, literatürde üçüncü dalga metaforu olarak geçen 'Bilgi Çağı' sadece insanların yaşam tarzlarını değiştirmemiş, aynı zamanda sermaye, emek, işletmeler ve devlet için teknolojiyi kullanmayı gündeme getirerek, bu alanlarda büyük bir dönüşüme yol açmıştır (Okçu, Akman, & Atatorun, 2010, s. 117).

Bilişim teknolojilerinde ilerleme öncelikle özel sektörün iş yapma biçimlerini değiştirmiş, işletme sürecinin tedarik, üretim ve pazarlama aşamalarında yaşanan hızlı değişim, verimlilik ve etkinliği arttırıcı sonuçlar doğurmuştur. Sonrasında küreselleşme kavramı ile adlandırdığımız zaman mekân sınırlarını kaldıran içinde bulunduğumuz bu çağ toplumların günlük yaşamlarını da değişime sürüklemiştir. Değişimin sıçrayış şeklinde meydana gelmesinin temelinde ise bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin dönüm noktası olan internetin icadı vardır. İnternet ile kişiler, kurumlar ve devletler birbirlerine bağlanmış, örgütsel yapılar değişmeye uğramıştır. Başına "e" getirilerek yeniden tanımlanmış kavramlar hayatımıza girmiştir. "E" ile anılan kavramların sayısındaki artış, aslında yaşamın tamamının dönüştüğüne, bir e-yaşamın başladığına işaret etmektedir (Şat, 2020, s. 98).

Bu kavramlardan kapsamı en geniş olan e-devlet ile yeni kamu yönetimi, amaç-araç birlikteliği ile çalışmakta birinin etkinliğinin diğerini beslediği görülmektedir. Şöyle ki; yeni kamu yönetimi, etkin, verimli ve ekonomik hizmet sunma, bireylerin istek ve beklentilerini dikkate alma, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir kamu yönetimi vizyonuna sahiptir. E-devlet de tüm bu vizyonun gerçekleştirilmesi noktasında çok güçlü bir araç olarak hizmet etmektedir. Ancak, etkin kamu hizmeti anlayışının tesisi e-devletin etkinliğini sağladığı gibi e-devlet uygulamalarının etkin bir şekilde işler hale getirilmesi de kamu hizmetlerinin etkinliğini arttıracağı söylenebilir.

Etkin işleyen e-devlet, hem devlet hem de devleti finanse eden vatandaş açısından daha az maliyet ve zaman tasarrufu demektir. Daha çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde e-devletin etkin kullanımından söz edebiliriz ancak az gelişmiş ülkeler için de gelişim fırsatı olarak e-devlet önemli bir potansiyele sahiptir. Ayrıca e-devlet teknolojik faydalarının ötesinde, etkin kamu yönetimi sağlanmasında, kamu hizmetlerinin hız ve kalitesini arttırarak, daha şeffaf, ekonomik, zahmetsiz sunulmasına hizmet etmektedir (Ozan, 2020, s. 730).

1.KAVRAM OLARAK E-DEVLET

1.1. E-Devlet Tanımı

E-devlet, vatandaşlara, şirketlere, kurumlara ve kamu çalışanlarına, devlet faaliyetlerine ilişkin tüm idari ve sosyal hizmetlerin aracısız olarak elektronik bir ağ üzerinden sağlanmasıdır. (Erdal, 2002, s. 165). Her ne kadar işlemler elektronik ortamda yapılmasını öngörüyor olsa da e-devleti sanal bir devlet olarak tanımlayamayız (Şahin & Örselli, 2003, s. 344). E-devlet olgusu, esasında devletin ve bürokrasinin büyümesinden ve kontrolünün zorlaşmasından kaynaklanan hizmet sunumu sorunlarının giderilmesine yönelik bir adımdır. Geleneksel anlayışın devamını öngörmez aksine örgütsel ve kültürel anlayışı tümden değiştirmiştir (Delibaş & Akgül, 2010, s. 106).

E-devlet en yalın biçimiyle; "Devlet ile vatandaşın karşılıklı görev ve sorumluluklarını, elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli yürütebilmesidir." şeklinde tanımlanmaktadır (Türkiye Bilişim Şurası Sonuç Raporu, 2002, s. 19).

Vatandaşın devletle, devletin vatandaşla ve özel sektörle, devletin kendi kurumları arasında ve nihayetinde devletlerin kendi aralarında var olan bilgi akışı ve/veya fiziksel etkileşimin dijital ortama taşınması için gerçekleştirilen girişimleri e-devlet uygulamaları kapsamında değerlendirebiliriz (Balcı & Kırılmaz, 2009, s. 47).

En geniş anlamıyla "E-devlet, yönetimde bilişim teknolojilerinin stratejik kullanımı sayesinde, bilgi toplumunun ihtiyaçlarına cevap verebilecek, vatandaşı ve kurumları ile elektronik ortamda iletişimde bulunarak kamu hizmetlerinde etkinliği, verimliliği, şeffaflığı ve kalkınmayı sağlayacak bir yeniden yapılanma modelidir." şeklinde tanımlanmaktadır (Kuran, 2005, s. 11). Bu yeniden yapılanma modeli sürekli denetim ve takip ile ilerleyebilecek yeni bir toplumsal yaşam biçimidir.

1.2. E-Devletin Tarihsel Gelişimi

1970'li yılların sonunda küresel alanda yaşanan ekonomik krizler, refah devleti anlayışının terk edilmesi ve geleneksel devlet anlayışına hâkim olan değer ve ilkelerin sorgulanması ve eleştirilmesi sürecini başlatmıştır (Balcı & Kırılmaz, 2009, s. 46).

1990'larda yaşadığımız teknolojik devrim ile de internetin tüm işlemlerimize dahil olması, internet üzerinden hizmet sunmanın mümkün olması, devletin yapısında köklü bir dönüşüme sebep olmuştur (Çiçek, Çiçek, & Çiçek, 2007, s. 2).

E-Devlet kavramı ilk olarak 1993 yılında ABD'de yapılan "Ulusal Performans Araştırması" çalışmasıyla karşımıza çıkmıştır (Maraş, 2011, s. 122). Başlangıçta bilgi ve otomasyon sistemleri olarak başlayan çalışmalar, daha sonra internetin yaygınlık kazanmasıyla hizmet sunumunun bir parçası olarak görülmüş ve giderek bu sürecin ayrılmaz bir parçası olmaya başlamıştır (Balcı, ve diğerleri, 2008, s. 337).

Elektronik devlet yapısına geçiş, kamu yönetimi sisteminde ve vatandaşa bakış açısında belirgin bir anlayış farkını zorunlu kılmaktadır (Demirel, 2006, s. 85). Vatandaşa bakış açısında ve toplumsal alanda yaşanan değişim, hızlı teknolojik ilerlemeler ve ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışları çerçevesinde, Türkiye de e-devletleşme çabaları içerisine girmiştir. Türkiye'nin e-devletleşme süreci aslında 1990'1ı yıllarda başlamış ve bu tarihlerde, sürece katkıda bulunmaları için projelerle birlikte, çeşitli birimler ve kurumlar oluşturulmuştur. Bunlar arasında, Dünya Bankasının 1993 tarihli Türkiye Bilişim ve Ekonomik Modernizasyon Projesi, Ulaştırma Bakanlığı TÜBİTAK ortaklığında 1999 tarihli Türkiye Ulusal Enformasyon Altyapısı Ana Planı, 1998-2002 arasında Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın E-Ticaret Koordinasyon Kurulu, yine 1998-2002 arasında Başbakanlık

KAMU NET üst kurulu gibi girişimler vardır. Bütünsel bir yaklaşım yakalayamaması, e-devlet projelerinin toplam faydayı sağlayabilecek bir politikası ve uygulanma stratejisinin olmaması gibi sebeplerle bu kurullar ve projeler başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Kuran, 2005, s. 25).

2001 yılında e-Avrupa girişiminin ülkemize uyarlanması olan e-Türkiye girişimi 09.10.2001 tarihli 352 sayılı genelge ile başlatılmış, dönemin koşulları nedeniyle hayata tam anlamıyla geçirilememiş ancak 2003 yılına gelindiğinde E-Dönüşüm Projesi ile birlikte somutlaşmaya başlamıştır (Erdem, 2014, s. 738).

18 Aralık 2008 tarihi itibariyle hizmete giren e-devletin koordinasyonu Ulaştırma Bakanlığı'nca sağlanmaktadır.

"E-Devlet Kapısının kurulması ve yönetilmesi görevi T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanlığı tarafından yürütülmekte olup sistemin geliştirilmesi ve işletilmesi Türksat A.Ş. tarafından yapılmaktadır. E-Devlet Kapısı, tüm kamu hizmetlerine tek bir noktadan erişim imkânı sağlayan büyük bir internet sitesidir. Kapı'nın amacı kamu hizmetlerini, vatandaşlara, işletmelere, kamu kurumlarına bilgi ve iletişim teknolojileriyle etkin ve verimli bir şekilde sunmaktır" (turkiye.gov.tr, 2021).

2000'li yıllarda, önceliği kamu hizmetlerinin elektronik ortama taşınması ve organizasyon yapılarının revize edilmesi olan e-devlet yaklaşık on üç yıllık bir tecrübenin sonunda iletişim ve telekomünikasyon altyapısını, insan kaynağını ve çevrimiçi hizmet sunma çeşitliliğini arttırarak büyük aşama kaydetmiştir.

1.3. E-Devletin Boyutları

E-devlet teknik öncelikli bir yapıdır. Ancak bunun yanı sıra devletin sosyolojik, mali, yasal ve benzeri altyapılar üzerinde yükselen bir mimarisi de vardır ve uygulamadaki asıl güçlük de buradadır (İnce, 2001, s. 24). Bu bağlamda e-devletin yapısal, hukuksal, sosyo-kültürel, erişim ve yaygınlaşma olmak üzere inceleyeceğimiz dört temel boyutu vardır.

1.3.1 Yapısal Boyutu

Özel yönetimlerin sürekli, kesintisiz, hızlı, kaliteye dayalı ve müşteri odaklı hizmet sunumunun olumlu etkisi, vatandaşların benzer nitelikte bir kamu hizmet sunumu beklentisini arttırmıştır (Uğur & Çütcü, 2009, s. 3).

E-devlet, yüksek entegrasyona sahip, açık bir iletişim ağında, bilgi ve hizmet alışverişi şeklinde çalışan bir örgütlenmedir (Gökçe, 2007, s. 265). E-devlet süreci de kamu hizmetlerinin yeniden tasarlanması ile yeni yönetim anlayışıyla uyumlu teknik hizmetler ağının inşasıdır. Bu sebeple bazı kamu hizmetleri e-devlete taşınırken geleneksel yapının olduğu gibi elektronik ortama aktarılması ya da adapte edilmeye çalışılması sorunları çözmemekte, yeni yönetim anlayışına uygun olarak hizmetlerin de yeniden inşası ve mümkünse gereksiz süreçlerin bu yeni ortamdan kaldırılması gerekmektedir (Kırılmaz, 2005, s. 91).

1.3.2 Hukuksal Boyut

Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışına has olan, hizmetlerin klasik anlamda elden takip edildiği ve vatandaşa "şahsen ve imza karşılığı" sunulma yöntemi mevzuatımıza derin bir şekilde yerleşmiştir (Uçkan, 2003, s. 216).

Aynı zamanda özel hayatın gizliliği bağlamında kişisel verilerin işlenmesine izin verildiğinde makul beklenti özellikle devletin bu tür verilerin güvenliğini sağlamasıdır (Ketizmen & Ülküderner, 2007, s. 1).

E-devletin alanın genişliği ve günlük hayatla iç içe oluşu günlük hayata ilişkin sonuçlar doğuracak işlemlerin yapılabilmesini de beraberinde getirmektedir. Enformasyon güvenliği, endüstri toplumundaki mal güvenliğinden de önemli olarak fert güvenliğiyle sıkı sıkıya bağlıdır. Kamu müesseseleri arasındaki hem iç hem dış ilişkiler, enformasyon alışverişlerine, alım-satımlara, para aktarımlarına, fikir ve irade beyanlarına ve sözleşmelere dayanmaktadır. Tüm bunların hukuki sonuç doğurabilmeleri, hukuki süreç yaratacak yetkinliğe sahip olabilmeleri hukuki güvencenin varlığına, hak ihlâllerine karşı getirilmiş yaptırımlara dayalıdır (Bilgi Toplumu Dairesi, 2005, s. 1). Tüm bu alanlarda hukuksal zeminde dönüşüm ve altyapıyla entegrasyonu e-devlet uygulamalarının etkinliğini arttıracaktır.

1.3.3 Sosyo-Kültürel Boyut

Toplumsal yapıda meydana gelen her değişim, kamu yönetimindeki ussal anlayışı ve kamu yönetimine has topluma hizmet sunma şeklini değiştirmekte, yeni bir örgüt kültürü dahilinde yeni tutumlar oluşturulmasını kaçınılmaz kılmaktadır (Demirel, 2006, s. 110). Kültür zamanla olgunlaştığından kültürel değişimin yaşamın bütününde ve birden gerçekleşmediğini ancak bireyler ve gruplar arası aktarımı ile yerleşebildiği gözlemlenmiştir (Güvenç, 1991, s. 102).

E-devlet ile vatandaş, kamu hizmetinin verilmesinde katkısı olmayan pasif konumdan, hizmeti talep eden, oluşumunu izleyen ve denetleyen aktif katılımcı konuma geçiş yapmaktadır. Yanı sıra kurumların da buna hazırlıklı olması gerekmekte, bilgi paylaşımı için gerekli sistemlerin oluşturulması idarenin temel görevleri arasında yer almaya başlamaktadır (Yomralıoğlu, 1999, s. 2).

E-devlet ayrıca kamu çalışanları için iş yapma şeklinde olduğu gibi örgüt kültüründe de önemli değişiklikler teşkil etmektedir. İş yükünün azalması, kişisel gelişim fırsatının artması, kamu hizmetlerinin zamanında yerine getirilebilmesi, vatandaş ile daha etkili bir iletişim kurma gibi önemli kültürel değişiklikleri de beraberinde getirmektedir (Demirel, 2006, s. 94).

1.3.4 Erişim ve Yaygınlaşma Boyutu

Farklı coğrafyalar arası kalkınmışlık düzeyi ya da aynı coğrafya da olsa dahi kullanıcılar arası sosyo-ekonomik imkân farklılıklarından doğan bilgi iletişim teknolojilerine erişimde adaletsizliği tanımlayan sayısal bölünme (sayısal uçurum) sorunu, ülkeler arasında olduğu gibi aynı ülke içinde farklı bölgeler arasında da kendini gösterebilmektedir (Oruç & Arslan, 2002, s. 5). Erişimde adaletsizliğin literatürdeki adı olan sayısal uçurum, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde daha derin hissedilse de henüz hiçbir ülkenin tam olarak çözebildiği bir konu değildir.

Buna ilaveten yaygınlaşmanın hızlanması için sistemin müşterisi konumunda olan vatandaşların, kampanyalarla bilgilendirilip desteklenmesi, bilgisayar okuryazarlığının artırılması, bilinçli internet kullanıcılığının özendirilmesi ve tüm kesimlerinin elektronik sisteme güven duymaları noktasında bakış açılarının değiştirilmesi, gerekli araç ve gereçleri alabilmeleri için desteklenmeleri gerekmektedir (Balcı & Kırılmaz, 2009, s. 50).

Kayıtlı kullanıcı sayısı 51,5 milyonu geçen e-Devlet Kapısı, dezavantajlı gruplarda dahil toplumun tüm fertleri tarafından kolay kullanılabilmesi için her geçen gün gelişiyor yenileniyor. E-Devlet Kapısı aracılığıyla sunulan bilgi ve hizmetlerin mümkün olan en geniş kitleye erişilebilmesinin ve tüm vatandaşları kapsayabilmesinin, özellikle dört temel engelli grubu (görsel, işitsel, fiziksel ve zihinsel), yaşlı bireyler ve diğer sebepler ile web içeriğine erişim güçlüğü yaşayan vatandaşların hizmetlere erişiminin sağlanması Cumhurbaşkanlığı

Dijital Dönüşüm Ofisinin en önemli hedefidir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi, T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi, 2020).

1.4. E-Devletin Hedefleri

Devletin saydamlaşması, hızlı ve etkin kamu yönetimi, yaşam kalitesinin arttırılması, yönetime katılımın artması, bütünleşik kamu hizmeti, bilgiye erişim ve karar verme süreçlerinin iyileştirilmesi vb. hedefleri sayabiliriz. Bunların daha üstünde bir hedef ise demokratikleşme anlayışının toplumun her kesimini kapsayıcı şekilde yaygınlaştırılmasıdır. Bu anlayışla birlikte, kamu görevlilerinin hesap verebilirlik düzeyleri yükselecek ve sivil toplum güçlenecektir (La Porte, Demchak, & Jong, 2002, s. 412).

E-devlet uygulamalarının bir diğer boyutu da devlete olan güvenin tekrar sağlanması ve arttırılmasıdır (McNeal, Hale, & Dotterweich, 2008, s. 214).

Devlet Planlama teşkilatının 'OECD e-Devlet Çalışmaları: Türkiye' adlı yayınına göre e-devlet uygulamalarının kamu yönetiminin etkinliği açısından hedefleri şöyledir (DPT, 2007, s. 25):

- Etkinlik ve verimlilik artışı,
- Şeffaflık ve hesap verebilirliği teşvik,
- Vergi gelirleri artışı,
- Yolsuzluklarda azalış,
- Bilgi ve e-hizmet sağlanışı,
- Daha fazla kullanıcı odaklılık,
- Veri paylaşımı ve ortak hizmet sayısı artışı.

Bunlara ilaveten, kamu hizmetlerinin yaygın ve erişilebilir hale getirilmesi, kamu hizmetlerinin etkin kılınması, katılımcılığın arttırılması, zaman, enerji ve mali tasarruf sağlanması ve karşılıklı güvenin yeniden inşası da hedefleri arasındadır (Sevinç & Şahin, 2013, s. 198).

1.5. E-Devletin Faydaları

Kamu yönetiminde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımı, yönetim açısından daha düşük maliyet ve vatandaşlara yönelik daha kaliteli hizmet ile sürdürülebilir bir kaynak yönetimi sağlarken, vatandaşlar açısından ise daha az masraf ve zaman, daha verimli hizmet, etkin katılım ve güven anlamına gelmektedir (Uçkan, 2003, s. 5).

E-devlet uygulamalarını, yeni hizmetler üretme, bilgiye kamu hizmetlerine 7/24 kolay erişim, vatandaşın bilgi düzeyinde artış, küresel enformasyon ağlarında yer alma, maliyet tasarrufu, kurumlar arası bilgi paylaşımı, etkinlik, verimlilik, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele, yüksek performanslı ekip çalışması ve yönetimde şeffaflık gibi olumlu etkilerini sayabiliriz (Bengshir, 2000, s. 55).

Bu sayede daha fazla vatandaşa eş zamanlı ve yüksek kalitede hizmet vererek etkinlik artacak, kamu işgücü şişkinliği ve kırtasiye israfının azalması ile maliyetler düşecek, kamuda şeffaflığın ve güvenilirliğin artmasıyla da vatandaşın devlete güveni yeniden tesis edilerek devletle ilgili her türlü ilişkide daha aktif kılacaktır (Çiçek, Çiçek, & Çiçek, 2007, s. 2).

Tablo 1. E-Devletin Kurum İçi / Kurum Dışı Faydaları

Kurum İçi Faydalar	Kurum Dışı Faydalar
Kırtasiyecilikte azalma	Hizmet sunumunun hızlılığının sağlanması
İşlem maliyetinde düşüş	Hizmet alımında esneklik
Daha basit bürokratik süreç	Daha yeni hizmet sunumu
kinliğin artması, koordinasyon ve etkileşimin sağlanması	Katılımda artış sağlanması
Şeffaflığın sağlanması	yurttaş ve yurttaşın katılımının sağlanması

Kaynak: (Demir, 2018, s. 4)

1.6. E-Devletin Sakıncaları

Engelliler için erişim güçlüğü, aşırı enformasyon yükü, kamu bilgilerinde gizlilik, kopyalama hakları ve koruma konularında belirsizlik ve bilgiye erişimde eşitsizliğin doğuracağı uçurumlar (Bengshir, 2000, s. 55), yeterli motivasyonun bulunmaması, sınırlı erişim olanakları ve bilgisayar okuryazarlığının yeterince yaygın olmaması gibi olumsuz etkileri vardır (McNeal, Hale, & Dotterweich, 2008, s. 225).

E-devlet uygulamaları ile ilgili karşılaşılan en önemli sorun yasal düzenlemelerin eş zamanlı gerçekleştirilememesi sonucunda doğan hukuki çıkmazlardır. Devletlerin ortak sorunu diyebileceğimiz yasal uyumsuzluklar dünyanın hiçbir yerinde tam olarak çözülememiştir (Çelikkol, 2008, s. 44).

Yine ülkelerin tam olarak çözemediği, teknik altyapının gerekli düzeyde kurulamaması ve homojen yaygınlaşma sağlanamaması ile oluşan sayısal uçurum, e-devletin sakıncaları arasındadır. Çünkü e-devlet etkin bir kamu hizmeti vaadiyle vatandaşlarına yakın ve eşit durma sözünü ancak sayısal uçurumu eritebildiği ölçüde yerine getirmiş olacaktır.

Güncel anlamda devletlerin üzerinde en çok çalıştığı ve en fazla kaynak tükettiği sorun ise siber güvenlik konusudur. Uluslararası Telekomünikasyon Birliği'nin 2017 yılında yaptığı Küresel Siber Güvenlik Endeksi Çalışmasına göre Türkiye 43. sırada kalmıştır. Siber güvenliğin sağlanması noktasında gerekli adımlar atılmadığında ülke ekonomisine ciddi zararlar verecektir (Dijital Türkiye Platformu, 2019, s. 15).

1.7. E-Devleti Zorunlu Kılan Nedenler

Bilgi işlem teknolojilerinin kullanımının giderek yaygınlaşması ve erişim olanaklarının artması, artan vatandaş talebinin baskısı, kamu kurumlarının sunmuş oldukları hizmetleri elektronik ortama taşımasını zorunlu kılan başlıca nedenlerdendir (Suen, 2006, s. 47). Kamu sektörüne yöneltilen eleştirilerde belirgin bir artış olduğunu ve bu eleştirilerin değişim sürecinde tetikleyici rol üstlendiğini söylemek de mümkündür (Balcı & Kırılmaz, 2009, s. 45).

Geleneksel kamu yönetimindeki bürokratik yapının olumsuz imajı ve vatandaşların taleplerinin hızlı ve etkin biçimde karşılanamaması reformistleri yeni arayışlara itmiş ve bu süreçte devleti daha iyi çalışır ve hesap verebilir hale getirmek için atılan adımlarda e-devlet uygulamaları önemli bir yapı taşı olarak yerini almıştır (Yıldız, 2003, s. 308).

Yapısal ve zihinsel değişime uğrayan geleneksel devlet anlayışından e-devlet modeline geçişi tetikleyen nedenleri şöyle sıralayabiliriz (Demirhan, 2011, s. 28):

- Nüfusun hemen hemen bütün ülkelerde her geçen gün artış eğilimi göstermesi ve dolayısıyla kamu hizmetinin potansiyel alıcılarının hacminde meydana gelen gelişme,
- Teknolojide meydana gelen gelişmelerin tüm alanları etkilediği gibi kamu örgütlerini de etkilemesi nedeniyle bir araç olarak kamu örgütlerinde de kullanılması zorunluluğunun artması,
- Teknoloji üretenlerin ülkelere bu teknolojiyi önermesi, pazarlaması, dayatması veya onları bu teknolojiye sahip olmaya adeta mecbur bırakması,
- Ekonomi alanında iyileşmeler sağlanması,
- Vatandaşların kamu kurumlarından daha iyi kamu hizmeti sunumu beklentisi,
- Kamu örgütlerinin amacı, kamu hizmetlerinin uygulama süreci ve varlığına ilişkin eleştiri ve müdahaleler,
- Devletin rolünün sorgulanması,
- Özel yönetim alanında ortaya çıkan kimi yönetim ilke ve uygulamalarının dayatması veya çekici gösterilmesi
- Uluslararası bazı kuruluşların bu yöndeki öneri ve teşvikleridir.

1.8. E-Devlet Yolunda Karşılaşılan Engeller

E-devlet uygulamaları sırasında yaşanan sorunlar ile kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarında karşılaşılan sorunların ve sorunların altında yatan nedenlerin benzer olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü bu sorunlar ve nedenleri benzer kaynaklardan beslenmektedir. (Balcı & Kırılmaz, 2009, s. 47).

Geleneksel Türk kamu yönetimi sistemine derinlemesine kök salmış olan katı, merkeziyetçi ve hiyerarşik yapı, şekilciliğe verilen aşırı önem, örgüt yapısında yetki ve sorumlulukların dengesiz dağılışı gibi sorunlar iletişim, işbirliği, koordinasyon ve takım çalışması gibi birçok konuda sorunlara yol açarken e-devlet çalışmalarına da engel olabilecek yönler içermektedir (Saran, 2004, s. 315).

Anılan tüm bu sebepler, değişime karşı bürokratik direnci de tetiklemektedir. Kamu görevlileri mevcut pozisyonlarını ve güçlerini kaybetme korkusu içerisinde e-devlet projelerine karşı direnç gösterebilmekte ve yeni süreçlere ayak uydurmada yavaş davranmaktadırlar (Altınok, 2005, s. 155).

E-devlet uygulamalarının çeşitlilik içeren geniş alanı düşünülürse bunların hayata geçmesinin büyük bir ekonomik güç, zaman, personel eğitimi ve kültürel uyum gerektirdiği açıktır ki bu da gelişmekte olan ülkelerin zaten kıt olan kaynaklarının çok iyi değerlendirilmesi gerektiğini gösterir (Balcı A. , 2003, s. 275).

Bununla birlikte, siyasal sahiplik eksikliği, bütünleşik olmayan kurum odaklı uygulamalar, kurumlar arası iletişim ve işbirliği sorunu e-devlet yolunda karşılaşılan engellerdir. E-devletin uygulanması, liderlerin ve hükümetlerin desteğine ihtiyaç duyar (Şat, 2020, s. 119).

2. TÜRKİYEDE E-DEVLET UYGULAMALARI

2.1. E-Devletin Gerçekleştirilme Düzeyi

Yeni Kamu İşletmeciliği ve İyi Yönetişim yaklaşımlarının getirdiği etkinlik, etkililik, saydamlık, hesap verebilirlik, katılım ve vatandaş odaklılık gibi ilkeler, “Dokuzuncu

Kalkınma Planı (2007)" ve "59. Hükümet Programı" siyasi belgelerinin hareket noktaları olmuştur. Bilgi toplumu hedefinin bu ilkeler üzerine oturtularak gerçekleştirilmek istendiği vurgulanmıştır (Sadioğlu, 2008, s. 351).

Birleşmiş Milletler 2001 yılından bu yana yaklaşık iki yılda bir üye ülkelerin e-Devlet gelişmişlik düzeyini belirlemek için, kamu sektörünün etkinliği, şeffaflığı ve verimliliğini artırmak amacıyla bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımının sistematik bir değerlendirme raporunu sunmaktadır.

"2020 yılı Birleşmiş Milletler e-Devlet Gelişmişlik Endeksine göre Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi koordinasyonluğunda sürdürülen çalışmalar neticesinde ülkemiz 193 ülke arasında, Çevrim İçi Hizmet Endeksinde 22. sıraya, e-Katılım Endeksinde ise 23. sıraya yükselmiştir. Yıllar itibariyle ülkemizin sıralamadaki yeri ise şöyledir"

(T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi, 2020):

Yıl	Ülke Sayısı	e-Devlet Gelişmişlik Endeksi	Çevrimiçi Hizmet Endeksi	Telekomünikasyon Altyapı Endeks	İnsan Kaynağı Endeksi
2020	193	53 (0,7718)	22 (0,8588)	79 (0,6280)	52 (0,8287)
2018	193	53 (0,7112)	27 (0,8889)	89 (0,4298)	45 (0,8148)
2016	193	68 (0,5900)	67 (0,6014)	88 (0,3775)	48 (0,7910)
2014	193	71 (0,5443)	53 (0,5591)	86 (0,3605)	95 (0,7133)
2012	193	80 (0,5281)	82 (0,4641)	80 (0,3478)	107 (0,7726)

2.2. E-Devletin Yaygınlaşma Düzeyi

Kamu yönetiminin modernizasyonu kapsamında, teknolojinin doğru örgüt ve süreç yapılanmaları ile birleştirilerek operasyonel verimliliğin sağlanması ve e-Devlet hizmetlerinin yaygınlaştırılması önemlidir (Türkiye Bilişim Vakfı, 2017). E-devletin yaygınlaştırılması noktasında devletlerin aşması gereken en önemli husus sayısal uçurum sorunudur.

Sayısal uçurum (dijital uçurum, erişim uçurumu) bilgi iletişim teknolojileri olanakları hakkındaki fırsat boşluğunu ifade eder. Sayısal uçurum olarak da literatürde yer alan dijital bölünmenin birbirini izleyen aşamaları bulunmaktadır (Neilsen, 2006):

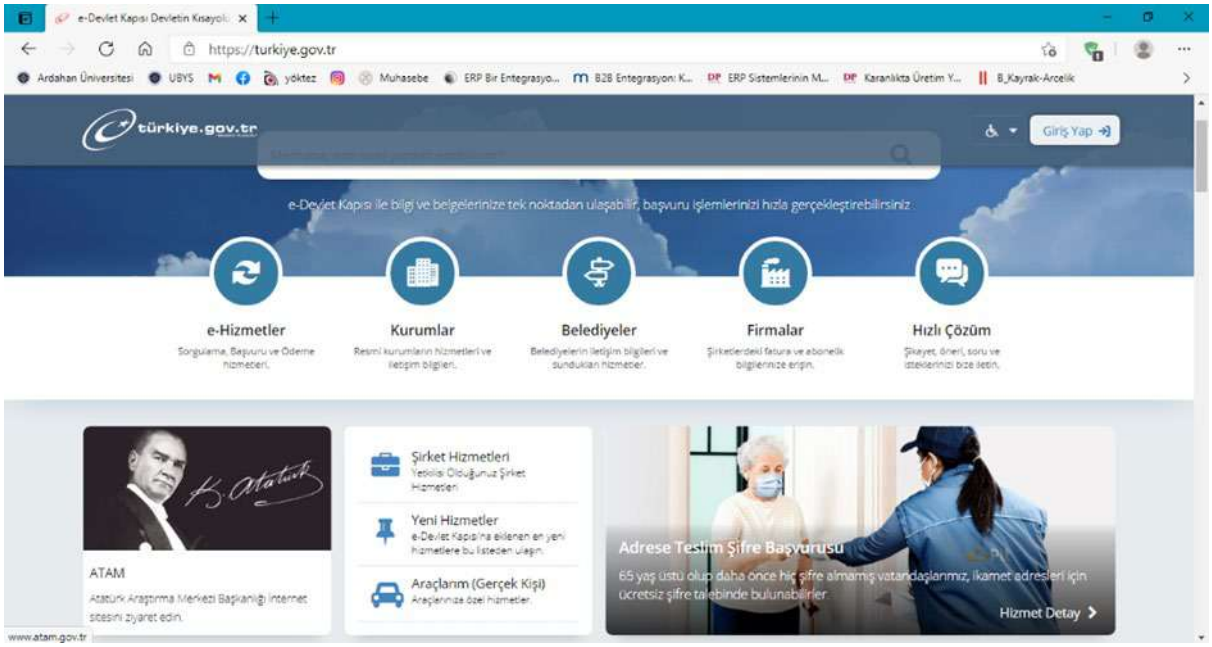
1. **Ekonomik bölünme:** Dijital bölünmenin en yalın aşamasıdır. Bilgi ve iletişim teknolojisi kaynaklarına erişebilecek ekonomik gücü olanlarla olmayanlar arasındaki bölünmedir.
2. **Kullanılabilirlik bölünmesi:** Ekonomik bölünmeden daha zor başa çıkılabilir bir sorun olup, insanların teknolojiyi kullanmak için gerekli bilgi, birikim, donanım ve becerilere sahip olup olmaması üzerinde temellenir.
3. **Katılımcılık bölünmesi:** Ağ teknolojilerini kullananların büyük bir çoğunluğu süreçlere katılım sağlamamakta ve asgari bir kullanımla sadece izleyen olarak kalmakla yetinmektedir.

Ülkemizde sayısal uçurumun giderilmesi amacıyla, işletmeciler tarafından yüksek maliyet nedeniyle gidilemeyen, nüfus yoğunluğunun az olduğu özellikle de kırsal kesimlerde, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (UDHB) tarafından yürütülen projeler kapsamında internet erişimi olmayan 10.201 okula ADSL ve uydu teknolojisi ile geniş bant internet erişimi sağlanmıştır (Dijital Türkiye Platformu, 2019, s. 24)

Türkiye'de 16-74 yaş aralığındaki bireylerin yalnızca %34'ünün temel düzeyde ya da temel düzeyin üzerinde dijital becerileri varken, Avrupa Birliği ortalaması %57'dir. Temel düzeyde ya da temel düzeyin üzerinde dijital becerilere sahip iş gücü oranı ise Türkiye'de %46 olup, Avrupa Birliği ortalaması %65'dir. Ülkemiz hem temel hem de üst düzeyde dijital becerilere sahip işgücü konusunda Avrupa ülkelerinin gerisindedir. Bu Türkiye ekonomisi için önemli bir rekabetçilik ve büyüme sorunu teşkil etmekte olup aynı zamanda büyük bir sosyal risktir (Dijital Türkiye Platformu, 2019, s. 14).

2.3. E-Devlet Uygulama Örnekleri

Ülkemizde e-devlet hizmetleri "e-Devlet Kapısı, Devletin Kısa yolu" sloganlarıyla yola çıkan https://www.turkiye.gov.tr adresinden sunulmaktadır. E-Devlet kapısı, tüm kamu hizmetlerine tek bir noktadan erişim imkânı sağlayan bir internet sitesidir.



(Şekil 1: E-devlet kapısı giriş sayfası.)

Anlık olarak ana sayfada sunulan resmi bilgilere göre 05.05.2021 tarihi itibariyle kayıtlı kullanıcı sayısı 54.458.736 kişi olan e-devlet kapısında 798 farklı kurum tarafından 5.785 ayrı hizmet sağlanmaktadır (turkiye.gov.tr, 2021).

E-devlet projelerinden mazisi en eski olan MERNİS, Nüfus ve Vatandaşlık İdaresi tarafından yönetilmekte, Kimlik Paylaşım Sistemi (KPS) ile vatandaşlarımıza ait kimlik bilgileri MERNİS Merkezi Nüfus Veri Tabanında yer almaktadır. MERNİS projesi ile birlikte (www.nvi.gov.tr, 2021);

- Nüfus kayıtları merkezi bir veri tabanında tutulmaya başlanmıştır.
- Nüfus kütüklerinde kayıtlı tüm vatandaşlarımıza T.C. kimlik numarası verilmiştir.

- Vatandaşlık numarası ile bireylere ait tüm işlemler doğumundan itibaren tek bir numara ile yürütülmeye başlamıştır.
- 81 il ve 973 ilçe nüfus müdürlüğü ile on-line (çevrimiçi) bağlantı kurulmuştur.
- Nüfus istatistiklerinin sağlıklı bir şekilde elde edilmesini sağlamıştır
- Tüm nüfus müdürlüklerinin ortak bir ağ kullanmaları ile vatandaşın her yerden hizmet alabilmesi sağlanmıştır.

3. DEVLETİN DEĞİŞEN TANIMI VE ROLÜ

3.1. Geleneksel Kamu Yönetimi

Geleneksel anlamda kamu yönetimi, hantallaşmış bürokratik ve dikey hiyerarşik yapı içinde kırtasiye ve emek yoğun, düşük verimli mükerrer iş yükleriyle hizmet vermeye çalışan vatandaşı pasifize eden, katılımcılığa kapalı devlet modelidir. Bu anlayışın yeni çağda kendine yer edinemeyeceği aşikardır.

Bilişim çağının hız kazanmaya başladığı seksenli yıllarda dünya ölçeğinde devletin rolü ve işlevleri sorgulanmaya başlanmış ve alternatif hizmet sunum mekanizmalarının gündeme getirilmesi, özelleştirme uygulamalarının gerçekleştirilmesi, vatandaş istek ve beklentilerinin dikkate alınması, hesap verebilir bir anlayışa geçilmesi, yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilmesi, katılımcılığın teşvik edilmesi ve kamu yöneticilerinin daha fazla yetkiye sahip kılınması gibi belli başlı adımlarla kamu yönetimlerini reformize eden politikalar güdülmüştür (Balcı A. , 2005, s. 66).

3.2. Sanayi Toplumundan Bilgi Toplumuna

İnsanlık tarihini şekillendiren üç önemli dalga vardır. Tarım toplumu olarak nitelendirebileceğimiz gücünü topraktan alan birinci dalga; sanayi toplumu dediğimiz motorun ve makinaların üstünlüğü ile özdeşleşen ikinci dalga ve son olarak da en kıymetli sermayenin bilgi ve bilgi üretmek olduğu üçüncü dalgadır (Toffler, 1981, s. 16).

İkinci dalganın son aşaması olan "refah toplumu" 1960'lı yıllarda doyuma ulaşmış, 1967 yılında ABD ve Batı Avrupa ülkelerini vuran krizler ekonomik durgunluğu beraberinde getirmiştir. 1968'de dünya için önemli bir sivil hareketlilik başlamış 1973'teki petrol krizi sonrası işsizlik ve ekonomik durgunluk kamu yatırımlarının verimsizleşmesine yol açmıştır. Kamu idare ve kurumları bütçelerindeki ciddi açıkları sonucunda batıdaki birçok devlet, bürokratik yapı ve işlevinde köklü bir değişim arayışına girmiştir (Şat, 2020, s. 102).

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yaşanan ekonomik krizler, devletin küçültülmesine yönelik yapılan çalışmalar, artan rekabet koşulları, haberleşme, ulaşım ile bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan ilerlemeler, kamu hizmetlerinde kalite ve şeffaflık beklentilerini yükseltmiş, geleneksel kamu yönetiminin yerini daha esnek, çağın hızına ayak uydurabilen, dinamiklerini güncelleyebilen yönetim anlayışları oluşmaya başlamıştır (Yıldırım, 2007, s. 1).

Bilgi iletişim teknolojilerinin kapasitesinde meydana gelen artışın sosyal bir devrime yol açtığı, bu devriminse aydınlanma, ilerleme ve demokratikleşmeyle sonuçlanacağı varsayımına kaynaklarda sıkça dikkat çekilmektedir (Timisi, 2003, s. 11).

Bilgi, kullandıkça artan, tükenmeyen, tekelleştirilemeyen ve giderek çeşitlenen ve yeni tekniklerle etkisi arttırılabilen bir ekonomik değerdir. Yüksek miktarda biriken bilginin güvenli depolanması, yeni bilgi üretimine hazır altyapının kurulması, hızlı ve erişilebilir olması önem arz etmektedir. Bu sayede elektronik ortamda verinin işlenmesindeki hatalar azalmakta, zaman kaybı önlenmekte, saklanan verilerin bulunmasını kolaylaştırmaktadır (Şat, 2020, s. 101).

3.3. Yeni Kamu Yönetimi

1980'li yıllarda, dünya ölçeğinde, kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunuş şeklinde önemli bir paradigma değişimi yaşanmıştır. Sanayi toplumunun refah devleti anlayışının, yaşanan krizlerle sarsılmasıyla artan sorgulama ve arayış, yeni kamu yönetimi anlayışını gündeme getirmiştir. Artan kamu harcamalarının finanse edilemez duruma gelmesinin doğurduğu krizler refah devleti anlayışının çöküşünü hazırlamıştır (Rosanvallon, 2004, s. 28).

Birey ve toplumları şekillendiren elektronik yaşam, artık devlet kurumlarının da işleyiş ve hizmet anlayışını değiştirmekte, bilgi ve iletişim teknolojisinin kamu hizmetlerinde kullanılması ile de kamu personel yapısında köklü bir değişim gerçekleşmektedir (Balcı A. , 2003, s. 268). Yeni teknolojiler, üst yöneticilerden beklentileri artırmakta, kamu yönetiminin faaliyetlerini bir sır olmaktan ve devleti de kutsallıktan çıkarmakta, kamu yönetimindeki vatandaşa kapalı iş yapma usulünden kaynaklanan bürokratik büyü bozulmaktadır (Ateş, 2002, s. 967).

Alışıla gelmiş hantal ve bürokratik devlet yapısı, yerini daha hızlı modern, şeffaf, katılımcı ve müşteri (vatandaş) odaklı, düşük maliyetli çalışan devlet modeline bırakmaktadır (Çiçek, Çiçek, & Çiçek, 2007, s. 1). E-devlet modeli, kamu hizmeti sunumunda, vatandaş odaklı, kaliteli, hızlı, ucuz ve etkin hizmet sunmak üzere tasarlanan, devleti daha az maliyetle daha çok iş yapabilir hale getiren bir yapıdır (Demirel, 2006, s. 111).

Ancak, söz konusu yeniden yapılanma sürecinin bir unsuru olan e-devlet uygulamaları, sadece hizmetlerin elektronik kanallara taşınması anlamına gelmemekte; bunun yanı sıra verimli iş süreçlerine, kurumlar arası işbirliği yeteneğine sahip ortak hedefler ışığında ilerleyen kamu yönetimi anlayışını ifade etmektedir (DPT, 2002, s. 12). Bu noktada temel hedef, bilgi işleme kapasitesi yüksek, acil karar alabilen ve ihtiyaçlara hızlı cevap verebilen devlet yapısının oluşturulmasıdır (Balcı & Kırılmaz, 2009, s. 50). Bunun kamu sektörü personel yapısının ve çalışma kültürünün değişmesi gereği anlamına geldiğini söylemek mümkündür (Haque, 2002, s. 231).

Diğer bir ifadeyle, her iş ve işlemi için hesap verme sorumluluğu bulunan, etkinlik, verimlilik ve ekonomikliği ön planda tutan, vatandaşın istek ve beklentilerini dikkate alan ve bu doğrultuda kamu politikaları oluşturan, kamusal alanın küçültülmesi, kamu hizmetlerinde özel sektör ve sivil toplumun daha aktif olması, yerinden yönetim ve yönetişim kavram ve uygulamaları olarak ifade edilen yönetimde paradigma değişiminin kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini içerdiğini ifade edebiliriz (Balcı & Kırılmaz, 2009, s. 54).

3.4. Kamu Yönetimi ve Yönetişim

E-devlet ve yönetişim sıklıkla birbirleriyle ilişkilendirilen kavramlardır. Her iki kavramın ilgi odakları farklı olsa da hedefleri ortaktır. Kamu kaynaklarının etkin kullanımı, hizmette yüksek kalite ve katılımcı demokrasi her ikisinin de temel ilkeleridir. E-devlet kamusal işleyiş ve hizmetlerin elektronik ortamda sağlanmasını ifade eder. Yönetişim ise en genel tanımıyla kamu, özel ve üçüncü sektör kurumlarının ortak ilişkilerini yönetme yollarının toplamını ifade etmektedir (Ozan, 2020, s. 731).

Yönetişimin ana unsurları hesap verme, saydamlık, etkin işleyen bir hükümet, sivil toplumun kararlara etkin katılımını sağlama, uyumlu ve bütünleşik politikalar üretmeye dikkat etme, hukuk kurallarına uygunluk ve bağımsız yargı sisteminin varlığıdır (World Bank, 1989, s. 143).

İktidarın paylaşımı üzerine inşa edilen yeni anlayış ve değişimin temel dayanaklarından biri olan yönetişim modeli, devlet-toplum karşıtlarını reddederek

bürokrasideki hiyerarşi yerine "eşitler arası ilişkiyi", yöneten ve yönetilen karşıtlığı yerine "karşılıklı bağımlılık içeren birlikte yönetimi" önerir (Bayramoğlu, 2005, s. 31). Vatandaşlar hizmet zincirinin basit bir halkası olmak yerine, yönetim sürecinin bir ortağı haline gelmektedirler (Richard, 1999).

3.5. Makalenin Amacı

Çalışmanın amacı, sürekli iyileşme ve artan yaygınlaşma düzeyiyle kendini yenileyen bir olgu olarak e-devlet ve kamu yönetimi ilişkisi ile e-devletin kamu yönetiminin etkinliğindeki rolünü güncel veriler ışığında incelemektir. Toplumların ve devletlerin yapılarını reforme eden, yeni kamu yönetimi anlayışıyla değişime uğrayan kamu yönetiminin ve kamu hizmetlerinin etkinliğine, e-devletin katkıları tüm unsurlarıyla incelenmeye çalışılmıştır.

3.6. Makalenin Önemi

Çalışmada devletin ve kurumların hali hazırda işleyen, ağ üzerindeki uygulamalarından sağlanan güncel verilerin kullanılması ve bu bağlamda e-devletin kamu yönetiminin etkinliğine olumlu olumsuz etkilerinin güncel değerlendirmesinin yapılması açısından önem arz etmektedir.

3.7. Makalenin Yöntemi

Çalışmada e-devlet kavramı üzerine literatür incelemesi yapılmış ve ülkemizin e-devletleşme düzeyi edinilen resmi veriler ışığında aktarılmıştır. Devlet ve kamu yönetimi kavramlarının değişen tanımı ve rolü e-devlet ilişkisiyle birlikte değerlendirilerek kamu yönetiminin etkinliğinde e-devletin rolü araştırılmıştır.

4. KAMU YÖNETİMİNİN ETKİNLİĞİNDE E-DEVLETİN ROLÜ

Kamu yönetiminde etkililik, etkinlik ve verimlilik kavramları konusunda bir kargaşa yaşanmaktadır. Pek çok bilim insanı etkinlik ve verimlilik kavramlarını birbirinin yerine kullanmaktadır. Kimi araştırmacılar ise, bu kavramların farklı anlamlarını vurgulamaktadırlar. Harcanan kaynaklardan maksimum fayda sağlanması verimlilik, belirlenen hedeflere ulaşma derecesi de etkililik biçiminde literatürde tanımlanmaktadır. Etkililik daha çok planlara ulaşmanın, verimlilik belli bir çıktının en az maliyetle üretilmesinin, **etkinlik** ise bir girdi-çıktı mekanizması aracılığı ile kaynakları en iyi şekilde kullanmak olarak tanımlanabilir (Okçu, Akman, & Atatorun, 2010, s. 121).

Etkinlik daha çok bir kurumun ulaşmayı planladığı amaç ile elde ettiği sonucun karşılaştırılmasıdır. Bu, kurumun elde ettiği sonuç ile makul hedef arasındaki uygunluk olup, sistemsel bir analizdir. Dolayısıyla etkinlik daha çok finansal olmayan girdi ve çıktıları esas alan hizmetlerin değerlendirilmesinde kullanılan işleri doğru yapabilme yeteneğidir diyebiliriz (Öztürk, 1997, s. 39).

Bilgi iletişim teknolojilerinin kullanımıyla artan "ötekini" dinleme, tanıma ve birlikte çalışma yeteneği, devlet-vatandaş ilişkisi ile birlikte kamu hizmeti kavramını da kökten değiştirmiştir. E-devlet uygulamaları kamu yönetiminin etkinlik yeteneğine şu alanlarda olumlu katkı sağlamaktadır (Bengshir, 2000, s. 55):

- Kamu hizmetlerinde iç verimliliği arttırma,
- Yeni hizmetler yaratma,
- Bilgiye kolay erişim,
- Küresel bilgi ağlarında yer alma,
- Maliyet tasarrufu,
- Kurumlar arası bilgi paylaşımı,

- Kamu hizmetlerine çevrimiçi erişim,
- Bireysel etkinlik ve ortak akılla çalışma,
- Yüksek performanslı ekip çalışması,
- Saydam devletin oluşumu.

E-devletin kamu yönetiminde etkinliği arttırıcı diğer unsurları ise, elektronik sözleşmelerin gerçekleştirilmesi için önemli bir ön koşul olan yasal güvenlik önlemleri, veri koruma ve güvenlik, e-okuryazarlık eğitim programları, uzmanlık ve yetkinliğin artırılması, iç yönetim modernizasyonu ve eşgüdüm, erişilebilirliğin artırılması gibi alanlarda yapılacak çalışmalardır (Ozan, 2020, s. 734).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışını henüz tam olarak terk edememiş devlet kurumlarının hantal yapıları, aşırı merkeziyetçi yaklaşımlar, aşırı istihdam, engelleyici bürokrasi, yetki ve sorumluluk kargaşası kamu yönetiminin etkinliğine engel olan faktörlerdendir (Banger, 2000, s. 2). Etkin ve verimli bir devlet sistemi olmaksızın, sürdürülebilir bir ekonomik ve sosyal kalkınmayı gerçekleştirmek mümkün değildir (Gökçe, 2007, s. 350).

Bilindiği üzere, kamu hizmetlerinin daha nitelikli, daha az maliyetli hale getirilmesi ve denetiminin kolaylaştırılması amacı ile 5018 Sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" ile kamu kurumlarına stratejik plan yapma zorunluluğu getirilmiştir. 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…" (5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003, s. 8659) ve 5. Maddesinde "Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır." (5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003, s. 8661) hükümleri yer almaktadır. Bu çerçevede kurumlar performans analizlerini yapmak ve kaynakları en iyi şekilde kullanmakla görevlendirilmiş bulunmaktadır.

Kamu kurumlarının işleyişinde ve hizmet üretiminde etkinliğin en önemli ölçütü ise verimliliktir. Bir araç olarak e-devlet uygulamaları yoluyla süreçleri basitleştirip idari prosedürlerin otomasyonunu sağlayarak işgücüne olan ihtiyacı azalttığınızda nihai olarak istihdamı azaltırsınız. Fiyatlar, piyasa rekabeti ve pazar dostu satın alma prosedürleri hakkında daha iyi bilgi edinimi yoluyla da kamu alımlarının maliyetlerini düşürebilirsiniz. BİT tabanlı ve otomatik prosedürlere tam dönüşüm sağlandığında gereksiz işlem yükü ve kırtasiyeciliğin önüne geçmiş olursunuz (Von Haldenwang, 2004, s. 421).

Bunun dışında kamu kuramlarının, etkinliği değerlendirmelerinin birkaç metodu daha vardır. Bunlar, fayda ve maliyetlerin karşılaştırılması, özellikle zaman tasarrufu, işlem başına düşürülmüş maliyet gibi hizmet sunumunda kullanılan farklı ölçümler ve verimlilik analizleri veya yatırımlardan sağlanan faydalardır. Kamu hizmetlerini etkin kılma yolunda bir yaklaşım benimsemek için kurumlar öncelikle performans hedef ve göstergelerini belirlemelidirler. Çevrimiçi hizmetlerinin etkililiğinin ölçebilmesini sağlayacak, ziyaretçi sayıları ve davranışları, site performans bilgileri, ulaşılabilirlik ve kullanılabilirlik ve bilgi doğruluğu, memnuniyet, işe yararlılık ve bilgi yeterliliği, zamanlılık gibi veriler toplanmalı ve gösterge ölçütleriyle karşılaştırmalı analizler yapılmalıdır (ANOA Audit Report No.26, 2005, s. 39).

E-devlet internet üzerinden devlet işlerinin görülmesi demek değildir. Kamunun unsurları olan devlet, vatandaş, özel sektör, kamu kurum ve kuruluşlarının sürekli etkileşim halinde olduğu, birlikte iş yaptığı, birbirini etkileyen bütünleşik bir ekosistemdir. Bu

ekosistem girdileri optimal bir şekilde birleştirerek devlet etkinliğini artırmak üzerine dizayn edilmiş bilişim ağları toplamıdır.

Bu dizayn sayesinde vatandaş, geleneksel kamu yönetimi anlayışından miras kalan kompleksli, kendini ispatlama adına trajediye dönüşen memur davranışlarına maruz kalmayacak, vatandaşın kendi işlemini kendisinin yapıyor olması işgücüne olan ihtiyacı azaltacaktır. E-devlet uygulamaları ile kamu yönetiminde özel sektör örgüt yapısının idare metotları ve becerilerinden faydalanılması daha etkin kamu hizmeti sunulmasını sağlayacaktır (Sağsan, 2001, s. 4).

E-devletin, kamu yönetimini etkin kılacağı gerçeğinin yanında kısıtlayıcı bazı riskleri de bünyesinde barındırmaktadır. Bunlar; ekonomik düzey farklılıkları bağlamında erişimde adaletsizlik, yönetilmesini zorlaştıran aşırı bilgi yükü, kişi haklarının korunamaması ve siber güvenlik sorunları, telif hakkı belirsizliği ve sayısal uçurum olarak değerlendirilebilir (Bengshir, 2000, s. 55).

Etkinliğin önünde duran engellerden bazıları, kamu yönetiminin mevzuata uyma zorunluluğu, siyasetle olan yakın ilişkisi ve hizmet sunumunda eşitlik, tarafsızlık, adalet, süreklilik vb. ilkelerle hareket etmekle mükellef olmasıdır (Özdemir, 2010, s. 44).

E-devlet perspektifi ile kamu hizmetlerinin etkin kılınması noktasında birbirini besleyen üç ana unsur vardır:

1. **Sunum:** Toplumun hiçbir kesimini dışarıda bırakmayan etkin kamu hizmeti sunumuna uyumlu e-devlet uygulamaların inşası.
2. **Kullanıcı:** Yeterli düzeyde teknik donanım, bilgi ve motivasyona sahiplik noktasında vatandaşların hazırlanması ve eğitilmesi.
3. **Güvenlik:** Karşılıklı güvenin tesis edilmesi yanında yasalarla desteklenmiş siber güvenlik teknik ve hukuksal altyapı çalışmaları.

Öncelikli olarak bu üç ana unsurun sürekli üzerinde çalışılması ve iyileştirilmesi yoluyla sağlıklı işleyen bir kamu yönetimi ve e-devlet uygulamalarıyla etkin kamu yönetiminin varlığından söz edebiliriz.

Teknolojik altyapı ve kullanıcıların hazırlık dereceleri ile yaygınlaşma düzeyi ne kadar iyileştirilirse e-devlet aracılığıyla sunulan hizmetlerin etkinliği de o derece artacaktır. Ancak herhangi bir kamu hizmetini e-devlet uygulamaları aracılığı ile vermek, yalnızca o hizmet faaliyetini etkin ve etkili kılabilir. Bu bütün kamu yönetiminin etkin ve etkili hale getirildiğini göstermez (Okçu, Akman, & Atatorun, 2010, s. 125).

SONUÇ

Bireylerin ve toplumların devletten beklenti ve taleplerini değiştiren bilişim çağı, vatandaşa cevap veremeyen geleneksel kamu yönetimi örgüt yapıların da köklü değişimlere yol açmıştır. Bu değişimle beraber, daha etkin ve verimli hizmet verme amacıyla 1980'li yıllarda ortaya çıkan e-devlet anlayışı başlangıçta gelişmiş ülkelerde zemin bulmuş olmasına rağmen günümüzde e-devlet ile tanışmayan ülke yok gibidir (Güven & Çolak, 2019, s. 184).

E-devlet, 7/24 hizmet verme, kamu hizmetlerini ucuz, hızlı ve kolay ulaşılabilir olması, şeffaf, hesap verebilirliği yüksek kamu yönetimi, eşit ve standart muamele gören vatandaşın artan katılımı ile top yekûn bir etkinliğin oluşumu iddiasında olan bir devlet modelidir. E-devlet modelinin etkin kamu yönetimi tesis edebilmesi, devletin bilgi işlem teknolojilerine bağlı işlevsel bir rol üstlenmesi ve bunun toplum içindeki yaygınlaşma düzeyine bağlıdır (Demirel, 2006, s. 112).

Türkiye'de kamu yönetim sisteminin kendine özgü ikilemleri e-devlet uygulamalarında karşılaşılan temel sorunlar olarak da karşımıza çıkmaktadır. Sorunların sadece teknik boyutlarına yoğunlaşmak, gerekli zihinsel dönüşümü ihmal etmek kaynak israfından öteye gitmeyecektir. Bu bağlamda, sadece kamu örgütlerine bilgisayar yerleştirmek ve web siteleri oluşturmak yoluyla kamu yönetiminde kendiliğinden bir dönüşüm gerçekleşeceği düşünülemez. Konuya bütüncül bir açıdan bakılması gerekmektedir (Öktem & Aydın, 2005, s. 274). İnternet çağında, başına "e" getirerek yeniden düzenlediğimiz her olgu gibi, e-devletin de işlevselliği sadece web sayfaları yaratmakla sağlanamıyor. Hattın her iki ucunda da insan faktörü var. E-devlet, her şeyden önce kamu yönetim örgütünün bu yeni sistemi işletecek güvenli bir teknolojik altyapıya sahip kılınmasını gerektirmektedir. Kamu hizmeti kavramı tümden değişikliğe uğrayacağı gibi kurum içi ve kurumlar arası ilişkiler de birlikte iş yapma kültürüne dönüşmelidir. Bu dönüşümün temelinde, daha az hiyerarşi, daha verimli çalışma ve bilgiyi saklama gibi kötü alışkanlıkların zorunlu olarak terk edilmesi yatıyor (Erdal, 2002, s. 205).

E-devlet uygulamalarında akıllı devlet seviyesine ulaşmış ülkelere baktığımızda, e-devlet uygulamalarının kendisi de kamu hizmetlerinin veriliş şekline olan etkisi de çoğunlukla vatandaş talebiyle başlar. Ancak bu sürecin ülkemizde ilk zamanlardan bu yana tersine işlediği görülmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda yukarıdan aşağı yönlü değişim görülmekte ve ilk yüzleşmenin karşılığı öncelikle direnç olmaktadır. İki başlı bu direncin ilki olan kamu görevlileri sorununda çözüm noktasında her ne kadar ilerleme kaydedilmişse bile, liyakatsiz idareciler darboğazı ve bu idarecilerin güdümüne teslim edilmiş faaliyet alanları, süreci tıkamaya devam etmektedir. Bir diğeri ise, kamu hizmetlerine artan güven ile nispeten daha kolay çözülebilen vatandaşın göstermiş olduğu dirençtir. Ancak güven tesis edilmesi, zamanla yaygınlaşması ve bir kültür oluşması için geçen süreler ise istenilen seviyenin yakalanmasını geciktirmektedir.

Kamu yönetimin etkin kılınması yolunda yapılacak e-devlet çalışmaları öncelikle siyasi sahipliğe ihtiyaç duyar. Devletin yürütme dediğimiz iktidar ayağı bu misyona sahip çıkar ve liderlik ederse ancak ilerleme yolunda olunabilir. İlerlemenin en somut ölçütü de kamu hizmet ve faaliyetlerinde etkinliğin ne kadar sağlandığıdır. E-devletin etkinliğinin sağlanması ise, faaliyet ve hizmetlerinde e-devlet uygulamalarını kullanan kamu yönetiminin daha etkili ve etkin hale gelmesine yardım edecektir. Ancak etkin ve etkili işleme becerisine sahip bir kamu yönetimi, etkinliği ve etkililiği artıracak e-devlete geçişi sağlayabilir (Okçu, Akman, & Atatorun, 2010, s. 127).

Sonuç olarak, e-devlet kamu yönetiminin etkin kılınması hususunda bir amaç değil, çok güçlü ve etkili bir araçtır. Kapsamı yeni çağın sosyal ve ekonomik yapısını beslemektedir. Bu aracı görmezden gelmek yerine en iyi şekilde kullanılmasına çalışmak gerekir. Ancak buna odaklanırken bir hususu hatırlamak gerekir. Önemli olan "elektronik" sıfatı değil, devlet olma niteliği ve kapasitesidir. Bu sıfat bu niteliğe, kapasiteye hizmet etmediği sürece sonuç başarısızlığı, kaynakların israfını, kamuoyu güvenin heba edilmesini, uluslararası itibarın azalmasını getirecektir (Şat, 2020, s. 123).

KAYNAKÇA

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003, Aralık 24). *KAMU MALÎ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU*, 8650-8690. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi.

www.nvi.gov.tr. (2021, 4 4). Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü: https://nvi.gov.tr/mernis adresinden alınmıştır

Aktan, C. C. (2003). *Etkin Devlet.* Konya: Çizgi Kitapevi.

Altınok, A. (2005). E-Dönüşüm Yolunda Türkiye: E-Devlet Stratejisi Hazırlama Süreci ve Yaşanan Sorunlar. A. Nohutçu, & A. Balcı içinde, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmas-I* (s. 133-167). İstanbul: Beta Yayınları.

ANOA Audit Report No.26. (2005). *Measuring the Efficiencyand Effectiveness of E-Government.* Canberra: Australian National Audit Office.

Ateş, H. (2002). Bilgi Çağında Kamu Yönetimi: Geleneksel Bürokrasiden Bilgiselleştirilmiş Bürokrasiye Geçiş. *I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi* (s. 967). İzmit: Kocaeli Üniversitesi İİBF Yayını.

Balcı, A. (2003). E-devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar. A. N. Balcı içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 265-280). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Balcı, A. (2005). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri. *Karabük Üniversitesi İİBF Dergisi*.

Balcı, A., & Kırılmaz, H. (2009). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında E-Devlet Uygulamaları. *Türk İdare Dergisi*, 45-70.

Balcı, A., Kumaş, E., Taşdelen, H., Süngü, E., Medeni, T., & Medeni, T. (2008). Development and Implementation of e-Government Services in Turkey: Issues of Standardization, Inclusion, Citizen and Satisfaction, Janowski T. and Pardo T.A. (der.). *Proceedings of the 2nd Internatiol Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* (s. 337-342). New York: ACM Press.

Banger, G. (2000). *Ulusal Bilgi Sistemi.* Ankara: T.C. Başbakanlık Basımevi.

Bayramoğlu, S. (2005). *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Politik İktidarın Dönüşümü.* İstanbul: İletişim Yayınları.

Bengshir, T. (2000). Devlet-Vatandaş İletişiminde E-Posta. *Amme İdaresi Dergisi*, 49-61.

Bilgi Toplumu Dairesi. (2005). *E-dönüşüm Türkiye projesi 2003–2004 kısa dönem eylem planı uygulama sonuçları ve 2005 eylem planı.* Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.

Çelikkol, Ö. (2008). Kamu Yönetiminde E-Devlet Yapılanması ve Türkiye İçin E-Devlet Model Önerisi. *Yüksek Lisans Tezi*. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı.

Çiçek, S., Çiçek, H. G., & Çiçek, U. (2007). Kamu Hizmetlerinin Etkinliğinde E-Devlet Kullanımı ve Beklentileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*.

Delibaş, K., & Akgül, A. (2010). Dünyada ve Türkiye'de E-Devlet Uygulamaları: Türkiye'de E-Demokrasi ve E-Katılım Potansiyellerinin Harekete Geçirilmesi. *Sosyoloji Araştırmaları Dergisi*(13/1), 100-144.

Demir, O. (2018, Aralık). E-Devlet Kullanımına Etki Eden Faktörler ve Vatandaşların E-Devlet Algısı. *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*(1), 1-25.

Demirel, D. (2006). E-Devlet ve Dünya Örnekleri. *Sayıştay Dergisi*(61), 83-118.

Demirhan, Y. (2011). Türk Kamu Yönetiminde E-Devlet Politikası ve Yönetimi. *Yayınlanmamış Doktora Tezi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı.

Dijital Türkiye Platformu. (2019). *Dijitalleşme Yolunda Türkiye.* İstanbul: PVC Türkiye.

DPT. (2002). *Kamu Net Teknik Kurulu e-Devlet Çalışmaları.* Ankara: DPT Yayını.

DPT. (2007). *OECD e-Devlet Çalışmaları: Türkiye.* Ankara: DPT Yayını.

Erdal, M. (2002). Elektronik Bilgi Çağında Kamu Yönetimi ve Bir Yerel Yönetim Uygulaması: İstanbul Büyükşehir Belediyesi. *1. Bilgi ve Ekonomi Kongresi Bildiriler Kitabı* (s. 165-180). İzmit: Kocaeli Üniversitesi.

Erdem, E. (2014). E-Devlet Uygulamaları Açısından Türkiye İncelemesi ve Bir Model Önerisi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*(33), 734-746.

Gökçe, O. (2007). Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin ve Verimliliğin Arttırılmasında E-Devletin Rolü ve Bir E-Devlet Uygulaması: Kimlik Paylaşım Sistemi (KPS). *Doktora Tezi*. Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı.

Güven, A., & Çolak, E. (2019). *Türk Kamu Yönetiminde E-Devlet Uygulamaları ve Tarihsel Gelişimi.* Ankara: Gece Akademi.

Güvenç, B. (1991). *İnsan ve Kültür.* İstanbul: Remzi Kitapevi.

Haque, M. (2002). E-governance in India: Its Impacts on Relations among Citizens, Politicians and Public Servants. *International Review of Administrative Sciences*, 231-250.

İnce, N. M. (2001). *Elektronik Devlet Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar.* Ankara: DPT.

Ketizmen, M., & Ülküderner, Ç. (2007). E-devlet uygulamalarında Kişisel Verilerin Korun(ma)ması. *XII. "Türkiye'de İnternet" Konferansı*, (s. 189-193). Ankara.

Kırılmaz, H. (2005). Sağlık Sisteminin Sorunları ve Bilgi Teknolojileri. *2. Ulusal Tıp Bilişimi Kongresi*, (s. 91). Antalya.

Kuran, N. H. (2005). *Türkiye İçin E-Devlet Modeli.* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

La Porte, T., Demchak, C., & Jong, M. (2002). Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web. *Administration & Society*, 411-446.

Maraş, G. (2011). Kamu Yönetimlerinde E-Devlet ve E-Demokrasi İlişkisi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*(37), 121-144.

McNeal, R., Hale, K., & Dotterweich, L. (2008). Citizen-Government Interaction and the Internet: Expectations and Accomplishments in Contact, Quality, and Trust. *Journal of İnformation Technology & Politics*, 213-229.

Neilsen, J. (Dü.). (2006). *Nielsen Norman Group Logo Nielsen Norman Group*. Nisan 15, 2021 tarihinde www.nngroup.com: https://www.nngroup.com/articles/digital-divide-the-three-stages/ adresinden alındı

Okçu, M., Akman, E., & Atatorun, M. (2010). E-Devlet Kamu Yönetimini Etkin ve Etkili Kılar mı? *V. Kamu Yönetimi Sempozyumu- Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel*

Sorunları (s. 117-128). Konya: Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.

Oruç, E., & Arslan, S. (2002). *Sayısal Uçurumun Önlenmesi: Stratejik Plan.* Ankara: Telekomünikasyon Kurumu Sektörel Araştırmalar ve Stratejiler Dairesi Başkanlığı Yayını.

Ozan, M. S. (2020). E-devlet: Kavramsal Bir Değerlendirme. *International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies*, 730-735.

Öktem, M., & Aydın, M. (2005). Bilgi Teknolojileri ve Türk Kamu Yönetiminde Dönüşüm. *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 257-282.

Özdemir, Ö. (2010). Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Verimlilik Yönetimi Uygulamaları. *Anahtar Dergisi*, 44-45.

Öztürk, A. (1997). *21. Yüzyıl Türkiye'si için Yerel Yönetim Modeli.* İstanbul: Ümraniye Belediyesi.

Richard, E. (1999). Tools of Governance, Hague, B. N. ve Loader, B. D. (der.). *Tools of Governance, HaDigital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*, 73-86.

Rosanvallon, P. (2004). *Refah Devletiin Krizi.* (B. Şahinli, Çev.) Ankara: Dost Kitavevi Yayını.

Sadioğlu, U. (2008). Mecliste E-Devlet: Türkiye Büyük Millet Meclisin'de Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kullanımı. *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 341-362.

Sağsan, M. (2001). E-Devlet Toplumların Yeni Işığı mı? *Stratejik Analiz Dergisi*, 97.

Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma.* Ankara: Atlas Yayıncılık.

Saygılıoğlu, N., & Arı, S. (2002). *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi.* İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.

Sevinç, İ., & Şahin, A. (2013). Kamu Çalışanlarının E-Devlet Uygulamalarında Karşılaştıkları Sorunların Belirlenmesine Yönelik Karaman İlinde Bir Araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*(2), 197-212.

Suen, I.-S. (2006). Assessment of the Level of Interactivity of E-Government Functions. *Journal Of E-Government*, 29-51.

Şahin, A., & Örselli, E. (2003). E-Devlet Anlayışı Sürecinde Türliye. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(9), 343-355.

Şat, N. (2020). Kavram Olarak E-Devlet. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 97-128.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi. (2020). Mayıs 2021 tarihinde Birleşmiş Milletler "e-Devlet Gelişmişlik Endeksi 2020": https://cbddo.gov.tr/haberler/4834/-birlesmis-milletler-e-devlet-gelismislik-endeksi-aciklandi adresinden alındı

T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi. (2020). *T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi*. (A. T. Koç, Düzenleyen) Mayıs 2021 tarihinde Herkes için e-Devlet Kapısı: https://cbddo.gov.tr/haberler/4945/herkes-icin-e-devlet-kapisi adresinden alındı

Timisi, N. (2003). *Yeni İletişim Teknolojileri ve Demokrasi.* Ankara: Dost Kitapevi.

Toffler, A. (1981). *Üçüncü Dalga.* (A. Seden, Çev.) İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.

turkiye.gov.tr. (2021). *Hakkımızda*. 05 01, 2021 tarihinde https://www.turkiye.gov.tr/bilgilendirme?konu=siteHakkinda: https://www.turkiye.gov.tr/bilgilendirme?konu=siteHakkinda adresinden alındı

Türkiye Bilişim Şurası. (2002). *Türkiye Bilişim Şurası Sonuç Raporu.* Ankara: Türkiye Bilişim Şurası.

Türkiye Bilişim Vakfı. (2017). *Türkiye'nin Dijital Atılım Stratejisi.* Türkiye Bilişim Vakfı: http://tbv.org.tr/core/uploads/page/document/1150_1812173759.pdf adresinden alınmıştır

Uçkan, Ö. (2003). E-Devlet, E-Demokrasi, E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü. *Aylık Strateji ve Analiz Dergisi*, 1-19.

Uğur, A., & Çütcü, U. (2009). E-Devlet ve Tasarruf Etkisi Kapsamında Vedop Projesi. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 1-20.

Von Haldenwang, C. (2004). Electronic government (e-government) and development. *The European journal of development research*, 417-432.

World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth.* Washington: World Bank.

Yıldırım, Ş. (2007). Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin ve Verimliliğin Arttırılmasında E-Devletin Rolü ve Bir E-Devlet Uygulaması: Kimlik Paylaşım Sistemi (KPS). *Doktora Tezi*. Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı İşletme Bilim Dalı.

Yıldız, M. (2003). Elektronik (E)-Devlet Kuram ve Uygulamasına Genel Bir Bakış ve Değerlendirme. M. Acar, & H. Özgür içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (s. 305-327). Ankara: Nobel Yayınları.

Yomralıoğlu, T. (1999). Yerel Yönetimlerde Kent Bilgi Sistemi Uygulamaları Sempozyumu Bildiriler Kitabı. *Kent Bilgisi ve Organizasyonu* (s. 1-12). Trabzon: Karadeniz Tektink Üniversitesi Yayını.

SIRA DIŞI BİR BÜROKRATIN GÖZÜNDEN TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN SORUNLARI: VALİ RECEP YAZICIOĞLU VE GÖRÜŞLERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME[1]

Dr. Emre Akcagündüz[2]

Öz

Türkiye'de vali denilince akla ilk gelen kişi Recep Yazıcıoğlu'dur. Vali Recep Yazıcıoğlu'nu diğer valilerden ayıran en temel özellik yüksek sesle düşünebilmesi ve yaşadığı dönemdeki mevcut siyasal, sosyal ve yönetsel işleyişi korkusuzca eleştirebilmesidir. Vali Recep Yazıcıoğlu uzun yıllar bürokrat olarak çalışmış bir kişidir. Yazıcıoğlu, çalıştığı süre içerisinde Türk kamu yönetiminin sahip olduğu belli başlı kronik sorunların olduğunu tespit etmiştir. Yazıcıoğlu bu sorunları tespit etmekle kalmayıp ilgili sorunların çözümü için fikirler de geliştirmiştir. Bu çalışma, yazarın 6 yılda tamamladığı doktora tezine dayanmaktadır. Doktora tezinde Vali Recep Yazıcıoğlu'nun yazdığı kitap ve makaleler tek tek titizlikle taranmıştır. Ayrıca Yazıcıoğlu ile yakinen çalışmış 30 bürokratla derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Bu bildiri metninde de ilgili doktora tezinde elde edilen veriler derlenerek, Vali Recep Yazıcıoğlu'na göre Türk kamu yönetiminin sahip olduğu temel sorunların neler olduğu incelenmiştir. Çalışmada genel olarak nitel araştırma tekniği kullanılarak hazırlanmıştır. Özellikle doküman analizi yöntemi çalışmada sıklıkla kullanılmıştır. Çalışma sonucunda Vali Recep Yazıcıoğlu'nun belirttiği sorunların büyük bir çoğunluğunun günümüzde de devam ettiği tespit edilmiştir. Bu durum ilgili sorunların Türk kamu yönetiminde kronik hale geldiğini kanıtlar niteliktedir.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Yönetim, Merkeziyetçilik

PROBLEMS IN PUBLIC ADMINISTRATION IN TURKEY AS SEEN BY AN EXTRAORDINARY BUREAUCRAT: AN ANALYSIS OF GOVERNOR RECEP YAZICIOĞLU AND HIS OPINIONS

Abstract

Recep Yazıcıoğlu is the first name that comes to mind whenever a governor is referenced. The most fundamental feature that distinguishes Governor Recep Yazıcıoğlu from others is his capacity to think boldly and criticize the then-political, sociological, and administrative processes without fear. Governor Recep Yazıcıoğlu has a long history as a bureaucrat. Mr. Yazıcıoğlu identified major chronic issues in the Turkish public administration system throughout his tenure. He not only spotted such problems, but also devised solutions to them. This research is based on the author's PhD dissertation, which he completed in six years. The PhD dissertation scanned the Governor Recep Yazıcıoğlu's books

[1] Bu çalışma yazarın 2019 yılında İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde tamamladığı "Kamu Hizmetleri Motivasyon Kuramı Çerçevesinde Vali Recep Yazıcıoğlu'nun Mülki İdare Amirliği Dönemi Üzerine Bir İnceleme" başlıklı doktora tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

[2] Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Edirne/Merkez, emreakcagunduz@gmail.com, ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2829-0794.

and articles. In addition, 30 bureaucrats who worked closely with Mr. Yazıcıoğlu were interviewed in depth. This study gathers the data included in the aforementioned Ph.D. dissertation and conducts an analysis in light of the core problems in Turkish public administration raised by Governor Recep Yazıcıoğlu. In general, the qualitative research approach was used in the study. On the other hand , the documentary analysis method was frequently employed. It has been determined that the majority of the issues stated by Governor Recep Yazıcıoğlu are still relevant today. This proves that the aforementioned issues are pervasive in the Turkish public administration system.

Keywords: Bureaucracy, Administration, Centralisation

1. GİRİŞ

Türkiye'de mülki idare sistemi her ne kadar konjonktürel değişimlerden etkilense de esas olarak mülki idare amirlerinin sergilemiş oldukları hal ve hareketler çerçevesinde halkın zihninde yer edinmiştir. Türkiye'de mülki idare sistemi çoğu zaman mülki idare amirlerinin yapmış oldukları hizmetlerle özdeşleşir hale gelmiştir. Osmanlı Devleti döneminde yaptıkları hizmetlerle günümüzde dahil hatırlanan valiler vardır. Örneğin Halil Rıfat Paşa ve Mithat Paşa bu valilere örnek verilebilir.

Yakın dönmede yapmış olduğu hizmetler ve söylemlerle Türkiye'de vali denilince akla gelen ilk kişilerden birisi Recep Yazıcıoğlu'dur. Türkiye'de vali denilince akla gelen ilk kişilerden birisinin Recep Yazıcıoğlu olmasının çeşitli nedenleri vardır. Bu nedenlerden en önemlisi Recep Yazıcıoğlu'nun entelektüel bir kişiliğe sahip olmasıdır. Entelektüel kelimesi esas olarak belirli bir bilgi birikimine sahip olan, bu bilgi birikimi ile mevcut sistemi eleştiren ve gözlemlediği sorunlara çözüm üretebilen kişiler için kullanılan bir sıfattır. Recep Yazıcıoğlu'da tam bu tanıma uyan bir mülki idare amiridir. Çalışmanın ana temasının Recep Yazıcıoğlu olmasının bazı nedenleri vardır. Bu çalışma yazarın doktora tezinden üretilmiş bir eserdir. Yazar doktora tezi döneminde 27.04.2015-15.12.2015 tarihleri arasında o dönemki 81 ilin valisine *"Türkiye'de vali denilince aklınıza gelen ilk kişi kimdir?"* sorusunu sormuştur. Bu soruya cevap veren valilerden %50 si Recep Yazıcıoğlu cevabını vermiştir. Yine 2013 yılında Türk İdare Araştırmaları Vakfı (TİAV) tarafından yaptırılan ve 4 rapor halinde basılan "Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Algısı" adlı çalışmada "toplumun zihninde yer eden valiler" başlığı altında bir araştırma yapılmıştır. Bu araştırma 35 farklı ilde gerçekleştirilmiştir. 3050 kişiye anket yoluyla sorular sorulmuştur. Bu sorulardan birisi de "unutmadığınız vali ve kaymakamlar kimdir?" sorusudur. Araştırma sonucunda, Vali Recep Yazıcıoğlu halkın unutamadığı valiler arasında ilk sıra yer almıştır. Yazıcıoğlu, 5 ilde tam 37 kez unutulmayan vali sorusuna cevap olarak verilmiştir.

Bu veriler sonrasında Recep Yazıcıoğlu'nun Türkiye'de hem kamu yönetimine hem de mülki idareye önemli bir etki ve kalıcı iz bıraktığı açıkça görülmektedir. Recep Yazıcıoğlu'nun en önemli özelliklerinden birisi çok okuması ve entelektüel kişiliği nedeniyle sistemi sesli olarak eleştirmesidir. Yazıcıoğlu hayatı boyunca çok sayıda kitap ve makale yazmış, onlarca konferans ve panele katılmıştır.

Bu bildiri metninin temel amacı Recep Yazıcıoğlu'nun hem katıldığı programlar hem de eserleri göz önüne alınarak kendisinin Türk kamu yönetiminde yaşanan sorunlara dair yapmış olduğu çıkarımları incelemektir.

Çalışmada genel olarak nitel araştırma tekniği kullanılarak hazırlanmıştır. Özellikle çalışmada nitel analiz yönteminin bir alt dalı olan doküman analizi yöntemi sıklıkla kullanılmıştır. Doküman analizi *"Doküman analizi, yazılı belgelerin içeriğini titizlikle ve sistematik olarak analiz etmek için kullanılan bir"* (Kıral, 2020: 173) yöntemdir. Recep Yazıcıoğlu'nun yazdığı makale ve kitaplar; katıldığı programlarda yaptığı konuşmalar analiz edilmiştir. Çalışma sonucunda Vali Recep Yazıcıoğlu'nun belirttiği sorunların büyük bir çoğunluğunun günümüzde de devam ettiği tespit edilmiştir. Bu durum, ilgili sorunların Türk kamu yönetiminde kronik hale geldiğini kanıtlar niteliktedir.

2. Recep Yazıcıoğlu'nun Tahayyülündeki Kamu Yönetimi Sorunları

Recep Yazıcıoğlu'nun yazmış olduğu eserler ve katıldığı programlarda yapmış olduğu söylemler incelendiğinde kamu yönetimi alnında yapmış olduğu çıkarımları 5 başlık altında incelemek mümkündür. Bu başlık şu şekildedir:

- Siyasal Sistem Tartışması
- Toplumun Sistem İçindeki Yeri: Toplum ve Ekonomi
- İdarenin Örgütlenmesi
- Bürokrasi ve Siyaset
- Güvenlik ve Afet Yönetimi Üzerine

Yazıcıoğlu'nun Türk kamu yönetimi konusundaki tespit ettiği sorunlar bu başlıklar altında incelenecektir.

2.1. Siyasal Sistem Tartışması

Recep Yazıcıoğlu'nun eserleri incelendiğinde siyasal sistem üzerine yapmış olduğu eleştiriler açıkça görülmektedir. Yazıcıoğlu, hem siyasal sistemi eleştirmiş, hem de sistemin sahip olduğu sorunlara çözüm önerileri getirmiştir. Yazıcıoğlu, Türkiye'deki kronik sorunların siyasal sistemden kaynaklandığını savunmaktadır. Yazıcıoğlu, siyasal sistemi çağın gereklerinden uzak, eskimiş, gelişmemiş ve devamlı sorun üreten bir yapı olarak betimlemiştir. Öncelikle parlamenter sistemin güçler birliğine doğru kaydığını savunan Yazıcıoğlu, kuvvetlerin birbiri ile kaynaşması ve bu nedenle ortaya çıkan "fonksiyon gasplarının" güçler ayrılığı ilkesini zedelediğini savunmaktadır. Yazıcıoğlu, siyasal sistemdeki sorunların "Başkanlık Sistemi" ile giderilebileceğini savunmaktadır. Başkanlık sistemi ile sert kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenmelidir. Bakanlıkların sayısı en fazla 7–8 olmalıdır. Bu kişiler teknik uzmanlardan oluşmalıdır. Kuvvetlerin birbirine müdahalesi engellenmeli ve başkanı denetleme süreci etkin bir yapıya oturtulmalıdır. Özellikle halkın denetimine yönelik adımlar atılmalıdır. Yazıcıoğlu, milletvekillerinin parlamentodaki asli görevleri olan yasama ile alakalarının kalmadığını, kendilerinin tayin, terfi ve iş takibinden başka bir şey yapmadıklarını belirtmektedir. Bu durum, kuvvetler ayrılığı ilkesinin zedelemekte, özellikle iktidar partisinin yerel teşkilat başkanlarının vali ve kaymakam gibi davranmak istemelerine yol açmaktadır. Yazıcıoğlu, politikacıların birer karar organı olarak çalışmasını ve bürokrasinin işlerine karışmamasını önermektedir. Güçlü ve yerleşik bir demokrasi için hem politikacılar hem de bürokratlar duracağı yeri bilmelidirler. Politikacılar ve bürokratlar, memurlarla ilgili konulara karışmamalıdırlar. Aksi halde yozlaşma ve verimsiz işlerin önü kesilemeyecektir (Yazıcıoğlu, 1992a :1-5; Yazıcıoğlu , 1992b: 7-24; Yazıcıoğlu, 1998a: 3641).

2.2. Toplumun Sistem İçindeki Yeri: Toplum ve Ekonomi

Yazıcıoğlu, hem eserlerinde hem de söylemlerinde halkın gücüne olan inanıcını sıklıkla tekrarlamıştır. Yazıcıoğlu, siyasal sistemdeki sorunlar, Tanzimat sonrası kalan idari miras ve darbeler neticesinde halkın devlet karşısındaki konumu üzerine sıklıkla fikir beyan etmiştir. Yazıcıoğlu, devlet-halk-sistem üçgeninde halkın pasifize edildiğini, devletin aşkınlaştırıldığını, sistemin de eleştiriye izin vermediğini savunmuştur. Tanzimat'tan itibaren oluşturulmaya çalışılan merkeziyetçi yapı, halkı giderek pasifize etmiştir. Bu durum da "Devlet Baba" kavramını doğurmaktadır. "Devlet Baba" söylemi vatandaşları, zamanla pasifize etmiş ve her şeyi devletten bekler hale getirmiştir. Yazıcıoğlu, bu anlayışın kesinlikle terk edilerek halkın kamu hizmetlerinin görülmesi ve ülke yönetiminde daha aktif hale getirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Kamuoyu denetimi artmalıdır. Yazıcıoğlu, halkın pasif durumdan daha aktif bir duruma geçirilerek idari sorunların çözülebileceğini belirtmiştir. Yazıcıoğlu, halkın yönetsel sürece katılması ve kamu hizmetlerinin görülmesine yardımcı olması için "Toplum Kalkınması" kavramının hayata geçirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Halkın daha aktif hale getirilmesi için; toplumun üzerindeki vesayet mekanizmalarının kaldırılması, sivilleşmeye önem verilmesi, marjinal fikirlerin ve düşüncelerin bastırılmayarak dinlenilmesi gerekmektedir (Yazıcıoğlu, 1998b: 536-540; Yazıcıoğlu, 1999a: 131-135; Yazıcıoğlu, 1992a, 1-5).

2.3. İdarenin Örgütlenmesi

Yazıcıoğlu, eserlerinde ve söylemlerinde "merkezi yönetim" ile idari yapının başkent teşkilatı (özellikle o dönemki bakanlıklar) ve taşra teşkilatının (iller ve ilçeler) yeniden yapılandırılmasını anlatmaktadır. Yazıcıoğlu, bu yapıda bakanlarla mülki idare amirleri arasındaki ilişkiler, mülki idare amirlerinin durumu, il ve ilçelerin durumu, il ve ilçelerin idaresi, bakanlıkların yapısı, idari vesayet ve yetki devri konularında çeşitli öneriler sunmuştur. Merkezi yönetimle taşra teşkilatı arasındaki ilişki hızlandırılmalıdır. Hem belediye başkanları hem de mülki idare amirlerinin mesailerinin büyük çoğunluğu başkentte iş kovalamakla geçmektedir. Mülki idare amirlerinin, il düzeyindeki kaynakları daha pratik şekilde kullanabilecekleri yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan il ve ilçe idaresinde koordinasyon eksikliği nedeniyle farklı sorunlar yaşanmaktadır. Yazıcıoğlu, il ve ilçe düzeyinde, bakanlıkların taşra teşkilatlarında personel, bütçe ve araç-gereç açısından farklılıklar olduğunu belirtmektedir. Bu farklılıklar kamu hizmetlerinin görülmesinde sorunlara yol açmaktadır. Örneğin; il sağlık müdürlüğü hem personel hem de araç gereç açısından farklı eksikliklere sahip iken defterdarlık hem personel hem de araç-gereç açısından daha iyi durumdadır. Bu durum, her bakanlığın il ve ilçedeki birimlerinde aynıdır. Bazı bakanlıklardaki personel ve araç-gereç eksikliği nedeniyle kamu hizmetlerinin sunumunda sorunlar çıkmaktadır. Bu durum halkı devletten soğutmakta ve umutsuzluğa sürüklemektedir. Türkiye'de il ve ilçe sayısında aşırı şekilde artış olduğu görülmektedir. Yazıcıoğlu, kesinlikle, gereksiz ve popülist politikalar ile il ve ilçe sayısının artırılmasına karşıdır (Yazıcıoğlu, 1987: 53-55; Yazıcıoğlu, 1995: 29-30, Yazıcıoğlu, 2000: 5-67).

2.4. Merkeziyetçilik, Bürokrasi ve Siyaset

Recep Yazıcıoğlu gerek söylemlerinde gerekse eserlerinde kamu yönetimindeki sorunların temel kaynağının merkeziyetçi yönetim anlayışı olduğunu savunmaktadır. Merkeziyetçi yönetim anlayışı kamu personelinden kamu hizmetlerinin sunumuna kadar pek çok alanı olumsuz yönde etkilemektedir. Yazıcıoğlu, özellikle kamu personelinin ilgisiz, kaba, sorumsuz ve negatif davranışlarının ardında yatan nedenin merkeziyetçi yönetim anlayışı olduğunu savunmaktadır. Yazıcıoğlu, merkeziyetçi yönetim anlayışının kamu kaynaklarının israfına yol açtığını yaşadığı örneklerle açıklamaktadır. Yazıcıoğlu,

merkeziyetçi yapının zamanla "bürokratik bir canavarı" ortaya çıkardığını savunmaktadır. Yazıcıoğlu, bu canavarı "Mamudizm" olarak tanımlamaktadır. Mamudizm kavramı, bizzat Recep Yazıcıoğlu tarafından ilk kez kullanılmış bir kavramdır. Yazıcıoğlu bu kavramı "Mamut" olarak bilinen ve eski çağlarda yaşayan devasa cüsseli bir hayvandan esinlenerek kullanmıştır. Bu kavram aşırı hantallaşmış devlet yapısını, kırtasiyeciliği, memurların ilgisizliğini kısacası kamu hizmetlerinin sunulmasında yaşanan çağdışı ve eskimiş bütün yönleri betimlemek için kullanılmıştır. Yazıcıoğlu, merkeziyetçi yapının örgütsel iskeletini oluşturan bürokrasinin zamanla "ideal" olmaktan çıkıp sorun yaratan bir yapıya dönüştüğünü savunmaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki Yazıcıoğlu'nun aklındaki bürokratik model Weber'in ideal bürokratik modeline benzemektedir. Yazıcıoğlu, bürokrasiyi, kamu hizmetlerinin görülmesinde etkin bir araç olması gerektiğini savunmaktadır. Fakat merkeziyetçi yapının yıllar içindeki negatif evrimi bürokratik mekanizmayı kamu hizmetlerini göremeyecek denli hantal bir yapıya kavuşturduğunu savunmaktadır. Aşırı merkeziyetçi yapı, şişkin bir bürokrasiye neden olmuştur. Bu durum kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini engelleyerek bürokrasi hastalığının çıkmasına neden olmuştur. Bu nedenle kırtasiyecilik ve bürokrasi hastalığı ile mücadele için acil bir eylem planı hazırlanmalıdır. Merkeziyetçilik Türkiye'ye zarar vermektedir. Merkezdeki bürokratlar denetlenememektedir. İhalelerin sonuçlarına bürokratlar karar vermektedir. Bu nedenle ihaleler sadece belli müteahhitler verilmektedir. Ülke kaynakları israf edilmektedir. Örneğin: Tokat'ta 270 milyon lira (dönemin parası ile) merkezden yapılan ihale ile 27 köye içme suyu götürülmüştür. Fakat Tokat'ta il özel idaresi vasıtasıyla 100 milyon liralık boru alarak köylü devlet işbirliği çerçevesinde 60 köye içme suyu götürülmüştür. Sonuç ortadadır. 270 milyona 27 köy, 100 milyona 60 köy. Yine aynı şekilde merkezi ihale ile bir köye yapılacak kanalizasyon parası ile 40 köye kanalizasyon yapılmıştır. Bu nedenle mahalli hizmetler yerinde görülmelidir. (Akcagündüz, 2019: 243-250).

2.5. Güvenlik ve Afet Yönetimi Üzerine

Recep Yazıcıoğlu, Erzincan valisi olduktan kısa süre sonra büyük bir deprem felaketi yaşamıştır. Yazıcıoğlu, Erzincan valisi olarak deprem sürecinde hem fiziksel hem de psikolojik olarak çeşitli sorunlar yaşamıştır. Yazıcıoğlu, deprem sürecinde edindiği tecrübeleri, çeşitli makalelerde yayımlamıştır. Yazıcıoğlu, doğal afetler ve sonrasında neler yapması gerektiği, hangi sorunlarla karşılaşılabileceği üzerine önemli tespitler yapmıştır. Kaymakamlar ve valiler doğal afetler konusunda gerekli bilgiye sahip olmalıdır. Bunun için gerekli eğitim programları verilmelidir. Ayrıca kaymakamlar ve valiler görev yapacakları il ve ilçelerin jeolojik yapısını ve konut yapı güvenliğini denetlemelidir. Amerika ve Japonya gibi depremle beraber yaşamayı öğrenmiş ülkelerden teknik destek alınmalıdır. Deprem bölgesindeki güvenlik güçlerini tek bir otorite yönetmelidir. Deprem sonrası halkın büyük çoğunluğu travma yaşamaktadır. Bu nedenle deprem bölgesine, hızlı şekilde ulaşabilecek uzman psikolog bir ekip kurulmalıdır. Ayrıca afet kanunu yeniden düzenlenmelidir. Sağlık Bakanlığı ve Kızılay işbirliği ile kullanışlı ve pratik seyyar hastaneler kurulmalıdır. Bu seyyar hastaneler her daim hazır durumda olmalıdır. Herhangi bir afet olayında kısa sürede kurulabilmelidir. Belediyelerin bina denetim ve ruhsatlanmasında tamamen kurallara uygun davranması gerekmektedir. Erzincan Depremi'nde belediyenin ruhsat almaması gereken sağlıksız yapılara ruhsat vermesi nedeni ile depremin olumsuz etkisi artmıştır. Her ilde mutlaka riskli konut planlaması yapılmalıdır. Bu planlamada ildeki bütün binaların depreme dayanıklı olup olmadığı belirlenmelidir. Deprem sonrası iyileştirme süreci il özel idaresi vasıtası ve mülki idare amirleri koordinasyonu ile tek elden yapılmalıdır. Aksi takdirde karmaşa ortaya çıkmakta sorunlar çözülememektedir (Yazıcıoğlu, 1999b: 131-145; Akcagündüz, 2019: 253-262).

3. SONUÇ

Sonuç olarak genel bir değerlendirme yapıldığında Recep Yazıcıoğlu'nun yaşadığı dönemde yapmış olduğu Türk kamu yönetiminin sorunlarına dair tespitleri günümüzde de devam ettiği açıkça görülmektedir. Öncelikle Recep Yazıcıoğlu'nun eserleri incelendiğinde kendisinin yaşadığı çağın çok ötesinde görüşleri olduğu açıkça görülmektedir. Yazıcıoğlu genel olarak Türk kamu yönetimi yapısındaki sorunları analiz ederken yaşadığı tecrübelerden yararlanmıştır. Yazıcıoğlu, 30 yılı aşkın görev hayatında özellikle bürokratik yapının keyfiliği ve merkeziyetçilikle savaşmıştır. Yazıcıoğlu, Türk kamu yönetimi sorunlarının temeline bürokratik yapı ve sistemdeki merkeziyetçiliği koymaktadır. Bu sorunlar diğer sorunları tetiklemektedir. Yazıcıoğlu'nun Türk kamu yönetimine dair yapmış olduğu bir diğer tespit yönetim sistemiyle ilgilidir. Yazıcıoğlu, parlamenter sistemin güçler birliğine neden olduğunu savunmuştur. Güçler birliğine dönüşecek her türlü sistemin kesinlikle ülke yönetimine zarar verdiğini vurgulamıştır. Yazıcıoğlu bu nedenle adı her ne olursa olsun Türkiye'de sert güçler ayrılığı ilkesini sağlayacak bir yönetim sistemine geçilmesi gerektiğini savunmuştur. Yazıcıoğlu, başkanlık sisteminin sert kuvvetler ayrılığına dayandığı için bu sistemin Türkiye için daha uygun olabileceğini savunmuştur. Yazıcıoğlu, milletvekillerinin durumuna da değinmiştir. Yazıcıoğlu, milletvekillerinin, milleti Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde temsil etmek yerine, Ankara'da kayırmacılık peşinde koşan kişiler haline geldiğini belirtmiştir. Yazıcıoğlu bu nedenle milletvekilliği için "geri çağırılma mekanizmasının" getirilmesi gerektiğini savunmuştur. Yazıcıoğlu, halkın politik süreçlere daha fazla dâhil olması için gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiğini belirtmiştir. Yazıcıoğlu, Tazimattan itibaren halkın hem apolitikleştiğini hem de pasifize edildiğini belirtmiştir. Yazıcıoğlu, halkın politikacıları en iyi ve etkin şekilde denetlemedikçe sistemin iyileşmeyeceğini belirtmiştir. Yazıcıoğlu, il ve ilçe sayılarının çok fazla olduğunu belirtmiştir. Bu durum ülke kaynaklarının boşa harcanmasına neden olmaktadır. Yazıcıoğlu, popülist politikalarla il ve ilçe yapılan yerlere kamu binalarından alt yapıya kadar pek çok yatırımın yapılması gerektiğini belirtmiştir. Bu durum da devlete aşırı bir mali yük yüklemektedir. Yazıcıoğlu son olarak doğal afetler konusunda yapmış olduğu tespitleri aktarmaktadır. Yazıcıoğlu, deprem, sel vb. doğal afetlerde vali ve kaymakamların tek yetkili birim olmaları gerektiğini belirtmiştir. Özellikle deprem konusunda ayrıca ciddi önlemler alınması gerekmektedir. Yazıcıoğlu, Kızılay ve Sağlık Bakanlığı'nın ortaklaşa hareket etmeleri gerektiğini özellikle hızlı ve pratik bir şekilde kurulabilen seyyar hastanelerin olması gerektiğini vurgulamıştır.

KAYNAKÇA

Akcagündüz, E. (2019). *Kamu Hizmetleri Motivasyon Kuramı Açısından Vali Recep Yazıcıoğlu'nun Mülki İdare Amirliği Dönemi Üzerine Bir İnceleme*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul.

Kıral, B. (2020). Nitel Bir Veri Analizi Yöntemi Olarak Doküman Analizi, *Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(15), ss. 170-189.

Yazıcıoğlu, R. (2000) *Bu Sistem Değişmeli*, İstanbul: Birey Yayıncılık.

Yazıcıoğlu, R.(1987). Mahalli İdareler Reformu, *İdarecinin Sesi Dergisi*, 4, ss. 53-55.

Yazıcıoğlu, R.(1992a). Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi-1, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1(2), ss. 7-24.

Yazıcıoğlu, R.(1992b). Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi-2 , *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Mayıs, 1(3), ss. 5-26.

Yazıcıoğlu, R.(1995). İl ve İlçe Enflasyonu, *İdarecinin Sesi*, 9(53), ss. 29-30.

Yazıcıoğlu, R.(1998a). Polis Devleti, *Yeni Türkiye*, IV(21), [İnsan Hakları I Özel Sayısı], ss. 536-540.

Yazıcıoğlu, R.(1998b). Türkiye'nin Bin Yıllık Hastalığı Bürokrasi, *Yeni Türkiye (Cumhuriyet V Özel Başlık)*, 23-24, ss. 3639-3647.

Yazıcıoğlu, R. (1999a). Toplum Kalkınması ve Toplam Tasarruf, *Yeni Türkiye*, 5(26), ss. 131-139.

Yazıcıoğlu, R. (1999b). *Popülist Politikaya, Tıkanmış Ekonomiye, Yozlaşmış Sisteme Sil Baştan*, İzmir: Yazıcı Kitapevi.

ANOMİ DEVLETE DÖNÜŞÜM: KKTC ÖRNEĞİ

İsmail Bahadır TURAN[1]

GİRİŞ

Sosyolojinin kurucu babalarından kabul edilen Emile Durkheim'ın ilk olarak Toplumsal İş Bölümü ardından da İntihar adlı kitaplarında kullanıldığı *Anomi* kavramı, belirli normların eksikliğinde bireylerin toplumsal düzeyde bütünlüğünü engelleyen ve toplumda düzensizliğe yol açan bir durum olarak açıklanabilir. Aslında Durkheim yazılarında kavramı açık bir biçimde tanımlamamıştır. Öte yandan kavram birçok başka yazar dışında daha sonra Robert King Merton tarafından günümüz toplumsal yapılarına uyarlanarak geliştirilmiştir. Merton'un kavramı, toplumda amaçlar ve araçlar ile değerler ve normlar arasındaki tutarsızlığın egemen olması durumunu anlatmaktadır. Özellikle Merton'dan sonra "anomi"nin farklı birçok bağlamda kullanımına rastlanmaktadır.

Bu çalışmada Anomi Devlet ile devletin, koyduğu kuralların yerine getirilmesini sağlayamaması ve yönetsel yapının taşıyıcısı olan polis, yargı gibi kurumlar ile bürokratik yapının yolsuzluk gibi nedenlerle iş göremez hale gelmesiyle vatandaşların ağır bir güvensizlik ortamına sürüklenmesi ve her kesimden paydaşların yasalara ya da toplumsal kurallara uymaktan giderek uzaklaşması durumu tanımlanmaktadır. İlk aşamada düzeni temsil eden devlet ve kuralsızlığı ifade eden "anomi"nin birlikte kullanılması bir çelişki gibi durmaktadır. Ancak devletin yönetme erkini ve yeteneğini kaybetmesinin, idari aygıt üzerinde otoritesini yitirmesinin yarattığı etki, toplum ve devlet arasında ağır bir güven bunalımına yol açmaktadır. Bu çerçevede kavram, söz konusu durumu açıklayıcı olması dolayısıyla tercih edilmiştir.

KKTC'de devlet mekanizmasının işleyişine ve hükümette bulunan siyasi partiden bağımsız olarak devlet iktidarını elinde tutan yürütme erkinin sorunları çözeceğine olan inanç giderek kaybolmaktadır. Dolayısıyla çalışmanın ana varsayımı, KKTC'nin *anomi devlete* dönüşüm aşamasında olduğudur. Bir diğer varsayım ise söz konusu dönüşümün kamu yönetimi reformuyla önlenme olanağının bulunduğudur.

Bu doğrultuda öncelikle *anomi* kavramı açıklanacak, ardından *anomi devlet* tanımlanacaktır. Kavram setine uygun olarak da KKTC'de yaşanan sorunlardan örnekler eşliğinde anomi devlete dönüşüm irdelenecektir. Ülkede kuralların uygulanamayışı sebebiyle bürokratik ve yönetsel işler birincil ilişkiler üzerinden yürütülmeye çalışılmaktadır. Dolayısıyla birincil ilişkilerle iş görmenin engellenmesinin bir yolu olarak e-devlet uygulamasının merkezinde yer aldığı kamu yönetimi reformunun aynı zamanda anomi devlete dönüşümün önlenmesinde etkili olup olamayacağı tartışılacaktır.

KAVRAM: TOPLUM-DEVLET VE ANOMİ

Anomi, Yunanca *kural*, *yasa* anlamına gelen *nomos* kelimesinden türetilmiştir. Dolayısıyla a ön ekiyle anomi, *kuralsızlık, yasasızlık* içeriğini taşımaktadır. İntihar adlı kitabında Emile Durkheim, "Anomik İntihar" (Kuralsız İntihar) başlığı altında kavrama değinmiştir. Durkheim'a göre toplum sadece bireylerin duygularını ve etkinliğini kendine çeken değil, aynı zamanda bunları düzene de koyan güçtür (Durkheim, 2013: 241). Düzen sağlayıcı ise tinsel bir güç olmalıdır. Bu güç de toplumdur. Çünkü bireyden üstün olan ve bu üstünlüğü birey tarafından da kabul edilen tek

[1] Yrd. Doç. Dr., Bahçeşehir Kıbrıs Üniversitesi, ismailbahadir.turan@baucyprus.edu.tr, ORCID:0000-0002-9938-0175

tinsel güç toplumdur (Durkheim, 2013: 251). Olağan dönemlerde bireylerin büyük bir çoğunluğu toplumdaki düzeni adaletli olarak kabul eder. Başka deyişle tinsel güce yani topluma boyun eğer. Bu boyun eğme şiddetle dayatılmasından değil kendisinden üstün bir güce ilişkin olan bilinçten kaynaklanır. Ancak toplum, *sarsıcı, olumsuz bir kriz* ya da *beklenmeyen ve olumlu bir dönüşümle* karşılaştığı zaman geçici olarak bu düzenleyici etkisini göstermez. Çünkü toplumda mevcut kurallar, yaşanan dönüşüm dolayısıyla değişen toplumsal gerçeklikle uyumlu değildir. Bu noktada yeni kuralların ortaya çıkmasına değin bir kuralsızlık hali yaşanır. Durkheim, bu tür dönemlerde görülen intihar sayılarındaki artışı *anomik intihar* olarak tanımlamaktadır (Durkheim, 2013: 254-258). Buradan hareketle anomiyi, ilk aşamada toplumda kuralların etkisini yitirmesi, düzensizlik ve dengesizlik durumu olarak tanımlamak mümkündür. Aynı zamanda toplumsal kuralların bir yansıması olarak yasaların da etkisizleşeceği, toplumsal kabullerle uyumun bozulması sebebiyle yasalara uymamanın genel kabul göreceği söylenebilir. Benzer şekilde Durkheim'ın "Toplumsal İş Bölümü" kitabında da anomi, mekanik dayanışma ya da iş bölümünden organik iş bölümüne geçişte iktisadi gelişme ve toplumsal kurallar arasındaki uyumsuzlukta görülür. Anominin sona ermesi için de gerçekten ihtiyaç duyulan sistemin kurallarını oluşturabilecek bir *grubun* var olması ya da oluşması gerekir (Durkheim, 1960: 5). Öte yandan Durkheim'ın anomiyi, kuralsızlık olarak anlamadığı, insanın kapitalist modernleşmenin bir sonucu olarak giderek daha fazla şey talep ettiği ve arzuların tatmin edilemediği, bunun sonucu olarak da anomi ya da delice, irrasyonel davranışları ifade ettiği de belirtilmektedir (Mestrovic, 1999: 95,96). Çalışmanın sınırları dışında kaldığından kavramın farklı tanımlarına girilmeyecektir. Ayrıca anominin irrasyonel davranış olarak tanımı da Anomi Devlet ile açıklanmak istenene uygun düşmektedir.

Kavramı, günümüze uyarlayan bir diğer önemli Toplumbilimci Merton'dur. Merton'a göre toplumsal ve kültürel yapı içerisinde iki temel öge bulunmaktadır. Bunlardan ilki kültürel olarak tanımlanmış amaçlar ve çıkarlardır. Bu hedefler az ya da çok entegredir ve değişen derecelerde *itibar* ile *duygu* içermektedir. Söz konusu hedefler, grup halinde yaşamın temel, ancak özel olmayan bileşenleridir. Sosyal yapının ikinci ögesi ise bu amaçlara ulaşmanın kabul edilebilir yöntemlerini kontrol eder, düzenler ve tanımlar (Merton, 1938: 672). Başka deyişle kültürel olarak tanımlanmış hedefler bulunmaktadır. Örneğin ABD'de en önemli kültürel amaç para kazanmaktır. Para kazanma eğilimi aileler, okullar ve mesleki kuruluşlarca sürekli vurgulanmaktadır. Bu kültürel beklentilere ya da amaçlara ulaşmak için de toplumun uygun bulduğu ya da ahlaki olarak sorunlu görmediği ve yasal olan yollara başvurulmalıdır. Denetim mekanizmalarıyla bu kültürel beklenti ya da amacın yerine getirilmesi toplumda izlenir. Denetim mekanizmaları ise *normatif denetim sistemi* yani *yasalar*, yasalara göre daha belirsiz biçimlerde olsa da yine açık seçik olarak örüntülenmiş davranış beklentilerine yol açan *örfler*, alışkanlık halini almış, sıradanlaşmış davranış beklentileri *adetler* olarak sayılabilir (Erkilet, 2015: 220,221). Merton, toplumda sürekli yeniden kurulan bir denge hali görmektedir. Bu durumda soru, dengesizlik nasıl oluşur ve denetim mekanizmaları neden her zaman işe yaramaz olmaktadır. Sistem, kültürel amaçları vurgularken aynı zamanda bunlara ulaşmanın meşru yollarını kurumsallaştırmak zorundadır. Aksi takdirde amaca ulaşılmasını sağlayacak her yol her araç mübah kabul edilecektir. Böylesi bir toplum, anomiktir yani anomi durumundadır. Değerler ve toplumsal normlar etrafında bütünleşme olarak tanımlanabilecek denge kaybolmuştur. Kültürel amaçlar ve bu amaçlara ulaşılmasına yönelik faaliyetleri düzenleyen normlar arasında dengenin kurulması ve sürdürülmesi gerekmektedir. Aksi bir durumda toplum olmanın ön koşulu kaybolur ve toplum çözülür (Erkilet, 2015: 231,232), (Merton, 1938: 674). Kısaca Merton için hem bireyin toplumdan aldığı kültürel amaç ile meşru kabul edilen araçların uyuşmaması hem de kültürel olarak verili amaçlar için toplumun gerekli her türlü şartı sağlayamaması durumu anomiktir.

Yine Merton'a göre iyi örgütlenmiş ya da sembolik olarak veya hiç cezalandırılmamış sapmalar, zamanla sistematik hale gelecektir. Denetim mekanizmalarının işlememesi ve yaptırımların etkin biçimde uygulanamaması, sapmaları zamanla meşrulaştıracak ve mevcut yasalar ile normları geçersiz kılacaktır. Normatif sistem varlığını sürdürmesine rağmen bu tür uygulamalar söz konusu sistemi etkisizleştirecektir. Bu sapmaların failleri siyasi ya da ekonomik güç veya her ikisini birden kazanırlarsa normatif yapının değişmesi de beklenmelidir (Merton, 1971: 835,836). Başka deyişle gücü ele geçiren sapmanın failleri, yasalarda gerekli değişikliklerin yapılmasını sağlayacaklar ve bu değişiklikler geniş, daha doğrusu faillerin çıkarlarına uygun yorumlanabilir olacak ya da yasal düzenleme veya uygulamayı sağlayacak yönetmelik vb. çıkarılmayarak ya da uygulanması için gerekli şartlar sağlanmayarak yine faillerin amaçları doğrultusunda hareket etmelerine olanak tanınacaktır. Durkheim, anomi kavramının farklı anlamlarını tanımlamamış ve yöntemsel bir rehber de hazırlamamıştır. Ancak çok sayıda yazar bir şekilde bu kavramı geliştirmeye çalışmıştır ve anomi ölçeklerini belirlemeye dönük ilk adım Leo Srole tarafından atılmıştır. Bir anomi ölçeği geliştirmenin bazı sınırlamaları vardır. Ancak bireyler tarafından anominin algılanması ve deneyimlenmesi bağlamında önemli bir açılım sağlamaktadır. Bu ölçekler şu şekilde sıralanmaktadır (Merton, 1968: 218,219):

a) Toplum liderlerinin bireylerin ihtiyaçlarına karşı duyarsızlığı algısı,
b) Temel olarak tahmin edilemez ve düzenden yoksun görünen toplumda çok az şeyin başarılabilir olduğu algısı,
c) Kültürel amaçların başka deyişle yaşama dair hedeflerin gerçekleşmemesi ve aksine gerilemesi algısı
d) Çaresizlik/çözümsüzlük ya da amaçsızlık duygusu,
e) Bireylerin sosyal ve psikolojik destek için kişisel tanıdıklarına / yakınlarına güvenememesi duygusu

Belirtildiği üzere devlet ve anomi kavramları birbiriyle çelişen anlamlar taşımaktadırlar. Dolayısıyla bu çelişen kavramların uzlaştırılması ve Anomi Devlet'in tanımlanması gerekmektedir. Söz konusu ölçütler

Toplumsal normların temel olarak üç koşulu yerine getirmesi beklenir. Bu koşullara göre normlar mümkün olduğunca açık formüle edilmiş olmalı, toplumun büyük kesiminde kabul edilmiş olmalı ve uyulmaması haline yaptırımları bulunmalıdır. Bu çerçevede anomi ile normların ya da yasaların anlaşılamaması, dolayısıyla yasalara uyulmaması ve bu nedenle yaptırımların yerine getirilememesi durumu anlaşılmaktadır (Kurtenbach, 2006: 267). Burada yasaların anlaşılamamasından yazılı anlamlarının kavranamamasından bahsedilmemektedir. Mevcut yasalara ilişkin toplumun çekinceleri bulunmaktadır. Çünkü devlet ve bürokratik aygıt dışında bu yasalarla çelişen başka bir düzen daha görülür. Bu düzen, bir yandan tamamlayıcı bir rol üstlenirken diğer yandan da yasalar ve uygulamalarıyla tam bir karşıtlık ilişkisi içerisindedir. Çünkü ülke, geniş sosyal etkileşim alanlarında kurumların ve bireylerin davranışsal beklentilerini anayasal normlara veya fiili hükümetlerin çıkardığı yasalara göre düzenleyememektedir. Açıkça yorumlanabilen yasalların bile uygulanmalarında sınırlamalar bulunmaktadır (Valdes, 1994: 253).

İlk aşamada anomiye yol açan sebepler ani ya da tedrici olarak gelişen ve toplumsal yapıyı sarsan kentleşme, sanayileşme, savaş vb. değişikliklerle ortaya çıkmaktadır. Ancak sadece devletin çözülmesi ya da yıpranmasına götüren bu tür etkiler anomi yaratmamaktadır. Sıklıkla devlet anominin sebebidir. Çünkü devlet aygıtının anominin yaratılması ve devamında çıkarı bulunmaktadır. Waldmann (2002) Latin Amerika ülkelerindeki araştırmalarının da gösterdiği üzere yönetimi elinde tutanların halka karşı etkili yaptırımları uygulayabilmek için toplumsal yapının

bozulmasında çıkarları bulunmaktadır (10,11). Aynı şekilde devletin iktidar gücünü kullanmayı sürdürme, bu şekilde siyasi ve iktisadi güç elde etme ya da elde edilen bu gücü devam ettirmede çıkarı olan kendi içinde ayrı amaçları bulunan, ancak dışarıya karşı blok halinde hareket eden siyasi oluşumların da benzer şekilde hareket edecekleri söylenebilir. Çünkü bu oluşumların da normlar ile beklentiler arasındaki uyumsuzluğun sürdürülmesinde çıkarları bulunmaktadır. Bu çerçevede Anomi Devlet kavramı aşağıdaki şu özelliklerle ortaya konabilir (Waldmann, 2002: 14,15):

- Devlet, düzen oluşturucu güç değildir ve yasal ya da formel düzeni desteklemek ve sürdürmek yerine bu düzene dair şüphe yaratılmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla devlet yapısının verdiği mesajlar halkta da güvensizlik yaratmakta ve vatandaşlar farklı düzenlere yönelmektedirler.
- Devlet, kontrol edemediği alanlara ve gruplara karşı iktidarını geçerli kılmayı dener ve bu deneme devlet dışı bu grupları devletin kontrol edemediği alanları ele geçirmeye ve en uç noktada da karşı bir düzen oluşturmaya yöneltmektedir.
- Devlet kurumlarında çalışan personel, kendisini devletle özdeşleştirmemektedir. Bu sebeple polis, yargıç ve diğer memurlar yasalara göre hareket etmemekte ve sorun kaynağı olmaktadırlar. Devlet görevi üstlenmenin getirdiği bazı ayrıcalıklar kişisel amaçlar için kullanılmakta ve bu tür kullanımlara karşı çıkanlar da devlet memuruna hakaret başta olmak üzere resmi işlemlerinin çeşitli gerekçelerle yerine getirilmemesi vb. yaptırımlarla tehdit edilmektedir.
- Devlet, temel meşruiyetini kaybetmeye başlar ve bireylerin güvenliğini garanti edemez. Devlet ve toplum arasındaki zımni anlaşma bozulur. Devlet artık şiddet tekelini kullanamaz hale gelir.

Anomi Devlet ile tümüyle yozlaşmış bir devlet mekanizması kastedilmemektedir. Anomi Devlet kavramının çekirdeğinde vatandaşların artık hangi yasa ya da tüzüklerin geçerli olduğu, bu yasa ya da tüzüklerin hangi şartlarda nasıl uygulanacağını bilememesi yatmaktadır. Yasal düzenleme vardır. Ancak her vatandaşa aynı şekilde uygulanmamaktadır veya yasanın uygulanması sağlanamamaktadır. Yasa çıkarılmış ancak yönetmeliklerle uygulama alanı tamamlanmamış ya da yönetmelik çıkarılmayarak boşluk bırakılmıştır. Dolayısıyla tüm bu durumlarda yasanın uygulanışı keyfiyete ve birincil ilişkiler ya da boşluğu dolduran bir başka yapıya bırakılmıştır. Kısaca devlet yönetememektedir. Devlet düzeninden bu tür sapmalar da tekil ya da toplu olarak şiddetin kötüye kullanması ve yolsuzluk yaratmaktadır. Yolsuzluk, görevin kötüye kullanılması ise sadece düşük rütbeli memurlar ya da alt seviyedeki siyasi görevlerle sınırlı kalmamakta, aksine üst düzey siyasiler ve resmi görevlilerde daha yoğun görülmektedir (Waldmann, 2002: 15,16).

KKTC VE ANOMİ DEVLETE DÖNÜŞÜM

Söz konusu açıklamalar bağlamında bu kez soru, KKTC'nin anomi aşamasında olup olmadığıdır. Anomi Devlet yapısal olarak zayıf devlettir. Öncelikle toplumda, özellikle siyasi liderlere ve kurulan hükümetlere inanç kalmamıştır ya da dikkate değer biçimde düşüktür (Waldmann, 2002: 12). KKTC örneğinden bakıldığında görülen normlar ve beklentiler arasındaki uyumsuzluğun özellikle siyasi kesimden kaynaklandığıdır. Çünkü yasalar ve kurallar uygulanamamakta, bürokratik yapı ya sorun yaşamamak için inisiyatif bırakılan ya da düzenlenmeyen konularda harekete geçmemekte ya da bu durumu kişisel çıkar amaçlı kullanmakta, denetleme mekanizmasının eksikliği ve yetersizliği, liyakatin bulunmaması, disiplin kurallarının işletilememesi nedeniyle bürokratlar keyfi hareket etmektedir. Buna rağmen sorun alanlarını düzenlemesi ve idari aygıtı işlevsel hale getirmesi gereken siyasi yapı, harekete geçmemekte,

devletin yerine getirmesi gereken tüm faaliyetler kilitlenmektedir. Bu bağlamda yolsuzluk, bürokratik yapının işlevsizliği ve buna dair algı, böylesi bir sorunun varlığının ortaya konmasında yol göstericidir. Çünkü yolsuzluk sadece kaynakların etkin şekilde dağıtımını bozarak iktisadi sonuçlara yol açmamakta, aynı zamanda toplumsal ve siyasi yapıyı da olumsuz şekilde etkilemektedir. Toplumsal doku zarar görmekte ve toplumsal gruplar arasındaki ilişkiler, birlik algısı da yıpranmaktadır. Başka deyişle topluma ait ortak değerler zarar görmektedir. Bu noktada da iktisadi kayıpların ötesinde söz konusu zarar ön plana çıkmaktadır (Giray, 2010: 155,156). İlk olarak iş insanlarıyla yapılan anketler incelendiğinde, yer aldıkları ideolojik kanattan bağımsız olarak siyasi partilere güvenin %29 civarında ve oldukça düşük olduğu görülmektedir. Anketlere göre KKTC'de yolsuzluk yapıldığına inananların toplam oranı %88'dir (Sonan ve Gökçekuş, 2021: 33). Katılımcıların %57'si bakanlar/yetkililerin kişisel ya da siyasi partinin amaçları için kamu kaynaklarının "çok yoğun" biçimde kötüye kullanıldığına inandıklarını ifade etmişlerdir. Sadece %14'lük bir kesim, yetkililerin kamu kaynaklarının kötüye kullanmadıklarını belirtmişlerdir. Yine ankete katılanların %55'si yolsuzluğun siyasetçiler arasında çok yaygın, %32 ise orta düzeyde yaygın olduğunu söylemişlerdir. Bu oran üst kademe memurlar için %46 çok yaygın, %39 orta derecede yaygın; alt kademe memurlar için %23 çok yaygın, %39 orta yaygın olarak tespit edilmiştir (Sonan ve Gökçekuş, 2021: 37).

Önemli bir diğer anket sonucu ise yolsuzluğu önleyici kurumsal düzenlemelerle ilgili olanlardır. Yolsuzluğu önleyici pratikler ile birlikte yasal düzenleme ve kurumların varlığının sorgulanmasından elde edilen sonuçlar oldukça çarpıcıdır. Anket sonuçlarına göre bu tür süreç ya da kurumların var olmadığı, olanların ise etkili çalışmadığı yönündedir. Kamu kaynaklarının kullanımını düzenleyen kesin prosedürlerin var olup olmadığıyla ilgili soruya katılımcıların %65'i "hayır" yanıtını vermişlerdir. Evet yanıtı veren %35'lik kesim ise sadece %21'i bu prosedürlerin yetkililerin kişisel çıkarları için konumlarını istismar etmelerini engellemede çok etkili olduğunu ifade etmişler, %45'i ise hiç etkili olmadığını belirtmişlerdir. Kamu maliyesinin idaresini denetleyen bağımsız kurumlar bulunup bulunmadığı sorusuna verilen yanıtlar da ilgi çekicidir. Katılımcıların %67'si mali denetim kurumlarının bağımsız olmadığına, %74'ü de yargının yolsuzluğa karışan siyasi erk sahiplerini yargılayabilecek kadar bağımsız olmadığını ifade etmektedirler. (Sonan ve Gökçekuş, 2021: 38-41). Görüldüğü üzere söz konusu tespitler yukarıda değinilen anomi yaratan siyasi yapı ve idari aygıtın işlevsizliğiyle ilgili açıklamaları destekler niteliktedir.

Devletin yönetilemediği, gerekli yasal düzenlemelerin yapılmadığı ya da mevcut yasaların uygulanmasının sağlanamadığına ilişkin örnekler de anominin KKTC'de varlığını gösterir niteliktedir. Kamu personel sisteminde kamu görevlisi ve kamu personeli ayrımı 07 Mayıs 1985'te yürürlüğe giren KKTC Anayasası'nda yapılmak istenmiştir. Ancak 1979'da yürürlüğe alınan Kamu Görevlileri Yasası, anayasadaki düzenlemeyle çelişmektedir. Dolayısıyla kamu görevlisi ve kamu personeli ile hangi görevlilerin kastedildiği açık değildir. Yasal çerçeve, görev ve görev kapsamı tanımlamalarında karışıklığa neden olmaktadır (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı [TEPAV], 2012: 8-10,74). Bu ayrım başta olmak üzere kamu personeline dair yasa ve uygulama alanında ciddi sorunlar bulunmaktadır. İlk olarak vurgulanması gereken Kamu Personel Sistemi'nde yapılması gereken düzenlemeler / reform, yasa taslağının adıyla KKTC Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı, dış ülkelerin ve uluslararası kuruluşların reform talebiyle değil ülke içi şartlar ve gerekliliklerde kaynağını bulduğudur. Ayrıca tasarı, genel bir kamu yönetimi reformunun parçası ya da mali ve iktisadi bir krizin sonucu da değildir. Ancak yasa tasarısına siyasi destek düşük olduğu gibi tasarıyı desteklemede kararlılık ve sahiplenme de görülmemektedir (Dulkadiroğlu ve Albayrak, 2018: 212, 213). Üçlü kararnamelerle yapılan siyasi atamalarda liyakat

gözetilmemekte, parti içi dengeler, oy potansiyeli, kişisel yakınlıklar gibi etkenler belirleyici rol oynamaktadırlar. Dolayısıyla karmaşık yapı, kariyer memurluğunun olmaması devlet yönetiminde ve hizmetlerde sürekliliğin sağlanamamasına yol açmaktadır. Kurumsal hafıza ve entelektüel sermaye her seçim ve/veya kabine değişikliğindeki atamalarla yitirilmektedir. Aynı zamanda müşavir kadrolarının sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Bu bağlamda kamu personel sistemindeki ciddi sorunlar, bütçe üzerinde de önemli bir yük olmaktadır (Dulkadiroğlu ve Albayrak, 2018: 214) (TEPAV, 2012:64-66).

Bireyler arasındaki güven de son derece düşüktür. Öyle ki Güney Kıbrıs Rum Kesimi'nde 2011'de yapılan ankette diğer kişilere güvenmeme %90,9 olarak ölçülmüştür ve bu oran KKTC'de düzenlenen ankette elde edilen %89,5-%88,6 sonucuyla uyumludur (Sonan vd., 2020: 20,21). Aynı şekilde KKTC'de işlerin yolunda gitmediğini düşünenlerin oranı %70'ler civarındadır. KKTC Hükümetine güven ise %30'lar seviyesindedir (Sonan, Küçükşener ve Porat, 2020: 23).

Siyasi istikrarsızlık hükümet kuruluşlarında açıkça kendisini göstermektedir. KKTC'nin ilan edildiği 15 Kasım 1983'ten Şubat 2022'ye değin 27 hükümet kurulmuş, 17 kez ise bakanlar kurulunda değişikliğe gidilmiştir. Bakanlar Kurulu'nda yapılan değişiklikler arasındaki süreler değişiklik göstermekle birlikte sağ kanatta yer alan Ulusal Birlik Partisi (UBP) Genel Başkanı İrsen Küçük'ün kurduğu hükümet döneminde olduğu gibi 07.09.2012-18.09.2012 11 güne kadar inebilmektedir. Son olarak Faiz Sucuoğlu Hükümeti (UBP) 03 Mart 2022'de güvenoyu almış, Bakanlar Kurulu'nda ilk değişiklik ise 09 Mart 2022'de yapılmıştır. Sol-Sosyal Demokrat kanatta yer alan Cumhuriyetçi Türk Partisi (CTP) Genel Başkanı Özkan Yorgancıoğlu'nun 31 Ağustos 2013'te kurduğu ilk hükümette Bakanlar Kurulu dört kez değişmiş, bu değişikliklerin ikisi ise 10 gün ve 7 gün arayla arka arkaya yapılmıştır (KKTC Başbakanlık, 2022). Müsteşar ve bakanlık müdürü başta olmak üzere çoğu siyasi atamaya tabi kadroların da bakanlar kurulundaki değişikliklerle birlikte yeniden atandıkları göz önünde bulundurulduğunda yukarıda değinildiği üzere devlette süreklilik sağlanamamaktadır.

Bir başka ankette de Mayıs 2019-Ocak 2020 döneminde KKTC'de sosyal dokunun yıkıldığı ya da işlevini kaybettiğine inananların oranı oldukça yüksektir. Sosyal dokunun yıkılması ya da işlevini kaybetmesinin yüksek düzeyde olduğuna inananların oranı %66,84, orta düzeyde olduğuna inananların oranı %21,28'dir. Benzer biçimde toplumsal liderlik mekanizmalarının yıkıldığı veya işlevini kaybettiğine dair algıda yüksek oranlara ulaşmaktadır. Ankete göre kamuoyunun sadece %23,99'u toplumsal liderlik mekanizmalarının yıkılması veya işlevini kaybetmesinin düzeyini düşük olarak tanımlamaktadır. Yıkım ya da işlevsizliğin yüksek düzeyde olduğuna inananlar %46,56; orta düzeyde olduğunu söyleyenler ise %29,45 olarak ölçülmüştür. Anketin diğer bir sonucu da kamuoyunun yüksek oranlarda geleceğe karşı umutsuz olması ve sorunlarla baş etmekte çaresizlik hissetmesidir (Çakal ve Ünver, 2020: 1-11).

Görüldüğü üzere Waldmann'ın Latin Amerika ülkeleri için belirttiğine benzer şekilde KKTC'de de devlet, düzen oluşturucu güç olarak hareket edememekte, yasal düzene dair şüphe oluşmasına yol açmakta, bu durum toplumda güvensizlik yaratmakta, alternatif düzen başka deyişle rüşvet, birincil ilişkiler vb. ile iş yapma yolları aranmaktadır. Kamu görevlisi ve kamu personeli, kendisini devletle özdeşleştirememekte, söz konusu düzensizlik ve denetleme eksikliğinin de etkisiyle yolsuzluk artmaktadır. Yolsuzluk da toplumsal yapıda çözülmeyi tetiklemekte ve toplumsal barışı bozmaktadır. Bu çerçevede KKTC'de "Anomi Devlet" açık biçimde gözlenmektedir. O halde soru sorunun nasıl çözüleceğidir.

ANOMİ HALİ VE KAMU REFORMU

Durkheim ve Merton gibi yazarlar anomiyi sürdürülebilir bir dengesizlik hali olarak görmemektedirler. Çünkü böylesi bir dengesizliğin toplum ve devlet düzeyinde uzun süreli devamı olanaklı değildir. Anominin bu şekilde sürmesi bir süre sonra toplumun beklentileri ile devletin işlevsizliği arasındaki gerilimin giderek artmasına, toplumun anominin de aşılarak kaosa sürüklenmesine yol açabilecektir. Dolayısıyla ilk olarak siyasi alandan kaynaklanan anominin dengeye getirilmesini sağlayacak bir unsura ihtiyaç duyulmaktadır. Durkheim'ın belirttiği ve yukarıda da değinildiği üzere anominin sona ermesi için gerçekten ihtiyaç duyulan sistemin kurallarını oluşturabilecek bir *grubun* var olması ya da oluşması gerekir (Durkheim, 1960: 5). Bu grubun, sistemin kurallarını oluşturabilmesi için siyasi erki ve toplumsal gücü kendinde toplaması, anomiye yol açan ya da besleyen hareketleri engellemesi, aynı zamanda dengeyi temin edecek düzenlemeleri hayata geçirmesi gerekecektir. Dolayısıyla yeni bir siyasi oluşum ve/veya toplumsal hareketten bu yönde bir girişim beklenebilir. Öte yandan devletin zaman zaman amaca uygun biçimde hareket etmesi ve bu harekete uygun kararları alması, toplumsal, siyasi, askeri, teknolojik vb. değişimlere uyum sağlaması, idari aygıtını da gerektiğinde yeniden biçimlendirmesi gerekecektir. Kamu yönetiminde reformlarla toplumda beklentiler ile normlar arasındaki denge sağlanabilecek ve anomik durum ortadan kalkacaktır. Yukarıda belirtildiği üzere sorunun temelinde devletin yasalara uyulmasını sağlayamaması, birçok alanda yasal düzenleme ve denetlemenin bulunmamasıdır. Dolayısıyla kamu ya da özel hukuk alanında yaşanacak sorunlar, resmi işlemler, yatırım vb. her alanda formel yöntemler dışına çıkılması zorunluluk haline gelecektir. Bu da toplumda birincil ilişkilerin kullanılması gibi farklı çözüm yollarına başvurulmasına, yasaları takip ederek sonuç alınamayacağı ya da çok uzun süreceği beklentisiyle rüşvet vb. ile iş yaptırılmasına yol açacaktır. O halde öncelikle devlet yönetiminde belirli standartların oluşturulması, keyfiliğin, başka ifadeyle siyasetçi ya da bürokratın hareket edebileceği gri alanların mümkün olduğu ölçüde azaltılması gerekmektedir. Bu şekilde vatandaşlar, en basit işlemler için bile bürokratın inisiyatifine ya da keyfi tutumlarına maruz kalmayacak, siyasiler kamu kaynaklarının başta olmak üzere devlet iktidarını kullandıkları alanlarda yasalarla denetlenebileceklerdir. Ancak burada bahsedilen kamu reformu, neo-liberal politikalarla devletin küçültülmesini ve ulusal devletlerin çözülmesini öneren Dünya Bankası'nın 1997'de yayınladığı Değişen Dünya'da Devlet başlıklı rapor başta olmak üzere küresel aktörlerin dayatmalarının içeriğinden farklıdır (Güler, 2021). KKTC'de öncelikli amaç işleyen bir devlet yapısının hayata geçirilmesi olacaktır. Çünkü güvenilir ve etkin devlet anlayışı, KKTC'de ancak insanın devletli yaşamının her alanını kapsayacak yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, devlet yapısında hiyerarşinin güncellenmesi ve devletin eylemlerinden keyfiliğin çıkarılmasıyla sağlanabilecektir. Bu noktada da en önemli araçlardan biri e-devlet uygulamalarıdır.

E-devlet faaliyetleri temelde birbirini tamamlayan iki ana yapıdan oluşmaktadır. Bunlardan ilki kurumlar arası bilgi-iletişim, diğer ise kurumlar dışı bilgi-iletişimdir. Kurumlar arası bilgi-iletişim bir yandan idari faaliyetlerin hızlanmasını, evrakların sayısal ortama alınarak güvenliğini vb. sağlarken diğer yandan da farklı birimleri ilgilendiren işlemlerin eşgüdüm içerisinde yerine getirilmesi göz önünde tutulduğunda kurumlar dışı bilgi-iletişimin işlerliğini de sağlayacaktır. Ancak kurumlar dışı bilgi-iletişim faaliyetlerinin başkaca önemli etkileri bulunmaktadır. Öncelikle idari yapıda kişilere bağlı hatalar en aza indirilecek, keyfi gecikmelere olanak tanınmayacaktır. Örneğin KKTC özelinde sık rastlanan evrak kaybı gibi bir bahane öne sürülemeyecektir. Kullanıcılar, birbirleriyle ve kurumlarla hızlı, kolay ve güvenilir şekilde bilgi değişiminde ve iletişimde bulunabilecektir. Genel kabul gören Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)'nin tanımına göre yolsuzluk, *kamu kurumlarının tekel gücü*, *kamu görevlilerinin takdir*

gücü, *hesap verebilirlik*, *dürüstlük* ve *saydamlığın eksikliği* yolsuzluk için gereken ortamı yaratmaktadır. E-devlet uygulamaları ise tekel ve takdir gücünün kötüye kullanılmasının önüne geçmekte, hesap verebilirliği ve saydamlığı teşvik etmekte ve sağlamaktadır (Giray, 2010: 161-163). Üzerinde kolayca uzlaşmaya varılacağı gibi e-devlet uygulamaları ilk olarak bir işlemle ilgili kuralların, süreçlerin ve istenen belgelerin önceden yayınlanmasını gerektirmektedir. Bu durum işlemlerin otomatikleştirilmesiyle birlikte hem memurun takdir gücünü engellemekte / sınırlandırmakta hem de işlemlerin izlenmesini, saydamlığını sağlamaktadır. Aynı zamanda yukarıda değinilen devlet gücü dışında diğer grupların, aracıların müdahalesini azaltmakta ya da sonlandırmakta, birincil ilişkilerle iş görme arayışını ortadan kaldırmaktadır. Sayısallaştırılmış işlem ve süreçler, bir yandan saydamlığı ve dolayısıyla kontrolü artırırken diğer yandan yolsuzlukları, ihalelerde kayırmacılığı ve sahteciliği de engelleyecektir. Gerçekten de yapılan araştırmalar e-devlet uygulamalarının önemli ölçüde azalttığı belirlenmiştir (Giray, 2010: 163-165).

Öte yandan e-devlet uygulamalarının diğer reformlarla birlikte hataya geçirilmesi büyük önem arz etmektedir. Aksi takdirde e-devlet uygulamalarından bahsedilen yararın elde edilmesi mümkün olmayacaktır. Çünkü yolsuzluk, siyasi, iktisadi ve kültürel birçok sebeple iç içedir. Dolayısıyla e-devlet ancak kapsamlı bir kamu reformunun parçası olarak fayda sağlayacaktır. Ancak öncelikle e-devletin, siyasiler ve kamu görevlileri/kamu personelince kabul edilmesi ve desteklenmesi gerekmektedir. O halde soru, KKTC'de siyasilerin ve kamu görevlilerinin/kamu personelinin e-devlete yaklaşımında düğümlenmektedir. Çünkü KKTC'de siyasetinde seçimler, aslında devletin sunduğu hizmetlerle ilgili seçmenin taleplerinin siyasiler nezdinde gündeme getirilip karşılık bulduğu dönemlerdir. İşe alma, arazi tahsisi, elektrikle ilgili hizmetlerin temini vb. genel ya da kişisel talepler bu dönemlerde siyasiler üzerinde seçmenlerce baskı unsuru olarak kullanılmaktadır. Anket sonuçlarından hatırlanacağı üzere kamu görevlileri/kamu personeli de takdir gücünü, kişisel çıkar elde etmek için kullanmaktadırlar. Bu çerçevede siyasilerin ve kamu görevlilerinin/kamu personelinin öncelikle kamu reformu ve e-devlet uygulamasının hayata geçirilmesini engelleyeceği akla gelmektedir. Gerçekten de e-devlet uygulamalarının 2010'dan bu yana birçok kez hayata geçirileceği açıklanmasına, 2011'de Türkiye ile e-KKTC için imzalanan protokol bağlanmasına, yine Türkiye ve KKTC arasında imzalanan İktisadi ve Mali İş birliği Protokollerinde düzenli olarak gündeme getirilmesine, KKTC'deki tüm siyasi partilerin ve üst düzey bürokratların e-devlet uygulamalarını desteklediklerini vurgulamalarına rağmen yaklaşık 12 yıldan bu yana anlamlı bir gelişmenin olmayışı dikkat çekicidir. Dolayısıyla akla siyasetçiler ve bürokratların, toplumda ciddi bir beklenti olması sebebiyle olumlu açıklamalarına rağmen aslında e-devletin hayata geçirilmesini pasif direnişlerle geciktirmeye ya da önlemeye çalıştıkları en akla yatkın açıklama olmaktadır. Çünkü e-devlet uygulamalarında önemli teknik ve uygulama bilgisine sahip Türkiye'nin desteği de söz konusu protokollerle somut bir gerçektir.

SONUÇ

KKTC'nin devletleşme sürecinde anomi halinde olduğu açıktır. Devlet, düzenlenmesi gereken alanlarda yasa yapamamakta, eksiklik ya da aksaklık olan alanlarda da yasa değişikliğine gidememektedir. Başka deyişle devlet düzen oluşturucu güç olma niteliğini kaybetmiş, aksine toplumda belirsizlik ve güvensizlik yaratan unsur haline gelmiştir. Söz konusu gelişme, ülkede farklı grupların ön plana çıkmasına, belirli siyasetçilerin, siyasi gruplaşmaların ve üst düzey kamu görevlilerinin devlet iktidarını kişisel ya da grup çıkarlarını gerçekleştirmek üzere kullanmalarına ve bu iktidarlarını ortadan kaldıracak ya da sınırlandıracak düzenlemeleri/uygulamaları, başka ifadeyle kamudaki reformları engellemelerine kaynaklık etmektedir. Aslında devletin ve diğer güç

odaklarının durumları karşılıklı olarak birbirini beslemekte ve giderek toplumdaki gerilimi artırmakta, yönetilemez hale getirmektedir.

KKTC'de kapsamlı bir kamu reformu gerektiği açıktır. Ancak anominin nedeni olarak görülen kesimler, mevcut siyasi-iktisadi güçlerini kaybetmemek için kapsamlı bir kamu reformunu hayata geçirmek istemeyeceklerdir. Toplumsal baskıların da yeterli etkiyi yaratamadığı görülmektedir. Bu çerçevede ilk aşamada öncelikle anominin nedeni olarak görülen bu kesimlerin kamunun tekel ve takdir gücünü kullanma olanaklarının engellenmesi ya da mümkün olduğu ölçüde kısıtlanması gerekmektedir. Dolayısıyla kamu reformunun merkezine e-devlet uygulamasının yerleştirilmesi ve kapsamlı bir kamu reformunun ilk adımının da kısa sürede hayata geçirilecek e-devlet olması gerekmektedir. Bu durum da bir yandan siyaset yapma alışkanlıklarının değişmesini sağlayarak KKTC'de idarenin yeniden yapılandırılmasını öncülük edecek, diğer yandan da toplumda birincil ilişkiler üzerinde iş görme alışkanlıklarını değiştirerek anomik durumdan çıkılmasının önünü açacaktır. Bu noktada soru, e-devlet uygulamasının hayata geçirilmesine söz konusu güç odaklarının yaklaşımının ne yönde olacağıdır. Sorunun yanıtı aslında yukarıda verilmiştir. KKTC'deki siyasi ve bürokratik yapı, destekler görünmesine rağmen e-devlete geçilmesini tamamen önleyemeseler bile geciktirmek için mücadele edeceklerdir. Ancak e-devlet uygulaması Türkiye ve KKTC arasında imzalanan İktisadi ve Mali İş birliği Protokollerinde sıklıkla konu edilmektedir ve Türkiye tarafından da e-devlet uygulamasının önemi edinilen tecrübelerle bilinmektedir. Dolayısıyla KKTC'nin bu anomik durumdan kurtarılmasının başlangıcı Türkiye'nin öncü rolü üstlenerek KKTC'de bir an önce çağa uygun e-devlet yapısının kurulması olacaktır. Kısaca bir yandan giderek artan toplumsal huzursuzluğun yaratacağı baskının etkisi diğer yandan Türkiye'nin desteğiyle e-devlet uygulamalarının hayata geçirilebileceği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Çakal, H, Ünver, H. (2020), Anomie and Support for a Federal Solution in Cyprus: A Brief Report, Keele University, Erişim Adresi: https://www.researchgate.net/publication/339826242_Kuzey_Kibris'ta_Anomi_ve_Federal_Cozum_2020d

Dulkadiroğlu H., Albayrak, S. (2018), Bitmeyen Senfoni: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları, *SBF Dergisi*, 73(1), 189-221.

Durkheim E.(1960), *The Division of Labor in Society*, George Simpson, Illinois: The Macmillian Company.

Durkheim E. (2013), *İntihar. Bir Toplumbilim İncelemesi*, İstanbul: Pozitif.

Erkilet, A. (2015), *Toplumsal Yapı ve Değişme Kuramları. Sorokin, Parsons, Dahrendorf, Merton*, İstanbul: Büyüyen Ay.

Güler, B. A. (2021), Küreselci Reformların Sonrası, *A.Ü. SBF Dergisi*, 76(2), 413-436.

Giray, F. (2010), Yolsuzlukla Mücadelede E-Devlet ve Türkiye'deki Durum, *Sosyoekonomi*, 13(13), 153-178.

KKTC Başbakanlık İnternet Sayfası,

https://basbakanlik.gov.ct.tr/BA%C5%9EBAKANLIK/ESK%C4%B0-H%C3%9CK%C3%9CMETLER

Kurtenbach, S. (2006), Strukturwandel statt Zivilisierung. P. Birke, *Demokratie und Entwicklung in Lateinamerika* içinde (s.257-281), Frankfurt am Main: Vervuet.

Merton, R. K. (1938), Social Structure and Anomie, *American Sociological Review*, 3(5), 672-682.

Merton, R.K. (1968), *Social Theory and Social Structure*, New York: A Division of Macmillan.

Merton, R. K. (1971), Social Problems and Sociological Theory, R.K. Merton and R. Nisbet, *Contemporary Social Problems* içinde (s.793-845), New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.

Mestrovic S. G. (1999), *Duyguötesi Toplum*, İstanbul: Ayrıntı.

Sonan, S., Gökçekuş Ö. (2021), Kuzey Kıbrıs'ta Yolsuzluk Algısı: 2020 Raporu, Friedrich Ebert Stiftung, Erişim Adresi: https://docplayer.biz.tr/215128997-Kuzey-kibris-ta-yolsuzluk-algisi-2020-raporu.html

Sonan, S., Küçükşener, E., Porat, E. (2020), Kuzey Kıbrıs'ta Siyaset ve Toplum: Bir Anket Çalışması, Friedrich Ebert Stiftung, Erişim Adresi: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/zypern/17603.pdf

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı [TEPAV] (2012), KKTC Kamu Personel Sistemi Yönetiminin Kurumsal ve Fonksiyonel Analizi II. Erişim Adresi: https://www.tepav.org.tr/upload/files/1455008997-0.KKTC_Personel_Yonetimi_Sisteminin_Kurumsal_ve_Fonksiyonel_Analizi_II.pdf

Valdes, E. G. (1994), Verfassung und Stabilität in Lateinamerika. A. Borsdorf, *Lateinamerika – Krise ohne Ende ?*, Innsbrucker Geographische Studien 21 içinde (s.43-60).

Waldmann, P. (2002), *Der Anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

https://www.researchgate.net/publication/339826242_Kuzey_Kibris'ta_Anomi_ve_Federal_Cozum_2020d

AN EXTRAORDINARY BUREAUCRAT; AHMED VEFIK PASHA AND HIS BURSA GOVERNORSHIP PERIOD, FULL OF COMPLAINTS

Muammer DEĞİRMENDERE*

ABSTRACT

It is not easy for a person to leave a mark in history. The positive or negative actions performed by people to leave this mark are noted in history, sometimes verbally and sometimes in writing. Ahmed Vefik Pasha (AVP) was a person who left a mark in the Ottoman administrative history both in writing and verbally, with his actions, some of which were regarded as positive and some of them negative, in the period he lived and even in the following periods. The life story of AVP; is like a summary of a period of time in Ottoman history, that can be called the period of dualities, with its rights and wrongs. This study focuses on the complaints that AVP faced in his professional life and especially the complaints during the governorship of Hudâvendigar Province and the process experienced with them. Hereby it is aimed to reach information about the 19th century Ottoman state bureaucracy in the light of the data about the professional life of a bureaucrat who held high-level positions in the Ottoman Empire for a long time. The document analysis method was used in the study, and the documents related to the subject in the Ottoman Archives of the Directorate of State Archives of the Presidency of the Republic of Türkiye were examined and analyzed. In the first part, AVP's life and professional career is presented in summary. In the second part, the complaints about Pasha, in the third part, his duty in Bursa and the complaints he faced there, and the process of his dismissal from the Bursa governorship in the fourth and last part are examined. As a result, it was seen that AVP held many important duties in the Ottoman state administration, was exposed to various complaints due to his practices and attitude during these duties, and even though he was dismissed from time to time due to these complaints, he was reassigned to another important task after a short time. Likewise during his duty as the Governor of Hudâvendigar Province, he was dismissed as a result of complaints made about him, and he was given the duty of Prime Minister two months after his dismissal.

Keywords:

Ottoman State, Ahmed Vefik Pasha, Governor, Hudâvendigar Province, Bursa.

* Dr., Bursa Provincial Directorate of National Education, Bursa/TÜRKİYE, mdegirmendere@gmail.com, ORCID: 0000-0002-6617-3946.

SIRADIŞI BİR BÜROKRAT; AHMED VEFİK PAŞA VE ŞİKÂYETLERLE GEÇEN BURSA VALİLİĞİ DÖNEMİ

Özet

Bir insan için tarihte iz bırakmak kolay bir iş değildir. Bunu başaran kişiler tarafından gerçekleştirilen olumlu veya olumsuz icraatlar, bazen sözle bazen de yazıyla tarihe not düşülür. Ahmed Vefik Paşa (AVP), yaşadığı dönemde ve de sonraki dönemlerde bir kısmı olumlu ve bir kısmı da olumsuz olarak kabul edilen icraatlarıyla, hem yazılı hem de sözlü olarak Osmanlı idare tarihinde iz bırakmış bir şahsiyettir. AVP'nin hayat hikâyesi, hatasıyla sevabıyla Osmanlı tarihinde dualiteler dönemi denilebilecek bir zaman diliminin özeti gibidir. Bu çalışmada AVP'nin mesleki yaşamında yüz yüze geldiği şikâyetlere; özellikle de Hudâvendigâr Vilâyeti valiliği dönemindeki şikâyetler ve bunlarla ilgili yaşanılan sürece odaklanılmıştır. Bu vesile ile Osmanlı Devleti'nde uzun süre üst düzey görevlerde bulunmuş bir bürokratın mesleki yaşantısına ilişkin veriler ışığında 19.yy Osmanlı devlet bürokrasisi ile ilgili bilgilere ulaşılması amaçlanmıştır. Çalışmada doküman inceleme yöntemi kullanılmış, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivinde bulunan konu ile ilgili belgeler incelenip analiz edilmiştir. Birinci bölümde AVP'nin hayatı ve mesleki kariyeri özet olarak sunulmaktadır. İkinci bölümde Paşa hakkındaki şikâyetler, üçüncü bölümde özel olarak Bursadaki görevi ve burada karşılaştığı şikâyetler, dördüncü ve son bölümde ise Bursa valiliği görevinden alınma süreci incelenmektedir. Sonuç olarak AVP'nin Osmanlı devlet yönetiminde birçok önemli görevde bulunduğu, bu görevleri esnasındaki uygulamaları ve sergilediği tavırdan ötürü çeşitli şikâyetlere maruz kaldığı ve bu şikâyetlere binaen zaman zaman azledilse bile kısa bir süre sonra tekrar başka bir önemli göreve atandığı görülmüştür. Hudâvendigâr Vilâyeti Valiliği görevi esnasında da kendisi ile ilgili yapılan şikâyetler sonucunda görevden alınmış, görevden alındıktan iki ay gibi kısa bir süre sonra kendisine Başvekâlet görevi tevdi edilmiştir.

Anahtar Kelimeler:

Osmanlı Devleti, Ahmed Vefik Paşa, Vali, Hudâvendigâr Vilâyeti, Bursa.

INTRODUCTION

In the words of İbnülemin Mahmut Kemal İnal; AVP was unlike anybody in nature. Neither his appearance nor his temperament were like anyone else. His personality, shape, outfit, fez, tassel, cap, shoes, glasses, appearance, speech, attitude, habit, manner, strangeness, that is, he was a unique man in general (İbnülemin Mahmud Kemal İnal, 1982:706).

With Tanpınar's expression; he was a somewhat harsh and strange personality, had practical intelligence, had honest morality and knew the west well. Along with these features, especially at the beginning of Turkish European literature, his translations from Moliere and his unclear but important views about language and history made him one of the unforgettable figures of Turkish political and intellectual history (Tanpınar, 1978:208).

Of course, when the personality is so different and extraordinary, he has been the subject of many studies (Değirmendere, 2020:12-14). In this study, in the light of the archive documents, information was given about the personal and professional life of AVP, and focused on the period of the Governorship of Hudâvendigâr, which is one of the important sections of his professional life, and the complaints he encountered during this period.

On this occasion, it is aimed to reach some clues about both his personality and professional life and the period he lived in. The study consists of four chapters. In the first chapter, AVP's life and professional career are presented in summary. In the second chapter the complaints about Pasha, in the third chapter his duty in Bursa and the complaints he encountered here and the process of his dismissal from the Bursa governor's office in the fourth and last chapter are examined.

1. THE LIFE AND PROFESSIONAL CAREER OF AHMED VEFIK PASHA

Regarding the Tanzimat Period, which is the period in which Ahmed Vefik Pasha lived; just as there are various approaches and interpretations in terms of both the events experienced and the comments about this period, besides the extraordinary character of Pasha, the comments made about him contain a wide variety of approaches. So much so that this situation begins with his birth and continues with his whole life. There are multidimensional evaluations about his death and even it does not end with his death, this situation manifests itself in the studies about him in later times. He has even been the subject of various funnies (Tansel, 1965:146-175; Güray, 1991:27-35).

As mentioned, this situation starts at birth. Even a study can be done solely on the question of the date of birth of Ahmed Vefik Pasha. Many evaluations were made between 1813 and 1823, although most of them point to the date of 1823 (Güray, 1991:9; Tanpınar, 1978:207; Deny, 1960: 298; İbnülemin Mahmud Kemal İnal, 1982:706; Tansel, 1964:118; Toker, 1998:8) regarding the date of birth of Pasha, who was agreed to be born in Istanbul (Sakoğlu, 1993:133; Aldan, 1986: 191-207). In some studies, a date is tried to be determined by analyzing these evaluations (Akün, 1989:143; Vural, 2016:10; Alpaslan, 2017:55).

AVP's father is the Paris charge d'affaires Ruhiddin Efendi. His grandfather is Yahya Naci Efendi, an engineering school teacher who is one of the first Muslim person appointed to the Divan-ı Hümayun Translation Chamber. After his first education, he entered the Mühendishane-i Berri-i Hümayun. But before he finished his education there, he went to Paris with his father, who was in the team of Mustafa Reşid Pasha, who was appointed to the Paris Embassy in 1834, and started his education in Saint Louis High School.

In 1837, he returned to İstanbul and entered the Babıali Translation Chamber. After a while, he was promoted to the rank of 'Hacegan' in this institution (İbnülemin Mahmud Kemal

İnal, 1982:651). Ahmed Vefik Pasha was appointed as the Governor of Hudâvendigâr Province[1] -the period under study- on February 3, 1879 (DABOA,İDH., 781-63532) while he was in a dismissed position (İbnülemin Mahmud Kemal İnal, 1982:685), and was dismissed from this duty on October 16, 1882 (DABOA,Y.A.RES., 17-44).

Chronologically, all the civil service duties performed by AVP are as follows (İbnülemin Mahmud Kemal İnal, 1982:651-692; Tanpınar, 1978:207-209; Güray, 1991:9-14; Tansel, 1964:124-127):

- Translation Chamber Officer at Sublime Port[2] (1837).
- London Embassy Clerk (1840).
- Sent to Serbia on the occasion of investigation (1842).
- Passenger Passports Inspection Directorate (1842).
- Inspection mission in Izmir (1843).
- Translation Room Printer[3] (1845).
- Translation Chamber first translator (1847).
- High Commissioner of Wallachia and Moldavia (1848).
- Internal member in the formation of the Encümen-i Daniş (1851).
- Tehran Ambassador. (1851).
- Member of Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye (1854).
- Justice Minister (1857).
- Paris Ambassador (1860).
- Member of Meclis-i Vala (1861).
- Ministry of Imperial Awqaf[4] (1861)
- Chairman of the Court of Accounts[5] (1862).
- History Teacher in Darülfünun (1862).
- Member of Meclis-i Vala (1863).
- Anatolian Right Section Inspectorate (1863).
- Off-duty period.
- Chairman of the independent customs[6] (1871).
- Undersecretariat of Sadaret (1872).
- Minister of Education (1872).
- Member of The Council of State[7] (1872).
- Member of the Petersburg Society of Science (1875).
- President of the Ottoman Parliament (1877).
- Vizier Rank (1877).
- Edirne Governor (1877).
- Member of Meclis-i Ayan (1877).
- Minister of Education (1877).
- Prime Minister (1878). (Dismissed in 1878)
- Hudâvendigâr Governor (1879).
- Prime Minister (1882, dismissed two days later).
- No more duty.

[1] Its center is Bursa.
[2] Bâbıâlî.
[3] Tercüme Odası Mümeyyizliği.
[4] Evkaf-ı Hümayun.
[5] Divan-ı Muhasebat.
[6] Rusumat Emaneti.
[7] Şura-yı Devlet.

There are two different interpretations that the date of his death was April 1, 1891 (Akün, 1989: 149)[8] or April 2, 1891 (İbnülemin Mahmud Kemal İnal, 1982:700; Tanpınar, 1978:208; Güray, 1991:14). As mentioned above, different comments were made regarding the place of burial after his death. Although there are statements stating that he was buried in the Kayalar Cemetery, where his grave is located, on his own will (İbnülemin Mahmud Kemal İnal, 1982:700), there are also comments that he was buried in the aforementioned cemetery opposite Robert College as a punishment for selling the land he owned to this school, on the orders of Sultan Abdülhamid II (Akün, 1989: 149; Deny, 1960: 298).

In the last years of his life, this powerful bureaucrat, who left a mark in the Ottoman administrative history, did not take any official duty for a long time and did not make an effort to solve the problems in his accumulated pensions, so he and his family had a hard time financially.[9] Although he was in a difficult situation, he did not receive the twenty-two salary he deserved and besides that he was not given the five hundred liras bestowed on him as a gift; it is understood from the order to pay the accumulated salary and to give the gift from the treasury, if not there, from the security fund or from an appropriate source (DABOA, İDH.1219-95436). These attempts, which were made in the last period of Pasha's life, did not benefit, and his family fell into a desperate situation after his death (DABOA, İDH.1226-95986).

2. ENDLESS COMPLAINTS

Ahmed Vefik Pasha has been subjected to complaints throughout his career, both because of his nature and his actions. Perhaps there have been many times when people who were in trouble due to the actions of Pasha remained silent in these situations, but the number of those who did not choose this way was not few. A detail that should be taken into consideration here is that the complaint to the center was not only directed at AVP, but as in every period, bureaucrats were frequently complained to the center in the last period of the Ottoman State.

When AVP's past regarding the complaints is examined, it is necessary to go back a little further. That is to say, in the early 1860s, a large-scale inspection initiative was carried out in Anatolia and Rumelia, with inspection committees led by talented bureaucrats, including Ahmed Vefik Efendi (Davison, 1963: 107). Ahmed Vefik Efendi was sent to the vicinity of Bursa, Rıza Efendi to Canik, Suphi Bey to Rumelia and Ziya Bey to Bosnia-Herzegovina. A commission was formed under the chairmanship of Ahmed Cevdet Pasha in order to examine the reports coming from these inspections and to take the necessary decisions. Cevdet Pasha's assessment of the actions of the inspectors who are equipped with quite extensive powers (dismissing civil servants who do not comply with the laws, observing the activities of the police organization, doing the necessary studies for the development of the road network, etc.) was as follows: Ahmed Vefik Pasha, as a result of the complaints made by the people of Bursa to the center due to his oppressive and arbitrary behavior in his inspection activities, in the words of İbnülemin Mahmut Kemal Inal; "*It was obligatory to send an inspector to inspect the performance of the inspector who resembled the physician who attempted to treat another*

[8] Akün states that the date of April 2, 1891 is not the date of Pasha's death, as it is often mishandled, but the date when the news of his death was published in the newspapers and states that the date of death is April 1, 1891.

[9] For documents on this topic, see: (DABOA, İDH.999-78991; DABOA, İDH.1008-79634; DABOA, İDH.1002-79152; DABOA,İDH.1122-87739; DABOA, İDH.1153-90101), also for the information given by Abdurrahman Şeref Bey, who visited him every three or four months and witnessed his situation closely, see: (Abdurrahman Şeref, R.1339: 225).

patient while he was sick" (İbnülemin Mahmud Kemal İnal, 1982:665) and he was called back to the capital city after the situation was confirmed (Davison, 1963: 107).[10]

He was also dismissed from other duties because of such complaints. For example, the reason for his dismissal from the Ministry of Justice has been shown that he mistreated the plaintiffs and imposed punishments incompatible with the provisions of the law (İbnülemin Mahmud Kemal İnal, 1982:654). Apart from the local residents and officials in the province, even a governor complained about Ahmed Vefik Pasha to the center. As it is understood from the petition of Konya Governor Akif Pasha (DABOA, YEE., 14-91) that he was mistreated by Ahmed Vefik Pasha, such complaints that exceed the borders of the province were also encountered.

From the other perspective, it can be seen that the Ottoman central administration was very interested in the developments in the provinces. The central government has not remained indifferent to issues related to governors. Although the complaints made to the center are taken into consideration, it is understood that other situations are not allowed. For example, newspapers were warned about not making binding publications about state officials, and a decree was imposed on those who made news that violated the private life of Ahmed Vefik Pasha (DABOA, İDH.1295.3-102048).

Fevziye Abdullah Tansel made the following comment after her chronological examination of AVP's professional life (Tansel, 1964:127): *"It is understood that Vefik Pasha did not face dismissals and resignations in the first twenty-seven years of his civil service life, he was dismissed five times in the remaining twenty-seven years of his life since 1864, he was allowed to work for eight years and was not given a duty for nineteen years; but it is necessary to note that his success was bright enough to overshadow many of the complaints about him."*

3. SECOND BURSA MISSION AND INCREASINGLY ONGOING COMPLAINTS

As stated above, this situation of Ahmed Vefik Pasha, who had a very large complaint history, reached the highest level during the governorship of Hudâvendigâr Province. During this duty, he had many useful services, especially to the city of Bursa, and to the whole province in general (Değirmendere, 2018:151). However, many provincial officers made complaints about the actions he performed while he was performing these services, because of the attitudes and behaviors he took while administering the province, and these were collected in a folder (DABOA, Ş.D., 1540-57).

The contents of the folder containing the complaint petitions are the following documents:

- Telegram of the deputy governor of Hüdavendigar, dated 7 Teşrinievvel 1298 (19 October 1882)[11] about theater tickets and their income.
- Letter of Major Aide[12] Nazmi Bey
- Document signed with the name of Ismail Hakkı.
- Telegram written by the deputy governor and the deputy forest inspector about the wood exclusivity.
- Rıza Efendi's telegram dated 7 Teşrinievvel 1298 (19 October 1882) about the Bursa money fund official and the money not given to the salaries, the income and expenses of that year and the persons employed in the previous *Aşar Ministry* and the *Aşar Office*.

[10] Although it was planned to be re-appointed for the reforms to be made in Anatolia in 1881, this decision was abandoned due to his inappropriate behavior in his previous duty of inspector. See: (İbnülemin Mahmut Kemal İnal, 1982:685.)

[11] https://www.ttk.gov.tr/tarih-cevirme-kilavuzu/, Date of Access: 01.03.2022.

[12] Yaver.

- The reply telegram of the deputy governor and the courthouse committee dated 9 Teşrinievvel 1298 (21 October 1882) about the persons imprisoned and released without judgment.
- The reply telegram of the deputy governor dated 7 Teşrinievvel 1298 (19 October 1882) about the members of the provincial administrative council whose terms of office have expired and have exceeded.
- Ferid Bey's reply telegram dated 10 Teşrinievvel 1298 (22 October 1882) regarding the notification of the situation during the control of the prison.
- Ferid Bey's telegram dated 13 Teşrinievvel 1298 (25 October 1882) about those who were imprisoned and released by the traditional method.
- The petition of the deputy governor dated 9 Tesrinievvel 1298 (21 October 1882) about the persons used in theater plays and Aşar affairs.
- Rıza Efendi's letter dated 14 Teşrinievvel 1298 (26 October 1882) about the money AVP received from the money fund under the name of patrol expense.

4. DISMISSAL OF AHMED VEFIK PASHA FROM THE GOVERNOR'S OFFICE

İbnülemin Mahmut Kemal İnal says that (1982:689); "*Following his dismissal, it was deemed necessary to carry out an investigation due to some of his unacceptable personalities, contrary to laws and procedures. As the investigation was initiated by the Ministry of Internal Affairs*[13]*, Ferid Bey from the legal department of the court of appeal was sent to Bursa by the Ministry of Justice as an officer*".

However, in our research conducted in the Ottoman Archives of the Directorate of State Archives, although the documents (DABOA, ŞD. 2460-44) regarding the investigation carried out by Ferid Bey from the Court of Appeal were found, but no investigation report was encountered regarding the Ministry of Internal Affairs. Instead, a document (DABOA, ŞD. 2461-4) in the form of a layiha that has the result of the investigation carried out by Rıza Efendi of the Council of Finance about Hudâvendigâr Governor Ahmed Vefik Pasha was found. Considering the fact that both investigations are simultaneous, it is possible that the investigation that İbnülemin stated was carried out by the Internal Affairs was the investigation carried out by Rıza Efendi. As a matter of fact, Ferid Bey also included the results of the investigation (DABOA, ŞD. 2461-4) of Rıza Bey in his final report on his investigation (DABOA, ŞD. 2460-44)[14].

Afterwards, a kind of statement was taken from Ahmed Vefik Pasha. This statement was recorded in the form of questions and answers (DABOA., YEE., 10-4). The aforementioned document is a document dated H. 11.M.1300 (22 November 1882) registered under the number 10-4 of YEE., in the Ottoman Archives of the Directorate of State Archives. The document consists of thirteen pages in total, with a cover page and twelve pages on which questions were written horizontally and answers to questions were written vertically on the same page.[15]

As a result of the complaints made through various channels about Ahmed Vefik Pasha, Council of Ministers[16] counted the six flawed actions of Pasha and declared that he would not be appropriate to continue as the governor due to these inconvenient behaviors and his immediate dismissal and declared a will to investigate other rumors about him without delay

[13] Mülkiye.
[14] For a summary of the report, see: (İbnülemin Mahmut Kemal İnal, 1982:689-691).
[15] For document, see: the appendix.
[16] Meclis-i Vükela.

and to appoint a suitable person from the province to the position of deputy governor until a new governor is appointed.

The flawed acts that the Council deemed item by item are as follows (DABOA, İ.M.M.S. 71-3312):

- Although he had never met Nezih Bey, who was appointed to the Provincial Chief Secretary, and had not known anything been between them, AVP did not accept him and sent him back using law enforcement officers and did not reply to the telegram written by the Grand Vizier Office regarding why he was doing this.
- Since Vizental Efendi, who was in charge of Aşar and Ağnam in the province, was not suitable to continue his duty, AVP did not accept the man and sent him back to the capital, although this man was assigned by the ministry instead of Vizental Efendi.
- Ahmed vefik Pasha dismissed one of the district governors and returned him in the same way; He was asked for information about the reason for this, and he stated that he dismissed ten other district governors, after making statements outside of his duties in the appendix he made in his handwriting and in the other letter regarding the Provincial Chief Secretary. If there is a reason for them to be dismissed according to the rules and in fact, he should first notify the capital, he was asked to explain himself because he had made such a disposition, but he did not respond to it.
- There have been reports that the tickets of the theater he had established in Bursa a few years ago handed out to officials and people from the public one after another and pressed those who did not accept it.
- He has not paid salaries to many of the Provincial court officers for six months and has publicly intervened in judicial affairs. In addition, he insulted the court inspector by drawing a wall in front of his house and preventing him from meeting his needs, and this inspector could not accept this treatment and had to ask for his assignment to the capital city or another province. AVP has made it customary for civil, judicial and financial officers working in the government office to wait for him standing in the hall every morning. It is thought that such a humiliating mode of administration, which is unrelated to the customs and obedience rules that civil servants will abide by their superiors, will harm the conduct of state affairs the most.
- The AVP's allocation of the administration's collection surpluses to the payment of remittances has been found worthy of official scrutiny.

Following these evaluations, the council requested the immediate dismissal of AVP, also the immediate investigation of the complaints, and the appointment of a suitable provincial official to the governor's office until the appointment and the arrival of the new governor.

The Grand Vizier Said Pasha presented the situation with the memorandum he prepared by adding the minutes of the Council of Ministers. Accordingly, there are the following expressions in the will prepared by Mabeyn Başkitabet:

In order to examine the content and status of the mentioned records on site, the information received from the people who were sent to the neighborhood was evaluated. Since some bandits and bandit gangs appeared in the Sanjak of Bursa and therefore the order was broken, it was deemed appropriate that this decision of the parliament was submitted to the authority when the decision to change itself was about to be issued. In this case, the decision was made to take the necessary action, to select a suitable person for the governorship of Hudâvendigâr Province - competent to maintain the order in the area - until the new governor took Office (DABOA, İ.M.M.S. 71-3312).

Tanpınar, in his assessment about AVP states that; although he is a very honest person, he was not welcomed to behave arbitrarily or even repressively in the state and public affairs at a

time when the necessary laws were made regarding the issues in the country (Tanpınar, 1978:208). Pakalın also in this regard states that the dismissal of AVP is not just about these things, since nothing significant has emerged from the investigation, he was not prosecuted for these accusations, moreover, he became Prime Minister for the second time two and a half months after his dismissal and was also awarded with the Order of Murassa-i Osmani (Pakalın, 1942:101). İbnülemin Mahmud Kemal İnal also emphasizes that despite the conviction that he was found to be at fault for the answers[17] to the questions asked by the court and civil inspectors, AVP's appointment to the Grand Vizier position for the second time has astonished everyone (İbnülemin Mahmud Kemal İnal, 1982:691).

CONCLUSION

When the professional career line is followed, it has been observed that Ahmed Vefik Pasha has many duties in short periods as can be seen in many bureaucrats during the period. It does not go unnoticed that this career line is upward at a very steep angle. It is seen that he was appointed to many important duties, and even if he was dismissed, he was brought back to another important position after a short time.

It is understood that he was subjected to various complaints during many successful works he performed while carrying out these duties. Some of these complaints were made by the people of the regions where he served and some were made by bureaucrats under his administration. Although there were cases where he was dismissed as a result of previous complaints, no detailed information was encountered on these issues. In addition, after the dismissal of Pasha from his post as the governor of Hudâvendigâr Province, the questions and answers in the document containing the information about the allegations made in the complaints made against him are quite explanatory. The document examined as the main source in the study can be considered to be a document of a kind with little precedent, as it is indeed a very clear investigation document about such a high-level bureaucrat.

Following the investigations carried out by the officers assigned to investigate the complaints made about him, the defense of Ahmed Vefik Pasha was taken and this defense was recorded in the document mentioned above. One of the most striking situations in the process of dismissal of Ahmed Vefik Pasha mentioned in the study is that the decision of dismissal is taken before the investigation and defense, even the complaint petitions, and the complaints are mentioned in the decisions taken.

As reflected in the archive documents, it is seen that the date of the reports of the two investigators who were assigned were already after the date of dismissal, as well as the interim reports sent by telegrams. This situation reveals the possibility that some decisions are taken based on information from journal clerks[18] or other channels.

When the wills issued by the Mabeyn Başkitabet are examined, it is seen that the the Sultan and the office of Grand Vizier have different sources of information. In addition, it was observed that the Sultan's office was not very concerned with the flawed acts listed by the Council of Ministers, but rather had concerns about the order of the district.

[17] For the answers given by AVP to the questions asked in the investigation, see: (Değirmendere, 2020; 43-65).

[18](Journal clerk: Hafiye). According to a practice that started about half a century before the reign of Abdul Hamid II, one or two journal clerks were appointed to each district, whose duty was to report the incidents to the center and to record in detail the purpose of the people coming to the district. (For the details, see: (Kırlı, 2011:621)). This practice reached the highest level during the reign of Abdülhamid II. Again, in the words of Mehmet Tevfik Bey, another Governor of Bursa, "*It was strange to give this title to them publicly because they do not hide their detections*". See: (Mehmed Tevfik Bey'in II. Abdülhamid, Meşrutiyet ve Mütareke Devri Hatıraları, 1993:381).

Conducting the investigation after the dismissal is not an uncommon situation in the history of Ottoman rule. In practice, three different situations are encountered in this regard. The first is the dismissal of the governor and the appointment of one of the provincial officials by proxy for a temporary period (Kırmızı, 2008:125) as in the case under examination in this study, the second is the dismissal of the governor until the investigation is concluded (DABOA, MV.121-2) and the third is the dismissal of the governor and the appointment of a new governor (DABOA, İ.DH. 757-61772; DABOA., Y.A.HUS. 222-6).

When the answers given to the questions by Ahmed Vefik Pasha are examined, it can be seen that he did not continue the arbitrary behavior he showed in his actions, as it was claimed, and displayed a "*Statesman*". Despite all these experiences and being dismissed from the governor's office, it is surprising that Ahmed Vefik Pasha was appointed as Prime Minister after a short period of two months, but it is not normal that he only stayed two days in this post. It is almost as if there has been an indecision in the attitude to be shown about his person.[19]

"Was it a reward that the last state duty is such an important duty as the Prime Minister? or an exemplary punishment if he is kept in this post for only two days and not given any more duties?". It is thought that the answers to the questions cannot go beyond reading intention.

[19]Based on this practice, the following statement of Fuad Pasha regarding AVP comes to mind. *"Ahmed Vefik Pasha is a huge diamond; neither attached to the ring nor left on the street",* see: (Tanpınar, 1978:209).

BIBLIOGRAPHY

1. THE PRESIDENCY OF THE REPUBLIC OF TÜRKİYE DIRECTORATE OF STATE ARCHIVES - OTTOMAN ARCHIVE DOCUMENTS (DABOA, İSTANBUL)

İrade-i Dahiliye (İ.DH.): 757-61772; 781-63532-18; 999-78991; 1008-79634; 1002-79152; 1122-87739; 1153-90101; 1219-95436; 1226-95986; 1295.3-102048.

İradeler-Meclis-i Mahsus (İ.MMS.): 71-3312.

Meclis-i Vükelâ Mazbataları (MV): 121-2.

Şûra-yı Devlet Belgeleri (ŞD.): 1540-57; 2460-44; 2461-4.

Yıldız-Sadaret Hususî Maruzat Evrakı (Y.A.HUS): 222-6

Yıldız-Sadaret Resmî Maruzat Evrakı (Y.A.RES.): 17-44.

Yıldız-Esas Ve Sadrazam Kâmil Paşa (Y.E.E.): 14-91; 10-4.

2. BOOKS & ARTICLES

Abdurrahman Şeref, (R. 1339), *Tarih Musahabeleri*. İstanbul: Matbaa-i Amire.

AKÜN, Ö. F. (1989). Ahmed Vefik Paşa. In *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi (DİA). V.2* (pp. 143-157). İstanbul.

ALDAN, M. (1986). Bursa Valisi Ahmet Vefik Paşa. *Türk İdare Dergisi.* Nu. 370, pp. 191-207.

ALPASLAN, O. (2017). *İlklerin Paşası: Ahmet Vefik Paşa.* Ankara: İhtimal Dergisi Yayınevi.

DAVISON, R. H. (1963). *Reform in the Ottoman Empire***.** New Jersey: Princeton University Press.

DENY, J. (1960). Ahmad Wafik Pasha. Ed: H.A.R. GIBB, In *the Encyclopaedia of Islam***,** (EI²), New Edition, V.1. (p.298). Leiden: E. J. Brill.

DEĞİRMENDERE, M. (2018). *Osmanlı Devleti'nde Taşra İdaresi ve Valilik Kurumu; Hudâvendigâr Eyaleti Örneği (1839-1908).* Bursa: Bursa Akademi Yayınları.

DEĞİRMENDERE, M. (2020). *Aman Vali Paşam; Bir Belgenin İzinde Ahmed Vefik Paşa'nın Bursa Valiliğinden Azil Süreci.* Bursa: Bursa Akademi Yayınları.

GÜRAY, S. (1991). *Ahmet Vefik Paşa***.** Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

İbnülemin Mahmud Kemal İnal, (1982). *Son Sadrazamlar.* V.2. İstanbul: Dergah Yayınları.

KIRLI, C. (2011). Kahvehaneler ve Hafiyeler: 19. Yüzyıl Ortalarında Osmanlıda Sosyal Kontrol. Ed. H. İNALCIK & M. SEYİTDANLIOĞLU, in *Tanzimat*, (pp. 601-624). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

KIRMIZI, A. (2008). *Abdülhamid'in Valileri; Osmanlı Vilayet İdaresi, 1895-1908*. İstanbul: Klasik Yayınları.

Mehmed Tevfik Bey'in II. Abdülhamid, Meşrutiyet ve Mütareke Devri Hatıraları. (1993). V.1. Haz. F. R. HÜRMEN. İstanbul: Arma Yayınları.

PAKALIN, M. Z. (1942). *Son Sadrazamlar ve Başvekiller*. V.3. İstanbul: Ahmet Sait Matbaası.

SAKOĞLU, N. (1993). Ahmed Vefik Paşa. Ed: N. AKBAYAR and others, in *Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi.* V.1. (pp.133-135). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Vakfı Yayınları.

TANPINAR, A.H. (1978). Ahmed Vefik Paşa. In *İslam Ansiklopedisi*, V.1**.** (pp. 207-210) İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.

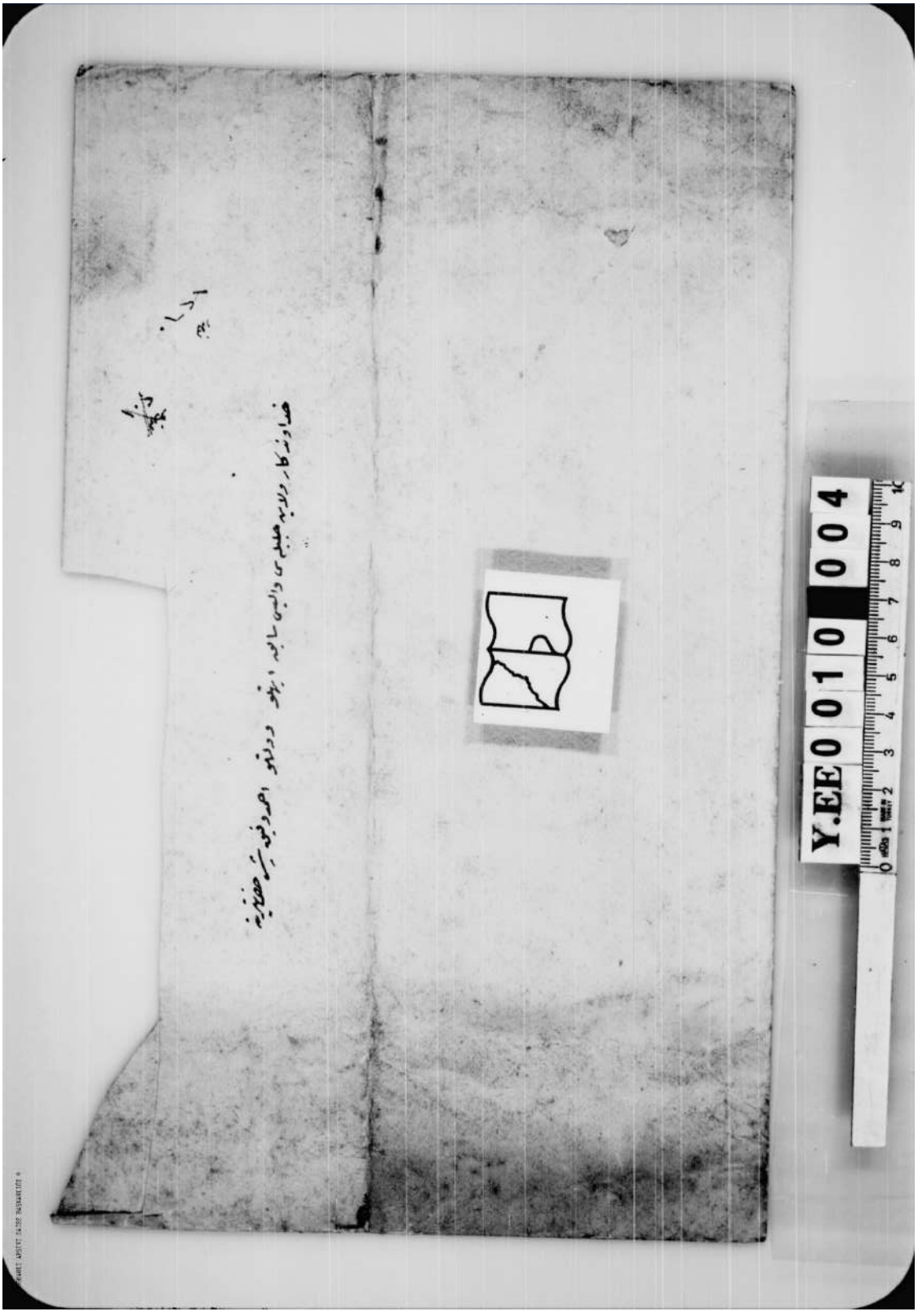
TANSEL, F.A. (1964). Ahmet Vefik Paşa. *Belleten***.** V.28, Nu.109, pp. 117-139.

TANSEL, F.A. (1965). Ahmet Vefik Paşa'nın Şahsiyetinin Teşekkülü, Hususi Hayatı ve Muhtelif Karakterleri. *Belleten***.** V.29, Nu.113, pp. 121-175.

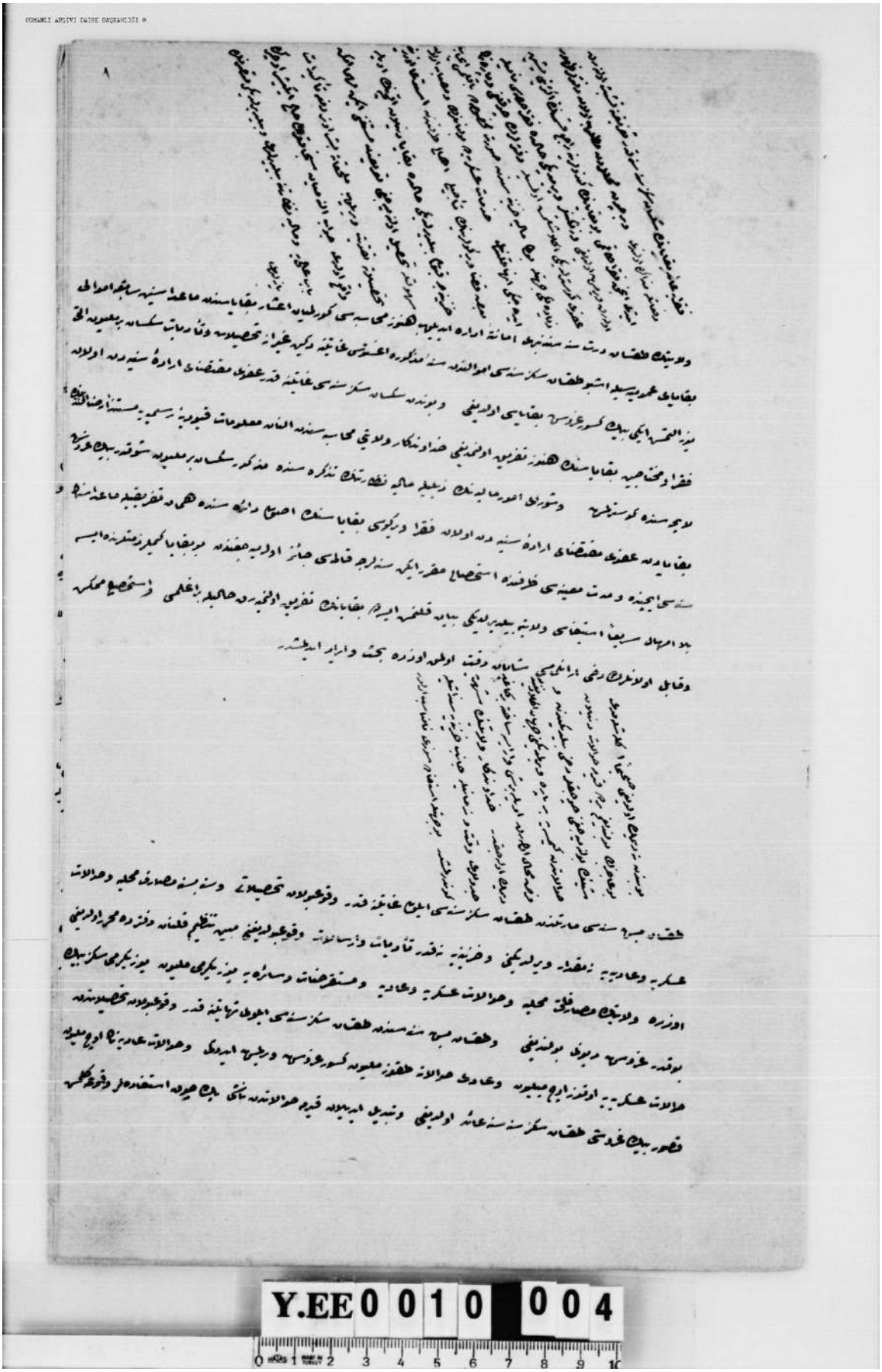
TOKER, Y. (1998). *Ahmet Vefik Paşa***.** İstanbul: Toker Yayınları.

VURAL, H. (2016). *Ahmet Vefik Paşa: Hayatı-Şahsiyeti-Eserleri*. İstanbul: Kesit Yayınları.

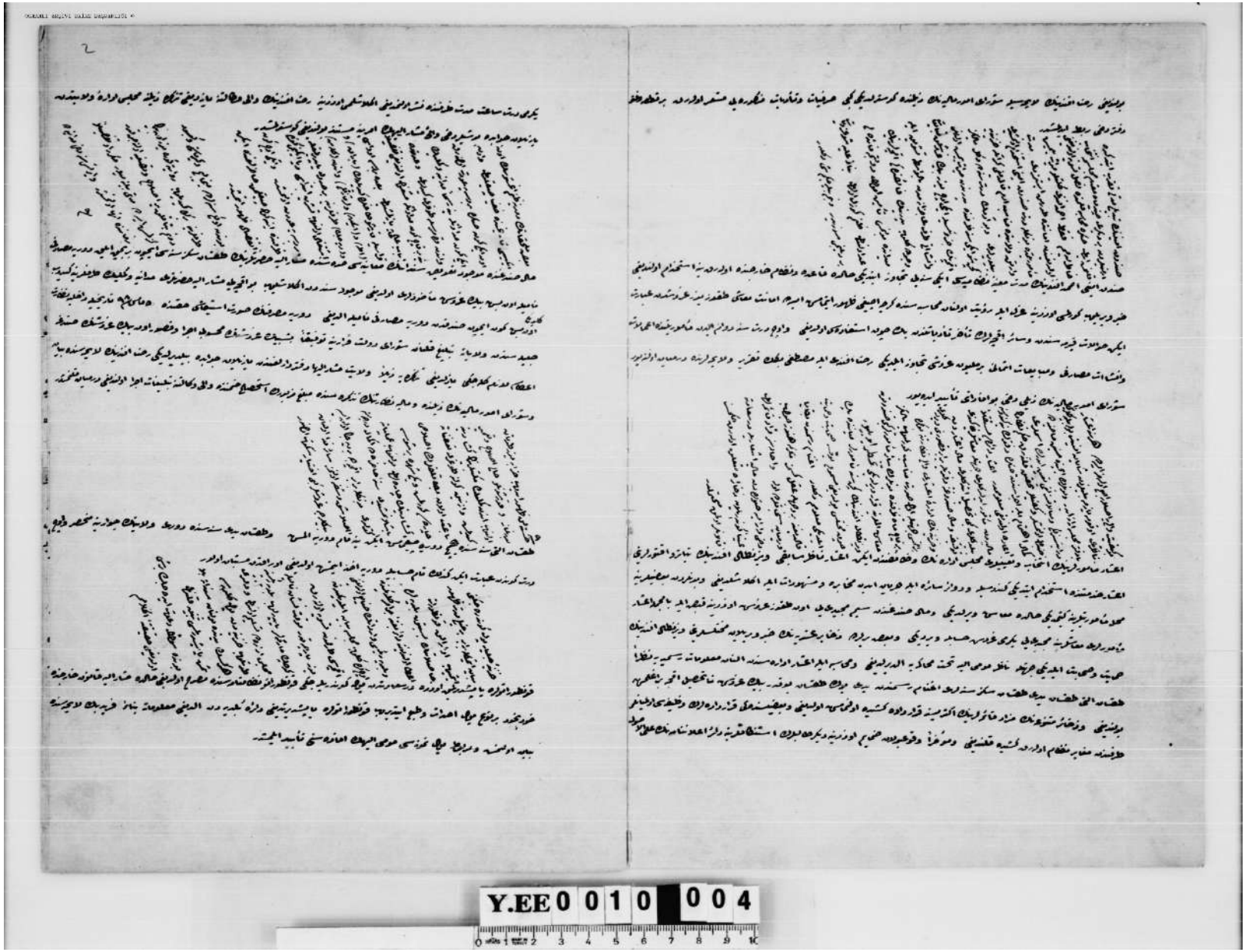
APPENDIX : DABOA., YEE., 10-4, D: H.11.M.1300 (G. November 22, 1882).



OSMANLI ARŞİVİ DAİRE BAŞKANLIĞI

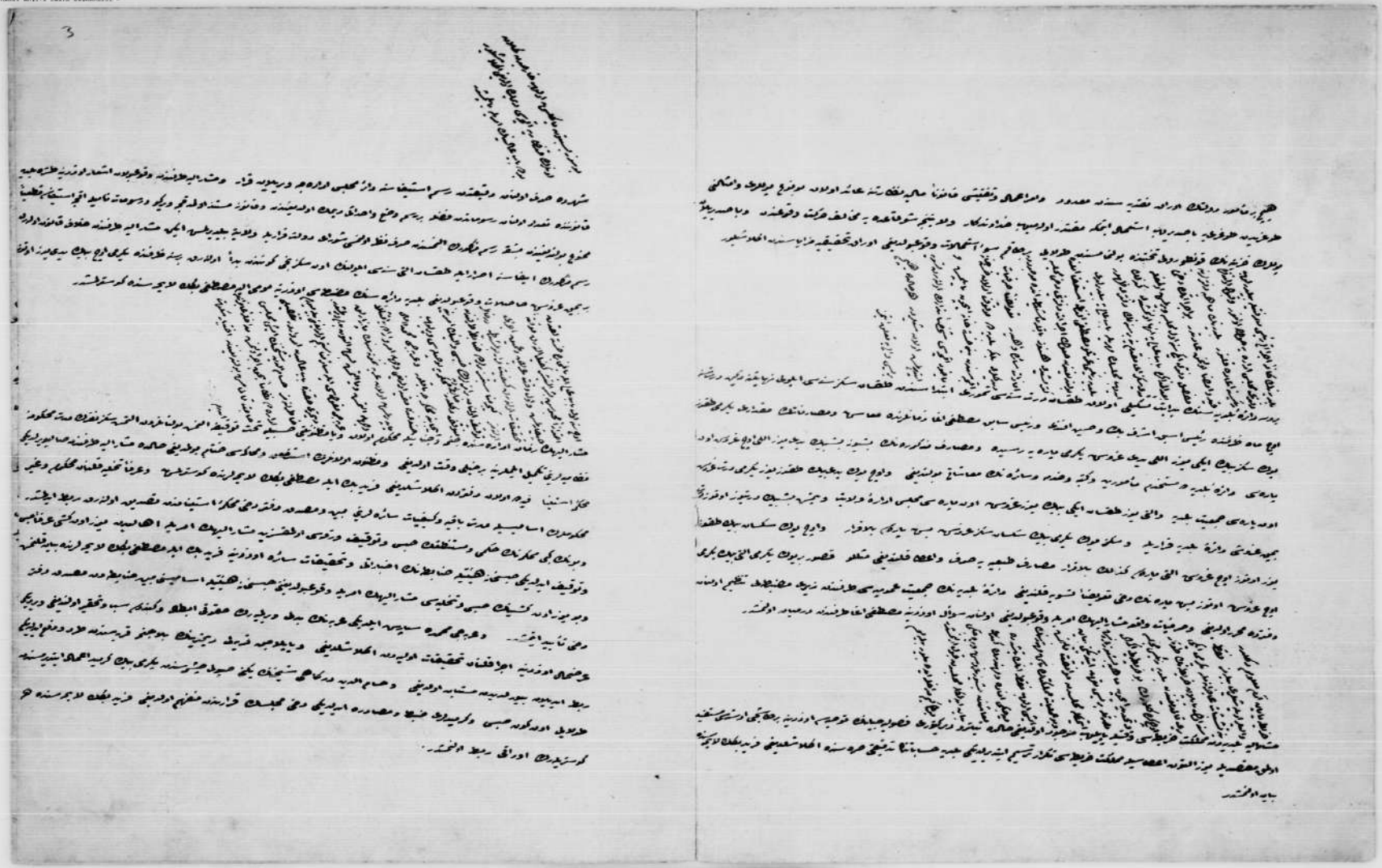


Y.EE 0 0 1 0 0 0 4

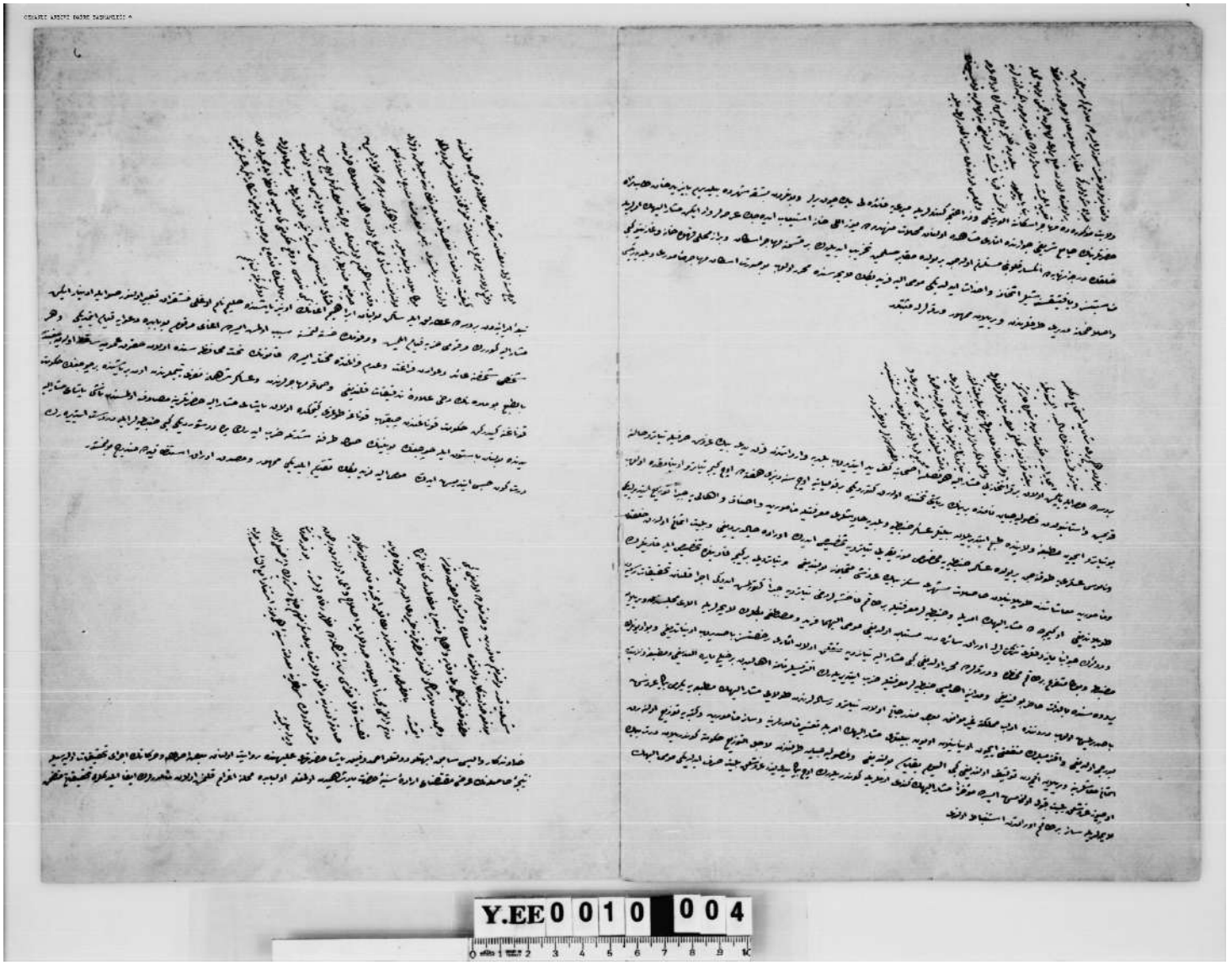


Y.EE 0 0 1 0 0 0 4

OSMANLI ARŞİVİ DAİRE BAŞKANLIĞI



Y.EE 0 0 1 0 0 0 4



Y.EE0 010 004

OSMANLI ARŞİVİ DAİRE BAŞKANLIĞI ©

Y.EE
10/4

2

6 varak

10
(126)

BAŞBAKANLIK ARŞİVİ

١٢٦-

Y.EE 0 0 1 0 0 0 4

VERGİ GELİRLERİNİN VE YAPISININ EKONOMİK BÜYÜME ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Mustafa Orhan ÖZER*

ÖZET

Vergi, maliye politikasının en önemli araçları arasında yer almaktadır. Dolayısıyla vergi gelirlerinin ve yapısının ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin incelenmesi, maliye politikalarının etkinliğinin değerlendirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu amaçla Türkiye'de 2006:Q1-2021:Q3 döneminde toplam vergi gelirleri, dolaylı vergi gelirleri ve dolaysız vergi gelirlerinin ekonomik büyüme üzerindeki etkileri Fourier yaklaşımı ile analiz edilmiştir. İlk olarak değişkenlerin durağanlık durumları kesirli frekanslı Fourier ADF birim kök testiyle incelenmiştir. Birim kök testine ait sonuçlar bütün değişkenlerin I(1) olduğunu göstermiştir. Daha sonra, değişkenler arasındaki uzun dönemli ilişkinin tespit edilmesi amacıyla kesirli frekanslı Fourier ADL eşbütünleşme testi uygulanmıştır. Elde edilen bulgulara göre, toplam vergi gelirleri ve dolaylı vergi gelirlerinden büyümeye doğru tek yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Ayrıca, dolaysız vergi gelirlerinin büyümeden etkilendiği anlaşılmıştır. Uzun dönem katsayılarının tahmin edilmesinde FMOLS yönteminden yararlanılmıştır. FMOLS sonuçlarına göre, toplam vergi gelirlerinin ve dolaylı vergi gelirlerinin %10 artması ekonomik büyümenin sırasıyla %6.6 ve %4.2 artmasına, ekonomik büyümenin %10 artması ise dolaysız vergi gelirlerinin %5.4 artmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'de mevcut vergi yapısının ekonomik büyümeyi teşvik ettiğini ifade etmek mümkündür.

Anahtar Kelimeler: Dolaylı Vergi Gelirleri, Dolaysız Vergi Gelirleri, Ekonomik Büyüme, Vergi gelirleri, Vergi Yapısı.

THE IMPACT OF TAX REVENUES AND STRUCTURE ON ECONOMIC GROWTH

ABSTRACT

Tax is one of the most important tools of fiscal policy. Therefore, investigating the effect of tax revenues and its structure on economic growth is very important to measure the effectiveness of fiscal policy. For this purpose, the effects of total tax revenues, indirect tax revenues and direct tax revenues on economic growth in Turkey over the period 2006:Q1-2021:Q3 within the framework of Fourier approach are examined. Firstly, the stationarity of the variables is examined with the fractional frequency Fourier Augmented Dickey-Fuller unit root test. The unit root test shows that all variables are I(1). Then, the fractional frequency Fourier ADL cointegration test is applied to determine the long-term relationship between the variables. According to the findings, there is a unidirectional relationship from total tax revenues and indirect tax revenues to growth. In addition, direct tax revenues are affected by growth. FMOLS method is used to estimate the long-term coefficients. According to the FMOLS results, 10% increase in total tax revenues and indirect tax revenues leads to 6.6% and 4.2% increase in economic growth, respectively, while 10% increase in economic growth causes to 5.4% increase in direct tax revenues. So, it is possible to state that the current tax structure encourages economic growth in Turkey.

Keywords: Indirect Tax Revenues, Direct Tax Revenues, Economic Growth, Tax Revenues, Tax Structure.

* Dr. Öğr. Üyesi, Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi, İktisadi ve İdari Programlar Bölümü, mustafaorhanozer@anadolu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3222-9913.

1. GİRİŞ

Vergi, devletlerin en eski ve kullanışlı gelir kaynağı olarak tanımlanabilir. Tarihsel kayıtlar ilk vergi sisteminin günümüzden yaklaşık sekiz bin yıl önce Ortadoğu'da yer alan Lagaş şehir devletinde ortaya çıktığını göstermektedir. Bu dönemde vergi oranlarının doğal felaket ve savaş dönemleri dışında oldukça düşük seviyelerde olduğu bilinmektedir (Carlson, 2004). Fakat tarihsel süreç içerisinde bu istisnai dönemler dışında da vergi oranlarının oldukça yüksek seviyelere ulaştığı gözlemlenmiştir. XX. yüzyılın üçüncü çeyreğinde uygulanan vergi politikaları bu konu için iyi bir örnek teşkil etmektedir.

Verginin iktisadi büyüme üzerindeki olası etkileri yakın döneme kadar ihmal edilmiştir. Klasik yaklaşıma göre para ve maliye politikalarının ekonomik büyüme üzerinde herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Miktar teorisi, para arzının toplam çıktı ile ilişkisiz olduğunu net bir biçimde ortaya koymaktadır. Maliye politikasının en önemli araçlarından biri olan vergilerin de benzer bir konumda olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu yaklaşımda vergi politikasının belirlenmesinde minimal devlet ilkesinin dikkate alınması ve vergi gelirlerinin yalnızca adalet, güvenlik gibi hizmetlerin ifa edilmesinde kullanılması önerilmektedir. Ricardo (1817), vergiyi bir ülkenin toprak ürününün ve emeğinin hükümetin tasarrufuna sunulan bir parçası olarak tanımlamış ve her zaman ülkenin gelirinden veya sermayesinden ödendiğini ifade etmiştir. Klasik yaklaşıma göre iktisadi büyüme ve sermaye birikimi tamamen piyasa aktörlerinin davranışları tarafından belirlenmektedir (Kurz ve Salvadori, 2003).

Büyük buhrandan sonra ortaya çıkan Keynesyen yaklaşımla birlikte maliye politikaları ve dolayısıyla vergi politikaları da önem kazanmıştır. Bu yaklaşımda vergi politikasının ekonomik büyümeyi teşvik etmesinin yanı sıra gelir dağılımında adaletin sağlanmasında da kullanışlı bir araç olduğu düşünülmüştür. Bu düşüncenin doğal bir sonucu olarak sıklıkla artan oranlı vergi tarifelerine başvurulmuş, yüksek gelir düzeyine sahip gruplardan, sermaye gelirlerinden ve miras üzerinden alınan vergilerin toplam vergiler içerisindeki payı trajik bir şekilde artış göstermiştir (Pressman, 1997: 30). Fakat 1980'li yıllarda birçok ülkede uygulanmaya başlanan arz yanlı iktisat politikaları çerçevesinde bu süreç tersine dönmüş ve ekonomik büyümeyi teşvik etmek amacıyla vergi oranları hızlı bir şekilde düşürülmüştür.

Vergi ve büyüme arasındaki ilişkiye büyüme teorileri açısından bakıldığında da farklı görüşlerin olduğu görülmektedir. Neoklasik modelde ekonomik büyümenin emek ve sermaye faktörlerine bağlı olduğu, vergilerin ise toplam faktör verimliliği üzerinde herhangi bir etkisi olmadığı kabul edilmektedir. Diğer taraftan, dışsal büyüme modellerinde fiziki ve beşeri sermaye birikimiyle ortaya çıkan dışsallıkların büyümeye katkı sağlayabileceği ve bu sürecin de istikrarlı bir vergi sistemiyle ilişkili olabileceği vurgulanmaktadır (Lee ve Gordon, 2005).

Girişimcilik faaliyetini ekonomik büyümenin önemli bir kaynağı olarak nitelendirmek mümkündür (Schumpeter, 1943). Dolayısıyla vergi politikalarının girişimcilik ruhunu teşvik edecek şekilde düzenlenmesiyle büyüme üzerinde dolaylı bir etki yaratılması söz konusu olmaktadır. Gentry ve Hubbard (2000) artan oranlı vergi tarifelerinin, Gordon (1998) kişisel vergi oranından yüksek bir kurumlar vergisi oranının girişimcilerin risk alma iştahını azalttığını ifade etmektedirler. Friedman ve Friedman (1980) ise kişiler üzerinden alınan vergilerin düşük ve sabit tutulmasını, kurumlar vergisinin ise tamamen kaldırılmasını önermişlerdir.

Türkiye'de vergi yapısı incelendiğinde, cumhuriyetin kurulduğu 1923 yılında dolaylı ve dolaysız vergilerin toplam vergiler içerisindeki payının hemen hemen eşit olduğu görülmektedir. Bu durum 1925 yılında aşar vergisinin kaldırılması ile aniden değişmiş, dolaysız vergilerin toplam vergiler içerisindeki payı giderek azalmış ve 1928 yılında %23 seviyesine kadar gerilemiştir. Büyük buhrandan sonra değişen maliye politikalarıyla birlikte dolaysız vergilerin payı yeniden artmaya başlamıştır (Kaya ve Durgun, 2009). Türkiye'nin vergi yapısında meydana gelen bir diğer önemli kırılma 1980 yılında başlayan dışa açılma süreciyle

gerçekleşmiştir. Ekonominin liberalize edildiği, yatırım ve tasarruf oranlarının arttığı bu dönemde dolaysız vergilerden elde edilen gelirler dolaylı vergilerden elde edilen gelirlerin üzerine çıkmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren ise dolaylı vergi gelirleri yeniden ağırlık kazanmaya başlamıştır (Açıkgöz, 2008).

2006-2020 yılları arasında Türkiye'de vergi yapısı, vergi yükü ve ekonomik büyümeye ilişkin göstergeler Tablo 1'de sunulmuştur.

Tablo 1: Türkiye'de Vergi Yapısı, Vergi Yükü ve Ekonomik Büyüme

Yıl	Dolaysız Vergilerin Toplam Vergiler İçindeki Payı (%)	Dolaylı Vergilerin Toplam Vergiler İçindeki Payı (%)	Toplam Vergilerin GSYİH içindeki Payı (%)	Ekonomik Büyüme Hızı (%)
2006	31.5	68.5	19.0	6.9
2007	33.9	66.1	19.3	5.0
2008	35.1	64.9	18.9	0.8
2009	35.5	64.5	19.5	-4.8
2010	31.6	68.4	20.2	8.4
2011	32.3	67.7	20.2	11.2
2012	33.2	66.8	20.1	4.8
2013	30.8	69.2	20.2	8.5
2014	32.5	67.5	19.5	4.9
2015	31.5	68.5	19.8	6.1
2016	32.7	67.3	20.2	3.3
2017	33.0	67.0	20.0	7.5
2018	37.2	62.8	19.6	3.0
2019	38.2	61.8	19.0	0.9
2020	33.7	66.3	19.5	1.8
Ortalama	33.5	66.5	19.7	4.6

Kaynak: TCMB, Gelir İdaresi Başkanlığı, Dünya Bankası.

Anastassiou ve Dritsaki (2005) gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde vergi yapılarının oldukça farklı olduğuna işaret etmektedirler. Buna göre gelişmiş ülkelerde dolaysız vergiler, gelişmekte olan ülkelerde ise dolaylı vergiler toplam vergilerin yaklaşık üçte ikisine tekabül etmektedir. Tablo 1 incelendiğinde, gelişmekte ülkeler arasında yer alan Türkiye için bu durumun geçerli olduğu görülmektedir. Vergi yükü olarak ifade edilen toplam vergilerin GSYİH içindeki payının %20 civarında olduğu, Küresel krizin gerçekleştiği 2008 yılında en düşük seviyesine ulaştığı dikkat çekmektedir. Ekonomik büyüme hızının ise söz konusu zaman dilimi içerisinde ortalama %4.6 olduğu ve yalnızca krizden sonraki yılda negatif olduğu görülmektedir.

Bu çalışmanın amacı Türkiye'de vergi gelirlerinin ve yapısının ekonomik büyüme üzerindeki etkisini incelemektir. Bu amaçla Fourier yaklaşımına dayanan birim kök ve eşbütünleşme testlerinden yararlanmıştır. Çalışmanın bundan sonraki aşamalarında sırasıyla konuya ilişkin literatür özetlenecek, kullanılan veri seti ve ekonometrik metodoloji aktarılacak, ampirik bulgulara yer verilecek ve uygun politika önerilerinde bulunulacaktır.

2. LİTERATÜR

Vergi gelirleri ile ekonomik büyüme arasında ilişkiyi Türkiye özelinde inceleyen çalışmaların bir kısmını aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

Durkaya ve Ceylan (2006) Engle-Granger eşbütünleşme ve Granger nedensellik testlerini kullanarak 1980-2004 yılları arasını incelemiş ve dolaysız vergilerle ekonomik büyüme arasında karşılıklı bir ilişki olduğunu tespit etmişlerdir. Polat (2019) Maki eşbütünleşme testi aracılığıyla 1960-2018 dönemini incelemiş, toplam vergi gelirlerinin yanı sıra dolaylı ve dolaysız vergilerin de ekonomik büyümeyle karşılıklı bir ilişki içerisinde olduğu bulgusuna ulaşmıştır. Benzer biçimde, Akıncı (2019) tarafından yapılan ve 2006:Q1-2018-Q3 dönemini kapsayan çalışmada da Maki eşbütünleşme testi kullanılmış, vergi gelirleri ile büyüme arasında uzun dönemli ilişki olduğu ortaya koyulmuştur.

Açıkgöz (2008) Hsiao Nedensellik testini ve etki tepki analizini kullanarak 1968-2006 dönemini; Göçer vd. (2010) ARDL sınır testi yaklaşımını kullanarak 1924-2009 dönemini, Helhel ve Demir (2012) ise Johansen-Juselious eşbütünleşme ve Granger nedensellik testlerini kullanarak 1975-2011 dönemini analiz etmişlerdir. Bu çalışmalarda dolaylı ve dolaysız vergilerden ekonomik büyümeye doğru bir ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Mucuk ve Alptekin (2008) Johansen-Juselius eşbütünleşme ve Granger nedensellik testlerini kullanarak 1975-2006 yılları arasını analiz etmiş, dolaysız vergilerden ekonomik büyümeye doğru tek yönlü bir ilişki olduğunu tespit etmişlerdir. Terzi ve Yurtkuran (2016) Toda-Yamamoto nedensellik testi ile 1980-2013 dönemini ele almıştır. Elde edilen bulgular ekonomik büyümenin dolaysız vergi gelirlerini pozitif, dolaysız vergi gelirlerinin ise ekonomik büyümeyi negatif yönde etkilediğini göstermektedir. Eren vd. (2018) Breitung ve Caldelon frekans alanı nedensellik testi ile 1975-2013 yılları arasını değerlendirmeye almışlardır. Ulaşılan sonuçlar dolaysız vergilerden büyümeye, büyümeden ise dolaylı vergilere doğru bir ilişki olduğuna işaret etmektedir.

Katırcıoğlu (2010) ARDL, Johansen ve Johansen-Juselius eşbütünleşme testleri vasıtasıyla 1960-2006 dönemini incelemiş ve vergi gelirleri ile ekonomik büyüme arasında herhangi bir ilişki bulunmadığını ifade etmiştir. Diğer taraftan, Dam ve Ertekin (2018) ARDL sınır testi yaklaşımı ile 2005:Q1-2016:Q2 dönemini, Boğa (2020) asimetrik NARDL eşbütünleşme testi ile 1965-2018 dönemini incelemiştir. Bu çalışmalarda vergi gelirlerinin ekonomik büyümeyi teşvik ettiği ortaya koyulmuştur. Altıner ve Çalcalı (2019) Hatemi-J asimetrik nedensellik testi ile 1961-2017 yılları arasını incelemiş ve ekonomik büyümenin vergi gelirlerini etkilediği sonucuna ulaşmışlardır.

Bazı çalışmalarda aralarında Türkiye'nin de bulunduğu çeşitli ülke grupları analiz edilmiştir. Demir ve Sever (2017) Westerlund panel eşbütünleşme testini kullanarak 11 OECD ülkesini incelemişlerdir. 1980-2014 yılları arasını kapsayan bu çalışmada dolaysız vergilerin ekonomik büyümeyi uzun dönemde negatif yönde etkilediği tespit edilmiştir. Topal (2017) Durbin-Hausman panel eşbütünleşme ve Dumitrescu-Hurlin panel nedensellik testlerini kullanarak 22 OECD ülkesini incelemiştir. 1971-2014 dönemini kapsayan bu çalışmada ekonomik büyümenin dolaylı vergilerden pozitif, dolaysız vergilerden negatif yönde etkilediği ortaya koyulmuştur. Sağdıç vd. (2020) tarafından yapılan çalışmada ise 1980-2018 dönemi için kırılgan beşli ülkeleri Westerlund panel eşbütünleşme testi aracılığıyla değerlendirmeye alınmıştır. Elde edilen bulgular uzun dönemde vergi gelirleri ve büyüme arasında karşılıklı bir ilişki olduğuna işaret etmektedir.

Bazı çalışmalarda vergi gelirleri ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki çeşitli ülkeler için incelenmiştir. Abdiyeva ve Baygonuşova (2016) Johansen eşbütünleşme ve Granger nedensellik testlerini kullanarak 1995-2014 dönemi için Kırgızistan ekonomisini analiz

etmişlerdir. Buna göre dolaysız vergiler büyümeyi negatif, büyüme ise dolaylı vergileri pozitif yönde etkilemektedir. Nguyen (2019) en küçük kareler yöntemini kullanarak 2003-2017 yılları arası için Vietnam'ı ele almıştır. Elde edilen sonuçlara göre hem toplam vergi gelirleri hem de dolaylı vergiler ekonomik büyümeyi teşvik etmektedir. Maganya (2020) ARDL sınır testi yaklaşımı ve Granger nedensellik testi aracılığıyla 1996-2019 dönemi için Tanzanya'yı ele almıştır. Buna göre dolaylı vergiler ekonomik büyümeyi pozitif, dolaysız vergiler ise negatif yönde etkilemektedir.

Egbunike vd. (2018) tarafından yapılan çalışmada 2000-2016 dönemi için Nijerya ve Gana; Ali vd. (2018) tarafından yapılan çalışmada ise 1980-2007 dönemi için Kenya analiz edilmiştir. En küçük kareler yaklaşımının kullanıldığı bu çalışmalarda vergi gelirlerinin ekonomik büyümeyi teşvik ettiği sonucuna ulaşılmıştır. Mkadmi vd. (2021) tarafından yapılan çalışmada Johansen eşbütünleşme testi aracılığıyla 1976-2018 dönemi için Tunus ele alınmıştır. Ulaşılan sonuçlar vergi gelirleri ile ekonomik büyüme arasında pozitif ve karşılık bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır.

3. VERİ SETİ VE EKONOMETRİK METODOLOJİ

Bu çalışmada 2006:Q1-2021:Q3 dönemine ait üç aylık zaman serileri kullanılarak vergi gelirleri ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki incelenmektedir. Ekonomik büyümeyi temsilen GSYİH, vergi gelirlerini temsilen toplam vergi gelirleri, dolaylı vergi gelirleri ve dolaysız vergi gelirleri olmak üzere üç farklı gösterge kullanılmıştır. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın (TCMB) Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nden (EVDS) temin edilen değişkenler öncelikle reel hale getirilmiş, daha sonra logaritması alınmış ve TRAMO/SEATS yöntemi kullanılarak mevsimsel etkilerden arındırılmıştır.

Sırasıyla ekonomik büyüme, vergi gelirleri, dolaylı vergiler ve dolaysız vergileri temsil eden lngsyih, lnvergi, lndolaylı ve lndolaysız değişkenlerinin durağanlık durumlarını incelemek amacıyla kesirli frekanslı Fourier ADF birim kök testi kullanılmıştır. Bu testi, Enders ve Lee (2012) tarafından geliştirilen Fourier ADF birim kök testinin genişletilmiş hali olarak nitelendirmek mümkündür. Testi uygulamak için (1) numaralı denklemde yer alan model tahmin edilmektedir (Bozoklu vd., 2020: 5):

$$\Delta y_t = \delta_0 + \delta_1 \sin\left(\frac{2\pi kt}{T}\right) + \delta_2 \cos\left(\frac{2\pi kt}{T}\right) + \delta_3 y_{t-1} + \sum_{i=1}^{P} \alpha_i \Delta y_{t-1} + \nu_t \qquad (1)$$

Burada y_t bağımlı değişkeni, ν_t hata terimini, T örneklem büyüklüğünü, t trendi, k frekans değerini, π 3.1416'yı, p ise uygun gecikme uzunluğunu göstermektedir. Uygun gecikme uzunluğunu belirlemek için Akaike bilgi kriteri dikkate alınmaktadır. (Bozoklu, vd., 2020: 5).

Öncelikle en küçük kareler toplamını minimize eden (Min KKT) frekans değeri (k^*) tespit edilmektedir. Kesirli frekanslı Fourier ADF birim kök testi, Enders ve Lee (2012) tarafından önerilen testten farklı olarak k'nın kesirli sayı almasına ve Omay tarafından önerilen testten farklı olarak 2'den büyük sayıların dikkate alınmasına izin vermektedir ($k = 0.1, 0.2, 0.3, \dots, 4.8, 4.9, 5$).

Trigonometrik terimlerin sınanması için geleneksel F testinden yararlanılmaktadır. F testi için gerekli olan kritik değerler Enders ve Lee (2012: 197) tarafından belirlenmiştir. Trigonometrik terimlerin anlamsız olduğunu ifade eden $\delta_1 = \delta_2 = 0$ temel hipotezinin reddedilememesi halinde ADF birim kök testi kullanılmaktadır.

Trigonometrik terimlerin anlamlı olması durumunda ise değişkenin birim köklü olduğunu ifade eden $\delta_3 = 0$ temel hipotezi sınanmaktadır. Test için gerekli olan kritik değerler Bozoklu vd. (2020: 10-11) tarafından belirlenmiştir.

Değişkenler arasındaki uzun dönemli ilişkiyi incelemek için İlkay vd. (2021) tarafından önerilen kesirli frekanslı Fourier ADL eşbütünleşme testi kullanılmıştır. Bu test, Banerjee vd. (2017) tarafından geliştirilen Fourier ADL eşbütünleşme testinden farklı olarak frekans değerinin kesirli sayı almasına imkan vermektedir. Testi uygulamak için (2) numaralı denklemde yer alan model tahmin edilmektedir.

$$\Delta y_{1t} = \beta_0 + \varphi_1 sin\left(\frac{2\pi kt}{T}\right) + \varphi_1 cos\left(\frac{2\pi kt}{T}\right) + \delta_1 y_{1,t-1} + \gamma' y_{2,t-1} + \alpha \Delta y_{2t} + e_t \quad (2)$$

Burada e_t hata terimini göstermektedir. Diğer değişkenler bir önceki denklemde tanımlandığı gibidir. En küçük kareler toplamını minimize eden frekans değeri (k^*) tespit edildikten sonra model tahmin edilmektedir ($k = 0.1,\ 0.2, 0.3, \dots, 4.8, 4.9, 5$). Daha sonra değişkenler arasında eşbütünleşme olmadığını ifade eden $\delta_1 = 0$ temel hipotezi sınanmaktadır. Test istatistiğinin hesaplanmasında (3) numaralı denklem dikkate alınmaktadır.

$$t_{ADL}^{F} = \frac{\hat{\delta}_1}{se_{(\hat{\delta}_1)}} \quad (3)$$

(3) numaralı denklemde $\hat{\delta}_1$, δ_1'in sıradan en küçük kareler tahmincisini, $se_{(\hat{\delta}_1)}$, $\hat{\delta}_1$'in standart hatasını temsil etmektedir. Test için gerekli olan kritik değerler İlkay vd. (2021) tarafından belirlenmiştir.

4. BULGULAR

Değişkenler arasındaki ilişkiyi analiz etmeden önce serilerin durağanlık durumları kesirli frekanslı FADF birim kök testi ile incelenmiştir. Test sonuçları Tablo 2'de yer almaktadır.

Tablo 2: Kesirli Frekanslı FADF Birim Kök Testi Sonuçları

Değişken	k	Min KKT	F Testi	Gecikme	FADF	ADF
lngsyih	3.1	0.071	5.032	1	-3.325	-2.589
lnvergi	3.1	0.103	4.030	1	-3.306	-2.865
lndolaylı	1.6	0.190	3.423	1	-3.543	-2.669
lndolaysız	3.1	0.116	5.991	1	-3.306	-2.865
dlngsyih	4.6	0.080	3.821	1	-7.354*	-10.271*
dlnvergi	4.7	0.123	2.753	1	-6.020*	-8.282*
dlndolaylı	4.6	0.219	2.730	1	-6.123*	-7.854*
dlndolaysız	4.5	0.133	5.397	1	-7.396*	-11.837*

Not: *, %1 anlamlılık seviyesinde durağanlığı göstermektedir. Kesirli frekanslı FADF birim kök testi için kritik değerler %1, %5 ve %10 anlamlılık seviyelerinde sırasıyla k=1.6 için -4.8599, -4.2497, -3.92997, k=3.1 için -4.41434, -3.75382, -3.40697, k=4.5 için -4.23621, -3.58208, -3.24561, k=4.6 için -4.21384, -3.57201, -3.24627, k=4.7 için -4.24192, -3.56275, -3.23561 şeklindedir. F testi için kritik değerler %1, %5 ve %10 anlamlılık seviyelerinde sırasıyla 12.21, 9.14, 7.78 şeklindedir. ADF birim kök testi için kritik değerler %1, %5 ve %10 anlamlılık seviyelerinde sırasıyla -4.12, -3.49, -3.17 şeklindedir.

Tablo 2'de görüldüğü üzere ilk olarak değişkenlerin durağanlık durumları düzeyde incelenmiş ve hepsinin birim köklü olduğu gözlemlenmiştir. Daha sonra, değişkenlerin farkı alınarak yeniden birim kök testi uygulanmış ve dört değişkenin de durağan hale geldiği anlaşılmıştır. Trigonometrik terimlerin anlamsız çıkması dolayısıyla kesirli frekanslı FADF birim kök testinin yanı sıra ADF birim kök testi de uygulanmıştır. Fark durağan seriler arasında uzun dönemli ilişkinin varlığını sınamak için kesirlik frekanslı FADL eşbütünleşme testine başvurulmuştur. Test sonuçları Tablo 3'te yer almaktadır.

Tablo 3: Kesirli Frekanslı FADL Eşbütünleşme Testi Sonuçları

Bağımlı Değişken	Bağımsız Değişken	Bağımlı Değişkenin Gecikmesi	Bağımsız Değişkenin Gecikmesi	FADL Test İstatistiği	k	Min AIC
lngsyih	lnvergi	1	1	-4.763**	0.1	-4.147
lnvergi	lngsyih	1	1	0.048	3.2	-3.682
lngsyih	lndolaylı	2	1	-4.799**	0.1	-4.068
lndolaylı	lngsyih	1	1	0.300	3.3	-3.117
lngsyih	lndolaysız	1	1	-2.415	3.2	-3.799
lndolaysız	lngsyih	1	1	-4.124**	4.6	-3.303

Not: **, %5 anlamlılık seviyesinde uzun dönemli ilişkinin varlığını göstermektedir. Kesirli frekanslı FADL eşbütünleşme testi için kritik değerler %1, %5 ve %10 anlamlılık seviyelerinde sırasıyla k=0.1 için -5.084, -4.47, 4.157, k=3.2 için -4.719, -4.056, -3.705, k=3.3 için -4.73, -4.041, -3.687, k=4.6 için -4.567, -3.89, -3.542 şeklindedir.

Tablo 3'te görüldüğü üzere lnvergi ve lndolaylı'dan lngsyih'ye doğru; lngsyih'den lndolaysız'a doğru uzun dönemli ilişki bulunmaktadır. Diğer taraftan, lngsyih'den lnvergi ve lndolaylı'ya doğru; lndolaysız'dan lngsyih'ye doğru eşbütünleşme ilişkisi bulunmamaktadır. Uzun dönemli katsayılar FMOLS yöntemi kullanılarak tahmin edilmiştir. Test sonuçları Tablo 4'te görüldüğü gibidir.

Tablo 4: Uzun Dönemli Katsayıların Tahmini

Bağımlı Değişken	Bağımsız Değişken	Katsayı	Standart Hata	t-istatistiği	Olasılık Değeri
lngsyih	lnvergi	0.655*	0.047	13.909	0.000
	c	10.797*	1.484	7.276	0.000
	t	-0.105**	0.041	-2.591	0.012
	sin	10.188**	3.920	2.599	0.012
	cos	-4.715*	1.282	-3.677	0.001
lngsyih	lndolaylı	0.421*	0.043	9.810	0.000
	c	14.274*	1.762	8.103	0.000
	t	-0.111**	0.052	-2.141	0.037
	sin	10.928**	4.983	2.193	0.032
	cos	-5.108*	1.630	-3.134	0.003
lndolaysız	lngsyih	0.536*	0.142	3.779	0.000
	c	3.722***	2.009	1.852	0.069
	t	0.001*	0.002	3.264	0.002
	sin	-0.025*	0.009	-2.714	0.009
	cos	-0.017	0.010	-1.672	0.100

Not: *, ** ve *** sırasıyla %1, %5 ve %10 seviyelerinde anlamlılığı göstermektedir.

Tablo 4'te görüldüğü üzere uzun dönemli katsayılar anlamlı bulunmuştur. Buna göre, lnvergi'de ve lndolaylı'da meydana gelen %1'lik bir artış lngsyih'de sırasıyla %0.655 ve %0.421'lik bir artışa neden olmaktadır. Diğer taraftan, lngsyih'de meydana gelen %1'lik bir artış ise lndolaysız'da %0.536 birimlik bir artışa yol açmaktadır.

5. SONUÇ

Bu çalışmada Türkiye'de vergi gelirlerinin ve yapısının ekonomik büyüme üzerindeki etkileri araştırılmıştır. Bu amaçla, 2006:Q1-2021:Q3 dönemini kapsayan toplam vergi gelirleri, dolaylı vergi gelirleri, dolaysız vergi gelirleri ve ekonomik büyüme değişkenlerinin

durağanlıkları kesirli frekanslı Fourier ADF birim kök testi ile sınanmıştır. Test sonuçları bütün değişkenlerin düzeyde birim köklü, birinci farkı alındığında durağan olduğunu göstermektedir. Vergi gelirlerinin ve türlerinin ekonomik büyüme üzerindeki uzun dönemli etkisini incelemek için kesirli frekanslı Fourier ADL eşbütünleşme testi kullanılmıştır. Test sonuçları toplam vergi gelirlerinin ve dolaylı vergilerin ekonomik büyüme üzerinde etkili olduğunu göstermiştir. Dolaysız vergilerin ise büyüme üzerinde herhangi bir etkisi olmadığı, aksine büyümeden etkilendiği tespit edilmiştir. Uzun dönem katsayıları FMOLS yöntemi ile tahmin edilmiştir. Buna göre toplam ve dolaylı vergilerde meydana gelen %10'luk bir artış GSYİH'nin sırasıyla %6.6 ve %4.2 artmasına yol açmaktadır. GSYİH'nin %10 artması ise dolaysız vergi gelirlerinin yaklaşık %5.4 artmasına neden olmaktadır.

Elde edilen bulgular ışığında önemli olduğu düşünülen iki konuya temas edilmesi gerekmektedir. Birincisi, toplam vergi gelirlerinin ekonomik büyümeyi pozitif yönde etkilemesi, yüksek vergi oranlarını içeren maliye politikalarının desteklenmesi için yeterli kanıt sağlamaması ile ilgilidir. Böylesine büyük bir maddi kaynağın, kamu veya özel sektör tarafından kullanılmasının ekonomik büyümeye olumlu yansıması doğaldır. Bu açıdan bakıldığında, vergi oranlarında meydana gelecek bir azalmayla beraber kaynakların özel sektörde kalmasıyla ekonomik büyümede meydana gelecek olan artışın önceki durumla kıyaslanması daha uygun olacaktır. İkincisi ise vergi yapısının gelir dağılımı üzerindeki etkisi ile ilgilidir. Genel olarak dolaylı vergilerin toplam vergiler içerisindeki payının yüksek olmasının gelir dağılımında adaletsizliğe yol açtığı düşünülmektedir (Demirgil, 2018; Günel, 2019). Fakat gelir dağılımında adaletin incelenmesi için kullanılan Gini katsayısının tartışmalı olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Bu katsayının 1 değerini alması gelirin tamamen adaletsiz, 0 değerini alması ise tamamen adil dağıldığını göstermektedir. Fakat ikinci durumun gerçekten adil bir şekilde gerçekleşmesi için toplumu oluşturan her bireyin yetenek, çalışkanlık, disiplin gibi sayısız özellikler bakımından aynı seviyede olması gerekmektedir. Tarihin hiçbir döneminde böyle bir durumun gerçekleşmediği göz önüne alındığında, bu tarz iyi niyetli politikaların üretken piyasa aktörlerinin verimliliği üzerinde olumsuz etki yaratacağı ortadadır. Bu nedenle sonuç eşitliği yerine fırsat eşitliğinin gözetilerek hareket edilmesi daha doğru olacaktır. Ayrıca bu çalışmada ulaşılan ampirik bulgular dolaysız vergilerin aksine dolaylı vergilerin ekonomik büyümeyi teşvik ettiğine işaret etmektedir. Dolayısıyla Türkiye'de mevcut vergi yapısının büyüme açısından elverişli bir ortam yarattığını ifade etmek mümkündür.

KAYNAKÇA

ABDİYEVA, R. ve BAYGONUŞOVA, D. (2016). Geçiş Ekonomilerinde Vergi Gelirleri ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Kırgızistan Örneği. *Akademik Bakış Dergisi*, 53, 59-71.

AÇIKGÖZ, Ş. (2008). Türkiye'de Vergi Gelirleri, Vergi Yapısı Ve İktisadi Büyüme İlişkisi: 1968-2006. *Ekonomik Yaklaşım*, 19(68), 91-113.

AKINCI, A. (2019). Türkiye'de Vergi Gelirlerinin Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi. *Finans Ekonomi ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 4(1), 100-106.

ALİ, A. A. vd. (2018). The Impact of Tax Revenue on Economic Growth: Time Series Evidence from Kenya. *Academic Research International*, 9(3), 163-170.

ALTINER, A. ve ÇALCALI, Ö. (2019). Türkiye'de Vergi Gelirleri ve Bütçe Harcamalarının Ekonomik Büyüme ile Etkileşimi. *Maliye Dergisi*, 176, 406-427.

ANASTASSIOU, T. ve DRITSAKI, C. (2005). Tax Revenues and Economic Growth: An Empirical Investigation for Greece Using Causality Analysis. *Journal of Social Sciences*, 1(2), 99-104.

BANERJEE, P. vd. (2017). Fourier ADL Cointegration Test to Approximate Smooth Breaks with New Evidence from Crude Oil Market. *Economic Modelling*, 67, 114-124.

BOĞA, S. (2020). Türkiye'de Vergi Gelirleri ve Ekonomik Büyüme Arasındaki Asimetrik İlişki: NARDL Eşbütünleşme Yaklaşımı. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 55(1), 487-507.

BOZOKLU, S. vd. (2020). Persistence in Per Capita Energy Consumption: A Fractional Integration Approach with A Fourier Function. *Energy Economics*, 91, 1-12.

CARLSON, R. H. (2004). A Brief History of Property Tax. *Fair & Equitable*, February, 3-10.

DAM, M. M. ve ERTEKİN, Ş. (2018). Türkiye'de Vergi Gelirlerinin Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisinin Analizi. *Vergi Raporu*, 228, 19-32.

DEMİRGİL, B. (2018). Vergilerin Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi: Ampirik Bir Çalışma. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 19(2), 118-131.

EGBUNİKE, F. C. vd. (2018). Tax Revenue and Economic Growth: A Study of Nigeria and Ghana. *Jurnal Ilmu Ekonomi*, 7(2), 213-220.

ENDERS, W. ve LEE, J. (2012). The Flexible Fourier Form and Dickey-Fuller Type Unit Root Tests. *Economics Letters*, 117(1), 196-199.

EREN, M. V. vd. (2018). Türkiye'de Vergi Gelirleri ile Ekonomik Kalkınma Arasındaki İlişki: Frekans Alanı Nedensellik Analizi. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 19(1), 1-18.

FRIEDMAN, M. ve FRIEDMAN, R. (1980). *Free to Choose: A Personal Statement*. New York: Harcourt.

DEMİR, M. ve SEVER, E. (2017). Vergi Gelirleri Ekonomik Büyüme İlişkisi: OECD Ülkelerine İlişkin Panel Veri Analizi. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 51-66.

DURKAYA, M. ve CEYLAN, S. (2006). Vergi Gelirleri ve Ekonomik Büyüme. *Maliye Dergisi*, 150, 79-89.

GENTRY, W. M. ve HUBBARD, R. G. (2000). Tax Policy and Entrepreneurial Entry. *American Economic Review*, 90(2), 283-287.

GORDON, R. (1998). Can High Personal Tax Rates Encourage Entrepreneurial Activity? *IMF Staff Papers*, 45(1), 49-80.

GÖÇER, İ. vd. (2010). Ekonomik Büyüme ile Vergi Gelirleri Arasındaki İlişki: Sınır Testi Yaklaşımı. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 28, 97-110.

GÜNEL, T. (2018). Türkiye'de Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Gelir Dağılımına Etkisi: Ekonometrik Bir Uygulama. *Journal of Yasar University*, 14(55), 277-287.

HELHEL, Y. ve DEMİR, Y. (2012). The Relationship Between Tax Revenue and Economic Growth in Turkey: The Period of 1975-2011. *3rd International Symposium on Sustainable Development*, 31 May-1 June, Sarajevo-Bosnia and Herzegovina.

ILKAY, S. C. vd. (2021). Technology Spillovers and Sustainable Environment: Evidence from Time-Series Analyses with Fourier Extension. *Journal of Environmental Management*, 294, 1-11.

KATIRCIOĞLU, S. T. (2010). Is There a Long-Run Relationship Between Taxation and Growth: The Case of Turkey. *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 13(1), 99-106.

KAYA, D. G. ve DURGUN, A. (2009). 1923-1938 Dönemi Atatürk'ün Maliye Politikaları: Bütçe ve Vergi Uygulamaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19, 233-248.

KURZ, H. D. ve SALVADORI, N. (2003). Theories of Economic Growth: Old and New. N. Salvadori, *The Theory of Economic Growth: A 'Classical' Perspective* içinde (s. 1-22), Northampton: Edward Elgar.

LEE, Y. ve GORDON, R. H. (2005). Tax Structure and Economic Growth. *Journal of Public Economics*, 89, 1027-1043.

MAGANYA, M. H. (2020). Tax Revenue and Economic Growth in Developing Country: An Autoregressive Distribution Lags Approach. *Central European Economic Journal*, 7(54), 205-217.

MKADMI, J. E. vd. (2021). The Impact of Tax Revenues and Domestic Investments on Economic Growth in Tunisia. *MPRA Paper*, 108387, 1-25.

MUCUK, M. ve AKPTEKİN, V. (2008). Türkiye'de Vergi ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: VAR Analiz (1975-2006). *Maliye Dergisi*, 155, 159-174.

NGUYEN, H. H. (2019). Impact of Direct Tax and Indirect Tax on Economic Growth in Vietnam. *Journal of Asian Finance, Economics and Business*, 6(4), 129-137.

POLAT, P. A. (2019). Ekonomik Büyüme ile Vergi Gelirleri Arasındaki İlişkinin İncelenmesi: Türkiye Örneği. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 8(3), 1991-2009.

PRESSMAN, S. (1997). Consumption, Income Distribution and Taxation: Keynes' Fiscal Policy. *Journal of Income Distribution*. 7(1), 29-44.

RİCARDO, D. (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murray.

SAĞDIÇ, E. N. vd. (2020). Doğrudan Yabancı Yatırımlar, Vergi Gelirleri ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Kırılgan Beşli Ülkeler Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 680-699.

SCHUMPETER, J. A. (1943). *Capitalism Socialism and Democracy*. London: George Allen and Unwin.

TERZİ, H. ve YURTKURAN, S. (2016). Türkiye'de Dolaylı/Dolaysız Vergi Gelirleri ve GSYH İlişkisi. *Maliye Dergisi*, 171, 19-33.

TOPAL, M. H. (2017). Vergi Yapısının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: OECD Ülkelerinden Ampirik Bir Kanıt. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5(3), 183-207.

LİDERLİK TÜRLERİNİN KAMU HİZMETİ MOTİVASYONU ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ[1]

Nursena ÖZTÜRK KAPLAN[2]

Özet

Bilgi ve veri teknolojisindeki ilerleme, özel sektörün toplum hizmetinde artan payı, insan kaynaklarını yönetme ihtiyacı, katı bürokratik yapılara karşı yoğun eleştiriler ve vatandaşın yükselen sesi, 21. yüzyıl kamu kurumlarında yöneticilerden ziyade lider vasıflı kişilerin yer almasını gerekli kılmıştır. Liderler, çalışanları ile ortak hareket edip onları yönlendiren, vizyon oluşturarak gelişimleri ve motivasyonları yönünde çaba sarf eden kişilerdir. Kamu çalışanlarının hür iradeleri ile topluma hizmet etmek için uyum içinde çalışmalarını sağlayan güç ise kamu hizmeti motivasyonu olarak adlandırılır. Bu gücün oluşmasını sağlayan en önemli etkenlerden biri de çalışanların liderleri tarafından gördükleri davranış biçimleridir. Liderlerin davranış biçimlerinin uyguladıkları liderlik türlerine göre farklılaşması nedeniyle hangi liderlik türünün kamu çalışanlarının hizmet verme isteklerini en çok arttıran tür olduğu sorusu önem kazanmıştır. Bu nedenle çalışmanın amacı, liderlik türlerinin kamu hizmeti motivasyonu üzerindeki etkilerini ortaya koymaktır. Yapılan analizlerin ardından öncelikle karizmatik liderlik, ardından dönüşümcü liderliğin diğer liderlik türleri arasından sıyrılarak kamu hizmeti motivasyonu düzeyini en çok arttıran liderlik türleri oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Araştırma sonuçlarının kamu liderleri tarafından dikkate alınması durumunda, kamu çalışanlarının kamu hizmeti motivasyonu düzeylerinde artış beklenmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Liderlik, Kamuda Liderlik, Kamu Hizmeti, Motivasyon, Kamu Hizmeti Motivasyonu*

THE EFFECTS OF LEADERSHIP TYPES ON PUBLIC SERVICE MOTIVATION

Abstract

The progress in information and data technology, the increasing share of the private sector in community service, the need to manage human resources, the intense criticism against rigid bureaucratic structures, and the rising voice of citizens have made it necessary to include leaders rather than managers in 21st century public institutions. Leaders are people who act in partnership with their the employees and guide them, and who strive for their development and motivation through a vision. The power that enables public employees to work in harmony with their free will to serve society is called public service motivation. One of the most important factors that ensure the formation of this power is the behavior patterns that the employees take after their leaders. As the behavior of the leaders differs according to the leadership types they implement, the question of which type of leadership increases the willingness of public employees to serve the most has gained importance. Therefore, the aim of the study is to reveal the effects of leadership types on public service motivation. After the analysis, it is concluded that charismatic leadership and then transformational leadership are the leadership types that increase the level of public service motivation the most compared to other leadership types. If the results of the research are taken into account by public leaders, an increase in the level of public service motivation of public employees is expected.

Keywords: *Leadership, Public Leadership, Public Service, Motivation, Public Service Motivation*

[1] Bu makale aynı isimli Yüksek Lisans tezinden üretilmiştir.

[2] Araştırma Görevlisi, İstanbul Gedik Üniversitesi, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, nursena.ozturk@gedik.edu.tr, orcid.org/0000-0002-3156-9502.

1. GİRİŞ

Liderlik kavramı tıpkı insanlık tarihi kadar eski bir kavramdır. İnsanlar topluluklar halinde yaşamaya karar verdiklerinden beri kendilerini yönetecek lider vasıflı kişilere ihtiyaç duymuşlardır. Bu ihtiyaçların çok yönlü olması liderlik ve yöneticilik kavramlarının multidisipliner alanlarda çalışılmasına ve hemen her bilimsel disiplin altında sayısız liderlik tanımının yapılmasına sebep olmuştur. En genel tanımıyla lider, birtakım amaçlar doğrultusunda kitlesini harekete geçirebilen kişidir. Liderlik ise bu harekete geçme sürecinin tamamına denmektedir.

Liderlik, bir kavram olarak tarih boyunca var olsa da dönemin ihtiyaçlarına göre değişmiştir. Yıllar içerisinde yapılan araştırmalar, her dönemde geçerli tek bir liderlik türünün var olmadığını, başarılı bir liderlik için koşullara uygun olarak şekil alınması gerektiğini göstermiştir. Bu nedenle kurumlarda değişen amaç ve hedeflere uygun bir biçimde kendisini güncelleyebilecek çalışanlarını daima motive edip, kurumsal performansı arttırabilecek liderlere ihtiyaç duyulmuştur.

Küresel boyutta yaşanan hızlı değişimler ve belirsiz çevresel koşullar 1970'li yılların sonunda geleneksel yönetici anlayışının yetersiz kalmasına sebep olmuştur. Bu durum kamu yönetimin iyi bir performans sergileyememesi sonucunu doğurduğu için kurumlarda yöneticilikten liderliğe bir dönüşüm yaşanmıştır. Dönüşümle birlikte kurumların liderlerden beklentileri artmış ve liderlik eskisine nazaran daha önemli bir yönetsel araca dönüşmüştür.

Kamu kurumları, kamudaki performans düşüklüğünün de etkisiyle kurumsal zorunluluklardan dolayı kurallar çerçevesinde hamleler yapan yöneticilik özellikleri yerine, işleri gidişata göre belirleyen esnek yönetim anlayışına sahip liderlik özelliklerinin yönetim biçimi olarak benimsenmesi noktasında özel sektör pratiklerine başvurmuşlardır. Böylelikle girdi ve sürece odaklanan geleneksel yönetici davranışı yerine, çıktı ve sonuca odaklanan kamu liderliği kavramı Yeni Kamu Yönetimi anlayışı bağlamında daha yüksek performans, daha fazla memnuniyet, daha fazla rol netliği için uygulanmaya konmuştur.

1980'lerde yapılan değişikliklerle birlikte kurumlar yönetimlerinin merkezine insanı almaya başlamışlardır. İnsana verilen değerin artması, yıllardır süregelen geleneksel yöneticilik anlayışı yerine insan odaklı, hoşgörülü, karizmatik, yenilikçi, değişimci, dönüşümcü, etik ve adil olma özelliklerine sahip çağdaş liderlik türlerini doğurmuştur. Araştırmanın değişkenlerinden olan karizmatik liderlik, hizmetkar liderlik, etik liderlik, işlemsel liderlik ve dönüşümcü liderlik bu çağdaş liderlik türlerinden bazılarıdır. Bu liderlik türlerinin en genel özellikleri, duruma uygun şekil alabilen esnek yönetim anlayışına sahip olmalarıdır. Yıllar önce liderin başarısı, çalışanlarını etkileyen ve yönlendiren liderlik özelliklerine sahip olup olmaması ile değerlendiriliyorken, zamanla bu durum olaya uygun davranışlar gösterip göstermediği ile değerlendirilmeye başlanmıştır. Bu bakış açısı, liderlik özelliklerinin dönem dönem şekil değiştirmesine sebep olmuştur.

Liderlikle ilgili farklı yaklaşımların çok hızlı geliştiği bir dönem olan 1990'lı yıllara gelindiğinde ise liderlik türleri ile motivasyon ilişkileri araştırılmaya başlanmıştır. Liderlik türlerinin kamu çalışanlarının motivasyonunu arttırıp arttırmadığıyla ilgili olarak ilk çalışmalar bu yıllarda yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda, kamu yönetiminin nihai amacı olan kamu hizmetinin kamu çalışanları tarafından nasıl verildiği ile ilgilenen Kamu Hizmeti Motivasyonu (KHM) kavramı doğmuştur.

Sürekli artan teknolojik tüketim ve insan yaratıcılığının daha az dikkat çekmeye başladığı 2020'li yıllara geldiğimizde ise geçmişten farksız olarak, insanlar yine liderleri tarafından motive olabilecekleri işlerde çalışmak istemektedirler. Kamu yönetiminin içinde bulunduğu bürokratik yapısı nedeniyle kendilerini serbest hissedemeyen kamu çalışanlarının hizmet verme motivasyonlarını arttırma görevi ise kamu liderlerine düşmektedir. Bu durum hem kamu hizmetinin kalitesini arttırmak hem de kamu çalışanlarının motivasyonunu sağlamak amacıyla kamu kurumlarında KHM düzeyinin artmasında liderlik türlerinin ne kadar etkili olduğu sorusunu merak konusu yapmıştır. Bu meraktan hareketle, bu çalışmada çağdaş liderlik türlerinden olan karizmatik liderlik, hizmetkar liderlik, etik liderlik, işlemsel liderlik ve dönüşümcü liderliğin KHM üzerindeki etkileri incelenmiştir. Liderlik türlerinin KHM üzerindeki etkilerini ölçmeye yönelik bir alan araştırması yapılarak 10 farklı kamu kurumundan toplam 216 kamu çalışanına anket uygulanmıştır. Ardından araştırmanın demografik bulgularına ait veriler, SPSS 25.0 programında frekans analizi, faktör analizi, güvenirlik analizi ve hipotezlere ilişkin regresyon analizine tabi tutulmuştur.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1. Liderlik Kavramı

İnsanlar, topluluklar halinde yaşayan sosyal varlıklardır. Topluluk halinde yaşamanın bir gereği olarak da belirli amaçlar doğrultusunda harekete geçme ihtiyacı hissetmişlerdir. Bu ihtiyaç, toplulukların içerisinde bir lider çıkmasını sağlamış ve liderlik kavramını sorumluluklarının çoğunun yazılı olduğu formel bir düzeye getirmiştir (Oktay ve Gül, 2003: 1-3; Özkalp ve Kırel, 2010: 147).

Literatürde lider ve liderlikle ilgili birçok tanım bulunmaktadır. Lider, takipçileri hedefler doğrultusunda koordine eden kişi sayılırken; liderlik, kurumun amaçlarının gerçekleştirilmesinde topluluğu etkileme sürecine denmektedir (Werner, 1993: 17). Lider, insanları bir amaca doğru harekete geçiren ve etkileyen kişidir (Koçel, 2003: 465). Liderlik ise takvim aralığı belli bir zaman diliminde amaçların gerçekleştirilebilmesi için birden çok kişi ve ilişkileri bir arada tutan örgüt içi bir davranış yöntemini ifade etmektedir (Organ ve Bateman, 1986: 554).

Liderler yönetim sürecinde görev yaparken birtakım ihtiyaçlara hitap edebilmelidir. Her duruma uygun her zaman geçerli bir lider davranışı mümkün olmadığından, liderlerden en azından bir takım temel özellikleri barındırmaları beklenir. Lider kişi, takipçileri etkileyebilecek çarpıcı karakteristik özelliklere sahip olmalıdır. Bu etki sayesinde takipçiler üzerinde bir güç oluşturmalıdır. Ancak bu güç asla zorlama içermemeli, hatta mümkünse takipçilerin özgür davranıp karar mekanizmasında inisiyatif alacakları alanlar yaratılmalıdır. Ayrıca liderin gerçekten liderlik özelliklerini barındırdığına dair takipçiler nezdinde bir inanç oluşturulmalıdır (Şimşek, Akgemci ve Çelik, 2010: 138).

Koparal'a göre liderler izleyicilerinin enerji santralleridir ve örgüt içinde birlik ruhunun oluşmasına yardımcı olurlar (Koparal, 2008: 138). Takipçileri ile olan ilişkilerinde liderler, başarı elde edebilmek için diğer tüm bileşenlerin yanı sıra onlarla duygusal bağ kurarlar. Başarılı bir lider, sorgulayıcı ve sabırlı olmalı, takipçileri ile yetkilerini paylaşabilmeli, takipçilerinin fikirlerini dikkate alıp karar sürecine katabilmeli ve değişime açık olmalıdır (Karaman, 2017: 32). Bir vizyon ortaya koyarak takipçilerini bu

vizyon doğrultusunda heyecanlandırabilmelidir. Aynı zamanda, takipçilerinin iş motivasyonunu arttırmak için onların güvenini ve saygısını kazanmalıdır (Kılınç, 1995: 16). Bu güven öncelikle liderin dürüst, kişilikli, bilgili ve çalışkan olması ile yaratılır. Bu sayede takipçiler liderlerini benimseyerek amaçların gerçekleştirilmesi yolunda onları rehber alırlar.

2.2. Kamu Liderliği

1980'lerden bu yana gelişen teknoloji ile küreselleşen dünya, kurumların çevrelerinin hızla değişmesine ve yıllardır kullanılmakta olan Geleneksel Kamu Yönetimine (GKY) ait birçok yönetim tarzının günümüz koşullarında yetersiz kalmasına sebep olmuştur (Taşdan ve Gül, 2013: 59). Özel sektörün bu dönemdeki başarısından ders alma yoluna giden kamu yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı çerçevesinde kendisine etkinlik, verimlilik, uygulanabilirlik, yenilikçilik ve hesap verilebilirlik gibi önemli özellikler edinerek GKY'nin kuralcı, hantal, bürokratik, otoriter ve kırtasiyeci kimliğini yıkmaya çalışmıştır.

Son yıllarda kamu yönetiminin değişen çevre koşullarına uyum sağlama ihtiyacı, kamu yöneticilerinin rollerinde yaşanan değişiklik ve reform önerilerini uygulayan kurumlarda kurumun ve çalışanlarının artan başarı oranları gibi nedenler kamuda yöneticilikten liderliğe dönüşümün gerekli olduğunu düşündürtmüştür. Yöneticinin hesap vermesini arzulayan yeni nesil yönetici ihtiyacı, yöneticiler üzerinde var olan yoğun siyasi baskı ve denetim, revize olma zorunluluğu ile başa çıkamayan eski çalışanların yerlerini yenilere bırakması ve yeni kamu liderlerinin kendilerinin rol model olmak zorunda kalmaları gibi sebepler kamuda liderliğin eskisine nazaran daha önemli bir hale gelmesini sağlayan ve yöneticiden liderliğe olan dönüşümü hızlandıran sebepleri oluşturmaktadır (Şahin vd., 2015: 81).

Tüm bu sebepler, dünyada insanlara saygılı bir kamu liderliği biçimini yaratmanın önünü açarak kamu liderliği kavramını günden güne önemli hale getirmiş ve kavram 2008 yılında Minnowbrook III konferansında bilim adamları arasında kritik bir konu olarak ortaya atılmıştır (Getha-Taylor vd., 2011: 83). Kamu liderleri, kamu idaresinin gelişimi için dönüşümleri gerçekleştirecek olan değişim ajanlarıdırlar (Osborne ve Gaebler, 1992). Kamusal değer yaratmak amacıyla halka açık olan liderliktir (Moore, 1995). Kamu yararı ve halk katılımını önceleyen bir anlayışla ortak amaçlar ve hedefler belirleyerek bunlar doğrultusunda hareket etme yeteneğine sahiptirler (Şahin vd., 2015: 81).

Kamu liderlerinin sorunların çözümünde verimliliği, etkinliği ve adaleti geliştiren uygulamalara imza atmaları beklenmektedir (Moore, 1995). Bu nedenle, kamusal üretimdeki rollerini benimseyerek kamusal değerlere bağlılığı yansıtan çözümler bulmalıdırlar. Yalnızca yönetmeyip kamunun geleceğini yönlendirmek adına öneriler sunmalıdırlar. Temel kamu hizmeti değerlerini koruyarak halka, demokratik değerleri koruyarak da çalışanlarına güven vermelidirler. Kamusal amaçları gerçekleştirmek için hesap verebilirlik endişelerinin önüne geçerek şeffaf olmalı ve çalışanlarını motive edebilmelidirler (Getha-Taylor vd., 2011: 90). Takipçilerini toplayan, birleştiren ve motive eden bir vizyon oluşturarak ortak hedefleri gerçekleştirebilmek için takım ruhu ve güven ortamı yaratmalıdırlar.

Bunların yanı sıra, önemli bir kariyer hedefi olarak kabul edilen liderliği üstlenmenin bazı olumsuz sonuçları da vardır. Güven açığı, belirsizlik ve karmaşıklıkla mücadele etme bu olumsuz sonuçlardan bir kaçıdır. Bu nedenle, yeni nesil kamu liderleri yetiştirilirken liderliğin değişen doğası mutlaka dikkate

alınmalıdır (Getha-Taylor vd., 2011: 91). Günümüzde kamu yöneticileri kaynakları daha etkin ve etkili kullanabildikleri, inisiyatif almaktan çekinmedikleri, kurumu değişen çevresel koşullara uyarlayabildikleri ve kamu çalışanlarını motive etmeyi başarabildikleri taktirde lider vasfına sahip olmuş olacaklardır (Taşdan ve Gül, 2013: 75). Ayrıca kamusal değer yaratmak amacıyla, geleneksel sınırları aşan yeni yönetim ortamları için ihtiyaç olan liderler yetiştirme noktasında kamu liderlerinin otoriter yönetici kimliğinden sıyrılarak, hakim olunan toplumsal birimler yaratma eğiliminden ziyade değerlere dayalı liderlik biçimini benimsemeleri gerektiğinin altı çizilmelidir.

2.3. Çağdaş Liderlik Türleri

Küreselleşmenin etkisiyle yaşanan demografik, teknolojik ve sosyal değişimler çevresel durumların belirsiz ve her an değişime açık hale gelmesine sebep olmuştur. Hayatın her alanında meydana bu değişiklikler nedeniyle geleneksel liderlik türleri günümüz ihtiyaçlarını karşılayamaz hale gelmiştir (Gül ve Çöl, 2003: 17). Bu durum araştırmacıları yeni teoriler geliştirmeye zorlamış, insan odaklı ve etik değerlere önem veren günün ihtiyaçlarına daha fazla cevap verdiği düşünülen yeni liderlik biçimlerinin oluşturulması gerektiğini gündeme taşımıştır.

2.3.1. Karizmatik Liderlik

Eski Yunan medeniyetine kadar giden karizma kavramı, ‘’ilahi ilham yeteneği’’ (divinely inspired gift), ‘’ilahi hediye’’ anlamına gelen ve dilimize Yunancadan geçmiş bir kelimedir (Luthans, 1992: 283; Conger ve Kanungo, 1988: 21). Karizma, kişiyi diğer insanlardan ayıran bir takım farklı güçlerin tek kişide toplanması olarak ifade edilir (Şahin, Temizel ve Örselli, 2004: 660). Karizmayı yönetim literatürüne katan ilk kişi The Theory of Social and Economic Organization başlıklı çalışması ile Bürokrasi Modeli’nin de kurucusu olan Max Weber’dir. Weber, karizmanın doğuştan geldiğini ancak yasal ussal yetkiye dayanan karizmanın uzun uğraşlar sonucu elde edildiğini söyler. Weber’e göre karizma, insanların üzerinde büyük etkisi olan özellikle kriz dönemlerinde ortaya çıkan ‘’karizmatik güç’’tür (Berberoğlu, 2002: 285). Bu bakımdan karizmatik liderler Weber için etki gücü yüksek olan, kendisi ve takipçileri arasında bağ kurabilen, babacan, takipçileri nezdinde bilgi sahibi ve sevilen, ayrıca dini açıdan doğaüstü güçleri olduğuna inanılan kişilerdir (Gül ve Çöl, 2003: 20).

House (1977), karizmatik liderlik kuramını yayınladıktan sonra kavram diğer araştırmacılar tarafından dikkat çekici hale gelmeye başlamıştır. House’a göre karizmatik liderler, takipçilerinin gözünde eşi benzeri olmayan, çekici, dominant, başkalarını etkileme konusunda arzulu ve ahlaki değerlere karşı saygılı kişilerdir. Kendisine bağlı kişileri belirli bir amaç etrafında toplayarak, topluma adeta bir kahraman gibi önderlik ederler. Etkileme gücü yüksek olan bu liderler değişimi düzenli bir şekilde planlayıp takipçilerinin düşünce dönüşümlerini ustalıkla birtakım değerlere dayandırarak amaçlarını gerçekleştirirler. Takipçilerinin gözünde olağanüstü yeteneklere sahip olmaları, heyecan duygusu yaratarak arkalarında kendilerine bağımlı bir kitle oluşturmalarını sağlar.

Bryman’a (1992) göre karizmatik liderler, sergilediği davranışlardan dolayı takipçileri tarafından kahraman ve olağanüstü olarak adlandırılan kişilerdir. Güçlü karakteristik özellikleri sayesinde

kendilerine özgü bir çekiciliğe sahip olan bu liderler, alışılagelmiş sevgi ve bağlılıktan ziyade takipçilerini etki altına alan bir çekim gücüne sahiptirler. Bu güç, sevgi ve saygı duygularını birlikte içermektedir.

Karizmatik liderler genelde kişilikleri ile ön plana çıkarlar. Otoriter ya da katılımcı olmaktan ziyade, örnek bir insan ve aşkın bir liderdirler. Geleceği öngörerek radikal kararlar alabilen bu liderler, yüksek özgüven ve cesaret içeren tavırlarıyla takipçlerinin fiziksel ve duygusal bağlılıklarını arttırırlar. Takipçilerinde içinde bulundukları durum için çaba harcama isteği uyandırırlar (Erkutlu, 2014: 95). Bu liderler, gücünü takipçileri nezdinde oluşturduğu inanç duygusundan alarak, takipçileri ve kendileri arasında ortak bir bağ ve bilincin oluşmasını sağlarlar (Kaya, 2013: 107).

Karizmatik liderler yalnızca karakter özellikleri ile ön plana çıkmazlar. İyi bir iletişim için gerekli olan jest ve mimik, ses tonu, etkili hitabet, göz teması, özgüvenli konuşma, iyi bir dinleyici olma, el sıkma, giyim-kuşam gibi yetenekleri de oldukça iyi kullanırlar (Yukl, 2002: 245). Ayrıca takipçilerinin birlik halinde hareket etmelerini sağlamak için slogan, sembol ve törenleri kullanarak sosyal bir kimlik yaratırlar. Bu kimliğe karşı bağlılık gösteren takipçiler canla başla çalışarak sahip oldukları rolü anlamlı ve kaderlerinin bir parçası olarak görürler (Taşdan ve Gül, 2013: 19). Bu liderlik türünde en önemli nokta liderin bu özelliklerin hepsine sahip olmasından ziyade takipçilerinin onda bu özellikleri bulmasıdır (İrmek, 2004: 36).

2.3.2. Hizmetkar Liderlik

Hizmetkar liderlik kavramı, ilk olarak 1970 yılında Robert K. Greenlaf tarafından ‘’The Servant As a Leader’’ isimli çalışmasında “Lider bir hizmetkardır” ifadesi ile ileri sürülmüştür. Kavramsal çerçevesi ise 2000’lerin başında ortaya konmuştur. Son dönemlerde insanlık için sarsılmaz değerlerin ve ahlakın öneminin artmasıyla birlikte, herhangi bir baskıya ya da otoriteye gerek duymaksızın sadece insani duygulara değer verecek liderlerin varlığına ihtiyaç olması sebebiyle diğer türlerden farklı özelliklere sahip hizmetkar liderliktir doğmuştur (Akdöl, 2015: 18; Fındıkçı, 2009: 49). Bu liderlik türünün ortaya çıkışındaki en önemli etken, içgüdüsel şekilde gelişen hizmet etme duygusunun bilinçli bir liderlik etme isteğine dönüşmesi olmuştur.

Hizmetkar liderlik alanındaki ilk çalışmaları ortaya koyan Greenlaf ve Spears, bu liderliği esasen başkalarına hizmet etmeye odaklanan, topluluk ruhunu geliştirmek için bütüncül bir yaklaşım sağlayan aynı zamanda karar alma gücünü takipçileri ile paylaşan liderlik türü olarak tanımlarlar (Dierendonck, 2010). Bu bakımdan Greenleaf (1970)’a göre, görmek istediğimiz liderler ‘’gücünü zorla kullananlar değil, takipçilerine hizmet ederek manevi ahlaka uyanlar’’dır. Spears’a (2010) göre ise hizmetkar lider, empati yeteneği gelişmiş, çalışanlarını dinleyen, onların korkularının farkında olan, önceliği astlarının gelişimine ve onların ihtiyaçlarına veren, içgüdülerine fazlasıyla güvenen, oluşturduğu birliktelik duygusu ile motivasyonu kendisi gibi liderler yaratmak olan liderlik türüdür.

Hizmetkar liderin motivasyona oldukça büyük etkileri vardır. Bunları da çalışanları iş sürecine dahil ederek, yeni fikirlerde destek olarak, yanlışları affederek, kendi katkısından ziyade takipçilerinin başarılarını ön plana çıkararak yapar (Akdöl, 2015: 84-85). Dönüştürücü bir etkiye sahiptir. Bireysel anlamda konumunu ve gücünü arttırmaktan ziyade ve bunların getirdiği mutluluktansa, liderlik ettiği

herkesin kişisel olarak potansiyellerinin farkına varmalarından ve onların mutluluklarından daha çok tatmin olur (Sanı vd., 2013: 65; Minaz, 2019: 51). Hatipoğlu'nun (2019) değerlendirmesiyle, karşılıklı iletişimin kısıtlı olduğu, çalışanların kendilerini hizmetkar olarak hissedeceği bir liderlikten ziyade, çalışanları adına hizmet etmeye hazır bir lider için insanlar daha çok çaba göstereceklerdir.

2.3.3. Etik Liderlik

Etik kelimesi, köken olarak Eski Yunanca bir kelime olan ''ethos'' kelimesinden gelmektedir (Kuçuradi ve Taşdelen, 2011). Etik liderlik, kavramsal olarak Bandura'nın (1977) sosyal öğrenme kuramına dayanır. Kavramın geliştiricisi olan Brown, Trevino ve Harrison'ın amacı davranış ve ilişkilerde normatif ve ahlaki ölçütlere uygun bir liderlik tarzını teşvik etmektir. Bu bakımdan kavram, ''Lider rol model olabilmek için güvenilir ve çekici olmalıdır.'' sözü ile ortaya atılmıştır.

Etik liderler, takipçilerine davranışları ile aydınlatıcı ve rehber olarak değişim ve dönüşüme yardımcı olan yüksek etik değerlere sahip örnek kişilerdir. Bu liderlik türünde başarının sırrı, iş etiğinin daha önceden belirlenmiş bir takım standartlara dayandırılmasıdır. Etik olmayan bir yönetimde kuralsızlık, sorumsuzluk, saygısızlık yaygın olacağı için rüşvet, bireysel çıkar sağlama, patronaj, nepotizm, baskı ve otorite gibi bir çok olumsuz davranış biçimi de artacaktır (Baydar, 2005).

Etik liderler, davranışlarını takipçilerinin güvenebileceği şekilde kurgulayarak yabancılaşma yerine birlikteliği kuvvetlendirirler. İyi davranışı ödül ile kötü davranışı ceza ile değerlendirerek, neyin etik olup olmadığı konusunda takipçilerini bilgilendirme amacı güderler (Bobek, Hageman ve Radtke, 2010). Böylelikle hem etik dışı davranışları gerçekleşmeden önlenmiş olurlar hem de sosyal sorumluluk normlarını çalışanları nezdinde içselleştirirler. Bu tutumlarla etik liderler ahlaki normları ayrım gözetmeksizin tüm takipçilerine eşit şekilde uygularlar.

2.3.4. İşlemsel Liderlik

İşlemsel liderliğin temeli Burns'un 1978 yılında siyasi liderlerle ilgili yaptığı çalışmalara dayanmaktadır. İşlemsel liderlik literatür taramalarında etkileşimci, eylemsel, yönetsel, örgütsel, işlemsel ve al-verci liderlik olarak da adlandırılmaktadır (Gül, 2003: 12). Yönetim tekniklerini, liderlik etme biçimlerinin bir parçası olarak kullanan liderler, işlemsel lider olarak adlandırılırlar. Bu liderler için hiyerarşik ilişkiler bir takas süreci gibidir. Çalışanlarını kurallara uymaları ve yüksek performans göstermeleri karşısında ödüllendirirler. Ancak kuralsızlık ya da performans düşüklüğü gördüklerinde ya cezalandırırlar ya da herhangi bir problemin oluşmasına müsaade etmeden müdahalede bulunurlar (Jung ve Avolio, 1999: 208-218).

Burns'a (1978) göre işlemsel liderlik, "lider ile takipçileri arasında bir alışveriş ilişkisi"dir. Bu alışveriş ekonomik, politik veya psikolojik etkenlere dayanabilir. İşlemsel liderlikte hem lider hem de takipçileri hedeflerini gerçekleştirdikten sonra kendi yoluna devam edeceklerinin bilincindedirler. Bu sebeple diğer liderlik türlerinden farklı olarak işlemsel liderlik türü, lideri ve çalışanlarını uzun vadede bir üst seviyeye taşımaz (Çalıkoğlu, 2004: 22). Çünkü takipçilerin para ve statü gibi araçlarla ödüllendirilmesini sağlayan

işlemsel liderler, etkinliği ve verimliliği arttırarak iş yaptırmayı planlarken, takipçilerin yaratımcı ve yenilikçi yönleri ile ilgilenmezler (Eren, 2010: 369-370).

İşlemsel liderlik, lider ile takipçileri arasındaki 'koşullu, ödül temelli takas' ilişkisine dayanır. Bu liderler, ekonomik takas modeli ile emri altında çalışanların fiziksel ve güvenlik gereksinimleriyle ilgilenirler. Öngörüye dayalı değil, tepkiye yönelik hareketlerde bulunurlar. Takipçilerinin işlerine odaklanmaları ve görevlerini başarıyla tamamlamaları için onlara ekonomik ödüllerin yanı sıra övgü ve tanınma gibi ödüllerde sağlarlar. Bu durum takipçilere kurumun kendilerinden ne beklediğini anlamalarına yardımcı olduğu gibi aynı zamanda kişisel bir özgüvende katar (Çetin, Korkmaz ve Çakmakçı, 2012).

İşlemsel liderlik, yükümlülüklerin ve genel hedeflerin belirlenip, izlendiği, sonuçların kontrol edildiği ve sözleşmenin yerine getirilmesine dayanan bir değişim sürecidir. Bu liderlik türünde yönetim, durumsal ödüllendirme ve yönlendirme sistemine dayanmaktadır. Takipçiler, liderlerinin istekleri doğrultusunda hareket ettiklerinde belirli sosyal ve ekonomik çıkarlar elde etmektedirler. Takipçiler için disiplin ise vaat, övgü veya ödül ile ya da kınama, uyarma, azarlama gibi önlemlerle sağlanmaktadır. Liderin davranışları tamamen amacın gerçekleştirilme durumuna göre değişirken, sonuca göre ödül ya da cezalandırma mekanizmaları devreye girmektedir (Bass ve Steidlmeier, 1999).

2.3.5. Dönüşümcü Liderlik

Çağdaş liderlik türlerinden olan dönüşümcü liderlik, James MacGregor Burns (1978) tarafından liderliğin özgüvenli, vizyonlu, iradeli olması gibi karizmatik özellikleri üzerinde durularak ortaya atılmış, daha sonra Bernard Bass (1985) tarafından örgütsel dönüşüm ve devamlılığı sağlamak adına geliştirilmiştir. Dönüşümcü liderlik literatürde dönüşümsel, değişimci, reformcu, dönüştürümcü gibi şekillerde de ifade edilmektedir (Koçel, 2003).

Burns'a (1978) göre dönüşümcü liderlik, liderin takipçilerini destekleyerek motivasyonlarını arttırmayı hedeflediği bir liderlik türüdür. Bass (1990) için ise dönüşümcü liderlik, hedeflere ulaşmak için teşvik ve ödül sisteminin ötesinde entelektüel teşviği ve kurumun çıkarlarını kendi çıkarlarından öte tutmayı özendiren bir liderlik türüdür. Bass dönüşümcü liderlik çalışmalarını daha çok işlemsel liderlikle arasındaki farklara dayandırarak incelemiştir. İşlemsel liderliğin örgüt sınırları içinde kaldığını ancak dönüşümcü liderliğin bu sınırlar içinde daima değişmeye çalıştığını ifade etmiştir. Yönetim biçimi, dönüşümcü liderlik ile birlikte ''takipçilere ödül vererek onları yönlendirme'' yönteminden ''karşılıklı destek ve teşvik ilişkisinin geliştirilmesi yolu ile takipçileri güçlendirerek lider yapma'' biçimine dönüşmüştür. Duyarlılığı kuvvetlendirmeyi hedefleyen dönüşümcü liderler günü kurtaran kolaycı kararlar almazlar. Takipçilerinin ortak bir amaç için isteklerini arttırarak yapabileceklerinden çok daha fazlasını yapmaları için motive ederler.

Takipçilerini ahlaki ajanlara dönüştürmek, dönüşümcü liderlik teorisinin merkezinde olmuştur (Bass, 1985, 1998). Burns (1978) dönüşümcü liderlerin, kendilerinin ve takipçilerinin değer sistemlerini önemli ahlaki ilkelerle hizalayarak takipçilere ilham verdiğini savunmuştur. Bir liderin dönüşümcü olabilmesi için ahlaki açıdan canlandırıcı olması gerekir. Lider, takipçilerini dönüştürürken daha yüksek ahlak ve motivasyon seviyelerine yükseltmeyi amaçlar. Dönüşümcü olarak tanımlanan liderler aynı zamanda

"yüksek etik ve ahlaki davranış standartları" sergilemektedir (Avolio, 1999: 43). Dönüşümcü liderler kendi ahlaki değerlerini modellerler ve karizmalarını, aynı ahlaki değerleri modellemek için takipçileri çeken ahlaki bir "bulaşma" süreci yaratmada kullanırlar (Lewis, 2000). Ahlaki değerlerinin içeriği genellikle bilgelik, cesaret, insanlık ve adalet gibi insanlığın en iyilerini temsil eden karakter güçlerinin gösterimini yansıtır (Sosik, 2006). Daha yüksek ahlaki kapasite, liderlerin dünyayı daha kapsamlı bir şekilde görmelerini ve inatçı konularla başa çıkmalarını sağlar.

İlham verici liderler olarak adlandırılan dönüşümcü liderler, belli bir vizyon yaratıp bu vizyonu paylaşarak takipçileri ile sürekli iletişim halinde olan güvenilir ve saygı duyulan ''sosyal mimarlar''dır (Erkutlu, 2014: 81). Var olan sistemin dışına çıkmanın daha doğru olduğunu düşünürler. Bu sebeple takipçilerinin olgunluk seviyesini yükseltip yeteneklerini ortaya çıkarmalarını sağlayarak mevcut durumdan daha fazla çıktı almayı isterler (Pehlivan, 2019: 292; Erkutlu, 2008: 710). Gelişmiş duygusal zekaya sahip olan dönüşümcü liderler, takipçilerinin ihtiyaçlarına karşı hassastırlar. Liderin bu hassasiyeti takipçilerinde yüksek memnuniyet ve bağlılık, yüksek motivasyon ve yüksek verimlilik gibi etkiler yaratmaktadır.

Dönüşümcü liderler, kuvvetli değer yargıları sayesinde yanlışlarını gören, bunları tekrarlamayan, kendini düzenli bir şekilde öğrenmeye ve değiştirmeye adamış kişilerdir (Baloğlu, Karadağ ve Gavuz, 2009: 459). Bu liderlik türünde lider ve takipçileri arasında çok kuvvetli bir bağ vardır. O bağ sayesinde, liderler takipçilerini şekillendirerek kendi vizyonlarını kabul ettirip takipçilerini harekete geçirirler (Pehlivan, 2019: 300). Liderler takipçilerinin bilgi ve becerilerini arttırarak, özgüvenlerinin de eş zamanlı olarak artmasını sağlarlar. Böylelikle bilgi seviyesi artmış olan takipçilerin görev bilinci de artacaktır (Şimşek, Akgemci ve Çelik, 2010: 198).

2.4. Kamu Hizmeti Motivasyonu

Türkçe'de güdülenme, teşvik etme, özendirme ve isteklendirme olarak da ifade edilebilen motivasyon kavramı Latince ''hareket etmek, hareketlendirmek'' anlamına gelen ''movere'' kelimesinden gelmektedir (Sabuncuoğlu ve Tüz, 2003; Adair, 2005: 9). Başarının temel gücü olan motivasyon, ilk olarak 1880'li yıllarda İngiltere ve ABD'deki psikologların yaptığı çalışmalarda kullanılmaya başlanmıştır (Keskin, 2008: 17). Kavramın psikolojik bir olgu olması onu birbirinden farklı disiplinler tarafından çalışılır kılmıştır.

Kamu Hizmeti Motivasyonunun (KHM) ne olduğunun anlaşılabilmesi için ise öncelikle kamu hizmeti kavramının incelemesi gerekir. Kamu hizmeti kavramı ilk defa 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyılın başlarında Fransa'da Léon Duguit, Roger Bonnard ve Gaston Jeze tarafından kurulan Kamu Hizmetleri Okulu (Bordeaux Okulu) ile ortaya atılmıştır. ABD menşeli olan bu kavramın benimsenmesi noktasında diğer pek çok ülke gibi Türkiye de Fransa'dan etkilemiştir (Ulusoy, 1998).

Kamu yönetiminin temel amacı, her zaman gerekli tüm mal, hizmet ve kaynakları kamu yararı güdülerek adil ve dengeli bir şekilde vatandaşın kullanıma sunmak olmuştur (Eryılmaz, 2019). Kamu yönetiminin edindiği bu amaç, kamu bünyesinde görülen tüm hizmetleri özel sektörden ayıran en temel şeydir. Genel olarak kamu hizmeti, kamu kurumları tarafından vatandaşlara sunulan hizmetlere verilen addır (Bozkurt,

Turgay ve Sezen 1998: 128). Diğer bir tanımıyla kamu hizmeti, kamu görevlilerinin herhangi bir çalışandan daha fazla, iyi bir vatandaş olmanın sorumluluğuyla toplum yararına fedakarca çalışmalarına denmektedir (Ökmen ve Demir, 2010). Bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için hizmetin toplum adına ve kamu kurumu ya da onların denetimi altındaki kurumlarca veriliyor olması gerekir (Arslan, 2018: 18).

Eski bir kavram olmasına rağmen kamu hizmetinin sahip olduğu birçok özellik, yeni teknikler ve beraberinde yeni bir dizi değerleri içeren ve Yeniden İcat Hareketi olarak adlandırılan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı sonrasında ortaya çıkmıştır. YKY sonrasında kamu yönetimi adeta bir devrim geçirmiş ve bir dizi olumlu değişiklik kamu sektöründe uygulanmaya konmuştur (Osborne ve Gaebler, 1992). Bu uygulamaların en önemlilerinden biri hizmetin verilme noktasında vatandaşa ve kamu çalışanlarına karşı değişen bakış açısı olmuştur.

2000 yılında kamu hizmeti içerisinde kamu çalışanlarının rolünü ön plana çıkaran ‘’Public Administration Review’’ (Kamu Yönetimi İncelemesi) adlı makale ile Yeni Kamu Hizmeti (YKH) kavramını ortaya koyan Denhardt ve Denhardt’a göre YKH, Osborne ve Gaebler’in (1992) çalışmalarına dayanmaktadır. YKH, kamu çalışanlarının giderek daha fazla aktif bir rol oynadıkları hizmet sunma şeklidir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 554). Sivil toplum, demokrasi, kurumsal hümanizm ve vatandaşlık kültürü kavramlarıyla sıkı sıkıya bağlıdır (Denhardt ve Denhardt, 2000: 550). Bu bakımdan YKH, yalnızca toplum için bir vizyon oluşturmayı değil, bu vizyon oluşturma sürecinde aynı zamanda halk diyaloğunun ve müzakeresinin yapılmasını da ister (Stone, 1988). Müzakere sonucu oluşturulan hizmetler bilinçli, aktif ve liderleri tarafından motive olmuş kamu çalışanları tarafından verilmelidir (Denhardt ve Denhardt, 2000).

YKH’yi diğer yönetim biçimlerinden ayıran en büyük özellik, üretkenliğin yanı sıra insan faktörüne de değer vermesidir. Bu bakımdan YKH, kamu kurumlarında aktif bir iletişim ağının var olabilmesi için insana değer veren liderlik anlayışı uygulamalarının hakim kılınmasını gerektiğini söyler (Denhardt ve Denhardt, 2007). Bu anlayış, kamuda yönetici kimliğinden sıyrılıp lider olabilmek için çalışanlar ile olan ilişkileri iyileştirmenin, öncelikle kurumsal iletişim sonrasında ise artan kamu hizmeti motivasyonuyla ilgili olduğunu göstermektedir.

Kamu yöneticileri günümüzde yalnızca kamu yönetimini değil, yönetişim kavramı gereğince özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da iş birliği içerisinde tutmaya çalışmaktadırlar. Kamu yöneticilerinin yasal düzenlemelere uygun hareket edip kamu yararını gözeterek iş yapmaları yeterli sayılsa bile, kamuda yönetici kimliğinden sıyrılıp lider olmanın yolları aranmalıdır. Kamu kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanmak, hizmet verme noktasında kilit rol oynayan kamu çalışanlarını motive edebilmek, kurumunu değişen çevre koşullarına uygun biçimde değiştirebilmek bunlardan bazılarıdır (Taşdan ve Gül, 2013: 73).

Bu noktada motivasyon, liderler için en önemli kaynaklardandır. Motivasyonu arttıran davranış ve uygulamalar çalışanların ve kurumun başarısını arttırır. Motivasyon konusunda en önemli problemler genelde insan sermayesinin öneminin farkında olunmaması, motive edici davranışların yeterince

bilinmemesi ve çalışanların hangi durumlarda motive olduklarının liderleri tarafından gözlemlenememesinden kaynaklanmaktadır (Karaman, 2017: 60).

Liderler her insana uygun tek bir özendirici faktör olmadığını bilmelidirler. Bazı çalışanları ücretlerdeki artış, ücret adaletsizliğinin önüne geçilmesi ve iş güvencesi gibi ekonomik araçlar motive ediyorken; bazı çalışanları terfi etme, takdir edilme ve kararlara katılım gibi psiko-sosyal araçlar motive etmektedir. Ancak yapılan araştırmalar, kamu çalışanlarının motivasyonlarını etkileyen en önemli faktörlerin ekonomik motive edicilerden ziyade liderlerin davranış ve tutumlarına göre farklı şekillerde tercih edilebilen psikolojik ve sosyal motive ediciler olduğunu ortaya koymuştur (Perry, 1996; Crewson, 1997; Houston, 2000; Prysmakova, 2013; Coşkun, 2015; Akilli ve Cingöz, 2015; Jensen ve Bro: 2017; Arslan ve Karacaoğlu, 2018; Arslan, 2019).

Kamu çalışanları, kamu kuruluşlarının temel varlıklarıdırlar. Onların davranış ve tutumları ise kurumsal sonuçların önemli itici güçleridir. Liderler örgütsel olarak başarılı sonuçlar ve avantajlar elde etmeye çalışırken çalışan faktörüne eğilerek motive olmalarını sağlamalıdırlar (Vandenabeele ve Nina, 2015: 353). Liderleri tarafından motive edicilerle performans düzeyleri artan kamu çalışanları amaçlara ulaşma noktasında daha fazla çaba gösterecek, birikimlerini kamu hizmetine gönüllü olarak adayacaklardır. Gösterdikleri çabalarla artan başarı oranları aynı zamanda kurumun performansını da arttıracaktır. Yüksek bir performansla çalışmaya başlayan kamu kurumlarının vereceği hizmetler, vatandaşları daha fazla memnun etmeye başlayacaktır. Genel olarak kamusal iş, işlem ve hizmetlerin kalite ve performanslarının artması ve aldıkları hizmetlerden memnun kalan vatandaşların sayılarının çoğalması ise topyekun ülke refahına giden yolları açmada dikkate değer bir konu olarak görülmektedir.

Kamu yönetiminde motivasyon konusu kamunun kendine has dinamikleri dolayısıyla oldukça kritik bir yerdedir. Kamu çalışanlarının motivasyonlarının sağlanması ve hizmetlerin bu motivasyonla vatandaş ile buluşması kolay değildir. Kamuda yasaların baskınlığı, alınan kararların ve verilen kamu hizmetlerinin etki alanının geniş olması, hizmete tabi paydaşların çeşitliliği ve herkesi eşit derecede memnun edebilmenin mümkün olmaması gibi sebepler motivasyonun sağlanabilmesini güçleştirmektedir. Kamu çalışanlarının iş yapma ve hizmet verme biçimlerinin yasalarla önceden belirlenmiş olması onları normların ötesinde bir çaba göstermeye zorlamadığından bunun olabilmesinin yolu motive olmalarının yolunun sağlanmasıdır. Ayrıca vatandaşların günden güne daha kaliteli, daha hızlı, daha faydalı hizmet beklentisi içerisinde olmaları, kamu çalışanlarının yalnızca yasaların çizdiği yerde durarak yetersiz kalacaklarını da göstermiştir. Bu nedenle kamu liderleri kamuda hizmet verme motivasyonunu sağlayarak yönetimlerini güçlendirme ihtiyacı hissetmişlerdir.

Bu düşüncelerden hareketle, 1982 yılında Rainey tarafından kamu hizmetlerinin motive olmuş çalışanlar tarafından verilmesini ifade eden bir kavram olan Kamu Hizmeti Motivasyonu (KHM) kavramı doğmuştur. KHM, başkaları için iyilik yapmayı ve toplumun refahını şekillendirmeyi amaçlayan kamusal alandaki güdüler ve eylemler anlamına gelmektedir (Vandenabeele ve Nina, 2015: 355). Toplum için kendi ihtiyaçlarını bir kenara koymaya yönelik temel istekliliktir (Perry ve Wise: 1990; Perry, 1996). Rainey ve Steinhauer (1999) KHM'yi, misyon ve görev motivasyonuyla birlikte, kamu kurumlarının etkinliği için bir kritik olarak tanımlar. Hondeghem ve Perry'e (2009: 6) göre KHM, kişinin başkalarına

ve topluma iyilik yapmak amacıyla hizmet sunmaya yönelmesidir. Houston (2011) için ise KHM, belli bir grubun sosyal motivasyonudur. Bu nedenle örgütsel performansı yönlendirmek ve sağlıklı bir işgücü yaratmak veya sürdürmek için kurumlarda KHM uygulanmaktadır (Delery ve Shaw, 2001).

KHM, kurumların çalışanlarından daha fazla fayda elde edebilmesi bakımından önemli bir konudur. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kamu sektöründe liderlerin çalışanlarını motive edebilmeleri, kalifiye elemanların özel sektöre transferlerinin önüne geçilebilmesi ve kamu yönetiminin başarısının artması noktasında kamu kurumlarının sahip olduğu KHM düzeyleri oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Ancak Türkiye'de ihtiyaca hitap eden mevzuat eksikliği, çalışanların inisiyatif alanlarının kısıtlı olması, ücret düzeyleri ve teknolojinin gelişmiş ülkelere nazaran geri olması gibi durumlar KHM kavramının kamu kurumları için hala gelişime muhtaç olduğunu gözler önüne sermektedir (Karaman, 2017: 60).

KHM keşfedilmemiş bir güç kaynağı olsa da hızlı veya büyülü bir çözüm değildir. Çünkü bir çalışanın kamu hizmeti veriyor olması onu kamunun kölesi haline getiremez. Bu nedenle her ne kadar hizmet kalitesinin artması için KHM düzeyinin artması gerekli olsa da pratik durumlarda bu motivasyon bilinçli ve dikkatli uygulanmalıdır. Yanlış uygulandığında işler tamamen ters gidebilir. Arslan'a (2018) göre KHM'nin neden olabileceği olumsuz sonuçlar arasında çalışanların işi aşırı sahiplenmesi, yolsuzluğu ve etik olmayan davranışları normalleştirmesi, tükenmişliği ve iş stresini arttırması gibi durumlar yer almaktadır.

Hem kurum hem de çalışanlar için doğacak faydalı sonuçlar düşünüldüğünde, KHM potansiyelinden mantıklı bir şekilde yararlanma yoluna bakılmalıdır (Vandenabeele ve Nina, 2015: 362). Bu nedenle KHM kurumlar için bir hedef değil, sorunların çözümü için bir araç olarak görülmelidir (Arslan, 2018: 10). Yükselteceği bireysel ve örgütsel performans sonuçları göz önünde bulundurularak, kamu kurumları KHM düzeylerini arttırabilmek için çalışmalarını bu alanı önceleyerek hızlandırmalıdırlar. Bu noktada en büyük rol, geminin kaptanı olan kamu liderlerine düşmektedir. Liderler, başından sonuna çalışanlarını iyi gözlemleyip tanıyarak ihtiyaca hitap eden tutum ve davranışlarda bulunmalıdırlar.

3. LİTERATÜR TARAMASI

Kişisel bir çekiciliğe sahip olan karizmatik liderin takipçileri üzerindeki etki gücü oldukça yüksektir (Koçel, 2003: 605). Olağanüstü yetenekleri olan karizmatik lider, takipçilerinin ihtiyaçlarına cevap vererek, yeteneklerini geliştirebilmeleri ve hedefe ulaşabilmeleri için destek olur (Şahin, Temizel ve Örselli, 2004: 660).

Çağdaş liderlik araştırmalarının büyük bir kısmı takipçilerin motivasyon ve performans artışında karizmatik ve dönüşümcü liderliğe odaklanmışlardır (Burns, 1978; Bass, 1985; Conger ve Kanungo, 1998; Bass ve Avolio, 1994; Avolio, 1999). Yukl'a (1989) göre, kişisel özellikleri sayesinde takipçileri tarafından güven ve saygı duyulan bu liderler, iş yapmaya teşvik etme konusunda oldukça başarılıdırlar. Bu iki liderlik türünün ilham verici ve vizyoner mesajlar yoluyla takipçilerini etkileyerek en çok motive eden liderlik türleri oldukları iddia edilmektedir (Burns, 1978; Conger ve Kanungo, 1988).

Dönüşümcü ve karizmatik liderliğin buhran dönemlerinde ortaya çıkıp, toparlayıcı ve birleştirici rol oynamalarından dolayı diğer liderlik türlerine nazaran daha etkili olduklarının saptanmasına rağmen son yıllarda yapılan araştırmalar, karizmatik liderliğin buhran dönemi dışında diğer durumlarda da yine aynı etkiyi sürdürmesinden dolayı en etkili liderlik türü olduğunu ortaya koymuştur (İrmek, 2004). Conger ve Kanungo (1998) tarafından yapılan araştırma, karizmatik liderliğin yenilikle ve yeniliğe daha iyi adapte olmakla ilişkili olmasından dolayı takipçi motivasyonunun artması noktasında daha başarılı olduğunu göstermiştir. Howell ve Frost (1989) karizmatik lider davranışlarının daha yüksek performans, daha fazla memnuniyet ve daha fazla rol netliği sağladığını bulmuştur. Friedman vd.'de (1988) karizmatik liderliğin, grup üyelerinin olumlu duygularını geliştirme ve hoş olmayan duyguları azaltma becerisine sahip olduğunu keşfetmiştir. Shamir vd.'e (1993) göre ise karizmatik liderin başarısı, liderliğin ana süreçlerinden biri olan rol modellemeyi çok iyi uygulamasından ve takipçilerinin inançlarını duygularını ve davranışlarını şekillendirmede daha başarılı olmasından kaynaklanmaktadır. Güven veren ve takipçilerine vizyon sunan karizmatik lider ile çalışan kişilerin, amaç ve hedeflerin sahiplenilmesi noktasında daha hevesli oldukları yapılan araştırmalarda ortaya konmuştur. Bu durum, takipçilerin iş tatminini ve performanslarını arttırırken aynı zamanda motive olmalarını da sağlar (Adalan, 2016: 38).

Sonuç olarak, kamu yönetiminde zaman içerisinde meydana gelen reform hareketleri esasen bir ''güven arttırma savaşı'' olduğundan, kamu liderlerinin üzerine düşen görev, kamudaki güven açığını kapatarak kamu hizmetlerinin verilmesini sağlamak olmalıdır (Gaebler ve Osborne: 1992). Karizmatik liderin takipçileri gözünde güven veren bir yapıda olması, bu güven arttırma savaşında önemli bir rol oynayabileceğini göstermektedir. Ayrıca Tuan ve Thao'nun (2017) karizmatik liderlik ve kamu hizmeti motivasyonu (KHM) ilişkisi üzerine yaptığı çalışmada karizmatik liderlik türünün kamu kurumlarında KHM düzeyini arttırmada başarılı bir liderlik türü olduğunu ispatlamıştır. Tüm bu düşüncelerden hareketle, kamu çalışanlarının ihtiyaç duyduğu KHM düzeyinin güven, saygı ve empati temelli içsel motivasyonlardan besleniyor nedeniyle Hipotez1 oluşturulmuştur.

Hipotez1: Karizmatik liderlik, çalışanların kamu hizmeti motivasyonunu arttırır.

Dönüşümcü liderlik, ödül ve ceza yöntemi ile takipçilerini yönlendirmeyi değil, bir amaç etrafında birleştirmeyi ve başarıya bu birliktelikle ulaşmayı tercih eder. Karizması ile takipçilerini kendisine inandırarak onların ihtiyaçlarını kurumsal amaç ve hedeflerle uyumlu hale getirir (Erkuş ve Günlü, 2008).

Liderlik literatürüne göre, karizmatik ve dönüşümcü liderler, takipçilerinin tutum ve davranışlarını belirleyen duygusal olayları davranışsal rol model olmaları nedeniyle şekillendirerek, takipçileri üzerinde güçlü bir duygusal etki yaratmaktadırlar (Dasborough ve Ashkanasy, 2003). Bu liderlik türleri ile örgütsel yenilikçilik ve motivasyon arasında anlamlı bir ilişki olduğu ortaya konmuştur (Conger ve Kanungo, 1998).

Bass (1985) liderliği anlamak için bir paradigma değişikliğinin şart olduğunu ileri sürmektedir. Bu nedenle, takipçilerin ve kurumun yararını gözeterek optimum performans seviyelerine ulaşabilmek adına dönüşümcü liderliği önermektedir. Luthans'ın 1992 yılında yaptığı araştırma, dönüşümcü liderliğin

kuruma ve takipçilerine olumlu katkılar sağladığını ve diğer liderlik türlerine nazaran performansı ve motivasyonu arttırma konusunda daha başarılı olduğunu göstermiştir.

Örgütsel yeniliğin ve değişimin öncülerinden olan dönüşümcü liderlik ve KHM ilişkisi ile ilgili birçok çalışma yapılmıştır (Park ve Rainey, 2008; Paarlberg ve Lavigna, 2010; Wright, Moynihan ve Pandey, 2012; Krogsgaard, Thomsen, Andersen: 2014; Vandenabeele, 2014; Caillier, 2015). Bu yapılan çalışmaların sonuncularından olan Jensen ve Bro'nun (2017) çalışması, dönüşümcü liderliğin KHM düzeyinin artmasında önemli bir rol oynadığını, kurum için vizyon geliştirme, paylaşma ve sürdürme konusunda kaldıraç görevinde bulunduğunu göstermiştir. Araştırma sonunda, dönüşümcü liderliğin içsel motivasyonu arttırma yönünde önemli bir teşvik olduğu ispatlanmıştır. Bu düşüncelerden hareketle, dönüşümcü liderliğin KHM düzeyini arttırdığına yönelik Hipotez2 oluşturulmuştur.

Hipotez2: Dönüşümcü liderlik, çalışanların kamu hizmeti motivasyonunu arttırır.

Kendini başkalarına hizmet etmeye adayan hizmetkar lider için takipçilerinin ihtiyaçlarını karşılamak ve yönetmek, takipçi grubuna liderlik yapmaktan daha öncelikli bir amaçtır. Bunun nedeni hizmetkar liderin, ihtiyaçları karşılanan ve motive olan takipçilerinin daha özverili çalışacağına ve çok fazla yönetilmeye ihtiyaç duymadan liderlik sürecinin kendiliğinden meydana geleceğine inanmasından kaynaklanmaktadır (Spears, 2004: 7-11).

İnsan kaynağına önem veren, çalışanlarının kendi güçlerinin farkında olmalarına ve gelişimlerine odaklanan hizmetkar lider, kurumun başarısının artmasının çalışanların hizmet etme motivasyonlarının artmasına bağlı olduğunu düşünmektedir (Sanı vd., 2013: 64). Bu nedenle hizmet kalitesini arttırmak adına onları motive etmek ve örgütsel bağlılıklarını oluşturmaya çalışmaktadır. Russel (2001) yaptığı araştırmada, hizmetkar liderliğin motivasyonu arttırma gücünün güven, çalışanları güçlendirme ve çalışanları takdir etme özelliklerinden kaynaklandığını ortaya koymuştur. Ayrıca hizmetkar liderlik ve KHM ilişkisini irdeleyen çalışmalarda, hizmetkar liderin KHM düzeyinde etkili olduğunu ispatlamıştır (Tuan, 2016; Schwarz vd., 2016; Shim ve Park, 2019). Hizmetkar liderin çalışanlarının motivasyonlarına verdiği önem göz önünde bulundurularak, bu liderin KHM düzeyini arttıran bir liderlik türü olduğuna yönelik Hipotez3 oluşturulmuştur.

Hipotez3: Hizmetkar liderlik, çalışanların kamu hizmeti motivasyonunu arttırır.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de yer alan eşitlik, şeffaflık, saydamlık gibi ilkeler kurumlarda etik değerlerin önemini arttırmıştır. Bu değerleri bünyesine toplayan etik lider, performans yönetimi konusunda etik kararlar vererek faaliyetlerin bu çerçevede gerçekleşmesine dikkat etmektedir (Steinbauer vd., 2014).

Neubert vd. (2013) tarafından yapılan araştırmada, etik liderliğin diğer liderlik türlerinden farklı olarak iş çıktısını etkileme oranı en yüksek liderlik türlerinden biri olduğu ispatlanmıştır. Yaşadığı toplumla kendisini özdeşleştirerek çalışanları ile arasındaki iletişimi çift yönlü şekilde güçlü tutan etik lider, bu güçlü iletişimi sayesinde çalışanlarının moralini yüksek tutmaya ve hakkaniyetli tavırları ile motivasyonlarını arttırmaya yardımcı olmaktadır (Brown vd., 2005).

Verimli ve etkili bir liderlik için çok sayıda inanmış takipçi gerekmektedir. Liderleri tarafından sevgi ve adil iş dağılımı gibi motivasyonlarla yönlendirilen kamu çalışanlarının vereceği kamu hizmeti, kamusal canlılık ve kuruma sadakat biçimini alacaktır. Bu durum, kamu çalışanlarının KHM düzeylerinin artmasını sağlayacaktır (Thompson ve Riccucci, 1998: 249). Ayrıca etik lider tarafından etik davranışların yasalaştırılması ve yolsuzluğun önlenmesi gibi durumlar KHM'nin neden olabileceği bazı olumsuz hallerin önüne geçerek motivasyonun bilinçli ve dikkatli uygulanmasına neden olacaktır.

Wright, Hassan ve Park (2016) tarafından etik liderlik ve KHM düzeyini ölçmek için yapılan araştırma, etik liderlerin KHM düzeyi üzerinde etkili olduğunu ispatlamıştır. Bu sebeple, etik liderliğin KHM düzeyini arttırdığına yönelik Hipotez4 oluşturulmuştur.

Hipotez4: Etik liderlik, çalışanların kamu hizmeti motivasyonunu arttırır.

İşlemsel liderlik, çalışanlarını ödüllendirmek veya cezalandırmak, daha çok gayret göstermeleri için içsel ve dışsal ödül mekanizmalarını kullanmak üzerine kurulu bir yönetim şekli sürdürür. (Eren, 2010). İşlemsel liderliğin KHM düzeyini arttırdığına yönelik gerekçelerden ilki, Çağlar'ın (2004) yaptığı araştırmaya dayanmaktadır. Çağlar (2004) işlemsel liderin, duygu ve durum aktarmalarında karşılıklılığa önem veren, beklentilerin karşılanma noktasında takipçilerine gerekli motive edicileri sağlarken aynı zamanda onların başarılarından da beslendiğini tespit etmiştir. Bass (1985) ise işlemsel liderin yalnızca takipçilerine temel değişimleri teşvik etmek ile sınırlı bir yönetim biçimi çizdiğini ifade eder. Bu durumun detaylı incelemesini yapan Adalan (2016: 39), işlemsel liderliğin motivasyonu arttıran bir liderlik türü olduğunu ortaya koymuştur. Ancak işlemsel liderliğin işte standartlaşmaya olan bağlılığı, hata gördüğünde uyguladığı aktif ceza yaptırımına nazaran başarı gördüğünde pasif bir ödül davranışında bulunması nedeniyle diğer liderlik türlerine göre motivasyonu daha az arttırdığını tespit etmiştir. Bu araştırmalardan hareketle, işlemsel liderliğin KHM düzeyini arttırdığına yönelik Hipotez5 oluşturulmuştur.

Hipotez5: İşlemsel liderlik, çalışanların kamu hizmeti motivasyonunu arttırır.

4. ARAŞTIRMA İLE İLGİLİ BİLGİLER

4.1. Araştırmanın Amacı

Araştırmanın amacı, liderlik türlerinin kamu hizmeti motivasyonu (KHM) üzerindeki etkilerini ölçmektir. Bu nedenle çağdaş liderlik türlerinden olan olan karizmatik liderlik, hizmetkar liderlik, etik liderlik, işlemsel liderlik ve dönüşümcü liderlik özellikleri incelenerek, hangi liderlik türünün kamu çalışanlarının KHM düzeyini en çok arttıran liderlik türü olduğu tespit edilecektir.

4.2. Araştırmanın Önemi

Liderlik ve motivasyon konuları daha önce çok defa çalışılmış olsa da uluslararası literatürde oldukça popüler bir konu olan KHM kavramına, ulusal literatürde bugüne kadar yalnızca sayılı araştırmacı yer vermiştir (Ökmen ve Demir, 2010; Akilli ve Cingöz, 2015; Coşkun, 2015; Aydın vd., 2017; Güğerçin, 2017; Arslan ve Karacaoğlu, 2018; Arslan, 2018, 2019; Korkmazer, 2021).

KHM'nin keşfe açık bir konu olması sebebiyle çalışmanın ulusal literatüre birçok katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Ayrıca konunun Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP) 2015 sonrası ''Sürdürülebilir Gelişme Hedefleri'' içerisinde hali hazırda önemli bir yer tutuyor olması da araştırmanın sonuçlarının dikkatle incelenerek uygulamalarda yer alması gerektiğini işaret etmektedir.

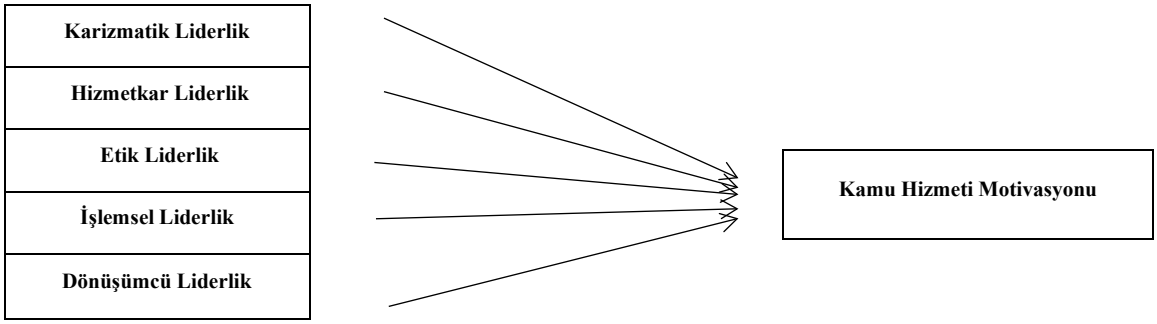
Araştırmanın sağlayacağı katkılar aşağıdaki gibidir:

- Elde edilecek sonuçların, kamu liderleri tarafından fark edilerek kamu çalışanlarının KHM düzeylerini en çok arttıran liderlik türleri özelliklerinin benimsenmesine yardımcı olması beklenmektedir.
- KHM düzeyini arttıran liderlik özelliklerinin benimsenmesinin, iletişim problemlerini ortadan kaldırarak, liderler ve çalışanları arasındaki iletişim etkinliğini arttırması beklenmektedir.
- KHM düzeyini en çok arttıran liderlik türünü tespit etmek, kamuda hali hazırda liderlik yapan kişilere rol model sunacaktır. Bu liderlik türüne ait değerlerin kamu liderleri tarafından uygulanması, motive olmuş kamu çalışanlarının sayısında artış sağlayacaktır.
- Liderler tarafından KHM düzeyinin artmasına verilecek önem, kamu çalışanlarının yüksek performans göstermelerini sağlayacağından hem kurumun hem de çalışanların başarısını arttıracaktır.
- Kamu hizmetini sağlayanlar olarak kamu çalışanlarının KHM düzeylerinin artması, vatandaşların memnuniyetini de olumlu yönde etkileyecektir. Bu durum, kamu liderlerinin yönetim esnasında meydana gelebilecek birçok sorunu rahatlıkla yok etmelerinin önünü açacaktır.
- Liderlik türlerinin KHM düzeyi üzerindeki etkilerinin net bir şekilde ortaya konulması, kamu çalışanlarının sıklıkla yaşadığı sorumluluktan kaçma, iş yapmak istememe, kendini kurumla bir bütün halinde düşünememe, yoğun stres ve baskı altında çalışma, tükenmiş hissetme ve kendini rahatlıkla liderine ifade edememe gibi durumları ortadan kalkmasına yardımcı olacağı düşünülmektedir. Böylelikle hizmet alma noktasında olan vatandaşların tüm bu olumsuz durumlardan etkilenmemesi sağlanacaktır.
- Kamu kurumlarında KHM düzeyinin artması, iyi işleyen bir kamu idaresi kültürünün oluşmasına yardımcı olacaktır.
- Sonuç olarak araştırma bulgularının dikkate alınması halinde, hizmet sağlama noktasında modern kamu kurumlarının, hizmet verme noktasında motive olmuş kamu çalışanlarının ve hizmet alma noktasında ise problem yaşamayan vatandaşların sayılarının artması ümit edilmektedir.

4.3. Araştırmanın Modeli

Araştırmada karizmatik liderlik, hizmetkar liderlik, etik liderlik, işlemsel liderlik ve dönüşümcü liderlik bağımsız değişkenler; KHM ise bağımlı değişken olarak yer almaktadır. Bu liderlik türlerinden hangisinin

KHM düzeyini en çok arttıran liderlik türü olduğu tespit edilecektir. Araştırma kapsamında oluşturulan model aşağıda yer almaktadır. Model üzerinden hipotezler test edilecektir.



Şekil 1.: Araştırma Modeli

4.4. Araştırmanın Örneklemi

Araştırmaya Ticaret Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, belediye ve devlet üniversitesi olmak üzere 10 farklı kamu kurumunda çalışan toplam 216 kamu çalışanı katılmıştır. Uygulanan anketlerin 6 tanesinde cevaplanan soru yetersizliği tespit edildiğinden çıkarılmış ve 210 anket üzerinden değerlendirme yapılmıştır.

Tablo 1.: Araştırmaya Katılan Kişi Sayısı

SIRA	KURUM	KİŞİ SAYISI
1	Ticaret Bakanlığı	67
2	Milli Eğitim Bakanlığı	61
3	Hazine ve Maliye Bakanlığı	20
4	İçişleri Bakanlığı	16
5	Adalet Bakanlığı	14
6	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	8
7	Sağlık Bakanlığı	10
8	Milli Savunma Bakanlığı	1
9	Belediye	8
10	Devlet Üniversitesi	11
	Toplam	**216**

Araştırmanın kapsamı belirlenirken, Cohen'in (1988) çalışmasındaki etki büyüklüğü hesaplaması referans alınmıştır. Buna göre etki değerinin 0,50 ve üzerinde olması önerilmektedir. Bu doğrultuda, Cohen's D 0,50 etki büyüklüğü ve %99 güven aralığı için ulaşılması gereken örneklem büyüklüğü 148'dir. Dolayısıyla 210 kişiden oluşan bu örneklem kitlesi kabul edilebilir bir sınırdadır.

4.5. Araştırmanın Ölçümü

Araştırmanın ölçümü için geniş bir literatür taraması yapılarak ölçümü yapılacak değişkenleri en iyi ifade edebilecek ölçekler kullanılmaya çalışılmıştır. Bu ölçekler şunlardır:

Karizmatik Liderlik: Karizmatik liderliği ölçmek için Conger ve Kanungo (1998) tarafından geliştirilen Karizmatik Liderlik Ölçeği kullanılarak 10 soru sorulmuştur.

Hizmetkar Liderlik: Hizmetkar liderliği ölçmek için Liden vd. (2008) ait 28 maddelik ölçeğin yine Liden vd. (2015) tarafından sadeleştirmesinden oluşan 7 soruluk Hizmetkar Liderlik Ölçeği kullanılmıştır.

Etik Liderlik: Etik liderliği ölçmek için Brown, Treviño ve Harrison (2005) tarafından geliştirilen 10 soruluk Etik Liderlik Ölçeği kulanılmıştır.

İşlemsel Liderlik: İşlemsel liderliği ölçmek için Podsakoff vd. (1984) tarafından geliştirilen 7 soruluk İşlemsel Liderlik Ölçeği kullanılmıştır.

Dönüşümcü Liderlik: Dönüşümcü liderliği ölçmek için Podsakoff vd. (1990) tarafından oluşturulan 22 soruluk Dönüşümcü Liderlik Ölçeği kullanılmıştır.

Kamu Hizmeti Motivasyonu: KHM'yi ölçmek için Perry'nin (1996) Kamu Hizmeti Motivasyonu Ölçeği kullanılarak 32 soru sorulmuştur.

Tüm ölçekler öncelikle araştırmacı tarafından İngilizce'den Türkçe'ye çevrilmiştir. Ardından çeviri esnasında oluşabilecek anlamsal bozuklukların önüne geçebilmek ve orijinal ölçeklerle çeviriler arasında herhangi bir kopukluk yaşanmaması adına tekrar konuda yetkin bir akademisyen tarafından Türkçe'den İngilizce'ye çevrilmiştir. Sonrasında çeviri ölçekler ile orijinal ölçekler karşılaştırılarak yapılan son düzeltmeler, konuda yetkin bir Edebiyat Öğretmeni tarafından Türkçe dil kuralları ve anlam bütünlüğü açısından tekrar değerlendirilerek anket formunun nihai hali oluşturulmuştur.

Veri toplamaya geçmeden önce hazırlanan anketin Ticaret Bakanlığı'ndan 10 müfettiş ile ön çalışması gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada ölçeklerin Türkçeye çevirilerinde anlamsal olarak bir problem olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Tespitler sonrasında katılımcılardan olumsuz bir geri dönüş olmadığı için anketin araştırma kapsamında kullanılması uygun bulunmuştur. Elde edilen verilerin ölçümü için, kişilerin tutum ve davranışlarını ölçmek adına Rennis Likert tarafından geliştirilen 5'li Likert Ölçeği kullanılmıştır.

4.6. Araştırma Verilerinin Toplanması

Araştırma verilerinin toplanma aşamasında örneklem kitlesi göz önünde bulundurularak sosyal bilimlerde yaygın bir biçimde kullanılan ve nicel bir yöntem olan anket metodu tercih edilmiştir. Veri elde etme aşamasında ise ''araştırmacının bir örnek olayla başladığı, daha sonra o örnek olaydan aldığı bağlantılı ilişkilerle ilgili bilgilere dayanarak başka örnek olaylar belirlediği ve süreci tekrarladığı rastlantısal olmayan bir örneklem'' türü olan kartopu örneklem yöntemi kullanılmıştır (Neuman, 2006).

Üç bölümden oluşan anketin birinci bölümünde, liderlik türlerini tespit etmek amacıyla 56 adet soru; ikinci bölümünde, KHM düzeyini ölçmek amacıyla 32 adet soru; üçüncü bölümünde ise katılımcıların demografik özelliklerini tespit etmek amacıyla cinsiyet, yaş, eğitim düzeyi, maaş, birimde çalışma süresi, toplam çalışma süresi ve hangi birimde çalışıldığı ile ilgili 7 adet soru sorularak, toplam 95 adet soru katılımcılara yöneltilmiştir.

Çalışma, liderlik türlerinin KHM üzerindeki etkilerini ortaya koymayı hedeflediğinden anketler yalnızca bir lider altında iş yürüten kamu çalışanlarına uygulanmıştır. Araştırma evreninin geniş olması sebebiyle çalışanların gönüllülük esasına göre katılımı esas alınmıştır.

4.7. Araştırma Verilerinin Analizi

Anketler sonucu elde edilen veriler, SPSS 25.0 (Statistical Package for the Social Sciences) programı ile analiz edilmiştir. Katılımcıların cevaplarına göre demografik bulgular frekans ve yüzde analizi ile, araştırma modelini oluşturan değişkenler arasındaki ilişki ise regresyon analizi ile tespit edilmiştir.

4.8. Demografik Bulgular

Katılımcıların demografik özelliklerini belirleyebilmek adına frekans ve yüzde analizleri kullanılmıştır. Analizler sonucu elde edilen verilere Tablo 2'de yer verilmiştir.

Tablo 2.: Katılımcıların Demografik Özellikleri

Özellikler		Frekans	Yüzde (%)
Cinsiyet	Kadın	58	27,6
	Erkek	152	72,4
	Toplam	**210**	**100,0**
Yaş	25 yaş ve altı	10	4,8
	26-35	134	63,8
	36-45	42	20,0
	46-55	16	7,6
	56 yaş ve üstü	8	3,8
	Toplam	**210**	**100,0**
Eğitim Düzeyi	Lise	4	1,9
	Önlisans	12	5,7
	Lisans	144	68,6
	Yüksek Lisans	41	19,5
	Doktora veya üstü	9	4,3
	Toplam	**210**	**100,0**
Maaş	2500-3500	8	3,8
	3501-4500	18	8,6
	4501-5500	70	33,3
	5501-6500	62	29,5
	6501 ve üstü	52	24,8
	Toplam	**210**	**100,0**
Birimde Çalışılan Yıl	1 yıldan az	16	7,6
	1-3 yıl	48	22,9
	4-6 yıl	66	31,4
	7-9 yıl	33	15,7
	10 yıl ve üstü	47	22,4
	Toplam	**210**	**100,0**
Toplam Çalışılan Yıl	1 yıldan az	8	3,8
	1-3 yıl	17	8,1

	4-6 yıl	56	26,7
	7-9 yıl	41	19,5
	10 yıl ve üstü	88	41,9
	Toplam	**210**	**100,0**
Kamuda Çalışılan Birim Adı	Ticaret Bakanlığı	67	31,9
	Milli Eğitim Bakanlığı	61	29,0
	Hazine ve Maliye Bakanlığı	20	9,5
	İçişleri Bakanlığı	16	7,6
	Adalet Bakanlığı	14	6,7
	Devlet Üniversitesi	11	5,2
	Sağlık Bakanlığı	7	3,3
	Belediye	7	3,3
	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	6	2,9
	Milli Savunma Bakanlığı	1	,5
	Toplam	**210**	**100,0**

Toplam 210 kişinin demografik özelliklerinin yer aldığı Tablo 4.2'de görüleceği üzere katılımcıların %27,6'sı kadın, %72,4'ü erkektir. Katılımcıların %63,8'ini 26-35 yaş arası, %20'sini ise 36-45 yaş arası oluşturmaktadır. %68,6'sı lisans mezunu, %19'i yüksek lisans, %4,3'ü de doktora veya üstü eğitim düzeyine sahiptir.

Katılımcıların %33,3'ü 4501-5500 ₺ arası, %29,5'i 5501-6500 ₺ arası, %24,8'lik bir kısmı ise 6501 ₺ ve üstü arasında kazanmaktadır. Birimde en çok çalışılan yıl %31,4'lük oranla 4-6 yıl arasıdır. Ardından %22,9'u 1-3 yıl arasını, %22,4'u 10 yıl ve üstünü oluşturmaktadır. Katılımcıların toplam çalışma sürelerinde %41,9 10 yıl ve üstünü, %26,7 4-6 yıl arasını, %19,5 ise 7-9 yıl arasını oluşturmaktadır.

Son olarak, katılımcıların %31,9'u Ticaret Bakanlığı, %29'u Milli Eğitim Bakanlığı, %9,5'i Hazine ve Maliye Bakanlığı, %7,6'sı İçişleri Bakanlığı, %6,7'si Adalet Bakanlığı, %5,2'si devlet üniversitesi, %3,3'ü Sağlık Bakanlığı, %3,3'ü belediye, %2,9'u Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ve %5'i Milli Savunma Bakanlığı çalışanından oluşmaktadır.

4.9. Faktör ve Güvenirlik Analizleri

Anketler sonucu elde edilen veriler, katılımcıların ifadeleri nasıl algıladıklarını belirlemek adına faktör analizine tabi tutulmuştur. Faktör analizinde karizmatik, hizmetkar, etik, işlemsel ve dönüşümcü liderlik ölçeğinin yer aldığı beş bağımsız değişken ile kamu hizmeti motivasyonu bağımlı değişkeni analiz edilmiştir.

Verilerin faktör analizine uygunluğunu ölçmek amacıyla öncelikle KMO (Kaiser- Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy) ve Bartlett (Bartlett's Test of Sphericity) testi yapılmıştır. KMO testinin 0,50'den küçük olması verilerin analize uygun olmadığını 1'e yakın olması ise yeterince uygun olduğunu göstermektedir (Sharma, 1996; akt. Kalaycı, 2010: 322). Bartlett's testinin ise Sig. değerinin 0,05'ten küçük olması değişkenler arasında yüksek korelasyonlar bulunduğunu ve ilişkilerin anlamlı olduğunu ifade etmektedir. KMO ve Bartlett's testlerinin değerlerinin istenilen seviyede çıkması, veri setinin faktör analizi için uygun olduğunu göstermektedir (Kalaycı, 2010: 327).

Faktör analizi yapılırken ifadelerin hangi faktör altında en yüksek değere sahip olduğunu tespit etmek ve faktörleri isimlendirmek adına "Varimax Rotasyonu'' yapılmış ve "Rotated Component Matrix" tablosu

incelenerek tüm ifadelerin değerlerinin yüksek olduğundan emin olunmaya çalışılmıştır. Bu aşamada, faktör sayısını azaltmak adına soruların anlamlılıkları ve ifade değerleri (0,50'nin altında kalan) göz önünde bulundurularak açıklanan varyans oranını arttırmak için bazı maddeler eklenip çıkarılarak, işlem birkaç kez tekrarlanmıştır.

Faktör analizinden sonra iç tutarlılığı ölçmek adına güvenirlik analizi yapılmıştır. Ölçeklerin katılımcılar tarafından güvenilir sonuçlar verip vermediğini hesaplamak adına literatürde sıklıkla kullanılan Cronbach's Alpha (α) değeri hesaplanmıştır. Bu yöntem ile ölçekteki soruların homojen bir yapıda olup olmadıkları, benzerlikleri ya da yakınlıkları araştırılmıştır. Soruların alfa (α) katsayısına bağlı olarak aşağıdaki gibi 0 ile 1 arasında güvenirlik değeri alması beklenmektedir.

Cronbach's Alpha (α) değeri (Özdamar, 2002):

$0,00 \leq \alpha < 0,40$ arasında ise ölçek güvenilir değildir,

$0,40 \leq \alpha < 0,60$ arasında ise ölçeğin güvenirliği düşük,

$0,60 \leq \alpha < 0,80$ arasında ise ölçek oldukça güvenilir,

$0,80 \leq \alpha < 1,00$ arasında ise ölçek yüksek derecede güvenilir bir ölçektir.

Analiz sonucunda faktörlerin belirlenmesi ile ilgili ifadelerin güvenirlik katsayıları $0,67 \leq \alpha \leq 0,98$ arasında çıktığı için ölçeğimiz oldukça güvenilir ve yüksek derecede güvenilir özelliklerini taşımaktadır. Bu Cronbach's Alpha (α) değerleri katılımcıların verdiği yanıtların samimi olduğunu yansıttığından dolayı çalışmamız için yeterli seviyede görülmüştür.

Faktör sayısına öz değerler, açıklanan varyans oranı ve güvenirlik değerleri dikkate alınarak karar verilmiştir. Yapılan analizler sonucunda bulunan faktör dağılımları ve güvenirlik katsayıları aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Karizmatik Liderik: Karizmatik Liderlik Ölçeği'nin KMO değeri %95,4; Bartlett's testi 3171,904; Sig. değeri 0,00<0,05 olarak bulunmuştur. Sonuçlar, veri setinin faktör analizi için oldukça uygun olduğunu göstermektedir. Faktör boyutu ''Total Variance Explain'' tablosu yardımı ile 1 olarak tepsit edilmiş ve bu faktörün toplam varyansın %85,115'ini açıkladığı görülmüştür. Ölçeğin toplam 10 maddeden oluşan Cronbach's Alpha değeri **(**α) ise %98 olarak saptanmıştır.

Faktörler, maddelerin faktör yükleri ve güvenirlik katsayıları ile ilgili bilgiler Tablo 3'te yer almaktadır.

Tablo 3.: Karizmatik Liderlik Bağımsız Değişkeninin Faktör ve Güvenirlik Analizi

KARİZMATİK LİDERLİK		
KMO: ,954 **Barlett's Sig.: 0,00**		**Cronbach's Alpha (α): ,980**
Ortalama: 3,44	**Varyans: 1,38**	**Standart Sapma: 1,17**
İfadeler		**Karizmatik Liderlik**
Liderim,		
Bizi ortak bir vizyona yönlendirmede çok başarılıdır.		,955
Kötü günlerde bile bize ilham verebilir.		,945
Zor zamanlarda, iyimserlik mesajları verme konusunda iyidir.		,943
Yaratıcı fikirlerle başarmaya çalıştığı bir vizyon sahibidir.		,939
İlham verici stratejik ve organizasyonel hedefler sunar.		,933

Birimimizi geleceğe hazırlamak için sürekli yeni fikirler yaratır.	,930
Girişimci bir kişidir ve fırsatları kolayca yakalar.	,912
Organizasyonel hedeflere ulaşmamızı kolaylaştırabilecek yeni fırsatları kaçırmaz.	,903
Yaptığımız işin önemini etkin bir şekilde ifade ederek bizi motive edebilir.	,883
Dış çevrede ikna edici bir örnektir.	,880

Hizmetkar Liderlik: Hizmetkar Liderlik Ölçeği'nin KMO değeri %90,5; Bartlett's testi 998,871; Sig. değeri 0,00<0,05 olarak bulunmuştur. Sonuçlar, veri setinin faktör analizi için oldukça uygun olduğunu göstermektedir. Faktör boyutu ''Total Variance Explain'' tablosu yardımı ile 1 olarak tepsit edilmiş ve bu faktörün toplam varyansın %67,118'ini açıkladığı görülmüştür. Bu aşamada 30. soru ifade değerinin düşük olmasından dolayı çıkarılarak işlem yeniden tekrarlanmıştır. Elde edilen faktör yüklerinin tüm değişkenler üzerindeki yeni toplam varyansı %74,536 olarak saptanmıştır. Ölçeğin toplam 6 maddeden oluşan Cronbach's Alpha (α) değeri ise %93 bulunmuştur.

Faktörler, maddelerin faktör yükleri ve güvenirlik katsayıları ile ilgili bilgiler Tablo 4'te yer almaktadır.

Tablo 4.: Hizmetkar Liderlik Bağımsız Değişkeninin Faktör ve Güvenirlik Analizi

HİZMETKAR LİDERLİK		
KMO: ,905 **Barlett's Sig.: 0,00**		**Cronbach's Alpha (α): ,930**
Ortalama: 3,28	**Varyans: 1,14**	**Standart Sapma: 1,07**
İfadeler Liderim,		**Hizmetkar Liderlik**
Benim kariyer gelişimime öncelik verir.		,846
Kişisel bir sorunum olursa yardım isteyebileceğim biridir.		,847
Topluma karşı duyarlı olmanın önemini vurgular.		,880
Benim çıkarlarımı kendi çıkarlarının önünde tutar.		,826
Zorluklar ile kendimi en iyi hissedeceğim şekilde mücadele etmeme imkan sağlar.		,933
Başarıya ulaşmak için etik ilkelerden ödün vermez.		,844

Etik Liderlik: Etik Liderlik Ölçeğinin KMO değeri %94,4; Bartlett's testi 2029,372; Sig. değeri 0,00<0,05 olarak bulunmuştur. Sonuçlar, veri setinin faktör analizi için oldukça uygun olduğunu göstermektedir. Faktör boyutu ''Total Variance Explain'' tablosu yardımı ile 1 olarak tepsit edilmiş ve bu faktörün toplam varyansın %74,165'ini açıkladığı görülmüştür. Bu aşamada 56. soru ifade değerinin düşük olmasından (0,50'nin altında) dolayı çıkarılarak işlem yeniden tekrarlanmıştır. Elde edilen faktör yüklerinin tüm değişkenler üzerindeki yeni toplam varyansı %77,604 olarak saptanmıştır. Ölçeğin toplam 9 maddeden oluşan Cronbach's Alpha **(**α) değeri ise %96,4 olarak bulunmuştur.

Faktörler, maddelerin faktör yükleri ve güvenirlik katsayıları ile ilgili bilgiler Tablo 5'te yer almaktadır.

Tablo 5.: Etik Liderlik Bağımsız Değişkeninin Faktör ve Güvenirlik Analizi

ETİK LİDERLİK		
KMO: ,944 **Barlett's Sig.: 0,00**		**Cronbach's Alpha (α): ,964**
Ortalama: 3,60	**Varyans: 1,15**	**Standart Sapma: 1,07**
İfadeler Liderim,		**Etik Liderlik**
İş etiği veya değerlerini çalışanlarla tartışır.		,835
Güvenilirdir.		,892
Adil ve dengeli kararlar alır.		,918
İşlerin etik olarak nasıl doğru bir şekilde yapılacağına dair örnek belirler.		,890
Başarıyı sadece sonuçlara göre değil, sonuçların elde edilme şekline göre de tanımlar.		,868
Çalışanlar için en iyi olan çıkarları göz önünde bulundurur.		,848
Çalışanların söylediklerini dinler.		,904
Kararlarını verirken "yapılması doğru olanın ne olduğunu" sorgular.		,909
Kişisel yaşamında da etik tavırlar sergiler.		,860

İşlemsel Liderlik: İşlemsel Liderlik Ölçeğinin KMO değeri %72,3; Bartlett's testi 818,185; Sig. değeri 0,00<0,05 olarak bulunmuştur. Sonuçlar, veri setinin faktör analizi için oldukça uygun olduğunu göstermektedir. Faktör boyutu ''Total Variance Explain'' tablosu yardımı ile 2 olarak tepsit edilmiş ve bu faktörün toplam varyansın %77,053'ünü açıkladığı görülmüştür. Bu aşamada 26. ve 27. sorular anlamlılıkları ve ifade değerlerinin düşük olması (0,50'nin altında) dolayı çıkarılarak işlem yeniden tekrarlanmıştır. Elde edilen faktör yüklerinin tüm değişkenler üzerindeki yeni toplam varyansı %90,040 olarak saptanmıştır. Ölçeğin 1. faktörünü temsil eden ''Ödül Davranışı'' değişkeninin Cronbach's Alpha (α) değeri %94,7; 2. faktörü temsil eden ''Ceza Davranışı'' değişkeninin Cronbach's Alpha (α) değeri %88,1; toplam 5 maddeden oluşan ölçeğin genel Cronbach's Alpha (α) değeri ise %83,7 olarak bulunmuştur.

Faktörler, maddelerin faktör yükleri ve güvenirlik katsayıları ile ilgili bilgiler Tablo 6'da yer almaktadır.

Tablo 6.: İşlemsel Liderlik Bağımsız Değişkeninin Faktör ve Güvenirlik Analizi

İŞLEMSEL LİDERLİK			
KMO: ,723 **Barlett's Sig.: 0,00**		**Cronbach's Alpha (α): ,837**	
Ortalama: 3,49	**Varyans: 0,82**	**Standart Sapma: 0,90**	
İfadeler		**Ödül Davranışı**	**Ceza Davranışı**
Liderim, İyi performans gösterdiğimde bana daima olumlu geri bildirimde bulunur.		,936	
Yüksek performans gösterdiğimde beni ön plana çıkararak bu durumu duyurur.		,939	
Verimlilik hedeflerimi aştığımda övgüde bulunur.		,946	

Performansım düştüğünde bana söyler.	,931
Verimliliğim her zamanki seviyede olmadığında bu durumu bana belirtir.	,939

Dönüşümcü Liderlik: Dönüşümcü Liderlik Ölçeği'nin KMO değeri %94,8; Bartlett's testi 4287,846; Sig. değeri 0,00<0,05 olarak bulunmuştur. Sonuçlar, veri setinin faktör analizi için oldukça uygun olduğunu göstermektedir. Faktör boyutu ''Total Variance Explain'' tablosu yardımı ile 2 olarak tepsit edilmiş ve bu faktörün toplam varyansın %70,177'ünü açıkladığı görülmüştür. Bu aşamada 5, 13, 15 ve 18. soruların ifade değerlerinin düşük olmasından (0,50'nin altında) dolayı çıkarılarak işlem yeniden tekrarlanmıştır. Elde edilen faktör yüklerinin tüm değişkenler üzerindeki yeni toplam varyansı %74,853 olarak saptanmıştır. Ölçeğin 1. faktörü temsil eden ''Grup Amacı ve Vizyon'' değişkeninin Cronbach's Alpha (α) değeri %97,4; 2. faktörü temsil eden ''Bireysel Destek'' değişkeninin Cronbach's Alpha (α) değeri %83,7; toplam 18 maddeden oluşan ölçeğin genel Cronbach's Alpha (α) değeri ise %94,4 olarak bulunmuştur.

Faktörler, maddelerin faktör yükleri ve güvenirlik katsayıları ile ilgili bilgiler Tablo 7'de yer almaktadır.

Tablo 7.: Dönüşümcü Liderlik Bağımsız Değişkeninin Faktör ve Güvenirlik Analizi

DÖNÜŞÜMCÜ LİDERLİK		
KMO: ,948 **Barlett's Sig.: 0,00**	**Cronbach's Alpha (α): ,944**	
Ortalama: 3,56	**Varyans: 1,25**	**Standart Sapma: 1,11**

İfadeler Liderim,	**Grup Amacı ve Vizyon**	**Bireysel Destek**
Birimimizde ilgi uyandıracak bir vizyon belirler.	,909	
Geleceğe yönelik planları ile başkalarına ilham verir.	,902	
Çalışanları arasında takım ruhu ve birlikteliği geliştirir.	,897	
Eski sorunları yeni bakış açıları ile değerlendirmeye teşvik eder.	,896	
Bana eskiden karmaşık gelen şeylere yeni bir bakış açısı ile bakmamı sağlar.	,892	
Sadece anlatarak değil yaparak da liderlik eder.	,889	
Grubun ortak bir amaç için birlikte çalışmasını sağlar.	,888	
Takip edilmek istenilecek iyi bir rol modeldir.	,876	
Çalışma grupları arasında iş birliğini teşvik eder.	,874	
Çalışanları "takım oyuncusu" olmaya teşvik eder.	,863	
Her zaman birim için yeni fırsatlar arar.	,845	
Birimin faaliyetlerinin nereye varacağını net bir şekilde anlar.	,836	
Daha önce hiç sorgulamadığım fikirlerimi sorgulatacak önerilerde bulunur.	,818	
Liderliğini örnekler vererek yürütür.	,763	
Kişisel hislerime saygı gösterir.	,720	
En iyi performansı hedefler.	,674	
Hislerimi dikkate almadan harekete geçer.		,852
Kişisel hislerimi dikkate almadan davranır.		,772

Kamu Hizmeti Motivasyonu: Kamu Hizmeti Motivasyonu Ölçeğinin KMO değeri %87,2; Bartlett's testi 848,511; Sig. değeri 0,00<0,05 olarak bulunmuştur. Sonuçlar, veri setinin faktör analizi için oldukça uygun olduğunu göstermektedir. Faktör boyutu ''Total Variance Explain'' tablosu yardımı ile 12 olarak tepsit edilmiş ve bu faktörün toplam varyansın %62,789'unu açıkladığı görülmüştür. Bu aşamada faktör sayısını azaltmak için soruların anlamlılıkları ve ifade değerleri düşük olanlar (0,50'nin altında) dikkate alınıp çıkarılarak işlem birkaç kez tekrarlanmıştır. Elde edilen faktör yüklerinin tüm değişkenler üzerindeki yeni toplam varyansı %59,797 olarak saptanmıştır. Ölçeğin 1. faktörü temsil eden ''Sosyal Adalet'' değişkeninin Cronbach's Alpha (α) değeri %78,9; 2. faktörü temsil eden ''Vatandaşlık Görevi'' değişkeninin Cronbach's Alpha (α) değeri %69,7; 3. faktörü temsil eden ''Kamu Yararı'' değişkeninin Cronbach's Alpha (α) değeri %66,8; toplam 12 maddeden oluşan ölçeğin genel Cronbach's Alpha **(**α) değeri ise %84,4 olarak bulunmuştur. Bu değerler Perry'nin (1996) KHM ölçeğini kullanan Arslan'ın (2019: 1268) (0,66 ≤ α ≤ 0,82) ve Jensen ve Bro (2017: 6) (0,69 ≤ α ≤ 0,80) çalışmasındaki değerlere yakındır.

Faktörler, maddelerin faktör yükleri ve güvenirlik katsayıları ile ilgili bilgiler Tablo 8'de yer almaktadır.

Tablo 8.: Kamu Hizmeti Motivasyonu Bağımlı Değişkeninin Faktör ve Güvenirlik Analizi

KAMU HİZMETİ MOTİVASYONU			
KMO: ,872 **Barlett's Sig.: 0,00**		**Cronbach's Alpha (α): ,844**	
Ortalama: 4,25	**Varyans: 0,25**	**Standart Sapma: 0,50**	
İfadeler Liderim,	**Sosyal Adalet**	**Vatandaşlık Görevi**	**Kamu Yararı**
Kamu hizmetinin anlamlılığı benim için çok önemlidir.	,789		
Yaşadığım topluma özverili şekilde katkıda bulunuyorum.	,782		
Ülkeme karşı olan yükümlülüklerimi yerine getirmek için fazlasıyla çaba göstermeye hazırım.	,662		
Dünyayı daha adil bir yer haline getirmek için tüm enerjimi harcamaya istekliyim.	,562		
Bana göre, "görev, onur ve ülke" ifadeleri derin duyguları harekete geçiriyor.	,505		
Zor durumda olanları kollama zorunluluğum var.		,826	
İnsanların karşılıklı bağımlılıklarından kaynaklanan sorunları çözmeye yardımcı olmak benim sorumluluğumdur.		,735	
Kamu hizmeti, vatandaşlığın en öncelikli gereklerindendir.		,535	
Bir kamu çalışanı için topluma karşı sorumluluk amire sadakatten daima önce gelir.			,807
Benim çıkarlarımı zedelese bile, kamu yararı için en iyisini yapan kamu çalışanları görmeyi tercih ederim.			,724
Kamu hizmetini vatandaşlık görevim olarak görüyorum.			,568
Kahraman olmaya değecek birçok kamu sorunu olduğuna inanıyorum.			,534

4.10. Hipotezlere İlişkin Analizler

Bu bölümde hipotezleri test etmek amacıyla karizmatik liderlik, hizmetkar liderlik, etik liderlik, işlemsel liderlik ve dönüşümcü liderlik bağımsız değişkenlerinin, KHM alt boyutlarından olan sosyal adalet,

vatandaşlık görevi ve kamu yararı bağımlı değişkenleri üzerindeki etkileri incelenmiştir. Analiz aşamasında çoklu doğrusal regresyon analizi yöntemlerinden biri olan aşamalı regresyon (stepwise) metodu uygulanmıştır. Çıkan sonuçlar ile hipotezlere ilişkin analizler aşağıda sırası ile açıklanmıştır.
İlk olarak, KHM alt boyutlarından olan sosyal adalet bağımlı değişkenine ait analiz sonuçları Tablo 9'da gösterilmiştir.

Tablo 9.: Sosyal Adalet Bağımlı Değişkenine Ait Regresyon Analizi

DEĞİŞKENLER	ß (Standardized Coefficients)	Sig.
Karizmatik Liderlik	,420	**,000**
Dönüşümcü Liderlik-Grup Amacı ve Vizyon	,020	,904
Dönüşümcü Liderlik-Bireysel Destek	,071	,300
Hizmetkar Liderlik	-,149	,267
Etik Liderlik	-,074	,603
İşlemsel Liderlik-Ödül Davranışı	-,136	,190
İşlemsel Liderlik-Ceza Davranışı	,032	,647

Model bir bütün olarak istatistiki açıdan anlam bulunmuştur (F=44,495; p=,000<,05). Bağımsız değişkenler modeldeki toplam varyansı yaklaşık %17 (Adjusted R^2=,172) oranında açıklamaktadır. Regresyon katsayılarına (β) göre, modelde yer alan bağımsız değişkenler içerisinde karizmatik liderlik değişkeni, sosyal adalet bağımlı değişkeni üzerinde *%42* (β=,420) oranında bir etkiye sahiptir.

İkinci olarak, KHM alt boyutlarından olan vatandaşlık görevi bağımlı değişkenine ait analiz sonuçları Tablo 10'da gösterilmiştir.

Tablo 10.: Vatandaşlık Görevi Bağımlı Değişkenine Ait Regresyon Analizi

DEĞİŞKENLER	ß (Standardized Coefficients)	Sig.
Dönüşümcü Liderlik-Grup Amacı ve Vizyon	,302	**,000**
Dönüşümcü Liderlik-Bireysel Destek	,011	,880
Karizmatik Liderlik	,109	,538

Hizmetkar Liderlik	,053	,691
Etik Liderlik	,166	,290
İşlemsel Liderlik-Ödül Davranışı	-,078	,482
İşlemsel Liderlik-Ceza Davranışı	,051	,483

Model bir bütün olarak istatistiki açıdan anlamlı bulunmuştur (F=20,940; p=,000<,05). Bağımsız değişkenler modeldeki toplam varyansı yaklaşık %9 (Adjusted R^2=,087) oranında açıklamaktadır. Regresyon katsayılarına (β) göre, modelde yer alan bağımsız değişkenler içerisinde grup amacı ve vizyon değişkeni, vatandaşlık görevi bağımlı değişkeni üzerinde yaklaşık *%30* (β=,302) oranında bir etkiye sahiptir.

Son olarak, KHM alt boyutlarından olan kamu yararı bağımlı değişkenine ait analiz sonuçları Tablo 11'de gösterilmiştir.

Tablo 11.: Kamu Yararı Bağımlı Değişkeninin Regresyon Analizi

Değişkenler	**ß (Standardized Coefficients)**	**Sig.**
İşlemsel Liderlik-Ceza Davranışı	,148	**,032**
Karizmatik Liderlik	,012	,869
Dönüşümcü Liderlik-Grup Amacı ve Vizyon	,015	,837
Dönüşümcü Liderlik-Bireysel Destek	-,044	,524
Hizmetkar Liderlik	,036	,622
Etik Liderlik	,066	,364
İşlemsel Liderlik-Ödül Davranışı	-,036	,621

Model bir bütün olarak istatistiki açıdan anlamlı bulunmuştur (F=4,646; p=,032<,05). Bağımsız değişkenler modeldeki toplam varyansı yaklaşık %2 (Adjusted R^2=,017) oranında açıklamaktadır. Regresyon katsayılarına (β) göre, modelde yer alan bağımsız değişkenler içerisinde ceza davranışı, kamu yararı bağımlı değişkeni üzerinde yaklaşık *%15* (β=,148) oranında bir etkiye sahiptir.

Tüm liderlik türlerine ait değişkenlerin regresyona dahil olduğu çoklu doğrusal regresyon analizine ait sonuçlara baktığımızda, karizmatik liderlik sosyal adalet değişkenini, dönüşümcü liderlik vatandaşlık görevi değişkenini, işlemsel liderlik ise kamu yararı değişkenini açıklamada diğer değişkenler arasından sıyrılarak öne çıktığı görülmektedir.

Tablo 12.: Hipotez Sonuçları

HİPOTEZLER	SONUÇ
Hipotez1: Karizmatik liderlik, çalışanların kamu hizmeti motivasyonunu arttırır.	Hipotez kısmen desteklenmiştir.
Hipotez2: Dönüşümcü liderlik, çalışanların kamu hizmeti motivasyonunu arttırır.	Hipotez kısmen desteklenmiştir.
Hipotez3: Hizmetkar liderlik, çalışanların kamu hizmeti motivasyonunu arttırır.	Hipotez desteklenmemiştir.
Hipotez4: Etik liderlik, çalışanların kamu hizmeti motivasyonunu arttırır.	Hipotez desteklenmemiştir.
Hipotez5: İşlemsel liderlik, çalışanların kamu hizmeti motivasyonunu arttırır.	Hipotez kısmen desteklenmiştir.

Diğer bağımsız değişkenler bu analizde zayıf kalmış olsa da bağımsız değişkenlerin bağımlı değişkenler üzerinde ayrı ayrı etkilerinin ne olduğunu görebilmek adına yapılan basit doğrusal regresyon analizine ait sonuçlar, bazı liderlik türlerinin KHM'yi açıklamada oldukça güçlü bir etkiye sahip olduğu gerçeğini ortaya koymuştur. Sonuçlar Tablo 13'te yer almaktadır.

Tablo 13: Basit Regresyon Çıktıları

BAĞIMSIZ DEĞİŞKENLER	BAĞIMLI DEĞİŞKEN								
	KAMU HİZMETİ MOTİVASYONU								
	Sosyal Adalet			Vatandaşlık Görevi			Kamu Yararı		
	R	R^2	p	R	R^2	p	R	R^2	p
Karizmatik Liderlik	,420	,176	**,000**	,296	,087	**,000**	,071	,005	,305
Dönüşümcü Liderlik	,396	,157	**,000**	,303	,092	**,000**	,076	,006	,553
Hizmetkar Liderlik	,337	,114	**,000**	,276	,076	**,000**	,085	,007	,220
Etik Liderlik	,361	,131	**,000**	,304	,092	**,000**	,107	,012	,121
İşlemsel Liderlik	,309	,096	**,000**	,239	,057	**,002**	,152	,023	,090

Buna göre:

Karizmatik liderlik basit doğrusal regresyon analizinde vatandaşlık görevi değişkeni üzerinde de anlamlı (p=,000) bulunmuş ve yaklaşık %30 *(*β=,296) oranında bir etki gücüne sahip olduğu tespit edilmiştir. Karizmatik liderliğin kamu yararı değişkeni üzerinde anlamlı sonuçlar vermemesine (p=,305) rağmen

genel olarak etki gücü en yüksek liderlik türü olduğunun saptanmasından dolayı Hipotez1 kısmen desteklenmiştir.

Dönüşümcü liderlik alt boyutlarından olan grup amacı ve vizyon değişkeni basit doğrusal regresyon analizinde sosyal adalet değişkeni üzerinde de anlamlı (p=,000) bulunmuştur. *Grup amacı ve vizyon değişkeninin* sosyal adalet değişkeni üzerinde yaklaşık %41 (β=,414) oranında etki gücüne sahip olduğu tespit edilmiştir. Dönüşümcü liderliğin kamu yararı değişkeni üzerinde anlamlı sonuçlar vermemesine (p=,553) rağmen genel olarak etki gücünün yüksek olduğunun saptanmasından dolayı Hipotez2 kısmen desteklenmiştir.

Hizmetkar liderlik çoklu doğrusal regresyon analizinde diğer liderlik türleri arasında öne çıkmadığı için Hipotez3 desteklenmemektedir. Ancak hizmetkar liderlik, basit doğrusal regresyon analizinde tek başına sosyal adalet (p=,000) ve vatandaşlık görevi (p=,000) değişkenleri üzerinde anlamlı bulunmuştur. Sosyal adalet değişkeni üzerinde yaklaşık %34 *(*β=,337), vatandaşlık görevi değişkeni üzerinde ise yaklaşık %28 *(*β=,276) oranında etki gücüne sahiptir.

Etik liderlik çoklu doğrusal regresyon analizinde diğer liderlik türleri arasında öne çıkmadığı için Hipotez4 desteklenmemektedir. Ancak etik liderlik, basit doğrusal regresyon analizinde tek başına sosyal adalet (p=,000) ve vatandaşlık görevi (p=,000) değişkenleri üzerinde anlamlı bulunmuştur. Sosyal adalet değişkeni üzerinde yaklaşık %36 *(*β=,361), vatandaşlık görevi değişkeni üzerinde ise yaklaşık *%30 (*β=,304) oranında etki gücüne sahiptir.

İşlemsel liderlik, basit doğrusal regresyon analizinde sosyal adalet (p=,000) ve vatandaşlık görevi (p=,002) değişkenleri üzerinde de anlamlı bulunmuştur. İşlemsel liderlik alt boyutlarından olan ödül davranışı değişkeni, sosyal adalet değişkeni üzerinde yaklaşık %25 *(*β=,247), ceza davranışı değişkeni ise vatandaşlık görevi değişkeni üzerinde yaklaşık %18 *(*β=,181) oranında etki gücüne sahiptir. Bu sonuçlar göz önüne alındığında Hipotez5 kısmen desteklenmektedir.

5. SONUÇ

Bu çalışmanın amacı, liderlik türlerinin kamu hizmeti motivasyonu (KHM) üzerindeki etkilerini ölçmektir. Bu nedenle, bir alan araştırması yapılarak çağdaş liderlik türlerinden olan karizmatik, hizmetkar, etik, işlemsel ve dönüşümcü liderlik türlerinden hangisinin kamu çalışanlarının KHM düzeyini en çok arttıran liderlik türü olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda, 10 farklı kamu kurumundan toplam 216 kamu çalışanına anket uygulanmış ve elde edilen veriler SPSS 25.0 programı ile analiz edilmiştir.

KHM düzeyini ölçmek için kullanılan alt boyutlardan sosyal adalet, vatandaşlık görevi ve kamu yararı değişkenlerini açıklamada tek bir liderlik türü değil birbirinden farklı liderlik türleri başarılı olmuşlardır. Sosyal adalet değişkeni üzerinde en etkili liderlik türü karizmatik liderlik, vatandaşlık görevi değişkeni üzerinde en etkili liderlik türü dönüşümcü liderlik, kamu yararı değişkeni üzerinde en etkili liderlik türü ise işlemsel liderlik olarak tespit edilmiştir. Diğer liderlik türleri çoklu regresyon analizlerinde öne çıkmasalar da her liderlik türünün KHM alt boyutları üzerinde ayrı ayrı etkilerinin ne olduğunu görmek

amacıyla yapılan basit regresyon analizlerine ait sonuçlar, bazı liderlik türlerinin KHM düzeyini açıklamada oldukça güçlü bir etkiye sahip olduğunu göstermiştir.

Öncelikle karizmatik liderlik, sosyal adalet değişkenini açıklamada başarılı olarak hipotezlerde iddia edildiği gibi kamu çalışanlarının KHM düzeyini en çok arttıran liderlik türü olduğunu ispatlamıştır. Çıkan bu sonuç, karizmatik liderlik ve motivasyon ilişkisi üzerine yapılan birçok çalışmayı destekler niteliktedir. Kamu çalışanlarının hizmet verme motivasyonlarının güven, saygı ve empati temelli içsel motivasyonlardan besleniyor olması ve karizmatik liderin bu özellikleri barındırması nedeniyle sebep ve sonuçların birbiriyle uyumlu olduğu gözlemlenmiştir.

Ardından dönüşümcü liderlik alt boyutlarından olan grup amacı ve vizyon değişkeni, vatandaşlık görevi değişkeni üzerinde en etkili değişken olarak öne çıkmıştır. Bu sonuç, örgütsel yeniliğin ve değişimin öncülerinden olan dönüşümcü liderlik ve KHM ilişkisi ile ilgili yapılan birçok çalışmayı destekler niteliktedir. Dönüşümcü liderin kurum için vizyon geliştirme, paylaşma ve sürdürme konusunda gösterdiği özenin, hipotezlerde iddia edildiği gibi içsel motivasyonu arttırma yönünde önemli bir etki yaratarak KHM düzeyini arttırdığı ispatlanmıştır.

Etik liderlik diğer liderlik türleri arasında ön plana çıkmasa da basit regresyon sonuçları, etik liderliğin karizmatik ve dönüşümcü liderlikten sonra KHM düzeyini arttırarak sosyal adalet ve vatandaşlık görevi değişkenleri üzerinde etkili olduğunu göstermiştir. Hizmetkar liderlik ise yine KHM alt boyutlarından sosyal adalet ve vatandaşlık görevi değişkenleri üzerinde anlamlı bulunarak, etik liderlikten sonra etki gücü dikkate değer liderlik türlerinden biri olarak saptanmıştır.

Son olarak, işlemsel liderlik alt boyutlarından olan ceza davranışı değişkeni diğer liderlik türlerinden farklı olarak kamu yararı bağımlı değişkenini hem çoklu hem de basit regresyonda açıklayabilen tek değişken olmuştur. Ancak bu durum, hipotezlerde iddia edildiği gibi KHM düzeyini en az arttıran liderlik türünün işlemsel liderlik olduğu iddiasını değiştirmemiştir. Çünkü her ne kadar basit regresyonda işlemsel liderlik alt boyutlarından olan ödül davranışı değişkeni sosyal adalet değişkenini, ceza davranışı değişkeni ise vatandaşlık görevi değişkenini açıklamış olsa da bu oran diğer liderlik türlerinin açıklama oranından daha düşüktür. Bu sonucun, işlemsel liderliğin prosedürlere önem vererek yalnız ödül ve ceza sistemine dayalı bir yönetim biçimi sürdürmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Araştırmacılara daha sonra yapılacak çalışmalar için örneklem kitlesi daha geniş tutularak daha fazla kamu kurumu ile çalışmanın tekrarlanması önerilebilir. Çalışmada yer alan liderlik türleri çeşitlendirilerek ankete yeni eklenecek ölçekler ile çalışma zenginleştirilebilir. Analiz sonuçları referans alınarak her liderlik türü için ayrı bir çalışma yürütülebilir. Ayrıca modele aracı değişkenler eklenerek KHM düzeyi üzerinde etkili olan farklı durumlar tespit edilebilir. Çalışma Türkiye ve diğer ülkeler arasındaki liderlik türlerinin KHM düzeyi üzerindeki farkını ortaya koyacak şekilde tasarlanabilir. Bunların yanı sıra karizmatik lider ve dönüşümcü lider özelliklerinin birçoğunun ortak olması dolayısıyla bu iki liderlik türü arasındaki farklar üzerine detaylı bir inceleme yapılabilir.

Bu çalışmayı okuyacak kamu liderlerine, KHM'nin kamu çalışanları üzerindeki etkisini fark ederek liderlik biçimlerini gözden geçirmeleri önerilmektedir. Çünkü KHM stratejilerinin farkında olan liderlerin, kamu çalışanlarının motivasyon ve performans artışlarında etkili oldukları görülmektedir.

Kamu liderlerinin bu konuda bilinçlenmeleri, kamu sektörünü potansiyel nitelikli adaylar için daha ilgi çekiçi hale getirecektir. Böylelikle kalifiye elemanların özel sektöre transferlerinin önüne geçilerek, gençlerin kamuda kariyer yapma isteği artacaktır. Halihazırda kamu çalışanlarının da kurumsal aidiyetlerinin ve iş doyumlarının artmasına yardımcı olacaktır.

KHM'nin hesap verilebilirlik ve etik ile olan bağı dikkate alındığında ise kavrama verilen önemin, bireysel gelişimden toplumsal kalkınmaya doğru giden yolda kelebek etkisi yaratacağına inanılmaktadır. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, kamu liderlerinin çalışanlarını motive ederek onlara karşı ilgili, dürüst ve şeffaf davranmaları, yozlaşma ve bürokrasinin yarattığı olumsuzlukların ortadan kalkmasına yardımcı olacaktır.

Kamu kurumlarındaki KHM düzeyi, kamu çalışanlarının bilgi, tecrübe ve yeteneklerinden daha fazla faydalanılabilmesi ve kamu yönetiminin başarısının artması noktasında oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Bu nedenle, araştırma sonuçlarının kamu liderleri tarafından dikkate alınarak, kamuda KHM düzeyinin artmasına yönelik eğitim toplantılarının düzenlenmesi, liderlerin yönetim biçimi ve motivasyonu sağlama konusundaki eksikliklerinin giderilmesine yardımcı olacaktır.

Sonuç olarak yapılan analizler, çalışma öncesinde beklenen muhtemel sonuçlar ile paralellik göstererek kamu kurumlarında KHM ile ilgili genel bir bilgi verse de araştırmanın farklı kurumlarda çalışan kişilerden gelecek cevaplarla farklı sonuçlar doğurabileceği düşüncesi ihmal edilmemelidir.

KAYNAKÇA

Adair, J. (2005). **Etkili Motivasyon**, 2. Baskı, Çev. Salih Uyan, İstanbul, Babıali Kültür Yayıncılığı.

Adalan, H. Ç. (2016). ''Liderlik Yaklaşımının Çalışan Motivasyonuna Etkisi: Kamu Sektörüne Yönelik Bir Uygulama'', Nişantaşı Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Akdöl, B. (2015). **Hizmetkar Liderlik**, İstanbul, Derin Yayınları.

Akilli, H. S., Cingöz, A. (2015). ''The Relationship Between Organizational Trust and Job Performance: The Mediating Effect of Public Service Motivation'', **EGPA Annual Conference**, Toulouse, France.

Arslan, M. (2018). **Kamu Hizmeti Motivasyonu**, Ankara, Akademisyen Yayınevi.

Arslan, M. (2019). ''Kamu Hizmeti Motivasyonunu Şekillendiren Faktörler ve Sektör Tercihi'', **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 21/4, 1261-1277.

Arslan, M., Karacaoğlu, K. (2018). ''Kamu Çalışanlarının Kurumsal İtibar Algılarının Onların Kamu Hizmet Motivasyonuna Etkileri: Nevşehir İlçe Belediyeleri Örneği'', **Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, 10/1, 14-29.

Avolio, B. J. (1999). **Full Leadership Development: Building The Vital Forces in Organizations**, Thousand Oaks, CA: Sage.

Aydın, İ., Demirkasımoğlu, N., Demir, T. G., Sıldıroğlu, Ö. E. (2017). ‘’Kamu Hizmeti Motivasyonu Ölçeğinin Geliştirilmesi’’, **Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi**, 50/2, 105-125.

Baloğlu, N., Karadağ, E., Gavuz, Ş. (2009). ‘’Okul Müdürlerinin Çok Faktörlü Liderlik Stillerinin Yetki Devrine Etkisi: Bir Doğrusal ve Yapısal Eşitlik Modelleme Çalışması’’, **Uludağ Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, 22/2, 457-479.

Bandura, A. (1977). **Social Learning Theory**, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Bass, B. M. (1985). **Leadership and Performance Beyond Expectations**, New York, Free Press.

Bass, B. M. (1990). From Transactional to Transformational Leadership: Learning to Share The Vision, **Organizational Dynamics**, 183, 19-31.

Bass, B. M. (1998). **Transformational Leadership: Industrial, Military, and Educational İmpact**, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

Bass, B. M., Steidlmeier, P. (1999). ‘’Ethics, Character, and Authentic Transformational Leadership Behavior’’, **The Leadership Quarterly**, 10/2, 181- 217.

Bass, B. M., Avolio, B. J. (1994). **Improving Organizational Effectiveness Through Transformational Leadership**, Sage Publications, Inc.

Baydar, T. (2005). ‘’Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış’’, **Türk İdare Dergisi**, 449, 101-124.

Berberoğlu, G. (2002). **Yönetim ve Organizasyon**, 5. Baskı, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Bobek, D. D., Hageman, A., Radtke, R. (2010). ‘’The Ethical Environment of Tax Professionals: Partner and Non-Partner Perceptions and Experiences’’, **Journal of Business Ethics**, 92/4, 637-654.

Bozkurt, Ö., Turgay, E., Sezen, S. (1998). **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Yayını.

Brown, M. E., Treviño, L. K., Harrison, D. A. (2005). ‘’Ethical Leadership: A Social Learning Perspective for Construct Development and Testing’’, **Organizational Behavior and Human Decision Processes**, 97/2, 117-134.

Bryman, A. (1992). **Charisma and Leadership in Organizations**, London, Sage.

Burns, J. M. (1978). **Leadership**, New York, Free Press.

Caillier, J. G. (2015). ‘’Transformational Leadership and Whistle-Blowing Attitudes: Is This Relationship Mediated by Organizational Commitment and Public Service Motivation?’’, **The American Review of Public Administration**, 45/4, 458-475.

Cohen, J. (1988). **Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences**, 2nd Edition, NJ: Erlbaum, Hillsdale.

Conger, J. A., Kanungo, R. N. (1998). **Charismatic Leadership in Organizations**, Sage Publications, Inc.

Coşkun, S. (2015). ‘’Kamu Hizmetleri Motivasyonu Kuramı: Bir Literatür Taraması’’, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 11/1, 61-74.

Crewson, P. E. (1997).‘’Public-Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect’’, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 7/4, 499-518.

Çağlar, İ. (2004). “İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğrencileri ile Mühendislik Fakültesi Öğrencilerinin Liderlik Tarzına İlişkin Eğilimlerinin Karşılaştırmalı Analizi ve Çorum Örneği”, **Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi**, 2, 91-108.

Çalıkoğlu, E. (2004). “Muharip Subay ve Astsubayların Etkileşimci ve Dönüşümcü Liderlik Tarzlarının Muharebe Performansları ile İlişkisi”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Çetin, Ş., Korkmaz, M., Çakmakçı, C. (2012). ‘’Dönüşümsel ve Etkileşimsel Liderlik ile Lider Üye Etkileşiminin Öğretmenlerin Örgütsel Vatandaşlık Davranışı Üzerindeki Etkisi’’, **Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi**, 18, 7-36.

Dasborough, M. T., Ashkanasy, N. M. (2003). ‘’A Qualitative Study of Cognitive Asymmetry in Employee Affective Reactions to Leadership Behaviors’’, Paper Presented at The Annual Meeting of The Academy of Management, Seattle.

Delery, J. E., Shaw, J. D. (2001). ‘’The Strategic Management of People ın Work Organizations: Review, Synthesis, and Extension’’, Ed. by: G. R. Ferris, In **Research ın Personnel and Human Resources Management**, 20, 165-197.

Denhardt, B. R., Denhardt, V. J. (2000). ‘’The New Public Service: Serving Rather Than Steering’’, **Public Administration Review**, 60/6, 549-559.

Dierendonck, D. (2011). ‘’Servant Leadership’’, **A Review and Synthesis Journal of Management**, 37/4, 1228-1261.

Eren, E. (2010). **Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi**, 12. Baskı, İstanbul, Beta Basım Yayın.

Erkuş, A., Günlü, E. (2008). “Duygusal Zekanın Dönüşümcü Liderlik Üzerine Etkileri”, **İşletme Fakültesi Dergisi**, 9/2, 187-209.

Erkutlu, H. V. (2014). **Liderlik, Kuramlar ve Yeni Bakış Açıları**, Efil Yayınları.

Eryılmaz, B. (2019). **Kamu Yönetimi- Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, Kocaeli, Umuttepe Yayınları.

Fındıkçı, İ. (2009). **Bir Gönül Yolculuğu: Hizmetkar Liderlik**, Ankara, Alfa Yayınları.

Friedman, H. S., Riggio, R. E., Casella, D. F. (1988). ‘’Nonverbal Skill, Personal Charisma, and Initial Attraction’’, **Personality and Social Psychology Bulletin**, 14/1, 203-211.

Getha-Taylor, H., Holmes, M. H., Jacobson, W. S., Morse, R. S., Sowa, J. E. (2011). ‘’Focusing the Public Leadership Lens: Research Propositions and Questions in the Minnowbrook Tradition 2011’’, Mınnowbrook III: A Specıal Issue, **JPART**, 21, 83-97.

Greenleaf, R. K. (1970). **The Servant As Leader**, Greenleaf Publishing Center.

Güğerçin, U. (2017). ‘’Formelleşmenin Kamu Hizmet Motivasyonuna Etkisinde İşe Yabancılaşmanın Aracılık Etkisi’’, İçinde **25. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı**, Ankara, Başkent Üniversitesi.

Gül, H. (2003). ‘’Karizmatik Liderlik ve Örgütsel Bağlılık İlişkisi Üzerine Bir Araştırma’’, Gebze Yüksek Teknoloji Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Kocaeli.

Gül, H., Çöl, G. (2003). ‘’Atıf Teorisinde Belirtilen Karizmatik Lider Özelliklerinin Üçlü Örgütsel Bağlılık Modeliyle İlişkileri Üzerine Bir Araştırma’’, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 27/3-4, 163-184.

Hatipoğlu, Z. (2019). ‘’Hizmetkar Liderlik’’, Ed.: Alper Gürer, İçinde **21. Yüzyılda Liderlik Yaklaşımları**, İstanbul, Hiperlink Yayınları.

Hondeghem, A., Perry, J. L. (2009). ‘’EGPA Symposium on Public Service Motivation and Performance: Introduction’’, **International Review of Administrative Sciences**, 75, 5-9.

House, R. J. (1977). ‘’A 1976 Theory Of Charismatic Leadership’’, Ed. By: J.G. Hunt and L.L. Larson, In **Leadership: The Cutting Edge Carbondale**, IL: Southern Illinois University Press, 189-207.

Houston, D. J. (2000). ‘’Public Service Motivation: A Multivariate Test’’, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 10/4, 713-728.

Houston, D. J. (2011). ‘’Implications of Occupational Locus and Focus for Public Service Motivation: Attitudes Toward Work Motives Across Nations’’, **Public Administration Review**, 71, 761-771.

Howell, J. M., Frost, P. J. (1989). ‘’A Laboratory Study of Charismatic Leadership’’, **Organizational Behavior and Human Decision Processes**, 43, 243-269.

İrmek, M. K. (2004). **Liderlik Eylemdir Söylem Değil**, İstanbul, Beta Basım A.Ş.

Jensen, U., Bro, L. L. (2017). ‘’How Transformational Leadership Supports Intrinsic Motivation and Public Service Motivation: The Mediating Role of Basic Need Satisfaction’’, **American Review of Public Administration**, 48/6, 535-549.

Jung, D. I., Avolio, B. J. (1999). ‘’Effects of Leadership Style and Followers’ Cultural Orientation on Performance in Group and İndividual Task Conditions’’, **Academy Of Management Journal**, 42/2, 208-218.

Karaman, Ö. (2017). **Kamu Yönetiminde Lider Etkisi**, 2. Baskı, İstanbul, Babıali Kültür Yayıncılığı.

Kaya, A. V. (2013). **Karizmatik Liderlik ve Toplumsal Değişim**, İstanbul.

Keskin, B. (2008). ‘’Çalışanların Performanslarını Arttırmada Bir Araç Olarak Motivasyon ve Motivasyon Teknikleri’’, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Kılınç, T. (1995). “Liderlikte Durumsallığın Ötesi Tepkici Yaklaşımlar Dikey İkili Bağlantı, Davranışsal Sapma Kredisi ve Atıf Kuramlarının Analizi”, **İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi**, 12-24.

Koçel, T. (2003). **İşletme Yöneticiliği**, 9. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları.

Koparal, C. (2008). **Yönetim Organizasyon**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, No: 1457.

Korkmazer, F. (2021). ‘’Açık Liderliğin Kamu Hizmeti Motivasyonu Üzerindeki Etkisi: Sağlık Sektöründe Bir Uygulama’’, **Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 9/2, 363-374.

Krogsgaard, J. A., Thomsen, P., Andersen, L. B. (2014). ‘’Only If We Agree? How Value Conflicts Moderate The Relationship Between Transformational Leadership and Public Service Motivation’’, **International Journal of Public Administration**, 37, 895-907.

Kuçuradi, I., Taşdelen, D. (2011). **Etik**, Eskişehir, Açıköğretim Fakültesi Anadolu Üniversitesi Yayını.

Lewis, K. M. (2000). ‘’When Leaders Display Emotion: How Followers Respond to Negative Emotional Expression of Male and Female Leaders’’, **Journal of Organizational Behavior**, 21, 221-234.

Liden, R. C., Wayne, S. J., Meuser, J. D., Junfengwu, J. H., Liao, C. (2015). “Servant Leadership: Validation of A Short Form of The Sl-28”, **The Leadership Quarterly**, 26, 254-269.

Luthans, F. (1992). **Organizational Behavior**, 6th Edition, New York, Mc Graw Hill Inc.

Minaz, M. B. (2019). ‘’Liderlik’’, Ed.: Mehmet Ali Akın, İçinde **Etik Liderlik**, Ankara, Pegem Akademi.

Moore, M. H. (1995). **Creating Public Value: Strategic Management İn Government**, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Neubert, M. J., Wu, C., Roberts, J. A. (2013). ‘’The Influence of Ethical Leadership and Regulatory Focus on Employee Outcomes’’, **Business Ethics Quarterly**, 23/2, 269-296.

Oktay, E., Gül, H. (2003). “Çalışanların Duygusal Bağlılıklarının Sağlanmasında Conger ve Kanungo’nun Karizmatik Lider Özelliklerinin Etkileri Üzerine Karaman ve Aksaray Emniyet

Müdürlüklerinde Yapılan Bir Araştırma", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 10, 403-428.

Organ, D. W., Bateman, T. S. (1986). ''Job Satisfaction and The Good Soldier: The Relationship Between Affect and Employee ''Citizenship'', **Academy of Management Journal**, 26/4, 587-595.

Osborne, D., Gaebler, T. (1992). **Reinventing Government**, New York.

Ökmen, M., Demir, F. (2010). ''Kamu Hizmetinin Felsefi Temelleri ve Yeni Kamu Yönetiminde Geçirdiği Dönüşüm'', **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 25/3, 19-42.

Özkalp, E., Kırel, Ç. (2010). **Örgütsel Davranış**, 4. Baskı, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Özdamar, K. (2002). **Paket Programlar ile İstatistiksel Veri Analizi**, 4. Baskı, Eskişehir, Kaan Kitabevi.

Paarlberg, L. E., Lavigna, B. (2010). ''Transformational Leadership and Public Service Motivation: Driving Individual and Organizational Performance'', **Public Administration Review**, 70/5, 710-718.

Park, S. M., Rainey, H. G. (2008). ''Leadership and Public Service Motivation In U.S. Federal Agencies'', **International Public Management Journal**, 11, 109-142.

Pehlivan, Ç. (2019). ''Dönüştürücü Liderlik'', Ed.: Alper Gürer, **21. Yüzyılda Liderlik Yaklaşımları**, İstanbul, Hiperlink Yayınları.

Perry, J. L. (1996). ''Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity'', **J-PART**, 6/1.

Perry, J. L.,Wise, L. R. (1990). ''The Motivational Bases of Public Service'', **Public Administration Review**, 50, 367-373.

Podsakoff, P. M., Todor, W. D., Grover, R. A., Huber, V. L. (1984). ''Situational Moderators of Leader Reward and Punishment Behaviors: Fact or Fiction?'' **Organizational Behavior and Human Performance**, 34/1, 21-63.

Podsakoff, P. M., Mackenzie, S. B., Moorman, R. H., Fetter, R. (1990). ''Transformational Leader Behaviors and Their Effects on Followers' Trust ın Leader, Satisfaction, and Organizational Citizenship Behaviors'', **Leadership Quarterly**, 1, 107-142.

Prysmakova, P. (2013). ''Public Service Motivation In Europe: Testing Attitudes Toward Work Motives. Working Paper'', Florida International University, (Çevrimiçi) http://www.nispa.org/files/conferences/speeches/201304221128240.Paper_for%20_presentation_ASPA_Prysmakova.pdf, 27.12.2020.

Rainey, H. G. (1982). ‘’Reward Preferences Among Public and Private Managers: In Search of The Service Ethic’’, **Research Article**, 24/4, 288-302.

Rainey, H. G., Steinbauer, P. (1999). ‘’Galloping Elephants: Developing Elements of A Theory of Effective Government Organizations’’, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 9, 1-32.

Russell, R. F. (2001). ‘’The Role of Values In Servant Leadership’’, **Leadership & Organization Development Journal**, 22/2, 76-84.

Sabuncuoğlu, Z., Tüz, M. (2003). **Örgütsel Psikoloji**, Bursa, Furkan Ofset Yayıncılık.

Sanı, F. O. Ü., Çalışkan, S. C., Atan, Ö., Yozgat, U. (2013). ‘’Öğretim Üyelerinin Hizmetkâr Liderlik Davranışları ve Ardılları Üzerine Bir Araştırma’’, **Ege Akademik Bakış**, 13/1, 63-82.

Schwarz, G., Newman, A., Cooper, B., Eva, N. (2016). ‘’Servant Leadershıp And Follower Job Performance: The Mediating Effect Of Public Servıce Motivation’’, **Public Administration**, 94/4, 1025-1041.

Shamir, B., House, R. J., Arthur, M. B. (1993). ‘’The Motivational Effects of Charismatic Leadership: A Self Concept Based Theory’’, **Organization Science**, 4, 577-593.

Shim, D. C., Park, H. H. (2019). ‘’Public Service Motivation in A Work Group: Role of Ethical Climate and Servant Leadership’’, **Public Personnel Management**, 48/2, 203-225.

Sosik, J. J. (2006). **Leading with Character: Stories of Valor and Virtue and The Principles They Teach**, Charlotte, NC: Information Age.

Spears, L. C. (2004). ‘’Leader to Leader; Practicing Servant Leadership’’, **ABI/INFORM Complete**, 34, 7-11.

Spears, L. C. (2010). ‘’Character and Servant Leadership: Ten Characteristics of Effective, Caring Leaders’’, **The Journal of Virtues & Leadership**, 1, 25-30.

Steinbauer, R., Renn, R. W., Taylor, R. R., Njoroge, P. K. (2014). ‘’Ethical Leadership and Followers’ Moral Judgment: The Role of Followers’ Perceived Accountability and Self-leadership’’, **Journal of Business Ethics**, 120, 381-392.

Stone, D. (1988). **Policy Paradox and Political Reason**, New York, Harper Collins.

Şahin, A., Temizel, H., Örselli, E. (2004). “Bankacılık Sektöründe Çalışan Yöneticilerin Kendi Liderlik Tarzlarını Algılayış Biçimleri ile Çalışanların Yöneticilerinin Liderlik Tarzlarını Algılayış Biçimlerine Yönelik Uygulamalı Bir Çalışma”, 3. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiri Kitabı, Eskişehir, Sözkesen Matbaacılık.

Şahin, A., Taşpınar, Y., Eryeşil, K., Örselli, E. (2015). "Kamu Yönetiminde Liderlik: Yönetici ve Çalışanların Liderlik Algısı", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, 28/ 2, 73-96.

Şimşek, M., Akgemci, T., Çelik, A. (2010). **Davranış Bilimlerine Giriş ve Örgütlerde Davranış**, Ankara, Nobel Yayınları.

Taşdan, N., Gül, H. (2013). **Kamu Yönetiminde Liderlik ve Kaymakamlık**, Ankara, Detay Yayıncılık.

Tuan, L. T. (2016). ''How Servant Leadership Nurtures Knowledge Sharing: The Mediating Role of Public Service Motivation'', **International Journal of Public Sector Management**, 29/1, 91-108.

Tuan, L. T., Vo Thanh Thao, V. T. (2017). ''Charismatic Leadership and Public Service Recovery Performance'', **Marketing Intelligence & Planning**, 36/1, 108-123.

Ulusoy, A. D. (1998). ''Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri'', **Amme İdaresi Dergisi**, 31/2, 21-40.

Vandenabeele, W. (2014). ''Explaining Public Service Motivation: The Role of Leadership and Basic Needs Satisfaction'', **Review of Public Personnel Administration**, 34, 153-173.

Vandenabeele, W., Nina, V. L. (2015). ''Motivating Employees Using Public Service'', Ed. by: James L. Perry and Robert K. Christensen, In **Handbook of Public Administration**, 3rd Edition, Jossey-Bass, 353-365.

Werner, İ. (1993). **Liderlik ve Yönetim**, Çev.: Vedat Üner, İstanbul, Rota Yayınları.

Wrıght, B. E., Hassan, S., Park, J. (2016). ''Does a Public Service Ethic Encourage Ethical Behaviour? Public Service Motivation, Ethical Leadership and The Willingness to Report Ethical Problems'', **Public Administration**, 94/3, 647-663.

Wright, B. E., Moynihan, D. P., Pandey, S. K. (2012). ''Pulling The Levers: Transformational Leadership, Public Service Motivation, and Mission Valence'', **Public Administration Review**, 72, 206-215.

Yukl, G. A. (1989). ''Managerial Leadership: A Review of Theory and Research'', **Yearly Review of Management**, 15, 25l-289.

Yukl, G. A. (2002). **Leadership in Organizations**, 5th Edition, New Jersey, Prentice Hall, Upper Saddle River.

BİR AFET POLİTİKASI OLARAK HÜKÜMETLERİN COVİD-19 ÖNLEMLERİNİN MEŞRUİYETİ ÜZERİNE BİR TARTIŞMA

Ali Utku ŞAHİN[1]
Levent BÖRKLÜOĞLU[2]
İhsan EKEN[3]

ÖZET

2019 yılının son aylarında Çin'de ortaya çıkarak kısa sürede tüm dünyayı etkisi altına alan Covid-19 salgını, küresel ölçekte toplumsal faaliyetlerde yarattığı tahribatla bir afet niteliği taşımaktadır. 21. yüzyılın ilk küresel salgını olma özelliğini taşıyan bu salgın, tüm dünya ülkelerini yurttaşlarının bir takım temel hak ve özgürlüklerini kısıtlamasına kadar varacak sert önlemler almak zorunda bırakmıştır. Afet politikalarının gündelik hayatın içindeki radikal bir uygulaması olarak da yorumlanabilecek bu önlemler, aşının geliştirilerek küresel ölçekte kullanıma başlanmasıyla farklı bir yöne evrilmiş; toplumlar aşılılar ve aşısızlar veya aşı karşıtları olarak ayrışmaya başlamıştır. Hâli hazırda bazı hükümetlerin aşı karşıtlarına yahut türlü sebeplerden aşı olmaya mesafeli yaklaşanlara yönelik başvurduğu söylemlerin ve hayata geçirdiği uygulamaların mevcut ayrışmayı daha da derinleştirdiği söylenebilir. Başta kamusal alanlara karışmanın önüne geçilmesi, seyahat özgürlüğünün sınırlandırılması veya yasaklanması olmak üzere, aşısız bireylerin yurttaşlık statülerinin tartışmaya açılmasına kadar bir dizi eylem ve söylem salgınla etkin mücadele adına iktidarların tereddüt etmeden başvurduğu siyasal enstrümanlar durumuna gelmiştir. Yönetimlerin otoriterleşme eğilimlerini açığa çıkarma, meşrulaştırma ve tahkim edebilme fırsatının doğmasına dönük endişeler ile genel halk sağlığının korunması hususundaki hassasiyetler arasında tercihen ortaya çıkan söz konusu sıkışmışlık hâli çalışmanın da çıkış noktasını tayin etmiştir. Bu doğrultuda bir afet politikası olarak Covid-19 ile mücadele kapsamında aşı kullanımını teşvik etme ve yaygınlaştırma adına siyasal iktidarların, aşı olmayı kabul etmeyen ya da aşı olmaya tereddütle yaklaşan yurttaşların anayasa ile teminat altına alınmış temel hak ve hürriyetlerini askıya alma yönünde ortaya koydukları irade değerlendirilecektir. Söz konusu iradenin yasallık zemini oluşturulsa bile meşruiyet temelinin ne ölçüde kuvvetli olduğu sorusuna dönük yanıt arama çabası ise yine bu çalışmanın temel amacını teşkil etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Covid-19, Afet Politikası, Aşılama, Meşruiyet, Temel Hak ve Özgürlükler

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, Acil Yardım ve Afet Yönetimi Bölümü, aliutkusahin@gmail.com, ORCID No: 0000-0002-1962-0192
[2] Dr. Öğr. Üyesi, Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, leventborkluoglu@osmaniye.edu.tr, ORCID No: 0000-0001-6607-3999
[3] Dr., Diyarbakır İl Sağlık Müdürlüğü, mehmetihsaneken.021@gmail.com, ORCID No: 0000-0001-9429-9872

A DISCUSSION ON THE LEGITIMACY OF GOVERNMENTS' COVID-19 MEASURES AS A DISASTER POLICY

ABSTRACT

The coronavirus pandemic, which emerged in China in the last months of 2019 and affected the whole world in a short time, can be defined as a disaster due to the disruption it caused in social activities on a global scale. This pandemic, which is the first pandemic of the 21st century, has compelled all countries to take drastic measures to restrict the fundamental rights and freedoms of their citizens. These measures, which can also be defined as a radical application of disaster policies, have evolved in a different direction with the development of the vaccine and its use on a global scale. As a result, societies began to divide into vaccinated and unvaccinated people or antivaccinists. It can be said that the rhetoric and practices implemented by some governments against those who are against vaccination or those who are distant to vaccination for various reasons deepen this segregation. A series of actions and discourses, especially preventing interference in public spaces, limiting or banning the freedom of travel, and opening up the citizenship status of unvaccinated individuals for discussion, have become political instruments that governments have taken into force without hesitation to effectively fight the pandemic. The aforementioned state of being stuck between the concerns about revealing, legitimizing, and consolidating the authoritarian tendencies of the administrations and the sensitivities about the protection of general public health, determined the starting point of the study. In this regard, the decree of the political powers to suspend the fundamental rights and freedoms guaranteed by the constitution of the citizens who do not accept to be vaccinated or who are hesitant to be vaccinated will be evaluated to encourage and expand the use of vaccines within the scope of the fight against Covid-19 as a disaster policy. Even if the legal basis of the decree is established, the attempt to find an answer to the question of how strong the legitimacy basis of the decree constitutes the main purpose of this study.

Keywords: Covid-19, Disaster Policy, Vaccination, Legitimacy, Fundamental Rights and Freedoms

1. COVİD-19'UN AFETSELLİĞİ

Tarih boyunca ve muhtemelen tarih öncesi dönemlerde dahi, içerisinde bulunduğumuz gezegenin doğal dengesinden kaynaklanan olaylar meydana gelerek, süregelen yaşamsal faaliyetler üzerinde çeşitli etkilere neden olmuşlardır. Tarihsel süreç içerisinde meydana gelen bu olayların anlaşılması, yorumlanması ve "afet" ismiyle kavramsallaştırılması aşamalarında toplumların, afetleri "Tanrı işi" olarak doğaüstü bir biçimde açıkladığı, "doğa işi" olarak doğal güçlerle açıkladığı ve "insan ve toplum işi" olarak sosyal faaliyetlerle açıkladığı üç temel yaklaşımın var olduğu kabul edilmektedir (Güvel, 2001, s. 14) (İnmez, 2011, s. 190). Birbirleriyle çeliştiği varsayılsa veya kabul edilse dahi bu üç yaklaşım, aynı zamanda afetlerin algılanması ve anlaşılmasına yönelik değişim sürecini de simgelemektedir. Bugünün dünyasında da afetlerle ilgili anlayış ve kavramsallaştırma süreci değişmeye devam etmektedir.

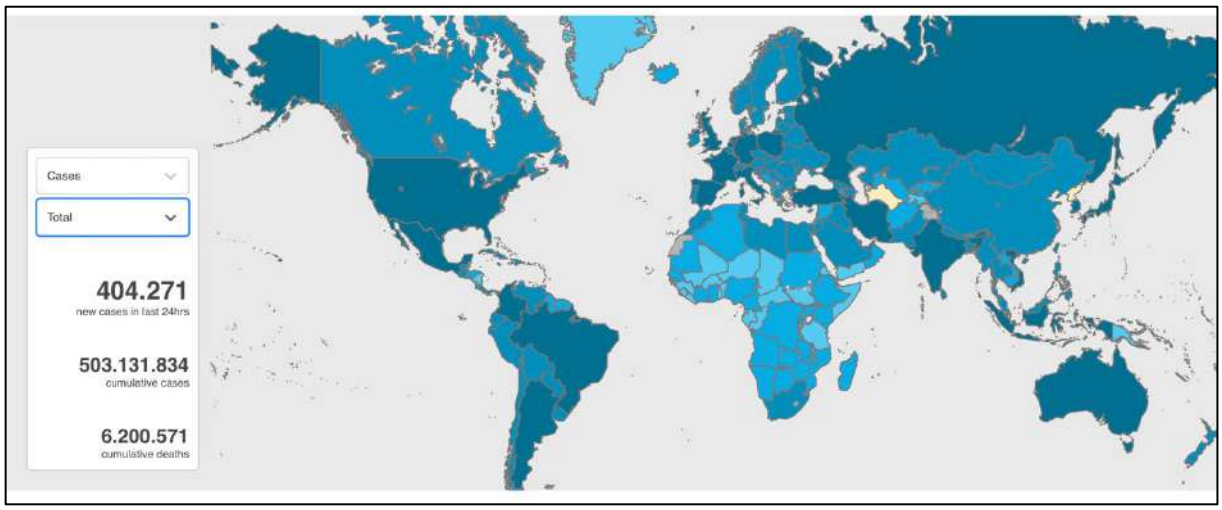
Ancak bu değişim süreci, önceki değişim sürecinden farklı olarak, modern ve modern ötesi bir dünya etrafında biçimlenmektedir. Bugünün toplumlarının, "afet" ismiyle kavramsallaştırılan olayların hem kaynaklarının değiştiği ve çeşitlendiği hem de etkilerinin toplumsal yapılar tarafından daha fazla hissedildiği bir döneme tanık olduğu bu değişim süreci, afetlerin küreselliğiyle de ilgilidir. Günümüz dünyasında riskler ve bu risklere bağlı afetler, eskiden olduğu gibi belirli bir coğrafyada belirli koşullar altında ortaya çıkmaktayken; etkileri ortaya çıktıkları coğrafyayla sınırlı kalmamakta, küreselleşen dünyanın bir sonucu olarak tüm dünya coğrafyasını çeşitli ölçülerde yayılmaktadır. Bu duruma, 1986 yılında meydana gelen Çernobil ve 2011 yılında meydana gelen Fukuşima Nükleer Kazaları örnek olarak verilebileceği gibi; özellikle 2000'li yılların başından beri çeşitli coğrafyalarda yoğunlaşan biyolojik tehditlerle salgın hastalıklar ve bugün tüm dünyayı etkisi altına almış bulunan Covid-19 salgını örnek olarak gösterilebilecektir.

Evrensel afet yönetimi literatürü, afet ve afet yönetimi kavramları için çokça tanım ve açıklamayı bünyesinde barındırmaktadır. Örneğin Drabek (2007, s. 4) afet kavramını, toplumun şiddetli bir biçimde kayba uğradığı ve toplumsal kaynakların kullanılamadığı olaylar olarak tanımlamaktadır. Pelling'e göre (2003, s. 5) ise afet, tehlikelerin ve zarar görebilirliklerin çakışması sonucunda ortaya çıkmaktadır. Tierney (1989, s. 11-39) (Karancı, 2005, s. 93) afetleri, "belirli bir coğrafi bölgede, nispeten aniden ortaya çıkan ve kolektif stres yaratan, belli ölçüde kayıp yaşanan ve toplumun yaşantısını sekteye uğratan olaylar" olarak tanımlarken; Bolin (1989, s. 61-85) (Karancı, 2005, s. 93) ise afetleri belirli aralıklarla toplum yaşantısını engelleyen ve stres yaşatan çevresel olaylar olarak ele almaktadır.

Twigg (2015, s. 2), afet kavramını; tehlikelerin doğası ve bu tehlikelerin zararlarına olan maruziyet ile bu maruziyet altında bulunan insanlar ve varlıkların zarar görebilirliği ve bunların olası tehlikeyi azaltma veya olası tehlikeyle başa çıkabilme kapasitelerinin bir araya gelmesinin sonucu olarak açıklamakta; Birleşmiş Milletler (United Nations International Strategy For Disaster Reduction (UNISDR), 2009, s. 9) ise, insanlar için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen ve etkilenen topluluğun kendi imkân ve kaynaklarını kullanarak üstesinden gelemeyeceği doğal, teknolojik veya insan kökenli olayların doğurduğu sonuçlar şeklinde tanımlanmaktadır. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (2022) da benzer bir tanım yaparak afet kavramını "Toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan, etkilenen toplumun baş etme kapasitesinin yeterli olmadığı doğa, teknoloji veya insan kaynaklı olay. Afet bir olayın kendisi değil, doğurduğu sonuçtur." şeklinde tanımlamaktadır.

Afet kavramına ilişkin tanımlar çoğaltılabilecek olmakla birlikte örneklenen tanımların ortak vurgusu dikkate alındığında afet kavramının; bir olayın veya tehlikenin kendisini değil sonucunu tanımlayan bir kavram olduğu görülmektedir. Bir başka ifadeyle afet kavramı; tehlikeye maruz değerlerin, risk meydana geldikten sonra ortaya çıkan kayıplarının yarattığı "durum"un ifadesi olarak da tanımlanabilir. Bu bakımdan afet, geçmişi ve olmuşu simgeleyen bir kavram olarak değerlendirilmektedir.

Bu çalışmanın odak noktasını oluşturan Covid-19 salgını da 2019 yılının Aralık ayında Çin'de başlamış, kısa bir süre içerisinde yayılarak tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Bir olayın afet olarak tanımlanmasına neden olabilecek tüm özellikleri taşıyan Covid-19, Dünya Sağlık Örgütü tarafından 11 Mart 2020'de "pandemi" olarak tanımlanmıştır (Dünya Sağlık Örgütü, 2020). Dünya Sağlık Örgütü'nün bu tanımlaması sonrasında, yakın tarihte görülmemiş ölçüde tedbirler ulus devletler tarafından uygulanmaya başlanmıştır (Harita 1).



Harita 1. 20.04.2022 itibariyle Dünya Genelinde Covid-19 Vaka Dağılımı

Kaynak: (Dünya Sağlık Örgütü, 2022a)

Bu tedbirler arasında, yurt içi ve yurt dışı seyahat kısıtlamaları, sıkı karantina ve izolasyon önlemleri, sokağa çıkma yasakları, yüz yüze eğitimin durdurulması, sosyal mesafenin sağlanamayacağı (kafe, sinema, kuaför vb. yerlerde) faaliyetlerin durdurulması, insanların bir araya gelmesine neden olan etkinliklerin iptal edilmesi gibi önlemler yer almaktadır. Ayrıca küresel ölçekte faaliyet gösteren birçok işletme de ofislerini kapatarak uzaktan çalışmaya geçmiştir (Evren, 2020).

Ulus devletler tarafından alınan bu tedbirler, ulusal afet politikalarının ve stratejilerinin birer uygulaması olarak da yorumlanabilecektir. Ancak, bir sonraki alt başlıkta açıklandığı üzere, öngörülebilir afetlere karşı alınan önlemlerle karşılaştırıldığında aşırı olarak nitelenebilecek bu tedbirler, meydana gelen afetin niteliğine bağlı olarak hayata geçirilen uygulamaları simgelemektedir.

2. AFET POLİTİKALARI VE COVİD-19

Bir ülkedeki kamu politikaları havuzunun önemi bir bileşeni olan ulusal afet politikalarının belirlenmesinde, ülkenin afetselliği gibi, dikkate alınması gereken bazı faktörler bulunmaktadır. Carter (2008, s. 26-28) bu faktörleri; afet riskinin veya tehdidinin tam ve doğru bir biçimde tespit edilmesi; afetin gerçekleşmesi durumunda ortaya çıkabilecek potansiyel sonuçların belirlenmesi; uygun veya kullanılabilir kaynakların değerlendirilmesi; hazırlık, müdahale ve iyileşme aşamalarını yürütecek organizasyonel düzenin kurulması; afet politikalarının diğer ulusal politikalarla olan karşılıklı ilişkisinin tanımlanması ve ülkenin özelliklerine göre dikkate alınması gereken diğer faktörler şeklinde tanımlamaktadır.

Carter'ın tanımladığı faktörler arasında, belki de en önemlisinin afet riski veya tehdidinin tam ve doğru bir biçimde tespit edilmesi olduğu iddia edilebilecektir. Şöyle ki, belirli bir coğrafyada varlığı tespit edilen afet riski, riskin hesaplanabilir karakterinden de hareketle, risk gerçekleştiğinde doğurabileceği sonuçların öngörülebilmesi anlamına gelmektedir. Örneğin, deprem riskinin bulunduğu bir bölgede meydana gelebilecek bir depremin aletsel büyüklüğü ve şiddetiyle birlikte, yer yüzeyinde yaratabileceği hasarın boyutları da çeşitli bilimsel hesaplamalarla öngörülebilir niteliktedir. Sel, çığ, yangın gibi birçok afet türü için de

geçerli olan bu öngörülebilirlik, ne zaman meydana geleceği bilinemeyen afetlere karşı gerekli bazı tedbirlerin de alınabilmesine olanak sağlamaktadır.

Epidemiyolojik olarak pandemi yeni bir hastalığın küresel ölçekte yayılımı (Healthdirect, 2022) anlamına gelmektedir. Tanımından da anlaşılabileceği üzere herhangi bir yerde aniden ortaya çıkarak küresel ölçekte hızlı bir şekilde yayılmaya başlayan yeni bir hastalık için, diğer afet türlerinde olduğu gibi bir öngörülebilirlikten bahsetmek olanaklı olmayacaktır. Bu nedenle söz konusu afet salgın hastalık olduğunda, afetin karakteristiği nedeniyle bahse konu öngörülebilirlik ve buna bağlı önlem alma yaklaşımı ortadan kalkarak, doğrudan müdahale ve kriz yönetimi aşamasına geçilmekte; kriz yönetimi aşamasında alınan çeşitli tedbirlerle salgın hastalığın toplum içerisinde yayılması önlenmeye çalışılmaktadır. Bu önlemler arasında önceki alt başlıkta örneklenen sosyal ve ekonomik yaşamın kısıtlanması veya durdurulmasıyla birlikte, kitlesel aşılama çalışmaları da yer almaktadır.

Dünya Sağlık Örgütü'ne (2022b) göre aşı, bulaşıcı salgın hastalıkların önlenmesi ve kontrol edilmesinde kritik öneme sahiptir. Nitekim, Covid-19 salgınının başlamasıyla birlikte küresel çapta hız kazanan aşı geliştirme çalışmaları sonucunda geliştirilen aşılar küresel ölçekte kullanıma sunulmuş ve aşıların geliştirilmesine kadar ulusal ölçeklerde uygulanan salgın yönetim politikalarına yoğun aşılama çalışmaları da eklenmiştir.

Örneğin, Dünya Sağlık Örgütü tarafından hazırlanan Covid-19 Stratejik Hazırlık ve Müdahale Planına (2021, s. 12) göre, pandeminin sonunu getirmek ancak tüm ülkelerin stratejik kamu sağlığı hedeflerine ulaşmasıyla mümkün olabilecek; bu amaçla tüm ülkelerin aşılama dahil ellerindeki tüm imkanları seferber etmesi gerekecektir. Bu bağlamda Dünya Sağlık Örgütü (2021, s. 14) aşıların kullanımı yaygınlaşana kadar; hastalığın izlenmesini, vakaların izolasyonu ve tedavisini, kamu sağlığı önlemlerinin ve sosyal önlemlerin uygulanmasını önermektedir.

Benzer şekilde Amerika Birleşik Devletleri İç Güvenlik Konseyi (Homeland Security Council) tarafından hazırlanan Pandemik İnfluenza için Ulusal Strateji Uygulama Planına (2006, s. 107) göre de salgınların önlenmesinde temel stratejinin aşılama olduğu ifade edilmektedir. Ancak her salgın döneminde, salgına sebep olan patojene karşı aşı geliştirilememiş olabileceğinden hareketle Amerika Birleşik Devletleri Sağlık Bakanlığı (2005, s. S4-19) sosyal mesafe, maske kullanımı, toplu etkinliklerden kaçınılması ve kişisel hijyen gibi; Covid-19 salgınında da sıklıkla uygulanması teşvik edilen önlemlerin hayata geçirilmesini önermektedir.

Bilindiği üzere Covid-19 salgını, dünyanın tarihte gördüğü ilk salgın olmadığı gibi, muhtemelen son salgın da olmayacaktır. Bu bağlamda, küresel ölçekte sağlık alanında otorite kabul edilen Dünya Sağlık Örgütü gibi birçok uluslararası kuruluşla birlikte, birçok tıp insanının da uygulanmasını tavsiye ettiği başta aşılama olmak üzere karantina, izolasyon vb. önlemler, geçmiş dönemlerdeki salgınlarda da o dönemin bilimsel ve teknolojik imkanları dahilinde uygulanmıştır. Ancak, geçmiş dönemde olduğu gibi günümüzde yaşanan Covid-19 sürecinde de küresel çapta uygulanan bu önlemler, bu defa, önlemlerin meşruiyeti ve temel hak ver özgürlükler anlamında küresel tartışmalara da yol açmışlardır. Öyle ki, bir sonraki alt başlıkta ifade edildiği üzere, özellikle aşılama konusunda iktidar sahiplerinin bireylere gösterdiği sert tutum ve uygulamakla tehdit ettikleri zorlayıcı yaptırımlar, temel hak ve özgürlükler ekseninde ortaya çıkan meşruiyet tartışmalarının da alt yapısını oluşturmuştur.

3. MEŞRUİYET KAVRAMI VE SİYASİ OTORİTE İLE İLİŞKİSİ

Bir siyasi iktidarın otorite olarak kabul edilmesi varlığının ve hayata geçirmiş olduğu uygulamaların ne ölçüde meşru olduğuyla doğrudan ilintilidir. Burada belirleyici olan husus yönetilenlerin rızasıdır. İktidarın uyulmasını istediği kuralların yönetilenlerce tartışma konusu hâline getirilmeden kabul edilmesi ve buna gönüllü olarak riayet edilmesi söz konusu düzenlemelerin toplum tarafından meşru olarak görüldüğünün kanıtı olarak sunulabilir. Dolayısıyla siyasi iktidarın kendisini diğer iktidar türlerinden ayıran en belirgin özelliklerden olan gerektiği zaman zora başvurma tekelini elinde bulundurması varlığının ispatı olsa da kalıcılığının teminatı olamaz.

Siyasi iktidarların uygulamalarının meşruluğu meselesinin genel olarak bu uygulamaların kanuna uygun olup olmadığıyla birlikte ele alınması hatalı çıkarımlara varılmasını beraberinde getirebilir. Meşruiyet olgusunun sınırlarını yalnızca hukuki düzenlemelerle belirlemek eksik bir yaklaşımın konusu olacaktır. Zira siyasi otoritenin eylemleri pozitif hukuk açısından meşruluk arz etse de ilgili eylemler yönetilenler nezdinde meşru bir karşılık bulamayabilir.

Bir eylemin hukuki olması adından da anlaşılacağı üzere o eylemin hukuka uygun olduğunu ifade eder. İktidar sahipleri toplumu ilgilendiren kararlar alırken kanunlara uygun hareket edebilirler ya da uygulamaya koymayı düşündükleri kararlar için yapacakları düzenlemelerle uygun hukuki zeminleri yaratabilirler. Fakat buna rağmen halkın çoğunluğu veya bir kısmı bu kararları tanımayabilir veya meşru olduğuna inanmayabilir (Gönenç, 2001, s. 134).

Dolayısıyla bir politik rejimin meşruluğu yalnızca o rejimin - başta anayasa olmak üzere - kanuni metinlere uygunluğuna dayanmadığı gibi bir siyaset adamının meşruluğu da açıklamalarına ya da politik faaliyetlerinin yasallığına dayanmaz. Zira meşruluk olgusunun politik bir mana taşıması için buna uygun bir ilişkisel temelin atılması gerekir. Bu açıdan değerlendirildiğinde meşruluk toplumu meydana getiren bireylerin, grupların veya bir bütün olarak halkın; siyasal liderlerin ve rejimlerin uygulamış oldukları politikalara atfettiği bir özelliktir. Bu nedenledir ki kanuni zeminde gerçekleşse dahi bir siyasal eylemin meşruluğunun esas belirleyicisi halkın vermiş olduğu destektir (Vergin, 2008, s. 45).

Weber, Lipset, Linz gibi isimlerin otoritenin veya otoritenin eylemlerinin meşruluğuna dair yaklaşımlarında "inanç" faktörü merkezde yer alır. Eğer toplum ilgili eylemin, davranışın veya düzenlemenin kendisi için iyi olduğuna inanıyorsa burada bir meşruiyetten söz edilebilir. Yani bir başka deyişle otorite ortaya koyduğu eylem veya davranışın meşruluğunu sağlayabilmek için halkı kendileri için iyi bir şey yaptıklarına inandırması gerekir (Linz, 1978, s. 18) (Diamond & Lipset, 1995, s. 747).

Özetlenecek olursa yasallık olgusu meşruluğun ön şartlarından bir tanesi olmakla birlikte yeter şartı değildir. Bu noktada iktidarın kaynağı kadar o iktidarın nasıl kullanıldığı da meşruiyetin sağlanması adına büyük önem arz etmektedir. Modern dünyada yöneten-yönetilen ilişkisi karşılıklı bir etkileşim sürecini bünyesinde barındırmaktadır. Hâl böyle iken siyasal iktidarın tek taraflı iradesiyle hayata geçen emir ve yasaklar - her ne kadar pozitif bir motivasyonla hareket edilse de - toplumda bire bir karşılığını bulamayabilir.

Söz konusu perspektifinden incelendiğinde Covid-19 salgını sürecinde başta Batı ülkeleri olmak üzere dünya genelindeki siyasal iktidarların, siyasi liderlerin salgının sona ermesine yönelik uygulamaya koydukları/koymayı düşündükleri tedbirlerin boyutu, bu tedbirlere uymayanlara yönelik tutumlarını ifade eden açıklamaları meşruiyet meselesinin yeniden gündeme taşınmasına yol açmıştır. Pandemiyi nihayete erdirmek adına da olsa

hükümetler tarafından bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin kabul edilebilecek seviyelerin üzerinden bir ölçüde kısıtlamaya gidilmesi toplumların belli kesimlerinde ciddi rahatsızlıklara sebep olmuştur. Bu doğrultuda iktidarların kamu sağlığını tesis etme ve koruma iradesi, kişilerin gündelik hayatlarının akışını aksatmama sorumluluğunun önüne geçmiştir.

4. SİYASİ İKTİDARLARIN COVID-19 YAPTIRIM ÖRNEKLERİ VE ORTAYA ÇIKAN TEPKİLER

Politik erk sahipleri ile toplumun bir bölümü arasındaki Covid-19 yaptırımlarına dönük gerilimlerin yoğunlaştığı noktanın genel olarak aşı konusu olduğu söylenebilir. Aşı olmayı reddeden kesimlerin bu tercihlerinden ötürü hükümetlerin devreye soktuğu bir takım yaptırımlara maruz kalmaları bazı huzursuzlukların da önünü açmıştır. Şunu da belirtmek gerekir ki bahsi geçen grupların aşı olmama gerekçeleri birbirinden farklı olduğu için homojen bir yapıdan da bahsedilememektedir. Din, gelenek vb. kültürel sebeplerle aşıya doğrudan karşı çıkanlar, çok kısa sürede piyasaya sürülmesi sebebiyle aşıların mevcut hastalığı yenmede başarılı olacağını düşünmeyenler, vücutlarında ileriki dönemlerde başka komplikasyonlara yol açabileceği endişesiyle soğuk bakanlar, çeşitli komplo teorileri üzerinden (insanlığın sonunu getirmek, dünyayı ele geçirmek vb.) karşıtlığını konumlandıranlar o veya bu şekilde farklı ülkelerde hükümetlerin devreye sokmuş oldukları yaptırımlarla yüz yüze gelmişlerdir.

2021 yılının Ağustos ayında ABD Savunma Bakanı Lloyd Austin, ordu içindeki tüm askeri birliklere en geç Eylül ayının ortasına kadar aşının zorunlu tutulmasına dair düzenlemeyi ABD Başkanı Joe Biden'ın onayına sunacağını açıklamış (Anadolu Ajansı, 2021a) fakat sayısı çok fazla olmasa da belli bir dirençle karşılaşmıştır. Örneğin deniz kuvvetlerine ve deniz piyadelerine aşılarını tamamlaması adına 28 Kasım 2021 tarihine kadar verilen sürenin dolmasına rağmen 11.970 askerin aşı olmayı reddettiği ortaya çıkmıştır. Bunlardan 3.851 adedi dini gerekçelerle aşıdan muaf tutulmak istediklerini beyan etmiştir. Son aşılanma tarihi 2 Kasım 2021 olarak belirlenen hava kuvvetlerinde ise 9.800 asker aşı olmamış olup bu sayı tüm hava kuvvetlerinin %3'üne denk gelmektedir. Kara kuvvetlerinde ise personelin %5'ine karşılık gelen 42.500 asker aşı olmayı kabul etmemiştir (Anadolu Ajansı, 2021b).

Konunun yaptırım boyutuna bakıldığında ABD Kara Kuvvetleri Komutanlığı 3 Şubat 2022 tarihinde yapmış olduğu açıklamayla aşı olmayı reddeden muvazzaf askerlerin ve aynı zamanda harp okulu öğrencilerinin silahlı kuvvetlerden ihraç edileceğini duyurmuştur. Ayrıca 26 Ocak 2022 tarihi itibariyle de aşı emrini reddeden altı komutanı görevden almış, 3073 askere kınama cezası vermiştir (Birgün, 2022). Yaptırıma konu olan askeri personel ve öğrenciler Covid-19 testi, maske gibi önlemlere karşı makul yaklaşmakla birlikte aşı olmayı kabul etmedikleri için eğitim ve çalışma gibi en temel anayasal haklardan mahrum bırakılma tehlikesiyle karşı karşıya kalmıştır.

Fransa'da ise Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron 2022 yılının hemen başlarında "aşı olmayanların hayatlarını zorlaştırmak istediğini" açıklayarak aşı olmayanlara yönelik keskin bir çıkışta bulunmuştur. Buna göre Macron, sunacakları yasa tasarısıyla aşı olmayı kabul etmeyenlerin -başta kafe, restoran, müze, tiyatro, sinema gibi yerlere girişlerin yasaklanması olmak üzere- "sosyal hayattaki faaliyetlere erişimlerini mümkün olduğunca kısıtlayarak" söz konusu kişileri aşı olmaya teşvik edeceklerini ifade etmiştir (BBC Türkçe, 2022a). Macron'un bu açıklamaları üzerine ülkede yaşayan emekli bir Fransız olan Didier Lalande, cumhurbaşkanının sözlerini ayrımcılık ve vatandaşlığın sorgulanması olarak nitelendirerek adli makamlara suç duyurusunda bulunmuştur (Diken, 2022). Burada da aşı yaptırmak

istemeyenlere dönük sert tutumlar bu kişileri kamusal alanlara dâhil etmemeyi gündeme getirecek kadar sivrilmiştir.

Aşı olmayan yahut olmayı reddeden yurttaşlarına yönelik düşündüğü sert yaptırımlarla dikkat çeken başka bir emredici irade İtalya'da kendisini göstermiştir. İtalyan hükümeti 2022 başlarında "süper yeşil pasaport" isimli bir uygulama başlatmıştır. Buna göre kafe, restoran, otel, müze, sinema, toplu taşıma gibi kamusal alanlara vatandaşların kabul edilmesinin şartı süper yeşil pasaporta sahip olmaları olarak belirlenmiştir. Söz konusu pasaport sadece aşı yaptıranlara veya Covid geçirenlere verilmektedir. Dikkat çekici bir başka husus ise yetkili makamların Covid testi sonuçlarını kabul etmemesi olmuştur (BBC Türkçe, 2022b).

Bir diğer Avrupa ülkesi Avusturya'da 2021 yılının Kasım ayında Covid vakalarında görülen artış sebebiyle iki milyon aşısız veya bir doz aşı olan Avusturyalı'nın on gün boyunca sokağa çıkması -gıda alışverişi ve işe gitmeler haricinde- tamamen yasaklanmıştır. Ayrıca bu kişilerin restoran, kuaför ve sinemalara girişi pandemi süresince tamamen yasak olmuştur (BBC Türkçe, 2021). Bununla da yetinmeyen hükümet 2022 yılının Şubat ayında ülke sınırları içerisinde yaşayan ve 18 yaşından büyük olan tüm yetişkinlere aşı olmayı zorunlu hâle getirmiştir. Düzenlemeye göre istisna tanınacak olan gruplar hamileler ve sağlık sorunları sebebiyle aşı olamayacak olan gruplar şeklinde belirlenmiştir. Mart ayının ortasından itibaren ise yurttaşların kurala uyup uymadıklarını kontrol edileceği, aşı olmayı reddedenlere 600-3600 Euro arasında değişen para cezaları verileceği açıklanmıştır (Deutsche Welle, 2022). Aşı zorunluluğuna dönük düzenlemelerden en radikal olanlardan birisi Lâtin Amerika ülkesi Ekvador'da uygulamaya konulmuş, buna göre 2021 yılının Aralık ayından başlamak üzere ülkede 5 yaş ve üzerindeki herkesin aşı olması zorunlu kılınmıştır. Bunun dışında Tacikistan ve Türkmenistan ile Pasifik Okyanusu'ndaki ada ülkesi Mikronezya ise 2021 Temmuz ayından bu yana 18 yaşından itibaren yetişkinlere aşı olma zorunluluğunu getirmiştir (Deutsche Welle, 2022).

Orta Avrupa'nın otoriter yönetimlerinden birisi olarak tanımlanabilecek Macaristan hükümeti aşı yaptıranlar için "bağışıklık kartı" uygulamasını başlatmış, bu karta sahip olmayan kişilerin restoran, otel, sinema, müze gibi kapalı alanlara girişini yasaklamıştır. Bu uygulama henüz aşı olma imkânına ulaşamayanların yanı sıra aşı olmayı kabul etmeyenlerin de dışlanması anlamına geldiği yönünde eleştirilere muhatap olmuştur (Euronews, 2021). Buna ilaveten Başbakan Viktor Orban, ülkedeki tüm sağlık çalışanları için aşı olmayı zorunlu hâle getirmiş, aşı olmayı kabul etmeyenlerin ise sağlık sektöründe çalışmalarına izin verilmeyeceğini ifade etmiştir (Habertürk, 2021).

Virüsün yaygınlaşmasını takiben aşı zorunluluğu ve buna dair getirilecek yaptırımlar meselesi Almanya'nın da gündemine gelmiştir. Bu doğrultuda Bavyera Eyaleti Başbakanı ve Hristiyan Sosyal Birlik Partisi (CSU) Başkanı Marcus Söder "aşı yoksa özgürlük de yok" diyerek tavrını net bir biçimde ortaya koymuştur. Yine ülkedeki sağlık otoriteleri tarafından aşısızların toplum sağlığını tehdit ettikleri gerekçe gösterilerek sosyal hayatın var olduğu tüm alanlardan tecrit edilmeleri gerekliliği güçlü bir biçimde vurgulanmıştır (Amerika'nın Sesi, 2021).

Toparlamak gerekirse mevcut örneklerden yola çıkıldığında toplum sağlığı ile bireye dair temel hak ve özgürlüklerin korunması arasındaki dengede ağırlık merkezinin hükümetlerin inisiyatifleri dâhilinde dolaşıma sokulan pek çok zorlayıcı yaptırımla toplum sağlığını muhafaza etme arzusuna doğru kaydığı söylenebilir. Bu bağlamda türlü sebeplerden aşı olmayı reddeden veya aşıya şüpheyle bakan vatandaşlar seyahat, çalışma, kamusal hayatın içine dâhil olma gibi pek çok temel hak ve özgürlüğünü kaybetme riskiyle yüz yüze gelmiş; alınan kararlar doğrultusunda gerçekleştirilen uygulamaların toplumun bu kesimleri nezdindeki meşruluğunun sakatlanma tehlikesi baş göstermiştir. Genel anlamda aşı olmayı sağlık açısından bir zorunluluk

sayarak kabul edenlerin büyük çoğunlukta olmasının da hükümetlerin hareket alanını yaptırımlara başvurma anlamında daha da genişlettiği düşünülebilir.

5. SONUÇ

2019 yılının son aylarında Çin'de ortaya çıkarak kısa sürede tüm dünyayı etkisi altına alan Covid-19 pandemisi aynı zamanda 21. yüzyılın ilk küresel boyutta salgını olma özelliğini de taşımaktadır. Dünya Sağlık Örgütü'nün Mart 2020 itibariyle pandemi olarak ilan ettiği Covid-19, küresel ölçekte sosyal, ekonomik, tıbbi ve psikolojik bir yıkıma neden olmuştur. Başta Dünya Sağlık Örgütü olmak üzere, dünya genelindeki tüm tıp otoritelerinin ifade ettiği üzere aşı, salgın bir hastalığı kontrol altına almanın en güvenilir yolu olmakla birlikte; hastalığa neden olan patojenin özelliğine göre de sosyal mesafe, temizlik vb. önlemlerin uygulanması da hastalığın insanlar arasındaki dolaşımının sınırlanmasına yardımcı olmaktadır. Bu nedenle ulus devletler, özellikle Covid-19'a karşı aşı geliştirme çalışmaları tamamlanarak kitlesel aşılama uygulamalarının başlamasına kadar sosyal yaşamı kısıtlayıcı çeşitli tedbirleri uygulamaya sokmuşlar; bulunan aşıların kullanıma başlanmasıyla da kitlesel aşılama programlarını zorlayıcı tedbirlerin eşliğinde uygulamaya başlamışlardır.

Önceki alt başlıklarda da açıklandığı üzere, özellikle aşılama politikalarına dönük sert ve zorlayıcı tedbirler, kamu sağlığının korunmasıyla temel hak ve özgürlükler ilişkisinde meşruiyet tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Öyle ki, çeşitli sebeplerle aşı olmayı reddedenlerin insan ve vatandaş olmalarından doğan temel hak ve özgürlüklerinin aşırı bir biçimde kısıtlanması birçok ülkede tepkiyle karşılanmıştır.

Küresel ölçekte hükümetlerin, tıp otoritelerinin de tavsiyelerine uyarak, kamu sağlığını korumak adına kitlesel aşılama programlarını uygulamaya sokmaları elbette ki anlaşılabilir bir durumu işaret etmektedir. Ancak bu programların uygulanması esnasında toplumun belirli bir kısmının sırf aşı olmayı reddettikleri için temel hak ve özgürlüklerden mahrum bırakılmasının yarattığı tartışma, muhtemelen gelecekteki salgın hastalıkların yönetiminde de temel tartışma konusu olmaya devam edecektir. Ayrıca, özellikle müreffeh kuzey ve batı ülkelerinin aşı üretimi ve dağıtımında sahip oldukları tekelin küresel ölçekte aşıya erişim konusunda yarattığı eşitsizlikler de kamu sağlığı-temel hak ve özgürlükler tartışmasına yeni bir boyut kazandırmaktadır: Özellikle Afrika ülkelerindeki aşılama oranları, birçok Batı ülkesinden büyük ölçüde geride kalmıştır.

Covid-19 salgınının küresel ölçekte insanlığın karşılaşacağı son salgın olmadığı, tıp otoritelerince sıklıkla vurgulanmaktadır. Bu nedenle, gelecekti küresel salgınlarda daha şiddetli yaşanması muhtemel olan "Kamu sağlığı mı; yoksa temel hak ve özgürlüklerin korunması mı?" tartışmasına küresel ölçekte hazırlanabilmek için, herkesin üzerinde uzlaşarak meşru kılacağı yeni bir küresel salgın yönetimi stratejisine ve bu stratejiyi uygulamaya geçirecek bir yol haritasına ihtiyaç olduğu değerlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD). (2022). *Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü.* Nisan 17, 2022 tarihinde https://www.afad.gov.tr/aciklamali-afet-yonetimi-terimleri-sozlugu adresinden alındı

Amerika'nın Sesi. (2021). *Aşı Olmayana Sosyal Hayat Kısıtlaması Yaygınlaşıyor*. Nisan 22, 2022 tarihinde https://www.amerikaninsesi.com/a/asi-olmayan-sosyal-hayat-kisitlamasi-uygulamasi-yayginlasiyor/5963761.html adresinden alındı

Anadolu Ajansı. (2021a). *Pentagon, Amerikan askerlerine Kovid-19 aşısı zorunluluğu getiriyor*. Nisan 20, 2022 tarihinde https://www.aa.com.tr/tr/dunya/pentagon-amerikan-askerlerine-kovid-19-asisi-zorunlulugu-getiriyor/2329332 adresinden alındı

Anadolu Ajansı. (2021b). *ABD ordusunda 10 binlerce asker Kovid-19 aşısı emrini dinlemiyor*. Nisan 20, 2022 tarihinde https://www.aa.com.tr/tr/dunya/abd-ordusunda-10-binlerce-asker-kovid-19-asisi-emrini-dinlemiyor/2436200 adresinden alındı

BBC Türkçe. (2021). *Covid-19: Rekor vaka görülen Avusturya'da aşısızlara sokağa çıkma kısıtlamaları getirildi*. Nisan 21, 2022 tarihinde https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-59256962 adresinden alındı

BBC Türkçe. (2022a). *Macron: Fransa'da aşısızların hayatını zorlaştıracağım*. Nisan 20, 2022 tarihinde https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-59876121 adresinden alındı

BBC Türkçe. (2022b). *İtalya'da 'aşısızlara mini kapanma': Aşısı olmayanlar otobüslere alınmayacak, futbolcular sahaya çıkamayacak*. Nisan 21, 2022 tarihinde https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-59934669 adresinden alındı

Birgün. (2022). *ABD'de Covid-19 aşısı yaptırma emrini reddeden askerler ordudan ihraç edilecek*. Nisan 20, 2022 tarihinde https://www.birgun.net/haber/abd-de-covid-19-asisi-yaptirma-emrini-reddeden-askerler-ordudan-ihrac-edilecek-375739 adresinden alındı

Bolin, R. (1989). Natural Disasters. R. Gist, & B. Lubin içinde, *Psychosocial Aspects of Disaster* (s. 61-85). New York: John Wiley and Sons.

Carter, W. (2008). *Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook.* Mandaluyong City: Asian Development Bank.

Dünya Sağlık Örgütü. (2020). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*. Nisan 10, 2020 tarihinde https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020 adresinden alındı

Dünya Sağlık Örgütü. (2021). *Covid-19 Strategic Preparedness and Response Plan.* Nisan 15, 2022 tarihinde https://www.who.int/publications/i/item/WHO-WHE-2021.02 adresinden alındı

Dünya Sağlık Örgütü. (2022a). *Covid-19 Situation*. Nisan 20, 2022 tarihinde https://covid19.who.int adresinden alındı

Dünya Sağlık Örgütü. (2022b). *Vaccines and Immunization*. Nisan 15, 2022 tarihinde https://www.who.int/health-topics/vaccines-and-immunization#tab=tab_1 adresinden alındı

Deutsche Welle. (2022). *Avusturya'da aşı zorunluluğu yürürlüğe girdi*. Nisan 21, 2022 tarihinde https://www.dw.com/tr/avusturyada-aşı-zorunluluğu-yürürlüğe-girdi/a-60678322 adresinden alındı

Diamond, L., & Lipset, S. M. (1995). Legitimacy. S. M. Lipset (Dü.) içinde, *The Encyclopedia of Democracy.* Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.

Diken. (2022). *Aşısızlara yönelik söylemleri nedeniyle Macron hakkında suç duyurusu*. Nisan 20, 2022 tarihinde https://www.diken.com.tr/asisizlara-yonelik-soylemleri-nedeniyle-macron-hakkinda-suc-duyurusu/ adresinden alındı

Drabek, T. E. (2007). Sociology, Disasters and Emergency Management: History, Contributions, and Future Agenda. D. A. McEntire içinde, *Disciplines, Disasters and Emergency Management: The Convergence and Divergence of Concepts, Issues and Trends in The Research Literature* (s. 61-74). Illinois: Charles C Thomas Publisher Ltd.

Euronews. (2021). *Macaristan'da aşı yaptıranlar, 'bağışıklık kartı' ile restoran, kafe ve sinemalara dönebilecek*. Nisan 22, 2022 tarihinde https://tr.euronews.com/2021/05/01/macaristan-da-as-yapt-ranlar-bag-s-kl-k-kart-ile-restoran-kafe-ve-sinemalara-donebilecek adresinden alındı

Evren, R. (2020). Covid-19 Pandemi Süreci ve Yönetiminde Dünyadan Örnekler. T. Teke, M. Doğan, & F. Çölkesen (Dü) içinde, *Cocid-19 Pandemisine Bütüncül Yaklaşım* (s. 367-373). Ankara: Akademisyen Kitabevi.

Gönenç, L. (2001). Meşruiyet Kavramı ve Anayasaların Meşruiyeti Problemi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 50*(1), 131-152.

Güvel, A. (2001). *Doğal Afetlerin Politik Ekonomisi: Doğal Riskler ve Afet Planlaması.* İstanbul: İMKB Yayınları.

Habertürk. (2021). *Macaristan'da sağlık çalışanlarına koronavirüs aşısı olma zorunluluğu getirildi*. Nisan 22, 2022 tarihinde https://www.haberturk.com/macaristan-da-saglik-calisanlarina-koronavirus-asisi-olma-zorunlulugu-getirildi-3142099 adresinden alındı

Healthdirect. (2022). *What is a pandemic?* Nisan 16, 2022 tarihinde https://www.healthdirect.gov.au/what-is-a-pandemic adresinden alındı

Homeland Security Council. (2006). *National Pandemic Influenza Plans.* Nisan 17, 2022 tarihinde https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/pdf/pandemic-influenza-implementation.pdf adresinden alındı

İnmez, İ. (2011). Afetlerin Doğallığı Üzerine: Sosyal Bir Olgu Olarak Afetler ve Kırılganlık Sorunu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 66*(4), 185-194.

Karancı, N. (2005). Afetzede Psikolojisi ve Hazırlıklı Olma / Zarar Azaltma Davranışları. M. Kadıoğlu, & E. Özdamar içinde, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri* (s. 93-99). Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1.

Linz, J. J. (1978). Introduction. J. J. Linz, & A. Stepan (Dü) içinde, *The Breakdown of Democratic Regimes.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Pelling, M. (2003). *The Vulnerability of Cities Natural Disasters and Social Resilience.* London: Earthscan Publications.

Tierney, K. J. (1989). The Social and Community Contexts of Disasters. R. Gist, & B. Lubin içinde, *Psychosocial Aspects of Disaster* (s. 11-39). New York: John Wiley and Sons.

Twigg, J. (2015). *Disaster Risk Reduction.* London: Overseas Development Institute.

U.S. Department of Health and Human Services. (2005). *Pandemic Influenza Plans and Strategies.* Nisan 18, 2022 tarihinde https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/pdf/hhspandemicinfluenzaplan.pdf adresinden alındı

United Nations International Strategy For Disaster Reduction (UNISDR). (2009). *Terminology on Disaster Risk Reduction.* Geneva: United Nations International Strategy For Disaster Reduction.

Vergin, N. (2008). *Siyasetin Sosyolojisi Kavramlar Tanımlar Yaklaşımlar.* İstanbul: Doğan Kitap.

BELEDİYE BAŞKANLARININ DOĞRUDAN HALK TARAFINDAN SEÇİLMESİ VE KENTSEL YÖNETİŞİM: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Osman Savaşkan,[1] Berra Zeynep Dodurka[2]

1. GİRİŞ

Belediye başkanlarının, belediye meclisleri yerine doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelmeleri 1990'lı yıllardan itibaren dünya genelinde artan bir eğilim olarak ortaya çıkmıştır. Yerel seçimlere katılımın giderek düşmesi nedeniyle başlayan meşruiyet tartışmaları, karar alma mekanizmalarında yer alan aktörlerin çoğullaşmasının koordinasyon için güçlü kişilere olan gerekliliği artırması belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmeye başlamasının arkasındaki temel motivasyonlar olarak sıralanabilir. Ayrıca, doğrudan seçimin belediye başkanlarının belediye meclislerine hâkim olan kendi siyasi partilerine olan bağımlılıklarının azaltılmasına ve böylelikle neoliberal yönetişim anlayışına da uygun olacak şekilde yerel karar alma mekanizmalarının siyasi süreçlerden olabildiğince arındırılmasına da katkıda bulunacağı dile getirilmiştir (Borraz ve John, 2004). Nitekim bu beklentilere de uygun şekilde örneğin parti aidiyetinin güçlü olduğu İtalya ve İngiltere gibi ülkelerde toplumun geniş kesimlerinin desteğini alarak belediye meclislerinden özerk hareket edebilen bağımsız seçilen belediye başkanlarının sayısı giderek artmıştır (Magnier, 2004; Sweeting, 2017; Vampa, 2016).

Ağırlıklı olarak neoliberal yönetişimle özdeştirilen güçlü belediye başkanlığı olgusunda Türkiye ise bir istisna teşkil etmektedir. Zira, Türkiye'de görece olarak oldukça erken bir tarih olan 1963 yılından itibaren belediye başkanları doğrudan halk tarafından tek dereceli seçimle iş başına gelmektedir. Belediye başkanlarının gerek güvensizlik oyuyla belediye meclislerince gerek merkezi hükümet tarafından sık sık görevden alınmaları verimli iş yapamamalarına ve hızlı bir dönüşüm sürecine girilen İkinci Dünya Savaşı sonrası Türkiye'sinin artan kentsel ihtiyaçlarına cevap üretememelerine neden olmuştur. 1945 sonrasında giderek daha yoğun bir şekilde gündeme gelen ve mecliste bulunan tüm siyasi partiler tarafından desteklenen belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi uygulaması siyasi partiler ve merkezi hükümet karşısında güçlü belediye başkanlarının ortaya çıkışına zemin hazırlamıştır. Bununla birlikte Batı Avrupa'daki neoliberal dönemde görülen örneklerin aksine, belediye başkanlığının bir kurum olarak güçlendirilmesi Türkiye'de kentsel yönetişim süreçlerinde siyasal partilerin ve merkezi yönetimlerin önemini azaltmamış, farklı aktörler arasındaki siyasi müzakereler ve çatışmalar yerel siyasi süreçleri şekillendirmeye devam etmiştir.

Ağırlıklı olarak belediye başkanlarının seçim süreciyle ilgili yasal çerçevenin, yasa tasarılar etrafında gerçekleşen meclis tartışmalarının, hükümet, parti programları ve seçim bildirgelerinin, konuyla ilgili dergilerin ve medya haberlerinin analizine dayanan bu metnin bir sonraki bölümünde öncelikli olarak 1921-1930 arasında belediye başkanlarının ilk defa atanma yerine belediye meclislerince seçilme uygulamasından bahsedilip daha sonraki bölümde 1930 Belediye Kanunu etrafında dönen tartışmalara odaklanılacaktır. Bundan sonra ise 1945 sonrası

[1] Doktor Öğretim Üyesi, Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yerel Yönetimler Bölümü, osman.savaskan@marmara.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0683-3006
[2] Doktor adayı, Boğaziçi Üniversitesi, Atatürk Enstitüsü, berradodurka@boun.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8169-4646

Türkiye'de yaşanan dönüşümlere kısaca değinilecek ve 1963 yılında belediye başkanlarının halk tarafından seçilerek göreve gelmesi ile ilgili yasa değişiklikleri etrafında sönen tartışmalara yer verilecektir.

2. BELEDİYE BAŞKANININ BELEDİYE MECLİSLERİ TARAFINDAN SEÇİLMEYE BAŞLANMASI TARTIŞMALARI (1921-1930)

Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetimlerin kurulması ve de kurumsal yapısının oluşumuyla ilgili tartışmalar modern devletin inşası ve dünya ekonomik sistemine eklemlenme süreçlerinin bir parçası olarak 19. yüzyıl ortalarına doğru gündeme gelir. Bu bağlamda ilk belediye teşkilatı başkent İstanbul'da kurulur ve devamında Osmanlı taşrasında yaygınlaşır. Belediye teşkilatıyla ilgili kanunlar sürekli değişse ve çoğunlukla pratikte uygulanmasa da temel olarak İstanbul'da belediye başkanları (dönemin tabiriyle belediye reisleri) ve meclisi doğrudan hükümet tarafından atanır. İstanbul dışındaki Osmanlı topraklarında ise belediye meclisleri halk tarafından seçilmeye, belediye başkanları da meclis içerisinden hükümet tarafından atanmaya başlar.

Yerel yönetimlere geniş bir yetki alanı sunan 1921 anayasasında ise belediyeler yerine vilayet şuraları ön plana çıkarılır ve hatta anayasa görüşmelerinde belediye yönetiminin kaldırılması bile gündeme gelir. Bununla birlikte idari konularla ilgili yasal düzenlemelerde 1921 anayasasının ruhuna uygun bir şekilde belediye başkanlarının da atanma usulü yerine meclis tarafından seçilmesi tartışmaları başlar. Gerçekten de anayasadan sadece bir yıl sonra, 1922 yılında, doğrudan belediye başkanı seçimini konu alan ve sadece dört maddeden oluşan 278 sayılı "Devairi belediye rüesasının sureti intihabına dair kanun" yayınlanır (TBMM 1338). Kanuna göre belediye başkanları her iki yılda bir belediye heyetlerince gizli oy ve ekseriyet usulüyle kendi aralarından seçilecektir.

Yasayla, belediye başkanlarının ilk defa atanma usulüyle değil, iki dereceli de olsa seçimle göreve gelmesi öngörülür. Yasaya tek istisna ise Şehremaneti olarak özel bir yönetime tâbi olan İstanbul'dur. Yasa gerekçesi, zaten mahalli yönetimlerle ilgili ayrı bir kanunun (Nevahi Kanun) hazırlanmakta olduğundan, ancak bu yasa beklenmeden meclise tasarısı getirilen bu kısa yasanın ihtiyaç üzerine bir an önce çıkarılmak istendiğini belirtir. Yasa için yazılan Dahiliye Encümeni Mazbatası da çıkarılmakta olunan yasanın Teşkilatı Esasiye'nin Hakimiyet-i Milliye prensibiyle uygun olduğunu vurgular. Benzer şekilde, yasa gerekçesi de 1921 Teşkilat-ı Esasiye ruhuna vurgu yapar. Bunun yanında ise hükümete yapılan tarafgirlik ithamlarına son verme gereğinden de bahseder. Gerçekten de Akar (2014: 273) bir önceki 1294 sayılı yasa gereğince belediye başkanlarının atanması uygulamasının Milli Mücadele döneminde rahatsızlık yarattığını söyler. Ona göre, 1922 kanunuyla birlikte belediye başkanlarının belediye meclislerince seçilmesi uygulamasının getirilmesi Anadolu hükümeti için 1921 Anayasası'nı ve âdem-i merkeziyet prensibini benimsediklerini gösterme fırsatıdır. Zaten, bu dönemde hazırlanmakta olan ve mecliste uzun uzun tartışılmasına rağmen yasalaşamayacak olan Nevahi Kanunu'nda da mahalli yönetimlerin başlarında atanmış değil seçilmiş kişiler olacağı öngörülmektedir.

Mecliste yasa tasarısı hakkında konuşan milletvekilleri de yasanın "Teşkilat-ı Esasiye ruhu"yla uyumlu olduğunu vurgular ve belediye başkanlarının atanma yerine seçimle göreve gelmesi uygulamasını memnuniyetle karşılarlar (TBMM, 1338: 239-242). Eski uygulamayla

ilgili temel şikâyetler şunlardır: hem atama hem de görevden alma hakkının mutasarrıflarda olmasından dolayı merkezi hükümetle belediye arasında en ufak bir anlaşılmazlık olduğunda başkanların görevden alınması, mutasarrıflar değiştikçe belediye başkanlarının da değişmesi ve belediye başkanlarının hükümetin vekilharcı gibi olması (TBMM, 1338: 239-242). Yasayla ilgili konuşmalarda milletvekilleri, belediye başkanlarının mülki amirlerin görüşlerine göre atanması halkın hukukunu gasp etme olarak adlandırırlar ve görüşülmekte olan yasa tasarısının "halka hukukunu bahşetmiş" olduğu (Müfîd Ef., TBMM, 1338: 241) ve "halka doğru atılmış en büyük bir adım" olduğunu (Emin B., TBMM, 1338: 242) söylerler. Belediye başkanlarının belediye meclislerince seçilmesi milletvekillerince desteklenir ve hiçbir direnç ile karşılanmazken, belediye başkanlarının görevden alınmalarının şartları ve yöntemiyle ilgili tartışmalar yaşanır (TBMM, 1338: 241-244). Bu tartışmalar sırasında, artık seçimle gelen belediye başkanının eskisi gibi mutasarrıflar ya da Dahiliye Vekaletince görevden alınmaması gerektiği vurgulanır. Milletvekili Mehmed Şükrü Bey belediye meclisi tarafından seçilen belediye başkanının ancak belediye meclislerince azledilebilmesi gerektiğini söylese de bununla ilgili endişeler de dile getirilir (TBMM, 1338: 241). Örneğin Emin Bey (TBMM, 1338: 242) azil hakkının ne meclislere ne de hükümete verilmemesi gerektiğini söyler. Dahiliye Vekili Ali Fethi Bey (TBMM, 1338: 243) ise azil hakkı meclislerde olursa başkanların müstereddid davranacağını ve kararsız olacağını söyler. Meclisteki tartışmalar sonucunda belediye başkanının görevden alınmasının kesinleşmiş bir suçu olduğunda zaten gerçekleşeceği ve başkanın meclisçe ya da merkezi idarece azliyle ilgili ek bir maddeye gerek olmadığı görüşü benimsenir.

Bu yıllarda belediye başkanlarının göreve geliş yöntemine dair tartışmaların karşımıza çıktığı bir diğer yer da 1924 yılında çıkarılan 417 No.'lu Ankara Şehremaneti Kanunu'nun meclis görüşmeleri olur. 1922 yasası sonrasında belediye başkanı atamayla göreve gelmeye devam eden tek şehir İstanbul'dur ve bu durum eleştiri konusu olur. Özellikle 1923 yılında İstanbul Şehremini'nin dahiliye vekaletince görevden alınması ciddi tartışmalar yaratır (Yılmaz Uçar, 2016: 105). Meselenin önemi İstanbul Şehremini'nin de diğer belediyelerdeki gibi belediye meclisince seçileceği vaadinin Cumhuriyet'in ilk muhalefet partisi olan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın programındaki 23 maddeden biri olmasından anlaşılabilir. Ancak, İstanbul Şehremini'nin seçimle göreve gelmesi bir yana, hükümet Ankara'da da İstanbul'a benzer bir büyükşehir belediyesi kurmak ister. Sonuçta, 1924 yılında mecliste görüşülen tasarı bazı itirazlara sebep olsa da 417 No.'lu "Ankara Şehremaneti Kanunu" bazı değişikliklerle mecliste kabul edilir ve yasalaşır (TBMM, 1340b).

Bu dönemin 1923'te kurulan İkinci meclis dönemine denk geldiği ve 1922 yasasının tartışıldığı birinci meclisin aksine muhalefetin çok daha kısıtlı olduğu göz önünde tutulmalıdır. Yasa tasarısına yöneltilen en temel eleştirilerden biri 1922'de tüm belediye meclislerine verilmiş olan belediye başkanını seçme hakkını Ankara halkından geri alınmasıdır. Çünkü yasayla birlikte kurulacak Ankara Şehremaneti idaresinin başına da İstanbul'daki gibi Dahiliye Vekâletince atanacak bir başkan olacaktır. Yasa tasarısının meclis görüşmeleri sırasında Milletvekili Vehbi Bey (TBMM, 1340a: 826) bu durumu "hukuku milliyeyi gasp" olarak nitelendirir ve bu maddenin 1921 Teşkilat-ı Esasiye'nin hakimiyet-i milliye prensibiyle uyuşmadığını söyler.

Hükümetin kanun için gerekçesi ise Ankara'nın başkent olması ve Ankara'nın hızla imarına duyulan ihtiyaçtır. Her nasıl ki özel durumundan dolayı İstanbul seçilmiş bir meclise bırakılmamışsa başkent olarak Ankara da bırakılmamalıdır ve merkezi hükümetin yönetiminde olmalıdır. Mecliste yasa lehine konuşan Dahiliye Vekili Ferid Bey (TBMM, 1340a: 829-830) Ankara'nın başkent olarak özel konumunu vurgulamanın yanı sıra Ankara'nın hızlı imarına duyulan acil ihtiyaçtan da bahseder. Yasa lehine konuşan vekiller ve hükümet üyeleri memleketin başkenti olan Ankara'nın içler acısı ve perişan bir halde olduğunu, acil imara ihtiyaç duyduğunu ve merkezi hükümetçe atanmış bir başkanın merkezi hükümetle daha uyumlu bir şekilde çalışarak daha hızlı iş yapacağını savunur. Benzer bir şekilde Dahiliye Encümeni adına söz alan İzzet Ulvi Bey (TBMM, 1340a: 826) de yasaya duyulan ihtiyacı şu sözlerle açıklar:

> Efendim, biz, büyük bir inkılâp ile yeni bir Türkiye'nin temellerini kurduk ve Cumhuriyet ilân ettik. Ankara'nın merkez olmasını da kabul ettik. Bütün dünyanın enzarı ve dâhilin ümidi şüphesiz bizim üzerimize bütün kuvvetiyle dikilmiştir. Halbuki yâr ve ağyar Ankara'ya geliyor. Ankara'nın halini görüyor. Zannederim ki, bu, hariçteki düşmanlarımızı memnun eder bir emare olabilir ve dâhilde de her halde iyi bir tesir yapmaz. Çünkü bir insanın ne yapabileceği ve bir heyeti muhtereminin ne yapabileceği oturduğu, bulunduğu en yakın idaresi altında bulunduğu yerden bir dereceye kadar malûm olur.

Ancak, tartışma dar bir şekilde başkanın göreve gelme şekliyle sınırlı kalmaz. Merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasındaki güç dengesi, merkezi hükümetin müdahaleciliği tartışmaların diğer odak noktaları arasında yer alır. Özellikle, yasa tasarısının altıncı maddesi heyet-i vekileye, şehremini belediye heyetini feshetme hakkını vermesinden dolayı eleştirilir.[3] Söz konusu madde belediye başkanı ve belediye heyeti arasında anlaşmazlık olduğunda ya da belediye heyeti görevini ihlal ettiğinde dahiliye vekilinin önerisi ve heyet-i vekile kararıyla meclisin feshedilebileceğini belirtir. Vekiller, 1922 Kanunu'nda belediye başkanının görevden alınmasıyla ilgili tartışmadakine benzer şekilde maddeye özellikle Teşkilat-ı Esasiye ve onun hakimiyet-i milliye prensibine referansla karşı çıkarlar ve hükümetin merkezileşmeci ve müdahaleci eğilimlerini eleştirirler (TBMM, 1340b: 25-29). Bu eleştirilerde özellikle, Dahiliye Vekili Ferid Bey'in müdahaleci eğilimleri öne çıkar ve belediye başkanının atanmasını Ankara özelinde istisnai olarak kabul eden vekiller de tasarının altıncı maddesini eleştirir. Örneğin Halis Turgut (TBMM, 1340b: 25) şunları söyler:

> Bir taraftan belediyeye hak ve salâhiyet vermek istiyoruz, diğer taraftan bu altıncı madde ile de onun mevcudiyetini bir (kukla) mahiyetine indiriyoruz. «Cemiyeti Umumiyei Belediye kanunen kendisine tevdi edilen vazaifi tecavüz ederse Dahiliye Vekâletinin teklifi ve Heyeti Vekile kararıyle feshолunur» deniyor. Halbuki bu, doğru değildir; Eğer Cemiyeti Umumiyei belediye bir şey düşünmek için herhangi bir salâhiyeti haiz ise onun müstakil ve müstakar olması lâzımdır.

Tartışmalar sonucunda madde Çanakkale Millet Vekili Mehmed'in önerdiği değişikliklerle kabul edilir (TBMM, 1340b: 29). Buna göre Şehremaneti meclisi ancak Dahiliye

[3] Bu madde hükümet tasarısının ilk halinde olmayıp encümen tarafından tasarıya eklenmiştir.

Vekaleti'nin önerisi ve Şurayı Devlet (Danıştay) rolü üstlenecek olan TBMM Mühakemat Heyeti'nin kararıyla feshedilebilecektir.

1922 kanunu görüşmelerinde belediye başkanının görevden alınmasıyla ilgili ve 1924 kanunu görüşmelerinde belediye meclisinin heyet-i vekile kararıyla feshedilebilmesine yönelik bu tartışmalar, ileriki yıllarda da belediye kanunları etrafında yapılacak tartışmalarda sıklıkla tekrarlanmaları açısından ilginçtir. 1930 Belediye Kanunu'nun meclis görüşmelerinde uzun uzun tartışılan hem meclisin hem de hükümetin başkanları görevden almalarının kolaylaştırılması ve benzeri uygulamalar 1963 yılında belediye başkanların doğrudan halk tarafından seçilmesine dair mutabakatta da rol oynayacaktır.

3. 1930 BELEDİYE KANUNU ETRAFINDA BELEDİYE BAŞKANLARININ KONUMU ÜZERİNE TARTIŞMALAR

1580 No.'lu 3.4.1930 tarihinde kabul edilen Belediye Kanunu ile birlikte belediye başkanlarının göreve gelmesinde 1922'den beri uygulanmakta olan belediye meclisi tarafından gizli oy ve çoğunluk usulünce seçimi uygulaması devam eder (Resmi Gazete, 1930). 1922'den farklı olarak ise belediye başkanları artık sadece meclis içinden değil meclis dışından da belediye meclis seçimlerine katılmaya hak kazanmış kimseler arasından seçilebilecektir. Bu özelliğiyle yasa 1922 yasasındaki seçim usulünün daha da genişletilmesi gibi görünse de getirdiği istisnalar ve merkezi yönetimin belediye başkanı ve meclisi üzerindeki denetim haklarını artırmasıyla aslında merkezi kontrolü artırmaktadır. Yasa, hem meclisin hem de hükümetin belediye başkanlarını görevden almalarını, meclisin hükümetçe feshedilmesini kolaylaştırıyor hem de belediye başkanlarının seçilmediği istisna haller geniş ve muğlak bir biçimde tanımlıyor. Hükümet, merkezi yönetimin kontrolünün artışını belediyelerin yetkilerinin genişletilmesiyle meşrulaştırıyor. Yasayla birlikte belediye yetkilerinin ve sorumluluklarının epey genişletildiği doğruysa da belediye gelirlerinin artan yetki ve sorumluluklarına uygun bir şekilde artırılmaması ve dolayısıyla hem gelirler açısından merkezi hükümete bağımlılık hem de pek çok kararda merkezin onayının gerekmesi gibi sebeplerle merkezin kontrolünün artığını söylemek gerekir.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki kontrolünü artırmasına rağmen 1930 Belediye Kanunu'yla ilgili meclis görüşmelerinde 1920'lerdeki kanun tartışmalardaki kadar muhalefete ve tartışmaya rastlanmaz. Bu dönemde artık tek parti yönetimi kurulmuş, meclise ancak Cumhuriyet Halk Fırkası'nın gösterdiği adaylar girmiştir. Bu yüzden meclis tartışmalarının ancak kısıtlı bir muhalefeti yansıtabildiğini söylemek gerekir. Nitekim 1930 Kanunu tartışmalarında tasarıya muhalefet eden tek milletvekili neredeyse Ahmet Ağaoğlu'dur (Ağaoğlu Ahmet Bey). Bunun yanı sıra, 1922 ve 1924 kanunlarıyla ilgili tartışmaların aksine Ahmet Ağaoğlu'nun neredeyse tek başına yaptığı eleştiriler sonucunda kanun tasarısında herhangi bir değişiklik gerçekleşmez ve tasarı meclisten geçer.

Belediye başkanlarının göreve gelmesi yöntemi açısından bakıldığında ise 1930 kanunu 1922'deki seçim usulünü genişleterek devam ettirir. Meclis görüşmelerinde de buna yönelik herhangi bir itiraz yoktur. Ancak, bu kanunun getirdiği uygulamalardan belediye meclisi-belediye başkanı ve merkezi yönetim arasındaki ilişkilere yönelik olan maddelerin önemli bir kısmını Ahmet Ağaoğlu, meclisteki neredeyse tek muhalif ses olarak eleştirir. Gerçekten de bu maddelerin sonucunda ortaya çıkan uygulamaların çoğu, özellikle de belediye başkanlarının

belediye meclisleri ve merkezi idare tarafından kolay bir şekilde görevden alınabilmesi 1963'te belediye başkanının halk tarafından seçilmesindeki mutabakatta önemli bir rol oynayacaktır.

1930 Belediye Kanunu'nda özellikle merkezi yönetimin belediye reisleri ve meclisleri üzerindeki denetimini artıran maddeleri hem o dönemde eleştiri konusu olmuş hem de 1963 sistemine geçişi doğrudan etkilemiştir. Öncelikle, 1930 Kanunu 1922'deki seçim uygulamasını genişletse de 94. maddede "Mansup Reisler" başlığı altında belediye başkanlarının seçimine istisnalar tanımlanır. Kanuna göre Ankara belediye reisi dahiliye vekilinin seçim ve önerisi ve reisicumhur tasdiki ile atanır. Bunun yanında, İcra vekilleri heyetince gerekli görülen yerlerde vilayetlerin reisleri dahiliye vekaletince, kazalarınki valilerce seçilir ve reislikten çıkarılabilir. Bu gibi belediyelerde ve Ankara'da reislik, dahiliye vekaletinin bildirimi (inhası) ve reisicumhur onayı ile doğrudan vali veya kaymakamlara da bırakılabilir. Son olarak, 149. ve 150. maddelerle İstanbul belediyesi ile İstanbul valiliği birleştirilir, İstanbul valisinin aynı zamanda İstanbul belediye reisi görevini üstleneceği belirtilir.

Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki etkisini artıran maddelerden bir başkası da belediye reislerinin seçimden sonra kazalarda vali ve vilayetlerde dahiliye vekaletince tasdikini öngören, 89. maddesidir. Maddeye göre valilerce 15 gün içinde, dahiliye vekilince ise bir ay içinde tasdik edilen veya reddedilmeyen reislerin seçimi onaylanmış olur. Ancak, bu süreler dahilinde seçilen belediye reisi reddedilirse seçimler tekrarlanır ve meclisin ikinci defa aynı adayı belediye reisi olarak seçmesi halinde vali ve dahiliye vekilinin kararları nihai olur. Ahmet Ağaoğlu (TBMM, 1930c: 107) tasarıdaki bu maddeye "Alelûmum tasdik meselesi valiye ve Dahiliye Vekâletine bırakılmıştır. Bu şerait içinde böyle bir belediyenin muhtar bir heyet olarak hareket edipte iş görmesi imkânı yoktur" diyerek karşı çıkar ve ekler:

> Mesele takdire kalıyor, yani intihap edilmiş olan zatın şahsı vali beyce makbul müdür, değil midir meselesi... Böyle bir vaziyetteki adam nasıl reis olur? Malûmu Âliniz bir hikâye, millî bir masalımız vardır. Rüyaya girmek ihtimali de vardır. Binaenaleyh böyle bir vaziyette reisi bulunan o meclisin kendine güvenerek bir iş yapmak imkânı yoktur.

Encümen adına konuşan Aziz Bey (TBMM, 1930c: 107-108) ise belediye başkanlarının merkezi idare tarafından onaylanması uygulamasını belediyelerin görevlerinin ve yetkilerinin genişletilmesiyle açıklar. Ona göre bu yetki ve görevlerle, belediye başkanları sadece bir şehrin değil memleketin de çıkarını gözetmekle yükümlüdür. Bu yüzden belediye reislerini "kısmen memur kısmen seçilmiş şahsiyet" olarak tanımlar. Hükümetçe tasdik ise belediye başkanlarının iş yapabilmeleri için görevlerinde başarılı olmaları için gereklidir. Hükümetin birlikte çalışamayacağı belediye başkanının şehrin işlerini yürütmesi mümkün değildir. Ek olarak, birçok ülkede belediye reislerinin atandığını ya da belediye meclislerince seçilip hükümetçe onaylandığını vurgular.

Merkezin yerel idare üzerindeki kontrolünü artırmasına yönelik bir başka madde de belediye meclislerinin feshiyle ilgili olan 53. maddedir. Bu maddeye göre belediye meclisleri kanunen belirtilen yer ve zamanların dışında ("kanunen muayyen olan içtimaatı adiye ve fevkalâde haricinde") toplanırsa, siyasetle uğraşırsa dahiliye vekâletinin resmi bildirimi (inha) ve İcra Vekilleri heyeti kararı ile feshedilecektir. Buna ek olarak, kanunen yapmakla yükümlü olduğu görevleri zamanında yapmazsa ya da işleri aksatırsa dahiliye vekâletinin yazılı bildirimi (iş'ar) ve Şurayı Devlet kararı ile feshedilebilecektir. Bu maddeye de Ahmet Ağaoğlu (TBMM,

1930b: 82-83) hem iddia sahibi hem de hüküm verme yetkisinin idari memurlarda olmasından dolayı karşı çıkar:

> Burada filân filân fıkralarda tasrih edilmiş olan hadiseler hakkında vali, Dahiliye Vekili tahkikat yapar, Şurayı Devlete gönderir ve meclisi fesheder deniliyor, şimdi eğer meclisi belediye muhtar bir heyet ise, kendi faaliyeti içinde serbest ise bu faaliyetin, icrası esnasında zuhur edecek hataların takdiri müddei bir makama tevdi olunmamalıdır. Halbuki burada hem müddeî hem hüküm veren idare memurlarıdır. Bunu ben muvafık görmüyorum.

Ayrıca, Ağaoğlu, valiliğe müdahale hakkının verilmesinin valilik ve belediyeler arasındaki dengeyi bozacağını belirtir. Ancak, 53. madde değişmeden kanunlaşır. Belediye meclisi, belediye başkanı ve merkezi hükümet arasındaki dengeyi belirleyen maddelerin dışındaki diğer maddeler de merkezin yerel idareler üzerindeki gücünü ve denetimini artırmaya yöneliktir. Örneğin, 71. Madde belediye bütçesi, borçlar, belediye hizmetlerinden alınacak ücret tarifeleri, imar programı, su, elektrik, aydınlatma ve hava gazı tesisatı mesaili ve benzeri konularda valiler ve şehremanetlerinde ise dahiliye vekilinin onayını gerektirir. Merkezi idarenin belediyeler ve denetiminin artırılması için gösterilen sebep yasayla belediyelerin görev ve yetkilerinin genişlemesi ve belediyelerin devlet işlerinin bir kısmını üstlenmesidir. Belediye yetkilerin genişletilmesi sebebi ise belediyelerin "ümran işlerini ve medenî ihtiyaçlarını temin edebilmekten uzak" olmakla beraber cumhuriyet prensipleriyle de denk düşmemesi olarak belirtilir (TBMM, 1930a: 24):

> Yarım asırlık bir tecrübe ile de anlaşılmıştır ki gerek İstanbulda ve gerek vilâyetlerdeki belediye idareleri muhtacı takviyedir; beldelerimizi perişan ve harap bir vaziyetten kurtarmak için belediyelerin diğer mütemeddin memleketlerde olduğu gibi salâhiyetlerini artırmak içtimaî ve iktisadî bir zarurettir. Ancak bu zaruret teslim olunurken göz önünde tutulacak diğer siyasî ve içtimaî bir zaruret de bu idarelerin Devlet murakabesi altında bulundurulmasıdır [...] Belediye idarelerine verilen salâhiyetlerin hududu genişletildiği nisbette bu idareler üzerindeki Devlet murakabesi de artırılmamış olursa belde idarelerinde ve binnetice Devlet idaresinde anarşiye meydan bırakılmamış olur.

1963'te belediye başkanlarının halk tarafından seçilerek göreve gelmelerine yönelik mutabakatta önemli olacak bir diğer nokta da belediye meclisleri ve belediye başkanları arasındaki ilişkide meclislerin başkanların üzerindeki gücünü artıran maddelerdir. Örneğin, tasarıdaki 61. Maddeye göre meclis üyelerinden her biri meclise takrir vererek istizah edebilir yani gensoru verebilir. Gensoru meclis çoğunluğunca geçerli bulunduğu takdirde belediye reisinin ya da reisçe görevlendirilen bir sorumlunun gensoruna cevap vermesi gerekir. Verilen cevap belediye meclisinin çoğunluğunca yeterli görülmediği takdirde kazalarda valiler vilâyetlerde ise dahiliye vekaletinin de onayıyla belediye başkanı azledilebilir. Benzer bir şekilde 76. Madde de belediye reislerinin belediye meclislerinin kararı ve valilik ya da dahiliye vekaleti onayıyla azledilmesini mümkün kılar. Maddeye göre belediye başkanlarının her yıl belediye meclisine sunmakla yükümlü oldukları senelik raporu belediye meclisi tarafından kabul görmezse belediye meclisleri âdem-i kifayet kararı verebilir. Ve bu karar kazalarda valiler

ve vilayetlerde dahiliye vekilleri tarafından tasdik edilirse belediye reisi azledilir. Maddeye yine Ahmet Ağaoğlu (TBMM, 1930c: 99-100) karşı çıkar:

> Şimdi bir tarafta meclis, bir tarafta reis muhalif vaziyetler, ademi kifayetlerle birbirine itimadı münselip iki heyet karşı karşıya gelecektir. Bu vaziyetten ne çıkacak. Görüyorsunuz ki bu çıkmaz bir sokaktır. Bu vaziyet hasıl olduktan sonra bunlar karşı karşıya ve muattal durup birbirini seyredeceklerdir.

1930 Belediye Kanunu'nun yasalaşmasının ardından aynı yıl gerçekleşen belediye seçimlerinin Türkiye siyasal tarihinde önemli bir yeri vardır. 1930 Ağustos'unda ikinci defa çok partili yaşama geçiş denemesi için kurulan Serbest Cumhuriyet Fırkası da (SCF) 1930 Ekim'inde yapılan belediye seçimlerine girer. Belediye meclisi seçimlerinin tek dereceli olmasına rağmen, Tek Parti Yönetimi devrindeki diğer seçimler gibi belediye seçimlerine katılım da düşük olur (Tunçay, 1999: 271). Seçimlerdeki usulsüzlük ve hile iddialarına rağmen, SCF yaklaşık 500 belediyeden yaklaşık 30'unu kazanır.[4] Ancak, SCF aynı yıl kendini feshetmek zorunda kalır ve Şurayı Devlet partinin kazandığı belediye seçimlerini iptal eder ve yerlerini Cumhuriyet Halk Fırkası üyelerini getirir.

4. ÇOK PARTİLİ HAYATA DÖNÜŞ, KENTLEŞME VE BELEDİYELER ÜZERİNE BAŞLAYAN TARTIŞMALAR: 1950-1963

1945 sonrası Türkiye hızlı bir dönüşüm sürecine girer. Bu dönüşüm sürecinde köyden kente göç hızlanır; kentsel meseleler ve ihtiyaçlar en önemli gündem konuları haline gelir. Artan kentleşme ve kentsel ihtiyaçlar karşısında yerel yönetimler ise oldukça yetersiz kalır. Böyle bir konjonktürde 1945 yılında kurulan Türk Belediyecilik Derneği Batı Avrupa ülkelerine benzer bir yerel yönetim yapılanmasını gündeme getirmeye çalışır. Derneğin yayın organı olan ve döneminde yerel yönetimlerle ilgili tartışmaların merkezi olduğu anlaşılan İller ve Belediyeler dergisinde çeşitli konularda gelişmiş ülkelerin yerel yönetim uygulamalarıyla ilgili çeviriler yapılır; derneğin belediye başkanları ve belediyelerin üst düzey yöneticilerine dönük olarak düzenlediği yurt dışı gezileri haberleştirilir. Gerek derginin çeşitli sayılarında gerek derneğin kongrelerinde belediyelerin içinde bulundukları "çaresizlik halleri" sıkça gündeme getirilir. Dernek, yerel yönetimlerin gelirlerinin, başta konut piyasasının düzenlenmesi olmak üzere çeşitli alanlarda yetki ve sorumlulukların artırılması konularını her platformda gündeme getirir. Belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi de dernek yöneticileri tarafından sürekli gündemde tutulur. Bu konu etrafında geliştirilen argümanlar için diğer konuların aksine pek de Avrupa ülke deneyimlerinden bahsedilmez. Zira, zaten dönemin Avrupa'sında belediye başkanları ağırlıklı olarak belediye meclisleri tarafından seçilmektedir. Dernek başkanları ve dergide yer alan makalelerde belediye başkanlarının gerek merkezi hükümet gerek de belediye meclisleri tarafından sık sık görevden alınmaları nedeniyle iş yapamaz hale geldiklerinden bahsedilir. Belediye başkanlarının belediye meclislerine bağımlı olmalarının yerel yönetimleri siyasallaştırdığı, bu nedenle kentsel hizmetlerin yerine getirilmediğinden şikâyet edilir. Bütün bu sorunlara çözüm olarak da belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesiyle iş başına gelmesi savunulur.

[4] SCF'nin iddiası kazanılan partilerin çok daha yüksek olduğu yönündedir. Konuyla ilgili tartışmalar için özellikle bkz: Tunçay (1999).

Zaten, bu dönemde DP'nin hazırlamış olduğu yerel yönetimlerle ilgili yasa tasarısında da belediye başkanlarının doğrudan seçilmesi öngörülmektedir. Ne var ki bu tasarı bir türlü yasalaşmaz. DP'nin belediyelerin demokratlaşmasıyla ilgili vaatlerini tutmamasının yanı sıra DP'in ikinci yarıyılında yapılması gereken belediye seçimleri de bir türlü yapılamaz ve seçimler sürekli ertelenir. 1961 darbesine kadar yapılmış olan en son il genel meclisi seçimi ve belediye meclisi seçimleri 1955 yılında gerçekleşmiştir. 27 Mayıs sonrasında ise darbe yönetiminin çıkardığı 120 Sayılı Kanun ile il genel meclisleri ve belediye meclisleri feshedilir ve yerlerine atanmış kişiler iş başına gelir. 1961 yılında genel meclis seçimlerinin yapılmasına, darbe yönetiminin yerini bir an önce sivil siyasete bırakmasına rağmen belediye seçimleri bir süre daha gerçekleşmez. Darbeden sonraki Birinci Koalisyon Hükümet programında belediye seçimlerinin konusu edilmez. Konu ancak 1962 yılında kurulan İkinci Koalisyon Hükümeti programında yer alır. Buna rağmen, belediye seçimleri, mahalli seçimlerle ilgili yasa tasarılarının hazırlığının uzaması yüzünden ertelenir ve ancak, 1963 yılının sonbaharında gerçekleşir.

Bu süreçte, zaman zaman Millet Meclisi (MM) ve Cumhuriyet Senatosu (CS) konuşmalarında belediye seçimlerinin geciktiği vurgulanır ve seçimlerin bir an önce yapılmasına yönelik çağrılar yapılır. Seçimlerin ne zaman olacağıyla ilgili yazılı soru önergeleri verilir, mahalli seçimlerin halen yapılmamış olması eleştirilir. Örneğin, bir meclis konuşmasında Milletvekili Mehmet Kazova (MM, 1962a: 193) mahalli seçimlerin hangi tarihte yapılacağını sorduğu soru önergesinden sonraki konuşmasında hükümetin, istediği kanunları hızla çıkardığı ama mahalli seçimler kanununun "hâlâ bir sakız gibi ağızlarda çiğnenmekte, fakat bir türlü Meclise getirilmemekte" olduğunu söyler. Zaman zaman mecliste yapılan başka konuşmalarda da tayinle atanan muhtarların vatandaşa kötü muamele yaptığından yakınılır, belediyelerin kötü durumda olduğu, gelirlerinin giderlerini karşılamadığı, borçlarının çok olduğu vurgulanır. Konuşmalarda 1963 yılında uygulamaya konacak olan belediye başkanlarının tek dereceli seçimle göreve gelmesi uygulamasına uygun bir şekilde, belediyelerde inisiyatifi ele alacak güçlü bir otoriteye olan ihtiyaç vurgulanır. Örneğin CKMP gruba adına bütçe için konuşan Ahmet Oğuz (MM, 1962b: 398) şunları söyler:

> Şu hale göre; belediyelerde inisiyatif, şahsiyet, otorite inkişaflarına imkân verecek davranışların büyük başarılar sağlıyacağına inanıyoruz. Bu hasleti körletici, uyuşturucu mahallî ve merkezî davranışlar belediyeciliğin bir tâli faaliyet halinde devamını, bu ise başarısızlığı intacedecektir.

4. 1. 307 No.'lu "Belediye Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" Etrafındaki Tartışmalar

Uzun süren ertelemelerden sonra yasa değişikliği meclis gündemine geldiğinde belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesinin tasarının gündeminde olduğunu ve bu konuda meclisteki siyasal partiler arasında mutabakat olduğunu görürüz. Bu yeni sistemin özgürlükçülüğü ile bilinen 1961 Anayasası'nın sonucu olduğunu da söylemek pek mümkün değildir. 1961 Anayasası'nda "Mahalli İdareler" başlığıyla yer alan 116. Maddeye bakıldığında Mahallî idarelerin "il, belediye ve idareler veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişiler" olarak tanımlandığını görürüz. Buna göre belediyelerin karar organlarının, yani belediye meclislerinin

halk tarafından seçilmesi esastır. Ancak, anayasa belediye başkanlarının seçimine yönelik herhangi bir yöntem belirtmez.

Belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesindeki yaygın mutabakatın birinci olarak Türkiye'deki sistemin tarihsel olarak kurumsallaşmasından, ikinci olarak da dönemin koşullarından kaynaklanan iki sebebi olduğu iddia edilebilir. Öncelikle, belediye başkanlarının belediye meclislerinin uzantısı haline geldiği, siyasallaştığı, hem meclis hem merkezi hükümet tarafından kolaylıkla görevden alındığı önceki sistemin yarattığı yaygın memnuniyetsizlik belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilerek belediye meclislerinden bağımsızlaştırılması fikrinin yaygınlaşmasını sağlamıştır. İkinci olarak ise Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı'ndan itibaren yaşamakta olduğu hızlı dönüşümle birlikte özellikle köyden kente göçün artışı, belediyelerin, kentlerde artmakta olan nüfusun ihtiyaçlarını karşılamakta zorlanmasına sebep olmuş ve hızlı karar alabilen ve iş yapabilen belediyelere duyulan ihtiyaçla belediye başkanların güçlendirilmesi fikrine desteğin artmasına sebep olmuştur.

Belediye başkanlarının genel oyla ve tek dereceli olarak seçilmesinde meclisteki tüm partilerin mutabık olduğunu söylemek mümkündür. Tasarının meclis görüşmeleri esnasında belediye başkanlarının halk tarafından seçimi tartışmalara konu olmaz. Mahallî seçimlerle ilgili ana tartışma konusu belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi meselesi değil, belediye meclisi seçimlerinde (dar bölge ve) nispi usulün getirilmesidir. Ayrıca, belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi uygulaması AP'li bir milletvekili tarafından ve bunun dışında da bir Cumhuriyet Senatosu üyesi ve arkadaşları tarafından verilen kanun tekliflerinde de yer alır. Bu örnekler de belediye başkanının genel oyla seçilmesinde genel bir mutabakat olduğu görüntüsünü destekler.

Tasarı için yazılmış olan kanun gerekçesinde (MM, 1963a: 2) meclis üyelerince seçilen belediye başkanlarının meclis hakimiyetine girdikleri ve bu yüzden verimli çalışamadıkları; hem bunu engellemek hem de hızlı bir kalkınma sağlamak için tek dereceli seçimlerin getirildiği belirtilir:

> 1930 yılından beri belediye başkanları belediye meclisi üyeleri tarafından seçilegelmektedir. Bu şekilde seçilen belediye başkanları genel olarak meclislerin hâkimiyeti altına girmekte ve bu yüzden verimli bir çalışma yapamamaktadırlar. Buna, mâni olmak ve beldelerin süratle kalkınmasını sağlamak maksadiyle belediye başkanları seçiminin tek dereceli yapılması uygun görülmüştür.

Meclisteki konuşmalarında da milletvekillerince, belediye başkanlarının eskiden meclisin "oyuncağı" olması (Nizamettin Erkmen, MM, 1963a: 99), meclisin etkisi altında, görevlerini zor yaptıkları belirtilir. Mecliste grubu olan parti sözcüleri de yasayla ilgili söz aldıklarında tek dereceli seçim uygulamasını parti olarak desteklediklerini belirtirler. Örneğin, YTP grubu adına söz alan Nizamettin Erkmen (MM, 1963a: 99) "Belediye Başkanının tek dereceli olarak seçilmesi, meclis ile başkan arasındaki münasebetleri düzenliyen ve belediye başkanlarını meclis veya siyasi teşekküllerin oyuncağı olmaktan çıkaran hükümleri memnunlukla karşılıyoruz" der. AP grubu adına konuşan Şükrü Akkan (MM, 1963a: 103) da uygulamayı memnuniyetle karşıladıklarını, kendi tekliflerine de uygun olduğunu belirtir. Bu konuda en ayrıntılı konuşmayı yapan, söz konusu tasarının sahibi koalisyonun da ana partisi olan CHP grubu adına konuşan Şevket Asbuzoğlu (MM, 1963a: 106) ise eskiden belediye

başkanlarının sürekli olarak oylama tehdidi altında oldukları için görevlerini zor yaptıklarından yakınır ve tasarıyı desteklediklerini belirtir:

> Muhterem arkadaşlarım, evvelâ belediye reislerinin tek dereceli olarak seçilmesini, tasarının gösterdiği gibi; biz de prensip itibariyle kabul ediyoruz, pek çok arkadaşımız belediye meclisinde vazife yapmışlardır. Bunlar çok iyi bilirler ki; belediye meclisi içinden seçilerek gelen belediye reisleri bugüne kadar hemen hemen belediye meclislerinin tesiri altında bir ademi kifaye, bir ademi itimat, oylama tehdidi altında, hakikaten kendilerinden beklenen vazifeyi güçlükle yapılabilmişlerdir. Bu kanun tasarısı ile bu güçlük tamamen giderildiği gibi, ademikifayet, ademi itimat müesseselerinin çalışabilmesi pek kolay bir hale sokulmamaktadır. Bu yönden tasarının bu hükmünü benimsiyoruz.

Diğer konuşmalarda da meclisteki farklı partilerden milletvekilleri belediye başkanlarının belediye meclisleri tarafından seçilerek görev başına gelmesi ve belediye meclislerince kolay bir şekilde azledilebildiği eski sistemi eleştirirler. Örneğin, kendisi de başkanların seçimiyle ilgili ayrıca bir kanun teklifi veren AP'li milletvekili İlhami Ertem teklifin gerekçesinde (MM, 1963a: 4) bu sistemin "belediye başkanlarını, icraattan gayrı mesul meclis üyelerinin istekleri karşısında zayıf düşürmekte, beklenilen icraatı yapmalarına engel olmakta" dolduğunu söyler. Milletvekilleri yasa tasarısını, belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini sağlayarak başkanın "icraatındaki otonomisini artıracak ve onu tesirli hale getirecek," onu "belediye meclislerinin mutlak tesirinden kurtaracak (Sabahattin Savacı, MM, 1963b: 201), olmak ve "belediye başkanlarını, icraatlarında daha enerjik ve verimli kılabilmek, hatır gönül kaygılarından uzak hizmet icaplariyle baş başa bırakabilmek" (İlhami Ertem, MM, 1963a: 4) gibi sebeplerle desteklerler.

Asıl tartışma ise, yukarıda da belirttiğimiz üzere belediye meclisi seçimleri üzerine gerçekleşir. Belediye meclisi seçimleri birinci koalisyon hükümeti (CHP+AP) tarafından hazırlanan ilk yasa tasarısında ekseriyet usulüyle gerçekleşmekteyken, CHP, CKMP ve YTP'nin birleşmesiyle oluşturulan ikinci koalisyon hükümetinin yasa tasarısında nispi sisteme döner. AP'li milletvekilleri bu değişikliğin ufak partilerin dayatması olduğunu ve nispi sistemde belediye başkanı ve belediye meclisi arasından çatışma yaşanacağını ileri sürer, ekseriyet usulünü ve bu sayede karar organlarının güçlendirilmesini savunurlar. Yasa tasarısı gerekçesinde ise nispi temsilin oyların daha iyi kıymetlendirilmesini sağladığı, farklı partilerin mecliste temsiline izin verdiği belirtilir (MM, 1963a: 1,2). CHP ve koalisyon ortağı olan CKMP ve YTP de benzer gerekçelerle nispi sistemi savunur.

Belediye başkanlarının halk tarafından doğrudan seçilmesinde genel bir mutabakat vardır, ancak, sonraki dönemdeki güçlü belediye başkanlarının ortaya çıkması aslında yasada belediye meclisi-belediye başkanı- merkezi idare arasındaki ilişkileri belirleyen diğer yasalardaki değişiklikler sayesinde olmuştur. Bu değişikliklerden bir kısmı hükümet tasarısında bulunurken diğer bir kısmı tasarının ilk halinde bulunmayıp, tasarının yasalaşma sürecinde gerçekleşmiştir. Örneğin, 1930 Belediye Kanunu'nun getirdiği uygulamalardan olan belediye meclisinden verilen gensoruya verilen cevabın ya da belediye başkanının belediye meclisine senelik olarak sunması gereken raporun meclis tarafından yeterli görülmediği takdirde meclisin belediye başkanını azledebilme uygulaması devam eder. Ancak, cevabın ve raporun yeterli

görülmediği durumda meclis tarafından azledilebilme kararı alınabilmesi için gereken meclis çoğunluğu şartı değiştirilerek yerine meclisin üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu aranır. Meclisçe alınan belediye başkanının azledilmesi kararı ise mahallî en büyük mülkiye amirine gönderildikten sonra bunlar tarafından Danıştay'a sunulur ve Danıştay onayıyla belediye başkanının azli onaylanır. 61. ve 76. maddelerdeki bu değişiklikler sayesinde, yukarıda belirttiğimiz üzere büyük memnuniyetsizlik yaratan, belediye meclislerinin belediye başkanlarını görevlerinden kolaylıkla almasını mümkün kılan uygulamalarının önüne geçilir. Bunun yanı sıra, tasarı gerekçesine göre, belediye meclisinin bakanları kurulu kararıyla feshedilebilmesine olanak tanıyan 53. madde de tasarıda anayasanın 116/3. Maddesine aykırı olduğu sebebiyle değiştirilerek Danıştay kararına bırakılmıştır (MM, 1963a: 3).

Hükümet tasarısı belediye meclislerinin belediye başkanları üzerindeki etkisini azaltmayı hedeflemişse de merkezi idarenin belediye başkanları üzerindeki etkisini artırmış olan maddelerde değişiklik yapmayı amaçlamamıştır. Örneğin, belediye başkanlarının hükümetlerce görevden alınmalarını zorlaştıran yasa değişiklikleri tasarının ilk halinde yoktur. Örneğin, belediye başkanlarının görevden alınmalarıyla ilgili olan 91 ve 92. maddelerde hükümet tasarısında değişiklik yapılmaz. İlk olarak, Millet Meclisi İç İşleri ve Adalet Komisyonlarında hükümetin tasarısı meclise gelmeden maddelerde değişiklik yaparak başkanların görevden alınmasını 1930 Belediye Kanun'a göre zorlaştırılır (MM, 1963a: 29-31). Ancak, özellikle 92. madde değiştirilmiş haliyle de mecliste itirazlara sebep olur. Örneğin, milletvekili Mahmut Alicanoğlu (MM, 1963c: 280), seçimle gelen belediye başkanlarının bazı yerlerde valilerle aralarının açık olabileceği, bu maddenin kişisel sebeplerle suiistimale açık olduğu, ve valilerce açılabilecek tahkikat tehdidi altında belediye başkanlarının sıradan bir memur gibi valilerin tesiri altında kalabileceğini vurgular. 92. Maddenin tamamen kaldırılmasına yönelik önerge de verilir ancak, maddede değişiklik öneren bir başka önerge (Turhan Kut'un önergesi) kabul edilir (MM, 1963c: 282-283). Meclisten bu şekilde değişiklikle geçtikten sonra ise Cumhuriyet Senatosu'nda bu madde tekrar tartışmalara sebep olur. Tüm bu süreç sonrasında yasanın son halinde Cumhuriyet Senatosu tartışmalı 92. maddeyi tamamen kaldırır (CS, 1963: 511-512). Dolayısıyla, belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve belediye meclislerinin tesirinden kurtarılması gibi değişiklikler hükümet tasarısında yer alsa da belediye başkanlarının özellikle merkezi idareden bağımsızlığını sağlayacak ve gücünü daha da artıracak değişikliklerin bir kısmı tasarının kendisinden değil, yasalaşma sürecinden kaynaklanmıştır.

Yasa tasarısıyla ilgili gazetelerde çıkan haberlerde de belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesine yönelik herhangi bir itiraz yoktur. Tam tersine, örneğin, Sadi Irmak (1963), Milliyet Gazetesi'nde yayınlanan bir köşe yazısında belediye başkanlarının seçimini yetki ve otorite tartışmalarına yol açma ihtimaline rağmen destekler. Başkanların doğrudan halk tarafından seçilmesi sayesinde yürütmenin başına kuvvetli şahsiyetler gelebilecek ve gelenler halk oyuna dayanmanın otoritesine sahip olacaktır. Bunun dışında, Milliyet Gazetesi'nde de belediye seçimleriyle ilgili haberlerin temel noktasını belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi değil, belediye meclisi seçimlerinin yönetimine yönelik tartışmalar öne çıkar. Ayrıca, Mahalli seçimlerin öncesinde özellikle İstanbul için bağımsız (partisiz) belediye başkanına yönelik çağrılar yapılır. Milliyet gazetesi Belediye başkanlığını "siyasi mahiyeti bulunmayan, bulunmaması gereken bir hizmet" olarak tanımlar. Meclisteki siyasi partilerden de CHP, CKMP

ve YTP bağımsız belediye başkanı çağrısını desteklerken AP bu fikre karşı çıkar ve bu fikir gerçekleşmez. Nihayetinde 17 Kasım 1963 yılında yapılan İstanbul belediye seçimlerinde AP'nin adayı Nuri Erdoğan kazanır ve belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesiyle ilgili beklentileri destekler şekilde ilk demeci "Hizmet devri başlıyor" olur (Milliyet Gazetesi, 1963).

5. SONUÇ

Bu bildiri metninde, Türkiye'de belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmeye başlaması süreci tarihsel bir perspektifle ele alınmaya çalışılmış ve gelişmiş ülkelere göre oldukça erken sayılabilecek bu istisnai gelişmenin arkasında yatan temel siyasi, ekonomik ve tarihsel gelişmeler analiz edilmiştir. 1920'li yıllara kadar uzanan tartışmaların ve 1945 sonrası artan kentleşmenin sonucu olarak değerlendirebileceğimiz belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi 1990'lı yılların Avrupa'sında olduğu gibi güçlü belediye başkanlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kanun çıkarken birkaç istisna dışında çok da öngörülmeyen bu gelişme 1960 sonrası yerel siyasetin şekillenmesini ve yerel düzeydeki formel-enformel karar alma mekanizmalarını büyük ölçüde dönüştürmüştür. Bununla birlikte gelişmiş ülkelerin aksine Türkiye deneyiminde belediye başkanlarının doğrudan seçilmesi siyasi partilerin yerel teşkilatlarının öneminin azalmasıyla sonuçlanmamış ve güçlü belediye başkanlarının siyasi partileriyle gerilimli ilişkilerinin günümüze kadar sürmesine katkıda bulunmuştur. Siyasi parti teşkilatlarının kalıcılığının ve belediye-parti ilişkilerinin dinamiklerinin anlaşılması ise yeni araştırma sorularını ve konularını beraberinde çağırmaktadır.

KAYNAKÇA

Akar, R. (2014). *TBMM Devleti (1920-1923): Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Borraz, O. ve John, P. (2004). The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe. International Journal of Urban and Regional Research, 28 (1), 107-120.

CS. (1963). *Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi*. Dönem: 1. Cilt: 13. Toplantı 2. Doksanüçüncü Birleşim. 15.7.1963.

Irmak, Sadi. (1963). "Belediye Seçimleri Yaklaşırken" *Milliyet Gazetesi*. 18.9.1963.

Magnier, A. (2004). Between Institutional Learning and Re-legitimization: Italian Mayors in the Unending Reform. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 166-182.

Milliyet Gazetesi. (1963). "Nuri Erdoğan 'Hizmet devri başlyor' dedi." 19.11.1963.

MM. (1962a). *Millet Meclisi Tutanak Dergisi*. Dönem: 1. Cilt: 10. Toplantı 2. On Sekizinci Birleşim. 17.12.1962.

MM. (1962b). *Millet Meclisi Tutanak Dergisi*. Dönem: 1. Cilt: 2. Toplantı 1. Kırk Yedinci Birleşim. 16.2.1962.

MM. (1963a). *Millet Meclisi Tutanak Dergisi*. Dönem: 1. Cilt: 19. Toplantı 2. Yüz Altıncı Birleşim. 2.7.1963.

MM. (1963b). *Millet Meclisi Tutanak Dergisi*. Dönem: 1. Cilt: 19. Toplantı 2. Yüz Sekizinci. Birleşim. 4.7.1963.

MM. (1963c). *Millet Meclisi Tutanak Dergisi*. Dönem: 1. Cilt: 19. Toplantı: 2. Yüz Onuncu Birleşim. 8.7.1963.

Resmi Gazete. (1930). "Belediye Kanunu." No. 1580. 3.4.1930. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf. Erişim: 21.3.2022

Sweeting, D. (der.) (2017). *Directly Elected Mayors in Urban Governance: Impact and Practice*. Bristol: Policy Press.

TBMM. (1338). *T. B. M. M. Zabıt Ceridesi*. Devre: l. Cilt: 24. İçtima Senesi: 3. Yüz yirmi sekizinci içtima. 28.10.1338.

TBMM. (1340a). *T.B.M.M. Zabıt Ceridesi*. Devre: 2. Cilt: 5. İçtima Senesi: 1. Yüzbirinci içtima. 13.2.1340.

TBMM. (1340b). *T.B.M.M. Zabıt Ceridesi*. Devre: 2. Cilt : 6. İçtima Senesi: 1.Yüzüçüncü içtima. 16.2.1340.

TBMM. (1930a). *T.B.M.M. Zabıt Ceridesi*. Devre: 3. Cilt: 17. İçtima Senesi: 3. Otuz Yedinci İnikat. 20.3.1930.

TBMM. (1930b). *T.B.M.M. Zabıt Ceridesi*. Devre: 3. Cilt: 17. İçtima Senesi: 3. Kırkıncı İnikat, 27.3.1930.

TBMM. (1930c). *T.B.M.M. Zabıt Ceridesi*. Devre: 3. Cilt: 17. İçtima Senesi: 3. Kırk Birinci İnikat, 29.3.1930.

"1961 Anayasası." Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. No: 334. 9.7.1961. https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/. Erişim 21.3.2022.

Tunçay, M. (1999). *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931).* İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Vampa, D. (2016). Declining Partisan Representation at the Sub-national Level: Assessing and Explaining the Strengthening of Local Lists in Italian Municipalities (1995-2014). *Local Government Studies*, 42 (4), 579-597.

Yılmaz Uçar, A. (2016). Şehremini: Müntehab Mı? Mansub Mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler,* 25(3), 95–116.

TÜRKIYE'DE KARİYER UZMANLIK SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Şenol UZUN[1]

Özet

Türkiye'de kamu kurumlarında uzman personel istihdamı Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Başkanlığı gibi teknik konularda çalışma yürütmek üzere kurulan kamu kurumlarıyla başlamış, zaman içerisinde bir takım aşamalardan geçerek bugünkü kariyer uzmanlık sistemi adını verdiğimiz yapı ortaya çıkmıştır. Yıllar itibariyle sayıları artan, günümüzde merkezi teşkilatın büyük bir bölümünde ve ayrıca kimi taşra birimlerinde istihdam edilen kariyer uzmanları Türk Kamu Personel Sisteminin önemli bileşenlerinden birisi haline gelmiştir. Bununla birlikte başlangıcından bugüne kariyer uzmanlık sisteminin bir dönüşüm geçirdiği ve bu dönüşümün kamu personel sistemine bir takım olumlu veya olumsuz etkilerinin olduğu görülmektedir.

Çalışmada, Türkiye'de kariyer uzmanlık sisteminin dönüşümü incelenmektedir. Bu bağlamda çalışmada Türkiye'de kariyer uzmanlık sisteminin dönüşümü tarihsel bir bakış açısıyla ele alınacak olup kamuda uzman personel istihdamına yönelik başlangıçtaki hedeflerle bugünkü durum karşılaştırmalı bir şekilde analiz edilecektir. Çalışmada ayrıca kariyer uzman istihdamı olan kamu kurumlarında çalışan farklı unvanlardaki kamu personelinin kariyer uzmanlığına bakış açısı ortaya konulacaktır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte kamu personel sistemi içerisinde kariyer uzmanlık sisteminin bugününün ve geleceğinin tartışılacağı çalışmada kariyer uzmanlık sisteminin sorunları ortaya konulacaktır. Çalışma genel olarak literatür araştırmasına dayanmaktadır. Bununla birlikte kamu kurumlarında kariyer uzman istihdamına yönelik algıların ölçülmesi ve kariyer uzmanlık sisteminin sorun alanlarının tespit edilmesi amacıyla çalışmada nicel araştırma yöntemlerinden yararlanılmıştır. Çalışmanın temel bulgusu ise bugünkü haliyle gerek verimlilik gerekse personel barışı bakımından kariyer uzmanlık sisteminin Türk Kamu Personel Sistemi içerisinde önemli riskler barındırdığıdır.

Anahtar kelimeler: Kamu personel sistemi, kariyer uzmanlığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

GİRİŞ

İnsanoğlu tarihin ilk dönemlerinden itibaren bir ilerleme içerisindedir. Bu ilerlemeye bağlı olarak insanoğlunun yapacağı işler hem artmakta hem de karmaşıklaşmaktadır. Artan ve karmaşıklaşan işler karşısında ise çözüm iş bölümünde aranmaktadır. İşbölümü ise farklı alanlarda bir bilgi birikimini ve profesyonelleşmeyi yani uzmanlaşmayı beraberinde getirmektedir.

Günümüzde uzman personel istihdamı giderek yaygınlaşmaktadır. Neredeyse her iş bir uzmanlık olarak adlandırılmaktadır. İnsan kaynakları uzmanı, iş güvenliği uzmanı, iletişim uzmanı, sosyal medya uzmanı, hesap uzmanı, pazarlama uzmanı vb. özel sektör için adlandırılan uzmanlıklardan bazılarıdır. Aynı şekilde kamu kurumlarında da değişen ve gelişen hizmetler kapsamında, belirli alanlarda, bu alanlara ilişkin teknik bilgiye, uzmanlığa ve alanın gerektirdiği çeşitli donanımlara sahip uzman personel ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Türkiye'de kamu kurumlarının uzman personel ihtiyacını karşılamak amacıyla kamu kurumlarında uzman

[1] Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Doktora Adayı, İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı Göç Uzmanı, senoluzun56@gmail.com, https://orcid.org/0000-0001-5618-3289

personel istihdamına gidilmiş ve bu da bugün kariyer uzmanlık sistemi olarak bilinen yapıyı doğurmuştur.

Cumhuriyetin ilk yıllarında kamu kurumlarının uzman ihtiyacı yabancı personelle karşılanmıştır. Ancak bunun Türk Kamu Yönetimi için bir eksiklik ve aynı zamanda risk olduğu yapılan inceleme ve araştırma raporlarında bir tespit olarak ortaya konulmuştur. Türk kamu personel sistemi içerisinde uzman personel istihdamının gerekliliğine hem Türkiye'de kamu yönetimine ilişkin hazırlanan yabancı uzman raporlarında hem de devlet tarafından hazırlatılan inceleme raporlarında yer verilmiştir. Bu noktada kısa adıyla MEHTAP olarak bilinen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ayrı bir önem taşımaktadır. Söz konusu raporda "*Bir memleketin kendi işlerini kendi uzmanları vasıtasıyla yürütmesi*" gerektiği vurgulanmakta ve uzman personelin yetiştirilmesine özel ihtimam gösterilmesi gerektiği ifade edilmektedir (MEHTAP, 1963: 85).

Türkiye'de kariyer uzman istihdamının gerçekleştiği ilk kurumlar 1960 yılında merkezi uzmanlık birimleri olarak kurulan Devlet Planlama Teşkilatı ile Devlet Personel Dairesidir. Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde istihdam edilen planlama uzman/ uzman yardımcıları ile Devlet Personel Dairesine istihdam edilen devlet personel uzman/uzman yardımcılıkları kariyer uzmanlık sisteminin ilk örneklerini oluşturmaktadır. Mesleğe özel sınavla alınan, yetiştirilme koşulları farklı ve daha iyi ücret ve diğer özlük haklarına sahip kariyer uzman istihdamı özellikle 2000'li yıllardan sonra yaygınlaşmıştır. Günümüzde ise neredeyse tüm bakanlıklarda, bağlı ve ilişkili kuruluşlarda kariyer uzman kadrosu bulunmaktadır. Başlangıçta merkezi teşkilatla sınırlı tutulan uzman personel istihdamı sonrasında bakanlıkların taşra teşkilatına da yayılmıştır. Günümüzde ise nerdeyse tüm kariyer uzmanları görev yaptıkları bakanlığın veya kurumun adıyla anılmaktadır.

İlk örneklerinden yola çıkarak Türkiye'de kariyer uzmanlarının; çalıştıkları kurumun görev alanıyla ilgili hedef belirlemek, politika ve strateji geliştirmek, proje üretmek, merkezi düzenlemekler yapmak üzere "çekirdek işgücü" olarak istihdam edildikleri anlaşılmaktadır (Albayrak, 2016: 215). Ancak sonrasında kariyer uzmanlığın tüm kamu kurumlarında ve ayrıca taşra teşkilatlarında da yaygınlaşmasıyla bu niteliğini kaybettiği görülmektedir. Ayrıca, kariyer uzman istihdamının tüm bakanlıklarda yaygınlaşması meslek memurları ile kariyer uzmanları, bakanlığın asıl işini yapan personel ile kariyer uzmanları ve hatta memurlar ile kariyer uzmanları arasında ilişkinin, pozisyonun ve iş bölümünün nasıl olacağına ilişkin sorunlar yaratmaktadır. Bu durum kamu kurumlarda iş barışını da olumsuz etkilemektedir.

Yıllara göre artan sayısı nedeniyle kariyer uzmanları kamu personel sistemi içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Kariyer uzmanlarının hem merkezde hem de taşrada istihdam edilmeleri ve dolayısıyla kamu hizmetlerinin planlanmasında ve hizmet sunumunda rol almaları kariyer uzmanlarının kamu personel sistemi içerisindeki önemini pekiştirmektedir. Ancak ilk örneklerinden günümüze kadar kariyer uzmanlık sistemi bir dönüşüm geçirdiği ve bu dönüşümün kamu personel sistemine olumlu-olumsuz bir takım yansımaları olduğu görülmektedir. Gelinen noktada ise uzman personel istihdamı kamu personel sistemindeki sorun alanlarından biri olarak gösterilmekledir (Özkal Sayan, 2016).

Bu çalışmada, neredeyse tüm kamu kurumlarında istihdam edilen ve Türk Kamu Personel Sisteminin önemli bir parçası haline gelen kariyer uzmanlık sistemi tarihsel bir bakış açısıyla ele alınmaktadır. Uzman personel istihdamına yönelik başlangıçtaki hedeflerle bugünkü durum arasında bir karşılaştırma yapılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte sistemin kurgusunun ve yapılan düzenlemelerin kariyer uzmanlık sistemi üzerine etkisi analiz edilmektedir. Çalışmada, son olarak, günümüzde kamu personel sistemi içerisinde kariyer uzmanlık sisteminin algılanış biçimi ile sistemin sorun alanları tespit edilmeye çalışılmaktadır. Çalışma genel olarak literatür araştırmasına dayanmaktadır. Bununla

birlikte kamu kurumlarında kariyer uzman istihdamına yönelik algıların ölçülmesi ve kariyer uzmanlık sisteminin sorun alanlarının tespit edilmesi amacıyla çalışmada nicel araştırma yöntemlerinden (anket[2]) yararlanılmıştır.

1. TÜRKİYE'DE KARİYER UZMANLIK SİSTEMİNİN İNŞASI

Üretimde, sosyal ilişkilerde, teknolojide ve dolayısıyla siyasette ve yönetimde yaşanan gelişmelere bağlı olarak kamu hizmetleri de zaman içerisinde değişim göstermektedir. Modernleşmeyle birlikte hız kanan bu değişimin sonucu olarak devletin sunduğu hizmetler farklılaşmakta ve yeni hizmet sahaları ortaya çıkmaktadır. Bu durum, zaman içerisinde devletin belli alanlardan başlayarak hizmet sunumunda uzmanlaşmaya yönelmesine neden olmuş ve bunun neticesinde de kamu kurumlarında nitelikli personele duyulan ihtiyaç artmıştır (Karslı, 2013: 1).

Modernleşmeyle birlikte devletlerin bilimsel bilgiye verdiği değerin artması ve modern devletlerde ussallık anlayışının yerleşmeye başlaması, rasyonel yönetimin oluşturulmasında uzmanlık bilgisinin büyük önem kazanmasına yol açmıştır (Karasu, 2001: 91). İş bölümü ve iş bölümüne bağlı olarak meydana gelen uzmanlaşma klasik yönetim anlayışı olarak adlandırılan ekolün en önemli kavramları/ilkeleri arasında yer almıştır (Fayol, 2012). Klasik ekolün düşünürleri arasında, iş bölümüne bağlı olarak ortaya çıkan uzmanlaşmanın yönetimde verimliliği artırdığı düşüncesini ilk dile getiren Bilimsel Yönetimin İlkeleri (1991) eseriyle Taylor olmuş (Eryılmaz, 2017: 39-40), onu Genel ve Endüstriyel Yönetim (1916) eserinde bilimsel yönetimin ilkelerini tanımlayan Henri Fayol takip etmiştir (Fayol, 2013: 47). Taylor ve Fayol'un iyi yönetim veya yönetimde gelişme kaydetmek adına mühendislik ve endüstri alanlarından yola çıkarak dikkat çektiği uzmanlaşmayı, Weber, bir "ideal tip" olarak tanımladığı bürokrasi modelinin özellikleri arasında saymıştır (Weber, 2014: 315-316). Ancak, klasik yönetim anlayışındaki uzmanlaşmanın, kamu kurumlarında kariyer uzmanı istihdamını doğuran gereksinimlerden ziyade, personel verimliliğini artırmak amacıyla kitlesel işgücünün (memurların) kendi iş kolunda, yani istihdam edildiği kamu kurumunda, uzmanlaşmasıyla ilgili olduğu görülmektedir.

Bilindik anlamıyla kariyer uzman istihdamını doğuran nedenler ise politika, plan, proje üretecek, strateji geliştirecek nitelikli, donanımlı personel ihtiyacından ortaya çıkmıştır. Bunda İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme hâkim olan ulusal kalkınma, idarenin modernizasyonu, idari reform gibi yaklaşımlar etkili olmuştur (Ayman Güler, 2005a: 27-28). Bu yaklaşım çerçevesinde, özellikle az gelişmiş ülkeler için az gelişmişlikten kurtulmanın yolu ulusal kalkınmadan ve idarenin modernizasyonundan geçmektedir ve bunu başarmada yasal-ussal bürokrasi lokomotif olacaktır (Ayman Güler, 2005a: 27-28). Türkiye'de kariyer uzmanlık sisteminin ilk örnekleri de bu dönemde (1945-1980) görülmektedir.

Türkiye'de kariyer uzman istihdamının ilk örneğinin hangi meslek grubu olduğu noktasında çeşitli tartışmalar bulunmaktadır. Bazı yazarlara göre Türkiye'de kariyer uzman istihdamının ilk örneği olarak Hesap Uzmanlığı gösterilmektedir (Karslı, 2013: 2). 28/03/1945 tarihli ve 4907 sayılı "Hesap Uzmanları Kurulu Kurulmasına ve Maliye Bakanlığı Merkez ve İller Kadrosunda Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanun" ile gelir kanununa tabi mükelleflerin hesaplarını incelemek ve Maliye Bakanı tarafından gerekli görülen araştırmaları yapmak üzere Hesap Uzmanları Kurulu kurulmuş ve bu kurul bünyesinde Hesap Uzmanı ve Hesap Uzman Yardımcılarının görev yapacağı düzenlenmiştir.

[2] Söz konusu anket çalışması Ankara Üniversitesi Yönetim Bilimleri Doktora programı Kamu Personel Sistemi ders çalışmaları kapsamında Aralık 2018 tarihinde yapılmıştır. Doktora çalışmasından üretildiğinden ve 2020 yılı öncesine ait araştırma verileri kullanıldığından Etik Kurul izni bulunmamaktadır.

Hesap Uzman Yardımcısı olarak atanabilmek için o günkü Devlet Memurları Kanunu olan 1926 tarihli "Memurin Kanunu"na ek bir takım ilave kriterler aranmaktadır. 4907 sayılı Kanunun 3. maddesinde belirtilen bu kriterler: Görevin gerektirdiği nitelikte olmak, Yüksek İktisat ve Ticaret Okullarını, İktisat ve Hukuk Fakülteleriyle Siyasal Bilgiler Okulunu veya bunlara eşitliği Maarif Bakanlığınca kabul olunan yabancı bir okulu bitirmiş olmak, yapılacak müsabaka imtihanında başarı kazanmak ve gireceği imtihanın açıldığı yıl ocak ayının ilk gününde 35 yaşını bitirmemiş olmak şeklinde belirtilmiştir. Söz konusu Kanunun 4. maddesinde ise hesap uzman yarımcılarının hesap uzmanı olarak atanabilmesinin koşulları açıklanmaktadır. Buna göre hesap uzman yardımcıları üç yıl hesap uzmanları yanında staj gördükten sonra yapılan yeterlik sınavını kazanırlarsa hesap uzmanlığına atanabilmektedirler.

Mesleğe atanma ve yetiştirime koşulları bakımından bugünkü yapıyla benzerlikler taşımasına rağmen hesap uzman ve uzman yardımcılığının özünde bir denetim görevi olduğu, bakanlık teftiş kurullarının özel bir şekli olarak algılanması gerektiği ileri sürülerek hesap uzmanlığının kariyer uzmanlık olarak değerlendirilemeyeceğini savunan görüşler bulunmaktadır (Aydın, 2006: 150). Bu nedenle genel kabul 1960 yılında 91 sayılı Kanunla merkezi bir planlama örgütü olarak Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kurulmasıyla bu kurumda istihdam edilen Planlama Uzman ve Uzman Yardımcılarının Türkiye'de kariyer uzmanlık sisteminin ilk örneğini oluşturduğudur (Albayrak, 2016: 196; Aydın, 2006).

Katı hiyerarşiye sahip geleneksel kamu örgütleriyle karşılaştırıldığında daha az hiyerarşinin olduğu yatay bir örgütlenme modeli benimseyen, uzmanlarına özel statü sağlayan ve diğer kamu örgütlerinden daha yüksek ücret ödeyen yapısıyla DPT, kariyer uzmanlık sisteminin ortaya çıktığı ilk kurum olarak gösterilmektedir (Arslan, 1998: 106-107). ABD modeli personel reformunu hayata geçirmek ve yeni personel rejiminin ülke düzeyinde uygulanmasını koordine etmek üzere DPT'den iki ay sonra kurulan Devlet Personel Başkanlığı (DPB), yapısal olarak DPT ile benzer bir mantık üzerine inşa edilen ve kuruluş kanununda uzman istihdamına yer verilen bir diğer kurumdur (Güler, 2005b: 257-260). DPT ve DPB aynı yıl (1960) merkezi uzmanlık birimleri olarak kurulmuş ve kuruluş kanunlarında uzman personel istihdamına yer verilen kurumlar olarak kariyer uzmanlık sisteminin ilk örneklerini oluşturmaktadır. Ancak, gerek Planlama Uzmanlığının gerekse Devlet Personel Uzmanlığının bugünkü anlamda kariyer mesleğe dönüşmesi 1970'li ve 1980'li yıllarda mesleğe alınmayla ilgili sınav, görev ve çalışma yönetmeliklerinin yürürlüğe konulması ve sonrasında atılan adımlarla sağlanmıştır (Arslan, 1998: 75; Albayrak, 2016: 198).

Kariyer uzmanlığın ilk örneklerini oluşturan DPT ve DPB'de istihdam edilen uzmanların sınav, görev ve çalışma yönetmeliklerinin yürürlüğe girene kadarki süreçte en ayırt edici özelliğinin bu kişilere ödenen yüksek ücret olduğu görülmektedir. Bunun en önemli nedeni ise uzmanlık ve teknik bilgisinden faydalanılacak nitelikli kişileri bu kurumlara çekebilmektir. Bu kurumlarda istihdam edilen uzmanların yerli ve yabancı uzmanların kadroları karşılık gösterilerek sözleşme ile çalıştırılması, memur maaş rejimi üzerinde değişiklik yapmadan yüksek ücretle bu kurumlarda personel çalıştırılabilmesine imkân sağlamıştır (Sayan ve Albayrak, 2011: 196).

Türkiye'de kamu yönetiminin incelenmesi üzerine yapılan araştırma çalışmalarında; kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde uzmanlaşmanın giderek daha fazla önem kazandığının altının çizilmesi, kamu kurumlarında uzman personel istihdamının sağladığı faydalara yönelik ortaya konulan tespitler ile Türkiye'nin kamu kurumlarında çalışacak yerli uzman personelini yetiştirmesine yönelik vurgular kariyer uzmanlık sisteminin gelişiminde önemli rol oynamıştır. Bu çalışmalardan ilki ve belki de en önemlisi Bakanlar Kurulu kararıyla 1962-1963 yıllarında gerçekleştirilen Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP)'dir. MEHTAP kapsamında, kamu hizmetlerinde iyileştirme ve etkinlik sağlanması amacıyla TODAİE öncülüğünde Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi ve Ankara

Üniversitesinin işbirliği ile kapsamlı araştırmalar yapılmıştır. Yapılan çalışmaların sonuç raporunda; kamu hizmetlerinin gün geçtikçe uzmanlaşma gerektirdiği belirtilmiş ve pek çok açıdan uzmanlaşmanın önemi vurgulanmıştır (Mehtap Raporu, 1966: 82). Raporda "Yabancı Uzman Meselesi ve Yerli Uzmanların Yetiştirilmesi" başlığı altında yabancı uzman istihdam etmektense yerli uzman yetiştirmenin önemi şu şekilde vurgulanmıştır:

> Bir memleketin kendi işlerini kendi uzmanları vasıtasıyla yürütmesi esas olduğuna göre, yabancı memleketlerde eleman yetiştirme konusu üzerinde önemle durulmalıdır. Kamu menfaatini, kamu menfaatinde doğrudan doğruya payı olanların daha iyi gerçekleştireceği tabiidir. Bu bakımdan, gelişmiş memleketlerin tecrübelerinden faydalanmanın en isabetli ve tercihe şayan yolu, kendi personelimizi bu memleketlere gönderip tecrübe edinmelerini ve yetişmelerini sistemli bir şekilde sağlamaktır. (MEHTAP Raporu, 1966: 92).

MEHTAP Raporunu takiben Devlet Personel Dairesi öncülüğünde yeni bir kamu personel sistemi oluşturulması amacıyla çalışmalara başlanmış ve bu çalışmalar neticesinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 1965 yılında yasalaşmıştır (Karslı, 2013: 11). Devlet Memurları Kanununa 1970 yılında eklenen bir hükümle[3] Devlet Personel Dairesinde, Devlet Personel Uzmanı, Maliye Bakanlığında ise Devlet Bütçe Uzmanı kadroları ihdas edilmiştir. Bu düzenleme ile Devlet Personel Dairesinde çalışan uzmanlar yasal bir dayanak ve unvana kavuşmuş ve Maliye Bakanlığında bir uzman grubu daha oluşturulmuştur.

Kariyer uzmanlık sisteminin gelişimde rol oynayan bir diğer merkezi araştırma çalışması ise TODAİ tarafından yürütülen Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)'dir. Çalışmaların sonucunda TODAİ tarafından yayımlanan raporda, kamu hizmetlerinde uzmanlaşmanın önemi sıkça vurgulanmış, özellikle ekonomi alanında uzmanlaşmış bakanlıklara ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir (KAYA Raporu, 1991). Yine söz konusu raporda, taşra birimlerinin de uzman personele ihtiyaç duyduğu ve özellikle il örgütlerinde nitelikli personel istihdamının sağlanması gerektiği ifade edilmiştir

1994 yılında yapılan bir düzenlemeyle[4] ilk defa Maliye Bakanlığının taşra teşkilatında kariyer uzman istihdamı başlamıştır. Bu düzenleme ile defterdarlara bağlı milli emlak birimlerinde Milli Emlak Uzmanları, vergi dairelerinde Gelir Uzmanları, Gelirler Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatında ise Vergi İstihbarat Uzmanlarının çalıştırılması öngörülmüştür (Karslı, 2013: 13). Zamanla diğer kamu kurumlarının taşra teşkilatında da uzman istihdamı yaygınlaşmıştır. Taşrada istihdam edilen uzmanlar diğer memurlar eliyle yürütülen görevleri üstlenmek üzere istihdam edilmiş olup bir plan, program ya da politika tespitinden ziyade bilfiil hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu tutulmuşlardır. Burada hedeflenen, diğer memurlar eliyle yürütülmesi mümkün olmayan işlerin ifası değil, diğer memurlarca yürütülen işlerin daha etkin olarak yürütülmesinin sağlanmasıdır (Karslı, 2013: 14).

1980'li yıllarda ön plana çıkmaya başlayan Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı; devletin küçültülmesi, hantal devletin "etkili" ve "verimli" kılınması, devletin faaliyet sürdürdüğü alanların piyasaya açılması düşüncesini savunmuştur. Kamu yönetiminde paradigma değişimini meydana getiren bu durumu Arslan (2019) "Fordist Bürokrasi" den "Post-Fordist Bürokrasi"ye geçiş olarak adlandırmakta; bu süreçte devletin rolünün ekonomik ve toplumsal hayata müdahalecilikten düzenleyiciliğe everildiğini ifade etmektedir (s. 185-186).

Kamu yönetimi paradigmasında meydana gelen dönüşüm, genel olarak kamu personel rejimini etkilediği gibi kamu kurumlarında uzman personel istihdamına yönelik algı ve

[3] 31/07/1970 tarihli ve 1327 sayılı Kanunun 92 nci maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa eklenen ek 12 nci madde 14/08/1970 tarihli ve 13579 sayılı Resmi Gazete.

[4] 543 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına ve 516 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin 15 inci maddesi 24/06/1994 tarihli ve 21970 sayılı Resmi Gazete.

yönelimi de etkilemiştir. 1980 sonrası serbest piyasacı, kürek çeken yerine dümen tutan devlet anlayışı politika belirleyen, merkezi olarak düzenleme yapan kariyer uzmanlarının yaygınlaştırılması için uygun zemin oluşturmuştur. Albayrak'a göre yeni kamu yönetimine uygun personel rejimi, çeşitli unvan ya da sınıflar altında görev yapan ama özde çekirdek personel konumunda olan çalışanlar üzerinden inşa edilmekte ve diğer devlet memurlarından ayrıcalıklı imkânlarla donatılan bu çekirdek işgücünün kamu yönetimi içerisindeki konumu güçlendirilmektedir (Albayrak, 2016: 25).

1960'lı yıllardan 2000'lere kadar ki evrede müsteşarlık, müşavirlik niteliği öne çıkan kurumlarda ve merkez teşkilatında istihdam edilen kariyer uzmanları, istihdam edildikleri alanda; kamu politikalarına ilişkin plan ve proje üreterek, strateji geliştirerek, politika alternatiflerine ilişkin olası senaryolar hazırlayarak siyasiler için bir nevi kamu politikası danışması vazifesi görmüştür. Kariyer uzmanları, çalıştıkları kurumun faaliyet sahasında; ulusal ve uluslararası gelişmelerin takip edilmesinde, teknik bilginin üretilmesinde, yorumlanmasında ve kurumun hedef ve politikaları çerçevesinde kullanılmasında etkili olarak kurumların beyin takımı, rasyonel bürokrasinin aklı olmuşlardır. Kariyer uzman istihdamının Türk Kamu Personel Sistemi için en önemli kazancı ise uzmanlık gerektiren alanlardaki insan kaynağı ihtiyacını karşılamak için istihdam edilen yabancı uzmanların yerini, alanında yetkinleşmiş kendi uzmanlarımızın alması olmuştur.

2000'li yıllarda Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı çerçevesinde bakanlık örgütlenmesinde dikey hiyerarşiye dayanan çok kademeli örgütlenme yerine az kademeli yatay örgütlenmeye geçilmesi gerektiği dile getirilmeye başlanmıştır. Kariyer uzmanlarının hizmet bakanlıklarına doğru yaygınlaşması eğilimi 2011 yılında 666 sayılı KHK ile Devlet Memurları Kanununda yapılan değişiklikle zirveye ulaşmış ve neredeyse tüm kamu kurum ve kuruluşlarına kariyer uzman istihdam edilebilmesinin önü açılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 17). Oysa 1990'lı yıllarda kariyer uzmanlıklar asıl olarak Başbakanlık, DPT, DPB, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı gibi diğer kamu kurumlarını yatay kesen, kurmay niteliği ağır basan, daha çok hükümete danışmanlık eden kamu kurumlarında yer almış ve bu uzmanlara yüksek özlük hakları verilmişti. Amaç donanımlı, yetkin, nitelikli personeli bu kurumlara çekmek, merkez bürokrasisinin cazibesini artırmaktı. 2011 yılından sonra yapılan düzenleme ile bu yapı tüm hizmet bakanlıklarına ve bunların bağlı kuruluşlarına yaygınlaştırılmıştır. Yaygınlaştırılan uzmanlıkların görev ve yetkileri, istihdam edildikleri kurumlardan ayrı tanımlanmamış; görev yapılan kurumun adını taşıyan uzmanlıklar yaygınlaşmıştır (Karslı, 2013: 17). Uzmanlıkların göreve değil kuruma göre tanımlanmasının yaygınlaşması "çalışma alanı esaslı uzmanlıktan" "kurum temelli istihdama geçiş" olarak yorumlanmaktadır (Dülgar, 2015: 101; Altunok, 2018: 614). Gelinen noktada sayıları 2003 yılından itibaren sürekli ve düzenli bir şekilde artış gösteren uzman personel istihdamının yaygınlaştırılması politikasının bir sonucu olarak kariyer uzmanlığı çekirdek iş gücü niteliğinden koparılmış ve gerekliliğine bakılmaksızın neredeyse her kamu kurumunda uzman personel istihdamı kariyer uzmanlığını başlangıçtaki kurgusundan uzaklaştırmıştır.

1.1. Kariyer Uzmanlarının Mesleğe Kabul, Yetiştirilme Koşulları ve Özlük Hakları

Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen kariyer uzmanları statüleri ve özlük hakları açısından merkez ve taşra uzmanları olarak ikiye ayrılmaktadırlar. Mesleğe giriş bakımından merkez ve taşra uzmanları aynı prosedürlere tabi olmakla birlikte yetiştirilme koşulları, uzmanlığa atanma şartları ve özlük hakları bakımından aralarında farklar bulunmaktadır.

2011 yılından sonra 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa (DMK) eklenen ek 40 ve 41. maddelerle DMK'da gereken koşulları taşımanın yanı sıra kariyer uzmanlığa giriş için özel şartlar belirlenmiştir. Bunlar:

- Giriş sınavının yapıldığı yılın ocak ayının birinci günü itibarıyla 35 yaşını doldurmamış olmak,
- Kariyer uzmanlığa özel olarak yapılacak yarışma sınavında başarılı olmak,
- En az dört yıllık lisans eğitimi veren fakültelerden mezun olmak şeklindedir.

Uzman yardımcılığına giriş için gereken şartları taşıyanlar Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) sonuçlarına göre kurumlar tarafından açılan özel yarışma sınavlarına katılmaktadırlar. Bu sınavlar yazı ve sözlü olarak iki aşamadan oluşabildiği gibi bazen yalnızca sözlü sınavın yapıldığı da görülmektedir. Sözlü sınav uygulaması kariyer mesleklerin ayırt edici özelliklerinden biri olarak görülmektedir. Kariyer uzmanlığın en önemli ayırt edici özelliklerinden birisi ise meslekte yetişme dönemini içeren yardımcılık sürecidir. Yardımcılık süreci sadece kariyer uzmanlara asistanlık yapma ya da iş ve görevlerinde yardımcı olma süreci değil aynı zamanda mesleki yetişme ve öğrenme sürecidir ve bu süreç en az üç yıl sürmektedir. Uzman yardımcılığından uzmanlığa geçiş beş temel aşamadan oluşmaktadır:

- Yetişme Süreci
- Tez hazırlama süreci
- Yeterlik süreci
- Yabancı Dil Öğrenme Süreci
- Başarı ya da başarısızlık durumu

Yetişme sürecinin içeriğinde belirli hizmet içi eğitimlere katılma, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişini öğrenme, kurumun görev alanına giren mevzuatı içselleştirmeye dönük uygulamalar vardır. Uzman yardımcısının iki yıllık hizmetinden sonra kurumun görev alanıyla ilgili bir tez hazırlaması ve bunu bir juri önünde başarıyla savunması zorunludur. Tezi başarıyla savunmak yeterlilik sınavına girebilmenin ön koşuludur. Tez savunmasını geçen uzman yardımcıları yazılı ve/veya sözlü yeterlilik sınavına girmektedir. Bu sınava girebilmek için kesintisiz 3 yıllık görev süresinin tamamlanması gerekmektedir. Uzman yardımcıları bu sınavda kurumun görev alanına giren mevzuat bilgisiyle sorumlu tutulurlar. Uzman yardımcılarının uzmanlığa atanabilmelerinin bir diğer koşulu YDS'den asgari C düzeyinde puan almaktır. Tezini başarıyla savunan, yeterlilik sınavını geçen ve YDS'den asgari C düzeyi puan alan uzman yardımcıları uzmanlığa atanırlar. Başarısız olanların uzman yardımcılığı statüsü sona erdirilir ve memur kadrosuna atanırlar.

Devlet memurlarının mali ve sosyal hakları 657 sayılı DMK ile düzenlenmiş olmakla birlikte kariyer uzmanlıklar için mali haklar açısından özel bir düzenleme söz konusudur. 2011 yılına kadar kariyer uzmanlıklarının mali hakları konusunda da parçalı bir yapı söz konusuydu. 2011 yılında yapılan düzenlemeyle[5] hem kariyer uzmanlarının maaş rejimi 657 sayılı DMK dışında ayrıca düzenlenmiş oldu hem de tüm merkez uzmanlıklarının özlük hakları paralel biçimde düzenlenerek parçalı yapı sonlandırılmıştır. Albayrak'a göre kariyer uzmanlarının mali haklarının ayrı düzenlenmesi mesleği kariyer nitelikli kılan ve onun çekirdek konumunu pekiştiren bir unsurdur (Albayrak, 2016: 225). Merkez kariyer uzmanlarına 3600 ek gösterge, 2000 makam tazminatı ve 8000 görev tazminatı verilmiştir. Uzmanlar birinci dereceye yükseldiğinde 3600 ek göstergeyi elde etmektedir. Merkez uzmanları için daha iyi özlük hakları belirlenirken taşra uzmanları görece daha geride bırakılmıştır.

1.2. Kariyer Uzmanlarının Görevleri

Kariyer uzmanlıklarının görev ve sorumlulukları her bir kariyer uzmanlık grubu için çıkarılan yönetmeliklerle düzenlenmektedir. Bu yönetmelikler uzman ve uzman

[5] 11/10/2011 tarihli ve 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Karaname, RG: 02/11/2011, 28103 (M)

yardımcılarının görev ve sorumluluklarını belirlemenin yanı sıra uzmanlığa nasıl bakıldığıyla ilgili olarak da aydınlatıcıdır.

Farklı kamu kurumlarında istihdam edilen kariyer uzmanları için çıkarılan yönetmelikler incelendiğinde uzman ve uzman yardımcılarının görev ve sorumlulukları bakımından yönetmeliklerde benzer maddelerin yer aldığı görülmektedir. Bu maddelerden bazıları aşağıda sıralanmıştır:

- Kurumun görev alanına giren konularda politika ve stratejiler geliştirmek, yeni programlar üretmek, inceleme, araştırma ve denetleme yapmak, projeler hazırlamak, hazırlanan projelere destek sağlamak, Kurumun hizmet kapasite ve kalitesinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapmak, yapılan çalışmalara katılmak.
- Mevzuat hazırlanmasına ve uygulanmasına, iş ve işlemlerin geliştirilmesine ilişkin önerilerde bulunmak, gerektiğinde etki analizleri yapmak.
- Uluslararası sözleşmelerin Kuruma verdiği görevleri takip etmek ve bu çerçevede gerekli çalışmaları yapmak,
- Bakanlığın çalışma alanı ile ilgili olarak yurt içi ve yurt dışında konferans, seminer ve eğitim programlarına katılmak, konferans, kurs ve seminerler vermek,
- Mesleki konularda yurt içindeki ve yurt dışındaki gelişmeleri ve yayınları izlemek, gerekli dokümanları toplamak ve bu konularda Kurumun üst yöneticisi tarafından yapılması istenen çalışmaları ve incelemeleri yapmak,
- Bakanlığın stratejik planında belirtilen politika, amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik çalışmalar yapmak,
- Kurumun görev alanına giren ve uygulamayı doğrudan veya dolaylı olarak etkileyebilecek konuları izlemek, araştırmak ve analiz etmek, kurumsal stratejinin planlanmasına ve güncelleştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak.
- Görevlendirildikleri birimin günlük, kısa ve uzun vadeli işlerine katkı sağlamak.

Yukarıda sayılan maddelerden görüldüğü üzere uzman ve uzman yardımcılarının istihdam edildikleri kurumlardaki görevleri geniş bir yelpazeye hitap etmektedir. Yönetmelikler incelendiğinde uzman ve uzman yardımcılarından beklenenin özellikle; kurumun hedef ve çıkarlarına uygun politika ve strateji geliştirmek, uygulamayı iyileştirmek, proje hazırlamak ve yürütmek, mevzuat çalışmalarına katkıda bulunmak, kurumun görev alanıyla ilgili uluslararası gelişmeleri ve bilimsel gelişmeleri takip etmek gibi üst düzeyde donanım, yeterlilik ve gerçekten uzmanlık gerektiren işler olduğu görülmektedir. Buna ek olarak uzmanların, uzman yardımcılarının yetiştirilmesine, bilgi ve deneyimlerinin geliştirilmesine yardımcı olmak gibi eğitici görevleri de bulunmaktadır. Tüm bu görevlerin en iyi şekilde yerine getirilebilmesi için uzman yardımcıların yardımcılık sürecinde iyi bir yetiştirilme sürecinden geçmeleri gerekmektedir.

Fakat yine yönetmeliklerde yer alan; uzman veya uzman yardımcılarının görevlendirildikleri birimin günlük, kısa ve uzun vadeli işlerine katkı sağlamak ya da birim amirinin verdiği diğer işleri yapmak gibi maddeler kimi kurumlarda uzman ve uzman yardımcılarının rutin işler altında ezilmelerine ve görev tanımlarında belirsizliklere neden olmaktadır. Bu durum da farklı beklentilerle kariyer uzmanlık mesleğine adım atan kişilerde mesleğe ilişkin algılar ve çalışma koşulları bakımından çelişkiler yaratmakta, motivasyonu ve verimliliği düşürmektedir.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE KARİYER UZMANLIK SİSTEMİ

16 Nisan 2017 tarihinde Türkiye'nin hükümet sistemi değişikliği halk oylamasına sunulmuş ve %51 evet oyu ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi modelini getiren anayasa değişikliği kabul edilmiştir. Ancak referandumun hemen arkasından yeni hükümet sistemine

geçiş yapılmamış, yapılacak olan ilk Cumhurbaşkanlığı seçimine kadar bir geçiş süreci ön görülmüştür. Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili genel seçimleri ile sağlanmıştır. Seçimden önce çıkarılan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ve seçimlerin hemen arkasından çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yeni sistemin yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır.

Yeni sistemde kamu politikalarının belirlenmesinden Cumhurbaşkanı sorumludur. Kamu politikalarının belirlenmesinde ise Cumhurbaşkanına yardımcı olmak üzere politika kurulları oluşturulmuştur. Bakanlıklar ise belirlenen politikaların uygulanmasından sorumlu olup icracı rolleriyle ön plana çıkmaktadır. Yani politikalar Cumhurbaşkanlığı makamınca belirlenecek ve belirlenen politikalar Bakanlıklar tarafından uygulanacaktır. Bu durum özellikle Bakanlıkların merkez teşkilatları ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşlarda istihdam edilen kariyer uzmanları için belirsizlik yaratmaktadır. Çünkü politika ve strateji geliştirmek amacıyla Bakanlıklarda istihdam edilen kariyer uzmanları, icracı rolle sınırlandırılan Bakanlıklarda politika üretme süreçlerindeki rollerinden uzaklaşmaktadırlar. Bunun bir neticesi olarak da kariyer uzmanlarının, gittikçe artan bir biçimde istihdam edildikleri kurumların genel ve rutin işlerinde görevlendirildikleri görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçişle birlikte kariyer uzmanlık sistemine etki eden bir takım düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Genel olarak mesleğin aleyhinde olarak yorumlanabilecek bu değişiklikleri birkaç başlık altında toparlamak mümkündür (Erbaş, 2020; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2021).

a) Yaygınlaştırma ve Kadro Rejiminde Esnekleşme

Kariyer uzmanlık mesleğinin yaygınlaşması noktasında ilk kırılma noktası daha önce de ifade edildiği üzere 2011 tarihli ve 666 sayılı KHK olmuştur. 2018 yılında 703 sayılı KHK ile gelen düzenleme ise kariyer uzmanlığın yaygınlaşması bakımından ikinci bir kırılma noktası olmuştur. 703 sayılı KHK'nın 174 üncü maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun ek 41 inci maddesi değiştirilerek; kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde öngörülmesi kaydıyla kurumun görev alanına giren konularda uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebileceği düzenlenmiş, hatta kariyer uzman istihdamı Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıklarının merkez karargâhlarını da içine alacak biçimde genişletilmiştir.

Kariyer uzmanlığın yaygınlaşmasına ilişkin bir diğer düzenleme kurumların taşra teşkilatında uzman istihdamına ilişkindir. 703 sayılı KHK'nın 175 inci maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla taşra teşkilatlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebileceği düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemelerle kamu kurumlarının merkez ve taşra teşkilatının tamamında kariyer uzman istihdamının önü açılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kariyer uzmanlık sistemi üzerindeki bir diğer etkisi kariyer uzman istihdamı rejiminin esnekleşmesidir. Önceki sistemde kanun veya kanun hükmüyle yaratılan kariyer uzmanı kadroları yeni sistemde bir kamu kurumunun, bunu teşkilat Kararnamesinde öngörmüş olması ve 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında ilgili unvanların ihdas edilmiş olmasıyla oluşturulabilmektedir. Bu şekilde kanun veya KHK ile düzenleme yerine yürütmenin düzenleyici bir işlemi olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurumlarda kariyer uzman istihdamı edilmesi kadro rejiminde esnekleşmeye neden olmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte iş mevzuatına tabi veya sözleşme ile kariyer uzmanı istihdamının önü açılmıştır. 703 sayılı KHK'nın 178 inci maddesiyle; 657 sayılı DMK'nın 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (A) bendi kapsamında memur istihdam edilemeyen kamu kurum ve kuruluşlarında, bu birimlerin teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde öngörülmesi kaydıyla, kurumun görev alanına giren

konularda çalışmak üzere idari hizmet sözleşmesiyle ya da iş mevzuatına tabi olarak uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebileceği düzenlenmiştir. Bu şekilde istihdam edilen personelin idareyle aralarındaki olası uzlaşmazlıklarda yetkili yargı merci iş mahkemeleri olarak belirlenmiştir.

Söz konusu düzenleme ile gerek bilgi ve donanımı gerekse yürüttüğü görevler bakımından diğer kamu personelinden farklı bir konumda bulunan kariyer uzman istihdamında iş mevzuatına ya da sözleşme usulüne başvurulması, 1980'lerde başlayan kariyer uzman istihdamının yaygınlaşmasının ve istihdam rejiminin esnekleşmesinin yeni hükümet sistemine geçişle birlikte daha da ileri boyutlara taşındığının göstergesidir (Erbaş, 2020: 140). Kariyer uzmanlık sistemini yaratan gerekçelerle, başlangıçta kariyer uzman istihdamıyla hedeflenen amaçlarla ve kariyer uzmanlara biçilen rollerle çelişen bu tarz bir yaygınlaştırma ve esnekleştirme aslında Türkiye'de kariyer uzmanlık sisteminin başlangıçtakinden çok farklı bir yöne doğru bir dönüşüm gerçekleştirdiğini göstermektedir.

b) Kariyer Uzmanlıklarda Mobilizasyon: Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme

703 sayılı KHK'nın 178. maddesiyle; hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar hariç olmak üzere, statülerine bakılmaksızın bir kadro veya pozisyona dayalı olarak kamu kurum veya kuruluşlarında istihdam edilen tüm personelin geçici olarak görevlendirilebileceğine hükmedilmiştir. Söz konusu düzenlemeyle, kurumlar arası geçici görevlendirmenin bir yılı geçemeyeceği ve bir yıllık sürelerle uzatılabileceği düzenlenmiş olmakla birlikte toplamda altı ayı geçen görevlendirmelerde personelin muvafakatinin alınması da şart koşulmuştur.

Kurumlar arası geçici görevlendirmeye ilişkin düzenleme kariyer uzmanlarının da kurumlar arası geçici görevlendirilmesinin önünü açmaktadır. Kapalı bir sistem olan ve istihdam edildikleri kamu kurumunun görev alanında uzmanlaşan kariyer uzmanlarının başka kurumlarda geçici görevlendirilebilmesinin önünün açılmasının risk ya da avantajları olabileceği düşünülmektedir. Kariyer uzmanların başka kurumlarda geçici görevlendirmesi bakımından en önemli risk, uzmanlığın kaybıdır. Bu durum çalıştığı sahada uzmanlaşan, bilgi ve deneyimini ilerleten kariyer uzmanları için özgüven, motivasyon ve verimlilik kaybına neden olabilir. Ayrıca geçici görevlendirme bir cezalandırma yöntemine de dönüşebilir. Kurumlar arasında geçici görevlendirmenin kariyer uzmanlar için avantajı ise, farklı kamu kurumları arasında işbirliği ve etkileşimin arttığı günümüzde, yeni bir alanda bilgi ve deneyim kazanılması bakımından kariyer uzmanlarına fırsat yaratması olarak ifade edilebilir.

c) Kariyer Uzmanlıklara Kariyer Dışı Atama

Özel sınavla mesleğe kabul, yetiştirilme koşulları ve uzman yardımcılığından uzmanlığa geçiş için dil puanı, uzmanlık tezi ve uzmanlık sınavı gibi yeterlik koşulları nedeniyle kariyer uzmanlığı kapalı bir mesleki sistemdir. Bu unsurlar kariyer uzmanlığın ayırt edici yönlerini oluşturmaktadır. Kariyer uzmanı olmayanların, kariyer uzmanı olmak için yerine getirilmesi gereken şartların bypass edilerek kariyer uzmanı kadrolarına atanması kapalı kariyer sisteminin çözülmesine neden olmaktadır.

703 sayılı KHK, üst kademe kamu yöneticilerinden görev süresi sona erenlerin veya görevden alınanların uzman kadro veya pozisyonlarına atanabileceğini hükmünü içermektedir. Ancak 703 sayılı KHK'nın 178 inci maddesinde kast edilen uzmanlığın kariyer uzmanlık olup olmadığı açık değildir. Söz konusu belirsizlik 3 Nolu Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile giderilmiştir. Getirilen hükümle birlikte, Kararnamenin altıncı maddesinin 4 üncü fıkrasında sayılan kadro, pozisyon ve görevlerde toplam en az üç yıl görev yapmış olanların, 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı

bendinde sayılan denetim elemanı ya da uzman kadrolarına veya bunlara denk pozisyonlara atanabileceği netleştirilmiştir. Bu düzenleme ile genel müdürden daha alt düzeydeki kadro, pozisyon veya görevlerde bulunan kamu yöneticilerinin görev süresi bitiminde veya görevden alınmaları halinde öncesinde kariyer uzmanı olmasalar dahi kariyer uzmanı kadrolarına atabilmelerinin önü açılmıştır. Kariyer uzmanlık sisteminin genel mantığına aykırı bir şekilde mesleğe kariyer dışı atamanın önünün açılması, sistemin deformasyonuna neden olacağı gibi personel barışını bozacak bir potansiyel taşımaktadır.

d) Denetim ve Teftiş Yetkisi

703 sayılı KHK'nın 174 üncü maddesiyle getirilen düzenleme ile kurumların teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla uzman ve uzman yardımcılarına diğer görevlerinin yanı sıra yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde araştırma, analiz, teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yaptırılabilmesinin önü açılmıştır. Bu düzenleme kimi kurumlarda uzmanların fiilen müfettiş gibi çalıştırılabileceğini göstermektedir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2021: 17). Kariyer uzmanlığın prestijini artıracak bir gelişme veya kariyer uzmanlarının görev ve sorumluluk sahasında genişleme olarak yorumlanabilecek bu düzenleme; esasında yeni sistemde kariyer uzmanlara biçilen rol ve sorumluluk ile kariyer uzmanlık sisteminin nasıl bir yapıya evirileceğine ilişkin bir belirsizliğin de göstergesi durumundadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte kariyer uzmanlık sisteminde meydana gelen değişiklikler, kariyer uzmanlığı mesleğinin, başlangıçtaki istihdam nedenlerine, şekillerine, mesleki saygınlığına aykırı durumların ve sistem için önemli sorun alanlarının orta çıktığını/çıkabileceğini göstermektedir. Özellikle kariyer uzmanlığı yaygınlaştırma eğilimi, sistemde aşınmaya ve sıradanlaşmaya neden olmaktadır. Kariyer uzmanlarının hem her kurumda yaygınlaşması hem de kurumlardaki sayısının artması kariyer uzmanlarının yetiştirilme ve yeterlik süreçlerini, kariyer uzmanlarının kurum içi pozisyonlarını olumsuz etkileyecektir. Bu durum günümüz koşullarında kariyer uzmanlık sisteminin Türkiye'nin kamu personel sistemi içerisindeki yeri ve önemini de tartışma konusu haline getirmektedir.

3. KARİYER UZMANLARI VE DİĞER KAMU PERSONELİNİN GÖZÜNDEN KARİYER UZMANLIK SİSTEMİ

Kamu personel sistemi içerisinde artan sayıları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte meydana gelen değişiklikler çerçevesinde kariyer uzmanlık sisteminin günümüzdeki durumunu, temel sorun alanlarını, kamu personelinin kariyer uzmanlığa bakış açısını tespit etmek önemli bir husustur. Ayrıca, gelinen noktada kariyer uzmanlık sisteminin hem kariyer uzmanları hem de kariyer uzmanlarıyla birlikte çalışan diğer kamu personeli için ne anlam ifade ettiği de sistemin geleceğine ilişkin tartışma yürütmek bakımından önemlidir.

Bu bağlamda, sistemin sorunlarını tespit etmek ve kariyer uzmanlık sistemiyle ilgili olarak kamu personelinin bu sisteme ilişkin değerlendirmelerini tespit etmek amacıyla bir anket çalışması yapılmıştır. Yapılan anket çalışması kapsamında, kariyer uzmanı istihdam edilen kamu kurumlarında çalışan kariyer uzmanlarına ve çeşitli unvanlardan personele[6] kariyer uzmanlık sistemiyle ilgili; kariyer uzmanlarının yetişme koşulları, özlük hakları, merkez-taşra ayrımı, kariyer uzmanlarının görev tanımları ve hiyerarşik konumlarıyla ilgili 10 adet soru sorulmuştur.

Anket, İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatı, Hazine ve Maliye Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile

[6] Çalışmada "diğer çalışanlar" olarak ifade edilecek olan bu grup içerisinde memur, vhki, sosyal çalışmacı, büro personeli, bilgisayar işletmeni vb. unvanlardan kariyer uzmanı olamayan personel yer almaktadır.

Türkiye İstatistik Kurumunda (TÜİK) çalışan 58'i kariyer uzmanı ve 42'si diğer çalışanlar olmak üzere toplamda 100 katılımcıya uygulanmıştır. Ankete katılan kariyer uzmanlarının 30'u merkez, 28'i ise taşra uzmanıdır. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile Hazine ve Maliye Bakanlığı hem merkez hem de taşrada kariyer uzmanı istihdam eden kurumlar oldukları için; Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı sosyal çalışmacı, sosyolog, psikolog gibi asıl işi yapan meslek memurlarının daha ağırlıklı olduğu bir kamu kurumu olduğu için; TÜİK ise merkezde örgütlenmiş bir uzmanlık kurumu olduğu için çalışma kapsamına dâhil edilmiştir.

Ankete katılanların %88'i kamu kurumlarında kariyer uzman istihdamının gerekli olduğunu, %79'u da kariyer uzman istihdamının kamu kurumlarından hizmette verimliliği ve niteliği artırdığını düşünmektedir. Ankete katılanlarca verilen bu cevaplar kamuda uzman personel istihdamı üzerine bir fikir birliği olduğunu ve kamuda uzman personel istihdamının hizmet sunumunda verimlilik ve nitelik artışı amacına hizmet ettiğini göstermekledir. Ancak kariyer uzmanlarının görev tanımlarına, hiyerarşik konumlarına ve özlük haklarına ilişkin sorulara verilen cevaplar sistem içerisinde bir takım sorun alanlarının bulunduğunu doğrulamaktadır.

Bu noktada, katılımcılara kariyer uzmanlarının iş tanımları hakkındaki fikirleri sorulduğunda, ankete katılanların %53'ü kariyer uzmanlarının iş tanımlarının açık ve net olmadığını ifade etmiş, %24'ü de bu hususta kararsızlığını dile getirerek bu durumu desteklemiştir. Kariyer uzmanlarının iş tanımlarının açık olmadığına ilişkin genel kanı kariyer uzmanları arasında daha fazla yaygındır. Ankete katılanların yalnızca %23'ü kariyer uzmanlarının görev tanımlarının net olduğunu ifade etmiştir. Anket sorusuna verilen cevaplar kariyer uzmanlarının iş tanımları hakkındaki belirsizlikleri, kafa karışıklığını gün yüzüne çıkarmaktadır.

Ankete katılanlara devam sorusu olarak, kariyer uzmanlarının iş tanımıyla ilgili sorulan soruyla paralellik arz edecek şekilde, kariyer uzmanlarının atandıkları kadro/ sahip oldukları unvan ile fiili olarak yaptıkları işin uyumlu olup olmadığı sorulmuştur. Bu soruya verilen cevaplar da kariyer uzmanlarının iş tanımlarının açık/net olup olmadığı yönünde sorulan soruya verilen cevapları destekler nitelikte olmuştur. Buna göre ankete katılanların %52'si kariyer uzmanlarının sahip oldukları unvan ile yaptıkları işin uyumlu olmadığı düşünmekte, %26 ise yine kararsızlığını ifade ederek bu durumu desteklemektedir. Kariyer uzmanlarının unvanları ile yaptıkları işin uyumlu olmadığını düşünenlerin çoğu kariyer uzmanı olmakla birlikte bu düşünce taşra uzmanlarında daha kuvvetlidir.

Ankete katılanlara kariyer uzmanları arasındaki merkez ve taşra ayrımının gerekli olup olmadığı sorulduğunda %54'ü bu ayrıma katılmadığını, %36'sı ise merkez taşra ayrımının gerekli olduğunu ifade etmiş, %10'u ise bu konudaki kararsızlığını belirtmiştir. Ancak, merkez-taşra ayrımına yönelik olarak merkez uzmanlarının eğilimi bu ayrımın gerekli olduğu yönündeyken taşra uzmanları ise tam aksi bir yönde görüş bildirmiştir. Diğer çalışanlar arasında ise bu ayrımın gereksiz olduğu yönündeki eğilimler ağırlık kazanmaktadır.

Bir diğer soru ise farklı kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen kariyer uzmanlarının aynı özlük haklarına sahip olmasının nasıl değerlendirildiğini tespit etmeye yöneliktir. Bu noktada diğer çalışanlar arasında kararsızlık yaygın eğilimken, ankete katılan kariyer uzmanlarının %46'sı farklı kurumlarda çalışan kariyer uzmanlarının aynı özlük haklarına sahip olmasını doğru bulduğunu, %35'i ise tüm kariyer uzmanlarının aynı özlük haklara sahip olmasını doğru bulmadığını ifade etmiştir.

Ankete katılanlara, kariyer uzmanlarına yetiştirilme sürecinde uzmanlık için yeterli bilgi ve donanımı edinebilecekleri imkânların (dil eğitimi, mesleki eğitim, staj vb.) sağlanıp sağlanmadığı noktasındaki düşünceleri sorulduğunda katılımcıların %58'i yeterli imkânın sağlanmadığını, %23'ü yetişme sürecinde sağlanan imkânların yeterli olduğunu belirtmiş, %19'u ise karasızlığını ifade etmiştir. Yetişme sürecinde yeterli imkânların sağlanmadığını

düşünenlerin büyük çoğunluğu kariyer uzmanları iken, yeterli imkânın sağlandığı düşüncesi diğer çalışanlar arasında daha yaygındır.

Muhataplara, kariyer uzmanlarının özlük hakları hakkındaki fikirleri sorulduğunda %45 özlük hazlarının yetersiz olduğunu, %31 özlük haklarının yeterli olduğunu söylemiş %24 ise özlük hakları konusunda kararsızlığını belirtmiştir. Ayrıca beklenilen bir sonuç olarak özlük haklarının yeterli olmadığı düşüncesi taşrada istihdam edilen kariyer uzmanlarında yaygınken, diğer çalışanlar arasında ise tam tersi olarak kariyer uzmanlarının özlük haklarının yeterli olduğu düşüncesi yaygındır.

Ankete katılanlara sorulan bir diğer soru ise son yıllarda yaygınlaşan "yüksek maaşlı memur" söylemi hakkında ne düşündükleri olmuştur. Cevapların %56'sı bu düşünceye katılmadıkları yönünde olmuş, %29 ise bu söylemi haklı bulmuştur. Bu söyleme katılmama eğilimi ise uzmanlar da daha yaygındır. Verilen cevaplar kariyer uzmanlarının "yüksek maaşlı memur" yakıştırmasına tepki gösterdiklerini ve bu söylemi haklı bulmadıklarını göstermektedir. Kariyer uzmanlarını "yüksek maaşlı memur" olarak değerlendirme eğilimi ise diğer çalışanlarda yaygındır. Bununla birlikte 11. Kalkınma Planı (2019-2023) Kamuda İnsan Kaynakları Çalışma Raporunda da, kariyer uzmanlığının yaygınlaştırılması ve standartlaşması sonucunda, kariyer uzmanların "yüksek maaşlı memura" dönüştüğü tespiti ortaya konulmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 17).

Ankete katılanlara sorulan son soru ise kariyer uzmanlık sisteminin iyileştirilmesi/geliştirilmesi için hangi başlıklarda düzenlemeler yapılması gerektiği olmuştur. Bu soruya ankete katılanların % 31'i kariyer uzmanlarının yetiştirilmesi, %29'u kariyer uzmanlarının görev tanımı, %4'ü kariyer uzmanlarının hiyerarşik konumu, %10'u özlük haklarının iyileştirilmesi cevabını vermiş, ankete katılanların %26'sı ise tüm bu alanlarda iyileştirme yapılması gerektiğini ifade etmiştir. Bu bağlamda, verilen cevapların kariyer uzmanlarının yetiştirilmesi ve görev tanımlarıyla ilgili bir takım iyileştirilmelerin yapılması gerektiği hususunda yoğunlaştığı görülmektedir. Yetiştirilme süreci, görev tanımı, hiyerarşik konum, özlük hakları gibi başlıklarda iyileştirme yapılması gerektiğini söyleyenlerin neredeyse hepsi kariyer uzmanıdır. Bu durum özellikle kariyer uzmanları nezdinde sistemin çeşitli sorunlar içerdiği tezini kuvvetlendirmektedir.

SONUÇ

Dar bir alanda başlayarak bugün neredeyse tüm kamu kurumlarında yer alan kariyer uzmanı istihdamı Türk Kamu Personel Sisteminin en önemli gündem başlıklarından birini oluşturmaktadır. Başlangıçta ifade edildiği gibi dar bir alanda uygulanan ve "çekirdek işgücü" niteliği ağır basan kariyer uzmanlığın hem tüm kamu kurumlarında merkez ve taşra düzeyinde yaygınlaşması hem de sayılarının artması kariyer uzmanlığı "çekirdek işgücü" niteliğinden koparmış ve sıradanlaştırmıştır. Bu durum çalışmada anlatıldığı üzere bir takım sorunları beraberinde getirmiş ve kariyer uzmanlık sistemi Türk Kamu Personel Sisteminin sorun alanlarından biri olarak gösterilmeye başlanmıştır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte belirsizlikler daha da artmış ve sistemin geleceği fazlasıyla tartışmaya açık hale gelmiştir.

Hem literatür taramasından hem de yapılan anket çalışmasından kariyer uzmanlıkların hemen hemen tüm merkezi idarede ve taşra teşkilatlarında yaygınlaştırılmasının bir takım sorunları beraberinde getirdiği görülmektedir. Önceki uygulamalarda uzman yardımcıları ve uzmanlar DPT, DPB, Hazine gibi merkezi kurumlarda kurumun asli ve sürekli işlerini yapmak üzere istihdam edilmeydi. Ancak kariyer uzman istihdamının yaygınlaşmasıyla birlikte kimi bakanlıklarda farklı uygulamalar ve buna bağlı olarak kariyer uzmanları için belirsizlikler ortaya çıkmıştır (Özkal Sayan, 2016: 686). Örneğin, Dışişleri Bakanlığında asli işlevler meslek memurları, konsolosluk ve ihtisas memurlukları; İçişleri Bakanlığında mülki idare amirleri; Adalet Bakanlığında ise hâkim ve savcılarla görülmektedir. Bu Bakanlıklarda istihdam edilen

uzmanlar ise sıradan memur gibi çalışmakta, Bakanlık merkez örgütünün rutin iş ve işlemleri yerine getirmektedirler.

Kariyer uzmanlığın yaygınlaştırılması ve çalışılacak alanın belirgin olmaması, özel bir alanda ihtisas yapmayı ifade eden uzmanlığın tanımıyla çelişmektedir. Uzman istihdamı için mesleki ihtisas ihtiyacının doğmasına gerek görülmemesi, uzmanların ve diğer memurların görev alanlarının kesişmesine neden olmaktadır (Dülgar, 2015: 101). Bu bağlamda bir başka kriz alanı da kariyer uzmanlarının atandıkları kimi kurumlarda, kurumun asli işini yapmazken en iyi statüde çalıştırılmakta olmalarından kaynaklanmaktadır. Örneğin, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığında asli işleri sosyal çalışmacılar, sosyal hizmet uzmanları (kariyer olmayan uzmanlık) yaparken kariyer uzmanlar olarak istihdam edilen uzman ve uzman yardımcıları daha iyi haklara sahiptir. Asli işi yapıp görece daha az özlük hakkına sahip olanlar (sosyal çalışmacılar, sosyal hizmet uzmanları) bu uygulamaya tepki göstermekte kendilerinin de kariyer uzman grubuna alınmasını istemektedirler (Özkal Sayan, 2016: 687).

Şube müdürlükleri esasında örgütlenmiş bakanlıklarda getirilen kariyer uzmanlıkların konumu ve hiyerarşik bağlantısı tartışma konusu olmuştur. Özlük hakları bakımından daire başkanı seviyesinde düzenlenmiş merkez kariyer uzmanlarının bazı bakanlıklarda şube müdürlüğü altında görevlendirilmesi uzmanlarla şube müdürleri arasında gerilime yol açmıştır. Kariyer uzmanlık mesleğinin yeni başladığı kurumlarda kariyer uzmanlarının diğer meslek gruplarıyla, hiyerarşik kademelerle ilişkisi netlik kazanmamış olup bu belirsizlik yetki-görev karmaşası ve çatışmasına yol açmaktadır. Bakanlık örgütlenmesinin şube müdürlüğü yerine kariyer uzmanlıklar üzerinde yükselmesi girişimi tam olarak hayata geçirilememiş dolayısıyla ikili bir yapı ve yetki-görev çatışması ortaya çıkmıştır (Albayrak, 2016).

2011 yılına kadar kariyer uzmanlıklarının %90'ına hukuk, siyasal, İİBF mezunları arasından atama yapılabilmekteydi. 2011 yılında yapılan değişiklik sonrasında kariyer uzmanlıklar tüm öğrenim dallarına açılmıştır. Bunun bir neticesi olarak kariyer meslek olgusu belirli bir öğrenim gruplarına özgü olmaktan çıkarılarak genelleşmiş, aynı kurumda birbiriyle hiç ilgili olmayan öğrenim dallarından kariyer uzmanları birlikte çalışmaya başlamıştır.

Uzman istihdamındaki sayısal artış memurluğa nazaran oldukça fazladır. Bu durum, kamu personel sisteminde memurluk yerine uzmanlığın yerleşmeye başladığını göstermektedir (Dülgar, 2015: 102). Süreç memurun uzmanlaşmasından uzmanın memurlaşmasına doğru yol almaktadır. Kariyer uzmanlığın yaygınlaştırılması sonucunda, uzman ve uzman yardımcıları gittikçe artan biçimde bulundukları kurumlarda günlük işleri yerine getirmekle görevlendirilmektedirler. Tüm bu uygulamalar kamuda iş barışının bozulmasına, bulundukları kurumda kendilerini konumlandıramayan ve mesleki tatmin sağlayamayan kariyer uzmanlarında motivasyon kaybına ve dolayısıyla da verimliliğinin azalmasına neden olmaktadır.

Bu nedenle 1960'lı yıllarda Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Başkanlığında ilk örneklerini gördüğümüz kariyer uzmanlık sisteminin geleceği Türk Kamu Personel Sistemi açısından önemli bir sorun alanıdır. Kariyer uzmanlarının yetiştirilme sürecinde, göre tanımlarında yapılacak değişikliklerle sistemde iyileştirilmeler sağlanması elbette mümkündür. Ancak esas yapılması gereken, kamu personeli istihdamı bakımından özellikle de bakanlıkların merkez teşkilatında memurluğun yerini alan ve başlangıçtaki istihdam gerekçelerinden ve koşullarından uzaklaşan kariyer uzmanlık sisteminin Türk Kamu Personel Sisteminin sorunları ve ihtiyaçları dikkate alınarak yeniden organize edilmesidir.

KAYNAKÇA

Albayrak, S. O. (2016). *Kariyer Uzmanlık Sistemi*. Ankara: TODAİ Yayınları.

Altunok, H. (2018). "Uzmanlaşmanın Bakanlıklardaki Görünümü", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İİBF Dergisi*, 20(3), 600-619.

Arslan, O. E. (1998). Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), 103-121.

Aydın, M. A. (2006). Bir Kariyer Meslek Grubu Olarak Uzmanlık ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği: Yasama Uzmanlığı. *Yasama Dergisi,* (2), 146-164.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2021). Merkez Kariyer Uzmanlık Sistemi Saha Araştırması Raporu, Ankara.

Dülgar, P. (2015). Kamu Personel Politikalarının Ortak Çatısı: Devlet Memurluğu Kalıbından Sıyrılma. B. ÖVGÜN, *AKP Nasıl Yönetti (2002-2015)* içinde (s. 53-120), Ankara: Nika Yayın Evi.

Güler, B. A. (2005a). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995*. Ankara: İmge Kitabevi.

Güler, B. A. (2005b). *Kamu Personeli*. Ankara: İmge Kitabevi.

Özayan Erbaş, E. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Surecinde Kariyer Uzmanlık Sisteminin Dönüşümü, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.

Eryılmaz, B. (2017). Kamu Yönetimi. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Fayol, F. (2012). *Genel ve Endüstriyel Yönetim*. Ankara: Liberte Yayınları.

Karasu, K. (2001). *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını.

Kalkınma Bakanlığı (2018), On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Kamuda İnsan Kaynakları Çalışma Grubu Raporu, Ankara.

Karslı, M. N. (2013). Kamu Kesiminde Kariyer Uzman İstihdamı. *Varlık Dünyası Dergisi*, 386, 92-101.

Özkal Sayan, İ., Albayrak, S. O. (2011). İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı. *Amme İdaresi Dergisi*, 141-17.

Özkal Sayan, İ., Albayrak, S. O. (2011). Kamuda Melez Bir Statü: Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel. *Mülkiye Dergisi*, 35 (272), 195-216.

Özkal Sayan, İ. (2016). Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71(3), 669-691.

Weber, M. (2014). *Sosyoloji Yazıları* (Çev: Taha Parla). İstanbul: Deniz Yayınları.

(1965). Devlet Memurları Kanunu.

(1966). Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (2. Baskı). Ankara: TODAİE.

(1991). Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor. Ankara: TODAİE Yayın No:238.

(2011). Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.

(2012). Maliye Bakanlığı Maliye Uzmanlığı Yönetmeliği

(2013). Göç Uzmanlığı Yönetmeliği.

(2014). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında İstihdam Edilen Uzman ve Uzman Yardımcılığı Yönetmeliği.

(2015). Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Yasama Uzmanlığı Yönetmeliği.

(2018). 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname.

(2018). 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

(2018). 3 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ ÇIKMAZLARI KARŞISINDA BİR ARAYIŞ OLARAK DİJİTAL ÇAĞ YÖNETİŞİMİ

Özet

Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetiminin katı, hiyerarşik, hantal bürokratik yapısına tepki olarak 1980'li yıllar sonrası bir paradigma değişimi olarak ortaya çıkmıştır. Hesap verebilirlik, şeffaflık, sonuç odaklılık ilkeleri başta olmak üzere sunduğu politikalarla etkinlik sağlayan anlayış 2000'li yıllarla birlikte dinamik yapısını yitirmeye başlamıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışında ortaya çıkan çıkmazlar karşısında gelişmiş ülkeler başta olmak üzere yeni arayışlar gündeme gelmiştir. Bunlar arasında; Neo Weberyan Devlet, Yeni Kamu Yönetişimi, Kamu Değeri Yönetimi ve Dijital Çağ Yönetişimi öne çıkmaktadır. Günümüzde yaşanan teknolojik gelişmeler ve bilgi toplumuna geçiş dijitalleşmeyi beraberinde getirmiştir. E-demokrasi, e-devlet ve m-devlet gibi uygulamalarla sunulan kamu hizmetlerinin etkinliğini artırmaya yönelen dijital çağ yönetişimi anlayışı kamu yönetiminde yeni bir paradigma olarak benimsenmektedir. Bu çalışmanın amacı, Dunleavy ve arkadaşları tarafından geliştirilen 'dijital çağ yönetişimi' yaklaşımını kavramsal ve kuramsal olarak ele almak ve yeni kamu yönetimi paradigması karşısındaki konumunu tartışarak alternatif bir yaklaşım olarak potansiyelini sorgulamaktır. Araştırma yöntemi olarak literatür taramasının kullanıldığı bu bildiride, bilgi toplumu ve teknolojinin yaygınlaşmasının etkisi içerisinde dijital çağ yönetişimi merkeze alınarak, geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi yaklaşımlarıyla benzeyen ve ayrılan yönleri tartışılacaktır. Sonuç olarak ise yeni kamu yönetiminin çıkmazları karşısında dijital çağ yönetişiminin cevap verebilirliği ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Yeni Kamu Yönetimi, Dijital Çağ Yönetişimi, Paradigma Değişimi*

DIGITAL AGE GOVERNANCE AS A SEARCH AGAINST THE DETAILS OF THE NEW PUBLIC ADMINISTRATION APPROACH

Abstract

The new approach to public administration emerged as a paradigm shift after the 1980s in response to the rigid, hierarchical, and cumbersome bureaucratic structure of traditional public administration. The understanding that gives efficacy to its policies, particularly the principles of accountability, transparency, and result orientation has begun to lose its dynamic structure with the 2000s. Given the impasses of the new approach to public administration, new approaches have come to the fore, especially in developed countries. Among them; Neo Weberian Government, New Public Governance, Public Value Management, and Digital Age Governance stand out. Today's technological developments and the transition to an information society have led to digitalization. The governance approach of the digital age, which aims to increase the efficiency of public services through applications such as e-democracy, e-government, and m-government, is adopted as a new paradigm in public administration. This study aims to conceptually and theoretically examine the 'digital age governance' approach developed by Dunleavy et al. and to question its potential as an alternative approach by discussing its position against the new paradigm of public administration. Using literature review as a research method, discusses the similarities and differences between traditional public administration and the new approaches to public administration approaches focusing on governance in the digital age, which is under the influence of the information society and the diffusion of technology. As a result, the responsiveness of the governance in the digital age in the face of the impasses of the new public administration will be discussed.

Keywords: *New Public Management, Digital Era Governance, Paradigm Shift.*

1. GİRİŞ

Kamu yönetimi disiplini bir olgu halinde inceleme alanı seçildiğinde geçmişi çok eskilere dayanır. Ancak disiplinin araştırma alanı haline gelmesi "kameral bilim" kürsüleri sonrası olmuştur. Kamu yönetiminin ortaya çıkış tarihi pek çok kaynakta Woodrow Wilson tarafından yazılan ve 1887 tarihli olarak yayımlanan "İdarenin İncelenmesi" makalesi kabul edilir. Fransız Bonnin, Wilson'dan 70 yıl önce "Kamu Yönetiminin İlkeleri" isimli çalışmasını ele alsa da Wilson'un siyaset ve yönetimi ayrı bir alan olarak değerlendirmesi onu disiplin içerisinde bir köşe taşı haline getirmiştir. Nitekim kamu yönetimi disiplininin bağımsız bir disiplin haline gelmesi de klasik kamu yönetimi kuramları ile olmuştur (Karasu, 227: 227). Wilson ile başlayan ve 1930'lu yıllara kadar devam eden süreç disiplinde klasik dönem olarak ele alınır. Bu dönemin öne çıkan isimleri Taylor, Fayol ve Weber olmuştur. Bu dönemdeki isimler örgütlerde verimliliği artırmak amacıyla hiyerarşik, dikey, katı ve bürokratik bir yönetim modeli benimsenmiştir. Weber'in bürokrasi yaklaşımı daha sonra ortaya çıkarak kuramlarda bir dayanak noktası haline gelmiştir. 1930'lu yıllar sonrası etkili olmaya başlayan Neoklasik anlayış, klasik yönetim teorisinin insancıl olmadığı ve psikolojik faktörleri verimlilik için göz ardı ettiği eleştirisinden hareket eder. Mayo ve arkadaşları sonrası etkili olan Davranışsal teoriye öncülük etmiştir.

1950 sonrası etkinlik kazanmaya başlayan Modern Yönetim Teorisi ise klasik teorilerin aksine örgütü canlı ve dinamik bir organizma olarak ele alarak değişime karşı konumunun açık olduğunu belirtmiştir. Modern Yönetim teorisinde ele alınan Sistem ve Durumsallık yaklaşımları örgütü bir bütün olarak değerlendirmiştir (Kalfa, 2011: 409).

1970 sonrası ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı geleneksel kamu yönetimi anlayışının sınırlı doğasına karşı bir paradigma değişimi olarak ortaya çıkmıştır. 20. Yy ekonomik ve siyasal olarak değişim-dönüşümün yaşandığı bir dönem olurken yönetim bilimi alanında da bu dönem yeni arayışlara sahne olmuştur. Bu dönemde ortaya atılan YKY gibi yaklaşımların hepsinin ortak yanı geleneksel kamu yönetiminin eleştirileri üzerine inşa edilmeleri oluşturur (Lane, 2000: 3-4).

YKY anlayışının etkinlik kazanması 1980 sonrasına dayansa da ortaya atılışı kamu yönetiminde kimlik bunalımı tanımının yapılması, Dwight Waldo ve Minnowbrook Konferansları'na kadar uzanır (Parlak ve Bincan, 2019: 490). Kamu yönetimi disiplininde geleneksel yönetiminden YKY'ye doğru bir dönüşümün ortaya çıkmasında odak noktası geleneksel kamu yönetiminin hantal yapısının güncel koşullara cevap verememesinin yanı sıra Yeni Sağ ile ekonomik teoride yaşanan değişimler ve özel sektörde yaşanan gelişmelerdir (Eryılmaz, 2019: 49).

YKY anlayışı bir paradigma değişimi olarak belirli bir kurucusu olan bir teoriden değildir, aksine gelişim sürecini devam ettiren pratikte gelişen olaylarla anlam kazanan bir reform hareketidir (Al, 2002: 110-111). YKY, geleneksel kamu yönetimi içerisinde özellikle Weber ile anılan bürokrasi üzerinde eleştirilerde bulunmuştur. Katı, hantal, bürokratik yapıdan ziyade esnek, piyasa tabanlı, değişime açık bir örgüt yapısı sunan karmaşık bir değişim yapısına sahiptir (Özer, 2005: 5).

Özel sektör yönetim usullerinin kamu sektörüne uygulanarak disiplinde etkinliğin sağlamayı amaçlanırken müşteri odaklılık üzerinde durulmuştur. Devletin faaliyet alanının minimal hale getirilmesi, kamu yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkelerin varlığını benimseyen YKY anlayışı, özellikle 1980

sonrasında dönütlerini sağlamıştır. Ancak 1990'lı yılların ardından sağlanan etkinlik ve verimlilik anlamını kaybetmeye başlamış; kamu yönetiminde ortaya çıkan sorunlar karşısında YKY yetersiz kalmaya başlamıştır. Özellikle 2000'li yıllarla birlikte anlayış ile gerçekleştirilen reformların beklenilen etkiyi yaratamadığı ortaya çıkmıştır. Yaşanan bu çıkmazlar kamu yönetimi disiplininde yeni arayışları gündeme getirmiştir. Burada öne çıkan yaklaşımlar şöyledir: Neo Weberyan Devlet, Yeni Kamu Yönetişimi, Kamu Değeri Yönetimi, Dijital Çağ Yönetişimi.

Bu çalışmada YKY anlayışına alternatif olarak geliştirilen paradigmalardan Dijital Çağ Yönetişimi (DÇY) ele alınacaktır. Dunleavy ve meslektaşları tarafından 2005 yılı sonrasında geliştirilen DÇY, YKY anlayışının artık sona erdiği, yaşanan gelişmeler karşısında sonuçsuz kaldığı iddiasını taşır. Yeni Kamu Yönetimi Öldü, Yaşasın Dijital Çağ Yönetişimi "New Public Management is DeadLong Live Digital-Era Governance" (Dunleavy vd. 2006) isimli makaleye dayanan anlayış, kamu yönetiminin kendini nasıl organize etmesi gerektiğine odaklanır (Yavuz, 2015: 275).

Dunleavy ve meslektaşlarına göre 1980 sonrasında etkinliğini yakalayan YKY anlayışı artık miladını doldurmuştur. Öne sürdüğü argümanlar günümüz koşullarında geçerliliğini yitirmektedir ve yeni bir paradigma gerekli hale gelmektedir. Bu paradigma YKY anlayışının ayrışma, müşteri odaklılık, rekabet gibi temalarına karşı "yeniden bütünleşme, ihtiyaç temelli bütünleşme ve dijitalleşme" ilkelerini vurgulayan DÇY'dir. Bu çerçevede bu çalışmanın amacı YKY'nin ardından DÇY'ni ele almak ve yeni bir anlayış olarak mukayeseli olarak değerlendirmektir. Kamu yönetimi disiplininde "nereden nereye" sorusu içerisinde önce kavramsal çerçevede anlayışlar değerlendirilecek ardından disiplin içerisinde DÇY'nin konumu sorgulanacaktır.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1. Yeni Kamu Yönetimi

20. Yüzyılın son dönemine damga vuran YKY anlayışının üzerinde devam eden tartışmalar sebebiyle uzlaşılmış bir tanımı yoktur. Kavramı ilk kullanan ve bu alandaki çalışmalara öncülük eden isim Christopher Hood olmuştur (Hood, 1991: 3). YKY, resmi bir teoriye dayalı olarak üretilmekten ziyade tek tek örneklerden oluşturulan 'bir reform hareketi' olarak değerlendirilir (Özer ve Önen, 2019: 179).

Hood'a göre YKY anlayışı Yönetim İdeolojisi ve Kurumsal Ekonomi teorilerinin evliliğine dayanmaktadır. İlk süreçte kamu sektöründe verimliliği ve etkinliği artırmak amacıyla özel sektör yönetim usullerinin uygulanması esas alınırken, ikinci süreçte rekabet, kullanıcı tercihleri, açıklık-şeffaflık öne çıkmaktadır. YKY, geleneksel kamu yönetimi ve özel sektör yönetimi arasında özel bir konumda yer almaktadır. İnsanların yönetim içerisindeki konumu ve katılımını öne çıkaran anlayış sunduğu değerlerle uzun bir süre etkili olmuştur (Ömürgönülşen, 1997: 520).

YKY anlayışının sunduğu ilkelerin çoğu yeni değildir ancak değişen süreçler ve koşullar altında yeniden değerlendirme olarak kabul edilir. Temel odak noktasını geleneksel kamu yönetiminin hantal bürokratik yapısına karşı ortaya koyduğu tepki oluşturur. Özel sektör yönetim usullerinin kamu sektörüne uygulanarak etkinliğin sağlanması, kamu sektöründe rekabet, müşteri odaklılık, katılım, hesap verebilirlik, şeffaflık anlayışın özünü oluşturur (Al, 2002: 110-112).

Karmaşık bir değişim yapısına sahip olan YKY anlayışının üzerinde durduğu başlıca stratejiler şöyledir: Kürek çekmekten çok dümen tutmak, hizmet etmekten çok yetki vermek, bürokratik süreçlerle piyasa süreçlerini değiştirmek, bürokrasinin değil müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamak, harcamaktan çok kazanmak, tedavide çok önlem almak, katılım ve takım çalışmalarına dönük olarak hiyerarşiden uzaklaşmak, sözleşmecilik (Özer, 2015: 159).

YKY anlayışı geleneksel kamu yönetiminin girdi ve süreç odaklı yapısından çıktı ve sonuç odaklılığa yönelir. Tasarruf sağlama ana amaçlarından birisini oluşturduğu için performansı artırmaya yönelir. Katı, bürokratik örgüt yapısını eleştirdiği için yeni örgüt yapılarının varlığı öne çıkarılır, yeni yapılarda esnek, değişime uyum sağlayan, yatay yapılar oluşturulur. Ayrışma, rekabet ve katılım anlayışın özellikle üzerinde durduğu hususlardır (Eryılmaz, 2019: 53-54).

YKY anlayışı belirlediği hedefleri gerçekleştirmek amacıyla belli başlı ilkeler üzerinde durur. Bunlardan ilki sınırlı kontroldür. Devletin faaliyet alanının yeniden şekillenmesi, müdahaleci anlayış yerine kontrol alanının belirli çemberlerde olduğu bir yaklaşım benimsenir. Bir diğer husus yönetim ideoloji teorisinin kamu yönetimine uygulanasıdır. Bu yaklaşıma göre özel sektör yönetim usulleri kamu yönetiminde uygulanarak rekabet ortamı oluşturularak verimlilik sağlanmaya çalışılır. Aynı zamanda merkezi yönetim anlayışının sakıncalarına değinilerek adem-i merkeziyetçi bir yapı olmasının gerekliliği vurgulanır (Özer, 2005: 14).

Ortaya sunulduğu dönemde etkili sonuçlar veren YKY anlayışı, 1990'lı yıllar sonrasında etkinliği kaybederken, 2000'li yıllarla birlikte alternatif anlayışlar gündeme gelmeye başlar. Anlayış üzerinde yapılan eleştiriler daha çok özellikle üzerinde durduğu tasarruf ilkesi üzerinde olur. Kamu sektöründe belirtildiği kadar tasarruf sağlanamaması, sözleşmecilik uygulamalarının etkin sonuçlar verememesi YKY anlayışının ekonomik anlamda eleştirilmesine yol açar.

2.2. Yönetişim ve Dijital Yönetişim

Yönetmek ya da yönetim kavramlarının türetilmiş hali olarak karşımıza çıkan yönetişim, "resmi ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik, politik otoritenin ortak kullanımı" olarak tanımlanmaktadır. Esasına bakıldığında uzun bir tarihsel geçmişe sahip olsa da ilk kez Dünya Bankası'nın 1989 tarihli raporunda yer bulmuştur. Dünya Bankası yönetişimi, "bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının kalkınma amacıyla yönetilmesinde iktidarın kullanılma yöntemleri" olarak tanımlamıştır. Yönetişim, yönetimden daha kapsamlı bir kavramdır; içerisine kamu yönetimi, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve bunlarla ilişkili yapıları almaktadır (Demirel, 2010: 66).

Dünya üzerinde zaman içerisinde pek çok değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Kamu yönetimi disiplini de küreselleşme, teknolojik gelişmeler ve ekonomik faktörler başta olmak üzere farklı yapılardan etkilenmekte ve zaman içerisinde bir dönüşüme uğramaktadır. Yaşanan bu çok yönlü değişim içerisinde 1970'lerde kamu yönetimi, 1980'lerde kamu politikası ve yönetimi ve 1990 sonrası ise yönetişim kavramı kamu yönetimi disiplininde etkili olmaya başlamıştır (Dunsire, 1995: 34-35).

Kamu yönetiminde hem etkinlik ve verimliliğin sağlanması hem de işlemleri gerçekleştiren otoritelerin aldığı kararlardan sorumlu olması için bir perspektife ihtiyaç vardır ve bu eksiklik yönetişim ile

doldurulmaktadır. Yönetişim kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da içine alarak bir ilişkiler ağı oluşturur. Esasen amaç toplumu yönlendirme noktasında sorumluluğu devletten sivil topluma aktarmaktır (Atmaca ve Karaçay, 2020: 262). Yönetişim kavramının belirtilen amaçları doğrultusunda varlığını devam ettirebilmesi için belirli ilkelere ihtiyaç duyar: Şeffaflık, sorumluluk alma ve hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindenlik, etkinlik ve yasalara uyma (Çukurçayır ve Ekşi, 2001: 102).

Yönetişim, devletin sorumluluk ve karar alma noktasında tek başına etkin olmasına müdahale etmekte ve sorumluluk paylaşımı ortaya koymaktadır. Katı, hiyerarşik bir yapıdan ziyade karşılıklı etkileşim içerisinde esnek ve yatay yapıların aktif olduğu bir yapı önermektedir. Yönetişim anlayışı, katılımcılık ilkesi üzerinde özellikle durmaktadır. Etkin, saydam ve denetlenebilir bir kamu yönetimi sağlamaya çalışan kavram ile vatandaşın etkin katılımı hedeflenmektedir (Taner, 2012: 42).

Günümüzde yaşanan bilimsel ve teknolojik gelişmeler neticesinde bilgi teknolojileri ve yönetim süreçlerinin etkileşimi gerekli kılmıştır. Gerçek hayatta yer alan bilgilerin sanal ortama aktarılması ya da sosyal medya kullanımından daha fazlası olan dijitalleşme süreci bilgi iletişim teknolojileri ve internetteki gelişmelerden yararlanarak faaliyet gösteren bir yönetişim türüdür. Sadece kamu kurumlarını değil, vatandaşları da sürece dahil ederek aktif vatandaşlık kurmaya çalışır. Sanat, siyaset, ekonomi gibi pek çok alanda etkili olan dijitalleşme süreci böylece kamu sektöründe de etkili olmaya başlamıştır. Amaç katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik gibi temel ilkelerle özel sektörü de kapsayan bilgi iletişim teknolojilerinin daha etkin kullanıldığı bir kamu yönetiminin sağlanmasıdır (Karkın ve Özgür, 2012).

YKY, anlayışının etkin olduğu dönemin sona ermesi ve kamu sektöründe yaşanan gelişmelere cevap verememesi yeni arayışları gündeme taşımıştır. Bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan değişim, küreselleşme ve bilgi toplumuna geçiş DÇY'yi ortaya çıkarmıştır. DÇY anlayışı, Dunleavy ve arkadaşları tarafından ele alınan 2005 tarihli "Yeni Kamu Yönetimi Öldü, Yaşasın Dijital Çağ Yönetişimi" çalışma ile literatüre dahil olmuştur. DÇY, yönetişim kavramını güçlendirilmesinin yanı sıra bu kavramın daha verimli bir hal alması için dijitalleşmenin kullanılmasının gerekliliğini vurgular (Yıldırım, 2013).

Dunleavy ve meslektaşları 2000'li yıllarla yaygınlaşmaya başlayan e-devlet anlayışını incelemeye aldılar. Dijital teknolojilerle birlikte geleneksel yönetim anlayışının değişmeye başlamasından hareket eden çalışmacılar e-devleti YKY anlayışında destek unsurundan ziyade daha derin bir araç olarak gördüler. DÇY, salt dijital değişimden çok daha fazlasıdır.

DÇY teorisinin öncüleri yaklaşımı 2 dönemde ele almaktadır: 2002-2010 Arası 1. Dalga ve 2010-Sonrası 2. Dalga. İlk dönem internetin yeni yaygınlaşmaya başladığı ve klasik e-devlet anlayışını kapsayan kısım olarak ele alınır. 2010 sonrasını ise yeni bilgi iletişim teknolojilerinin gelişim gösterdiği, sosyal medyanın kullanım alanlarının arttığı dönemdir (Yavuz, 2015: 277).

DÇY, kamu yönetimi disiplininin kendini nasıl organize etmesi gerektiğine ilişkin bir yaklaşım olarak üç ana tema etrafında toplanmıştır: Yeniden Bütünleşme, İhtiyaç Tabanlı Bütünleşme ve Dijitalleşme. Yeniden bütünleşmede, YKY anlayışının bölünme odaklı yaklaşımının sebep olduğu olumsuzlukların üstesinden gelebilmek amacıyla bir bütünleşmeden bahsedilir. Bu ilke YKY sonrası ortaya çıkan sorunlara bir tepki olarak yorumlanabilir. *Dijital çağın sunduğu fırsatlardan yararlanmanın kilit fırsatları, YKY'nin*

farklı kurumsal hiyerarşilere ayırdığı birçok unsuru bir araya getirmekte, kamu hizmetlerini kullanılabilir paketlere entegre etme yükünü vatandaşlara ve diğer sivil toplum aktörlerine yüklemekte yatmaktadır (Dunleavy vd., 2005: 479).

İhtiyaç tabanlı bütünleşme ise yeniden bütünleşme ilkesini tamamlayıcı bir nitelik taşır. Küçük yapılar bilim ve teknolojik imkanlar kullanılarak tekrar bir çatı altında toplanılarak merkezileştirme amaçlanır. Üçüncü tema olan Dijitalleşme, yaklaşımda sağlanmaya çalışılan dönüşümün hangi kanallar aracılığıyla yapılacağının üzerinde durur. Yönetişim anlayışının elektronik yönü üzerinde durularak katılım artırılmaya çalışılır. Bu kapsamda DÇY, ağlar arası etkin bir şekilde iletişim sağlayan yönetişim türü olarak karşımıza çıkar (Demirel, 2010: 74).

DÇY'nin amacı ele aldığı temalar etrafında devleti hem kendine hem de kendi dışında kalan aktörlere açık hale getirerek kurumsallaşma sağlamak aynı zamanda var olan karmaşıklığı da ortadan kaldırmaktır. Amaçları gerçekleştirmek için bilgi ve teknoloji kullanımını teşvik eder.

3.3. YENİ KAMU YÖNETİMİ VE DİJİTAL ÇAĞ YÖNETİŞİMİ

DÇY, YKY'nin işlevselliğini kaybetmesi ve yeni bir paradigma gerekliliğinden hareketle ortaya atılan alternatif yaklaşımlardan biridir. Ancak DÇY'yi değerlendiren pek çok isim anlayış üzerinde farklı yorumlarda bulunmuştur. Anlayışın önce gelen isimlerinden Dunleavy ve Margetts DÇY'nin öne çıkan değişik gelişmeler karşısında YKY'ye yaklaşabileceğini, yeni ve bambaşka bir paradigma olarak varlığını sürdürebileceğini veyahut tamamen yok olabileceğini öngörmüştür (Dunleavy ve Margeets, 2010).

YKY ve DÇY arasındaki ilişki farklı isimler etrafında değerlendirilse de temelde iki yaklaşım üzerinden irdelenmiştir: Katılımcı Yaklaşım ve Girişimci Yaklaşım (Yavuz, 2015: 284). İki yaklaşımın birbirine benzeyen ve ayrılan yönleri bulunmaktadır. Literatürde de değişik isimler tarafından bu durum değerlendirilmiştir. DÇY'ye öncülük eden Dunleavy ve meslektaşları DÇY'nin YKY'den ayrı bir paradigma olduğunu, YKY'nin artık ölü olduğunu öne sürmüştür. Buna karşılık literatürdeki Longo gibi isimler DÇY'nin yeni bir paradigma olmasına karşı çıkmıştır. Longo'ya göre DÇY, ortaya sunduklarıyla YKY'den öte gidememektedir (Longo, 2011: 43-44).

YKY ve DÇY arasındaki ilişkiye değinen yaklaşımlardan ilki Katılımcı Yaklaşımdır. Dunleavy ve meslektaşlarının ele aldığı noktadan yola çıkarak DÇY'yi yeni bir paradigma olarak ele almaktadır. Bu yaklaşıma göre DÇY, YKY'nin aksine mali değil yönetsel süreçlerle ilgilenmektedir. DÇY'de bulunan vatandaş odaklılık yaklaşımı daha devlet-toplum odaklı kılmaktadır. Bu yaklaşıma göre DÇY, YKY'nin devamı olmaktan ziyade alternatifi hatta eleştirisidir.

Longo'nun görüşlerinin öncülük ettiği Girişimci Yaklaşıma göre ise, DÇY, YKY'nin dijitalleşmiş bir versiyonu olarak devamı sayılabilir. Bu yaklaşım YKY ve DÇY'nin pek çok ortak ilke etrafında bulunduğuna değinir. İki yaklaşım arasında "organik bir bağ" olduğu varsayımına dayanır (Yavuz, 2015: 283). Görüldüğü üzere ele alınan yaklaşımlar arasında DÇY'nin geleceği konusunda tartışmalar bulunmaktadır. DÇY ve YKY'nin birbirine benzeyen ve ayrılan noktalarının bulunması burada tartışılan yaklaşımları incelemeyi mümkün kılmaktadır. Bu gerekçe neticesinde alt başlıklarda yaklaşımlar benzeyen ve ayrılan yönleriyle ele alınacaktır.

3.1. Paradigmalar Arası Benzerlikler

YKY anlayışının güncel problemler karşısında işlevini kaybetmeye başlaması, geleneksel kamu yönetimine karşı geliştirdiği eleştirilere yönelik cevap verebilirliğin sona ermesi kamu yönetimi disiplininde yeni arayışları beraberinde getirmiştir. Bu arayışlardan birisi olarak DÇY, 2000'li yıllar sonrasında ortaya atılmıştır. Yaklaşımı ele alan isimlerden "Dunleavy ve Margetts" DÇY için 3 farklı yol sunmuştur: Ya DÇY, YKY anlayışına yaklaşarak onun devamı olarak varlığını sürdürür ya yeni bir paradigma olarak tamamen yeni bir anlayış sunar ya da işlevini kaybederek yok olur (Dunleavy ve Margetts, 2010: 13).

DÇY, teoriyi atanlar tarafından öngörülere tabi tutulduğu gibi kamu yönetimi disiplini içerisinde Longo gibi isimler tarafından da değerlendirilmiştir. Longo'ya göre DÇY ne kadar verileri kamu sektörüne, özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına verileri açık hale getirmeye çalışsa da yaptığı çalışmalar müşteri odaklı bakış açısını değiştirmekten ileri gidememektedir (Yıldırım, 2013: 100). Bu durum DÇY'yi aslında YKY dijitalleşmiş bir versiyonu kılar. Longo ve disiplindeki diğer isimlerin Dunleavy ve meslektaşlarının iddiasının aksine DÇY'yi ayrı bir paradigma olarak değerlendirmemeleri YKY ve DÇY'nin benzeyen ve ayrılan yönlerini değerlendirmeyi gerekli kılmıştır.

DÇY ve YKY arasında ne kadar birbirinden ayrı paradigmalar olsa da benzeyen hususlar bulunmaktadır. DÇY'nin açık veri erişimini sağlayarak bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanımını teşvik etmesi YKY anlayışının hesap verebilirlik ilkesi ile benzerlik gösterir. Keza bilgi erişimi denetimi kolaylaştırmakta ve şeffaflığı sağlamaktadır. DÇY'de YKY'nde olduğu gibi tasarruf sağlamayı amaçlar (Sarıca, 2017: 148). Gereksiz bürokratik yapıların dijitalleşme ile ortadan kaldırılarak kırtasiyeciliğe son vermeye çalışılır. Dijitalleşme gereksiz basamakların ortadan kalkmasıyla birlikte harcamaları azaltarak etkinlik ve verimlik sağlanmaya çalışılır. Bu benzerlikler DÇY'nin YKY'ye benzediği hatta dijitalleşmiş versiyonu olduğu iddialarını taşır. Ancak ne kadar ekonomik anlamda benzeyen hususlar olsa da paradigmaları birbirinden ayıran noktalarda oldukça fazladır.

3.2. YKY ve DÇY Farklılıklar

DÇY yaklaşımını ortaya atan Dunleavy ve meslektaşları YKY anlayışına alternatif bir paradigma olduğu gerekçesinden hareket etmiştir. YKY yaklaşımı temel vurgusunu "bölünme, rekabet, müşteri odaklılık" vurgusu DÇY'de "yeniden bütünleşme, ihtiyaç temelli bütünleşme, dijitalleşme ve vatandaş odaklılık" temasını alır. DÇY; YKY'nin büyük birimlerin küçük birimlere ayrılarak daha etkin ve katılım odaklı yönetim anlayışına karşı çıkarak gelişen bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanarak ayrı birimleri bütünleştirir (Yavuz, 2015: 281).

YKY anlayışı, kamu sektöründe rekabeti artırmak amacıyla özel sektör yönetim usullerinin kamuda uygulanmasını savunur. Bu durum müşteri odaklı bir yönetim anlayışının getirisi olarak karşımıza çıkmaktadır. YKY anlayışı, müşteri odaklı yaklaşımı sebebiyle eleştirilere maruz kalmaktadır. Değişen paradigma ile birlikte DÇY anlayışında müşteri odaklılık vatandaş odaklılık olarak karşılık bulmaktadır. DÇY, kamu hizmetlerinde dijitalleşmeyle kamu politikalarını yeniden formüle etmeyi hedefler (Özer ve İrdem, 2020: 410-411).

YKY anlayışı işletme temelli bir bakış açısı benimserken bu durum DÇY'de ihtiyaçları esas alan bir örgüt biçimini alır. Müşteri odaklı yaklaşım dijitalleşme ile artan bilgi teknolojisi kullanımına bağlı olarak vatandaş odaklı hale gelir. Vatandaş odaklı katılımı artırırken YKY ile kıyaslandığında katılımı artırması sebebiyle daha demokratik bir görünüm sergiler.

4. DİJİTAL ÇAĞ YÖNETİŞİMİNİN KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNE KATKILARI VE ELEŞTİRİLER

Kamu yönetimi disiplini içerisinde nispeten yeni bir paradigma olarak karşımıza çıkan DÇY anlayışı, disiplinde pek çok katkıyı beraberinde getirmektedir. Ancak uygulama ve süreçlerde başarının yakalanması için bazı koşullar gerekli olmaktadır. Burada ortaya çıkan eksiklikler neticesinde DÇY belirli eleştirilere de sahiptir.

Bilgi iletişim teknolojilerinin gelişiminden her alan kadar kamu yönetimi disiplini de etkilenmiştir. Günümüzde hala geçerliliğini koruyan "şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik" gibi ilkelerin sağlanmasında DÇY, kamu hizmetlerinin elektronik ortama aktarılması sayesinde etkin bir görünüm sunar. Vatandaşların bilgiye 7/24 erişimi, e-mevzuat, e-katılım, e-demokrasi gibi uygulamalarla katılım sağlanır (Yörükoğlu, 2021: 64). Aynı anda pek çok kişiye hizmet sağlayan e-devlet gibi platformlar, sosyal medya, forum siteleri, e-oy uygulaması ile dönütlerin alınması, Cimer gibi uygulamalarla iletişimin güçlü tutularak sorumluluk ilkesinin sağlanması anlayışı destekler. Dijitalleşme ile kamu yönetimi disiplinindeki kavramlar da dönüşüme uğramış ve daha yenilikçi daha verimli hale gelmiştir.

YKY anlayışının özellikle üzerinde durduğu tasarruf ilkesi dijitalleşme ile daha etkin olarak sağlanmaya başlanır. Hem zaman hem de maddi anlamda kolaylıkları beraberinde getirir. Bugün pek çok kamu kurum ve kuruluşunun başvuru süreci, gerekli evrakların onaylı olarak temini, sürecin takibi dijital ortamda kolaylıkla gerçekleşmektedir. Modern toplum insanının en fazla muzdarip olduğu zaman yetersizliği sorununa yapılacak işlerin kolaylaşmasıyla bir çözüm yolu da açılmış olur. Bu durum kırtasiyeciliği, katı bürokrasiyi ve gereksiz hiyerarşileri de ortadan kaldırır.

DÇY, hedeflediği başarılara ulaşmak için belirli koşulları sağlaması gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin etkin ve adaletli olarak dağıtılması bu koşullara bağlıdır. Gerekli ortamın sağlanamadığı haller paradigmanın eleştirilerini oluşturmaktadır. Vatandaşların birbirinden farklı sosyo-ekonomik koşuları, hizmet sağlanan bölgelerin ve ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, internet kullanım ve erişim seviyeleri bakımından DÇY uygulama alanlarında eleştirilir (Yıldırım, 2013).

Bilgi kaynaklarının bir merkez etrafında toparlanması ve erişimin sağlanması kişisel bilgilerin korunması ve siber güvenlik gibi konuların tartışılmasını beraberinde getirir. Keza gerekli aşamaların sağlanamaması gerek etik gerekse sivil özgürlükleri tehdit etme noktasında sorunlara sebep olur.

DÇY, katılım üzerinde özellikle durmaktadır, ancak vatandaşların bu sürece dahil edilip yeterince şeffaf bir ortamın nasıl sağlanacağı hususu net değildir. Yönetime katılan tüm aktörlerle hareket edilmesi, devlet-vatandaş arasındaki ilişkinin ne düzeyde olacağı sorununu getirmektedir. Keza devletin konumu açıkça belli olmadığında temel hedeflerinden birisi olarak belirtilen "yeniden bütünleşme" sekteye uğramakta ve anlayış kendisiyle çelişmektedir (Yavuz, 2015: 287). DÇY sonrası bürokrasi yazılı, hantal, hiyerarşik,

kapalı yapısından ayrılarak dijitalleşmiş ve ağ toplumu ile uyum içerisinde hizmet sağlamaya çalışmaktadır. Uzun süreçte örgüt yapılarının etkinliğini nasıl koruyacağı, yenilikleri takip edememe noktasında ortaya çıkabilecek sorunlarla mücadele şekli net olarak belli değildir.

5. SONUÇ

Yeni kamu yönetimi anlayışının çıkmazları karşısında bir arayış olarak dijital çağ yönetişimini inceleyen bu çalışmada "kamu yönetimi nereden nereye" perspektifi içerisinde iki yaklaşım değerlendirmeye alınmıştır. 1980'li yıllar sonrasında hakim paradigma olan YKY anlayışı, sunduğu stratejiler ve ilkeler çerçevesinde değerlendirilmiştir. YKY anlayışının ortaya çıkan gelişmelere cevap verememeye başlamasının ardından 2000'li yıllar sonrasında alternatif yaklaşımlar gündeme gelmiştir. Bu yaklaşımlar içerisinde Dunleavy ve meslektaşları tarafından ortaya atılan DÇY değerlendirilmiştir.

Amacı, DÇY yaklaşımını kavramsal ve kuramsal olarak ele almak ve YKY paradigması karşısındaki konumunu tartışarak alternatif bir yaklaşım olarak potansiyelini sorgulamak olan bu çalışmada kamu yönetimi "nereden nereye" sorusu içerisinde bir sıralama takip edilmiştir. YKY ve DÇY detaylı olarak açıklanmış ve mukayeseli olarak olumlu ve olumsuz özellikleri değerlendirilmiştir. Ayrıca DÇY'nin kamu yönetimi disiplinindeki katkıları ele alınarak yeni bir paradigma olup olamayacağı sorgulanmıştır.

İki yaklaşım değerlendirildiğinde her ikisinin de hesap verebilirlik, şeffaflık gibi ilkelere odaklanır ve kamu yönetiminde kırtasiyeciliği azaltmaya çalışır. Tasarruf sağlama amacından yola çıkan yaklaşımlar gereksiz işlemlerin sona erdirilmesi için önerilerde bulunur. Bunlara rağmen YKY'nin müşteri odaklı bakış açısı DÇY'de vatandaş odaklı bir görünüm kazanır. Keza YKY anlayışı daha iktisadi ve işletmeci bir tutum takınmaktadır. DÇY, dijitalleşme ile birlikte hizmetlerde etkinliğin sağlanmasına odaklanırken bütünleştirici bir yaklaşım sergiler, ancak YKY anlayışında bu durum ayrışma ve küçük birimlere ayrılma olarak karşılık bulur.

Kamu yönetimi disiplininde DÇY'nin bağımsız bir yaklaşım olduğu üzerinde çalışmacılar arasında henüz bir mutabakat sağlanamamıştır. Anlayışın kendine has özellikleri ve disiplindeki diğer anlayışlarla benzeyen yönleri olmasına rağmen bilimsel kabulü net değildir. Üzerinde yapılan çalışmalar devam ettiği için ilerleyen dönemlerde yaşanan gelişmeler neticesinde farklı görüşler sunulabilecektir.

Bu çerçevede DÇY anlayışının belirtilen başarıyı elde edebilmesi için bazı hususları sağlamasının gerekliliği görülmüştür. DÇY, teknolojik bir yaklaşımın ötesinde kamu yönetiminde kendi sınırları dışında kalan vatandaşlara ve diğer çevrelere yönelik perspektifte oluşan bir değişimi de ifade eder. Bu sebeple önündeki bürokratik engellerin kaldırılması, toplumsal ve disiplin içerisinde değişime karşı direncin ortadan kaldırılması, bilgi iletişim teknolojilerine ulaşım imkanlarında eşitliğin sağlanması, siber güvenlik faktörlerinin artırılarak kişisel güvenliğin sağlanması önem arz eder.

KAYNAKÇA

Al, H. (2002). Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Sakarya Üniversitesi: Doktora Tezi.

Atmaca Y., Karaçay, F. (2020). Türkiye'deki Kamu Yönetimi Reformlarında Dijitalleşme ve E-Yönetişim, *International Journal of Management And Administration,* 8, 260-280.

Çukurçayır, M. A., Ekşi, H. Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 89-109.

Demirel, D. (2010). Yönetişimde Yeni Bir Boyut: E-Yönetişim. *Türk İdare Dergisi,* 466, 65-94.

Dunleavy, P., Margetts, H. (2000). The Advent Of Digital Government: Public Bureaucracies And The State İn The İnternet Age, *Paper to the Annual Conference of the American Political Science Association*, Washington, September.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006). New Public Management is Dead-Long Live Digital Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 16(3), 467-494.

Dunleavy, P., Margetts, H. (2010). The Second Wave Of Digital Era Governance, *Paper To The Conference Of The American Political Science Association,* Washington, September.

Dunsire, A. (1995). Administrative Theory İn The 1980's: A Viewpoint, *Public Administration,* 73, 25-35.

Eryılmaz, B. (2019). *Kamu Yönetimi,* Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration Review, 19*, 3-19.

Kalfa, C. (2011). Kamu Yönetiminin Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* 16(1), 403-417.

Karasu, K. (2004). Kamu Yönetimi Disiplinin Kökenine İlişkin Bir Not, II. Kamu Yönetimi Forumu, 7-8 Ekim 2004, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.

Karkın, N., Özgür, H. (2012). Türkiye'nin Yönetsel Düzeninde E-Devletten E-Yönetişime Geçiş, M. Z. Sobacı, M. Yıldız, *E-Devlet: Kamu Yönetimi-Teknoloji İlişkisinde Güncel Gelişmeler* içinde (s. 85-102), Ankara, Nobel Yayın Dağıtım.

Lane, J.E. (2000). New Public Management, London: Routledge.

Longo, J. (2011). #Opendata: Digital Era Governance Thoroughbred Or New Public Management Trojan Horse?, *Public Policy & Governance Review,* 2(2).

Ömürgönülşen, U. (1997). New Public Management, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* 52, 517-566.

Özer, M. A. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi, *Sayıştay Dergisi,* 59, 3-46.

Özer, M. A. (2015). *Yeni Kamu Yönetimi,* Ankara: Gazi Kitabevi.

Özer, M. A., Önen, M. (2019). *200 Soruda Kamu Yönetimi,* Ankara: Gazi Kitabevi.

Parlak, B., Bincan, S. (2019). Kamu Yönetimi Disiplininin Değişim Sürecinde Dwight Waldo'nun Rolü, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi,* 2(3), 488-497.

Sarıca, S.Ö. (2017). Kamu Yönetimi Yaklaşımları Çerçevesinde Dijital Çağ Yönetişimi ve İdari Kapasite. M. Okcu ve H. Gül. *Kayfor15 Özetler Kitabı* içinde (s. 148-151). Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi.

Taner, A. (2012), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Hesap Verme Sorumluluğuna Etkileri, *Sayıştay Dergisi.* Sayı: 85, 27-50.

Yavuz, N. (2015). Dijital Çağ Yönetişimi: Kamu Yönetiminde İhtiyaç Temelli Bütünleşme Çabası, Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde (s. 273-293), Bursa: Dora Yayıncılık.

Yıldırım, M. (2013). *E-devlet ve Yurttaş Odaklı kamu Yönetimi,* Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Yörükoğlu, E. (2021). *Dijital Yönetişim Çağında Bir Liderlik Modeli Önerisi: İnsan Odaklı Dönüşümcü Liderlik,* İstanbul Medeniyet Üniversitesi: Yüksek Lisans Tezi.

PANDEMİ DÖNEMİ KAMU POLİTİKALARININ OLUŞUMUNDA KORONAVİRÜS BİLİM KURULU'NUN ROLÜNÜN KANITA DAYALI YAKLAŞIM BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Sinan GÜRCÜOĞLU[1]

1. GİRİŞ

Günümüzde çok farklı aktörler kamu politikalarının oluşum sürecinde etkili olmakta, ulusal yada küresel boyutta yaşanan gelişmelerle şekillenen dönemin koşulları gereği, karar sürecine dahil olan yeni kamu politikası aktörleri ortaya çıkmakta, bazılarının ise etkisi ve önemi daha da artmaktadır. Ülkemizde bu değişimlere yol açan gelişmelerden biri 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte yaşanmıştır. Hükümet sisteminde meydana gelen bu değişimle birlikte politika oluşum sürecinde temel aktörler olan yasama, yürütme ve yargının yanında, önemli görevler yüklenen ve geniş yetkilerle donatılan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofisleri kurulmuş ve yeni kamu politikası aktörleri olarak sisteme dahil edilmişlerdir (Akman, 2019: 39). Kamu politikalarının oluşumunda yer alan aktörlerin belirlenmesinde ulusal düzeydeki gelişmelerin yanında küresel düzeyde yaşanan gelişmeler de etkili olabilmektedir. 2019 yılı sonlarında tüm ülkeleri etkileyen ve ülkelerin olağan dönemlere yönelik hazırlamış oldukları kamu politikaları ile yönetemeyecekleri bir süreci başlatan covid- 19 pandemisi ortaya çıkmıştır. Ülkemiz de pandemiden olumsuz etkilenmiş ve bu süreçte pandemi ile mücadeleye yönelik olarak yeni kamu politikalarının pandemi koşulları gözetilerek oluşturulması ihtiyacı doğmuştur.

Pandemi döneminde kamu politikası aktörlerinden bazılarının etkisi azalırken bazıları daha etkili ve önemli bir konuma geçmiştir. Kamu politikası aktörlerinden özellikle politika danışmanları, sürecin doğru yönetilmesine yönelik alınacak kararlarda önemli ölçüde uzman görüşüne ve teknik bilgiye ihtiyaç duyulması nedeniyle bu süreçte aktif rol üstlenmişlerdir. 10 Ocak 2020 tarihinde Sağlık Bakanlığı tarafından ülkemizde oluşturulan ve başkanlığını Sağlık Bakanının yaptığı Koronavirüs Bilim Kurulu, pandemi dönemi kamu politikalarında etkili olan politika aktörlerinin başında gelmektedir (Darıcı, 2020: 467). Kurul, pandemi dönemi kamu politikalarının oluşumunda etkin olarak yer almış ve kararları tavsiye niteliği taşımasına rağmen neredeyse birebir kabul görmüş ve politika oluşumuna yön vermiştir. Covid- 19 pandemisinin yaşanmış pandemilerden çok farklı özellikleri bulunması nedeniyle kanıta dayalı kamu politikası yapımı yaklaşımı, bu dönemde daha geçerli hale gelmiştir (Gallagher, 2020). Kamu politikalarının bilimsel veriler temel alınarak yapılmasını ifade eden bu yaklaşım, son yıllarda özellikle sağlık alanında kullanılması ile ön plana çıkmaktadır (Köktaş ve Köseoğlu, 2015: 34).

Yeryüzünde insanlık tarihi boyunca çok yıkıcı etkileri olan salgın hastalıkların yaşandığı ve yeni salgın hastalıkların ortaya çıkmasının önlenemeyeceği bilinmektedir. Bu nedenle pandemi süreçlerini doğru yönetebilmenin ve bilimsel verilere dayalı kamu politikaları oluşturabilmenin ülkeler için çok önemli bir konu olduğu söylenebilir. Bu çalışma ile pandemi sürecinde önemli bir politika aktörü haline gelen Koronavirüs Bilim Kurulu'nun rolünün, kanıta dayalı yaklaşım bağlamında değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu sayede pandemi döneminde hayata geçirilen politikaların ne ölçüde bilimsel temelli kanıtlara dayalı olarak oluşturulduğunun belirlenebileceği umulmaktadır. Araştırmaya ikincil veriler olarak konuya dair akademik çalışmalar, ulusal ve uluslararası basında yer alan haberler, Koronavirüs Bilim Kurulu'nun almış olduğu kararlar kaynak teşkil edecektir. Araştırma, pandemi döneminde bilim ile siyaset arasındaki ilişkinin ortaya konulması ve kamu politikalarının oluşumunda bilimsel kanıtlara ne düzeyde yer verildiğinin tespiti bakımından önemlidir.

[1] Uşak Üniversitesi, Dr. Öğr. Üyesi, sinan.gurcuoglu@usak.edu.tr, Orcid ID: 0000-0003-1000-4761

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1. Kamu Politikası ve Kamu Politikası Aktörleri

Kamu politikası farklı boyutlarıyla tanımlanabilen bir kavramdır. Ancak tanımlanması güç bir kavram olup, yapılan tanımların kavramın tek bir boyutunu ifade etmesi nedeniyle kavramın doğru anlaşılması için kamu politikasının özelliklerini ortaya koyabilmek önemlidir (Babaoğlu, 2018: 513; Peters and Pierre, 2006: 1). Kamu politikası hükümetin bir işi nasıl yapması gerektiği konusunda neyin işe yarayacağının belirlenmesidir (Parsons, 2002: 48). Kamu politikalarının en önemli özelliklerinden birisi toplumun ulaşmak istediği amaçlara ulaşmak üzere kamu gücünün bir uygulama aracı olmasıdır (Usta, 2013: 81). Dye (2013: 2) tarafından yapılan kapsamlı ve yaygın bilinen bir şekilde kamu politikası, "hükümetin yapmayı veya yapmamayı tercih ettiği herşey" olarak tanımlanmaktadır. Genel olarak bakıldığında kamu politikası, toplumun herhangi bir konudaki meşru bir ihtiyacının veya toplumsal bir sorunun gündeme getirilerek çözüm yollarının ve bunlar arasından sorunu en uygun şekilde çözecek olanın seçilmesine kamu politikası aktörlerince karar verilmesi sürecini ve bu kararın uygulanmasına yönelik eylemleri kapsamaktadır (Gül, 2015: 8). Kamu politikası, devletin yasalarla yetkili ve görevli kılındığı alanlarda kamu görevlileri aracılığıyla yerine getirdiği iş ve işlemleri ifade etmektedir (Akdoğan, 2011: 75). Anderson (2003: 2)'a göre ise kamu politikası, devletin yürütme organının bir faaliyetidir ve aynı zamanda onun çevresi ile olan ilişkileri de kapsar. Akıncı (2018: 2132)'ya göre kamu politikası toplumsal problemlerin çözümüne yönelik olarak kamu yönetimi disiplini içerisinde siyasi olarak kararların alınmasını, yönetsel olarak alınan bu kararlarının uygulanmasını içeren bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Yapılan tanımlardan hareketle kamu politikasının ne olduğuna ilişkin bir yargıya ulaşmak mümkündür. Buna göre kamu politikası, kamu otoritesinin bir toplumsal sorunu çözmeye yönelik belirlediği yol ve yöntemler arasında bir tercihte bulunmasını ve bu tercihi uygulama süreçlerinde yerine getirdiği eylemlerin bütünü olarak tanımlanabilir.

Kamu politikalarının oluşumunda çok farklı çevreden aktörlerin rolü bulunmakta ve zaman zaman bu aktörlerden bazıları kamu politikalarının belirlenmesinde daha etkili olabilirken bazılarının etkisi azalabilmektedir. Aynı zamanda her kamu politikası aktörünün politikaların oluşumundaki etkisi de eşit olmamakta, bazıları karar süreçlerine doğrudan katılırken bazıları ise karar vericileri etkileyecek düzeyde süreçte yer almaktadırlar (Yıldız ve Sobacı, 2013: 19). Kamu politikası yapım sürecinde çok farklı aktörün yer almasının birçok nedeni olmakla birlikte temel nedeni kamu politikalarının kapsamının çok geniş ve neredeyse kamuyu ilgilendiren her alanda kamu politikalarının var olmasıdır denilebilir. Alanyazında kamu politikası aktörlerinin farklı açılardan sınıflandırıldığı görülmektedir. Genel olarak iki başlık altında toplanan kamu politikası aktörlerinin sınıflandırılmasında geleneksel ve yeni, devlet ve devlet dışı gibi adlandırmalara rastlanmaktadır. Geleneksel ve yeni aktörler sınıflandırmasında yasama organı, hükümet, yargı organı, kamu örgütleri ile siyasi partiler geleneksel; vatandaşlar, medya, baskı grupları, kamuoyu, politika danışmanları, uluslararası aktörler v.d. ise yeni aktörler olarak kabul edilmektedir (Akman, 2019: 41; Yıldız ve Sobacı, 2013: 19). Devlet ve devlet dışı olarak yapılan sınıflandırmada kamu politikası yapımında yer alan aktörlerin devlet menşeyli olup olmadığı ölçüt olarak belirlenmekte, devlet menşeyli olmayan politika aktörleri "siyasi partiler, vatandaşlar, düşünce kuruluşları, ve medya" olarak sıralanmaktadır (Nacak, 2012: 95). Kamu politikası aktörlerinin ülkeden ülkeye ve ülkenin yönetim şekline göre de değiştiği görülmektedir (Akdoğan, 2011: 76). Bu anlamda ülkemizde 2018 yılında gerçekleşen hükümet değişikliği ile birlikte kamu politikalarının oluşumunda etkin rol alacak şekilde yapılandırılan politika kurulları ve cumhurbaşkanlığı ofislerinin yeni kamu politikası aktörleri olarak ortaya çıktığı söylenebilir (Akıncı, 2018: 2135).

2.2. Kanıta Dayalı Kamu Politikası Yapımı

Günümüzde kamu yönetimi anlayışının da değişmesiyle birlikte çok farklı alanlarda ve sonuçları itibariyle geniş kitleleri etkileyen kamu politikaları oluşturulmaktadır. Bu kamu politikaları ile istenen amaçlara ulaşabilmek için doğru formülasyonu ve tercihlerin doğru yapılması giderek daha da önemli hale gelmektedir (Erkek, 2020: 147). 1993 yılında İngiliz Epidemiyolog Archie Cochrane tarafından kurulan ve günümüzde de etkin olarak sağlık alanında kullanılan Cochrane İşbirliği oluşumu sağlık alanında kanıta dayalı politikaların oluşumunda kullanılmaya başlanmıştır (Botterill ve Hindmoor, 2012: 369).

Kanıta dayalı kamu politikası yapımı, kamu politikalarının bilimsel verilere dayalı olarak oluşturulmasını öngörmektedir ve ilk olarak Birleşik Krallıkta 1997 yılında iktidara gelen İşçi Partisi başkanı Tony Blair hükümeti döneminde sağlık alanı ile birlikte diğer politika alanlarında da günümüzdeki anlamıyla uygulanmıştır (Köktaş ve Köseoğlu, 2015: 32). Kamu politikalarının yapımında rasyonel davranmanın ve kanıtlardan yararlanmanın Antik Yunan'a dek uzanan bir geçmişi bulunmakla birlikte Birleşik Krallıkta gündeme getirilmesi ile yeniden popüler hale gelmiştir (Sutcliffe ve Court, 2005: 1). Günümüzde kanıta dayalı politika yapımının en etkili kullanıldığı alanların başında sağlık alanı gelmektedir. Ancak sağlık politikalarının oluşumunda, bilimsel verilerin çeşitliliği ve kalitesine ilişkin sorunlar nedeniyle tek başına kanıt olarak kullanmak için yeterli görülmemekte, başka unsurlarda sürece dahil edilmektedir (Albayrak, 2020: 283). Her bilginin politika yapımında kanıt olarak kullanılabilmesi olanaksızdır. Çünkü kanıt olarak kullanılacak bilginin kanaat yada sezgilerle ulaşılan öznel nitelikte bilgiler değil, görgül olarak desteklenen sistematik araştırmalar sonucu elde edilen bilimsel bilgiler olması gerekmektedir (Davies vd., 2009: 3).

Kanıta dayalı kamu politikası yapımı ile toplumun ihtiyacı olan ve toplumsal sorunlara çözüm üretecek yöntemlerin daha doğru tespit edilebileceği ve etkili politikalar oluşturulabileceği varsayılmaktadır (Köktaş ve Köseoğlu, 2015: 52). Kanıt, bir iddianın doğru yada yanlış olduğunu belirlemeye yönelik yapılan eylemleri ifade etmektedir (Carroll, 2010: 116). Ayrıca kanıt, karar verme süreçlerinde karar vericilere yol gösterici olan ve sorun çözmede etkili olan bir işleve sahip olması bakımından önemlidir (Aşkar, 2021: 477). Kanıta dayalı kamu politikası yapımında belirleyici olan temel unsurun bilimsel bilgiler olması nedeniyle bu bilgilerin kanıt olma niteliğini taşımasının, kamu politikalarının isabetli olması bakımından önemli olduğunu söylemek mümkündür. Kamu politikalarının kanıta dayalı yapımında bilimsel verilerden yararlanmak istenmesinin temel nedeni, kamu politikalarının amaçlara ulaşmada etkili olmasını sağlamak ve böylece kamu politikalarından istenen sonuçları almaktır (Howlett, 2009: 153).

Hukuk devleti olmanın gereği olarak hukuk kurallarının herkes için bağlayıcı ve üstün olması, devletin eylemlerinin hukukun denetimine tabi olması ve olabildiğince rasyonel hareket etmesinin yanında kamu politikalarının yapımında rasyonel bir temele dayandırılması da devletin meşruiyetinin göstergelerinden biri olarak kabul edilebilmektedir. (Sabuktay, 2011: 69). Kanıta dayalı politika yapımı kimi akademisyelerce rasyonel politika yapımının isim değiştirmiş hali olarak görülmekte ve toplumsal sorunların siyasetten ayrı ve yalnızca teknokrasi ile çözülemeyeceği iddia edilmektedir (Cilavdaroğlu, 2019: 276). Bu açıdan bakıldığında kamu politikalarının kanıta dayalı yapımının siyasal iktidarın üzerinde kısıtlayıcı ve hareket alanını daraltıcı bir etkisi olduğu görülmektedir. Ancak sağlık alanı gibi alanlarda kamu politikalarının oluşumunda siyasetçilerin kararlarının bilimsel bilgilerle desteklenmesi gerekmektedir. Covid 19 pandemisinde olduğu gibi özellikle daha önce yaşanmamış olağanüstü durumlara yönelik alınacak kararlarda ve oluşturulacak kamu politikalarında bilimsel bilgilere dayalı kanıtların ön planda yer alması gerektiği söylenebilir.

2.3. Koronavirüs Bilim Kurulu'nun Kamu Politikalarının Oluşumundaki Rolü

İlk covid-19 vakasının Çin'de görülmesinin ardından hızla dünya genelinde yayılmaya başlaması ile ülkemizde Sağlık Bakanlığı tarafından salgınla mücadeleye yönelik ilk adımlar atılmış ve 10 Ocak 2020'de Bilim Kurulu oluşturulmuştur (Anadolu Ajansı, 2020). Kurulun başkanlığını yürütme görevi Sağlık Bakanı Fahrettin Koca'ya verilmiş ve üniversitelerinden alanında yetkin akademisyenler arasından "enfeksiyon, mikrobiyoloji, viroloji, iç hastalıkları, yoğun bakım ve göğüs hastalıkları" alanlarında uzman kişiler kurula davet edilmiş ve 31 bilim insanı kurula katılmışlardır. Kısa süre sonra 7 bilim insanı daha kurula katılmış ve kuruldaki üye sayısı 38'e çıkmıştır (Darıcı, 2020: 468). Kurul, kurulduğu günden itibaren düzenli olarak toplanmakta ve salgınla mücadeleye yönelik kararlar almaktadır. Kurulun aldığı kararlar sosyal medya, televizyon ve gazeteler aracılığıyla duyurulmakta, bilimsel niteliği bulunmayan ve insanları yanlış yönlendiren bilgi ve tavsiyeler konusunda insanların doğru bilgilendirilmesi görevini de yerine getirmektedir (Milliyet, 2020). Kurulun başkanı olan Sağlık Bakanı Fahrettin Koca yaptığı bir açıklamada kurulun üstlendiği misyonu şu şekilde ifade etmiştir; *"Salgın hastalığın ilk gününden bugüne kadar aldığımız tüm kararlarda bilimden yana tavır koyarak ve gerçek yaşam verilerinden, sosyal hayatın gerçekliklerinden kopmadan hareket ettik. Siz vatandaşlarımızı da en kısa sürede ve en açık şekilde bilgilendirmeyi en önemli sorumluluğumuz olarak gördük."* (Sağlık Bakanlığı, 2022). Kurul, aldığı kararları bakana bildirmekte, sürecin doğru yönetimi ve salgınla mücadeleye yönelik alınacak kararlarda hükümete danışmanlık hizmeti vermektedir (Yalçınkaya, 2020). Bilim Kurulu kurulduğu tarihten bu yana covid-19 ile mücadeleye ve pandemi döneminin doğru yönetimine yönelik hükümete çok önemli tavsiyeler içeren kararlar almıştır. Bunlardan bazıları; "*Çin'deki Türk vatandaşlarının Türkiye'ye taşınması, yurtdışı uçuşların yasaklanması, ülke kara sınırlarının belirli ülkelere kapatılması, referans ve pandemi hastanelerinin belirlenmesi, vatandaşların yurt dışı seyahatlerinin ertelenmesi, yurt dışından gelen vatandaşlar için 14 günlük karantina tavsiyesi, eğitime ara verilmesi, konaklama tesisleri, restoranlar, yurtlar ve huzurevlerinde tedbirlerin çeşitlendirilmesi, açık ve kapalı cezaevlerinde açık görüşlerin ertelenmesi"* olarak sıralanabilir (Habertürk, 2020).

Bilim Kurulunun tavsiyeleri pandemi dönemi kamu politikalarına yön vermiş ve alınan kararlara dayanak oluşturmuştur. Bunun göstergelerinden birinin İçişleri Bakanlığının 81 İl Valiliğine gönderdiği genelgeler olduğu söylenebilir. Bakanlık 28.03.2020 tarihli "81 İl Valiliğine Koronavirüs Tedbirleri Kapsamında Uçak/Otobüs Seferleri Genelgesinde" genelgenin amacını; Bilim Kurulunun tavsiyeleri doğrultusunda alınan kararların etkinliğinin arttırılması ve virüsün yayılmasını önlemek, toplumun sağlığını ve kamu düzenini korumak olarak ifade etmiştir. 01.12.2020 tarihinde yayımlanan "Koronavirüs ile Mücadele Kapsamında - Yeni Kısıtlama ve Tedbirler Genelgelerinde" de "*…hayatın her alanına yönelik uyulması gereken kurallar ve önlemler; Sağlık Bakanlığı ve Koronavirüs Bilim Kurulunun önerileri, Sayın Cumhurbaşkanımızın talimatları doğrultusunda belirlenerek uygulamaya geçirilmektedir.*" ifadesine yer verilmiştir. Bakanlık 27.06.2021 tarihinde yayımlanan genelgesine ise, "*…salgınla mücadele sürecinin temel prensipleri olan temizlik, maske ve mesafe kurallarının yanı sıra hayatın her alanına yönelik uyulması gereken kurallar ve önlemler; salgının genel seyrinin ve Sağlık Bakanlığı ile Koronavirüs Bilim Kurulunun önerilerinin değerlendirilmesi sonucunda Cumhurbaşkanlığı Kabinesinde alınan kararlar doğrultusunda belirlenmektedir."* açıklaması ile başlamıştır (İçişleri Bakanlığı, 2021). Aynı genelgede Bilim Kurulu tavsiyelerinin Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan kabinede ele alındığı da vurgulanmış ve kurulun tavsiyeleri doğrultusunda tedbir amaçlı bazı kararların alındığı bu kararların hayata geçirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu ifadelere bakıldığında pandemi döneminde hükümetin kararları üzerinde ve kamu politikalarının oluşumunda Kurul kararlarının tavsiyeden daha etkili ve neredeyse birebir belirleyici olduğu görülmektedir.

Ayrıca pandemi dönemi kamu politikalarının oluşumunda bilim kurulunun tavsiyelerinin karar vericiler tarafından bilimsel kanıt olarak ele alındığını ve pandemi dönemi kamu politikalarının kanıta dayalı yapımında Bilim Kurulunun önemli bir rolü olduğunu söylemek mümkündür.

3. SONUÇ

2020 yılı başlarında koronavirüs salgını pandemiye dönüşmüş ve ülkeler kendilerini daha önce yaşamadıkları olağanüstü bir sürecin içinde bulmuşlardır. Bu süreci doğru yönetmek için normal dönemlerde olduğundan farklı yol ve yöntemlere başvurmak durumunda kalmışlardır. Virüsün farklı etkileri ve daha önce görülmemiş bir yapıda olması nedeniyle bu süreçte alınacak kararlar ve oluşturulacak kamu politikaları için hükümetlere yol gösterici olan en temel unsur bilimsel bilgiler olmuştur. Bu süreçte geleneksel politika aktörlerinin politika yapım sürecinde etkileri daha az olmuştur. Modern yada yeni olarak adlandırılabilen politika aktörlerinden danışma kurulları ise sürecin yönetiminde karar vericilere rehberlik ve danışma anlamında önemli görevleri üstlenmişlerdir.

Ülkemizde de 2020 yılı ocak ayında oluşturulan koronavirüs bilim kurulu pandemi döneminde kamu politikalarına yön veren nitelikte çok önemli tavsiye kararları alarak hükümete sunmuştur. Kurulun aldığı kararlar resmi olarak tavsiye niteliği taşımasına rağmen süreçteki uygulamasına bakıldığında alınan kararları ve oluşturulan politikaları doğrudan etkileyen bir yapıya dönüşmüştür. Kurulca alınan tavsiye kararları karar vericilerce pandemi dönemi kamu politikalarının oluşumunda bilimsel kanıtlar olarak görülmüş ve kurul kararları kamu politikalarına doğrudan uygulanmıştır. Özellikle pandemi ile mücadeleye yönelik alınan önlemlerin neler olacağına, bu önlemlerin hangi yol ve yöntemlerle uygulanacağına ilişkin verilen kararlarda kurulun tavsiye kararları temel alınmıştır. Pandemi döneminde kamu hizmetlerinin hangi yöntemlerle sunulacağına ilişkin olarak da kurul kararları belirleyici olmuştur. Kamuda uzaktan çalışma, esnek çalışma, uzaktan eğitim, uzaktan toplantı ve buna benzer uygulamalar hayata geçirilmiştir.

Kamu politikaları yapımında bilimsel verilerin kanıt olarak kamu politikası sürecinde kullanılmasının özellikle pandemi gibi olağanüstü dönemlerde daha önemli hale geldiği görülmektedir. Kamu yöneticileri ilk kez karşılaştıkları bu gibi durumlar karşısında bilimin yol göstericiliğine başvurarak karar vermektedirler. Kanıta dayalı kamu politikası yapımının olağanüstü dönemlerde bir tercih olmadığı ve toplumsal bir ihtiyaçtan kaynaklandığını söyleyebiliriz. Olağan dönemlerde ise kamu politikalarının karar vericilerin tercihleri doğrultusunda şekillendiği ve bilimsel kanıtların kararlar üzerinde olağanüstü dönemlerdeki kadar etkin rolünün olmadığı görülmektedir. Bu nedenle danışma kurullarının bir kamu politikası aktörü olarak olağanüstü dönemlerde kamu politikalarının oluşumunda etkin rol aldıklarını, politikalar üzerinde belirleyici olduklarını ve en önemli kamu politikası aktörü haline geldiklerini söyleyebiliriz.

Kamu yönetiminde rasyonel hareket edilerek olağan dönemlerde de bilimsel bilgilerden olabildiğince fazla yararlanılmalı ve verilecek kararlar mutlaka bilimsel verilere dayandırılmalıdır. Kamu politikalarının kanıtlara dayalı oluşturulmasının hükümetin yönetim hakkını ihlal edeceği yada hükümetin tercihleri üzerinde sınırlandırıcı bir etkisi olacağı düşünülebilir. Buna karşın kamu politikalarının kanıtlara dayalı yapımının politikaların meşruiyetini güçlendireceği ve toplum tarafından kabul edilebilirlik düzeyini artıracağı da söylenebilir. Bu aynı zamanda hükümetin hesap verebilirlik anlamında elini güçlendirebilecek ve yanlış tercihlerde bulunmasını da önleyebilecektir. Böylece kamu hizmetlerinin sunumunda değişen şartlara uyum sağlanarak, nesnel ölçütlere göre vatandaşın istek ve ihtiyaçları belirlenebilecek, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli sunulması amacı doğrultusunda hareket edilmiş olacaktır.

KAYNAKÇA

ANADOLU AJANSI (2020). *Türkiye'nin koronavirüsle mücadele politikasına 'Bilim Kurulu' yön veriyor*, 24.03.2020 tarihinde Anadolu Ajansı: https://www.aa.com.tr/tr/koronavirus/turkiyenin-koronavirusle-mucadele-politikasina-bilim-kurulu-yon-veriyor/1777215# adresinden alındı.

ANDERSON, J. E. (2003). *Public Policymaking: An Introduction*, (Fifth Edition), Boston: Houghton Mifflin Company.

AKINCI, B. (2018). Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları . *OPUS International Journal of Society Researches* , 9 (16), 2128-2146. DOI: 10.26466/opus.491006.

AKMAN, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri. *Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1) , 35-54 . Retrieved from https://dergipark.org.tr/en/pub/paradoks/issue/44176/539304.

ALBAYRAK, H. (2020). Kanıta-Dayalı Kamu Politikası: Hayvancılık Politikalarına Uygulanabilirliği, *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 13, Sayı: 36, Aralık, https://doi.org/10.14520/adyusbd.584593.

AKDOĞAN, A. A. (2011). *Türkiye'de Kamu Politikası Disiplinin Tarihsel İzleri*, içinde Filiz Kartal, (der.) *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, Ankara: TODAİE Yayınları.

AŞKAR, G. (2021). Kanıta Dayalı Politikalar: Kanıt, Düzenleme ve Politika Yapım Süreci. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 28(3), 467-487. Retrieved from https://dergipark.org.tr/en/pub/yonveek/issue/65113/884035

BABAOĞLU, C. (2018). Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 511-532. Retrieved from https://dergipark.org.tr/en/pub/comuybd/issue/36994/452172.

BOTTERİLL, L. C. ve HİNDMOOR, A. (2012). Turtles All the Way Down: Bounded Rationality in An Evidence-based Age. *Policy Studies*, 33(5), 367-379.

CARROLL, P. (2010). Does Regulatory Impact Assessment Lead to Better Policy?. *Policy and Society*, 29, 113–122

CİLAVDAROĞLU, A. A. (2019). Türkiye'de Parlamenter Sistemde Düzenleyici Etki Analizi Uygulamaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Geleceği . *Akdeniz İİBF Dergisi*, 19 (2) , 273-298 . DOI: 10.25294/auiibfd.543077

DARICI, M. (2020). Politika Yapım Süreçlerinde Bilim İnsanlarının Rolleri: Covıd-19 İle Mücadele Kapsamında Oluşturulan Bilim Kurulu Örneği. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi* , 15 (2) , 464-472 . DOI: 10.48145/gopsbad.767226

DAVİES, H., SANDRA N. ve SMİTH, P. (2009). *Introducing evidence-based policy and practice in public services, in; What works? Evidence-based policy and practice in public services*, Huw T.O. Davies, Sandra M. Nutley ve Peter C. Smith (ed.), Southampton: Hobbs the Printers Ltd.

DYE, T. R. (2013). *Understanding Public Policy* (14th ed.), London: Pearson Education, Inc.

ERKEK, S. (2020). Kanıttan Politikalara: Etkin Kamu Politikası Tasarımında Büyük Veri, *Journal Of Social, Humanities and Administrative Sciences*, 6(22): 146-159.

GALLAGHER, J. (2020). *Koronavirüs diğer virüslerden neden farklı ve neden bu kadar öldürücü?*, 07.02.2022 tarihinde BBC: https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-54660497, adresinden alındı.

GÜL, H. (2015). Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri. *Yasama Dergisi*, (29), 5-31. Retrieved from https://dergipark.org.tr/en/pub/yasamadergisi/issue/54516/743096

HABERTÜRK, (2020). *Koronavirüs Bilim Kurulu üyeleri kimler? Bilim Kurulu tavsiyeleri nelerdir?,* 22.03.2022 tarihinde Habertürk: https://m.haberturk.com/koronavirus-bilim-kurulu-uyeleri-kimler-bilim-kurulu-tavsiyleri-nelerdir-2627049, adresinden alındı.

HOWLETT, M. (2009). Policy Analytical Capacity and Evidence-Based PolicyMaking: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration*, 52(2), 153-175.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI (2021). *81 İl Valiliğine Kademeli Normalleşme Tedbirleri Genelgesi* Gönderildi, 23.03.2022 tarihinde İçişleri Bakanlığı: https://www.icisleri.gov.tr/81-il-valiligine-kademeli-normallesme-tedbirleri-genelgesi-gonderildi, adresinden alındı.

KÖKTAŞ, Ö. F. ve KÖSEOĞLU, Ö. (2015). Kanıta Dayalı Kamu Politikası Yapımı: Sosyal Bilim Araştırması ve Kamu Politikaları İlişkisini Yeniden Dizayn Etmek için Bir Fırsat Mı? . *Yasama Dergisi*, (29),32-57. Retrieved from https://dergipark.org.tr/en/pub/yasamadergisi/issue/54516/743097.

MİLLİYET, (2020). *Bilim Kurulu üyeleri kimlerdir, isimleri nedir? 2020 Koronavirüs Bilim Kurulu üyeleri kimlerden oluşmaktadır?,* 22.03.2022 tarihinde Milliyet: https://www.milliyet.com.tr/gundem/bilim-kurulu-uyeleri-kimlerdir-isimleri-ne-2020-bilim-kurulu-uyeleri-kimlerden-olusuyor-6180779, adresinden alındı.

NACAK, O. (2015). Yeni Kamu Yönetimi ve Türkiye'de Kamu Politikalarının Oluşturulması: Aktör Temelli Bir Analiz, *Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, *Yayımlanmamış Doktora Tezi.*

PARSONS, W. (2002). From Muddling Through to Muddling Up - Evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government, *Public Policy and Administration*, (17) 3, 43-60.

PETERS, B. G. and PİERRE, J. (2006). *Handbook Of Public Policy*, London: Sage Publications

SABUKTAY, A. (2011). *Hukuk-Siyaset Kuramı ve Kamu Yönetimi*. Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları. Filiz Kartal (ed.), TODAİE Yayınları, Ankara.

SAĞLIK BAKANLIĞI. (2022). *Koronavirüs Bilim Kurulu Toplantısına İlişkin Açıklama,* 22.03.2022 tarihinde Sağlık Bakanlığı: https://www.saglik.gov.tr/TR,87133/koronavirus-bilim-kurulu-toplantisina-iliskin-aciklama-12012022.html, adresinden alındı.

SUTCLİFFE, S. ve J. COURT (2005). Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?, *Overseas Development Institute*. 20.03.2022 tarihinde https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2005-11/apo-nid311114.pdf, adresinden alındı.

DYE, T. R. (1987). *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, Inc.

USTA, A. (2013). Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış . *Yasama Dergisi* , (24), 78-102. Retrieved from https://dergipark.org.tr/en/pub/yasamadergisi/issue/54521/743127.

YALÇINKAYA, H. (2020). *Uzmanları bir araya getiren 'Bilim Kurulu' nasıl kuruldu?,* 22.03.2022 tarihinde https://web.archive.org/web/20200328185751/https://www.gzt.com/jurnalist/uzmanlari-bir-araya-getiren-bilim-kurulu-nasil-kuruldu-3531656, adresinden alındı.

YILDIZ, M. ve SOBACI, M., Z. (2013). *Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve, Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (Der. Mete Yıldız, M. Zahid Sobacı), Ankara: Adres Yayınları.

POPÜLİZM VE KAMU YÖNETİMİ İLİŞKİSİ: İÇSEL BİR ÇELİŞKİ Mİ? POPÜLİZMİN SİYASAL/YÖNETSEL BİR PRATİK OLARAK KAVRANMASINA YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA GÜNDEMİNE GİRİŞ

Toygar Sinan BAYKAN[1]

ÖZET

Bu tebliğ küresel olarak yükselen popülizmin -ve özellikle onun iktidar pratiğinin- kamu yönetimi üzerinde yaptığı etkileri anlamaya yönelik bir araştırma gündemine ilişkin kuramsal-kavramsal öneriler geliştirmektedir. Popülizmin siyasal sistem, rejimler (otoriterlik, demokrasi, melez rejim vb.) ve rekabet üzerindeki etkisi ilgili literatürlerde ayrıntılı bir şekilde incelenmiş olmakla birlikte onun kamu yönetimi ve siyasası üzerindeki etkisinin anlaşılmasına yönelik girişimlerin sayısı hala sınırlıdır. Tebliğ popülizmin çeşitli anlaşılma biçimlerinin popülizm fenomeninin kamu yönetimiyle ilişkisine dair perspektifimizi nasıl şekillendirdiğine yakın zamanlı bazı çalışmaların sınırlılıklarını göstererek işaret etmektedir. Bu tebliğde popülizmi bir ideoloji ya da dünya görüşü olarak ele alan yaklaşımlardan hareket eden çözümlemelerin popülizm olgusunun kamu yönetimi ve siyasaları üzerinde doğurduğu etkiye dair sınırlı bir perspektif sunduğu öne sürülmektedir. Zira popülizmin yalnızca çoğulculuk ve liberalizm karşıtı bir ideoloji/dünya görüşü olarak kavranması mevcut yazını popülizmin siyasa içeriği üzerinde yaptığı etkilere ya da seçkin yönetiminin bir parçası olarak kamu yönetimini bir bütün olarak nasıl kontrol ettiğine odaklanmaya sevk etmiştir. Oysa popülizmin bazı önemli araştırmacıları tarafından bir siyasal tarz-performans olarak anlaşılabileceği de önerilmektedir. Geniş yığınların sosyo-kültürel yönelimleri ve sağduyusu ile rezonans içinde bir siyasal tarz olarak anlaşıldığında popülist iktidarların kamu yönetiminin siyasa içeriği kadar kamu yönetimi pratiği açısından da belirgin etkiler yarattıkları görülebilmektedir. Bu etkiler bir taraftan kamu yönetimlerinin duyarlılığı-ulaşılabilirliği (*responsiveness*) açısından olumlu sonuçlar doğurma potansiyeline sahipken diğer taraftan da çoğunlukla Weberyen bürokratik modelin gayri-şahsiliği, kurallara-prosedürlere ve liyakata bağlılığı ile belirgin bir çelişki içindedir. Bir yönetimsel pratiğe dönüştüğünde popülizm duyarlılığı (*responsive*) ve destekçi kitlelerin kısa vadeli (*immediate*) çıkarlarını öncelerken çoğunlukla toplumun uzun vadeli çıkarlarını gözetmekten ve sorumlu (*responsible*) ve hesap verebilir yönetimden uzaklaşır. Tebliğde bu hipotez çerçevesinde ABD'den, Venezuela'ya, Yunanistan'dan Türkiye'ye ve Hindistan'a uzanan bir dizi vakaya odaklanmanın sunacağı imkânlara da işaret edilmektedir.

Anahtar Kelimeler

Popülizm, kamu yönetimi, duyarlılık, sorumluluk

ABSTRACT

The Relationship Between Populism and Public Administration: An Intrinsic Contradiction? Introduction To A Research Agenda For Understanding Populism As A Governmental Practice

This paper develops some initial conceptual-theoretical propositions on a research agenda that is devoted to understanding the impacts of globally rising populism –and especially its practice in power- on public administration. Although the effects of populism on political systems, regimes (democracy, authoritarianism, hybrid regimes etc.) and competition has been analysed by relevant literatures, studies about its impact on public administration and policy

[1] Dr. Öğretim Üyesi, Kırklareli Üniversitesi, tbaykan@klu.edu.tr , https://orcid.org/0000-0002-7385-5873.

are still restricted in number and scope. The paper first draws attention to how different ways of approaching to the phenomenon of populism shapes our perspective on the relationship between phenomenon of populism and public administration through the analysis of a couple of recent theoretical studies on this particular topic. It is argued that the analyses based on an ideational approach to populism provide researchers with a restricted perspective regarding the impact of populism on public administration and policy. For, understanding populism as an ideology/worldview that is in contradistinction with pluralism and liberalism led the relevant literatures to focus on populism's effects on policy content or how populist governments control/tame public administrations *en bloc* as a part of elite establishments. Whereas some important researchers in the field of populism studies propose to understand the phenomenon of populism as a political style/performance. When populism is seen as a political style that is in congruence with the socio-cultural orientations and common sense of popular sectors, it becomes evident that –alongside its impact on public policy content-- populism has visible effects on public administration practice as well as. While these effects have the potential to improve responsiveness of public administrations, they are usually in visible contradistinction with the Weberian bureaucratic model's firm attachment to impersonality, rules/procedures and merit. While populism prioritize responsiveness and immediate interests of its supporters it usually drifts away from observing long term public interest and responsible and accountable administration when transformed into governmental practice. Within the framework of this hypothesis the paper also draws attention to the potentials of focusing on a series of cases including the US, Venezuela, Greece, Turkey and India.

Key Words

Populism, public administration, responsiveness, responsibility

GİRİŞ

Günümüzde birçok araştırmacı bir küresel popülizm dalgasına tanıklık ettiğimize işaret etmektedir. Popülizm olgusu üzerine çağdaş literatür güncel popülizm dalgasının partiler, parti sistemleri ve siyasal rejimler gibi siyasal kurumlar üzerindeki etkisine odaklanmaktadır. Fakat popülizmin yurttaşların gündelik hayatları üzerinde en çok etkiyi doğurduğu yönetsel-idari alandaki cisimleşmesi hala çok az incelenmiş bir boyut olarak karşımızda durmaktadır. Popülizm şüphesiz seçkinler ve halk arasındaki bir ayrım ile, yeni sosyo-politik kimliklerin ve çatışma eksenlerinin inşası ile, ve tartışma yaratan liderlerin etrafında destekçilerin mobilizasyonu ile ilgilidir. Fakat popülizm, ve özellikle onun iktidardaki pratiği, kamu siyasalarının nasıl biçimlendiği ve uygulandığı, zenginliğin nasıl dağıtıldığı, kurumların ve bürokrasinin nasıl inşa edildiği, yeniden inşa edildiği, reforme edildiği ve işletildiği ve ulusal ve yerel yönetimin sıradan, gündelik meselelerinin nasıl ele alındığı ile de ilgilidir. Bu tebliğ siyasal olana dair konvansiyonel bir yaklaşımı olan popülizme ilişkin mevcut çalışmalardan ayrılarak popülizmi somut, yayılmış, kapsamlı sonuçları olan duyarlı bir "siyasal/yönetsel pratik" olarak anlamayı önermektedir. Popülizme yeni bir yaklaşım önerirken tebliğ 20. ve 21. yüzyılda dünyanın çok farklı yerlerinde popülist iktidarların milyonlarca insanın hayatlarını etkileyen tartışmalı yönetsel deneyimlerine odaklanmanın önemine de işaret etmektedir. Türkiye'de AK Parti yönetiminin, Amerika'da Trump döneminin, Yunanistan'ın PASOK yönetimi altındaki popülist demokrasisinin, Mısır'da Nasır döneminin, Venezuela'da Chavez yönetiminin, Hindistan'da Modi iktidarının ve Filipinler'de Duterte döneminin popülizmi bir yönetsel pratik olarak anlamak bakımından sunabileceği olanaklara işaret ederek bu tebliğ küresel düzeyde popülizmin iktidar deneyiminin çok-yönlü etkilerinin karşılaştırmalı bir şekilde analiz edilebileceğine vurgu yapmaktadır. Nihayetinde bu tebliğ popülizm fenomenine dair yeni bir kuramsal yaklaşımı ampirik yönü güçlü, pek çok vaka ve örneği içeren ve

"etnografik bir hassasiyet"e (Schatz, 2009) ve tarihsel bir boyuta sahip karşılaştırmalı bir araştırma ile destekleyecek bir araştırma gündeminin potansiyellerine dikkat çekmektedir. Popülist pratiklere odaklanan bu araştırma gündeminin popülizmin bugünkü doğasını anlamamıza yardımcı olacağı beklenmektedir zira bu tebliğ (ve araştırma gündemi önerisi) "iktidardaki popülizm" fenomeninin tayin edici yönünün söylemler, sahne performansı ve popülist partilerin siyasal kurumlar üzerinde yaptıkları etkilerden daha çok gündelik popülist "eylem" ve "pratikler" olduğu saptamasından yola çıkmaktadır.

YÖNTEMSEL YAKLAŞIM

Bu tebliğde ana hatları belirlenen araştırma gündemi Türkiye'ye ve bir dizi başka –ve çoğunluğu da Küresel Güney'den-- iktidardaki popülizm vakalarına odaklanarak popülizmin yönetsel bir pratik olarak niteliklerini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Uzun ve etkili bir popülist iktidar deneyimi olan Türkiye bu araştırmada yönetsel bir pratik olarak popülizmin birçok siyasa alanındaki işleyişinin anlaşılması açısından zengin örnekler içeren bir "önemli temsili vaka" olarak değerlendirilmektedir. 2002 yılından beri Türkiye, üzerinde de yaygın bir akademik uzlaşma olan bir şekilde, popülist bir iktidar tarafından yönetilmektedir ve bu süreç boyunca AK Parti her alandaki yönetsel pratikleri ve siyasa uygulamalarını popülist bir mantık çerçevesinde derinden dönüştürmüştür. Bu dönüşümlerin bazıları yurttaşlar nezdinde yönetimin meşruiyetini arttıran sonuçlar doğururken bazıları da –şu anda özellikle iktisadi siyasa alanında Türkiye'de deneyimlediklerimiz başta olmak üzere—belirli tahrip edici etkiler yaratmıştır. Diğer bir deyişle AK Parti yönetimindeki Türkiye vakası yalnızca siyasal seçim mücadeleleri çerçevesinde söylemsel, fikirsel ve stratejik nitelikleriyle değil duyarlılığa büyük önem atfederken tekrarlayan bir şekilde sorumlu hükümet etme pratikleri açısından başarısızlığı beraberinde getiren popülist yönetsel pratiği benimsemesi ile de eksiksiz bir popülizm vakasıdır. Bu nedenle bu tebliğde tanıtılan araştırma gündemi, içerdiği kuramsal varsayıma da ilham kaynağı olan Türkiye vakası üzerine özel olarak eğilecek ve bu vakadaki popülist yönetsel pratiğin bir "yoğun betimleme"sini (*thick description*) (Geertz, 1993) içerecektir. Bu noktada şu da belirtilmelidir ki konvansiyonel kurumsal siyaset ve makro düzeyde seçim rekabeti çerçevesinde ortaya çıkmadan önce de popülizm Türkiye'de ulusal düzeydeki seçim siyasetinin arka planında yer alan istikrarlı bir öğe olagelmiştir (Baykan, 2018a). Dolayısıyla bu araştırma gündemi çerçevesinde Türkiye vakasının çözümlenmesinde Türkiye'de duyarlılığın-ulaşılabilirliğin (*responsiveness*) ve hızın-yakınlığın (*immediacy*) Türkiye'nin "saha"daki siyasal pratiğinin anahtar boyutları olduğunu ortaya koyması bakımından yerel siyaset ve yönetim üzerine literatürün de tarihsel bir perspektiften değerlendirilmesi de planlanmaktadır.

Fakat bu araştırma gündemi Türkiye'de birçok farklı siyasa alanlarının çözümlenmesine yönelirken dünyanın çok değişik köşelerindeki iktidarda popülizm vakalarında daha çok popülist yönetsel pratiğin cisimleştiği (ekonomi, bürokratik şekillenme, asayiş ve kamu güvenliği, eğitim, dış politika vb.) belirli tekil siyasa alanlarına da odaklanacaktır. Burada vaka seçimleri oldukça farklı bağlamlarda, farklı bölgesel ve kültürel etkiler altındaki vakaların tespit edilmesine dayanmaktadır. Zira popülizmin yönetsel pratiğinin bu ekonomik, kültürel ve bölgesel farklılıkları aşan bir mahiyet taşıdığı birbiriyle ekonomik, kültürel ya da bölgesel olarak çok fazla ortak özellik taşıyan vakaların karşılaştırılmasındansa bu şekilde daha ikna edici bir şekilde ortaya konulabilecektir. Ayrıca bu vakalar popülizmin bir yönetsel pratik olarak belirli siyasa alanlarında etkilerinin açık bir şekilde görülebileceği vakalardır. Dolayısıyla araştırma gündemi çerçevesindeki vaka seçimi tesadüfi değildir ve, karşılaştırmalı siyaset yöntemi terminolojisi ile anlatmak gerekirse, "en çok farklılaşan sistem tasarımı"na

benzeyen bir yaklaşım ile yapılmıştır.[2] Bu nedenle bu araştırma gündeminde dünyanın çok farklı bölgelerinden vakalar içerilmektedir.

Bu noktada araştırma gündeminin kuramsal yaklaşımından kaynaklanan bazı yöntemsel ön kabullerine de işaret etmek isterim. Bu araştırma gündemi kapsamında popülist yönetsel pratiğe ulusal ve yerel, makro ve mikro düzeyde popülist aktörleri, izleyicileri/destekleyicileri/seçmenleri ve popülist olmayan ya da anti-popülist siyasal/bürokratik aktörleri birbirine bağlayan bir fenomen olarak ilişkisel bir perspektiften yaklaşılmaktadır. Bu tip bir yaklaşım bakımından (içerik çözümlemesinin sayısallaştırılmış biçimlerini de içerecek şekilde) ileri niceliksel ve istatistiki yöntemlerin araştırma sürecindeki katkı potansiyeli sınırlıdır. Daha soyut bir epistemolojik perspektiften bakıldığında bu araştırma gündemindeki kuramsal ön kabuller yorumlayıcı (*interpretivist*) bir yaklaşımı da davet etmektedir. Diğer bir deyişle bu araştırma gündemi biraz da popülist pratik çerçevesindeki etkileşimler içinde bu etkileşimin taraflarının etkileşime atfettikleri anlamları da ortaya koymaya gayret etmektedir. Dolayısıyla, bu araştırma gündemi, hiçbir suretle tam ölçekli bir etnografik araştırma olarak nitelenemeyecek olsa da, araştırma süreci açısından –Schatz'ın (2009) ifadesi ile söylemek gerekirse- belirli bir "etnografik hassasiyet" ile yürütülecektir. Bu araştırma gündemi popülizm fenomenini bu fenomenin taraflarını oluşturan hâkim ve tabi aktörlerin perspektifinden görmeye çabalayacaktır. Araştırma gündeminin genel "etnografik duyarlılığı" incelenen vakalarda bürokratik gelişmenin, rekabetçi parti siyasetinin ve daha geniş devlet-toplum ilişkileri arasındaki bağların bir sonucu olarak "popülist yönetimsellikler"i yaratan süreçlerin tarihsel-bağlamsal bir çözümlemesi ile de tamamlanacaktır. Bununla birlikte bu araştırmanın karşılaştırmalı boyutu (Mill'in yöntemlerinde görüldüğü gibi) nedensel çıkarımın konvansiyonel karşılaştırmalı yöntemlerindeki tam ölçekli sistematik bir karşılaştırma olarak da değerlendirilmemelidir. Bunun yerine bu araştırma gündeminde Türkiye'de çok farklı siyasa alanlarında kendisini gösteren popülist pratiğin tarihsel-bağlamsal bir çözümlemesinden türetilen kuramsal varsayımlar tarihsel bir bağlama da oturtulacak olan başka vakalardaki belirli siyasa alanlarının çözümlenmesiyle tamamlanacaktır. Bu vakaların çözümlenmesi için de bu araştırma gündemi daha çok bu vakalar ve spesifik siyasa alanlarına ilişkin halihazırda üretilmiş olan siyasal-tarihsel analizlerin yorumlanmasına dayanacaktır. Ek olarak, mümkün olduğu oranda, Türkiye dışındaki vaka çözümlemeleri açısından medyaya yansıyan bazı haberlerin ve olayların da kullanılması hedeflenmektedir. Diğer taraftan, mümkün olduğu oranda, özellikle Türkiye dışındaki vakalar için, uzman görüşmeleri yapmak adına bu ülkelere kısa araştırma gezileri kapsamında ziyaretler yapılması ya da bu ülke uzmanları ile çevrim içi mülakatlar yapılması da hedeflenmektedir.

Bu noktada çalışmanın ampirik başarısı açısından yöntemsel olarak alınabilecek tedbirlerden birinin de yalnızca Türkiye vakasına odaklanmak olduğu düşünülebilir. Ne var ki hem popülizm üzerine –hem de daha geniş karşılaştırmalı siyaset araştırmaları üzerine-- literatür göz önünde bulundurulduğunda en önemli eksikliklerden birinin popülist iktidarların günümüzdeki yükselişinin sonuçlarına doğrudan maruz kalan bizimki gibi gelişmekte olan ülkelerdeki araştırmacıların etnografik hassasiyetler ile yürüttükleri karşılaştırmalı analizlerin azlığı olduğu görülmektedir. Diğer taraftan literatür açısından daha geniş bir pencereden meseleye bakıldığında günümüzde karşılaştırmalı siyaset araştırmalarına tarihsel ve yorumlayıcı perspektiflerden yaklaşmanın karşılaştırmalı siyaset literatürü içindeki güncel pozitivistik eğilimleri tamamlamak –ve hatta bunları sorgulamak-- bakımından önemli potansiyeller barındırdığı da vurgulanmalıdır.

[2] Fakat şu da belirtilmelidir ki bu araştırma gümdemi hiçbir şekilde hipotezlerin test edilmesine yönelik bir girişim değildir. Dolayısıyla bu araştırma gündemi konvansiyonel bir karşılaştırmalı araştırma tasarımı olarak görülmemelidir. Bu araştırma daha çok "kuram üretimi"ne yönelik bir girişimdir.

POPÜLİZM KURAMI BAĞLAMINDA POPÜLİZMİ BİR "SİYASAL-YÖNETSEL PRATİK" OLARAK KAVRAMSALLAŞTIRMAK

Popülizm üzerine literatür fenomeni çoğunlukla siyasal söylemler, ideolojiler, partiler, liderler, örgütlenme ve mobilizasyon gibi alanlara ait görmektedir. Oysa son yirmi yılda popülizmin yükselişi dünyanın birçok bölgesinde popülist iktidar deneyimleriyle de tamamlanmıştır. Popülizm bir söylem, ideoloji, örgütlenme-mobilizasyon stratejisi ve iletişim tarzı olduğu kadar duyarlılığı-ulaşılabilirliği, hızı-yakınlığı ve çoğunluk beğenisini öncelerken uzun vadeli kamusal çıkarları ve basiretli yönetimi ihmal eden bir siyasal-yönetsel pratiktir de. Bu yönüyle popülist iktidar deneyimleri yalnızca siyasal söylemler, kurumlar ve rejimler bakımından değil kamu yönetimi ve siyasasını şekillendirerek de bütün dünyada sıradan insanların hayatı üzerinde rutin, gündelik, yaygın etkiler yaratmaktadır. Popülizmi siyasal/yönetsel bir pratik olarak kavramayı öneren bu araştırma gündemi bu etkilerin daha iyi anlaşılmasını sağlayarak mevcut literatürü tamamlamayı amaçlamaktadır.

Popülizm üzerine mevcut araştırmalar çoğunlukla "siyasal" olana dair konvansiyonel bir anlayıştan hareket ederler ve olguyu ideolojiler, stratejiler, siyasal söylemler ve tarzlar alanında konumlandırırlar. Bu araştırma ise hem çok partili hayat boyunca Türkiye'den bir dizi siyasal aktöre hem de –özellikle Küresel Güney içinde konumlanan-- çok farklı bağlamlardan altı ayrı vakaya odaklanarak popülizm çalışmaları bakımından dikkate alınması gereken başka bir alanın incelenmesi girişimidir: popülistler tarafından yerel ve ulusal düzeylerde benimsenen daha gündelik ve sıradan hükümet ve idare pratikleri. Bu inceleme, Türkiye'nin yanı sıra, Birleşik Devletler, Venezuela, Yunanistan, Mısır, Hindistan ve Filipinler'i içeren kayda değer bölgesel farklılıklar gösteren yedi popülist yönetsel pratik vakasından oluşan bir örneklem üzerine gerçekleştirilecektir. Tümevarımcı, tarihsel ve karşılaştırmalı bir yaklaşıma dayanan bu incelemenin yanıt aradığı kuramsal sorulardan biri şudur: insanların ve şeylerin belirgin niteliklere/çizgilere sahip (bir) popülist yönetim yöntem(ler)i teşhis edilebilir mi? Bu soru ise popülizmin doğası ile ilgili daha kapsamlı bir kuramsal tartışmayı davet etmektedir: popülizm, Margaret Canovan'ın (1981; 1999) ileri sürdüğü gibi zorunlu olarak "kurtuluşçu" (*redemptive*) bir olgu mudur? Ya da Laclau'nun (2005) ileri sürdüğü gibi, idare (*administration*) ile tam bir karşıtlık içerisinde olacak şekilde, siyasetin en kusursuz biçimi midir? Pierre Ostiguy'in (2016) işaret ettiği gibi, iktidardaki popülizmin "kirli kurumsallığından" bahsedebilmek mümkün müdür? Popülizm "modern yönetimsellikler"in tabandan bir kolonizasyonu olarak anlaşılabilir mi? Bu sorular bağlamında bu araştırma gündemi popülizm üzerine literatürü Foucault'dan (2000) Michel de Certeau'ya (2002) ve James C. Scott'a (1990; 1999) uzanan bir hatta tahakküm pratikleri (ve direniş) ile ilgili literatürlerle de bir diyaloğa sokma çabasıdır. Ayrıca bu araştırma gündemi çerçevesinde popülizm kuramları ile kamu yönetimi ve siyasası üzerine literatürler arasında da bir bağlantı inşa edilmesi hedeflenmektedir. Böylelikle bu araştırma gündemi popülizmin konvansiyonel siyaset (partiler, liderler, seçimler, ideolojiler, seçmenler, parti sistemleri, siyasal söylemler ve stratejiler) üzerindeki etkisinin ötesinde hükümet ve idare düzeyinde siyasetçilerin, bürokratların ve yurttaşların daha sıradan gündelik pratikleri ve deneyimleri yoluyla kendisini nasıl ortaya koyduğunu da göstermeyi hedeflemektedir.

Bu araştırma gündemi, siyaseti konvansiyonel bir perspektiften yalnızca hareketlerin, partilerin ve liderlerin dâhil olduğu bir etkinlik olarak görmektense siyasal olanın çok daha "yayılmış" (*diffuse*) bir kavranışını önererek popülist siyasetçilerin ve partilerin yurttaşların hayatları üzerinde mikro ve makro düzeylerdeki siyasal/yönetsel pratikler yoluyla doğurdukları gündelik, rutin etkilere odaklanacaktır. Dolayısıyla bu araştırma kapsamında popülizmin kamu siyasasının yerel, ulusal ve uluslararası düzeylerde oluşturulmasında ve yürütülmesinde hızlılığa-yakınlığa (*immediacy*) ve duyarlılığa-ulaşılabilirliğe (*responsiveness*) birincil derecede önem arz eden bir "duyarlı siyasal/yönetsel pratik" (Baykan, 2018a) olduğu düşüncesinden hareket edilmektedir. İzleyicilerinin/takipçilerinin sosyo-kültürel eğilimleri ile

uyum içinde olacak şekilde popülist partiler ve siyasetçiler kamu siyasalarını ve yatırımlarını kısa vadeli hedefler ve başarılar çerçevesinde planlarlar. Popülistlerin yönetsel ilkesi "şimdi ve burada destekçiler için"dir. Dolayısıyla popülist partiler, liderler ve hareketler iyi planlanmış evrensel çerçevelerdense klientelistik-partikülaristik çözümleri, uzun vadeli güvenilirlik ve yatırımlar yerine kısa vadeli faydaları, nitelikten çok niceliği, ekonomi, dış politika, kültür ve yerel yönetimler ve kentsel siyaset bakımdan ise basiretli ve istikrar getirecek çözümlerdense hızlı maddi kazançları yeğlerler. Bu eğilimler popülistleri kültürel sermayesi sınırlı dar gelirli seçmen kesimlerinin "kahramanları"na dönüştürürken popülist iktidarların uzun vadede ekonomik ve kültürel bakımdan yönetimleri altındaki toplumlar için maliyetler yaratmalarına neden olur. Dolayısıyla bu araştırma, bir taraftan da -Foucault'nun yönetimsellik üzerine araştırmalarına atıfla söylemek gerekirse— popülizmin, modern yönetsel rasyonalitelerin aşağıdan kesintiye uğratılması ve tedrici bir şekilde kolonize edilmesi olarak da anlaşılabileceğini önermektedir.

Bu daha genel kuramsal bağlamın yanı sıra bu araştırma gündemi iktidardaki popülizm üzerine gelişen literatür bağlamına da oturmaktadır. Zira son on yıllarda tüm dünyada popülizm temel olarak bir muhalefet fenomeninden bir iktidar fenomenine de dönüşmüştür. Ancak yine de –Albertazzi ve McDonnell'ın (2015) çok önemli çalışmaları istisna tutulursa[3]-- popülizmin iktidar pratiği hala yaygın bir akademik ilginin konusu değildir. Araştırmacılar ve özellikle Müller (2016) ve Urbinati (2014; 2019a; 2019b) gibi siyasal kuramcılar ise popülizme bir iktidar fenomeni olarak odaklandıklarında genellikle popülizmin konvansiyonel siyasal kurumlar ve anayasalar, partiler, parti sistemleri, rejim tipleri (demokrasi ve otoriterlik), devlet aygıtları, seçim sistemleri, medya ve sivil toplum gibi alanlarda yaptıkları etkiyi soruşturmaktadırlar. Ancak bütün bu incelikli kuramsal yaklaşımlar popülizmin dünya üzerinde milyonlarca insanın gündelik hayatı bakımından doğurduğu sonuçlarla ilişkisi çerçevesinde "saha"daki gerçeklik ile –etnografik bir hassasiyet de içeren-- güçlü bir bağlantıya sahip olmaktan uzaktır. Bu tip yaklaşımlar iktidardaki popülizmin makro düzeyde konvansiyonel siyasal kurumları nasıl etkiledikleri konusunda ikna edici analizler sunarlarken popülist iktidarların daha mikro düzeyde ve yerelde yurttaşların hayatlarını etkileyen siyasalar (*policy*) üzerinde popülist olmayan ve/veya anti-popülist aktörlerden nasıl farklılaşan etkiler doğurduğuna çok az temas etmektedirler. Kaltwasser *et al.* (2017),[4] de la Torre (2019), Stockemer (2019), ve Oswald (2022) tarafından derlenmiş olan çok önemli yakın tarihli derlemeler de konvansiyonel siyaset düzeyinde –yani partiler, parti sistemleri, toplumsal hareketler, siyasal söylemler alanında-- dünyanın çok farklı yerlerindeki siyasal düzenler içinde popülizmin işleyişini ikna edici bir şekilde gösterirlerken popülizmin daha geniş siyasal-yönetsel pratiğine ancak kısmen değinmektedirler. Son tahlilde bu güncel çalışmaların popülizmin iktidar ve siyasalar üzerindeki etkisine dair ilgisi popülistlerin makro düzeydeki siyasal kurumları ve söylemleri nasıl şekillendirdikleri ile sınırlı kalmaktadır.

Bu noktada Albertazzi ve McDonnell'ın (2016) çalışması popülistlerin yönetsel performansını değerlendirdiği için özel olarak üzerinde durmayı gerektirmektedir. Avrupa'da iktidar tecrübesi de olan üç partiyi (İtalya'da Özgürlük Halkı Partisi ve Kuzey Ligi ve İsviçre'de de İsviçre Halk Partisi) derinlemesine karşılaştırmalı bir biçimde inceleyen bu çalışmada Albertazzi ve McDonnell iktidara gelen popülizm vakalarına yönelik olarak ileri sürülen "idari kapasitesizlik" hipotezini ikna edici bir şekilde test etmekte ve aslında popülist iktidarların bu vakalarda oldukça etkili yönetimler oluşturabildiklerini ileri sürmektedirler. Fakat Albertazzi ve McDonnell'ın (2016) bu araştırmada benimsedikleri yaklaşım etnografik ve tarihsel olmaktan çok siyasa sonuçlarının karşılaştırıldığı bir yaklaşımdır ve popülist partilerin ve

[3] Bu çalışmanın bir değerlendirmesi için bkz. Baykan (2016).
[4] Kaltwasser *et al.* (2017) derlemesi içinde yalnızca Jason Frank tarafından yapılan bir katkıda popülizmin sahadaki kendine has praksisine dikkat çekilmektedir.

liderlerin benimsedikleri siyasa süreçleri ve pratiklerinden çok ortaya çıkan siyasa ve yönetim sonuçlarına odaklanmıştır. Diğer bir deyişle Albertazzi ve McDonnell'ın (2016) iktidardaki popülizm üzerine pek çok bakımdan kusursuz çalışması iktidardaki popülizmin "yönetsel/idari pratiklerinin niteliklerinin/karakteristiklerinin ne olduğu" sorusundan çok "iktidardaki popülizmin yönetsel sonuçlarının ne olduğu" sorusuna odaklanmıştır. Ayrıca Albertazzi ve McDonnell'ın çalışması (2016) Avrupa'da oldukça sınırlayıcı liberal kurumsal çerçeveler içinde iş görmek durumunda olan popülist iktidar vakalarına odaklanmaktadır. Ancak popülizmin bir iktidar pratiği olarak tam olarak gözlemlenebileceği bağlamların bu araştırma gündemi kapsamında incelenecek olan Türkiye, Venezuela, Filipinler gibi liberal kurumsal sınırların daha zayıf olduğu ülkeler olduğu ileri sürülebilir.

Bu noktaya kadar değinilen popülizmle ilgili literatür bakımından işaret edilmesi gereken önemli hususlardan biri de –Ostiguy (2017), Moffitt (2016) ve Frank'ın (2017) çalışmaları haricindeki-- temel bir çok kuramsal-kavramsal önerinin (Canovan, 1981; 1999; Mudde, 2004; Müller, 2016; Hawkins *et al.*, 2018) popülizmi her şeyden önce fikirsel/söylemsel[5] (*ideational/discursive*) bir olgu olarak değerlendirmeleri ve tam da bu fikirsel/ideolojik çekirdeğin popülizmin siyasal pratiğini belirlediği yönündeki vurgularıdır. Diğer bir deyişle bu çalışmaların çoğu araştırmacıları popülizme çoğunlukla yukarıdan aşağı bir perspektif ile bakmaya ve popülizmi seçkinler düzeyinde "popülist hikaye anlatıcıları" ile düşmanları arasındaki etkileşim bakımından değerlendirmeye sevk etmektedir. Oysa bu araştırmada popülizmin "aşağıdan yukarı" bir kavranışla, "saha"daki/zemindeki aktörlerinin ve seyircilerinin perspektifinden, popülistler ve destekçileri arasındaki sıradan etkileşimler –ve mübadeleler-- açısından daha iyi anlaşılabileceği önerilmektedir. Bu tip bir etnografik yönelime sahip çalışmalar popülizm çalışmaları alanında var olmakla birlikte (özellikle bkz. Auyero, 2001), mevcut yazının ana gövdesi popülizmin zengin yönetsel/idari/siyasal praksisine odaklanmaktan çok uzaktır. Fikirsel/ideolojik yaklaşımların odaklandıkları alanın popülizmin söylemsel boyutu olduğu göz önünde bulundurulduğunda bu durum anlaşılabilirdir ve gerçekten de dünyanın pek çok farklı yerinde popülist senaryoların ortaklaştıkları ve farklılaştıkları noktaları teşhis etmek önem arz etmektedir. Ancak bu tip makro ve yukarıdan aşağı perspektifler bir bağ stratejisi, siyasal praksis ve bedensel deneyim (Williams & Bendelow, 1998) olarak çok daha geniş bir fenomen olan popülizmin yalnızca seçkinler tarafından belirlenen boyutlarına odaklanması nedeniyle "ulusal düzeydeki seçim ve kurumsal siyaset sahnesi"nin arkasındaki dinamikleri anlamaya yardımcı olmamaktadır.

Bugün popülizm çalışmaları içerisinde oluşmuş olan ekoller arasında önemli farklılıklar mevcuttur ve bu farklılıklar araştırmacıların dikkatlerini esasında konvansiyonel siyasetin çok farklı alanlarına yöneltmektedir. Popülizme yönelik dört temel yaklaşım şu şekilde sıralanabilir: Mudde'nin (2004) ve onu takip eden bir dizi araştırmacının fikirsel (*ideational*) yaklaşımı, Kurt Weyland'ın (2001) stratejik-organizasyonel yaklaşımı, Pierre Ostiguy'ın (2017) ve Benjamin Moffitt'in (2016) sosyo-kültürel/performatif yaklaşımları ve Laclau'nun (2005) ve takipçilerinin söylem-kuramsal yaklaşımları.[6] Bu farklı yaklaşımların hepsi popülizm fenomeninin incelenmesinde farklı alanlara odaklanmayı da beraberinde getirmektedir. Bu alanlar fikirsel yaklaşım için "ideoloji", stratejik yaklaşım için "mobilzasyonel-örgütsel strateji", sosyo-kültürel ve performatif yaklaşım için "tarz/kamusal iletişim performansı" ve söylem-kuramsal yaklaşım için siyasal söylemler ve bilhassa bu söylemlerin çatışmacı öğelerinin mahiyetidir. Fakat aralarındaki büyük farklılıklara rağmen bütün bu yaklaşımların

[5] Popülizme fikirsel yaklaşımın kapsamlı bir gösterimi için bkz. Hawkins *et al.* (2018).

[6] Bu noktada Jansen'in (2011) popülizmi açıkça bir "siyasal pratik" olarak tanımladığı bir çalışması mevcuttur ancak nihayetinde o da siyasal pratik ile temel olarak "mitinglerden, protestolardan, yürüyüşlerden vb." oluşan bir siyasal mobilizasyonu kast ederek popülizmi daha çok konvansiyonel siyasal alana içkin bir olgu olarak görmektedir.

paylaştıkları ortak bir zemin de vardır. Bugün popülizm çalışmalarında etkili olan yaklaşımların çoğu fenomeni güçlü bir şekilde ulusal düzeyde etkili olan popülist aktörlerin ve onların dâhil olduğu seçim eksenli parti siyasetinin bir parçası gibi görmektedirler. Ayrıca bu farklı yaklaşımlar araştırmacıların siyasetin doğası ile ilgili düşüncelerini derinden belirlemektedir. Fikirsel yaklaşım perspektifinden -ya da fenomenin teşhisinde en büyük önemi popülist aktörlerin ürettikleri söyleme atfeden perspektiflerden-- meseleye bakıldığında öncelikle parti siyasetine, seçim rekabetine ve makro-siyasal bir düzeyde seçkinlerin ürettikleri söylemsel çerçevelere odaklanmak kaçınılmaz bir hale gelmektedir. Fakat –seçim rekabeti çerçevesinde de olsa-- popülizmin praksisini daha ciddiyetle ele alan performatif yaklaşımlar araştırmacıların dikkatini popülizmin daha kapsamlı siyasal/yönetsel pratiğine çekme imkânına sahiptir. Gerçekten de popülizmin sosyo-kültürel ve performatif kavranışlarının (Ostiguy, 2017; Moffitt, 2016) popülizmle bağlantısı çerçevesinde siyaset ve iktidar fenomenlerine ilişkin araştırmacıların kavrayışlarını genişletebilme potansiyeli vardır. Bu tip yaklaşımlar modern kitle siyasetinin daha az konvansiyonel boyutları olan "sahne performansı" ya da kamusal imaj gibi meselelerin popülizm bakımından önemine işaret ederek araştırmacıların siyasetin ve siyasal iktidarın bugün ne olduğuna ilişkin görüşünü popülizmle bağlantısı içinde kayda değer bir şekilde genişletmiştir.[7] Bu istikamette –ve belki de sosyo-kültürel ve performatif yaklaşımları da aşmak adına-- bir adım daha atmak popülizm üzerine kuramsal tartışmaları modern toplumlarda iktidar ilişkilerinin yayılmış etkilerini gösterme gücü olan -"post-yapısalcı" yaklaşımlar içinde de konumlandırılabilecek olan-- belirli çalışmalar ile ilişkilendirmek bakımından önem arz etmektedir. Bu noktada bugün popülizm çalışmalarında (fikirsel, söylemsel, stratejik ve performatif/sosyo-kültürel) birçok farklı ekoller olduğunu tekrar vurgulamak isterim. Günümüzde küresel olarak bütün dünyayı etkileyen popülizm gibi bir fenomen üzerine kuramsal/yöntemsel/kavramsal görüşlerin bu çoğulluğu anlaşılabilir ve dahası faydalıdır. Ancak popülizme ilişkin analizlere –ve popülizmin sahadaki olgusal gerçekliğine-- yalnızca konvansiyonel siyasete odaklanan bu mevcut perspektiflerden biriyle bakmak kuramsal yenilik potansiyelleri bakımından da son derece sınırlandırıcıdır.

Bu araştırma gündemi ise popülizmi siyasal söylemleri, performansları ve kurumları aşan daha kapsamlı bir fenomen olarak görmeyi önermektedir. Zira aslında popülist söylem ve fikirler popülist pratikleri üretmez. Aksine popülist söylemler ve fikirler –büyük oranda-- popülist siyasal pratiklerin ve yaşam deneyimlerinin sonuçlarıdır. Bu nokta popülizme yönelik konvansiyonel söylemsel/fikirsel yaklaşımların bir başka eksikliğine de işaret etmektedir: Albertazzi ve McDonnell'ın çalışması (2016) bir ölçüde bir tarafa bırakılacak olursa popülizme yönelik fikirsel/söylemsel yaklaşımları benimseyen araştırmacılar, ve özellikle Müller (2016) ve Urbinati (2019a; 2019b) gibi siyasal kuramcılar, popülizmin "sahadaki" siyasal pratiğine ve mahallelerdeki, sokaklardaki ve ülkelerin uzak yerelliklerindeki operasyonlarına ilişkin ağırlıklı olarak yukarıdan –ve sonuç olarak da sınırlı— bir perspektif benimsemektedirler. Siyasal kuramcıların bu tip bir "yukarıdan" perspektif benimsemeleri tabi ki şaşırtıcı olmamakla birlikte bu yaklaşımların "sahadaki" gerçekliğe ve gündelik operasyonlara daha duyarlı aşağıdan bir perspektif ile de tamamlanmaları gerektiği açıktır. Dolayısıyla bu araştırma gündemi ağırlıklı bir şekilde makro-siyasal kurumsal ve söylemsel bir oryantasyonu olan popülizme ilişkin kuramsal ve kavramsal literatürü ampirik-etnografik bakımdan saha deneyimiyle[8] beslenmiş aşağıdan bir perspektif ile tamamlamayı da hedeflemektedir.

[7] Bu noktada popülizm çalışmalarında yerel siyasete ve "yerelliğe" yönelik olarak gelişen yeni ilgiyi gösteren Chou *et al.* (2021) tarafından yazılmış yakın zamanlı önemli bir çalışmaya dikkat çekmek isterim.

[8] Bu araştırma gündemindeki kavramsal önerilere de kısmen ilham kaynağı olan deneyimler önceden gerçekleştirdiğim saha araştırmaları ve mülakatlardır. Bu mülakatları doktora araştırmalarım ve takip eden bir TÜBİTAK projesi (118K279) için gerçekleştirdim. TÜBİTAK desteği ile gerçekleştirilen bu ikinci proje bir başka meslektaşımla parti örgütlenmeleri ve parti sistemleri üzerine yürüttüğümüz bir araştırmadır. Bu araştırmanın

Bu noktada bu araştırma gündeminin Türkiye'de çağdaş popülizm ile ilgili literatüre katkı yapma potansiyeline de mevcut yazına hızlıca bir göz atarak işaret etmek isterim. Popülizm kavramı 1970'lerden beri Türkiye siyaseti bağlamında -bir siyasal-iktisadi rejimi, popüler sektörleri de içeren sınıflar arası siyasal koalisyonları ve yeniden dağıtımcı siyasal stratejileri tanımlamak için-- çoğu zaman da belirgin bir muğlaklıkla kullanılagelen bir kavram olmuştur (Baykan, 2017). Ancak özellikle AK Parti dönemini irdeleyen daha güncel çalışmalar –küresel olarak da yükselen ilgiye paralel olarak-- popülizmi siyasal söylemler ve ideolojiler (Ateş, 2017; Boyraz, 2020; Tuğal, 2002; Dinçşahin, 2012; Bulut & Hacıoğlu, 2021, Balta *et al.*, 2021; Kıvrak-Köroğlu, 2013; Aytaç & Elçi, 2019; Yetkin, 2010; Karaömerlioğlu, 2022; Taşkın 2021); örgütlenme, liderlik ve mobilizasyon (Selçuk, 2016; Yabancı, 2020); siyasal kurumlar ve rejimler (Sözen, 2019; 2020; Esen & Yardımcı-Geyikçi, 2019; Kalaycıoğlu, 2019; Yavuz & Öztürk, 2020); siyasal tarzlar (Aslan, 2021; Baykan, 2018b); seçmenin popülist yönelimleri (Aytaç *et al.*, 2021; Çelik & Balta, 2020; Çarkoğlu, 2019); medya (Erdoğan & Erçetin, 2019; Özçetin, 2019); ekonomi (Kalaycıoğlu, 2001; Bozkurt, 2013; Altınörs & Akçay, 2022; Aytaç & Öniş, 2014; Yıldırım, 2009; Yağcı, 2009; Öniş & Kutlay, 2020); dış politika (Özpek & Tanrıverdi-Yaşar, 2018; Balta, 2018; İşeri & Ersoy, 2021; Kaliber & Kaliber, 2019); ve kültür politikası (Kaya, 2019) içeriği üzerinde etkiler doğuran bir fenomen olarak yöntemsel, kavramsal ve kuramsal bakımdan da oldukça titizce incelemiştir. Gittikçe daha titiz kuramsal ve yöntemsel yaklaşımlar benimseyen bu literatür, popülizmin siyasal kurumlar ve seçim mücadelesi ve politika içeriği bakımından sonuçlarını daha iyi anlamamıza hizmet ederken onun mikro-politikasını, siyasal/yönetsel pratiğini kavramamıza aynı oranda yardımcı olmamaktadır. Bu araştırma gündemi Türkiye üzerine literatür bakımından da tam olarak böyle bir boşluğu doldurmayı da hedeflemektedir.

Bu araştırma gündemi kapsamında Türkiye dışında ayrıca altı önemli popülist iktidar vakasında belirgin bir şekilde popülist yönelimler gösteren altı spesifik siyasa alanına da odaklanılacaktır. Bunlar Trump döneminde Amerika'da dış politika ve bağlantılı pratikler (Green & White, 2019; Lowndes, 2021), Venezuela'da Chavez döneminin ekonomi siyasaları ve pratikleri (Brading, 2013; Hawkins, 2010; Maya, 2018; Tinker Salas, 2015), Mısır'da Nasır dönemindeki eğitim siyasaları ve sosyal politika pratikleri (Johnson, 1972; Blaydes, 2011), Yunanistan'da PASOK döneminde bürokratik istihdam ile ilgili siyasalar ve pratikler (Pappas, 2014; Lyrintzis, 1987; Mavrogordatos, 1997), Hindistan'da Modi döneminin hukuk siyasaları ve pratikleri (Jaffrelot & Tillin, 2017; Nielsen & Nilsen, 2022) ve son olarak Filipinler'de Duterte döneminin "penal popülizm"idir (Thompson, 2019; Webb & Curato, 2019; Curato, 2016).

TÜRKİYE'DEN BAZI ÖRNEKLER

Burada benimsenen yaklaşımı yakın tarihli somut örnekler ile göstermek ve bu araştırma gündemi kapsamında "popülist yönetsel pratik" kavramı ile ne anlatıldığını örneklendirmek faydalı olacaktır. Şu da vurgulanmalıdır ki popülist yönü tartışmasız vakalarda bu tip örnekler epeyce fazladır ve siyasa pratiğinin her alanında bulunabilir. Türkiye'de metruk binaların yıkımı ile ilgili yakın zamanlı bir tartışma bu bakımdan tipik bir örnek teşkil etmiştir. Bu sorun bağlamında İçişleri Bakanı Süleyman Soylu kaymakamları mahkeme kararlarını beklemeden metruk binaları yıkmaya davet etmiştir:

> "Uyuşturucuyla mücadelede çok önemli bir yol kat ettik. Hepinizden ricam bu konuda cesaretli olalım. Her bir çocuğumuzun orada zehirlenmesi bizim

sonuçları günümüz Türkiyesinde siyasal kurumlara ve parti sistemlerine odaklanacak olan kapsamlı bir monografi ile ilgili kamuoyuna takdim edilecektir.

> için kâbustur. …110 bin metruk bina vardı, biz bunun 75 binden fazlasını yıktık. 15 binini de restore ettik. Geçen gün vilayetlere gidiyorum; Diyarbakır, Adana ve İstanbul da dâhil olmak üzere, muhtarlarımız diyor ki 'Efendim şurada metruk bina var burada metruk bina var. Ama mahkeme kararı var yıkamıyoruz.' Ya arkadaş sen gece yık, mahkeme kararı bizim arkamızdan gelsin. Çünkü o bina orada durdukça orada uyuşturucu kullanılıyor. Vatandaş geliyor diyor ki muhtara 'Bu binayı ne yapacaksın.' Muhtar 'mahkeme kararı var yıkamayız' diyor. Ben de diyorum ki gece yarısı dozer gelsin yıksın kim yıktı biz nereden bilelim ya!"[9]

AK Parti hükümetinin bir bakanından gelen bu çağrının ardından Türkiye'nin değişik şehirlerinde mülki idare amirleri metruk binaların yıkımı emrini vermeye başlamışlardır.[10]

Türkiye'de AK Parti döneminde popülist yönetsel pratiğin belirgin bir biçimde görülebildiği önemli bir alan da sağlık siyasası alanıdır. Bu bakımdan yalnızca Türkiye'nin AK Parti dönemi öncesi hiyerarşik ve korporatist sosyal güvenlik ve sağlık sisteminin daha eşitlikçi bir çizgide dönüştürülmesi değil (Buğra & Keyder, 2006) genel olarak sağlık alanında hizmete ulaşılabilirliğin arttırılması popülist bir yönetsel pratik bağlamında değerlendirilmelidir. Ancak sağlık alanında hizmete ulaşılabilirliğin artması beraberinde hekim haklarıyla ilgili –popülist yönetsel pratiğin hedeflediği ulaşılabilirliği de tehdit eden-- ciddi sorunlar doğurmuştur. Yakın zamanda medyaya yansıyan haberler bir taraftan hekimlere şiddet içeren birçok vakayı konu edinmektedir.[11] Diğer taraftan da basit sorunlar için dahi ulaşılabilirliği artan hastanelerde oluşan yoğunluk –ve ekonomik koşulların da zorlaşması—hekimleri özel sektöre yöneltmekte ve vatandaşların kamu hastanelerinden randevu almakta zorlanmasına yol açmaktadır.[12] Burada iktidarın meseleye yaklaşımı -yapısal bir sorunu çoğunluk beklentisine hitap edecek şekilde hızlı, duyarlı fakat kalıcı olmayan tedbirler ile çözme yönelimi içermesi dolayısıyla-- popülist bir yönetsel pratik bakımından tipiktir:

> "Bu hastaneleri yapan biziz. Bu doktorları okutan, yetiştiren bu devlet değil mi? Bu devlet sizi okuttu yetiştirdi. En çok maliyeti yüksek olan birim de sağlıktır. Şimdi az para alıyorlarmış. Sordum en düşük alan ne kadar alıyordu 8-9 bin, en yüksek alan 25 bin civarı... E buna rağmen özel sektör daha fazla veriyor diye oralara kaçıp gidiyorlarmış. Bakın açık konuşuyorum. Açık konuşmayı severim. Varsın gidiyorlarsa gitsinler. Bizler de üniversiteleri yeni bitiren yeni doktorları buralarda istihdam ederiz. Bunlarla yola devam ederiz. Daha da ileri gidiyorum. İsterlerse yurt dışından dönmek isteyenleri süratle buraya davet eder ve buralarda istihdam ederiz. Buralar boş kalmaz merak etmeyin. Ve biz şu anda asistan doktorlarımızla buralarda devam ederiz. Ne gerekiyorsa bunu yaparız. Doktorluk gibi aziz bir mesleği paraya bina etmek, paraya onu dayamak herhalde pek de insani değildir."[13]

Kamu yönetimi ve siyasası bakımından yükseköğretim alanında AK Parti yönetimi boyunca görülen gelişmeler de popülist bir yönetsel pratik bakımından tipiktir. Bir taraftan her

[9] https://www.yenicaggazetesi.com.tr/soyludan-muhtarlara-dozer-metruk-binalari-yiksin-kim-yikti-nereden-bilelim-483027h.htm , erişim: 22.2.2022.
[10] https://www.karar.com/guncel-haberler/birak-yargiyi-yik-binayi-1637387 , erişim: 22.2.2022.
[11] https://www.dw.com/tr/sa%C4%9Fl%C4%B1kta-%C5%9Fiddet-neden-%C3%B6nlenemiyor/a-60468162 , erişim: 10.3.2022.
[12] https://www.indyturk.com/node/424401/sa%C4%9Flik/i%CC%87stifalarla-azalan-doktor-say%C4%B1s%C4%B1-k%C4%B1%C5%9Fk%C4%B1rt%C4%B1lm%C4%B1%C5%9F-sa%C4%9Fl%C4%B1k-talebi-sistemi-t%C4%B1kad%C4%B1 , erişim: 10.3.2022.
[13] https://www.ensonhaber.com/gundem/cumhurbaskani-erdogandan-ozel-sektore-gecen-doktorlara-gidiyorlarsa-gitsinler , erişim: 10.3.2022.

şehre üniversiteler açılmasıyla yükseköğretime erişim yaygınlaştırılırken diğer taraftan da bu yeni yükseköğretim kurumlarında akademik personel ve öğrenciler pek çok eksiklik ile yüzleşmektedir ve kurumların genel öğretim ve araştırma kaliteleri bakımından ciddi sorunlar mevcuttur.[14] Ayrıca son yıllarda bu kurumlar ciddi kontenjan boşluğu sorunlarıyla boğuşmaktadır ve lisans düzeyinde öğrencilerin tercih etmediği pek çok bölümler ortaya çıkmaya başlamıştır.[15] Bu alanda ortaya çıkan sorunlara getirilen ve popülist bir pratiğin diğer bir yansıması olan çözüm ise üniversiteye giriş sınavlarında barajın kaldırılması olmuştur.[16] Bu noktada popülist yönetsel pratiğin, yani vatandaş sorunlarına, beklentilerine daha duyarlı bir kamu yönetiminin oluşması sürecinin nispeten daha olumlu yönleri olarak CİMER ve Kamu Denetçiliği kurumları zikredilebilir. Ancak bu "popülist kurumsallaşmanın" da olumsuz yönlerine bazı araştırmacılar dikkat çekmektedir (Boyraz, 2018; Uysal, 2021).

Bu ve benzer vakalarda ve eğilimlerde tanık olunan durum basitçe popülist "fikirlerin" ya da "dünya görüşlerinin" somut siyasa meseleleri bakımından yarattıkları sonuçlar değildir. Bu tip örnekler aslında çoğunluk beklentilerine cevap vermek için prosedürlerin ve ilkelerin etrafından dolaşırken yakınlığı-hızı (*immediacy*), duyarlılığı (*responsiveness*) ve etkinliği gözeten "popülist yönetimselliğe" işaret eden vakalardır. Daha geniş bir kuramsal perspektiften "popülist yönetimsellik" sıradan insanların çoğunlukçu, pragmatik-taktik ve göz-merkezli yönelimlerini benimseyen popülist siyasal pratiklerin modern yasal-ussal "yönetimselliği" aşağıdan kolonizasyonu süreci olarak da görülebilir. Dolayısıyla bu araştırma gündemi yalnızca popülizm ve kamu yönetimi ve siyasası ile ilişkili literatürler ile değil Foucault (2000), Scott (1990; 1999) ve de Certeau (2002) gibi önemli kuramcıların çalışmalarını popülizm literatürü ile de eklemlemeyi hedeflemektedir. Diğer bir deyişle bu araştırma yayılmış iktidar ve direniş ilişkilerinin ve mikro-siyasetin popülizm literatürü perspektifinden yeniden yorumlanması olarak da görülebilir. Bu yönüyle bu araştırma gündemi –1970'lerde ve 1980'lerde bilinçli ve anlaşılabilir bir şekilde araştırmacıların bakışlarını konvansiyonel siyasal kurumlardan ve söylemlerden iktidar ve direnişin yerel-bireysel düzeylerdeki yayılmış etkilerine yöneltmiş olan-- çağdaş iktidar ve direniş çözümlemelerini, demokratik ve/veya popülist siyasetler ve "şeylerin ve insanların yönetiminin" (rasyonel kamu yönetimi ve siyasası) modern şemaları arasındaki farklı eklemlenme kipliklerine odaklanarak tamamlamayı da amaçlamaktadır. Nihayetinde bu araştırma popülizmin siyasalar üzerindeki etkisinden daha çok ampirik düzeyde içsel olarak popülist bir dış politikayı, çevre politikasını, ekonomi politikasını vb. ve bunlara bağlı pratikleri neyin oluşturduğu ile de ilgilidir.

SONUÇ VE ARAŞTIRMA GÜNDEMİNİN HEDEFLERİ

Genel olarak bu araştırma gündemine ve özel olarak da bu tebliğe rehberlik eden temel kuramsal sav, yakın zamanlı bazı çalışmalarda görüldüğü gibi (Bauer & Becker, 2020; Peters & Pierre, 2019), popülist partiler/liderler ve kamu yönetimi/siyasası arasındaki ilişkilerin incelenmesinden çok idare ve siyasa alanındaki içsel olarak popülist pratiklerin ortaya koyulmasıdır. Diğer bir deyişle bu araştırma popülist pratiklerin tam da kendilerine ve popülist siyasetçiler, bürokratlar ve yurttaşlar arasında yarattığı çok boyutlu ilişkilere odaklanmaktadır. Zira popülizmin etkisi basitçe popülist fikirlerin -mesela göçmen karşıtı tedbirlerin veya kamu

[14] https://www.cumhuriyet.com.tr/turkiye/yok-raporu-kaliteyi-ortaya-koydu-akademisyenler-bilim-uretemiyor-1909146 , erişim: 10.3.2022.
[15] https://www.sabah.com.tr/egitim/universite-tercihleri-ve-kontenjanlarda-son-dakika-gozde-bolumler-bos-kaldi-5654203?paging=10 , erişim: 10.3.2022.
[16] https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-60385874#:~:text=2022%20Y%C3%BCksek%C3%B6%C4%9Fretim%20Kurumlar%C4%B1%20S%C4%B1nav%C4%B1ndan%20(YKS,bir%20baraj%20puan%C4%B1n%C4%B1%20ge%C3%A7mesi%20gerekmeyecek. , erişim: 10.3.2022.

güvenliği ve düzenine yönelik olarak daha sert cezalandırma siyasalarının benimsenmesinde olduğu gibi-- siyasa alanında uygulanması değildir. Popülist yönetsel pratiğin yarattığı sonuçların arasında bu fikirlerin yansımaları olabilir de olmayabilir de. Bu araştırma kapsamında geliştirilen kuramsal yaklaşım perspektifinden bakıldığında ise kamu siyasası ve yönetimi alanında popülizm siyasa içeriğinden daha çok siyasa uygulaması ve pratiği ile ilgili bir olgu olarak görülmektedir. *Popülizm bu bakımdan çoğunluğun kısa vadeli beklenti, çıkar ve beğenilerine hitap eden bir yönetsel pragmatizm ve taktikselliktir.*

Bu bakımdan, yine bu araştırma gündemi çerçevesinde ilerde geliştirilmek üzere, bu tebliğin başlığında yöneltilen soruya da giriş kabilinden bir tartışma ile cevap vermeye gayret etmek yerinde olacaktır. Siyasal/yönetsel bir pratik olarak popülizm gayri şahsiliğe, uzun erimli bir rasyonelliğe ve kurallılığa büyük önem veren klasik Weberyen kamu yönetimi (Weber, 2005, 290-324) ile -yukarıda Türkiye bağlamında işaret edilen örneklerin de gösterdiği gibi-- içsel olarak çelişkili bir olgu olarak değerlendirilebilir. Ne var ki popülist bir yönetsel pratik ile çağdaş kamu yönetiminde çeşitli yansımaları olan kamu işletmeciliği (Hughes, 2013) yaklaşımlarının, tamamen üst üste binmeseler de, ortaklaştıkları noktalar mevcuttur. Kamu işletmeciliği yaklaşımlarının şahsi liderlik, kamu yönetiminin -niceliksel-- performansının ölçülmesi konusundaki hassasiyetler ve kamu hizmetinin faydalanıcılarının beklentilerine duyarlılık ile ilgili geliştirdiği yeni ölçütler bakımından popülist yönetsel pratik ile kesiştikleri pek çok nokta vardır. Ne var ki kamu işletmeciliği uygulamalarının benimsediği iktisadi rasyonaliteler ile popülist yönetim pratikleri çoğu zaman bağdaşmaz ve bu bakımdan yönetsel bir pratik olarak popülizm kamu işletmeciliği biçimindeki kamu yönetimi ve pratikleri ile de içsel bir çelişki içinde görülebilir.

Dolayısıyla, bu noktaya kadar da işaret edildiği üzere, bu araştırma gündemi –Müller (2006), Urbinati (2019a), Brubaker (2017), Panizza (2017), Arditi (2005), Laclau (2005), Meny & Surel (2002), Mouffe (2015; 2019) ve Stavrakakis (2018) gibi kuramcıların ortaya koydukları şekliyle-- popülizmin siyasal temsil ve rejim biçimleri bakımından doğurduğu etkilerin bir değerlendirmesinden çok popülist pratiğin kendisine odaklanmaktadır. Araştırma bu bakımdan gündelik yönetsel ve siyasa uygulamaları bakımından popülist pratiğe odaklanmaktadır. Gerçekten de popülist pratiklerin siyasa alanındaki işleyişi şüphesiz siyasal rejimlerin meşruiyetleri bakımından da sonuçlar yaratmaktadır. İdare ve siyasa alanındaki duyarlı ve hızlı işleyiş popülist yönetimlerin demokratik meşruiyetini güçlendiriyor olabilir. Bununla birlikte duyarlılık-hızlılık çoğunlukla uzun vadeli negatif sonuçlar da ortaya çıkarmakta ve popülistlerin sorumlu-basiretli yönetim konusundaki zaafları meşruiyetleri ile ilgili tartışmalar da yaratmaktadır. Bu popülist yönetsel pratiğin içsel bir paradoksudur. Bu içsel paradoksların anlaşılması, yukarıda da işaret edildiği üzere, ancak siyasetin daha kapsamlı bir tanımlanması ile de mümkündür.

Bu araştırma gündemi kapsamında siyaset seçmenin gündelik sorunlarının çözümü için tabandaki parti görevlilerinin inşa ettikleri ilişkileri, seçilmiş yerel yönetimlerin idare biçimlerini, yerel ve ulusal düzeyde siyasa yapımına ve uygulanmasına yönelik yaklaşımları vb. de içerecek şekilde anlaşılmaktadır. Siyasetin -çoğu zaman bir gösteri mahiyeti de kazanan-- seçim süreçleri ve seçkinlerin makam ve iktidar için mücadeleleri ardındaki bütün bu yayılmış, rutin ve toplum hayatına nüfuz eden biçimleri bakımından popülistler kendi seçmen kitlelerinin popüler beğenileri ve beklentileriyle uyum içerisinde somut olanı soyut olana, duyarlı-ulaşılabilir yönetim pratiklerini bürokratik prosedüralizme ve kurallılığa-yazılılığa, ve de çoğunlukçuluğu ve göz-merkezliliği liberal demokratik fikirselliğe ve ilkelere tercih ederler. Fakat bu tercih çoğunlukla yönetsel bir pratik olarak popülizmin kısa vadeli, şahısçıl, partikülarlistik ve klientelistik olması ile sonuçlanır. Bu bakımdan bu araştırma gündemi popülizmi bir siyasal/yönetsel pratik olarak anlamak için ulusal olduğu kadar yerel, makro olduğu kadar mikro düzeylere, ulusal düzeydeki seçim siyasetleri kadar perde arkasındaki daha

az görünür siyasal/yönetsel pratiklere de bakmaya çabalayacaktır. Tam da böyle bütünsel bir perspektif son birkaç on yılda popülizmin Türkiye'yi ve dünyayı iyi ve kötü yönlerden nasıl değiştirdiğini anlamamıza yardımcı olacak ölçülü bir perspektifi sağlayacaktır.

Şüphesiz dolaylı ve uzak bir etki olarak görülebilecek olmakla birlikte bu araştırma gündeminin popülist iktidarlar ve bürokratik kurumlar arasındaki ilişkinin düzenlenmesi ve ıslah edilmesi bakımından siyasal ve bürokratik siyasa oluşturuculara yol gösterme potansiyeline sahip olabileceği de düşünülmektedir. Siyasal ve idari kurum ve pratiklerin Türkiye ve Türkiye benzeri gelişmekte olan ülkelerde popülist iktidarlar altındaki günümüzdeki zorunlu içi içe geçişlerinin yarattığı gerçekliklerin ve dinamiklerin daha iyi anlaşılması bu alanlardaki reform çabalarına da yol gösterici olabilir. Zira bu araştırma bir taraftan popülist yönetsel pratiklerin zaaflarına işaret ederken popülist siyasal iktidarları kışkırtan saf bürokratik tutum ve pratiklerin eksikliklerine ve kör noktalarına da işaret edecektir. Bu araştırmanın kuramsal önerileri ve olgusal teşhisleri daha duyarlı-ulaşılabilir ve etkin bürokratik kurumların ve siyasa yapım süreçlerinin oluşturulmasına yönelik olduğu kadar popülist iktidar pratiklerinin nasıl daha şeffaf, sorumlu-basiretli ve öngörülebilir kılınabileceğine yönelik reform tartışmalarına da katkı sunabilir.

KAYNAKÇA

ALBERTAZZİ, D. ve D. MCDONNELL (2015). *Populists in Power*. London: Routledge.

ALTINÖRS, G. ve Ü. AKÇAY (2022). Authoritarian neoliberalism, crisis, and consolidation: the political economy of regime change in Turkey. *Globalizations*, 1-25. 10.1080/14747731.2021.2025290 , erişim: 3.3.2022.

ARDİTİ, B. (2005). 'Populism as an Internal Periphery of Democratic Politics', içinde F. Panizza (der.), *The Mirror of Democracy*, Londra ve New York: Verso, s. 72–98.

ASLAN, S. (2021). Public Tears: Populism and the Politics of Emotion in AKP'S Turkey. *International Journal of Middle East Studies*, *53*(1), 1-17.

ATEŞ, K. (2017). AKP, Dinsel Popülizm ve Halk-olmayan. *Mülkiye Dergisi, 41*(1), 105-129.

AUYERO, J. (2001). *Poor People's Politics*. Durham, NC, ve Londra: Duke University Press.

AYTAÇ, S. E. ve E. ELÇİ (2019). 'Populism in Turkey', içinde D. Stockemer (der.) *Populism Around the World*, Cham: Springer, s. 89-108.

AYTAÇ, S. E. ve Z. ÖNİŞ (2014). Varieties of populism in a changing global context: The divergent paths of Erdoğan and Kirchnerismo. *Comparative Politics*, *47*(1), 41-59.

AYTAÇ, S. E., ÇARKOĞLU, A. ve E. ELÇİ (2021). Partisanship, elite messages, and support for populism in power. *European Political Science Review*, *13*(1), 23-39.

BALTA, E. (2018). The AKP's foreign policy as populist governance. *Middle East Report*, *288*, 14-18.

BALTA, E., C. R. KALTWASSER ve A. H. YAĞCI (2021). Populist attitudes and conspiratorial thinking. *Party Politics*, 1013540688211003304, erişim: 3.3.2022.

BAUER, M. W. ve S. BECKER, (2020). Democratic backsliding, populism, and public administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, *3*(1), 19-31.

BAYKAN, T. S. (2016). *Populists in Power*, by D. McDonnell and M. Albertazzi. *Political Studies Review*, *14*(4), 588-589.

BAYKAN, T. S. (2017). Halkçılık ve popülizm: Türkiye vakası ve bir kavramın kullanımları. *Mülkiye Dergisi*, *41*(1), 157–194.

BAYKAN, T. S. (2018a). "İdare-i maslahatçılık"tan "popülizm"e Türkiye'de duyarlı siyasal pratik: "Popülizm yapıyorsun!". *Birikim*, *353*, 15-36.

BAYKAN, T. S. (2018b), *The Justice and Development Party in Turkey: Populism, Personalism, Organization*, Cambridge: Cambridge University Press.

BLAYDES, L. (2011). *Elections and Distributive Politics in Mubarak's Egypt*. Cambridge: Cambridge University Press.

BOYRAZ, C. (2018). Neoliberal populism and governmentality in Turkey: The foundation of communication centers during the AKP era. *Philosophy & Social Criticism*, *44*(4), 437-452.

BOYRAZ, C. (2020). Türkiye'de Popülizm ve Demokrasi: Cumhuriyet Halk Partisi Örneği. *REFLEKTİF Sosyal Bilimler Dergisi*, *1*(1), 31-47.

BOZKURT, U. (2013). Neoliberalism with a human face: Making sense of the justice and development party's neoliberal populism in Turkey. *Science & Society*, *77*(3), 372-396.

BRADING, R. (2013). *Populism in Venezuela*. Londra: Routledge.

BRUBAKER, R. (2017). Why populism?. *Theory and Society*, *46*(5), 357-385.

BUĞRA, A. ve Ç. KEYDER (2006). The Turkish Welfare Regime in Transformation. *Journal of European Social Policy*, *16* (3), 211–228.

BULUT, A. T. ve N. HACIOĞLU (2021). Religion, foreign policy and populism in Turkish politics: introducing a new framework. *Democratization*, *28*(4), 762-781.

CANOVAN, M. (1981). *Populism*. Londra: Junction Books.

CANOVAN, M. (1999). Trust the people! Populism and the two faces of democracy. *Political Studies, 47* (1), 2-16.

ÇARKOĞLU, A. (2019). Türkiye'de Popülist Tutum ve Değerler Araştırması. İstanbul: TÜBİTAK 1001 araştırma projesi raporu. https://app.trdizin.gov.tr/proje/TWpBMk9UazU/turkiye-de-populist-tutum-ve-degerler-arastirmasi , erişim: 3.3.2022.

ÇELİK, A. B. ve E. BALTA (2020). Explaining the micro dynamics of the populist cleavage in the 'new Turkey'. *Mediterranean Politics*, *25*(2), 160-181.

CHOU, M., B. MOFFİTT, ve R. BUSBRİDGE (2021). The Localist Turn in Populism Studies. *Swiss Political Science Review*, 1– 13. https://doi.org/10.1111/spsr.12490 , erişim: 27.11.2021.

CURATO, N. (2016). Politics of anxiety, politics of hope: Penal populism and Duterte's rise to power. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, *35*(3), 91-109.

DE CERTEAU, M. (2002). *The Practice of Everyday Life* (Çev. S. Rendall). Berkeley: University of California Press.

DE LA TORRE, C. (ed.) (2019). *Routledge Handbook of Global Populism*. Londra: Routledge.

DİNÇŞAHİN, Ş. (2012). A symptomatic analysis of the Justice and Development Party's populism in Turkey, 2007–2010. *Government and Opposition, 47* (4), 618-640.

ERDOĞAN, E. ve T. ERÇETİN (2019). Popülist Liderlerinin Başarısına Medya Sistemleri Perspektifinden Bir Bakış: Birleşik Krallık, Hollanda ve Türkiye Karşılaştırması. *Moment Dergi*, *6*(1), 38-74.

ESEN, B. ve Ş. YARDIMCI-GEYİKÇİ (2019). An alternative account of the populist backlash in the United States: A Perspective from Turkey. *PS: Political Science & Politics*, *52*(3), 445-450.

FOUCAULT, M. (2000), *Power - Essential Works of Foucault 1954-1984-Volume 3* (Çev. R. Hurley and others), London: Penguin Books.

FRANK, J. (2017). 'Populism and Praxis', içinde C. R. Kaltwasser *et al*. (der.), *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press, s. 629-643.

GEERTZ, C. (1993). *Interpretation of Cultures*. London: Fontana Press.

GREEN, M. ve J. K. WHITE (2019). 'Populism in the United States', içinde D. Stockemer (der.), *Populism Around the World*. Cham: Springer, s. 109-122.

HAWKINS, K. A. (2010). *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

HAWKINS, K. A. *et al.* (der.) (2018). *The Ideational Approach to Populism: Concept, Theory, and Analysis*. Londra: Routledge.

HUGHES, O. (2013). *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi* (Çev.: B. Kalkan, B. Akın & Ş. Akın). Ankara: Bigbang Yayınları.

İŞERİ, E. ve M. ERSOY (2021). Framing the Syrian Operations: Populism in Foreign Policy and the Polarized News Media of Turkey. *International Journal of Communication*, *15*, 2870-2893.

JAFFRELOT, C. ve L. TILLIN (2017). 'Populism in India', içinde C. R. Kaltwasser *et al.* (der.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford: Oxford University Press, s. 179-194.

JANSEN, R. S. (2011). Populist mobilization: A new theoretical approach to populism. *Sociological Theory*, *29*(2), 75-96.

JOHNSON, P. (1972). Egypt Under Nasser. *MERIP Reports*, *10*, 3-14.

KALAYCIOĞLU, E. (2001). Turkish democracy: Patronage versus governance. *Turkish Studies*, *2*(1), 54-70.

KALAYCIOĞLU, E. (2019). Popülizm(ler) ve temsili-liberal demokrasi'nin bunalımları. *Efil Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, *2*(8), 8-28.

KALİBER, A. ve E. KALİBER (2019). From de-Europeanisation to anti-Western populism: Turkish foreign policy in flux. *The International Spectator*, *54*(4), 1-16.

KALTWASSER, C. R. *et al.* (der.) (2017). *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press.

KARAÖMERLİOĞLU, M. A. (2022). 'Populism in Turkey: from a political style to a model for global politics', içinde J. Jongerden (der.), *The Routledge Handbook of Contemporary Populism*, Londra: Routledge, s. 75-88.

KAYA, A. (2019). *Populism and Heritage in Europe*. Londra: Routledge.

KIVRAK-KÖROĞLU, E. (2016). "Chain" of populism from the democrat party to the justice and development party in Turkey. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara: ODTÜ.

LACLAU, E. (2005), *On Populist Reason*, Londra & New York: Verso.

LOWNDES, J. (2021). 'Trump and the populist presidency', içinde P. Ostiguy *et al.* (der.), *Populism in Global Perspective*, Londra: Routledge, s. 95-117.

LYRINTZIS, C. (1987). The power of populism: The Greek case. *European Journal of Political Research*, *15*(6), 667-686.

MAVROGORDATOS, G. T. (1997). From traditional clientelism to machine politics: The impact of PASOK populism in Greece. *South European Society and Politics*, *2*(3), 1-26.

MAYA, M. L. (2018). Populism, 21st-century socialism and corruption in Venezuela. *Thesis Eleven*, *149*(1), 67-83.

MAZZOLENİ, G. ve W. SCHULZ (1999). "Mediatization" of politics: A challenge for democracy?. *Political Communication*, *16*(3), 247-261.

MENY, Y. ve Y. SUREL (der.) (2002). *Democracies and the Populist Challenge*. New York: Palgrave MacMillan.

MOFFITT, B. (2016). *The Global Rise of Populism*. Stanford: Stanford University Press.

MOUFFE, C. (2015). *Siyasal Üzerine* (Çev. M. Ratip). İstanbul: İletişim.

MOUFFE, C. (2019). *Sol Popülizm* (Çev. A. Yanık). İstanbul: İletişim.

MUDDE, C. ve C. R. KALTWASSER (der.) (2012). *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?* Cambridge: Cambridge University Press.

MUDDE, C. (2004). The Populist Zeitgeist, *Government and Opposition*, *39*(4), 542–563.

MUDDE, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

MUDDE, C. ve C. R. KALTWASSER (2017). *Populism*. Oxford: Oxford University Press.

MÜLLER, J. W. (2016). *What is Populism?*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

NIELSEN, K. B. ve A. G. NILSEN (2022). 'Hindu nationalist statecraft and Modi's authoritarian populism', içinde S. Widmalm (der.), *Routledge Handbook of Autocratization in South Asia*, Londra: Routledge, s. 92-100.

NORRIS, P. ve R. INGLEHART (2019). *Cultural Backlash*. Cambridge: Cambridge University Press.

ÖNİŞ, Z. ve M. KUTLAY (2020). The global political economy of right-wing populism: Deconstructing the paradox. *The International Spectator*, *55*(2), 108-126.

OSTIGUY, P. (2016). "Populism in Power: 'Dirty Institutionality', Shifting Frontiers, Plebeian Ways, and the Incorporation of Excess", paper prepared for the APSA Annual Conference, 1-4 September, 2016.

OSTIGUY, P. (2017), 'Populism: A Socio-Cultural Approach', içinde C. R. Kaltwasser *et al.* (der.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford: Oxford University Press, s. 73–97.

OSTIGUY, P. *et al.* (der.) (2021). *Populism in Global Perspective*. London: Routledge.

OSWALD, M. (der.) (2022). *Palgrave Handbook of Populism*. New York: Palgrave.

ÖZÇETİN, B. (2019). 'The show of the people' against the cultural elites: Populism, media and popular culture in Turkey. *European Journal of Cultural Studies*, *22*(5-6), 942-957.

ÖZPEK, B. B. ve B. PARK (2020). *Islamism, Populism, and Turkish Foreign Policy*. Londra: Routledge.

ÖZPEK, B. B. ve N. TANRİVERDİ-YAŞAR (2018). Populism and foreign policy in Turkey under the AKP rule. *Turkish Studies*, *19*(2), 198-216.

PANİZZA, F. (2017). 'Populism and identification', içinde C. R. Kaltwasser *et al*. (der.), *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press, s. 406-425.

PANİZZA, F. (der.) (2005). *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso.

PAPPAS, T. (2014). *Populism and Crisis Politics in Greece*. New York: Palgrave McMillan.

PETERS, B. G. ve J. PIERRE (2019). Populism and public administration: confronting the administrative state. *Administration & Society, 51*(10), 1521-1545.

SCHATZ, E. (der.) (2009). *Political Ethnography*. Chicago ve Londra: The University of Chicago Press.

SCOTT, J. C. (1990). *Domination and the Arts of Resistance*. New Haven & Londra: Yale University Press.

SCOTT, J. C. (1999), *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven & Londra: Yale University Press.

SELÇUK, O. (2016). Strong presidents and weak institutions: populism in Turkey, Venezuela and Ecuador. *Southeast European and Black Sea Studies*, *16*(4), 571-589.

SÖZEN, Y. (2019). Competition in a populist authoritarian regime: The June 2018 dual elections in Turkey. *South European Society and Politics*, *24*(3), 287-315.

SÖZEN, Y. (2020). Studying autocratization in Turkey: political institutions, populism, and neoliberalism. *New Perspectives on Turkey*, *63*, 209-235.

STAVRAKAKİS, Y. (2018). Populism, Anti-populism and democracy. *Political insight, 9* (3), 33-35.

STOCKEMER, D. (der.) (2019). *Populism around the World*. Cham: Springer.

TAGGART, P. (2004). *Popülizm* (Çev. B. Yıldırım). İstanbul: Bilgi Üniversitesi.

TAŞKIN, Y. (2020). 'Populism in Turkey: Historical and Contemporary Patterns', içinde G. M. Tezcür (der.), *The Oxford Handbook of Turkish Politics*, Oxford: Oxford University Press, s. 275-294.

TEZCÜR, G. M. (der.) (2021). *The Oxford Handbook of Turkish Politics*. Oxford: Oxford University Press.

THOMPSON, R. (2019). 'The Rise of illiberal democracy in the Philippines: Duterte's early presidency', içinde I. Deinla & B. Dressel (der.), *From Aquino to Duterte (2010-2018)*, Singapore: ISEAS Yusof Ishak Institute, s. 39-61.

TİNKER SALAS, M. (2015). *Venezuela: What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford University Press.

TUĞAL, C. (2002). Islamism in Turkey: beyond instrument and meaning. *Economy and Society*, *31*(1), 85-111.

URBİNATİ, N. (2014). *Democracy Disfigured*. Cambridge & Londra: Harvard University Press.

URBİNATİ, N. (2019a). *Me the People*. Cambridge and London: Harvard University Press.

URBİNATİ, N. (2019b). Liquid parties, dense populism. *Philosophy & Social Criticism*, *45*(9-10), 1069-1083.

UYSAL, A. (2021). Muhbirliğin Kurumsallaşması ve Korku Rejiminin Konsolidasyonu. *Toplum ve Bilim, 158*, 68-86.

WEBB, A. ve N. CURATO (2019). 'Populism in the Philippines', içinde D. Stockemer (der.), *Populism Around the World*. Cham: Springer, s. 49-66.

WEBER, M. (2005). *Sosyoloji Yazıları* (çev. T. Parla). İstanbul: İletişim.

WEYLAND, K. (2001). Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. *Comparative Politics*, *34* (1), 1–22.

WILLIAMS, S. J. ve G. BENDELOW (1998). *The Lived Body*. Londra: Routledge.

YABANCI, B. (2020). Fuzzy borders between populism and sacralized politics: Mission, leader, community and performance in 'New' Turkey. *Politics, Religion & Ideology*, *21*(1), 92-112.

YAĞCI, A. (2009). Packaging neoliberalism: Neopopulism and the case of the Justice and Development Party. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi.

YAVUZ, M. H. ve A. E. ÖZTÜRK (der.) (2020). *Islam, Populism and Regime Change in Turkey*. Londra: Routledge.

YETKİN, B. (2010). *Popülizm ve Özal-Erdoğan*. Antalya: Yeniden Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Yayınları.

YILDIRIM, D. (2009). 'AKP ve Neo-liberal Popülizm', içinde İ. Uzgel ve B. Duru (der.), *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu*, Ankara: Phoenix Yayınevi, s. 66–107.

AKILLI ŞEHİR OLMA YOLUNDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

METROPOLITAN MUNICIPALITIES ON THE WAY OF BEING A SMART CITY: THE CASE OF TURKEY

Öğr. Gör. Dr. Hatike KOÇAR UZAN[1], Dr. Öğr. Üyesi Yeter AVŞAR[2]

ÖZET

Dünya genelinde artan şehirleşme ile konut, altyapı, ulaşım, güvenlik, yönetim, çevre ve sağlık gibi pek çok alanda sorunun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Vatandaşlara en yakın hizmet sunan birimler olan belediyeler de yaşanan bu sorunları çözmek için teknolojinin sunduğu imkânları daha fazla kullanmaya başlamışlardır. Böylelikle belediyeler akıllı şehir uygulamaları vasıtası ile kaynaklarını daha etkin kullanarak ortaya çıkan sorunları çözmeyi amaçlamaktadır. Yerel düzeyde vatandaşlara sunulan pek çok kamu hizmetinin kalitesinin yükseltilmesi ise akıllı şehir uygulamalarının katkısı ile gerçekleşeceği aşikârdır. Bu doğrultuda akıllı şehir uygulamaları ile kentsel sorunların çözümü ve kaliteli hizmet sunumunu sağlamak ise teknolojiyi, belediyeler için önemli bir paydaş haline getirmiştir. Bu noktada hizmet sunumunda kalite standartlarını yakalayabilmesi ve Türkiye'nin akıllı şehir alanında dünya şehirleriyle rekabet edebilir seviyeye gelebilmesi için belediyelere büyük görevler düşmektedir. Ayrıca belediyeler akıllı şehir uygulamasının faaliyete geçmesinde başat konumda yer almaktadır.

Bu kapsamda çalışmanın amacını, büyükşehir belediyelerinin akıllı şehir ile ilgili kurumsal uygulamaları ve gerçekleştirdikleri faaliyetlerin incelenmesi oluşturmaktadır. Çalışmada öncelikle akıllı şehir, ardından akıllı şehir yaklaşımının bileşenleri olan ve çalışmaya da yön veren akıllı ekonomi, akıllı güvenlik, akıllı vatandaş, akıllı yönetişim, akıllı hareketlilik/ulaşım, akıllı çevre ve akıllı hayat kavramları ele alınmaktadır. Daha sonra da Cumhurbaşkanlığı tarafından yayımlanan *"2020-2023 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı"* çerçevesinde belediyelerin gerçekleştirdiği faaliyetler ele alınarak genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Akıllı şehir, Büyükşehir Belediyeleri.

ABSTRACT

With increasing urbanization around the world has caused problems in many areas such as housing, infrastructure, transportation, security, management, environment and health. Municipalities which are the closest service units to citizens, started to use the opportunities offered by technology more to solve these problems. That way, municipalities aim to solve the problems that arise by using their resources more effectively through smart city applications. It is obvious that increasing the quality of many public services offered to citizens at the local level will be achieved with the contribution of smart city applications. In this direction, the solution of urban problems and providing quality service with smart city applications have made technology an important stakeholder for municipalities. At this point, municipalities have great duties in order to achieve quality standards in service delivery and make Turkey to compete with world cities in the field of smart cities. In addition, municipalities are in a dominant position in the implementation of the smart city application.

[1] Isparta Uygulamalı Bilimler Üniversitesi, Aksu Mehmet Süreyya Demiraslan Meslek Yüksekokulu, hatikekocar@isparta.edu.tr, Orcid: 0000-0003-1012-240X

[2] Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, yetercicek@ksu.edu.tr., Orcid: 0000-0001-7190-7150.

In this context, the aim of the study is to examine the institutional applications and activities of the metropolitan municipalities related to the smart city. In the study, first of all, the concepts of smart city, smart economy, smart security, smart citizen, smart governance, smart mobility/transportation, smart environment and smart life, which are the components of the smart city approach and also direct the work, are discussed. Afterwards, a general evaluation will be made by considering the activities carried out by the municipalities within the framework of the "2020-2023 National Smart Cities Strategy and Action Plan" published by the Presidency. The study will be developed with content analysis method.

Keywords: Turkey, Smart city, Metropolitan Municipalities

1. GİRİŞ

Günümüz dünyasında yaşanan gelişme ve değişimler şehirleri doğrudan etkisi altına almaktadır. Modernleşme süreci ile meydana gelen sosyo- ekonomik değişimler neticesinde şehirlerde kültürel ve ekonomik alanlarda bazı sorunlar ortaya çıkmıştır.

Akıllı şehir yaklaşımı ortaya çıkan bu sorunların çözümüne yönelik geliştirilen yaklaşımlardandır. Bu yaklaşım ileri teknoloji ve yönetim alanındaki güncel gelişmelerle güçlenmektedir. Akıllı şehir kavramı şehirsel yaşamın birçok boyutunu ilgilendirdiği için tek bir tanımı bulunmamaktadır. Fakat tüm boyutları kapsayıcı genel bir tanımlama da yapılabilir. Bu bağlamda yönetsel, çevresel ve ekonomik sürdürülebilirlik temelinde yeşil yaşam kalitesi, verimlilik ve yönetişim vurguları olan, bu doğrultuda iletişim teknolojisinin araç olarak kullanıldığı şehirsel yaklaşımdır.

Bu çalışmada akıllı şehir kavramı ile ilgili genel bilgi verilerek Türkiye'nin akıllı şehir politikası üzerine değerlendirme yapılmıştır. Türkiye'de akıllı şehir uygulamaları genel olarak, üst politika belgeleri, çeşitli bakanlıklar tarafından açıklanan strateji belgeleri ve yerel yönetimlerin çalışmalarından meydana gelmektedir. Bu bakış açısı ile *''2020-2023 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı''*, Marmara Belediyeler Birliği Akıllı Şehirler Araştırması ve diğer üst politika belgeleri ele alınmıştır. Ayrıca Türkiye'de akıllı şehir yaklaşımı birçok ulusal politika belgesinde ve yerel yönetim planlarında da yerini almaktadır. Bu çalışma ile Türkiye'nin akıllı şehir politikası ve uygulamaları üzerine genel bir değerlendirmenin yapılması amaçlanmıştır.

2. AKILLI ŞEHİR: KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERCEVESİ

Akıllı şehir genel olarak şehirlerin insan ve doğa üzerinde bıraktıkları olumsuz etkilerin en aza indirilmesi, şehirleşme ve nüfus baskı unsurlarının kaldırılması ile eskiye göre daha planlı ve yaşanabilir şehirler oluşturulması için geliştirilen planlama yaklaşımları bünyesinde yer alan bir kavram olarak ifade edilebilir (Sınmaz, 2013, s. 76).

Hızlı şehirleşmenin etkisinde olan dünyada, etkin ve verimli veri kullanılmasını imkân sağlayan yaklaşımlar her geçen gün önem kazanmaktadır. Bu noktada akıllı şehirler insanlar arasındaki etkileşimli kümeler olarak tasarlanması nedeniyle bir model olarak ele alınabilir (Russo and Comi, 2010).

Akıllı şehir tanımlarının pek çok ortak yönü bulunmaktadır. Bu yönlerde şehirlerin ekonomik, sosyal ve çevresel sorunlarına akıllı teknoloji ve veri kullanarak çözümlenmesi ön plana çıkmaktadır (Benli- Gezer, 2017: 30). Aşağıda söz konusu akıllı şehir tanımlarından bazıları yer almaktadır.

1. Akıllı şehir*, "vatandaşlarına sürdürülebilir, refah seviyesi yüksek ve katılımcı bir gelecek sunmak için etkin olarak entegre edilmiş sayısal ve beşeri sistemlerden oluşur"* (İngiliz Standartları Enstitüsü – BSI).

2. Akıllı şehirler, *"geleneksel hizmetlerin ve ağların sayısal ve telekomünikasyon teknolojileri kullanarak, yaşayanların ve işyerlerinin fayda sağlayacağı şekilde daha verimli hale getirildiği yerlerdir"* (Avrupa Birliği).

3. Akıllı şehir, "*bilgi ve iletişim teknolojilerini şehrin yaşanabilir, çalışılabilir ve sürdürülebilir hale gelmesini sağlamak için kullanan şehirlerdir*" (Akıllı Şehirler Konseyi- Smart Cities Council).

T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na (2019: 19) göre, *"2019-2022 Ulusal Akıllı Şehirler Strateji ve Eylem Planı"* kapsamında akıllı şehirler kavramı; *"paydaşlar arası iş birliği ile hayata geçirilen, yenilikçi yaklaşımları öngörerek hayata değer katan, problemlere çözümler üreten daha yaşanabilir yaşam alanları"* olarak tanımlamaktadır. Günümüzde akıllı şehirler, şehirlerde yaşayan kalabalık nüfusun yaşam kalitesinin arttırılması noktasında önemli bir araç olarak görülmektedir (Akkan, 2019: 13).

Akıllı şehrin bileşenlerini tanımlarken, akıllı şehri tanımlarken karşılaşılan güçlüklere benzer bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu durumun ortaya çıkmasındaki en büyük sebep akıllı şehirlerin bileşenleri tanımlanırken farklı alanların ön plana çıkarılmış olmasıdır. Günümüzde Cohen'in "Akıllı Şehirler Çarkı" genel olarak kabul gören yaklaşımdır. Avrupa Birliği tarafından benimsenen bu yaklaşıma göre akıllı şehirler altı bileşenden oluşmaktadır. Burada yer alan her bileşen büyük önem taşıdığı için akıllı şehirlerin bütün bu bileşenler için strateji geliştirmesi gerekmektedir. Şehirlerin durumu ve şehirlerle ilgili yapılan analizlere göre bu bileşenlerin önem sırası değişebilmektedir. Fakat bu nokta da önemli olan tüm bileşenlerin birbirleriyle uyumlu olarak çalışabilmesi ve etkileşimlerinin üst düzeyde olmasıdır (Akkan, 2019: 15).

Tablo 1: Akıllı Şehrin Bileşenleri ve Şehirsel Yaşamın İlgili Yönü (Kaynak: Giffinger, 2007. Aktaran Kaygısız ve Aydın, 2017, s. 63)

AKILLI EKONOMİ	**AKILLI İNSAN**	**AKILLI YÖNETİŞİM**
-Yenilikçi Ruh -Girişimcilik -Ekonomik İmaj ve Ticari Markalar -Verimlilik -Pazarda Esneklik	-Yeterlilik Düzeyi -Yaşam Boyu Öğrenmeye Yakınlık -Sosyal ve Etnik Çoğulculuk -Esneklik ve Yaratıcılık -Kamusal Hayata Katılım	-Katılımcı Karar Verme -Kamu ve Sosyal Hizmetler -Şeffaf Yönetişim -Politik Stratejiler ve -Perspektifler
AKILLI HAREKETLİLİK	**AKILLI ÇEVRE**	**AKILLI YAŞAM**
-Yerel Erişilebilirlik -İç Erişilebilirlik -BİT Altyapısına Ulaşılabilirlik -Sürdürülebilir, Yenilikçi ve Güvenli Taşıma Sistemleri	-Doğal Şartların Çekiciliği -Kirlilik -Çevresel Koruma -Sürdürülebilir Kaynak Yönetimi	-Kültürel Olanaklar ve Eğitim Olanakları -Sağlık Şartları -Bireysel Güvenlik -Yaşam Kalitesi -Turistik Çekicilik ve Sosyal Dayanışma

Tablo 1'de görüldüğü üzere akıllı şehrin bileşenleri kendi içerisinde alt başlıklara ayrılmaktadır. Bu doğrultuda akıllı şehrin diğer bileşenlerinin de pek çok alt başlığının olduğu görülmektedir.

Akıllı şehirler oluşturulurken internet, sosyal medya, mobil cihazlar, bulut teknolojisi, sürücüsüz araç, uçan göz, GSM teknolojileri gibi bazı araçlardan faydalanılmaktadır. Akıllı şehirlerin uygulamalarına bakıldığında akıllı şebeke ve sayaç, akıllı ulaşım, otopark, kavşak, akıllı ev, hızlı internet altyapısı ve ucuz internet ve elektronik devlet olduğu görülmektedir (Gürsoy, 2019: 12-13).

Yaşanan demografik değişimler, göç ve hızlı şehirleşme gibi sorunlar şehirlerde bir takım sorunları da beraberinde getirmektedir. Atık yönetimi, güvenlik, sağlık ve eğitim alanları ortaya çıkan sorunlardan sadece birkaçına örnektir. Bu sorunlar hiç kuşkusuz şehirlerin yönetimini zorlaştırmakta ve ilgili alanlardaki kaynakların en verimli şekilde kullanılmasını zorunlu kılmaktadır. Şehirlerde ortaya çıkan bu sorunlara çözüm bulmak amacıyla tüm paydaşların katılımıyla akıllı çözümler üretilmesi vatandaşların yararına olacaktır.

3. AKILLI ŞEHİRLERE YÖNELİK STARTEJİ VE POLİTİKALAR

Türkiye'de akıllı şehir uygulamaları genel olarak, üst politika belgeleri, çeşitli bakanlıklar tarafından açıklanan strateji belgeleri ve yerel yönetimlerin çalışmalarından meydana gelmektedir. Bu bakış açısı ile çalışmanın bu bölümünde *"2020-2023 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı",* Marmara Belediyeler Birliği *"Akıllı Şehirler Araştırması"* ve diğer üst politika belgeleri ele alınmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı tarafından Türkiye'nin akıllı şehir politikalarını ortaya koymak, belirlenen politikalar ile uyumlu yatırımlara önceliklendirmek ve Akıllı Şehir Ekosistemi tarafından yatırımların doğru proje ve faaliyetler için uygulandığını garanti altına almak amacıyla *"2020-2023 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı"* yayımlanmıştır. Bu bağlamda vizyon; *"Hayata Değer Katan Yaşanabilir ve Sürdürülebilir Şehirler"* olarak belirlenmiştir (https://www.akillisehirler.gov.tr/wp-content/uploads/EylemPlani.pdf) .

Söz konusu plan merkezi yönetim, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerin dahil olduğu bilimsel bakış açısı ile hazırlanan Türkiye'nin ilk, dünyanın ise dördüncü Akıllı Şehir Stratejisi ve Eylem planı olma özelliğine sahiptir. Bu planda dört stratejik amaç benimsenmiştir. Bu amaçlar (https://www.akillisehirler.gov.tr/wp-content/uploads/EylemPlani.pdf):

Stratejik Amaç 1: Etkin Akıllı Şehir Ekosistemi Oluşturulacaktır.

Stratejik Amaç 2: Akıllı Şehir Dönüşüm Kapasitesi Artırılacaktır.

Stratejik Amaç 3: Akıllı Şehir Dönüşümünde Kolaylaştırıcı ve Yönlendirici Ortam Oluşturulacaktır.

Stratejik Amaç 4: Şehircilik Hizmetlerinde Akıllı Şehir Dönüşümü Sağlanacaktır.

2020-2023 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı kapsamında Akıllı Şehir kavramı: *"Paydaşlar arası işbirliği ile hayata geçirilen, yeni teknolojileri ve yenilikçi yaklaşımları kullanan, veri ve uzmanlığa dayalı olarak gerekçelendirilen ve gelecekteki problem ve ihtiyaçları öngörerek hayata değer katan çözümler üreten daha yaşanabilir ve sürdürülebilir şehirler"* olarak tanımlanmıştır (https://www.akillisehirler.gov.tr/wp-content/uploads/EylemPlani.pdf).

Özet olarak, söz konusu plan ile Türkiye'nin Akıllı Şehir vizyonu, temel değerleri, stratejik amaçları ve hedefleri tanımlanmıştır.

Akıllı Şehir kavramı kalkınma planları özelinde ele alındığında; 1963- 1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık kalkınma planından Onuncu Kalkınma Planına gelinceye kadar üst düzey bir politikanın hazırlanmadığı görülmektedir. Şehirlerde yaşanan hızlı kentleşme ile birlikte ortaya çıkan sağlık, eğitim, ulaşım gibi kentesel altyapı hizmetlerinin sunumu noktasında oluşabilecek sorunlara yönelik akıllı çözümlere ilk kez 2014-2018 yıllarını kapsayan Oununcu Kalkınma Planında yer verildiği görülmektedir (Gürsoy, 2019:88).

Onuncu kalkınma planında akıllı şehir yaklaşına ilk kez yer verilmiştir. Ve planın farklı maddelerinde akıllı uygulamaların yaygınlaştırılması yoluyla şehirlerin, akıllı enerji, akıllı bina ve akıllı sağlık yönetimi noktasında yararlanabileceği vurgulanmıştır. Bu bağlamda bu plan doğrultusunda bilgi ve iletişim teknolojileri ile ekonomik ve sosyal fayda elde edilerek, yaşam kalitesinin arttırılması hedeflenmektedir (Akıllı Şehirler Yol Haritası, 2016:148) .

Onuncu Kalkınma Planın çeşitli bölümlerinde akıllı şehir ile ilgili yer alan maddelere bakılacak olursa (http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/ s:90-131):

- Planın ikinci bölümünde yer alan *"Planın Hedefleri ve Politikaları"* başlığı altında bulunan *"Yenilikçi Üretim, İstikrarlı Yüksek Büyüme*" alt başlığındaki 656. madde de *"kentleşme ve kentsel dönüşüm, imalat sanayii ile bütünleşik bir şekilde ele alınacaktır. Bu çerçevede akıllı bina, yapı malzemeleri, toplu taşıma araçları ve sinyalizasyon sistemleri gibi alanlarda üretim ve ihracat kapasitesi artırılacaktır*" denilmiştir.
- Bilgi ve iletişim teknolojileri ile ilgili olarak 731. madde de *"akıllı uygulamaların sağlık, ulaştırma, bina, enerji ile afet ve su yönetimi gibi alanlar başta olmak üzere kullanımı yaygınlaştırılacaktır. Şehirlerin bilgi ve iletişim teknolojileri alanındaki altyapı, kapasite ve beceri düzeyleri artırılarak akıllı kentlere dönüşmesi desteklenecektir"* denilmiştir.
- Lojistik ve ulaştırma ile ilgili olarak ise 841. madde de *"Karayolu Trafik Güvenliği Stratejisi ve Eylem Planı'nda yer alan trafik kazası nedeniyle meydana gelen ölümlerin yüzde 50 oranında azaltılması hedefi doğrultusunda Trafik Elektronik Denetim Sistemlerinin kullanımı Akıllı Ulaşım Sistemleriyle entegre bir şekilde yaygınlaştırılacaktır"* denilmiştir.
- Planın ikinci bölümünde yer alan *"Planın Hedefleri ve Politikaları" başlığı altında bulunan "Yaşanabilir Mekânlar, Sürdürülebilir Çevre"* alt başlığındaki 973. madde de *"başta büyükşehirler olmak üzere birçok kentimizde karayolu araç mobilizasyonunu artırıcı alt-üst geçit, tünel ve köprü gibi altyapı yatırımları ile Trafik Elektronik Denetleme Sistemi (TEDES) gibi akıllı ulaşım ve trafik yönetim modelleri yoluyla ana arterlerde ortalama araç hızlarında artış sağlanmıştır".*
- Bunun yanında kent içi ulaşımda; "*önemli raylı sistem projeleri yürütülmüş, denizyolunun payını artırıcı ve bisiklet kullanımını yaygınlaştırıcı uygulamalara başlanmış, bazı kent merkezlerinde ise yayalaştırma projeleri hayata geçirilmiştir*." şeklinde bir durum analizi gerçekleştirilmiştir.
- *"Kentsel Altyapı"* ile ilgili 987. madde *de "kent içi ulaşımda trafik yönetimi ve toplu taşıma hizmetlerinde bilgi teknolojileri ve akıllı ulaşım sistemlerinden etkin bir şekilde faydalanılacaktır"* denilmiştir.

2019 yılı Temmuzunda 2019-2023 yıllarını kapsayan On Birinci Kalkınma Planı yayınlanmıştır. Söz konusu Planın Akıllı Şehir hususunda Ulusal Akıllı Şehir Stratejisi ve Eylem Planından hareketle bütüncül ve önceliklendirilmiş bir bakış açısı vardır. Bu bağlamda Akıllı Şehir alanını ilgilendiren politika ve tedbirler aşağıda özetlenmiştir. (https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf s:160):

- 683. "*Yerel yönetimlerin akıllı şehir stratejilerini ve izleyecekleri yol haritalarını hazırlamaları teşvik edilecek, akıllı şehir projelerinin ulusal katmanda önceliklendirilen alanlar ve kabiliyetler dikkate alınarak seçilmesi ve hayata geçirilmesi sağlanacak, Akıllı Şehir uygulamalarına yönelik yerli üretimin geliştirilmesi desteklenecektir".*
- 683.1. *"Yerel yönetimlere akıllı şehir stratejilerini ve izleyecekleri yol haritalarını hazırlamalarına yönelik Ulusal Akıllı Şehir Stratejisi ve Eylem Planı esas alınarak rehberlik sağlanacaktır".*
- 683.2. *"Akıllı şehir projeleri, büyükşehir belediyeleri ve 51 il belediyesi öncelikli olmak üzere akıllı şehir olgunluk değerlendirmesi ve kaynak tahsis kısıtları göz önünde bulundurularak önceliklendirilecektir".*
- 683.3. *"Akıllı Şehir uygulamalarında yerli teknoloji uygulamalarının desteklenmesinin yöntemleri analiz edilecek, ihale süreçlerinde esas alınacak yerli üretim oranı başta olmak üzere kriterler belirlenecektir".*
- 683.4. *"Akıllı Şehir ekosistemi analiz edilerek girişimciler, sistem geliştiriciler, teknoloji sağlayıcılar gibi sektörün tüm paydaşları oluşturulacak dijital platformda buluşturulacaktır".*

Türkiye'de bahsi geçen alana yönelik yapılan çalışmaların artması ile birlikte konu üst düzey politika belgelerinde ve tematik stratejilerde yer almaya başlamıştır. Bu bağlamda aşağıdaki tabloda üst düzey politika belgeleri ve bu belgelerde geçen akıllı şehir ile ilgili ifadelere yer verilmiştir (Akıllı şehirler yol haritası, 2016:117).

Tablo 3: Üst Politika Belgeleri ve Akıllı Şehir İfadeleri(Kaynak: https://www.vodafone.com.tr/VodafoneBusiness/iot/pdf/akilli-sehir-yol-haritasi.pdf

Ulusal E-Devlet Startejisi ve Eylem Panı	• E- devlet vizyonu • Temel değerler • Stratejik amac ve hedefler
KENTGES	• Verimlilik • Su yönetimi • Atık yönetimi • Yaşam kalitesi • Sürdürülebilirlik
Ulusal Bilim Teknoloji ve Yenilik Stratejisi	• AR-Ge • Uluslararası işbirliği • Yetişmiş İnsan Kayanğı
Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı	• Teknoloji • Bilgi sistemleri • Finansman önerisi • Yetişmiş İnsan Kayneğı
Enerji Verimliliği Strateji Belgesi	• Akıllı şebekeler • Enerji • Verimlilik
Trafik Güvenliği Eylem Planı	• Ulaşım • Yol güvenliği
Ulaşım ve İletişim Stratejisi Hedef 2023	• Akıllı İletişim ağları • Yerli Yazılım • Taşımacılık • Ulaşım
Ulusal İklim Değişikliği ve Strateji Belgesi	• Çevre • İklim • Enerji • Atık Yönetimi • Sera Gazı Salınımı

Tablo 3' de Türkiye'de çıkarılan üst politika belgelerinde yer verilen akıllı şehir ifadelerine yer verilmeketdir. Bahsi geçen belgelerden birkaçına daha deteylı bakacak olursak; "*Ulusal e-devlet Stratejisi ve Eylem Planı"* ile Türkiye'nin e-devlet politikaları şekillendirilmiş ve sürdürülebilir "*e-Devlet ekosistemi*" oluşturulması için gerekli adımlar atılmıştır (http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/Swkoy+2016-2019-Ulusal-e-Devlet-Stratejisi-ve-Eylem-Plani.pdf).

"*KENTGES - Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (2010–2023*)" ile altyapı, ulaşım, iklim değişikliği ve afet hazırlık konularında merkezi ve yerel boyutta yapılacak iş ve işlemler belirlenmiştir (https://kentges.csb.gov.tr/kentges-nedir-i-7119).

"Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı" kamu kesimi, özel kesim, bireyler ve bilgi ve iletişim teknolojileri sektörünü kapsayan aşağıdaki stratejik öncelik alanları üzerinde odaklanılmıştır. Stratejik dönüşüm, Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin İş Dünyasına Nüfuzu, Kamu Yönetiminde Modernizasyon, Küresel Rekabetçi Bilgi Teknolojileri Sektörüdür (http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/uqSFE+20152018_Bilgi_Toplumu_Stratejisi_ve_Eylem_Plani.pdf).

"*Ulusal İklim Değişikliği ve Strateji Belgesi*" nin temel stratejisi küresel iklim değişikliği ile mücadele ve uyum çabalarında, kapsamlı ve detaylı bir işbirliğinin oluşturulması için aktif katılım sağlanması olarak belirlenmiştir (https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/editordosya/file/strateji%20belgesi/Turkiye%20Iklim%20Degisikligi%20Strateji%20Belgesi_TR.pdf).

Yukarıda ismi geçen belgelerden de görüleceği üzerine Akıllı Şehir Stratejilerinde çok paydaşlı bir yapılanma söz konusudur. Paydaşların faaliyetler alanları kapsamına giren konularda bahsi geçen üst politika belgelerinden faydalanmaktadır.

4. AKILLI ŞEHİR YAKLAŞIMININ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE YANSIMASI

Bu bölümde İstanbul, Konya, Antalya, Ankara, Bursa, Kayseri, Kahramanmaraş, Gaziantep Büyükşehir belediyelerinde akıllı şehir bağlamında gerçekleştirilen faaliyetlere yer verilmiştir.

Akılllı Şehir yaklaşımı doğrultusunda Marmara Belediyeler Birliği tarafından 2019 yılında *"Akıllı Şehirler için Politika Yaklaşımı ve Eylem Planı*" yayımlanmıştır (http://www.marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2019/10/22/280b4193-13c0-4fd2-a7dd-66bc280c6b42.pdf).

Akıllı Şehir Yönetişimi kapsamında anket çalışması yapılmıştır. Söz konusu çalışma bölge özelinde akıllı şehir politika ve eylemlerini konusunda yapılmış en kapsamlı çalışmadır. Çalışma Mart 2019'de anket yönetimi ile gerçekleştirilmiştir. Marmara Belediyeler Birliği'ne üye olan belediyeler online anket yönetimi ile çalışmaya katılmıştır. Belirtilen 2 hafta süre içerisinde 31 belediye çalışmaya olumlu dönüş gerçekleştirmiştir. Çalışma kapsamında birçok çıktı elde edilmiştir. Bu çıktılardan belki de en önemlisi ankete katılan belediyelerden % 87'sinin yayımlanmış ve kabul edilmiş bir Akıllı Şehir Stratejisinin olmamasıdır. Sonuç olarak Marmara bölgesindeki yerel yönetimlerin vizyon, politika ve eylem planı noktalarına ağırlık vermeleri, bölgenin akıllı şehirler bakımından sahip olduğu potansiyelinin ortaya çıkarılmasına imkan sağlayacaktır. Yerel ortak, akıllı şehirleri vatandaşların huzuru, ekonomik ve sosyal gelişmişlikleri için tasarlanmış eko- sistemler olarak görmektedir. Bu durum akıllı şehir dönüşümüne olumlu katkı sağlamaktadır (http://www.marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2019/10/22/280b4193-13c0-4fd2-a7dd-66bc280c6b42.pdf) .

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü bünyesinde Akıllı Şehirler ve Coğrafi Teknolojiler Dairesi Başkanlığı'nın kurulması ile Akıllı Şehirler konusu Türkiye'de kurumsal bir yapı ve politika sahipliği kazanmıştır. Büyükşehirlerde akıllı şehrin farklı alanlarında hayata geçirilen akıllı sistemler ve hizmetler hız kazanmıştır (www.akillisehirler.gov.tr).

Türkiye'de bilinen ilk sistemli akıllı şehir projesi (Akıllı ŞehirT), Türk Telekom ve Innova tarafından 2015 yılında Karaman-Konya bölgesinde hayata geçirilmiştir. Karaman'ın çoğunluğu genç bireylerden oluşmakta ve şehir merkezine kiosklar konulmuş ve şehir bilgi sistemi ağı oluşturulmuştur. Bu projede amaç, Karaman'ın akıllı şehir uygulaması ile Türkiye'de diğer şehirlere örnek olmasıdır (İNNOVA, 2015).

Türkiye'de bazı Büyükşehirlerde akıllı şehir alanında öne çıkan uygulama örnekleri aşağıda yer almaktadır:

Tablo 4: Bazı Büyükşehirlerin Akıllı Şehir Uygulama Örnekleri (Kaynak: https://www.akillisehirler.gov.tr/)

Büyükşehir Adı	**Akıllı Şehir Uygulamaları**
İstanbul	• Çevre Kontrol Merkezi, • Ulaşım Yönetim Merkezi, • Adaptif Trafik Sinyal Kontrol, • iTaksi, Yüzer Güneş Enerji Santrali, • Hayal Kart, • Akıllı Geri Dönüşüm Konteyneri, • Evsel Atık Yakma ve Enerji Üretim Tesisi, • Mobil EDS, • Çöp Gazından Enerji Üretimi, • İBB Yol Gösteren, • Akıllı Park Yönetimi, • Zemin İstanbul.
Konya	• Merkezi Trafik İşletim Sistemi, • Akıllı Toplu Ulaşım Sistemi, • Katanersiz Tramvay, • Bisiklet Yolları ve Akıllı Bisiklet Sistemi, • e-Desen, • Katı Atık Elektrik Üretimi, • Çevre Yönetimi Bilgi Sistem Merkezi, • e-Pati Uygulaması, • Konya Bilim Merkezi, Koordinasyon Bilgi Merkezi
Antalya	• Şehir Bilgilendirme Ekranları, • Sesli Adımlar Projesi, • Akıllı Şehir Yönetim Platformu, • Acil Panik Butonu ve Kronik Hasta Takibi, • Güneş Enerjisi Santralleri, • Katı Atık Entegre Tesisleri, • Akıllı Aydınlatma ve Sulama Sistemi
Ankara	• Harikalar Diyarı Akıllı Park Projesi, • Entegre Katı Atık Yönetim Sistemi, • Akıllı Ulaşım Sistemleri, • Ankara BB Mobil Uygulaması, • Mezarlık Bilgi Sistemi Mobil Uygulaması, • Ankara Telsiz Haberleşme Sistemi, • Elektrik Enerji Takip Sistemi.

Bursa	• CBS Uygulaması, Altyapı Ruhsat • Denetim Programı (ARUDEP), • E-Belediye Yazılımı, • İlan Reklam • Online Denetleme Sistemi, • Sevgi Çipi, • Üç Boyutlu Mobil Turizm Atlası
Kayseri	• "Akıllı Şehir Kayseri" Mobil Uygulaması, • Trafik Kontrol Merkezi, • Bisiklet Yolu ve Durağı, • Sürdürülebilir Enerji Eylem Planı.
Kahramanmaraş	• Şehir Bilgi Sistemi, • Kahramanmaraş Mobil Uygulaması, • Mezarlık Bilgi Sistemi, • CBS SUDABİS Altyapı Bilgi Sistemi, • Akıllı Yaşlı Bakım Ve Koordinasyon Merkezi (Manevi Evlat Butonu).
Gaziantep	• Akıllı Park ve Bahçe Sulama, • Akıllı Şebeke ve Yenilenebilir Enerji Sistemleri.

Tablo 4'de, Türkiye'deki bazı Büyükşehirlerin akıllı şehir uygulamalarından örnekler gösterilmektedir. Çalışma özelinde 30 büyükşehir belediyesinden akıllı şehir uygulamaları ön plana çıkan bazı belediyelere yer verilmiştir. Buna göre bu illerdeki akıllı şehir faaliyetlerinin ulaşım, sağlık, eğitim, turizm, güvenlik ve çevre gibi birçok alanda yoğunluk kazandığı görülmektedir. Bahsi geçen Büyükşehirler özelinde bakacak olursak;

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Bilgi İşlem Daire Başkanlığı'na bağlı Akıllı Şehir Müdürlüğü, İstanbul'un akıllı şehir ekosistemine yönelik vizyon ve yol haritasını revize ettiği çalışmalara serisinden " Vizyon Belirleme Çalıştayı'nı düzenledi. Bu çalıştay ile İstanbul'un akıllı şehir uygulamaları olan; Akıllı Geri Dönüşüm Konteyneri, Evsel Atık Yakma ve Enerji Üretim Tesisi, Mobil EDS, Çöp Gazından Enerji Üretimi, İBB Yol Gösteren, Akıllı Park Yönetimi gibi uygulamalar ele alınmıştır (https://www.ibb.istanbul/arsiv/37807/istanbulun-akilli-sehir-vizyonu-tartisildi).

Konya Büyükşehir Belediyesinde "*Akıllı şehir Konya"* ismiyle bir internet sitesi bulunmaktadır. Bu sitede Konya'nın akıllı şehir uygulamaları: akıllı toplu ulaşım sistemi, akıllı çevre, akıllı insan, akıllı yapılar, akıllı yönetişim, akıllı ekonomi, akıllı enerji, akıllı güvenlik, Bilgi teknolojiler gibi uygulamaların alt bileşenleridir (https://akillisehir.konya.bel.tr/uygulamalarimiz/13).

Antalya Büyükşehir Belediyesi ve ilçelerinde ulaştırma, sosyal hayat ve belediye hizmetlerinin teknoloji dönemi ile sunumu için akıllı şehir çalışmaları başlamıştır. Bu doğrultuda Şehir Bilgilendirme Ekranları, Sesli Adımlar Projesi, Akıllı Şehir Yönetim Platformu gibi uygulamalar hayata geçirilmiştir (https://www.matchup-project.eu/cities/antalya/?trad=1).

Ankara Büyükşehir belediyesinde öne çıkan akıllı şehir uygulamalarından bazıları: Harikalar Diyarı Akıllı Park Projesi, Entegre Katı Atık Yönetim Sistemi, Akıllı Ulaşım Sistemleri, Mezarlık Bilgi Sistemi Mobil Uygulaması, Ankara Telsiz Haberleşme Sistemi, Elektrik Enerji Takip Sistemidir (https://www.akillisehir.com/idet/11/680/ankara).

Bursa Büyükşehir Belediyesindeki akıllı şehir kategorileri Akıllı insan, yönetişim, akıllı yaşam, ulaşım çevre ve ekonomi olarak ön plana çıkmaktadır (http://akillisehir.bursa.bel.tr/).

Kayseri Büyükşehir belediyesinde de akıllı şehir uygulamaları kapsamında yukarıda da görüldüğü üzere bazı çalışmalar gerçekleştirilmiştir.

Kahramanmaraş Büyükşehir belediyesinde de halka daha iyi hizmet sunmak ve kaynakların daha etkin ve verimli kullanılabilmesi için yukarıda bahsi geçen akıllı şehir uygulamalarından yararlanılmaktadır.

Gaziantep Büyükşehir belediyesinde akıllı şehircilik ve dijital dönüşüme tam anlamıyla geçişin sağlanması adına bir dizi çalışmalar gerçekleştirilmiştir.

6360 sayılı yasa ile birlikte Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının genişlemesi ile birlikte bu durum birtakım sorunları da beraberinde getirmiştir. Fakat akıllı şehir uygulamaları ile bu sorunlar daha kolay çözülebilir duruma gelmiştir. Örneğin Akıllı şehir uygulamaları altyapısının olduğu, internet erişimin sağlandığı, kiosk ve akıllı durakların olduğu her yerde vatandaşların söz konusu hizmetlerden etkin yararlanması mümkündür (Aslan, 2018: 106). Akıllı şehir politikaları bireylerin daha iyi yaşam koşulları ve sürdürülebilir kaynak yönetimine olumlu çözümler sunmaktadır (Akıllı Şehirler İçin Politika Yaklaşımı ve Eylem Planı, 2019: 36).

Doleitte ve Vodafone (2016) işbirliği ile Türkiye'de 30 büyükşehir belediyesiyle yapılan çalışmalar ile belirlenen başarı kriterleri ve iyi uygulama örneklerinden hareketle bir yol haritası hazırlanmıştır. Buna göre belediyelerin, akıllı şehir oluşumlarında atılması gereken temel adımlar:

- Şehirlere özgü hedeflerin ve stratejilerin ortaya konulması,
- Önceliklerin belirlenmesi,
- Projelerin tanımlanması,
- Finansman şeklinin belirlenmesi,
- Paydaşların belirlenmesi,
- Çalışmanın hukuki boyutunun ele alınması,
- İyi olan ya da olabilecek uygulamaların analiz edilmesi,
- Proje yönetimi ve yol haritası şeklinde sayılabilecek birkaç adımdan oluşmaktadır.

4. İYİ UYGULAMA ÖRNEKLERİ VE DERS ÇIKARIMLARI

Türkiye'de akıllı kent uygulamalarının hayata geçirilmesi 2000'li yıllarla birlikte olmuştur. Bu yıllardan itibaren hazırlanan kalkınma planları, Ulusal Bilim ve Teknoloji Politikaları ve Vizyon 2023 belgeleri ile birlikte gündemdeki yerini almıştır (Bilici-Babahanoğlu, 2018: 132) İlk akıllı kent uygulaması, Yalova'da 'Bilişim Vadisi Projesi' olarak isimlendirilen bir ekotek yerleşim yerinin kurulması eylemidir. Bilişim temelli Akıllı Kent projeleri daha sonra, İstanbul, Ankara, İzmir, Kocaeli, Bursa, Eskişehir gibi kentlerle devam ederek, diğer kentlerinde gündemine girmiştir (Alkan, 2015: 73).

Türkiye'de akıllı şehir yaklaşımı kapsamında Akıllı Şehirler ve Coğrafi Teknolojiler Dairesi Başkanlığı Çevre ve Şehirlik Bakanlığı'na bağlı olarak kurulmuştur. Bu başlık içerisinde üç ayrı daire başkanlığı yer almaktadır: Akıllı Şehirler Şube Müdürlüğü ve Görevleri, Kent Bilgi Sistemleri Şube Müdürlüğü ve Görevleri, Uygulama ve Geliştirme Şube Müdürlüğü'dür (https://cbs.csb.gov.tr).

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Dünya genelinde artan şehir nüfusları konut, altyapı, ulaşım, çevre, sağlık ve enerji gibi pek çok sorunu da beraberinde getirmiştir. Bunun bir sonucu olarak vatandaşlara en yakın hizmet sunan birimler olan belediye yönetimleri de yaşanan bu sorunları çözmek adına teknolojinin sunduğu imkânları daha fazla kullanmaya başlamıştır. Bu doğrultuda, belediyeler akıllı şehirler yaratarak kendi imkânlarını ve kaynaklarını daha etkin yönetmeyi amaçlamıştır. Akıllı şehir uygulamaları ile vatandaşlara sunulan hizmetlerin de kalitesinin yükselmesi hedeflenmektedir. Akıllı şehir uygulamaları ile ulaşım, altyapı, enerji, çevre gibi pek çok yerel hizmet sahasında sunulan teknolojik çözümler ile şehirlerin kaynakları minimum düzeyde tüketilerek maksimum fayda sağlanması hedeflenmektedir. Kısaca şehirsel sorunların

çözümünde teknoloji önemli bir araç olarak kullanılmakta ve ortaya çıkan yeni teknolojik gelişmeler şehirlerin farklı alanlarına yansıma ile akıllı şehir kavramı ön plana çıkmıştır (Memiş- Babaoğlu, 2018: 151).

Akıllı şehirlerin kavramsal çerçevesinin insanlar, yönetim, teknoloji, bilgiye yönelikler öncelikler, kültürel ve doğal olanaklardan oluştuğu görülmektedir. Dolayısıyla akıllı şehir kavramı içerinde pek çok etmeni barındırdığı ifade edilebilir.

Türkiye'de hazırlanan pek çok üst politika belgesinde akıllı şehir kavramına yer verilmiştir. Söz konusu üst politika belgeleri; "*Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı, ŞEHİRGES, Ulusal Bilim Teknoloji ve Yenilik Stratejisi, Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı, Enerji Verimliliği Strateji Belgesi, Trafik Güvenliği Eylem Planı, Ulaşım ve İletişim Stratejisi Hedef 2023, Ulusal İklim Değişikliği ve Stratejisi"*dir.

Türkiye'de, akıllı şehirler bağlamında ilk bütüncül adım 10. Kalkınma Planı ile atılmıştır. "*2019-2022 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı*" içinde somutlaşmıştır. Söz konusu plan ile Türkiye'nin Akıllı Şehir vizyonu, değerleri, stratejik amaçları ve hedefleri tanımlanmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve diğer bazı kurum ve kuruluşların başta ulaştırma ile enerji alanlarında altyapıların ve şebekelerin kendini yönetebilmesi, şehir kaynaklarının etkin kullanımın sağlanması ve şehirli nüfusa daha iyi hizmet sunulması gibi yürüttükleri ve hayata geçirdikleri projeleri bulunmaktadır. *"Akıllı Şehirler-Bulut Şehir Bilgi Sistemi"* projesi bilgi güvenliği ve paylaşımı, şehirleşme profilinin ortaya konulması, daha şeffaf mekânsal planlama, planlı ve etkili şehirsel dönüşüm ile doğal afet ve kriz yönetimi altyapılarının oluşturulmasıyla dikkat çekmektedir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü bünyesinde "*Akıllı Şehirler ve Coğrafi Teknolojiler Dairesi Başkanlığı*"'nın kurulması ile Akıllı Şehirler konusu ülkemizde kurumsal bir yapıya kavuşmuştur. Büyükşehirlerde akıllı şehrin farklı alanlarında hayata geçirilen akıllı sistemler ve hizmetler hız kazanmıştır.

Türkiye'de akıllı şehir kavramının geliştirilmesi için geniş kapsamlı ulusal ve yerel politikaların seviyelerinin yükseltilmesinin gerekliliği doğmuştur. Akıllı şehir olmanın ilk gereklerinden birisi bilgiye dayalı şehir yönetiminin her aşamasında şehirli nüfusun katılımının sağlanmasıdır. Bu nedenle, Türkiye'de akıllı şehir yaklaşımlarının ulaşım, toplu taşıma gibi alanlarda sürdürülmesine ek olarak, enerji, akıllı bina ve diğer sosyal kategorilere de yaygınlaştırılması gereklidir.

Sonuç olarak, akıllı şehir olgusunun Türkiye'de yaygınlık kazanması, hak ettiği değerin verilmesi için daha organize ve yaygın çalışmaların yapılması gerekmektedir. Ek olarak Türkiye'nin akıllı şehir alanında dünya şehirleriyle rekabet edebilir seviyeye gelebilmesi için bu alana yapılacak olan yatırımlar büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

AB Komisyonu (2018). *Akıllı Şehirler* https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en adresinden alındı.

AKKAN, M. (2019). Akıllı Kent Uygulamaları ve Konya Örneği, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.

ALKAN, T. (2015). Akıllı Kentler ya da 21 yüzyıl Şehirleri, Bilişim Dergisi,43 (182), 70-77.

ASLAN, M. (2018). Akıllı Kent Uygulamaları Üzerine Bir İnceleme: Kahramanmaraş Örneği, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.

BENLİ, B., GEZER, M. (2017). Akıllı Şehirlere Dönüşüm Yolunda Türkiye, İTÜ Vakfı Dergisi, Sayı. 77, ss. 28-29

BİLİCİ, Z., BABAHANOĞLU, V. (2018). Akıllı Kent Uygulamaları ve Konya Örneği, Akademik Yaklaşımlar Dergisi, Vol. 9(2), 24-139.)

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, (2019), *Akıllı Şehirler Beyaz Bülteni,* https://webdosya.csb.gov.tr/db/cbs/menu/isbak_akillisehirler_kitap_190409_digital_20190409_205455_20190410043635.pdf adresinden alındı.

Deloitte, Vodafone, (2016). *Akıllı Kent Yol Haritası*. http://www.tbv.org.tr/akilli-sehir-yol-haritasi,DP-1117.html adresinden alındı.

GIFFINGER, R., FERTNER, C., KRAMAR, H., vd., (2007). Smart cities - Ranking of European medium-sized cities, ACE, 12, 7-26.

GÜRSOY, O. (2019). Akıllı Kent Yaklaşımı ve Türkiye'deki Büyükşehirler İçin Uygulama İmkânları, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.

KAYGISIZ, Ü., AYDIN, Z. (2017). Yönetişimde Yenibir Ufuk Olarak Akıllı Kentler, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:9, Sayı:18 s.56-81.

MEMİŞ, L., BABAOĞLU, C. (2018). Kentleri Akıllandırmanın Yolları: Akıllı Kentler Üzerine Bir Değerlendirme, Aksaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 10, Sayı 4 151-157.

SINMAZ, S. (2013). Yeni Gelişen Planlama Yaklaşımları Çerçevesinde Akıllı Yerleşme Kavramı ve Temel İlkeleri, MEGARON 2013;8(2):76-86.

https://www.akillisehirler.gov.tr/wp-content/uploads/EylemPlani.pdf adresinden alındı.

http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/ s:90-131 adresinden alındı.

https://www.vodafone.com.tr/VodafoneBusiness/iot/pdf/akilli-sehir-yol-haritasi.pdf adresinden alındı.

Marmara Belediyeler Birliği (2019). http://www.marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2019/10/22/280b4193-13c0-4fd2-a7dd-66bc280c6b42.pdf adresinden alındı.

10. Kalkınma Planı: http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf adresinden alındı.

11. Kalkınma Planı: http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/On-Birinci-Kalkinma-Plani.pdf adresinden alındı.

https://cbs.csb.gov.tr adresinden alındı.

https://medium.com/iomob/blockchain-cities-and-the-smart-cities-wheel 9f65c2f32c36 adresinden alındı.

https://webdosya.csb.gov.tr/db/cbs/menu/akillisehirlerkitap_20190311022214_20190313032959.pdf adresinden alındı.

https://www.akillisehirler.gov.tr/wp-content/uploads/EylemPlani.pdf, adresinden alındı.

https://www.smartcitygovt.com/ adresinden alındı.

İNNOVA, (2015), *Turk Telekom and Innova launch Turkey's first smart city project,* https://www.innova.com.tr/en/about-us/news-from-innova/turk-telekom-and-innova-launch-turkeys-first-smart-cityproject) adresinden alındı.

https://www.ibb.istanbul/arsiv/37807/istanbulun-akilli-sehir-vizyonu-tartisildi adresinden alındı.

https://akillisehir.konya.bel.tr/uygulamalarimiz/13 adresinden alındı.

https://www.matchup-project.eu/cities/antalya/?trad=1 adresinden alındı.

https://www.akillisehir.com/idet/11/680/ankara adresinden alındı.

http://akillisehir.bursa.bel.tr/ adresinden alındı.

COVID-19 SALGINI SÜRECİNDE YEREL YÖNETİMLERİN TUTUMLARI: KAHRAMANMARAŞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

ATTITUDES OF LOCAL GOVERNMENTS DURING THE COVID-19 EPIDEMIC: THE CASE OF KAHRAMANMARAŞ METROPOLITAN MUNICIPALITY

Dr. Öğr. Üyesi Yeter AVŞAR[1] , Öğr. Gör. Dr. Hatike KOÇAR UZAN[2]

ÖZET

2019 yılında önce Çin'de başlayıp zamanla tüm dünyayı etkisi altına alan koronavirüs (Covid-19) salgını, Türkiye'de 2020 yılında ortaya çıkmıştır. Virüsün yayılımı halen devam etmekte olup, salgının özellikle nüfusun yoğun olduğu yerlerde artığı görülmüştür. Salgınla mücadele etme noktasında ise yerel yönetimler büyük çaba içerisine girmişlerdir. Çünkü nüfusun yoğun olarak yaşadığı kentsel alanlarda, yerel yönetimlerin vatandaşlara en yakın hizmet sunan birimler olması ve yerel düzeydeki temel ihtiyaçları karşılamaya yönelik faaliyette bulunmaları küresel bir sorun haline gelen bu salgının, yerel düzeyde alınan önlemlerle yayılımının azalacağı saptanmıştır. Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de Covid-19'un yayılımını ve yarattığı olumsuzlukları ortadan kaldırmak için yerel yönetimler çeşitli sorumluluklar üstlenmiş ve önlemler uygulamaya koymuştur. Yapılan bu uygulamaların etkinliğini ve alınan önlemlerin salgının seyrini ne yönde etkilediğini ortaya koymayı amaçlayan bu çalışma; Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi özelinde yapılmaktadır. Bu kapsamda bir paydaş olarak Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesinin Covid-19 salgını süresince yapmış olduğu faaliyetler incelenecek ve içerik analizi yöntemi ile çalışma geliştirilecektir.

Çalışmada ilk olarak Covid-19'un Türkiye'deki gelişim seyri hakkında bilgi verilecektir. Sonrasında genel olarak büyükşehir belediyelerinin bu salgın sürecinde üstlendikleri görevler ve örnek uygulamalarından bahsedilecektir. Ardında Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesinin bu alanda gerçekleştirdiği uygulamalar çalışmanın amacı bağlamında ele alınacaktır. Çalışmanın sonunda ise Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi Covid-19 ile mücadele çalışmaları kapsamında yürüttüğü "Akıllı Yaşlı Bakım Merkezi (Smart Elder Care Call Center)" ve "Evde Hayat Var Yarışmaları (Competitions to Entertain Residents while They Stay at Home)" gibi çeşitli uygulamalarının AB tarafından Avrupa'da örnek iyi uygulamalar kategorisinde seçildiği ve daha farklı pek çok uygulamasıyla süreci başarılı bir şekilde yönetmeye çalıştığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Covid-19, Kahramanmaraş, Büyükşehir Belediyeleri

ABSTRACT

The coronavirus (Covid-19) epidemic which started in China in 2019 and affected the whole world over time, was seen in Turkey in 2020. The spread of the virus is still continuing and it has been observed that the epidemic has increased especially in places where the population is dense. Local governments have made great efforts to struggle with the epidemic. Because, in urban areas where the population is densely populated, it has been determined that the spread of this epidemic, which has become a global problem, will decrease with the measures taken at the local level, as local governments are the closest service units to the citizens and carry out activities to meet the basic needs at the local level. As in many countries, local governments have undertaken various responsibilities and implemented measures to eliminate the spread of Covid-19 and the negative effects that it has created in

[1] Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, yetercicek@ksu.edu.tr., Orcid: 0000-0001-7190-7150.
[2] Isparta Uygulamalı Bilimler Üniversitesi, Aksu Mehmet Süreyya Demiraslan Meslek Yüksekokulu, hatikekocar@isparta.edu.tr, Orcid: 0000-0003-1012-240X.

Turkey. This study which aims to reveal the effectiveness of these practices and how the measures taken affect the course of the epidemic, is made specifically for Kahramanmaraş Metropolitan Municipality. In this context, as a stakeholder, the activities of Kahramanmaraş Metropolitan Municipality during the Covid-19 epidemic will be examined as well as a study will be developed with the content analysis method.

In the study, first of all information will be given about the course of development of Covid-19 in Turkey. Afterwards, the duties and exemplary practices of metropolitan municipalities in this epidemic process will be mentioned. Afterwards, the applications carried out by Kahramanmaraş Metropolitan Municipality in this area will be discussed in the context of the aim of the study. At the end of the study, it will be shown that various applications such as "Smart Elder Care Call Center" and "Competitions to Entertain Residents while They Stay at Home", which Kahramanmaraş Metropolitan Municipality carried out within the scope of its efforts to struggle with Covid-19, was selected by EU in the category of exemplary good practices in Europe and tried to manage the process successfully with many different applications.

Keywords: Covid-19, Kahramanmaraş, Metropolitan Municipalities

1.GİRİŞ

1.1. Covid-19 Salgını ve Türkiye'deki Gelişimi

Covid-19 adı verilen koronavirüs salgını, ilk olarak 31 Aralık 2019 tarihinde Çin'in Wuhan kentinde, Wuhan Belediye Sağlık Komitesinin sebebi bilinmeyen bir hastalığın tespit edildiğini belirtmesiyle gündeme gelmiştir. Sonrasında Dünya Sağlık Örgütü tarafından (DSÖ) ortaya koyulan bu hastalık "Koronavirüs Hastalığı-2019 (Covid-19)" şeklinde ifade buldu. 31 Aralık tarihinden 3 Ocağa kadar geçen sürede toplamda 44 vakanın görüldüğü belirtilmiş salgının ciddi boyutlara ulaşabileceği üzerinde yaklaşımlar netleşmiştir (Şenol ve Birsel, 2020: 537; TÜSPE RAPOR, 2020: 10).

DSÖ, Covid-19 salgınını 30 Ocak 2020 tarihinde "Uluslararası Boyutta Halk Sağlığı Acil Durumu" olarak sınıflandırmış; salgının ilk başladığı Çin dışında 113 ülkede Covid-19 vakalarının görülmesi, virüsün yayılımı ve şiddeti nedeni ile 11 Mart 2020'de Dünyada küresel salgın anlamına gelen bu süreci "pandemi" olarak tanımlanmıştır. Sonrasında bu kelime Covid-19 salgınının kullanımında yaygınlaşmıştır (Şirin ve Özkan, 2020: 7). Yine DSÖ, ABD Hastalık Kontrol ve Önleme Merkezleri, Ulusal Hastalık Kontrol Merkezleri ve yerel yönetimler sık sık el yıkama, sosyal mesafeye uyum sağlama, evde, yerel düzeyde ve eyalet düzeyinde karantina olmak üzere çeşitli yönergeler açıklamışlardır (Sangkham, 2020: 1). Bu salgının en sık görülen semptomları ise ateş, soğuk algınlığı, öksürük, kemik ağrısı ve solunum problemleri olup nihayetinde zatürreye yol açmasıdır. İnsanlık ilk kez böyle yeni ve öngörülemeyen bir hastalıkla karşı karşıya kalmıştır. Yeni bir hastalık olmasından dolayı aşısı da henüz mevcut değildi (Haleem vd., 2020).

Küresel bir sağlık krizi olan Covid-19 salgını ile tüm dünya alarma geçmiştir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı salgını bir sağlık, insanlık ve kalkınma krizi olarak tanımlamış ayrıca daha önce eşi benzeri görülmemiş bir sorun olarak belirtmiştir (Bilgili, 2020: 226). Ortaya çıktığı tarihten itibaren salgının yayılımı hızlı ve ciddi bir şekilde artış gösterirken, dünyadaki ülkeler de buna kayıtsız kalmamış, yaşanan bu ciddi sağlık kriziyle mücadele kapsamında bir dizi önlemler almışlardır (Bilgiç, 2021: 2086). Ülkeleri bu tarz önlem atmaya iten çok çeşitli sebepler yaşanmıştır. Öncelikle ölüm vakalarında ciddi artışlara akabinde de küresel ekonomide sosyal, kültürel ve ekonomik kargaşaya sebep olmuş, haneler ve işletmeler üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır (Benavides ve Nukpezah: 2020: 650).

Salgının gelişim süreci dünyadaki hiçbir ülkenin sağlık sisteminin COVID-19 salgını için tek başına yeterli kapasiteye sahip olmadığını, tek başına bir ülkenin bunun üstesinden gelemeyeceğini göstermiştir. Solunum cihazları, yoğun bakım ünite sayısı, nitelikli doktor ve hemşire sayısının sınırlı olması bunun kanıtı olmaktadır. Yine Urhan ve Arslankoç'a (2012: 946, 947) göre, salgının küresel bir sağlık krizi olması sebebiyle ölüm vakası, işsizlik, ekonomik kayıplar, eşitsizliklerin ve yoksulluğun derinleşmesi, güvensizlik ve belirsizlik gibi sorunları da beraberinde getirmesi salgının çok ciddi olduğunu göstermektedir. Yaşanan bu durumlardan dolayı salgınla mücadelenin temel amacı, mümkün olduğunca salgının yayılım hızını azaltmak ve insanların aynı anda yoğun bakım desteğine ihtiyaçları olmamasını sağlamaktır. Bunu hayata geçirmenin en yetkili yolu ise insanların dolaşımlarına kısıtlamalar getirmektir. Bu kapsamda bazı ülkelerde tamamen bazılarında ise kısmen karantina uygulamasına geçilmiştir. Yine insanların toplu olarak bir araya gelmesini engellemek için, okullar tatil edilmiş, ibadet yerleri ve çoğu işyeri kapatılmış, spor yarışmalarına ve eğlence organizasyonlarına belirli bir süreliğine ara verilmiştir. Ayrıca pek çok kişi evden çalışma sürecine girmiş ve "Evde Kal" çağrılarına uyarak zorunlu durumlar dışında dışarı çıkmamaya çalışmıştır (Cantekin ve Arpacı, 2020: 1139; Afacan ve Avcı, 2020: 2).

Türkiye Covid-19'a karşı ilk tavrını salgının yayılmasının erken dönemi olarak görülen 10 Şubat 2020 tarihinde ortaya koymuştur. Türkiye bu tarihte salgınla mücadele kapsamında Türkiye Cumhuriyeti Sağlık Bakanlığı'nın hazırladığı Pandemik İnfluenza Ulusal Hazırlık Planı'na göre Koronavirüs Bilim Kurulunu oluşturmuştur (Karataş, 2020: 5- 6). Bu planda özellikle Dünya Sağlık Örgütü'nün belirlediği pandemi aşamaları ve uygulama metotlarına istinaden belli yönelimler yer almaktadır. Yine bu planda (Kızıl, 2020: 707);

- Hasta yönetimi ve sürveyans,
- Laboratuvar imkânları,
- Pandemi sürecindeki insan kaynaklarının dağılımı,
- Mali kaynakların ne şekilde işletileceği,
- Organizasyonel yapıların - özellikle Sağlık Bakanlığı ve onunla ilişkili olan kurumların - çalışma prensipleri,
- Toplumla iletişim,
- Bilim insanları ve meslek örgütleri ile eşgüdümün nasıl gerçekleştirileceği,
- Risk iletişiminin nasıl yapılacağı, risk belirleme kavramının nasıl yaşama geçirileceği,
- Enfeksiyondan korunma ve kontrol önlemlerinin temelleri,
- Kullanılabilecek ilaçlar ve aşılar konusunda nasıl bir yöntem izleneceği gibi çeşitli bölümler mevcuttur.

Bir dizi önlemler alındığı görülen Türkiye'de bu kapsamda, Sağlık Bakanlığının kontrolünde havaalanlarına termal kameralar yerleştirilmiş, özellikle Çin'den gelen yolcular detaylı bir şekilde taranmaya başlamış, koronavirüs belirtileri gösteren kişilerin ise karantinaya alınacağı duyurulmuştur. 3 Şubat 2020 tarihinde ise Çin'den gelen tüm uçuşlar yasaklanmış, 23 Şubat'ta İran Sınırını kapatmış, 29 Şubat'ta da İtalya, Güney Kore ve Irak gibi ülkelerle uçuşları karşılıklı olarak durdurmuştur. 8 Mart 2020'den itibaren çoğu illerde halka açık yerler ve toplu taşıma araçları dezenfekte edilmeye başlanmıştır. Türkiye'de ilk koronavirüs vakası 11 Mart 2020 tarihinde tespit edilmiştir. Avrupa'dan virüs bulaştığı belirlenen ve adı açıklanmayan bir Türk vatandaşı hastanede tecrit edilmiş, hastayla temas eden yakınları da gözlem altına alınmıştır. 16 Mart 2020 tarihinden itibaren ilkokul, ortaokul, lise ve üniversitelerin eğitim-öğretimine ara verilmiş ve öğretim uzaktan eğitim yöntemiyle sürdürülmeye başlanmıştır. 17 Mart 2020 tarihinde Sağlık Bakanı virüse yakalanan kişinin hayatını kaybettiğini belirtmiştir. Daha sonra Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kısmi sokağa

çıkma yasağı ilan edilmiş, pazar ve market gibi toplu bulunan alanlarda maske takma zorunluluğu getirilmiş ve bazı şehirlere giriş çıkışlar durdurulmuştur. 65 yaş ve üstü bireylerin koronavirüsten daha çok etkilenmesi nedeniyle bu yaş grubuna özel sokağa çıkma yasağı uygulanmaya başlanmıştır (Karataş, 2020: 5- 6).

Yine "Kontrollü Sosyal Hayat" uygulamalarıyla hafta sonları ve resmî tatillerde sokağa çıkma yasağı uygulanmış, 20 yaş altı ve 65 yaş üstü bireyler için hafta içi de sokağa çıkma kısıtlamaları getirilmiştir. Bunun yanında mesai düzenlemesi (uzaktan çalışma, rotasyonlu çalışma gibi) ve toplu taşımalarda, ceza evlerinde, her türlü bakım evlerinde, şehirlerarası otobüslerde HES kodu zorunluluğu da alınan önlemler arasındadır (Urhan ve Arslankoç, 2020: 959).

Salgının çok ciddi boyutlarda yayılmaması için alınan bu bir dizi önlem ile Türkiye diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, Türkiye'de hem alınan bu önlemler hem de sağlık sisteminin etkili müdahalesi sonucunda vaka sayısı ve ölüm oranları daha düşük olduğu görülmüştür (Karataş, 2020: 5- 6).

3.BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN COVID-19 SALGINI SÜRECİNDEKİ ÖNEMİ

Türkiye'de kamu yönetimi yapılanmasına bakıldığında halka hizmet sunma noktasında bu yapılanmada yer alan organların birlikte ve işbirliği içerisinde hareket ederek varlıklarını sürdürdükleri görülür. Özellikle de bu yapılanma içerisinde yer alan yerel yönetim birimi olan belediyelerin halka hizmet konusunda ayrı bir yeri ve öneminin olduğu yadsınamaz. Çünkü günümüzde belediyeler hizmet sunma noktasında halka en yakın kuruluşlar olmaktadır.

Türkiye'de nüfusun büyük bir bölümü kentlerde yaşamaktadır. Bu nedenle kent yönetiminden sorumlu belediyelere pek çok hizmeti yürütmek görevi düşmektedir. Anayasal kuruluşlar olarak ifade edilen belediyelerin bu doğrultuda asıl amacı, başta insan olmak üzere tüm canlıların ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaktır. Bu ihtiyaçlar içinde sağlık hayati derecede önemlidir. Yasal mevzuatlara bakıldığı zaman belediyelerin sağlık hizmetleri konusunda oldukça önemli bir noktada oldukları görülür. Bunlara detaylı olarak bakılacak olursa (Karataş ve Gördeles Beşer, 2021: 1343);

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. Maddesi bunu açıkça vurgulamaktadır. Bu maddeye göre;

"Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; a) 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;... hizmetlerini yapar veya yaptırır" (5393 Sayılı Belediye Kanunu/md.14).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesi *gereğince sağlık hizmetleri için bina ve tesislerinin yapılması ve bunların her türlü bakım, onarım ve gerekli malzeme desteğinin sağlanması büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluğundadır* (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu/md.7).

Ayrıca *büyükşehir belediye meclisi üyeleri arasından seçilecek olan ihtisas komisyonları arasında çevre ve sağlık komisyonunun kurulması zorunludur* (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu/md.15).

1930 yılından bu yana yürürlükte olan ve salgın hastalıklarla mücadeleye önemli bir yer veren 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 2. maddesi de sağlık hizmetleri konusunda halka hizmet noktasında merkezi ve yerel yönetim birimlerinin birlikte hareket etmesi gerektiğini ortaya koyar (Umumi Hıfzıssıhha Kanunu/md.2).

Kanunların ilgili maddelerine bakıldığında çevre sağlığı konusunun doğrudan belediyelerin sorumluluğunda olduğu görülür. Yine belediyelerin kendilerine kanunlarla verilen yetkilerden yararlanarak, sağlıklı yaşam alanlarının oluşturulup geliştirilmesi, toplum sağlığını tehdit eden unsurların bertaraf edilmesi, çevre sorunlarının büyümeden kaynağında önlenmesi gibi çeşitli görevleri de bulunmaktadır (Karataş ve Gördeles Beşer, 2021: 1343-1342).

Yasal mevzuatların kendilerine verdiği yetki ve görevler ile kent yönetiminde önemli fonksiyonlar üstlenen belediyelerin, günümüzün temel gündem maddesi olan Covid-19 salgınının yayılımının azalmasını sağlama konusunda da önemli bir yerde olduğu gerçektir. Çünkü 2020 yılı itibariyle dünyada salgın hastalık dönemi yaşanmaya başlanmış (Henden Şolt, 2021: 39) ve virüsün yayılımı halen devam etmekte olup, salgının özellikle nüfusun yoğun olduğu yerlerde artığı görülmüştür. Nüfusun yoğun olarak yaşadığı kentsel alanlarda, yukarıda da belirtildiği gibi belediyelerin, vatandaşlara en yakın hizmet sunan birimler olması (Ömürgönülşen, 2020: 347) ve yerel düzeydeki temel ihtiyaçları karşılamaya yönelik faaliyette bulunmaları küresel bir sorun haline gelen bu salgının (Yıldız ve Uzun, 2020: 8), yerel düzeyde alınan önlemlerle yayılımının azalacağını ortaya koymuştur.

21. yy yeni bir bulaşıcı hastalık dönemi olarak anılmaktadır. Covid-19 Pandemisi döneminde belediyelerin hâlihazırda yürüttüğü hizmetleri de kapsayan ve bu süreçte belediyeler tarafından verilmesi gereken hizmetleri şu şekilde sınıflandırmak mümkündür (Etiler, 70-72):

- ***Ulaşım;*** Belediyelerin yaptığı hizmetlere genel olarak bakıldığında kentlerde Covid-19 hastalığı ile en ilişkili belediyecilik hizmetinin ulaşım olduğu görülmektedir. Toplu taşımalar; kapalı ortamlar olması, fiziki mesafenin korunmasının imkânsız olması ve çok fazla insanın dolaşımda olması sebebiyle Covid-19 hastalığının kolaylıkla yayılmasını neden olmaktadır. Toplu taşımların yanında aynı zamanda metro vb. yeraltı ulaşım sistemlerinin bekleme alanları da bu kapsamda değerlendirilmektedir. Bu noktada belediyelere bir takım görevler düşmektedir;
    - ✓ Toplu taşıma araçlarının sayısının artırılması ile yolcu yoğunluğunun azaltılması
    - ✓ Araçların kapasitesinin en az yüzde 50 azaltılması ile yolcu yoğunluğunun azaltılması
    - ✓ Araçların her zamankinden daha sık temizlenmesi
    - ✓ Yeraltı ulaşım sistemlerine girişte termal kameralar konarak yolcuların ateşlerinin izlenmesi
    - ✓ Pek çok noktaya el dezenfektanları konması
    - ✓ Şoför, güvenlik görevlisi, bilet satış görevlisi başta olmak üzere belediye çalışanlarının aralıklı kontrolünün yapılması yoluyla enfekte çalışanların tespit ederek ortamdan uzaklaştırılması
    - ✓ Alternatif bireysel ulaşım sistemleri kurması (bisiklet yolları, kolektif bisiklet kullanma sistemi vb.)

- ***Sağlık Eğitimi;*** Belediyeler topluma sağlık eğitimi noktasında bilgilendirme ve farkındalık yaratma açısından çok çeşitli olanaklara sahiptir. Kentlerin pek çok yerinde bulunan afiş ve reklam panoları, toplu taşıma araçlarının içinde ya da duraklarındaki panolar, kamu alanlarında gösterim yapılan belediye video kanalları toplumun bilgilendirildiği alanlardır. Ayrıca bu bilgilendirmelerin basit, anlaşılır olmasının yanında çok dilli olmasına da özen gösterilmelidir.

• ***Dezenfeksiyon İşlemleri;*** bu dönemde belediyelerin yoğun olarak yaptığı hizmetlerin başında dezenfeksiyon işlemi gelmektedir. Özellikle kamusal kapalı alanlarda ve kamusal alanların elle temas edilen yüzeylerinde dezenfeksiyon işlemi uygulanmalıdır.

• ***Sosyal Hizmetler;*** Dezavantajlı gruplar salgın döneminde risk grubunda yer almaktadır. Belediyelerin pandemi döneminde salgından etkilenme potansiyeli yüksek bu riskli grupları tespit etmesi mümkün olmakla beraber bu dönemde bu gruplar üzerinde belediyeler ayrıca önemle durmalıdır. Yine bu süreçte pek çok işyerinin kapatılması ve pek çok işçinin işten çıkarılması kente yoksulluğu artırmıştır. Belediyeler yoksul kesimlerin temel gıda ve hijyen ihtiyaçlarını karşılamalı ve ayni ya da nakdi yardımlarla onları desteklemelidir. Ayrıca belediyelerin bu tarz yardımları örgütlemesi, toplumsal dayanışmayı da güçlendirmekte, Covid-19 salgınında askıda fatura hizmeti de bunun en güzel örneği olmaktadır. 65 yaş üstü, kronik rahatsızlığı olan ve engelli kişilerin belediyeler tarafından temel ihtiyaçlarının karşılanması gerekmekte yine bu süreçte pek çok belediyenin bu görevi yerine getirdiğine tanık olunmaktadır.

• ***Toplum Sağlığının Korunması;*** Bu süreçte önlem dâhilinde alınan sokağa çıkma kısıtlamaları, fiziksel hareketin azalmasına, aile içi şiddetin, ruhsal sıkıntı ve hastalıkların artışına neden olmaktadır. Bu kapsamda belediyeler çeşitli örgütlerden de yardım alarak psikolojik danışma hatları kurmuş, bu kanallarla hizmet sağlamıştır. Yine benzer şekilde şiddet hattı kurması ve belediyelerin çevrimiçi olarak evde insanlara fiziksel egzersiz yapma imkânı sunmaları iyi örnekler arasındadır.

• ***Belediye Çalışanlarının Korunması;*** belediyelerin örgüt yapılanması çok geniş olduğundan istihdam edilen personelde çok çeşitli ve sayıca çok fazladır. Belediye çalışanları sürekli hizmet alanlarında olduklarından bu çalışanların aralıklı olarak sağlık değerlendirmelerinin ve testlerinin yapılması gereklidir. Ancak Covid-19 salgın döneminde, ulusal politikalar nedeniyle risk altındaki belediye çalışanlarına düzenli test mümkün olmamıştır. Yine de bakıldığında bazı belediyelerin bu süreçte sağlık çalışanları için geçici barınma yerleri sağladığı böylelikle hastalığı eve taşıma kaygısının giderildiği görülmektedir.

Yukarıda belirtilen bu hizmetleri dâhilinde bakıldığında belediyelerin, Covid-19 ile mücadele sürecinin önemli bir parçası olduğu aşikârdır. Belediyelerin sağlıktan eğitime, sosyal yardımdan kültür ve sanat faaliyetlerinin sürdürülmesine kadar salgının yayılımını azaltma noktasında büyük çabalar içerine girdiği ve önemli bir rol üstlendiği örnek uygulamalarda gözlenmektedir (Bilgiç, 2020: 2092).

4.KAHRAMANMARAŞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN COVID-19 SALGININA YÖNELİK ÇALIŞMALARI

Covid-19 ile mücadele kapsamında Türkiye'de yerel yönetimlerin özelde belediyelerin yasal mevzuat noktasında yetkilere sahip olduğu belirtilmiştir. Özellikle de yukarıda belediyelerin bu salgın sürecinde çeşitli başlıklar altında hangi alanlarda faaliyette bulundukları genel olarak ifade edilmiştir.

Bu başlıkta ise çalışmanın temel amacı olan Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesinin Covid-19 ile mücadele sürerken özellikle hangi alanlarda faaliyette bulundukları ortaya koyulmaktadır.

Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesinin Covid-19'a karşı tutumuna yönelik gerçekleştirdiği hizmetlere bakılacak olursa (Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi, https://kahramanmaras.bel.tr/search/node?keys=covid, https://innovationinpolitics.eu/coping-with-the-crisis-article/competitions-to-entertain-residents-while-they-stay-at-home/, https://innovationinpolitics.eu/coping-with-the-crisis-article/smart-elder-care-call-centre/);

Kahramanmaraş Büyükşehir belediyesince alınan kararlardan biri, Büyükşehir Belediyesinin Covid-19 ile ilgili aldığı tüm kararların Büyükşehir Belediyesi internet sayfasında ilan edilmesi ve sosyal medya hesaplarından paylaşılmasıdır. Belediye Covid-19 kapsamında aldığı tüm kararları web sayfasında ve sosyal medya hesaplarında duyurmuştur. Yine Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi salgının önemini ortaya koymak ve halka bir farkındalık yaratmak amacıyla toplu taşımalarda, iş yerlerinde, okullarda, merkezi yer ve caddelerde tanıtıcı posterler asmıştır.

İl sağlık müdürlüğüyle koordineli olarak Covid-19'la mücadele kapsamında İl Sağlık Müdürlüğüne belediyece 40 araç ve 80 personel tahsis edilmiş ve salgınla mücadelede yardımlaşmanın önemi vurgulanmıştır.

Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi tüm Türkiye'deki belediyelerin de önemle üzerinde durduğu "Evde Kal Türkiye" kampanyasına destek vermektedir. Tüm trafik lambalarında da bunu görmek mümkündür. Bu kapsamda trafik ışıklarına bakıldığında kırmızı yandığında "Evde Kal", yeşil ışık yandığında ise "Eve Git" ifadesinin yer aldığı görülür. Bu durum halkta bir bilinç uyandırma ve konunun aslında çok ciddi olduğunu ortaya koymada önem taşımaktadır.

Yine Belediyenin Alış Veriş Merkezleri (AVM), Havalimanı, belediye otobüs duraklarına, Otogar ve buna benzer genel maksatlı kullanılan yerlere Alkol Bazlı Hijyenik El Dezenfektanı Makinalarının kurulması ve çöp konteynırlarının yerleştirildiği alanın sık sık dezenfeksiyonun sağlanması noktasında çalışmaları vardır.

Ayrıca büyükşehir belediyesi Covid-19'la mücadele kapsamında özellikle de karantina günlerinde sokak hayvanlarını ve ilçelerde yaşayan evsiz hayvanlara mama desteği sunmaktadır.

Covid-19 ile mücadele kapsamında Belediye, Akıllı Yaşlı Bakım Çağrı Merkezi kurmuştur. Bu çağrı merkezleri ile çok daha ciddi semptomlardan muzdarip olma eğiliminde olduklarından, yaşlıların özellikle Covid-19'a karşı savunmasızlıkları dile getirilmiş ve evde kendilerini tecrit etmeleri tavsiye edilirken, yalnız olanlar için sağlıklarının bozulup bozulmadığını kimsenin fark etmeyeceği durumunu ortadan kaldırmak amaçlanmıştır. Ayrıca Akıllı Yaşlı Bakım Çağrı Merkezi, Kahramanmaraş şehir merkezinde yalnız yaşayan 65 yaş üstü sakinlerin evlerine kurulan akıllı telefon ve izleme sistemidir. Eğitimli personeli, dijital sağlık izleme teknolojileri ile tıbbi açıdan kritik gelişmeler hakkında uyarılır. Çağrı merkezi ekibi, yalnızlığın hafifletilmesine yardımcı olmak için psiko-sosyal destek de sunmaya hazırdır.

Belediyenin salgın döneminde ihtiyaç sahiplerine -yaklaşık olarak 30 bin kişiye- ilçe belediyeleri ve Vefa Destek Grupları işbirliği ile gıda desteğinde bulunduğu açıklanmıştır. Ayrıca Belediyenin maddi destek sunduğu da belirtilmiştir. Bu kapsamda, toplu taşıma esnafına 2020 yılı itibariyle araç başına 2 bin TL, 2021 yılı itibari ise araç başına 2 bin 500 TL ilave destek verdikleri, servisçi esnafa ruhsat indirimi desteği verilerek esnaf başına bin 375 TL katkıda bulunulmuştur. Yine işyerini kapatan Belediye işyeri kiracılarından kira talep edilmemiştir. Kısmi olarak açık olanlardan da yarısı kadar bir kira bedeli alarak, toplamda 2,5 Milyon TL'lik bir destek yaptıklarını Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi belirtmiştir.

Belediyenin toplumu içinde bulunduğu süreçten uzaklaştırmak için kültürel ve sanatsal faaliyetlerde de bulunduğu görülür. Özellikle bu konuda lise öğrencilerinin evde kaldığı süreyi değerli kılmaya yönelik kompozisyon yarışmaları yaptığı görülmüştür. "Evdehayatvar" adlı yarışmaları ile lise öğrencilerini güzel kompozisyon yazma noktasında teşviklerde bulunmuştur. Kompozisyon yarışması sonucunda 1. olanlara çeşitli ödüller verilmiştir. Bu yarışmalar Belediyenin web sayfasından duyurulmaktadır.

Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi'nin tüm dünyayı etkisi altına alan Covid-19 salgını kapsamında il genelinde yürüttüğü çalışmaların Avrupa Birliği'ne örnek olduğu belirtilmektedir. Konu ile ilgili olarak Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı'ndan yapılan yazılı açıklamada: Çin'in Wuhan kentinde ortaya çıkan Covid-19 salgını dünyada hızla yayılmaya devam etmekte ve hayatı neredeyse durma noktasına getirmiştir. Uluslararası alanda faaliyet gösteren ve Avrupa'nın önde gelen sivil toplum kuruluşları arasında yer alan The Innovation in Politics Institute (Politika İnovasyon Enstitüsü) ve The Act.Now (Şimdi Harekete Geç) Covid- 19 ile mücadelede önemli çalışmalar yürütmektedir. Bu kapsamda, Politika ve Toplumda En İyi Uygulamalar (Best Practice in Politics and Society) başlıklı bir platform oluşturmuşlardır. Bu platform aracılığıyla ülkelerin ve şehirlerin salgınla mücadeledeki yenilikçi fikirleri ve iyi uygulama örnekleri, başta Avrupa olmak üzere tüm dünyadaki kullanıcılarla paylaşılmaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin salgınla mücadele kapsamında yapmış olduğu çalışmalardan "Akıllı Yaşlı Bakım Merkezi (Smart Elder Care Call Center)" ve "Evde Hayat Var Yarışmaları (Competitions to Entertain Residents while They Stay at Home)" salgınla mücadelede Avrupa çapında örnek iyi uygulamalar seçilmiştir. Salgınla mücadele noktasında uluslararası kurumlara ve ülkelere örnek gösterilen bu çalışmaların yaygınlaşarak, birçok belediyeye ilham kaynağı olacağı ifade edilmiştir.

5.SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

2019 yılı itibariyle Çin'de başlayıp etkisini tüm dünyada hissettiren koronavirüs salgını, Türkiye'de de hızlı bir şekilde yayılım göstermiş ve salgından dolayı binlerce can kaybı yaşanmıştır. Konunun ciddiyetinin ve öneminin ortaya koyulması açısından DSÖ tarafından pandemi olarak ifade edilen bu süreç, BM Kalkınma Programı tarafından da küresel bir salgın olduğu ifade edilerek bu salgının bir sağlık, insanlık ve kalkınma krizi olarak ekonomik, sosyal ve psikolojik boyutunun da olduğu belirtilmiştir.

Salgın sürecinde salgının üstesinden gelebilmek ve en azından yayılımını azaltabilmek için ülkelerin kamu yönetimi yapılanması içerisinde yer alan birimlere büyük görevler düştüğü görülmektedir. Özellikle de bu süreçte kamusal önlemler almanın hayati önem taşıdığı görülmüştür. Bu noktada yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin halka en yakın birimler olması ve alınan önlemlerin hayata geçirilmesi noktasındaki faaliyetleri araştırılmaya değer olmuştur.

Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesinin Covid-19 ile süren mücadelesinde yayılımı azaltma noktasında yaptığı hizmetlerle örnek şehirler arasında yer aldığı görülmektedir. Bu kapsamda özellikle salgınla mücadeledeki yenilikçi fikirleri ve iyi uygulama örnekleri, Avrupa çapında kurumlara ve ülkelere örnek gösterilmiştir.

Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi salgının hem ekonomik hem sosyal hem de psikolojik boyutuna yönelik halkın beklentilerine uygun olarak hareket ettiği yukarıda ortaya koyulan örnek çalışmalarıyla da anlaşılmaktadır.

KAYNAKÇA

AFACAN, E. ve AVCI, N. (2020). Koronavirüs (Covid-19) Örneği Üzerinden Salgın Hastalıklara Sosyolojik Bir Bakış. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi (ASEAD),* 7(5), 1- 14ss.

BENAVİDES, A. D. ve NUKPEZAH, J. A. (2020). How Local Governments Are Caring for the Homeless During the COVID-19 Pandemic. *American Review of Public Administration,* 50(6-7) 650–657ss. 12 Nisan 2022 tarihinde https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0275074020942062 adresinden alındı.

BİLGİÇ, A. K. (2021). COVID-19 ile Mücadele Sürecinde Yerel Yönetimlerin Genel Görünümü. *Kent Araştırmaları Dergisi (Journal of Urban Studies),* 11 (31), 2084-2012ss.

BİLGİLİ, M. Y. (2020). Merkezi Yönetim, Yerel Yönetimler ve Koronavirüs (COVID-19) Salgını. Turkish Studies, 15(6), 219-235ss.

CANTEKİN, Ö. F. ve ARPACI, F. (2020). Covıd-19 (Koronavirüs) Pandemisi ve Sosyal Hizmet. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi,* 13 (73), 1138- 1145ss.

ETİLER, N. Yerel Yönetimler ve Salgınlarla Mücadele. *Türk Tabipleri Birliği- Covid 19 Pandemisi Altıncı Ay Değerlendirme Raporu*, 67-73ss.

HALEEM, A., JAVAİD, M. ve VAİSHYA. (2020). *Effects Of COVID-19 Pandemic İn Daily* Life: 12 Nisan 2022 tarihinde https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7147210/ adresinden alındı.

HENDEN ŞOLT, B. (2021). Covid-19 Pandemisinde Kentlerde Yaşanan Değişimler ve Kentsel Hizmetler. *Uluslararası Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8(15), 39-47ss.

KARATAŞ, A. ve GÖRDELES BEŞER, N. (2021). Yerel Yönetim Birimleri Olarak Belediyelerin Salgın Hastalıklar Konusundaki Sorumlulukları: Covid 19 Pandemisi Örneği. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* 14(4), 1340-1351ss.

KARATAŞ, Z. (2020). COVID-19 Pandemisinin Toplumsal Etkileri, Değişim ve Güçlenme. *Türkiye Sosyal Hizmet Araştırmaları Dergisi,* 4(1), 3- 15ss.

KIZIL, Ç. (2020). *Türkiye'nin Covıd-19 Sürecinin Karşılaştırmalı Satır Başları*, 13 Nisan 2022 tarihinde https://www.ttb.org.tr/kutuphane/covid19-rapor_6/covid19-rapor_6_Part80.pdf adresinden alındı.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (2020). Covıd-19 Pandemisinin Kamu Yönetimine Etkileri Ve Bu Etkiler Üzerine Yapılacak Çalışmalara Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı, 19 Nisan 2022 tarihinde https://www.tasav.org/images/Covid/Uur_MRGNLEN.pdf adrsinden alındı.

SANGKHAM, S. (2020). Face Mask And Medical Waste Disposal During The Novel COVID-19 Pandemic In Asia. *Case Studies in Chemical and Environmental Engineering.*

ŞENOL, C. ve BİLSEL, A. (2020). Türkiye'de Covid-19 (Coronavirüs) Pandemisinin Durumu ve Algoritmik Hesaplamaya Göre Gelecekteki Durum Analizi. *Journal Of Social, Humanities, And Administrative Sciences,* 6(25), 535-546ss.

ŞİRİN, H. ve ÖZKAN, S. (2020). Dünyada ve Türkiye'de COVID-19 Epidemiyolojisi. *Kulak Burun Boğaz ve Baş Boyun Cerrahisi Dergisi,* 6-13ss.

TÜSPE (TÜRKİYE SAĞLIK POLİTİKALARI ENSTİTÜSÜ), 2020. COVID-19 Pandemi Yönetiminde Türkiye Örneği: Sağlık Politikası Uygulamaları ve Stratejiler, 19 Nisan 2022 tarihinde https://www.tuseb.gov.tr/tuspe/uploads/yayinlar/makaleler/pdf/21-08-2020__5f3f6e1402cc2__tusperapor02_covid-19_pandemi_yonetiminde_turkiye_ornegi.pdf adresinden alındı.

URHAN, G. ve ARSLANKOÇ, S. (2012). COVID-19 Pandemi Sürecinde Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler: İstanbul İlçe Belediyeleri Örneği. *Çalışma ve Toplum,* 945- 980ss.

YILDIZ, M. ve UZUN, M. M. (2020). Koronavirüsle Mücadelede Kriz Yönetimi Ve Kamu Politikası Yapımı, SETA RAPOR, 19Nisan 2022 tarihinde https://www.setav.org/rapor-koronavirusle-mucadelede-kriz-yonetimi-ve-kamu-politikasi-yapimi/ adresinden alındı.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanunu

1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu

KAHRAMANMARAŞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, https://kahramanmaras.bel.tr/search/node?keys=covid 15 Nisan 2022.

https://innovationinpolitics.eu/coping-with-the-crisis-article/competitions-to-entertain-residents-while-they-stay-at-home/ 15 Nisan 2022.

https://innovationinpolitics.eu/coping-with-the-crisis-article/smart-elder-care-call-centre/ 15 Nisan 2022.

https://kahramanmaras.bel.tr/haber/2020/05/27/buyuksehir-sokak-hayvanlarini-unutmadi 15 Nisan 2022.

https://kahramanmaras.bel.tr/haber/2021/01/15/yeni-meydan-hazirliklari-suruyor 15 Nisan 2022.

https://kahramanmaras.bel.tr/haber/2020/04/15/buyuksehir-covid-19-ile-mucadelede-abye-ornek-oldu, 15 Nisan 2022.

SU YÖNETİMİNDE YENİ ARAYIŞLARIN YEREL YÖNETİMLER BAĞLAMINDA İNCELENMESİ[1]: KARADENİZ BÖLGESİ ÖRNEĞİ

Dilek TOPCU MUMLU[2]

Su, sonsuz olmayan, kıt kaynaktır. Suyun bu niteliğinden kaynaklanan problemler, homojen değildir. Bu tespit, suyun insan hakları bağlamında evrensel bir değer taşıması yanında su sorunlarının ve sürdürülebilir kullanımının sağlanması boyutuyla yerel bir mesele olduğunu işaret etmektedir. Su kaynaklarının, planlı kullanımı, geliştirilmesi ve dağıtılmasına ilişkin süreç, su yönetimi olarak tanımlanmaktadır. Su politikalarının bir yanda insanlığın su ihtiyacı karşılarken diğer yanda etkinlik ve verimlilik ilkesini içerecek sürdürülebilir olma özelliği uygulamada olan ulusal ve uluslararası düzenlemelerle şekil almaktadır.

Su kaynakların sürdürülebilir yönetimine yönelik uluslararası düzenlemelerden biri AB Su Çerçeve Direktifidir. Direktif, farklı tip ve formdaki suların bütünleşik olarak değerlendirildiği, arazi ve su kaynakları ilişkisini içeren, doğal sınırlar, sosyal ve ekonomik ihtiyaçlar, politik ve idari süreçlerin entegrasyonuyla ilişkilendirilen, sürdürülebilir nitelikte havza temelli su yönetimi anlayışını su yönetiminde yeni yaklaşım olarak benimsemektedir. Su kaynakların sürdürülebilir yönetimine yönelik uluslararası düzenlemelerden bir diğeri OECD Su Yönetişim İlkeleri su yönetim süreçlerinde katılımcı süreçlerin gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Suyun sürdürülebilir yönetimi için benimsenen bu hedefler, suyun sürdürülebilir yönetimini ve su hizmetlerini sağlayan aktörlere olan ilgiyi arttırmaktadır.

Türkiye'de su yönetiminde rolleri ve görev tanımları belirlenen aktörlerden yerel yönetimlerin Türkiye'de havza temelli su yönetim modelindeki rolü nedir sorusu akıllara gelmektedir. Çalışma, bu soruya yanıt arama amacıyla Karadeniz Bölgesindeki belediyelerin su yönetim sürecindeki rolünü nitel araştırma yöntemi, doküman analiziyle tespit etmeyi amacındadır.

Anahtar Kelimeler: Su Yönetimi, Sürdürülebilirlik, Yerel Yönetimler,

New Searches in Water Management Examination in the Context of Local Governments

Water is a scarce resource that is not infinite. The problems arising from this nature of water are not homogeneous. This finding indicates that besides the fact that water has a universal value in the context of human rights, it is a local issue in terms of ensuring water problems and sustainable use. The process of planned use, development and distribution of water resources is defined as water management. The sustainability feature of water policies, which includes the principle of efficiency and productivity, while meeting the water needs of humanity on the one hand, is shaped by the national and international regulations in effect.

One of the international regulations for the sustainable management of water resources is the EU Water Framework Directive. The Directive adopts a sustainable watershed-based water management approach as a new approach in water management, in which different types and forms of water are evaluated in an integrated manner, which includes the relationship between land and water resources, and is associated with the integration of natural borders, social and economic needs, political and administrative processes. OECD Water Governance Principles, another international regulation for the sustainable management of water resources,

[1] Bu çalışma, 24-26 Mart 2022 Tarihlerinde Anadolu Üniversitesi ev sahipliğinde düzenlenen 21. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR 21) kapsamında sunulan bildirinin veri ve temel sorular bakımından geliştirilmiş halidir.

[2] Öğr. Gör.,Giresun Üniversitesi,dilek.topcu@giresun.edu.tr,Yazar Orcid bilgisi: ORCID:0000-0003-4998-2773

emphasizes the necessity of participatory processes in water management processes. These targets adopted for the sustainable management of water increase the interest in the actors providing the sustainable management of water and water services.

One of the actors whose roles and job descriptions are determined in water management in Turkey, the question of what is the role of local governments in the basin-based water management model in Turkey comes to mind. In order to answer this question, the study aims to determine the role of municipalities in the Black Sea Region in the water management process with a qualitative research method and document analysis.

Keywords: Water Management, Sustainability, Local Governments,

1.Kavramsal Çerçeve

Su kaynaklarının artan nüfus, kirlenme ve iklimsel farklılıklardan etkilenmesi suyun korunması ve kullanılmasını sağlayacak sürdürülebilir su yönetimine olan ihtiyacı arttırmaktadır. Su kaynakları üzerindeki baskılar bir yandan su politikalarını insan hakkı odağında, temel su ihtiyacını karşılayacak düzeyde planlanmasını vurgularken; diğer yandan su kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimlilik ilkesini içerecek yönetim fonksiyonlarına olan gerekliliği ortaya çıkarmaktadır (Yıldız, 2008: 65).

Suyun hem bir insan hakkı hem de ekonomik açıdan bir meta olarak kabul edilmesi su yönetiminin odak noktasını belirsizleştirmektedir. Su kaynaklarının, planlı kullanımı, geliştirilmesi ve dağıtılması süreci olarak tanımlanan **su yönetimi**, su kaynaklarının fiziksel olma özelliği dışında; idari ve siyasi boyutlarıyla politika geliştirilmesini gerektirmektedir. (Bilen, 2008: 10; Aküzüm vd., 2010: 67).

Su kaynaklarının suya ihtiyaç duyan tüm insanlara erişilebilir fiyatta, uygun kalitede ve sürekli olarak temin edilmesini sağlamak üzere geliştirilen su politikası çeşitli yöntem, araç ve uygulamaları içermektedir (Bilbay, 2020: 7). Su hizmetlerinin sağlanmasında hangi süreçlere öncelik verilmesi ve uygulama araçlarının kullanılması gerektiğini, bu süreçte hangi yasal çerçevede hareket edileceğini su politikasının genel çerçevesi belirlemektedir (Yıldız ve Özbay, 2012: 18-19).

Tüm dünyada su sorunlarıyla mücadele etmek için uygulanabilecek tek bir çözüm yöntemi yoktur. Su sonsuz olmayan, kıt bir kaynaktır. Suyun bu niteliğinden kaynaklanan problemler, homojen değildir. Bu tespit, suyun insan hakları bağlamında evrensel bir değer taşıması yanında su sorunlarının ve sürdürülebilir kullanımının sağlanması boyutuyla yerel bir mesele olduğunu işaret etmektedir. Ülke içinde ve ülkeler arasında meydana gelen su sorunu farklılıkları su yönetim bağlamını belirlemede bir sınır çizgisi olarak görülmektedir. Su sorunları için geliştirilen politikalarda sorunların mekanla uyumunu kabul etmek, su yönetim ölçeğinin bölgesel özelliklerle uyumunu dikkate almak gereklidir. Bu gereklilik su yönetimini yerelleştirilirken su yönetimini gerçekleştirecek ölçek ve yönetim kapasitesi nasıl geliştirilir sorusunu güçlendirmektedir.

Yönetim, ekoloji ve adalet kavramlarıyla ilişki kurularak açıklanan su yönetimi, İnsan hakkı bağlamında, bir demokrasi meselesi olarak değerlendirilmektedir. Ortaya çıkan su

sorunlarının yerel düzeyde farklılaşması, su yönetiminin yerel yönetimler düzeyinde gündeme alınmasını gerektirmektedir. Bu süreçte su, yerel yönetimlerinin güçlendirilmesi ve halk katılımı ile daha etkin yönetilmesi beklenen ve herkesin erişim hakkına sahip olması mümkün olan bir kaynak olarak görülmektedir. Suyun ekonomik bir mal değil kamusal bir varlık olması nedeniyle ancak kamu eliyle yönetilmesi, su yönetimin kamulaştırılması, katılımcı demokrasi araçlarıyla halk eliyle yönetilmesi olarak yerel ölçek odaklı su politikalarının oluşturulması ve uygulanmasına yönelik arayışları gündeme gelmektedir. Bu ikili perspektif bütünleştirilmiş bir sürdürülebilir su kaynakları yönetim modeline olan ihtiyacı arttırmaktadır (Kılıç, 2009: 49-51).

Su sorunlarının tüm insanlığı ilgilendirmesi sebebiyle yerel sorunlar küresel ölçekli çözümlerle ilişkilendirilmektedir. Su kaynaklarının insan yaşamı ve yaşamsal faaliyetleri ile doğrudan ilişkili olması su sorunlarıyla mücadelede küresel, ulusal ve yerel düzeyli işbirliği ve ortaklık kurulması söylemini gündemde tutmaktadır (Karakılçık, 2011: 79). Özellikle su güvenliğinin sağlanması ve su yönetimine sürdürülebilir olma niteliğinin kazandırılabilmesi için kurumsal yapıların, sivil organizasyonların, yerel kullanıcıların ortaklığıyla geliştirilmiş su yönetim modellerine, su yönetiminin su talepleri ile su kaynaklarının korunması kararlarında bir denge oluşturmasına, bu süreçte ekonomik, sosyal ve çevresel hedeflere bağlı kalacak bir entegre su yönetim sistemine ihtiyaç doğmaktadır (Hamamcıoğlu vd., 2002: 31).

Toplumun farklı kesimlerini kapsayacak şekilde, su kaynaklarının geliştirilmesi, yönetilmesi ve su hizmeti sunmak için oluşturulmuş politik, sosyal, ekonomik ve kurumsal bir sistem olarak su yönetişimi kavramını açıklayan Küresel Su Ortaklığı; küresel iklim değişiklikleri, su ve çevre güvenliğine yönelik sorunların tüm insanlığı ilgilendirmesi sebebiyle su sorunlarıyla mücadele edilmesinde, su güvenliğinin sağlanmasında, sürdürülebilir su kaynakları yönetim sisteminin uygulamaya geçirilmesinde yönetişim temelinde bir ortaklık kurulmasını gerekli görmektedir (Karakılçık, 2011: 79). Bu durum, sürdürülebilir bir su kaynakları yönetimi için küresel ölçekli düzenlemelerin temel vurgusunu incelemeyi gerektirmektedir.

2. Uluslararası Düzenlemeler Üzerinden Su Yönetimi

Çevresel, ekolojik, ekonomik ve hukuki boyutlarıyla su yönetimi, su sorunların tanımlanması ve çözüm politikaların geliştirilmesi noktasında uluslararası düzenlemelerle şekil almaktadır.

Stokholm Deklarasyonu (1972), BM İnsan ve Çevresi Konferansı ardından kabul edilen deklarasyon, herkesin kendi hayatını ve çevresini ilgilendiren konular ile ilgili bir bilgi edinme hakkına sahip olması gerektiğini ve temiz bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğunu vurgulamaktadır. İnsan özgürlüğe, eşitliğe, onurlu ve yeterli yaşam standartlarına sahip olmalıdır. Hava, su, toprak ve bitki örtüsü gibi doğal kaynakların, doğal varlık ve ekosistemlerin bugün ki ve gelecek nesiller için korunması ve varlıklarının sürmesinin garanti altına alınması için gerekli düzenlemelerin ve yöntemlerin oluşturulması vurgulamaktadır.

Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi (1985), yerel yönetimlerin vatandaşlara en yakın yönetim kademesi olduğu için onların yaşam koşullarıyla ilgili kararların alınmasına katılımlarını sağlamak ve toplumsal gelişmenin hızlandırılması konusunda onların bilgi ve yeteneklerini kullanmak konusunda en elverişli konumda olduklarını konu edinmektedir. Yerel yönetimlerin kamuyla ilgili işleri kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı, kamusal sorumlulukların yerel yönetimin

yurttaşa en yakın birimler eliyle kullanılması, yerel yönetimlerin bir başka makamın tekeline bırakılmamış veya yerel yönetimin yetki alanının özellikle dışında tutulmamış bulunan her alanda inisiyatif kullanma konusunda genel hakka sahip olması, yere düzeyde alınan kararlara etkin katılım yollarının oluşturulması bildirge kapsamında yer alan ilkeler arasında yer almaktadır.

Rio Deklorasyonu (1992), insanların sürdürülebilir kalkınma konusunun merkezinde yer aldığını kabul eder. Kalkınma hakkının bugünkü ve gelecek nesilleri kapsayacak şekilde kullanılmasını, sürdürülebilir kalkınma için çevrenin korunması, üretim ve tüketim dengesinin sağlanması ve nüfus politikalarının planlanması konusunda çalışmaların yapılmasını vurgulamaktadır. Devletlerin ulusal düzeyde toplumsal bilinci arttıracak, katılımı kolaylaştıracak ve teşvik edecek yolları uygulamaya koyması beklenmektedir. Yerel bireyler ve topluluklar bilgileri ve geleneksel tecrübelerinden dolayı idari ve gelişme üzerinde hayati bir role sahiptir. Devletlerin onların kimliklerini, kültürlerini ve çıkarlarını kabul ederek desteklemeli ve sürdürülebilir kalkınmanın başarılmasında etki katkılarını alması beklenmektedir.

Yerel Gündem 21, sürdürülebilir kalkınma kavramını yaşama geçirmeye yönelik bir eylem planıdır. Ulusların arasında ve ulusların kendi arasında var olan eşitsizlik, artan yoksulluk, hastalıklar ve bilinçsizlik ve ekosistemdeki kötüleşme vurgulanmaktadır. Çözüm yolu olarak insanların temel ihtiyaçlarının karşılanması, yaşam standartlarının iyileştirilmesi, ekosistemlerin daha iyi yönetilmesi ve daha güvenli bir gelecek için küresel ortaklık kurulması işaret edilmektedir. Halka en yakın yönetim kademesi olan yerel yönetimin, sürdürülebilir kalkınma sürecindeki rolü vurgulanarak yerel yönetimlerin katılım ve işbirliğini sağlamaya yönelik çalışmalar yapması vurgulanmaktadır.

Aarhus Konvensiyonu (1998), BM Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından geliştirilmiş, çevre yönetimini ilgilendiren konularda bilgiye erişimi ve karar verme ve adalet süreçlerine halkın katılımını öngören bir anlaşma özelliği taşımaktadır. çevre ile ilgili haklar ile insan haklarını birleştirir, gelecek nesillere karşı sorumluluğu belirtir, sürdürülebilir bir kalkınmanın sosyal aktörlerin kalkınma sürecine dahil edilmesiyle mümkün olabileceğini vurgular, yönetim sorumluluğu ile çevre korumayı entegre eder, demokratik bağlamda yetkililer ve toplum arasındaki etkileşime odaklanır. Temel vurgusu halk ve yönetim arasındaki ilişkiye odaklıdır.

Alternatif Su Forumları, suyun kamu yönetiminde öncelikli olarak sektörün değil insan ihtiyaçlarının karşılanması gerektiğini savunan alternatif bir forum. Forum, Dünya Su Forumu toplantıları doğrultusunda dünyanın en güçlü devletlerinin dışlayıcı ve antidemokratik uygulamalarına maruz kalındığını, bunların red edilmesi gerekliliğini vurgulamak üzere; çevre, sürdürülebilirlik ve ekoloji, gelecek için stratejiler, demokratik yönetim, adalet, eşitlik ve sosyal katılım, özelleştirme, kamu yönetimi ve sorumluluk, insan hakkı olarak su konularına öncelik vermektedir. Suyun toplumların, halkların ve insanlığın mirası ve hayatın temel bileşeni olup, ticari bir ürün olarak görülmemesi gerektiğini savunur.Suyun yönetiminin ve kontrolünün, kamusal, sosyal, kooperatifçi, katılımcı, adil ve kar amacı gütmeyen yapıda olmak zorunda olduğunu savunmaktadır. İçilebilir su dağıtımının olduğu yerlerde, yeterli minimum miktarın; kültür, din, coğrafya, ekonomi ve cinsiyet farkı gözetmeksizin parasız

olarak tahsis edilmesini ve hiçbir şirketin, yönetim veya uluslararası kurumun faturaların ödenmemesi nedeniyle evlere ulaştırılan su hizmetini durduramayacağını vurgulamaktadır (Ayrangöl, 2019:143-147).

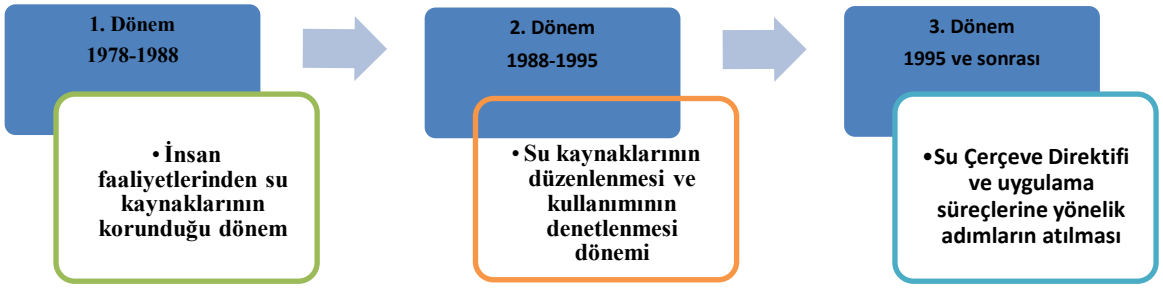
Dünya Bankası, üye ülkeleriyle yapılan anlaşmalarda su hizmetlerinin ticarileştirilmesini ön koşul olarak belirlemektedir. Su kaynakları işletim belgesi; kullanan öder prensibine dayanan ve suya sübvansiyon ilkesine karşı piyasa fiyatlandırmasını ve su yönetiminde yerelleşme ve özelleştirme politikalarının takip edilmesini savunan belgedir. Suyun yönetilmesinde üç temel ilke esas alınır: Ekolojik ilke, kurumsallık ilkesi ve etkililik ilkesi.
Su kaynaklarının etkin yönetimi ve geliştirilmesi için önerilen 4 mekanizma:
Su kaynaklarına barajlar ve havzalar arası su transferleri gibi büyük altyapı inşası gerektiren müdahaleler, tüm insanlara yerel ve bölgesel kazanımlar sağlamaktadır. Yoksulların ikamet ettiği yerlerdeki havzanın iyileştirilmesi ve yoksullar için yaşam alanları oluşturmak için su kaynaklarına yoksulluk merkezli müdahaleler yapmak gereklidir. Genel kullanıma yönelik büyük ölçekli su hizmetleri çalışmaları tüm insanların yararınadır. Su hizmetlerine yoksulluk merkezli müdahaleler Binyıl Kalkınma Hedeflerinin gerçekleştirilmesinde önemli rol oynamaktadır.
Birleşmiş Milletler (BM), İçme suyuna erişimin bir insan hakkı olduğu görüşüyle ön plana çıkar Birleşmiş Milletler: 1984 tarihine BM bünyesinde kurulan Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından hazırlanan "**Ortak Geleceğimiz**" adlı Bruntland Raporu (1987), **su kaynaklarını kalkınma misyonunun** bir parçası olarak tanımlamıştır. Rapor, ekonomik kalkınma ve çevre korumanın birbirine zıt kavramlar olmadığını, sürdürülebilir kalkınma çerçevesi içinde gelecek nesillerin doğal kaynaklardan faydalanma hakkını gasp etmeden de kalkınmanın mümkün olacağını kabul etmektedir. 1992 yılında gerçekleşen BM Dublin Konferansı ile suyun ekonomik bir mal olduğunu tarif eden küresel bir metnin oluşturulmasına etki etmiştir. Suyun tüm rekabetçi kullanımları içinde ekonomik bir değere sahip olduğu ve ekonomik bir mal olarak kabul edilmesi gerektiği benimsemiştir. Sürdürülebilir kalkınma, bütünlükçü su yönetimi, suyun tam maliyeti prensibi, kirleten öder prensibi, ekonomik sektörün su yönetimine katılımı gibi temel kavramların oluşmasını sağlamıştır.
Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Su yönetiminde kamudan piyasa mekanizmasına geçilmesi, suyun piyasa şartlarında fiyatlandırılması gereken ekonomik bir mal olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtir. Küresel su piyasasındaki trendleri yorumlayarak çeşitli devlet ve şirketlere önerilerde bulunur.
Dünya Su Forumu (WWF), Suyun çoklu kullanımı, enerji için su, su için enerji, açlık ve fakirliğin giderilmesi için su ve gıda, düzenleyici yaklaşımlar yoluyla verimin arttırılması, su hizmetlerinde kamu ve özel sektörün optimizasyonu, yerel su yönetimleri ve sistemleri için sürdürülebilir finans kaynakları, sürdürülebilirliğe yönelik fiyatlandırma politikaları üzerine çalışmalar yapmaktadır. Yerel ve bölgesel idarelerin finansal kaynaklara doğrudan erişimlerini sağlamak ve kolaylaştırmak ve yoksul toplumlara yönelik su ve sağlık hizmet altyapılarının finansmanını attırmak, küresel değişikliklerin etkilerini azaltarak uyum sağlanmasını hızlandırmak gibi temel konular üzerine çalışmaktadır.
Dünya Su Konseyi (WWC), Suyun kaynaktan temini ve işlenmesi, kullanım alanlarına dağıtımı, atık suyun toplanması ve arıtımı, baraj yapımı ve enerji üretimi gibi faaliyet alanları

olan su şirketlerinden oluşmaktadır. Dünya su politikasının yönünü belirlemeye yönelik çalışmalar yapmaktadır (İlhan, 2011: 48-58). Çalışma kapsamında sürdürülebilir su yönetimine yönelik yeni yaklaşımlar, uluslararası düzenlemelerden ikisi; Avrupa Birliği, Su Çerçeve Direktifi (2000) ve OECD Su Yönetişim İlkeleri genel çerçevesi esas alınacaktır.

2.1. AB Su Yönetimi ve Su Çerçeve Direktifinin Genel Çerçevesi

Avrupa Birliği sürdürülebilir kalkınma hedeflerinde çevre politikalarını ön planda tutmaktadır (Eğerci, 2006:13). Çevre politikaları kapsamında; iklim değişiklikleri, içme suyu yetersizliği, kuraklık, su baskınları gibi sorunlarla ilişkilendirilen su politikalarına yönelik yöntem, araç ve uygulamalar geliştirilmektedir (Akkaya vd., 2006: 196). Bu politikalar Tablo 1'de dönemlendirilmektedir.

Tablo 1
AB Suyun Sürdürülebilir Yönetimine Yönelik Süreçler



Kaynak: Aytuğ, 2014: 5'ten faydalanılarak hazırlanmıştır.

AB, su yönetimindeki direktif çeşitliliğini 2000 yılında tüm direktifleri tek bir direktif çatısında toplayan Su Çerçeve Direktifi ile sona erdirmiştir[3]. Avrupa Su Çerçeve Direktifinin temel amacı, tüm Avrupa için iç yüzey suları, geçiş suları, kıyı suları ve yeraltı sularının korunmasını sağlayan, entegre su yönetimine yönelik çerçeve oluşturmaktır (Dalkılıç vd.,2008: 415). Direktif kapsamında ön plana çıkan ana prensipler şunlardır: Suyun adil ücretlendirilmesi, sürdürülebilir su kullanımı, uluslararası işbirliği ve yeni su birliği, su herkesin konusudur, su hassas bir kaynaktır.

Su Çerçeve Direktifinde ön plana çıkan prensiplerden biri, suyun adil ücretlendirilmesidir. Direktifin 9. maddesinde belirtilen " *Su diğerleri gibi bir ticari varlık değildir ve bir miras olarak görülmelidir. Ancak, su hizmetlerinin maliyetlerinin karşılanması için ücretlendirilmesi gerekmektedir. Bu, suyun sürdürülebilir kullanımını sağlayacaktır. Direktifin prensibi kirletenlerin ödemesidir, çünkü sonuçta birileri kirlilik için ödemek zorunda kalmaktadır.*" düzenlemesi su kaynaklarına verilen zararın zarar verenlere yönelik ekonomik yaptırımlarla giderilmesini çözüm yolu olarak benimsemektedir.

Sürdürülebilir su kullanımı, Direktif kapsamında benimsenen bir diğer prensiptir. Birçok insan aktivitesi suyu etkilemektedir. Bu durum suyun korunması ve kirliliklerden kaçınılmasının önemini göstermektedir. Suya olan ihtiyacın artıyor olması da en önemli ve dikkate alınması gereken bir durumdur. Bu nedenle, gelecek kuşaklar için yeterli su

[3] AB Konseyi'nin su kullanımına yönelik politikaların temel çerçevesini belirlemek üzerine hazırlanmış olan Direktif; Yüzey Suyu Çekimi Hakkındaki Direktif, Banyo Suları Direktifi, Tehlikeli Maddeler Direktifi, Tatlısu Balıkları Direktifi, Yeraltısuları Direktifi yerini almıştır (Yıldız ve Dişbudak, 2006: 65; Aytuğ, 2014: 6).

sağlayabilmek ve suyun yüksek kalitede olması için SÇD iyi bir şekilde uygulanmalıdır. (Madde 18, 19, 41).

Uluslararası işbirliği ve yeni su birliği prensibi, Su kütleleri sınırlarda durmadığı için suyu yönetmenin en iyi yolu SÇD'ne göre uluslararası işbirliğidir. SÇD, bir havzadaki tüm ortakların yakın işbirliği içinde nehir havzalarını yönetmelerini gerektirmektedir. Bu durum, ilgili ülkelerin verilen zaman aralıklarında, SÇD'nin net hedeflerine ulaşacak ortak bir Nehir Havza Yönetim Planı oluşturmaları gerektiği anlamına gelmektedir. (Madde 3)

Bir insan hakkı olarak tüm insanlığın konusu olan su, Direktifte herkesin hakkı vurgusuyla yer almaktadır. Farklı ülkelerin su kaynaklarını korumak amacıyla işbirliği yapmak zorunda oldukları gibi farklı sektörlerden aktörlerin de işbirliği yapmaları gerekmektedir. Su, evler, endüstri, tarım ve benzeri amaçlarla kullanıldığı için tüm paydaşların yasal hedeflere katılmaları gerekmektedir. (Madde 14)

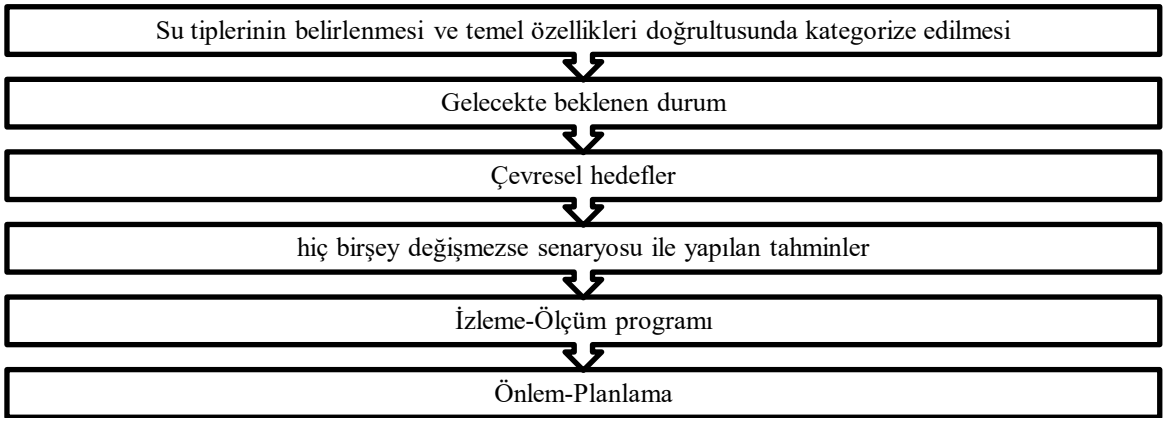
Çok boyutlu düşünülmesi, kullanılması ve korunması gereken su kaynakları, Direktifte hassas kaynak olarak tanımlanmaktadır. Su kaynakları tarım, endüstri ve evsel gibi birçok kullanımdan etkilenmektedir. Esas olarak SÇD, kirlilik kaynaklarının kaynaklarında engellenmesini ve tüm kirlilik kaynaklarının sürdürülebilir kontrolü için bir mekanizma oluşturulmasını gerektirmektedir. (Madde 4, 8, 10, 11, 16, 17).
AB Su Çerçeve Direktifinde suyun sürdürülebilir bir kaynak olarak yönetilmesi için benimsenen temel amaçlar şunlardır

- Suların daha iyi duruma getirilmesi ve iyi durumda olan suların mevcut durumunun korunması,
- Suların korunmasına yönelik düzenlemelerin kıyı sularını da kapsayacak şekilde yeraltı ve yerüstü suları dahil tüm suları içermesi,
- Suların ileriye yönelik sürdürülebilirlik politikasına uygun olarak Bütüncül şekilde Avrupa Topluluğu politikasının oluşturulması,
- Nehir havzasının sadece üye devletlerin sınırı içinde olması veya üye olmayan devletlerinde sınırları içerisinde bulunmasını da kapsayacak ilkelere sahip bir nehir havzasına dayalı su yönetiminin oluşturulması,
- kirleten öder ve maliyetlerin karşılanması ilkesine bağlı kalınarak su kullanımı ile ilgili ücretlerin belirlenmesi,
- Vatandaşların su yönetimine katılımını sağlamak,
- Vatandaşları su hukuku hakkında bilgilendirmek,
- Mevzuat düzenliliğini sağlamak,
- Su kirliliğinin kontrolü için ortak yaklaşımın belirlenmesi

Direktif, havza sınırları içindeki su kaynaklarının korunması ve yönetiminde entegrasyon kavramını ön plana çıkarmaktadır. Çevresel hedeflerin entegrasyonu, tüm su kaynaklarının entegrasyonu, tüm su kullanımlarının, işlevlerinin ve değerlerin ortak bir politika çerçevesinde entegrasyonu, disiplinlerin, analizlerin ve uzmanlıkların entegrasyonu, sularla ilgili tüm mevzuatın tek bir çerçevede entegrasyonu, Su Çerçeve Direktifi kapsamında olmayan taşkın koruma ve önlemlerin dahil olduğu sürdürülebilir havza planlamasıyla ilgili tüm yönetim ve ekolojik yaklaşımların entegrasyonu, fiyatlandırma, ekonomik ve mali araçların da dahil olduğu geniş kapsamlı önlemleri içeren ortak bir yönetim entegrasyonu, paydaşların ve sivil toplumun karar alma sürecine katılımı, su kaynaklarının ve kaynakların

durumunu etkileyen farklı düzeydeki karar alma mekanizmalarının entegrasyonu, farklı üye ilkelerin su kaynaklarının yönetiminde entegrasyonu sıralanmaktadır (Yıldız ve Dişbudak, 2006: 66). Havza bazında entegrasyon sürecinin temel unsurlarından biri, boşluk analizidir.

Tablo 2
Havza Bazlı Su Yönetimi Boşluk Analizi



Yaklaşım kapsamında boşluk analizinin ilk adımı su tiplerinin belirlenmesi ve temel özellikleri doğrultusunda kategorize edilmesidir. Su kütlelerinin bugünü üzerinden yapılacak izlemeler suyun gelecekteki durumuna yönelik tahminde bulunulmasını sağlamaktadır. Bu tahminlerde "hiçbir şey değişmezse senaryosu" dikkate alınmaktadır. Mevcut durum üzerinden gelecekte ortaya çıkabilecek durum su kaynaklarına yönelik baskı faktörleri dikkate alınarak tahmin edilmektedir. Güvenilir ve savunulabilir bir öngörü için izleme süreçleri gerçekleştirilmektedir. İzleme süreçleri doğrultusunda ortaya çıkan durumlara yönelik önlemler alınmakta, planlamalar yapılmaktadır (Yıldız ve Dişbudak, 2006: 68).

Su Çerçeve Direktifi'nin belirlediği su yönetim yaklaşımı için yaklaşımın temel adımlarını yerine getirecek kurumsal gerekliliklere ihtiyaç vardır. Su yönetiminin kurumsal yapılanması için su yönetiminin planlaması ve geliştirilmesinde yakın işbirliği ve koordinasyon sağlanması, tüm sulara entegre şekilde değinilmesi, su yönetim süreçlerinde çoklu paydaş katılımını esas alan bir yönetişim esasının uygulanması, etkin işbirliği ve danışmanlık için bilgi paylaşılması, kirleten öder ve tam maliyet geri dönüşümü için ekonomik araçlar ve ilkelerin geliştirilmesi, su kirliliğinin giderilmesi su kalitesi ve kantitesinde sınırlar arası işbirliği temel gerekliliklerin sağlanması vurgulanmaktadır (Akkaya Vd., 2006: 198-199).

Su çerçeve direktifi, su yönetimi ve planlama sürecinde tüm paydaşlarla entegre bir bütüncül yaklaşım ve işbirliğine vurgu yapmaktadır. Sağlanacak işbirliği ve bütüncül planlama için temel ilkeler belirlenmiştir. Bu ilkeler aşağıda sıralanmaktadır (Bulut ve Birben, 2019:223).

1. Karar vericiler planlama yaklaşımını sahiplenmeli ve sürece etkin bir biçimde katılmalıdır.
2. Havza yönetim planı dinamik olmalı ve sürekli iyileştirilmelidir. Bunun için bilimsel, sosyal ve ekonomik bilgi akışı sürekli yenilenmelidir.

3. Her havzaya özel, farklı kurumsal düzenlemeler oluşturulmalıdır. Bu amaçla hidrolojik ve kurumsal kapasite ile paydaş farklılıklarından doğan özel gereksinimlere uyacak düzenlemeler oluşturulmalıdır.
4. Paydaşlar, karar vericiler ve uzmanlardan oluşan Akarsu Havzası Oluşumu yapı ve rolü açıkça tanımlanmalıdır.
5. Akarsu havzasının çıkarlarının güçlü bir biçimde savunulmasını sağlayacak oluşumlar tasarlanmalıdır.
6. Havza yönetim planında yer alan uygulamalardan kısa sürede uygulamaya geçirilebilecek olanlara öncelik verilmelidir.
7. Yerel yönetimlerin katılımı ve ortaklığı sağlanmalıdır.
8. İşbirliği süreçlerinde farklı araç ve oluşumlar oluşturulmalıdır. Bu süreç, yatay ve dikey koordinasyonun paydaş ve sektör arasında kurgulanmasıyla ortaya çıkarılmalıdır.

2.2.OECD Su Yönetişim İlkeleri Üzerinden Su Yönetimi

Sürdürülebilir su yönetimi ve planlama sürecinde tüm paydaşlarla entegre bir bütüncül yaklaşım ve işbirliğine vurgu yapan uluslararası düzenlemelerden bir diğeri, **OECD tarafından oluşturulan Su Yönetişim İlkeleridir.** Su krizlerinin yönetişim kaynaklı olduğunu, su politikalarının tasarlanmasında ve uygulanmasında yönetişim eksikliklerinin giderilmesini vurgulayan Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)'dür. OECD, çok parçalı su yönetim sürecine, su ve su ile ilgili sektörler üzerine artan baskıyı dikkate alarak bakış açısı oluşturmaktadır. OECD; su politikalarının doğası gereği karmaşık bir yapıda olduğunu, sağlık, çevre, tarım, enerji, mekansal planlama, bölgesel gelişme ve yoksullukla mücadele süreçlerinde su yönetiminin bağlantı içinde olduğunu işaret etmektedir. Gelecek dönemlerde ortaya çıkabilecek olası su sorunlarıyla mücadele edilebilmesi için OECD "Ne yapmalı", "Kim", "Neden", "Hangi Yönetim Kademesi", "Nasıl" sorularını dikkate almaktadır.

OECD Su Yönetişim döngüsünü uygulamaya geçirmek üzere 6. Dünya Su Forumu (2012) kapsamında "İyi Yönetişim" tematik gurubu sorumluluğunu üstelenmiştir. Yaklaşık 300 paydaştan oluşan bir katılımcı gurubuyla su politikalarının daha iyi bir yönetişime kavuşturulması için hükümetlerin bir yönetim rehberine ihtiyaç duyduğu sonucuna varılmıştır. 2013 yılında OECD Su Yönetişim Girişim I oluşturularak bu gurubun 6 ayda bir düzenlenecek forumlarda bir araya gelmesi kararlaştırılmıştır. OECD Su Yönetişim Girişim I tarafından belirlenen hedefler doğrultusunda oluşturulan envanter ve katılım araçları dikkate alınarak geliştirilmiş, ilkeler OECD Bölgesel Kalkınma Komitesi tarafından 11 Mayıs 2015 tarihinde kabul edilmiştir. OECD Konseyi 13 Mayıs 2015 tarihinde ilkeleri onaylamış, 4 Haziran 2015 tarihinde OECD Bakanlar Konseyine desteklerini almak üzere iletmiştir.

OECD su yönetişim ilkeleri su kaynaklarının sürdürülebilir yönetimini sağlamak üzere etkinlik, verimlilik, güven ve katılım ilkelerini benimsemektedir. Su Yönetişimi için OECD Su Yönetişim İlkelerinin genel çerçevesini Tablo 3'deki şekilde belirlemiştir.

Tablo 3
Su Yönetişim İlkelerinin genel çerçevesi

Veri ve bilgi	Finansman	İdari çerçeve	Yenilikçi Yönetişim
Entegrasyon ve şeffalık	Paydaş Katılımı	Kullanıcı etkileri	İzleme ve değerlendirme
Açık görev tanımları	Havza sistemi içinde uygun ölçekler	Politika uyumluluğu	Kapasite

Tablo 4
OECD Su Yönetişim İlkeleri

Su Yönetişiminin Etkinliğinin Arttırılması	
İlke	**İlke Uygulamaları ve Uygulama Araçları**
İlke 1 Su politikalarının oluşturulması, uygulanması, operasyonel yönetimi ve düzenlenmesi için roller ve sorumluluklar açık bir şekilde tanımlanarak paylaştırılmalı ve yetkili idareler arasında koordinasyon teşvik edilmelidir.	Bu amaçla hukuki ve kurumsal altyapı: a)Tüm yönetim düzeylerinde su ile ilgili kurumların su konusundaki görev ve sorumluluk dağılımını belirlemelidir.Politika yapımı, özellikle önceliklerin belirlenmesi ve stratejik planlama; Politikaların uygulanması, özellikle finansman ve bütçelendirme, veri ve bilgi, paydaş– katılımı, kapasite geliştirme ve değerlendirme; Operasyonel yönetim, özellikle hizmet sunumu, altyapı operasyonları ve yatırımlar;– Düzenleme ve yaptırım, özellikle tarife belirleme, standartlar, lisanslama, izleme ve idare,kontrol ve hesap denetimi, çatışma yönetimi b)Boşlukların, çakışmaların ve çıkar çatışmalarının, tüm yönetim düzeylerinde etkili koordinasyon yoluyla tanımlanıp ele alınmasına yardım etmelidir.
İlke 2 Yerel şartları yansıtmak ve farklı ölçekler arasında koordinasyonu sağlamak için su bütünleşik havza yönetişimi sistemleri içinde uygun ölçekte(lerde) yönetilmelidir.	Bu amaçla su yönetimi uygulamaları ve araçları: a) Su kaynaklarının en iyi şekilde kullanılması düşüncesiyle, risklerin önlenmesi ve bütünleşik su kaynakları yönetimi yoluyla, uzun vadeli çevresel, ekonomik ve toplumsal hedeflere karşılık vermelidir. b)İçme suyunun toplanması ve dağıtımından atık su ve drenaj sularının tahliyesine kadar somut bir hidroloji döngüsü yönetimini desteklemelidir; c)Ulusal politikalar ve yerel şartlarla uyumlu etkili havza yönetim planları vasıtasıyla, uyum ve azaltım stratejilerini, açık ve tutarlı yetkilere dayanan eylem programlarını ve tedbirleri teşvik etmelidir, d) Su kaynaklarının yönetimi için, kullanıcılar, paydaşlar ve tüm yönetim düzeyleri arasında çok katmanlı işbirliğini teşvik etmelidir; ve, e) Sınıraşan içmesuyu kaynaklarının kullanımı konusunda kıyıdaş ülkeler arasındaki işbirliğini artırmalıdır
İlke 3 Sektörler arası etkili koordinasyon sağlayarak, özellikle su ile çevre, sağlık, enerji, tarım, sanayi, alan planlaması ve kullanımı politikalarının birbiriyle uyumu teşvik edilmelidir:	a)Bakanlıklar, siyasi kurumlar ve sektörler arası planlar da dâhil olmak üzere farklı yönetim düzeyleri arasında uyumlu politikaların oluşturulması için koordinasyon mekanizmalarının teşvik edilmesi; b) Suyun erişilebilirliği, kalitesi, talep (örn. tarım, ormancılık, madencilik, enerji, balıkçılık, ulaştırma, rekreasyon, denizcilik) ve risklerin önlenmesi gibi etmenler gözönüne alınarak, su kaynaklarının kullanımı, korunması ve temizlenmesi için eşgüdümlü yönetimin teşvik edilmesi; c) İzleme, raporlama ve değerlendirmeler ile su ve ilgili sektörlerdeki uygulama, politika ve düzenlemelerden kaynaklanan, politikaların tutarlılığı önündeki engellerin belirlenmesi değerlendirilmesi, üzerine gidilmesi; d)Sektörel stratejiler arasındaki çatışmaların azaltılması için düzenlemeler ve girişimler başlatılması, bu stratejilerin su yönetimi ihtiyaçları ile aynı çizgiye getirilmesi, yerel yönetişim ve normlarla uyumlu çözümler üretilmesi.

İlke 4 İlke 4. Sorumlu idarelerin su tehditlerininin karmaşıklığına cevap verme ve görevlerini yerine getirme yetkinliğine sahip olmalarısağlanmalıdır.	a)Bütünleşik su kaynakları yönetimini uygulamak için özellikle planlama, kural koyma, proje yönetimi, finans, bütçeleme, veri toplama ve izleme, risk yönetimi ve değerlendirmesi alanlarında kapasite açıklarının belirlenmesi ve ele alınması. b)Su yönetişimi sistemlerindeki teknik, finansal ve kurumsal kapasite düzeyinin sorunların yapısal özellikleri ve ihtiyaçlar ile eşleştirilmesi. c)Koşullar uygunsa, yeterlilik tanımı üzerinden yetki dağılımının geliştirilmesi ve uyarlanmasının teşvik edilmesi. d) Kamu görevlilerinin ve su uzmanlarının işe alımında siyaseten tarafsız, liyakata dayalı ve şeffaf süreçlerin uygulanması. e) Su kurumlarının ve paydaşların kapasitesinin güçlendirilmesi ve işbirliği ile bilgi paylaşımının artırılması için su uzmanlarının eğitim ve öğretimine destek verilmesi.
Su Yönetişiminin Verimliliğinin Arttırılması	
İlke	**İlke Uygulamaları ve Uygulama Araçları**
İlke 5 Tutarlı, kıyaslanabilir ve politikalarla uyumlu su ve su ile ilgili veri ve bilgilerin üretilmesi, güncellenmesi, paylaşılması ve su politikasını yönlendirmek, değerlendirmek ve geliştirmek için kullanılması:	a) Maliyet etkin ve sürdürülebilir üretimin gerekliliklerinin ve yüksek kaliteli su ve suyla ilgili veri ve bilgilerin paylaşımı için yöntemlerin tanımlanması, örn. Su kaynaklarının statüsü, su finansmanı, çevresel ihtiyaçlar, sosyo-ekonomik özellikler ve kurumsal haritalandırma; b) Suya ilişkin verileri üreten kurumlar arasında ve veriyi üretenler ile kullanıcılar arasında tüm yönetim düzeylerinde etkili koordinasyon ve tecrübe paylaşımının teşvik edilmesi; c) Su bilgi sistemlerinin tasarımı ve uygulanmasında paydaş katılımının teşvik edilmesi ve şeffaflık, güven ve karşılaştırılabilirliği arttırmak üzere bu bilgilerin nasıl paylaşılabileceği konusunda yönlendirme sağlanması (örn. veri bankaları, raporlar, haritalar, diyagramlar, gözlemler) d) Havza düzeyinde uyumlaştırılmış ve tutarlı bilgi sistemlerinin sınıraşan sular bağlamındakıyıdaş ülkeler arasında güven, mütekabiliyet ve mukayese edilebilirliğin teşvik edilmesi için desteklenmesi, e)Verinin toplanma, kullanım, paylaşım ve dağıtımının çakışma, örtüşme ve sinerjilerin belirlenmesi amacıyla detaylı olarak incelenmesi, aşırı veri yükünün takibe alınması.
İlke 6 Yönetişim düzenlemelerinin su finansmanının etkinleştirilmesi ve mali kaynakların etkin, şeffaf ve vakitlice dağıtılması	a)Çeşitli kademelerdeki su kurumlarının sorumluluklarını yerine getirmeleri için ihtiyaç duydukları finansmanla ilgili yönetişim düzenlemelerinin çevresel hizmet ödemeleri ve kirleten öder, kullanan öder gibi ilkelerle desteklenmesi, b)Kısa, orta ve uzun vadeli yatırım ve operasyonel ihtiyaçların değerlendirilmesi için stratejik mali planlama ve sektör değerlendirmeleri yürütülmesi ve bu finansmanı ulaşılabilir ve sürdürülebilir kılacak önlemler alınması, c)Altyapı yatırımlarını da dahil edecek şekilde su ve su ile ilgili faaliyetlerin durumunu ortaya koyacak ve uzun vadeli stratejik planları yıllık bütçe ve hükümetlerin orta vadeli öncelikleri ile uyumlaştıracak, somut ve şeffaf bütçeleme ve muhasebe uygulamalarının benimsenmesi d)Suya ilişkin kamu fonlarının verimli ve şeffaf dağıtılmasını teşvik edecek mekanizmaların kabul edilmesi e) Mutemede ait ve mali koruma önlemleri muhafaza edilerek, kamu harcamalarına ilişkin gereksiz idari yüklerin en aza indirilmesi.
İlke 7 Uygun su yönetimi mevzuatının kamu yararı gözetilerek etkili bir şekilde uygulanması sağlanmalıdır	b) Kilit mevzuat yükümlülüklerinin kamu kurumları, özel kuruluşlar ve yönetim kademeleri arasında dağıtılmasıve bu düzenleyici otoritelere gerekli gelir kaynaklarının tahsis edilmesi; c) Kurallar, kurumlar ve süreçlerin iyi koordine edilmiş, şeffaf, ayrımcı olmayan, katılımcı ve anlaşılması, uygulanması kolay olmasının sağlanması; d) Mevzuata ilişkin süreçlerin kalitesini artırılmadı ve sonuçların kamuoyunun erişimine açık olması içindeğerlendirme ve danışmanlık mekanizması gibi düzenleyici araçların kullanılmasının teşvik edilmesi; e) Uyumu artırmak ve mevzuata ilişkin hedeflere maliyet etkin bir şekilde ulaşmak için açık, şeffaf ve orantılı icra kurallarının, prosedürlerin, teşviklerin ve araçların belirlenmesi; f)Ayrımcılık yapmaksızın, mümkün olan seçenekler kullanılarak, adalete erişimin etkili bir çözüm olarak güvence altına alınması;

İlke 8 Yenilikçi su yönetişimi uygulamalarının sorumlu idareler, yönetim düzeyleri ve ilgili paydaşlarca benimsenmesi ve uygulanmasının teşvik edilmesi	a)Su yönetişimi konusunda pilot denemelerin, başarı ve hatalardan ders çıkarılmasının ve yinelenebilir uygulamaların artırılmasının desteklenmesi; b)Diyalog ve uzlaşma inşası için kullanılabilecek sosyal bağlantı geliştirme platformları, sosyal medya, bilgi ve iletişim teknolojileri ve kullanıcı dostu ara yüzler (dijital haritalar, büyük veri, akıllı veri, açık veri) gibi araçlar vasıtasıyla sosyal öğrenmenin desteklenmesi; c)Özellikle metropol yönetişimi, belediyeler arası işbirliği, kentsel-kırsal ortaklık ve performans temelli anlaşmalar yoluyla, işbirliği yapılması, kaynakların ve kapasitenin birleştirilmesi, verimlilik kazancının araştırılması, sektörler arasında sinerji oluşturacak yenilikçi yolların teşvik edimesi için yenilikçi yolların teşvik edilmesi; d) Daha iyi bir su yönetişimine katkı sağlamak ve bilimsel bulgular ile su yönetişimi uygulamaları arasındaki mesafenin kapatılması için güçlü bir bilim-politika etkileşiminin teşvik edilmesi.
İlke 9 Karar verme sürecinde daha geniş güven ve izlenebilirlik için su politikaları, kurumlar ve su yönetişimi çerçeveleri genelinde doğruluk ve şeffaflık uygulamalarının yaygınlaştırılması	a)Karar-vericilere ve paydaşlara sorumluluk yükleyen –bilgiye erişim hakkı, bağımsız denetçiler ve hukuki yaptırımlar gibi- hukuki ve idari yapıların desteklenmesi b)Ulusal ve yerel bağlamda birlik ve şeffaflığa dair normların, etik kuralların teşvik edilmesi ve bu kuralların uygulanmasının izlenmesi; c) Şeffaf su politikası yapımı ve uygulanması için açık denetleme ve kontrol mekanizmalarının oluşturulması; d) Su ile ilgili tüm kurumlarda ve kamu ihaleleri de dahil olmak üzere farklı düzeylerde, yolsuzluğa yol açan mevcut veya potansiyel etmenlerin ve risklerin düzenli olarak takip edilip ortaya çıkarılması; e) Su bütünlüğü ve şeffaflık açıklarının belirlenmesi ve ele alınması için çok paydaşlı yaklaşımların, araçların ve eylem planlarının benimsenmesi,
Su Yönetişiminde Güven ve katılımın Arttırılması	
İlke	**İlke Uygulamaları ve Uygulama Araçları**
İlke 10 Su politikası tasarlanması ve uygulanması süreçlerine bilinçli ve sonuç odaklı katkı sağlanması için paydaş katılımının teşvik edilmesi	Suyla ilgili kararları etkileyen ve ya kararlardan etkilenme olasılığı bulunan kamu aktörlerinin, özel ve kar amacı gütmeyen aktörlerin ve bu aktörlerin sorumluluklarının, temel motivasyonlarının, etkileşimlerinin belirlenmesi ve haritalandırılması; b)Toplumda yeterli temsil olanağı bulamayan kesimler (gençler, yoksullar, kadınlar, yerel halklar, evsel kullanıcılar) yeni aktörler (gayrimenkul komisyoncuları, kurumsal yatırımcılar) ve suyla ilgili diğer paydaş ve kurumlara özel ilgi gösterilmesi; c)Paydaşların karar alma süreçlerindeki rol ve katkılarını iyi belirlenmesi, gereğinden fazla temsil edilen ve bastırılan kesimler ile uzman ve uzman olmayan kesimler arasındaki dengesiz güç dağılımının azaltılması; d)Paydaşların kapasite artırımının ve kesin, vakitli, güvenilir bilginin uygun şekilde desteklenmesi; e)Paydaş katılımının öğrenme, uyarlama ve geliştirme süreçlerine olan etkisinin, maliyet ve fayda analizi yapılarak değerlendirilmesi; f)Paydaş katılımına imkan tanıyan hukuki ve kurumsal çerçevelerin, örgütsel yapıların ve sorumlu idarelerin yerel koşullar, ihtiyaçlar ve imkanlar doğrultusunda teşvik edilmesi; g) Paydaş katılımının şekli ve düzeyinin ihtiyaçlara göre uyarlanması ve sürecin değişen koşullara uyum sağlayacak esneklikte tutulması.
İlke 11 Su kullanıcıları, kırsal ve kentsel bölgeler ve nesiller arasındaki ödün ve tavizlerin yönetilmesine yardımcı olacak su yönetişimi çerçevelerinin teşvik edilmesi	a)İnsanlar arasında ayrım yapılmaksızın (özellikle hassas gruplar ve uzak bölgelerde yaşayan insanlar) karar verme sürecine katılımın teşvik edilmesi; b) Kaliteli suya, hizmetlere ve kaynaklara erişimin önündeki engelleri belirlemek ve ele almak için yerel yönetimlerin ve kullanıcıların güçlendirilmesi ve kırsal-kentsel işbirliğinin su kurumları ve arazi plancıları arasında daha kapsamlı ortaklıklar yoluyla teşvik edilmesi; c)Kimin ne ödediği hakkında farkındalık yaratmak ve mutabakat sağlamak, bugün ve gelecekte daha iyi finansman gücü ve sürdürülebilirliğin sağlanmasına katkı sağlamak için çok fazla, çok az ya da çok kirletilmiş suya ilişkin risk ve maliyetler hakkında kamusal tartışmanın teşvik edilmesi; d)Karar-vermeyi yönlendirmek için suyla ilgili politikaların vatandaşlar, su kullanıcıları ve yerler üzerindeki dağıtımsal sonuçlarının kanıta-dayalı değerlendirilmesinin teşvik edilmesi.

İlke 12 İmkanlar doğrultusunda su politikalarının ve yönetişiminin düzenli izleme ve değerlendirmesinin teşvik edilmesi, sonuçların kamuoyu ile paylaşılması ve ihtiyaç duyulduğunda yeniden düzenlenmesi;	a)Uygun kapasiteye, bağımsızlığa, kaynaklara ve araçlara sahip özel kurumların izleme ve değerlendirme için teşvik edilmesi; b)Karar vermenin etkili bir şekilde yönlendirilmesi için güvenilir izleme ve raporlama mekanizmalarının geliştirilmesi; c)Su politikalarının planlanan sonuçları ne ölçüde karşıladığının ve su yönetişimi çerçevelerinin amaca uygunluğunun değerlendirilmesi; d) Sonuçların zamanında ve şeffaf paylaşımının desteklenmesi ve yeni bilgiler mevcut olduğunda stratejilerin belirlenmesi.

Kaynak: OECD Su Yönetişim İlkelerinden faydalanarak tablo oluşturulmuştur.

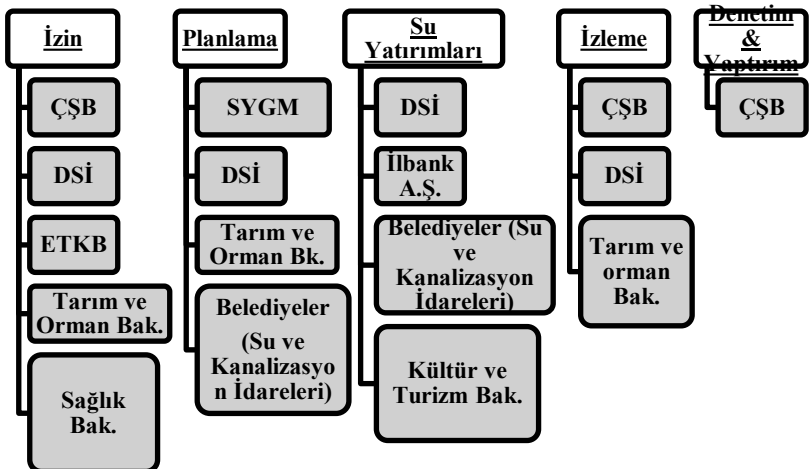
3. Su Yönetiminde Yeni Arayışların Yerel Yönetim Bağlamında İncelenmesi

Türkiye 783.562 km2 yüzölçümüne sahip üç tarafı denizlerle çevrili olma özelliği yanı sıra tatlı su kaynakları bakımından benzer nitelik göstermeyen özelliktedir. TÜİK verilerine göre 2021 yılı nüfusu 84 milyon 680 bin 27 kişi olan Türkiye'nin yıllık kullanılabilir su potansiyeli 112 milyar m3 olarak ifade edilmektedir. Bu hesaplamayla kişi başına düşen kullanılabilir yıllık su miktarının 2020 yılı için 1.339 m3 olarak tespit edilmektedir. Toplam su potansiyelinin 2020 yılı gerçekleşmelerine göre 57,44 milyar m3'ünün çeşitli maksatlara yönelik olarak [44,25 milyar m3 'ü (%77) sulama suyu, 13,19 milyar m3 'ü (%23) ise içme-kullanma ve sanayi suyu kullanıldığı tespit Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü tarafından tespit edilerek 2020 yılı Faaliyet Raporu ile kamuoyuyla paylaşılmıştır.

Su yönetiminden sorumlu birimlerin örgütlenme yapısı Tablo 5'de yer almaktadır.

Tablo 5

Türkiye'de Su Yönetiminden Sorumlu Birimler



Su yönetim sürecinde; izin, planlama, su yatırımları, izleme, denetim ve yaptırım işlevlerinin gerçekleşmesinde sorumlu birimler arasında yerel yönetim birimleri de yer almaktadır. Özellikle su kaynaklarının kullanım planı ve yatırımlarının gerçekleştirilmesinde yerel yönetim düzeyinde il, ilçe, belde belediyeleri, büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri ve köy yönetimlerinin yasal çerçevede varlığı söz konusu olmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanununa göre, yerel düzeyde hizmet sunma sorumluluğu olan belediyelerin su hizmetleri kentsel altyapı hizmetleri olarak tanımlanmaktadır. İmar, içme suyu, kanalizasyon, temizlik, katı atkıların depolanması, ayrıştırılması, harfiyat sahalarının düzenlenmesi yönelik hizmetler kentsel altyapı hizmetleri gurubunda sıralanmaktadır. 5393

Sayılı Belediye Kanun ve bu kapsamda oluşturulan yasal düzenlemelerle belediyelere içme ve kullanma suyu temini ile kanalizasyon hizmetlerinin gerçekleştirilmesi görev ve yetki tanımlaması yapılmıştır.

Tablo 6
5393 Sayılı Belediye Kanunu Su Hizmetlerine Yönelik Düzenlemeler

5393 Sayılı Kanun Su Hizmeti İle	14/a	"...su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı hizmetleri yapar ve yaptırır"
	15/e	"...içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek"
	15/2	"..Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir;"

Kaynak: 5393 Sayılı Kanun'dan faydalanarak hazırlanmıştır.

Yerel yönetim düzeyinde su yönetiminden sorumlu birimlerden bir diğeri il özel idareleridir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 6. maddesinde il özel idarelerinin görevlerine ilişkin temel düzenlemelere yer vermiştir. Bu düzenlemeler içinde su hizmetleriyle ilgili olanlar şunlardır[4]:

- Belediye sınırları dışında kalan köy ve kasabaların sağlıklı içme suyu temini için kuyu açmak veya açtırmak, kaynak sularına içme amaçlı drenaj çalışmaları yapmak, çiftçilerin kullanımına yönelik sulama amaçlı gölet yapmak veya yaptırmak
- Kanalizasyonların yapım, bakım ve onarım işlerini yapmak veya yaptırmak
- Sel ve taşkınların önlenmesine yönelik plan, proje ve etüt çalışmaları yapmak
- Çevreye zararlı olabilecek atık suların kontrolünü sağlamak

442 Sayılı Köy Kanun, köye ait işleri mecbur olan ve köylünün isteğine bağlı olan işler şeklinde gruplandırmış, köy yönetimlerinin su ve kanalizasyon hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için köy yönetiminde yer alan muhtar ve ihtiyar heyetine görev ve yetkiler tanımlanmıştır. Bu yetkiler aşağıda sıralanmaktadır[5].

- Köye içme-kullanma amaçlı su getirmek ve çeşme yapmak
- Su kaynaklarının temiz olmasını sağlamak amacıyla su kaynaklarını çevresel kirlilikten korumak amacıyla gerekli denetim ve çalışmayı yapmak.
- Kirli atık suların temiz yeraltı su kaynaklarını kirletmesini önlemek için her haneye üstü kapalı, kuyulu ve lağımlı tuvalet ve köye genel tuvalet yapmak.

Atık suların kuyu, çeşme ve pınar sularına karışmadan akıp gitmesi için üstü kapalı akıntı yapmak gibi görevler Köy Kanunu çerçevesinde su kaynakları yönetimine ilişkin olarak muhtar ve köy ihtiyar meclisine verilen görevlerdir.

5216 sayılı Kanun Büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarını sıraladığı 7. maddenin i ve r bendelerinde su hizmetlerine ilişkin düzenlemelere yer vermiştir[6].

Md. 7/i: Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisıhhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde

[4] 5302 sayılı Kanun, Md. 6, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf
[5] 442 Sayılı Kanun,Md. 37 ve 42, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf
[6] 5216 sayılı, 2004 tarihli Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Bkz: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5

toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.

Md. 7/r: Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak şeklinde ifade edilmektedir.

Sürdürülebilir su yönetimi ve su verimliliğinin sağlanması için idari ve siyasi sınırlar dışında Su Çerçeve Direktifi nehir havzası yönetim modelinin benimsenmesi gerekliliği vurgulamaktadır (Bulut ve Birben, 2019:232). Havza bazında su yönetiminin yapılabilmesi, farklı tipteki suların entegre şekilde değerlendirilebilmesi, arazi ve su kaynakları ilişkisinin dikkate alınması, politik ve idari süreçlerde ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara uyum sağlama havza temelli su yönetim yaklaşımının özelliklerini oluşturmaktadır (Ünlü, 2017: 49). Bu özellikler doğrultusunda Türkiye havza ölçeğinde su kaynaklarının yönetimini sağlamak üzere 25 havzaya ayrılmıştır.

Türkiye'deki Su Havzaları



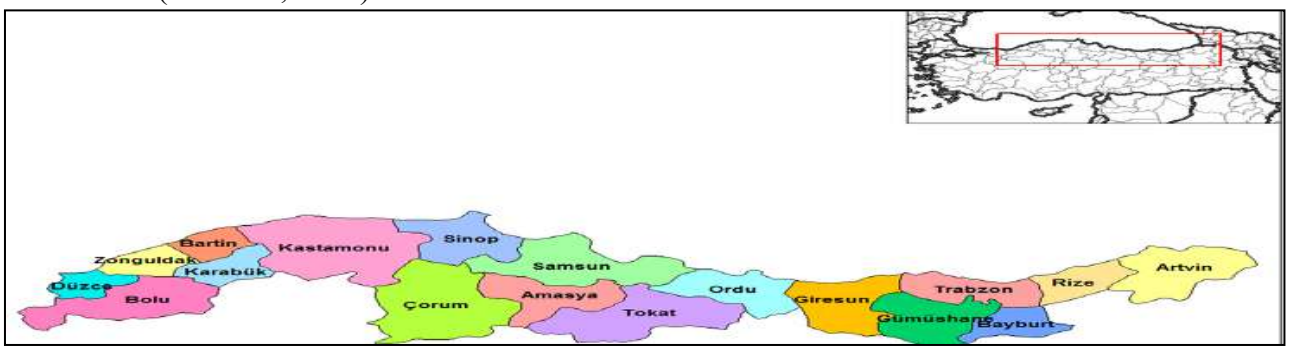
Kaynak: Öztürk Vd., 2014: 62

Suyun verimli şekilde yönetilmesini sağlamak üzere Havza Koruma Eylem Planı hazırlanarak su kaynaklarının yönetilmesi sağlanmaktadır. AB su çerçeve direktifinin uygulama süreci ve Su Çerçeve Yönetmeliği doğrultusunda 2002 Büyük Menderes Havzası, 2006 yılında Ergene Havzası, 2008 Akarçay, Gediz, Van Gölü, Beyşehir Havzası Koruma eylem planı, 2009 yılında Boğazköy Barajı Havzası Koruma Eylem Planı hazırlanmıştır. "Türkiye'deki 11 Havzanın Havza Koruma Eylem Planlarının Hazırlanması" isimli proje ile Kızılırmak, Susurluk, Küçük Menderes, Büyük Menderes, Seyhan, Burdur, Ceyhan, Yeşilırmak, Marmara, Konya, Kuzey Ege Havzaları'nda havza eylem planları oluşturulmuştur (Öztürk, 2014:60).

Tablo 5
Bölgeler Bazında Yağış Yüksekliği (mm)

Bölge	**1Ekim 2020-30 Eylül 2021 Dönemi yağışı**
Marmara	672.4 mm
Ege	484.3 mm
Akdeniz	507.5 mm
İç Anadolu	316.mm
Karadeniz	**681.0 mm**
Doğu Anadolu	379.4 mm
Güneydoğu Anadolu	325.7 mm

Karadeniz Bölgesindeki yağış yüksekliği Türkiye'nin diğer bölgelerindeki yağış yüksekliğinin üstündedir[7] (Gültekin, 2018).



Şekil 5
Karadeniz Bölgesindeki İdari Yapı ve İl Durumu

Karadeniz Bölgesi'nde su hizmetlerinin yönetilmesi toplam 18 il özelinde gerçekleşmektedir. Türkiye özelinde coğrafi yapı esas alınarak yapılan bölgelendirmede Karadeniz Bölgesi 18 ili içine alacak şekilde coğrafi sınırları belirlenmiştir. Bölge içinde toplam 18 il, 183 ilçe, 78 belde idari yapılanmada yerini almaktadır. Yerel yönetim birimleri düzeyinde toplam 279 ilçe belediyesi, 6658 köy idaresi, 78 belde belediyesi, 15 il özel idaresi ve 3 büyükşehir belediyesinin su yönetimine ilişkin görev ve sorumlulukları bulunmaktadır.

Tablo 7
Karadeniz Bölgesinde Nüfus, Yüzölçümü ve Yerel Yönetim Birimlerinin Mevcut Durumu

18 İl	Nüfus 2021	Yüzölçümü KM2	İlçe sayısı	Belde Sayısı	Belediye Sayısı	Köy sayısı	İl Özel İdaresi	BŞB
Düzce	400976	2593,00	7	2	10	278	1	0
Bolu	320014	8458,00	8	3	12	487	1	0
Zonguldak	589684	3481,00	7	17	25	380	1	0
Bartın	201711	2140,00	3	4	8	263	1	0
Karabük	249287	4074,00	5	1	7	277	1	0
Kastamonu	375592	13108,00	19	0	20	1054	1	0
Sinop	218408	5862,00	8	0	9	465	1	0
Çorum	526282	12820,00	13	2	16	758	1	0
Samsun	1371274	9579,00	17	0	18	0	0	1
Amasya	335331	5520,00	6	1	8	372	1	0
Tokat	602567	9958,00	11	25	37	617	1	0

[7] T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Meteoroloji Genel Müdürlüğü 2020-2021 Su Yılı 12 Aylık Alansal Kümülatif Yağış Raporundan faydalanarak veriler tabloya eklenmiştir. Bkz: https://www.mgm.gov.tr/veridegerlendirme/yagis-raporu.aspx?b=k

Ordu	760.872	6001,00	19	0	20	0	0	1
Giresun	450154	6934,00	15	8	24	553	1	0
Gümüşhane	150.119	1789,00	6	7	14	318	1	0
Trabzon	816684	4685,00	18	0	19	0	0	1
Bayburt	85042	3652,00	2	2	5	170	1	0
Rize	345662	3920,00	11	6	18	346	1	0
Artvin	169543	7436,00	8	0	9	320	1	0
KARADENİZ BÖLGESİ TOPLAM	7.969.202	112.010	183	78	279	6658	15	3
TÜRKİYE TOPLAMI	84.680.273	783.562	973	387	1390	18211	51	30
%	9,4	14,2	18,8	20,1	20.07	36,5	29,4	10

Kaynak: Tablo adı geçen il valiliklerinin resmi web sitelerinden faydalanılarak hazırlanmıştır.

AB Su Çerçeve Direktifi ve OECD Su Yönetişim İlkelerinin ortaklaştığı sürdürülebilir su yönetimi için işbirliği ve katılımcı mekanizmaların oluşturulması boyutuyla bakıldığında; yerel sorun ve çözüm denklemini kuracak çok sayıda su yönetim sorumluluğu olan birimin varlığı ortaya çıkmaktadır.

Yerel düzeyde ortaya çıkan su taleplerinin karşılanması ve geleneksel su arzının gerçekleşmesi noktasında çok sayıda yerel yönetim birimi devreye girmekteyken; su kaynaklarının sürdürülebilirliği açısından değerlendirildiğinde, birimler arasında eşgüdüm ve koordinasyon ilişkisiyle ortaya çıkan etkinlik ve verimlilik ilkelerinden uzaklaşılmaktadır. Özellikle artan su talebini karşılamak üzere havzalar arası su transferi yapılarak doğal yaşam döngülerini etkileyen mühendislik odaklı su arzları çevresel sorunların sebebi olarak görülmektedir (Kılıç, 2014: 18).

Su planlamasında çok sayıda birimin yetkili ve sorumlu olması su kaynaklarının entegre ve sürdürülebilir olma özelliğinden uzaklaşılmasına neden olarak görülmektedir. Ekonomik, çevresel, ekolojik, sosyal, fiziksel hedef ve amaçlara yönelik su planlaması için çok disiplinli ve katılımcı süreçlere AB Su Çerçeve Direktifi ve OECD Su Yönetişim İlkelerinde vurgu yapılmaktadır.

Türkiye'de nüfusun artması, kentleşme ve sanayileşme süreçleri, sosyal ve ekonomik yaşam standartlarındaki değişim su tüketim miktarını arttırmaktadır. Su potansiyelinin mevcut sınırlılıkları yanı sıra, su potansiyelinin bölgesel dağılım bakımından farklılıklar göstermesi, suyun hidrolojik özelliğini dikkate alan havza temelli planlama yaklaşımını ön plana çıkarmaktadır. İçme ve kullanma suyuna yönelik yerel kullanım farklılıkları, yerel düzeyde karşılaşılan su kaynakları planlamasına yönelik sorunlar suyun sürdürülebilir yönetimini sağlayacak ölçek arayışlarını işaret etmektedir.

Türkiye'de coğrafi özellikleri sebebiyle su potansiyeliyle ilk sırada yer alan Karadeniz Bölgesidir. Bölgede mevcut durumu bakımından incelendiğinde, farklı nüfus potansiyeline sahip 18 il idari taksimatla görünür durumdadır. İl ölçeğinde kentsel su temini ve yönetilmesinden sorumlu 3 il bulunmaktadır. Yerel düzeyde büyükşehir belediye modelini uygulayan bu illerde kentsel su hizmetlerinin sağlanmasından, içme ve kullanma suyu tedarik ve planlamasından, kentsel suların kalitesinden, atıksuların yönetilmesinden ve diğer su yönetimine ilişkin faaliyetlerden büyükşehir belediyeleri yerel yönetimler düzeyinde sorumludur. Diğer yandan büyükşehir belediye statüsünde olmayan 15 il için su hizmetlerinin

sağlanması ve su kaynaklarının yönetilmesinden sorumlu yerel yönetim birimi sayısı artmaktadır. 15 il belediyesi, bu il sınırlarında bulunan 15 il özel idaresi, 139 ilçe belediyesi, 78 belde belediyesi ve 6658 köy idaresi içme ve kullanma suyunun yerel kullanıcılara ulaştırılmasından sorumlu birimler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü içme ve kullanma suyuna ilişkin temel sorunları üç gurupta toplamıştır. (DPT, 2000). Bunlar; su temini, kalitesi ve hijyen sağlanmasına ilişkin sorunlar, dağıtım ve işletme sorunları ile finansman sorunlarıdır.

Tablo 8

Kentsel Alanda İçme Ve Kullanma Suyuna Yönelik Temel Sorunlar

Kentsel Alanda İçme Ve Kullanma Suyuna Yönelik Temel Sorunlar	
su temini, kalitesi ve hijyen sağlanmasına ilişkin sorunlar	Göç olgusu ve kentsel su yatırımlarının planlı ilerleyememesi Kaçak yapılaşmış alanlar için su temininin zor ve pahalı olması Mevcut yapılamış bölgelerde plan değişiklikleriyle nüfus yoğunluğunun artması nedeniyle mevcut su kaynaklarının ve altyapının yetersiz kalması Su havzalarında planlı olmayan sanayi, tarım, hayvancılık faaliyetleri sebebiyle meydana gelen kirlenme Yer altı sularının plansız ve aşırı kullanılması Arıtma tesislerinden, kanalizasyon sistemlerinden, katı atık depolama alanlarından sızan suların yer altı sularına karışması sebebiyle meydana gelen su kirliliği İçme, sulama, sanayi ve kullanma suyu için Havza bazında yapılmayan projeler
Dağıtım ve işletme sorunları	Sızıntı ve kaçaklardan kaynaklanan su kayıpları Belediyelerinin içme ve kullanma suyu şebekesi haritalarının olmayışı İletim hatları ve dağıtım şebekelerinde gerekli bakım ve onarımların zamanında ve yeterli düzeyde yapılmaması İçme ve kullanma suyuna yönelik kayıp ve kaçakları tespit etmeye yönelik teknolojik yatırım altyapısının olmayışı İçme suyu arıtma tesislerinin işletilmesi için yeterli tesis ve nitelikli personelin olmayışı Sayaçsız su kullanımları
Finansman sorunları	Kaynak yetersizliği sebebiyle planlanan altyapı yatırımlarının zamanında yapılamaması, Su altyapı yatırımları yapmak için kredi kullanan belediyelerin yatırım maliyetlerinin su bedellerine aynı oranda yansıtamaması sebebiyle kredilerin geri ödemelerine sorunların ortaya çıkması Su hizmetinin kamusal olma özelliği ve politik kaygılar sebebiyle içme suyu tarifelerinin yatırım maliyetlerini içerecek gerçeklikle belirlenememesi

Kaynak: DSİ, 2000.

Yukarıda Tablo 7'de kentsel alanda içme ve kullanma suyuna yönelik üç temel sorun alanında karşılaşılan sorunlar sırlanmaktadır. Su temini, kalitesi ve hijyen sağlanmasına ilişkin sorunların kentsel su yatırımlarının planlı ilerleyişi, plansız ve aşırı su kullanımı, projelerin su havzalarının bütününe yönelik olmamasına vurgu yapılmaktadır. İşletme ve dağıtım

sorunlarında su kayıp kaçaklarının tespit edilmesini sağlayacak şebeke haritalarının bulunmayışı, teknoloji ve insan kaynakları bakımından yeterli kaynağın bulunmaması, sayaçsız faturalandırılamayan su kullanımları ön plana çıkmaktadır. Finansman sorunları olarak su kaynaklarının kamusal olma özelliği ile su kaynaklarının yönetimine yönelik politik kaygıların su tariflerinin belirlenmesine olan etkileri sıralanmaktadır.
Yasal düzenlemelerin görev ve sorumluluk tanımlarına bakıldığında; Karadeniz Bölgesi özelinde 15 il belediyesi, bu il sınırlarında bulunan 15 il özel idaresi, 139 ilçe belediyesi, 78 belde belediyesi ve 6658 köy idaresi içme ve kullanma suyuna yönelik sıralanan sorunları kendi yetki ve sorumlulukları çerçevesinde çözme yoluna gitmektedir. Bu durum, birim bazlı planlama, kaynak maliyeti, üst ve altyapı ihtiyacı, farklı tarifeler, yönetsel karar ve çözüm süreçlerini ortaya çıkarmaktadır. Ortaya çıkan sonuçlar sürdürülebilir su yönetimi bağlamında değerlendirildiğinde, AB Su Çerçeve Direktifinde belirtilen işbirliği temelinde bütüncül planlama yaklaşımından uzaklaşılmasına neden olmaktadır. OECD Su Yönetişim İlkeleri bağlamında mevcut durum incelendiğinde; su yönetişiminde etkinlik ve verililik, güven ve katılım unsurlarının gerçekleşmesi ilkelerinden uzaklaşılmaktadır. Yerel düzeyde ortaya çıkan bu dağınık yapının içme, kullanma, sulama, sanayi, enerji sektörlerinin su ihtiyaçlarının havza bazında belirlenmesi ve planlanmasına yönelik yerel yönetim modellerinin geliştirilmesi Türkiye'de sürdürülebilir su yönetimi için öncelikli ihtiyaç olarak görülmektedir.

4. Sonuç

Türkiye'de su yönetimine ilişkin çok sayıda yasal düzenleme mevcuttur. Su mevzuatının direktif kriterlerine uyum sürecini değerlendiren çalışmalar, uyum sürecinde idari tedbirlerin yönetmelik, tebliğ, tasarı düzeyinde tamamlandığını vurgulamaktadır. Ancak su yönetimine ilişkin düzenlemelerin tek bir çerçeve Su Kanunu yerine çok sayıda yasal düzenlemede yer alması Türkiye'de su mevzuatının dağınık olmasına, mevzuattan kaynaklı görev ve sorumluluk çatışmalarının varlığına neden olarak görülmektedir.

Su kaynaklarının sürdürülebilir şekilde yönetilmesi için birden fazla kurumun plan yapma ve uygulama yetki ve sorumluluğunun olması uygulama süreçlerine çakışmaların meydana gelmesine, su kaynakların verimsiz kullanımına neden olmaktadır. Bu durumun Su Çerçeve Direktifi temel ilkeleri içinde sıralanan işbirliği temelinde sürdürülebilir su yönetimi hedefinden uzaklaşılmasına neden olacağı düşünülmektedir.

AB uyum süreci; havza bazında su yönetiminin gerçekleşmesini, nehir havza planlarının ve temel yönetim stratejilerinin oluşturulmasını ve bu sürecin AB Su Çerçeve Direktifine uyumlu olacak şekilde yönetilmesini istemektedir. İlerleme raporlarında yapılan inceleme, nehir havzasında su yönetim planlarına yönelik iyileşme adımlarının sürdüğüne yöneliktir.

Su Çerçeve Direktifine ve OECD Yönetişim İlkelerine göre Yerel yönetimlerin katılımı ve ortaklığı sağlanmalıdır. Ancak yerel düzeyde çok sayıda yetkili otorite olması yetki karmaşasına ve su sorunlarına hızlı çözüm sağlanmasını olumsuz etkilemektedir. Suyun sürdürülebilir yönetimi için AB Su Çerçeve Direktifi Bağlamında ileri sürülen model, havza temelli su yönetim modeli olarak belirlenmiştir. Ancak Türkiye'de havza ölçeği ile suyu yöneten yerel yönetim birimlerinin idari sınırlarının örtüşmemesi söz konusudur. Bu durumda suyun doğal akış havzasını dikkate alan, su ve diğer doğal kaynaklarını bütüncül değerlendirebilecek sürdürülebilir su yönetsel ölçeğine ihtiyacı ortaya çıkmakta; Türkiye'de su kaynaklarının yerel özelliklerine uygun su yönetim ölçeği hangi düzeyde planlanmalıdır sorusu güçlenmektedir. İl, ilçe, köy, belde sınırları dışında AB Su Çerçeve Direktifi

doğrultusunda havza bazında su yönetim sisteminde yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarına ilişkin güncel değerlendirmelere ihtiyaç duyulmaktadır.

Karadeniz bölgesi su kaynakları bakımından zengindir. İklim değişikliği, planlı olmayan ve kontrollü akışı sağlanamayan yüzey sularının kaybı suyun sürdürülebilirliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Doğu Karadeniz Havzasında özelinde su yönetim süreci AB Su Çerçeve Direktifi bağlamında incelendiğinde, havza sınırlarının idari sınırlarla örtüşmemesi nedeniyle su yönetiminden sorumlu çok sayıda kurum ve kuruluşun alacağı önlemlerin sürdürülebilir su yönetimi için yeterlilik oluşturmayacağı düşünülmektedir. Çözüm olarak, Anayasa md. 126 "Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir." hükmünün mevcut durum çerçevesinde dikkate alınması; havza ölçeğinde sürdürülebilir su yönetimi için su kullanıcılarının katılımına imkan sağlayacak su yönetim modellerinin tespit edilmesi ve mevcut modellerin su kaynaklarının verimli kullanımı sağlayacak şekilde iyileştirilmesi, geliştirilmesi önerilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akkaya,C., Efeoğlu, A. ve N. Yeşil. (2006). "Avrupa Birliği Su Çerçeve Direktifi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", TMMOB Su Politikaları Kongresi, Bildiriler Kitabı, ss: 195-204. Erişim: https://www.imo.org.tr/ekutuphane/index.php?yayinkod=277&belgeadi=TMMOB%20Su%20Politikalar%FD%20Kongresi%20-%201.%20Cilt;, Erişim Tarihi: 10.04.2022.
- Aküzüm, Turhan, Belgin Çakmak ve Zeki Gökalp. (2010). "Türkiye'de Su Kaynakları Yönetiminin Değerlendirilmesi", Tarım Bilimleri Araştırma Dergisi, S:3, C: 1, ss: 67-74.
- Ayrangöl, Zülküf. (2019).Küresel Kamusal Mallar ve Su Hakkı, Ekin Kitapevi.
- Aytuğ, Hüseyin Kutay. (2014). "Sürdürülebilir Su Kullanımı Açısından Avrupa Birliği Çevre Politikalarına Türkiye'nin Uyumu", *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C: 10, S: 2, ss: 1-18.
- Bilen, Özden. (2008). "Türkiye'nin Su Gündemi: Su Yönetimi ve AB Su Politikası", Erişim: http://www.ozdenbilen.com/Dosyalar/OzdenBilenYayinlari/Books/OzdenBilen_Su_Ic.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2022
- Bilbay, Ömer Faruk. (2020). "Bir Kamu Politikası Olarak Türkiye'de Su Yönetimi: Güneydoğu Anadolu Projesi Özelinde Bir İnceleme", Yayımlanmamış Doktora Tezi, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi SBE SBKY Anabilim Dalı.
- Bulut, M., ve Birben, Ü. (2019). "AB Su Çerçeve Direktifinin Türkiye'de Su Kaynakları Yönetimine Etkisi", *Türkiye Ormancılık Dergisi*, ss:221-233.
- Dalkılıç, Y. ve Harmancıoğlu, N. (2008). "Avrupa Birliği Su Çerçeve Direktifinin Türkiye'de Uygulama Olanakları", TMMOB 2. Su Politikaları Kongresi Bildiriler Kitabı, ss: 415-424. Erişim: https://www.imo.org.tr/ekutuphane/index.php?yayinkod=578&belgeadi=TMMOB%202.%20Su%20Politikalar%FD%20Kongresi%20-%202.%20Cilt;, Erişim Tarihi: 15.03.2022.
- DPT VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) İçme Suyu, Kanalizasyon, Arıtma Sistemleri ve Katı Atık Denetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Erişim: https://www.sbb.gov.tr/wp-

content/uploads/2018/11/08_icmesuyuKanalizasyonAritmaSistemleriKatiAtikDenetimi.pdf, Erişim tarihi: 22.04.2022.
- Eğerci, P. (2006) Türkiye'nin Avrupa Birliği Su Politikasına Uyum Durumunun Kuramsal ve Yasal Çerçeve Açısından İncelenmesi ve İleriye Yönelik Öneriler. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi Hacettepe Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Çevre Mühendisliği Anabilim Dalı.
- Gültekin, Fatma.(2018). "Türkiye'de Su ve Doğukaradeniz'de Su", Erişim: https://www.ktu.edu.tr/dosyalar/jeoloji_0b7af.pdf, Erişim Tarihi: 10.04.2022.
- İlhan, Akgün. (2011). "Yeni Bir Su Politikasına Doğru: Türkiye'de Su Yönetimi, Alternatifler ve Öneriler", Sosyal Değişim Derneği Yayını, İstanbul. https://www.academia.edu/1357232/Yeni_Bir_Su_Politikas%C4%B1na_Do%C4%9Fru_T%C3%BCrkiyede_Su_Y%C3%B6netimi_Alternatifler_ve_%C3%96neriler, Erişim Tarihi: 15.03.2022.
- Karakılçık, Yusuf. (2011)," Küresel Aktörlerin Su Stratejileri Ve "Bölgesel Su Birliği" Gerekliliği: Avsubir" *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, C:2, S: 1, ss: 74-99, https://dergipark.org.tr/tr/pub/ayd/issue/3325/46149, Erişim Tarihi: 10.03.2022
- Kılıç, Sibel.(2014). Şehir Altyapısı, Nobel Yayınevi.
- Kılıç, Seyfi. (2009)." Su Yönetiminde Yeni Yaklaşım: Su Hakkı", *H.Ü.İİBF Dergisi*, C: 27, S: 2, ss: 45-59, http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/9141.pdf, Erişim Tarihi. 12.03.2022.
- OECD Su Yönetişim İlkeleri, Erişim: https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD-Principles-Water-turkish.pdf, Erişim Tarihi: 01.03.2022.
- Öztürk, S., Tönük, G. ve Bahriye Gülgün. (2014). "Türkiye'de Havza Yönetimi ve Yönetim Planı Yaklaşımı", *Ziraat Mühendisliği Dergisi*, S:361, ss: 59-63.Erişim: https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/946528, Erişim Tarihi: 01.04.2022.
- Su Kaynakları Yönetimi ve Güvenliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2018, Erişim: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/SuKaynaklariYonetimi_ve_GuvenligiOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf, Erişim Tarihi: 03.03.2022.
- Ünlü, Esra. (2017). "Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Türkiye'de İçilebilir Su Yönetimi Politika Analizi", T.C. İzmir Katip Çelebi Üniversitesi SBE Küresel Yönetişim ve Siyaset Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Yıldız, F., Dişbudak, K. (2006). "AB Su Çerçeve Direktifi ve Havza Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında AB Ortak Tarım Politikalarında Su Yönetimi", Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Türktarım Dergisi, S:167, ss:64-71
- Yıldız, Dursun; Özdemir, Özbay. (2012). "Osmanlıdan Bugüne Su Politikaları ve Su Hukuku, İstanbul: Truva Yayınları.
- Yıldız, Dursun.(2008)."Su Kaynaklarının Planlanması, Geliştirilmesi ve Yönetilmesi", (Küresel, Bölgesel ve Ülkesel Bakış), *Toplum ve Hekim Dergisi*, C: 23, S: 1, ss:50-66.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Erişim: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2022.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Erişim: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf, Erişim Tarihi: 10.04.2022.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Erişim: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf, Erişim Tarihi: 10.04.2022
- 442 Sayılı Köy Kanunu, Erişim: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf, Erişim Tarihi: 10.04.2022.

İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNİN ETKİLERİ VE RİSKLERİ KARŞISINDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ

Murat YAMAN[1]
Yunus DÜGER[2]

1. GİRİŞ

İklim değişikliği, günümüzün en acil ele alınması gereken çevre tahditlerinden biri olup, iklim değişikliğinin etkilerini azaltmak ve toplumların iklim değişikliğine uyum sağlayabileceği gereklilikleri karşılamak 21. Yüzyılın en büyük zorluklarından biri haline gelmiştir (Křištofová vd., 2022:1). Üstelik iklim değişikliği artık yalnızca bilimsel bir konu ve sorun değil, aynı zamanda ekonomi, sosyoloji, jeopolitik, ulusal ve yerel siyaset, hukuk ve sağlık konularıyla ilişkilidir. Ayrıca gerek doğal gerekse insan kaynaklı iklim değişikliği olgusu yalnızca çevresel ve ekonomik koşulları değil, aynı zamanda kişilerin sosyal ve psikolojik dünyasını derinden etkileme potansiyeline sahiptir. İklim değişikliğinin sonuçları toplumun –kadınlar, çocuklar, engelliler v.b– savunmasız olarak adlandırılan kişi ve grupları üzerinde daha fazla kendini göstermektedir. Bu yüzden iklim değişikliğinin etkisi yalnızca küresel ısınmanın hızla artması gibi durum karşısında doğal ya da insan kaynaklı müdahaleler ile değil, aynı zamanda bireylerin, toplumun, ulusal ve yerel düzeydeki bütün kurum ve kuruluşların uyum sağlama kapasitesine bağlıdır.

Bu açıdan düşünüldüğünde, özellikle yerel yönetimler, iklim değişikliğinin neden ve etkileriyle mücadele etmek için önemli bir konumdadır. Bireysel ve toplumsal düzeyde eyleme geçmeye en yakın konumda olan yerel yönetimler, daha dirençli bir topluluk oluşturmak için gerekli olan bireysel ve topluluk düzeyinde davranış değişikliklerini geliştirme ve sürdürme fırsatına sahiptirler (Deri ve Mozaharul, 2008:1). Bu yüzden özellikle yerel yönetimler düzeyinde iklim değişikliği ile mücadele anlayışında ve başarılı olmada –kadınlar ve kız çocukları, engelliler ve yaşlılar gibi– toplumun diğer kesimlerine göre daha fazla savunmasız olabilecek bireylerin ve toplulukların ayrıca gözönünde bulundurulması oldukça önemlidir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1. İklim Değişikliği

"İklim değişikliği", genel olarak havanın geçmiş yüzyıllara göre ortalamanın üzerinde ısınması ve daha sık ya da şiddetli aşırı hava olayları gibi iklim sisteminde değişikliklere yol açan dünya atmosferindeki değişimler şeklinde ifade edilebilmektedir. Yeryüzü genelinde artan miktarlarda sera gazı emisyonlarının artması şeklindeki insan faaliyetlerinin iklim değişikliğinde önemli bir rol oynadığı ve oynamaya devam ettiği artık genel olarak kabul edilmektedir. İklim değişikliği sorunları geleneksel olarak iki temel kategoriye ayrılmaktadır. Bunlardan ilki

[1] Doç. Dr., Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi, murat.yaman@dpu.edu.tr. ORCİD:0000-0001-8659-090X.
[2] Öğr. Gör. Dr., Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, Osmaneli MYO, yunus.duger@bilecik.edu.tr. ORCİD:0000-0003-3077-6793.

‘azaltma” diğeri ise ‘uyum’ ile ilgilidir. ‘Azaltma’, sera gazı emisyonlarını azaltma veya stabilize etme çabalarını ifade eder; ‘adaptasyon’ ya da –uyum–, iklim değişikliğinin sonuçlarıyla başa çıkmayla ilgilidir. Fakat, bu iki çalışma alanı arasında bir süreklilik olduğu ve daha bütünleşik yaklaşımlara ihtiyaç duyulduğu giderek daha fazla kabul görmektedir. İklim değişikliği ile ilgili gelecek senaryoları birtakım –emisyon ile de olmak üzere– hipotezlere dayanmaktadır ve bu daha fazla belirsizliği beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, iklim değişikliğini ele almak, bir dizi olası geleceği hesaba katma becerisini gerektirmektedir (UNEP, 2010:6).

İklim değişikliğine yönelik mücadeledeki süreç genel olarak Birleşmiş Milletler ‘İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi’ ve ‘Kyoto Protokolü’ çatısı altında sera gazı emisyonlarını azaltmaya yönelik uluslararası ve ulusal girişimlerden kaynaklanmaktadır (Baker vd., 2012:127). Ayrıca, 2015-2030 Sendai Afet Riskini Azaltma Çerçevesi’nde, iklim değişikliğinin afet riskinin bir parçası olduğuna vurgu yapılmıştır. Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve sözleşmelerinden biri olan ve iklim değişikliği rejiminin çerçevesini oluşturan Paris Anlaşması, sera gazı emisyonlarının azaltımı hakkında küresel bir fikir birliğini dile getirerek, iklim değişikliği sözleşmeleri ve afet risklerinin azaltılması arasındaki bağlantıyı güçlendirmek için başka bir fırsat sunmaktadır (Forino, 2017:101).

2.2. İklim Değişikliğinin Etkileri

İklim değişikliği veya daha doğrusu küresel çapta meydana gelen iklim bozulması, birçok açıdan birbiriyle ilişkili dünyadaki yaşamsal alanı derinden etkilemektedir. İklim değişikliğinin yol açtığı sağlık ve çevresel riskler yoksulluk ve sosyoekonomik eşitsizlikler, nüfus artışı ve göç, ortaya çıkan hastalıklar ve tehlikeli kimyasallar, ekosistemde meydana gelen bozulmalar ve biyolojik çeşitlilik kaybı ile bağlantılıdır (Levy, 2017:242).

İklim değişikliğinin birçok etkileri bulunmaktadır ve bunlardan bazıları şu şekilde sıralanabilir (UNEP, 2010:6);

- Yağış rejimindeki değişiklikler
- Daha sık görülmeye başlanan şiddetli sel ve kasırgalar
- Sıcaklıktaki artışlar ve etkileri
- Deniz seviyelerinin yükselmesi ve okyanusların asit oranlarında artış
- Uzun süreli kuraklıklar

Diğer yandan iklim değişikliğinin sağlık açısından birçok olumsuz etkisinin görülmesi de muhtemeldir. Nitekim “iklim değişikliğiyle bağlantılı olumsuz sağlık sonuçları şu şekilde kategorize edilebilir: (*a*) ısıyla ilgili bozukluklar, solunum ve alerjik rahatsızlıklar, bulaşıcı hastalıklar ve aşırı hava olaylarından kaynaklanan yaralanmalar dahil olmak üzere doğrudan sağlık etkileri; (*b*) gıda güvensizliği, zorunlu göç ve toplu şiddetten kaynaklanan dolaylı sağlık etkileri; ve (*c*) bireyleri, toplulukları ve tüm ulusları etkileyen zihinsel ve psikolojik sağlık bozuklukları”dır (Levy, 2017:243).

İklim değişikliğine bağlı olarak ortaya çıkan söz konusu etkiler ve sonuçlar, özellikle yoksul kesim üzerinde doğrudan bir etkiye sahiptir ve onları toplumun diğer kesimlerine göre daha savunmasız bir duruma getirmektedir (UNEP, 2010:6).

World Disasters Report (2020) tarafından, son on yıldaki afetlerin ezici çoğunluğuna (doğal afetler tarafından tetiklenen tüm afetlerin %83'ü) sel, fırtına ve sıcak hava dalgaları gibi aşırı hava ve iklimle ilgili olaylar neden olduğu belirtilmiştir. Aşırı hava ve iklimle ilgili olayların tetiklediği bu tür afetlerin sayısı 1960'lardan beri artmaktadır ve 1990'lardan bu yana neredeyse %35 daha fazla artış göstermiştir (World Disasters Report, 2020:19).

2019 yılında, doğal afetlerin tetiklediği ve 97,6 milyon insanı etkileyen 308 afet meydana gelmiştir. En fazla sırasıyla sel (127), fırtınalar (59), salgın hastalıklar (36), depremler (32) ve hidrolojik bağlantılı heyelanlar (25) şeklinde gerçekleşmiştir. 2019'da afetlerin büyük çoğunluğu (%77) iklim veya hava koşullarıyla bağlantılı tehlikeler –fırtınalar, sel, kuraklık, orman yangınları, aşırı sıcaklık veya toprak kaymaları– tarafından tetiklenmiştir. Son on yılda, doğal afetlerin tetiklediği 2.850 afet meydana gelmiş ve bunların 2.355'i iklim ve hava koşulları ile ilgilidir. En sık görüleni sel (1.298), ardından fırtına (589) şeklinde ortaya çıktığı görülmektedir (World Disasters Report, 2020:50).

IFRC kayıtlarına göre, küresel olarak iklim ve hava koşullarına bağlı afetlerden dolayı 2018'de yaklaşık 108 milyon insan uluslararası insani yardıma ihtiyaç duymuştur. Ayrıca şiddetli hava olaylarının sıklığı ve yoğunluğunda meydana gelen artışlar, yaşanan yoksulluk artışı ile birlikte, 2050 yılına kadar yılda yaklaşık 200 milyon kişinin insani yardıma ihtiyaç duyacağı tahmin edilmektedir (IFRC, 2019). Üstelik bu rakamlara iklim değişikliği nedeniyle daha fazla artış gösterebilecek çatışmalardan etkilenen milyonlarca insanı içermemektedir (World Disasters Report, 2020:22).

İklim değişikliğini kademeli olarak yani belirli bir zamana yayılarak gerçekleşmesi, etkisini kısa sürede yerel düzeyde göstermemesi ve en önemli etkilerinin çoğu zaman dolaylı olması nedeniyle diğer birçok çevre sağlığı sorunundan farklıdır (McMichael vd., 2002:3). Her ne kadar iklim değişikliği bir kriz olarak nitelendirilse de, felakete dönüşüp dönüşmemesi insanların yapıp etmelerine bağlıdır. Başka bir deyişle, iklim değişikliği devam eden bir süreç olmasına karşın, küresel sıcaklıkların ne kadar artış göstereceği ve ne hızla bu sürecin devam edeceği insanların eylemleri belirleyici olacaktır (World Disasters Report, 2020:27).

Hükümetler Arası İklim Değişikliği Paneli (IPCC), 2100 yılına kadar insan kaynaklı iklim değişikliğinin, küresel sıcaklıklarda sanayi öncesi seviyelerin 1,5 °C ila 2 °C üzerinde bir artışa yol açmasının muhtemel olduğunu bildirmektedir. IPCC (2018), 2100 yılına kadar, küresel sıcaklığın yalnızca sanayi öncesi seviyelerin 1,5 °C ile 2 °C üzerine çıkması durumunda, bazı çevresel açıdan etkilerinin olacağını belirtmektedir. Bunlardan bazıları şu şekilde öngörülmektedir (Sinay, 2020:1-2);

- Nüfusun yoğunlukta olduğu yerlerde ortaya çıkan aşırı sıcaklar
- Kuraklık
- Sel gibi iklimle bağlantılı olaylar
- 0.26-0.93 m arasında deniz seviyesi yükselmesi

- Okyanus sularının asitlik düzeyinin artması ve okyanuslardaki oksijen miktarının düşmesi
- Biyolojik çeşitlilik kaybı

Söz konusu iklim değişikliği girişimlerinin bugüne kadar ana odak noktası, öngörülen en aşırı iklim değişikliği etkilerinden kaçınmak için sera gazlarının azaltılması yönünde olmuştur. Bununla birlikte gerek bireysel gerekse topluluklar düzeyinde iklim değişikliğinin etkilerine karşı dayanıklılık sağlamayı içeren uyum istenilen hızda gerçekleşmemektedir (Sussman, 2009: 31).

Küresel düzeyde bir krize yol açan iklim değişikliği 21. Yüzyılın ahlaki bir sorunu olabilir. Çünkü gelir düzeyi düşük olan ülkeleri ve gelir seviyesi yüksek olan ülkelerdeki yoksul insanları orantısız bir şekilde etkileyen iklim değişikliğinin çevresel ve sağlıkla ilgili sonuçları, insan hakları ve sosyal adalet üzerinde sorunlara neden olmaktadır. Dolayısıyla iklim değişikliği ile ortaya çıkan sonuçlar güvenlik hakkı, beslenme, barınma, çalışma ya da tıbbi bakım ve gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere sağlıklı bir yaşam standardı hakkı gibi, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde yer alan birçok temel insan hakları ve özgürlüklerini tehdit etmektedir. Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'de yer aldığı şekliyle, "doğuştan yaşam hakkı"[3] ve kültür, din ve dil ile ilgili haklar olmak üzere birçok medeni ve siyasi hakları tehdit etmektedir. Aşağıdakiler de dahil olmak üzere Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nde yer aldığı gibi ekonomik, sosyal ve kültürel hakları tehdit etmektedir (Levy vd., 2015:311);

- Kendi kaderini tayin hakkı,
- Kişinin siyasi statüsünü özgürce belirleme ve ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimini özgürce sürdürme hakları,
- "Ulaşılabilir en yüksek fiziksel ve zihinsel sağlık standardından yararlanma" hakkı,
- Eğitim hakkı

Diğer yandan, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına Dair Sözleşme'de temel hak ve özgürlükleri daha da somut hale getirilen kadınların, özellikle iklim değişikliğinin sonuçlarına karşı savunmasız olan gelişmekte olan ülkelerin kırsal kesimlerinde yaşayan kadınların temel insan hakları ve özgürlükleri büyük riskler altındadır. Nitekim kadınların iklim değişikliğinin etkilerinden birçok şekilde etkilenmektedirler. Örneğin düşük gelirli ülkelerde, genellikle kadınlara evleri için su ve yiyecek temini sağlamak ya da evin ısınma ihtiyacının karşılanması gibi temel görev ve sorumluluklar yüklenmektedir. Ne var ki, iklim değişikliğinin neden olduğu kuraklıklar bu işleri daha da zorlaştırmaktadır. Çünkü suya erişim imkanları sınırlanmakta, tarımsal üretim azalmaktadır ve yakacak için kullanılan odunun giderek daha uzak yerlerden temin edilmesi gerekmektedir. Kadınlar evin su tedariki ve suya erişim konusunda daha büyük zorluklarla karşılaştıkça, kadınlara yönelik özellikle cinsel istismar ve tecavüz gibi olaylarla karşılaşma riskleri daha fazla artmaktadır. Ayrıca kasırgalar ve diğer fırtınalar gibi aşırı hava olaylarına bağlı birtakım doğal afetler karşısında kadınların erkeklere göre daha yüksek ölüm oranlarına sahip olduğu görülmektedir. Diğer yandan hamile kadınlar

[3] BM Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme, m.6. (Yürürlüğü giriş: 23 Mart 1976).

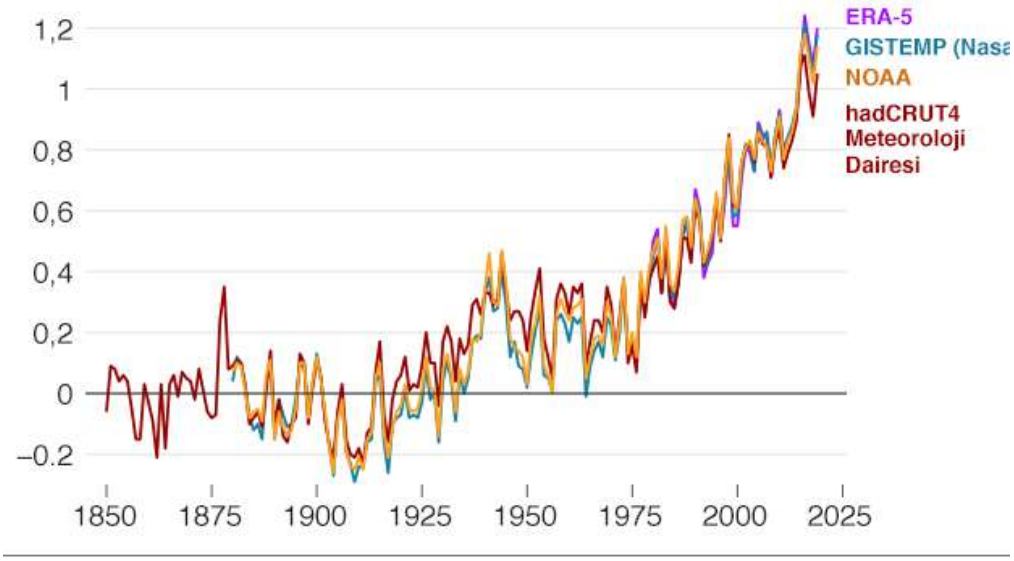
iklim değişikleriyle birlikte yaygınlık gösteren özellikle sıtma ve su kaynaklı hastalıklar gibi vektör kaynaklı hastalıklardan daha fazla olumsuz etkilenmektedirler. Bununla birlikte kadınlara yönelik birtakım önyargılar ve cinsiyet temelli ayrımcılıklar nedeniyle, birçok ülkede kadınların şiddetli hava olaylarından kaynaklı afetlerin sonuçlarıyla başa çıkabilecek yeterli kaynaklara sahip olmadıkları görülmektedir (Levy vd., 2015:311-314).

Kadınların yanı sıra, iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine derinlemesine maruz kalacak olan bir diğer kişiler de çocuklardır. İklim değişikliğine bağlı olarak ortaya çıkabilecek su ve yiyecek kıtlığı, çocuklukta yetersiz beslenmenin artmasına neden olmaktadır ve ayrıca iklim değişikliğine bağlı etkilerin şiddetli yaşandığı bölgelerde çocukların eğitim alma olanakları ya tümüyle ortadan kalmaktadır ya da yeterli bir eğitim alma imkanları azalmaktadır. Ayrıca çocukların fiziksel güçlerinin yetişkinlere göre daha az olması ve çocukların afetler sırasında çeşitli nedenlerden dolayı ebeveynsiz kalma durumları, çocukları şiddetli hava olayları ve diğer afetlere karşı yetişkinlere göre daha savunmasız hale getirmektedir. Kadınlar gibi çocuklar da sıtma ve su kaynaklı hastalıklar gibi vektör kaynaklı hastalıklara karşı daha hassastır. Yetersiz beslenme, ishal ve sıtma gibi iklime duyarlı sağlık sonuçları öncelikle çocukları etkilediğinden, iklim değişikliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan bazı hastalıkların büyük bir oranda gelişmekte olan ülkelerde yaşayan çocuklar arasında yaygınlık gösterdiği görülmektedir (Levy vd., 2015:314).

2.2.1. Sıcak hava dalgası ve küresel ısınma

21. Yüzyılın ilk yirmi yılında (2001-2020) küresel yüzey sıcaklığı, 1850-1900'dan 0.99 [0.84-1.10] °C daha yüksektir. Küresel yüzey sıcaklığı, 2011-2020'de 1850–1900'dan 1,09 [0,95-1,20] °C daha yüksektir. Karadaki sıcaklık artışı (1,59 [1,34-1,83] °C), okyanustakine (0,88 [0,68-1,01] °C) göre daha büyüktür (IPCC, 2021:2).

Tablo 1: Sanayi Öncesi Dönemden Sonra Ortalama Sıcaklıktaki Değişim °C



Kaynak: https://www.bbc.com/

İklim değişikliği, birçok bölgede aşırı sıcak olaylarının sıklığını ve yoğunluğunu artırmaktadır. Aşırı sıcaktan kaynaklanan etkiler dünya çapında çok yönlüdür. Aşırı sıcaklar ve ani sıcaklık değişimleri, fiziksel ve zihinsel sağlığı, tarımsal verimi ve arazi temelli geçim kaynaklarını, açık ortamda çalışanların sağlıklarını, ulaşım altyapısını, enerji arzını, biyolojik çeşitlilik gibi insana ve diğer canlılara ilişkin birçok konuyu tehdit etmektedir. Bu etkiler, kuraklık veya orman yangınları gibi iklimle ilgili diğer tehlikelerin veya hava kirliliği ya da kişisel sağlık sorunları gibi iklimle ilgili olmayan stres faktörlerinin sonuçlarını daha da kötüleştirebilmektedir. Aşırı sıcaklar tek başına veya diğer tehlikelerle birlikte birden fazla sistemi, sektörü veya bölgeyi etkileyen kademeli yan etkileri tetikleyebilir ve risklerin etkin yönetimini zorlaştırabilir. Örneğin, Hindistan'da 2002 ve 2009'daki eşzamanlı ısı dalgaları ve kuraklıklar tarım, sağlık ve ekonomik sektörleri olumsuz etkilemiş ve karasal su depolama kayıplarına ve elektrik kesintilerine neden olmuştur (Turek-Hankins vd., 2021:2-3).

Son yıllarda sıklığı artan sıcak hava dalgaları, ısı ile ilgili çeşitli rahatsızlıklara ve kalp-damar hastalıkları, solunum rahatsızlıkları ve diğer kronik rahatsızlıkların alevlenmesine neden olmaktadır. Ayrıca artan ısı, iş verimliliği ve günlük yaşam aktiviteleri üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır (Levy vd., 2015:315). Özellikle gelir düzeyi düşük ülkelerde ya da gelişmiş ülkelerdeki yoksul ya da diğer savunmasız kesimin artan sıcaklığa uyum sağlama imkanları ya hiç yoktur ya da oldukça sınırlıdır.

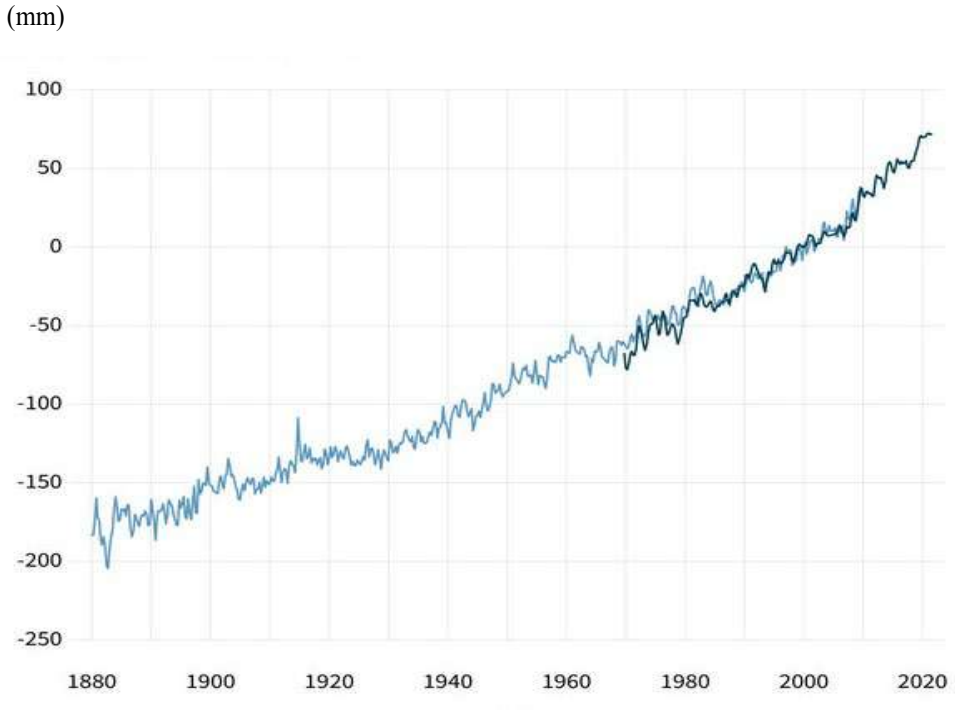
2.2.2. Aşırı Hava Olayları

İklim değişikliğinin artmasıyla birlikte siklonlar veya kasırgalar gibi aşırı hava olaylarının daha sık görüldüğü ve bazı bölgelerde şiddetli yağış ve sel baskınlarının hızla yaygınlık gösterdiği görülmektedir. Ayrıca diğer bölgelerdeki iklim değişikliği kuraklıkların sayısını, yoğunluğunu ve süresini artırmaktadır. Sele maruz kalma riskleri yüksek olan yerlerde ve kuraklığa eğilimli bölgelerde yaşayan yoksul ve marjinalleştirilmiş insanlar, özellikle aşırı hava olaylarına ve bunların sağlık ve insan hakları üzerindeki olumsuz sonuçlarına karşı daha savunmasızdırlar (Levy vd., 2015:315).

2.2.3. Deniz seviyesi yükselmesi

“Küresel düzeyde ortalama deniz seviyesi, 1901 ile 2018 arasında 0,20 [0,15 ila 0,25] m artmıştır. Ortalama deniz seviyesi yükselme hızı, 1901 ile 1971 arasında 1,3 [0,6 ila 2,1] mm $yıl^{-1}$, 1971 ile 2006 arasında 1,9 [0,8 ila 2,9] mm $yıl^{-1}$ ve 2006 ve 2018 arasında 3,7 [3,2 ila 4,2] mm $yıl^{-1}$’dır (yüksek güvenirlik). İnsan etkisi, en az 1971'den beri bu artışların ana faktörü olmuştur” (IPCC, 2021:3).

Tablo 2: İklim Değişikliği: Küresel Deniz Seviyesi



Kaynak: https://www.climate.gov

Küresel düzeyde deniz seviyesi 1880'den beri 8-9 inç (21-24 santimetre) yükseldiği görülmektedir. 2020'de küresel deniz seviyesi, 1993 seviyelerinin 91.3 mm (3,6 inç) üzerinde oldukça yüksek bir düzeye ulaşmıştır. Yükselen su seviyesi, çoğunlukla buzullardan ve buz tabakalarından gelen eriyen su ile deniz suyunun ısındıkça termal genleşmesinin birleşiminden kaynaklanmaktadır. Bu durum nüfus yoğunluğuna sahip bazı şehirleri tehdit etmektedir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde, nüfusun yaklaşık yüzde 30'u sel, kıyı şeridi erozyonu ve fırtınalardan kaynaklanan tehlikelerde rol oynadığı nispeten yüksek nüfus yoğunluğuna sahip kıyı bölgelerinde yaşamaktadır. Ayrıca BM Okyanuslar Atlası'na göre, küresel olarak, dünyanın en büyük 10 kentinden 8'i kıyıya yakın bir konumda bulunmaktadır. Dünyanın dört bir yanındaki kıyı şeridindeki kentsel ortamlarda, yükselen denizler hem yerel düzeydeki ekonomik faaliyetleri hem de bölgesel endüstriler için gerekli altyapıyı tehdit etmektedir. Özellikle yollar, köprüler, metrolar, su kaynakları, petrol ve gaz kuyuları, enerji santralleri, kanalizasyon arıtma tesisleri gibi birçok alan, deniz seviyesinin yükselmesi nedeniyle risk altındadır (Lumpkın, 2022).

2.2.4. Hava kirliliği

İklim değişikliğinin ozon gibi kimyasal hava kirleticilerini artırması muhtemeldir (Levy vd., 2015:315). Ayrıca iklim değişikliğiyle bağlantılı daha fazla ve daha büyük orman yangınları da hava kalitesini önemli ölçüde azaltabilir ve insanların sağlığını çeşitli şekillerde etkileyebilir (APHA). İklim değişikliği, özellikle partikül -civa, kurşun, kadmiyum gibi ağır metaller ile kanserojenik kimyasallar gibi- kirletici maddelerin dağılımını değiştirebilir ve yeryüzü seviyesine yakın yerlerde ozon gibi ikincil kirleticilerin oluşumunu yoğunlaştırabilir. Sonuç olarak iklim hava kalitesini etkileyebilir, hava kalitesi de iklim değişikliğini etkileyebilir ve her ikisi de sağlığı doğrudan veya dolaylı olarak etkilemektedir (Orru vd., 504-505).

2.2.5. Gıda Güvensizliği ve Yetersiz Beslenme

İklim değişikliği, kuraklık ve sel gibi çevresel koşulları olumsuz etkilemektedir ve hızla artan nüfus için yeterli miktarda gıda temini olanaklarını olumsuz etkilemesi muhtemeldir. Özellikle, düşük gelirli ülkelerdeki yoksul kesim için gıda ve beslenme güvenliği büyük bir risk altındadır. İklim değişikliğinden kaynaklanan gıda fiyatlarındaki artışlar, çocukların ve diğer savunmasız nüfusların beslenme olanaklarını olumsuz etkilemektedir (Levy vd., 2015:315).

2.2.6. Su ve Gıda Kaynaklı Hastalıklar ile Vektörel hastalıklar

Hızlı nüfusu artışı, artan kentleşme, siyasi ve demografik değişiklikler, insan ve malzemelerin uluslararası hareketliliği ve iklim değişikliği gibi olguların etkisiyle vektörlerin ve bunların iletebilecekleri patojenlerin dağılımı kolaylaşmış ve bazı vektörel kaynaklı hastalıkların yayılması daha sık görülmeye başlamıştır. İklim değişikliği, su kaynaklı ve gıda kaynaklı hastalıkların oluşumunu çeşitli şekillerde etkilemektedir Şiddetli yağış ve bunun sonucunda meydana gelen seller, su tedarik sistemlerini kirletebilir ve mide-bağırsak hastalıklarında artışa neden olabilir (Levy vd., 2015:315).

Dünya Sağlık Örgütü, dünya çapında maruz kalınan hastalık ve sakatlıkların altıda birinin vektör kaynaklı hastalıklardan kaynaklandığını ve dünya nüfusunun yarısından fazlasının risk altında olduğuna vurgu yapmaktadır. Her yıl bir milyardan fazla insan enfekte olmaktadır ve bir milyondan fazla insan sıtma, dang, şistozomiyaz, leishmanyaz, Chagas hastalığı ve Afrika tripanozomiyazı dahil vektör kaynaklı hastalıklardan yaşamını yitirmektedir. Ayrıca vektör kaynaklı hastalıkların daha geniş sosyoekonomik etkileri vardır, örneğin sağlık alanında eşitsizlikleri arttırır ve sosyoekonomik kalkınma üzerinde olumsuz bir etkiye yol açma potansiyeline sahiptir. Diğer yandan iklime bağlı olarak gelişen ya da hızla yaygınlık gösteren vektörel kaynaklı hastalıkların yükünü daha çok dünyanın en yoksul ülkelerindeki nüfus çekmektedir. Örneğin, vektör kaynaklı hastalıklardan kişi başına ölüm oranı, gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş bölgelere göre neredeyse 300 kat daha fazladır. Bu durum, hem vektör kaynaklı hastalıkların birçok gelişmekte olan ülkenin tropikal iklimlerinde daha yaygınlık göstermesi hem de bu alanlarda koruyucu ve tedaviye yönelik sağlık hizmetlerine erişim konusunda yetersizliklerinden kaynaklanmaktadır (Campbell-Lendrum, 2015:1-2).

2.2.7. Toplu Şiddet Eylemleri

İklim değişikliği, savaş ve diğer silahlı çatışma biçimlerini, devlet destekli şiddeti –soykırım ve işkence gibi– ve organize şiddet suçlarını –çete savaşı gibi suçları– içeren toplu şiddetin küresel çapta sık görülmesinde muhtemelen artırıcı bir etkiye sahiptir (Levy vd., 2015:316). Artan sıcaklıklar –özellikle uzun süreli sıcak hava dönemleri–, daha yüksek suç ve saldırgan davranış oranları ve daha yüksek intihar oranları ile ilişkilendirilmektedir (Berry vd., 2009:126).

Hava ve iklimin çatışma riski üzerindeki etkisi birçok faktörden kaynaklanmaktadır: iklime bağlı açlık, bulaşıcı salgın hastalıkları, doğal yaşam alanların tahribatı, doğal kaynakların sona ermesi ve birtakım ekonomik nedenler, şiddetli gerilim ve çatışma nedenleridir. Afrika'da

son yıllarda meydana gelen iç savaşlar, azalan gıda kaynaklarıyla bağlantılı olarak sıcak ve kurak yıllarda zirveye ulaştığı görülmektedir (McMichael, 2011:9).

İklim değişikliği ve şiddet arasında yapılan araştırmalar bağlamındaki kanıtlar, iklim değişikliğinin genellikle diğer birtakım faktörlerle birlikte toplu şiddet ile nedensel olarak bir bağlantılı olduğunu göstermektedir. Artan sıcaklıklar ve aşırı yağışlar, bunların etkileri sonucunda ekili arazi kıtlığı ve diğer önemli çevresel sorunlar, iklim değişikliğinin toplu şiddete yol açmasının başlıca nedenleridir (Levy, 2017:1).

Bu bağlamda örneğin, 1950'den 2004'e kadar tropik bölgelerdeki çatışmaları inceleyen Hsiang ve diğerleri[4], karasal tropik bölgelerdeki kara alanlarının büyük bir kısmının El Nino Güney Salınımının meydana geldiği yıllarında, yeni iç çatışma olasılığının %3'ten %6'ya çıktığını gösterdiler. Diğer yandan, daha ılıman enlemlerde El Nino Güney Salınımının şiddete yönelik etkisinin genellikle daha az olduğunu buldular. 1950'den beri El Nino Güney Salınımının sivil çatışmaların %21'inin oluşumunda bir rolü olduğunu iddia etmektedirler.

1981 ve 2002 yılları arasında Sahra altı Afrika'daki çatışmayı inceleyen Burke ve diğerleri[5], sıcak hava ve iç savaş arasında önemli bir ilişkinin olduğunu göstermektedirler (Levy, 2017:6). Söz konusu yaptıkları çalışmada, sıcaklık değişkenlerinin çatışma insidansı ile güçlü bir şekilde ilişkili olduğunu vurgularlar ve sıcaklıkta 1 °C'lik bir artış, aynı yıl iç savaşta %4,5'lik bir artışa ve gelecek yıl çatışma insidansında %0,9'luk bir artışa yol açtığını ifade ederler (Burke vd., 2009:20670). 1990 ve 2009 yılları arasında Doğu Afrika'da şiddeti inceleyen O'Loughlin ve diğerleri[6] normal sıcaklıkların ortalamasının üzerindeki daha yüksek sıcakların şiddet riskini önemli ölçüde artırdığını savunurlar. O'Loughlin ve meslektaşları 1980'den 2012'ye kadar Sahra altı Afrika'da sıcaklık ve yağış değişkenliği ve bu değişkenlerin şiddet olasılığı üzerindeki etkisi üzerine araştırma yapmışlar ve sıcaklık artışı ile şiddet arasında bir ilişki olduğuna dikkat çekerler. Maystadt ve meslektaşları[7], 1997 ve 2009 yılları arasında Somali'deki çatışmalar üzerinde yaptıkları incelemelerde kuraklığın, çatışmayı körükleyen canlı hayvan fiyatlarında düşüşlere yol açtığını göstermişlerdir. Bollfrass ve Shaver, yerel düzeydeki bir veri setine dayalı bir analiz yürütürken, dünya genelinde hem tarım hem de tarım dışı örnek illerde sıcaklığın çatışma oluşumuyla önemli ölçüde ilişkili olduğunu ifade ederler (Levy, 2017:6).

[4] Detaylı bilgi için bkz: Hsiang SM, Meng KC, Cane MA. (2011). "Civil conflicts are associated with the global climate". Nature 476:438–441.

[5] Detaylı bilgi için bkz: Burke, M. B., Miguel, E., Satyanath, S., Dykema, J. A., & Lobell, D. B. (2009). Warming increases the risk of civil war in Africa. Proceedings of the National Academy of Sciences, 106(49), 20670–20674. doi:10.1073/pnas.0907998106.

[6] Detaylı bilgi için bkz: O'Loughlin, J., Linke, A. M., & Witmer, F. D. W. (2014). Effects of temperature and precipitation variability on the risk of violence in sub-Saharan Africa, 1980–2012. Proceedings of the National Academy of Sciences, 111(47), 16712–16717. doi:10.1073/pnas.1411899111.

[7] Detaylı bilgi için bkz: Maystadt JF, Ecker O, Mabiso A. (2013). Extreme weather and civil war in Somalia: Does drought fuel conflict through livestock price shocks? Int. Food Policy Res. Inst. (IFPRI) Discuss. Pap. 01243. http://cdm15738.contentdm.oclc.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/127391/filename/127602.pdf.

Ayrıca hava sıcaklıklarındaki artışın, toplu şiddet dışındaki şiddet biçimleriyle de ilişkisi ortaya konulmaktadır. Örneğin, Nitschke ve meslektaşları[8] sıcak hava dalgaları sırasında, 15-64 yaş arasındaki kişilerde saldırıya bağlı yaralanmalarda %13'lük önemli bir artış olduğuna dikkat çekerler. Diğer yandan Li ve meslektaşları ile Page ve diğerleri[9], belirli sıcaklık artış oranları ile kasıtlı olarak kendine zarar verme -intihar ve intihar girişimi- arasında anlamlı bir ilişkinin olduğunu ve sıcaklık ortalamalarındaki belirli artış oranlarının intiharı önemli bir miktarda arttırdığına vurgu yapmışlardır (Levy, 2017:6).

2.2.8. Zihinsel-psikolojik sağlık sorunlar

Zihinsel sağlık, Dünya Sağlık Örgütü'nün sağlığı "yalnızca hastalık veya sakatlığın olmayışı değil, fiziksel, zihinsel ve sosyal yönden tam bir iyilik hali" olarak tanımlamasının önemli bir bileşenidir (Berry vd., 2009:124). İklim değişikliği, insanların şiddetli sıcaklıklara maruz kalması da dahil olmak üzere, iklime bağlı ortaya çıkan afetlerin sıklığı, yoğunluğu ve süresine bağlı olarak psikolojik travmaya maruz bırakarak ruh sağlığını doğrudan etkileyebilir ve ayrıca insanların toprağa olan bağlılıklarından elde ettikleri aidiyet ve birtakım faaliyetlerde bulunma esnasında yaşadıkları vakit geçirme ya da teselli olma duygusunu azaltıcı psikolojik bir etkiye sahip olabilmektedir (Berry vd., 2009:125).

Diğer yandan aşırı sıcak hava olayları ile intihar, psikiyatrik ve hastaneye başvurmayı gerektiren diğer rahatsızlıklar arasında da bağlantı vardır. Bouchama ve arkadaşları[10], tarafından yapılan çalışmada, önceden var olan zihinsel sağlık sorunlarının, bir sıcak hava dalgası sırasında herhangi bir nedenle ölüm riskini üç katına çıkardığı sonucuna varmışlardır. Nitschke ve diğerleri[11] tarafından yapılan çalışmada, Avustralya, Adelaide'de sıcak hava dalgasına bağlı olarak demans, duygudurum bozuklukları, anksiyete, strese bağlı ve somatoform bozukluklar, psikolojik gelişim ve yaşlılık bozuklukları dahil olmak üzere zihinsel ve davranışsal bozukluklar için hastaneye başvuruların sayısında artış olduğu görülmüştür. Ayrıca nem ile zihinsel işlevler arasında da ilişkiler ortaya konulmaktadır. Örneğin, daha düşük konsantrasyon ve yüksek yorgunluk ile ilişkilidir. Fakat ısı, nem ve ruh sağlığı arasındaki ilişkiler yerel bağlama göre değişiklik gösterebilir. Bu açıdan örneğin azalan sıcaklıklar ile saldırganlıkların artışı arasında bir ilişkinin olduğu da ortaya konulmaktadır (Berry vd., 2009:126).

2.3. İklim Değişikliğinde Yerel Yönetimlerin Rolü

"Gündem 21" başlıklı, "Yerel Eylem 21" planı, iklim değişikliğinin azaltılması ve uyarlanmasının önemli bileşenler olduğu ve yerel yönetimlerin iklim değişikliğini ele almadaki rolünün öneminin kabul görmesi açısından önemli bir dönüm noktasıdır (Baker vd., 2012:127-128). Ayrıca hem IPCC hem de Birleşmiş Milletler Afet Riskini Azaltma Ofisi (UNISDR), yerel

[8] Detaylı bilgi için bkz: Nitschke, M., Tucker, G. R., & Bi, P. (2007). Morbidity and mortality during heatwaves in metropolitan Adelaide. Medical Journal of Australia, 187(11-12), 662–665. doi:10.5694/j.1326-5377.2007.tb01466.x

[9] Detaylı bilgi için bkz: Page LA, Hajat S, Kovats RS (2007) Relationship between daily suicide counts and temperature in England and Wales. Br J Psychiatry 191:106–112.

[10] Detaylı bilgi için bkz: Bouchama A, Dehbi M, Mohamed G, Matthies F, Shoukri M, Menne B (2007) Prognostic factors in heatwave-related deaths: a metaanalysis. Arch Intern Med 167:E1–E7.

[11] Detaylı bilgi için bkz: Nitschke M, Tucker GR, Bi P (2007) Morbidity and mortality during heatwaves in metropolitan Adelaide. Med J Aust 187:662–665.

yönetimler gibi yerel düzeyde önemli aktörlerin iklim değişikliği uyum sağlama (CCA) ve afet riskinin azaltılması (DRR) entegrasyonuna dahil edilmesinin gerekliliğine vurgu yapmışlardır (Forino, 2017:101). Ayrıca Paris İklim Anlaşması sonrasında, yerel yönetimlerin iklim mücadelesindeki rolünün önemli ölçüde arttığı görülmektedir (Talu, 2019:18).

2050 yılına kadar dünya nüfusunun üçte ikisinin (6,3 milyar insanın) kentsel alanlarda yaşayacağı tahmin edilmektedir. Günümüzde şehirler iklim değişikliğine önemli ölçüde katkı sağlamakla birlikte aynı zamanda bundan kaynaklanan belirli sonuçlarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu hızla artan kentsel nüfusa ev sahipliği yapacak şehirler önümüzdeki birkaç on yıl içinde henüz inşa edilmediğinden, iklim değişikliğine kentsel dönüşüm yoluyla yanıt vermek oldukça önemli görünmektedir. Bu alanda yapılan çalışmalar, şehirlerin iklim değişikliğini 2˚C'nin altında tutmaya önemli bir katkı sağlayabileceğini göstermektedir. Atık yönetimi, su ve sanitasyon, ulaşım ve elektrik hizmeti sunumu gibi iklim azaltma ve uyumla ilgili görevler de dahil olmak üzere yetkilerin önemli bir kısmı, dünya çapında yerel yönetimlerin elindedir (The Federal Ministry for the Environment, 2018:2).

Bununla birlikte gerek ülkelerin hükümet sistemlerindeki farklılıklar gerekse merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası ilişkilerin durumu, yerel yönetimlerin iklim değişikliği gibi süreçlere yönelik azaltım ve uyum faaliyetlerini önemli ölçüde belirleyen ana unsurlardır.

Bir kısım ülkelerde, yerel yönetimlerin yerel iklim eylemine katılması için teşvikler, kaynaklar ve/veya yükümlülükler ulusal hükümetten kaynaklanırken, bir kısım ülkelerde ise, yerel yönetimler ulusal önlemlerin yokluğunda yerel hafifletme ve uyum önlemlerini bağımsız olarak uygulamak için önemli ölçüde özerkliğe ve kaynaklara sahiptir (The Federal Ministry for the Environment, 2018:2-3). Fakat her ne olursa olsun, özellikle topluluklara yakınlıkları göz önüne alındığında, yerel yönetimler yerel iklim olaylarına daha yüksek yönetişim yapısındaki kurum ve kuruluşlardan daha hızlı ve daha etkili bir şekilde yanıt verme potansiyeline sahiptir. Yerel yönetimler, doğal afetlere karşı sürekli ve yüksek düzeyde hazırlık ve yönetim sağlama çabalarında, iklim değişikliğinin etkisinin izlenmesinde ve ayrıca iklim risklerinin ve kırılganlıklarının yönetilmesi için önemli bir rol oynamaktadır. Üstelik yerel yönetimler, doğal ve insan yapımı yerel çevre ve yerel topluluğun değişen ihtiyaçları ve kapasiteleri hakkında güncel bilgilere sahiptir. Bu bağlamda, yerel yönetimler aynı zamanda büyük ölçekli iklim değişikliği müdahaleleri konusunda merkezi yönetim için önemli ve etkili bir bilgi kaynağı konumundadırlar. Fakat her şeyden önce, yerel yönetimlerin iklim değişikliğini ele almak için atması gereken ilk adım, iklim değişikliği konusunu hem çalışanlarına hem de özellikle yerel topluluklar için acil bir sorun haline getirmeleri ve bir farkındalık oluşturmaları gerekir (Deri ve Mozaharul, 2008:2).

İklim değişikliği ile mücadele etmek için yerel yönetimler, iklim değişikliğinin iki ana politika alanında, yani ‘azaltma’ ve ‘uyum’ konusunda eylemlerde bulunmaktadırlar. Azaltım politikalarının amacı sera gazı emisyonlarını azaltmaya yönelikken, uyum politikaları iklim değişikliğinin neden olduğu değişen koşullara uyum sağlamaya çalışmaktır. 1990'lı yıllardan itibaren yerel yönetimler, azaltım ve uyum planları aracılığıyla iklim değişikliğinin etkilerine karşı önlemler almaktadır (Yıldırım, 2020:8).

2.3.1. Uyum (Adaptasyon)

BM-Habitat (2011) uyum sağlamayı -adaptasyonu-, doğal ve insani sistemlerin mevcut veya beklenen iklim değişikliği etkilerine karşı savunmasızlığını azaltmaya yönelik girişimler ve önlemler olarak tanımlamaktadır. Diğer yandan, Dünya Bankası (2011) uyum sağlamayı, mevcut veya beklenen iklim değişikliğine ve bunun insan sistemleri üzerindeki etkilerine uyum süreci olarak tanımlamaktadır. İnsan sistemlerinde uyum, zararı azaltmayı veya önlemeyi ya da faydalı fırsatlardan yararlanmayı amaçlar. Uyum, aynı zamanda, kırılganlığı azaltma hedefleri olan bir süreci de içerir ve bireyler, politik karar alıcılar ve uygulayıcılar, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör olmak üzere tüm seviyelerde koordineli ve tamamlayıcı bir işleyişi ilgilendirir (Roka, 2018.1-2).

Uyum sağlamanın yerel kalkınma süreçlerine başarılı bir şekilde entegre edilmesi, bir dizi olanak sağlayan koşullara bağlıdır. Yerel yönetimler, topluluklar, sivil toplum ve işletmeler dahil olmak üzere yerel paydaşlarla geniş ve sürekli bir katılımı gerekli kılar (Corfee-Morlot vd., 2009:33). Uyum süreci hem doğal yapının hem de insana ilişkin bir uyumu kapsar ve aynı zamanda birçok etkisi beklenen iklim değişikliğinin gerçekleşmeden önceki hazırlıklı olmayı içerir. İklim değişikliğiyle ilişkili olan uyum ve azaltma –sera gazı emisyonlarının azaltılması– birbirileriyle ilişkilidir ve her ikisi de yerel yönetim ile bağlantısı olan önemli iki konudur. Bununla birlikte, farklı amaçlara hizmet ederler: İklim değişikliğine uyum, iklim değişikliğinin yarattığı sorunlarla başa çıkmakla ilgilidir, buna karşılık iklim değişikliği bağlamında azaltım sorunu daha kötüye gitmeyi engellemekle ilgilidir. Adaptasyon ve sera gazı azaltma kararları genellikle aynı bağlamlarda –deniz kullanımı, altyapı, park, su kullanımı ve diğer planlama süreçleri– ortaya çıkarken, aralarında belirgin bir pratik bağlantılar olabilir ya da olmayabilir. (West Coast Environmental Law, 2012:10-12). Adaptasyon öncelikle iklimsel streslere maruz kalma seviyelerini ve azalan gıda verimi gibi çevresel sonuçlarını azaltmak için gerekli olan stratejiler ile birlikte daha sıcak ortamlarda yaşamaya fizyolojik uyum gibi doğal olarak meydana gelen spontan adaptasyonları içerir (McMichael, 2011:4).

Yerel yönetimlerin iklim değişikliğinin etkilerine uyum hizmetleri sunarak elde edecekleri fırsatlar şöyle sıralanabilir (Talu, 2019:17-18);

- Kentteki geniş yeşil alanları öncelikli müdahale alanları olarak seçerek kentin dayanıklılığın arttırabilirler
- Aşırı yağış ve deniz seviyesinin yükselmesine -kıyı kentleri için- karşı dayanıklılığı arttıran mevcut ve potansiyel mekânsal alanları/unsurları tespit ederek sürdürülebilir önlemler alabilirler
- Kritik önemdeki kentsel altyapılar için öncelikli acil durum planlamaları yaparak meteorolojik kaynaklı afetlerin hasarlarını azaltabilirler.

2.3.2. Azaltım (Mitigation)

İklim değişikliği ile ilgili olarak azaltım özellikle sera gazı emisyonlarını azaltmayı içermektedir. (UNEP, 2010:13). Bunun yanı sıra, iklim değişikliği ile kentlerde mücadelenin başarısı, yalnızca emisyonların azaltılmasına odaklı ve belirgin sektörlerin –enerji, ulaşım, vb.–

eylem planları ile değil, bu planlara aynı zamanda uyum eylemlerinin de dâhil edilmesi ile mümkün olmaktadır. "Yerel düzeyde ikim değişikliği ile mücadele 2000'li yılların başlarında entegre bir politika planlaması olarak kabul görmeye başlamış, bu doğrultuda iklim değişikliğinin etkilerine karşı kentlerin/yerleşimlerin dayanıklı hale getirilmesi için etkilere uyum faaliyetlerini de dikkate alan entegre yerel/kent iklim eylem planları gündeme oturmuştur" (Talu, 2019:27).

Sera gazı azaltım hedeflerinin oluşturulmasında şehirlerin, iklim değişikliğine yönelik azaltım stratejilerinin çerçevelenmesine yardımcı olacak, azaltım hedeflerinin adil dağılımını belirlemeye yardımcı olmada oynayacağı önemli bir rolü vardır (McCarney vd., 2011:263). Fakat bu bağlamda yerel yönetimlerin sera gazlarının emisyonlarını azaltmakta uygulanabilir hedefler koyabilmesi için emisyonlarını hesaplamaları gerekmektedir. Bu hesaplamalar "Ölçülebilir, Raporlanabilir ve Doğrulanabilir verilere dayandırılmaktadır. Bunun için ICLEI, yerel düzeyde – özellikle kentlerde– sera gazı envanteri oluşturma yöntemini süreç içinde geliştirerek standartlaştırmış ve belirli protokollerle resmiyete bağlamıştır (Talu, 2019:43).

Amerika'da Seattle Belediyesi'nin (ABD, Washington Eyaleti) öncülüğünde başlatılan "Kyoto Hareketi" ile sayıları bine yakın belediye, ABD Belediye Başkanları İklim Koruma Anlaşması"nı imzalamış ve Kyoto Protokolü'nün gerektirdiği emisyon azaltım hedeflerini kendi bölgelerinde yürürlüğe sokarak, federal hükümetin harekete geçmesi için baskı oluşturmuşlardır. Bu belediyeler süreç içinde ABD Belediye Başkanları İklim Koruma Merkezi"ni kurarak, tüm yerel yönetimler için iklim programları, enerji tasarrufu uygulamaları, yeşil ulaşım imkanları, yeşil ve ekonomik binalar ve belediyelere ait yapılar başta olmak üzere tüm yapılarda rüzgâr ve güneş gibi yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımına geçişler için yol gösterici olmuşlardır (Talu, 2019:32-33).

Aşağıdaki Tablo 1'de yerel yönetimlerin şehirlerde sera gazı emisyonlarını azaltmak için yapabilecekleri bazı faaliyetlere yer verilmiştir (Talu, 2019:9-10):

Tablo 1: Yerel Yönetimlerin Emisyon Azaltım Faaliyetleri

Sera Gazı Kaynağı	Yerel Yönetimlerin Sera Gazı Emisyonu Azaltım Faaliyetlerine Örnekler
Elektrik kullanımı	- Belediye binaları ve tesislerinde (su temini ve atıksu arıtma tesisleri dâhil) enerji tasarrufu - Trafik işaretleri ve sokak aydınlatmalarında teknolojinin yenilenmesi (LED lambaların, fotosellerin kullanımı gibi) - Elektrik üretiminde alternatif enerji kaynaklarının (güneş, rüzgâr) kullanılması ve kullanımının özendirilmesi
Isıtma ve soğutma ile ilgili yakıt kullanımı	- Mevcut binalarda ve tesislerde (su temini ve atıksu arıtma tesisleri dahil) izolasyon, vb. enerji tasarrufu faaliyetleri - Bina izolasyonu ile ilgili standartların belirlenmesi ve uygulamanın denetlenmesi - Şehirsel tasarım ve yeşil binaların inşası - Yapılaşma formunu, yoğunluğunu ve yeşil alanlarla bağını binalarda ısıtma ve soğutma ihtiyacını dikkate alan arazi planlaması - Binalarda enerji verimliliğinin arttırılarak elektrik fiyatlarının düşürülmesinin sağlanması
Ulaşımda yakıt kullanımı	- Toplu taşıma imkânlarının ve ağının geliştirilmesi - Belediye araç filosunun özellikleri (yakıt tüketim miktarı, bakımı, vb.) ve kullanım miktarının tespiti - Şehrin iklim dostu ulaşım planlaması (çevreye etkisi az olan motorsuz ulaşımı içeren araçların kullanılması ve teşvik edilmesi). - Şehirsel fonksiyon alanlarını yolculuk sayısını ve mesafesini azaltmayı dikkate alan arazi planlaması - Şehir yönetimlerinin bisiklet yolları gibi alternatif şehir içi ulaşım hizmetlerine ve toplu taşıma sistemine yatırım yapması ve bu sistemlerin kullanımı için özendirici önlemleri alması - Belediyelerin kendi araç filosuna (toplum taşıma araçları dâhil) alternatif yakıtlarla çalışan araçların dâhil edilmesi - Şehir içi taşımacılıkta kullanılan araçların ihtiyaç ve verimlilik yönünden incelenmesi
Atık yönetimi	- Atık miktarının azaltımı, geri dönüşüm ve yeniden kullanımın özendirilmesi - Katı atık depolama süreçlerinde oluşan metan gazının ısıtma ve enerji elde etme amaçlı kullanımı - Katı atık depolama sahalarında oluşan metan gazını enerji amaçlı kullanılması
Yasal olmayan faaliyetlere dair emisyonlar	- Periyodik aralıklarla denetim ve yaptırımların uygulanması
Bireyin farkındalığının zayıflığı nedeniyle oluşan emisyonlar	- Bilinçlendirme ve bilgilendirme yönünde eğitim faaliyetlerinin yapılması - Periyodik aralıklarla denetim ve yaptırımların uygulanması - Özendirici önlemlerin alınması

Kaynakça: Talu, N. (2019). İklim Değişikliği Eğitim Modülleri Serisi 10, Yerel İklim Eylem Planlaması ve Türkiye Pratikleri.

2.4. Engeller ve Zorluklar

Yerel yönetimler, iklim eylemini azaltma ve adaptasyon konusunda önemli bir rol oynamaktadır, fakat çok az şehir dönüştürücü iklim adaptasyonu veya azaltma eylemlerini üstlenmektedir (IPCC, 2022:8-29).

İklim değişikliği politikalarının ve eylem planlarının uygulanması, kentsel yönetişim tarzına ve ulusal bağlama göre değişmektedir. İklim değişikliği eylemlerinin yerel olarak uygulanması, kaçınılmaz olarak, aşağıdakiler de dahil olmak üzere bir dizi uygulama engeliyle karşı karşıyadır (Corfee-Morlot vd., 2009:9):

- Yerel yönetimler içinde kurumsal tıkanıklık
- Yetersiz kapasite ve uzmanlık
- Finansman engelleri
- Devredilmiş yetki eksikliği
- Merkezi hükümetlerin yetersiz desteği ve/veya politikaların uyumsuzluğu

Diğer yandan uygun ulusal politika ve düzenleyici iklim çerçevelerinin yokluğu, yerel veya bölgesel iklim planı uygulamasını engellemektedir (Corfee-Morlot vd., 2009:9).

Yerel yönetimler, yerel riskler ve fırsatlar hakkında makul derecede iyi bir fikre sahip olduklarında iklim değişikliği için plan yapabilirler. Bu anlayış olmadan, yerel yönetimler, örneğin herhangi bir iklime duyarlı arazi kullanımı imarını yürütmek için yetersiz konumdadır. Çok az sayıdaki yerel yönetimlerin –özellikle kırsal kesimde olanlar– bu tür bilgilere erişimi vardır. Ayrıca, konut üzerindeki düzenleyici kontrollerin, risk yönetimi stratejilerini öz sermaye sorunlarına karşı dikkatli bir şekilde dengelemesi gerekir. Örneğin birçok Güney Asya şehrinde, yoksul kesimin çoğunluğu iklim açısından çok hassas arazilerde yaşamaktadırlar. Bu açıdan, yoksullar için alternatif konut alanlarının bulunmasını gerektirecektir. Bununla birlikte birçok ülkede görüldüğü üzere, arazi kullanım planlaması ve benzerleri için gerekli olan düzenleyici yetkiler genellikle yerel yönetimlere ait değildir veya merkezin sahip olduğu düzenleyici yetkilerle belirsiz bir haldedir (UNEP, 2010:14).

İklime karşı koruma ve uyum sağlama entegrasyonları genellikle ek finansman gerektirmektedir. Yerel alanda bulunan birçok yerel yönetimler mevcut öncelikleri karşılamaya çalışmakta ve oldukça sınırlı bir bütçelere sahiptirler. Ayrıca yerel ihtiyaçlara cevap vermek için gereken uygun yetkiler –yürütme, yasama ve yargı dahil– ve maddi kaynakların –fonlar ve ekipman gibi– bileşimine sahip çok az yerel yönetim bulunmaktadır (UNEP, 2010:18).

Yerel yönetimler –özellikle kırsal olanlar– oldukça kısıtlı öz gelir kaynaklara sahiptirler ve gelirleri çoğu zaman iklim değişikliği uyum sağlamaya yönelik faaliyetleri ve politikaları teşvik etmek için doğrudan kullanılabilecek kaynakları içermez. Ayrıca yerel yönetimler mevcut olan gelir kaynaklarının çoğunu, merkezi yönetimle paylaşmak zorunda kalmaktadırlar (UNEP, 2010:19).

Zorluklardan bir diğeri de, iklim değişikliğine ilişkin ölçümlerin en iyi nasıl yerelleştirileceğiyle ilgilidir. Şehirler dünyanın sera gazı emisyonlarının çoğundan sorumludur,

ancak yine de şehir düzeyinde iklim değişikliğine ilişkin karşılaştırılabilir çok sınırlı bir dizi ölçüm bulunmaktadır. Ulusal ve küresel ölçümler ilerlemiş olsa da, şehirlerin iklim değişikliğini nasıl etkilediğine dair güvenilir ve küresel olarak standartlaştırılmış bir ölçüme ihtiyaç vardır (McCarney vd., 2011:261).

Şehirler ve iklim değişikliği üzerine veri ve gelişmiş araştırmalar için zorluklardan bir diğeri, ortak metodolojiler aracılığıyla küresel olarak karşılaştırmalı, standartlaştırılmış bir dizi önlem oluşturmakla ilişkilidir. İklim değişikliği, genellikle, devletler tarafından küresel olarak üzerinde anlaşmaya varılan, benimsenen bir dizi önleme göre küresel ve ulusal düzeylerde izlenir. Bununla birlikte, benzer istatistikler şehir düzeyinde nadiren toplanır ve şehir düzeyinde iklim değişikliğine ilişkin göstergeler belirlemek ve tasarlamak oldukça zordur (McCarney vd., 2011:262).

3. SONUÇ

İklim değişikliği ve beraberinde ortaya çıkan etkiler her ne kadar küresel bir sorun olsa da bu olguyla mücadele etmek yerel düzeyle bağlantılıdır. Bu yüzden yerel yönetimler, küresel çapta birçok alanda olumsuz etkilere yol açan iklim değişikliği ile mücadelede en önemli aktörlerden biridir. Fakat özelikle gelir seviyesi düşük olan ülkelerde yerel yönetimlerin gelirleri iklim değişikliğine entegrasyon sağlamada çok sınırlı kalmaktadır. Diğer yandan birçok ülkede yerel yönetimlerin iklim değişikliğinin sonuçlarıyla mücadele etmede yeterli yetkilere sahip olmadığı görülmektedir. Şayet kent yönetimleri küresel düzeyde iklim değişikliğinin yol açtığı sorunlarla etkili ve başarılı bir şekilde mücadele edecekse, uluslararası çapta kentlerin yetkilendirilmiş bir yönetime ihtiyacı vardır. Bununla birlikte yerel yönetimler iklim değişikliğiyle mücadele süreçlerinde yerel topluluklar, sivil toplum ve özel kurum ve kuruluşlarla geniş ve sürekli katılımlı bir yönetim süreci oluşturmaları gerekmektedir.

İklim değişikliği ile mücadelenin yerel düzeyde yerel yönetimler aracılığıyla başlatılarak etkin bir şekilde sürdürülmesi oldukça önemli olmakla birlikte, yerel yönetimleri açısından birçok sorun bulunmaktadır. Özellikle birçok yerel yönetimlerin bünyesinde iklim değişikliği ile bağlantılı konular ile ilgili yeterli nitelikte ve sayıda uzman personel bulunmamaktadır. Birçok yerel yönetimde iklim bilimi başta olmak üzere çevre, tarım ve hayvancılık, ormancılık ve su yönetimi, afet yönetimi, halk sağlığı ve benzeri, iklim ile ilgili disiplin alanlarında araştırmacı ve uygulayıcı personellere sahip olmadıkları görülmektedir. Ayrıca birçok yerel yönetimin, iklim değişikliği ile ilgili bilimsel değerlendirmeler yapabilecek yönetim anlayışına sahip değildir. Bundan dolayı özellikle belediyelerin kurumsal yapısı içerisinde iklim ile ilgili uyum ve azaltım konusunda ayrı birimlerin oluşturulması gerekmektedir.

Aynı şekilde özellikle kırsal alandaki küçük çaptaki yerel yönetimler bulundukları bölgelerdeki yerel toplulukların iklim değişikliği konusunda bir farkındalık oluşturma konusunda yeterli strateji ve çabaya sahip olmadıkları ayrı bir sorundur. Bu yüzden iklim değişikliği karşısında yerel yönetimlerin uyum ve azaltım programlarının etkin bir şekilde uygulanması için, ilk olarak hem yerel yönetimlerin kurumsal yönetim anlayışları bağlamında hem de yerel topluluklar düzeyinde mevcut ve gelecekteki iklim risklerinin anlaşılması ve farkındalığın geliştirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

APHA (American Public Health Association). Climate Change Decreases Bre The Qulity of The Air We Breathe. https://www.cdc.gov/climateandhealth/pubs/air-quality-final_508.pdf.

Baker, I., Peterson, A., Brown, G., & McAlpine, C. (2012). Local government response to the impacts of climate change: An evaluation of local climate adaptation plans. Landscape and Urban Planning, 107(2), 127–136. doi:10.1016/j.landurbplan.2012.05.

Berry, H. L., Bowen, K., & Kjellstrom, T. (2009). Climate change and mental health: a causal pathways framework. International Journal of Public Health, 55(2), 123–132. doi:10.1007/s00038-009-0112-0.

Burke, M. B., Miguel, E., Satyanath, S., Dykema, J. A., & Lobell, D. B. (2009). Warming increases the risk of civil war in Africa. Proceedings of the National Academy of Sciences, 106(49), 20670–20674. doi:10.1073/pnas.0907998106.

Campbell-Lendrum, D., Manga, L., Bagayoko, M., & Sommerfeld, J. (2015). Climate change and vector-borne diseases: what are the implications for public health research and policy? Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences, 370(1665), 20130552–20130552. doi:10.1098/rstb.2013.0552 .

Corfee-Morlot, Jan, Lamia Kamal-Chaoui, Michael G. Donovan, Ian Cochran, Alexis Robert and Pierre-Jonathan Teasdale (2009), "Cities, Climate Change and Multilevel Governance", OECD Environmental Working Papers No: 14. OECD publishing, OECD.

Deri, A., Mozaharul A. (2008), "Local governments and climate change", Commonwealth Secretariat Discussion Paper No: 2, London, October, 8 pages. https://www.preventionweb.net/files/13570_13570DiscussionPaper2hyperlinked1.pdf.

Forino, G., von Meding, J., Brewer, G., & van Niekerk, D. (2017). Climate Change Adaptation and Disaster Risk reduction integration: Strategies, Policies, and Plans in three Australian Local Governments. International Journal of Disaster Risk Reduction, 24, 100–108. doi:10.1016/j.ijdrr.2017.05.021.

IPCC (2021). Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli, IPCC 6. İklim Değişikliği Değerlendirme Raporu, Fiziksel Bilim Temeli Yönetici Özeti. https://www.tarimorman.gov.tr/SYGM/Menu/98/Ipcc-6-Degerlendirme-Raporu.

IPCC (2022). Climate Change: Mitigation of Climate Change. Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

Křištofová, Kristýna., Lehnert, Michal., Martinat, Standa., Tokar, Vladimír., Opravil, Zdeněk., (2022). "Adaptation to climate change in the eastern regions of the Czech Republic: An analysis of the measures proposed by local governments". Land Use Policy 114(2022):105949. Land Use Policy - Journal - Elsevier.

Levy, B. S., Patz, J. A. (2015). Climate Change, Human Rights, and Social Justice. Annals of Global Health, 81(3), 310-321. doi:10.1016/j.aogh.2015.08.008.

Levy, Barry S., Sidel, Victor W., Patz, Jonathan A. (2017). "Climate Change and Collective Violence". Annu. Rev. Public Health 2017. 38:241–257.

Lumpkın, R., Johnson, G., Thompson, P., Sweet, W. (2022). "Climate Change: Global Sea Level". https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-global-sea-level.

McMichael, Anthony J., Woodruff R, Whetton P, et al. (2002). Human health and climate change in Oceania: a risk assessment. Canberra: Australian Government Department of Health and Ageing,https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.183.6422&rep=rep1&type=pdf.

McCarney, P., H. Blanco, J. Carmin, M. Colley, (2011). Cities and climate change. Climate Change and Cities: First Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network, C. Rosenzweig, W. D. Solecki, S. A. Hammer, S. Mehrotra, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 249–269.

McMichael, Anthony J. (2011). Climate Change and Health: Policy Priorities and Perspectives. Centre on Global Health Security. GH BP 2011/04. http://www.cosv.org/download/centrodocumentazione/climate%20change%20and%20health.pdf.

Orru, H., Ebi, K. L., Forsberg, B. (2017). The Interplay of Climate Change and Air Pollution on Health. Current Environmental Health Reports, 4(4), 504–513. doi:10.1007/s40572-017-0168-6.

Roka, K. (2018). Climate Change Adaptation (CCA). Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals, 1–13. doi:10.1007/978-3-319-71063-1_61-1.

Sinay, L., Carter, R. W. Bill. (2020). Climate Change Adaptation Options for Coastal Communities and Local Governments. Climate, 8(1), 7. doi:10.3390/cli8010007.

Sussman, E. (2009). "Case Study: Climate Change Adaptation Planning Guidance for Local Governments in the United States." Sustainable Development Law & Policy, Winter. Volume:9. P.p. 31-35. https://digitalcommons.wcl.american.edu/sdlp/vol9/iss2/11/.

Talu, N. (2019). Yerel İklim Eylem Planlaması ve Türkiye Pratikleri. İklim Değişikliği Eğitim Modülleri Serisi 10. İklim Değişikliği Alanında Ortak Çabaların Desteklenmesi Projesi (iklimİN)

The Federal Ministry for the Environment, (2018). Multi-Level Climate Governance Supporting Local Action – Instruments enhancing climate change mitigation and adaptation at the local level. Project: "Climate Policy Meets Urban Development". https://www.adelphi.de/en/publication/multi-level-climate-governance-supporting-local-action.

Turek-Hankins, L. L., Coughlan de Perez, E., Scarpa, G., Ruiz-Diaz, R., Schwerdtle, P. N., Joe, E. T., ... & Mach, K. J. (2021). "Climate change adaptation to extreme heat: a global systematic review of implemented action". Oxford Open Climate Change, 1(1), kgab005. https://academic.oup.com/oocc/article/1/1/kgab005/6290719?login=true.

UNEP, (2010). Local Governance And Climate Change. A Discussion Note. https://www.unpei.org/files/sites/default/files/publications/localgovernanceandclimatechangediscussionnote.pdf.

Yıldırım, Sarıkoç B. (2020). Climate Justice at the Local Level: The Case of Turkey. Politikon IAPSS Journal of Political Science 45:7-30. https://www.researchgate.net.

West Coast Environmental Law (2012). "Preparing for Climate Change. An Implementation Guide for Local Governments in British Columbia". West Coast Environmental Law. www.wcel.org.

World Disasters Report (2020). Come Heat Or High Water. URL: https://media.ifrc.org/ifrc/world-disaster-report-2020.

GELENEKSELDEN DİJİTALE ŞEFFAFLIĞIN DÖNÜŞÜMÜ

İbrahim Ethem TAŞ[1]

Sadegül DURGUN[2]

ÖZET

Şeffaflık insan ilişkilerini anlamada önemli olan ve uzun bir tarihi geçmişe sahip bir kavramdır. Şeffaflık pek çok disiplinde farklı şekillerde ele alınmakta ve değerlendirilmektedir. Bununla birlikte hem kamu sektöründe hem de özel sektörde pek çok açıdan ve çeşitli şekillerde etkili olduğu için tek bir tanımının varlığından söz etmek de mümkün değildir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki tanımlar farklı olsa da ortak noktalar söz konusudur.

Şeffaflık, kamusal işlerin açık bir şekilde veya başka bir yolla kamu denetimine tabi olmasını ifade etmektedir. Şeffaflık, kararlar için gerekçeli açıklamaların yapılmasını, kamu yararını veya bireyleri etkileyen gücün olumsuz veya olumlu bir şekilde kullanılması durumunda yeterli gerekçelerin sunulmasını içermektedir. Şeffaflık yanlış yapılan işlerin azaltılması, kötüye kullanılan gücün açığa çıkarılması ve yapılan iş ve işlemlerin dikkatle incelenmesi şansını artırmaktadır.

Şeffaflık hem eski hem de yeni bir kavramdır. Yeniliği özellikle son dönemde etkili hale gelen kamusal bilgilerin web sitelerinde yer almasıyla ilgiliyken, eskiliği hususu ise bireylerin davranışlarının izlenmesinin onları etkilediği temel fikri ile ilgilidir. Şeffaflık uzun süre "geleneksel" (kağıt tabanlı) bilgi özgürlüğü ile ilişkilendirilmiştir Ancak son yıllardaki teknolojik dönüşümler, özellikle de internet, bilgiyi açıklama süreçlerini ve devlet bilgilerine erişim olanaklarını derinden etkilemiştir. Günümüzde bilgi ve iletişim teknolojileri, örgütler içindeki yönetim süreçlerini modernize etmek, vatandaşların katılımını sağlamak, şeffaflığı teşvik etmek ve bilgiye daha kolay erişim sağlamak için kullanılmaktadır. Bu çalışmada, dijital şeffaflık konusu derinlemesine literatür taramasına dayalı olarak ele alınacak ve hesap verebilir bir yönetim için önemi tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Bilgi ve iletişim teknolojileri, şeffaflık, dijital şeffaflık

THE TRANSFORMATION OF TRANSPARENCY FROM TRADITIONAL TO DIGITAL

ABSTRACT

Transparency is a concept that is important for understanding human relations and also has a long historical background. This concept is handled and evaluated in various forms across many disciplines. However, it is not possible to talk about the existence of a single definition as it is effective in many perspectives and in various ways in both the public and private sectors. Yet it should be noted that there are common points though it has different definitions.

Transparency means that public affairs are subject to public scrutiny, either explicitly or otherwise. It consists of providing reasoned explanations for decisions and also representing sufficient arguments in case of using, either positive or negative manner, power that impacts

[1] Prof. Dr., KSÜ, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, i.ethem.tas@gmail.com, Orcid:0000-0003-0958-7306.
[2] Arş. Gör., KSÜ, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, sadegulozcanksu@gmail.com, Orcid: 0000-0003-4652-7804.

individuals or public interest. In addition, it increases the chances of reducing wrongdoings, revealing abused power, and scrutiny of work and transactions.

Transparency is both an old and a new concept. Its novelty is related to the inclusion of public information on websites, which has become especially effective recently, while its oldness is related to the basic idea that monitoring the behavior of individuals affects them. This concept has long been associated with “traditional”, paper-based freedom of information. However, technological transformations in recent years, especially the internet, have deeply affected the processes of information disclosure and access to government information. Today, information and communication technologies are used to modernize management processes within organizations, ensure citizen participation, promote transparency, and provide easier access to information. In this study, digital transparency concept will be discussed based on an in-depth literature review and its importance will be discussed for an accountable administration.

Keywords: Information and communication technologies, transparency, digital transparency

1.GİRİŞ

Şeffaflık her dönemde olduğu gibi günümüzde de önem arz eden bir olgudur. Yönetimlere güvenin sağlanması, gizlilik ve kapalılığın olmaması ve gücün kötüye kullanılmasının önlenmesi için bireylerin bilgi sahibi olmaları ve eldeki bilgiler doğrultusunda da hesap sorabilmeleri gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi için şeffaflığa ihtiyaç duyulmaktadır. Şeffaflık alınan kararlara, yapılan faaliyetlere ve gerçekleştirilen süreçlere ilişkin olarak ilgili kişilere bilgilerin-belgelerin sunulmasını ifade etmektedir. Sunulan bu bilgilerin şeffaflık açısından değerlendirilebilmesi için doğru bir şekilde ve zamanında aktarılması da önem arz etmektedir.

Günümüzün değişen ve gelişen şartlarına koşut olarak yönetim süreçlerinde ve yönetim anlayışlarında da değişiklikler olmaktadır. Küreselleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler örgütleri de çeşitli açılardan etkilemektedir. Vatandaşların istekleri, eleştirileri çeşitlenmekte ve bilgi talepleri de artmaktadır. Bu durum şeffaflığa da yansımaktadır ve bu kısmen de bir zorunluluktur. Değişen dünyada artık şeffaflığın da değişmesi ve dijitalize olması gerekmektedir ve beklenmektedir.

Dijital şeffaflık, dijital teknolojiler ve ağlar kullanılarak şeffaflığın sağlanmasını ifade etmektedir. Bu şeffaflık biçimi, örgütlerin faaliyetleri ile kararlarının iç yüzünü anlamanın kolay ve daha az maliyetli yolu olarak görülmektedir. Dijital şeffaflıkta örgütlerin verilerini portallar, özel uygulamalar veya uygulama programlama ara yüzleri (API'ler) aracılığıyla halka açmaları söz konusudur. Dijital şeffaflık, hem günümüz koşullarına daha uygun olması hem de daha kolay ve daha az maliyetli olması açısından hesap verebilirliği güçlendirebilecek bir konumdadır.

Bu çalışmada dijital şeffaflık konusu ele alınmaktadır. Öncelikle şeffaflıkla ilgili olarak genel bilgiler sunulmakta, ardından dijital şeffaflık konusu üzerinde ayrıntıları ile durulmakta ve bu hususun hesap verebilirlik üzerindeki etkisine de değinilmektedir.

2.GENEL OLARAK ŞEFFAFLIK OLGUSU

Şeffaflık insan ilişkilerini anlamada önemli ve uzun bir zamandır var olan bir kavramdır. Farklı disiplinlerde farklı şekillerde tartışılmaktadır. Şeffaflık hem özel sektör hem kamu sektörünü büyük ölçüde ve pek çok açıdan etkilediği ve ilgilendirdiği için tek bir tanımının yapılması da kolay değildir. Ancak tüm bu aktör ve açıların ortak bir noktası vardır: Bilgiye ulaşma, onu anlama ve yorumlama ihtiyacı. Şeffaflık; özellikle devletler için, bir hükümetin,

yönetimin ya da toplumun içsel karakteristikleri hakkında siyasal sistemin içinde ve dışında yer alan aktörlere bilgi sağlayan yasal, siyasal ve kurumsal yapıları içermektedir. Bununla birlikte şeffaflık; özgür basın, açık yönetim, söz hakkı, yönetimler hakkında nesnel bilgilerin sunulmasını teşvik eden sivil toplum kuruluşlarının varlığı gibi eldeki bilgilerin kamuya açılmasını ve ifşa edilmesini sağlayan çeşitli mekanizmalarla artmaktadır (Finel ve Lord, 1999:316; Portes vd, 2020:75). Şeffaflık bilgi talebini, vatandaşların bilgi elde etme yeteneklerini, yönetimlerin bilgiyi sunmalarını ve gerçek ve güncel bilgiyi yaymalarını kapsamaktadır. Şeffaflığın oluşması ve daha etkin olmasında ortak bir gerçeklik anlayışının olması önem arz etmektedir. Bu düşüncenin altında şeffaflığın oluşmasında vatandaşların aktif katılımcılar olmaları gerektiği yatmaktadır. Yani yönetimlerin sadece bilgileri yaymaları ya da açıklamaları yeterli değildir (Ball, 2009:298; Koivisto, 2021:75). Vatandaşların da bu konuda istekli ve ilgili olmaları gerekmektedir.

Şeffaflık gücün kötüye kullanılmasını önleyen bir anahtardır ve dünya çapında bir olgudur (Meijer, 2014:508). Yolsuzluk, zimmete para geçirme, hırsızlık ve dolandırıcılık, takdir yetkisinin kötüye kullanılması, adam kayırmacılık, akraba kayırmacılığı, patronaj ve yetkinin kötüye kullanması toplumun kamuya açık bilgilere erişme talebinin artmasına neden olmuştur. Şeffaflık çoğu defa açıklık, sorumluluk, iletişim yeteneği, yönetim şeffaflığı, sağlanan hizmetlerin ifşası ve kuruluşların faaliyetleri ile eş anlamlıdır (Mohelska ve Sokolova, 2017:236-237).

Şeffaflık, kamusal işlerin açık bir şekilde veya başka bir yolla kamu denetimine tabi olmasını ifade etmektedir. Şeffaflık, kararlar için gerekçeli açıklamaların yapılmasını, kamu yararını veya bireyleri etkileyen gücün olumsuz veya olumlu bir şekilde kullanılması durumunda yeterli gerekçelerin sunulmasını içermektedir. Şeffaflık aynı zamanda yönetim ve yasa yapma süreçlerinin mümkün olduğunca erişilebilir ve anlaşılır hale getirilmesini belirtmektedir. Bu durum ifade edilen süreçlerin halk tarafından daha kolay anlaşılması için basitleştirilmesi anlamına gelmektedir. Bununla birlikte şeffaflık paydaşlar arasında iş birliği ve karşılıklılığın kabul edilmesini de ifade etmektedir. Bu açıdan bakıldığında paydaşlar arasındaki açıklık mantığına da işaret etmektedir. Karmaşıklık, düzensizlik ve gizlilik, şeffaflığın mücadele etmeye çalıştığı özelliklerdir (Birkinshaw; 2006:189-190; Portes vd., 2020:75; Aydın ve Durgun, 2017:36). Şeffaflık, kararları kimin aldığını, bunların ne olduğunu ve kimin kazanıp kimin kaybettiğini keşfetmenin zor olduğu opak politika önlemleriyle çelişmektedir (Black'ten akratan Meijer, 2014:511). Farklı alanlarda şeffaflığa bakış açısı farklılaşabilmektedir. Örneğin, muhasebe-finans alanlarında şeffaflıktan anlaşılan paydaşlara sağlanan bilgilerin karşılaştırılabilir olmasıdır. Pazarlamada şeffaflıktan kasıt, açık ve görünür olma, her şeyi anlamayı kolaylaştırma, hiçbir sırrın olmaması ve "ışığın içeriye alınması" dır. Halkla ilişkilerde bu kavram, bilginin yaratılmasına, dağıtılmasına, elde edilmesine aktif katılımı ve bilginin geçerliliğini içeren bir süreçtir. İşletme yönetiminde şeffaflık bir şirketin kararlarını paydaşlarına açıklama, hataları kabul etme ve ilgili tüm bilgileri açıkça paylaşma derecesidir. Kamu yönetiminde ise şeffaflık, "Devlet yönetiminden sorumlu kamu kurumlarına ilişkin güvenilir, nitelikli ve kapsamlı bilgilere hedef kitleler tarafından ulaşılabilmesini ve dahası bu bilgilerin hedef kitlelere zamanlı biçimde iletilmesi gerekliliğini ifade" etmektedir. Görüldüğü üzere tanımlar farklılaşsa da şeffaflığın özünde var olan bilgiyi paylaşma aynı kalmaktadır. Yani, şeffaflığın var olduğunu ifade edebilmek için anlaşılır (açık, ilgili, özlü), görünür ve bağlamsallaştırılmış (güncel) bilgilerin açıklanması ve kişilerin karar vermelerini etkilememek için yönetim adına olumlu ve olumsuz tüm bilgilerin nesnel bir şekilde sunulması gerekmektedir (Portes vd., 2020:76-77; Boztepe Taşkıran, 2019:122). Şeffaflık ile bilgi asimetrisi ortadan kalkabilmektedir. Bu yaklaşım aynı zamanda açıklık mantığına işaret ederek, paydaşlar arasında iş birliği ve karşılıklılığın kabulüne yol açmaktadır. Böylelikle şeffaflık

paydaşlar arasındaki güvenin geliştirilmesinde de çok önemli bir değişken olarak ele alınmaktadır.

Şeffaflık asil-vekil teorisi bağlamında da açıklanabilmektedir. Vekil konumunda bulunanlar (mal ve hizmet sunan örgütler, kamusal aktörler vb.) asillere göre bilgi avantajına sahiplerdir. Asiller vekillerin (burada özellikle kamu kesimi) kendi menfaatleri yerine kamusal yarar ve menfaat için hareket etmelerine ihtiyaç duymaktadırlar. Yani sahip oldukları avantajı kamu için kullanmalarını istemektedirler. Şeffaflık bu noktada önem arz etmektedir çünkü şeffaflık kamu yararının ilerlemesi ya da daha yüksek seviyelere çıkarılması için gerekli olan bilginin, asimetrisini azaltmanın önemli bir yoludur. Paylaşılan bilginin faydası doğruluğuyla bağlantılıdır. Şeffaflık olmadığı takdirde halk yolsuzluk ve yetersizlikler karşısında hassas ve savunmasız kalabilecektir (Harder ve Jordan, 2013:106). Yani şeffaflık asillerin yetkilerini devrettiği vekillerin bu yetkileri asillerin yararı doğrultusunda ve uygun şekilde kullandıklarından emin olmalarını sağlayan bir araçtır (Mohelska ve Sokolova, 2017:236).

Farklı şeffaflık tanımlarının üç ortak özelliği vardır. Bunlar; bilginin zamanında hazır olması ihtiyacı, kesin ve amaca uygun şekilde anlaşılan ve ifşa edilen bilginin kalitesi, bilgiye erişilebilirliktir. Şeffaflık demokratik bir idealdir ve kamusal ortamdaki rolü, kamu idarelerinin ihtiyaç duydukları kaynakları sağlayan ve bu nedenle bu kaynakların nasıl kullanıldıklarını bilme hakkına sahip olan vatandaşlara genel yarara ilişkin bilgileri açıklamakla yükümlü olan kamu idarelerini içermektedir. Ball'a göre şeffaflık üç perspektiften görülebilir. İlk perspektifte şeffaflık, toplumda yolsuzlukla mücadele için oluşturulmuş bir kamu değeri olarak görülebilir. İkincisinde açık karar alma ile eşanlamlı değerlendirilebilir. Üçüncü perspektifte ise, iyi yönetişimin karmaşık bir aracı olarak ifade edilebilir. İkinci perspektife odaklanıldığında şeffaflık, vatandaşa bilgilerin doğru bir şekilde sunulmasını sağlamak için uygun mekanizmaların kullanılmasını içermektedir. Bu noktada bilgi ve iletişim teknolojileri ve özellikle internet, kamu sektöründe daha yüksek verimlilik ve etkinlik sağlamada ve şeffaflığı, hesap verebilirliği ve daha yüksek düzeyde vatandaş katılımını teşvik etmede kilit bir rol oynamaktadır. İnternet daha ekolojik, ucuz ve hızlı olması ve daha geniş erişime sahip olması nedeniyle geleneksel iletişim yöntemlerinden daha etkili bir bilgilendirme aracıdır (Ball, 2009:293; Gandia vd., 2016:28-29).

Şeffaflıkta bir döngüden bahsetmek mümkündür. Bu döngü, aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir (Matheus vd, 2021:5):

- Veri ihtiyacının ortaya çıkarılması
- Verilerin toplanması
- Verilerin yayınlanması
- Verilerin kullanılması
- Sonuçların paylaşılması
- Hareket tarzının ve faaliyetlerin belirlenmesi

Döngünün ilk ve aynı zamanda son zinciri veri ihtiyacının ortaya çıkarılmasıdır. Çünkü herhangi bir nedenle oluşturulan veriler ve bu verilerin açıklanması bir şeffaflık eylemidir. İkinci zincirde verilerin manuel ve fizikselden dijitale kadar çeşitli yöntemlerle toplanması söz konusudur. Üçüncü zincir verilerin yayımlanmasıdır ve bu zincir şeffaflık döngüsünün de merkezinde yer almaktadır. Dördüncü zincir verilerin kullanılmasıdır. Hiç kimse verileri kullanmazsa şeffaflık söz konusu olmayacaktır. Veriler açıklandıktan sonra vatandaşların-tüketicilerin verileri kullanması ve bunları anlaması gerekir ki şeffaflıktan söz edilebilsin. Beşinci zinciri oluşturan sonuçların paylaşılması hususuna bakıldığında tek bir kişinin bile bu sonuçlardan faydalanması şeffaflığı oluşturabilecektir. Ancak verilerden faydalanan kişi sayısı ne kadar artarsa şeffaflığın sağlayacağı öngörülere sahip olanlar da o derece artacaktır. Sonuçların paylaşılmasının ardından kazanılan anlamlı öngörüler sayesinde gerekli adımların

atılması, faaliyetlerin yapılması ve kararların alınması ise altıncı zinciri oluşturmaktadır. Bu döngünün ana unsurlarında bir değişiklik olmasa da günümüzde verilerin elde edilmesi, yayılması, paylaşılması gibi hususlarda değişiklikler söz konusudur ve bu biraz da çağa uyum sağlayabilmek adına zorunluluktur.

Şeffaflığa ilişkin 3 temel bakış açısı ifade edilebilir: Bir erdem olarak, bir ilişki olarak ve bir sistem olarak şeffaflık. Şeffaflık, bir kişinin davranışları, niyetleri, düşünceleri vb. hakkında açık olduğu zaman şeffaf olduğu düşünüldüğünde, bir aktörün erdemi olarak tanımlanmaktadır. İkinci bakış açısı, şeffaflığı aktörler arasındaki kurumsal bir ilişki olarak tanımlamaktadır. Bu bakış açısında şeffaflık, bir aktörün başka bir aktöre karşı şeffaf hale getirildiği kurumsal bir ilişki veya düzenleme olarak görülmektedir. Üçüncü bakış açısına göre ise, bu kurumsal bilgi ilişkisi izole değildir, bir ilişkiler sistemi içinde mevcuttur (Meijer, 2014:511).

Şeffaflık ve hesap verebilirlik, toplumdaki örgütlerin dönüşümü hakkındaki tartışmanın odak noktasıdır. Kamusal örgütler için ise bu konu daha fazla önem arz etmektedir. Hesap verebilirlik, kişilerin ve örgütlerin eylemlerinden sorumlu tutulmalarını sağlayan bir araçtır. Bununla birlikte örgütsel misyon, amaç ve performansın sürekli incelenmesi, şekillendirilmesi ve değerlendirilmesinde kişi ve örgütlerin iç sorumluluk almalarının bir aracı olarak da tanımlanabilir (Taş ve Durgun, 2022:280). Şeffaflık yani kamusal bilgilere erişim ve iyi yönetim kamu yönetiminin esas noktası olmalıdır. Devlet faaliyetlerinde ve karar alma süreçlerinde şeffaflık eksikliği genellikle yolsuzluk skandalları, zayıf karar alma, kamu görevlilerinin hesap verebilirliğinin olmaması gibi nedenlerle bağlantılıdır. Şeffaflık, genellikle iyi yönetişimin kritik koşullarından biri ve hükümet ile halk arasındaki gücü dengelemek için gerekli bir mekanizma olarak görülmektedir. Bu bağlamda şeffaflık yanlış yapılan işlerin azaltılması, kötüye kullanılan gücün açığa çıkarılması ve yapılan iş ve işlemlerin dikkatle incelenmesi şansını artırmaktadır (Matheus vd, 2021:1; Durgun ve Aydın, 2019:351) ve yönetimleri hesap verebilir kılmaktadır. Çünkü kişilerin hesap sorabilmeleri birtakım bilgilere ya da belgelere vakıf olmalarıyla mümkün olabilecektir. Hiçbir bilgisi olmayan vatandaşın yönetimden hesap sorması mümkün olmayacaktır. Şunu da belirtmek gerekir ki yönetimlerin şeffaf olmaları bir lütuf değil, bir gerekliliktir (Durgun ve Aydın, 2019:543).

Kamu yönetiminde şeffaflığa duyulan ihtiyacın artmasının yanında, son yıllarda hem iletişim hem de bilginin iletimi önemli ölçüde değişmiştir. Günümüzde bunlar çoğunlukla internet üzerinden gerçekleştirilmektedir. Kamu yönetimi alanında, internet, örgütler içindeki yönetim süreçlerini modernize etmek, vatandaşların katılımını sağlamak, şeffaflığı teşvik etmek ve bilgiye daha kolay erişim sağlamak için kullanılmaktadır (Gandia vd., 2016:28).

Şeffaflık hem eski hem de yeni bir kavramdır. Yeniliği özellikle son dönemde etkili hale gelen kamusal bilgilerin web sitelerinde yer alması nedeniyleyken, eskiliği hususu ise bireylerin davranışlarının izlenmesinin onları etkilediği temel fikri nedeniyledir. Şeffaf hükümet uygulamaları 19. yüzyılda başlamıştır ancak yasal düzenlemelerin çoğu 20. yüzyılda söz konusu olmuştur. Bu dönemde Avrupa ve Amerika'da kararların ve yapılan anlaşmaların açıklığı ve yapılan toplantıların erişilebilirliği konusunda yasal düzenlemeler yapılmıştır. Ancak çok daha öncesinde İsveç, 1766'da mutlakiyetçi rejimden liberal burjuva egemenliğine geçişinde bilgiye erişim yasasını ilk kabul eden ülke olmuştur. 1951 yılına kadar şeffaflığa ilişkin yeni bir yasal düzenleme söz konusu olmamıştır. 1951 yılında Finlandiya şeffaflığa ilişkin yasa çıkaran 2. ülke olmuştur. 1950'li yıllardan sonra pek çok ülkede şeffaflığa ya da bilgiye erişime ilişkin yasal düzenlemeler yapılmıştır (Meijer, 2014:510).

Şeffaflığı tanımlamak ve gerçekleştirmek kolay değildir. Çünkü şeffaflığa ilişkin farklı tanımlar ve kavramlaştırmalar her ne kadar ortak özellikleri olsa da farklı yönleri vurgulamakta ve farklı beklentilere dikkat çekmektedir. Şeffaflığı gerçekleştirmek ise gelişmiş hesap

verebilirlik, iyi yönetişim, daha iyi karar verme, daha az yolsuzluk ve daha fazla açıklık içermektedir (Mathehus vd., 2021:1). Bu durum küreselleşen dünyada geleneksel yöntemlerle daha da zor hale gelmektedir. Bu nedenle değişen ve gelişen yönetim anlayışlarına paralel olarak şeffaflığın da çağın koşullarına ayak uyduracak şekilde ele alınması ve uygulanması gerekmektedir ki bu durum da dijital şeffaflık konusunun kapılarını açmaktadır.

3. ESKİ BİR OLGUYA YENİ BİR BAKIŞ: DİJİTAL ŞEFFAFLIK

Şeffaflık söylemi günümüzde her zamankinden daha güçlü konumdadır. Şeffaflık basitçe, hesap verebilirliği teşvik etmek ve vatandaşlara yönetimlerin ne yaptığı hakkında bilgi sağlamak için bir yöntem olarak tanımlanmaktadır. Şeffaflık bilgiyi erişilebilir kılmakta, vatandaşların gözlem ve incelemesine açmakta ve bunlarla birlikte yolsuzlukları ortaya çıkarmakta, suiistimalleri önlemektedir. Şeffaflık etik bir zorunluluktur ve dürüstlük ve adalet gibi güvenilirliğin temel dayanaklarından biridir (Chadha ve Koliska, 2015:215; Plaisance ve Deppa, 2009:380; Taş ve Durgun, 2020:482).

Son yıllarda yaşanan sosyal, ekonomik, siyasi, teknolojik vb. değişiklikler örgütlerde daha fazla şeffaflık ve yeni yönetim modellerinin benimsenmesine yol açmıştır. Bireyler daha talepkâr ve daha ihtiyatlı olmaya başlamışlardır. Kamu kaynaklarının rasyonel kullanımından en çok yararlananlar yani vatandaşlar kamu yönetiminden daha fazla görünürlük ve şeffaflık talep etmektedirler. Kamu yöneticileri, eylemlerinden dolayı topluma karşı sorumlu tutulmalı ve kanun ve yönetmeliklere saygı göstermelidir. İdeal olarak, vatandaşlar kamu kaynaklarının kullanımını içeren tüm siyasi kararlara katılmalıdır. Ancak şunu belirtmek de gerekir ki vatandaşların birçoğu kamu harcamalarının izlenmesi konusunda büyük ölçüde ilgisizdir (Diniz, 2021:195-196).

Şeffaflık özellikle kamu yönetimlerinin toplumdaki dönüşümlerinin odak noktası konumundadır. Şeffaf bir yönetimde vatandaşlar yönetimleri ve bunların politikalarını anlayabilir ve bunlardan yönetimleri sorumlu tutabilirler. Şeffaflık bilginin ifşa edilmesi yoluyla zayıfları güçlendirebilecek ve güçlüleri de sorumlu tutabilecek önemli bir ilkedir. Aynı zamanda bilgi ve belgelerin şeffaf hale getirilmesi katılıma ilişkin tartışmalarda da merkezi bir konuma sahiptir. Şeffaflık ve verilerin erişilebilir olması yeni aktörlerin ya da aktörlerin farklı ve daha görünür bir şekilde yönetime katılımına destek olabilecektir (Goldstein ve Faxon, 2020:5; Koivisto, 2021:77). İfade edildiği üzere çağın değişen koşullarına paralel olarak toplumda şeffaflığa ilişkin yeni talepler söz konusu olabilmektedir. Yeni taleplere yanıt vermek, kurumların, örgütlerin kalkınma sürecine dinamik bir katkıda bulunmalarını sağlayan yeni tür kaynaklar ve yeni yönetim ve raporlama biçimleri gerektirmektedir (Ramirez ve Tejada, 2019:702).

Şeffaflık uzun süre "geleneksel" (kağıt tabanlı) bilgi özgürlüğü ile ilişkilendirilmiştir. Ancak son yıllardaki teknolojik dönüşümler, özellikle de internet, bilgiyi açıklama süreçlerini ve devlet bilgilerine erişim olanaklarını derinden etkilemiştir (Lourenco ve Serra, 2014:36). Bununla birlikte özellikle kamu sektöründe bilgi ve iletişim teknolojilerinin (BİT) hızla gelişmesi, hükümet ile toplum arasındaki iletişimi ve etkileşimi kolaylaştırarak daha fazla şeffaflığı mümkün kılmaktadır. Ancak bunun sağlanabilmesi için yani dijital çağda vatandaşlığın tam olarak uygulanmasına izin vermek için dijital dışlanma sorununun üstesinden gelinmesi gerekmektedir. Bu hususta özellikle yapılması gereken nüfusun daha büyük bir bölümünün internete erişimini sağlayarak dijital vatandaşlık uygulamasının teşvik edilmesidir (Diniz, 2021:195-196). İnternete erişen nüfus oranı arttıkça da örgütlerin bilgi ve belgeleri kamuya açmaları yönündeki talep de artacaktır.

Dijital şeffaflık, şeffaflığı sağlamak için dijital teknolojiler ve ağlar kullanmayı ifade etmektedir. Bu şeffaflık biçimi, özel ya da kamusal örgütlerin faaliyetleri ile kararlarının iç yüzünü anlamanın kolay ve daha az maliyetli yolu olarak görülmektedir. Dijital şeffaflık ile

örgütlerin karar alma süreçlerinde açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirliği geliştirmek, vatandaş katılımını ve örgütlere olan güveni artırmayı amaçlamak söz konusudur (Matheus vd., 2021:1). Dijital şeffaflıkta genel bir mekanizma ya da uygulama, kamusal ya da özel sektör örgütlerinin verilerini portallar, özel uygulamalar veya uygulama programlama ara yüzleri (API'ler) aracılığıyla halka açmak şeklindedir.

Dijital şeffaflığın tespitinde özellikle örgütlerin web sayfaları önemli bir yere sahiptir. Vatandaşlar, yönetimler politikaları uygulamaya karar vermeden ya da çeşitli faaliyetleri gerçekleştirmeden önce ve sonra politikalar, iç süreçler ve prosedürler hakkında daha fazla bilgi sahibi olmalıdır. Bu noktada web sitelerinin şeffaf kullanımı vatandaşa bilgi sunma stratejisi olarak değerlendirilebilmektedir (Harder ve Jordan, 2013:106). Dijital şeffaflığın tespitinde sayfalarda yer alan çeşitli bilgiler ile sunulan hizmetler kullanılmaktadır. Bu doğrultuda buralardaki bilgiler-hizmetler üç kategoride ele alınabilmektedir: Genel bilgiler, teknik bilgi ve hizmetler ve özel bilgi ve hizmetler. *Genel bilgiler* örgütlerin siyasal, sosyal, ekonomik vb. verilerini belirlemeyi, web adresinin ve şeffaflık portalının varlığını doğrulamayı ve görünürlük kalitesini analiz etmeyi ifade etmektedir. *Teknik bilgi ve hizmetler* bilginin yapısını ve organizasyonunu, tasarım, içerik ve hizmetler arasındaki entegrasyonu ve diğer sistemlerle şeffaf iletişim kapasitesini ortaya koymaktadır. Burada kullanılabilirlik, ulaşılabilirlik, ortam ötesi bağ-hiper bağ, bağlamsal bilgi, kurumsal bilgi, mali ya da bütçeye ilişkin bilgiler önem arz etmektedir. Örneğin kullanılabilirlikte sitenin tanıtımının ya da bir site haritasının olup olmaması; ulaşılabilirlikte farklı dillerin varlığı; hiper bağda kurumla ilgili diğer örgütlerin linklerinin olması; bağlamsal bilgide ilgili diğer kurumların listesinin olması; kurumsal bilgide örgütlerin tarihsel geçmişlerinin, örgütle ilgili mevzuatın olması; mali bilgilerde ise giderlerin gelirlerin gerçek zamanlı açıklanması gibi hususlar söz konusudur ki bunlar şeffaflıkta çok önemlidir. Özel bilgi ve hizmetler kategorisinde ise, idari bilgiler, kullanıcılarla iletişim ve cevap verebilirlik hususları yer almaktadır. İdari bilgiler içerisinde haber bültenleri, resmi açıklamalar, katılım için forumlar, kamu ihaleleri, hükümet kararları gibi unsurlar bulunmaktadır. Kullanıcılarla iletişimde, hangi iletişim kanallarının kullanılabileceği yani iletişim biçimleri, e-mail adresleri, sosyal ağlara katılım vb. söz konusudur. Cevap verebilirlikte ise proaktiflik, yetkililerin yanıtları, taleplerin takibi gibi hususlar önem arz etmektedir (Diniz, 2021:202-203).

Dünyada pek çok devlet daha fazla şeffaflık için dijital araçları kullanmaya çalışmaktadır. Yani verileri, bilgileri dijital formatta yayma pratiği dünyaya yayılmaktadır. Ancak bu yapılırken birtakım engellerle de karşı karşıya kalınmaktadır. Karşılaşılan bu engeller veri kalitesi, ekonomik, etik, insani, örgütsel, politik ve yasal, teknik ve kullanım kaynaklı olarak gruplandırılabilirler. Veri kalitesinden kaynaklı engeller; erişilemeyen ya da yanlış veriler, gizlilik ihlallerine neden olan birleştirilmiş veri kümelerinden bilgi paylaşımı veya yeniden tanımlama, veri kalitesi sorunlarına neden olan merkezi veri tabanlarının olmaması, heterojen kaynaklardan gelen verileri entegre etmenin zorlukları gibi unsurları içermektedir. Ekonomik engeller, sınırlı kurumsal bütçelere, öngörülemeyen maliyet artışlarına yol açabilecek yapısal ve teknik planlara vb. bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Etik engeller, algoritmaların önyargılı kullanımından (örneğin etnik kökene dayalı ayrımcılık) ve kitlesel gözetim yoluyla insan alışkanlıklarının ortaya çıkarılmasıyla ilgili gizlilik sorunlarından kaynaklanmaktadır. İnsani ya da personel kaynaklı engeller; verilerle ilgili projeleri idare edebilecek işgücü eksikliği, karar vericilerdeki düşük kalite, veriye ve kanıta dayalı çalışma kültürünün eksikliği gibi hususlardan kaynaklanmaktadır. Örgütsel engeller; bilgi paylaşım planlarının olmaması, veri kalitesi sorunları, hazır-mevcut olmayan veriler, algoritmaların opaklığı ve denetlenememesi gibi hususları içermektedir. Politik ve yasal engeller gizlilik politikalarının yokluğu ya da eksikliğinden, veri koruma eksikliğinden kaynaklanan kitlesel denetimden ve yasal sorunlar yaratan çerçeve düzenlemelerin eksikliğinden

kaynaklanmaktadır. Teknik engeller, çok büyük miktardaki verilerin işlenmesi ihtiyacından, kullanıcıların aşırı yüklenmesinden kaynaklanan veri hacimlerinden, büyük veri ile eski teknolojiler arasındaki zor entegrasyondan, zamansız veri teslimiden, verilerin sızması veya hacklenmesinden kaynaklanan güvenlik ihlallerinden ve veri erişilebilirliği ile ilgili sorunlardan ortaya çıkmaktadır. Kullanım engelleri, görselleştirmeleri farklı hedef kitlelere uyarlamadaki zorlukları ve kullanıcıların veri kalitesi sorunlarına neden olan aşırı bilgi yüklemesini içermektedir (Malteus vd., 2021:3; Bonson Ponte vd., 2006:714).

Yukarıda ifade edilen engellerle birlikte özellikle kamusal alanda yaşanan farklı birtakım olumsuz durumlar da söz konusudur. İlk olarak, birçok sosyo-teknik engel sunulan verilerden dijital şeffaflık yaratılmasını engellediğinden, devlet verilerinin tek başına açılması yetersizdir. İkincisi, veriler açılıp paylaşılabilse de hükümet operasyonlarına ilişkin sınırlı kavrayışlar yaratabilir; daha fazla veri otomatik olarak daha fazla şeffaflığa yol açmayabilir. Üçüncüsü, kontrol sahibi olanlar genellikle şeffaflık girişimlerini yönettiklerinden, kararlarını mevcut verilere dayandırırlar, ancak çoğu zaman kamu ihtiyaçlarını dikkate almazlar. Dördüncüsü, seçilmiş ve birleştirilmiş verileri sunan açık hükümet veri portalları, çoğulcu bir toplumda farklı grupların sahip olduğu görüşlerin çeşitliliğine yer vermek yerine bilinçli şekilde tasarlanmış bakış açılarına yer verebilirler. Bu nedenle de bu tür veriler yolsuzlukla mücadele ya da hesap verebilirliğin sağlanmasında etkili olamayacaktır. Beşincisi, kamusal faaliyetlerin ve örgütlerin çeşitli yönlerini ortaya çıkarmak için mevcut birçok araç söz konusu olmasına rağmen, bu araçların kendi sınırlamaları vardır ve devlet yapıları ve faaliyetleri için sürekli olarak istenen dijital şeffaflık düzeyine ulaşmak için bunların nasıl kullanılacağına dair bir kılavuz yoktur (Matheus vd., 2021:2; Janssen vd., 2012:262).

Anlaşıldığı üzere dijital şeffaflığı sağlamak kamusal ve özel örgütler açısından çok da basit bir durum değildir. Ancak bu engeller ortadan kaldırılmayacak ya da asgari düzeye indirilemeyecek ölçüde değildirler. Sadece çeşitli düzenlemelerin yapılmasını gerektirmektedir. Yapılan düzenlemeler tek bir engel grubuna yönelik olabileceği gibi pek çok gruba da yönelik olabilir. Bu doğrultuda (Malteus vd., 2021:4);

- Gizliliğe duyarlı ve duyarlı olmayan verilerin kaynakta ayrıştırılması,
- Aktörlerin ve süreçlerin açıklığı,
- Şeffaflığı arttırmaya yönelik geri bildirim mekanizmalarının oluşturulması ve arttırılması,
- Veri erişimi için çeşitli soyutlama seviyelerinin varlığı,
- Halkın anlamadığı ya da anlayamayacağı kavram ve terimlerin kullanımından kaçınılması,
- Veri kalitesinin derecelendirilmesi ve kontrol edilmesi,
- Farklı görüşlerin göz önünde bulundurulması,
- Farklı protokollerde veri erişimleri,
- Standart formatların kullanılması,
- Verilerin değiştirilmemesinin sağlanması ve veri geçmişinin takip edilebilmesi,
- Verilerin ve sistemin birlikte çalışabilirliği,
- Verilerin anlaşılabilmesi için meta verilerin kullanıma dahil edilmesi,
- Dijital şeffaflıktan sorumlu görevlilerin atanması,
- Farklı ayrıntı seviyelerine sahip görünümlerin desteklenmesi,

şeklindeki düzenleme ve faaliyetler ile ifade edilen engeller aşılabilecek ve dijital şeffaflığın sağlanması söz konusu olabilecektir.

4.SONUÇ

Şeffaflık duvarları düzleştirmeye, gömülü veya gizli olanı ortaya çıkarmaya çalışmaktadır (Mahoney, 2021:1). Halkın, vatandaşın güvenini kazanmak, hesap verebilir olmak ve dolayısıyla meşruiyeti sağlamak ve arttırmak için şeffaflık önemli bir araçtır (Aydın vd., 2019:535). Günümüzün değişen koşulları şeffaflığın da değişmesine yol açmaktadır. Bu doğrultuda geleneksel bilgi sunma ve talep etme yöntemlerinden dijital bilgi sunma ve talep etmeye geçilmektedir. Bu şekilde bilgi sunma ve alma hem daha kolay hem de daha ucuz olmaktadır. Dijital şeffaflıkla, kamusal alanda vatandaşın yönetime daha fazla katılımı sağlanabilmekte, özel sektörde ise tüketiciler tercihlerini, isteklerini ve eleştirilerini daha kolay iletebilmektedirler. Böylelikle bireylerin hesap sorabilirliği artmakta ve yönetimler daha sorumlu bir hale gelebilmektedirler.

Avantajlarına ve ilgili dijital araçların mevcudiyetine rağmen, tam şeffaflığın elde edilmesi ve pratik dijital şeffaflığın gerçekleştirilmesi için çeşitli düzenlemelerin, teknik faaliyetlerin yapılması gerekmektedir. Dijital şeffaflığı elde etmek için, dijital çözümler oluşturup dağıtmadan önce, örgütler teknolojik ve kurumsal temeller oluşturmalı ve şeffaflık için kendilerini organize etmek için bu temelleri kullanmalıdır. Bu hususların sağlanması ile dijital şeffaflık tesis edilebilecek ve "gün ışığında yönetim" anlayışı hâkim kılınabilecektir.

KAYNAKÇA

AYDIN, A. H., & DURGUN, S. (2017). Yeni Bir Yönetim Anlayışı Olarak Yönetişimin Gelişmesinde Bilgi Edinme Hakkının Önemi, In *1 st Eurasian Conference on Language and Social Sciences*, ss. 32-44.

AYDIN, A. H., DURGUN, S., & DURGUN, M. (2019). Davranışsal Kamu Yönetimi: Yöntemsel ve Teorik Düzlemlerde Bir İnceleme, *International Journal of Academic Value Studies,* 5(4), ss. 528-542.

BALL, C. (2009). What is Transparency?. *Public Integrity,* 11(4), ss. 293-308.

BIRKINSHAW, P. (2006). Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights. *Admin. L. Rev.*, 58, ss. 177-218.

BONSÓN-PONTE, E., ESCOBAR-RODRÍGUEZ, T., & FLORES-MUÑOZ, F. (2006). Online Transparency of the Banking Sector, *Online information review*, ss. 714-730.

BOZTEPE TAŞKIRAN, H. (2019). Kamu Yönetiminde Vatandaş Katılımı ve Şeffaflığın Sağlanmasında Dijital İletişim Uygulamalarının Rolü. *Amme İdaresi Dergisi*, 52(1), ss.117-144.

CHADHA, K., & KOLİSKA, M. (2015). Newsrooms and Transparency in the Digital Age. *Journalism Practice*, *9*(2), 215-229.

DINIZ, G. M. (2021). Dıgıtal Transparency of Informatıon And Servıces on Munıcıpal Government Web Portals in Ceará, *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*, ss. 195-216.

DURGUN, S., & AYDIN, A. (2019). Türkiye'nin Yönetişim Performansına İlişkin Bir Değerlendirme, *Sosyal Bilimler Dergisi*, *6*(43), 538-550.

DURGUN, S., & AYDIN A. H. (2019). Yönetişim ve Yolsuzluk, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi,* 7(95), ss. 339-357.

FINEL, B. I., & LORD, K. M. (1999). The Surprising Logic of Transparency. *International studies quarterly,* 43(2), ss. 315-339.

GANDÍA, J. L., MARRAHÍ, L., & HUGUET, D. (2016). Digital Transparency and Web 2.0 in Spanish City Councils, *Government Information Quarterly*, 33(1), ss. 28-39.

GOLDSTEIN, J. E., & FAXON, H. O. (2020). New Data Infrastructures for Environmental Monitoring in Myanmar: Is Digital Transparency Good for Governance?, *Environment and Planning E: Nature and Space*, ss. 1-21.

HARDER, C. T., & JORDAN, M. M. (2013). The Transparency of County Websites: A Content Analysis. *Public Administration Quarterly*, 103-128.

JANSSEN, M., CHARALABİDİS, Y., & ZUİDERWİJK, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government, *Information systems management*, 29(4), ss.258-268.

KOIVISTO, I. (2021). The Digital Rear Window: Epistemologies of Digital Transparency, *Critical Analysis of Law*, 8(1), ss. 64-80.

LOURENÇO, R. P., & SERRA, L. (2014). An Online Transparency for Accountability Maturity Model, In International Conference on Electronic Government, *Springer*, Berlin, Heidelberg, ss. 35-46.

MAHONEY, B. D. (2021). On (Lıne) Transparency And The Black Publıc Sphere, *AoIR Selected Papers of Internet Research*.

MATHEUS, R., JANSSEN, M., & JANOWSKI, T. (2021). Design Principles for Creating Digital Transparency in Government, *Government Information Quarterly,* 38(1), ss. 1-18.

MEIJER, A. (2014). Transparency, M. Bovens, R. E. Goodin ve T. Schillemans, *In The Oxford handbook of public accountability* içinde (s. 507-524).

MOHELSKÁ, H., & SOKOLOVÁ, M. (2017). Digital Transparency in the Public Sector–Case Study Czech Republic, *Economics and Management*, 20(4), ss. 236-250.

PLAISANCE, P. L., & DEPPA, J. A. (2009). Perceptions and Manifestations of Autonomy, Transparency and Harm Among US Newspaper Journalists, *Journalism & Communication Monographs*, *10*(4), 327-386.

PORTES, A., N'GOALA, G., & CASES, A. S. (2020). Digital Transparency: Dimensions, Antecedents and Consequences on the Quality of Customer Relationships, *Recherche et Applications en Marketing* (English Edition), 35(4), ss. 72-98.

RAMÍREZ, Y., & TEJADA, Á. (2019). Digital Transparency and Public Accountability in Spanish Universities in Online Media, *Journal of Intellectual Capital*, 20(5), ss. 701-732.

TAŞ, İ. E. & DURGUN, S. (2020). Göç Yönetişimi Bağlamında Bölgesel İstişare Süreçleri, F. Çelebi, *Beşerî ve Sosyal Bilimlerde Kavramsal ve Uygulamalı Araştırmalar* içinde (s. 476-500), Duvar Yayınevi.

TAŞ, İ. E. & DURGUN, S. (2022). Hesap Verebilirliğin Yeni Yüzü: Çevrimiçi Hesap Verebilirlik, Ş. Karabulut, *Yerelden Globale Tüm Boyutlarıyla Kamu Yönetimi: Geçmişten Geleceğe Yaşanan Gelişmeler* içinde (s. 279-288), Gazi Kitapevi.

SOSYAL MEDYA VE KAMU POLİTİKASI ÖRNEĞİ OLARAK TURİZM POLİTİKASI

Zişan KORKMAZ ÖZCAN[1]

Sait DURGUN[2]

ÖZET

Günümüz bilgi çağında yereldeki ihtiyaçların en etkin ve verimli şekilde çözüme kavuşturulması amacıyla sosyal medyanın kullanımı oldukça yaygındır. Sosyal medyada yaşanan tüm gelişmelerden etkilenen kamu kurumlarında uygulanan kamu politikaları, uygulanış şekli bakımından kurumdan kuruma farklılık göstermektedir. Çalışmamızın amacı bir yerel yönetim birimi olarak belediyelerin sosyal medya kullanım şekli ve oranlarını kamu politikası örneği olan turizm politikaları çerçevesinde incelemektir. Araştırmada tümevarımsal bir yaklaşımla içerik analizi yöntemi kullanılmış olup, koronavirüs salgını öncesi ve sonrası belediyelerin paylaşımlarındaki farklılıkları görebilmek amacıyla 2019-2020 yıl aralığı tercih edilmiştir. We are Social (2021) tarafından hazırlanan rapora göre Türkiye'de en çok kullanılan sosyal medya platformları; Facebook, Twitter, Instagram ve Youtube olması sebebiyle, Isparta il (merkez) ve ilçe belediyelerinin sosyal medya platformları incelemesi bu dört hesap üzerinden gerçekleşmiştir. Sonuç olarak turist gelişimini desteklemek için uygulanan kamu politikalarına bakıldığında herhangi bir yazılı ve belirlenmiş bir politika veya el kitabına rastlanmamıştır. Fakat şeffaflık, demokrasi, katılımcılık ve hesap verebilirliğin etkisi ile sosyal medya kullanımının hemen her kurumda olduğu görülmektedir. Turizm içerikli paylaşımların ağırlıklı olarak Facebook üzerinden gerçekleştiği, bunların da "Etkinlik, konser, davet, toplantı", "Önemli günler, anma, kutlama mesajları" ve "Şehir/manzara fotoğrafı" içerikli paylaşımların oluşturduğu görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal medya, kamu politikası, turizm politikası.

TOURISM POLICY AS AN EXAMPLE OF SOCIAL MEDIA AND PUBLIC POLICY

ABSTRACT

In today's information age, the use of social media is very common in order to solve local needs in the most effective and efficient way. The public policies implemented in public institutions affected by all developments in social media differ from institution to institution in terms of the way they are implemented. The aim of our study is to examine the social media usage patterns and rates of municipalities as local government units within the framework of tourism policies, which is an example of public policy. The content analysis method was used with an inductive approach in the research, and the year 2019-2020 was preferred in order to see the differences in the shares of municipalities before and after the coronavirus pandemic. According to the report prepared by We are Social (2021), Facebook, Twitter, Instagram, and Youtube are the most used social media platforms in Turkey. Therefore, the social media accounts of Isparta province (central) and district municipalities

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, zisankorkmaz@sdu.edu.tr, 0000-0002-5842-8638

[2] Arş. Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, saitdurgun@sdu.edu.tr, 0000-0002-1730-3118

were examined through these four platforms. As a result, when the public policies implemented to support tourism development were examined, no written and determined policy or handbook was found. However, with the effect of transparency, democracy, participation, and accountability, it is seen that the use of social media is in almost every institution. It is seen that the posts with tourism content are mostly shared on Facebook, and these consist of "Event, concert, invitation, meeting", "Important days, commemoration, celebration messages" and "City/landscape photography". As seen in the word cloud presented in the research, the latest posts generally consist of topics related to covid-19.

Keywords: Social media, public policy, tourism policy.

1. GİRİŞ

Kamu politikası, çeşitli hükümet ve kamu kurumlarının geliştirdiği, belli bir süreç içerisinde gerçekleşen faaliyetlerden oluşmaktadır. Kamu politikaları devletlerin görevleri ile ilişkilendirilmektedir. Bu bakımdan kamu politikası oluşturma süreci, politikanın tespiti, tanımlanması, kanunun parlamento tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmesi şeklinde gerçekleşmektedir (Biçer ve Yılmaz, 2009).

Turizm, çevre, kültürler, ekonomi ve sosyal koşullar üzerindeki etkisiyle günümüzde önemli bir endüstri olarak kabul edilmektedir (Giampiccoli, Mtapuri ve Nauright, 2020). Turizm, uluslar ve bölgeler için önemlidir ve düzenlemelerin oluşturulması, altyapıya yatırım, kolaylaştırıcı önlemler, hükümet koordinasyonu ve sosyal, kültürel, ekonomik ve çevresel etkileri ile ilgili politikalarda dikkate alınmalıdır (Hall, 2009). Edgell ve Swanson (2013) turizm politikasının ve stratejik planlama rolünün ekonomik refah, sürdürülebilir yönetim ve ülkelerin yaşam kalitesi için önemli olduğunu belirtmiştir. Dolayısıyla turizmin büyümesinin anahtarı, hedef bölge üzerinde dikkatli ve etkili bir politika ve planlama gerçekleştirmek olacaktır.

Turizm politikası, turizmin gelecekteki büyümesi için planlama, geliştirme, ürün, hizmet, pazarlama ve sürdürülebilirlik amaçlarını ve hedeflerini etkili bir şekilde karşılayacak eylemler şeklinde tanımlanabilir (Edgell, vd., 2008). Fayos-Solá'ya (1996) göre, turizm sektöründeki pazar bölümlemesinin büyümesi, yeni teknolojiler, yeni ürünler ve yeni yönetim biçimleri gibi çeşitli değişiklikler, hükümetlerin turizm politikalarını önemli ölçüde güncellemesini gerektirmektedir. Lohmann ve Netto'ya (2016) göre, turizm politikası, destinasyonların salt tanıtımından, rekabet gücünü korumaya yönelik ürünlerin geliştirilmesine kaymaya başlamıştır.

Hızla değişen ve gelişen iletişim teknolojileriyle birlikte birçok kamu hizmeti gibi turizm politikaları da sanal ortama taşınmaya başlamıştır. Ancak turizm kamu politikalarının sosyal medyadan ne ölçüde faydalandığı cevaplanması gereken bir soru olmuştur. Bu kapsamda Isparta merkez ve ilçe belediyelerinin turizm politikaları bağlamında sosyal medyadan ne derece faydalandıkları, sosyal medya hesabı bulunan belediyelerin bu hesapları nasıl, ne sıklıkla ve hangi amaçla kullandıkları bu çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Çalışmada ilk olarak turizm kamu politikası, internet tabanlı uygulama açısından sosyal medya ve belediyeler konuları ele alınmıştır. Daha sonra belediyelerin Instagram, Twitter, Facebook ve Youtube hesapları incelenmiştir.

2. Turizm Kamu Politikası

'Turizm kamu politikası' terimi, belirli bir yerde turistik faaliyetlerin geliştirilmesi için çeşitli hükümet düzeyleri tarafından verilen rehberliği ifade eder. Edgell ve Swanson'a (2013)

göre, bir turizm politikası, belirli bir destinasyondaki yerel halkın yaşam kalitesini iyileştirmeyi amaçlamalıdır. Krippendorf'a (1982) göre, bir turizm politikası oluştururken dört ana faktör - sosyal, kültürel, ekonomik ve çevresel- dikkate alınmalıdır. Politikanın uygulanacağı turizm sisteminin her bir bileşenini analiz ederek ve değerlendirerek sektörü bütünsel olarak geliştirmeye çalışmak da önemlidir. Turizm kamu politikası konusunda çok sayıda çalışma vardır (Elliot, 1983, 1997; Richter, 1983; Hall, 1994; Dredge, 1999; Dredge, 2006; Stevenson vd. 2008; Farsari vd. 2011; Wang ve Ap, 2013; Bohlin vd. 2014; Lohmann ve Netto, 2016). Henriksen ve Halkier'e (2012) göre, çeşitli araştırmalar turizm kamu politikasının özellikle ulaşım, konaklama, turistik yerler ve bir dizi diğer faaliyetler gibi farklı hizmetlerin bir kombinasyonunu içeren değişiklikleri düzenlemenin doğasında var olan zorluklara odaklandığını göstermektedir.

Turizm kamu politikası, sektör tarafından planlanan eylemlere dayalı olarak turist gelişimini desteklemek için kullanılmalıdır. Turizm kamu politikası, destinasyonların salt tanıtımından, rekabet gücünü korumaya yönelik ürünlerin geliştirilmesine kaymaya başlamıştır (Lohmann ve Netto, 2016). Dünya Turizm Örgütü'ne (WTO, 2011) göre bu bakış açısı, iç turizmi artırmak ve geliştirmek ve rekabetçi uluslararası pazarda başarılı olmak isteyen ülke ve bölgelerin, kılavuzları, stratejileri, hedefleri ve anahtarları belirleyen açık bir kamu politikasına sahip olması gerektiğini göstermektedir.

Brown (2000), turizmi geliştirmek isteyen belirli bir bölge için net ve tanımlanmış bir turizm politikasının olmamasının turizm sektörü için birçok soruna yol açabileceğini belirtmiştir: kültürel ve doğal mirasın yok edilmesi; turizm yatırımlarının uygulanmasına ilişkin kararlardaki hatalar; ve yanlış yönlendirilmiş pazarlama stratejileri nedeniyle hedefin basmakalıp bir imajının yaratılması.

Mattheus (2000) ayrıca turizmi etkileyen hükümet işlevlerinin organizasyon türüne ve düzeyine göre nasıl dağıtıldığını tartışmıştır; çeşitli turizm sorunları için çeşitli düzeylerde hükümet yetkisi vardır. Bu fenomeni açıklamak için iki örnek verilebilir: Birincisi, ülkeye giren yabancı turistler için vize şartı, ülke genelinde uygulanan ulusal hükümet tarafından alınan bir karardır. İkinci olarak, deniz kıyısında bir otel inşa etme lisansı, yerel makam (yani belediye) tarafından değerlendirilecek ve öncelikle otelin doğrudan coğrafi erişiminin bölgesini etkileyen bir karar verilecektir.

Hükümetin eylemlerinin ve hükümetin kendisinin turistik faaliyeti nasıl ve ne şekilde etkilediğini araştıran çok sayıda akademik çalışma bulunmaktadır (örneğin, Bramweel ve Sharman, 1999; Wang ve Ap, 2013; Ruhanen ve Reid, 2014; Panyik, 2015). Örneğin, araştırmasında yerel yönetim ile turizm sektörü arasındaki ilişkiye odaklanan Dregde (2006), yerel turizm ağlarının kamu-özel ortaklıklarının oluşumunu teşvik etme veya engelleme rolünü eleştirel bir şekilde tartışmıştır. Araştırmanın sonuçları, yenilikçi kamu-özel ortaklıkları oluşturmak ve misafirperver bir ortamı teşvik etmek için devlet ve toplum arasında dikkatli bir yönetimin gerekli olduğunu ortaya koymuştur.

3. Sosyal Medya ve Belediyeler

Küreselleşmenin etkisi ile bilgi ve iletişim teknolojilerinde gerçekleşen gelişmeler, devlet yapısında da birçok değişime gidilmesine sebep olmuştur. Bu amaçla kamu hizmetlerinin sunumu ve hedef kitleye yönelik iletişim yöntemlerinde klasik ve geleneksel anlayıştan uzaklaşılarak, internetin kullanıldığı bir yapıya geçilmiştir (Gülaslan, 2018). Günümüzde internet artık; şeffaflık, demokrasi, katılımcılık ve hesap verebilirliğin yeni bir ortamı şeklindedir. İnternet üzerinde bu faktörlerin ortaya çıkmasını sağlayan teknoloji ise Web 2.0 olarak görülmektedir (Taşcı, 2010). Zira internete ulaşabilen ve erişebilen herkes için

uzmanlık gerektirmeden kendi imkanları dahilinde bilginin paylaşılmasının sağlandığı devrim niteliğinde bir özellik taşımaktadır (Korkmaz Özcan, 2019a).

İnternet tabanlı uygulama olarak karşımıza çıkan sosyal medya, sosyal etkileşimi kolaylaştırmak ve bilgiyi kullanmak, geliştirmek ve toplumda yaymak için tasarlanmıştır (Kavanaugh vd. 2012). Bu durum aynı zamanda sosyal ağı kullanan insanların kullanıcı profilleri ile sağlanmakta, onları birbirine bağlayarak iletişim akışı kolaylaşmaktadır. Böylece ilgili konuya yönelik bilgi alış verişi daha hızlı sağlanarak, yapılması gerekenler ile ilgili planlama oluşturma konusunda destek alınabilmektedir (Korkmaz Özcan, 2019b). Mevcut tüm tanımlar, bireylerin web içeriği oluşturma, düzenleme, birleştirme, paylaşma, yorumlama ve derecelendirmede aktif katılımcılar olduğunu, Web 2.0 teknolojisinin sosyal boyutunu belirtmektedir (Chun, Shulman, Sandoval ve Hovy, 2010). Hükümetler açısından ise sosyal medya, kamu kurumlarının Web 2.0 felsefesini kullanarak vatandaşlar ve diğer kuruluşlarla etkileşime girmesini sağlayan bir teknoloji grubu olarak tanımlanabilir (Criado, Sandoval-Almazan ve Gil-Garcia, 2013).

Vatandaşlar, aileleri, arkadaşları, meslektaşları, işletmeleri ve hükümetle iletişim için giderek daha fazla sosyal medyaya güvenmektedir (Kavanaugh vd. 2012). Sosyal medya, kişilerarası ve grup etkileşimini kolaylaştırmasının yanı sıra toplum liderleri, seçilmiş yetkililer ve devlet hizmet sağlayıcıları için vatandaşları bilgilendirmek ve onlar tarafından bilgilendirilmek için yeni ve benzersiz fırsatlar sağlamaktadır (Golbeck, Grimes ve Rogers, 2010).

Hükümet yetkilileri, özellikle nüfusun daha önce ulaşılması zor olan ve yeterince temsil edilmeyen kesimleri olmak üzere vatandaşlarla olan hizmetleri ve iletişimi geliştirmek için bu sosyal medyadan yararlanmaya çalışmaktadırlar (Bertot, Jaeger ve Hansen, 2012). Ancak, sosyal veri akışlarının büyük hacmi bu bilgileri yararlı ve güvenilir kılmak için filtrelemeyi gerekli kılmaktadır (Kavanaugh vd. 2012). Bununla birlikte, sosyal medyanın hükümette kullanımından kaynaklanan hedefler net olarak tanımlanmamıştır.

Bertot vd. (2012) sosyal medyanın kamu kurumlarının kullanımı için üç politika hedefi önermektedir: (a) erişim ve sosyal içerme; (b) gizlilik, güvenlik ve arşivleme; ve (c) idare. Meijer ve Thaens'in (2010) çalışması, Hükümet 2.0'ın geniş vizyonları ile kamu sektöründe sosyal medya kullanımı ile hükümet kuruluşlarının özel ihtiyaçları ve talepleri arasında bir boşluk olduğunu ortaya koymuştur. Andersen vd. (2012) göre, sosyal medyanın hedefleri, maliyet tasarrufu, yönetimsel verimlilik veya kamu çalışanlarının performansı ve memnuniyeti dâhil çok kapsamlıdır. Genel olarak, kamu kurumlarınca sosyal medya kullanımı, daha etkili acil durum yönetimi, iyileştirilmiş kamu güvenliği ve genel yaşam kalitesi için sorunları gerçek zamanlı olarak belirleme ve bunlara yanıt verme arzusu ve potansiyeli gibi hedefleri içermektedir (Kavanaugh vd. 2012). Özetle, hükümetteki sosyal medya uygulamalarıyla bağlantılı hedefler, yönetim işlevlerinin dâhili alanından ziyade vatandaşlarla dış etkileşim katmanının yeniliğine yöneliktir (Criado, Sandoval-Almazan ve Gil-Garcia, 2013).

4. Yöntem

Araştırmada yöntem olarak içerik analizi kullanılmıştır. İçerik analizi, sözel, görsel ya da yazılı verileri araştırma problemine cevap verecek şekilde kategorize eden bir yöntemdir (Arık, 1992; Öztürk, Şener ve Süher, 2016). Başka bir ifadeyle, nitel verileri nicel verilere dönüştürerek anlamlandıran bir yöntemdir (Rubin ve Babbie, 2014). İçerik analizi, niteliksel veya niceliksel verilerle ve tümevarımlı veya tümdengelimli bir şekilde kullanılabilmektedir (Elo ve Kyngäs, 2008). Tümevarımsal verilere dayalı yaklaşımda, spesifik olandan genel

olana doğru bir hareket söz konusudur, belirli durumlar gözlemlenerek, daha büyük bir bütün veya genel ifadede birleştirilmektedir (Chinn & Kramer 1999). Tümdengelimli yaklaşım ise daha önceki bir teoriye veya modele dayanır ve bu nedenle genelden özele doğru bir hareket söz konusudur (Burns & Grove 2005). Bu yöntemlerden hangisinin kullanılacağı araştırmanın amacına göre belirlenmektedir. Araştırılacak olgu hakkında yeterince eski bilgi yoksa veya bu bilgi parçalanmışsa, tümevarımsal yaklaşım önerilmektedir (Elo ve Kyngäs, 2008; Lauri & Kynga'nın 2005).

Bu çalışmada, Isparta il (merkez) ve ilçe belediyelerinin Instagram, Twitter, Facebook ve Youtube hesaplarında 01/01/2019-31/12/2020 tarihleri arasında yaptıkları paylaşımlar, tümevarımsal bir yaklaşımla içerik analizine tabi tutulmuştur. 2020 yılının ilk aylarında ortaya çıkan koronavirüs nedeniyle belediyelerin sosyal medya hesaplarında, covid-19 içerikli paylaşımların diğer konulara göre baskın halde olduğu görülmüş, bu nedenle 2019 yılı da araştırmanın kapsamına dâhil edilmiştir. Çalışmada bu yıl aralığının belirlenme sebebi koronavirüs salgını öncesi ve sonrası belediyelerin paylaşımlarındaki farklılıkları görebilmek yatmaktadır. Ayrıca, dört ayrı sosyal medya platformunda, toplamda on iki belediyenin paylaşımlarının incelenecek olması, işlenecek veri sayısını arttıracağı için araştırmanın kapsamı iki yıl ile sınırlandırılmıştır.

Belediyelerin sosyal medya hesapları aşamalı olarak incelenmiştir. İlk aşamada belediyelerin hangi sosyal medya platformlarını kullandığı ve bu hesapların profil analizleri yapılmıştır. İkinci aşamada ise kullanılan sosyal medya hesaplarının 2019-2020 yılları içerisinde yaptıkları paylaşımların aylık olarak istatistiki verileri çıkarılmıştır. Daha sonra belediyelerin sosyal medya hesaplarını hangi amaçla kullandıklarını ve paylaşımlarında turizm kamu politikalarına ne derece yer verdiklerini tespit etmek için içerik analizi gerçekleştirilmiştir. Bu aşamada, araştırmanın verileri iki kodlayıcı tarafından sentezlenerek sınıflandırılmıştır. Kodlayıcılar arasındaki geçerlilik düzeyini belirlemek için Krippendorff's Alpha değeri hesaplanmıştır. Krippendorff (2013), kodlama için $\alpha \geq .800$ arasındaki değeri yüksek, $0.800 > \alpha \geq 0.667$ arasındaki değeri orta, $\alpha < 0.667$ arasındaki değerleri ise zayıf, yani kabul edilmemesi gereken değer olarak tanımlamıştır. Yapılan hesaplama sonucunda, kodlayıcılar arası güvenirlik katsayısının ($\alpha = 0.847$) yüksek olduğu görülmüştür. Son aşamada Belediyelerin sosyal medya paylaşımlarının kelime bulutu oluşturularak, en yüksek sıklıkta ele alınan kelimeler görülmeye çalışılmıştır.

We are Social (2021) tarafından hazırlanan rapora göre Türkiye'de en çok kullanılan sosyal medya platformları; Youtube, Instagram, Facebook ve Twitter şeklinde sıralanmaktadır. Bu kapsamda, kurumların bu dört platformdaki hesapları analiz edilmiştir.

5. Bulgular

Tablo 1'de Isparta il (merkez) ve 11 ilçe belediyelerinin resmî Facebook, Twitter, Instagram ve Youtube hesapları ve abone sayıları gösterilmektedir.

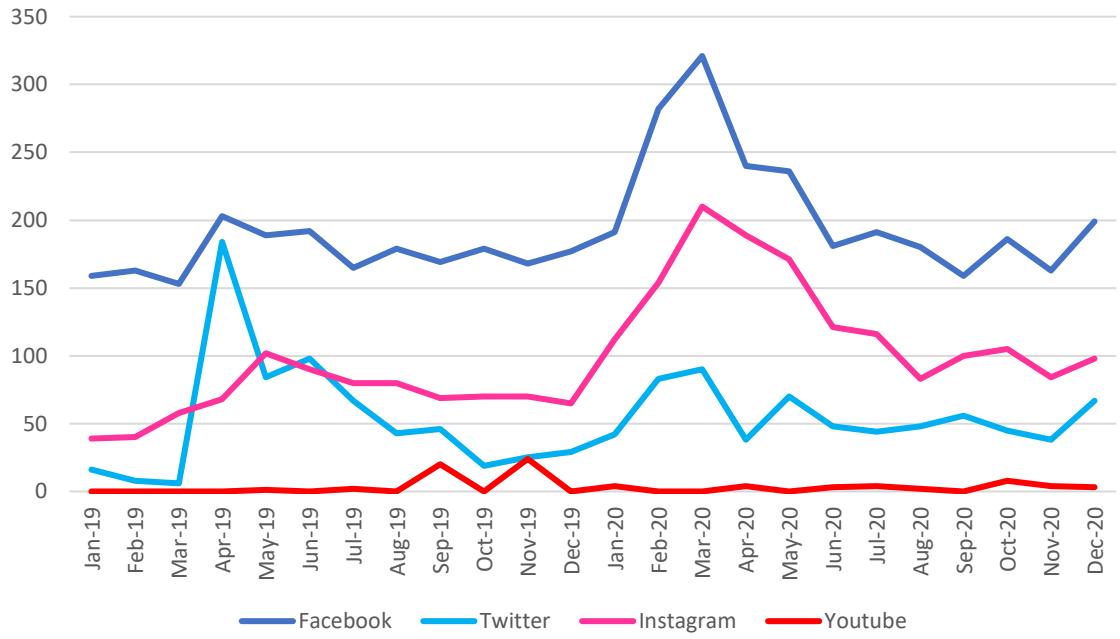
Tablo 1. Isparta Merkez ve İlçe Belediyelerinin Sosyal Medya Hesapları ve Abone Sayıları

		Facebook	**Twitter**	**Instagram**	**Youtube**
Isparta Belediyesi (Merkez)	*Hesap*	@ispartabelediyesi32	@belediyeisparta	@ispartabelediyesi32	Isparta Belediyesi
	Abone Sayısı	7.263	4.397	12.400	32

Aksu Belediyesi	Hesap	@aksubelediye	-	-	-
	Abone Sayısı	*1.745*	-	-	-
Eğirdir Belediyesi	*Hesap*	@egirdir.bel.tr	@egirdirbelediye	@egirdirbelediyesi	Eğirdir Belediyesi
	Abone Sayısı	5.208	358	1.550	82
Gelendost Belediyesi	*Hesap*	@gelendostbelediyesi	@ GelendostBeled1	@gelendostbelediyesi	Gelendost Belediyesi
	Abone Sayısı	1.066	28	598	2
Gönen Belediyesi	*Hesap*	-	-	@gonen.belediyesi32	-
	Abone Sayısı	-	-	676	-
Keçiborlu Belediyesi	*Hesap*	Keçiborlu Belediyesi	-	@keciborlu_belediyesi	Keçiborlu Belediyesi
	Abone Sayısı	2.253	-	679	31
Senirkent Belediyesi	Hesap	@senirkent.bel.tr	@senirkentbld	@senirkentbld	Senirkent Belediyesi
	Abone Sayısı	5.180	213	1.184	26
Sütçüler Belediyesi	Hesap	@belediye.sutculer	-	@belediye.sutculer	-
	Abone Sayısı	1.915	-	590	-
Şarkikaraağaç Belediyesi	Hesap	@sarkikaraagacbel	-	-	-
	Abone Sayısı	6.231	-	-	-
Uluborlu Belediyesi	Hesap	@uluborlubld	@Uluborlubld	@uluborlubld	Uluborlu Belediye Başkanlığı
	Abone Sayısı	3.768	683	601	129
Yalvaç Belediyesi	Hesap	@belediyeyalvac	@yalvacbeltr	@yalvacbelediyesi	Yalvaç Belediyesi
	Abone Sayısı	14.004	220	8.178	171
Yenişarbademli Belediyesi	Hesap	Yenişarbademli Belediyesi	-	-	-
	Abone Sayısı	**1.082**	**-**	**-**	**-**

Tablo 1'de görüldüğü üzere tüm kurumların en az bir resmî sosyal medya hesabı bulunmaktadır. Hesapların abone sayıları incelendiğinde en fazla takipçinin olduğu platformun Facebook olduğu söylenebilir. Gönen Belediyesi hariç diğer tüm kurumların Facebook hesapları bulunmaktadır. Twitter ise belediyeler arasında en az kullanılan sosyal

medya platformu olmuştur. Eğirdir, Gelendost, Senirkent, Uluborlu ve Yalvaç Belediyeleri Facebook, Twitter, Instagram ve Youtube hesaplarının hepsine sahiptir. Son olarak etkileşim potansiyeli en düşük olan platformun Youtube olduğu söylenebilir.



Şekil 1. Belediyelerin Aylara Göre Sosyal Medya Paylaşımları

Şekil 1 incelendiğinde, belediyelerin en yoğun olarak kullandığı platform olan Facebook'un paylaşım sayılarında da birinci sırada olduğu görülmektedir. Aynı şekilde en çok sosyal medya hesabı bulunan ikinci platform olan Instagram da paylaşım sayılarında ikinci sırada yer almaktadır. Nisan 2019'daki anormal yükseliş dışında Twitter paylaşım sayılarında üçüncü sıradadır. Söz konusu anormal yükseliş Eğirdir belediyesinin Facebook ve Twitter hesaplarındaki paylaşımları senkronize etmek amacıyla, geçmiş 3 ayda (Ocak, Şubat ve Mart) yapılan Facebook paylaşımlarını (toplam 122 paylaşım), Nisan ayının ilk haftasında Twitter hesabında paylaşması sonucu oluşmuştur. Youtube ise paylaşım sayılarında son sırada yer almaktadır. Youtube hariç diğer üç sosyal medya platformunda yapılan paylaşımlarda, Mart 2020 tarihi itibariyle bir yükseliş olduğu görülmektedir. Bu yükseliş, 11 Mart 2020 tarihinde ülkemizde ilk Koronavirüs vakasının görülmesiyle beraber belediyelerin Covid-19 ile ilgili paylaşımlarının sayısının artmasıyla açıklanabilmektedir.

Tablo 2. Belediyelerin Sosyal Medya Paylaşımlarının İçerik Analizi

Paylaşım İçeriği	Facebook	Twitter	Instagram	Youtube
Kişi ve kurum ziyaretleri	486	115	211	5
Önemli günler, anma, kutlama mesajları	533	146	228	13
Etkinlik, konser, davet, toplantı	611	157	232	53
Hizmetler	592	146	260	15

Duyuru ve bilgilendirme	605	141	256	8
Sosyal sorumluluk faaliyetleri	216	100	164	3
Şehir/manzara fotoğrafı	82	30	297	8
Covid-19	725	207	343	6
Taziye	550	170	246	10
Siyasi	113	44	71	
Diğer	112	38	66	1

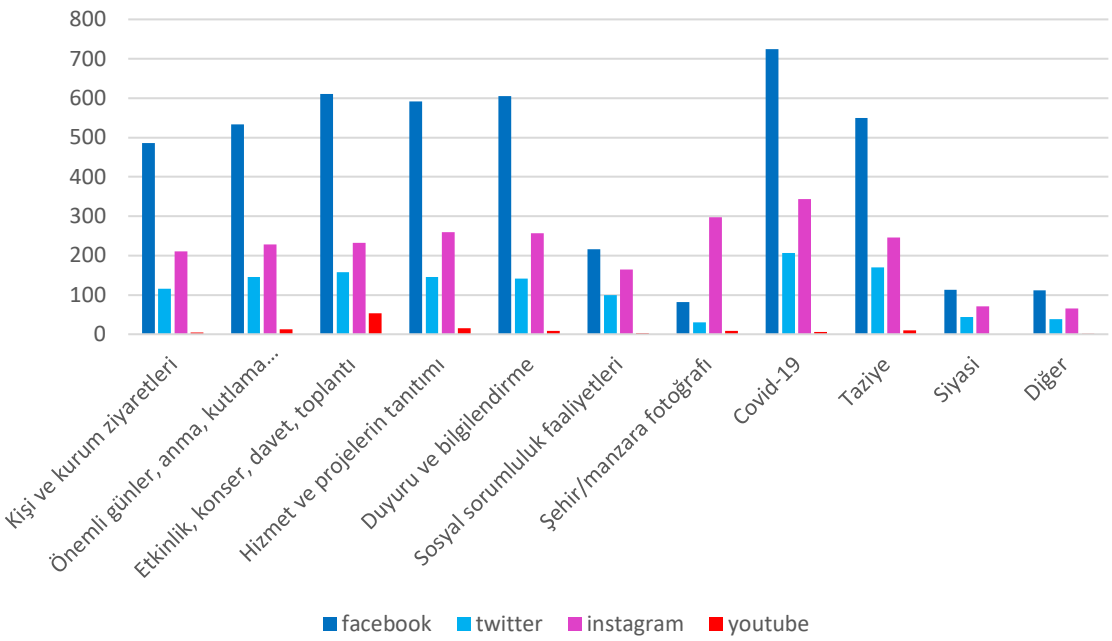
Belediyelerin sosyal medya paylaşımlarında hangi konuların yer aldığını ve bu konuların sayısal dağılımlarını belirlemek amacıyla içerik analizi gerçekleştirilmiştir. Tablo 2 ve Şekil 2 incelendiğinde, Şekil 1'de gösterilen Mart ayındaki yükselişle doğru orantılı olarak "Covid-19" ve buna bağlı "Taziye" paylaşımlarının sayısının yüksek olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra Facebook ve Twitter hesaplarında "Etkinlik, konser, davet, toplantı" içerikli paylaşımların sayısının diğer konulara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Diğer taraftan "Hizmetler", "Duyuru ve bilgilendirme" konulu paylaşımlarının sayısının da yüksek olduğu görülmektedir. "Şehir/manzara fotoğrafı" konulu paylaşımların sayısının özellikle Instagram hesaplarında daha fazla olması söz konusu platformun yapısı gereği açıklanabilir görünmektedir.

Toplam paylaşım sayılarına bakıldığında, Facebook'ta 4.625 adet paylaşım yapılmışken, Twitter için 1.294 adet, Instagram için 2.374 adet, Youtube için ise 122 adet paylaşım yapılmıştır.

Tablo 3. Belediyelerin Turizm Amaçlı Sosyal Medya Paylaşımları

Paylaşım İçeriği	f	%
Önemli günler, anma, kutlama mesajları	920	10,93
Etkinlik, konser, davet, toplantı	1.053	12,51
Şehir/manzara fotoğrafı	417	4,95
TOPLAM	2390	28,4

Belediyelerin genel olarak paylaşımlarının %28,4'ü Isparta il(merkez) ve ilçe belediyelerinin turizm amaçlı paylaşımlar oluşturmaktadır.

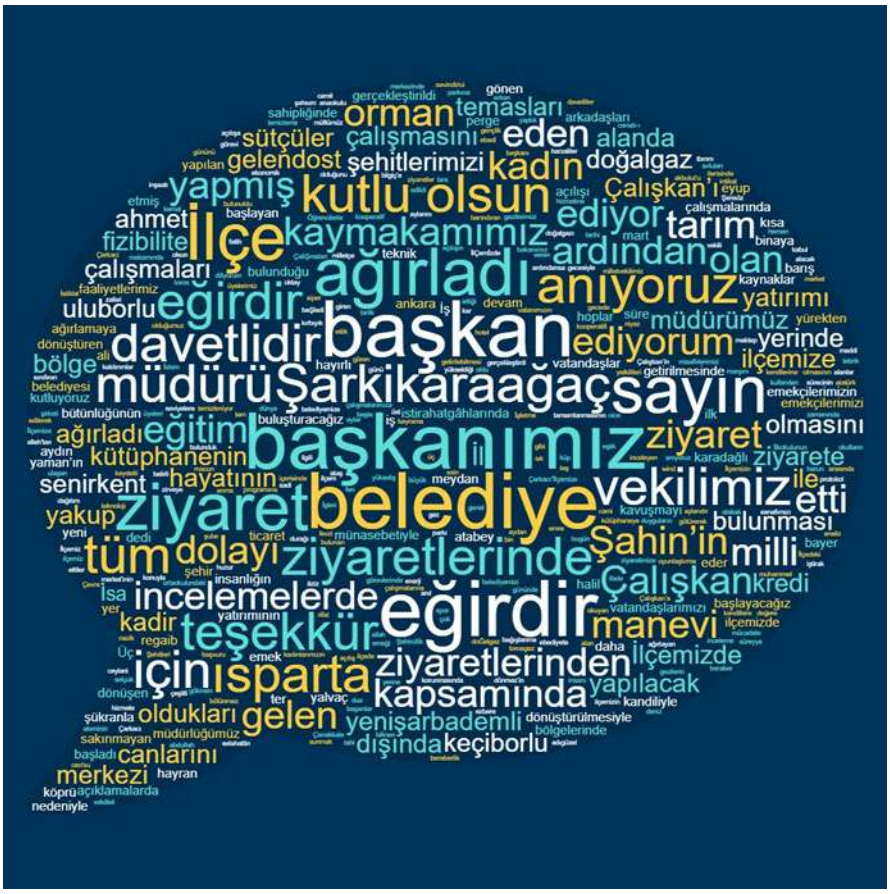


Şekil 2. Belediyelerin Sosyal Medya Paylaşımlarının Dağılımı

Sosyal medya paylaşım içeriklerini kapsamlı değerlendirebilmek için belediyelerin yıllık faaliyet raporları da incelenmiştir. Ancak ilçe belediyelerinin birçoğunun faaliyet raporlarını yayımlamamış olması (örn. Eğirdir, Şarkikaraağaç, Keçiborlu, Uluborlu, Gelendost, Senirkent, Yalvaç, Yenişarbademli) nedeniyle, incelemede diğer ilçe belediyeleri için bir örnek teşkil eden merkez belediyesinin 2020 yılı faaliyet raporu baz alınmıştır. Yapılan inceleme sonucunda, sosyal medya paylaşımlarından "Etkinlik, konser, davet, toplantı" ve "Önemli günler, anma, kutlama mesajları" kategorilerinin aynı zamanda faaliyet raporunda belirlenen hedefler içerisinde oldukları görülmüştür. Örneğin, "festival, konser, tiyatro ve kültürel faaliyetler düzenleyerek ilimizi ve belediyemizin tanıtımlarına katkı sağlanması" ve "vatandaşın özel günlerine destek verilmesi" hedefleri bu konuyu desteklemektedir. Ayrıca Isparta Belediyesi (2020) faaliyet raporuna göre Mayıs 2020 tarihinde web sayfasını yenileyerek paylaşımlarını "Kişisel Verilerin Korunması Kanunu"na uygun hale getirmiştir. Bu kapsamda artık tüm bilgiler güncel olarak yayınlanmakta, vatandaşlar su, emlak, temizlik, çevre, ilan ve reklam gibi borçlarını online olarak ödeyebilmektedir. Web sitelerinin yenilenmesi için ayrılan 80.000 TL hedeflenen rakamın 5.149 TL'si kullanılarak, hedeflenen miktarın yaklaşık %16'sı kullanılmıştır.

5.1. Belediyelerin Sosyal Medya Paylaşımlarının Kelime Bulutu

Kelime bulutları, metin için basit ve görsel bir yöntemi karşımıza çıkarmaktadır. Çalışmada en yüksek sıklıkta görünen kelimelere yönelik genel bir bakış sağlamak amacıyla kullanılmaktadırlar (Heimerl, Lohmann, Lange, ve Ertl, 2014). Zira kelime bulutları, metindeki verileri grafik biçiminde göstermenin eğlenceli ve çok kullanılan yöntemlerinden biri olmakla birlikte, değerlendirmede de yararlı araçlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar (DePaolo ve Wilkinson, 2014).



Şekil 3. Belediyelerin 2019 yılına ait sosyal medya paylaşımlarının kelime bulutu

Şekil 3'te görüldüğü üzere 2019 yılında yapılan paylaşımlarda başkan, belediye ve ilçe kelimelerinin yanı sıra ziyaret, ağırlamak, kutlama, anma ve davet gibi kelimelerin öne çıktığı görülmektedir. Bu bağlamda, kelime bulutu aracılığıyla yapılan veri görselleştirmesinin sonucunda öne çıkan kelimelerin, "Önemli günler, anma, kutlama mesajları" ve "Etkinlik, konser, davet, toplantı" gibi turizm amaçlı paylaşımlar ile uyumlu olduğu söylenebilmektedir.



Şekil 4. Belediyelerin 2020 yılına ait sosyal medya paylaşımlarının kelime bulutu

Şekil 4'e göre, belediyelerin 2020 yılında yapmış oldukları sosyal medya paylaşımlarında en çok kullanılan kelimenin COVID-19 olduğu görülmektedir. Buna ek olarak maske, karantina, dezenfekte, sosyal mesafe, hijyen ve koronavirüs gibi COVID-19'dan sonra gündeme gelen kelimelerinde ön plana çıktığı görülmektedir. Bu durum, Şekil 2'de gösterilen belediyelerin "COVID-19" içerikli paylaşımlarının diğer tüm içerik gruplarından fazla olmasıyla uyumlu görülmektedir. Diğer taraftan öne çıkan kelimelerden bir diğerinin vefat kelimesi olması da "Taziye" içeriğiyle uyumlu bir sonuç ortaya koymaktadır.

6. SONUÇ

Kamu kurumlarında kamu hizmetinin doğru, kesintisiz, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesinde kamu politikalarının uygulanış şekli oldukça önemlidir. Günümüz bilgi çağında kalkınmanın sağlanması öncelikle yereldeki ihtiyaçların kısa sürede ve en etkin yöntemlerle çözüme kavuşturulmasıyla elde edilebilecektir. Zira uygulanan yöntemler birer kamu politikası olarak karşımıza çıkmakta ve kamu yararına yönelik uygulamalar kurumdan kuruma değişikliğe uğramaktadır. Konumuz gereği kamu kurumlarından olan belediyeler, özellikle son zamanlarda, daha hızlı ve etkin şekilde hizmet sunumunu gerçekleştirmek amacıyla sosyal medya kanallarını kullanmaktadır. Yerel yönetim birimi olarak belediyeler her zaman halkın istek ve beklentilerini görebilecek şekilde hizmetlerini gerçekleştiren kurumlar arasında yer almaktadır. Zira halkın taleplerini karşılamak adına bilgi eksikliği olan belediyecilik anlayışının hizmetlerin sunumunda başarılı olması beklenemez.

Yapılan literatür taramasında ulusal ve uluslararası yayınlar taranmış, belediyelerin turizm politikaları adına covid19 öncesi ve sonrası paylaşımlarının incelenmesine rastlanmamıştır.

Sosyal medyanın, sosyo-kültürel, ekonomik ve toplumsal tüm alanları etkilediği günümüz bilgi çağında; devletin rolünde de önemli değişikliklere sebep olduğu görülmektedir. Özellikle devletin kamu kurumlarında ve sunulan kamu hizmetlerinde sosyal medyanın çeşitli yansımalarını görebilmek mümkündür.

Uygulamaların minimum maliyet maksimum fayda ile elde edilebilmesi için halka en yakın kuruluşlar olarak belediyeler, sosyal medyayı son zamanlarda oldukça fazla kullanmakta ve bu durum covid-19 süreci ile daha da artış göstermektedir. Sosyal medyanın bireysel ve kitlesel iletişim aracı olarak kullanım oranlarındaki artış, belediyeleri de bu yönde bir iletişim aracı kullanmasını gerektirmektedir. Çalışmamıza göre yüksek kullanım oranına sahip olan sosyal medya aracı olarak Facebook platformu görülmektedir.

Facebook ve Twitter hesaplarında "Etkinlik, konser, davet, toplantı" içerikli paylaşımların sayısının diğer konulara göre daha yüksek olması Yaman'ın (2018) Kütahya ili ve ilçe belediyelerinin sosyal medya içerik analizini gerçekleştirdiği çalışmasının bulgularıyla örtüşmektedir. Ayrıca "Hizmetler", "Duyuru ve bilgilendirme" konulu paylaşımlarının sayısının da yüksek olması, Tarhan'ın (2012) büyük şehir belediyelerinin sosyal medya kullanımına yönelik gerçekleştirdiği çalışmasının bulgularıyla benzerlik taşımaktadır. Zira fotoğraf, video ve yazılar ile yapılan paylaşımlar kişileri olumlu ya da olumsuz etkilemektedir. Bu durum aynı zamanda kamu politikalarının oluşum süreçlerini etkilediği gibi kamu politikası uygulayıcılarının da kendilerini değerlendirme fırsatı sunmaktadır (Korkmaz Özcan, 2018). Dijital platformları kullanarak yapılan paylaşımlar tanınırlık seviyesini yükseltmekle birlikte bu alanda ayrılması gereken bütçenin de önemli olduğu görülmektedir. Belediyelerin sosyal medya kanallarına yönelik tanıtım için bütçe ayırması, tanınırlık açısından özellikle sosyal medya fenomeni, influencer, sanatçı, webinar vs. kişilerin davet edilerek bu platformların desteklenmesi sağlanmalıdır. Ayrıca elde edilen sonuçlardan paylaşımların en düşük seviyede Youtube hesaplarında olduğu görülmektedir. Bu bakımdan belediye bütçesine gelir sağlaması ve tanınırlık oranının yükseltilmesi amaçlı Youtube videolarına ağırlık verilmesi önerilmektedir.

KAYNAKÇA

Andersen, K. N., Medaglia, R., & Henriksen, H. Z. (2012). Social media in public health care: Impact domain propositions. Government Information Quarterly, 29(4), 462–469.

Approach. Mosby Year Book, St Louis.

Arık, A. (1992). Psikolojide bilimsel yöntem. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Basımevi.

Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Hansen, D. (2012). The impact of polices on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations. Government Information Quarterly, 29(1), 30–40.

Biçer, M., & Yılmaz, H. H. (2009). Parlamentonun kamu politikası oluşturma ve planlama sürecindeki konumunun yeni kamu mali yönetim sistemi çerçevesinde değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi*, (13), 45-84.

Biçer, M., & Yılmaz, H. H. (2009). Parlamentonun kamu politikası oluşturma ve planlama sürecindeki konumunun yeni kamu mali yönetim sistemi çerçevesinde değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi*, (13), 45-84.

Bohlin, M., Brandt, D., & Elbe, J. (2014). The development of Swedish tourism public policy 1930-2010. *Scandinavian Journal of Public Administration*, *18*(1), 19-39.

Bramweel, B. and Sharman, A. (1999) Collaboration in local tourism policymaking. Annals of Tourism Research 26, 392–415.

Brown, F. (2000) Tourism Reassessed: Blight or Blessing? Butterworth-Heinemann, Oxford, UK.

Burns N. & Grove S.K. (2005) The Practice of Nursing Research: Conduct, Critique & Utilization. Elsevier Saunders, St Louis.

Chinn P.L. & Kramer M.K. (1999) Theory and Nursing a Systematic Approach. Mosby Year Book, St Louis.

Chun, S. A., Shulman, S., Sandoval, R., & Hovy, E. (2010). Government 2.0. Making connections between citizens, data and government. Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age, 15, 1–9.

Conduct, Critique & Utilization. Elsevier Saunders, St Louis.

Criado, J. I., Sandoval-Almazan, R., & Gil-Garcia, J. R. (2013). Government innovation through social media.

DePaolo, C. A., & Wilkinson, K. (2014). Get your head into the clouds: Using word clouds for analyzing qualitative assessment data. *TechTrends*, *58*(3), 38-44.

Dredge, D. (1999) Destination place planning and design. Annals of Tourism Research 26, 772–791.

Dredge, D. (2006) Policy networks and the local organisation of tourism. Tourism Management 27, 269–280.

Edgell, D.L. and Swanson, J. (2013) Tourism Policy and Planning: Yesterday, Today, and Tomorrow. Routledge, New York.

Edgell, D.L., Allen M.D., Smith G. & Swanson J.R.(2008) Tourism Policy and Planning-Yesterday, Today and Tomorrow. Routledge. London.

Elliot, J. (1983) Politics, power, and tourism in Thailand. Annals of Tourism Research 10, 377–393.

Elliot, J. (1997) Politics of Tourism. Routledge, London.

Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of advanced nursing*, *62*(1), 107-115.

Farsari, I., Butler, W.R. and Szivas, E. (2011) Complexity in tourism policies: a cognitive mapping approach. Annals of Tourism Research 38, 1110–1134.

Giampiccoli, A., Mtapuri, O., & Nauright, J. (2020). Tourism development in the Seychelles: a proposal for a unique community-based tourism alternative. *Journal of Tourism and Cultural Change*, 1-14.

Golbeck, J., Grimes, J. M., & Rogers, A. (2010). Twitter use by the U.S. Congress. Journal of the American Society for Information Science and Technology, 61(8), 1612–1621, http://dx.doi.org/10.1002/asi.21344.

Gülaslan, T. (2018). Türkiye'de Sosyal Medya Politikaları ve Uygulama Durumunun Değerlendirilmesi, Kamu Politikası Analizi Türkiye Uygulamaları, Gazi Kitabevi, Ankara.

Hall, C. M. (2009) The Public Policy Context of Tourism Entrepreneurship. In: Page, S. & Ateljevic, J (Eds.), Tourism and Entrepreneurship: International Perspective. Butterworth Heinemann, London.

Hall, C.M. (1994) Tourism and Politics: Policy, Power and Place. Wiley, Chichester, UK.

Heimerl, F., Lohmann, S., Lange, S., & Ertl, T. (2014, January). Word cloud explorer: Text analytics based on word clouds. In *2014 47th Hawaii International Conference on System Sciences* (pp. 1833-1842). IEEE.

Henriksen, P. and Halkier, H. (2012) From local promotion towards regional tourism policies: knowledge processes and actor networks in North Jutland, Denmark. In: Kumral, N. and Önder, A.Ö. (eds) Tourism, Regional Development and Public Policy. Routledge, New York, pp. 5–22.

Isparta Belediyesi. (2020). Faaliyet Raporu. Erişim adresi: https://isparta.bel.tr/kurumlar/isparta.bel.tr/Raporlar-Tablolar/Faaliyet-Raporu/2020_Yili_Isparta_Belediyesi_Faaliyet_Raporu.pdf

Kavanaugh, A. L., Fox, E. A., Sheetz, S. D., Yang, S., Li, L. T., Shoemaker, D. J., ... & Xie, L. (2012). Social media use by government: From the routine to the critical. Government Information Quarterly, 29(4), 480-491.

Korkmaz Özcan, Z., (2018). Social media, digital tourists and public policy. H. Gül, M. Okcu and G. Turhan (Ed.), *Public and Urban Administration and Policy in the Digital Age* içinde (s. 271-288), Lap Lambert Academic Publishing.

Korkmaz Özcan, Z., (2019a). "Sosyal Ağlar ve Turizm". O. İçöz ve M. Uysal (Ed.), *Turizm Ansiklopedisi (Turizm ve Ağırlama Endüstrisinin Temel Kavramları)* kitabı içinde (s.443), Ankara: Detay Yayıncılık.

Korkmaz Özcan, Z., (2019b). "Web 2.0". O. İçöz ve M. Uysal (Ed.), *Turizm Ansiklopedisi (Turizm ve Ağırlama Endüstrisinin Temel Kavramları)* kitabı içinde (s.673), , Ankara: Detay Yayıncılık.

Krippendorf, J. (1982) Towards new tourism policies: the importance of environmental and sociocultural factors. Tourism Management 3, 135–148.

Krippendorff, K. H. (2013) Content Analysis: An Introduction to its Methodology, Sage Publications, London.

Lauri S. & Kyngaॅs H. (2005) Developing Nursing Theories (Finnish:Hoitotieteen Teorian Kehittaॅminen). Werner Soॅderstroॅm, DarkOy, Vantaa.

Lohmann, G., & Netto, A. P. (2016). *Tourism theory: Concepts, models and systems*. Cabi.

Mattheus, H.G. (2000) Government. In: Jafari, J. (ed.) Encyclopaedia of Tourism. Routledge, London, pp. 256–259.

Meijer, A., & Thaens, M. (2010). Alignment 2.0: Strategic use of new internet technologies in government. Government Information Quarterly, 27(2), 113–121.

Öztürk, E., Şener, G., & Süher, H. K. (2016). Sosyal medya çağında ürün yerleştirme: Instagram ve Instabloggerlar üzerine bir içerik analizi. *Global Media Journal TR Edition*, *6*(12), 355-386.

Panyik, E. (2015) Rural tourism governance: determinants of policy-makers' support for tourism development. Tourism Planning and Development 12, 48–72.

Richter, L.K. (1983) Tourism politics and political science: a case of not so benign neglect. Annals of Tourism Research 10, 313–335.

Rubin, A. ve Babbie, E. (2014). Research methods for social work (8. Baskı). Brooks/Cole: Belmont.

Ruhanen, L. and Reid, S. (2014) The legislative aspects of tourism policy and planning: stakeholder perspectives. International Journal of Tourism Policy 5, 192–207

Stevenson, N., Airey, D. and Miller, G. (2008) Tourism policy making: the policymakers' perspectives. Annals of Tourism Research 35, 732–750.

Taşcı, E. (2010). Sosyal Medya Araçlarının Yerel Yönetimlere Etkisi ve Katkısı: Belediye 2.0. Türkiye Bilişim Derneği Bilişim Dergisi. 38 (126): 23- 286 26. Erişim Tarihi: 27.12.2021, http://www.bilisimdergisi.org/s126/pdf/72- 75.pdf

Wang, D. and Ap, J. (2013) Factors affecting tourism policy implementation: a conceptual framework and a case study in China. Tourism Management 36, 221–233

We Are Social. (2021). Global digital report 2021. Retrieved from https://wearesocial.com/uk/blog/2021/01/digital-2021-uk/

WTO (2011) Policy and Practice for Global Tourism. World Tourism Organization, Madrid.

YENİ KAMU YÖNETİMİ PARADİGMASININ ELEŞTİREL KURAM PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ: ERICH FROMM'UN "UMUT DEVRİMİ" ESERİ ÖRNEĞİ

Yağız AKSAKALOĞLU[1]

1.GİRİŞ

1970'lerin sonunda İngiltere ve ABD'de iktidara gelen hükümetlerin uygulamaya geçirdiği idari reformlar neticesinde Yeni Kamu Yönetimi (YKY) paradigması ortaya çıkmış ve kamu idaresinden kamu yönetimine doğru hızlı bir değişim süreci başlamıştır. Süreç içerisinde bu paradigma dünya geneline yayılmış ve birçok hükümeti derinden etkilemiştir. Etkinlik ve verimlilik amacı doğrultusunda YKY ile devlet, asli unsurlarının içerisine çekilerek küçültülmüş (Eryılmaz, 2013: 44); kamu yönetiminin geleneksel modeline, temel ilke ve değerlerine meydan okunmuş (Ömürgönülşen, 2014: 5) ve ekonomik, etkin ve etkili bir arayış doğrultusunda; işletmecilik, küçük devlet, güçlü piyasa, demokratikleşme, küreselleşme, özelleştirme, yerelleştirme, esneklik, şeffaflık, duyarlılık, hesap-verebilirlik, müşteri/müşteri-vatandaş, rekabet, tercih hakkı, kalite, aktif denetim ve performans kavramlarını vurgulayan yeni bir anlayış gelişmiştir. Fakat YKY her ne kadar bütün dünyaya yayılmış olsa da bu paradigmayla ilgili reformlar birçok eleştiri almakta ve alternatif okumalar YKY'nin kuram ve uygulamada hâkim yerini sürdüremeyeceğini düşündürmektedir. Bu noktada kamu yönetiminin demokrasi odaklı gelişmesi açısından eleştirel kuram büyük önem taşımakta ve YKY'nin esasına yönelik getirilen ciddi eleştirilere önemli bir zemin oluşturmaktadır. Bu kuramla özellikle refah ve iktidar ilişkileri kapsamında iktisadi sistemin etkilerine odaklanılmakta, vatandaşların güçlendirilerek özgürleşebileceği öne sürülmekte, pozitivist-bilimci anlayış sert bir şekilde eleştirilmekte, ilgili toplumun kültürü, gelenekleri, anlam dünyası benzeri birçok özelliğinin önemine dikkat çekilmekte ve nihayetinde kamu yönetimi alanında kuramda ve uygulamada "değer odaklı" hareket edilmesini sağlayacak birçok fırsat oluşmaktadır.

Erich Fromm'un ismiyse eleştirel kuram düşünürlerinin en önemlileri arasında sıklıkla geçmektedir. Hatta Horkheimer, Marcuse ve Adorno ile birlikte Fromm'un eleştirel kuramın çekirdeğini oluşturduğu ifade edilebilmektedir. Bu çalışmada eleştirel kuramın önemli bir üyesi olan Fromm'a ait bir eser (Umut Devrimi) örneği üzerinden eleştirel kuram perspektifinden YKY'nin nasıl değerlendirilebileceğini açıklamak amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda Yeni Kamu Yönetimi, eleştirel kuram ve eleştirel kamu yönetimi geleneği hakkında literatür taraması yapılmakta ve Fromm'un "Umut Devrimi" başlıklı eseri, YKY eleştirileri bağlamında temel araştırma metnimizi oluşturmaktadır. Bu metin üzerinden YKY'ye ilişkin değerlendirmelerde bulunulmaktadır. Eser üzerinden çıkarılan kategoriler ve kavramlar arasındaki anlam ve ilişkiler açıklanmakta, ortaya çıkan mesaja ilişkin çıkarımlarda bulunulmaktadır. Aslında Fromm ilk baskısı 1968'de yayımlanan bu eserini Amerika'nın bulunduğu duruma bir tepki olarak kaleme almıştır. Fakat içeriğinde eleştirel kuramın birçok özelliğinin taşındığı ve kamu yönetimine ilişkin önerilere yer verildiği görülmektedir. Böylece eleştirel kuramın kamu yönetimi disiplini açısından üstlendiği ciddi role dikkat çekilmektedir. Bu araştırmada eleştirel kuramın temsilcilerinden yalnız Fromm'un bir eseri örneklem olarak ele alınmış ve içerik analizine tabi tutulmuştur. Araştırma yazarın diğer eserleri ve diğer temsilcilerin çalışmaları üzerinden geliştirilebilir.

[1] Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, yagizaksakaloglu@gmail.com, https://orcid.org/0000-0003-3234-9840.

2.YENİ KAMU YÖNETİMİ PARADİGMASI

1970'li yılların sonunda kamu yönetimi alanında giderek artan eleştirilerle birlikte Yeni Sağın, iktisadi kuramdaki değişimlerin, özel sektördeki yeniliklerin ve teknoloji alanındaki gelişmelerin etkisiyle idareden (administration) yönetime (management) doğru hızlı bir değişim kendini göstermiş (Eryılmaz, 2013: 48; Hughes, 2014: 37); bu dönemde İngiltere'de ve ABD'de iktidara gelen muhafazakâr hükümetlerin uyguladığı idari reformlar sonucunda Yeni Kamu Yönetimi paradigması (YKY) ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2013: 43). Özellikle II. Dünya Savaşı ardından Keynezyen karma ekonomi modeli ve refah devleti anlayış sorgulanmaya ve iktisadi ve toplumsal anlamda devletin rolü tartışılmaya başlanmış; mali krizlerden kurtulmak ümidiyle sınırlı bir devlet ve kamu hizmeti sunumunda ekonomik, etkin, etkili bir yapı arayışı söz konusu olmuştur (Ömürgönülşen, 2014: 3).

Bu dönemde "kalkınma" kavramı yerine "demokratikleşme" kavramı baskın hale gelmiş ve "küreselleşme, özelleştirme, yerelleştirme" kavramları ön plana çıkmış (Güler, 2005: 25); toplumsal bölüşüm düzeni kökten değişmiş, devletin ekonomiye müdahale alanında radikal dönüşümler yaşanmış ve bütün ekonomik süreçler küreselleşme doğrultusunda gerçekleştirilmeye başlamış (Şaylan, 2003: 195); devletin küçültülmesi resmi politika haline gelmiş, bu süreçten sosyal demokrat hükümetler bile etkilenmiş ve bu değişim hareketi uluslararası kuruluşların etkisinde eski doğu bloku ülkelerine ve gelişmekte olan ülkelere evrensel bir reçete olarak uygulanmak üzere adeta dayatılmış (Ömürgönülşen, 2014: 4); ülke ekonomilerini piyasa mekanizmasına uyumlu hala getirmek amaçlanmış (Şaylan, 2003: 214) ve sonuçta piyasa temelli yaklaşımların etkisinde devletin politika oluşturma, kaynak yaratma, standart koyma ve denetim yapma rolleri vurgulanırken, doğrudan müdahale ve üretim yapma rolü arka planda kalmıştır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 30).

YKY'nin amacı ve içeriğinde şu konuların ön plana çıktığı görülmektedir (Ömürgönülşen, 2014: 23-24):

- Kamu kurumlarını daha esnek ve şeffaf hale getirmek
- Kamu hizmetlerinde daha duyarlı ve hesap verebilir olmak
- Vatandaşı müşteri olarak gören bir hizmet anlayışı kurmak
- Hizmet sunumunda ihtiyaç ve tatmine özen göstermek
- Rekabetçi bir ortam sağlamak ve müşterilere tercih hakkı vermek
- Kamu tekellerinde kaliteyi öncelemek

YKY'nin belirli bir kurucusu veya kendine temel aldığı resmi bir kuramı bulunmamakta, bunun aksine tek tek örneklerden oluşmakta ve hâlihazırda gelişen idari bir hareketi temsil etmektedir (Al, 2007: 146). Bu nedenle YKY bünyesinde farklı ya da birbiriyle çelişen/çatışan reformlar görülebilmektedir fakat yine de yaşanan birtakım ortak değişimler mevcuttur. Bu ortak değişimler şu şekilde ifade edilebilmektedir (Hood, 1995: 95-98):

- Kamu kurumlarının daha fazla bölümlendirilmesi ile her bir kamu hizmetinde farklı yönetilen şirketleşmiş kısımlar oluşmuştur.
- Hem kamu kurumları arasında hem de kamu kurumlarıyla özel sektör örgütleri arasında daha fazla rekabet yaratılmıştır.
- Özel sektörden alınan işletmeci uygulamalar daha fazla kullanılmıştır.
- Daha az maliyetle kamu hizmeti sunmak amacıyla alternatiflerin üretilmesi ile kaynakların disiplinli ve tutumlu kullanılmasına yönelik daha fazla odaklanılmıştır.
- Takdir yetkisine sahip üst yöneticilerle daha aktif denetimler yapılmıştır.

- Daha belirgin ve ölçülebilir performans standartları koyulmuştur.

- Çıktı ölçümlerinde denetimi sağlamak amaçlı dengeleyici çalışmalar yapılmıştır.

Sonuçta etkinlik ve verimlilik amacı doğrultusunda YKY ile devlet, asli unsurlarının içerisine çekilerek küçültülmüş (Eryılmaz, 2013: 44); kamu yönetiminin geleneksel modeline, temel ilke ve değerlerine meydan okunmuş (Ömürgönülşen, 2014: 5) ve ekonomik, etkin ve etkili bir arayış doğrultusunda; işletmecilik, küçük devlet, güçlü piyasa, demokratikleşme, küreselleşme, özelleştirme, yerelleştirme, esneklik, şeffaflık, duyarlılık, hesap-verebilirlik, müşteri/müşteri-vatandaş, rekabet, tercih hakkı, kalite, aktif denetim ve performans kavramlarını vurgulayan bir anlayış gelişmiştir.

3.ELEŞTİREL KURAM ve ELEŞTİREL KAMU YÖNETİMİ GELENEĞİ

Eleştirel kuram, Frankfurt Okulu üyelerinin kendi kuramsal programlarını ifade etmektedir. Bu okulun üyeleri Marksist temelde bir toplum analizine ilgi duymuş ve bunun sonucunda ortaya eleştirel kuram çıkmıştır (İsbir, 2019: 370). Gerçekten de okulun teorik temeli eleştirel kurama dayanmaktadır ve bu nitelendirme, özellikle okulun kurucularından Max Horkheimer tarafından 1930'lı yıllarda kullanılmaya başlamıştır (Assoun, 2012: 14). Esasında Horkheimer kendi felsefesini daha çok "maddecilik" ya da "maddeci diyalektik" olarak ifade ederken, özellikle II. Dünya Savaşı ardında teknolojinin yıkıcı etkisini ve bu yıkıcı etkiye karşılık doğa bilimcilerin sessizliğini görmüş ve kendi kuramıyla atom fiziği bilginleri arasında ortak bir bağ aramaktan vazgeçerek "eleştirel kuram" ifadesini kullanmaya başlamıştır (Koçak, 2005: 31). Eleştirel kuram aracılığıyla Marks'ın kuramını yeniden canlandırmak amaçlanmış ve bu amaç doğrultusunda ekonomik altyapıdan ziyade kültürel üst yapıya odaklanılmıştır (Kızılçelik, 2018: 65-66).

Bu okul, I. Dünya Savaşı ardından Avrupa devrimlerinin başarısızlıkla sonuçlanması ve Almanya'da Nazilerin iktidara gelmesiyle bağlantılı bir şekilde ortaya çıkmış (Bottomore, 1989: 50) ve neticede birbiriyle ilişkili üç öge sunmuştur (Bottomore, 1989: 53):

1- Pozitivizmin epistemolojik ve metodolojik bir eleştirisi
2- Bilimin yol açtığı teknokratik-bürokratik yeni bir egemenlik biçimi
3- Teknolojinin ideolojik etkilerine yönelik eleştiriler ve kültür endüstrisiyle ilgi çalışmalar

Her ne kadar okulun üyelerinin her biri farklı ve özgün konumlarda yer alsa da (Held, 2010: 189), eleştirel kuramın özünde kapalı sistemlere karşı gelinmekte; açık uçlu, derinlemesine araştırmalar içeren ve tamamlanmamış niteliklere dikkat çekilmekte (Jay, 2014: 92); bilginin fetişleştirilmesine karşı durulmakta, insanların henüz özerkliğini kazanamadığı toplumlarda bilimsel araştırmaların tarafsızlığının imkânsız olduğu kabul edilmekte (Jay, 2014: 147-148), saf bir kurama, değerlerden yoksun bir nesnelliğe ve yansızlığa şüpheyle yaklaşılmaktadır (Kellner, 2010: 146-147). Bu kuram sayesinde sosyal bilimlerde çeşitli bakış açıları kazanılmış, daha yoğun eleştiriler yapılmış, yeni düşünce akımları ortaya çıkmış ve nihayetinde bilgiye tek bir kaynak yerine, çoklu kaynaklardan ulaşılabildiği anlaşılmıştır (Demir, 2009: 71).

Tüm bunlar her ne kadar eleştirel kuramın kamu yönetimi disiplini açısından sunduğu birçok fırsatı işaret etse de eleştirel kuramın modernizm ve post-modernizm tartışmaları arasında unutulduğu, önemsenmediği ya da geçiştirildiği görülmektedir (Aksakaloğlu, 2021: 6). Nitekim alanda eleştirel kuramı savunan akademisyen sayısı oldukça azdır. Robert B. Denhardt, Lisa A. Zanetti ve Richard C. Box eleştirel kuramı kamu yönetimine aktarmaya çalışan az sayıdaki araştırmacılara birer örnek sunmaktadır (Zengin, 2015: 54). Eleştirel kuram alanda hâkim olamasa da pekala post-modernizmle birlikte farklı bir duruş sergilemekte (Zengin, 2015: 48-49), verimlilik doğrultusunda gelişen ana akım kamu yönetimine karşı

eleştirel bir tavır sunmakta, öncü ve eğitici bir yaklaşımla bürokrasiyi vatandaşlara yakınlaştırmaya çalışmakta, uzlaşmayı ve işbirliğini önemsemekte, mağdurları ve dışlanmışları kapsamakta ve yönetime katılımı teşvik etmektedir (Zengin, 2015: 47).

Kamu yönetiminin demokrasi odaklı gelişebilmesi açısından eleştirel kurama büyük bir rol düşmektedir. Düşünce ve eylemi birlikte içermesi açısından da kamu yönetimi alanında eleştirel kurama büyük bir yer açılmaktadır (Zanetti ve Carr, 1997: 208) fakat bu kuram, kamu yönetimi alanında pek etkili olamamaktadır. Bunun nedenlerini Box (2015: 15) şu şekilde açıklamaktadır:

- Bu alandaki kuramların çoğu örgütsel yönetimin mikro düzeyine odaklanmakta, bu nedenle geniş toplumsal kuramlar arka planda kalmaktadır.
- Bu kuram, değişim ve kriz dönemlerinde yüzeysel kalmakta, istikrar zamanlarında ise unutulmaktadır.
- Pratiğin araçsal özelliği soyut düşüncelere kıymet vermemektedir.
- Post-modern dönemde aydınlanma temelli kuramlar eskimiştir.

Yine de eleştirel kuramın kamu yönetimi alanında uygulanabilmesi için birçok fırsat bulunmaktadır. Her şeyden önce eleştirel kuram ile yöntem tartışmaları zenginleşmiş ve bugünün ve geleceğin sosyal bilimcileri için ciddi bir yol haritası oluşturulmuş ve pozitivist anlayış sert bir şekilde eleştirilerek toplumun kültür, gelenek ve anlam dünyası açılarından oluşan birçok etkinin sonuçlarına dikkat çekilmiştir (Durdu, 2006: 30). Tüm bunlar eleştirel kuramın kamu yönetimi alanında kuramda ve uygulamada "değer odaklı" hareket etmemizi sağlayacak birçok fırsat yarattığını düşündürmektedir.

4."UMUT DEVRİMİ" ESERİ ÖRNEĞİ

"Umut Devrimi" başlıklı eserin yazarı Erich Fromm, 1900 yılında Almanya'da doğmuş, Yahudi kökenli ünlü bir psikanalist, sosyolog ve filozoftur. Sosyoloji ve psikoloji alanlarında öğrenim görmüştür. 1934'den 1938'e kadar Frankfurt Okulu'nda uzman olarak görev almıştır. Karl August Wittfogel, Franz Borkenau, Henryk Grossmann, Friedrich Pollock, Leo Löwenthal, Max Horkheimer, Teodor W. Adorno, Herbert Marcuse, Eric Fromm, Walter Benjamin, Otto Kirchheimer, Franz Neuman okulun önemli isimleri olarak ifade edilmekte (Dellaloğlu, 2007: 16-18); Horkheimer, Marcuse, Adorno ve Fromm'un ise okulun çekirdek kadrosunu oluşturduğu belirtilmektedir (Slater, 1998: 9).

Bu kısa çalışmada eleştirel kuramın önemli bir üyesi olan Fromm'a ait bir eser (Umut Devrimi) örneği üzerinden eleştirel kuram perspektifinden YKY'nin nasıl değerlendirilebileceğini açıklamak amaçlanmaktadır. Aslında Fromm ilk baskısı 1968'de yayımlanan bu eserini Amerika'nın bulunduğu duruma bir tepki olarak kaleme almıştır fakat içeriğinde eleştirel kuramın birçok özelliğinin taşındığı ve kamu yönetimine ilişkin önerilerin bulunduğu görülmektedir.

Esasında YKY, pozitivist işletmeci özellikleri ön plana çıkaran bir anlayış sunmaktadır. Bu doğrultuda eleştirel kuramın "pozitivist işletmeci kamu yönetimi eleştirisi" ile YKY'ye ilişkin yöneltilen eleştiriler arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Bu durumu "Umut Devrimi" örneği üzerinden okumamız mümkündür. Aşağıdaki tabloda bu bilgiler, karşılaştırmalı bir özet halinde paylaşılarak birtakım kategoriler tespit edilmekte ve ardından bu kategoriler "Umut Devrimi" eserinin içerik analizinde kullanılmaktadır.

YKY ELEŞTİRİLERİ	POZİTİVİST İŞLETMECİ KAMU YÖNETİMİ ELEŞTİRİSİ	KATEGORİ
Her ne kadar YKY'ye yönelik artan eleştiriler olsa da "kamu işletmeciliği" anlayışı doğrultusunda bu paradigma ana akım kamu yönetimi çalışmalarında onarılarak sürdürülmeye çalışılmaktadır.	Modernizm temelinde mevcut durum korunmak istenmekte ve ana akıma rıza gösterilmektedir. Yapılan eleştiriler ise değişimi gerçekleştirebilecek düzeyden yoksundur.	*DEĞİŞİME DİRENÇ*
YKY'ye ilişkin sunulan "evrensel" reçetelerin ve ilkelerin her ülkede ve şartta geçerli olabileceğini düşünmek yanlıştır.	Modernizme ve pozitivist tekniklere sıkı bağlılığın bir sonucu olarak "evrenselci, en iyi tek yolcu" anlayışlar ve arayışlar desteklenmektedir.	EVRENSELLİK
Değişimler ideolojik birtakım girişimler doğrultusunda gerçekleşmekte, Yeni Sağ ve Neo-liberal ideoloji etkili olmaktadır.	Birey ve toplum ilişkisi bağlamında ortaya çıkan ihtiyaçlar yerine ideolojilerin ihtiyaçları ön plana alınmaktadır.	İDEOLOJİLERİN ETKİSİ
Vatandaşlık kavramı arka planda kalmakta, vatandaş yerine müşteriye odaklanılmaktadır.	Kamusallığı temsil eden vatandaşlık önemini yitirmekte ve piyasanın çıkarları doğrultusunda toplum ayrıştırılmaktadır.	*EDİLGENLİK ETKİNLİK VE KATILIM*
Piyasa modeli ile hizmetler kar kazanmak amacıyla gerçekleştirilmekte ve istekler daha iyi tatmin edilmeye çalışılmaktadır. Kamusal alanı piyasanın görünmez eline teslim edilmekte ve hükümet bir işletme gibi çalışmaktadır.	Piyasanın çıkarları öncelikli olmakta ve kamusal alan giderek zayıflamaktadır.	*HÜKÜMETLER VE ÖZEL ŞİRKETLER NİTELİK-NİCELİK*
Reformlarda değerlerden uzaklaşılmakta ve teknik ihtiyaçlara odaklanılmaktadır.	Modernizme ve pozitivist tekniklere sıkı bağlılığın bir sonucu olarak "evrenselci, en iyi tek yolcu" anlayışlar ve arayışlar desteklenmektedir.	*TEKNİK PLANLAMA YETERLİLİK*

Tablo 3.1. Yeni Kamu Yönetimi eleştirileri bağlamında pozitivist işletmeci kamu yönetimi eleştirisi ve kategoriler, (Aksakaloğlu, 2021: 127)'den yararlanılmıştır.

Değişime direnç, evrensellik, ideolojilerin etkisi, edilgenlik, etkinlik ve katılım, hükümetler ve özel şirketler, nitelik-nicelik, teknik, planlama ve yeterlilik olarak belirlenen kategoriler doğrultusunda "Umut Devrimi" başlıklı eser incelendiğinde sadece evrensellik ve ideolojilerin etkisi kategorilerinde bir veriye rastlanamamış, diğer kategorilerde içerik bulunmuş ve bunlara ilişkin alt kavramlar ve açıklamalar aşağıdaki tabloda paylaşılmıştır.

KATEGORİ	ALT KAVRAMLAR	AÇIKLAMA
DEĞİŞİME DİRENÇ	Edilgenliğin çekici doğası, yöneticiler, tüketiciler, güçlü çıkar grupları, alışkanlıklar	Edilgin rol tüketiciler tarafından çekici bulunmakta; birçok güçlü

	ve düşünme biçimi, büyük şirketler, değişim, direnç	çıkar grubu tüketim kültürünü devam ettirmeyi hedeflemekte, bunlarla birlikte mevcut alışkanlıklar ve düşünce biçimleri değişime karşı bir direnç oluşturmaktadır.
HÜKÜMETLER VE ÖZEL ŞİRKETLER	işbirliği, ekonomik sistem, edilgin tüketici, bireyi güçsüz kılan bürokrasi, büyük şirketler, kar amacı, toplumsal çıkarlarla çatışma, demokrasi, sınırlı denetim, kamu sektörü, pazar	Ekonomik sistem bireyi edilgin hale getirmekte, bireyi güçsüz kılan bir bürokrasi yaratılmakta, özel sektör ile hükümet arasında bir fark kalmamakta, kar amacıyla çalışan şirketler çoğunlukla toplumsal çıkarlarla çatışmakta ve bu şirketler sınırlı bir denetimden bile yoksun olmaktadır.
TEKNİK	önce insan, maksimum üretim, optimal insan gelişmesi, insan sorunları, insan faktörü, sınırlı düşgücü, değer yargıları	Teknik odaklı değil, insan odaklı olunmalı, maksimum üretim yerine optimal insan gelişmesine odaklanılmalı, teknik sorunlardan önce insani sorunlara ve değerlere eğilmelidir.
EDİLGENLİK	edilgin bir tüketici, özgürleştirici edimler, özgürlük, edilginleştirme, edilgin tüketici kültürü, katılımcı kültür, üretim ve tüketim eğrisinin sınırsız yükseltilmesi fikri, bürokrasi çarkı, bürokratik makine	Birey edilgin bir tüketiciye dönüşmektedir. Buna karşılık özgürleştirici edimlerle katılımcı bir kültüre geçilmelidir. Üretim ve tüketim eğrisinin sınırsız yükseltilmesi fikri, bireyde edilgenlik yaratmaktadır.
YETERLİLİK	insan unsuru, insanı insanlıktan çıkarma, dar anlamda yeterlilik, pahalı ve yıldırıcı, egemen ölçüt	Yeterlilik ölçütlerinde insan unsuru temel alınmalı ve dar anlamda yeterlilik anlayışı terk edilmelidir. Aksi takdirde bu yeterlilik şekli uzun vadede çok daha pahalı ve yıldırıcı sonuçlar doğurmaktadır.
NİTELİK-NİCELİK	"ne kadar çok olursa o kadar iyi" ilkesi, dengesizlik	"ne kadar çok olursa o kadar iyi" ilkesi, başat rol kazandığında bütün sistemde bir dengesizliğe yol açmaktadır.
PLANLAMA	insan faktörü, her koşula uyarlanabilen bir faktör, maksimal üretim, optimal	İnsan, kendini her koşula rahatça uyarlayan bir faktör olarak ele alınmamalı,

	insan gelişmesi, planlamada temel veri; insan	planlamada maksimum üretim yerine optimal insan gelişmesine odaklanılmalı ve insan üzerine bilgiler, temel verilerden biri olarak ele alınmalıdır.
ETKİNLİK VE KATILIM	kimlik krizi, yabancılaşma, maddeleşme, etkinleştirmek, karar verme süreci, denetleme, katılım yoluyla etkinleşme yöntemleri, katılımcı bir kültür, edilgin tüketici kültür, etkin olmaya doğuştan eğilim, bilgilenmiş yurttaş, demokrasi, denetim, düşünceli yurttaş, eleştirici yurttaş, seçmenler, siyasal özgürlük, sorumlu yurttaş	İnsanlar kendi toplumu, çalıştığı kuruluş ve hatta kendisi hakkındaki meselelere bile etkin olarak katılamamaktadır, edilgin tüketici kültürden katılımcı kültüre geçilmelidir, katılım yoluyla etkinleşme yöntemleriyle demokratik süreç canlandırılmalıdır, yabancılaşma sorunu tekrar etkin hale gelerek çözümlenebilir.

Tablo 3.2. "Umut Devrimi" eseri ve kamu yönetimi

5.SONUÇ

"Umut Devrimi" eseri örneği üzerinden eleştirel kuramın YKY'yi değerlendirme hususunda değişime direnç, hükümet-özel şirket ilişkisi, teknik, edilgenlik, yeterlilik, nitelik-nicelik, planlama, etkinlik ve katılım boyutlarının ön plana çıktığı görülmektedir. YKY'ye yönelik artan eleştiriler ile eleştirel kuramın sunduğu bu kategoriler karşılaştırıldığında aradaki benzerlik dikkat çekicidir. YKY'ye yöneltilen eleştirilerin çoğunlukla bu kategoriler temelinde gerçekleştiği görülmektedir (Aksakaloğlu, 2021: 44-52). Bu noktada eleştirel kuram temelinin modernizm ve post-modernizm tartışmaları arasında unutulduğu, önemsenmediği ya da geçiştirildiği hatırlanmalıdır. Oysaki eleştirel kuram, kamu işletmeciliği anlayışı gibi "teknik", "pozitivist", "işletmeci" özelliklerin ön plana çıktığı ana akıma karşı daha "insani ve değer odaklı" güçlü bir alternatif sunmakta ve değer, kamusallık, vatandaşlık ve demokrasi kavramlarını ön plana çıkarmaktadır. Sonuçta eleştirel kuram ve bu kuramın düşünürlerinin eserleri "kamu yönetimi" alanı açısından daha çok derinlemesine incelenebilirse buradan temeli çok daha güçlü yeni paradigmatik önerilerin çıkabileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

AKSAKALOĞLU, Y. (2021). *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimine Eleştirel Kuramın Katkısı: Kamu Değeri Yaklaşımı.* Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Ankara.

AL, H. (2007). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi* (2. b.). Ankara: Vadi Yayınları.

ASSOUN, P. L. (2012). *Frankfurt Okulu*. (Çev. I. Ergüden). Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.

BOTTOMORE, T. (1989). *Frankfurt Okulu.* (Çev. A. Çiğdem). İstanbul: Ara Yayıncılık.

BOX, R. C. (2015). *Critical Social Theory in Public Administration,* NY: Routledge.

DELLALOĞLU, B. F. (2007). *Frankfurt Okulu'nda Sanat ve Toplum* (4. b.). İstanbul: Say Yayınları.

DEMİR, S. A. (2009). "Sosyal Bilimlere Eleştirel Bir Bakış: Frankfurt Okulu ve Pozitivizm Eleştirisi". *SAÜ Fen Edebiyat Dergisi,* 1, 59-73.

DURDU, Z. (2006). "Frankfurt Okulu'nun Sosyal Bilim Anlayışı". *Sosyoloji Dergisi,* (15), 15-32.

ERYILMAZ, B. (2013). *Kamu Yönetimi* (6. b.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

FROMM, E. (1995). *Umut Devrimi*, (Çev. Ş. Yeğin), İstanbul: Payel Yayınevi.

GÜLER, B. A. (2005). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi - Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995* (2. b.). Ankara: İmge Kitabevi.

HELD, D. (2010). Horkheimer'in Eleştirel Kuram Çözümlemesi: Epistemoloji ve Yöntem. H. E. Bağce (Ed.), *Frankfurt Okulu* içinde (Çev. K. Bozkurt ve H. E. Bağce). (3. b.). (189-218, ss.). Ankara: Doğu Batı Yayınları.

HOOD, C. (1995). "The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme". *Accounting, Organizations and Society,* 20(2/3), 93-109.

HUGHES, O. E. (2014). *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi,* (Çev. B. Kalkan, B. Akın ve Ş. Akın). Ankara: Bigbang Yayınları.

İSBİR, E. (2019). "Eleştirel Bir Sosyal Bilimin Olanağı Üzerine". *Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi,* (28), 369-386.

JAY, M. (2014). *Diyalektik İmgelem: Frankfurt Okulu'nun Tarihi ve Çalışmaları (1923-1950).* (Çev. S. Doğan). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

KELLNER, D. (2010). Frankfurt Okulu'nu Yeniden Değerlendirmek: Martin Jay'in Diyalektik İmgelem'inin Eleştirisi. H. E. Bağce (Ed.). *Frankfurt Okulu* içinde (Çev. A. Öztürk ve H. E. Bağce). (3. b.). (134-164, ss.). Ankara: Doğu Batı Yayınları.

KIZILÇELİK, S. (2018). *Frankfurt Okulu* (4. b.). Ankara: Anı Yayıncılık.

KOÇAK, O. (2005). Önsöz: Horkheimer ve Frankfurt Okulu. M. Horkheimer. *Akıl Tutulması* içinde (6. b.). (7-52, ss.). İstanbul: Metis Yayınları.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (2014). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. M. Acar ve H. Özgür (Ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi I* içinde (2. b.). (3-43, ss.). Ankara: Nobel.

SAYGILIOĞLU, N. ve ARI, S. (2003). *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi.* İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayını.

SLATER, P. (1998). *Frankfurt Okulu - Kökeni ve Önemi - Marksist Bir Yaklaşım*. İstanbul: Kabalcı Yayınevi.

ŞAYLAN, G. (2003). *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi* (2. b.). Ankara: İmge Kitabevi.

ZANETTI, L. A. ve CARR, A. (1997). "Putting Critical Theory to Work: Giving the Public Administrator the Critical Edge". *Administrative Theory & Praxis*, 19(2), 208-224.

ZENGİN, O. (2015). Eleştirel Kamu Yönetimi: İşletmeciliği Dengeleme Çabasında Bir Eleştiri Pratiği. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı (Ed.). *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları* içinde (47-74, ss.). Bursa: Dora.

YAZILI SORU ÖNERGELERİNİN MUHATABI OLARAK YÜKSEK SEÇİM KURULU

Fatih GÜLER[1]

ÖZET

Seçimlerin başlangıç tarihinden itibaren, seçimin düzen içinde yönetimi ve denetimi ile ilgili bütün işlemleri yapma, seçimle ilgili bütün uyuşmazlıkları kesin karara bağlama ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin seçim tutanaklarını ve Cumhurbaşkanlığı seçim tutanaklarını kabul etme görevi Yüksek Seçim Kurulunundur. Yüksek Seçim Kurulu'nun anayasal pozisyonu (yargı organı/idari makam/sui generis) doktrinde tartışmalı olan konulardan biridir. Yüksek yargı organlarının Yüksek Seçim Kurulu'nun anayasal pozisyonu ile ilgili verdikleri farklı kararlar da bu belirsizliğe katkı sağlamaktadır. Buna Yüksek Seçim Kurulu'nun farklı zamanlarda kendi niteliği ile ilgili farklı kararları da eklemek mümkündür.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin idareyi denetleme yollarından biri "soru" mekanizmasıdır. Daha önceden "yazılı" ve "sözlü" olmak üzere iki farklı çeşidi olan bu denetleme aracı 2017 anayasa değişikliklerinin ardından sadece yazılı olarak yöneltilmektedir. Yazılı soru, yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri zaman zaman Yüksek Seçim Kurulu'nun görev ve yetki alanı ile ilgili konularda bakanlara yazılı soru önergelerini yöneltmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin yazılı soru önergeleri, Yüksek Seçim Kurulu'nun soru önergeleri konuyla ilgili aldığı kararlar, ve Adalet Bakanı'nın konuyla ilgili soru önergelerine verdiği cevaplar Yüksek Seçim Kurulu'nun niteliği ile ilgili farklı bir perspektiften değerlendirme imkanı vermektedir.

Anahtar Kelimeler: Yüksek Seçim Kurulu, Yazılı Soru, Türkiye Büyük Millet Meclisi.

[1] Dr., Öğr. Gör., Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Çan Meslek Yüksekokulu, fatih.guler@comu.edu.tr, ORCID NO: 0000- 0002-5365-5700.

SUPREME BOARD OF ELECTİON AS THE RESPONSIBLE OF WRITTEN QUESTIONS

ABSTRACT

The Supreme Board of Election shall execute all the functions to ensure the fair and orderly conduct of elections from the beginning, take final decisions concerning the electoral matters, and receive the electoral records of the members of the Grand National Assembly of Turkey and presidential election. The constitutional position of the Supreme Board of Election (judicial body/administrative authority/sui generis) is one of the controversial issues in the doctrine. Different decisions of the Supreme Judiciary regarding the constitutional position of the Supreme Board of Election also contribute to this uncertainty. It is possible to add different decisions of the Supreme Board of Election regarding its own qualifications at different times.

One of the ways in which the Turkish Grand National Assembly supervises the administration is the "question" mechanism. This inspection tool, which had two different types, formerly "written" and "oral", is directed only in written form after the 2017 constitutional amendments. A written question is a question asked by deputies to the deputies of the President of the Republic or ministers in a written form, which is to be answered no later than fifteen days.

From time to time, members of the Turkish Grand National Assembly submit written questions to ministers on matters related to the duties and jurisdiction of the Supreme Board of Election. The written parliamentary questions of the members of the Turkish Grand National Assembly, the decisions taken on the written parliamentary questions of the Supreme Election Board, and the answers given by the Minister of Justice, give the opportunity to evaluate the quality of the Supreme Election Council from a different perspective.

Keywords: Supreme Board of Election, Written Question,GNAT.

1. GİRİŞ

Seçimler günümüz dünyasında demokratik sistemlerin olmazsa olmaz unsurların başında gelmektedir. Seçimler gerek yasama gerekse yürütme erklerinin uzun vadeli belirlenmesinde en etkili araç olup seçimlerin adil ve dürüst bir şekilde gerçekleşmesi tüm demokrasilerde yaşamsal öneme sahiptir (Gençkaya, 2019: 1329).

Doktrinde niteliği ile ilgili tartışma konusu olan iki anayasal kurum bulunmaktadır. Bunlardan biri Sayıştay diğeri ise Yüksek Seçim Kuruludur. Bilindiği üzere seçimlerin başlangıç tarihinden itibaren, seçimin düzen içinde yönetimi ve denetimi ile ilgili bütün işlemleri yapma, seçimle ilgili bütün uyuşmazlıkları kesin karara bağlama ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin seçim tutanaklarını ve Cumhurbaşkanlığı seçim tutanaklarını kabul etme görevi Yüksek Seçim Kurulunundur.

Yüksek Seçim Kurulu'nun niteliği ile ilgili tartışma ve belirsizliğin temelinde Anayasa'nın yasama bölümünde düzenlenmesi yer almaktadır. Bunun yanında Yüksek Seçim Kurulunun kendi anayasal konumu ile ilgili farklı tarihlerde verdiği farklı kararlar başta olmak üzere, Anayasa Mahkemesi'nin Danıştay'ın, Yargıtay'ın, Uyuşmazlık Mahkemesi'nin verdiği çelişkili kararların da etkisi olduğu söylenebilir (Güler, 2021: 31- 46).

Çalışmada Yüksek Seçim Kurulu'nun niteliği ile ilgili tartışmalarda bu zamana kadar ele alınmamış yönden konuya yaklaşılmıştır. Esasen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yürütmeyi denetleme araçlarından olan "soru" mekanizmasının Yüksek Seçim Kurulu'nun görev alanı ile ilgili konularda ilgili bakanlar açısından işletilmesi hallerinde Yüksek Seçim Kurulu'nun konuya yaklaşımı temelinde Yüksek Seçim Kurulu'nun niteliği ile ortaya koyduğu tutumun belirlenmesi hedeflenmiştir.

Yüksek Seçim Kurulu "Karar Arama" veri tabanından alınan bilgilere göre 1999-2021 yılları arasında Yüksek Seçim Kurulu 173 soru önergesi ile ilgili karar almıştır. Bu kararlarda yer alan soru önergeleri esas numaraları Türkiye Büyük Millet Meclisi Yazılı Soru Önergeleri Sorgu Formu ve Geçmiş Dönem Yazılı ve Sözlü Soru Önergeleri Sorgu Formundan sorgulanarak ilgili bakanların cevap verip vermediği, cevap verildi ise bu cevaba dayanak teşkil eden Yüksek Seçim Kurulu'nun verdiği kararlar araştırılmak suretiyle sonuç elde edilmeye çalışılmıştır.

2. SORU MEKANİZMASI

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yazılı soru, genel görüşme, gensoru (mülga), meclis araştırması ve meclis soruşturması süreçlerinin işletilmesiyle yürütme organının denetlenmesini hedeflemektedir (Güler, 2022: 203). Anayasa'nın 98. maddesine göre "*Yazılı soru, yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir*". Daha önceden "yazılı" ve "sözlü" olmak üzere iki farklı çeşidi olan bu denetleme aracı 2017 anayasa değişikliklerinin ardından sadece yazılı olarak yöneltilmektedir.

Diğer denetim mekanizmalarına göre daha basit ve etki düzeyi düşük gözükmesine rağmen soru mekanizması, milletvekillerinin tek imza ile işletebildikleri yegâne denetim yoludur (Neziroğlu, 2006: 151). Uluslararası akademik literatürün çoğunda, parlamenter soruların yürütme organını sorumlu tutmak için bir mekanizma olduğu ve soruların paydaşların ilişkileri geliştirmek için çok az uygulaması olduğu ifade edilmektedir (Martin, 2011: 262).

Soru önergesinin arkasında bir konuda bilgi almak, hükümeti veya bir bakanı zor durumda bırakmak, seçmene/kamuoyuna mesaj vermek, kişisel reklâmını yapmak gibi birçok neden bulunabilir ve bazı soruların cevabından ziyade sadece sorulmuş olması bile yeterli görülmektedir (Neziroğlu, 2006: 152- 153). Ayrıca belli bir konuda soru sorularak veya belli konuda bilgi istenerek bakanlar uyarılmış olur (Gözler, 2019 : 684).

Bunların yanında soru mekanizmasına başvurma sıklığı kamu otoritesi ile vatandaşlar arasındaki iletişim eksikliğine karine teşkil edeceği gibi siyasi rekabet, muhalefetteki parlamenterlerin kendi siyasi çekiciliklerini geliştirmek gibi sebeplerden de kaynaklanabilir (Gençkaya vd. ,2006: 553-554). Fakat bunlar soru mekanizmasının zayıf, hazırlayıcı ya da dolaylı bir denetim aracı olması gerçekleri ile beraber önemsiz bir araç olduğu anlamına gelmez (Bakırcı ve Yalova, 2021 : 356).

3. YÜKSEK SEÇİM KURULU'NUN GÖREV ALANINA GİREN KONULAR İLE İLGİLİ SORU ÖNERGELERİ

Yüksek Seçim Kurulu'nun görev alanına giren konular ile ilgili soru önergelerinin %46'sı Adalet Bakanına, %50'si Başbakan, Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve Başbakan Yardımcısına, %4'ü ise diğer bakanlara yöneltilmiştir. Yüksek Seçim Kurulu'nun görev alanına giren konular ile ilgili soru önergelerinden Başbakan, Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve Başbakan Yardımcısına yöneltilen soru önergelerinin birçoğunun Adalet Bakanlığınca cevaplandırılmasının tensip olduğu görülmüştür.

Yüksek Seçim Kurulu 1999-2010 yılları arasında soru önergeleri ile ilgili verdiği kararlarda *"ilgili soru önergesine cevap verilmesinin Anayasa'nın yasama bölümünde yer alan Yüksek Seçim Kurulunun yargısal niteliği ve konumu ile bağdaşır görülmediğinden, soru önergesinde sorulan hususlara cevap verilmesine ilişkin istemin uygun görülmediğinden reddine"* yönünde hüküm kurmuştur. Bu tarihten sonra verdiği kararlarda ise tutum değişikliğine giderek aynı gerekçelerle soru önergesinde sorulan hususlara cevap verilmesine ilişkin istemin uygun görülmediğinden reddine karar vermekle birlikte "*(Yüksek Seçim Kurulu) Başkanlık Makamına konu hakkında cevap verilmesi hususunda yetki verilmesine"* yönünde karar vermiştir. Yüksek Seçim Kurulu'nun bu tutum değişikliği soru önergelerine dolaylı yoldan cevap verilmesi benzeri bir sonuç doğurduğu söylenebilir.

Yüksek Seçim Kurulu'nun tutum değişikliğine gittiği tarihten itibaren verdiği 153 soru önergesi ile ilgili kararlardan;

Soru önergelerinin %53'üne soru önergesine konu olayla ilgili ayrıntılı bir şekilde cevap verdiği,

Soru önergelerinin %13'üne Yüksek Seçim Kurulunda konuyla ilgili bilgi bulunmadığı yönünde cevap verdiği,

Soru önergelerinin %34'üne ise cevap vermediği görülmüştür.

1996-2015 yılları arasında sözlü soru önergelerinin cevaplanma oranın 1996-1999 yılları arasında %27, 1999-2002 yılları arasında %23, 2002-2007 yılları arasında %37, 2007-2012 yılları arasında %45, 2011-2015 yılları arasında %30 (Bakırcı, F., Yalova, Y. (2021) olduğu göz önünde bulundurulduğunda Yüksek Seçim Kurulu'nun %53 soru önergesi cevaplanma oranın yüksek olduğu kabul edilmelidir.

Yüksek Seçim Kurulu'nun cevapladığı ve cevaplamadığı soru önergeleri ayrı ayrı gruplandırıldığında seçmen sayıları ve Yüksek Seçim Kurulu ile ilgili ayrıntılı bilgiler konulu soru önergelerinin tamamını cevaplandırdığı görülmektedir. Bunun yanında SEÇSİS ile ilgili 12 soru önergesi cevaplanmışken 8 soru önergesinin cevaplanmadığı, engelli seçmenlerin seçime yönelik talepleri ile ilgili 5 soru önergesi cevaplanmışken 4 soru önergesinin cevaplanmadığı, seçim sonuçlarına yapılan itiraz ve şikâyetlerle ile ilgili 4 soru önergesi cevaplanmışken 12 soru önergesinin cevaplanmadığı, seçmen kütükleri ve seçmen kütüklerinin güncelleştirilmesi ile ilgili 5 soru önergesi cevaplanmışken 2 soru önergesinin cevaplanmadığı, tutuklu seçmenlerle ile ilgili 2 soru önergesi cevaplanmışken 3 soru önergesinin cevaplanmadığı görülmüştür.

Yüksek Seçim Kurulu'nun görev alanına giren konular ile ilgili soru önergelerinin %67'si Cumhuriyet Halk Partisi, %21'i Halkların Demokratik Partisi / Barış ve Demokrasi Partisi, %10'u Milliyetçi Hareket Partisi, %3'ü diğer siyasi parti milletvekilleri tarafından verilmiştir. Cumhuriyet Halk Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi milletvekilleri tarafından Yüksek Seçim Kurulu'nun görev alanına giren konular ile ilgili soru önergelerinin cevaplanma oranı birbirine oldukça yakın iken, Halkların Demokratik Partisi / Barış ve Demokrasi Partisi milletvekilleri tarafından Yüksek Seçim Kurulu'nun görev alanına giren konular ile ilgili soru önergelerinin cevaplanma oranının düşük olduğu görülmüştür. Bunun sebebinin Halkların Demokratik Partisi / Barış ve Demokrasi Partisi milletvekilleri tarafından Yüksek Seçim Kurulu'nun görev alanına giren konular ile ilgili soru önergelerinin arasında Yüksek Seçim Kurulu'nun cevaplamama eğiliminde olduğu seçim sonuçlarına yapılan itiraz ve şikâyetlerle ilgili bir yoğunluğun etkisi olduğu ifade edilebilir.

Diğer siyasi partilerde Yüksek Seçim Kurulu ile ilgili soru önergelerin genel itibarıyla belli milletvekillerinde yoğunlaşmamışken Cumhuriyet Halk Partisi milletvekilleri tarafından verilen soru önergelerinin yaklaşık üçte birinin tek bir milletvekili tarafından verildiği görülmektedir.

4. SONUÇ

Türkiye'de seçimlerin yönetim ve denetiminden sorumlu olan anayasal kurum Yüksek Seçim Kuruludur. Yüksek Seçim Kurulu'nun anayasal konumu ve niteliği ile ilgili tereddüt ve belirsizlik uzunca bir süredir ne doktrinde ne yargı içtihatlarında ne de tali kurucu iktidar nezdinde giderilememiştir. Bu belirsizlik zaman zaman Yüksek Seçim Kurulu ve kararları üzerinde yersiz tartışmaların mesnedi haline gelmektedir.

Çalışmada Yüksek Seçim Kurulu'nun görev alanı ile ilgili konularda ilgili Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yürütmeyi denetleme araçlarından olan "soru" mekanizmasının bakanlar açısından işletilmesi hallerinde Yüksek Seçim Kurulu'nun konuya yaklaşımı temelinde Yüksek Seçim Kurulu'nun niteliği ile ortaya koyduğu tutumun belirlenmesi hedeflenmiştir.

Yüksek Seçim Kurulu ilgili bakanlıklar tarafından kendisi yönlendirilen soru önergeleri ile ilgili olarak 2010 yılına kadar sert bir tutum sergilediği görülmektedir. 2010 yılından sonra bu sert tutumuna devam ediyor görülmekle birlikte soru önergesine cevap verilmesi yönünde Yüksek Seçim Kurulu Başkanı'na yetki verilmesi yönündeki tutum değişikliğine gittiği görülmüştür.

Esasen Yüksek Seçim Kurulu'nun soru önergelerine dolaylı yoldan cevap vermesi Yüksek Seçim Kurulu'nun şeffaflığı ve hesap verilebilirliği açısından oldukça önemli ve yadsınamaz önemi haiz bir gelişmedir. Gerçekten de genel soru önergesi cevaplanma oranının belirgin düzey üstünde bir cevaplanma oranı seçimlerin dürüstlüğü açısından ancak memnuniyet verici bir durum olarak değerlendirilmelidir.

Fakat bunun bir bakanlık üzerinden ve soru mekanizması aracılığıyla gerçekleşmesi Yüksek Seçim Kurulu'nun niteliği ile ilgili yargısal alandan idari / sui generis alana bir kayma sonucunu doğurmaktadır. Yüksek Seçim Kurulu'nun bu sakıncayı göz önünde bulundurarak milletvekillerinin bilgi almayı talep ettiği konularla ilgili olarak doğrudan Yüksek Seçim Kurulu'na başvurması yönünde bir uygulama geliştirmesinin faydalı olacağı düşünülmelidir.

KAYNAKÇA

BAKIRCI, F., YALOVA, Y. (2021). Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Denetim Yetkisinin Gelişimi Üzerine, Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Sözlü Soru Önergesi, *ViraVerita E-Journal: Interdisciplinary Encounters*, 13, s. 352-395

GENÇKAYA, Ö.F. (2019). Seçim Güvenliği Hakkında Kısa bir Not, 13. *Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Tam Metin Bildiri Kitabı* (Kaysem13 Uluslararası Siyaset ve Güvenlik Stratejileri Kamu Yönetimi Politikaları, Ed. A.F. GÖKÇE,U. ÜLGER, S. KULU, M.AKSU, 18-19 Nisan 2019, s.1237-1333.

GENÇKAYA, Ö.F. , GENÇKAYA, S., HAZAMA, Y. (2007). Parliamentary Questions in Turkey, *The Journal of Legislative Studies*, 13(4), s. 539-557.

GÖZLER, K. (2019). *Türk Anayasa Hukuku*, 3. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.

GÜLER, F. (2021). *Seçimlerin Yönetim ve Denetiminde Görev Alan Kurumların Yapısal ve İşlevsel Sorunlarını Giderici Çözümler*, Bursa: Ekin Yayınevi.

GÜLER, F. (2022). Kamu Yönetimin Siyasi Denetim Araçlarından Genel Görüşme, Ed. F. GÜLER, Y.UYSAL, *Kamu Yönetiminin Denetimi*, Ankara: Orion Yayınevi.

MARTİN, S. (2011). Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators,and the Function of Legislatures: An Introduction, *The Journal of Legislative Studies*, 17(3) s. 259-270.

NEZİROĞLU,İ.(2006). Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 8(2), s.151-168.

EKLER

	TARİH	SAYI
1	30.12.2003	1313
2	07.06.2008	202
3	17.02.2010	116
4	27.02.2010	136
5	27.02.2010	138
6	27.02.2010	149
7	10.07.2010	450
8	10.11.2010	1017
9	10.11.2010	1018
10	10.11.2010	1019
11	10.11.2010	1020
12	10.11.2010	1021
13	18.12.2010	1090
14	08.01.2011	25
15	08.01.2011	26
16	19.02.2011	112
17	09.06.2012	310
18	19.07.2012	407
19	08.01.2013	1
20	12.04.2013	125
21	28.05.2013	187
22	28.05.2013	188
23	04.07.2013	270
24	08.07.2013	272
25	23.07.2013	286
26	02.11.2013	456
27	13.11.2013	480
28	16.11.2013	487
29	16.11.2013	492
30	07.12.2013	574
31	01.11.2014	4184
32	01.10.2014	4049
33	01.10.2014	4052
34	01.10.2014	4055
35	24.10.2014	4119

	TARİH	SAYI
45	08.08.2014	3609
46	08.08.2014	3610
47	28.09.2014	4038
48	07.08.2014	3601
49	05.08.2014	3553
50	05.08.2014	3552
51	05.08.2014	3551
52	12.07.2014	3248
53	10.07.2014	3225
54	01.07.2014	3118
55	28.06.2014	3087
56	28.06.2014	3089
57	18.06.2014	2967
58	18.06.2014	2968
59	18.06.2014	2969
60	10.06.2014	2933
61	04.06.2014	2987
62	23.05.2014	2799
63	23.05.2014	2798
64	23.05.2014	3800
65	23.05.2014	2797
66	17.05.2014	2728
67	17.05.2014	2729
68	09.05.2014	2638
69	09.05.2014	2646
70	21.06.2014	3011
71	09.05.2014	2637
72	09.05.2014	2636
73	09.05.2014	2639
74	21.04.2014	1843
75	11.04.2014	1249
76	31.03.2014	991
77	13.03.2014	744
78	11.03.2014	712
79	12.02.2014	382

	TARİH	SAYI
89	22.04.2015	726
90	03.09.2015	1698
91	13.03.2015	335
92	07.01.2016	7
93	07.01.2016	10
94	11.02.2016	89
95	19.04.2016	184
96	30.05.2016	241
97	30.05.2016	242
98	02.06.2016	251
99	21.10.2016	531
100	04.01.2017	9
101	17.01.2017	34
102	07.02.2017	71
103	13.02.2017	87
104	28.02.2017	178
105	09.03.2017	265
106	09.03.2017	266
107	13.03.2017	296
108	14.03.2017	314
109	21.03.2017	366
110	22.03.2017	378
111	28.03.2017	415
112	28.03.2017	416
113	18.04.2017	567
114	17.05.2017	689
115	17.05.2017	690
116	17.05.2017	691
117	17.05.2017	692
118	01.06.2017	714
119	01.06.2017	717
120	01.06.2017	718
121	21.06.2017	745
122	12.09.2017	793
123	15.01.2018	18

	TARİH	SAYI
133	14.11.2019	5345
134	05.11.2019	5325
135	24.10.2019	5302
136	03.09.2019	5133
137	20.08.2019	5091
138	31.07.2019	5060
139	31.07.2019	5061
140	18.07.2019	5024
141	18.07.2019	5026
142	18.07.2019	5033
143	18.07.2019	5032
144	18.07.2019	5025
145	18.07.2019	5030
146	18.07.2019	5029
147	18.07.2019	5028
148	18.07.2019	5031
149	18.07.2019	5027
150	08.07.2019	4996
151	04.07.2019	4972
152	04.07.2019	4973
153	02.07.2019	4966
154	02.07.2019	4965
155	27.06.2019	4934
156	27.06.2019	4933
157	27.06.2019	4932
158	17.06.2019	4859
159	14.06.2019	4844
160	13.06.2019	4812
161	13.06.2019	4833
162	23.05.2019	4651
163	17.05.2019	4558
164	17.05.2019	4559
165	29.04.2019	4152
166	26.04.2019	4055
167	10.04.2019	2307

36	01.10.2014	4053
37	01.10.2014	4048
38	24.10.2014	4118
39	14.11.2014	4227
40	01.10.2014	4051
41	28.09.2014	4035
42	11.09.2014	3969
43	15.09.2014	3968
44	09.09.2014	3886

80	07.01.2014	18
81	07.01.2014	16
82	21.11.2014	4243
83	22.12.2015	2460
84	04.04.2015	507
85	13.05.2015	889
86	30.01.2015	84
87	04.04.2015	508
88	22.04.2015	727

124	22.08.2018	121
125	01.03.2018	137
126	01.03.2018	138
127	09.04.2018	196
128	26.11.2018	1071
129	11.02.2019	845
130	26.03.2019	1669
131	21.11.2019	5361
132	21.11.2019	5362

168	10.04.2019	2306
169	08.04.2019	2184
170	08.04.2019	2183
171	06.10.2020	476
172	22.10.2020	540
173	14.10.2021	328

HAVA KİRLİLİĞİ VE İKLİM KRİZİ İLE MÜCADELEDE YEŞİL VE DÜŞÜK KARBONLU ULAŞIM MODELİ: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

BEYZA GÜNGÖR[1]

ÖZET

Kentlerde sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi ve iklim değişikliğiyle mücadele edilebilmesinde hava kirliliği kritik bir rol oynamaktadır. Günümüzde kentlerin sayısı artmakta ve kentler yoğun nüfuslu yerler haline gelmektedir. Kentlerin büyümesi, taşıt kullanımını arttırmakta ve bu durum kentlerde hava kirliliği yaşanmasına neden olmaktadır. Kentlerde taşıt kullanımına bağlı olarak hava kirliliğinin artması iklim değişikliği sorununa kaynaklık etmekte ve kentlerde sürdürülebilirliğin sağlanmasını güçleştiren koşulları ortaya çıkarmaktadır.

Bu çalışmada, sürdürülebilir kent yaklaşımından hareketle taşıtlardan kaynaklı hava kirliliğinin neden olduğu iklim krizi ele alınmıştır. Çalışmanın amacı, kentlerde taşıt sayısındaki artışın hava kirliliğini arttırıp arttırmadığı ilişkisini ortaya koymak ve sürdürülebilir kentleşmenin sağlanmasında hava kirliliği ve iklim kriziyle mücadelede, Türkiye'nin fosil yakıtlı ulaşım araçlarından, yeşil ve düşük karbonlu ulaşım araçlarına geçiş noktasında yerel yönetimlerin sürdürülebilir bir yeşil ulaşımın neresinde olduğunun tespit edilmesidir. Çalışmada, kentsel alanlarda özelde taşıtlardan kaynaklı hava kirliliği sorunu ele alınmıştır. Değişim analizi ve ilişkisel araştırma modeli kullanılarak, taşıtlardan kaynaklı hava kirletici etmenlerin üç yıllık değişim analizi karşılaştırılmıştır. Bu bağlamda, iklim krizine yönelik olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin politikaları incelenmiştir. Sürdürülebilirliği hedefleyen Birleşmiş Milletler 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından bu hedefleri sağlamada ve 2050 yılında sıfır karbonlu kent olma hedefi konusunda fosil yakıt kullanımını azaltmaya yönelik yeşil ve düşük karbonlu ulaşım politikaları incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Hava Kirliliği, İklim Krizi, Sürdürülebilir Kentleşme, İstanbul Büyükşehir Belediyesi

GREEN AND LOW CARBON TRANSPORTATION MODEL TO STRUGGLE AIR POLLUTION AND CLIMATE CRISIS: THE CASE OF ISTANBUL METROPOLITAN MUNICIPALITY

BEYZA GÜNGÖR

ABSTRACT

Air pollution plays a critical role in ensuring sustainability in cities and combating climate change. Today, the number of cities is increasing and cities are becoming densely populated places. The growth of cities increases the use of vehicles and this causes air pollution in cities. The increase in air pollution due to the use of vehicles in the cities is the source of the climate change problem and reveals the conditions that make it difficult to achieve sustainability in the cities.

[1] Doktora Öğrencisi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, byzagngor@gmail.com , ORCID: 0000-0002-6072-2334

In this study, the climate crisis caused by air pollution caused by vehicles is discussed based on the sustainable city approach. This study aims to reveal the relationship between whether the increase in the number of vehicles increases air pollution and to determine where the local governments are in sustainable green transportation in terms of transitioning from fossil fuel vehicles into green and low-carbonated vehicles in the fight against air pollution and the climate crisis in ensuring sustainable urbanization. In the study, the problem of air pollution caused by vehicles in urban areas is discussed. An analysis of three-year changes in air pollutant factors from vehicles was compared by using a change analysis and a relational research model. In this context, the policies of Istanbul Metropolitan Municipality regarding the climate crisis have been examined. The United Nations 2030 Sustainable Development Goals, which aim at sustainability, and the Istanbul Metropolitan Municipality, have examined green and low-carbon transportation policies to reduce the use of fossil fuels in order to achieve these goals and to become a zero-carbon city in 2050.

Key Words: Air Pollution, Climate Crisis, Sustainable Urbanization, Istanbul Metropolitan Municipality

1. GİRİŞ

Kentleşme, nüfusun mekansal dağılımını kırsal alandan kentsel alanlara kaydıran aynı zamanda hakim mesleklerde, yaşam tarzında, kültür, davranış ve sosyal yapıda meydana gelen değişiklikleri içeren, karmaşık sosyoekonomik bir süreçtir (Montgomery, vd. 2004: 23-29). Sanayileşme ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak tarımsal üretimden daha ileri bir üretim düzeyine geçiş olarak da adlandırılan kentleşme, tüm üretim denetleme işlevinin kentlerde toplanmasını zorunlu kıldığı gibi, kentlerin büyümesine ve yoğunluk kazanmasına, heterojenlik ve bütünleşme derecelerinin artmasına da yol açmaktadır (Keleş, 2012: 31-32).

Küresel gayri safi yurtiçi hasılanın (GSYİH) yaklaşık %80'i kentlerde üretilmektedir. Bu yüzden insanlar özellikle sanayi ve hizmet sektöründe eğitim ve istihdam seçenekleri sunan kentlere çekilmektedirler (Grübler ve Fisk, 2013). Buna bağlı olarak son yıllarda dünyada kentleşme oranı hızla artmaktadır. Kentsel büyüme, önceleri gelişmiş ülkelerle ilişkilendirilirken bugün bütün dünya şehirlerinde meydana gelmektedir. Böylece kentsel alan nüfusu gittikçe artmakta ve kentsel gelişim için daha fazla kent arazisi tüketilmektedir. Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Departmanı (United Nations Department of Economic and Social Affairs) tarafından hazırlanan "World Urbanization Prospects: The 2018 Revision" (Dünya Kentleşme Beklentileri: 2018 Revizyonu) adlı raporuna göre 1950 yılında dünya nüfusunun sadece %30'u kentsel alanlarda yaşarken, bu oran 2018 yılında %55'e yükselmiştir (United Nations, 2018). Raporda, kentleşme tahminleri ve projeksiyonları ile insan nüfusunun gelecekte gittikçe kentlerde yoğunlaşacağını ve kent sakinlerinin artacağına işaret etmektedir. Rapora göre, 2050 yılına gelindiğinde dünya nüfusunun %68'inin kentsel alanlarda yaşayacağı tahmin edilmektedir.

Kentsel alanlarda nüfusun büyümesi, taşıt sayısını arttırmış ve bu durum yüksek enerji tüketimine neden olan sera gazı emisyonlarınını yükselterek hava kirliliği, iklim değişikliği ve çevre bozulmalarına neden olmuştur (UN-HABİTAT, 2020). Bunun sonucu olarak, kent sakinleri, kirlilik gibi çevresel tehlikelere daha fazla maruz kalmakta ve artan sağlık sorunlarıyla karşı karşıya kalmaktadır (Gaigbe ve Togbe, 2015). Sorunlara çözüm bulmak ve yeni problemlerin ortaya çıkmasını engellemek amacıyla farklı kent yaklaşımları geliştirilmiştir. Çalışmanın konusunu oluşturan taşıtlardan kaynaklı hava kirliliği kentsel sürdürülebilirlik yaklaşımı kapsamında değerlendirilmiştir. Çalışmada araştırma soruları sürdürülebilir kentleşme yaklaşımı ile hava kirliliği ve iklim değişikli arasındaki ilişki nedir? Taşıt sayısındaki artış hava kirliliğini arttırır mı? Hava kirliliği ile mücadelede yeşil ve düşük

karbonlu ulaşım modelleri katkı sağlar mı? Yerel yönetimlerin buradaki rolü nedir? şeklinde belirlenmiştir.

Çalışmanın amacı, kentlerde taşıt sayısındaki artışın hava kirliliğini arttırıp arttırmadığı ilişkisini ortaya koymak ve sürdürülebilir kentleşmenin sağlanabilmesi, iklim değişikliği ile mücadele edilebilmesi için yeşil ve düşük karbonlu ulaşım modeline geçilmesi gerekliliğini ortaya koymaktır. Bu doğrultuda, sürdürülebilir kentleşmenin sağlanmasında hava kirliliği ve iklim değişikliğiyle mücadelede, Türkiye'nin fosil yakıtlı ulaşım araçlarından, yeşil ve düşük karbonlu ulaşım araçlarına geçiş noktasında yerel yönetimlerin sürdürülebilir bir yeşil ulaşımın neresinde olduğunun tespit edilmesi amaçlanmıştır. Mehrotra, vd. (2011) kentsel sürdürülebilir ulaşım sistemleri ve iklim değişikliği ilişkisini araştırdığı çalışmasında, kentlerdeki emisyon miktarının büyük çoğunluğunun taşıtlardan kaynaklandığını tespit etmiştir. Buna göre, fosil yakıtların karayolu kaynaklı emisyonlarının %75'i kentlerde gerçekleşmektedir (Mehrotra, vd. 2011: 83). Dolayısıyla kentlerde taşıtlardan kaynaklı hava kirletici emisyonlarının azaltılması ile ilgili yapılacak çalışmalar temel rol oynayacaktır. Çalışma kapsamında, yeşil ve düşük karbonlu ulaşım modeli anlayışına giden kent yaklaşımları literatürden süzülen sürdürülebilir kentleşme yaklaşımı perspektifinden ele alınmıştır.

Bu çalışma kapsamında taşıtlardan kaynaklı hava kirliliği özelde karayolu taşıtları ele alınarak incelenmiştir. Çalışma alanı olarak İstanbul belirlenmiştir. Buradaki kriter, İstanbul'da hava kalitesi izleme istasyonun bulunduğu ve taşıtların yoğunluk gösterdiği üç nokta ve taşıtların daha az yoğun olduğu üç nokta olarak toplamda altı nokta belirlenmiştir. Buna göre, taşıt yoğunluğunun fazla olduğu Sultangazi, Kağıthane, Göztepe ve taşıt yoğunluğunun daha az olduğu Kandilli, Kumköy ve Büyükada olarak seçilmiştir. Hava kirliliği verileri 1 Ocak 2018 ile 3 Mart 2022 arasında 4 yıllık zaman dilimi ile sınırlandırılmıştır.

Çalışma yöntemi olarak, değişim analizi ve ilişkisel araştırma modeli kullanılmıştır. İstanbul'da seçilen ilçelerin taşıtlardan kaynaklı hava kirletici etmenlerin hava kirliliği aşım süreleri üç yıllık değişim analiziyle ele alınmış ve iklim değişikliğine karşı sürdürülebilir kentleşmenin sağlanmasında yeşil ve düşük enerjili ulaşım modeli arasında İstanbul ili özelinde ilişki kurulması hedeflenmiştir. Çalışmada literatürdeki kitap, makale, uluslararası raporlar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı hava kalitesi izleme verileri ve Türkiye İstatistlik Kurumu (TÜİK) verileri kaynak materyali olarak değerlendirilmiştir.

Bu çalışmanın literatüre katkısı, hava kirliliği sorununu sürdürülebilir kentleşme ilişkisini ile değerlendirerek güncel uluslararası raporlar doğrultusunda incelemesi, hava kirliliği ve iklim değişikliğiyle mücadele edilmesinin sağlanması doğrultusunda yeşil ve düşük enerjili ulaşım modelinin ortaya konulmasıdır. Bunun yanı sıra yapılan literatür araştırmasında hava kirliliği analizinin sürdürülebilir kentleşme perspektifinden ele alan çalışmanın olmadığı görülmüştür. Ayrıca çalışmada, İstanbul'da taşıtlardan özelde motorlu karayolu taşıtlarından kaynaklı kirletici etkenler incelenirken, yeşil ve düşük karbonlu bir ulaşım modeli önerisi incelenerek İstanbul ili özeline yönelik ihtiyacın yerel yönetimler boyutuyla da çalışma kapsamında veriler doğrultusunda ortaya konulmuş olması çalışmanın literatüre diğer bir katkısıdır. Bu doğrultuda çalışma kapsamında, kentsel alanlarda taşıtlardan kaynaklı hava kirliliği sorunu ele alınarak bu sorunun çözümüne yönelik olarak sürdürülebilir kentleşme adına bir çözüm önerisi olarak getirilerek yerel yönetim stratejileri ele alınacaktır.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1. Sürdürülebilir Kentleşme Yaklaşımı

Çevre ve ekonomik gelişme içerisinde değerlendirilen sürdürülebilir gelişme (sustainable development) kavramı, ulusal ve uluslararası düzeyde çevre politikalarının temelini oluşturmaktadır (Kılıçoğlu, 2005:13-18). Kavram ilk kez resmi bir tanım olarak, 1983 yılında kurulan Birleşmiş Milletler Dünya Çevre ve Gelişim Komisyonu tarafından hazırlanan ve 1987 yılında yayımlanan "Ortak Geleceğimiz" adlı Brundtland Raporu'nda kullanılmıştır. Rapora göre sürdürülebilir gelişme "Bugünün ihtiyaçlarını, gelecek kuşakların da kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme olanağından ödün vermeden sağlıklı ve dengeli bir şekilde karşılamak" (Brundtlant, 1987) olarak tanımlanmıştır. 1987 yılında Brundland Raporun'da sürdürülebilirliği sağlamak için şehirlerin önemi tanımlanmaktadır. Sürdürülebilir gelişme kavramının küresel bir düzeyde benimsenen ilke haline getiren 1992 Rio Çevre Deklerasyonu'nda kentsel sürdürülebilirliği teşvik etme ihtiyacı vurgulanmıştır. O zamandan beri, kentsel sürdürülebilirliği sağlamak bilim insanlarının ve politika yapıcıların gündeminde baş sıralarda yer almış ve başlıca uluslararası raporlarda ve politika çevrelerinde ele alınmıştır (Sharifi, 2021).

Literatürde sürdürülebilir kentleşme yaklaşımına dair birçok farklı tanım bulunmaktadır. Keleş'e göre (2009), sürdürülebilirlik, "çevre değerlerinin ve doğal kaynakların savurganlığa yol açamayacak biçimde akılcı yöntemlerle, bugünkü ve gelecek kuşakların hak ve yararları da göz önünde bulundurularak kullanılması ilkesi ile birlikte ekonomik gelişmenin sağlanmasını amaçlayan çevreci dünya görüşü" (Keleş, 2009: 243) biçiminde açıklanmaktadır. Roy ise (2009) sürdürülebilirliği, sürdürülebilir kalkınma perspektifinden ele alarak sürdürülebilir kentleşmeyi kalkınma anlayışının ilkelerini karşılayan bir kentleşme süreci olarak ifade etmektedir (Roy, 2009: 10-11). Öktem ve Bayram ise (2003) "gelecek kuşakların varlığı düşünülerek, bugünden kaynaklar tüketmeden, çevre sorunlarına yol açmayacak ya da çevre sorunlarını önleyecek bir kalkınmayı sürdüren bir model" olarak tanımlamaktadır (Öktem, 2003; Bayram, 2001). Sürdürülebilir kent kavramı, yalnızca bir kentte yaşayanların değil, diğer kent sakinlerini ve dünya üzerinde yaşayan bütün toplumları ilgilendiren bütüncül bir konudur. Sürdürülebilir gelişme ve kentsel gelişme terimlerinin ortak kavramı yaşam kalitesidir.

Van Geenhuisan ve Nijkamp (1994) sürdürülebilir kentleri, kent içindeki sosyo – ekonomik çıkarların, çevre ve enerji ile uyumlu hale getirildiği kent olarak tanımlamaktadır. Benzer şekilde Wheeler (2013) ise, sürdürülebilir kentlerin sağlanmasını daha az motorlu araç kullanımı, etkin kaynak kullanımı, daha az kirlilik ve atık, doğal sistemlerin korunması, sağlıklı yaşam çevresinin kriterlerinin oluşturularak sağlanabileceğini ileri sürmektedir.

Sürdürülebilir kentleşme yaklaşımı ile beraber literatürde kentin sürdürülebilirliğinin nasıl olması gerektiğine dair farklı yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır. Literatürde, "yeni şehircilik" (new urbanism), "akıllı büyüme" (smart growth), "kompakt kent" (compact kent), "yeşil kentler" (green cities), "yeşil bina hareketi" (green building movement), ekolojik kentler (eco cities), sağlıklı kent (healthy cities), "dirençli kent" (residential city) şeklinde farklı sürdürülebilir kentsel gelişim yaklaşılar geliştirilmiştir (Farr, 2008).

Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı (UN-HABITAT) tarafından hazırlanan "Dünya Şehirleri 2020 Raporu" (The World Cities Report 2020) sürdürülebilir kentlerin artık bir zorunluluk olduğu, kentsel sakinlerin yaşam kalitesinin arttırılması, dirençli şehirler inşa etmek, yolsuzluk, eşitsizlik, kirlilik, iklim değişikliği, pandemi ve diğer acil küresel sorunlarla mücadelede bir bir kaldıraç olarak kullanılabilecek bir model olarak sunulmaktadır. Kent

alanlarında meydana gelen bu sorunların çözümüne yönelik olarak sürdürülebilir kentleşme adına çözüm önerileri getirilmesi bağlamında stratejiler oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir (UN-HABİTAT, 2020).

Sürdürülebilir kentleşmenin sağlanmasında bugün ve gelecek nesiller için yaşam kalitesinin geliştirilmesi öngörülerek, kaynakların sürdürülebilir kullanımını destekleyen politikalar üretilme gerekliliği ortaya konulmuştur (Akkoyunlu-Ertan, 2014: 38-43). Sürdürülebilir kentleşmenin sağlanması için önerilen politikalar, kentlerde dengeli nüfus artışının sağlanarak ekolojik ayak izinin azaltıldığı, fosil yakıt kullanımının azaltılarak karbon salımının düşürüldüğü, yürümenin, bisiklet kullanımın ve toplu taşıma sisteminin özendirilerek yeşil enerji kullanımına geçildiği ve böylece enerji tasarrufu sağlanması temelinde kurgulanmaktadır (Desheng vd., 2014). Sürdürülebilir kentleşme, çevresel sürdürebilirlik temelinde dikkate alınarak korunan, minimum hava kirliliğine sahip, geri dönüşümün sağlandığı, yenilenebilir enerji sisteminin oluşturulduğu, alternatif enerji kaynaklarını kullanan binalar ve taşıtların kullanıldığı bir yaklaşımın benimsenmesi gerektirmektedir. Tüm bunlar aynı zamanda sürdürülebilir kentlerin çevreye duyartlı, kentte yaşayan insanların fiziksel, sosyal, psikolojik ve çevresel konularda eşit hak ve özgürlüklere sahip olması ifade etmektedir (Agyeman, 2005).

2.2. Sürdürülebilir Kent Sorunu Olarak Hava Kirliliği

Hava, insan yaşamının sürdürülebilmesi için hayati bir rol oynamaktadır. Canlı yaşamının temel öğesi olan hava, solunum olanağı sağladığından canlı yaşamında temel ihtiyaç konumundadır. İçinde karbondioksit, karbon partikülü, karbonmonoksit, ozon, kükürtdioksit, doymamış hidrokarbon, kanserojen madde taşıyan kirli hava solunum yollarını etkileyerek doğrudan insan sağlığını tehdit etmektedir (Keleş, 2009: 160-171). Dünya çapında insaların %90'ından fazlası sağlıksız hava solunan yerlerde yaşamaktadır. Bu durum dünyada her yıl dış ortam hava kirliliğine bağlı olarak 4.2 milyon insanın ölümüne neden olmaktadır (WHO, 2021).

Hava kirliliği, atmosferin doğal özelliklerini değiştiren kimyasal, fiziksel veya biyolojik kirletici tarafından iç veya dış ortamın kirletilmesidir. Sanayileşmenin başlangıcından bugüne baskın hale gelen hava kirliliği hem doğal hem de antropejenik kaynaklı birçok emisyon kaynağından kaynaklanmaktadır (WHO, 2021). Doğal etkenler yanardağ faaliyetleri, orman yangınları, çöl tozları sebep olurken insan kaynaklı etkenleri taşıtlardan kaynaklı emisyonlar, ısınma, sanayi tesisleri, trafik gibi nedenler oluşturmaktadır. Hava kirliliği, insan sağlığına, doğaya, iklime, hayvan ve bitki örtüsüne ve yapılara etkide bulunarak çevre sorununa neden olmaktadır. Ayrıca sera etkisi ve ozon tabakasının incelmesi gibi küresel sorunlara yol açmaktadır.

Kentlerin büyümesi ve dünyanın gittikçe kentleşmesi modern zamanın en önemli olgularından biridir (Wirth, 2002). Kentlerin gittikçe büyümesi sonucu kentlerde ısınma, ulaşım ya da sanayi etkinlikleri nedeniyle artan enerji gereksinimi daha fazla yanmayı gerektirmektedir. Yanma süreci, özellikle enerji üretmek için fosil yakıtların ve biyokütlenin yakılması olmak üzere hava kirliliğine en büyük katkıyı sağlamaktadır. Başta karbondioksit olmak üzere atmosferdeki konsantrasyonları sürekli artan kirletici gazlar, dünyanın en önemli sorunu olan iklim değişikliği ve çevre sorunlarını yol açmaktadır (WHO,2021).

İklim değişikliği, Kyoto Protokolü ile düzenlenen Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'nin birinci maddesinde "karşılaştırabilir zaman dilimlerinde gözlenen doğal iklim değişikliğine ek olarak, doğrudan veya dolaylı olarak küresel atmosferin bileşimini bozan insan faaliyetleri sonucunda iklimde oluşan bir değişiklik" olarak tanımlanmaktadır (Kyoto, 1997). Dünya Meteoroloji Örgütü (World Meteorological Organization, WMO) ve Birleşmiş Milletler Çevre Programı (United Nations Environment Programme, UNEP)

tarafından kurulan Hükümetlerarası iklim Değişikliği Paneli (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 9 Ağustos 2021'de yayımlanan altıncı değerlendirme raporunda iklim değişikliğinin antropojenik (insan) kaynaklı olduğunu ve daha önce görülmemiş bir seviye de olduğunu açıklanmıştır. Rapora göre, insan faaliyetlerinden kaynaklı ısınmanın 2010-2019 arasında 1850-1900 dönemine kıyasla 1 dereceden fazla arttığı belirtilmekte ve ısınmanın 1,5 derece ile sınırlandırmasını sağlayacak politikaların uygulamaya geçirilmesi gerekliliğinin altı çizilmiştir. 2019'da atmosferik karbondioksit konsantrasyonları en az 2 milyon yılda herhangi bir zamanda olduğundan daha yüksek olduğu ortaya konulmuştur (IPCC, 2021).

Hava kirliliği, iklimi doğrudan etkilemektedir. Küresel ısınmanın en büyük nedeni olan karbon gazlarının emisyon miktarı, fosil yakıt türleriyle ve yakıtlardan salınan kirleticiler ile ilişki içindedir. Kentlerde artan motorlu taşıt sayısı daha fazla hava kirleti gazların salınmasına neden olmakta ve bu durum kentlerdeki ısı ortalamasını kırsal alanlardakinin çok üstünde olmasına yol açmaktadır. Kentlerde aşırı fosil yakıt kullanımı sonucu atmosferdeki karbondioksit birikiminin artmaktadır. Atmosferdeki karbondioksit birikiminin artması, dünyanın ısınmasında en önemli rolü oynayarak küresel iklim değişikliğine neden olmaktadır. Bu sıcaklık artışı dünyanın daha fazla ısınmasına, dünya ikliminin değişmesine, kutuplardaki buzulların erimesine ve ozon tabakasının incelmesine neden olmaktadır (Keleş, 2009:160-171).

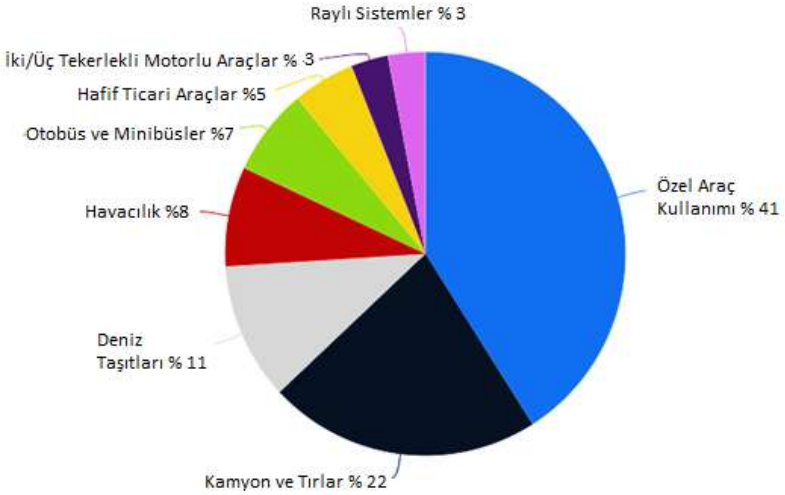
Ekolojik sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi adına önemli çevresel göstergelerden biri hava kalitesidir. İklim değişikliği ve hava kirliliği birlikte ele alınması gereken ve fosil yakıtlardan kaynaklanan, 21. yüzyılın en büyük çevre sorunlarındandır. Birleşmiş Milletler Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP) ve İklim ve Temiz Hava Koalisyonu (CCAC) hükümetlere iklim ve hava kirliliği krizlerinin birlikte ele alınması çağrısında bulunarak, 2030 yılına kadar vatandaşların güvenli seviyede hava kalitesine ulaştırmaları ve iklim değişikliği ile hava kirliliği politikalarını uyumlaştırmaları yolunda çağrıda bulunmuştur.

Hava kirliliği ve iklim krizlerinin önlenebilmesi büyük ölçüde fosil yakıtların tüketiminin azaltılmasına, enerjinin alt yapısının yenilenebilir enerjileri kulanmaya uygun duruma getirilmesine bağlı bulunmaktadır (United Nations Environment Programme, 2021).

3. ÇALIŞMA ALANI

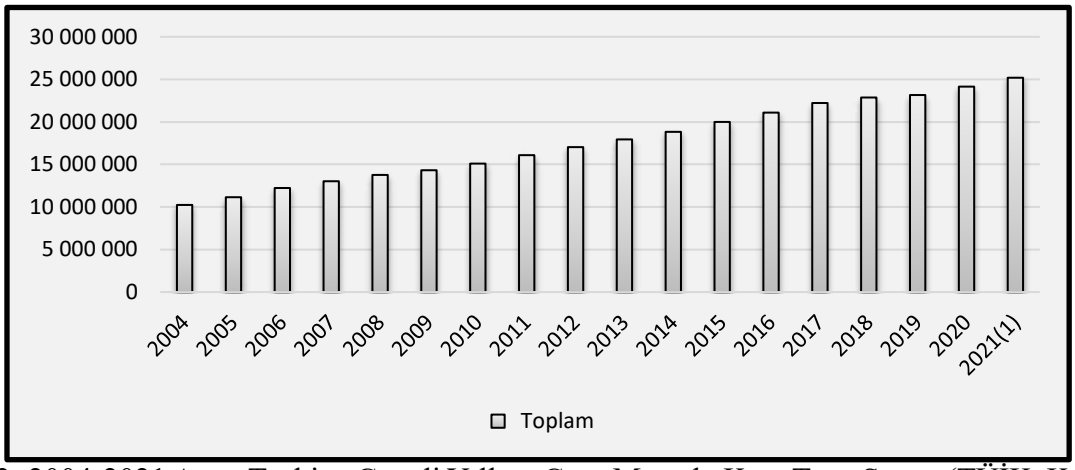
3.1. İstanbul'da Taşıt Sayısı Analizi

Günümüzde kentlerin en büyük sorunlarından biri yoğun taşıt sayısına bağlı olarak oluşan trafik problemidir. Kentler, taşıtların yoğun kullanıldığı ve buna bağlı trafik sorununun yaşandığı yerlerdir. İnsan kaynaklı hava kirleticileri içinde motorlu taşıt kullanımı en büyük hava kirliliğine sebep olmaktadır. Taşıtlardan atmosfere bırakılan sera gazları ve kirletici gazlar incelendiğinde bu gazların; karbondioksit (CO2), Azot oksit (NOx), Kükürt oksit (SOx), karbonmonoksit (CO), Partikül madde bileşikleri (PM), Hidrokarbon (HC) ve Uçucu organik bileşikler (VOC) olduğu görülmektedir.



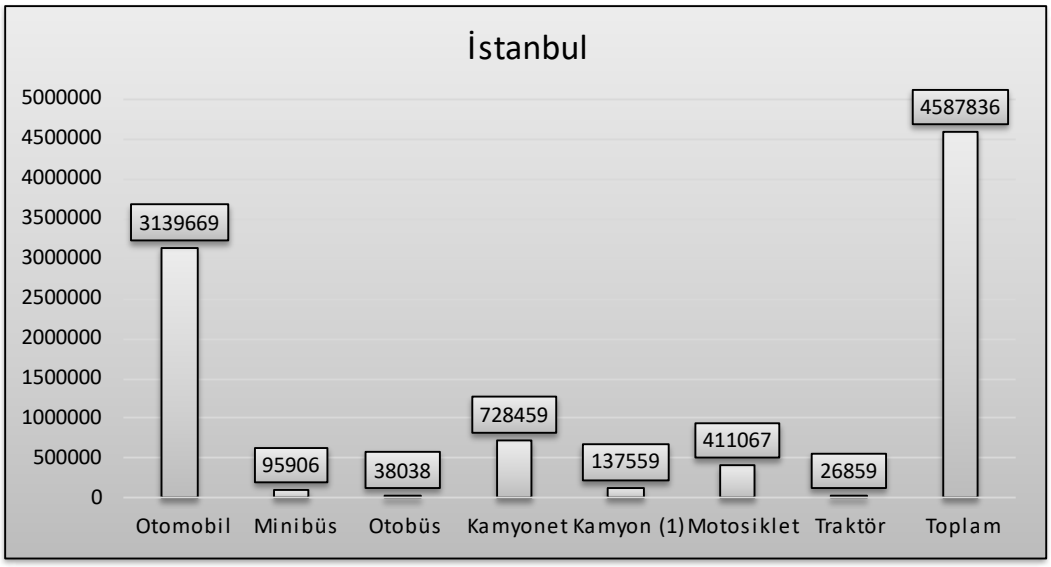
Şekil 1: Ulaştırma Sektörlerine göre CO_2 Oranları (https://www.statista.com/statistics/1185535/transport-carbon-dioxide-emissions-breakdown/)

2020 yılında yapılan ulaşım sektörleri kaynaklı CO2 emisyonları dağılımı Şekil1'de gösterilmiştir. Şekil incelendiğinde karayollarında kişisel araç kullanımı kaynaklı ulaşımın CO2 emisyonunda % 41'lük bir pay ile ilk sırada geldiği görülmektedir. İkinci sırada kamyon ve tırlar %22'lik paya sahiptir. Deniz ulaşımının ise % 11 ile üçüncü sırada geldiği görülmektedir. Karayolu %78, havayolu ulaşımı %8, raylı sistemler %3 ve denizyolu ulaşımı %11 oluşturmaktadır. Bu noktada kentlerde hava kirliliği ve taşıt sayısındaki ilişkiyi inceleyebilmek için Türkiye genelinde yıllar içerisinde taşıt sayısındaki değişim ardından mega kent olma özelliği olan İstanbul'da yıllar içindeki taşıt sayısının değişimi analiz edilecektir.



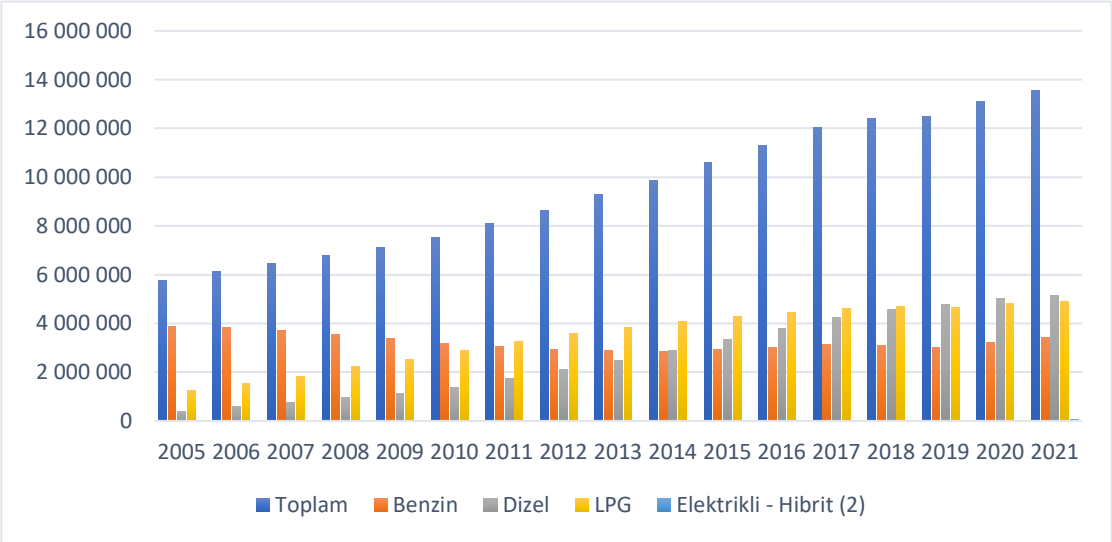
Şekil 2: 2004-2021 Arası Türkiye Geneli Yıllara Göre Motorlu Kara Taşıt Sayısı (TÜİK, Kasım 2021)

Şekil 2'de görüldüğü üzere 2004 yılında Türkiye genelinde 10.236.35 olan motorlu karayolu taşıt sayısı 2021 yılında 25.188.967 olarak ciddi bir artış göstermiştir. İstanbul ili özelinde motorlu karayolu taşıt sayısına bakacak olursak;



Şekil 3: 2020 Yılında İstanbul İli Motorlu Karayolu Taşıt Sayısı (TÜİK, Kasım 2021)

2021 verilerine göre Türkiye genelinde 81 ilde kayıtlı toplam 25.188.967 olan motorlu karayolu taşıt sayısının 4.587.836'sı İstanbul ilinde kayıtlı bulunmaktadır. Bu durum bize İstanbul'un ciddi taşıt yoğunluğuna sahip olduğunu göstermektedir. Son olarak, motorlu karayolu taşıt içerisinde fosil yakıtların ne kadar ağırlıkta olduğunun tespit edilebilmesi için motorlu karayolu taşıtlarının yakıt cinsine göre dağılımına bakmak gerekmektedir.



Şekil 4: Trafiğe Kayıtlı Otomobillerin Yakıt Cinsine Göre Dağılımları (TUİK, Kasım 2021)

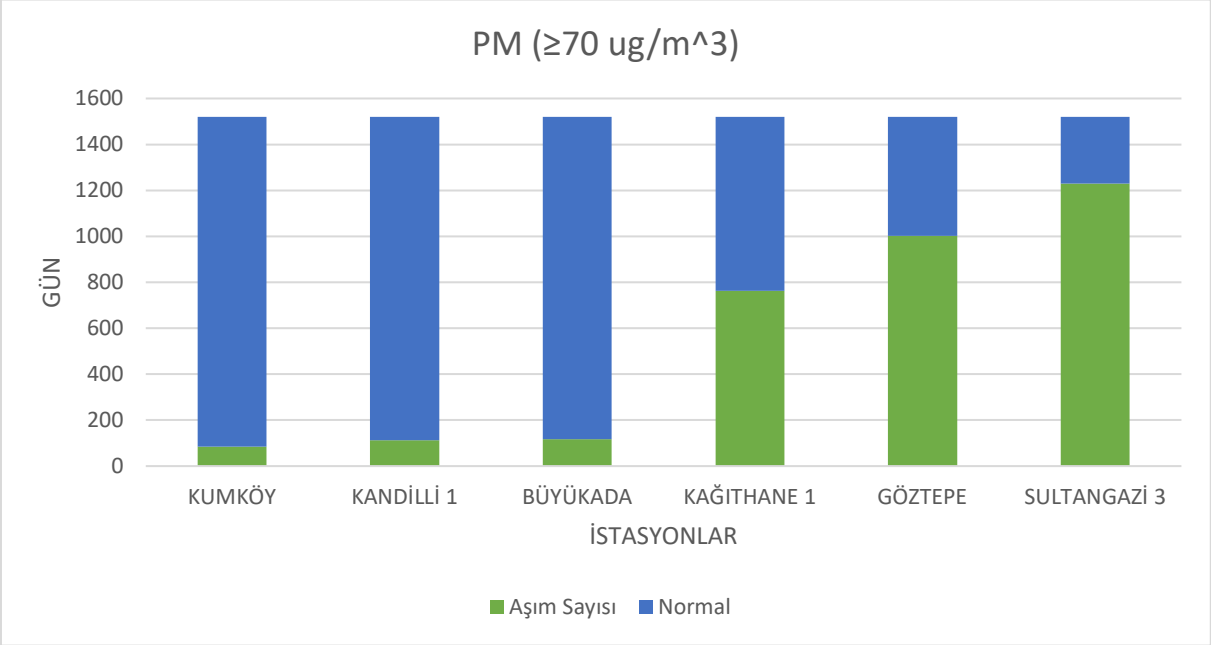
Şekil 4'teki grafikte görüldüğü üzere 2021 yılında trafiğe kayıtlı 13.676.615 otomobilin %25,5'i benzin, %37,7'si dizel, %36'sı LPG iken sadece %0.7'si elektirikli-hibrit otomobildir. Elektirikli-hibrit otomobil 2011 yılından önce Türkiye'de kaydı bulunmamaktadır. 2011 yılında kayıtlı elektirikli-hibrit araç sayısı 47 iken, 2011 yılından 2021 yılına kadar sayısı gittikçe artmış ve 2021 yılında kayıtlı 89.619 araç bulunmaktadır. Şekil 4'te görüldüğü üzere, Türkiye genelinde taşıt kullanımında yakıt cinsi dağılımında fosil yakıt ağırlıklıdır.

Bu noktada taşıt artışı ile hava kirliliği arasında ilişkinin olup olmadığını ortaya koyabilmek adına İstanbul'da taşıt yoğunluğunun fazla olduğu üç ilçe ile taşıt yoğunluğunun daha az olduğu üç ilçenin hava kirliliği analizi yapılacaktır.

3.2. İstanbul'da Hava Kirliliği Analizi

Türkiye'de hava kalitesinin istasyonlarda izlenmesi ve hava kirliğinin ölçümü çalışmaları 1986 yılında yürürlüğe giren Hava Kalitesinin Kontrolü Yönetmeliği ile başlamıştır. Söz konusu yönetmelik yürürlüğe girdiği ilk tarihten 2005 yılına kadar Sağlık Bakanlığı Hıfzıssıhha Enstitüsü tarafından yürütülmüştür. 2005 yılından itibaren hava kalitesi izleme yükümlülüğü Çevre ve Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na geçmiştir (Toros, 2020).

Türkiye, hava kalitesi sınır değerleri belirleme kriteri için Avrupa Birliği limit değerlerini kendisine standart olarak almıştır. Avrupa Çevre Ajansı (European Environmental Agency-EEA) raporuna göre, hava kirletici etmenlerden olan Partitüler Madde (PM) değerleri 0-50 arası iyi eşik olarak belirlenmiş olup hava kalitesinin iyi seviyede olduğunu göstermektedir. 51-100 orta eşik olarak belirlenmiş olup hava kalitesi sağlık açısından uygun seviyede olduğunu göstermektedir. 101- 150 arası hassas eşik olarak belirlenmiş olup hava kalitesi yaşlılar, çocuklar ve solumun rahatsızlığı olanları etkileyebilecek seviye olarak belirlenmiştir. 151-200 arası sağlıksız eşik olup tüm insanların sağlık problerine maruz kalabileceği ve hassas gruplarına ciddi etkilerinin olabileceği seviye olarak belirlenmiştir. 201-300 arası sağlıksız eşik olup sağlık açısından acil durum oluşturmaktadır. 301-500 arası tehlikeli eşik olup sağlık alarmının verilmesi gerektiği, herkesin daha ciddi sağlık problemlerini yaşayabileceği seviye olarak belirlenmiştir (EEA, 2019).



Şekil 5: İstanbul'un Hava Kirliliği Analizi (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2021)

Şekil 5'e göre, İstanbul'un Kumköy, Kandilli, Büyükada, Kağıthane, Göztepe, Sultangazi istasyonlarının, 1 Ocak 2018 ile 3 Mart 2022 tarihleri arasını kapsayan zaman dilimi içinde hava kirliliği verileri alınarak incelenmiştir. Buna göre, İstanbul ilinde taşıt

yoğunluğunun fazla olduğu Sultangazi, Göztepe ve Kağıthane ilçeleri ile taşıt yoğunluğunun daha az yoğun olduğu Kumköy, Kandilli ve Büyükada ilçeri arasında hava kirliliğinin incelenen periyod içerisinde Partiküler Madde (PM) kirlilik aşım süreleri hesabını göstermektedir. Ulusal Hava Kalitesi Endeksine göre istasyondan alınan veriler değerlendirilecek olursa; Sultangazi istasyonunda incelenen zaman dilimi içinde 292 gün normal hava kirliliği gözlemlenirken, 1229 gün hava kirliliği sınırı aşılmıştır. Göztepe istasyonunda incelenen zaman dilimi içinde 518 gün normal hava kirliliği kaydedilirken, 1003 gün hava kirliliği sınırı aşılmıştır. Kağıthane istasyonunda ise 758 gün hava kirliliği normal kaydedilirken, 763 gün hava kirliliği sınırı aşılmıştır. Taşıt yoğunluğunun daha az olduğu Kumköy istasyonundan alınan verilere göre, 1437 gün hava kirliliği normal iken 84 gün hava kirliliği sınırı aşılmıştır. Kandilli istasyonundan alınan verilere göre, 1408 gün hava kirliliği normal kaydedilirken 113 gün hava kirliliği sınırı aşılmıştır. Son olarak Büyükada istasyonundan alınan verilere göre, 1404 gün hava kirliliği normal kaydedilirken, 117 gün hava kirliliği sınırı aşılmıştır.

4. SÜRDÜRÜLEBİLİR KENT ULAŞIMI: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

Sağlıklı çevre doğan her canlının öncelikli hakkıdır. Günümüz toplumlarının çözüm bekleyen sorun alanları arasında ekolojik sorunlar başta gelmektedir. Ekolojik sorunlar birbiriyle bağlantılıdır. Hava, su, toprak kirliliği, iklim değişikliği, atıklar, salımlar, asit yağmurları, ormansızlaştırma, ozon tabakasının incelmesi, kaynakların tükenmesi, biyolojik çeşitliliğin yok olması gibi tüm bu sorunlar birbiriyle ilişki içerisindedir (Keleş, 2009:33-35).

Kentler ve kentsel bölgeler geniş bir enerji tüketim mekanizmasının birer parçasıdırlar. Küreselleşen dünyada, kentleşme oranının gittikçe artması ve nüfusun giderek kentlerde yoğunlaşmaya başlaması, enerjiye olan talebi hızla arttırmaktadır. Kentlerin giderek kalabalıklaşması motorlu taşıtların kullanımını arttırmıştır. Buna bağlı olarak, taşıtlardan çıkan egzoz gazları, motorların ve tekerleklerin aşınmasından kaynaklanan partikül maddeler kentlerde hava kirliliğinde gittikçe daha fazla önemli bir rol oynamaktadır (Hodson ve Marvin, 2012).

Giderek artan enerji talebi ve buna bağlı olarak fosil yakıt kullanımının yarattığı sorunlar ülkeleri daha güvenilir enerji kaynaklarını kullanmaya yöneltmiştir. Geleneksel enerji kaynakları başta küresel ısınma, iklim değişikliği, çevre tahribatı, hava, toprak, su kirliliklerine sebep olmakta ve hızla rezervlerin tükenmeye başlaması gibi birçok çevre sorununu beraberinde gündeme getirmektedir. Bugün kentlerde sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için yenilenebilir enerji, sağlıklı ve sürdürülebilir kentleşme için bir araç olarak tanımlanmaktadır (Keil, 2007).

Yenilenebilir enerji, sürekli devam eden doğal süreçlerdeki var olan enerji akışından elde edilen enerjidir Başlıca yenilenebilir enerji kaynakları; güneş enerjisi, rüzgar enerjisi, biyokütle enerjisi, jeotermal enerji kaynakları gibi kendini belli periyotlarla yenileyebilen enerji kaynaklarıdır (Üçgül ve Elibüyük, 2016). Sağlıklı ve sürdürülebilir kentsel yaşam kalitesinin hayata geçirilmesinde yenilenebilir enerji önemli bir rol oynamaktadır. Kentlerde giderek artan ekolojik krizler beraber yeni kentleşme anlayışlarının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Kent ve kentleşme anlayışları değişmeye başlaması sürdürülebilir, sağlıklı ve düzenli kentler yaratmak ile mümkündür. Bu amaçla son yıllarda temel kentsel sürdürülebilirliği sağlamak içi enerji, ulaşım, yapılaşma, su kaynakları, kirlilik ve sağlık konularında politikalar ve önlemler geliştirilmeye başlanmıştır.

Ulaşımın düşük ve yeşil enerji ile sağlanması konusunda ulusal ve uluslararası alanda çevresel sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi konusu dikkat çekmektedir. Düşük karbonlu kentsel gelişim için literatürde ortaya koyulan en geniş kapsamlı tanım "gelişme için daha az karbon salınımı yapabilmek" şeklindedir (Mulugetta ve Urban, 2010). Düşük karbonlu, yeşil enerji

modeli ile bir taraftan hava kirliliği azaltılarak iklim değişikliğine karşı mücadele ederek daha yaşanılabilir ve temiz sağlıklı kentsel gelişimin önünü açarak birçok fayda sağlamaktadır.

Ulaşımda geliştirilen düşük karbon prensibinin amacı, motorlu araç trafiğini azaltmak, bisiklet ve motorsuz taşıt kullanımını teşvik ederek hava kirliliğini önlemek, çevrenin sağlıklı ve sürdürülebilirliğini sağlayarak, kentsel sağlığı iyileştirmek, sera gazı emisyonlarını azaltarak, iklim değişikliğinin önüne geçmektir. Bu hedefleri kentsel ölçekte sağlamanın en iyi yolu ise, düşük karbon ve yeşil enerjili sürdürülebilir ulaşım araçlarına geçiştir. Bu hedeflerin kentsel ölçekte sağlanmasında yerel yönetimlere büyük bir rol düşmektedir.

Yerel yönetimlerin sürdürülebilir ulaşım konusundaki çalışmalarının önemi, Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen ve Türkiye'nin de 1988 yılında imzaladığı, 1992 yılında onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel yönetimler, kentli en yakın hizmet götürme birimleri olarak tanınmış ve kentsel sorunlar ortaya çıktığında çözüm yollarını bulmasında en uygun idari birim olarak kabul edilmiştir (Council of Europe, 1985). 1992 yılında Rio de Janeiro'da Birleşmiş Milletler Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesi için yerel yönetimler başta olmak üzere diğer idari birimlerin paydaş olduğu kabul edilmiştir. Bu doğrultuda Türkiye, Birleşmiş Kalkınma Programı (UNDP) tarafından yürütülen yerel yönetimler için Gündem 21 paketini hazırlamıştır. Sürdürülebilir ulaşımın sağlanması sorusunda atılan bir diğer adım kentlerde 2015 yılında kabul edilen ve sürdürülebilirliği hedefleyen Birleşmiş Milletler 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ilkelerinin hayata geçirilmesi konusudur. Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları, yerel yönetimlerin sürdürülebilir kentleşmeyi sağlayabilmeleri konusunda 17 temel ilkeden oluşmaktadır. Sürdürülebilir ulaşım bu temel ilkelerden birini oluşturmaktadır (Tuğaç, 2021).

Sürdürülebilir ulaşım, karbon salımının düşük ya da ulaşımın motorsuz sağlandığı, birbiriyle etkileşimli otobüs, metro, tramway, tren gibi toplu ulaşım sistemlerinin kurulduğu, bisiklet ve yaya yolunun geliştiği akıllı ulaşım modellerinin hayata geçtiği politikaların bir arada bulunmasını ifade etmektedir. Birleşmiş Milletler 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ile yerel yönetimlere sürdürülebilir ulaşımın sağlanması konusunda trafiğini azaltmak, ulaşım güvenliğini sağlamak, ulaşımdan kaynaklı çevre kirliliği, gürültü kirliliği azaltmak, ulaşım araçlarına erişimi ve süresini azaltmak, ulaşım maliyetini düşürmek, düşük emisyonlu ulaşım modellerini hayata geçirme ilkeleri getirmektedir (Benevolo, vd. 2016: 15-16).

Sürdürülebilir ulaşımda yeşil ve düşük karbonlu ulaşım modelinin ulusalarası uygulamalarına bakacak olursak, karayolu taşıt yoğunluğuna sahip olan Filipin Cumhuriyetinin başkenti Manila'da taşıtlardan kaynaklı hava kirletici parametlerin etkisi azaltmak ve ulaşımda fosil yakıt kullanımana bağlılığı azaltmak amacıyla Birleşmiş Milletler Gelişim Programı (UNDP) tarafından "Promotion of Low Carbon Urban Transport Systems in the Philippines" adlı Filipinlerde kentsel ulaşım sistemlerinde küçük karbonlu araçların teşviki uygulaması ile toplu taşımada ve bireysel araçlarda elektirikli, çevre dostu ulaşım politikasına geçmiştir (https://lowcarbontransport.ph/policy-database/). Kolombiya'da ise Almanya ve İngiltere tarafından finanse edilen "Toplu Taşıma Odaklı Gelişim Projesi" ile kentsel gelişimde düşük karbonlu bir ulaşım modeline geçiş sağlanmaya çalışılmıştır (Tuğaç, 2021). İngiltere'de ise kentsel sürdürülebilir ulaşımı geliştirmek, taşıtlardan kaynaklı hava kirletici emisyonları azaltmak ve düşük karbonlu ulaşım modeli ortaya koymak amacıyla "A Greener Future" hareketi başlatmıştır. Bu harekete göre, yeşil ve düşük karbonlu ulaşım araçlarında vergide ekonomik teşvik sistemi uygulaması getirmekte, bisiklet kullanımı teşvik etmekte, düşük karbonlu toplu ulaşım sistemlerini desteklemektedir (UK Department for Transport, 2009).

Çalışmanın bu kısmında, sürdürülebilir ulaşımı sağlamak konusunda İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin karayolunda fosil yakıt kullanımını azaltmaya yönelik yeşil ve

düşük karbonlu ulaşım çalışmaları değerlendirilmiştir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Bilgi İşlem Daire Başkanlığı'na bağlı Akıllı Şehir Müdürlüğü kurulmuştur. Akıllı Şehir Müdürlüğü, Birleşmiş Milletler 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları'nın hayata geçirilmesi için Akıllı Şehir Stratejik Planını hayata geçirmiştir. İstanbul Planlama Ajansıyla ortak gerçekleşen çalışma sonucunda İstanbul'un 2050 yılında sıfır karbonlu kent olma hedefi ortaya konulmuştur. 2050 hedefinin gerçekleştirilebilmesi için 2030 yılına kadar karbon salımının en az %40 azaltılması ifade edilmiştir (https://www.ibb.istanbul/arsiv/37807/istanbulun-akilli-sehir-vizyonu-tartisildi). Ayrıca İstanbul Büyükşehir Belediyesi sürdürülebilir kentleşmenin sağlanabilmesi kriterleri getiren Kentler İklim Liderlik Grubu, Küresel Belediye Başkanları Sözleşmesi, Birleşik Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı, Orta Doğu ve Kuzey Asya Bölge Teşkilatı, Uluslararası Yerel Çevre Girişimleri Konseyi üyesi olmuştur.

2020 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. Maddesi olan Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Yetkileri kısmında "Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri yürütmek" görevi verilmiştir (https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf). Bu doğrultuda İstanbul Büyükşehir Belediyesi yeşil ve düşük karbonlu ulaşım olan bisikletli hayatı teşvik etmek amaçlı İstanbul Otopark İşletmeleri (İSPARK) ile Akıllı Bisiklet Sistemi (İSBİKE) kurarak bisikletin eğlence ve spor amaçlı kullanımın yanında ulaşım aracı olarak da kullanılmasını sağlamak amaçlı bisiklet istasyonları kurmuş ve bisiklet yolları oluşturmuştur. İSBİKE'ın kurulma amacı olarak, 3-5 km uzunluğundaki mesafelerin motorlu araç kullanmadan gitmek ve böylece motorlu taşıtlardan kaynaklı kirleticilerin sebep olduğu sera gazı etkisini ortadan kaldırmak, toplumun daha sağlıklı, çevreci bir ulaşım aracı kullanmasına imkan sağlamak olarak açıklanmıştır (https://www.isbike.istanbul/#uygulama). Ayrıca bisiklet kullanımının toplu taşıma ulaşımına entegrasyonunu sağlamak adına metro istasyonlarına bisiklet park sistemi getirilmiş, metronun son vagonlarına bisitlet bölümü için yer yapılmıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin yeşil ve düşük karbonlu ulaşım modeli için diğer bir uygulaması, adalarda elektirikli/motorsuz taşıma için 2021'de kabul edilen Adalar İlçesi Ulaşım ve Lojistik Yönetmeliği düzenleyerek, söz konusu yönetmelik ile elektirikli/motorsuz araç kullanımını düzenlemiştir. Ayrıca adalar bölgesinde İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel (İETT) tarafında elektirikli araçlar ile toplu taşıma hizmeti verilmeye başlanmıştır. Son olarak, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2022 bütçesine 100 elektirikli araç alımı koymuştur. Bununla birlikte, İETT tarihinde ilk kez yüzde yüz elektirikli araçlar filoya kazandırılmış olacaktır (https://www.ibb.istanbul/arsiv/40048/istanbula-elektrikli-otobusler-geliyor).

5. SONUÇ

Günümüzde kentlerin sayısı artmakta ve kentler yoğun nüfuslu yerler haline gelmektedir. Kentlerin büyümesi, taşıt kullanımını arttırmakta ve bu durum kentlerde hava kirliliği yaşanmasına neden olmaktadır. Kentlerde taşıt kullanımına bağlı olarak hava kirliliğini arttırması iklim krizi sorununa kaynaklık etmektedir. Tüm bu durumlar kentlerde sürdürülebilirliğin sağlanmasını güçleştiren koşulları ortaya çıkarmaktadır.

Kentlerde sürdürülebilirliğin sağlanması ve iklim değişikliği ile mücadele edilebilmesinde hava kirliliği belirleyici bir rol oynamaktadır. Hava kirliliğinin doğal ve insan kaynaklı etkenleri bulunmaktadır. Doğal etkenler yanardağ faaliyetleri, orman yangınları, çöl tozları sebep olurken insan kaynaklı etkenleri taşıtlardan kaynaklı emisyonlar, ısınma, sanayi tesisleri, trafik gibi nedenler oluşturmaktadır. Kentler yoğun taşıt kullanıldığı ve buna bağlı trafik sorununun yaşandığı yerlerdir. İnsan kaynaklı hava kirleticiler içinde kentlerde en büyük hava kirliliğine sebep olan etken motorlu taşıtlardan kaynaklıdır. Bu noktada kentlerde

taşıtlardan kaynaklı hava kirliliği ile mücadele konusunda sürdürülebilir ulaşım politikaları temel bir rol oynadığı görülmektedir.

Çalışmada motorlu karayolu taşıtlarının sayısının artmasının hava kirliliğinini arttırıp artırmayacağı sorusu ele alınmıştır. Öncelikle Türkiye genelinde araç sayısının yıllar içindeki artışı incelenmiş, ardından İstanbul'da ne kadar araç olduğu tespit edilmiştir. Veriler analiz edildiğinde Türkiye ve özelde İstanbul'da motorlu karayolu araç sayısının yıllar içinde artş gösterdiği sonucuna varılmıştır. Bu noktada taşıt sayısındaki artış ile hava kirliliği arasındaki ilişkinin analiz edilmesinde araçların yakıt türünün ne olduğu ve hangi yakıt türnün ağırlıklı olduğunun tespit edilmesi çalışmanın diğer temel adımı oluşturmakta olduğunda bu taşıtların yakıt türleri analiz edilmiştir. Veriler incelendiğinde, Türkiye'de karayolu motorlu taşıt kullanımında fosil yakıt ağırlı olduğu, yenilenebilir enerjili araçların sadece 0,7'lik bir paya sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Ardından çalışmanın üçüncü aşamasını oluşturan motorlu taşıt sayısındaki artış ile hava kirliliği arasında ilişkinin incelenmesi amacıyla İstanbul ili özelinde hava kirliliği verileri analiz edilmiştir. Bu amaçla İstanbul ilinde yoğun trafiğin gözlendiği üç nokta ile trafiğin daha az yoğun olduğu üç bölge belirlenmiştir. Trafik yoğunluğunun olduğu üç noktadaki 1 Ocak 2018 ile 3 Mart 2022 yılları arasındaki hava kirliliği verileri incelendiğinde taşıt yoğunluğunun fazla olduğu ilçelerde hava kirliliği sınır aşımının fazla olduğu, taşıt yoğunluğunun az olduğu ilçelerde ise hava kirliliği sınırının aşıldığı gün sayısının daha az olduğu görülmüştür. Sonuç olarak, motorlu karayolu taşıt sayısının artması ile hava kirliliği artışları arasında paralellik gözlenmiştir.

Çalışmanın son adımında sürdürülebilir kentleşmenin sağlanabilmesi için yeşil ve düşük karbonlu bir ulaşım modeli önerilmiştir. Sürdürülebilir ulaşımın kent ölçeğinde sağlanabilmesinde yerel yönetimlere düşen görevler incelenmiş ve özelde makalenin çalışma alanı olan İstanbul'da İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin çalışmaları incelenmiştir. Sonuç olarak, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Birleşmiş Milletler 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları hedefleriyle uyumlu olarak sürdürülebilir ulaşımın sağlanmasında 2050 yılına kadar sıfır emisyon hedefine yönelik poltikaları belirlemiş olup bu yönde çalışmalar ortaya koymaya başlamıştır. Fakat sürdürülebilir kentleşmenin sağlanması, hava kirliliği ile mücadele edebilmek ve dengeli ve sağlıklı bir çevrenin sağlanması noktasında ciddi uygulamalara geçilmelidir.

KAYNAKÇA

Agyeman, J. (2005). *Sustainable Communities and the Challenge of Environmental Justice*. New York, NY: New York University Press.

Akkoyunlu-Ertan, K. (2014). *Kent ve Kentli Hakları*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayın no: 381, Ankara.

Aydın-Kocaeren, A. (2016). "Çevre ve Enerji" içinde Üçgül, İ., Elibüyük, U. (2016) "Yenilebilir ve Alternatif Enerji Çeşitleri". Nobel Yayıncılık, Ankara.

Barrionuevo, J. M., Berrone, P. ve Ricart, J. E. (2012). Smart Cities, Sustainable Progress. IESE Insight, No:14, 50-57.

Bayram, F. (2001). "Sürdürülebilir Kentsel Gelişme: Araçlar, Yaklaşımlar ve Türkiye". (Ed: Ayşegül Mengi), Cevat Geray'a Armağan. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları.

Benevolo, C., Dameri, R. P. ve D'Auria, B. (2016). Smart Mobility in Smart City. T. Torre, A. M. Braccini ve R. Spinelli (Ed.), Empowering Organizations içinde (ss. 13-28). Switzerland: Springer.

Brundtland, G.H., 1987. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. United Nations, New York.

Desheng, X., Gengzhi H., Jingwen G., Jıarong L. (2014). Changing concepts of city and urban planning practices in guang-zhou(1949-2010): An approach to sustainable urban development.

Hodson, M. ve Marvin, S. (2012) Mediating low-carbon urban transitions? Forms of organization, knowledge and action, European Planning Studies

Gaigbe-Togbe, Victor (2015). The impact of socio-economic inequalities on early-childhood survival. Results from the Demographic and Health Surveys. Population Division Technical Paper 2015/1. New York: United Nations.

Grübler, Arnulf, and David Fisk (eds) (2013). Energizing Sustainable Cities: Assessing Urban Energy. Abingdon, United Kingdom: Routledge.

Farr, D. (2008). Sustainable Urbanism. Urban Design with Nature,4-2.

Keil, R. (2007). Sustaining modernity, modernizing nature: the environmental crisis and the survival of capitalism. In: Krueger R. and Gibbs D. eds. The sustainable development paradox. Guilford, London.

Keleş, R. (2012) "Kentleşme Politikası", İmge Kitapevi, Ankara.

Keleş, R., Hamamcı C., Çoban A. (2009) "Çevre Politikası", İmge Kitapevi, Ankara.

Kılıçoğlu, P. (2005) "Türkiye'nin Çevre Politikalarında Sürdürülebilir Gelişme", Turhan Kitapevi Yayınları, Ankara.

Mehrotra S., Lefevre B., Zimmerman R., Gercek H., Jacob K., Srinivasan S., (2011), Climate change and urban transportation systems, Climate Change and Cities First Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network'ün içinde (Rosenzweig C., Solecki W.D., Hammer S.A., Mehrotra S., Ed.) Cambridge University Press, New York. ss.145-177.

Montgomery, R. Mark, and others, eds. (2004). Cities Transformed: Demographic Change and its Implications in the Developing World. London: Earthscan.

Mulugetta, Y. ve Urban, F. (2010). Deliberating on low carbon development. Energy Policy

Öktem, M. (2003) "Kent, Çevre ve Globalleşme". Alfa Yayınları, İstanbul.

Roy, M. (2009). Planning for sustainable urbanization in fast growing cities: Mitigation and adaptation issues addressed in Dhaka, Bangladesh, Habitat International, 33.

Sharifi, A. (2016). From garden city to Eco-urbanism: The quest for sustainable neighborhood development. Sustainable Cities and Society, No: 20, 1-16.

Sharifi, A. (2021). Urban sustainability assessment: An overview and bibliometric analysis. Ecological Indicators 121, No 107102.

Toros, H. (2020). Dilovası Hava Kalitesinin Ulusal Mevzuata Göre Değerlendirilmesi, Avrupa Bilim ve Teknoloji Dergisi, Sayı:19, 703-714.

Tuğaç, Ç.(2021). "Kentsel Sürdürülebilirlik, Dirençlik ve İklim Değişikliğiyle Mücadele Bağlamında Yerel Yönetimler Üzerine Bir Değerlendirme", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:30, Sayı:2.

Wirth, Louis (2002), "Bir Yaşam Biçimi Olarak Kentlileşme", (20. Yüzyıl Kenti, Derleme: B. Duru, A. Alkan), İmge Yayınları, Ankara.

Van Geenhuisan, M. & Nijkamp, P. (1994). "Sürdürülebilir Kent Nasıl Planlanmalı?" Toplum ve Bilim Dergisi, (Çev: Nil Duruöz), Sayı: 64 – 65. İstanbul: Birikim Yayınları.

RAPORLAR

European Environmental Agency (2019). Healthy environment, healthy lives: how the environment influences health and well-being in Europe, 1994-2019 Assesment Report.

IPCC, (2021) "The Physical Science Basic, Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change" (https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#FullReport)

United Nations Environment Programme (UNEP), Climate & Clean Air Coalitions (CCAC), (2021). "Global Methane Assesment Report"

United Nations, HABİTAT (2020). The Value Of Sustaniable Urbanization. World Cities Report. Available from https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition. Available from (https://esa.un.org/unpd/wup/ Publications).

United Kingdom Departmant of Transport (2009). A Carbon Reduction Strategy for Transport Peport.

WHO, (2021). Compendium of WHO and Other UN Guidance on Health and Environment Report. (https://www.who.int/health-topics/air-pollution#tab=tab_1)

Wheeler, S. M. (2013). Planning sustainable and livable cities, Equitable and Ecological Communities. London: Routledge

İNTERNET SAYFALARI

United Nations (1998). *United Nations Framework Convetion on Climate Change, Kyoto Protokol*, (https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf)

United Nations (1992). Rio Declaration on Environment and Development, (https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf)

TÜİK (2021). (https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Road-Motor-Vehicles-June-2021-37428).

https://www.statista.com/statistics/1185535/transport-carbon-dioxide-emissions-breakdown/

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, (2021) (http://sim.csb.gov.tr/SERVICES/airquality)

https://www.ibb.istanbul/arsiv/37807/istanbulun-akilli-sehir-vizyonu-tartisildi

https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf

https://www.isbike.istanbul/#uygulama

https://lowcarbontransport.ph/policy-database/

https://www.ibb.istanbul/arsiv/40048/istanbula-elektrikli-otobusler-geliyor

YEREL DÜZEYDE KATILIM İÇİN BİR İYİ UYGULAMA ÖRNEĞİ OLARAK ODUNPAZARI HAMAMYOLU PROJESİ

Duru ŞAHYAR AKDEMİR*

Süleyman ÇELİK**

1. GİRİŞ

Katılım, kişilerin paydaş oldukları alanlarda, konularda karar alma süreçlerine dahil olmaları anlamına gelmektedir. Kamu yönetimi alanında ise katılım, özellikle 20. yüzyılın son dönemlerinde gelişen yönetişim yaklaşımı ile daha da ön plana çıkmış ve mutlaka korunması gereken temel bir prensip haline gelmiştir. Çalışmanın konusunu teşkil eden Hamamyolu Projesi, katılım konusu açısından ele alınabilecek önemli bir "iyi uygulama örneği" olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hamamyolu caddesi, adından da anlaşılacağı üzere Eskişehir Odunpazarı ilçesinde hamamların bulunduğu bölge üzerinde yer alan, kentlilerin yürüyüş ve alışveriş yapabilecekleri aynı zamanda da dinlenebilecekleri bir alanı teşkil etmektedir. Caddenin tarihi niteliklerine bakıldığında bu bölgenin çok eski dönemlerden beri ticaret alanı ve konut alanı olarak kullanıldığı görülmektedir. Ne var ki 2000'li yıllarla birlikte caddenin hem ticari hem de konut alanı olarak canlılığını yitirdiği fark edilmiştir. Bu doğrultuda Odunpazarı Kent Konseyi'nin de ön ayak olmasıyla oluşturulan "Hamamyolu Çalışma Grubu" hem Odunpazarı'ndaki paydaşları hem de caddenin paydaşlarını bir araya getirerek Hamamyolu'nun bir cazibe merkezi haline gelmesi için çalışmalara başlamıştır. Katılımcı süreçlere dahil olan belediye başkanı da bu dönemde konuya ilişkin yaptığı her konuşmada gerçekleştirilecek çalışmalarda belediye başkanının isteklerinin değil caddede yaşayanların, esnafın, mülk sahiplerinin isteklerinin ön planda olması gerektiğini vurgulamıştır. Paydaşların yanı sıra, kent ve mimari konusunda uzmanların da katılımıyla yürütülen süreç yaklaşık 1,5 yıllık bir çalışma neticesinde tamamlanmıştır. Bu faaliyetlerden de anlaşılabileceği gibi Hamamyolu Projesi, yerel düzeyde katılımın başarılı bir örneğini sergilemektir.

Bu çalışmada yerel katılım konusu, Hamamyolu Projesi çerçevesinde iyi uygulama örneği olarak ele alınmıştır. Çalışmanın amacı yerel düzeyde karar alma süreçlerine katılımın önemini vurgulamak ve Hamamyolu Projesin'in benzer çalışmalara nasıl bir esin kaynağı olabileceğini ortaya koymaktır. Çalışma açısından en temel kısıt, ilgili projeye, Hamamyolu Çalışma grubuna ve Odunpazarı Kent Konseyi'ne ilişkin verilere erişimde yaşanmıştır. Konseyin kendine ait bir web sayfasının olmaması ve projeye ilişkin verilerin sadece konseyin sosyal medya paylaşımlarından ve basına yansıyan haberlerden ibaret kalması çalışma açısından kısıtlayıcı bir unsur olmuştur. Bu sorunlar konsey çalışanları ile kişisel iletişimler geliştirilerek bertaraf edilmeye çalışılmıştır.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: KATILIM VE KENT KONSEYLERİ

1992 yılında gerçekleşen Rio Zirvesi ve akabinde gündeme taşınan "Gündem 21" ve "Yerel Gündem 21" (YG-21) uygulamaları yerel düzeyde katılımcı süreçleri ön plana çıkarmıştır. Katılımcı yerel yönetim, "yerel yönetimlerde gündem ve kararlarının

* Dr. Öğr. Üyesi, Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, dsakdemir@anadolu.edu.tr, 0000-0003-2374-9770.

** Doç. Dr., Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, suleymancelik@anadolu.edu.tr, 0000-0003-3001-7375.

belirlenmesinde faaliyetlerin uygulanmasında, izlenmesi ve denetlenmesinde" kentte yaşayanların ve konunun tüm muhataplarının "etkili ve belirleyici" olmasıdır (İzci, 2014: 31-32). Ancak kuşkusuzdur ki söz konusu faaliyetlerin uygulanması, denetlenmesi ve izlenmesi gibi süreçler bir takım katılımcı mekanizmaların varlığını zorunlu kılmaktadır. İşte kent konseyleri bu ihtiyacı giderecek bir yönetişim uygulaması olarak ele alınabilir.

2.1.Bir Yönetişim Prensibi Olarak Katılım

Parlak (2010: v) kamu yönetiminin "yirminci yüzyılın son çeyreğinde" "yönetim, siyaset ve ekonomi teorileri" etrafında tekrardan şekillendiğini belirtmiştir. Bu çerçevede "yönetimden yönetişime", "temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye" ve "liberal teoriden" "yeni sağ anlayışa ve "yeni liberalizme" doğru bir hareket olduğunu belirten Parlak, bu değişimin kamu yönetimini de hem "yaklaşım" hem de "uygulama" açılarından etkilediğini ifade etmiştir. Bu değişimden akademik çalışma alanları da etkilenmiş ve son dönemde yönetişim ve yönetişimle ilişkili kavramlar çerçevesinde gerçekleştirilen çalışmalarda önemli sayıda artış olmuştur. Bu değişimler çerçevesinde ortaya çıkan yönetişim kavramı her ne kadar popüler bir konu haline gelmiş olsa da kavramın tanımlanması ile ilgili ortak bir fikir birliği bulunmamaktadır. Bu kavrama yönelik getirilen tanımlamalar genellikle yönetişim ile yönetim kavramının farkını ortaya koymakta ve yönetişim kavramının temel ilkelerini açıklamaya dayanmaktadır. Örneğin Heywood (2011: 65-66) yönetimi en geniş anlamıyla "başkalarını kontrol etmek ve onlara hükmetmek" olarak tanımlarken, "yönetimden daha geniş bir terim" olduğunu ifade ettiği yönetişimin ise "ortak kabul görmüş bir tanımdan yoksun" olduğunu ve kavramın "belirsizliğe ve yükselen popülerliğe sahip" bir nitelikte olduğunu belirtmektedir. Heywood "yönetimin artan bir şekilde kürek çekme tarzından dümen tutma tarzına zorlanması", "kamu/özel sektör ortaklıkları ve yönetim içi piyasaların devreye sokulması ile yönetim ve piyasa arasındaki sınırların belirginliğini yitirmesi" ve "…politika oluşturmaya bahşedilen önem ve uluslarüstücülük, yetki devri veya federalizm tesiriyle çok-düzeyli yönetim sistemlerinin doğuşu" gibi değişimlerin yönetişim kavramıyla ilişkili olduğunu belirtmektedir (Heywood (2011: 67-68). "Kent Konseyleri Yönetmeliği" ise kavrama "saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindelik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışı" şeklinde yer vermiştir (Kent Konseyleri Yönetmeliği, 2006: madde 4). Bu tanım, çalışma açısından bir yönetişim prensibi olarak katılım ve kent konseyleri başlığının da temelini teşkil etmektedir.

Toksöz (2008:7) ifadesiyle yönetişim, "bir tarafın diğer tarafı yönettiği bir ilişkiden, karşılıklı etkileşimlerin öne çıktığı bir ilişkiler bütününe doğru dönüşümü" olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla karşılıklı etkileşim kişilerin hepsinin işin içine dahil olduğu bir süreç olarak anlaşılmakta ve kişilerin katılımını merkeze almaktadır. Katılım, "insanların aktif olarak siyasi yaşama katılmalarını sağlayan haklar" (Dağı, 2012:34) şeklinde temel bir insan hakkı olarak ele alınabileceği gibi kamu yönetimi ve siyaset bilimi perspektifinden yönetim ve siyasetle ilgili bir kavram ve bir davranış türü olarak da ele alınabilir. Bozkurt (2014: 231) ise katılım kavramının bir taraftan insanların *huzur, gelir ve güvenliklerini* artırmak amacıyla faaliyette bulunması, bir taraftan maddi çıkar aracı ve bir taraftan da "karar ve uygulamalar" hakkında malumat sahibi olmak anlamlarına geldiğini ifade etmektedir. Öztekin (2014:251) ise siyasete katılma kavramını "toplumu oluşturan bireylerin bir siyasal davranış türü olarak alınan ya da alınacak her türlü siyasal, ekonomik ve toplumsal kararlar karşısında gösterdikleri tepkiler, eğilimler ve yaklaşımlar" şeklinde ele almaktadır. Kapani (1999: 130-131) tarafından ise siyasal katılma "toplum üyesi kişilerin (vatandaşların) siyasal sistem karşısında durumlarını, tutumlarını ve davranışlarını belirleyen bir kavram" olarak ele alınmakta ve katılımın "basit bir meraktan yoğun bir eyleme kadar uzanan" geniş bir yelpazede gerçekleştiği belirtilmektedir. Bu bağlamda siyasi katılım, Çukurçayır tarafından da belirtilmiş olduğu gibi mikro düzeyde

"seçimlere katılma" şeklinde ele alınabildiği gibi daha kapsamlı olarak "bürokrasi ve siyasal karar alma sürecinin" tüm basamaklarına dahil olma şeklinde de ele alınabilir. Bu çerçevede kent konseyleri de katılma hakkının, katılma faaliyetinin ya da katılma davranışının gerçekleşmesine aracılık eden yönetişim mekanizmaları olarak ele alınabilir.

2.2.Kent Konseyleri

1992 yılında gerçekleşen Birleşmiş Milletler Rio Zirvesi sonucunda ortaya çıkmış olan dokümanlardan biri de kent konseylerinin ortaya çıkışına kaynaklık eden "Gündem 21" belgesidir. Bu belgenin temel amacı "sürdürülebilir kalkınmanın hayata geçirilmesidir" (Kerman, Altan, Aktel ve Lamba; 2013:17). İnsanlığın sorunlarını gündeme taşıyan Gündem 21 belgesi, sorunların çözülmesi noktasında da "küresel ortaklık kavramını gündeme" taşımakta ve sorunlarla mücadele ederek ortaklık geliştirecek uygulamaların sorumlusunun da hükümetler olduğunun altını çizmektedir. Emrealp (2005: 16) "küresel bir eylem planı" olarak ele alınan Gündem 21 belgesinin tamamına "katılımcı yaklaşımın" sinmiş olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca belgenin "Gündem 21'in desteklenmesinde yerel yönetimlerin girişimleri" başlıklı 28. Bölümünde, insanlığın sorunları olarak tanımlanan yoksulluk, eşitsizlik, çevre kirliliği gibi meselelerin çözümünde yerel yönetimler düzeyinde katılım ve iş birliği konularının önemine değinilmiştir (Emrealp, 2005:19). Yazar, bu bölümde "Gündem 21" kavramının yerel çerçevede ele alındığını belirtmiştir. Ayrıca yine bu bölümde yerel yönetimlerin başı çekeceği çalışmalar ve çok paydaşlı faaliyetler ile kentlerin sorun ve önceliklerinin tespit edilmesinin de karara bağlanmış olduğu dile getirilmiştir (Emrealp, 2005:19).

Bu çerçevede Türkiye'de 1997 yılında "Yerel Gündem 21" uygulamaları geliştirilmeye başlanmıştır (Emrealp, 2005:31; ayrıca bkz: Emrealp, 1998). Kent konseyleri de bu uygulamalar neticesinde ortaya çıkmış yönetişim mekanizmalarıdır. Kent konseylerine yasal dayanak sağlayan düzenleme ise "5393 sayılı Belediye Kanunu" ve bu kanunun 76 sayılı Maddesidir. Söz konusu Madde'de kent konseylerinin "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" uğraşan platformlar oldukları dile getirilmiştir (5393 sayılı Kanun, 2005: 76. madde).

Kent konseyleri "Mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi, Belediye başkanı veya temsilcisi", "kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri", "mahalle muhtarları" veya temsilcileri, "siyasi partilerin temsilcileri", üniversite temsilcisi, "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri", "kent konseyince kurulan meclis ve çalışma gruplarının birer temsilcisi" ile oluşmaktadır (Kent Konseyi Yönetmeliği, 2006: madde 8). Kent konseylerinin organları; "Genel kurul", "Yürütme kurulu", "Meclisler ve çalışma grupları" ile "Kent konseyi başkanı" olarak sıralanabilir (Kent Konseyi Yönetmeliği, 2006: madde 9).

Kent konseylerinin en fazla yetkiye sahip ve en kalabalık organı genel kuruldur. Genel kurul senede en az iki sefer toplanmakta ve yürütme kurulunu seçmektedir. Kadın meclisi temsilcisi ve gençlik meclisi temsilcisinin de yer aldığı yürütme kurulunun üye sayısının en az yedi olması gerekmektedir. Yürütme kurulunun görevleri arasında gündem belirlemek, genel kurul ve belediye arasında iletişim sağlamak ve uygulamaları takip etmek bulunmaktadır (Kent Konseyi Yönetmeliği, 2006: madde 10-11). Meclisler ve çalışma grupları ise farklı toplumsal grupların kent yönetimine katılmaları ve kentsel düzeyde karar alma süreçlerine dahil olmaları amacıyla oluşturulmuş birimlerdir (Kent Konseyi Yönetmeliği, 2006: madde 4). Genel kurulca seçimle belirlenen kent konseyi başkanı ise hem yürütme kuruluna hem de genel kurula başkanlık ederek kent konseyini temsil etmektedir.

"Kent Konseyi Yönetmeliği" kent konseylerinde ortaya çıkan görüşlerin ne şekilde yerel yöneticilere iletileceğini belirtmektedir. Yönetmeliğin 14 sayılı Maddesine göre kent konseyleri genel kurullarında ortaya çıkan talep, görüş ve öneriler "belediye meclisi" toplantısında ele alınmakta ve değerlendirilmektedir. Akabinde değerlendirme neticesi belediye tarafından konseylere iletilmektedir. Yönetmelikte yer alan bu ifade kent konseyleri açısından yerel düzeyde katılımın geliştirilmesi anlamına gelmektedir (Kent Konseyi Yönetmeliği, 2006: madde 14).

3. ESKİŞEHİR ODUNPAZARI KENT KONSEYİ VE HAMAMYOLU PROJESİ

Eskişehir ili kent konseylerinin aktif çalışmalarına şahitlik eden bir kenttir. Eskişehir kentinde üç tane kent konseyi bulunmaktadır. Bunlar, 2014 senesinden beri faaliyet gösteren Odunpazarı Kent Konseyi, 2009 senesinden beri faaliyet gösteren Eskişehir Kent Konseyi ve 1999-2000 yılları arasında kuruluş aşamasını tamamlayarak 2001 senesinde "Sağlıklı Kentler Hareketi"ne dahil olmuş Tepebaşı Sağlıklı Kent Konseyi'dir (Şahyar Akdemir, 2019: 44). Kent konseylerinin kentsel düzeyde gerçekleştirdiği çalışmaların yanı sıra mevcut başkanların da kişisel faaliyetleri ve ulusal düzeyde aldıkları görevler hem kent düzeyinde hem de ulusal düzeyde katılımcılığı geliştirmektedir. Bu bağlamda Eskişehir Kent Konseyi Başkanı Nuray Akçasoy'un "Türkiye Kent Konseyleri Birliği" başkanlığı görevi yapmış olduğu ve Odunpazarı Kent Konseyi Başkanı İsmail Kumru'nun da "Türkiye Kent Konseyleri Platformu" başkanlığı görevini gerçekleştirmekte olduğu not edilmelidir.

Her ne kadar her bir kent konseyi yerel katılım konusunda önemli çalışmalar gerçekleştiriyor olsa da bu çalışmada ele alınan "Hamamyolu projesi" olduğu için çalışmaya temel teşkil eden kent konseyi de Odunpazarı Kent Konseyi olmuştur. Bu çerçevede çalışmanın bu bölümünde öncelikle Hamamyolu Caddesi ve bu caddenin mekânsal ve tarihsel nitelikleri aktarılacaktır. Sonrasında ise Odunpazarı Kent Konseyi öncülüğünde gerçekleşen Hamamyolu Proje'nden söz edilecektir.

3.1.Hamamyolu Caddesi

Eskişehir ve civarına yönelik yapılan araştırmaların kentin "Bakır-Taş" döneminden bu yana yerleşim alanı olarak kullanıldığını göstermekte olduğu ifade edilmektedir. Eskişehir sırasıyla Hititlerin, Friglerin, Perslerin, Makedonyalıların, Romalıların ve Bizanslıların egemenliğinde kalmıştır. Anadolu Selçuklu Devleti'nin kurulmasıyla, bu devletin hükümdarlığı altına giren Eskişehir daha sonra da "Osmanlı Beyliği" topraklarına dahil olmuştur. Bu dönemde Eskişehir'in "bir köy kadar küçük" olduğu aktarılmaktadır. 1451 yılını takiben gelişen olaylar neticesinde Eskişehir, "Kütahya Beylerbeyliği"ne bağlı bir yöre haline gelmiştir (Koylu ve Birgün, 2015: 14-15). Bugün yaklaşık 900.000 nüfusu olan Eskişehir'in Odunpazarı ve Tepebaşı olmak üzere iki tane merkez ilçesi bulunmaktadır. Çalışma konusunu oluşturan "Hamamyolu Caddesi" ise Odunpazarı bölgesinde yer almaktadır.

Hamamyolu Caddesi, Eskişehir ilinin merkezinde Odunpazarı ilçesinde yer alan 1200 metre uzunluğunda bir caddedir. Caddenin kuzeyinde Porsuk nehri yer alırken güneyinde ise "Tarihi Odunpazarı bölgesi" bulunmaktadır. Hamamyolu Caddesi, çok eski dönemlerden bu yana sıcak ve şifalı suları ile tanınmakta ve içinde birçok hamamın bulunduğu "hamamlar bölgesini" kapsamaktadır. Tarihsel açıdan Hamamyolu Caddesinin hem ticaret merkezi hem sosyal bir merkez hem de konutların yer aldığı bir yaşam alanı olduğu görülmektedir. Caddenin Hamamyolu projesi ile düzenlenmesi öncesinde "canlılığını ve kamusal kullanımını" kaybetmiş olduğu belirtilmektedir (Hamamyolu Urban Deck). Hamamyolu Projesi ile

hedeflenen de caddeyi eski canlılığına kavuşturmak ve yitirilen işlevleri tekrar cadde üzerinden kullanıma sunmak olmuştur.

Hamamyolu caddesinin tarihsel niteliklerine dair kapsamlı bir çalışma Üstün ve Özhan (2016) tarafından hazırlanmıştır. Yazarlar, 1800'ler civarı Eskişehir'e gelen gezginlerinin aşağı mahalle ve yukarı mahalle olarak bir ayrım yaptıklarını aktarmaktadır. Buna göre aşağı mahalle "küçük bir çarşı, büyük bir han ve birkaç hamamdan" oluşmaktadır. Odunpazarı bölgesini içine alan Yukarı mahalle ile ise "güneydeki tepenin eteklerinde" yer alan ve "o dönemde kentin ilk yerleşimi olan konutlar" kastedilmektedir. Yazarlar bu iki mahalle arasında "800 metre mesafe" olduğunu ve bu mesafede "mezarlık, yollar, sebze-meyve bahçeleri" yer aldığını aktarmaktadır (Üstün ve Özhan, 2016: 59). 19. yüzyılın sonunda kente demiryolu ulaşımının gelmiş olduğu ve bu değişimle birlikte kentin "demiryolu ve Porsuk Çayı çevresinde" gelişmiş olduğu ifade edilmektedir. Bu dönemde Hamamyolu caddesinin konut bölgesi ile göçmenlerin yaşamakta oldukları mahalleler arasında ticari işlerin görüldüğü "bir kamusal mekân" görünümünde olduğu belirtilmiştir. Aynı dönemde caddenin "mekânsal kullanım açısından ticaret, konut, yeşil alan, sıcak suların olduğu hamamlar gibi çok işlevli bir merkez olma özelliğini taşıdığı" da ifade edilmiştir. (Üstün ve Özhan, 2016: 60). 1900'lü yıllara gelindiğinde Hamamyolu Caddesi'nde Pazar kurulduğu belirtilerek caddenin konumu itibariyle verimli araziler ortasında yer aldığı dolayısıyla da kentlilerin bu dönemde caddeye gelerek yetiştirdikleri ürünleri "takas" ettikleri belirtilmiştir. Koca ve Karasözen (2010:194) de 1930 yılını takiben Hamamyolu civarında küçük ve birkaç kattan oluşan ticari birimlerin sayıca artmış olduğundan söz etmektedir. Yine 1933 senesinde "Şeker fabrikası"nın kuruluşu kentin "Eskişehir ovası" yönünde gelişimine neden olan bir etken olarak kayıtlara geçmiştir (Üstün ve Özhan, 2016: 61). 1940 yılını takiben ise Yukarı mahallede ikamet eden "üst gelir grubu" mensuplarının Aşağı mahallede iki ve üç katlı, bahçesi olan evler yaptırmaya başladıkları belirtilmektedir. 1950 yılını takiben ise ulusal kalkınma politikalarıyla uyumlu şekilde yukarı mahallede yaşayanların kentin ticari bakımdan merkez korunumunda olan yerlerine doğru "yerleşme eğilimi" gösterdikleri dile getirilmiştir. Bu durumun da kent içinde "yerleşme yoğunluğunu artırmış" olduğu ifade edilmektedir (Üstün ve Özhan, 2016: 62-64). 1970'lere gelindiğinde ise Hamamyolu Caddesi'nde "konut dokusu" ile "su öğesinin" bütünleştiği ve oyun alanlarıyla birlikte park alanı olarak kullanılan bir alandan söz edilmiştir. Ancak bu dönemin çok uzun sürmediği ve bir zaman sonra apartmanların arasında kalan suyun yüzeyinin "beton ile" örtüldüğü belirtilmiştir. Bu yeni alana da "Sabahattin Günday Parkı" adı verilmiştir (Üstün ve Özhan, 2016: 64). Böylece Cadde, barınma olanaklarının bulunduğu ve "konutların altında da ticarete olanak sağlayacak dükkanlardan" müteşekkil bir alan haline gelmiştir (Üstün ve Özhan, 2016: 71). Alan üzerinde yer alan "yapay havuzlar" zamanla kirli görüntüsü ile etrafı rahatsız etmeye başlamıştır. Yazarların da ifade etmiş oldukları gibi Hamamyolu Caddesi, 1973 senesi sonrasında araç trafiğine kapatılmıştır. İlerleyen dönemde ise Hamamyolu Caddesi'nde "alt ve orta gelir grubuna hitap eden" mağazalar açılmıştır. Bu durum, caddeye has kullanıcı grubunun değişimine yol açmıştır. Böylece Caddeye yönelik eskinin saygın ve "üst gelir grubuna" uygun düşen yapısı değişmiştir (Üstün ve Özhan, 2016: 72).

Bu tarihsel bilgileri de dikkate aldığımızda Eskişehir'in en büyük yaya yollarından birisi olan Hamamyolu Projesi"nin hangi amaçla ortaya çıktığını ifade etmek zor olmasa gerek. Çalışmanın giriş bölümünde de belirtilmiş olduğu gibi Odunpazarı Kent Konseyi Hamamyolu Çalışma Grubu öncülüğünde başlayan proje ile amaçlanan Hamamyolu'nun eski günlerdeki gibi bir cazibe merkezi haline gelmesidir.

3.2.Odunpazarı Kent Konseyi Hamamyolu Çalışma Grubu ve Hamamyolu Projesi

Odunpazarı Kent Konseyi Hamamyolu Çalışma Grubu'nın kurulması ile ilgili gündeme geliş açısından erişilen en eski kayıt, Odunpazarı Belediye Başkanı Kurt'un sarf etmiş olduğu bir ifadedir. Seda (2017) tarafından aktarıldığına göre Kurt proje öncesinde "Hamamyolunda sadece belediye başkanının istekleri olsun istemiyorum. Bu o yöredeki mülk sahiplerinin o caddede yaşayan ve o cadde ile ilgilenen insanların ortak bir projesi olsun. Dolayısıyla Eskişehirlilerin itiraz edemeyeceği bir proje olsun. Öncelikle halkın, mülk sahiplerinin, orada bulunan esnafların katılımı, onların görüşleri önemli." ifadesinde bulunmuştur. Hamamyolu Çalışma Grubunun kuruluşuna yol açan gelişmenin belediye başkanının yönlendirmesi olabileceği bir ihtimal olarak karşımızdadır, yapılan araştırma sürecinde bu yorumun aksini düşündürecek herhangi bir veriyle karşılaşılmamıştır.

2015 yılında çalışmalarına başlayan Hamamyolu Çalışma Grubu'nun kimlerden oluştuğuna bakıldığında bu grubun oldukça katılımcı bir niteliğe sahip olduğu görülmektedir. Grup üyeleri şöyle sıralanabilir: "Eskişehir Mimarlar Odası yönetim kurulu üyesi, çarşı esnafı (Ünalan Ticaret,Tadım Pastanesi, Eldem Ticaret, Erdal Gömlekleri, Çıkıllıoğulları, Abacı Grubu temsilcisi, berber, inşaat mühendisi), Deliklitaş mahalle muhtarı, kent konseyi genel sekreteri, Belediye Park ve Bahçeler müdürü, üniversitelerin mimarlık bölümlerinden temsilciler" (Seda, 2017). Dönemin Odunpazarı Kent Konseyi Genel Sekreteri olan ve günümüzde de Odunpazarı Kent Konseyi Başkanlığı görevini ifa eden İsmail Kumru da Hamamyolu sakinlerinden, bölge esnafından, STK'lardan müteşekkil olan çalışma grubu tarafından hazırlanan veriler raporlanarak belediyeye iletilmiş olduğunu ve "Odunpazarı Belediyesi'ninde de "bu grubun önerilerini dikkate alarak proje şartlarını oluşturmuş ve hayata geçirmiş" olduğunu dile getirmektedir." (Kumru, 2020:3).

Hamamyolu Çalışma Grubu esnaflar, apartman sakinleri ile birebir görüşmeler gerçekleştirmiş, anket çalışmaları ve röportajlar yapmıştır (Resim 1). Dönemin Odunpazarı Kent Konseyi sekreteri İsmail Kumru, örneğin görüştükleri bir cadde sakininin havuzlarla ilişkili bir eleştiri dile getirdiğini ve havuzların çıkardığı seslerin belki kısa bir süre için kimseyi rahatsız etmediğini ama sürekli burada yaşayan kimseler için ciddi bir gürültü kirliliğine yol açtığını dile getirmiş olduğunu ifade etmiştir. Bu örnekten de anlaşılabileceği gibi bir yere ait sorunların en önemli farkındalığı yine o yerde yaşayan kimseler tarafından dile getirilmektedir (Kumru, 2022).

Resim 1: Hamamyolu Çalışma Grubu'nun Hamamyolu'ndaki keşif ziyaretleri



Kaynak: Fotoğraflar Odunpazarı Kent Konseyi Sekreteryası'ndan edinilmiştir.

Yine proje sürecinde Odunpazarı Belediyesi tarafından da çok paydaşlı bazı toplantılar düzenlenmiştir. Örneğin Hürriyet Gazetesi'nde yer alan 07.08.2015 tarihli habere göre belediyede gerçekleştirilen toplantıya "Odunpazarı Belediye Başkan Yardımcısı", "Odunpazarı Kent Konseyi, Odunpazarı Kent Konseyi Hamamyolu Çalışma Grubu, Eskişehir Mimarlar Odası temsilcileri, Odunpazarı Belediyesi Park ve Bahçeler Müdürlüğü yetkilileri, Deliklitaş Mahalle Muhtarı" ile "Hamamyolu sakinlerinden bir temsilci" katılmıştır. (Resim 2).

Resim 2: "Hamamyolu Projesi Anlatıldı"



Kaynak: https://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/eskisehir/hamamyolu-projesi-anlatildi-37152261

Bu süreçte Odunpazarı Kent Konseyi bünyesinde kurulan Hamamyolu Çalışma Grubu, proje ile ilgili bilgilendirici toplantılar düzenlemiştir. 11.02.2017 tarihli Milliyet gazetesi haberine göre, "Odunpazarı Kent Konseyinde gerçekleştirilen toplantıya", Belediye Başkanı, Odunpazarı Kent Konseyi Başkanı, "Odunpazarı Kent Konseyi Hamamyolu çalışma grubu üyeleri, muhtarlar, Odunpazarı Belediye Başkan Yardımcıları, daire müdürleri, firma yetkilileri ve Hamamyolu esnafi" katılmıştır (Resim 3). Karşılıklı görüş alışverişinin yapıldığı çok paydaşlı toplantı katılımcı bir toplantı olması bakımından çalışma açısından önem arz etmektedir.

Resim 3: "Hamamyolu Projesi 1. Etap Bilgilendirme Toplantısı"



Kaynak: https://www.milliyet.com.tr/yerel-haberler/eskisehir/hamamyolu-projesi-1-etap-bilgilendirme-toplantisi-11836087

27.05.2017 tarihinde Hamamyolu Çalışma Grubu tarafından gerçekleştirilen bir başka toplantının katılımcıları da Hamamyolu Projesi'nin yüklenici firma temsilcileri, Odunpazarı

Belediye Başkanı ve diğer belediye temsilcileri ile Hamamyolu 2. Etap esnafı olmuştur. Bilgilendirme toplantısı şeklinde gerçekleşen bu etkinlikte proje detaylarının konuşulduğu ifade edilmiştir.

Resim 4: "Hamamyolu esnafı Kurt'la buluştu"



Kaynak: http://www.istikbalgazetesi.com/haber18.asp?sec=1&newscatid=7&yazarid=0&newsid=173408

4. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yönetişim çerçevesinde idare bir taraftan toplumsal mal ve hizmet sunumunda bir taraftan da "kamu hizmetlerinin" sunumunda "özel sektör, sivil toplum ve vatandaşlarla iş birliği içinde hareket etmektedir" (Sözen, 2014: 18). Yönetişim yerel düzeyde ele alındığında şehrin sorunlarının daha kolay ve demokratik bir şekilde kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum tarafından çözülmesini gerektirmektedir. Sorunların çözülmesinde paydaşların sürece dahil olmaları hem bir insan hakkı olarak katım hakkının korunmasını ve geliştirilmesini sağlamakta, hem "ortak akıl" ile hareket edilmesine yol açmakta hem de daha iyi hizmete erişebilmeyi kolaylaştırmaktadır.

Çalışmada bu kapsamda incelenmiş olan "Odunpazarı Kent Konseyi Hamamyolu Çalışma Grubu" ve "Hamamyolu Projesi" hem yönetişim uygulaması olarak hem de yönetişimin temel prensiplerinden biri olan katılım ilkesinin geliştirilmesi bakımlarından bir *iyi uygulama örneği* olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışma grubunun içinde üniversiteler gibi kamu kurumları, mimarlar odası gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, esnaf ve sanatkârlar örgütleri, vatandaşlar ve sivil toplum örgütleri temsilcileri yer almıştır. Grup üyeleri raporlarını hazırlamak için hem kendi aralarında hem de Hamamyolu'nda yaşayan ve çalışan kişilerle toplantılar düzenlemişlerdir. Cadde'de ikamet eden kişiler ve burada işyeri sahibi olan kişiler ile ve ayrıca yerel yönetim temsilcileriyle görüşmeler gerçekleştirmişlerdir. Bu çalışmalar neticesinde Çalışma Grubu tarafından ortaya konulan "Hamamyolu'nun bir cazibe merkezi haline gelmesi" amacıyla hazırlanmış olan rapor, ilçe belediyesine iletilmiştir. Belediye de Çalışma Grubu tarafından hazırlanan raporu dikkate alarak Hamamyolu projesini geliştirmiştir.

Son olarak çalışma, yerel düzeyde sorunları çözmek, kamu hizmetlerinin sunumunda iş birliği noktası oluşturmak ve kent sakinlerinin taleplerinin karar alma süreçlerinde etkinliği göstermek bakımından Kent Konseylerinin önemini ortaya koymaktadır.

KAYNAKÇA

Bozkurt, Y. (2014). Yerel Demokrasi Aracı Olarak Türkiye'de Kent Konseyleri: Yapı, İşleyiş ve Sorunlar, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Sayı 40, ss. 229 -240

Çukurçayır, M. A. (2012). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*. Konya: Çizgi.

Dağı, İ. (2012). İnsan Haklarının Kategorileri. İ. Dağı ve E. Gökalp, *İnsan Hakları ve Demokratikleşme Süreci* içinde (s. 32-62) Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları,

Emrealp, S (1998). Yerel Gündem 21.

https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/962040

Emrealp, S (2005). *Türkiye Yerel Gündem 21 Programı- Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı*. IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını. İstanbul: Birmat. 23 Nisan 2022 tarikinde Ümraniye Belediyesi

https://umraniye.bel.tr/images/kentkonseyi/YG21%20El%20Kitabi.pdf adresinden alındı.

"Hamamyolu Esnafı Kurt'la buluştu". 20 Nisan 2022 tarihinde İstikbal Gazetesi:

http://www.istikbalgazetesi.com/haber18.asp?sec=1&newscatid=7&yazarid=0&newsid=173408 adresinden alındı.

"Hamamyolu Projesi Anlatıldı". 20 Nisan 2022 tarihinde Hürriyet Gazetesi:

https://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/eskisehir/hamamyolu-projesi-anlatildi-37152261 adresinden alındı.

"Hamamyolu Projesi 1. Etap Bilgilendirme Toplantısı". 17 Nisan 2022 tarihinde Milliyet Gazetesi:

https://www.milliyet.com.tr/yerel-haberler/eskisehir/hamamyolu-projesi-1-etap-bilgilendirme-toplantisi-11836087 adresinden alındı.

Heywood, H. (2011). *Siyasetin Temel Kavramları* (çev. H.Özler) Ankara: Liberte.

İzci, İ. (2014). Katılımcı Yerel Yönetim: Genel Bir Bakış. İ. İzci *Katılımcı Yerel Yönetim* içinde (s. 19-39) İstanbul: Kalkedon.

Kapani, M. (1999). *Politika Bilimine Giriş*. İstanbul: Bilgi

Kent Konseyi Yönetmeliği, 2006. 15 Nisan 2022 tarihinde Resmî Gazete

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061008-5.htm adresinden alındı.

Kerman, U., Altan, Y., Aktel, M., Lamba, M. (2013). Yerel Yönetişim ve Kent Konseyleri. E. B. Keskin *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı 6-7 Mayıs 2011 Bursa içinde* (s. 13-30), Bursa: Bursa Kent Konseyi Yayınları.

Koca, G., Karasözen, R. (2010). 1945–1960 Dönemi Eskişehir Modern Kent Merkezinin Oluşumunda Öne Çıkan Yapılar. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(3), ss. 191-211.

Koylu, Z., Birgün, M. (2015). *Eski bir Şehrin Hikayesi 1923-1938*. Eskişehir: Eskişehir Ticaret Odası Yayınları.

Kumru, İ. (2020). "Belediye Başkanlarının Çağrı Yapması Kent Konseyi Hareketinin Yaygınlaşması İçin Önemlidir".

https://chp.azureedge.net/e99a917d5fcb4916965779626ffb1cdc.pdf

Öztekin, A. (2014). *Siyaset Bilimine Giriş*. Ankara: Siyasal.

Parlak, B. (2010). Önsöz. B. Parlak, *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar* içinde (s. v-vi) Bursa: Dora

Seda, S. (2017). Hamamyolu ve Sanayi Çarşısı, Anadolu Gazetesi. 18 Nisan 2022 tarihinde Anadolu Gazetesi

http://www.anadolugazetesi.com/makale/hamamyolu-ve-sanayi-carsisi.html adresinden alındı.

Sözen, S. (2014). *Demokratik Yönetişim ve Poliste Hesap Verebilirlik*. Ankara: Adalet.

Şahyar Akdemir, D. (2019). Anadolu Üniversitesi Öğrencilerinin Kent Konseyi Algısı. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 7(3), ss. 41–49

Toksöz, F. (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*. 22 Nisan 2022 tarihinde TESEV

https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/rapor_Iyi_Yonetisim_Kaliteli_Yasam.pdf adresinden alındı.

Üstün, B., Özkan, C. (2016). Eskişehir Hamamyolu Caddesi'nin Cumhuriyet Döneminden Günümüze Mekânsal Değişimine Yönelik Bir Araştırma, *BAUN Fen Bil. Enst. Dergisi*, 18(2), ss. 54-77.

Hamamyolu Park ve Meydan Düzenlemesi. 15 Nisan 2022 tarihinde Hamamyolu Urban Deck

https://www.arkiv.com.tr/proje/hamamyolu-urban-deck/6591 adresinden alındı.

5393 sayılı Belediye Kanunu. 12 Nisan 2022 tarihinde Mevzuat

https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf adresinden alındı.

TÜRKİYE'DE KAMU PERSONELİ OLARAK İSTİHDAM EDİLEN SÖZLEŞMELİ PERSONELİN SADAKAT ÖDEVİ

Hüseyin ÖZGÜR[1]

Hava TAHTALIOĞLU[2]

1. GİRİŞ

Sözleşmeli personel, uzmanlık gerektiren ve özel mesleki bilgiye ihtiyaç duyulan zorunlu ve istisnai işlerde belirli süreli idari hizmet sözleşmeleriyle istihdam edilen personeldir. Sözleşmeli personel Türkiye'deki kamu personel sisteminin istihdam türlerinden biri olarak da yerini almaktadır. Cumhuriyet tarihinde sözleşmeli personel uygulaması ilk kez 1939 yılı 3656 sayılı Kanun kapsamında gündeme gelmiştir. Kamu personel sisteminde günümüzdeki düzenlemelere yön veren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda (DMK) esnekleşme çabaları sözleşmeli personeli tekrar gündeme taşımaktadır. 1980'li yıllarda uygulanmaya başlayan neo-liberal politikalar sözleşmeli personel istihdamı söylemi ve pratiğinin yaygınlaşmasında etkili ana faktörlerden birisidir. Görülmektedir ki Türkiye'de kamu personel istihdam türleri arasında farklı zamanlarda ve farklı gerekçelerle gündeme gelmiş ve uygulanmaktadır. Sözleşmeli personel literatürde sıklıkla esnek personel rejiminin göstergesi olarak dile getirilmektedir. Özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinde ve 21. yüzyılın ilk çeyreğinde sözleşmeli personelin önünü açan istihdam uygulamalarına, iş güvencesinin zayıflatılması gerekçesiyle, statü hukukuna yaklaşan haklara sahip olabilmeleri adına çeşitli aktörler tarafından eleştiriler getirilmiştir. Bu eleştirel girişimler yüksek ölçüde amacına ulaşmış olsa da sözleşmeli personel, memurun tabi olduğu statü rejiminden farklı, iş güvencesi olmadan ve sözleşmelerinde belirtilen sürelerle istihdam edilmeye devam etmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile gelen düzenlemeler sözleşmeli personel istihdamının kapsamını daha da genişletmiştir. Sözleşmeli personelin tabi olduğu hukuki düzenlemeler de bu kapsama paralel olarak değişmektedir.

[1] Prof. Dr. Anadolu Üniversitesi İİBF, SBKY Bölümü, huseyinozgur@anadolu.edu.tr, (orcid.org/0000-0003-1219-1273).

[2] Dr. Öğr. Üyesi, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, htahtalioglu@gmail.com, (orcid.org/0000-0003-4698-4650).

Uzmanlık gerektiren ve özel mesleki bilgiye ihtiyaç duyulan kamusal hizmetlerde sözleşmeli personel süreli sözleşmelerle çalıştırılmaktadır. Esnek yapıya sahip sözleşmeli personelin Devlete sadakat yükümlülüğü statüter yapıdaki diğer kamu personeli karşısında tartışmalı hale gelmektedir. Sözleşmeli personelde sadakat ödevinin kapsamındaki belirsizlik, bağlılığın kime / hangi birime / kuruma ya da oluşuma duyulacağı endişesini de beraberinde getirmektedir. Bu yüzden çalışmada 657 sayılı Kanun'da kamu görevlilerinin ödev ve sorumlulukları arasında sıralanan sadakat ödevinin sözleşmeli olarak istihdam edilen personele ilişkin uygulanabilirliği sorununa ışık tutmak amaçlanmaktadır. Kamuda kapsamı genişleyen ve sayıca artış gösteren sözleşmeli personel istihdamında, 657 sayılı Kanun'da kamu görevlilerinin ödev ve sorumlulukları arasında sıralanan sadakat ödevinin uygulanabilirliğinin irdelenmesi önemlidir. Ancak bu eserde sözleşmeli personel istihdamının kapsamı ve buna bağlı olarak çeşitlenen mevzuat yapısının kapsamlı irdelenmesi sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu kısıtlar altında çalışmada öncelikle kavramsal ifadelere yer verildikten sonra kamu personelinin sadakat ödevi üzerinde durulmakta, sonrasında sözleşmeli personel çeşitleri, bunlara ilişkin hukuki düzenlemelerde sadakat ödevine yapılan vurgular, sadakat ödevi yerine getirilmediğinde karşı karşıya kalacakları yaptırımlar değerlendirilmektedir. Akabinde elde edilen veriler ışığında aksayan yönler dile getirilmekte ve çeşitli öneriler sunulmaktadır.

2. SADAKAT VE BAĞLILIK

Sadakat'in kelime anlamı TDK sözlüğünde "*içten bağlılık, sağlam, güçlü dostluk*" şeklinde ifade edilmiştir (https://sozluk.gov.tr/). Varoluşçu filozoflardan birisi olan Marcel ise sadakati "*his ve duygulanmalarda sağlamlık, ihanet etmeme, hakikate uygunluk, vs."* şeklinde tanımlar. Ancak sadakatin özünde bir nesnenin olmasını kabul etmez (Korlaelçi, 1992). Royce ise sadakati "bir kişinin bir davaya pratikte, istekli ve tam bağlılığı" olarak tanımlar. Bu bağlamda sadakat, bir kuruma (Parlamento, vb.), ideal bir olaya (Hristiyanlığın ikinci kez gelişini ümit etmek gibi), ideal bir amaca (evrensel kardeşlik, bilgi topluluğu vb.) bağlılığı

gerektirebilir. Bireyin sadakatini hak eden bir nesnenin, yani davanın özellikleri ise şöyledir (Koç, 2002: 50):

- Kişinin ilgisini çekmeli,
- Kişinin ilgisini muhafaza edebilmeye muktedir olmalı,
- Doğası gereği sosyal olmalıdır.

Literatürde örgütsel sadakat ve bağlılık kavramlarına bunlarında örgütsel aidiyeti sağladığına sıklıkla değinilir. Örgütsel bağlılık ve sadakat bireyin örgütüne karşı psikolojik ve davranışsal aidiyet duygusunun perçinleşmesini sağlar (Uygur ve Koç, 2010: 80). Bireyin örgütsel bağlılığı, yetenek ve gayretini ortaya çıkarırken; örgütsel sadakat duygusu da bireyin kendi amaç ve çıkarlarını görmezden gelerek [veya baş tacı yapmayarak] doğrudan örgütsel amaç ve çıkarları gerçekleştirmesini sağlar (Koç, 2009: 200-201). Meyer, Allen ve Smith'e (1993: 539) göre, örgütsel bağlılık; duygusal (bireyin örgütte kalma isteğini), devamlılık (bireyin örgütte kalması gerektiğini) ve normatif (örgütte kalma zorunda olduğunu) bağlılık olarak belirir. Örgütsel bağlılık akılcı olan bu gerekçelerle davranışa dönüşürken sadakat mantıksal bir çıkarımın sonucu değildir. Örgütsel bağlılıkta bireyin kendi amaçları ve hedefleri devreye girmekteyken örgütsel sadakatte bu koşullar aranmaz. Ayrıca sadakat örgütsel bağlılığın düzeyi yükseldikçe zamanla oluşur (Koç, 2009: 205).

3. KAMU PERSONELİNİN SADAKAT ÖDEVİ

DMK'nın 2670 sayılı Kanun'la değişik 6. maddesine göre, kamu personelinin sadakat ödevi "*devlet memurlarının Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına sadakatle bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını sadakatle uygulamak zorundadırlar*" şeklinde ifade edilmiştir. DMK 6. maddenin devamında ise devlet memurları sadakat ödevine bağlı kalacaklarını *"Asli Devlet Memurluğuna"* atandıktan sonra en geç bir ay içinde kurumlarınca düzenlenecek merasimle yetkili amirlerin huzurunda yapacakları yeminle belirtir ve özlük dosyalarına konulacak (6. maddenin 2. fıkrasındaki) *"Yemin Belgesi"*ni imzalayarak göreve başlayacağı kurala bağlanmıştır. İlgili Kanunun madde metninde sadakatin içeriğinin açıklanmadığı eleştirilerine

karşın Canman, Ertekin, Ar, Kaya-Bensghir ve Özer (2002: 99) yemin metnini dikkate alarak bu madde ve yemin yoluyla kamu görevlilerinin Cumhuriyete, milli, demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine bağlı olmaları gerektiğini vurgulamışlardır.

DMK'nın Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık isimli 7. maddesi hükümleri de sadakat ödeviyle bağlantılıdır. Bu bağlantının bazı ayrıntıları açısından ise 7. maddenin ilk fıkrasında devlet memurlarının herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararına veya zararına hedef tutan bir davranışta bulunmaları yasaklanmaktadır. Akabinde DMK 7. maddesinin 2. fıkrasında devlet memurları her durumda Devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedir. Devlet memurlarının Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve Kanunlarına aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan Türkiye Cumhuriyeti'nin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunmaları da yasaklanmaktadır. DMK ayrıca aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya derneğe katılmalarını ve yardımda bulunmalarını yasaklamaktadır. Kanun'un "Disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller" başlıklı 125/E maddesi ise devlete bağlılığı zedeleyici faaliyetler sergilemeleri halinde çalışanların devlet memurluğundan çıkarılma durumunu düzenlemektedir.

4. SÖZLEŞMELİ PERSONEL İSTİHDAMI

Türk kamu personel sisteminde sözleşmeli personel istisnai istihdam biçimi olarak ortaya çıkmaktadır. 08.07.1939 tarih ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıkları Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun, memur ve müstahdem dışında günümüzdeki sözleşmeli personele benzer *"ücretli memur"* statüsünü gündeme getirmiştir. Müstahdemler bedensel işlerde çalışırken ücretli memurlar, unvanları memura benzeyen ve zihinsel işlerde çalışan beyaz yakalı personeldir (Ayman-Güler, 2013: 109). Aynı yıl çıkarılan 3659 sayılı Kanun'un 9. maddesinde ise geçici hizmetlerde *"sözleşmeli mütehassıs"* (uzman) çalıştırılması öngörülmekteydi (Övgün, 2009: 50-51).

1961 yılında 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun'la temel hizmet olan sağlık hizmetlerinde mesleki öğrenim gören kişilerin 1-3 yıl süreyle

sözleşmeli çalıştırılması kabul edilmiştir (Eke, 1989: 70; Özkal-Sayan ve Küçük, 2012: 178). 657 sayılı Kanun'un ilk halinde sözleşmeli personel istihdamı belirli ve uzmanlık isteyen geçici görevler için benimsenmiş (Şaylan, 2000: 27) ve başlangıç yıllarında sadece [2011 yılında mülga haline gelen] Devlet Planlama Teşkilatı'nda (DPT) çalışacak uzmanlar için getirilmiştir (Gözübüyük ve Tan, 1998: 582; Aslan, 2005: 334; Aslan, 2012: 502-503).

1980'lere gelindiğinde kamu personel politikalarında esnek istihdamın yaygınlaşması amacıyla daha fazla sayıda ve kurumda sözleşmeli personel çalıştırılması bir araç olarak görülmüştür (Şaylan, 2000: 46; Aslan, 2012: 463). Sözleşmeli personel, 1980 sonrası dönemde Kamu İktisadi Teşebbüslerinde, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlarda, Sağlık Bakanlığı'nda, Yerel Yönetimlerde, Millî Eğitim Bakanlığı gibi devlet kurumlarında örneklerine sıklıkla rastlanmaya başlamıştır (Tahtalıoğlu ve Özgür, 2019).

Günümüz kamu örgütlerinde sözleşmeli personel istihdamı hem üst yönetimlerde hem de alt personel grubunda sıklıkla karşımıza çıkmaktadır (Kayar, 2021: 46). Kamu sektöründe sözleşmeli personel istihdamında, prensip olarak, 657 sayılı DMK 4/B maddesi hükmü uyarınca düzenlemesi gerçekleştirilen 6.6.1978 gün ve 7/15754 sayılı *"Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar*" isimli Bakanlar Kurulu Kararı[3] uygulanmaktadır.

4.1. Sözleşmeli Personel İstihdam Grupları

Sözleşmeli personel hukuksal dayanaklara göre gruplandırıldığında; 657 sayılı Kanun'un 4/B personeli, kurumsal sözleşmeliler (kadro karşılığı olanlar, kadro karşılığı olmayanlar ve aylıksız-izinli nakledilenler), 233/399 KİT personeli olmak üzere üç şekildedir (Ayman-Güler, 2013: 119). Aslan (2012: 478) 1980 öncesinde sözleşmeli personeli yalnızca 657/4-B hükmüne dayandığı, 2000'lere gelindiğinde ise beş ana türe ulaştığını ifade etmiştir. Bunlar; 657/4-B ve 7/15754 sayılı BK kararlarına göre, örgüt yasalarına göre kadro karşılığı sözleşmeyle, örgüt yasalarına

[3] 9.5.2020 tarihli ve 31122 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 8.5.2020 tarihli ve 2506 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı uyarınca bu Yönetmelik Cumhurbaşkanlığı Yönetmeliği bölümüne eklenmiştir.

göre sözleşmeyle, 4924 sayılı Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması Kanunu'na göre, 399 sayılı KHK çerçevesinde KİT'lerdeki sözleşmeli personel istihdamlarıdır.

02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle üst düzey yönetim personeli, uzman ve teknik personel istihdamında sözleşmeli istihdam biçimi yaygınlık kazanmaktadır. Buna ek olarak, 2022 yılı itibariyle sözleşmeli personel kategorileri; i) DMK 4/B'li personel, ii) 399 sayılı KHK çerçevesinde KİT personelleri, iii) belediye/il özel idarelerinde sözleşme ile istihdam edilen personel ve nihayet iv) dördüncü bir ana kategori olarak diğer (1- askeri kurumlarda[4], 2- kamu sektöründe sağlık hizmetlerinde[5], 3- TBMM'de[6], 4- sözleşmeli bilişim uzmanı[7], 5- sözleşmeli sanatçılar[8]) sözleşmeli personellerdir (Kayar, 2021: 46-69). Diğer sözleşmeli personele ek olarak emekli ve yabancı öğretim elemanları[9], öğretim elemanları ile görevlileri[10], sözleşmeli öğretmen[11] istihdamı eklenebilir. Sağlık Bakanlığı içerisinde sağlık hizmeti verilen hastanelerde çalışan sözleşmeli personel ise kamu hastaneleri yöneticilerinin de dahil edilmesiyle kendi içerisinde çeşitlilik göstermekte, ancak bu durum yaygın olarak bilinmemekte ve inceleme konusu yapılmamaktadır (Armağan-Kaygusuz, 2022: 51-vd.).

[4] 13.06.2001 tarih ve 4678 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerinde İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubaylar Hakkında Kanun, 18.03.1986 tarih ve 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 10.03.2011 tarih ve 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu hükümleri gereğince.

[5] 02.11.2011 tarih ve 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 24.11.2004 tarih 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu, 10.07.2003 tarih ve 4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun hükümleri gereğince.

[6] 01.1.2011 tarih ve 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu hükümleri gereğince.

[7] 16.05.2006 tarih ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun hükümleri gereğince

[8] 10.06.1949 tarih ve 5441 sayılı Devlet Tiyatroları Personeli Hakkında Kanun hükümleri gereğince.

[9] 11.10.1983 tarih ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu hükümleri gereğince.

[10] 4.11.1981 tarih ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu hükümleri gereğince.

[11] 03.08.2016 tarih ve 29790 sayılı Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereğince.

7/15754 sayılı BK Kararının cetvellerine bakıldığında sözleşmeli personel istihdamında; 1- sınav şartı aranmaksızın hizmete alınacaklar, 2- sadece mesleki uygulamalı sınav sonucuna göre hizmete alınacaklar ile 3-yazılı ve/veya sözlü sınav sonucuna göre hizmete alınacaklar şeklinde pozisyon unvanları ve hizmete kabul edilme koşulları dile getirilmektedir.

Sözleşmeli istihdam örneklerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı (1 sayılı CBK hükümleri ve sözleşmeye göre) ve Cumhurbaşkanlığı Ofislerinde (375 sayılı KHK ek 26. maddesine göre) rastlanmaktadır. Bunlar, 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın istihdam edilecektir. Sözleşme ücretleri çeşitli kriterler dikkate alınarak Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir (Kayar, 2021: 46-48). Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığından 2021 yılı kamu sektörü istihdam sayılarına göre sözleşmeli personel sayısı 529.194'tür (https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/). Kamudaki toplam istihdam içindeki oranı da yaklaşık olarak %10.85'tir.

4.2. Sözleşmeli Personele İlişkin Özel Mevzuat Hükümlerinde Sadakat Ödevine Yer Veriliş Durumu

Kamu hizmetiyle hareket etme normatif yönelimlerle ilişkilidir. Bu yönelimler arasında kamu yararına hizmet etme arzusu, göreve ve bir bütün olarak devlete bağlılık ve sosyal eşitlik temellidir (Perry ve Wise, 1990: 369). Bu kapsamda kamudaki sözleşmeli personelin alt statülerindeki çeşitliliği göz önüne alınarak ve bunlara ilişkin dile getirilen mevzuat hükümleri çerçevesinde sadakat ödevi ile devlete bağlılık sözcüklerine ilişkin düzenlemeler aşağıdadır:

- 657 sayılı DMK 6. (Sadakat) ve 7. (Tarafsızlık ve Devlete bağlılık) maddelerinde[12],
- 1 sayılı CBK 527/E İnsan Kaynakları Ofisi Ölçme ve Değerleme Dairesi Başkanlığı başlığı altında Türkiye'de iş hayatında olan veya aday insan kaynağına yönelik "..., *sadakat, liyakat, fırsat eşitliği, şeffaflık, yenilikçilik, verimlilik*

[12] Kamu Personelinin Sadakat Ödevi başlığında ayrıntılı değinilmiştir.

ve performans gibi konularda ihtiyaca göre ölçüm ve analizler yapmak, sonuçlar hakkında ilgili kurum ve kuruluşları ya da kamuoyunu bilgilendirmek" şeklindeki hükümlere rastlanmaktadır.

Çalışmada dile getirilen sözleşmeli personel gruplarına yönelik yasal düzenlemelerde konuya ilişkin disiplin sisteminin nasıl çalıştırıldığını çözmek adına elde edilen bilgiler önem arz etmektedir.

- 7/15754 sayılı BK Kararlarına göre sözleşmenin feshini gerektiren "*terör örgütleriyle eylem birliği içinde olunması, yardım edilmesi, kamu imkân ve kaynaklarının bu yönde kullandırılması veya örgüt propagandası yapılması*",
- 399 sayılı KHK "*Terör örgütleriyle eylem birliği içerisinde olmak, bu örgütlere yardım etmek, kamu imkân ve kaynaklarını bu örgütleri desteklemeye yönelik kullanmak ya da kullandırmak, bu örgütlerin propagandasını yapmak*",
- 4678 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerinde İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubaylar Hakkında Kanun "*yasadışı siyasi, yıkıcı, bölücü, irticai faaliyetlerde bulunmak, tutum ve davranışlarıyla bu görüşleri benimsediği tespit edilmek*",
- 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu "*Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlar ...*",
- 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu "*yasa dışı siyasi, yıkıcı ve bölücü faaliyetlerde bulunmak, tutum ve davranışlarıyla bu görüşleri benimsediği tespit edilmek*" durumunda sözleşmeleri fesih edilmektedir.
- 4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu konuya ilişkin uygulamalarda 657 sayılı Kanun hükümlerini işaret etmektedir.
- 657 sayılı DMK'da ise 125/E maddesi hükümlerine göre devlet memurluğundan çıkarılma,

- 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu "*Terör niteliğinde eylemlerde bulunmak veya bu eylemleri desteklemek, kamu imkân ve kaynaklarını bu örgütler için kullanmak ya da kullandırmak*" Kamu görevinden çıkarma cezaları öngörülmektedir.
- 5441 sayılı Devlet Tiyatroları Personeli Hakkında Kanun hükmüne göre "*.... disiplin işleriyle ... Tiyatronun iç ve yönetim işleri Cumhurbaşkanınca çıkarılan yönetmelikle belirtilir*" denmektedir.
- 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu hükmüne göre "*sözleşmenin feshini gerektiren nedenler, Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir*" ifadesi yer almaktadır.

Mevzuat hükümleri çerçevesinde elde edilen bu bilgiler doğrultusunda sadakat ödevine ilişkin özellikle sözleşmeli personeli ele alan hükümlerin bulunmadığı görülmektedir. Sözleşmeli personele disiplin cezasının uygulanmasına vesile olacak fiiller arasında devlete bağlılığa daha çok vurgu yapılmaktadır.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Uzmanlık gerektiren ve özel mesleki bilgiye ihtiyaç duyulan kamusal hizmetlerde süreli sözleşmelerle istihdam edilen sözleşmeli personelin çalıştırılması günümüzde yaygınlık kazanmıştır. Ancak sözleşmeli personel istihdamının esnek yapısından kaynaklı devlete sadakat yükümlülüğü statüter yapıdaki diğer kamu personeline oranla daha fazla zedelenebilir. Ele alınan mevzuat hükümlerinden yola çıkılarak aşağıda dile getirilen çeşitli noktalara işaret edilmesi gerekmektedir.

- 657 sayılı DMK'nın ilgili maddesinde sadakat ödevinin kime / neye / hangi kuruma karşı olması gerektiğinin belirtilmemesi konuya ilişkin çeşitli eleştirileri gündeme taşımaktadır. Hacımuratlar-Sevinç ve Solak-Akman (2020) *"Devlete sadakat yükümlülüğü bazı durumlarda idare ve yargı yerleri tarafından DMK 6. ve 7. maddelerinde dile getirilen sadakat ve devlete bağlılık ifadelerinden hareketle, bazı durumlarda ise AİHM'in kamu görevlileriyle ilgili belirli içtihatlarına dayandırılarak"* yargısal süreçlerde Devlet

memurları hatta diğer kamu görevlileri için arandığını ifade etmektedirler. Yazarlar Devlet memurlarının haklarının yalnızca kanunla sınırlandırılabileceği açıkken, pozitif hukukta kavramsal olarak dahi yer almayan devlete sadakat yükümlülüğüne dayanılarak kamu sektöründe çalışanların haklarını kısıtlayıcı tedbirler alınmasının hukuka aykırı olduğu görüşünü vurgulamaktadırlar.

- 657 sayılı Kanun lafzînda *"Sadakat"* ile *"Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık"* ödevlerini açıklayan hükümlerin *"Devlet memurları"* ifadesiyle başlıyor olması da ilgili ödevlerin sözleşmeli olarak istihdam edilen personeli kapsamadığı yönünde eleştirilere neden olabilmektedir. Sadakat ödevinin kapsamının yemin metni dikkate alınarak yorumlanabileceği görüşüne karşılık 657 sayılı Kanun'un 6. maddesinde yer alan yemin merasiminin *"Asli Devlet Memurluğuna"* atandıktan sonra yapılacak olması ifadesiyle de sözleşmeli personeli kapsamadığı gözlemlenmektedir.
- 1982 T.C. Anayasası 128. maddesinin 2. fıkrasında "*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir*" ifadesi yer almaktadır. Uygulamada sözleşmeli personele ilişkin yasa düzeyindeki hukuki düzenlemeler diğer düzenlemelere (kurum ve kuruluşlarının kendi düzenlemeleriyle akdedilen sözleşme hükümleri, kurumlar tarafından çıkarılan yönetmelikler) oranla daha fazladır. Ancak bu hukuki düzenlemelerde sözleşmeli personele ilişkin sadakat ödevi ve kapsamı dile getirilmemekte, sadece disiplin cezalarının uygulanmasını gerektiren fiillerde devlete bağlılığı zedeleyen fiiller için cezai yaptırımlara yer verilmektedir.
- Günümüzde sözleşmeli personelin kapsamını genişleten 1 sayılı CBK 527/E maddesinde "*Türkiye'de iş hayatında olan veya aday insan kaynağına yönelik*" kapsamı genişlettiği ve *"sadakat"*e ilişkin ölçüm ve analiz yapılabileceği vurgulanmakta; ancak nasıl ölçeceğine ilişkin bir yönteme işaret edilmemektedir.

- 657 sayılı DMK 4/B ve diğer birçok yasal düzenlemede sözleşmeli personelin işlediği suçlara karşı işaret edilen disiplin cezalarının düzenlendiği 125. maddenin fıkralarında birden çok yerde *"Devlet memurları"* ya da *"memur"* ifadesi kullanılmaktadır.

İstihdam türlerinin doğası gereği sözleşmelerle hizmete bağlanıyor olmaları ve bağlı oldukları mevzuatta normatif olarak ifade edilmeyen sadakatin kapsamı dolayısıyla kamusal güvence olarak gördükleri bu sözleşmelerin yapılması ya da yenilenmesi sürecinde bireyleri Devlete bağlılık yerine başka oluşumlara bağlılığa sürükleyebilir. Bu yüzden çalışmanın sonucunda kamu personel istihdamında mevcut veriler ışığında yaklaşık %11 seviyelerine ulaşan sözleşmeli personelin başta sadakat yükümlülüğü sorasında da bu yükümlülüğün kime ya da neye karşı olacağı kamu personel yönetimindeki temel sorunlardan birisidir.

Çalışmada elde edilen bulgular doğrultusunda; öncelikle kamuda istihdam edilen personeli ele alan Türkiye'deki mevzuatta kamu görevlileri, personeli, devlet memuru, sözleşmeli personel ifadelerinin ilgili kanun ve yönetmeliklerin kapsamı dikkate alınarak tekrardan gözden geçirilmesi gerekmektedir. Sözleşmeli personelin özellikle yabancı istihdamlarda sadakat ödevinin nasıl sağlanacağı ya da sağlanmasının gerekli olup olmadığına ilişkin kurallar açıklığa kavuşturulmalıdır. Sonuç olarak farklı özellikleri içinde barındıran sözleşmeli kadroların özel yasal düzenlemelerinde sadakat ödevinin farklı derecede korunması, bu ödev zedelendiğinde karşılaşılabilecek cezai yaptırım düzeylerinin üstlendikleri görevlere göre değişmesi, esnek yapıları gereği konuya ilişkin güvence mekanizmalarının yeniden gözden geçirilmesi gerektiği kanısına ulaşılmaktadır.

KAYNAKÇA

Armağan-Kaygusuz, H. E. (2022). Türkiye'de Kamu Sağlık Sisteminde Sözleşmeli Yöneticilik Uygulaması, *Eurasian Journal of Health Technology Assessment (EHTA)*, 6(1), 46-59.

Aslan, O. E. (2005). *Türk Kamu Personel Rejimi ve Esneklik*. Ankara: TODAİE.

Aslan, O. E. (2012). *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*. Ankara: İmge Kitabevi.

Ayman-Güler, B. (2013). *Kamu Personeli, Sistem ve Yönetim*. Ankara: İmge Yayınevi.

Canman, D., Ertekin, Y., Ar, A. F., Kaya-Bensghir, T. ve Özer, C. (2002). *Kamu Görevlileri El Kitabı*. Ankara: TODAİE Yayın No: 308.

Eke, A. (1989). Sözleşmeli Personel Uygulaması ve Anayasa Mahkemesi Kararı. *Amme İdaresi Dergisi*, 4, 69-83.

Gözübüyük, A. Ş. ve Tan, T. (1998). *İdare Hukuku-Genel Esasları, Cilt –I*. Ankara: Turhan.

Hacımuratlar-Sevinç, Z. ve Solak-Akman, İ. (2020). Devlet Memurlarının Sadakat Yükümlülüğünün Anlam ve Kapsamı Üzerine Bir İnceleme. *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı*, I. Cilt, 529-556.

Kayar, N. (2021). *Kamu Personel Yönetimi, Güncellenmiş 11. Baskı*. Bursa: Ekin Kitabevi.

Koç, E. (2002). İnsan ve Sadakat. *Felsefe Dünyası Dergisi,* 1(35), 49-57.

Koç, H. (2009). Örgütsel Bağlılık ve Sadakat İlişkisi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(28): 200-211.

Korlaelçi, M. (1992). G. Marcel'e Göre Bağlılık ve Sadakat. *Felsefe Dünyası*, 6. Sayı.

Meyer J. P., Allen N. J., ve Smith, C. A. (1993). Commitment to Organizations and Occupations: Extension and Test of a Three-Component Conceptualization. *Journal of Applied Psychology*, 78(4), 538-551.

Övgün, B. (2009). *Türkiye'de Kamu İktisadî Teşebbüsü Olgusu*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı.

Özkal-Sayan, İ. ve Küçük, A. (2012). Türkiye'de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği. *AÜ SBF Dergisi*, 67(1), 171-203.

Perry, J. L., ve Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration*, 50(3), 367-373.

Şaylan, G. (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri*. İstanbul: TESEV Yayınları No:18.

Tahtalıoğlu, H. ve Özgür, H. (2019). The Analysis of Contracted Public Personnel Policy of Turkey. O. Kulaç, E. Akman ve C.

Babaoğlu, *Public Policy Analysis in Turkey: Past, Present and Future* içinde (147-162), Berlin: Peter Lang.
Uygur, A. ve Koç, H. (2010). Örgütsel Sadakat ve Örgütsel Bağlılık: Siyasi Partiler Açısından Bir Analiz. *İşletme Araştırmaları Dergisi*, 2(4), 79-94.
https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.657.pdf/24.02.2022.
https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/,10.03.2022.
https://sozluk.gov.tr/,24.02.2022.

"ANTAGONİZMA" VE "KURUCU DIŞARISI" BAĞLAMINDA KOMÜNİZMLE MÜCADELE DERNEKLERİ

Melih COŞGUN[1]

ÖZET

Türkiye'de Komünizmle Mücadele Dernekleri, 1940'ların sonlarına doğru dışarıda Soğuk Savaş'ın neden olduğu uluslararası konjonktürün yanı sıra içeride gerek Tek Parti rejiminin kültürel ve dini politikalarına tepki gerekse tarihsel açıdan Osmanlı Devleti'nin Rusya ile olan gerilimine bağlı olarak yerleşen anti-moskof ve sonraki dönemlerde anti-Sovyet düşüncesi gibi önemli pratik kaygılar neticesinde ortaya çıkmıştır. Bu çalışma, bahsi geçen dönem için Türk Sağının ortak zemini olan bu derneklerin varlık sebebinin pratik nedenlerini göz ardı etmeden, felsefi birtakım kavramlarla Komünizmle Mücadele Derneklerinin ortaya çıkışını açıklamayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda; siyasal olana ulaşmak için bir başlangıç noktası olan ve toplumsal-ideolojik açıdan karşıtlığın simgesi şeklinde yorumlanabilecek "antagonizma" kavramının belirli bir düşman ile mücadelesi ve kendisini meşru kılma ya da daha çok meşru kılma adına bir öteki belirleyen/oluşturan ve bunun üzerinden tanımlama yapan, diğer bir ifadeyle karşıtlık anlamına gelen "kurucu dışarısı" gibi kavramlarla Komünizmle Mücadele Derneklerinin var oluşu anlamlandırılacaktır. Kurucu Dışarısı kavramı iktidarın kendi karşıtlığına yerleştirdiği meşrulaştırma araçlarına başka bir deyişle Cumhuriyet'in kurucu kadrolarının öteki olarak nitelendirdiği olguların neticesinde ortaya çıkan pratik duruma tepki niteliğindeki muhalif fikirlerin tetikleyicisi bağlamında ele alınacaktır. Çalışmanın güzergahı bu minvalde ortaya çıkmaktadır; Komünizmle Mücadele Derneklerinin oluşturulmasındaki pratik nedenleri göz ardı etmeden teorik/felsefi açıdan da bu mevcudiyeti anlamlandırmaktır. Çalışma neticesinde kavramların, her ne kadar batı merkezli olsa da Türkiye'deki bu durumu açıklamak için uygunluğu/kullanışlılığı ortaya konulmuştur.

1. GİRİŞ

Türk Sağı için önemli bir ortak zemin olan Komünizmle Mücadele Dernekleri, gerek dış konjonktürün etkisi gerekse iç faktörlerle ete kemiğe bürünen, "antikomünist" söylemlerle de meşruiyet bulan bir oluşumdur. Antikomünist söylem, tarihsel açıdan 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı sonrası askeri, siyasi ve toplumsal hafızalarda derin izler bırakan ve neticesinde olumsuz bir iz düşüm olarak "moskof" imgesine kadar götürülebilir (Meşe, 2017: 33). 93 Harbi olarak da bilinen bu kırılma anı Türk halkının Rusya'ya karşı bakış açısını doğrudan etkilemiştir. Savaşın kaybedilmesi (Karal, 1983) askeri; ödenen savaş tazminatları (Findley, 2011: 85) iktisadi; yaşanan göçler (Paşaoğlu, 2013) sosyolojik ve Mebûsan Meclisi'nin kapatılması (Zürcher, 2000: 114) siyasi açıdan oldukça girift etkilere neden olmuştur. Bu bağlamda, önceleri Rusya'ya sonraları ise Sovyetler Birliği'ne karşı olan pejoratif yaklaşımın tarihsel/sosyolojik kökenlerini 93 Harbi ile ilişkilendirmek zaruri görünmektedir. Diğer yandan Komünizmle Mücadele Dernekleri'nin ortaya

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, Niğde Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, Hukuk Bölümü, melihcosgun@ohu.edu.tr ORCID: 0000-0003-0017-0600.

çıkış sebebini salt bir biçimde bu yaklaşımla açıklamak mümkün değildir, bahsi geçen olgu kronolojik olarak bu nedenlerden sadece ilki olabilir. Çalışmada, Komünizmle Mücadele Dernekleri'nin var olurken sahip oldukları tarihsel altyapı ortaya konacak olup ardından "antagonizma" ve "kurucu dışarısı" gibi felsefi kavramlarla Komünizmle Mücadele Derneklerinin varoluşu açıklanacaktır.

2. TÜRK SAĞININ ORTAK ZEMİNİ: KOMÜNİZMLE MÜCADELE DERNEKLERİ

Siyasal hayata ilişkin bir oluşum olarak görünmesine rağmen sadece siyasi dinamiklerle açıklanması mümkün olmayan Komünizmle Mücadele Dernekleri toplumsal hafızanın bir yansıması, "çevre"nin "merkez"e bir tepkisi ve Türkçülüğün yükselişi (Meşe, 2017: 70-97) gibi iç dinamiklerle biçimlenmiştir. Toplumsal/siyasal yapının asıl belirleyiciliğini göz ardı etmeden diğer yandan uluslararası konjonktürün bir dış faktör olarak etkisine de dikkat etmek gerekir. Bahsi geçen dönemde, Merkez Sağ olarak adlandırılan çizginin temsilcisi olan Demokrat Parti'nin dünya görüşünün liberal fikirlere sahip çıkıyor oluşu (Mert, 2007: 135), diplomatik açıdan Sovyetler Birliği'yle ilişkilere mesafe koyması ve aynı zamanda Sovyetlerin de izlemiş olduğu saldırgan politikalar (Kahraman, 2010: 233-5) onu Batı'ya iyice yaklaştırmıştır.

Komünizmle Mücadele Dernekleri adına pratik ve düşünsel açıdan 1944 yılında görülen Irkçılık-Turancılık Davası önemli bir kırılma anı olmuştur. Bu dava, Milliyetçilik söylemlerinin keskinleşmesinin önünü açmakla beraber Demokrat Parti'nin muhalefette daha gür bir sesle kendini ifade etmesi konusunda yüreklendirici bir rol de üstlenmiştir. Bu süreç; Milliyetçiler Derneği, Türkçüler Yardımlaşma Derneği, Türkiye Milliyetçiler Cemiyeti, Milliyetçiler Federasyonu, Türk Kültür Derneği, Türk Gençlik Teşkilatı, Milliyetçiler Birliği ve Komünizmle Mücadele Derneği gibi oluşumların ortaya çıkmasına neden olmuştur (Ertekin, 2017: 381-2). Bu eğilimin Türk halkı nazarında kabul görmesi çeşitli biçimlerde karşımıza çıkmaktadır. Öncelikle daha önce bahsi geçtiği üzere, 93 Harbi neticesinde ortaya çıkan ağır faturanın toplumsal düzeni olumsuz etkilemesine bağlı olarak halkın nazarında oluşan pejoratif "moskof" algısıdır. Rusya'ya yüklenen bu kötü imaj ardılı olan Sovyetlere de benzer bir biçimde atfedilmiştir. Öncesinde Rus yayılmacılığı sonrasında ise kızıl komünizm tehdidi (Meşe, 2017: 56-7) sağ görüşe sahip halkta komünizme oldukça mesafeli bir tavrı doğurmuştur.

Bu tarihsel geçmişin üzerine bir de Cumhuriyet Halk Partisi'nin (öncesinde Halk Fırkası sonrasında ise 1935'teki kurultaya kadar Cumhuriyet Halk Fırkası) siyasal, kültürel ve dini politikaları "sol" dünya görüşünün temel çizgisi olarak görülmüş ve halk nazarında hoşnutsuzluğu beraberinde getirmiştir. Aslen laik uygulamalar gibi görünmesine rağmen laiklik ile değil de "Sezaropapist" bir tavırla açıklanabilecek; 1925 yılı itibariyle dini hayatın merkezinde önemli bir rol oynayan tekkelerin kapatılması (Apaydın, 2017: 149), 1928 yılında "Türkiye Devleti'nin dini, din-i İslamdır" ibaresinin anayasadan kaldırılması (TBMM Zabıt Ceridesi), 1932 yılında Türkçe ezan uygulamasına geçilmesi (Jaschke, 1972: 45) gibi uygulamalar radikal bir seyir takip etmiştir. Batılılaşmacı ve solcu kesim bu politikaları bir yandan "kültürün yozlaşması" olarak nitelendirilmişken (Taşkın, 2017: 632) diğer yandan Cumhuriyetin kurucu kadrolarının "kurucu dışarısı" olarak belirlediği İslam Dininin, bu konumundan rahatsız olan kesimler tarafından "dinin elden gittiği" (Koloğlu, 1978: 44) fikriyle yankı bulmuştur.

Genel bir perspektiften bakıldığında Komünizmle Mücadele Dernekleri içeride; geçmişten kaynaklı olumsuz değer atfedilen "moskof" imgesinin toplumsal bellekteki pejoratif anlamı, Türkçü dünya görüşünün savunduğu değerlerin yükselişi ve genel kabulü, Tek Parti rejiminin uyguladığı politikalarla dini değerlerin yıpratıldığı düşüncesi ve Cumhuriyet Halk Partisi tarafında Recep Peker ile başlayan ve Demokrat Parti döneminde 60'lara kadar devam eden antikomünist söylem ve politik tavırla var olmuştur (Meşe, 2017). İlki 1950 yılında Zonguldak'ta olmak üzere daha sonra İstanbul ve İzmir'de de kurulan Komünizmle Mücadele Dernekleri çeşitli mecmualarla görüşlerini yaymaya çalışmışlardır. Çalışmanın bu bölümünde Komünizmle Mücadele Derneklerinin ortaya çıkışındaki pratik gerekçeler açıklanmıştır. Fakat çalışmanın asıl odak noktası, bu pratik olgulardan ziyade "antagonizma" ve "kurucu dışarısı" gibi felsefi kavramlarla bir anlamlandırma olacaktır.

3. KOMÜNİZMLE MÜCADELE DERNEKLERİNİN OLUŞUMUNU AÇIKLAMAYA YÖNELİK FELSEFİ BİR YAKLAŞIM

Siyasal olan ile toplumsal olanın birbirinden ayrılmazlığı, Chantal Mouffe'da "tüm toplumsal nesnelliklerin nihayetinde politik olduğu" şekliyle karşımıza çıkmaktadır. Fakat "politik olan" burada son bulmaz ve aynı zamanda, "politik olan toplumsal nesnelliğin kuruluşunu yöneten bir dışlamaya ihtiyaç duyar" (Mouffe, 2001: 32). Bu bağlamda bir toplumsal nesnellik olan Komünizmle Mücadele Dernekleri aynı zamanda politik olandır. Çalışma bu noktada "politik olan" Komünizmle Mücadele Derneklerinin ihtiyacı olan dışlamanın felsefi açıklamasına yönelmektedir. Diğer bir ifadeyle çalışmada, politik olanın ihtiyacı olan dışlamanın felsefi kaynaklarının ortaya konması konusunda alternatif bir güzergâh takip edilecektir. Bu noktada iki felsefi kavram tercih edilmiştir. Bunlardan ilki "antagonizma"dır.

İlk olarak Antik Yunan'da "birine karşı yarışmak" şeklinde kullanılan antagonizma[2] kavramı, dilimizde karşıtlık, zıtlık anlamını içermektedir (TDK, 23.08.2016). Mouffe da benzer biçimde düşmanlar arasında bir mücadele (Mouffe, 2015: 27) ve bu mücadelenin şiddet içeren bir çatışmaya dönüştüğünü ifade etmektedir (Mouffe, 2013: 28). Mouffe bu tanımlamayı yaparken C. Schmitt'den etkilendiği şekliyle "düşman" olarak "bizden olmayan"ı işaret etmektedir. Özü itibariyle antagonizma, karşıtlık anlamına gelmektedir. Uzlaşma zemininden uzak, kendi varlığının sürdürülebilirliğini karşıtlığında yer alanın varlığının yok edilmesine bağlı olduğunu düşünen ve şiddet kullanmaktan kendini sakınmayan olarak nitelendirebileceğimiz antagonizma, mutlak suretle karşısına konumlandırdığı düşmanın varlığı ile kendini tanımlamaktadır. Bu tanımlamalardan yola çıkarak Komünizmle Mücadele Dernekleri; kendi inanç sistemine karşı tutum beslemesi nedeniyle uzlaşma zemininden uzak, gerek "moskof" imgesinin toplumun hafızasında kötü anılarla yer alıyor olması gerekse kendi varlığını komünizm düşüncesini savunan bir düşman üzerine inşa etmesi ve özellikle Türkçülük akımının kültürün yozlaştırılmasına karşı sert, katı ve keskin tutumu kendi varlığını bir "düşman" karşıtlığında var etmesini sağlamıştır.

[2] Kavram, sadece felsefe alanına ait olmayıp; örneğin farmakolojide bir ilacın etkilerini kaybettirilmesi veya azaltılması, botanik biliminde yüksek bitkilerde mikroorganizmaların o bitkide parazit oluşumuna karşı tepki göstermesi (https://www.nedirnedemek.com/antagonizma-ne-demek , 16.02.2022), edebiyatta metinde yer alan ana karakterin karşıtlığında konumlandırılan onu engellemeye çalışan muhalif kişi, siyasi bağlamda Marx'ın üretim araçlarına sahip olanlarla proletarya sınıfı arasındaki ilişki örneği, karşıtlık içerisinde üretme (Göker, 2001: 240) gibi aynı mana üzerine farklı yaklaşımlar mevcuttur.

Görülen o ki, Komünizmle Mücadele Dernekleri mevcudiyetlerini net bir biçimde bir düşman üzerine inşa etmiştir. Derneği ismi de hangi düşman ile mücadele edileceğinin bir göstergesidir. Ezcümle bu anlatıda komünizm aslen bahsi geçen derneklerin antagonizmasıdır.

Komünizmle Mücadele Derneklerinin felsefi yaklaşımla açıklanmasının diğer ayağını ise "kurucu dışarısı" kavramı oluşturmaktadır. Kavram, Henry Staten (1986) tarafından ilk defa dile getirilmiş olmakla birlikte günümüzde çağrıştırdığı içeriğe en fazla katkıyı J. Derrida yapmıştır. Kurucu kadroların kendilerini meşru kılmak için kullandıkları bir yöntem olarak "kurucu dışarısı"; Fransız İhtilalinde imparatorluk fikrini (Skocpol, 2004: 349-351), Ekim Devrimi esnasında kapitalizmi (Moore, 2003: 584), Meiji Restorasyonunda samuray sınıfını (McNeill, 2004: 710-711) ve Cumhuriyetin kuruluşunda İslam'ı (Kahraman, 2009: 129-130) "öteki" olarak belirlemiştir. Örneklerin ortak noktası ötekini belirleme hakkının iktidar sahibinde olduğudur. Çalışmanın bu kısmı bir tersten okumayı önermektedir. Henüz iktidarı ele geçirmemiş bir ideolojinin siyasi arenada ayak sesleri duyulurken belki de iktidarı ele geçirmek sonrasında orada kalmak için kendisine bir öteki belirleme çabası karşımıza çıkmaktadır. Mouffe kavramı tanımlarken toplumsal nesnellik inşa ediliş sürecinde bu nesnelliğin kesinlikle bir dışlama felsefesi içermesi gerektiğini vurgulamaktadır (Mouffe, 2001: 32-33). Bu dışlama aşaması aynı zamanda biz ve onları belirlerken dost/düşman ayrımını da beraberinde getirmektedir (Mouffe, 2015: 25-26). İş bu noktada komünizmle mücadelenin hâkim bir tavır olarak toplum nezdinde geniş bir alana sahip olması onun "dışarıda" bıraktığı kavramların meşru bir nitelikte olmasıyla ilişkilendirilebilir. Bu bağlamda Komünizmle Mücadele Derneklerinin, meşruiyet kazanabilmek ve bunu sürdürebilmek için "moskof" imgesini, yozlaştırılmış kültürü ve komünizmi "kurucu dışarısı" olarak tanımladığını görmekteyiz.

4. SONUÇ

Çalışmada, Komünizmle Mücadele Derneklerinin oluşum sürecinin pratik gerekçelerini istisnasız kabul ederek bahsi geçen derneklerin varlık sebebine ilişkin felsefi düzeyde farklı bir bakış açısı getirilmek istenmiştir. Bunu yaparken asıl belirleyici olan; tarihsel/toplumsal hafızanın tepkisi, dini politikalara toplumsal direnç, Türkçülük düşüncesinin belirleyiciliği, komünizm tehlikesi gibi etmenler göz önünde bulundurulmuştur. Diğer yandan çalışmada, düşünsel temelde iki kavram üzerinden de Komünizmle Mücadele Derneklerinin varlığının anlamlandırılabileceği iddia edilmektedir. Belki de Türk düşünce dünyasına Jön Türklerin bir mirası olan Batılı kavramlarla bu toplumda yaşananları açıklayabilme güdüsü, bu çalışmada da en zayıf yanı teşkil etmektedir. Fakat yine de gerek "antagonizma" gerekse "kurucu dışarısı" kavramı Türk siyasal hayatına ilişkin olayları açıklayabilecek bir araç olarak değerlendirilebilir. Zira Komünizmle Mücadele Dernekleri kendi karşıtlığına yerleştirdiği ve dışarısında tuttuğu "komünizm" imgesiyle Türk Sağının ortak zeminini inşa etmeyi başarmış görünmektedir. Sadece ortaya çıktığı dönemle sınırlı kalmayıp halihazırda günümüzde de devam eden anti-moskof eğilimi sağın değişmez bir karakteri olmuştur.

KAYNAKÇA

APAYDIN, C. (2017). Belgeler Işığında Tekke, Zaviye ve Türbelerin Kapatılması Üzerine Bir Değerlendirme. *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*. 16 (32), 149-171.

ERTEKİN, O. (2017). Cumhuriyet Döneminde Türkçülüğün Çatallanan Yolları. (Ed. T. Bora). *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce Cilt 4 Milliyetçilik.* (s. 345-387). İstanbul: İletişim Yayınları.

FINDLEY, C. V. (2011). *Modern Türkiye Tarihi (1789-2007).* (Çev. G. Ayas). İstanbul: Timaş Yayınları.

GÖKER, E. (2001). Durkheim'ın Sol Eli: Pierre Boudieu'nün Muhalefeti. *Praksis*, 3. Sayı, Sosyal Bilimlerde Yöntem, s. 228-251.

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori1=veritbn&kelimesec=17398 (Erişim Tarihi, 23.08.2016).

https://www.nedirnedemek.com/antagonizma-ne-demek (Erişim Tarihi, 16.02.2022).

JAESCHKE, G. (1972). *Yeni Türkiye'de İslamlık*. (Çev. H. Örs). Ankara: Bilgi Yayınevi.

KAHRAMAN, H. B. (2009). Bir Zihniyet, Kurum ve Kimlik Kurucusu Olarak Batılılaşma. *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce 3, Modernleşme ve Batılılaşma.* (Ed. T. Bora, M. Gültekingil). İstanbul: İletişim Yayınları.

KAHRAMAN, H. B. (2010). *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi.* İstanbul: Agora Kitaplığı.

KARAL, E. Z. (1983). *Osmanlı Tarihi VIII. Cilt Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri 1876-1907*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

KOLOĞLU, O. (1978). *İslamda Başlık*. Ankara: TTK Basımevi.

McNEILL, W. H. (2004). *Dünya Tarihi*. (Çev. A. Şenel). Ankara: İmge Kitabevi.

MERT, N. (2007). *Merkez Sağın Kısa Tarihi*. İstanbul: Selis Yayınları.

MEŞE, E. (2017). *Komünizmle Mücadele Dernekleri*. İstanbul: İletişim Yayınları.

MOORE, B. Jr. (2003). *Diktatörlüğün ve Demokrasinin Toplumsal Kökenleri, Çağdaş Dünyanın Yaratılmasında Soylunun ve Köylünün Rolü.* (Çev. Ş. Tekeli, A. Şenel) Ankara: İmge Kitabevi.

MOUFFE, C. (2001). *Demokratik Paradoks*. (Çev. A. C. Aşkın). Ankara: Epos Yayınları.

MOUFFE, C. (2013). *Siyasal Üzerine*. (Çev. M. Ratip). İstanbul: İletişim Yayınları.

MOUFFE, C. (2015). *Dünyayı Politik Düşünmek Agonistik Felsefe*. (Çev. M. Bozluolcay). İstanbul: İletişim Yayınları.

PAŞAOĞLU, D. D. (2013). Muhacir Komisyonu Maruzatı'na Göre (1877-78) 93 Harbi Sonrası Muhacir İskânı. *History Studies*, 5(2), 347-386.

SKOCPOL, T. (2004). *Devletler ve Toplumsal Devrimler, Fransa, Rusya ve Çin'in Karşılaştırmalı Bir Çözümlemesi.* (Çev. S. E. Türközü). Ankara: İmge Kitabevi.

STATEN, H. (1986). *Wittgenstein and Derrida*. Nebraska: University of Nebreska Press.

TAŞKIN, Y. (2017). Anti-Komünizm ve Türk Milliyetçiliği: Endişe ve Pragmatizm. (Ed. T. Bora). *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce Cilt 4 Milliyetçilik.* (s. 618-634). İstanbul: İletişim Yayınları.

TBMM Zabıt Ceridesi, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c003/tbmm03003059.pdf (Erişim Tarihi, 14.02.2022).

ZÜRCHER, E. J. (2000). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*. (Çev. Y. S. Gönen). İstanbul: İletişim Yayınları.

DEMOCRACY TAKEN FOR GRANTED: MINORITY DILEMMAS AMIDST DUTCH POPULISM AND THE DETERIORATION OF THE SOCIAL CONTRACT IDEA

Asst. Prof. Dr. Ertuğrul GÖKÇEKUYU[1]

ABSTRACT

The principal idea of the Social Contract discourse between citizenry and the state is a well-known debate for scholars of political sciences, as Thomas Hobbes, John Lock and Jean Jack Rousseau extensively deliberated on the ideal image of the relationship between the state and the citizen. Accordingly, the democratic implications of this idea in daily life, obligates democratic tasks to comply with the rule of law where the state is the sole protector of all citizenry. However, the contemporary socio-political climate around the world demonstrates the emergence of extreme right movements that undermine this state-role as the guarantor of citizen rights established regarding new citizens as well as immigrant minorities living in the West. In this paper I provide a content analysis of key indicators obtained from twelve in depth interviews conducted in the Netherlands with influential expert community leaders. These findings suggest that social and political existence of minorities in the Netherlands contribute to a democratic deficit and a distrust in the state as the protector of constitutional liberties. This paper therefore argues that there is an impetus for political as well as economic inequalities based on minority perceptions depicting a separation between *autochthone* and *allochthone* citizens. Possible explanations according to data analysis in this article are supported by markers that point to the degradation of the state duties in the protection of minority welfare. Another explanation is attributed to the ever-increasing nationalist and populist sentiments in and around the Netherlands. Consequently, the democratic structure and therefore the rule of law are detrimental in the provision of an unstable and fragile socio-political environment.

Keywords: Democracy, Populism, Minorities, Democratic Deficit, Social Contract, Pillarization, autochthone, allochthone, the Netherlands

INTRODUCTION

In the first section of this paper, I recapitulate existing critical views published on the status of Dutch minorities within the Dutch society as deliberated in scholarly literature. Afterwards, I present some findings of established research institutions about the deteriorating nature of the Dutch Social Contract. However, it is not within the scope of this paper to discuss the philosophical merits of the Lockian or the Hobbesian conceptions of the Social Contract idea. I will make the assumption that the Social Contract idea is more or less known as it forms the constitutional reality of modern democracies. However, I will briefly provide a conceptualization of

[1] Is Asst. Professor at the Anadolu University Acikogretim Kamu Yonetimi ve Siyaset Bilimi to be reached egokcekuyu@anadolu.edu.tr and https://orcid.org/0000-0001-5037-499X.

the Social Contract idea which is the involvement of a mutual agreement between the state and all citizens lending legitimacy to the entity called *state* in exchange of protection of life, property and equal access to political system (Locke, 1967). After this brief introductory note, I present my findings of the qualitative data analysis collected by way of in-depth interviews in the Netherlands.

As a method for the selection of interviewees, an invitation is sent to potential experts with influential socio-contextual roles and those with professional experiences as community leaders in the Netherlands. These individuals are either highly involved in the socio-political environments as activists, community leaders, religious figures or professionally engaged authorities as directors, lobbyists, politicians, academics or other experts. To be able to approach interviewees, I employed either a snowball method or conducted field research to extend an invitation. After having made the logistic arrangements, each interview was conducted thoroughly by a semi-structured outline of several hours which are recorded on tape. Saturation was accomplished after about ten in-depth interviews and in total twelve interviews were conducted for further content analysis.[2] The interviews were conducted within a two-year span between 2018 and 2020 in the Netherlands.[3] The qualitative method is preferred with the purpose in mind to gain profound insight in the past experiences and personal perceptions on socio-political developments on the relationship between Dutch authorities and ethnic minorities in the last six decades of immigration. Accordingly, all interviews conducted are transcribed, documented and submitted to blind processing. In order to prevent possible privacy breach all data are processed on site under supervision. The data collected was coded according to pre-set labels. These labels also function as key themes as arranged in table 1 on page 4.

THE CREATION OF INSTITUTIONAL RACISM

Marinus R.R. Ossewaarde argues in an article published in 2007 that there has been a contextual shift in the Social Contract idea in the Netherlands (Ossewaarde, 2007, p. 491). According to Osserwaarde this shift has created a transformation towards a new Dutch Social Contract. This new Social Contract defines and justifies national identity by individual loyalties to governmental policies instead of justification by constitutionally defined rights and liberties. In this line of thought national policies of the eighties that were focused on moving labour classes into middle classes shifted into governmental interventions in moral matters such as the lives of minority groups. This change in political policies were done with the end in mind to prevent possible civil war (Ossewaarde, 2007, p. 497). The underlying social dynamics in this context were clearly based on societal fears of loss of national identity based on value disputes with 'others' who were considered to be socially incompetent to participate in general terms. It is this shift from the old social contract of natural 'social rights' to a new version of social contract where so-called incompetent individuals are required to earn their social rights by *proving*

[2] According to S.L. Dworkin in 'Sample Size Policy for Qualitative Studies Using In-Depth Interviews' the question of saturation defines the number of interviews. This editorial note submitted with Springer suggests saturation may be achieved in anywhere between 5 or 50 interviews. DOI 10.1007/s10508-012-0016-6

[3] All conversations are handled according the EU law of privacy and confidentiality.

themselves to be socially competent as in *loyalty* to governmental values agenda. It is this newly designed political values agenda that defines the 'good citizen' (Ossewaarde, 2007). It is a new Social Contract that forces integration policies upon minorities by way of intervention and enforcement. Osserwaarde depicts the new Dutch Social Contract to be racially problematic because *race* can only be a politically motivated dynamic that infringes the conventional Social Contract discourse.

The problematic nature of this matter is twofold, the first is that there is a politically motivated intrusion which does not improve the existing social-economic inequality. It is also at odds with the spirit of equality since this intervention is done in the name of ending a 'may or may not' existing societal chaos. The second problem is the racial undertone that taints the spirit of Social Contract. The seventeenth century Social Contract discourse greatly impacted modern constitutionalism that has been the result of a long struggle of ordinary people to achieve citizenship in the face of political and economic elites. The Social Contract discourse is the correction of a history long social political and economic inequality and the recognition of the infallibility of natural rights of all peoples entrusting the protection of these values to the state as sovereign to uphold these historical wins. Even from this perspective it is natural that racially different citizens adhere to the same constitution but cannot be forced to comply with governmental policies and political values that undermine equal treatment protected by the constitution. Such a political expectation would adhere to the creation of *institutional racism* complicating social coexistence creating institutional treatment based on racial dynamics segregating benefitting one racial group over another which inherently is racist and therefore undemocratic.

THE SOCIAL CONTRACT DISCOURSE

According to a report of the Clingendael Institute in 2018 and 2019 the Social Contract idea in the Netherlands is under pressure.[4] The report introduces the conception of the term vertical tensions, which are basically the cultural changes of the last decades caused by immigrations around the world as well as in the Netherlands. The report points to worldwide effects of modernization, wars and globalization to be responsible for the creation of global security threats. These vertical tensions are described as 'conflicting, contradictory or competing positions that participants face'. (n.d.) The report emphasises that such tensions may not always be bad and could function as a feedback mechanism to improve governance. The report acknowledges that there is a rise of *democratic deficit* in the Netherlands, however it is the *autochthone* (Arab, 2014) who perceives the widespread cultural change and therefore experiences a *democratic deficit*. This distrust of the native citizen is due to fears of loss of national identity causing distrust in the Dutch state and sovereignty. The report points to the autochthone perception on cultural threat but fails to include minority perceptions and how racially motivated political changes influence perceptions of security. The report depicts the fears of autochthones societal concerns towards minorities and what may be labelled as the deterioration of the Dutch Social Contract.

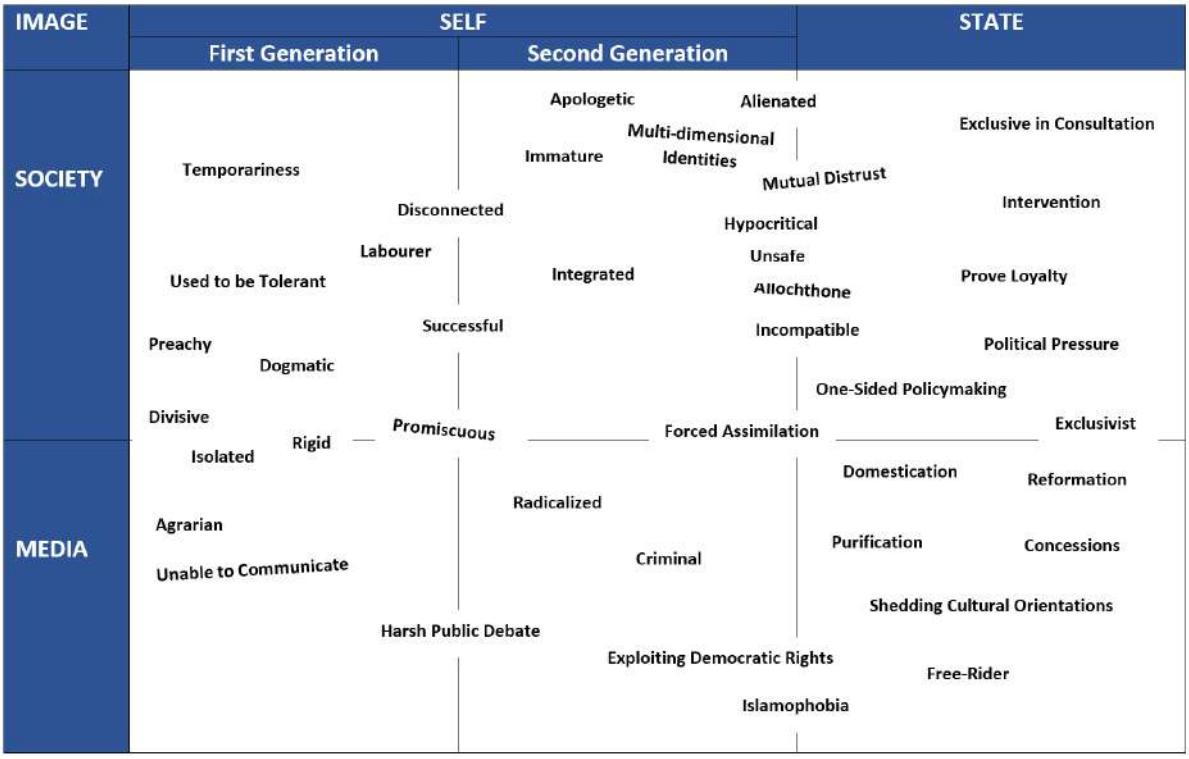
[4] Clingendael Institute is a highly respected strategic research institute in the Netherlands.

One social and political implication for the *allochthone* is the negative experience in the manufacture of political external obstacles where one in the words of Isaiah Berlin is no more *free from* these external obstacles. Equality and equal access to society and to politics have become easier for the autochthone than for the allochthone. Politicians and policymakers in the European Union have been discussing liberal conceptions such as in the Copenhagen Criteria 1993 interculturalism, multiculturalism, plurality, diversity, integration and eventually facing an illiberal undemocratic method of assimilation of minorities in Western societies. The fast-rising populist movements are successful in popularizing and normalizing hate rhetoric based on ethnic and religious factors strengthening support for assimilative governmental policies. All these policies create more pressure on minorities and increased autochthone awareness of the 'other'.

DISCUSSION OF THE FINDINGS

In this section I provide the findings of the data-analysis of the conducted interviews with experts. This section only contains the discussion of these findings and the most important key themes. These key themes derived from the collected data provide an argumentative support with the aim to extend the readers' understanding of the minority perceptions and experiences of relations with politics and the public sphere in the Netherlands.

Table 1 Themes Qualitative Analysis (Author's Compilation)



PERCEPTIONS OF THE SELF

One of the most discussed themes by the experts is that the Dutch immigrant has a multitude of images other than a single dominant image. The initial image stems from the first decades of immigration to the Netherlands. This image is related to the fact that the immigrant was a *labourer* who was not expected to have a long residence or be expected to have a social role. Being a labourer was inherently an *economic role* that was set for just a short period of time. The Spanish and the Italian labourers had moved back home just a decade ago.[5] The need to formally dichotomize *autochthone* versus *allochthone* between the natives and the non-natives did not exist in the early days of immigration.

To communicate amongst individuals just meant to be practical and inventive for the foreman to point the labourer the task he needed to execute workwise. Initially there were no public debates or discussions about integration and on the contrary, there was even political gratitude for immigrants who had come from faraway to help uplift the Dutch industry. This explicit image of temporariness of the immigrant was deeply imbedded in the Dutch expectation which was an indication for the Dutch tolerance.(Lucassen & Lucassen, 2015, p. 77) During this period the Dutch government believed to finance foreign language such as Turkish and Moroccan lessons at public schools. The reasoning behind these policies were to prepare second generation immigrants for reimmigration to their home countries. The national slogan of Dutch during the nineties was 'the most tolerant nation in the world'.(Lucassen & Lucassen, 2015) This was also one strong indication of tolerance for the silence of the labourer who was accepted as an economic trigger.

The next phase of the history of the immigrant commences during the seventies with the family reunion. This may very well be the beginning of a major social clash between the immigrant and the Dutch public. This depiction involved the immigrant concerns of the Dutch promiscuity representing an immoral society that subsequently was not taken very well by the Dutch society. While the society was processing these events as to be conflicts, the immigrants were visibly in the process of constructing mosques and gradually building their own communes. Insults against immigrant women and children in the marketplaces were not uncommon, while at the same time language barriers started to overshadow the initial images of the immigrant. While the isolation of the immigrant was a means of protection for children of a promiscuous life the Dutch were perceiving the immigrant to be indifferent to social norms such as learning the language and to be rigid in its worldviews. For the Dutch secularity meant plurality and as time passed the multicultural society expected the immigrant to contribute and as the stay was going to be a longer learning the language was considered to be a curtesy. These depicted images are also quoted as agrarian, unfit to coexist creating their own communes called '*zwarte wijken'* or black neighbourhoods.

At around the eighties there is a shift from an economic, ethnic labelling into a one-dimensional religiously dogmatic and disconnected actor, who now has permanently settled in the Dutch

[5] https://www.ucl.ac.uk/dutchstudies/an/SP_LINKS_UCL_POPUP/SPs_english/multicultureel_ gev_ ENG/pages/geschiedenis_imm.html

society. The eighties have brought about the dichotomy between the *autochthone* and *allochthone* of which the latter is the type of immigrant who has become dependent of the social welfare system. The *allochthone* who is conservative in its social existence, economically a burden for the society, rigid in its worldviews and is preachy and insulting of the Dutch social values. Due to its lack to participate in social life the immigrant has developed a superficial identity that seems fictive or beyond the boundaries of existing Dutch social life. It is a commonly heard blame that the immigrant is unable to engage in societal debates and join political activities.

Second generation minorities however are depicted by the interviewers to be the game changers in comparison to their parents. For some interviewers compared to the first generations these '*Nieuwe Nederlanders'* New Dutch were politically observed as a bigger concern than their parents. Being born and raised in the Dutch society they are able to speak the language and they are raised with the Dutch culture. Unlike their parents they are mentally not disconnected from the Dutch society but there is an even bigger problem, which is that they are grown up with the societal criticisms and being still immature in their identity search and the confusion of the burdensome critical public debates has caused them to feel unappreciated and unwelcome as outcasts of the Dutch society. One explanation for this is unexpected side-effect is that the society itself has produced alienated groups of new Dutch individuals. These individuals are not unable but unwilling to participate in a social debate that puts them down and requires them to be apologetic for a fictive identity that they do not feel they represent. According to a director of a Dutch umbrella organization, these ethnic communities were now officially Muslims and had to learn to survive in a secular society filled with social-cultural tensions that were increasingly becoming vivid and the political actors proportionally becoming vocal in exerting unnecessary pressure.

One of the interviewees a party leader in the Dutch parliament argues that identities can never be unambiguous, especially in diverse societies. Diverse societies inevitably create multi-dimensional personalities. The Netherlands has a monarch of German descent with a Portuguese Queen who once said that 'The Dutch identity doesn't exist'. Therefore, there can't be one specific form of unambiguous identity in a country of seventeen million citizens. All these citizens together make up the whole collective Dutch identity with all its diversity.

MEMBERSHIP AND INTEGRATION

Another significant commonly depicted image of the interviewees is the current degeneration of societal responsibilities, where the Dutch society is divided into 'we' and 'you'. It almost seems that there is normalizing of the lack of sympathy and empathy which is problematic as it emphasis social and cultural differences instead of commonness causing to distrust citizens, politics and even law. Governmental policies fail to bridge differences accentuating an increase of communication vacuum and a mutual distrust. All this leads to believe that democratic values are not equally distributed and that *autochthones* are more equal than others, such is the case with the freedom of speech.

One interviewee makes a point to be careful where to put the question of blame, as there are many potential answers. The *allochthone* who was primarily an industrial labourer genuinely believed he had contributed to the Dutch economy. This belief to have contributed was sincere

but pointed to a problematic self, one that wasn't as harmonious as one thought to be with Dutch societal perceptions. The differences between the allochthone and the autochthone were not only ethnic, lingual or cultural but also evidently becoming more religiously tainted in a secularized and humanistic society; this religious existence was going to become even more of a hinderance during the upcoming decades. The rise of Hans Janmaat one of the first Dutch populistic leaders in the parliament was just the beginning many political events that would be followed by the rise of more prominent populists such as Pim Fortuyn, Ayan Hirsi Ali, Geert Wilders and Thierry Baudet gaining electoral consent indicating to a much deeper ethno-religious xenophobia.

For most interviewees the tone of the debate on immigrants, Muslims, refugees is getting increasingly harsher and the negative tenure indicates the crystallization of a backward democratic process. One that does not stimulate forward movement of democratization but contrarily strengthens push factors obstructing integration and intensifying a different type of government morality putting natural rights even more under political pressure. The pressure does not aid progress of the immigrant inhibiting its civil liberties. One example of the relationship between the immigrants and the government is in relation to the institutional unification efforts. The Netherlands counts numerous ethnic minority groups. However, the Turkish and the Moroccan groups are the two largest followed by minorities of the former colonies such as Surinamese. One of the interviewees was primarily involved in unification efforts and the establishment of an institutions that was supposed to pursue minority interests in government policies. Some of these themes were halal food, mosques, education in own language and burial places for minorities. After a successful period of lobbying most of these institutions were either abolished or reorganized by individuals appointed by the government. The Contactorgaan Moslims (CMO) was established due to a ministerial appeal in 2001 by the Minister of Minorities. Mrs. Rita Verdonk was Minister of Minorities at that point who was known as a right-wing politician. After this appeal in 2001 the Minister acknowledged the CMO as the formal representative organ (CMO, n.d.). The prevalent concerns regarding the CMO were that it was considered as the only recognized Muslim representative by the government. The other problem was that the CMO-members were not elected by the people and all members were compensated by the government.

Minority groups have been unsuccessful in building trust and common grounds in establishing independent institutions that would function freely as civil society institutions to voice their concerns. One well-known Dutch Imam also argues that minority groups are increasingly more acknowledged as Muslims who are unable to organize. This in comparison with other minority groups such as the Jewish community or the LGBT movements that could create strong identities by successful lobbying.

GOVERNMENT INTERVENTIONS IN INTEGRATION

Some interviewees argue that it is impossible for Dutch minorities to preserve their own unique self and achieve a permanent coexistence. The main reason behind this is that the government possesses a professional bureaucratic organization that no minority groups can match up to. Coexistence without any concessions is not within the bounds of governmental policies. A transformation or in a theological sense a reformation is an inevitable outcome. As history has

demonstrated with the reformation movement of Protestant Christian minorities cultural orientations must adapt to changing societies. And since a unified and strong minority communities do not exist, the expectation is that new generations will have no choice but shed their cultural orientations.

In this line of thought, second and third generation minorities do not have any connections with institutional organizations such as the CMO. They are mostly on their own, which is why they have already started to distance themselves from their own culture they inherited from their parents. Especially the harsh public debates and political pressures on younger generations accelerate their social and cultural assimilation. The governmental policies play an important role for minorities to perceive their cultural heritage to be a burden while searching for housing and employment. Participation of younger generations in society is increasingly getting harder in relation to education, employment or housing making the social as well as political pressures quite real. While most young minorities are unable to resist institutional racism and discrimination, they choose to be assimilated others find legitimacy in becoming angry and desperate.

Therefore, the slowly portrayed new image or hysteria is to be critical of the inherited cultural baggage which is a handicap, a retardation for integration. One interviewee warns younger generations who hope that discrimination will cease to exist once they are assimilated, but the reality might play out differently. The social and political pressures in the Netherlands will probably continue to build up as Dutch politicians and policymakers now are in absolute terms convinced that Islam is the root cause of all problems and somehow still lingers in the minds of allochthones and must be eradicated.

The only possible political discourse for the Dutch government is that religion must be purified and domesticated adapted to modern life. The adaptation and concessions of the new generations at this point are not adequate for the political discourse and will remain to be incompatible. Therefore, participation of minorities in society and political life will remain challenging. This transformation needs to be so grand that the modern and secular society, its politicians and policymakers must be convinced that no contradiction will take place with the dominant culture. The main confusion of the second and third generations is that they perceive the problem to be cultural whereas the political discourse and the state perceive the problem to be religious. This social and political development in its core is problematic as the state is engaged in engineering of minority identities and meddling with the social contract and civil liberties.

For most interviewees minority ingroups should act against these political developments by starting to interact with other ingroups and establish effective interest groups. The strategy of separate ingroups to focus on internal harmony and keep external interventions to a minimum might work on the short run but it is a bad strategy to remain isolated on the long run. Because there is no power in disunity and all these separate ingroups could benefit from collective decision-making and lobbying towards political systems. Yet, a short-term strategy in a secular society has a price that must be paid, which is that religion and the secular culture will start to merge at some point. One prediction is that Islam will have to adapt to the Dutch secular culture and not the other way around. This may be the way how social life will renegotiate a new balance between religion and secularity. This might be how Islam may nest itself in the Dutch society; by becoming secular and modern.

POLITICAL PARTICIPATION

All interviewees agree that political participation is an essential activity for all minorities. Participation in society whether it be a political or an economic activity is a necessity. All interviewees express a heightened awareness that there is not only need for a meaningful cooperation amongst ingroup minority foundations, but also cooperation on a higher local, regional and even national political level. Yet, the biggest challenge is to achieve common ground, new ideas and leadership to be able to establish effective collaboration. Political participation is not a new phenomenon for minority groups, as minorities in the Netherlands have always been good voters and have always had individual politicians as candidates on electoral lists of established Dutch political parties.

Especially the relationship between the first-generation labourers and the labour party has been a longstanding bond. Most political representatives from minority groups used to be individuals who would participate in established political parties such as the labour party and these candidates would attempt to compete for votes on individual basis. Until shortly there were no political parties that belonged to minority groups. This situation changed in 2012 when two Turkish MP's got in a conflict with the labour party and were discarded giving them the impetus to start a new political movement called DENK at national level. It was around 2008 that another local party called NIDA joined to compete for political power and representation. Both parties were spawned due to personal endeavours of second and third generation individuals with minority backgrounds.

All respondents but one interviewee welcome such political initiatives which are both unique compared to other European countries. The Dutch political system is based on majority coalition systems. Even small political parties under appropriate circumstances would be able to contribute to government formation. For some interviewees political parties should not be based on Islamic principles, as such a party program could limit the constituent base. DENK as the only national party has a liberal and a broad-based party programme that leans on all minority groups regardless of their faith base, and NIDA promulgates itself as an Islam based political party that regards Islamic principles to represent her core values. However, one respondent remarks that both political entities are a source of distrust and a thorn in the eye of the political discourse. Reminding the parliamentary debates on whether DENK should be present during parliamentary discussions with the Dutch Intelligence Departments. For some parties the presence of DENK during these national security meetings could lead to potential security breaches.

One critical note placed by an interviewee is in reference to the negative news about these politicians in the media. These news items generally depict an image of these minority politicians that they abuse their constitutional and natural rights to disguise their true intentions. These politicians are depicted as trojan horses manipulating constitutional rights as they in reality do not believe in democracy. They just exploit democracy to get elected to strategic positions within the democratic system. This suspicion goes quite deep scrutinizing whether minority party leaders can be trusted within the Dutch parliament. Can these politicians be trusted belonging to a dangerous religion that is in war with the Western values? These nation-wide suspicions cause minorities to feel unprotected, and in need of genuine political representation to voice their concerns. Interviewees almost unanimously agree that representation and the need

for the state to trust its citizens is an important democratic and civic right which must be encouraged by governmental authorities. Against these findings Western democracies are attracting more and more right-wing populistic vocabulary and policies altering the political climate into an antagonistic sphere for minorities.

VOCALITY, TENSIONS AND CAUSES

The notorious *clash of civilizations* discourse that was supposed to be obsolete still renders appeal in Western Europe. Populist movements seem to be on the rise in the last two decades targeting Muslim minorities that has given rise to what is also known as islamophobia. According to most interviewees islamophobia has had a great challenge in being accepted by authorities as many Muslim victims are reluctant to report Islamophobic incidents.

The reasoning behind this reluctance was the perception that authorities would dismiss these accounts as just another complaint. SPIOR as a minority institution representing more than 500 mosques kept a record of islamophobic incidents which showed that islamophobia is a real threat within the Dutch society. Interviewees agree with the view that tensions and conflicts are very much existent. For one well-known theologian tensions arise due to ignorance that may be found amongst Muslims in the shape of dogmas and the lack of education while governments are preoccupied with selective consultation when making new policies that concern Muslim communities. Most interviewees complain as representatives of their communities that they are excluded from consultations in the process of making new policies and consult individuals who have no ties with the minority communities. The government fails to uphold the social contract, a broad-based consulting with representatives of minority groups, manages to exclude groups for whom policies are made for and subsequently intervene in an illiberal way in minority lives.

According to one interviewee such interventions are politically motivated for the purpose of intervention by way of prejudiced policymaking risking the state to become a political theological state. Such an endeavour endangers the impartiality of a constitutional state by deliberately intervening in civic life, undermining civil liberties of its citizens and fabricating political pressure to instigate distrust in a large part of its citizenry. Such a political theological intervention could legitimize counteractions such as radicalization and create civic resistance. Most respondents disagree that governmental practices undermine the state, the constitution by engineering provisions causing widespread distrust amongst its citizens. Dutch governments have been focusing on the negative stressing differences, creating genuine fears and exclusion with unjustifiable political interventions.

MEDIA INVOLVEMENT

For most interviewees the causes of social and political tensions in the form of populism and islamophobia are evident, yet one more factor besides populist parties strengthen the negative effects. The media play an important role in conveying the raw message of these political parties to the society at large. For example, the Wilders rhetoric that the Netherlands is being Islamised and that the Quran is like Mein Kamf are taken as grave insults against Muslim core values. According to interviewees the social tensions are real, yet media portrayals usually depict are more severe situation that do not reflect real tensions, which is why most interviewees scrutinize the true intentions of media outlets. For older interviewees who lived through the first decades

of immigration argue that social tensions had always been present, but in weaker forms. The real threats today are the intensity of sensations abused by ideological political parties and groups who have an interest in explosive tensions and conflicts. These groups exaggerate genuine concerns of people into hate, discrimination and exclusion. In some cases, people get hurt due to these populistic narratives by some who commit crimes as arsons, attacks on vulnerable people on the streets.

According to some interviewees framing by media outlets create a sphere of normalizing the exclusion and bashing of minorities. Such a normalization of bashing is something that needs to be addressed by the Dutch government. Minorities increasingly feel pushed out by a sense hypocrisy that blames instead of rewards young people who are successful in education and are well-integrated in society. Today many second and third generation successful young people get rejected for well-deserved jobs because of their names or appearances and mostly minorities are unable to find suitable accommodation and health care excludes those in need due to language barriers.

CONCLUSION

The initial immigrant image of the Netherlands upon arrival was perceived as *too free*, in other words as social interaction was received as promiscuous and immoral that structured immigrant reflections, and even their physical environments. The paradox lay in the fact that democratic freedoms were confused as the wrong kinds of freedoms. The primary economic role of the immigrant followed up by harsh public debates which determined the communal retreat of the immigrants from employing their fundamental democratic rights to their own ghettos. As the potential political participation of immigrants had gradually paused, religion became the primary communal identity and functioned as a protective shell against perceived immorality. This social process transferred the task of pursuing political rights to the next generations. Yet by the time the second and the third generations came to adulthood, the socio-political odds had already shifted against them.

While communal life was in the process of detaching itself from the autochthone culture, the institutionalization efforts of the allochthones on their own failed where even governmental interventions in umbrella organizations prompted grave suspicion of working against community interests. Besides the expert observations of allochthone rigidity, the immigrant suspicions even grew further due to selective attitudes of authorities in terms of political consultation. Even though first generations were aware of the significance of political representation and participation, these passive activities were not enough to counterbalance the increasing crystallization of populistic extreme-right movements in the last decades. This research endorses the findings of the research cited in this paper that minorities have a reasonable level of distrust in the state as the guarantor of the Social Contract idea. The lack of communication is concerning as it may strengthen perceptions of dislodging fragility, distrust and suspicion of authorities. While experts point out that immigrant communities slowly maturing, their civic awareness is not only growing but it is also critically vocal. The last decade has brought about two important political parties that demanded equal political access which are both scrutinized in the media as profiteers exploiting democratic rights.

These expert perceptions depict a adverse sphere of minority existence strengthened by media labels such as extremism. Almost all respondents indicate that there is a predominant emphasis on differences in the media between natives and non-natives. The emphasis is too loudly on differences instead of commonalities. The media and governmental policies are perceived as hypocritical, potentially legitimizing the normalization of islamophobia and xenophobia. The expert views point toward communal frustrations of constitutional rights as being selective and refusing equal access for minorities as a deliberate obstruction.

BIBLIOGRAPHY

Abu-Rayya, Hisham Motkal, Maram Hussien Abu-Rayya, and Mahmood Khalil. 'The Multi-Religion Identity Measure: A New Scale for Use with Diverse Religions'. *Journal of Muslim Mental Health* 4, no. 2 (2009): 124–38.

Arab, P. T. (2014). The covenant of the allochthons: How nativist racism affects youth culture in Amsterdam. In *Dutch Racism* (pp. 397–406). Brill.

Bloemraad, Irene, and Karen Schönwälder. 'Immigrant and Ethnic Minority Representation in Europe: Conceptual Challenges and Theoretical Approaches'. *West European Politics* 36, no. 3 (1 May 2013): 564–79. https://doi.org/10.1080/01402382.2013.773724.

Cesari, Jocelyne. *The Awakening of Muslim Democracy : Religion, Modernity, and the State*. Cambridge : Cambridge University Press, 2014. https://doi.org/10.1017/CBO9781107359871.

CMO. (n.d.). Ontstaansgeschiedenis (History of Establishment). *CMO Ontstaanstgeschiendenis*. http://cmoweb.nl/ontstaansgeschiedenis/

Esack, Farid. *On Being a Muslim : Finding a Religious Path in the World Today*. Oxford : Oneworld, 1999.

Eskelinen, Viivi, and Maykel Verkuyten. 'Support for Democracy and Liberal Sexual Mores among Muslims in Western Europe'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 14 September 2018, 1–21. https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1521715.

Göle, Nilüfer. *Islam and Public Controversy in Europe*. London : Routledge, Taylor & Francis Group, 2016.

Hirschman, Charles. 'The Role of Religion in the Origins and Adaptation of Immigrant Groups in the United States'. *International Migration Review* 38, no. 3 (1 September 2004): 1206–33. https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2004.tb00233.x.

Hopkins, Nick. 'Dual Identities and Their Recognition: Minority Group Members' Perspectives'. *Political Psychology* 32, no. 2 (2011): 251–70.

Huntington, Samuel P. 'The Clash of Civilizations?' *Foreign Affairs,* 1993, 22–49.

Inglehart, Ronald, and Pippa Norris. 'Sacred and Secular'. *Religion and Politics Worldwide* 1 (2004).

Kymlicka, Will. 'Immigration, Citizenship, Multiculturalism: Exploring the Links'. *The Political Quarterly* 74 (2003): 195–208.

Landman, Nico. 'Muslims and Islamic Institutions in the Netherlands'. *Institute of Muslim Minority Affairs. Journal* 12, no. 2 (1991): 410–32.

Locke, J. (1967). *Locke: Two treatises of government*. Cambridge university press.

Lucassen, L., & Lucassen, J. (2015). The strange death of Dutch tolerance: The timing and nature of the pessimist turn in the Dutch migration debate. *The Journal of Modern History*, *87*(1), 72–101.

Ossewaarde, M. R. R. (2007). The New Social Contract and the Struggle for Sovereignty in the Netherlands. *Government and Opposition*, *42*(4), 491–512. JSTOR.

Reinier Bergema, Gabriella Gricius and Kristina Tranakieva. (n.d.). *Vertical Tensions: The Social Contract in a Modern World* (Strategic Monitor 2018-2019). Clingendael Institute. Retrieved 1 March 2022, from https://www.clingendael.org/pub/2018/strategic-monitor-2018-2019/the-social-contract-in-a-modern-world/

AĞ BİREYCİLİĞİNİN YÜKSELİŞİ VE AĞ TOPLUMUNDA YURTTAŞLIĞIN DÖNÜŞÜMÜ

Rukiye SAYGILI [1]

Hülya EŞKİ UĞUZ [2]

Özet

Toplum ve onun değerler sisteminin hızlı değişimine yönelik endişe yeni değildir. Neredeyse tarih boyunca eleştirel düşünürler geleneksel değerlerin gerilemesinin matemini tutmuşlardır. Mesela Sofistler bireyin failliğini, yani bireylerin kendi hayatlarından sorumlu olduklarını ve grup normlarından azade olarak seçimlerini özgürce yapabileceklerini ileri sürerlerken, Plato onları, "iyi"nin, "doğru"nun ve "savunulan bir toplumsal yaşamın" yokluğu noktasında eleştirmektedir. Yine 19. Yüzyılda Locke'un devredilemezliğini savunduğu hayat, hürriyet ve mülkiyet bireysel hakları ile Rousseau'nun ateşli bir biçimde savunduğu bir bütün olarak halkın genel iradesi ve Smith'in laissez-faire kapitalizmi ile Marx'ın komünizmi bireycilik-toplulukçuluk dikotomisinin tezahürleri olarak görülebilir. Benzer bir şekilde, Tönnies de bireysel ilişkilere dayalı kentlerle (gesellschaft), toplulukçu ilişkiler temeline dayanan küçük yerleşim yerleri (gemeinschaft) arasında bir ayrıma gitme gereğini hissetmektedir. Toplumun gerilemesi ve artan izolasyon ve bireysellik ile ilgili açıklamalar, son yıllarda bilgi iletişim teknolojilerinin (BİT) tecrit edici eğilimlerine ilişkin açıklamalarla birleştirilmektedir. Ahlaki panikçilere göre günümüzün mobil toplumları "sosyal olarak bağlantısız", "birlikte ama yalnız yaşayan" bireylerden oluşur. Bir bilgisayar veya akıllı telefon ekranına yüzünü dönmüş, insan etkileşiminden kaçınan bir yığın yalnız bireylerden oluşan bir toplumdur karşımızda duran. Bu yöndeki iddialar yer temelli toplulukların temel ontolojik kabulleri çerçevesinde doğru olmakla birlikte günümüzün gerçeklikleri ile uyuşmamaktadır. Ağ toplumunda, "yer temelli topluluklar" artık toplumsal örgütlenmenin baskın formu olmaktan büyük ölçüde uzaklaşmış, yerini mekândan büyük ölçüde bağımsız ilişkilere ve gruplara bırakmıştır. Birbirimizle ilişki kurma şeklimizin büyük ölçüde değiştiği günümüzde topluluklar daha az görünür olmakla birlikte eşit derecede anlamlı ve önemli biçimlerde varlığını sürdürmeye devam etmektedir. İnsanların kendilerini gruplar halinde düşündükleri ama aslında ağlar içinde var oldukları bu yeni toplumsal anlatıda, topluluk kaybolmamış biçim değiştirmiştir. Dolayısıyla yaşanan, "*topluluktan izolasyona değil, sınırlı topluluklardan kişisel ağlara doğru bir geçiş"tir.* Bu çalışma "topluluk kaybı" anlatılarının karamsar yazarlarının aksine günümüzde topluluğun mekân ve zamanla sınırlı olmayan şekillerde var olmaya devam ettiğini ileri sürmektedir. Geç modern zamanların yeni toplumsallığının rasyonalitesini anlamaya dönük bu çalışma belirmekte olan yeni rasyonalitede yurttaşlığın nasıl tezahür edeceği sorusuna da bir yanıt vermeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Geç Modern Çağ, Ağ toplumu Ağ bireyciliği, Yurttaşlık, Siyasi Katılım,*

THE RISE OF NETWORKED INDIVIDUALISM AND THE TRANSFORMATION OF CITIZENSHIP IN THE NETWORK SOCIETY

Abstract:

Concern about the rapid change of society and its value system is not new. Almost throughout history, critical thinkers have lamented over the decline of traditional values. For example, while Sophists argue the agency of individuals which means that individuals are responsible for their own lives and can make their choices freely, free from group norms, Plato criticizes them at the point of the absence of "good", "right" and "a defended social life". Again in the 19th century, individual rights to life, liberty and property, which Locke advocated for their inalienability, the general will of the people as a whole, which Rousseau fiercely defended, Smith's laissez-

1 Dr. Öğr. Üyesi, Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, rsaygili@selcuk.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4204-7037

[2] Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hulyaeski@selcuk.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1583-0501

faire capitalism and Marx's communism can be seen as manifestations of the individualism-collectivism dichotomy. Similarly, Tönnies feels the need to distinguish between cities based on individual relations (gesellschaft) and small settlements (gemeinschaft) based on collectivist relations. Explanations of the decline of society and increasing isolation and individuality have been combined with explanations of the isolating trends of information and communication technologies (ICT) in recent years. For moral panickers, today's mobile societies consist of "socially disconnected" individuals who "live together but alone". What stands before us is a society of lonely individuals, facing a smartphone screen or computing machine, keeping away from human interaction. Although the claims in this direction are true within the framework of the basic ontological assumptions of place-based communities, they are inconsistent with today's realities. In the network society, "place-based communities" have largely moved away from being the dominant form of social organization and have been replaced by relationships and groups that are greatly estranged. Today, as the way we relate to one another has drastically changed, communities are less observable but on (a) par meaningful and continue to exist in important ways. In this new social narrative, in which people think of themselves as groups but actually exist in networks, the community has not disappeared but has been transformed. Therefore, what is experienced is "a transition not from community to isolation, but from limited communities to personal networks". This study argues that, unlike the pessimistic writers of "loss of community" narratives, today's communities are devoid of space and time. This study, which aims to understand the rationality of the new sociability of late modern times, also aims to answer the question of how citizenship will manifest in the emerging new rationality.

Key Words: *Late Modern Age, Network Society, Networked Individualism, Citizenship, Political Participation*

1. GİRİŞ

19. yüzyılda telgraf ve demiryolunun kullanılmaya başlamasıyla birlikte zaman ve mekân engelleri yıkılmaya başladı. Bir zamanlar günler veya haftalar süren mesajlar artık saniyeler içinde verilebiliyordu ve zor veya tehlikeli olan yolculuklar nispeten kolaylaşmaya başlamıştı. Bu devrim niteliğindeki buluşları kısa bir süre sonra telefon, otomobil ve zamanla uçak izledi. Tüm bu keşiflerle beraber, bireyler arasındaki ilişkiler artık çok uzak mesafelerde kolayca sürdürülebiliyor ve girişimciler dünyanın hemen hemen her yerinde farklı bağlantılar kurup faaliyetlerini yürütebiliyorlardı. Böylece iletişim ve ulaşım teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte geleneksel yapıların yer temelli toplulukları yerini artık bireylerin sosyal dünyalarını uygun gördükleri şekilde inşa edebildikleri modern yapılara bırakmaya başladı. 20. Yüzyılın sonlarındaysa internetin keşfi ve şimdilerde bireylerin zamandan veya mekândan bağımsız olarak ağlarını kullanmalarına izin veren mobil devrimle birlikte büyük bir değişimin eşiğinde bulunmaktayız. Söz konusu değişimi bireylerin devletle kurduğu ilişki üzerinden anlamlandırmaya çalışan bu çalışma, öncelikle internetin ve sosyal medyanın toplumu ve özellikle günümüzde toplumun merkezinde yer alan bireyi nasıl değiştireceğine dair yaygın ve popüler bazı öngörülerin sorgulanmasını içermektedir. Temel iddia gelişen teknolojiyle pasif tüketiciler veya izleyicilerden, enformasyonun (medya) üretilmesinin yanı sıra tüketilmesinde de aktif rol alan sözde üreticilere (üreten tüketicilere) dönüştüğümüz yönünde olacaktır. Etkileşim ve proaktiflik üzerinden anlam kazanan geç modern toplumda etkileşim içindeki proaktif bireylerin varlığının anlamı nedir? Böylesi bir birey anlatısı ve internetin sunduğu imkânlar, içinde bulunduğumuz toplumun sorunlarına çözüm üretebilme ve onu mükemmelleştirme adına bir fırsat olarak mı görülmelidir? Yoksa günümüzün mobil toplumları "sosyal olarak bağlantısız", "birlikte ama yalnız yaşayan" bireylerden oluşan bir yığından başka bir şey değil midir? Yine internet denilen şey teröristler, isyancılar, vandallar ve suçlular tarafından kullanılan tehlikeli bir alan olarak mı görülmeli, onun gerçek dünyanın eşitsizliklerini, dilsel ayrımını, çatışan değerlerini ve çıkarlarını yaydığı, bizleri ise siyasi sürece yabancılaştırdığı iddiaları göz ardı mı edilmelidir? Veyahut da interneti daha fazla demokrasi için mücadele eden gösterilerin, isyanların, protestoların ve devrimlerin kalbinde yer alan yeni bir siyasi umut alanı olarak mı tasavvur etmek gerekir? Tüm bu sorulara yanıt vermek için öncelikle değişimin anlamlandırılması,

sonrasındaysa bu değişimin birey/devlet ilişkisinin doğasını ne şekilde değiştirdiğinin ortaya koyulması gerekmektedir. Bu bağlamda çalışmada yaşanan değişimin birincil boyutunun ben-merkezli toplumun yükselişi ya da sosyolojik terimlerle ifade etmek gerekirse bireyselleşme süreci bunun karşılığındaysa topluluğun gerilemesi olarak adlandırılan şey olduğu ileri sürülecektir. Bununla birlikte, bunun topluluğun veya yer temelli etkileşimin sonu olmadığı, ancak yeni bir topluluk biçimine doğru evrildiğimiz, güçlü kültürel ve kişisel bağlar da dâhil olmak üzere sosyal ilişkilerin bireysel temelde yeniden inşasına doğru bir kayma yaşadığımız iddia edilecektir (benzer yöndeki iddialar için bakınız Praprotnik, 2019: 122, 124). Bu yeniden inşa sürecininse bilgi iletişim teknolojilerinin (i) ağ bağlantılı bireylerin kendi sosyal dünyalarını yaratma ve yönetme özgürlüklerini ve yeteneklerini artırarak ve (ii) sosyal olarak kabul edilebilir davranışın ne olduğuna ilişkin mevcut normlara meydan okuyarak ve yeniden yapılandırarak gerçekleştirdiği varsayılacaktır.

Bu temel iddia ve varsayımları dile getirmemize imkân veren şeyse internetin mekansal ve zamansal sınırların üstesinden gelmenin en etkili araçlarından birisi oluşudur. Sosyal ilişkiler için bu, bireylerin sınırlı coğrafi alanlarının dışında başkalarıyla ilişkilerini kolaylıkla sürdürebilmeleri anlamına gelir. Böylece bireyler, zaman ve mekân sınırlamalarından bağımsız olarak, çıkar ve ihtiyaçları temelinde ilişkiler kurabilir ve sürdürebilirler. Bunun yanı sıra internet, ağa bağlı bireylere bağlar kurmak ve sosyal sermaye oluşturmak için de neredeyse sonsuz bir kaynak sunar. Saniyeler içinde, bir ağa bağlı kişi, benzer ilgi alanları ve ihtiyaçları olan başkalarıyla çevrimiçi olarak bağ kurabilir veya kendisine yardımcı olabilecek uzmanlara danışabilir. Ayrıca internet, yeni bağlar oluşturmak için bir veri tabanı olarak hizmet etmenin yanı sıra, ağ bağlantılı bireylerin mevcut bağları sürdürmesini ve sosyal eylemi koordine etmesini de kolaylaştırır. Bir diğer taraftan da akıllı telefonlar da dâhil olmak üzere mobil cihazların yaygınlaşması, ağa bağlı bireylerin kişisel ağlarına sürekli olarak bağlı kalmalarını sağlar. Ağa bağlı birey yeterince sağlıklı bir sosyal ağ kurduğu ve sürdürdüğü sürece, hemen hemen her zaman ve her yerde ağın sermayesinden faydalanabilir. Özetle, mobil devrimle birlikte ağ bağlantılı bireyler zaman ve mekân kısıtlamalarından kurtularak, bağları güçlendirmek için sonsuz kaynağa kavuşmuşlar ve internet, sosyal dünyayı kişinin kişisel emrine vermiştir. Tüm bunlarla birlikte, ağa bağlı bireylerin sosyal ağlarını kendi ilgi ve isteklerine göre oluşturma özgürlüğü artmış ve aşağıdan yukarıya bir sosyallik mümkün hale gelmiştir (Wood, 2014: 26, 27). Söylenenlerden hareketle birbirimizle ilişki kurma şeklimizin büyük ölçüde değiştiği günümüzde toplulukların daha az görünür olmakla birlikte eşit derecede anlamlı ve önemli biçimlerde varlığını sürdürmeye devam ettiği düşünülmektedir. Bir başka deyişle insanların kendilerini gruplar halinde düşündükleri ama aslında ağlar içinde var oldukları bu yeni toplumsal anlatıda topluluğun kaybolmadığı ancak biçim değiştirdiği ileri sürülmektedir. Dolayısıyla yaşanan, "topluluktan izolasyona değil, sınırlı topluluklardan kişisel ağlara doğru bir geçiş"tir. Bu çalışma "toplulukları akışkan kişisel ağlar olarak düşünme"yi mümkün kılan ve literatürde "ağ bireyciliği" olarak isimlendirilen kavramı merkeze alarak, "topluluk kaybı" anlatılarının karamsar yazarlarının aksine günümüzde topluluğun mekânla sınırlı olmayan şekillerde var olmaya devam ettiğini ileri sürmektedir. Her birimizin kendi evrenimizin merkezi olduğu, kendi sosyal dünyalarımızı yaratmakta özgür olduğumuz ve belirli gruplarla özdeşleşmekle birlikte her şeyi kapsayan bir grup kimliğine sahip bulunmadığımız bu yeni toplumsallığın rasyonalitesini anlamaya dönük

bu çalışma belirmekte olan yeni rasyonalitede yurttaşlığın nasıl tezahür edeceği sorusuna da yanıt vermeyi amaçlamaktadır.

2. GEÇ MODERN ZAMANLAR: SINIRSIZ TOPLUMLAR VE AĞA BAĞLI BİREYLER

Yüz yılı aşkın bir süredir sosyal bilimciler, sosyal hayatın dönüşümünü gözlemliyor ve kaydediyorlar. Tanımlamaları ve yorumları büyük ölçüde farklılık gösterse de, çoğu, belirli bir topluluk türünde, yani "geleneksel" veya "modern öncesi" toplulukta bir düşüş olduğu konusunda hemfikirdir. Muhtemelen geleneksel topluluğun en ünlü tasviri, geleneksel topluluğu "samimi, özel ve ayrıcalıklı birlikte yaşama" olarak nitelendirdiği Gemeinschaft terimiyle sosyolog Ferdinand Tonnies tarafından yapılmıştır. Gemeinschaft, Tonnies'in 'bir insan topluluğunun yapay yapısı' olarak tanımladığı Gesellschaft'tan ayrı olarak anlam kazanır. Sınırlı gruplar olarak tanımlayabileceğimiz geleneksel topluluklarda, insanlar yerel bir alana bağlı, birbirine sıkı sıkıya bağlı gruplar halinde sosyalleşmekteydiler. Topluluk içindeki herkes, aynı/örtüşen bağlara sahiptir ve grup çoğunlukla kişinin sosyal dünyasının tamamını temsil etmektedir. Bu gruplar yüksek dayanışma ve grup dışındakilerin izolasyonu yönündeki bir eğilim nedeniyle aynı zamanda güçlü bir sosyal kontrole sahiptirler ve üyelerinin sadakatini kolayca yönetebilirler. Bireylerin sosyal dünyası bu nedenle homojendir ve tek bir yerde tek bir gruba bağlıdır (Wood, 2014: 7-8). Farklı yazarlar bu değişimle ilgili farklı tarihsel olayları vurgulasa da, geleneksel, sınırlı toplulukların düşüşü "modern" çağın yükselişiyle aynı zamana denk gelir. Örneğin, Herlihy (1997), bu değişimin köklerini, nüfusu yok eden ve sosyal düzeni altüst eden, bireysellik ve varoluşsal sorgulama çağını başlatan Avrupa'daki Kara Ölüm'e kadar takip eder. Alternatif olarak, diğer yazarlar özellikle 19. ve 20. yüzyıllarda ulaşım ve iletişim teknolojilerinin gelişimine işaret ederler. Bu ikinci görüşe göre, demiryolu, telgraf, telefon, uçak ve nihayetinde İnternet gibi icatların tümü, bireyleri sınırlı grupların sosyal kısıtlamalarından özgürleştiren geleneksel grup sınırlarının zayıflamasına yardımcı olmuştur. Geleneksel, sınırlı toplulukların düşüşü, modern sosyal yaşam hakkında ciddi soruları da beraberinde getirmektedir. Bazı sosyal bilimciler, geleneksel toplulukların çöküşünün, ekonomik çıkarlardan biraz daha fazlasıyla birbirine bağlı, izole edilmiş bireylerden oluşan bir kitle ile karakterize edilen bir toplum yaratacağı endişesini dile getirirler. Örneğin Tonnies (2002), Gemeinschaft'ın daha kişisel olmayan Gesellschaft tarafından yerinden edilmesinden korkmaktadır. Tonnies'ten hareketle Louis Wirth (1938) de, geleneksel toplulukların sıcak, besleyici ortamının yerini soğuk ve kişisel olmayan bir "kentleşmenin" aldığını savunur. Güçlü dayanışma topluluklarının bağları olmadan, pek çok bilim adamı, sosyal hayatın gerileyeceğinden ve sosyal izolasyona ya da Alexis De Tocqueville (1988) tarafından dile getirdiği şekliyle ifade edersek "bireycilik"e doğru yozlaşılacağından korkar (Wood, 2014: 8). Ahlaki panikçilere göre modern toplumun 'kendi öznelliği içinde hapsolmuş', "*bağlılıklardan yoksun ve kimliği oluşmamış yalnız bireyleri; özgür, akıllı ve kendi kendine yetebilen bir kişiden çok, ahlaki derinlikten ve kişilikten yoksun bir bireyi çağrıştırmaktadır*" (Kurt, 2009: 81-82). Çünkü modern toplumlarda toplumun içinde yaşamak, bireysel ahlaki özdeşliğin şartı değildir. Bilakis modern toplumlarda bireysel arzuların ve çıkarların egemen olduğu bir yapı ön plana çıkmaktadır. Geleneksel toplumun yitiminin yasını tutanlara göre, modern toplumlarda "*bireysel çıkarların dışında ve onlara üstünlük taşıyan birtakım ortak çıkarlardan*" (Yılmaz, 2009: 87) ve herhangi bir kolektif ya da kurumsal sorumluluktan da söz edilmez, bireysel iyi, biricik iyidir. Oysa topluluk kaybı teorisyenlerine göre kendine ait öncelikli bir iyi kavrayışına ve akıllı olması sayesinde kolektif iyi yerine

bireysel iyinin izini süren bireylerden hareketle, ortak iyiye ulaşmak ya da erdemleri yaşama geçirmek mümkün değildir. Zira "*kendini toplumun bir parçası olarak görmeyen bireyin, toplumun diğer bireylerinin erdem saydığı bir şeyi erdem olarak kabullenmesi beklenemez. Erdemler, birbirinden koparılmış zamanlarda ve birbirinden koparılmış bireylerde yaşam bulamaz*" (Elmalı, 2006: 401). Bu nedenle mücerret bireylerin akılcı tercihlerinden ziyade toplulukçular açısından; ahlak ve felsefeye dayalı retorik 'erdemler', 'kolektif moralî değerler' ve 'kolektif gelenekler' üzerine inşa edilmelidir. Toplulukçulara göre ancak bu suretle ortak iyiye ulaşılabilecektir, çünkü iyi hayat vizyonun kaynağı "topluluğun tecrübesi"dir. Geleneksel toplumun aksine modern toplumlarda bireylerin kendileri için iyi olanı katî surette saptaması hem ahlaki otonomiye sebep olmakta hem de - ahlaki panikçilere göre- topluluk, siyaset ve yurttaşlık erdemleri arasındaki bağı da koparmaktadır. Çünkü modern zamanlarla birlikte yurttaşlık statüsünün bir hak olarak elde edilmesi ve devam etmesi için insanların bir şey yapmak zorunda olmadığı düşünülmeye başlanmıştır. Bu bağlamda birey, sadece sözleşmeye dayalı bireysel tercihlerinin getirdiği mesuliyetlere sahiptir ki bu durum onu toplumsal mesuliyetlerden azade etmiştir. Bu bireyin yurttaşlık anlayışının temelini oluşturan katılım ya da siyasal aksiyonlar, yine bireysel tercihlerinin ürünüdür. Söz konusu yurttaşlık algısını şekillendiren yine sözleşmenin ön gördüğü görevler ve merbutiyetlerdir. Toplumsal olana ait olan yükümlülüklerin, toplumsal birlik duygusunun ve toplumsal bağların bireyde bir yansımasının olmaması, onu kolektif amaçlara kayıtsızlaştırmıştır (Kurt, 2009: 36). Toplulukçu düşünürlere göre bu toplum "*aşırı bencillik ve otonomi ile zedelenmiş ve fraksiyonlara ayrılmış, kurumları vatandaşları duyarsızlık ve genel ilgisizliğe yönelten", "köksüz vatandaşlar" üreten ve "hiçbir değeri teşvik etmeyen*" bir toplumdur (Kılınç, 2010: 12, Eşki Uğuz ve Saygılı, 2016: 396).

Erken modern zamanlarda dile getirilmeye başlanan toplumun gerilemesi, artan izolasyon, bireysellik ve erdemli yurttaşlığın yitimi ile ilgili böylesi açıklamalar, geç modern zamanlarda bilgi iletişim teknolojilerinin (BİT) tecrit edici eğilimlerine ilişkin açıklamalarla birleştirilmiştir. Yazarlar özellikle, BİT'lerin ve internetin kullanıcıları daha yalnız ve daha depresif hale getirdiğini, gerçek hayata katılımın yerini alarak yalnızlar ve bağımlılar yarattığını, yüz yüze teması azaltarak sosyal etkileşimler bakımından insanları yoksullaştırdığını ve onları daha "sosyal olarak bağlantısız" olmaya ya da "birlikte ama yalnız yaşamaya" ittiğini ileri sürmeye başladılar. Geç modern zamanlarda toplulukçular tarafından yinelenen görüntü, "bir bilgisayar veya akıllı telefon ekranına kamburlaşmış, insan etkileşiminden kaçınan" bir yığın yalnız birey[ler]dir ve bu görüntü belki de BİT'in dünyadaki en popüler açıklaması haline gelmiş bulunmaktadır. Bu şekilde, erken modernitede geleneksel toplumdan modern topluma geçerken dile getirilen kaygıların geç modern zamanlarda teknolojik gelişmelerin daha yüksek bir sosyal izolasyonu beraberinde getireceği şeklinde bir iddia ile artarak devam ettiğini görmekteyiz. Bu iddiayı dile getirenlere göre, "Bu anlık ve mutlak iletişim dünyasında. . . benzeri görülmemiş bir yabancılaşmadan muzdaribiz. . . . Ne kadar birbirimize bağlanırsak, o kadar yalnızız" (Hampton and Welmann, 2018: 646). Bununla birlikte topluluğun çöküşünün karamsar hikâyesi karşısında apaydınlık bir gelecekten söz edenler de azımsanmayacak kadar çoktur. Bilgi iletişim teknolojilerinin sunduğu imkânların topluluğa zarar vermediği, bilakis Ratti'nin 'ağ bağlantılı özgüllük', Turkle'ın 'birlikte tek başına', Wellman, Rainie ve Castells'ın de bu çalışmada da kullandığı şekliyle 'ağa bağlı bireycilik/ağ bağlantılı bireycilik/ağ bireyciliği' olarak kavramsallaştırdığı bir çerçevede, *yer temelli toplulukların artık toplumsal örgütlenmenin baskın*

modu olmamasına rağmen, toplulukların daha az görünür ama eşit derecede anlamlı ve önemli biçimlerde varlığını sürdürdüğü tezi ileri sürülmeye başlandı. Söz konusu tezin merkezinde "topluluk" ve "yerin" birbirinden ayrılması düşüncesi yer almaktadır. Bu ayrıştırma, bizlere tüm uluslardan çevrimiçi topluluklara ve kişisel ağlara kadar her tür yerde topluluğu görme imkanı verir. Özetle, ağ bireyciliği teorisyenleri, birbirimizle ilişki kurma şeklimizde gerçekten önemli bir değişiklik olmasına rağmen, topluluğun "kaybolmadığını" çünkü topluluğun kavramsal olarak mekansal sınırlamalar ve yüz yüze olmaktan ziyade duygusal ilişkilerle/etkileşimlerle tanımlandığını savunmaktadırlar. O halde geçmişte pek çok yapısal biçim almış olan topluluk, günümüzde en iyi şekilde "karşılıklılık ve duygusal bağlarla işaretlenmiş bir sosyal ilişkiler ağı olarak tanımlanmaya" başlanmış (Wood, 2014: 9, 10), bir diğer deyişle toplulukçu düşünürlerin iddiasının aksine topluluk ölmemiş günümüzün gerçeklikleri üzerinden yeniden vücut bulmuştur. Topluluk arayışçılarının gözden kaçırdıkları şey topluluğun doğasının değiştiği gerçekliğidir (Hampton and Welmann, 2018: 647).

Ağa bağlı bireyciliğin, topluluğu ele alış şekli yaşanan dönüşümü "topluluktan izolasyona değil, sınırlı topluluklardan kişisel ağlara geçiş" olarak okumuza izin verir. Onlar topluluğu herhangi bir belirli yere bağlı olmayan bir şey olarak kavramsallaştırırlar. Bu kavramsallaştırma ağ bireyciliği teorisyenlerinin, toplumsallığın "topluluklar, mahalleler veya sıkı sıkıya bağlı gruplardan ziyade mekânsal olarak dağılmış ve farklılaşmış kişisel ağlarda var olmaya devam ettiği" iddialarını dile getirmelerine imkân tanır. Topluluk ve insan ilişkileri sorunu hakkında düşünürken, toplulukları statik mahalle veya aile grupları olarak değil, akışkan kişisel ağlar olarak düşünmek günümüzün gerçekliğine daha uygun görünmektedir (Wood, 2014: 10). İnsanların grupların ötesine geçen akışkan ve değişen ağlarda yaşadığını ya da "insanların kendilerini gruplar halinde düşündüklerini ama aslında ağlar içinde olduklarını" tasavvur etmek ağ bağlantılı bireyciliği, "kaybedilmiş topluluk" anlatılarına bir alternatif haline getirir (Rainie and Wellman 2012: 34). Yerleşik toplulukların düşüşünün varoluşsal ve ahlaki tehlikelerle dolu olduğu iddiası karşısında ağ bağlantılı bireycilik ağ şeklindeki kolektivizmde bireyin baskın rolüne vurgu yapmakta diğer taraftan da bireylerin eylem ve davranışlarına dayalı olarak topluluğun nasıl yeniden şekillendirilebileceğini vurgulamaktadır. Dolayısıyla ağa dayalı bireycilik anlatısı bir taraftan bireysel diğer taraftan kollektif faaliyetleri bir "topluluk" içinde yeni, yapıcı ve arzu edilen bir konfigürasyonda bir araya getirmektedir (Wood, 2014: 7).

Tablo 1: Kollektivite/Ağ Etkileşim Farklılaşması

Kolektivite Olarak Topluluk	Ağ Olarak Topluluk
Topluluk odaklı	Birey odaklı
Kamusal	Özel
Formel	İnformel
Asenkron	Senkron
Sürekli	Geçici
Hiyerarşik	Ağların ağı

Kaynak: (Foth vd., 2008:184)

Bu alternatif topluluk anlatısı (genel özellikleri ve geleneksel toplum anlatısı ile karşılaştırması için bkz Tablo 1), sosyal değişimi daha az belirleyici ve karamsar bir bakış açısıyla ele almamıza izin verir. Ağ bireyciliği teorisyenleri, yer temelli toplulukların artık sosyal organizasyonun ana modeli olmadığını kabul ederler, ancak yer temelli toplulukların düşüşünün izolasyon ve sosyal huzursuzluk getirdiğini iddia eden kötümser bireyselleşme araştırmacılarının aksine, ağların bir zamanlar hafife alınan (ve belki daha fazlasını sunan) ihtiyaçları yeterince sağlayabileceğini iddia ederler. Onlara göre, ağa bağlı işletim sistemi, insanlara sorunları çözmek ve sosyal ihtiyaçları karşılamak için yeni yollar sunmaktadır. Bir sandalyenin çoğu kişiye bir yatağa kıyasla uyumak için zayıf bir alan sunması gibi, yoğun bir şekilde örülmüş, kapalı bir topluluk ağı, gevşek bir şekilde örülmüş olandan çok daha az çeşitlilik ve hareket alanı sunar (Hampton and Welmann, 2018: 646). Oysaki ağa bağlı işletim sistemleri bireylere daha fazla manevra alanı ve kendi başlarına hareket etme kapasitesi vermekte bu suretle onlara geçmişte sahip olduklarından daha fazla özgürlük sunmaktadır. Başka bir deyişle, modern, ağ bağlantılı bireyler artık toplumsal yaşamın temeli olarak geleneksel gruplara bel bağlamasalar da, bu onların izole, umutsuz bir yaşam sürdükleri anlamına gelmemektedir. Putnam'dan sık sık alıntılanan örneği kullanmak gerekirse, daha az kişinin bowling liglerine ilgi duydukları doğru olsa da, insanların tek başına bowling oynamaktan ziyade, 'bowling oynayan 11 arkadaştan oluşan değişen ağlara' sahip olduklarını söylemek daha doğru görünmektedir. Çünkü bilgi iletişim teknolojileri kullanıcılarının daha geniş ve daha çeşitli ağlara sahip olma eğiliminde oldukları ve ağlarındaki insanlarla daha sık görüştükleri çeşitli çalışmaların sonuçlarıyla ortaya koyulmuş bulunmaktadır. Ayrıca, BİT kullanıcılarının arkadaşları ve aileleriyle sürekli olarak bağlantıda kalma eğiliminde oldukları da belirtilmelidir. Bu eğilimler, ağ bireyciliği teorisyenlerinin BİT'lerin insan ilişkilerinin yerini almaktan çok artırdığını iddia etmelerine yol açmaktadır. Bununla birlikte, "sanal topluluklar" ve "kişisel ağ" kavramlarının yıllar içinde saldırılara maruz kaldığı da belirtilmelidir. Mesela Freie (1998), bu tür toplulukların otantik topluluklar değil, tamamen üyelerin psikolojik ihtiyaçlarına dayandıkları ve kalıcı bir bağlılık talep etmedikleri için "sahte topluluklar" olduklarını ve bu nedenle kalıcı ilişkiler sağlayamadıklarını savunmaktadır. Dreyfus (2008) da benzer argümanlar ileri sürmekte, Kierkegaard'ın kamusal alan eleştirisine dayanarak, çevrimiçi kişisel topluluklardaki bağlılık eksikliğinin, bu yapıların gerçek bir agora veya topluluğun anlamlılığını üretmelerini engellediğini savunmaktadır (aktaran Wood, 2014: 11-13). Ağ bireyciliği teorisyenlerine göreyse eğer bu doğası gereği zayıf ve geçici sosyal bağlantılar, ağ bağlantılı toplulukların (veya 'kamuların') sıkıntılı bir yönü ise bu bizlere çok önemli bir teselli sunar: Seçim. İnsan ilişkilerini, geniş ölçüde bilgi ve iletişim teknolojilerine dayanan özerk bir aktör tarafından yönetilen kişisel ağlara ait kişilerarası bağlar olarak anlamlandıran ağ bireyciliği teorisyenlerine göre ağlardaki ilişkiler geleneksel sosyal ilişkilerle bağdaşmayacak derecede gönüllülükle tanımlanır ve oluşturulur. Dahası, kullanıcıların çevrimdışı yaşamlarında genellikle uymaları gereken aynı kültürel kodlara, aynı coğrafi kısıtlamalara, hatta aynı dilsel çerçevelere - ya da herhangi bir alan veya zaman kısıtlamasına - uymaları gerekmediği açıktır. Dijital olarak aracılık edilen toplumsallığın kalbinde yatan şey özgür irade/seçimdir (Cleeve, 2017: 5). Bu nedenle günümüzde, sosyal bilimcilerin "topluluk" savaşını geride bırakmaları ve internetin insanların sosyal yaşamlarını iyileştirdiği sayısız yolu düşünmeleri gerektiği öne sürülmektedir. Benzer şekilde, ağ teorisyenleri için "otantik topluluk" sorusu yanlış

yönlendirilmiş bir sorudur. Asıl soru(n), "bir kişinin 'otantik bir topluluğa' ait olup olmadığı değil, bir kişinin sosyal yaşam modelinin sosyal ihtiyaçlarını yeterince karşılayıp karşılamadığı olmalıdır" (Wood, 2014: 11-13).

Özetlemek gerekirse, ağ bireyciliği teorisyenleri, mevcut sosyal yaşam modelinin, sınırlı, yer temelli toplulukların azalmasının bir sonucu olarak ortaya çıktığını savunmaktadırlar. Modern öncesi zamanlarda, mekânsal olarak sınırlandırılmış topluluklar, sosyal hayatı organize etmenin tek pratik yolu oldukları için var oldular. Bir sonraki kasabaya bir günden fazla yürüme mesafesinde, topluluk sınırları zorunlu olarak sınırlıydı. Ancak ulaşım ve iletişimdeki teknolojik gelişmeler bu güçlü ayrımları bulanıklaştırmaya başladı. Günümüzde bireyler artık mekândan büyük ölçüde bağımsız ilişkilerde ve gruplarda yer alabilmektedir. Mekânsal sınırların aşınması, geleneksel grup sınırlarının zayıflamasıyla aynı zamana denk düşer. Bir zamanlar tam bir sadakate sahip olan ve kimin içeride kimin dışarıda olduğunu sıkı bir şekilde kontrol eden gruplar günümüze daha akışkan ve geçirgen hale gelmiş ve bireyler tek bir yerel topluluğa ait olmak yerine birden fazla gruba ait olabileceklerini keşfetmişlerdir. Ağ bireyciliği teorisyenleri, "topluluk kaybı" anlatılarının karamsar yazarlarından farklı olarak, topluluğun mekânla sınırlı olmayan şekillerde var olmaya devam ettiğini ve özellikle, toplulukların, grup içi sadakati ne emreden ne de beklemeyen, gevşekçe örülmüş, uzmanlaşmış ağlar şeklinde tasavvur etmenin daha gerçekçi olduğunu ileri sürmektedirler. Onlara göre geleneksel yer temelli sosyallik ile çağdaş sosyal yaşam arasındaki temel teorik fark da bireye sunulan özgürlük seviyesinde belirginleşmektedir. Geleneksel topluluklarda, bireyler kendi sosyal dünyalarını hazır olarak almakta, bu dünya içindeki rollerini bilmekte ve sosyal ortamlarda hareket ederlerken, bunu belirli bir grup kimliğine sahip bir grubun üyesi olarak gerçekleştirmektedirler. Geleneksel homojen, geniş kapsamlı gruplardan parçalanmış, çeşitli ve kişiselleştirilmiş sosyal ağlara geçişle birlikte bireyler kendi sosyal dünyalarını yaratmakta özgür ve sorumlu olan aracılara dönüşmüşlerdir (Tseng and Li, 2007). Rainie ve Wellman'ın (2012: 7) belirttiği gibi, bu anlatıda "özerk birey merkezdedir" ve biz "her birimiz kendi evrenimizin merkeziyiz"dir. Böylece ağ bağlantılı bireycilik teorisinde, özerk merkez olarak ağlar oluşturan bireyler, toplumsal ilişkilerinden bağımsız olarak var olurlar. Onların ne hazır bir senaryoları vardır ne de tüm ihtiyaçlarını karşılayabilecek herhangi bir yerelliğe aitler. Belirli gruplarla özdeşleşebilirler, ancak her şeyi kapsayan bir grup kimliğine sahip değillerdir. Diğer bir deyişle, ağ bireyselciliği teorisyenlerine göre insanlar özerktir, yani sosyal ilişkilerinden ayrı duran bireylerdir. Bu bireysel özerklik varsayımı, ağ bireyselciliği teorisyenlerinin çağdaş toplumsal yaşamı, sınırlı topluluklardaki modern-öncesi yaşamdan ayırma biçiminde görülebilir. Ancak bu noktada ağ bireyciliği teorisinde bir taraftan özerk birey oluşumuza diğer taraftan da ağa bağlı oluşumuza vurgu yapıldığını belirtmek gerekir. Rainie ve Wellman (2012, 2019) bu durumu "Bu, özgür faillerin çağıdır" ancak "bu, özerk… bireycilerin dünyası değildir" diye ifade etmektedirler. Özgür failler olmak ama özerk bireyciler olmamak ne demektir? Bu ontolojik iddia, bizlerin "bu gerçeklikten yararlanmak"ta özgür, özerk bireyler olduğumuz gerçekliğine dayanır ve bu sav ağ bağlantılı bireyciliğin merkezinde yer alır. Buna göre bizler ağ oluşturan varlıklarızdır ve teknoloji sosyal dünyalarımızı aktif olarak inşa etme özgürlüğümüzü artırmaktadır. O halde, özerk aktörler olmamıza rağmen, özerkliğimizi ağda kullanma ve diğerleriyle bağlantıda kalma eğilimindeyizdir. Bu bağlantıda olma hali nedeniyle günümüzün dünyası, 'otonom ve giderek izole edilmiş bireycilerin dünyası' değildir. Devam etmek gerekirse sosyal dünyayı inşa etmek için bireysel özerklik, ağ bağlantılı bireyciliğin kalbinde

yer almaktadır, ancak bu özerklik tam ve mutlak bir özgürlük olarak anlaşılmamalıdır. Ağ bireyciliği teorisyenleri bireyin özgürlüğünü tanırken, ağ kısıtlamalarına da yer verirler. Bununla birlikte, bu kısıtlamaların sınırlı olduğu da vurgulanmalıdır. Ağlar içinde, bireysel faillik ve özerk olarak hareket eden bağlar için çok fazla olasılık vardır. İnsanlar ve bağlar, ağlarından etkilenirler, ancak bu yalnızca kısmi bir etkilenmedir. Bu "sınırlı kısıtlamalar" fikri, yapısal determinist ağ teorilerinden güçlü bir kopuşu temsil eder. Yapısal deterministler muhtemelen yapının tek başına tarihsel gelişimi belirlediğini iddia ederken, ağ bireyciliği teorisyenleri yapıyı nihayetinde bireyin düşünümselliğine ve özerkliğine tabi olan bir etkiye sahip olarak görürler. Bu son görüşteki kısıtlamalar, bu nedenle, ya özgürce seçilen sözleşmeye dayalı anlaşmalar ya da henüz düşünümsel eleştiriye tabi olmayan normatif modeller olarak daha iyi anlaşılır. Bu nedenle, ağ bireyciliği teorisyenleri, yoğun, sınırlı ağlardaki bireylerin daha az failliğe ve gevşek ağlardaki bireylerin daha fazla failliğe sahip olduğu bir süreklilik üzerinden faillik ve kısıtlamaları izah etmeyi gerekli görürler (Wood, 2014: 13-16).

Bu kısıtlamalar, ağa ait olmanın "maliyetleri" olarak anlaşılabilir. Geleneksel, sınırlı bir topluluk gibi yoğun bir ağa ait olmanın, grup içi sadakatin yüksek beklentileriyle ilgili yüksek maliyetler içerdiği söylenir. Öte yandan ağ bağlantılı bireycilik altındaki kişisel ağlar daha fazla özgürlük sunar ve daha az talepkardır. Öyle olsa bile, kişisel ağlardaki bağlar kısıtlamalardan arınmış değildir. Ağ bireyciliği teorisyenlerine göre, eğer uygulanabilir ağ ilişkilerini sürdürmek istiyorlarsa, ağa bağlı bireylerin sosyal yükümlülükleri -sosyal normları ve beklentileri- yerine getirmeleri gerekir. Özellikle kabul edilen sosyal roller ve sosyal görgü kuralları, bireylerin bağlarını inşa etme ve kullanma biçimlerini sınırlar (Wood, 2014: 17, 18). Bir diğer deyişle, "insanlar özerk kararlara dayalı özel sosyal destek sistemleri inşa etseler bile, yapısal güçler bu özerk kararların verildiği bağlamı sınırlar". Her bağ içinde genellikle bağın devam etmesi için yerine getirilmesi gereken yükümlülükler söz konusudur. Ağa bağlı bireylerin özgürlüğü bu nedenle tam ve radikal bir özerklik değil, kişinin sosyal dünyasını kişisel arzularına göre şekillendirme ve yapılandırma özgürlüğüdür. Ağa bağlı bireylerin özgürlüğü, bu nedenle, arzu edilen herhangi bir sonucu bedelsiz olarak seçme özgürlüğünden ziyade, benliğin zorunlu hale geldiği ağ ilişkilerini seçme özgürlüğüdür. Bununla birlikte, ağ bağlantılı bireyciliğin mantıklı bir anlam ifade etmesi için, bu kısıtlamalar bireyin özerkliğinin sınırlarını aşamaz. Başka bir deyişle, ağ bağlantılı bireycilik, en azından bireylerin, herhangi bir sosyal kısıtlama veya yükümlülükten arınmış, herhangi bir ağın dışında bireyler olarak tamamen izole olma olasılığına izin vermelidir. Eğer durum böyle olmasaydı, o zaman "özgür failler çağı" vizyonu, bireylerin kendi sosyal dünyalarını inşa etmekte özgür olduklarını, ancak gerçekte bir dış güç tarafından belirlendiğini düşündükleri bir yanılsama olurdu (Chua, 2013: 603).

Sosyal yaşam için varsayılan araçsal motivasyon, ağ bireyciliği teorisyenlerinin insan ilişkilerinin ontolojisini nasıl anladıklarına dair çıkarımlar taşır. Basitçe söylemek gerekirse, ağ bireyciliği teorisyenleri ilişkileri, benlikten ayrı olan ve arzu edilen bir sonuca ulaşmak için araçsal olarak kaldıraç olarak kullanılabilen nesneler olarak anlarlar. Bu şekilde, ağ bağlantılı bireycilik, insan ilişkilerini açıklamak için klasik Kartezyen özne-nesne ayrımına dayanır. Ağ teorisinin dilini kullanarak, özerk bireyler diğer bireylerle "bağlar" kurarlar. Benmerkezci bir benlikten ayrılan nesneler olarak, bağlar benlik tarafından oluşturulur ve kullanılır. Belirgin bir şekilde, bağlar herhangi bir zamanda inşa edilebilir veya kopabilir. Bağları koparmak bireyin ağını değiştirir, ancak bireyin öznelliğini temelden değiştirmez çünkü bağ,

bireyin temel yapısından ayrı duran bir nesnedir. Ağ bağlarının bir diğer önemli özelliği, fiziksel gerçeklikten ayrı duran soyut varlıklar olmalarıdır. Bağlar, özerk bireyler tarafından tanınmaları ve güçlendirilmeleri anlamında nesneler olabilir, ancak ampirik bir anlamda görülmez veya ele alınmazlar. Çağdaş sosyal ağ yazılımları ve web siteleri bağları görünür kılmaktadır, ancak bağın kendisi yalnızca sosyal değiş tokuşlar için bir yol oluşturmak için kullanılan bir soyutlamadır. Bağların soyutlamalar, nesneler olarak kuramlaştırılması, bu tür bağların bireyler tarafından kişisel ağlarını inşa etmek için kullanılacak araçlar olarak kuramlaştırılmasını mümkün kılar. İstenen amaçların gerçekleşmesine aracı olan nesneler olarak, kişinin sosyal yaşam kalitesini etkileyen temel değişken, ağa bağlı bireyin beceri ve çalışmasıdır. Benlik herhangi bir fayda elde etmek istiyorsa, bireylerin bağlara yatırım yapmaları gerekir. Güçlü ağlara (çok çeşitli kaynaklar sağlayan çok sayıda bağla karakterize edilen ve ihtiyaç duyduğunda yardım edebilecek ve istekli olan ağlara) sahip olmayan ağ bağlantılı bireylerin, gerekli becerilerden veya çabadan yoksun oldukları söylenir (Wood, 2014: 21-23).

Son olarak ağ bağlantılı bireyciliğin temel iddialarını teorik bir çerçeve içinde şu şekilde özetleyebiliriz (Wood, 2014: 24):

i. Benlik özerk ve benmerkezci bir faildir
ii. Özerk ve benmerkezci bir ajan olarak, benlik kendi kişisel ağlarını oluşturmak için ilişkileri/bağları oluşturur, yönetir ve kullanır
iii. İlişkiler, benlikten bağımsız olarak var olan ve benliğe sermaye sağlamada etkili olan özel anlamlara sahip soyutlamalardır
iv. Sosyal normlar ve beklentiler, benliğin bağları kurma, yönetme ve kullanma biçimini kısıtlar, ancak benlik hangi bağların (ve daha sonra hangi kısıtlamaların) geliştirileceğini seçmekte özgürdür.

3. AĞ TOPLUMUNDA SİYASET VE YURTTAŞLIK PRATİKLERİ

Günümüzde sosyal ilişkiler, BİT gelişiminin sağladığı iletişim ve medya ağlarında organize edilmekte ve giderek geleneksel kişisel ilişkilerin yerini almaktadır. Bu bağlamda toplum da ağları tasarlayanlar, bunlara katılanlar ve onlardan dışlananlar olarak ikiye ayrılmakta dolayısıyla, toplumsal bölünmelerin geleneksel sosyo-ekonomik biçimleri yerini yeni toplumsal ve ekonomik farklılaşmalara bırakmaktadır. Bir diğer taraftan da, küresel bağlamda geleneksel anlamını yitiren siyasi bir yerelleşme ve ulus devletlerin egemenliğinin dönüşümü yaşanmaktadır. Ağlar, gruplar arasındaki sınırları yıkmakta, daha geniş çeşitlilikte insanlarla ve farklı kesimlerle etkileşmemize olanak sağlamakta, proje ve hedefler arasında alışık olduğumuzdan daha çabuk geçiş yapmamızı kolaylaştırmakta ve giderek hiyerarşiler düzleşmektedir. Karardan eyleme uzanan mesafe kısalmakta, insanlar önceden var olan bir topluluğa –mahalleye, spor kulübüne, dinsel topluluklara, işyerine- uyum sağlamak yerine merkezinde kendilerinin olduğu topluluklar yaratmaktadırlar (Maldini, 2016: 112; Mason, 2020: 281). Bireylerin ağlar biçiminde yeni bağlantılar yarattığı bu toplum anlatısı, ailelerde ve topluluklarda somutlaşan birincil ilişkilerin baskınlığı ile karakterize edilen ve birlik fikrinde somutlaşan geleneksel toplum anlatısından bizleri uzaklaştırmaktadır. Birincil ilişkiler erken modernite ile birlikte yerini ikincil ilişkilere, geç moderniteyle birlikteyse ben-merkezli ağlarda cisimleşen üçüncül ilişkilere bırakmaktadır (Calenda and Meijer, 2011: 661). Özetle, geç

modern çağımızın sosyolojik anlayışı, değişen toplumsallık kalıplarına, bireyin ve toplumun buluştuğu ve birbiriyle ilişki kurduğu zihinsel ve söylemsel alana odaklanarak kültürel bir perspektifin altını çizer. Bireycilik ve dönüşlü özdeşleşme süreçleri, çağdaş sosyo-teknolojik diyalektiğin merkezi yönleridir ve en yaygın olarak ağlar kavramından hareketle ele alınır ve dijitalleştirilmiş kültürlerde etkileşim kalıplarını ve sosyalliği tanımlayan metaforu oluşturur. Ağ yapısı, benliği farklı kolektiflere bağlamanın düşünümsel bir mantığını mümkün kılar. Teknolojinin, toplumun, bireyin diyalektik olarak birbirini inşa ettiği (Svensson, 2011a: 45) ve ilişkilerin doğasının değiştiği dijital geç modern çağda bu değişim, "bireyciliğin genişlemesi ve öz-bilincin artması" ile bağlantılı yeni bir siyaset biçimini de beraberinde getirmektedir (Calenda and Meijer, 2011: 661). Bu yeni siyaset biçimi büyük ölçüde siyasal kimliklerin oluşumunda hem birincil yapıların (aile) hem de ikincil yapıların öneminin azalmasını ifade eden ve günümüzde bireye ve onun kendi seçtiği bağlama göre siyasal kimlikler geliştirme süreci halini alan siyasal bireyselleşme ile anlam kazanmaktadır. Bu yeni düzende siyaset, 'medya alanı' içinde ele geçirilmiştir ve geleneksel siyasi aktörler ve kurumlar, 'enformasyonel siyasete' başarılı bir şekilde uyum sağlamada sorunlar yaşamaktadır. Buradaki temel argüman, internet ve cep telefonları gibi yeni teknolojilerin bireylerin kendilerini 'bilgisel' ve 'ağ şeklinde' organize etmelerini sağladığıdır. Matbaa ve kitle iletişim araçları, eski (ikincil) yapılara olanak sağlayan unsurlardı. Yeni teknolojilerin kapasiteleri, yeni sosyal ve politik (üçüncül) yapıları kolaylaştırmak için kullanılabilir (Calenda and Meijer, 2011: 661-666). Bu bağlamda sınırsız ücretsiz enformasyon alanı ve bunun değiş tokuş biçimleri, bireysel özgürlükler ve bireysel/toplumsal gruplar tarafından kamusal politik eylem olasılıkları alanını genişletmek amacına hizmet edebilir. Yeni medya, okuyucunun, dinleyicinin ve izleyicinin dönüşümünü mümkün kılmakta, onları bilgilendirici içeriğin pasif tüketicisi olmaktan çıkarıp aktif bir bilgi üreticisine dönüştürmektedir. Böylece bireyler, onları siyasi kararların pasif alıcılarından çok yönlü ve aktif siyasi katılımcılara yükseltebilecek bir araç kazanmaktadırlar. Sivil aktivizmin ve/veya doğrudan demokrasinin karakteristik biçimi olarak protestolar yeni bir mekana kavuşmuş, birçok kitlesel protesto doğrudan sosyal ağlarca yönlendirilmeye başlanmıştır. Sosyal ağlar yalnızca kişilerarası bağların bir alanı değil, aynı zamanda siyasi ifade, tartışma, propaganda, seferberlik, aktivizm ve dünya çapında dramatik siyasi olaylar üzerinde etkisi olan bir örgütlenme mekanına/siyasi alana dönüşmüştür. Ayrıca, ister tek bir ülkede ister uluslararası düzeyde olsun, sayısız sivil girişimin köklerinin siber uzayda olduğu da belirtilmelidir (Maldini, 2016: 105, 106; Schwarza and Shani, 2016: 386; Zhu and Skoric, 2021: 2).

Bununla birlikte Bauman (2001) ve Muhlberger (2006) gibi isimler BİT'lerin, bireyleri kolektif çabalardan ve tartışan vatandaşlarla dolu sözde canlı bir agoradan uzaklaştırdığını ve siyasi katılımın azalması sonucunda toplumun giderek daha fazla şüpheci ve güvensiz hale geldiğini iddia etmektedirler. Bu distopik açıklamalar, Batı'da seçimlere düşük katılım ve siyasi partilere üyelikte azalma yaşayan parlamenter siyasete atıfta bulunarak haklı çıkarılmaya çalışılmaktadır. Seçimlere düşük katılımın yanı sıra günümüzde politikacılara olan inancın giderek azalması, siyasi partilere üyelik oranlarının düşmesi, sivil ilgisizlik ve güvensizliğin artma eğiliminde olması gibi hususlar, parlamenter siyasetin ve temsilcilerinin meşruiyet krizinin ilanını da beraberinde getirmektedir. Carl Boggs'un 'büyük geri çekilme' olarak atıfta bulunduğu bu süreçle birlikte resmi siyasetten, daha geniş kolektif kimliklerden ve topluluk duyarlılıklarından sivil bir geri çekilmeye tanık olduğumuz ileri sürülmektedir (aktaran Svensson, 2011a: 43). Ne var ki parlamenter

arenalara katılımın azalmasına rağmen, siyasi katılımı yalnızca temsili demokrasiyle sınırlamayan, vatandaşlık uygulamaları için yeni alanlar öneren başka siyaset alanlarının varlığı bu değerlendirmelerde gözden kaçırılmaktadır. Temsili demokrasinin kökleri modernleşme ve sanayileşme ile işaretlenmiş bir çağda olduğundan, temsili demokrasinin mekanizmalarından çağdaş geri çekilme, yeni sosyalleşme biçimlerinin ve dijital geç modernitede kimlik süreçlerine artan vurgunun bir sonucu olarak anlaşılmalıdır. Günümüzde bireyler bir siyasi partiye katılmak ve oy kullanmak yerine, kimlik müzakeresi ve muhafazasıyla ilgili geç modern meşguliyeti vurgulayan yeni ifade biçimleri ve yeni siyasi katılım yollarını deneyimlemektedirler (Svensson, 2011a: 45). Bu yeni ifade biçimleri ve katılım yolları büyük ölçüde geç modernitenin "birleştirici kültürel çerçevelerin dağılması" ve "bireyselleşme" olarak isimlendirilen iki karakteristik özelliği ile uyumlu görünmektedir. Birleştirici kültürel çerçevelerin dağılması, toplumun etnisite, medya tüketimi, kültürel çıkarlar, yaşam tarzları, ilgi alanları, zevkler vb. çizgiler boyunca artan çoğullaşmasına ve parçalanmasına atıfta bulunur. Bireyselleşme ise bir toplumsal aidiyet duygusu ve büyüyen bir kişisel özerklik duygusundan yoksunluk anlamına gelir. Parlamenter arenada siyasi katılıma karşı ilgisizlik ve temsili demokrasiden geri çekilme bu kültürel değişimler ışığında anlaşılmalıdır (Svensson, 2011b: 278). Beck (1995, 1998) böylesi bir bağlamda, distopik bir bireycilik vizyonu ortaya koyanların aksine, "alt-siyaset kavramı" ile geç modern siyasal katılımın daha olumlu bir açıklamasını yapar. Ona göre, birleştirilmiş kültürel çerçevelerin bireyselleşmesi ve yayılması, siyasi katılımı ve vatandaşlığı zorunlu olarak engellemez. Günümüzde toplumsal olanı biçimlendirme otoritesi parlamenter demokratik siyaset kanallarından, sivil alana doğru (alt-siyasete) geçmektedir. Öte yandan dijital geç modernitede dilekçe imzalama, endişeleri dile getirme ve protestolar gibi etkinliklerin mekânı da değişmiş, bu etkinlikler çevrimiçi alanlarda gerçekleştirilmeye başlamıştır. Bu nedenle geç modern düşünümsellik ve bireyselleşme süreçlerinin siyasi katılımdan genel bir geri çekilmeyle değil, daha çok yaşam tarzı temelli bir siyaset yaklaşımıyla sonuçlandığını söylemek daha doğru olacaktır. Daha kısa ömürlü ve tek sorun odaklı (çevrimiçi) siyasi katılımın giderek bireysel bir kendini gerçekleştirme projesinin parçası haline geldiği görülmektedir. Bu nedenle yaşam tarzı siyasetine doğru bu kaymanın belirgin bir kopuştan ziyade bir tutum değiştirme süreci olduğunun altı çizilmelidir. Başka bir deyişle, kolektif ve geleneksel olanın, hiç bitmeyen bir bireysel kimlik oluşturma projesi lehine önemini yitirdiği günümüzde geleneksel temsili parlamenter kurumlar içinde siyasi katılım biçimleri bulmak daha zor hale gelmektedir (Svensson, 2011a: 43, 44; Svensson, 2011b: 278). Bu noktada temel fikir, geleneksel siyasi partilerin artık "gittikçe daha aktif seçime dayalı ilişkili" içinde faaliyet göstermeye alışmış bireylerin eğilimlerine uymamasıdır. Siyasi katılım, bu yeni anlatıda açık üyelik ve daha doğrudan eylem biçimlerine yönelme ile sorun ağları biçimini alır. Çevreci hareket, bu yeni siyaset biçimine iyi bir örnektir, çünkü bireyler resmi siyasi sistemle özel bir odaklanma olmaksızın tek bir konu temelinde etkileşime geçmekte ve değişimi sağlamaya çalışmaktadırlar (Calenda and Meijer, 2011: 661). Yine bu yeni siyaset biçiminde gençler artık siyasi partilerin üyesi değildirler ve resmi siyasi tartışmalara katılmaktan ziyade tek mesele hareketlerine ve ağlara katılım sergilemektedirler. Bu gençlerin siyasetle ilgilendikleri ancak önceki nesillerden farklı bir şekilde ilgilendikleri anlamına gelmektedir. Norris (2002), geleneksel ve eski katılım biçimlerinden ayrılmanın yenilikçi, geleneksel olmayan ve 'yeni' katılım biçimlerinden beslenen yeni kaynaklar yarattığı gerçeğine atıfta bulunarak 'küllerden doğan bir anka kuşu'ndan bahseder. Buna göre gençler siyasi partilere üye olamamakta ancak sivil toplum gruplarında aktif katılımda bulunmaktadırlar; genel seçimlere katılmamakta

ancak belirli konularda görüşlerini ifade etmekten de geri durmamaktadırlar. Kısacası ağ toplumunda yeni siyasi katılım, istikrarlı, resmi siyasi hareketlerin üyeliğinden (yani ikincil yapılar) sorun ağlarına (yani üçüncül yapılar) yönelik dinamik bağlantılara geçişi ifade eder. Siyasal katılımın bu yeni biçimleri içinde, internet genellikle gençler için çok önemli bir alan olarak ortaya çıkar ve siyasi ağların yayılmasını sağlar. Siyasi temas kalıpları, yerleşik resmi düzenlemelerden uzaklaşır ve internet bunda önemli bir rol oynar (Calenda and Meijer, 2011: 665).

Dijital geç modernitede siyasi katılımın anlam ve pratiğinde yaşanan değişimin yanısıra yurttaşlık pratikleri de değişmektedir. Yurttaşlık genellikle bir topluluk üyeliği uygulaması olarak tartışılmakla birlikte günümüzde siyasi topluluğun ulus devlet şeklini alması gerekmediği düşünülmektedir. Bu bağlamda "topluluk" kavramının da sadece topraksallığa/teritoryal bir alana değil, aynı zamanda çıkara bağlı olarak kavramsallaştırılması gerektiği ileri sürülmektedir. Topluluğu ilgi sınırları etrafında tanımlamak sosyalliklerin giderek devlet sınırlarını aştığı ve bunun yerine kullanıcıların kültürel çıkarlar, yaşam tarzları ve zevkler etrafında birleştiği dijital geç modernitede daha mantıklı görünmektedir. Başka bir deyişle, topluluk şimdilerde daha çok ortak bir anlam oluşturma yollarına sahip bir grup insanı ifade etmektedir ve toplulukla ilişki sabit olmak zorunda değildir. Çağdaş geç modern toplumlardaki topluluklar geçirgen ve rastgele oluşumlardır ve bu nedenle önceden belirlenmiş olmaktan uzaktır. Topluluğun tanımlayıcı karakteri olarak 'anlam oluşturma'dan hareket edildiğinde, yurttaşlık kavramı düşünümsellik, ağlar, fiziksel ve iletişim hareketliliği ve erişimle karakterize edilen dijital, ağ bağlantılı ve geç modern toplumlarda da "kullanılabilir" bir kavram hale gelir (Svensson, 2011a: 46). Kaldı ki "yurttaşlık" kavramının kendisi statik bir kavram olmayıp değişmekte, yeniden şekillenmekte ve yeni konulara ve alanlara genişlemektedir. Toplumsal koşullar değiştiğinde yurttaşlığın yönleri de değişir, dolayısıyla teknoloji, toplum ve yurttaşlık diyalektik bir ilişki içinde gelişir. Yurttaş, toplumsal bir pratiğin öznesi olarak kurulur ve aynı zamanda kendisini de belli bir toplumsal (ve teknolojik) pratiğin öznesi olarak kurar. Yurttaşlar hem tahakküm nesneleridir hem de kendi faillik alanlarını yaratma hırsına sahip öznelerdir. Dijitalleşme, çoğullaşma ve bireyselleşme ile karakterize edilen geç modern toplumlarda da 'yurttaşlık', kullanıcıların ve teknolojinin karşılıklı olarak birlikte inşası ile şekillenmektedir (Svensson, 2011b: 279, 280).

Yurttaş kavramının yanısıra yurttaşlık pratiği üzerine de düşünülecek olursa dijital geç modern toplumlarda bu pratiklerin de paylaşılan anlamlar üzerinden şekillendiği görülmektedir. Siyasi toplulukların üyeleri paylaşılan anlamlar üzerinde hareket ettiklerinde, toplumun yapısına ve ortak malların adil bölünmesine ilişkin sorunları ele aldıklarında vatandaşlık pratiğine girerler. Yurttaşlığı, sadece belirli insanları vatandaş veya vatandaş olmayan olarak nitelendiren "üyelik" gibi sabit bir statüden ziyade bir faaliyet, bir şeyler yapma eylemi olarak anlamlandırmak daha doğru görünmektedir. Yurttaşlığın bir topluluğun üyeleri olarak bireylerin anlam oluşturma pratiklerinin bir toplamı olarak kavramsallaştılması siyasi katılımı yurttaşlıkla birleştirerek neredeyse aynı şey haline getirir (Svensson, 2011a: 46). Ancak katılım sivil cumhuriyetçilerin iddia ettiği gibi amaçlı bir katılım olmak zorunda değildir. Geç modernitede siyasi olan, parlamentonun dışında ve tüm sosyo-kültürel yapıda parlamento dışı, alt-politik, aktivist veya yaşam siyaseti tarzlarında ortaya çıkabilir. Bu nedenle yurttaşlık pratikleri, kendi kendini ilan eden bir siyasi topluluktan kaynaklanmak zorunda değildir. Ancak bir şekilde bir otorite ile ilişki kurmak zorundadır (Svensson, 2011a: 46, 47).

Öte yandan internet çağında ağ bağlantılı bireycilikle birlikte daha fazla insanın, akrabalık ve komşuluk bağlantıları bir gereklilik olmaktan çok bir seçim haline gelmekte ve bireyler çoklu seçim toplulukları arasında manevra yapabilme olanağına kavuşmaktadır. Bu, yurttaşlığın parçalandığını gösterir. Birleşik bir mahalleden ziyade, insanlar giderek artan bir şekilde bir dizi uzmanlaşmış toplulukta faaliyet göstermektedirler. Sanal topluluklar, gayri resmi sosyal kontrolü azaltmakta, insanlar hoşlanmadıkları baskıcı kısmi toplulukları terk edebilmekte ve daha kabul edici olanlara katılabilmektedirler. Ağ bağlantılı bir topluma doğru hareket, yerel dayanışma hiyerarşileriyle uğraşmaya daha alışkın hükümetler için de ilginç olanaklar yaratır. Artık topluluklar yerel, her şeyi kapsayan ve istikrarlı yapılar değildirler. Bunun yerine, insanların çoklu, değişen glokalize bağları vardır. Yerel, yalnızca bir tür 'özel ilgi' haline gelmiş bulunmaktadır. Böyle ağ bağlantılı bir toplumla başa çıkmak ve ona hizmet etmek için yeni, akışkan hükümet biçimlerine ve demokrasiye ihtiyaç duyulmaktadır. Bugüne kadar, bu tür ihtiyaçlar çevrimiçi veya çevrimdışı olarak nadiren karşılanmıştır. O nedenle günümüzde devletler, bulanık bir şekilde bilgisayar destekli sosyal ağlardan oluşan bir toplumla başa çıkmak için ağ bağlantılı organizasyonlar haline gelmek zorunda kalacaklardır (Welmann vd., 2003).

SONUÇ

Welmann vd., (2003)'nin de ifade ettiği üzere internet çağında ağ bağlantılı bireycilikle birlikte daha fazla insan için, akrabalık ve komşuluk bağlantıları bir gereklilik olmaktan çok bir seçim haline gelmiş ve bireyler çoklu seçim toplulukları arasında manevra yapabilme olanağına kavuşmuşlardır. Birleşik bir mahalden ziyade, insanlar giderek artan bir şekilde bir dizi uzmanlaşmış toplulukta faaliyet göstermektedirler. Sanal topluluklar, gayri resmi sosyal kontrolü azaltmakta, insanlar hoşlanmadıkları baskıcı kısmi toplulukları terk edebilmekte ve daha kabul edici olanlara katılabilmektedirler. Ağ bağlantılı bir topluma doğru hareket, yerel dayanışma hiyerarşileriyle uğraşmaya daha alışkın hükümetler için de ilginç olanaklar yaratır. Artık topluluklar yerel, her şeyi kapsayan ve istikrarlı yapılar değildirler. Bunun yerine, insanların çoklu, değişen glokalize bağları vardır. Yerel, yalnızca bir tür 'özel ilgi' haline gelmiş bulunmaktadır. Böyle ağ bağlantılı bir toplumla başa çıkmak ve ona hizmet etmek için yeni, akışkan hükümet biçimlerine ve demokrasiye ihtiyaç duyulmaktadır. Bugüne kadar, bu tür ihtiyaçlar çevrimiçi veya çevrimdışı olarak nadiren karşılanmıştır. O nedenle günümüzde devletler, bulanık bir şekilde bilgisayar destekli sosyal ağlardan oluşan bir toplumla başa çıkmak için ağ bağlantılı organizasyonlar haline gelmek zorunda kalacaklardır. O halde Dotson'un çağrısına (2017: 14) uyarak topluluğu tartışılacak ve siyasi eylem yoluyla şekillendirilecek bir şey olarak görmek gerekmektedir. Toplumun romantik idealleştirmelerini nostaljik bir şekilde arzulamak veya statükoyu kaderci bir şekilde kabul etmek yerine "geleceğin teknolojik toplumları nasıl daha toplulukçu ve sosyal olarak daha adil olabilir?" sorusuna yanıt üretmek gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Calenda, D., A. Meijer (2011). Political individualization: new media as an escape from family control over political behavior.. *Information, Communication & Society*, 14 (5), 660 –683.

Chua, V. (2013). Contextualizing 'networked individualism': The interplay of social categories, role relationships and tasks. *Current Sociology*, 61(5-6) 602–625.

Cleeve, S. (2017). "Bird in the wire: Creativity, resistance, networked citizenships Digital Creativity", http://www.open-access.bcu.ac.uk/4201/1/birdinthewire_revised_withdetails.pdf

Dotson, T. (2017). *Technically Together Reconstructing Community in a Networked World*, Cambridge and Massachusetts London: The MIT Press.

Elmalı, O. (2006). Liberal bireyciliğin ahlaksal zayıflığına bir eleştiri: MacIntyre'ın toplumsal erdem anlayışı. *Atatürk Üniversitesi Kazım Karabekir Eğitim Fakültesi Dergisi*, (14), 391-410.

Eşki Uğuz, H. ve R. Saygılı (2016). Bireyci Toplulukçu Değerler Dikotomisinde Sosyal Sermaye. *Uluslararası Osmaneli Sosyal Bilimler Kongresi-Osmaneli'den 21. Yüzyılı Okumak*, Bilecik, Türkiye, 393-400.

Foth, M. vd (2008). Collective and network sociality in an urban village. in proceedings mindtrek. *12th International Conference On Entertainment and Media İn The Ubiquitous Era*. Tampere, Finland, 179-183.

Hampton, K. N. and B. Wellman (2018). Lost and saved again: The moral panic about the loss of community takes hold of social media. *Contemporary Sociology*, 47 (6), 643-651.

Kılınç, Z. A. (2010). Yurttaşlık ahlakı olarak sosyal sermaye. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi* , (2), 1-37

Kurt, V. (2009). *Liberal Yurttaşlık Düşüncesinin Cemaatçi Yaklaşım Açısından Eleştirisi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Maldini, P. (2016). Network society and democracy: How ICT mediated communication and virtual socialization affects political participation. *Communication Management Review*, (1), 104-121.

Mason, P. (2020). *Apaydınlık Gelecek*, İstanbul: Yordam Yayınları.

Praprotnik, T. (2019). The Power to Choose or Power to Lose? Networked Individualism and the Usage of Social Media. *MIC 2019 Management International Conference Managing Geostrategic Issues Proceedings the Joint International Conference*, At: Opatija Croatia

Rainie, H., B. Wellman (2012). *Networked: The New Social Operating System*, London: MIT Press.

Rainie, L., B. Wellman (2019). The Internet in Daily Life The Turn to Networked Individualism. Mark Graham and William H. Dutton (ed.) *Society & The Internet How Networks of Information and Communication are Changing Our Lives* içinde Oxford: Oxford University Press, 27-42.

Schwarza, O., G. Shanib (2016). Culture in mediated interaction: Political defriending on Facebook and the limits of networked individualism. *American Journal of Cultural Sociology*, 4(3), 385–421

Svensson, J. (2011a). The Expressive Turn of Citizenship in Digital Late Modernity", *JeDEM*, 3(1): 42-56.

Svensson, J. (2011b). Theorizing Citizenship in Late Modern ICT Societies. T*ripleC*, 9(2): 277-288.

Tseng, S-F., M-H. Li (2007). "A Sense of Community or Networked Individualism?", https://repository.arizona.edu/bitstream/handle/10150/106381/Sense_of_Community_or_Networked_Individualism.pdf?sequence=1

Wellman, B. vd. (2003). The Social Affordances of the Internet for Networked Individualism. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 8(3), JCMC834, https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2003.tb00216.x

Wood, M. L. (2014). Examining the Social Affordances of Communication Technology on Human Relations: A Critique of Networked Individualism from the Perspective of the Ethical Phenomenology of Emmanuel Levinas. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Brigham Young University, Utah.

Yılmaz, Z. (2009). John Dewey'in Liberalizmi: Birey/cilik-toplum ve özgürlük. *KAYGI*, (12), 79-91.

Zhu, Q., M. M. Skoric (2021). Political implications of disconnection on social media: A study of politically motivated unfriending. *New Media & Society*, 00(0), 1–21.

The analyze of some main factors that provide the JDP election victories (2002-2015)

Dr. Namig Mammadov

Azerbaijan National Academy of Sciences

Baku, Azerbaijan

Email: mammadov.namig@yahoo.com

Mobile / What's App: +99450 615 45 98

ORCID: 0000-0003-4356-6111

Abstract

In this study, the main focus is on the main factors that ensure the victory of the JDP in the leadership of Turkey's current President R. T. Erdogan. In general, when the JDP's achievements in the elections are analyzed, it is possible to group the most important factors as follows:

Leader. This factor has a determining role in the adoption of parties from the Turkish political life within the society. M.K. Ataturk, I. Inonu, A. Menderes, T. Ozal, A. Turkesh, N. Erbakan, etc. are important historical identities of the Republic of Turkey. The leaders have always carried their parties to forward and their parties are also known with their name. The widespread masses of society supported these politicians. This is also characteristic in regard of the JDP leader - R. T. Erdogan. In all elections during 2002-2015, leader factor is an undisputed indicator of election achievements. This fact is being accepted by everyone, both in supporters and opposition.

Economic situation and economic development. The socio-economic situation and economic development has a decisive role in determining the issue of the result of elections. In other words, economic indicators have the connection with the elections in terms of voting behavior, is being seen a serious achievement of the JDP in this regard. Along with the feeling of the voters or ideological factors, the economy has also played an important role in the elections. The economic crises in the early 2000s, the concern of many layers of the population, determined the voting behavior. In other words, the JDP has been determined as a guarantor of economic stability.

High level of preparation for the elections. Study of public opinion, identifying the content of the company, organization of political advertising and rallies, etc. are included here. The JDP is preparing for the highest possible level of election and constantly focusing on these are affecting to the result in the end. In this regard, the purposeful use of the society's needs and the existing political situation and responding to them in a timely manner is also an important factor.

Keywords: Turkey, elections, election victories, JDP, leader

AKP'nin seçim zaferlerini sağlayan bazı kilit faktörlerin analizi (2002-2015)

Özet

Çalışma, mevcut Türkiye Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan döneminde AK Parti'nin seçim zaferindeki kilit faktörlere odaklanıyor. Genel olarak AK Parti'nin seçimlerdeki başarılarını incelerken en önemli faktörleri şu şekilde gruplamak mümkündür:

Lider faktörü. Bu faktör Türk siyasi hayatından partilerin toplumda kabul görmesinde belirleyici rol oynamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti'nin önemli tarihi şahsiyetleri M.K. Atatürk, İ. İnönü, A. Menderes, T. Özal, A. Türkeş, N. Erbakan ve diğerleri her zaman partilerini terfi ettirmişlerdir ve partiler de onların isimleriyle tanınmışlar. Karizmatik liderlikleriyle öne çıkan bu siyasetçilere toplumun geniş kesimleri de destek verdi. Bu yönü AK Parti lideri R.T Erdoğan'ın da karakteristiğidir. "Erdoğan faktörü" tüm seçimlerde seçim başarılarının tartışılmaz bir göstergesidir. Bu gerçek, hem lehte hem de aleyhte herkes tarafından kabul edilmektedir.

Ekonomik durum ve ekonomik gelişme. Nüfusun sosyo-ekonomik durumu, ekonomik gelişme, seçmenlerin hangi partiye veya lidere oy vermesi gerektiğine karar vermede ve seçmen davranışlarını belirlemede belirleyici rol oynamaktadır. Diğer bir deyişle, ekonomik göstergelerin belirlediği oy verme davranışı açısından AK Parti önemli ilerleme kaydetmiş görünüyor. Ekonominin kazanımları bireylerin hayatında kendini gösterdiği gibi, AK Parti'nin oylarında duygusal ya da ideolojik faktörlerin yanı sıra ekonomi de önemli bir rol oynamıştır. 2000'li yılların başında Türkiye'de yaşanan krizler, toplumun birçok kesiminin “istikrar” kaygılarını ve oy verme davranışlarını bir ölçüde belirlemiştir. Başka bir deyişle, AK Parti ekonomik istikrarın garantörü olarak tanımlanmıştır.

Seçimlere üst düzeyde hazırlık. Buna kamuoyu araştırması yapmak, kampanyanın içeriğini belirlemek, siyasi reklamlar ve mitingler düzenlemek vb. dahildir. AK Parti tüm seçimlere mümkün olan en üst düzeyde hazırlanıyor ve bu konulara sürekli dikkat gösterilmesi sonuçta sonuçları etkiliyor. Bu bağlamda toplumun ihtiyaçlarını ifade etmek ve mevcut siyasi durumu amaçlı kullanmak ve bunlara zamanında cevap vermek önemlidir.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, seçimler, seçim zaferleri, AK Parti, lider

Introduction.

The period in the last 20 years of Turkey's history is related to the name of the JDP (Justice and Development Party, AK Parti). Despite the establishment of this party in 2001, political relationship with the National Outlook parties, there were concentrated many eminent political figures. However, when the party determines its ideological direction, preferred relatively different ideas and views. Although these ideas have led to differences and disagreements with National Outlook parties, the party has been decisive in the life of the party and its members of the party. This direction has led to the most successful party of Turkey's political life in 20 years and has led to successfully completing all elections in these years.

The election achievements of the JDP are related to many factors. Among them leader, economic situation of the country, high level of the preparation for the elections etc. factors have great importance in terms of the party's election and continuation of the political power.

Leader.

Founded in August 2001 JDP, a year after with the leadership of Rejeb Tayyip Erdogan, got 34 percent votes in November 2002, came to power and organized a government alone. Another party represented in the parliament was the Republican Public Party (RPP) with 19 percent. Another parties, the DLP (Democratic Left Party), NMP (Nationalist Movement Party) MP (Motherland Party), which represented the previous government in the form of a coalition, could not be represented in Parliament. Although one of the main issues after the election was due to the organization of the government, another important question arose in connection with the newly established party, the JDP's election in such a short period of time. The JDP demonstrated the success of 12 elections, repeating its achievements in the election in November 2002 and other elections which covering the process we investigate. Within 5 parliamentary, 3 municipalities, 3 municipal and 3 referendums after November 2002, a total of 11 election competitions have been won. If we add the presidential elections on August 10, 2014 to these elections, the number of election achievements related to the name of R. T. Erdogan is 12. In the elections, June 7, 2015 and November 1, 2015, the Secretary-General of the JDP in the parliamentary elections officially was not R. T. Erdogan. Nevertheless, in the eyes of the population, R. T. Erdogan and the moral commitment between the JDP were constantly related to the situation and was evaluated in this context. R. T. Erdogan also demonstrated that the moral commitment continues with the JDP, where the founder on various platforms. In other words, in all elections, Erdogan factor is an indisputable indicator of election achievements.This fact is accepted by everyone, both supporters and againsts. At the same time, it is seen that the organization of political relations from a professional point of view has an impact on the victory of the JDP in 12 consecutive elections. The fact that the JDP won 12 elections highlights the fact that relations with the population are supported by professional approaches in convincing, mobilizing and positively influencing voter behavior.R.T.Erdogan's statement to Turkey in one of his talks during the establishment of the JDP on August 14, 2001, "Nothing will happen in Turkey as before" [Hürriyet, August 14, 2001] was also important in terms of political relations activities. The effort has been instrumental in redefining many of the content presented. During those talks, R. T. Erdogan also called for early elections, noting that they are confident in the future [Hürriyet, 14 Ağustos 2001]. This can be seen as an indication of how ambitious they are and how confident they are that they will win the election. Following the widespread perception that the methods used by the party behind the JDP's election achievements were very effective, its rivals also followed the JDP's example, but failed to defeat the JDP. The leadership factor also played an important role in this issue. Thus, on the eve of the elections, R.T.Erdogan stood out as a political alternative with his charismatic personality, municipal work and ability to say political slogans. This alternative seemed to be a candidate for power in the first elections, as a force driven by the growing public outcry against the military bureaucracy and politicized judiciary after each coup and memorandum. The 2002 elections were held amid political tensions in Turkey and the economic crisis that followed. In these elections, the DLP lost only 20 percent of the vote compared to the previous election and received only 1.22 percent of the vote. The NMP lost 10 percent of the vote and received only 8.36 percent [T.C. Resmi Gazete, 10 Kasım 2002, sayı-24932]. By the Supreme Election Commission (SEC) due to the rejection of R.T. Erdogan's candidacy, the JDP government was formed under the leadership of Abdullah Gul. However, shortly afterwards, a constitutional amendment implemented with the support of the RPP, followed by elections in one of the regions (Siirt), Erdogan was elected MP and formed a new

government as Prime Minister. Recep Tayyip Erdogan has ruled Turkey as Prime Minister, and since 2014, for the first time as President elected by national elections. In general, 12 Presidents have been in power in Turkey since 1923. Five of them (I. Inonu, J. Bayar, S. Demirel, T. Ozal and R.T. Erdogan) were first elected Prime Minister and then President [Cumhur Başkanları ve Dış Politika, 2016, 323].Originally from Rize, R.T.Erdogan was born on February 26, 1954 in Istanbul. He graduated from Gasimpasa Piyala Primary School in 1965, and Imam Khatib High School in Istanbul in 1973. He also passed the exams for the difference classes and received a diploma from Eyyub High School. He received his university education at the Faculty of Economics and Commerce of Marmara University and graduated in 1981. R.T. Erdogan, who was active in the National Turkish Student Union during his high school and university years, was elected to the leadership of the Beyoglu Youth Branch of the National Salvation Party in 1976, and to the leadership of the Istanbul Youth Branch in the same year. Erdogan held this position until 1980, and after the ban on political parties, he worked in the private sector for some time. R.T. Erdogan, who resumed his political activity in 1983 with the establishment of the Welfare Party, was elected head of the party's Beyoglu district in 1984 and head of the Istanbul province in 1985. While in office, he sought to expand the involvement of women and youth in politics by developing organizational activities that would serve as a model for other political parties. This organization not only helped the Welfare Party to which it belonged in the 1989 municipal elections in Beyoglu, but also set an example for the party's activities throughout the country [Recep Tayyip Erdoğan Biyografisi]. He was the mayor of Istanbul in 1994-1997 and won the sympathy of the people by solving many of the city's chronic problems. He was arrested in Siirt in 1997 for a poem he read and his position was terminated. In 2003, he was again elected to parliament from the Siirt and elected Prime Minister. The reforms he implemented during his tenure as Prime Minister and later President further increased his popularity among the people and laid the foundation for his victory in the elections and his activities in these areas. Despite being at the highest levels of active politics as mayor, prime minister and president, Erdogan's ability to communicate with people face to face, shake hands, look into their eyes, ask questions and listen to their grievances shows the importance he attaches to this issue. His frequent visits to taxi ranks, eating sweets with citizens in cafes, paying attention to the exchange of views without refusing invitations to tea, and his close interest in those in need are the most common indicators of trust between him and society. In a difficult situation, such as the violence in Gezi Park in 2013, the coup attempt carried out by FETO on December 17-25, 2013 using groups deployed within the judiciary and security forces, and the attempted military coup on July 15, 2016, This sense of trust created between them has shown itself, and the support of the society has been on his side in overcoming all these difficulties. The expression "man of the nation", which is widely reflected in the posters, was also used by the national will as an indicator of support for R.T. Erdogan. In other words, this sense of trust was built over the years, not in a short time, but as a result of extraordinary efforts. The effect of the years-long process of direct and continuous communication is great, as the strong connection between the JDP and the electorate continues after 12 elections.

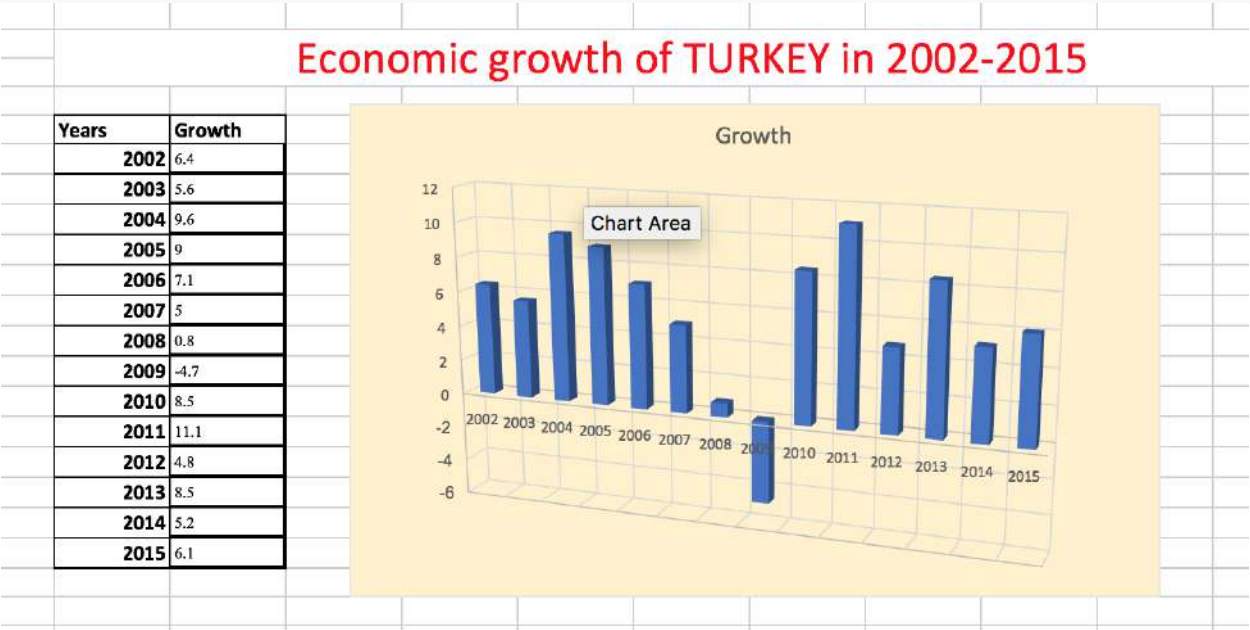
Economic situation and economic development.

The JDP, which came to power on its own as a result of the 2002 parliamentary elections, continues to thrive with its organizational changes, formations and achievements in many areas, especially the economy. The JDP government, which came to power after the economic crisis of 2001, took the first step towards achieving stable economic development in Turkey by

implementing a number of measures, such as financial discipline, organizational reforms, clear privatization policy, and regulation in the banking sector.These measures, along with the short-term stability achieved as a result of the adjustments, have led to progress in key macroeconomic indicators, increased investment in the Turkish economy as a result of increased confidence in the country, expanded investment opportunities in growing and developing economies and changes in social standards, progress has also been made. In the period leading up to the international economic crisis that emerged in the United States in 2008, spread rapidly around the world, and deepened in 2009, Turkey has made significant economic progress. In particular, the sustainable development of the Turkish economy between 2002 and 2007 was (and is considered) one example of this situation. During the crisis, at a time when both national and international trade was declining and the economic situation of many developed countries was deteriorating, Turkey's geopolitical position and effective foreign policy led to increases in domestic demand and exports due to the diversity of its trading partners. With this development, the process ended with minimal losses as much as possible. Between 2002 and 2015, when the JDP was in power, the Turkish economy grew by an average of 5-7% per year [TUIK, 15.01.2022].

Voting behavior in the election process is not entirely spontaneous. Among the assessments made by voters about the party they will vote for before they go to the polls, the general state of the economy and how people affect their budgets are important factors. The question of whether the indicators within the economy are negative or positive determines the direction in which voter assessment will be directed. In other words, in terms of voting behavior, which is determined by economic indicators, the JDP is seen to have made significant progress. Privatization revenues, which increased significantly in the first years of government, were also seen by the government as significant development. Thus, in 1985-2002, privatization revenues in Turkey amounted to 8 billion. In 2003-2007, it amounted to 33 billion dollars [Üzümçü A. ve b. 2014, s.734]. As the achievements of the economy manifest themselves in the lives of individuals, the JDP has added economics along with emotional or ideological factors in the votes cast, and has determined the behavior of some sections of society to vote with a degree of "stability" concern. In the political communication companies implemented by the JDP, the emphasis on the economy has always been at the center and has left its mark under the slogan "Let stability continue, let Turkey grow." Progress in the economy is seen by the JDP as part of its service policy. For this reason, slogans have been prepared in the company content in both general and municipal elections. Among them are "we think big, we choose service", "sustainable service, sustainable development", "our work is service, our strength is the nation" in the municipal elections of March 29, 2009 [29 Mart 2009 Yerel Seçimlerinde Siyasal İletişim Uygulamaları, s.11] and the slogan "always nation, always service" used in the March 30, 2014 municipal elections played a major role. In addition, the slogan "They talk, the JDP implements" in the June 7, 2015 parliamentary elections [Cumhurbaşkanı, Kars'ta halka AKP sloganıyla seslendi, 2015] shows that the JDP's election campaign is dominated by economic and service headlines. Between 2002 and 2015, when the JDP was in power, Turkey's GDP increased almost fourfold, from $ 236 billion to $ 862 billion. Annual per capita income has also tripled despite the increase in the total population. In 2002, the annual per capita income was $ 3,492, but in 2016 it increased to $ 10,883. As a result of all these developments, the Turkish economy left the group of low-income countries in 2002 and rose to the level of high-middle-income countries in 2016.

Graph-1.



Years	Growth
2002	6.4
2003	5.6
2004	9.6
2005	9
2006	7.1
2007	5
2008	0.8
2009	-4.7
2010	8.5
2011	11.1
2012	4.8
2013	8.5
2014	5.2
2015	6.1

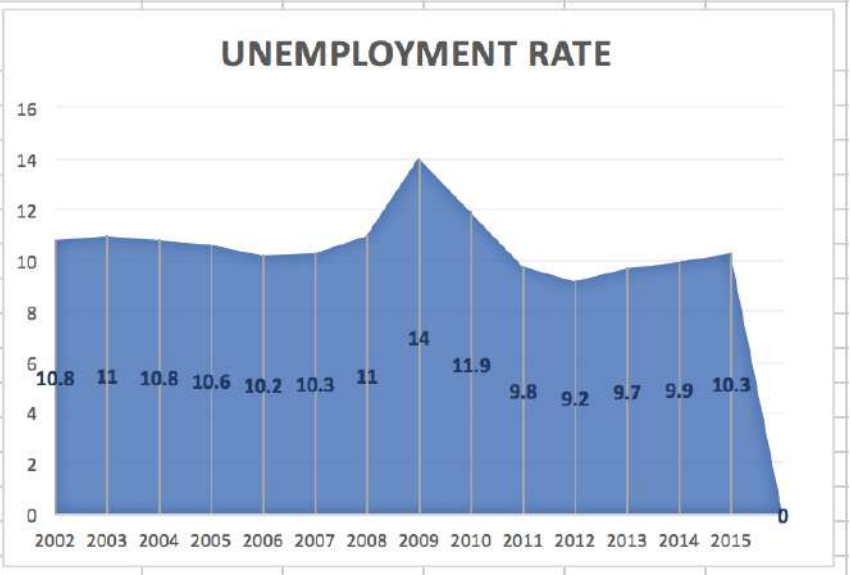
Source: TUIK

In 2002, before the 2008 international economic crisis, Turkey's foreign trade volume steadily increased, declined in 2009 due to the effects of the crisis, and only rose again to pre-crisis levels in 2010. In terms of foreign trade in general, if we analyze the period from 2002 to 2015, Turkey has made significant achievements during this period, expanded market and production areas, and achieved a positive development in terms of foreign trade.

The JDP government, which was in the economy between 2002 and 2015, ensured stability in the economy along with political stability. Inflation, which rose to double digits in 2008 as a result of the international financial and economic crisis, remained in single digits, with the exception of 2011. Although inflation rates are still higher than in a number of developed countries, which are currently competing with the most developed countries in the international market, this ratio is equally important in terms of showing the level of the Turkish economy over the 13 years.

Graph-2.

Years	Unemployment rate
2002	10.8
2003	11
2004	10.8
2005	10.6
2006	10.2
2007	10.3
2008	11
2009	14
2010	11.9
2011	9.8
2012	9.2
2013	9.7
2014	9.9
2015	10.3

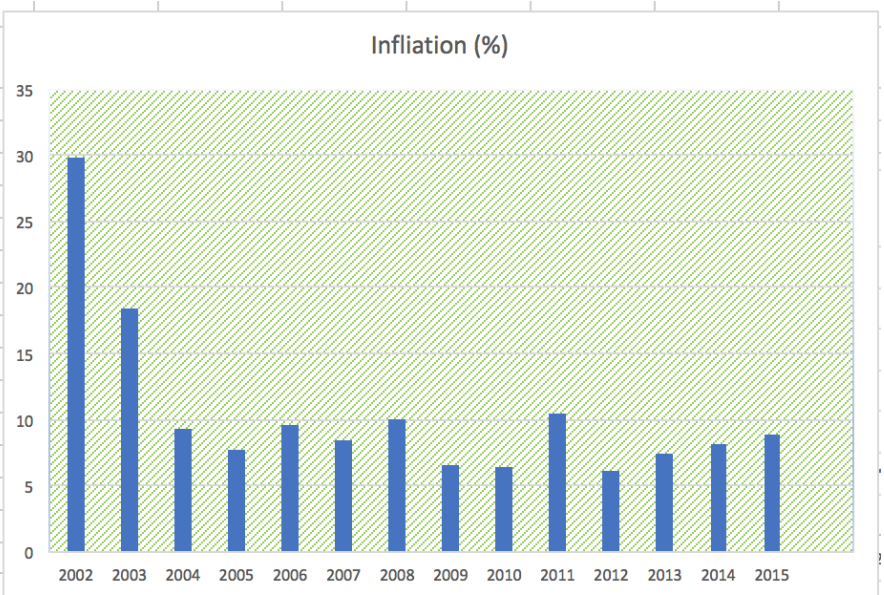


Source- TUIK

The economic achievements since the JDP came to power in 2002 have also had little effect on unemployment. Unemployment, which stood at 10% from 2002 to 2008, was 14% in 2009, along with the global economic crisis of 2008. As a result of the developed policies, the unemployment rate began to decline from next year. Unemployment, which was a single digit in 2011, was again higher than 10% in 2015

Graph-3.

Years	Infliation (%)
2002	29.75
2003	18.36
2004	9.35
2005	7.72
2006	9.65
2007	8.39
2008	10.06
2009	6.53
2010	6.4
2011	10.45
2012	6.16
2013	7.4
2014	8.17
2015	8.81



Source-TUIK

High level of preparation for the elections.

Study of public opinion. One of the issues used by the JDP in both the election process and in non-election times is the study of public opinion. In order to carry out an effective campaign, especially in the election process, the pulse of society is checked. In this case, the questionnaires from the research companies operating under the contract are analyzed, and the information

obtained as a result of the work done within the party is evaluated. There are teams within the party that professionally obtain, analyze and report these results to higher circles. The direction and content of the political information campaign also determine the issues of this questionnaire. If the survey results are not good, both the content and the style of the company are changed. The world's first survey companies were founded in 1879 in the United States. The first such company in Turkey was the Market Research Advisory Research (PEVA) established by Nezih H. Neizi in 1961 [GÖKSU O., 2018, 32]. The public opinion research technology used by the JDP in a very good way is actually based on a tradition that R. T. Erdogan started for the first time in 1989 with the Beyoglu Mayor's election. At that time, the first work on this issue was conducted with the Denge research center to conduct a survey, and 70-75 young people joined the survey. Since November 3, 2002, the JDP has received professional support from various research companies, including Denge, A&G, ANAR, GENAR and Pollmark. During each election period, the road map is determined on the basis of the analysis of public opinion polls one by one.

Organization of rallies. The history of professional political communication in the international arena is not very old. In the 1950s, when the media began to spread, the first examples of political advertising appeared in the United States along with television. Party leaders sought public support through television advertising and TV programs. However, the history of rallies, a key component of classical political communication, is relatively old. In order to gain the support of voters, politicians have organized programs where they can gather together with the public, and in general, rallies attended by the general public have created an atmosphere in which the people can meet directly with politicians. The organization of the rally has not lost its importance even after the spread of the media and has retained its place among the main methods. Looking at the JDP's political communication tour, it seems that the attempt to establish contact with citizens through rallies has a very large place in the voting process. During each election period, R.T.Erdogan visited Turkey, organized rallies and saloon meetings, and thus had the opportunity to send a message from his hometown to all members of society. In the first elections in 2002, R. T. Erdogan held 68 rallies in 40 days [Türkiye Genel Seçim Tarihi]. Since that date, in all elections, the JDP has always maintained its advantage in the number of rallies.

Slogan. The message, which is central to the JDP company, generally avoids negative slogans and prefers to create positive content. Optimism and community outreach are common approaches. There is more content that is targeted at all segments of society. The JDP is appealing to the electorate by setting an example and promising to do better when it is in power. Most companies are leader-centered. R.T.Erdogan's appearance is used as an integral part of advertising in both general and municipal elections. Along with the creation of subject and problem-oriented examples, it is an element that determines the image value of R.T. Erdogan in the eyes of the demonstrative electorate for the JDP. Therefore, newspaper advertisements, posters, outdoor advertisements and TV advertisements contain the content of R.T. Erdogan. Another feature of the slogans is that small groups are carefully prepared. As time goes on, sometimes students, sometimes young people, sometimes first-time voters, sometimes travelers, sometimes women, sometimes retirees, sometimes under social protection, or sometimes waiting for Turkey's defense industry to grow, the target audience is chosen. Thus, different groups tried to be influenced by their characteristics and expectations. While several slogans are created

during each election period, a content that promotes all slogans is put forward. For example, on November 3, 2002 “Everything is for Turkey”, in the 2007 elections “Do not stop, go on” [İlk kez sessiz sedasız ön kampanya yaptık], in the June 12, 2011 elections “It was a dream, it came true” and on June 7, 2015 In the annual elections, the slogans "They talk, the JDP implements" formed a pillar of the company.

Conclusion.

As a political party founded under the leadership of R. T. Erdogan, the JDP has built its activities on these principles, taking into account both political theories and their experience in Turkey, while demonstrating its ability to win the 12 elections it has joined since its formation on August 14, 2001. In Turkey, some key principles, such as the focus on the national and moral values of the population and the development of a service-oriented policy, have been a turning point for the JDP. The role of R.T. Erdogan's personal qualities and leadership skills, character and other qualities in winning the elections is undeniable.

Along with the leadership factor, the country's economic situation and economic development, as well as the emergence of a certain stability in this regard, had a significant impact on voting behavior. It is clear that Turkey has made significant progress and development on many indicators with its economic achievements during the JDP government. Among the reasons for these developments are the economic and political stability achieved in the 13 years, changes in the overall structure of the economy, innovations and developments in the private sector, especially the steps taken to create a healthy organizational structure with Turkey's sound and secure stability.

Bibliography.

1. Cumhur Başkanları ve Dış Politika. Editor- Haydar Çakmak. Ankara, Kpipto, 2016, I baskı.

2. Cumhurbaşkanı, Kars'ta halka AKP sloganıyla seslendi // **https://t24.com.tr/haber/cumhurbaskani-karsta-halka-akp-sloganiyla-seslendi,298607, [25.09.2021]**

3. Erdoğan: Artık Hiç Bir Şey Eskisi Gibi Olmayacak. Hürriyet, 14 Ağustos 2001- https://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdogan-hic-bir-sey-eskisi-gibi-olmayacak-10050 [14.09.2021]

4. GÖKSU O. Kamuoyu Araştırmalarında Tutarlılık Sorunsalı: 2010-2018 Dönemi Kamuoyu Araştırmaları Üzerine Bir İnceleme. Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi • Yıl/Year: 2018 • Özel Sayı, ss/pp. e30-e54 • ISSN: 2630-6220 DOI: 10.17829/turcom.469863 // https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/566546[16.09.2021]

5. İlk kez sessiz sedasız ön kampanya yaptık //www.akparti.org.tr/haberler/ilk-kez-sessiz-sedasiz-on-kampanya-yaptik/ [03-02-2019]

6. Recep Tayyip Erdoğan Biyografisi //

https://www.haberler.com/recep-tayyip-erdogan/biyografisi/ [20.10.2021]

7. T.C. Resmi Gazete, 10 Kasım 2002, sayı-24932

8. Türkiye Genel Seçim Tarihi //www.yenisafak.com/secim/genel-secim/

9. Üzümçü A. ve b. Türkiye'de İktisadi dönüşümler ve Politik yansımaları // Türkiye'nin politik tarihi, Ankara, 2014.

10. 29 Mart 2009 Yerel Seçimlerinde Siyasal İletişim Uygulamaları//baskanlikreferandumu.siyasaliletisim.org/wp-content/uploads/2009/04/29MartYerelSecimleriStratejikRaporu.pdf

11. TÜİK, https://www.tuik.gov.tr [15.01.2022]

BAŞKANLIK / YARI BAŞKANLIK HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN İŞLEYİŞİ: FRANSA – TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMASI

Çağdaş ZARPLI[1]

Ali Ekber TÜRKAN[2]

ÖZET

Ombudsmanlık Kurumu, ilk örneğini 18. yüzyılda İsveç'te vermiştir. Kurum, günümüze kadar değişimler geçirerek çeşitli uygulama modelleri ile farklı ülkelerde karşımıza çıkmaktadır. İsveç, ombudsmanlığın ortaya çıkış yeridir ve 150 yıl boyunca dünyadaki tek uygulayıcısı olarak büyük bir öneme sahiptir. Sonraları ise II. Dünya Savaşı sonrası büyük bir hareket alanı bulmuştur. İlk önce İskandinav ülkelerinde; Finlandiya ve Norveç'teki örnekleri karşımıza çıkmaktadır. Anglo-Sakson ülkelerinde ombudsmanlık kurumunun kurulma dalgası, ombudsmanlık kurumunun demokrasi ile ilişkisini arttırmış ve kendini demokratik olarak niteleyen ülkelerde günümüzde varlığını devam ettirmekte olan geniş bir uygulama alanı yaratmıştır. Kamu denetimi çeşitlerinden birisi olan ombudsmanlık, vatandaşların kolay, hızlı ve etkin bir şekilde haklarını arama aracı haline gelmiştir. Dolayısıyla ombudsmanlık kurumu farklı ülke uygulamaları ile bir inceleme alanı oluşturmaktadır.

Çalışmamızın odağı ise Fransa ve Türkiye uygulamaları üzerinden Yarı Başkanlık Hükümet Sisteminde ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ombudsmanlık kurumlarının işleyişinin karşılaştırılmasıdır. Kökensel anlamda Cumhuriyet öncesi dayanak noktaları bulunsa da, Türkiye için modern anlamda bir ombudsmanlığın 2010 yılı sonrasında kurulduğu görülmektedir. Benzer şekilde Fransa için de geç kalmış bir kurum olarak görülen ombudsmanlık, hükümet sistemi bakımından yürütmenin güçlü olduğu bu iki ülke örneğinde belirli bazı benzerliklere ve diğer taraftan farklılıklara sahip birer kurumdur. Bu çalışma, parlamenter hükümet sistemine sahip diğer ülkelerden farklı olarak Fransa ve Türkiye'de ombudsmanlığın kurumsal yapısı, göreve gelişi ve işleyiş mekanizması gibi temel konularda hangi ortaklıklara ve farklı yönlere sahip olduklarını ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsmanlık, Fransa, Türkiye, Yarı Başkanlık Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cagdas.zarpli@bilecik.edu.tr,

ORCID: 0000-0001-8416-7016

[2] Yüksek Lisans Öğrencisi, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans Programı, alitr2098@gmail.com,

ORCID: 0000-0002-4269-3242

THE FUNCTIONING OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION IN PRESİDENTİAL AND SEMİ-PRESİDENTİAL SYSTEMS OF GOVERMENT: A COMPARİSON ON FRANCE AND TURKEY

ABSTRACT

The Ombudsman Institution's first example was in Sweden in the 18th century. So far, the institution has changed and shown up in different countries in various application models. Sweden has been the birthplace of ombudsmanship and notable as a sole practitioner for 150 years. Ombudsmanship has started to be implemented in many countries after World War II. Its first examples emerged in the Scandinavian countries such as Finland and Norway. The establishment of the ombudsman institution in Anglo-Saxon countries has increased the relationship of the ombudsmanship with democracy and created a wide application area that still maintains its existence in democratic countries. Ombudsmanship, a type of public control, has become a tool for citizens to seek their rights easily, quickly, and effectively. Therefore, ombudsmanship creates a research field because of its different country practices.

Our study focuses on comparing the functionalities of the ombudsman institutions in the Semi-Presidential and the Presidential Government Systems through the applications of France and Turkey. Although there are some pre-republican roots, it is safe to argue that modern ombudsmanship in Turkey has been effective since 2010. Similarly, ombudsmanship -a late recognized institution also for France- has some similarities and differences in these two countries, where the executive power is stronger in the government system. This study aims to reveal the similar and different aspects of ombudsmanship in France and Turkey - unlike other countries where parliamentary government systems are in rule- on central issues such as institutional structure, duty assignment, and the functioning mechanism.

Keywords: Ombudsman, France, Turkey, Semi-Presidential System, Presidential Government System

GİRİŞ

Devletlerin, vatandaşlarına hizmet etmek amacıyla, devlet politikalarını üreten, uygulayan bir yönetim örgüt yapıları vardır. Kamu, ülke sınırların içerisinde yaşayan halkı ifade etmek için kullanılırken, kamu yönetimi de devletin halk için işleyen bu örgüt yapısını açıklamaktadır. Kamu yönetimi, disiplinler arası geçişkenlik, değişim yolu ve kamu politikaları ile beraber kamunun sorunlarına bir çözüm sunmaktadır. Kamuya hizmet etmek için geliştirilen kamu politikalarının uygulanmasında; kişi hak ve özgürlüklerinin korunması, hukuk kurallarının gözetilmesi, yönetiminde etkinliği ve verimliğinin bir denetime tabi tutulması gerekmektedir.

Kamu yönetiminin, denetime tabii tutulması ihtiyacı bir takım kamu denetim şekillerinin gelişmesine sebep olmuştur. Özellikle bu denetim şekillerinin çeşitlenmesinde; aksayan kamu yönetimi, özensiz verilen kamu hizmeti, vatandaşın işlemlerine karşı ihmalkarlık ve yolsuzlukların ortaya çıkıyor olması etkendir. Dolayısıyla farklı kamu yönetimi sorunları, farklı denetim modellerine gereksinim duymuştur. Denetim modellerine şunlar örnek verilebilir; siyasi denetim, idari denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi. Ombudsmanlık denetimi de benzer ihtiyaçlardan ortaya çıkmış bir denetim modelidir.

Bu çalışmada, birinci bölümde ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışı ve gelişiminden bahsedilmektedir. İkinci bölümde başkanlık hükümet sistemi çerçevesinde Türkiye'deki kamu denetçiliği kurumu ele alınarak çalışma şekli, başvuru yolları, görev tanımı ve erklere göre pozisyonuna değinilmektedir. Üçüncü bölümde yarı başkanlık hükümet sistemi çerçevesinde Fransa'daki hakların savunucusu ombudsmanlık kurumu ele alınarak başkanlık hükümet sistemi örneği olarak Türkiye'deki ombudsmanlık kurumu uygulamasına göre farklıklarının ve benzerliklerinin açığa kavuşturulması hedeflenmektedir.

1. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN OLUŞUMU VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Ombudsman, sözcüğünün kökeni İsveç olmakla birlikte *''vekil''*, *''temsilci''* anlamı taşımaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarına karşı vatandaşların hakkını korumak için görevlendirilen bir devlet memurudur. Türkçe ifadesiyle 'kamu hakemi' veya 'kamu denetçisi' olarak bilinen ombudsmanlığın çeşitli ülkelerde farklı anlamlara gelmekte olan kullanımları da söz konusudur (Büyükavcı, 2008: 10). Örnek olarak Hollanda'da 'ulusal ombudsman' (*nationale ombudsman*), Kanada'da 'vatandaş koruyucusu' (*protecteur du citoyen*), Romanya'da ve Avusturya'da 'halkın avukatı' (*volksanwaltschaft*), Portekiz'de 'adalet temsilcisi' (*provedor de justiça*), İngiltere'de 'yönetim için parlamento komiseri' (*parliamentary comissioner for administration*) gösterilebilir (Tortop, 1998: 3-4).

Yöneten ve yönetilen ilişkisinin, yönetilen tarafı olan halkın yöneticilerden şikayetçi olması sonucu ihtiyaç duyulan tarafsız bir denetim organının eksiliği ombudsmanlığın ortaya çıkışında şüphesiz etkili olmuştur (Avşar, 2007: 35). Ombudsmanlık kurumu, 1713 yılında İsveç'te ilk uygulama modeli olarak kabul görmesine rağmen tarihte ombudsmanlık kurumunun benzeri çok sayıda kurum bulunmaktadır. Ombudsmanlık kurumunu temeli olarak görülebilen çeşitli ülke uygulamaları görülebilmektedir. Çin'deki M.Ö. 206- M.S. 220 yılları arasında var olan Han Hanedanlığında görebildiğimiz Yuan Kontrol Kurumu ve Roma İmparatorluğu'ndaki Halk Tribünleri'nin yetkili makamların yetki tecavüzlerine engel olma maksadıyla kurulmasına kadar uzandığı belirtilmektedir (Okur, 2011: 71). 17. Yüzyıldaki Amerika sömürgelerinde görülen Censors'tan da esintiler taşıdığı düşünülmektedir. Türk ve İslam coğrafyasına uzak olmayan bir kurum olduğu da ombudsmanlık kurumu için belirtilmektedir. İslam tarihinde Hz. Ömer'in halifeliği dönemi uygulanmaya başlanan daha sonraları da ''Divan-ı Mezalim'' ve ''Muhtesib'' gibi isimlerle de bilinen kurumlar yönetim

ve halk arasındaki anlaşmazlıklarda görevli olmuşlardır. Özellikle ombudsmanlık kurumunun İsveç'te çıktığı dönemde Kral Şarl'ın Osmanlı'da olması ve Osmanlı Devleti'nde kamu idaresi ile halkın sorunları çerçevesinde gördüğü ''Kadı'ul Kudat'' ismiyle görevli özel kadının varlığından da etkilendiği düşünülmektedir (Soyupek, 2014: 17).

İlk örneği 1713'te İsveç Kralı XII. Şarl'ın Osmanlı topraklarında olduğu dönemdeki eksikliği süresince ülkesindeki devlet görevlilerinin denetimini sağlamak amacıyla atadığı kabul edilmektedir. Gerçek anlamda kabul gören örneği ise yine İsveç'te 1809 yılında *'Parlamento Adalet Ombudsmanı'* sıfatıyla parlamento tarafından kamu yöneticilerinin denetlenmesi üzerine atandığı görülmektedir (Özden, 2005: 21). İsveç'in ardından ilk örneği 1919 yılında anayasal bir statü ile Finlandiya'dır. Birinci ombudsman dalgası olarak adlandırılan dönemin başlangıcı kabul edilen 1952 tarihinde Norveç'te askeri statülü bir ombudsman kurumu kurulmuştur. Norveç'i takiben 1954 yılında Danimarka Ombudsmanı, 1957 yılında Batı Almanya askeri ombudsmanı kurumu kurulmuştur. Norveç 2 yıllık bir sürenin ardından askeri ombudsmanlığın yanına sivil ombudsmanlık kurumu da kurmuştur (Çalışkan, 2020: 1268). İskandinav ülkelerinin ardından Anglo-Sakson ülkeleri de teker teker ombudsmanlık kurumları oluşturmaya başlamıştır. İngiltere 1957 yılında, Quebec 1959 yılında, Yeni Zelanda 1962 yılında, İngiliz Guyanası 1966 yılında, Maurice adası ve Alberta 1967 yılında, Yeni Brunswick ve Manitoba 1969 yılında, Yeni İskoçya ve Kuzey İrlanda 1970 yılında ombudsmanlık kurumlarını kurmuşlardır (Okur, 2011: 75).

Ombudsmanlık, kamu kurumlarını ve yöneticilerini denetleme görevini tarafsızlık ve bağımsızlık içerisinde yapmaktadır. Gücünü parlamento tarafından almasına rağmen parlamentoya karşı sorumlu değildir. Bu durum ombudsmanlığın herhangi bir erkin kontrolünde olmamasını sağlamaktadır. Yasama, yürütme ve yargıdan ayrılmaktadır. Ombudsmanın neredeyse her türlü belge ve dosyaya erişim imkânı bulunmaktadır. Ombudsmanlığın yetkileri geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Ombudsmanlık aldığı öneri niteliği taşıyan kararları muhatap kurum ve parlamento ile de paylaşmaktadır (Çalışkan, 2020: 1264-1265). Ombudsmanlığın kesin hüküm niteliği taşıyan kararları yoktur. Ancak tarafsız ve bağımsız bir kurum olmasından dolayı öneri niteliği taşıyan bu kararlar yüksek çoğunlukla uygulanmaktadır.

Ombudsman, bağımsız kamu görevlisi olarak vatandaş ile kamu kurumları arasındaki adaletsizlik, keyfilik, adam kayırma, kamu görevini kötüye kullanma ve benzeri gibi durumlarda kamu kurumunu denetlemektedir. Ombudsmanlığın yetki alanı ve harekete geçme durumları ülkeler arası farklılıklara sahiptir. Ombudsmanlık kurumunun diğer kamu denetim araçlarından farkı hızlı ve işlevsel olma durumudur (Usta, 2014: 60).

2. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Türkiye'de bir ombudsmanlık kurumunun kurulmasıyla ilgili tartışmalar 1970'li yıllarda görülmeye başlamıştır. Ombudsmanlık yerine de o dönem *Kamu Denetçiliği* kavramı kullanılarak denetim boyutunun ön plana çıkarılması hedeflenmiştir. Böylece temsilci ve aracı gibi fonksiyonları geride bırakılmak istenmiştir. Kamu denetçiliği kavramı, Türkiye'deki ilk resmi ve pratik adımını 1982 Anayasasının hazırlanma sürecinde atmıştır. Ancak 1982 Anayasasında Kamu Denetçileri Kurulu olarak hazırlanan öneri kabul edilmemiştir. 1982 Anayasasında Kamu Denetçileri Kurulu yerine Devlet Denetleme Kurumuna yer verilmiştir (Soyupek, 2014: 24).

Türkiye'de ombudsmanlık uygulama fikirleri sadece kamu denetçisi fikri çerçevesinde gelişmemiştir. 2004 yılında TBMM'nin kabul ettiği 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da yerel yönetimlerde bir kamu

denetçisi mantığı ile halk denetçisi kurulması önerilmiştir (Şengül, 2007: 136). Yerel yönetimler ile vatandaşlar arasında anlaşmazlıkların çözüme kavuşturulması hedeflenmiştir. Vatandaşların başvuru yapabilecekleri kolay ulaşılabilir ve hızlı bir yerel yönetim ombudsmanı bir denetim organı olarak düşünülmüştür. Ancak dönemin Cumhurbaşkanı, yeniden görüşülmesi maksadıyla Parlamento'ya geri göndermiştir ve kanunlaşma gerçekleşmemiştir (Çeliksoy & Bayan, 2020: 99).

2006 yılında 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu Parlamento'da kabul edilmiştir. Ancak dönemin Cumhurbaşkanı, Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasının Anayasaya aykırı olduğunu öncelikle Anayasada değişiklik yapılması gerektiğini söyleyerek yeniden görüşülmesi için Parlamento'ya göndermiştir (Soyupek, 2014: 25). Cumhurbaşkanı'nın yeniden görüşülmek üzere Parlamento'ya göndermiş olduğu Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu üzerinden herhangi bir değişiklik yapılmadan Parlamento tarafından kabul edilerek tekrar Cumhurbaşkanı'nın onayına sunulmuştur. Anayasa gereği Cumhurbaşkanı üzerinde değişiklik yapılmamış Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu imzalamıştır. 13 Ekim 2006 tarihli 26318 sayılı Resmî Gazetede 5548 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak yayınlanmıştır (Arı, 2017: 142).

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun iptal edilmesi ve yürütmenin durdurulması için Cumhurbaşkanı ve Ana Muhalefet partisi üyesi olan 123 Parlamento üyesinin imzası ile Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi, kanunun 1. Maddesi hakkında yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. İki yıl sonra nihai kararını veren Anayasa Mahkemesi 5548 sayılı Kanunun tümünü Anayasaya aykırı olmak gerekçisi ile iptal etmiştir (Çeliksoy & Bayan, 2020: 99).

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal gerekçeleri incelendiğinde, Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun ancak anayasal bir değişiklik neticesinden kurulabileceği anlaşılmıştır. 05.07.2010 tarihinde 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, TBMM'de kabul edilerek Anayasa'ya aykırılık ortadan kaldırılmıştır. Adalet Bakanlığı, Kamu Denetçiliği Kanun tasarını Bakanlar Kurulu aracılığı ile tekrar TBMM'de görüşülmesi için sevk edilmesini sağlamıştır. TBMM'de görüşülen kanun tasarısı 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak kabul edilmiş ve Resmî Gazetede yayınlanmasının ardından yürürlüğe girmiştir (Arı, 2017: 142).

Türkiye'de Kamu Denetçisi Kurumu, başdenetçilik ve genel sekreterlikten oluşmaktadır. Kurumda bir başdenetçi ve beş kamu denetçisi ile genel sekreterlik ve diğer personel görev yapmaktadırlar. Başdenetçiyi, TBMM seçmektedir. Kamu denetçileri ise, TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından seçilmektedir. Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oy ile dört yıllık bir süre için seçilmektedir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte ikisi aranırken üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. Üçüncü oylamada salt çoğunluğun sağlanamaması durumunda dördüncü bir oylama yapılmaktadır. Dördüncü oylamada en yüksek iki oy almış aday arasından en fazla oy alan aday seçilir (Okur, 2011: 79). Başdenetçi veya kamu denetçisi olarak görev yapan kişi ancak bir dönem daha başdenetçi veya kamu denetçisi olarak seçilebilmektedir. Başdenetçi veya kamu denetçisi seçilenler memuriyete giriş şartlarını kaybetme harici, herhangi bir sebeple görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma istekleri veya görev sürelerinin dolması hallerinde, otuz gün içerisinde eski kurumlarına başvurmaları durumunda, otuz gün içinde uygun bir kadroya atanmaktadırlar (6328 sayılı Kanun, Madde 14).

''Başdenetçinin görevleri şu şekildedir:

a) Kuruma gelen şikayetleri incelemek, araştırmak ve idareye öneriler sunmak.

b) Uygulamaya yönelik yönetmelikler hazırlamak.

c) Parlamento'ya sunulacak yıllık raporu hazırlamak.

d) Gerekli gördüğü konularda yıllık raporu beklemeden özel rapor hazırlamak.

e) Kamuoyuna raporları duyurmak.

f) Yokluk durumunda yerine vekalet edecek denetçiyi seçmek.

g) Denetçiler arasındaki iş bölümünü belirlemek (bir denetçi kadın ve çocuk haklarında görevlendirilmek zorundadır).

h) Genel sekreteri ve diğer personelleri atamak.

i) Kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmek.

Denetçilerin görevleri şu şekildedir:

a) Kanunda gösterilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak.

b) Başdenetçi tarafından verilen görevleri yerine getirmek'' (6328 sayılı Kanun, Madde 7).

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun amacı, idarenin eylem ve işlemlerinin insan haklarına uygun, adalet, hukuk ve hakkaniyeti gözeten bir kamu denetim gücü olarak Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasıdır (6328 sayılı Kanun, Madde 1). Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olan Kamu Denetçiliği Kurumunun, kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır. TBMM tarafından bütçesi verilen kurumun merkezi Ankara'dadır. Kamu Denetçiliği Kurumu bir başdenetçi olmak üzere toplam altı denetçiyi bünyesinde barındırmaktadır (6328 sayılı Kanun, Madde 4). Kurumun görev alanı; kamu kurumları ve kuruluşları, kamu hizmeti görevi görmekte olan kurum ve kuruluşlardır. Kurumun görev alanının dışında; yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetleri'nin temel hizmet alanına giren görevleridir. Kamu Denetçiliği kurumuna, kurumun görev alanı dışında kalan konularda başvuru yapılamamaktadır (6328 sayılı Kanun, Madde 5).

Kamu Denetçiliği Kurumuna gerçek ve tüzel kişiler başvuru yapabilmektedirler. Başvuranın talebi doğrultusunda başvurular gizli olabilmektedir. Başvurular: dilekçe ile illerdeki valilikler, ilçelerdeki kaymakamlıklar aracılığıyla gerçekleştirilebilmektedir. Başvurular ücretsizdir ve 6 ay içerisinde geri dönüşü yapılmak zorundadır. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulduğu anda yargı de görülmek ise başvuru konusu, yargı süreci durdurulmaktadır. Kamu Denetçilik Kurumu kararı başvuranı tatmin etmezse, yargı süreci kaldığı yerden devam edebilmektedir (6328 sayılı Kanun, Madde 17).

Kamu Denetçiliği Kurumuna, hiçbir erk, makam, merci veya kişi; görev ve sorumluklarıyla ilgili emir ve talimat verememektedir. Genelge, öneri ve telkinde bulunamaz. Madde 12'de açıkça belirtilen bu durum Kamu Denetçiliği Kurumunun bağımsız ve tarafsızlığını korumaktadır. Başdenetçi ve denetçiler, görevleri sırasında herhangi bir etki altında kalmadan tarafsızlık içinde kararlarını açıklamalıdır (6328 sayılı Kanun, Madde 12).

Türkiye'de ombudsmanlık kurumu parlamenter sistem döneminde kurulmuş ve işlerlik kazanmış olmakla beraber; Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de varlığını ve görevini başarıyla sürdürmektedir.

3. FRANSA'DA OMBUDSMANLIK: HAKLARIN SAVUNUCUSU

Yargı erkinin uygulamasında Fransa'nın öncüsü olduğu Kıta Avrupası yargı sistemi Anglo-Sakson ülkelerindeki yargı sistemine benzememektedir. Anglo-Sakson ülkelerindeki yargı bütünlüğünün aksine, Kıta Avrupası'nda uygulanmakta olan yargı; adli ve idari bölümlendirmesini gerçekleştirmiş bir yargı sistemidir. Ombudsmanlık bu yüzden Fransa'ya geç gelmiş bir kurumdur (Arı, 2017: 140). Fransa'ya bu kurumun geç gelmesinde etkin bir idari yargı sisteminin varlığı neden olmaktadır. Fransız vatandaşlarının kamu kurumları karşısındaki hakları ve özgürlüklerinin korunması, kamu yönetiminin eylemlerinin hukuka aykırılığı gibi durumlarda Fransız İdari Yargısı devreye girmektedir. Vatandaşlar, idari yargı sistemiyle kamu kurumlarının eylem ve kararlarına iptal davaları açabilmektedirler (Özden, 2005: 57).

Fransa'nın kalabalık nüfusu ve mevcut idari yargı sisteminin etkin işlemesi sebebiyle ombudsmanlık kurumuna karşı bir bakış söz konusu olmuştur. Ombudsmanlık kurumunun Fransa'da uygulanabilirliği, Fransa'nın güçlü merkezi devlet yapısı ve idari yargı sisteminin işleyişi açısından dengesizlik oluşturma ihtimali üzerinde durulmuştur (Gişi, 2017: 17). Ancak kişisel hakların ve özgürlüklerin korunmasında yargı harici yolların yetersizliği; dilekçe hakkı ve parlamento denetim yollarının (meclis araştırması vb.) beklentiyi karşılayamaması önemlidir. Ayrıca idarenin itiraz, hiyerarşik ve vesayet denetimleri gibi denetimleri de çağımızda yetersiz ve etkisiz kalabilmektedir. Danıştay ve idari mahkemelerin çoğunlukla kamu çıkarını koruma ve kamu kuruluşlarının haklarını güvence altına almayı destekleme durumuna da dikkat çekmek gerekmektedir. Üstelik bütün bunlara rağmen gerçekten hakkaniyete ulaşmak mümkün olmayabilmektedir. İdari yargının prosedürleri, dava süresinin uzunluğu, maddi giderlerin olması gibi olumsuz yönleri de ombudsmanlık kurumunun bir gereksinim olduğu konusunda fikir birliğinin oluşmasını sağlamıştır (Özden, 2005: 57-58).

Cumhuriyet Mediyatörlüğü 1973 yılında kamu ile vatandaş arasında ara bulucu görevi görmesi amacıyla kurulmuştur. 1976, 1989 ve 1992 yıllarındaki aldığı düzenlemeler ile günümüzdeki halini almıştır. Mediyatörün görev süresi altı yıldır. Bakanlar kurulu önerisiyle Cumhurbaşkanı onayı ile atanmaktadır. İsveç'teki Parlamento Ombudsmanlığına göre göreve gelmesinde bu açıdan büyük bir farklılık barındırmaktadır. Cumhuriyet Mediyatörlüğü tek mediyatörden oluşmaktadır (Kestane, 2006: 136).

Cumhuriyet Mediyatörünün görev süresi altı yıl olmakla birlikte tekrar göreve gelmesi mümkün değildir. Cumhuriyet Mediyatörünün görev süresi ikinci bir kez yenilenmemektedir (Avşar, 2007: 186). Görevini yerine getirememesi durumunda görevinden alınmaktadır. Cumhuriyet Mediyatörü, görev süresi boyunca kurumda beraber görev alacağı personeli kendisi atamaktadır. Atanan personel, kamu kurumlarında veya yerel yönetimlerde görev almaktalarsa, ombudsman kurumunda görevleri sona erdikten sonra kuruma atanmadan önceki görevlerine dönme hakları saklı tutulmuştur (Özden, 2005: 59).

2011 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ile ombudsmanlık görevlerini yerine getiren birbirinden bağımsız alanlarda hizmet vermekte olan ombudsmanlıklar birleştirilmiştir. Hakların Savunucu *''Defenseur des droits''* ismi altında birleştirilen ombudsmanlıklar kamu denetçiliğinde yeni döneminin başlangıcı olmuştur. Anayasada Hakların Savunucusu, devletin, mahalli idarelerin, kamu kuruluşlarının ve kamu hizmeti veren kuruluşların özgürlüklere, kişi haklarına ve hukuka uymalarını gözetleyecek ve denetleyecektir. Temelde Cumhuriyet Mediyatörü anayasa değişikliği ile ''Hakların Savunucusu'' ismini almıştır. Çocukların Koruyucusu, Yüksek Otorite, Güvenlik Hak ve Yükümlülükleri Milli Komisyonu Hakların Savunucusuna bağlanmıştır. Bu kurumlar

tarafından yapılacak kamu denetimi ve kontrolü Hakların Savunucusunun yardımcılığı şeklinde yapılmaktadır (Gül & Kılıç, 2016: 189-190).

Hakların Savunucusunun inceleme, aracılık etme ve soruşturma yetkileri vardır. Soruşturma ve incelemelerinde bilgi ve belgelere ulaşma, yetkili ilgililer ile görüşme gibi yetkilere de sahiptir (Gişi, 2017: 20-21). Ombudsmanın etkin bir rol oynamasındaki en güçlü argümanı da yetkilerini kullanırken bütün bakanlıkların, kamu kurum ve kuruluşların ombudsmanın soruşturma ve inceleme yetkisini kullanmasına yardımcı olması zorunluluğudur. Bu zorunluluk Danıştay tarafından denetlenmektedir. Kamu personeli ve görevlilerin ombudsman denetim sürecinde, ombudsmanın işini kolaylaştırması ve elinden gelen kolaylığı göstererek yardımcı olması beklenmektedir. Ombudsmanın soruşturma ve incelemelerde dosyalara ulaşma sınırlılığı yoktur. Ancak dosyalar ulusal savunma gibi gizlilik gerektiren bir özel şartı karşılamıyorsa bu durum geçerlidir. Ombudsman ulaştığı bilgileri korumalı, basın veya başka bir tüzel/gerçek kişiye sızdırmamalıdır. Belgelerin ve bilgilerin sorumluluğu ombudsmana aittir. Yıllık olarak bu inceleme ve soruşturmalar hakkında ombudsmanlık bir rapor hazırlamaktadır. Hazırlanan yıllık ombudsman raporu Parlamento ve Cumhurbaşkanlığı ile paylaşılmaktadır. Ombudsmana yıllık parlamento tarafından bir bütçe verilmektedir. Bütçenin denetimini ise Sayıştay üstlenmektedir (Özden, 2005: 60-61).

2011 yılındaki gelen kanun değişiklikleri ile Ombudsman, Bakanlar Kurulu tarafından değil bizzat Cumhurbaşkanı tarafından parlamentonun onayına tabii olacak şekilde atanmaktadır. Ombudsmanlık, Cumhuriyet Mediyatörlüğü iken, Mediyatörlüğe doğrudan başvuru mümkün değildi. Başvurular parlamento üyeleri aracılığı ile olmaktaydı. Parlamento üyelerinin Mediyatör yetki alanına girdiğini düşündüğü başvurular Mediyatörlüğün önüne gelmekte ve o zaman bir inceleme yapılabilmekteydi. Mediyatörlüğün, Hakların Savunucusuna dönmesi ile birlikte anayasanın 71-1 maddesinin değiştirilmesi sonucu doğrudan başvuru yolu açılmıştır. Hakların Savunucusu, bir hakkın ihlal edildiğini veya halka saygı gösterilmediği bir durumu tespit ettiği durumda herhangi bir başvuru yapılmasını beklemeden, re'sen harekete geçerek inceleme başlatabilmektedir. Hakların Savunucusuna, kamu kuruluşları arasında veya kamu görevi gören idareler arasındaki ortaya çıkan uyuşmazlıklarda başvurulamamaktadır. Aynı durum görevli personel için de geçerlidir. Ayrıca Hakların Savunucusu, Yargıtay ve Danıştay'dan görev alanlarına giren konularda yardım isteyebilmektedir (Gül & Kılıç, 2016: 196-198).

Hakların Savunucusu yeni bir kurum gibi görünse bile aslında Cumhuriyet Mediyatörlüğünün daha bağımsız, yetkili ve geniş yapısı olarak kabul edilebilmektedir. Güçlü yetkileri ve ulaşılabilirliğinin kolay olması Fransa kamu yönetimi denetiminde etkin bir yer almaktadır.

SONUÇ

Ombudsmanlık kurumu, kamu denetiminin çeşitlenmesi ve vatandaşa seçenek sunmak açısından oldukça önemlidir. Herhangi bir erkin etkisi altında kalmaması, bağımsız ve tarafsız olması konusunda vatandaşa güven vermektedir. Yargı denetim şekillerinde olduğu gibi vatandaşın idare hakkındaki şikayetinin, vatandaşa maliyetlerinin olmaması, vatandaş için hızlı ve ulaşılabilir kolaylıkta olması, karmaşık prosedürleri ile vatandaşın hakkını aramasından vazgeçirmemesi gibi durumlarla ombudsmanlık kurumuna bakış değişmiştir. Ombudsmanlık kurumu, yönetime karşı vatandaşı çaresiz bırakmama ve yönetimin kendini iyi anlamda geliştirmesi ve düzeltmesi açısından da bir öneme sahiptir. Kurumun varlığı, yönetimin yetkilerini kötüye kullanması, yolsuzluk, adam kayırma, yasaları olması gerektiği şekilde yerine getirmeme gibi durumlarda yargı mercileri harici fazladan caydırıcı bir güç konumundadır. Özellikle Türkiye'de parlamento tarafından atanması, cumhurbaşkanı makamı

dahil hiçbir makamın etkisi altında kalmıyor olması, verdiği ve vereceği kararlar açısından güven duygusunu pekiştirmektedir.

Fransa'daki Hakların Savunucusu ombudsmanlık kurumunun ise, Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve atanmanın parlamentonun onayına tabi olması durumu ombudsmanın sorumsuzluğunu çift sorumluluk olarak güncellemektedir. Türkiye'deki ombudsmanlık kurumu ile en önemli farklılıklarından birisi bu olmakla birlikte her iki kurumunda hazırlamış oldukları yıllık ombudsman raporlarının sunulması açısından da dikkat çekmektedir. Türkiye'de yıllık ombudsman raporu parlamentoya sunulurken, Fransa'da yıllık ombudsman raporu göreve geliş şeklinden dolayı hem parlamento hem cumhurbaşkanlığına sunulmaktadır. Ayrıca Fransa'daki ombudsmanlık kurumunun 2011 yılındaki aldığı güncellemeler ile ulaşılabilirliğinin kolaylaşması perspektifinden de dikkat çekmektedir.

Türkiye ve Fransa'daki ombudsmanlık kurumlarının ortak noktalarından biri ise, her iki uygulamada da yargının alanına girmeden sadece kamu yönetimi ile vatandaş arasındaki uyuşmazlıkların çözümü konusunda tarafları barışçıl bir yöntemle uzlaştırmak temel hedef olarak belirlenmiştir. Kurumların işleyiş olarak Danıştay'dan farkı bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. Ancak her iki kurumun da bir yaptırım gücü olmamasına rağmen Türkiye'de doğrudan parlamento tarafından seçilmesinin verdiği güç, Fransa'da parlamentonun onayı ile Cumhurbaşkanı tarafından atanmasının sağladığı güç bu iki kurumun öneri niteliği taşıyan kararlarının çok yüksek bir oranda uygulanmasına sebebiyet vermektedir. Türkiye'de ombudsmanlık kurumuna başvuru için yargı yollarının tüketilmesine gerek yoktur. Ancak Fransa'da ombudsmanlık kurumuna başvuru için idari yargı yolunun kullanılmış olması gerekmektedir.

Sonuç olarak, her iki ülkedeki ombudsmanlık kurumu arasında farklılıklardan çok benzerlikler ön plandadır. Buna sebep olarak Türkiye'deki hukuk sisteminin Fransız hukuk sistemi ile büyük benzerlik taşıması gösterilebilir. Ancak bu iki ülke özelinde incelendiğinde, ombudsmanların göreve geliş şekillerinde farklılık olduğu; bunun yanında görev, yetki ve işleyiş olarak ise büyük farklılıklar bulunmadığı görülmektedir. Ombudsmanlık kurumu her iki durumda da temel hedefi olan kamu yönetimi ile vatandaşı uzlaştırma ve hatta barıştırmada aynı sorumluluk ve görev bilincini taşımaktadır.

KAYNAKÇA

Kitap:

Avşar, Z. (2007). Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi. Ankara: Asil Yayın.

Özden, K. (2005). Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model. İstanbul: Tasam Yayınları.

Dergi Makalesi:

Arı, S. (2017). İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Analiz. International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies, 3(3), 135-151.

Büyükavcı, M. (2008). Ombudsmanlık Kurumu. Ankara Barosu Dergisi (4), 10-13.

Çalışkan, A. Z. (2020). Ombudsmanlık ve Avrupa Birliği Ombudsmanı. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 28(3), 1263-1302.

Çeliksoy, E., & Bayan, B. (2020). Genel ve Özel Amaçlı Ombudsmanlık Örnekleri: İngiltere ve Türkiye. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 3(1), 92-103.

Gişi, S. (2017). Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme. Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi (2), 1-42.

Gül, H., & Kılıç, R. (2016). Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye'de "Kamu Denetçiliği". Sosyal Bilimler Dergisi, 183-213.

Kestane, D. (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği). Maliye Dergisi (151), 128-142.

Okur, Y. (2011). Ombudsmanlık Kurumu: Tarihi Gelişim ve Türkiye'de Başlangıçta Birkaç Öneri. Denetişim (6), 71-83.

Tortop, N. (1998). Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması. Amme İdaresi Dergisi, 31(1), 3-11.

Usta, H. (2014). Türkiye'de Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Kurumu. Denetişim (14), 59-64.

Soyupek, Y. (2014). Türk Yasama Organı Bünyesinde Kamu Denetçiliği Tartışmaları. Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 1(1), 17-29.

Şengül, R. (2007). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 14(2), 126-145.

İnternet Sitesi

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, https://mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf (Erişim Tarihi: 20.12.2021)

TÜRKİYE'DEKİ GÖÇ MESELESİNİN RADİKAL DEMOKRASİ VE MÜZAKERECİ DEMOKRASİ MODELLERİ ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Muhammed Habip BİLGİÇ[1]

ÖZET

Sovyetler Birliği'nin 1991'de dağılmasının ardından sosyalist rejimlere ve düşüncelere olan güvenin dünya çapında azalmasıyla kendine daha fazla alan bulan liberal demokrasi düşüncesi demokrasinin ideal hali olarak görülmeye başlansa da, modern zamanlarda küreselleşme ve kapitalizmin gelişmesiyle birlikte, liberal demokrasi modelinde bir takım sorunlar dillendirilmeye başlamıştır. Bu sorunların odak noktası genel olarak meşruiyet krizinden kaynaklanan sorunlardır. Liberal demokrasinin cevaplamakta yetersiz kaldığı sorunları çözmek maksadıyla birtakım düşünürler çeşitli demokrasi modelleri geliştirmişlerdir. Laclau ve Mouffe tarafından geliştirilen "Radikal Demokrasi" modeli ve Habermas ve Rawls'ın fikir babalığını yaptığı "Müzakereci Demokrasi" modeli, liberal demokrasi modelinin karşılaştığı sorunları, özellikle de meşruiyet krizini çözmeyi amaçlamışlardır. Meşruiyet krizinin kaynağı temsilin yüksek düzeyde olmamasından kaynaklanmaktadır. Meseleye göç üzerinden yaklaşacak olursak, göç meselesi siyasal temsil ve kimlik krizi değilse de, bir sosyal temsil ve uyum sorununa yol açmıştır denilebilir. Radikal demokrasi ve müzakereci demokrasi modellerinin ortaya çıkışları her ne kadar göç üzerinden olmadıysa da, bu çalışmada bu iki modelin ana prensipleri göç meselesine uyarlanacak ve göçün yol açtığı sorunlara radikal demokrasi ve müzakereci demokrasi modellerinin olası yaklaşımları incelenecektir.

Radikal demokrasi modelinde krizin kaynağında farklılıkların siyasal alana yansıtılamaması, müzakereci demokrasi modelinde ise siyasal katılım kanallarının kısıtlı olması yatmaktadır. Müzakereci demokrasi modelinde katılım kanallarının çoğaltılması ve katılımın kolaylaştırılması savunulduğu için, mülteci krizinin aşılmasında toplumsal müzakere ve uzlaşma kanallarının çeşitlendirilmesi önemli rol oynamalıdır. Bundan dolayı, mültecilerin siyasal olmasa da iktisadi, toplumsal ve eğitimsel katılım kanallarının çeşitlendirilmesi entegrasyonu (uyum) sağlamak için gereklidir.

Meseleyi Radikal demokrasi modeli üzerinden yorumlarsak; radikal demokrasi anlayışında kimlik inşası ve konumlandırması bir "ötekinin" varlığından ileri geldiği için, biz ve onlar ayrımının devam etmesi gerekmektedir. Bu ayrımın devam ettiği durumda ise, toplumda entegrasyon süreci yavaşlayacak, mültecilerin geldikleri ülkelere gönderilmesi hususundaki kamuoyu baskısı artarak devam edecektir. Bu yaklaşımlardan her ikisi de söz konusu meseleye olası çözüm yolları sunabilirse de mevcut durumda mültecilerin geri gönderilmeleri ile alakalı önemli adımların henüz atılmamış olması müzakereci yaklaşıma daha fazla önem atfedilmesi gerektiğini göstermektedir.

[1] Araştırma Görevlisi, Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mhbilgic@anadolu.edu.tr, 0000-0002-3964-0748.

GİRİŞ

Liberal demokrasi modelinin bugün Avrupa ve batı toplumlarında ana model olarak karşımıza çıkması, Sovyet Sosyalizminin çökmesinin sosyalist rejimlerin başarısız olarak görülmesinin demokrasinin tek yönlü olarak liberal bir zeminde anlamlandırılmaya başlamasına sebep olmuştur. Sosyalist rejimlere ve düşüncelere olan güvenin dünya çapında azalmasıyla kendine daha fazla alan bulan liberal demokrasi düşüncesi birtakım düşünürler tarafından ideal olarak vurgulansa da, modern zamanlarda küreselleşme ve kapitalizmin gelişmesiyle birlikte, liberal demokrasi modellerinde bir takım sorunlar dillendirilmeye başlamıştır. Bu sorunlar genel olarak meşruiyet krizinden kaynaklanan sorunlardır. "Bu kriz durumu liberal demokrasinin alternatifsiz ve üstün bir model olduğu düşüncesinin geçerli olamayacağını da ortaya çıkarmıştır ve içinde bulunulan krizden çıkış için liberal demokrasiye alternatif oluşturacak çeşitli demokrasi düşünceleri ileri sürülmüştür" (Zabunoğlu, 2018). Radikal demokrasi yaklaşımı ve Müzakereci demokrasi kavramı da bu sorunlara bir çözüm önerisi olarak ortaya çıkmıştır. Radikal demokrasi ve Müzakereci demokrasi kavramları, liberal demokrasinin kimlik krizi ve siyasal meşruiyet krizi gibi temel sorunlarına bir çözüm önerisi getirerek liberal demokrasinin geliştirilmesini amaçlamışlardır.

Hem radikal demokrasi hem de müzakereci demokrasi, liberal demokrasiye karşı soldan gelen eleştiriler olarak ortaya çıkmıştır, ancak her ikisi de temel düzeyde liberal demokrasinin yöntemlerini benimsemektedirler. Bu açıdan bakıldığında, sistem içerisindeki demokratik kurumlarının ve süreçlerin kuvvetlendirilmesi amaçlarını gütmektedirler. Bu meşruiyet krizinden ilk olarak Habermas bahsetmiştir. Habermas'a göre temsili demokrasinin meşruiyet krizi yaşamasının sebebi, toplumun geniş kesimlerinin karar alma mekanizmalarına ve siyasal süreçlere dahil olmasındaki eksikliktir. Bu durum, insanların, özellikle demokratik kurumların ana işleyiş yöntemleri üzerinde bir fikir birliğinin olduğu batı demokrasilerinde, halkın siyasal süreçlere katılmalarının kendi yaşam tarzları üzerinde önemli değişiklikler getirmeyeceklerini öngörmeleri olarak yorumlanabilir. Bir başka deyişle, herhangi bir seçim sonucunda hangi partinin başarılı olacağı, halkın refah seviyesinde ve yaşamında gözle görülür değişiklik yapmayacaksa, bu halkın seçimlere ve karar alma mekanizmalarına katılma arzusunu azaltıcı etkiye sahip olması beklenir. Bundan kaynaklı olarak da insanlar siyasal katılım süreçlerinde ve sivil toplum kuruluşlarında daha az rol almaya başladılar. Siyasal kültürün henüz tam olarak oturmadığı ve demokrasinin evrimini tamamlamadığı ülkelerde seçimlere olan yüksek katılım, sistemden veya işleyişten memnun olmayan insanların, hayat şartlarında değişim arama arzusu olarak yorumlanabilir.

RADİKAL DEMOKRASİ YAKLAŞIMI

Radikal demokrasi, savunduğu kimlik-fark ilişkisine dayalı, devlet egemenliği söylemini sorunlaştıran, siyasal alanı global/ulusal/yerel etkileşim eksenine doğru genişleten, sivil toplumu da devlet/parti gibi bir siyasal özne olarak düşünen ve bu bağlamda katılımcı demokrasinin liberal demokrasi için önemini vurgulayan yeni bir siyaset anlayışıdır" (Keyman, 2000). "Demokrasi kuramına ilişkin yaklaşımını radikal bir halk egemenliği savı üzerine oturtan; felsefi, sosyal ve ekonomik eşitliği şiddetle vurgulayan Rousseau'yu 'radikal demokrasi' kuramının öncülü olarak kabul etmek mümkündür" (Erdem, 2011). Radikal

demokraside, liberal demokrasilerdeki gibi birey üzerine yapılan vurgudan ziyade bir topluluk anlayışı söz konusudur. 1990'lardan sonra kimlik siyasetinin yükselmesi üzerine değişik kategori ve gruplaşmalar ortaya çıkmıştır. Bu farklı topluluklar arasındaki sorunların çözümlenebilmesi için, birbirlerine yönelik husumetlerinin değişik boyutlarda çatışmalar gerçek anlamda demokratik bir yönetimin kurulmasını sağlayabilir. Böylece liberal ve temsili demokrasilerde eksik olan, toplum içerisinde çoğulculuk ve heterojenlik sağlanabilecektir.

Radikal demokrasi modelini, liberal- temsili demokrasilerde ortaya çıkan siyasal meşruiyet ve temsil ile alakalı sorunlara yönelik bir çözüm olarak ortaya atan Laclau ve Mouffe, Radikal demokrasi kavramını öne sürerken Marksizme bazı eleştiriler getirmişlerdir. Bunlardan birincisi, "marksizmin bireyi ve farklılıkları görmezden gelen sosyalist devletçi yaklaşımın baskı unsuru haline geldiğini ve böylece çoğulcu grupları anlamada başarısız olduğunu ifade etmektedirler" (Yılmaz, 2001). İkincisi ise, marksizmin sosyal ilişkileri ve adaletsizlikleri yalnızca sınıf temelinde ele alması ile ilgilidir (Zabunoğlu, 2018). Laclau ve Mouffe bütün sosyal sınıfların değişimde rol alması gerektiğini belirterek, feministlerin, çevrecilerin ve sendikaların da bu sosyal değişim sürecinde olması gerektiklerini söylerler. (Okutan, 2006). Laclau ve Mouffe'nin çevreci, feminist ve sendika gruplarının daha aktif rol alması gerektiğini söylemeleri, radikal demokrasi kavramının ortaya çıkışının küreselleşme olgusundan etkilendiğini ortaya koymaktadır. "Demokrasi için uzlaşma değil çatışmanın önemli olduğunu vurgulayan Mouffe, bu noktada antagonizma ve agonizma ayrımının önemine dikkati çeker. Buna göre, antagonizma, hasımlar arasındaki mücadele agonizma ise zıt görüşlüler arasındaki mücadeledir" (Mouffe, 1999). "Mouffe'ye göre politik olan ile, insan ilişkilerinin doğasında bulunan antagonizma boyutu ifade edilmektedir. Politika; insanların bir arada var oluşunu organize etmeye çalışan pratikler, söylemler ve kurumlar topluluğudur, bu anlamda politika düşmanlığın ehlileştirilmesi ve insanlar arasındaki ilişkilerde mevcut olan potansiyel antagonizmanın daha az tehlikeli hale getirilmesine çalışmaktan ibarettir." (Özkan, 2017). Fikir ayrılıklarının ifade edilmesinin sorunları çözmede etkili bir araç olacağını savunan Mouffe, "fikirlerini paylaşmadığımız hatta karşı olduğumuz kişileri, birer düşman olarak görmememiz gerektiğini, ancak fikirleriyle çarpıştığımız ama fikirlerini savunma hakkını sorgulamadığımız bireyler olarak yorumlamamız gerektiğini ifade etmektedir" (Mouffe, 2000). Mouffe bu çoğulcu fikir çatışması ortamının, demokratik katılım sürecine katkı vereceğini ifade etmektedir. "Mouffe'nin antagonizma anlayışına göre, bu fikir çatışması durumu demokrasiyi tehlikeye atmak bir yana, demokrasinin olmazsa olmazları arasındadır, "buna göre radikal demokrasi projesinin amacı zaten var olan antagonizmayı agonizmaya dönüştürmek olarak düşünülülebilir. Böylece kimlikler ve gruplar arasında halihazırda var olan uzlaşmazlık ve zıtlık hali demokratik zemine taşınabilirse, çatışma, yerini hasımlar arasındaki demokratik mücadeleye yani agonizmaya bırakacaktır" (Zabunoğlu, 2018). "Hatta Mouffe bu yolla her şey demokratik zeminde yaşanacağından, terörizmin de sona ereceği iddiasını taşımaktadır" (Zabunoğlu, 2018). Radikal demokrasi kimlik kavramı ötekileştirme ile beraber kurulmaktadır. İnsanın veya toplumların "Ben" tasavvuru, bir "öteki" tanımlamasını da beraberinde getirmektedir (Kalın, 2016). Buna bağlı olarak farklı kimliklerin kurgulanması ile beraber fikirsel çatışma ortamı da halihazırda farklı kimlik tasavvurlarına sahip olan grupların sorunlarını demokratik zeminde çözmeyi amaçlamaktadır. Laclau ve Mouffe hem liberal demokrasi modellerinde hem de Marksist düşüncede, kimlik farklılıklarına yeteri kadar vurgu yapılmadığını düşünürler. "Liberal demokrasi modellerinde bireyin kimliği kapitalist ulus-devlet oluşumu kapsamında "yurttaşlık" kavramı ile kurulmaktadır. Marksizmde ise kimlik merkezileştirici ve bütünleştirici sınıf kavramı kapsamında tanımlanmıştır" (Özkan, 2017). "Bu

durum cinsiyet, ırk, kültür gibi diğer kimliklerin yok sayılarak siyasal arenada temsil edilememesi sonucuna yol açarken, küreselleşme sürecinin de "yurttaş" temelli kimlik tanımının altını oyması, kimliğin fark ile tanımlanması gereğini ortaya sermektedir" (Best& Kellner, 1998).

MÜZAKERECİ DEMOKRASİ YAKLAŞIMI

Müzakere kelime anlamı olarak, bir konu ile alakalı görüşme ve danışma demektir. Konumuz bağlamında, müzakereci demokrasi modelinin temel gayesi küreselleşme ve kapitalizm ile beraber gelişen liberal demokratik modellerde ortaya çıkan siyasal temsil ve meşruiyet sorununa çözüm üretmektir, bu bağlamda Müzakereci demokrasi modeli radikal demokrasinin bir yansıması ve yorumu olarak ortaya çıkmıştır denilebilir. Müzakereci demokrasi modeli siyasal veya toplumun çıkarlarını ilgilendiren her türlü meselenin karara bağlanma sürecinde, müzakereyi, ideal karara ulaşmak için ana yöntem olarak görmektedir. Nesrin'e göre (2010) "karmaşık demokratik toplumlarda meşruiyetin, ortak ilgi alanını oluşturan konular hakkında herkesin katıldığı özgür ve kısıtlamasız kamusal müzakereden kaynaklanması gerekmektedir". Bu noktada ortak çıkar ile alakalı olan her türlü meselenin karara bağlanmasının meşru olabilmesi için, kararın, toplumun geniş kesimlerinin katıldığı ve özgür bir ortamda yürütülen müzakere süreci sonucunda alınmış olması gerekmektedir.

"Karmaşık demokratik toplumlarda siyasal meşruiyetin, kamunun ortak ilgi alanını oluşturan konular hakkında herkesin katıldığı özgür ve kısıtlamasız kamusal müzakereden kaynaklanması gerekmektedir, bu açıdan bakıldığında, ortak ilgi alanına giren meseleler hakkında kamusal bir müzakere alanı, demokratik kurumların meşruiyeti açısından büyük önem taşımaktadır" (Benhabib, 1999). "Müzakereci demokrasi modelinde, kolektif karar alma süreçleri açısından meşruiyete ve rasyonelliğe ulaşmanın gerekli koşulu; söz konusu yönetim biçimindeki kurumların, herkesin ortak çıkarı olarak görülen, özgür ve eşit bireyler arasında rasyonel ve adil biçimde yürütülen kolektif müzakere süreçlerinden kaynaklanmak üzere düzenlenmesidir" (Benhabib, 1999). Bundan hareketle, müzakereci demokrasi modelinde olması gereken en önemli unsur, halkın ortak yararıyla alakalı olan konularda, karar alma sürecinde eşit ve özgür şartlarda yürütülmesi beklenen bir müzakere ortamıdır. Bu müzakere ortamında, bireylerin eşit, özgür ve etkin katılımları ile taraflar endişelerini rahatça dile getirebilmeli ve böylece kamunun ortak alanını ilgilendiren konularda en ideal kararı almak amaçlanmalıdır.

Benhabib'e (1999) göre müzakere sürecinin taşıması gereken iki temel özellik şunlardır; ilk olarak "katılımda eşitlik ve simetri normları uygulanmalı; konuşma edimleri başlatma, soru sorma, sorgulama ve tartışma açma bakımından herkes aynı fırsatlara sahip olmalı, ikinci olarak herkesin bizzat söylem usulünün kuralları ve bunların uygulanma ya da yürütülme tarzı hakkında dönüşlü savlar ortaya atma hakkı olmalıdır". Yani bireyler yalnızca fikirleri eşit ve özgür bir ortamda ifade etme hakkına değil, karar alma yöntemi ile alakalı da değerlendirme ve fikir beyan etme hakkına sahip olmalıdırlar. Müzakereci demokrasi modelinde her türlü fikir ve düşüncenin karar alma sürecine dahil edilmesi amaçlanmaktadır ve bu sivil toplum kuruluşlarının aktif rol alması ile mümkün olabilir, devlet ise müzakere sürecinin temel çerçevesini çizmekle görevlidir (Tosun, 2009). Tabii bu bağlamda devletin görevi sadece müzakere sürecinin işleyiş ve çerçevesini çizmekle sınırlı değildir, vatandaşların sivil toplum

kuruluşlarına etkin şekilde katılmasının önünü açacak özgürlükçü bir ortamı sağlaması da gerekmektedir. Buradan anlaşılması gereken müzakere süreci yalnızca devleti yahut yalnızca sivil toplumu ilgilendiren bir süreç değil, aksine ikisinin işbirliği içerisinde hareket etmesini zorunlu kılan bir yapıdadır. Müzakereci demokrasi anlayışında yalnızca bir siyaset biçimi olmayan demokrasi olgusu, "eşit yurttaşlar arasında gerekli katılım, birlik oluşturma ve ifade koşullarını sağlama yoluyla, özgür tartışmayı kolaylaştıran bir toplumsal ve kurumsal çerçeve olarak yorumlanmalıdır, ayrıca rekabete dayalı düzenli seçimler, tanıtım koşulları, yasal denetim gibi araçlarla siyasal iktidarın duyarlılığını ve sorumluğunu sağlayacak bir çerçeve oluşturarak kamusal iktidarı kullanma yetkisini böyle bir tartışmaya bağlamaktadır" (Cohen, 1999). Ayrıca, müzakereci demokraside siyasal katılımın sadece seçimlere katılımla sınırlandırılmaması sürekli kendini yenileyen bir demokrasi ve meşruiyet anlayışının oluşmasına da katkı sağlamaktadır.

Sonuç olarak, Mouffe ve Laclau tarafından ortaya atılan "Radikal Demokrasi" kuramı ve bu kuramın bir yansıması olarak ortaya çıkan Foucault ve Habermas tarafından şekillendirilen "müzakereci demokrasi" modeli, sanayi devrimi, küreselleşme ve modern zamanlardaki gelişmeler sonucunda meşruiyet noktasında birtakım sorunlar yaşayan liberal demokrasi modeli için çözüm getirme amacı gütmüştür. Radikal demokrasi anlayışı ve müzakereci demokrasi modelinin, liberal demokrasinin yaşadığı sorunlara tamamen çözüm getirmesini beklememek lazımdır, ancak bunların liberal demokrasinin yaşadığı meşruiyet krizini, geniş toplum kesimlerini karar alma mekanizmalarında müzakere ve fikir alışverişi yoluyla sisteme dahil etme çabası, bir nebze de olsa bu sorunları hafifletmiştir denilebilir. Bunun yanında, müzakereci demokrasi modelinin Habermas tarafından tarif edilen şekilde uygulanması günümüz toplumlarında ne yazık ki mümkün değildir. Bunun sebepleri; günümüzde modern devletlerin büyük nüfuslarının eşit ve adil bir biçimde karar alma mekanizmalarına dahil edilebilmelerinin fiziki imkansızlıklar nedeniyle mümkün görünmemesi, öte yandan modern toplumun getirdiği düzende eşit şekilde katılımının statü ve imkan farklılıkları neticesinde mümkün olmamasıdır. Her ne kadar, bu modelin eksikleri ve uygulama noktasında bazı zorluklar olsa da liberal demokrasinin bir takım kusurlarının giderilmesine katkı sağlayacağı ve ideal formuna ulaşması yolunda yardımcı olacağı savunulabilir.

MODELLERİN KURGULANMASI VE SONUÇ

Radikal Demokrasi modeline göre kimlik krizi, Müzakereci Demokrasi modeline göre ise temsil krizi liberal demokrasi modelinin yaşadığı meşruiyet sorununun kaynağı olarak görülmektedir. Radikal Demokraside farklı kimliklerin ve görüşlerin siyasi alanda yeterince temsil edilmediği ifade edilmektedir, ancak Müzakereci Demokrasi modelinde daha çok "siyasal katılım" kanallarının yetersizliğine veya etkisizliğine vurgu yapılmaktadır. Sorunun kaynağına göre de bu iki modelde temsil krizinin çözülmesi için farklı yöntemler izlenmektedir.

Öncelikle Radikal demokrasi modeli, sadece siyasal katılım kanallarının arttırılmasını, gerekli bulmakla beraber yeterli görmez, bunun yanında farklı kimliklerin temsilini geliştirecek tedbirler de alınması gerektiğini savunmaktadır. Radikal demokrasi Müzakereci demokrasiyi şöyle eleştirmektedir; Radikal demokrasiye göre Müzakereci demokrasinin ana unsuru olan "uzlaşma" yolu ile farklılıklar törpülenmekte, böylece siyasal uçların temsili gerçekleşmemektedir. Bu da farklı kimliklerin temsilini zorlaştırmaktadır. Yani müzakere ve uzlaşma, Radikal demokrasi düşünürlerine göre, aynılaştırma/tek tipleştirme politikasının bir

tezahürüdür, farklılıkların yok edilmesinin bir yoludur. Müzakereci demokrasi ise temsil krizinin aşılması için her türlü siyasal katılım kanallarının, (sivil toplum örgütleri, halk oylaması, vb.) yaygınlaştırılması gerektiğini, siyasal alana bireylerin daha kolay müdahil olmalarını (karar alma süreçlerinde) sağlayacak düzenlemeler yapılması gerektiğini savunur.

Her ne kadar modası geçmiş kavramlar gibi görünseler de ben bu iki demokrasi modeli ve göç meselesi arasında bir ilgi kurulabileceğini düşünüyorum. Öncelikle göçün Türkiye'de sosyal ve ekonomik birçok etkisi olmuştur denilebilir. Bazı olumlu yönlerin yanında olumsuz da birçok etkiye yol açmıştır. Bu etkilerden tek tek bahsetmekten ziyade konumuz daha çok entegrasyon çerçevesinde incelenecektir. Mültecilerin (geçici koruma statüsündeki göçmenlerin) Türkiye'deki gelecekleri açısından 2 ana senaryo olduğunu, bu iki senaryonun da Radikal Demokrasi ve Müzakereci Demokrasi modelleri ile bağlantılı olduklarını düşünmekteyim. "Müzakereci Göç" modeline göre inceleyecek olursak; Göçün Türkiye'de yol açtığı en önemli sorun, uyum (yani entegrasyon) sorunudur. Müzakereci demokrasi modeline göre katılım kanalları genişletilmelidir, bundan dolayı sisteme, yani ülkeye sonradan dahil olan bu insanların katılımlarının sağlanması gerekmektedir. Katılım denince Müzakereci Demokrasi modelinde siyasal katılım kanalları kastedilse de benim burada kastettiğim siyasal katılım değil, sosyal, ekonomik, eğitimsel ve kültürel katılımdır. Yani ülkemize gelen bu insanların "temsil krizinin" asla "siyasal katılım" eksikliğinden kaynaklandığını düşünmüyorum. Burada kastedilen katılım eksikliği daha çok sosyal, iktisadi ve kültürel katılım türleridir. Sosyal, iktisadi ve kültürel katılım eksikliğine sebep olan iki ana husus ise şöyle sıralanabilir; göçmenlerin Türkçe bilmemesi veya çok az bilmesi, yaşadıkları bölgelerin göçmen ağırlıklı, toplumun kalanından izole (soyutlanmış) bölgeler olması. Eğer sosyal uyumun sağlanması isteniyor ise; birbiriyle bağlantılı olan dil ve sosyal izolasyon sorunları çözülmelidir.

Ülkemize sonradan giriş yapan bu insanların ülkemize entegre edilmeleri sosyal ve ekonomik yaşama dahil olmaları ile gerçekleşecektir. Bunun önündeki en büyük engel de dil sorunu olduğu için, ülkemizde yaşayan, sosyal ve ekonomik imkanlardan yararlanan bu insanların dilimizi öğrenmeleri gerektiğini, bunun da entegrasyon (uyum) için en önemli şart olduğunu düşünüyorum. Diğer bir nokta; müzakereci göç modeline göre gettolaşma engellenmelidir. Çünkü bu, farklı kültüre ve etnik kimliğe sahip olan bu insanların sisteme kültürel, ekonomik ve sosyal uyumlarının sağlanmasının önündeki bir engeldir. Gettolarda yaşayan insanlar neredeyse her türlü ihtiyaçlarını kendi bölgelerinde karşılayabildikleri için, sisteme dahil olma ihtiyacı hissetmemektedirler. Bu da sosyal uyum sürecini yavaşlatmaktadır.

Radikal Demokrasi modelinde de farklı kimliklerin korunması gerektiği savunulduğu için; göçe uyarlandığı zaman, bu modele göre hiçbir zaman tam bir entegrasyonun sağlanamayacağı veya sağlanmaması gerektiği, farklılıkların korunması gerektiği düşünülebilir. Bundan da, biz ve onlar ayrımının devam etmesi, sonrasında ise göçmenlerin kendi ülkelerine gönderilmesi gerektiği yorumu yapılabilir. Çünkü uzun yıllar sonunda tam değilse de entegrasyonun büyük oranda sağlanması durumunda, özellikle şu anda Arap nüfusun yoğun olarak yaşadığı, Gaziantep, Hatay, Şanlıurfa ve İstanbul gibi bölgelerde bir kültür sentezi ortaya çıkacak ve şu andaki "uç" olarak nitelendirebileceğimiz "Türk ve Arap" kültürleri, söz konusu bölgelerde öz kimliklerini kaybedeceklerdir. Bundan dolayı Radikal modele göre "biz ve onlar" ayrımı devam etmeli, onları bize benzetmeye çalışmak ve sisteme dahil olmalarını sağlamak yerine, müsait koşul ve şartlar altında ülkelerine geri gönderilmeleri sağlanmalıdır. Önceden de bahsedildiği gibi, Radikal model Müzakereci modeli tek tipleştirme ve aynılaştırma

politikaları üzerinden eleştirdiği için, Müzakereci modelin yansıması olan uyumlaştırma ve entegrasyon politikalarına da karşı çıkması beklenmektedir.

Özetlemek gerekirse, Müzakereci demokrasi modelinin bir uyarlaması olan Müzakereci göç modeline göre; göçmenlerin Türkiye'de kalmaları öngörülüyor, ancak ülkemizde yaşayan göçmenlerin ülkeye entegrasyon, diğer deyişle uyum sorunları var. Eğer ülkemizde kalacak iseler, kendi hallerine bırakmamız doğru değil, sosyal temsilin ve sosyal uyumun sağlanması, ülkemize sonradan dahil olan bu insanların olabildiğince uyumlu hale getirilerek sisteme yani ülkeye kazandırılmaları gerekiyor. Sosyal uyumun önündeki en büyük engel de dil sorunu olduğu için, devletin göçmenlere, yaş gözetmeksizin, dil öğretme hususunda bazı somut adımlar atması gerekiyor. Çünkü dil sorun olmaktan çıktığı zaman, iktisadi, sosyal ve kültürel uyum da daha kolay gerçekleşecektir. Radikal modele göre ise; kimlik inşası bir "öteki" üzerinden oluşturulduğu için, "biz ve onlar" ayrımı devam etmelidir. Entegrasyon yani sosyal uyum politikaları farklı kimliklerin korunmasına zarar verecektir, bundan dolayı da, sosyal uyumu sağlayacak politikalar üretmekten ziyade, göçmenlerin geçici olarak burada kalmaları, uygun şart ve zamanda da geri gönderilmeleri sağlanmalıdır. Çünkü, uyum politikaları farklılıkların törpülenmesine yol açacak, dolayısıyla hem göçmenlerin gelmeden önceki yaşam tarzları ve kültürlerinde zorunlu değişikliklere yol açacak, hem de ev sahibi olan Türkiye'de birtakım kültürel ve sosyolojik değişikliklere yol açacaktır. Göçmenlerin yol açacağı farklılıklar da istenmediği için, iki tarafın da tavizler vermek zorunda olacağı bir uyum politikası desteklenmemekte, göçmenlerin uygun şart ve zamanda geri gönderilmeleri savunulmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye'de güncel bir konu olan göç ve göçmen mevzusu, esasen demokrasi modelleri olan Radikal ve Müzakereci modellerin birer göç modeli olarak uyarlanması yoluyla, göçmenlerin gitmeleri veya kalmaları gerektiği konusunda kesin bir yargıya varmadan, ancak, kalacaklarsa sisteme tam uyumlarının gerçekleşmesinin gerektiği, yazı boyunca açıklanmaya çalışılmıştır.

KAYNAKÇA:

- BENHABİB, S. (1999). "Müzakereci Bir Demokratik Meşruiyet Modeline Doğru: Demokrasi ve Farklılık-Siyasal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması", Çev: Zeynep Gürata ve Cem Gürsel, Wald Yayınları, İstanbul
- BEST, S., & KELLNER, D. (1998). Postmodern Teori. Ayrıntı Yayınları, İstanbul
- HABERMAS, J. (2001). ,"İletişimsel Eylem Kuramı", çev: Mustafa Tüzel, Kabalcı Yayınevi, İstanbul
- HABERMAS, J. (2002). Öteki Olmak, Ötekiyle Yaşamak, Siyaset Kuramı Yayınları, Çev: İlknur Ak, YKY Yayınları, İstanbul.
- HABERMAS, J. (2003). "Kamusallığın Yapısal Dönüşümü", çev: Tanıl Bora & Mithat Sencer, İletişim Yayınları, İstanbul
- KAYA ERDEM, B. (2011). "Radikal Demokrasi Kuramı Bağlamında Yeni Medyanın Geleceği: "Wikileaks Örneği" ". *İletişim Fakültesi Dergisi.*
- KEYMAN, F. (2000). "Türkiye ve Radikal Demokrasi", Alfa Yayınları, İstanbul.
- LACLAU, E., MOUFFE, C. (1992), "Hegemonya ve Sosyalist Strateji" (Çev. Ahmet Kardam, Doğan Şahiner), Birikim Yayınları, İstanbul
- MOUFFE, C. (1993). "The Return of the Political", Londra
- OKUTAN, Ç. (2006). "Post Marksist Düşüncede Radikal Demokrasi Projesi", *Liberal Düşünce Dergisi*, Cilt:11, No:41-42
- TOSUN, G. (2009). "Türkiye'de Devlet- Sivil toplum İlişkisi Bağlamında Demokrasinin Pekişmesinin Önündeki Engellere İlişkin Kuramsal ve Pratik Bir Yaklaşım"
- YILMAZ, A. (2001) Çağdaş Siyasal Akımlar (Modern Demokraside Yeni Arayışlar)
- ZABUNOĞLU, G. (2018). Bir Radikal Demokrasi Teorisi Olarak Müzakereci Demokrasi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi.*

DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNDE İNSAN HAKLARIYLA İLGİLİ GELİŞMELER

Dr. Bülent AKKAYA*

ÖZ

İnsan hakları, insan olmakla kişilere birtakım hakların verilmiş olması ve kişilerin de özgürlüklerini bu haklara dayandırması ile gelişim alanı gösteren bir kavramdır. Temel hak ve özgürlükler, insanoğlunun yüzyıllar boyunca verdiği mücadele sonucunda elde edilen kazanımlar olmuştur. Bu çalışmada. Demokrat Parti (DP) dönemine kadar dünyada ve Türkiye'de insan haklarının tarihi gelişimine değinildikten sonra DP hükümetlerinin 1950-1960 yılları arasında insan hakları konusunda nasıl bir gelişim gösterdiği incelenmiştir. Bu amaç doğrultusunda öncelikle DP iktidarının insan hakları ile ilgili genel düşüncelerini ortaya çıkarmak için DP parti programı incelenmiş ve DP hükümetlerinin insan hakları konusunda neler vaat ettikleri ortaya konulmuştur. Devamında da DP Hükümetlerinin iktidarda bulunduğu on yıl boyunca kişi hak ve özgürlükleri bakımından hangi hukuki düzenlemelerin yapıldığı ve hükümet programlarıyla örtüşüp örtüşmediği incelenmiştir. Böylece DP dönemi diye adlandırılan 1950- 1960 yılları arasında Türkiye'de insan haklarıyla ilgili kanuni ve idari gelişmeler ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu araştırmanın neticesinde DP iktidarının ilk yıllarında insan haklarıyla ilgili yaptığı kanuni düzenlemeler ile demokratikleşme, insan hak ve özgürlükleri alanlarında bazı gelişmelerin yaşandığı saptanmıştır. DP, 1954 yılından itibaren ise ekonomik ve iç politikalardaki gerginliklerin de etkisiyle basın ve muhalefete yönelik kısıtlamalar getirmiştir. Üniversiteler ve yargı kurumunu denetim altına almaya çalışması nedeniyle baskıcı bir yönetime evirilmiştir. Bu nedenlerle 1950'lerin Türkiye'sinde insan hak ve özgürlükleriyle ilgili iyileştirmeler bir reform haline getirilememiştir.

Anahtar Kelimeler: Demokrat Parti, İnsan Hakları, Temel Hak ve Özgürlükler.

IMPROVEMENTS IN HUMAN RIGHTS DURING DEMOCRAT PARTY PERIOD

ABSTRACT

Human rights are a concept that shows the development of people by being human and giving certain rights to people and basing their freedoms on these rights. Fundamental rights and freedoms have been the achievements of humanity through struggle at the end of the centuries. In this study. After mentioning the historical development of human rights in the world and in Turkey until the Democrat Party (DP) period, the development of DP governments on human rights between the years 1950-1960 has been examined. For this purpose, first of all, the DP party program was examined in order to reveal the general thoughts of the DP government on human rights and what the DP governments promised about human rights were revealed. Afterwards, it was examined which legal arrangements were made in terms of individual rights and freedoms during the ten years that the DP Governments were in power and whether they overlapped with the government programs. Thus, the legal and administrative developments related to human rights in Turkey between the years 1950-1960, which is called the DP period, were tried to be revealed. As a result of this research, it was determined that some developments were experienced in the fields of democratization, human rights and freedoms with the legal regulations made on human rights in the first years of the DP government. Since 1954, the DP has imposed restrictions on the press and opposition, also with the effect of tensions in economic and domestic politics. It turned into an oppressive administration while trying to control universities and the judiciary. For these reasons, in Turkey, developments regarding human rights and freedoms in the 1950s could not be transformed into reforms.

Keywords: Democrat Party, Human Rights, Fundamental Rights and Freedoms.

1. GİRİŞ

İnsan olmakla bir onur sahibi olan kişilere birtakım hakların verilmiş olması, kişilerin de özgürlüklerini bu haklara dayandırmasına bağlı olarak bir gelişim alanı gösteren insan hakları, soyutluk ve sınırlılık ilkesine dayanmaktadır (San, 1994: 379). Yaratılış özelliği olarak ister dini, ister laik saik ile düşünülmüş olsun sırf insan olmasından dolayı kendisinde bir kutsallık olduğu düşünülmüştür (Soysal, 1999: 126). Özetle, hiçbir ayrım yapılmadan insan olmakla kazanılan doğal haklara, insan hak ve özgürlükleri denilmektedir.

* Dr. Emniyet Genel Müdürlüğü, Nevşehir İl Emniyet Müdürlüğü, bulent.akkaya@egm.gov.tr, ORCİD: 0000-0002-4288-2545

İnsan haklarının gelişimi, siyasî iktidarlarca tanınması ve saygı gösterilmesi sayesinde mümkün olmuştur (Hekimoğlu, 2003: 78, 89). İktidarların, insanın doğası gereği sahip olması gereken temel hak ve özgünlükleri tanıması ise kanunlarla olmuştur (Kapani, 2011: 19). Kanunlar ile bireyin hakları ve yararlanma sınırları belirlenmiş ve insan haklarının sınırları oluşturulmuştur (Ünal, 1994: 45-46). Diğer bir ifadeyle kanun önünde eşitlik, yaşama hakkı, mülkiyet hakkı gibi temel hakların, devlet tarafından açıklanması sayesinde kişiler, bu temel hak ve özgürlükleri kullanabilmişlerdir. İnsanların, sahip olduğu temel hak ve özgürlüklerin sınırları bu anlamda devletler tarafından kanunlar ile çizilmiştir.

Tabii hukuk içerisinde gelişen insan haklarının, tarihi gelişimine baktığımız zaman Eski Çağ uygarlıklarında, Orta ve Yeni Çağ boyunca eşitlik, özgürlük ilkeleri kölelere veya diğer kast sınıflarına uygulanmadığından temel hak ve özgürlükler tüm bireylere ayrımsız olarak uygulanamamıştır (Çalık, 2017: 45-46). Orta Çağda ise 1215 yılında Magna Charta Libertatum'un imzalanması ile kralın, sınırsız yetkilerinden vazgeçmesi ve yetkilerini sınırlaması açısından insan hakları alanında önemli bir belge olmuştur (Ünal, 1994: 48). Feodal Beylerin, kralların mutlak idaresi karşısında büyük mücadeleler ve anlaşmalar ile karşılıklı olarak kabul edilen temel hak ve özgürlükler, insanoğlunun sonradan kazanacağı özgürlerin dayanak noktası olmuştur (Ünal, 1994: 47). 16. yüzyıla kadar kralların mutlak iktidarına karşı ilk önce dinden kaynaklanan sınırlamalar gelmiştir. Dinden gelen bu sınırlamalar dışında doğal hukuktan kaynaklanan, insan hakları doktrinine dayanan sınırlamalar ile siyasi iktidarların sınırlandırılması sayesinde siyasî iktidarlara göre değişmeyecek, değiştiremeyecek temel hak ve özgürlüklerin oluşması sağlanmıştır (Savcı, 1959: 168).

İnsan haklarını düşünsel yapısını oluşturan Batılı düşünürlerden Jean Bodin (1530-1596), özgürlük, mülkiyet, güvenlik ve barış gibi temel hakların iktidarlar tarafından tanınmasının ancak egemenlerin vicdanı ve kanunlarla sağlanabileceğini ileri sürmüştür. Thomas Hobbes (1588-1679) da insan hak ve özgürlükleri kuramını devletten talep edilecek ve devletin kanunlarla sınırlandırılabilmesi üzerine kurmuştur. Jean Jacques Rousseau (1712-1778) ise toplumsal sözleşme ilkesi gereği halkın hem siyasal iktidarı oluştururken hem de siyasal kararlar alınırken halkın bu süreçlere dâhil olması ile iktidarın özgürlükleri sınırlandırmasına veya kaldırmasına engel olacağına dikkat çekmiştir (Kara, 2012: 25-27). John Locke (1632-1704) ise vatandaşların can ve mal güvenliğinin sağlanması ve hak ve özgürlüklerin korunması için sınırlı bir devlet şekli öngören toplum sözleşmesi kuramını ortaya atmıştır. Bodin, Hobbes, Locke ve Rousseau gibi düşünürlerin fikirleri insan haklarının pozitif hukuka yansıtılması ve daha sonra yayınlanan insan haklarıyla ilgili bildirilerde yer bulması yönüyle önem arz etmiştir (Ünal, 1994: 51).

Temel Haklar Bildirisi (1689), Virginia ve Amerikan Haklar Bildirgeleri (1776) ve Fransız İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi (1789) temel hak ve özgürlüklerin modern anlamda anayasal olarak pozitif hukuka aktarılması açısından önemli bir dönemeç olmuştur. Bu bildiriler ile insanların doğuştan birtakım haklara sahip oldukları anayasal metin olarak kabul edilmiştir. 1789 tarihli Fransız İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi ile insanların klasik haklarına yer verilerek doğal, evrensel ve devredilemez haklara sahip olduğu vurgulanmıştır. İnsan hakları, Fransız İhtilalinin etkisiyle 1830'lu yıllara kadar ilan edilen anayasalarda katalog olarak belirtilmiştir (Ünal, 1994: 51-53).

İnsan hakları kavramının tarihi ve gelişiminden bahsettikten sonra Osmanlı Devleti'ndeki insan haklarını irdelediğimizde; insan hakları, Padişah ve kulları arasındaki haklar olarak hükümranlık hakları içerisinde kalmış ve yaşama hakkı, mülkiyet hakkı dahi Padişahın iradesine bırakılmıştı. (Savcı, 1959: 167). Osmanlı Devleti'nde Padişahın ve ayanların karşılıklı olarak yetkilerinin tanınması ve durumlarını sağlama almak amacıyla 1808 yılında imzalanan Senet-i İttifak, halkı ve askeri sınıfları da ilgilendirdiğinden dolayı insan hakları açısından

önemli bir belge olmuştur (Konan, 2011: 274; Çalık, 2017: 62). 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı ise can ve mal güvenliğinin din ayrımı olmadan herkese uygulanacağının ilan edilmesi bakımından önemli bir adım olmuştur (Kapani, 2011: 125).

Osmanlı döneminde insan haklarıyla ilgili yaşanan bir başka gelişme Kanun-i Esasi'nin kabul edilmesidir. Mutlakıyet ile yönetilen Osmanlı Devleti, 1876 yılında kabul edilen Kanun-i Esasi ile anayasal yönetime geçmiştir. Kanun-i Esasi ile can ve mal güvenliği, din özgürlüğü, basın özgürlüğü, dilekçe ve şikâyet hakkı, öğretim özgürlüğü, konut dokunulmazlığı, işkence, eziyet, angarya ve müsaderenin yasaklanması ve şirket kurma özgürlüğü gibi düzenlemeler modern anlamdaki insan hak ve özgürlükleri olarak anayasal olarak güvence altına alınmıştır (Savcı, 1959: 172-175; Konan, 2011: 277).

Her ne kadar Kanun-i Esasi ilân edilmiş olsa da Osmanlı Rus Savaşı bahane edilerek, 13 Şubat 1878'de II. Abdülhamit'in Meclisi kapatmasıyla anayasal idare sona ermiştir (Karpat, 1996: 36; Lewis, 1984: 168). 1908 yılında tekrar yürürlüğe konulan Kanun-i Esasi ile Osmanlı vatandaşları temel hak ve hürriyetlere yeniden kavuşmuştur (Ertuğ, 1948: 74). 1909 yılında Meclis, temel hak ve özgürlükleri kısıtlayan ve Padişaha sürgün yetkisi veren Kanun-i Esasi'nin 113. maddesini kaldırmıştır. Meclisin, basın özgürlüğünün genişletilmesi, toplantı ve dernek kurma hakkının getirilmesi nedeniyle Kanun-i Esasi temel hak ve özgürleri ifade eden hükümler açısından zenginleşmiştir (Konan, 2011: 278). Meclis-i Mebusanın ikinci dönemi demokrasi kültürümüzün oluşturulmaya çalışıldığı bir dönem olmuştur. Türkiye'de anayasal bir idarenin başlatılmasına yönelik faaliyetler özgürlükçü bir ortamın oluşturulmasının araçlarından birisi olmuştur. Türkiye'de Kanun-i Esasi ilân etmek, savunmak bile başlı başına özgürlükçü bir eylem sayılmıştır.

İnsan hak ve özgürlüklerinin tarihi ve kavramsal gelişimine baktığımızda, felsefi kökleri ilkçağlara kadar gitmekle birlikte bir kavram/terim olarak ortaya çıkışı ve devlet idaresinde uygulanması üç yüzyıldan bu yana devam etmektedir (Kapani, 2011: 19). Bu bağlamda, temel hak ve özgürlüklerin Türkiye'de 1950-1960 yılları arasındaki gelişmeler anlatılmaya çalışılmıştır. Bu çalışmada, insan hakları kavramının; DP, muhalefette iken ve iktidara geldikten sonra parti ve hükümet programlarında nasıl yer bulduğu incelenmiştir. Menderes Hükümetlerinin, insan haklarıyla ilgili hangi kanuni düzenlemeleri yaptığı ve hükümet programlarıyla örtüşüp örtüşmediği incelenerek, insan haklarıyla ilgili kanuni ve idari gelişmeler ortaya konulmaya çalışılmıştır.

İnsan haklarının tanımı ile ilgili yapılana kuşak sınıflandırmaları (Turhan, 2016) çerçevesinde, DP dönemindeki kişi hak ve özgürlükleri alanında yapılan düzenlemeler; kişisel ve siyasi haklar ile ekonomik, sosyal haklar alanındaki gelişmeler başlıkları altında incelenmiştir. İrdelediğimiz dönem itibarıyla üçüncü ve dördüncü kuşak hakların tanınıp bilinmemesi nedeniyle bir değerlendirme yapılmamıştır. Türk siyasi tarihinin sadece on yılını kapsayan bu çalışmada, insan haklarının gelişimi hakkında genellemelere yol açacak bilgilerden ziyade DP iktidarının bakışı ve uygulamaları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Yaptığımız değerlendirmelerde; insan hak ve özgürleri ile yapılan düzenlemelerin iç politikaya ve toplumsal hayata yansıyan etkilerinden bahsedilmiş ve örnek uygulamalar anlatılmıştır.

2. CUMHURİYETİN İLK DÖNEMİNDE İNSAN HAKLARI

Tabii hukuk içerisinde gelişen insan hakları, sadece devletin tanıması ile değil yüzyıllarca süren toplumsal bir mücadelenin neticesinde oluşmuştur. Türkiye'de ise Senet-i İttifak ile başlayan bu süreç, Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde devam etmiştir. İttihat Terakki döneminde ise muhalefete, hürriyetlere tahammülün olmadığı bir dönem yaşanmıştır. Türk Kurtuluş Savaşı, Lozan Antlaşması ve yeni Türk devletini ortaya çıkış sürecinde ve yaşanan iç ve dış gelişmeler çerçevesinde temel hak ve hürriyetlerin muhalefet tarafından gündeme getirilmesinde sınırlılıklar olmuştur(Kaan, 2021b: 166-167).

Şöyle ki; Türkiye'de demokrasi, Batılı ülkelerden farklı olarak toplumsal tabandan gelen bir hareketle değil tepeden yöneticilerin izin verdikleri ölçüde gelişmiştir (Kaçmazoğlu, 1998: 23). Cumhuriyetin ilanının ardından Türkiye'de, sosyo-ekonomik alanda yapılan faaliyetleri siyasi alanda yapılan iyileştirmeler takip etmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş felsefesini oluşturan Misak-i Millî'de devletin dayanacağı ideolojik ilkeler, milliyetçilik, batıcılık ve kişi hakları (demokrasi) olmuştur (Tunaya, 1994: 191). Misak-i Milli'de yer bulan kişi hakları ilkesi kuşkusuz insan haklarına verilen önemi göstermekteydi.

20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-i Esasiye Kanunu'nda, Kanun-i Esasi'nin kendisiyle çelişmeyen hükümlerini kaldırılmamıştır. 1924 Anayasası'nda ise temel hak ve özgürlükler hukuki bir çerçeveye kavuşmuştur (San, 1994: 381). 1924 Anayasası ile siyasal sistemimize 1789 Fransız İhtilâli'yle ortaya koyulan temel hak ve hürriyetler dâhil edilmiştir. Tek parti döneminde Türkiye'deki temel hak ve hürriyetlerin gelişimini sağlamak amacıyla tepeden aşağıya düzenlemeler yapılmıştır. Tek Parti dönemi yapılan düzenlemelerin amacı "*Türkiye'deki hürriyetçi demokrasinin yerleşebilmesini sağlayacak ön şartları ve ortamı yaratmak*" olmuştur (Kapani, 1974: 11). 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun (Kanunlar Dergisi, C. 2, Kanun No. 491: 365-372) Türklerin Kamu Hakları bölümünün 68. maddesinde sadeleştirilmiş şekliyle "*Tabii haklardan olan hürriyetin herkes için sınırı, başkalarının hürriyeti sınırıdır. Bu sınırı ancak kanun çizer*" ve 70. *maddesinde "kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünme, söz, yazım, yolculuk, bağıt, çalışma, mülk edinme, malını ve hakkını kullanma, toplanma, dernek kurma, ortaklık kurma hakları ve hürriyetleri Türklerin tabii haklarındandır"* denilerek temel hak özgürlükler bakımından tabii hak ilkesi kabul edilmiş ve özgürlüklerin sınırı çizilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı biterken Türkiye'nin, siyasî sistemini demokratikleştirmediği takdirde Batıdan beklediği desteği alamayacağı ve Batı ile bütünleşemeyeceği düşünülmekteydi. Bu nedenle Birleşmiş Milletlerin kuruluş anlaşmasını imzalamak için ABD'de bulunan Dışişleri Bakanı Hasan Saka, *"Cumhuriyet rejimi siyasî bir müessese olmak sıfatı ile modern demokrasinin yolu üzerinde azimle gelişmektedir. Anayasamız, en ileri demokratik anayasalarla mukayese edilebilir. Ve başkalarını da çok geride bırakır… Her demokrat tezahürün harpten sonra Türkiye' de gelişeceğini"* verdiği demeç ile belirtmiştir (Kürkçüoğlu, 1978: 230).

İnsan haklarının evrensel nitelik kazanmasında totaliter rejimlerin, İkinci Dünya Savaşı döneminde demokrasi ve insan hakları kavramlarını reddeden uygulamaları etkili olmuştur. Özellikle İngiltere ve ABD, insan hak ve özgürlüklerinin sağlanmasını savaşın hedefleri arasında saymışlardır. İkinci Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkilerinin görüldüğü bu ortamda ABD Başkanı Franklin Roosevelt, 6 Ocak 1941 tarihinde Kongreye sunmuş olduğu mesaj ile "*söz ve anlatım özgürlüğü, vicdan özgürlüğü, yoksulluktan kurtulma özgürlüğü, korkudan kurtulma özgürlüğü*"nün bütün dünyada egemen olmasını beklediğini bildirmiştir (Kapani, 2011: 20-21).

3. DP'NİN İNSAN HAKLARINA BAKIŞI

3.1. DP'nin Muhalefet Yıllarında İnsan Haklarına Bakışı

Atatürk'ün ölümü ile İnönü dönemi başlamış ve kendisini mili şef ilan ettirmiş, devlet yöneticilerine parti içinde görev verildiği; parti devlet anlayışı ile temel hak ve hürriyetleri baskı altına alındığı yıllar olmuştur. Türk halkı, İnönü'ye, Türkiye'yi 2. Dünya Savaşı dışında bırakması nedeniyle minnet duymuştur. Ancak savaşın getirdiği ekonomik ve sosyal sebepler Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) iktidarına yönelik tepkilerin artmasına sebep olmuştur (Haytoğlu, 1997: 50-51). Halkın DP'ye yönelmesinde en etkili olay 4'lü Takrir etkili olmuştur. 1945 yılında Toprak Reformuna Kanunu Tasarısı görüşülürken Adnan Menderes'in Başbakan Saraçoğlu ile tartışması, bütçe aleyhine ret oyu veren Celal Bayar, Refik Koraltan, Mehmet Fuat Köprülü ve Adnan Menderes gibi CHP'li vekiller partilerinden ayrılarak 7 Ocak 1946'da

DP'yi kurdular. İlk başta DP'liler ile CHP'liler arasında parti programı bakımından belli bir farkta yoktu (Koçak, 1992: 141). Bu nedenle halkın yeni kurulan bu partiye yönelimini sadece ekonomik ve sosyal sebeplerle açıklamak mümkün değildir. Sosyo-ekonomik taleplerin yanında devletin baskısından bunalan halkın devletten daha demokratik bir hayatın istemesi de etkili olmuştur (Aral, 1988: 30-31). DP'yi kuran eski CHP'liler CHP'ni totaliter olmakla suçladıkları (Lewis, 1991: 304) gibi halkın da artık hükümetten hak ve özgürlükler bakımından da talepleri vardı.

İşte bu ortam içerisinde; DP'nin insan hak ve özgürlükleri konusundaki fikirlerini halka duyurmasında, yaptıkları ilk kongredeki kararlar etkili olmuştur. 7 Ocak 1947'de toplanan ve 11 Ocak 1947'de sona eren DP Birinci Büyük kongresi, her türlü fikirlerin tartışıldığı demokratik bir havada cereyan etmiştir. Aynı zamanda bu kongre, siyasi tarihimizde bir partinin iktidardan istediklerini içeren "*siyasi bir ültimatom*" niteliğindedir (Albayrak, 2004: 107). DP kongresinde kabul edilen "*Hürriyet Misakı*" bildirisi ile vatandaşların hak ve hürriyetlerini engelleyen ve anayasamızın ruhuna metnine uymayan kanun hükümlerinin kaldırılması, "*milli hâkimiyet prensiplerini*" yerleştirmek için vatandaşların oyunu emniyet içinde ve serbestçe kullanmasını sağlayacak şekilde seçim kanununun yapılması, devlet başkanlığının ve parti başkanlığının bir kişide birleşmemesi esaslarının kabul edilmesi ve yeni düzenlemeler yapılarak bu konuların uygulamaya girmesi talep edilmiştir (Koçak, 1992: 144-145; Burçak, 1979: 245-246).

DP'nin "Hürriyet Misakı" ile talep ettiği değişiklerin olmaması halinde "*Sine-i Millete*" döneceğini söylemesi nedeniyle DP-CHP ilişkileri bir müddet gergin geçti. CHP'de, DP'nin yeni politikalarına karşı bir pozisyon almaya başlamıştı. Akabinde 12 Temmuz 1947'de *"12 Temmuz Beyannamesi"* yayınlanmıştır. Bu beyanname ile iktidar, muhalefeti baskılama politikalarından vazgeçmiş ve batının istediği demokratik hayatın başlamasına imkân sağlamıştır (Kaan, 2021a: 513). İnönü'nün, bu beyannameyle muhalefetin taleplerine yakın durması, iktidar-muhalefet diyaloğunun kurması açısından DP'liler tarafından da memnuniyetle karşılanmıştır (Albayrak, 2004: 112; Kaan, 2021b: 178-179).

DP'nin 2. Büyük Kongresinde Hürriyet Misak'ına hükümetin yayınladığı *"12 Temmuz Beyannamesi"* ile o tarihe kadar yapılan uygulamaların sert ve yanlış olduğu kabul edildiğine vurgu yapılmıştır. Celal Bayar, hükümetini verdiği tepkini demokratik hayatta az da olsa katkısının olduğunu ve DP'nin gelişimini sağladığını ifade etmiştir (Kaan, 2021a: 516). CHP dönemi sürdürülen baskı politikalarının ve seçim kanunda yapılması gereken hususlar, bu kongrenin başlıca konuları olmuştur. Yapılan görüşmeler sonunda 25 Haziran 1949'da oy birliği ile kabul edilen Milli Teminat Andı'nda[1], öncelikle seçim kanunun yeniden

[1] "*Kongremize sunulan genel İdare Kurulu raporunun 'anti-demokratik kanunlar değiştirilmez, seçim kânunu emniyet verecek ve adlî teminatı ihtiva eden bir şekle konmaz, az veya çok farklarla 21 Temmuz metotlarının önümüzdeki umumi seçimlerde de tatbikine kalkışılacak olursa, ne olacaktır?' suallerini inceleyen komisyonumuz; Birinci Büyük Kongre'de tespit edilen Hürriyet Misâkı ruhuna sadık kalarak, aşağıdaki hususatı yüksek kongrenin tasvibine arz eder. 1)Seçim kânunun ve seçimlerle alâkalı hükümlerin vaazından maksat, millet iradesinin serbestçe tecellisini teminden ibarettir. Mevzu kanunlara ve müessese nizama aykırı hareket, kuvvet darbesi, millet ve vatandaş haklarının ihlâli neticesine varacağından buna meydan verilmemek üzere, memleket için büyük zarar ve tehlikeleri mucip olacak bu hale müsaade edilmemesi, bu mevzuda haklarına tecavüz olunan bütün vatandaşların meşru müdafaa hallerinde kalmaları, haklarını anayasa ve Türk Ceza Kanunu'nun müeyyidelerine dayanarak hareket etmeleri, kaçınılmaz bir zaruret olacaktır. Bu hususların rey sahibi bütün partilere ve Türk umumi efkârına bildirilmesi, ayrıca hükûmetin ve vazifelilerin keyfiyetten haberdar edilmelerinin temini zaruri görülmüştür. 2) Ancak, tek-parti zihniyetinin ve (Cumhuriyet) Halk Partisi iktidarının, kânunların ihlâli bahasına da olsa, devamını kararlaştırmış olanlar, kongremizin bu kararı almış olmasını ihtilâle teşvik mahiyetinde tefsir etmeye kalkışabilir. Hâlbuki ihtilâl, mevcut ve müesses içtimai nizamın cebren değiştirilmesine matuf bir hareket olup, yukarıda tavsif edilen hareketler, ihtilâl tabirinin tamamı ile şümulü dışında, meşru hakların ve meşruiyetin müdafaası mahiyetindedir"* (Albayrak, 2004: 618).

düzenlenerek, seçmen iradesinin daha demokratik bir ortamda serbestçe ortaya konulması talep edilmiştir. Ayrıca CHP tarafından bu bildirinin DP'nin ihtilal peşinde koştuğu şeklinde nitelendirilmemesi gerektiği, amaçlarının kanuni hakların korunması ve kullanılması olduğunun altı çizilmiştir (Kaan, 2021a: 518-520). DP'nim bu kongresinde parti programında da bazı düzenlemeler yapılmıştır. Parti programına konulan işçi sendikalarının kurulmasına ve grev hakkının kullanılmasına izin verilmesinin yanında işçilere ücretli tatil ve izin hakkının tanınması gibi yenilikler insan hak ve hürriyetleri açısından önem arz etmektedir. DP'nin İkinci Büyük Kongresinde yapılan çalışmalar ile DP parti tüzüğü ve programında liberal anlamda değişikler olmuştur (Albayrak, 2004: 143-144). DP tarafından 1947'de ilan edilen Hürriyet Misakı'nda anayasaya aykırı tüm antidemokratik yasaların kaldırılması talep edilirken; 1949'da yayınlanan Milli Teminat Andı'nda ise vatandaşların siyasi hak ve özgürlüklerini kullanırken engel olunmaması çağrısında da bulunulmuştur. Bu açıdan atılan her iki adım, DP'nin insan hakları açısından görüşlerini ortaya koyması bakımından önem arz etmektedir.

3.2. DP'nin Parti Programında İnsan Hakları

Menderes, DP'nin parti programı açıklanırken partilerinin siyasî yapı içerisinde yerini göstermek açısından *"Belki de Halk Partisinden iki parmak soldayız, bazı hallerde iki parmak sağda…"* demişti. O'nun bu şekilde konuşmasındaki amaç partilerinin daha özgürlükçü bir program izleyecekleri mesajını vermekti (Albayrak, 2004: 63). DP, CHP'nin Anayasada yerini bulmuş Cumhuriyetçilik, Milliyetçilik, Laiklik, Halkçılık, Devletçilik ve İnkılapçılık ilkelerini kendisine özgü bazı farklarla kabul eden liberal görüşlü bir program ortaya koymuştur (Albayrak, 2004: 65).

DP'nin parti programını irdelediğimizde; genel hükümler ve hükümet işleri olarak ikiye ayrılmıştı. Birinci bölümde genel prensipler ortaya konulmuştu. DP parti programının 4. Maddesi'nde demokrasi tanımı şu şekilde yapılmıştır. *"Geniş ve ileri manasıyla demokrasi bütün devlet faaliyetlerinde millî iradeyi ve halkın menfaatini hâkim kılmak yurttaşın ferdî ve içtimaî bütün hak ve hürriyetine sahip olmasını gerçekleştirmek, yurttaşlar arasında hukuk eşitliğini karşılıklı sevgi ve saygıyı ve iktisadî menfaatlerde ahengi sağlamaktır"* (Demokrat Parti [DP] Tüzük ve Programı, 1957: 57-58). DP'nin demokrasi tanımının evrensel ilkeler ile uyumlu olduğu görülmektedir. DP'nin parti programının *"İnsan ana haklarının korunması"* başlıklı 8. maddesi'nde insan haklarının güvence altına alınmasıyla insanlık onurunun korunabileceği ve mevzuattaki insan haklarına aykırı hükümlerinin bulunmamasının görev edinileceği belirtilmiştir (DP Tüzük ve Programı, 1957: 59).

DP parti programında kamu hizmetlerinin yürütülmesini "*iç işlerimiz*" başlıklı 19. maddesi ile düzenlemiştir. Kamu idaresini, *"halkın dışında ve üstünde bir varlık değil, sadece, halk tarafından amme vazife ve hizmetlerini görmek üzere kurulmuş bir idare cihazı saymak, esaslı prensibimizdir"* şeklinde ifade etmişlerdir (DP Tüzük ve Programı, 1957: 63-64). Memurların yetkilerini kötüye kullanmaları ve memurların idari otorite bahanesiyle yetkilerini keyfi olarak kullanmalarının engelleneceği belirtilmiştir. DP parti programının 23. maddesinde ise "*Memurların tayin, terfi, cezalandırılmaları hususlarının, takdirden ziyade objektif usullere bağlanması*" gerektiği üzerinde durmuşlardır (DP Tüzük ve Programı, 1957: 61, 63).

"Adalet İşleri" başlıklı 26-32. maddelerinde adalet işleri olarak neler yapılacağı şu şekilde sıralanmıştır: Adliye hizmetlerinin aynı merkeze bağlı tek bir yargı cihazı oluşturularak yargı birliğinin sağlanması, yargı mensuplarının terfi ve maddi durumlarının iyileştirilmesi, ilk mahkemeler ile Yargıtay arasına ikinci bir mahkemenin kurulması, yargılamanın hızlı yapılması amacıyla usul kanunlarında değişiklik yapılması, ceza ve tutukevlerinin ayrı yerlerde amaçlarına uygun şekilde kurulması, çocuk suçluların yargılanması için ayrı mahkemeler

kurulması ve çocuk suçlulara ayrı cezaevlerinin oluşturması için gerekli kanuni düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir (DP Tüzük ve Programı, 1957: 67-69). DP'nin parti programında ve tüzüğünde temel hak ve hürriyetler konusunda ortaya atığı fikirler halkta ilgi uyandırmıştır. Halkın artık hükümetten hak ve özgürlükler bakımından da talepleri vardı.

4. DP DÖNEMİNDE İNSAN HAKLARIYLA İLGİLİ GELİŞMELER

4.1. DP Dönemi'nde Kişisel ve Siyasî Haklar Alanında Yapılan Düzenlemeler

On yıl iktidarda bulunan DP, beş kez hükümet kurmuştur. Kurulan DP hükümetleri birbirinin devamı olarak kurulduğundan ve arada başka bir partiden hükümet olmadığından DP hükümetlerinin programlarında ve uygulamalarında fazlaca bir değişiklik olmamıştır. Birinci Menderes Hükümeti'nin (22 Mayıs 1950-3 Mart 1951) programında, Başbakan Menderes, yapılan seçimlerle oluşan yeni meclis ile milli iradenin tam ve serbest iradesinin meclise yansıdığını vurgulamıştır. Menderes, insan hak ve özgürlüklerinin anayasa ile teminat altına alınamayışının sebebi olarak kuvvetler birliği ilkesinin uygulanmasını ve millet hâkimiyeti yerine tek parti hâkimiyetinin kurulmasını göstermiştir. Devamında Başbakan Menderes şunları söylemiştir:

> *"Bununla muvazi olarak kanunlarımızda itiyatlarımızda ve telakkilerimizde tek parti devrinden arta kalan ne varsa tam olarak tasfiye edeceğiz. (Soldan alkışlar) bu cümleden olmak üzere, mesela matbuat ve ceza kanunları, Memurin Muhakematı Kanunu gibi belli başlı antidemokratik hükümleri ihtiva eden kanunları ve mevzuatımız içinde yer yer tesadüf olunan buna mümasil hükümleri demokrasi ruhuna uygun olarak tadillerle huzurunuza getireceğiz"* (Öztürk, 1968: 347, 361).

Menderes, insan hak ve özgürleri ile ilgili hedeflerini ise şu şekilde ifade etmiştir:

> *"Adalet işlerinin yürütülmesinde başlıca esas, teminatlı bir adalet sağlanmasıdır. İnsan ana haklarının ve hürriyetlerinin tam korunabilmesi, adaletin yerine getirilmesinde sürat, intizam ve sadelik bulunmasına bağlıdır. Bu maksadın temini için adalet cihazlarımızın kuruluşunu belirtecek esaslı hükümlere ihtiyaç vardır. Bu bakımdan, mahkemelerimiz teşkilat sistemini tespit edecek bir kuruluş kanunu hazırlamak kararındayız. Bu kanunun dayanacağı prensipler adalette genel vicdanı tatmin edebilecek sürat ve verimlilik olacaktır. Yeni kuruluşla hem ahenk olarak, bir taraftan Adalet Bakanlığı teşkilat kademelerinde rasyonel bir cihazlanma meydana getirilecek*[2]*"* (Öztürk, 1968: 361).

Başbakan Adnan Menderes, İkinci Menderes Hükümeti'nin (9 Mart 1951-17 Mayıs 1954) meclis görüşmelerinde ise idare cihazının demokratlaşması için bütün tedbirleri alacakları ifade etmiştir. Bunu sağlamak için de "*... Memurin Muhekamatı Kanununu, parti programımızda yazılı olduğu gibi kaldıracağız*[3]*"* demiştir. (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013: 922)

Başbakan Menderes tarafından okunan ilk hükümet programı 1950-1960 yılları arasında iktidarda bulanan DP'nin takip edeceği politikanın ana hatlarını çizmesi bakımından önem arz

[2] 4. Menderes Hükümeti'nin (9 Aralık 1955-25 Kasım 1957) programının meclis görüşmelerinde Ağrı milletvekili Kasım Küfrevi, adalet teşkilatı hakkında DP hükümetlerinden 1950'den beri aynı cümleleri duymalarına rağmen bir gelişmenin olmadığını söylemiştir (Neziroğlu, Yılmaz, 2013: 1142).

[3] Memurların görev nedeniyle işledikleri suçların kovuşturma ve yargılama usullerini düzenleyen 1913 tarihli Memurin Muhekamatı Kanunu, DP döneminde kaldırılmamış ve 1999 yılına kadar yürürlükte kalmıştır (Avcı, 2007; 275).

etmektedir. DP, hükümet programında bahsettiği basına özgürlüğünü egemen kılmak için 5680 sayılı Basın Kanunu'nu ve basım işlemlerini bir düzene koymak amacıyla 5681 sayılı Matbaalar Kanunu'nu çıkarmıştır (Resmi Gazete, 1950a; 1950b. Böylece 1950 tarihli ve 5680 sayılı Basın Kanunu ile 1931 tarihli Basın kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni kanun ile gazete ve dergi çıkartmak için izin alma zorunluluğu kaldırılmış ve bildirimde bulunmak yeterli görülmüştür. Yazılardaki cezai sorumluluktan gazete sahiplerinin mesul olmayacağı ve basın davalarının özel mahkemelerde görüleceği hükümleri getirilmiştir (Alemdar, 1988a: 19; Kubilay, 2014: s. 12).

DP, yeni basın kanunu ile özgürlük ortamı vaat etmesine rağmen ilerleyen yıllardaki uygulamaları aksi yönde olmuştur. Önce, gazeteleri maddi olarak denetim altına almak için resmi ve özel ilanlarının hükümet denetimine almış ve kendi yayın organlarına destekler tarzda düzenlemeler yapmıştır. 1951 yılında resmi ilanların dağıtımda hükümeti belirleyici yapmış ve takdir hakkı getirmiştir. 11 Kasım 1953'de yapılan "*esaslı bir gazetenin çıkarılması için gerekli şartlara haiz ve tesisleri vücuda getirmiş ve kendi imkânlarıyla varlıkların en az bir sene temin edebilecek gazeteler hariç, en az 6 aylık neşir hayatını doldurmayan gazetelere ilan verilmez"* şeklinde düzenleme yapılmıştır (Alemdar, 1988b: 23).

Başbakan Menderes, İkinci Menderes Hükümeti'nin (9 Mart 1951-17 Mayıs 1954) programında ilgisiz kimselerin vicdan özgürlüğünü ihlal etmelerinin, kanunlar çerçevesinde önleyeceklerini, basın özgürlüğünü tüm özgürlüklerin teminatı olarak saydıklarını ve bu nedenle basın özgürlüğünü hiçbir tereddüde mahal bırakmayacak şekilde büyük bir saygı içerisinde koruyacaklarını ifade etmiştir (Öztürk, 1968: 374). Ancak Menderes, basın özgürlüğünün kullanımı ile ilgili olarak şöyle bir eleştiri getirmiştir:

> *"Ancak hiçbirimizin gözünden kaçmadığına ve bütün vatandaşları ve hakiki matbuat hürriyetine samimi olarak bağlı bulunan matbuat müntesiplerini mustarip ettiğine eminiz ki, şahsa hakaret iftira, teşhir ve hatta şantaj mahiyetini taşıyan birtakım neşriyat alıp yürümüştür. Bu kabil neşriyatın fikir, tenkit ve matbuat hürriyetiyle ve amme menfaatinin müdafaasıyla bin alakası olmadığının söylemeye lüzum yoktur."* Başbakan Menderes, bu tarzda yapılan basın yayın faaliyetlerinin önlenmesi için *"büyük demokrasilerdeki*" mevcut örnekler incelendikten sonra tasarı halinde Meclise getireceklerini söylemiştir (Öztürk, 1968: 374).

Menderes ayrıca *"Bu kısa izahlarımızla Devlet hayatında hürriyet nizamini katî bir istikrar vermeye çalışacağımızı ve kanun ve hukuk devleti kurmak esasına sadakatle bağlı kalacağımızı ifade etmek istediğimizi takdir buyuracağınıza eminiz"* diyerek insan hak ve özgürleri ile ilgili hedeflerini ortaya koymuş ve hukuk devleti ilkesine bağlılığını vurgulamıştır (Öztürk, 1968: 375).

DP'nin İkinci Hükümet programında *"Şahsa hakaret iftira, teşhir ve hatta şantaj mahiyetini taşıyan birtakım neşriyat alıp yürümüştür. Bu kabil neşriyatın fikir, tenkit ve matbuat hürriyetiyle ve amme menfaatinin müdafaasıyla bin alakası olmadığının söylemeye lüzum yoktur"* şeklinde söz edilen konularla ilgili olarak 5680 Sayılı Basın Kanunun 33'üncü Maddesinin Tadiline Dair Kanun ile insan şeref ve haysiyetini korumaya yönelik bir düzenleme yapılmıştır (Resmi Gazete, 1955). 6550 sayılı kanun ile ırza geçmek, kadın kaçırmak gibi suçların yayınlanan haberlerde mağdurun isminin yazılması, resminin yayınlanması yasaklanmış, mağdurun toplum içindeki şeref ve haysiyetinin korunmasına yönelik birtakım yaptırımlar konulmuştur (Gözübüyük, 1956: 465). Böylece Basın Kanununda cezaların artırılması dışında insan şeref ve haysiyetini korumaya yönelik bir düzenleme de yapılmıştır. 1954 tarih ve 6334 sayılı Neşir Yoluyla veya Radyo ile İşlenecek Bazı Cürümler Hakkında Kanun (Resmi Gazete, 1954a) ile basın vasıtasıyla namus, şeref veya haysiyetine hakaret, isnat ve teşhire yönelik eylemler yasaklanmıştır. Bir bakıma gazeteci iddiasını ispat edebileceği bir

haberi yayınlamaktan men edilmekteydi (Yıldız, 1996: 492; Alemdar, 1988b: 23). Ayrıca bu kanun ile basın yoluyla, devletin siyasi ve mali itibarın sarsacak veya kamunun telaş ve heyecanın sebep olacak yalan haberlerin 1 yıldan 3 yıla kadar hapis ile cezalandırılacağına dair düzenleme ile de DP, siyaseti denetlemek istiyordu. Muhalefet ise basının, ceza korkusu nedeniyle haber verme görevini yapamayacağına dikkat çekmiştir (Albayrak, 2004: 285).

6334 sayılı Kanun, gazetecilere ispat hakkı getirmese de bu yöndeki tartışmaları başlatmıştır. İspat Hakkı gazetecilerin yayınladıkları haberler nedeniyle haklarında dava açılması halinde, yazdıkları haberin doğruluğunu ispat hakkı veriyordu (Yıldız, 1996: 493). 1955 yılında DP içerisindeki muhalif milletvekilleri ispat hakkının verilmesiyle ilgili önergelerinin kabul edilmemesi üzerine, partiden ayrılmışlar ve Hürriyet Partisi'ni kurmuşlardır (Burçak, 1998: 338-339; Kubilay, 2014: s. 12). DP'nin ileri gelenlerinin partiden ayrılarak Hürriyet Partisi'ni kurmaları ile muhalefetin şiddetinin artması, iktidar nezdinde yıpratıcı etkileri olmuştur Diğer taraftan özgürlük taraftarları olan vekillerin partiden istifası ve ihraçları nedeniyle geriye kalan vekiller DP'yi daha otoriter eğilimli bir parti haline gelmesine sebep olmuş olabilir.

Türkiye'nin, iç ve dış siyasi ve ekonomik sorunlarının 1954 yılından itibaren daha da artması nedeniyle DP, basına, muhalefete ve üniversite hocalarına karşı sert eleştirilere başlamıştı (Yıldız, 1996: 494). Bir anlamda DP iktidarına yönelik toplumda huzursuzluk artınca, basına yönelik yeni kısıtlamalar getirilmiştir (Albayrak, 2004: 284). 1956 yılında Basın Kanununda 6733 sayımlı Kanun ile yazı işleri müdürleri ve muhabirler için lise mezunu olma şartı getirilmiştir. Yasak yayınların sınırı daha da genişletilmiş; gizli olan kanunların ve meclis grup müzakerelerinin yayınlanması yasaklanmıştır. Kişilerin şeref ve haysiyetine dokunan ya da doğru olmayan haberlerin cevap ve tekzip hakkı düzenlenmiştir (Resmi Gazete, 1956b). 1954 yılında Basın Kanununda yapılan değişiklikleri yeterli görmeyen DP iktidarı bu kez 7 Haziran 1956 tarihli 6732 Sayılı Neşir Yoluyla veya Radyo İle İşlenecek Bazı Cürümler Hakkındaki 6334 Sayılı Kanunun Adı ile Bazı Maddelerinin Tadiline ve Bir Madde İlâvesine dair Kanun ile basın yayın faaliyetlerinde namus, şeref, haysiyete saldırı ve hakaret edilmesi veya devletin siyasî ve malî itibarına yönelik saldırılarda bulunulması halinde de kişilerin cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır (Kaçmazoğlu, 1998: 150-151; Resmi Gazete, 1956c).

1957 yılına geldiğimizde DP, basın özgürlüğünü kendi iktidarına zarar verip vermeyeceği noktasında değerlendirmeye devam etmiştir. Nitekim Beşinci Menderes Hükümeti'nin (5 Kasım 1957-27 Mayıs 1960) programında basın özgürlüğüyle ilgili şu hususlar mevcuttu:

> *"Binaenaleyh, hürriyet nizamının zararını mucip hadiselerin ve edinilen tecrübelerin, mevzuat ve tatbikat bakımından lüzumlu kıldığı değişiklikleri Yüksek Meclise arz ve teklif etmeyi bir vazife sayacağız. Demokrasilerde matbuat rejimlerinin haiz olduğu ehemmiyeti izahtan müstağni addederek matbuata ait mevzuat ve tatbikatta da bizzat hürriyet nizamını zedeleyecek bazı boşlukların ve eksikliklerin mevcudiyetine işaret etmek lüzumuna kaniyiz. Bunların süratle gözden geçirilerek halledilmesini ele alacağız… Hürriyetlerin suiistimali, sanki fikir ve tenkit hürriyetini tekemmül ettirmek gayesine matuf imiş gibi gösterilerek aşırı iddia ve taleplerde bulunulmasını ve böylece bir mesuliyetsizlik rejiminin tesisine çalışılması gibi teşebbüslerin memlekete ve rejime büyük zararlar ika edecek mahiyette taşıdığı artık aşikâr hakikatlerden olmuştur"* (Öztürk, 1968: 447-448).

1957 seçimlerinden sonra programında belirtiği şekilde basının ve muhalefetin yıkıcı etkilerini incelemek ve uygulanacak baskı tedbirlerini almak ve kanun tekliklerini hazırlamak amacıyla "*Şiddet Tedbirleri Komisyonu*" kurulmuştur. Gazetecileri hapse atma ve basına yönelik sindirme politikaları aynen devam etmiştir (Çavdar, 2008: 70-71). DP iktidarının basına

hürriyetine yönelik politikaları bu şekilde iken dönemin DP milletvekili ve bakanlarında Hayrettin Erkmen, yıllar sonra yapılan söyleşide kendisine sorulan basın üzerinde baskı var mıydı sorusuna, CHP dönemini eleştirerek şöyle cevap vermiştir: "*Mesela CHP döneminde bir emniyet müdürünün yetkisiyle gazete kapatılmıştır. Biz ise mahkeme getiriyorduk. Bu tedbirlerin abartılması meseleyi büyütmüştür"* (Aral, 1988: 32). Ancak iktidar-basın ilişkileri eski DP'li vekilin anlattığı kadar hafife alınacak bir durumda olmamıştır. 1960 yılına gelindiğinde ise gazete kapatma ve gazeteci tutuklama uygulamaları nedeniyle iktidar-basın ilişkileri çok gergin bir hal almıştı. 30 Nisan 1960'da Başbakan Menderes, Mükerrem Sarol'a "*Elimizde derdimizi gerçekleri millete anlatacak radyodan başka silah kalmadı"* demiştir (Yıldız, 1996: 504). Basına yönelik baskı ve sindirmenin son aşaması ise Tahkikat Komisyonun çalışmaları ile zirve yapmıştır. Tahkikat komisyonunun çalışmaları ile ilgili yazı ve haber yapılması, meclis görüşmelerinin yayınlanması yasaklanmıştır (Kabacalı, 2007: 121). 29 Nisan 1960'da Forum, 30 Nisan'da Cumhuriyet, 4 Mayıs'ta Yeni Sabah, 8 Mayıs'ta Milliyet gazetesi kapatıldı (Yıldız, 1996: 504). Bu düzenlemeler ve uygulamalar, insan hak ve özgürlükleri bakımından DP Dönemi için olumsuz örnekler olmuştur.

1950-1960 yolları arasında basın yayın faaliyetleri ile ilgili yapılan kanuni düzenlemelerde, bazen liberal ama çoğunlukla baskıcı düzenlemeler yapılmıştır. DP ve Başbakan Menderes, ülkedeki sorunların basın tarafından yaratıldığı ya da tahrik edildiği düşüncesinde idi. Bu nedenle basın ve gazeteciler hedef haline gelmiştir. 1952 yılında Milletvekili Hüseyin Cahit Yalçın'ın, Ulus'ta yayınlanan bir yazı nedeniyle dokunulmazlığı kaldırılmıştır. (Alemdar, 1988a: 22). 1954 seçimlerinden muhalif basın tarafında iktidara yönelen eleştiriler nedeniyle Ulus, Halkçı ve Akis hakkında çok sayıda dava açıldı. Bu dönemde pek çok gazeteci yazıları nedeniyle hapis yatmışlardır. Dünya gazetesi yazarlarından Bedii Faik, Ali İhsan Göğüş, Halkçı gazetesinden Hüseyin Cahit Yalçın bu dönemde tutuklanan gazetecilerden bazılarıdır. DP iktidarındaki 1950-1960 yılları arasında 2300 gazeteci hakkında dava açılmış ve 867'i hakkında hapis cezası verilmiştir (Yıldız, 1996: 500-502, 504).2 Ağustos 1959'da yapılan düzenleme ile gazetelerin baskı, kâğıt ve iade miktarları incelenmiş ve iade oranı % 20'yi aşanlara resmi ilan vermeyerek gazeteleri maddi olarak da cezalandırmıştır. Kişilerin şeref ve haysiyetini korumak ya da devletin siyasi ve ekonomik itibarın korumak gibi gerekçelerle basın hürriyeti ve halkın haber alma hürriyetinin kısıtlanmıştır (Alemdar, 1988:b 22-23).

DP hükümet programlarında ifadesini bulan basın hürriyeti ile ilgili baskıcı politikaları sol düşünceye yönelik fikir hürriyetinde de devam etmiştir. DP, parti programında özgürlükler ve liberal politikalar vaat etmesine rağmen fikir hürriyeti anlamında sol düşünceye hayat şansı verilmeyeceğini, Birinci Menderes Hükümeti programında şu şekilde ifade edilmişti:

> "*İrticai ve ırkçılık gibi ayırıcı cereyanları vasıta olarak kullanan ve çok defa kendisine bu maskeler altında gizleyen aşırı solcu hareketlere karşı gereken bütün kanuni tedbirleri almakta tereddüt etmeyeceğiz. Biz bugünün şartları içerisinde aşırı sol cereyanları fikir ve vicdan hürriyeti mevzunda mütalaa etmek gafletinde bulunmayacağız"* (Öztürk, 1968: 363).

Sol düşünceye karşı DP Hükümetinin düşüncesi İkinci Menderes Hükümeti (9 Mart 1951-17 Mayıs 1954) programında da aynı şekilde devam etmiştir. Başbakan Menderes, meclis kürsüsünde "*Kökü dışarda olan teşkilatın faaliyetini fikir hürriyeti çerçevesi içinde mütalaa etmek ve müsamaha ile karşılamak bizim için mümkün değildir*" demiş ve bu tür faaliyetleri düşünce özgürlüğü ile asla ilgili görmediklerini açıklamıştır (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013: 921).

DP döneminde İslâmcı, sağ partiler ile Komünizmle Mücadele Derneği ve Milliyetçiler Derneği gibi yapılar, iktidar tarafından desteklenmesine rağmen sol eğilimli kişiler hakkında tahkikatlar yapılmıştır. Bu tahkikatların siyasi alt yapısı NATO'ya üye olmak ve Sovyet Rusya

ile ilişkileri ile elbette bağlantılıydı (Çavdar, 2008: 27). DP döneminde, sol düşünceyi baskılama doğrultusunda yapılan kanuni düzenlemeler, fikir hürriyetinin gelişimini engellemiştir. Bu çerçevede sol düşünce hedef alan ilk düzenleme, 11 Aralık 1951 tarih ve 5844 sayılı kanunla ile yapılmıştır. Yapılan değişiklik ile Türk Ceza Kanunun 141 ve 142. maddelerinin değiştirilmesi ile cezalar arttırılmıştır[4]. 5844 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile değişiklik ile dernek kurma ve bazı siyasî faaliyetler yasaklanmıştır. Bir sosyal sınıfın diğer sosyal sınıf üzerinde baskı uygulamasına veya diğer sosyal sınıfı ortadan kaldırmaya yönelik faaliyetlerle birlikte derneklerin cumhuriyete, demokrasiye ve Anayasaya aykırı faaliyette bulunmaları yasaklanmıştır. Komünizm, anarşizm, ırkçılık propagandası yapmak suç sayılmıştır (Resmi Gazete, 1951). Türkiye'de sosyal sınıflar üzerindeki devletin yasaklayıcı anlayışı üzerine oluşturulan bahse konu ceza kanunundaki maddeler, sınıf siyasetini yasaklayan hukuki normları etkileyerek bir bakıma Türk siyasî hayatındaki düşünce suçu tarihini de oluşturmuştur. Yapılan düzenleme ile sınıf mücadelesine dayanan dernek (cemiyet) kurmak yasaklanmıştır. Bu düşüncelerin birden fazla kişiye her ne suretle olursa olsun ulaştırılması, söylenmesi hatta sohbet esnasında konuşulması suç sayılmış ve dava konusu edilmiştir (Örnek, 2014: 125). Bu kapsamda komünistlik propagandası yapmaktan 1950-1957 yılları arasında 962 kişi hakkında dava açılmıştır (BCA, 1957, 55.341.3).

Fikir ve teşkilatlanma hürriyetine yönelik baskılardan dernekler de nasibini almıştır. 13 Mayıs 1952 tarih ve 5927 Sayılı Cemiyetler Kanununun 33 ve 35'inci maddeleri ile Muvakkat Maddesinin Tadiline Dair Kanunun 1. maddesi ile Cemiyetler Kanunun 33. maddesi ile kurulması yasak olan dernekler mahkemeler kararını açıklamadan evvel faaliyetlerini men etme ve muhafaza altına alma yetkisi verilmiştir (Resmi Gazete, 1952). Bu düzenleme ile daha yargılama yapılmadan derneklerin faaliyetlerini durdurma yetkisi verilmiştir.

Bir diğer temel haklardan olan din ve vicdan özgürlüğü, laiklik ilkesi çerçevesinde ele alınmıştır. Birinci Menderes Hükümeti'nin (22 Mayıs 1950-3 Mart 1951) programında; irtica ile mücadeleye devam etmekle birlikte din ve vicdan özgürlüğünün gereklerini sağlayacaklarını dile getiren Menderes, konuşmasının devamında laiklik ilkesini, dinin devlet işleri ile ilgisinin olmaması ve hiçbir dini düşüncenin kanunların yapımı ve uygulanmasında etkisinin olmaması şeklinde anladıklarını ifade etmiştir (Öztürk, 1968: 363). 7 Mayıs 1954'ten 9 Aralık 1955'e kadar devam ikinci Menderes Hükümetinin programında "*Din ve Dünya işlerini birbirinden ayrı tutmayı ve vicdan hürriyetini baskı altında bulundurmamayı demokrasinin ana prensiplerinden addetmekteyiz*" (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013: 921) denilmiş vicdan özgürlüğünü ihlal edenlerin kanunlar çerçevesinde önleneceği ifade edilmişti. Dini ve kutsal değerlerin propaganda konusu yapılmaması ve bu fiillere katılan derneklere cezai yaptırım uygulama amacıyla 23 Temmuz 1953 tarihli ve 6178 sayılı Vicdan ve Toplanma Hürriyetini Koruma Kanunu (Resmi Gazete, 1953) çıkarılmıştır.

İnsan hak ve özgürlüklerinin adli aşamada da korunması için İkinci Menderes Hükümeti (9 Mart 1951-17 Mayıs 1954) programında *"Yargıç teminatını genişletecek olan esasları havi yargıçlar kanunu tasarısı üzerinde çalışıyoruz"* denilmiş ve hızlı ve güvenilir bir adalet sağlayacak olan usul kanunları ile İcra ve İflas Kanunu'nu değiştirmeyi amaçlayan tasarıların son aşamasına gelindiğini belirtmişti (Öztürk, 1968: 376). Fakat DP'nin, hâkim teminatını sağlamak yerine tam tersi uygulamaları olmuştur. Mesela, 21 Haziran 1954'de Emekli Sandığı Kanununda yapılan değişiklikler ile diğer devlet memurları gibi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay ve üniversite profesörlerinin de yirmi beş yıl hizmetleri bulunan yüksek kademe memurlar kurumları tarafından istenildiği takdirde resen emekli edilmiştir. Yine, 5 Temmuz 1954 tarih ve

[4] 1936 tarihli Türk Ceza Kanununun 141 ve 142'inci maddeleri üzerinde 1936, 1946, 1949, 1951 yıllarında değişiklikler yapılmış olsa da 1991 yılında kaldırılana kadar sınıf siyaseti ve düşünce özgürlüğü bakımından hukuki bir engel olarak görülmüştür. Geniş bilgi için bkz. (Alacakaptan, 1965-1966; Örnek, 2014: 109-139)

6345 sayılı Bağlı Bulundukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun ile de memurlar üzerinde genel bir azil yetkisi alınmış ve bakanlık emrine alınan memurlara altı ay içerisinde kurumlarınca teklif edilen eski görevlerine eşit veya bir aşağı derecedeki görevleri kabul etmeyenlerle, kendilerine her hangi bir görev verilmemiş bulunanlar emekli edilmiştir (Resmi Gazete, 1954b). 6345 sayılı Kanun kapsamında 13 Temmuz 1954'te dört hâkim ve Ankara Üniversitesinden 17 profesör emekli edilmiştir (Shaw ve Shaw 2006: 483).

6435 sayılı Kanunun uygulanması ile DP, üniversite hocalarıyla karşı karşıya gelmiştir. DP iktidarı için "*demokrasi değil kakokrasidir*" diyen Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi profesörlerinden Bülent Nuri Esen bakanlık emrine alınmıştır (Yıldız, 1996: 494). Bu uygulamanın bir diğer mağduru Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (SBF) Dekanı olan Turhan Feyzioğlu olmuştur. Feyzioğlu'nun, 3 Kasım 1956'da ders yılı açılış konuşmasında söylediği "*Nabza göre şerbet vermeyiniz*" sözleri siyaset yapmak olarak değerlendirilmiş ve bakanlık emrine alınmıştı (Kabacalı, 2007, s. 117; Eroğul, 1990, s. 189). DP, bakanlık emrine alma işlemlerini, 1957 seçimlerinden itibaren bir baskı aracı olarak üniversite hocalarına yönelik kullanmaya devam etmiştir. Bu kapsamda Meclis içtüzüğünde yapılan değişikliklerin Anayasayı ihlal ettiğine dair Cumhuriyet gazetesine demeç veren İstanbul Üniversitesi Hukuk profesörlerinden Hüseyin Nail Kubalı, derslerinde ve demeçlerinde siyaset yapmakla suçlanmış ve Milli Eğitim Bakanlığı emrine alınmış ve kırk gün sonra görevine dönebilmiştir (Çavdar, 2008: 71; Kabacalı, 2007: 119). DP'nin, üniversite hocalarına yönelik uygulamalarıyla birlikte, 1954 yılından sonra seçim kanununda yaptığı değişiklikler, radyonun muhalefete kapatılması, Danıştay, Yargıtay ve Sayıştay üyelerinin yaş hadlerinden önce zorunlu emekli edilmeleri, DP iktidarının zayıflamasına, güven ve otoritesini kaybettirmiş (Çakmak, 1988: 27) ve baskıcı bir iktidara evirilmesine sebep olmuştur.

DP dönemi basın özgürlüğü ile ilgili gelişmelerden bahsettikten sonra toplanma ve gösteri hakkından bahsetmek gerekirse Türkiye'de bu hakkın kullanılmasındaki kısıtlamalar;16 Mart 1912 tarihli İçtimaat-i Umumiye Kanununa Müzeyyel Kanunu Muvakkatın, 1946 yılında kaldırılmasına kadar devam etmiştir. 1946 yılında yürürlüğe giren İçtimaat-i Umumiye Kanunu ile izin sisteminden bildirim sistemine dönülmüş, toplantı ve gösteri yapma hakkının kullanılmasında bir serbestlik ortamı sağlanmıştır (Akkaya, 2015: 149).

DP, 1954'ten itibaren ekonomik sıkıntılar yaşanması nedeniyle iktidarının elinden gideceği korkusuyla, muhalefetin faaliyetlerini engellemek için Toplantı ve Gösteri Kanununda değişiklik yapmıştır. Toplanma ve gösteri hakkının kullanılması ile ilgili yapılacak kısıtlamalar, Başbakan Menderes'in, 24 Mayıs 1954'te mecliste okuduğu Üçüncü Menderes Hükümeti (12 Aralık 1954-12 Aralık 1954) programında işaret edilmişti. Menderes, muhalefetin toplantı ve gösteri özgürlüğünü kötüye kullandığını, sözde siyasi mitingler ile sövüp saymanın, düşünce özgürlüğü adına ülkeye ne kadar kötü manevi zararlara sebep olduğunu (Öztürk, 1968: 393-396) ifade etmiştir. Siyasi eleştiri ile düşünce özgürlüğü arasındaki ince çizgiyi çizmenin zor olduğundan bahseden Menderes, bu sınırın mutlaka çizilmesi gerektiğini şu şekilde ifade etmiştir:

> *"Siyasî tenkit ve fikir hürriyeti ile sövüp sayma, hakaret ve tezyif, hatta cemiyetin nizamını bozma teşebbüs ve hareketleri arasındaki hudut kolaylıkla teşhis edilebilecek kadar muayyen olmak lazım gelir. Şayet bu hududun bazı noktalarda muayyen olmaması veya hürriyetin manasının yanlış anlaşılması neticesi olarak hakaret ve saire gibi memnu fiil ile fikir ve tenkit hürriyetinin birbirinden ayırt edilememesi hali, demokrasimizin soysuzlaşmadan ve garbın örnek tatbikatına uygun olarak geliştirilmesi mevzuunda hususi bir ehemmiyet arz eder"* (Öztürk, 1968: 401).

Yukarıda bahsedilen genel gerekçelerle CHP'nin, DP hükümetlerinin icraatlarına engel olduğu varsayılarak çıkarılan ve 1956 yılında yürürlüğe giren 6761 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkındaki Kanun ise temel hak ve özgürlükleri birçok yönden sınırlayan hükümler getirmiştir (Akın, 1964: 557; (Resmi Gazete, 1956a). Bu Kanun ile muhalefet milletvekillerinin seçmenleri ile yüz yüze gelmeleri ve propaganda yapmaların kısıtlamıştır. 6761 sayılı Kanun ile kapalı yer toplantılarının yapılabilmesi için mahallin mülki amirinden izin alınması zorunluğunu getirilmiştir. Yine bahse konu Kanunda; mülki amirin atadığı memur, suç sayılan toplantıların dağıtılması için toplantı alanına gelecek ve yapılan toplantının kanunsuz olduğunu dağılmalarını ve dağılmazlarsa zorla dağıtılacaklarını gerekirse silah kullanılacağını uyaracak, kalabalık yine de dağılmazsa havaya üç el silah atılacağı yine dağılmazlarsa *"hedef gözetmeksizin"* silah kullandırabileceği gibi hususlar vardı. Bahse konu kanuni düzenleme ile toplantı ve gösteri yapma hakkını kısıtlayıcı birtakım düzenlemeler konulmuştur (Albayrak, 2004: 287-289; Eroğul, 1998: 191).

6761 sayılı Kanun, hemen uygulanmaya başlanmış ve ilk mağduru CHP Genel Sekreteri Kasım Gülek olmuştur. Kasım Gülek, 1956 yılında yaptığı Karadeniz gezisinde Ordu'ya 30 Temmuz 1956'da vardığında parti binasında toplanan 80-100 kadar CHP'li ile toplantı yapılmasına izin verilmemiş ve kalabalık kendiliğinden dağılmıştı. Kasım Gülek ve beraberindekiler Giresun'a vardığında ise vatandaşların parti binasına girmesine izin verilmemiş ve toplantı yapamamışlardı (BCA, 1956, 68.425.7.5). Yine Gülek ve beraberindekiler 2 Ağustos 1956'da Rize'de ise çarşıda dolaşmak ve vatandaşlar ile tokalaşmak suretiyle Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkındaki Kanuna muhalefet ettiğinden dolayı mahkemeye verilmiştir (BCA, 1956, 68.426.1.6). Bu soruşturma nedeniyle kendisi altı ay hapse mahkûm edilmiştir (Akkaya, 2015: 147). 6761 sayılı Kanunun, uygulanmasının bir diğer mağduru Hürriyet Partisi liderlerinden Fevzi Lütfü Karaosmanoğlu olmuştur. Fevzi Lütfü Karaosmanoğlu, evinde partililere vermek istediği yemek davet, 6761 sayılı Kanuna aykırı olduğu gerekçesiyle valilikçe izin verilmemiştir (Milliyet, 12 Ağustos 1956: 1, 5). 6761 sayılı Kanunun mağduru sadece siyasiler olmamış, bir diğer mağduru da Zeki Müren olmuştur. Sanatçıyı alkışlayan vatandaşların alkışlamasına izin verilmediği gibi kendisi zorla arabaya bindirilmiştir (Akis, Yıl 3, C. 7, S. 121, 1 Eylül 1956: 4).

Netice olarak, 1956 yılında kabul edilen ve 1963 yılına kadar yürürlükte kalan Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkındaki Kanun, toplanma ve gösteri yapma hakkının kullanılması konusunda oldukça geri ve baskıcı bir düzenleme olmuştur (Akkaya, 2015: 149). DP iktidarının son yılında Tahkikat Komisyonunun kurulmasından bir gün sonra 19 Nisan'da Ankara'da 555K[5] diye bilinen olayda göstericiler ile Başbakan Menderes karşı karşıya gelmişti. Gösteriler ancak askerin müdahalesi ile sonlandırılabilmiştir (Burçak, 1998: 689-690). Tahkikat Komisyonu kararını protesto eden üniversite öğrencilerinin, 28-29 Nisan'da İstanbul'da, 29-30 Nisan'da Ankara'da yer aldıkları olaylar dönemin en büyük gösterileri olduğu gibi 27 Mayıs 1960 askeri darbesinin en önemli sebeplerinden birisi de olmuştur (Kabacalı, 2007: 122-123).

4.2. DP Dönemi'nde Ekonomik ve Sosyal Haklar Alanında Yapılan Düzenlemeler

CHP döneminde, 5 Haziran 1946 tarihinde kabul edilen 4919 sayılı Cemiyetler Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun (Resmi Gazete, 1946) ile Cemiyetler Kanununda *"Sınıf esasına dayalı cemiyet kurulamaz"* hükmünün metinden çıkarılması ile sendika kurulmasının önü açılmıştı. 1947 tarihli 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu ile sendikal faaliyetlerin kanuni yapısı oluşturulmuştur (Makal, 2003: 282).

[5] 5 Mayıs 1960'ta Ankara Kızılay'da 5. ayın, 5. günü, saat 5'te yapılan eylemin kısaltmasıdır.

Sosyo-ekonomik haklardan olan işçilere grev hakkının tanınması konusunda DP, Birinci Menderes Hükümeti'nin (22 Mayıs 1950-9 Mart 1951) programında *"... Demokrasi prensiplerine göre tabii hak olarak tanıdığımız grev hakkını sair demokrat memleketlerde olduğu gibi, içtimai nizamı ve iktisadi ahengi bozmayacak surette kanunileştireceğiz"* şeklinde vaat etmişti (Öztürk, 1968: 360). DP'liler, grev hakkını kullanılmasıyla ilgili olarak seçimden önce bir kanun tasarısı hazırlamış iseler de seçimden sonra bu tasarı unutulmuştur (Eroğul, 1998: 110-111). Türk siyasetinde siyasi partilerin muhalefette iken desteklediği, taraftar olduğu konulara karşı, iktidara gelince desteklemekten vazgeçmesi kronik bir durumdur (Albayrak, 2004: 408). Dönemin Çalışma Bakanlarından Hayrettin Erkmen, 1957 yılında "*grev hakkı*" verilmesine dair kanun tasarısı hazırladığını ancak zamanlamada sıkıntı yaşadıklarını ve işçilerin greve gitmesi durumunda gelişmekte olan ülke ekonomisinin değer kaybedeceği düşüncesiyle vazgeçildiğini belirtmiştir (Aral, 1988: 33). Sonuç olarak DP muhalefet yıllarında iken grev hakkının tanınması taraftarı iken iktidara gelince çeşitli bahanelerle grev hakkı karşıtı bir tutum almış ve en küçük bir adım dahi atmamıştır (Çavdar, 2008: 26).

DP'nin iktidara gelince aldığı grev karşıtı tutumu, sendikal faaliyetlere karşı da etkisini göstermiştir. 1 Temmuz 1953 tarihinde 3330 üyesi bulunan Karabük Demir Çelik Sanayi Sendikası, 5018 sayılı Sendikalar Kanunu'na dayanılarak kapatılmıştı (Albayrak, 2004: 407). Bu dönemde yine 1957 yılında işçilerin bir araya gelerek sendikal faaliyet yapmalarını engelleyecek bir düzenleme yapılmıştır. Sendikalar Kanununa dayanılarak İşçi Sendikaları Federasyonu, Bursa Sendikalar Birliği ve Marmara Bölgesi İşçi Sendikaları Federasyonunu kapatılmıştır (Eroğul, 1998: 190).

DP, grev hakkının kullanılmasıyla ilgili kanuni düzenleme yapmamış olsa da 1950-1952 yılları arasında işçilerin durumlarını ilgilendiren çeşitli mevzuat düzenlemeleri ve parti programının *Sosyal İşler"* başlıklı 88. maddesinde işçiler öngördüğü ücretli hafta tatili (DP Tüzük ve Programı, 1957: 88), hafta sonu tatillerinde yarım gündelik ödenmesi ve ihtiyarlık sigortası gibi işçi haklarıyla ilgili olarak bazı uygulamaları başlatmıştır (Albayrak, 2004: 406).

DP iktidarı, 1950-1954 yılları yaptığı sosyo-ekonomik atılımlar nedeniyle halkın refah seviyesini arttırmış ve halkın desteğini almıştır. Ancak 1954 yılı kırılma noktası olmuş ve iç politikada otoriter bir hal almıştır (Demirakın ve Demirakın, 2019: 326). Bu nedenle Türkiye'deki temel hak ve hürriyetlerdeki gelişmeler; 1945 yılından itibaren yapılan düzenlemelerde dâhil edilerek 1950-1954 yıları arası uygulamaları *"liberalleşme"* dönemi, 1954 ile 27 Mayıs 1960 yılları arasını da liberalleşme akımımın tersine dönüştüğü ve kısıtlayıcı düzenlemelerin olduğu bir dönem olarak adlandırılmaktadır (Kapani, 1974: 10). DP, 1957 seçimlerinden sonra ekonomik sıkıntıların halka yansıması ve halkın refahındaki azalmalar nedeniyle antidemokratik tedbirleri uygulamaya başlamıştır. Bu otoriter ve insan haklarına uymayan tedbirleri oy kaybetmemek ve iktidardan düşmemek adına yöneldiği değerlendirilmektedir (Çakmak, 1988: 29).

4. 3. DP Dönemi İnsan Hakları Alanındaki Uluslararası Gelişmeler

2. Dünya Savaşı sonrası insan haklarının soyut bir nitelikten kurtarmak ve milletlerarası bir katalog belirlemek amacıyla yapılan girişimler Birleşmiş Milletler nezdinde sonuç vermiştir. Birleşmiş Milletlere üye devletler, onurlu bir birey olarak kişilerin eşit hak ve özgürlüklerini bir sözleşme ile güvence altına almışlardır. 10 Aralık 1948'de yayımlanan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile insan hakları milletlerarası düzeyde resmi bir nitelik kazanmıştır (Kapani, 2011: 24; Merdan, 2003: 80). BM'de İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin kabul edilmesiyle de insan hakları kavramı artık evrensel bir kavram olmuştur (Ataman, 2014: 245). Türkiye, 1948'te İnsan Hakları Evrensel Beyannamesini kabul etmiş ve 1949 yılında Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Türkiye'nin İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'ni ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni imzalamasında temel etken insan hak ve özgürlerin genişletilmesinden ziyade Batı medeniyetinin siyasî ve ekonomik bir parçası ve komünist tehlikesine karşı bir güvenlik ittifakına dâhil olmak olmuştur (Ataman, 2014: 249). Bu çerçevede DP döneminde 1950 yılında Avrupa Konseyine üye devletlerin imzaladığı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 1953 yılında yürürlüğe girmiş ve Türkiye 1954 yılında (bu sözleşmeye) taraf olmuştur (Kapani, 2011: 44).

1950'lili yıllarda Birleşmiş Milletler tarafından savaş suçunun önlenmesi ve cezalandırılması, kölelik ve angaryaya, sendikal haklar ve özgürlüğüne ilişkin çeşitli sözleşmeler imzalanarak yürürlüğe girmişti. DP'nin iktidarda olduğu 1950-1960 yılları arasında Birleşmiş Milletler tarafından imzalanan insan hak ve özgürlükleriyle ilgili sözleşmelerden bir kısmına imza atılmıştır. DP döneminde, Sığınanların Statüsüne İlişkin Sözleşme'ye (28 Temmuz 1951), Kadınların Siyasal Haklarına İlişkin Sözleşme'ye (20 Aralık 1952) ve Çocuk Hakları Bildirgesi'ne (20 Kasım 1959) imza atılarak taraf ülke olunmuştur (Kapani, 2011: 39-42). Türkiye, insan hakları konusundaki beyanname ve sözleşmelere imza atarak, bu beyanname ve sözleşmeleri iç hukukunun bir parçası haline getirmiştir**.**

5. SONUÇ

DP iktidarının ilk yıllarında insan haklarıyla ilgili yaptığı kanuni düzenlemeler ile demokratikleşme, insan hak ve özgürlükleri alanlarında bazı gelişmelerin yaşandığı saptanmıştır. Mesela, Basın Kanununun 1950 yılında değiştirilmesi ve basın yayın faaliyetleri için izin alınma sisteminden bildirim sistemine geçilmesi, özgürlükçü bir ortamın oluşmasına yönelik güzel bir adım idi. Ancak sosyo-ekonomik sebepler ve iç siyasetteki çekişmelerden dolayı DP, Basın Kanununda kısıtlamalar yapmış ve yetkisini kötüye kullanmıştır. Kişilerin şeref ve haysiyetini korumak ya da devletin siyasi ve ekonomik itibarın korumak gibi gerekçelerle basın hürriyetini ve halkın haber alma hürriyetinin kısıtlanması, DP Dönemi için olumsuz şekilde hatırlanan uygulamalar olmuştur.

1951 yılında Türk Ceza Kanunun 141 ve 142. maddelerinde bulunan dernek kurma ve bazı siyasî faaliyetlerde bulunma yasağı ile derneklerin cumhuriyete, demokrasiye ve Anayasaya aykırı faaliyette bulunmaları yasaklanmıştır. Bahse konu düzenlenme, 1991 yılında kaldırılmasına kadar sınıf siyaseti ve düşünce özgürlüğü bakımından hukuki bir engel olarak görülmüştür. 1956 tarihinde kabul edilen Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkındaki Kanun, 1909, 1912 tarihli kanuni düzenlemelerle kıyaslandığında toplantı ve gösteri hakkı gibi temel hak ve hürriyetin kullanılması konusunda oldukça geride bir düzenleme olmuştur.

DP döneminde ekonomik ve sosyal haklar alanında yapılan düzenlemelerden bahsetmek gerekirse; grev hakkını işçilere tanıyacağını hükümet programlarında söylemiş ancak iktidara gelince grev hakkının kullanılmasıyla ilgili kanuni bir düzenleme yapıl(a)mamış, hatta grev hakkı karşıtı bir tutum alınmıştır. 1957 yılında da işçilerin bir araya gelerek sendikal faaliyet yapmalarını engelleyecek bir düzenleme yapılmıştır. Bu dönemde, grev hakkı verilmemişse de işçilere ücretli hafta tatili, ihtiyarlık sigortası, isçi hastanesi uygulamalar ile ekonomik ve sosyal haklarda iyileştirmeler yapmıştır.

DP döneminde, 1954 yılından itibaren baş gösteren ekonomik zorluklar nedeniyle meydana gelen siyasi, sosyal tepkileri baskılamak ve halkın tepkisini azaltmak amacıyla temel hak ve özgürlüklere yönelik kısıtlamalar yapılmıştır. DP'nin, bu otoriter ve insan haklarına uymayan tedbirlere oy kaybetmemek ve iktidardan düşmemek adına yöneldiği değerlendirilmektedir. DP'nin, 1954 yılından itibaren temel hak ve özgürlüklerde başlayan başat uygulamaları, basın özgürlüğü, toplantı ve gösteri hakkı, grev hakkı, sendikal haklar ve cemiyetler kanununda yapılan kısıtlayıcı düzenlemeler ile yüksek hâkim ve öğretim üyelerinin resen emekli edilmeleri insan hakları açısından olumsuz örnekler olmuştur.

Halkın, devletten daha demokratik bir hayatın istemesinin de etkisiyle 1950 seçimleri ile iktidara gelen DP, temel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi amacıyla parti programında ve hükümet programlarında konulan vaatlerinin bazıları yapılmışsa, bazılarında ise tam tersi uygulamaları olmuştur. Özelikle, 1954'ten sonra insan hak ve hürriyetleri bakımından yapılması gereken reformlar yerine iç siyasette sert ve yanlış politikalar uygulanmıştır. Bu nedenlerle 1950'lerin Türkiye'sinde insan hak ve özgürlükleriyle ilgili iyileştirmeler, bir reform haline getirilememiştir.

KAYNAKÇA

Akis, Yıl 3, C. 7, S. 121, 1 Eylül 1956: 4.

AKKAYA, B. (2015). İktidar-Muhalefet İlişkileri Çerçevesinde 1956 Tarihli Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkındaki Kanunun Kabulü ve İlk Uygulamaları, *Giresun Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi,* 7(13), 135-153.

AKIN, İ. F. (1964). Toplanma Özgürlüğü. İstanbul Üniversitesi *Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 30 (3-4), 545-567.

ALBAYRAK, M. (2004). *Türk Siyasi Tarihinde Demokrat Parti (1946-1960*). Ankara: Phoenix Yayınevi.

ALEMDAR, K. (1988a). Demokrat Parti ve Basın. *Tarih ve Toplum*, İstanbul, 9(53), 19-22.

ALEMDAR, K. (1988b). DP'nin Etkili Aracı Resmi ve Özel İlanlar. *Tarih ve Toplum*, İstanbul, 9(53), 23.

Aral, F. (1988). Hayrettin Erkmen'le DP Üzerine. *Tarih ve Toplum*, 9(53), 30-35.

ATAMAN, G. G. (2014). Erken Cumhuriyet Dönemi ve Çok Partili Dönemin İlk Yıllarında Batılılaşma ve İnsan Hakları Düşüncesinin Bir Örneği Olarak Hasan Ali Yücel. *TURKISH STUDIES-International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic,* 9(11), 243 245.

ALACAKAPTAN, U. (1965-1966). Demokratik Anayasa ve Ceza Kanununu 141 ve 142'inci Maddeleri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 22-23 (1-4), 3-20.

AVCI, M. (2007). Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Üzerine Bir İnceleme. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(3-4), 273-294

BCA, 1956, 68.425.7.5.

BCA, 1956, 68.426.1.6.

BCA, 1957, 55.341.3.

Burçak, R. S. (1998). *On Yılın Anıları*. Ankara: Nural Kitapevi.

ÇAKMAK, C. (1988). 1950'li Seçimler ve Demokrat Parti, *Tarih ve Toplum,* İstanbul, 9(53), 24-29.

ÇALIK, E. (2017). İnsan Hakları Meselesinin Gelişimi ve Siyasî ve Sosyal Faktörlerle İlişkisi. *21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6 (16): 41-68.

ÇAVDAR, T. (2008). *Türkiye'nin Demokrasi Tarihi (1950'den Günümüze).* Ankara: İmge Kitapevi.

DEMİRAKIN N. ve DEMİRAKIN, N. (2019). Bülent Arel'in Ankara Yılları (1940-1965). Müzik, Radyo ve Siyaset. *Ankara Araştırmaları Dergisi,* 7(2): 321-342.

Demokrat Parti Tüzük ve Programı, (1957). Ankara: Güneş Matbaacılık.

EROĞUL, C. (1990). *Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

KAÇMAZOĞLU, H. B. (1998). *Demokrat Parti Dönemi Toplumsal Tartışmaları*, İstanbul: Birey Yayıncılık.

GÖZÜBÜYÜK, Ş. (1956). Türkiye'de 1955 Yılında İnsan Haklarıyla İlgili Haberler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 11 (3), 465-467.

HAYTOĞLU, E. (1997). Türkiye'de Demokratikleşme Süreci ve 1945'te Çok Partili Siyasî Hayata Geçişin Nedenleri (1908-1945), *Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 3(3), 48-56.

HEKİMOĞLU, M. M. (2003). İnsan Haklarının Tarihsel Perspektif İçerisindeki Gelişimi. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi,* 1(1), 73-92.

KAAN, O. (2021a). Demokrat Partinin İkinci Kongresinde Kabul Edilen "Milli Teminat Andı"nın İktidar-Muhalefet İlişkilerine Etkisi. *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (37), 507-539.

KAAN, O. (2021b). İktidar ve Muhalefet İlişkileri Çerçevesinde Demokrat Parti'nin Birinci Kongresi. *Akademik Hassasiyetler*, 8 (15), 165-187.

KABACALI, A. (2007). *Türkiye'de Gençlik Hareketleri*. İstanbul: Gürer Yayınları.

Kanunlar Dergisi, C. 2, Kanun No. 491.

KAPANİ, M. (1974). Cumhuriyet Döneminde İnsan Hakları. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 31 (1-4). 9-17.

KAPANİ, M. (2011). *İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları*, Ankara: Bilgi Yayınevi.

KARA, U. (2012). *Temel İnsan Hakları Bilgisi*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.

KARPAT, K. (1967). *Türk Demokrasi Tarihi Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller*, İstanbul: İstanbul Matbaası.

KOÇAK, C. (1992). *Siyasal Tarih (1923-1950*).Türkiye Tarihi 4 Çağdaş Türkiye 1908-1980. İstanbul: Cem Yayınevi.

KONAN, B. (2011). İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler Açısından Osmanlı Devletine Bakış. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 15*(4), 253-288.

KUBİLAY, Ç. (2014), Demokrat Parti Döneminde Basında İspat Hakkı Tartışmaları, İletişim Araştırmaları Dergisi, 12 (1), 11-43.

KÜRKÇÜOĞLU, Ö. (1978). Türk Demokrasisinin Kuruluş ve İşleyişinde Dış Etkenler (1946'dan bu yana). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 33(01), 213-247.

LEWİS, B. (2000). *Modern Türkiye'nin Doğuşu* (Çev. M. Kıratlı). Ankara: TTK Yayınları.

MAKAL, A. (2003). "Demokrat Parti Döneminde Bireysel Çalışma İlişkilerine Yönelik Hukuksal Düzenleme ve Uygulamalar", *Mülkiye*, 27(239), 279-318.

MİLLİYET, 12 Ağustos 1956.

NEZİROĞLU, İ. ve YILMAZ, T. (2013). *TBMM Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri*. C. 2, (22 Mayıs 1950-20 Kasım 1961). Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Yayınları.

ÖZTÜRK, K. (1968). *Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Programları*, İstanbul: Ak Yayınları.

ÖRNEK, C. (2014). Türk Ceza Kanunu'nun 141 ve 142. Maddelerine İlişkin Tartışmalarda Devlet ve Sınıflar. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 69(01), 109-139.

RESMİ GAZETE, (1946). Cemiyetler Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, (1946, 10 Haziran, Sayı: 6329). 20 Eylül 2021 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc028/kanuntbmmc028/kanuntbmmc02804919.pdf adresinden alındı.

RESMİ GAZETE, (1950a). Basın Kanunu, (1950, 24 Temmuz, Sayı: 7564). 20 Eylül 2021 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc033/kanuntbmmc033/kanuntbmmc03305680.pdf adresinden alındı.

RESMİ GAZETE, (1950b). Matbaalar Kanunu, (1950, 24 Temmuz, Sayı: 7564).18 Ekim tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc033/kanuntbmmc033/kanuntbmmc03305681.pdf adresinden alındı.

RESMİ GAZETE, (1951). Türk Ceza Kanununun 141 ve 142'nci Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, (1951, 11 Aralık, Sayı: 7979) 18 Ekim 2021 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7979.pdf adresinden alındı.

RESMİ GAZETE, (1952). Cemiyetler Kanununun 33 ve 35 İnci Maddeleri ile Muvakkat Maddesinin Tadiline Dair Kanun, (1952, 13 Mayıs, Sayı: 6329). 18 Ekim 2021 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/8108.pdf adresinden alındı.

RESMİ GAZETE, (1953). Vicdan ve Toplanma Hürriyetini Koruma Kanunu, (1953, 29 Temmuz, Sayı: 8470). 18 Ekim 2021 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/8470.pdf adresinden alındı.

RESMİ GAZETE, (1954a). Neşir Yoluyla veya Radyo ile İşlenecek Bazı Cürümler Hakkında Kanun, (1954, 17 Mart, Sayı: 8660). 18 Ekim 2021 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc036/kanuntbmmc036/kanuntbmmc03606334.pdf adresinden alındı.

RESMİ GAZETE, (1954b). Bağlı Bulundukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun, (1954, 8 Temmuz, Sayı: 8749). 20 Eylül 2021 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/8749.pdf adresinden alındı.

RESMİ GAZETE, (1955). Basın Kanunun 33'üncü Maddesinin Tadiline Dair Kanun, (1955, 14 Mayıs, Sayı: 9006). 20 Eylül 2021 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc037/kanuntbmmc037/kanuntbmmc03706550.pdf adresinden alındı.

RESMİ GAZETE, (1956a). Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkındaki Kanun, 1(1956, 30 Haziran, Sayı: 9346). 8 Ekim 2021 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/9346.pdf

RESMİ GAZETE, (1956b). Basın Kanununun Bazı Maddelerinin Tadiline ve Kanuna Muvakkat Bir Madde İlâvesine Dair Kanun (1956, 8 Haziran, Sayı: 9327).

RESMİ GAZETE, (1956c). Neşir Yoluyla veya Radyo İle İşlenecek Bazı Cürümler Hakkındaki 6334 Sayılı Kanunun Adı ile Bazı Maddelerinin Tadiline ve Bir Madde İlâvesine dair Kanun (1956, 8 Haziran, Sayı: 9327). 18 Ekim 2021 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/9327.pdf adresinden alındı.

SAN, C. (1994). İnsan Hakları Çerçevesinde Kimi Güncel Konular. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 49, (03), 379-388.

SAVCI, B. (1959). Türkiye'de Amme Hürriyetinin Mütalâasına Bir Bakış. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 14(02), 167-181.

SHAW, J. S. ve SHAW, K. E. (1996). *Reform, Devrim ve Cumhuriyet: Modern Türkiye'nin Doğuşu", Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye,* C. 2 1908-1975, (Çeviren: Mehmet Harmancı), İstanbul: E Yayınları.

SOYSAL, M. (1999). *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, İstanbul: Gerçek Yayınevi.

TUNAYA, T. Z. (1994). *Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük*, İstanbul: Arba Yayınları.

TURHAN, A. (2016). İnsan Hakkı Kuşakları Arasındaki Tamamlayıcılık İlişkisi. İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 4 (2), 357-378.

ÜNAL, Ş. (1994). İnsan Haklarının Tarihi, Felsefi ve Hukuki Temelleri, *Ankara Barosu Dergisi*, 1, 41-74.

YILDIZ, N. (1996). Demokrat Parti İktidarı (1950-1960) ve Basın, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 51(1), 1996, 482-483.

TÜRKİYE'DE İDARİ REFORM VE ÖTESİ: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

ADMINISTRATIVE REFORM AND BEYOND IN TURKEY: PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM

İrem Esma ÖZÇUBUK[1]

Uğur SADİOĞLU[2]

ÖZET

Kamu yönetiminin temel sorunlarına yönelik çözüm bulma arayışları Türkiye'de tarihsel süreç içerisinde devamlılığını ve sürekliliğini korumuştur. Gerek kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması gerekse siyasal istikrarsızlıkların önüne geçilmesi için atılan adımlar 2017 yılında 'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi' olarak adlandırılan bir hükümet sistemi değişikliği ile sonuçlanmıştır. Bu hükümet sistemi değişikliği bir devlet reformu niteliği taşımaktadır ve kamu personel sistemi, Bakanlıklar ve özellikle Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısına ilişkin birçok değişikliği de beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş süreci ve devamında meydana gelen değişiklikler dikkate alındığında 'Cumhurbaşkanlığı'nın önemli bir reform konusu haline geldiği söylenebilir. Bu açıdan bu çalışmada kamu yönetiminin yürütme kolunda ve Türk siyasal sisteminde önemli değişiklikler meydana getiren ve devlet reformu olarak nitelendirilebilecek olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin idari reform perspektifiyle incelenmesi amaçlanmıştır. Çalışmada ilk olarak kamu yönetiminin temel sorunlarına ilişkin genel bir giriş yapılarak 2017 yılında yaşanan hükümet sistemi değişikliğini hazırlayan süreç incelenmiştir. Kamu yönetiminin temel sorunlarına ilişkin arka plan teşkil eden ilk başlıkta "araştırma raporları", "kalkınma planları ve yıllık programlar" ve "hükümet programları" incelenerek Türkiye'de idari reformun çerçevesi çizilmiştir. Çalışmanın ikinci başlığında idari reform ile ilgili kısa bir kavramsal çerçeve çizilmiş ve bu başlık "hükümet sistemi değişikliği ve idari reform" ve "örgütsel değişim ve idari reform" olmak üzere iki alt başlık altında incelenmiştir. Çalışmanın üçüncü başlığında ise konuya kamu yönetimi paradigmaları açısından yaklaşılmış, daha sonra idari reforma ilişkin yürütülen bir tartışmanın ardından çalışma sonlandırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini örgütsel değişim de dahil olmak üzere farklı bakış açılarıyla inceleyen pek çok çalışma mevcut olmakla birlikte, bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi hazırlayan süreç daha bütüncül bir şekilde ve idari reform perspektifiyle incelenerek yeni hükümet sisteminin Türkiye'nin idari reform süreci açısından neyi ifade ettiğine dair çıkarımlarda bulunulmuştur. Bu açıdan çalışma gerek idari reform literatürüne gerekse Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ilgili literatüre teorik bir katkı niteliği taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: İdari Reform, Devlet Reformu, Örgütsel Değişim, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

[1] Hacettepe Üniversitesi Kamu Yönetimi Programı Doktora Öğrencisi, ozcubukesma@hotmail.com, ORCID: 0000-0001-9657-6116

[2] Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ugursadi@hacettepe.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2454-4163

ABSTRACT

Solution seeking towards the basic problems of the public administration has preserved its contunity and continuousness in the historical process in Turkey. The steps which are taking into to ensure the efficiency in the public administration and to prevent political instabilities resulted in a change in the government system called as 'President Government System' in the 2017. This change in the government system is a state reform and has brought along many changes in the public personel system, Ministries and especially the organizational structure of Presidency. Therefore, the transition process to the Presidential Government System in Turkey and changes that occur after this process is considered, it can be said that the Presidency has become an important reform issue. In this respect, current study aimed to examine the Presidential Government System which has brought about important changes in the executive field of the public administration and the Turkish political system and can be described as a state reform with an administrative reform perspective. In this study, firstly, a general introduction to the main problems of public administration has been made and the process that prepared the government system change in 2017 has been examined. In the first topic, which constitutes the background regarding the basic problems of public administration, the framework of administrative reform in Turkey has been drawn by examining "research reports", "development plans and annual programs" and "government programs". In the second title of the study, a brief conceptual framework related to administrative reform has been drawn and this title has been examined under two sub-titles as "government system change and andministrative reform" and "organizational change and administrative reform". In addition to these, in the third title of the study, this subject has been addressed in terms of public administration paradigms, and then the study has been concluded a discussion conducted about administrative reform. Although there are many studies examining the Presidential Government System in different context, in this stduy, the process that led the transition to the Presidential Government System has been examined in more holistic way and with an administrative reform perspective and correspondingly inferences have been made about what the new government system means in terms of Turkey's administrative reform process. In this respect, this study contains a theoritical contribution to both the administrative reform literature and the literature regarding the Presidential Government System.

Keywords: Administrative Reform, State Reform, Organizational Change, Presidential Goverment System

1. GİRİŞ

Kamu yönetiminin temel sorunlarının aşılması noktasında zaman içerisinde pek çok farklı alanda reform girişimleri olmuştur. Kamu yönetimine işlerlik kazandırılması, kamu personelinin eğitilmesi ve yetiştirilmesi, örgüt yapı ve işleyişlerinin hizmetlerin yerine getirilmesine uygun olacak hale getirilmesi, yeni birimlerin kurulması ya da var olan birimlerin kapatılması gibi değişikliklerle kamu yönetiminin işleyişine etkinlik kazandırılması amaçlanmıştır. Buna ilişkin olarak yerel yönetimlere yönelik, mali alana yönelik çalışmalar yürütülmüştür. Yapılan bu çalışmalardan en köklü olanı ise bütün bu reform alanlarına etki eden hükümet sistemi değişikliği olmuştur.

Türkiye'de uzun yıllar süren hükümet sistemi tartışması 2017 yılı sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile sonuçlanmıştır. Bu hükümet sistemi değişikliği bir devlet reformu niteliği taşımaktadır ve kamu personel sistemi, Bakanlıklar ve özellikle Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısına ilişkin birçok değişikliği de beraberinde getirmiştir. Ancak bu değişikliklerin amacı etkin ve verimli işleyen bir kamu yönetimi olduğu şeklinde

genelleştirilebilir. Dolayısıyla devlette etkinlik ve verimlilik ve siyasi düzlemde de istikrar ve düzen arayışları neticesinde Türkiye'de Başkanlık Sistemi benzeri bir hükümet sistemi benimsenmiş ve uygulanmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi üzerine şekillenen bu yeni hükümet sistemi yürütme kolunda önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Tutum (2012: 472), yasama, yürütme ve yargı erkleri açısından düşünüldüğünde idari reformun "yürütme" erki ile ilgili olduğunun yaygın kanı olduğunu ve Türkiye'de de idari reformun kapsamının dar tutularak özellikle reform projelerinde "TBMM İdari Teşkilatı", "Üniversiteler" ve "Cumhurbaşkanlığı" gibi kurum ve kuruluşların kapsam dışında bırakıldığını belirtmektedir. Ancak Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş süreci ve devamında meydana gelen değişiklikler dikkate alındığında 'Cumhurbaşkanlığı'nın önemli bir reform konusu haline geldiği söylenebilir. Bu açıdan bu çalışmada kamu yönetiminin yürütme kolunda ve Türk siyasal sisteminde önemli değişiklikler meydana getiren ve devlet reformu olarak nitelendirilebilecek olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin idari reform perspektifiyle incelenmesi amaçlanmıştır.

2. Kamu Yönetiminin Temel Sorunları ve Türkiye'de Reformun Arka Planı

Kamu yönetiminin temel sorunları olarak adlandırılabilecek olan bazı sorunlar aynı zamanda idari reformun gerekçeleri olarak sayılabilir. Bu açıdan "kamu hizmeti" kavramında değişimlerin yaşanması; teknoloji alanında yeniliklerin ortaya çıkması gibi nedenler idarenin yeniden düzenlenmesini gerektiren nedenler arasındadır (Aykaç vd., 2003: 158). Ayrıca artan nüfusun eğitim ve sağlık ihtiyaçlarının karşılanması, 2001 Krizi gibi ekonomik krizler sonucunda artan kamu harcamalarının karşılanamaması gibi birtakım sosyo-ekonomik faktörler de idari reformun ardındaki itici güç olmuştur (Sözen, 2005: 199). Reform süreçlerini etkileyen siyasi partiler gibi içsel faktörlerin yanı sıra IMF, OECD, Avrupa Birliği gibi bazı dışsal faktörler de vardır (Sezen, 2011: 337). Dışsal faktörler olarak bahsedilen IMF, Dünya Bankası, AB gibi uluslararası örgütlerin özellikle kamu yönetimi paradigmalarının ortaya çıkışı ve bunları takip eden reform hareketlerinde etkili oldukları görülmektedir. Ayrıca bu kuruluşların ülkelere yönelik olarak sundukları programlar ve ülkeleri yapmakla yükümlü kıldıkları düzenlemeler açısından idari reform süreçlerinin önemli aktörleri oldukları belirtilebilir.

2.1. Kamu Yönetiminin Temel Sorunlarına İlişkin Olarak Hazırlanan Araştırma Raporları ve İdari Reform

Kamu yönetiminin temel sorunlarına yönelik olarak çözüm bulma çabaları neticesinde gerek yerli gerekse yabancı uzmanlar tarafından çok sayıda rapor hazırlanmıştır. Bu raporlarda Başbakanlık ve Bakanlıkların teşkilat ve görevleri, kamu personeli ve personel reformu, kamu yönetiminin hantal yapısından kurtarılması ve yönetimde etkinliğin sağlanması gibi sorunlara değinildiği görülmektedir. Örneğin; 1949 yılında hazırlanan Neumark Raporunda idare teşkilatının verimli hale getirilmesi amaçlanmıştır (Yayman, 2016: 123). Barker Raporunda (1951), TODAİE gibi kamu yönetimi kürsülerinin kurulması ve Devlet Personel Dairesinden bahsedilmiştir (Yayman, 2016: 130). İdari reformu gerektiren nedenler ve yapılan reform çalışmalarının özeti 1961 yılında hazırlanan "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor"da sunulmuştur. Merkezi Hükümet Araştırma Projesinde (MEHTAP) (1963) merkezi hükümet görevlerinin dağılışı düzenlenmiş fakat "Cumhurbaşkanlığı", "Türkiye Büyük Millet Meclisi" ve "Üniversiteler" kapsam dışında bırakılmıştır (Sürgit, 1968: 2). Yine Kamu Yönetimi Araştırma Projesinde de (KAYA) (1991) Bakanlar Kurulu'nun iş yükünün arttığından ve Başbakanlığın hizmet alanının daraltılmasından (Ergun, 1991: 17) bahsedilmiştir. Görüldüğü gibi araştırma raporlarında idari reformun önemli konuları olan Bakanlıklar, kamu personeli, idare teşkilatı gibi alanlara ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

2.2. Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda İdari Reform

Araştırma Raporlarından sonra Türkiye'de reform sürecini analiz edebilmek için bakılması gereken bir diğer önemli reform metinleri ise Kalkınma Planları gibi üst politika belgeleri ve bu belgelerin yıllık uygulama zaman dilimlerini gösteren Yıllık Programlardır. Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda da araştırma raporlarına benzer şeklide kamu personeli, Bakanlıklar ve Başbakanlık, idari teşkilatlanma ve devlet reformundan ayrı düşünülemeyecek olan yerel yönetim reformu ve mali reform gibi konu ve bunlara ilişkin yasal düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. Örneğin; Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1963-1967) Merkezi Hükümet Teşkilatına ilişkin bir durum tespitinin yapılması ve reformun yönünün bu doğrultuda belirlenmesi amaçlanmıştır (DPT, 1963: 79-80). İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), merkezi idareye yönelik yeniden düzenleme çalışmaları yapılması öngörülmüştür (DPT, 1968: 640). Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1973-1977) "Kamu Kesimi Reformu" başlığına yer verilmiş ve kamu yönetiminin daha önceki planlarda öngörülen etkinlik ve verimlilik düzeyine çıkarılamadığı belirtilmiştir (DPT, 1973: 915-916). Dördüncü Kalkınma Planında ise (1979-1983), "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi" başlığına yer verilmiş, bu başlık altında MEHTAP Raporuna ilişkin düzenlemelerden bahsedilmiştir. Merkezi yönetimin etkinliğinin azaldığı; yeniden düzenleme çalışmalarının öncülüğünü üstlenecek ve koordinasyonunu sağlayacak bir merkezi organın bulunmadığı gibi sorunlara değinilmiştir. Yine kamu personel sayısındaki gereksiz artışların önlenmesi ve kamu yöneticilerinin çağdaş yönetim tekniklerine uygun olarak eğitilmeleri için gerekli önlemlerin alınması ve bu işlevi de TODAİE'nin yerine getirmesi gibi öngörülerde bulunulmuştur (DPT, 1979: 298-299, 301).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında da (1990-1994) "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi" başlıklarına yer verilmiştir (DPT, 1985: 173; DPT, 1990: 325). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) kamu yönetiminin değişim ihtiyacının devam ettiğine (DPT, 1996: 117); Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005) Avrupa Birliğine üyelik için gerekli olan reformlara (DPT, 2001: 44) değinilmiştir. Dokuzuncu Kalkınma Planında (2007-2013), kamu yönetiminin "iyi yönetişim" yaklaşımına uygun olarak yeniden yapılandırılması; kamu hizmetlerinin sunumunda katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirliğin esas alınması ve 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"nun çıkarılmasını takiben kamuda stratejik planlamanın yaygınlaştırılması (DPT, 2007: 3, 50-51, 94) gibi kamu mali reformunu da kapsayan düzenlemelere yer verilmiştir. Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018) "güçlü bir sivil toplumun" varlığına vurgu yapılmış ve kamu kesiminde e-devlet uygulamaları ve hizmetleri sayesinde etkinlik ve verimlilik artışı sağlandığından bahsedilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 29, 53). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) ise, ilk olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin "ilk kalkınma planı" olduğu girişiyle başlamaktadır. Yapılan bu hükümet sistemi değişikliği ile kamu yönetiminin hedeflenen yapısal ve işlevsel dönüşümünün Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile sağlandığı, yürütmede çok başlılığın ortadan kaldırıldığı ve Bakanlıkların "daha icracı ve fonksiyonel bir yapıda" şekillendirildiği belirtilmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 26).

Yıllık Programlar ise hazırlandıkları dönemde yürürlükte olan kalkınma planlarına paralel düzenlemeler içermektedir.[3] Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) döneminde[4] hazırlanan 1996, 1997, 1998, 1999 ve 2000 yılı Yıllık Programlarında genel olarak

[3] Aynı Kalkınma Planı döneminde hazırlanan Yıllık Programların birbirini yineler niteliktedir. Dolayısıyla çalışma kapsamında Yıllık Programların kronolojik olarak incelenmesinden ziyade ilgili dönemde hazırlanan programlardan örnek verilmesi tercih edilmiştir.

[4] Çalışmada Yedinci Kalkınma Planı döneminden itibaren yani 1996 yılı ve sonrası Yıllık Programlarına ulaşılabilmiştir.

"insan kaynaklarının geliştirilmesi", "AB'ye uyum", "dünya ile bütünleşme" çabaları gibi başlıklar üzerinde durulmuştur. Örneğin; 1998 Yıllık programında AB'ne uyum projesi kapsamındaki konulara değinildiği, kamu yönetiminin yenilenme ihtiyacının devam ettiği ve bunun içinde etkinliğin artırılması, katılım ve şeffaflığın sağlanması ve "verimli bir devlet yapısına geçilmesi" gerektiği; yerel yönetimlerin faaliyet alanlarının yeniden düzenlemesi; Bakanlıklara ve personel reformuna ilişkin düzenlemelerin yapılacağı; hem personel reformu hem de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalarda "bürokrasinin üretken ve rasyonel bir şekilde" çalışmasını sağlayacak olan hukuki bir altyapının oluşturulması (1998 Yıllık Programı, 1997: 47, 75-77) gibi konulara değinilmiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) döneminde hazırlanan programlar ise 2001, 2002, 2003, 2004 ve 2005 yılı Yıllık Programlarıdır. Bu programlarda da genel olarak "kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması", "AB'ye uyum süreci" gibi başlıkların ön plana çıktığı görülmektedir. Örneğin; 2002 Yıllık Programında "Avrupa Birliği ile İlişkiler" ve "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması" başlığına yer verilmiş olup, "bütüncül ve köklü bir değişim ihtiyacı" olduğu, Başbakanlığın icracı bir Bakanlık durumuna geldiği ve aslî görevinden uzaklaştığı, bürokratik işlemlerin çok ve karmaşık olmasının "kamu kurumlarının etkin çalışmasını" engellediği gibi birtakım tespitlerde bulunulmuştur. Yine "Devlet Bakanlıklarının ve icracı bakanlıkların konum ve sayılarının gözden geçirilmesi", "kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaş memnuniyetinin esas" alınması (2002 Yıllık Programı, 2001: 108, 258-259) gerektiği gibi konular üzerinde durulmuştur.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) dönemi programlarına bakıldığında insan kaynakları, e-devlet, Avrupa Birliği, etkili bir hizmet sunumu gibi konulara yer verilmiştir. Örneğin; 2010 Yıllık Programı, "devletin kurumsal yapısının iyileştirilmesi" yönündeki düzenlemeler çerçevesinde Başbakanlığın asli görevlerine döndürüldüğü ve örgütsel yapısının küçültüldüğü, kamu yönetiminin modernizasyonunda e-devletin sunduğu imkânlardan yararlanılması gerektiği, kamu yönetiminin saydam, katılımcı, hesap verebilir bir yapı ve işleyişe kavuşturulması (2010 Yıllık Programı, 2009: 240-241, 246) gerektiği gibi konular üzerinde durulmuştur. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) döneminde hazırlanan programlara bakıldığında sivil toplum, personel rejimi gibi konulara değinilmiştir. Örneğin; 2018 Yıllık Programında "kamu idarelerinin yapısının kamu hizmet sunumunu etkinleştirecek ve yeni hükümet sistemine uyum sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesinin" hedeflendiği, "kamu personel sisteminin modern kamu yönetimi anlayışına" uygun hale getirilmesi"nin önemli olduğu, e-devlet uygulamalarından (2018 Yıllık Programı, 2017: 147, 149, 150) bahsedilmiştir. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) döneminde hazırlanan programlara bakıldığında genel olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş süreci ile birlikte yaşanan değişimlere yer verilmiştir. Özelikle 2020 ve 2021 Yıllık Programlarında "iyi yönetişim" (2020 Yıllık Programı, 2019: 371; 2021 Yıllık Programı, 2020: 392) başlığına yer verildiği görülmektedir.

2.3. Hükümet Programları ve İdari Reform

İdari reform konusunun incelenmesinde diğer önemli metinler, hükümet programlarıdır.[5] Hükümet programlarında da genel olarak kamu personeline ilişkin düzenlemeler, yerel yönetimler, kamu yönetiminin etkin ve verimli hale getirilmesi gibi belli başlı konular üzerinde durulmuştur. Kendisini bir "Reform Hükümeti" olarak nitelendiren I. Nihat Erim Hükümeti (1971), aşamalı bir reform stratejisinin benimsendiği, devletin reformcu bir yapıya kavuşturulması için daha önce yapılmış olan yeniden düzenleme çalışmalarının değerlendirilerek bir uygulama programının belirlenmesini öngörmüştür (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013b: 3269, 3271). I. Turgut Özal Hükümeti (1983-1987), kamu idaresinin

[5] Hükümet Programları araştırmacılardan tarafından kronolojik olarak incelenmiş fakat çalışma kapsamına konuyla ilgili olan programlar yansıtılmıştır.

reorganizasyonunu öngörmekte ve "bürokratik işlemlerin en fazla ve gereksiz olduğu alanlardan" başlayarak işlemlerin asgari düzeye indirilmesi; Bakanlık sayısının 21'e indirilerek idarede etkinliği, süratin ve tasarrufun sağlanması, Başbakanlığın ve Devlet Bakanlıklarının ve "diğer hizmet bakanlıklarının" görev ve fonksiyonlarının yeniden düzenlenmesi ve Bakanlar Kurulu'nun yapısının değiştirilmesi gibi düzenlemelere değinilmiş ve Başkanlık sistemiyle ilgili bir tartışma yürütülmüştür (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013c: 6007, 6038).

III. Erdoğan Hükümeti döneminde ise (2011-2014), AB'ne üyelik sürecine verilen önem doğrultusunda Avrupa Birliği Bakanlığı'nın kurulduğundan bahsedilmiş, Bakanlıklara ilişkin yeniden düzenleme çalışmaları başta olmak üzere merkezi idarede yapılacak olan reformlara ağırlık verileceği, devlet Bakanlıklarının kaldırılarak, bazı Bakanlıkların yeniden yapılandırıldığından ve "Ekonomi Bakanlığı", "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı" gibi yeni Bakanlıkların kurulduğundan ve "Kamu Mali Yönetimi Kanunu" ile şeffaflığın artırıldığından bahsedilmektedir (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013a: 8340-8341, 8345). Bülent Ulusu Hükümeti (1980-1983), kamu hizmetleri yerine getirilirken bürokrasiden, kırtasiyecilikten ve aşırı formalitelerden kaynaklanan aksamalar olduğu; kamu yönetimi teşkilatının bütünüyle gözden geçirilmesi ve uzun süreli reorganizasyon çalışmalarından ziyade kısa süreli düzenlemelerin yapılması gerektiği (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013c: 5949) gibi birtakım düzenlemelerin yapılması öngörülmüştür. II. Nihat Erim Hükümeti (1971-1972), "parlamenter rejimin bekâsı"na ilişkin bir vurguyla başlamaktadır. Yine yurdun ihtiyaç duyduğu reformların yapılacağı (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013b: 3470, 3481) belirtilmiştir. Naim Talu Hükümeti (1973-1974), önceki hükümetlerin başlattığı reform çalışmalarının sonuçlandırılması temel sorunlardan biri olarak görülmüştür. Yine bu programda "demokratik parlamenter rejimin pürüzsüz işlemesi"nin sağlanacağı ve "etkin bir devlet" idaresinin zorunlu olduğu (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013b: 3808, 3811) dile getirilmiştir. VI. Süleyman Demirel Hükümetinde (1979-1980), modern devletin görevlerinin açıklığa kavuşturulması, devletin işleyen bir hale getirilmesi ve Türkiye'nin istikrar arayan bir ülke olmaktan çıkarılması konuları üzerinde durulmuş, yine bu hükümet döneminde Başkanlık sistemi ile ilgili tartışmalara yer verilmiştir (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013c: 5595, 5601, 5905). Binali Yıldırım Hükümeti (2016) döneminde, Başkanlık Sisteminin de dahil edildiği yeni bir yönetim sisteminin ve yeni bir anayasa vurgusu yapılmıştır. Erdoğan Hükümeti ile devam eden 2018 yılı ve sonrasında ise bu çalışmanın da konusunu teşkil eden hükümet sistemi değişikliği temel tartışma konusu haline gelmiştir. Konunun detaylarına aşağıda değinilecektir.

3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Reform

Tanzimat döneminde "ıslahat" kavramı tercih edilirken Cumhuriyet döneminde aynı ya da benzer anlama gelebilecek "reform", "reorganizasyon", "rasyonalizasyon", "modernizasyon" ve "yeniden yapılanma" gibi kavramların kullanıldığı görülmektedir. Yine bu dönemde gerek siyaset gerekse yönetim yazınında "idari reform" terimi yaygın olarak kullanılmıştır (Tutum, 2012: 471-472). İdari reform, "yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler" (Tutum, 1994; aktaran Işıkçı, 2017: 170) olarak tanımlanabilir. Tanımda da görüldüğü gibi idari reform, personel ve iş görme yöntemlerini de kapsayacak şekilde gerek örgüt ve yönetim yapısında gerekse siyasal sisteme yönelik olan köklü değişiklikleri içermektedir.

Reform ile ilgili bir diğer tanımlama ise devlet reformuna ilişkindir. Devlet reformu, bütün olarak devlet örgütlenmesini ve yasama, yürütme ve yargı erklerini de içine alacak şekilde yapılan kapsamlı değişikler (Avaner, 2009: 59) olarak ifade edilebilir. Bu açıdan 2017 yılında Türkiye'de yaşanan hükümet sistemi değişikliği, yasama, yürütme ve yargı erklerini ilgilendiren boyutları olması açısından bir devlet reformu niteliği taşımaktadır. Ayrıca yeni

hükümet sistemi, gerek personel yapısı ve işleyişinde gerek Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı başta olmak üzere yaşanan örgütsel değişim boyutlarıyla ve gerekse siyasal sistem değişikliği açısından Türk idari reform geleneğinin en güncel ve somut örneği olmuştur. Bu açıdan bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi idari reform perspektifiyle incelenecektir.

3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Sistem Değişikliği

En temel anlamıyla yasama-yürütme-yargı erkleri arasındaki ayrılığı ifade eden kuvvetler ayrılığı esasında hükümet sistemleri, kuvvetlerin sert ya da yumuşak ayrılığına dayalı başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter sistem olarak sınıflandırılırlar.[6] Türkiye'de 1982 Anayasasının benimsediği hükümet sistemi parlamenter sistemdir ve bu sistemde yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu üstlenmiştir (Yazıcı, 2013: 124-125). Parlamenter sistem açısından değerlendirildiğinde yürütmenin başı Cumhurbaşkanı olmakla birlikte siyasi sorumluluğu üstlenen, başında Başbakanın olduğu hükümet de bulunmaktadır. 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kararlaştırılmış ve 2014 seçimlerinde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir nevi "yarı-başkanlık" olarak nitelendirilebilecek bir sistem uygulanmıştır. Ancak bu durumda Başbakanın da halk tarafından seçilmesi gibi bir sorun ortaya çıkmıştır (Turan, 2018: 52-53). 2017 yılında yapılan referandum sonucunda %51,41 ile anayasa değişikliği (YSK, 663 sayılı Karar) gerçekleşmiş ve sonrasında 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Milletvekili Genel Seçimleri ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda da yasal ve fiili olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir (Turan, 2018: 43). Yapılan bu hükümet sistemi değişikliği ile birlikte parlamenter sistemin iki önemli kurumu "Başbakanlık" ve "Bakanlar Kurulu" kaldırılmıştır. Yürütme halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanından oluşmaktadır. Bakanları ve Cumhurbaşkanı Yardımcılarını ise Cumhurbaşkanı belirleyecektir (Öztürk, 2018: 235). Yeni hükümet sistemi yasama ve yürütmenin yani Başkanlık Sisteminde olduğu gibi kuvvetlerin sert ayrımına dayanmaktadır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 928). Ayrıca yeni sistemde Cumhurbaşkanının siyasal partisi ile olan bağı devam etmektedir (Turan, 2018: 57).

İdari reform süreci siyasal sistemle olan ilişkiler açısından da önemli değişiklikleri içermektedir. Bu açıdan Türkiye'de yaşanan köklü siyasal değişim süreci özellikle örgütsel değişim, personel rejimi gibi reform sürecinin diğer alanları üzerinde de belirleyici olmuştur. Esasen Türkiye'de sistem değişikliği tarihsel süreç içerisinde uzun süredir dillendirilen bir durum iken 2017 yılında bu durum köklü bir değişiklik ile sonuçlanmıştır. Yapılan bu değişiklik ile "Türk Tipi Başkanlık" olarak adlandırılan ve sert kuvvetler ayrılığına dayanan yeni bir hükümet sistemine yani Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Bu değişiklik ile devletin merkezileştirilmesi ve gerek içeride gerekse dışarıda kararların hızlı alınmasının sağlanması, parlamenter krizlerin önlenmesi, karar alma süreçleri açısından parlamento, Cumhurbaşkanı ve bürokratlar arasındaki üçlü bölünmenin sebep olacağı kaosun önüne geçilmesi ve böylece ortaya çıkma ihtimali olan koalisyonların, erken seçimlerin, zayıf hükümetlerin ortaya çıkmasının engellenmesi ve böylece "istikrarsızlık" senaryoları ihtimalinin ortadan kaldırılması (İnanç, 2018: 337) gibi mevcut sistemin olumsuzluklarının giderilmesi amaçlanmıştır.

3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Örgütsel Değişim

Bir örgütte ya da yönetim düzeninde yapılacak bilinçli değişiklikler için insanların, araç ve gereçler gibi maddesel olanakların, yönetim yöntem ve tekniklerinin ve örgütsel yapı ve görevlerin değiştirilmesi söz konusu olabilir (Payaslıoğlu, 2012: 459). Cumhurbaşkanlığı

[6] Çalışmada hükümet sistemi değişikliği ile yaşanan değişimler idari reformun siyasal sistemle olan ilişkisi bağlamında ele alınmıştır. Dolayısıyla bu çalışmada hükümet sistemleri ile ilgili detaylı bir tartışma yürütülmeyecektir.

Hükümet Sistemine geçiş süreci ile birlikte bu tür örgütsel yapı ve görev değişikliklerinin gerçekleştiği görülmektedir. Bu değişikliklerin önemli bir kısmı 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile somutlaşmıştır. Cumhurbaşkanının verdiği görevleri yerine getirmekle görevli olan "Cumhurbaşkanı Yardımcıları" (madde 17); "Politika Kurulları" (madde 20); "Ofisler" (madde 525) gibi Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının örgüt yapısı ve görev ayrımında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. "Strateji ve Bütçe Başkanlığı" ve "Türkiye Varlık Fonu" (madde 37) gibi toplam 10 tane bağlı kurum ve kuruluş vardır. 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu" da (1 No'lu Genelge, bkz. Ek-1) bu kuruluşlara dahil edilerek toplam sayı 11'e yükselmiştir. 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile tüzel kişiliği olan "Dijital Dönüşüm Ofisi", Finans Ofisi", "Yatırım Ofisi" ve "İnsan Kaynakları Ofisi" (1 No'lu Kararname, madde 525) olmak üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı dört adet ofis kurulmuştur. Ayrıca kamu politikası sürecinin önemli aktörleri olan i) "Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu", ii) "Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu", iii) "Hukuk Politikaları Kurulu", iv) "Kültür ve Sanat Politikaları Kurlu", v) "Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu", vi) "Sosyal Politikaları Kurulu", vii) "Ekonomi Politikaları Kurulu", viii) "Yerel Yönetim Politikaları Kurulu" ve ix) "Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu" olmak üzere toplam dokuz adet politika kurulu oluşturulmuştur (1 No'lu Kararname, madde 20). Ayrıca 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de önemli değişiklikler yapılmıştır. TODAİE'nin kapatılması (703 sayılı KHK, madde 125); Başbakanlık Teşkilatının kapatılması (703 sayılı KHK, madde 218) gibi tarihsel süreç içerisinde idari reformun önemli yapılanmaları olan bazı kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili olarak da önemli değişiklikler yapıldığı görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş süreciyle birlikte siyasal sistem başlığında belirtildiği gibi Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılmış, Cumhurbaşkanı yürütmenin başı konumuna gelmiştir. Ayrıca bazı Bakanlıkların kaldırılması, bazılarının ise birleştirilmesi gibi Bakanlıklara yönelik olarak da birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Teşkilat yapısında yaşanan değişimi gücün ve merkezin yer değiştirmesi olarak değerlendiren Dik (2017: 38), bu durumun özellikle Bakanlar Kurulu üzerinden bugün de devam ettiğini belirtmektedir. Sistem değişikliği yapılmadan önce "Cumhurbaşkanı-Başbakan-Başbakan Yardımcıları-Bakanlar (21 adet)" şeklinde bir yapılanma varken, 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği sonrasında yeni sisteme geçilmesiyle birlikte "Cumhurbaşkanı-Cumhurbaşkanı Yardımcıları-Bakanlar (16 adet)" (Nacak, 2020: 143, bkz. tablo 1) şeklinde bir yapılanmaya dönüşmüştür. Nitekim Sadioğlu (2018b: 72), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte Başbakanlığın ve Bakanlar Kurulunun kaldırıldığı bu yeni sistemde yaşanan değişimi "Bakanlık düzeyinde yeniden merkezileşme" olarak nitelendirmektedir.

Yeni sistemde "Adalet Bakanlığı", "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı", "Dışişleri Bakanlığı", "Enerji ve Tabi Kaynak Bakanlığı", "Gençlik ve Spor Bakanlığı", "İçişleri Bakanlığı", "Millî Eğitim Bakanlığı", "Millî Savunma Bakanlığı", "Sağlık Bakanlığı" (Saylam, 2019: 140-142) ve "Kültür ve Turizm Bakanlığı"nın isimleri değişmemiş, ancak teşkilat yapılarında değişiklikler olmuştur. Örneğin; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde "Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü" oluşturulmuştur (Saylam, 2019: 140). Ayrıca Bakanlıkların merkez teşkilat yapılarında da önemli değişiklikler yapılmıştır. Eski sistemde "Bakan-Bakan Yardımcısı-Müsteşar-Genel Müdürlük/Kurul Başkanlığı-Daire Başkanlığı" şeklinde bir yapılanma varken yeni sistemde "müsteşarlık" kaldırılmıştır (Nacak, 2020: 152, bkz. tablo 3). Bakanlıklar üzerinde bir incelemede bulunan Dik (2017: 29), Bakanlık yapılanmalarının hizmet bakanlıkları ve ekonomiyi yöneten bakanlıklar şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulduğunda "Adalet Bakanlığı", "Millî Savunma Bakanlığı", "Millî Eğitim Bakanlığı", "İçişleri Bakanlığı", "Dışişleri Bakanlığı" gibi geleneksel hizmetlerin yürütücülüğünü üstlenen Bakanlıkların kuruluş ve örgütlenmelerinde çok fazla hareketlilik görülmediğini, bu Bakanlıklardaki değişikliklerin kamu hizmetlerinin verilmesine ilişkin

değişikliklere paralel olarak takip edildiğini ve bu değişikliklerin de Bakanlık sistemini kaldırabilecek kadar etkili olmadığı tespitinde bulunur. Esasen yeni sistemde Dik'in bu tespitinin görece tutarlı olduğu belirtilebilir. Söz konusu Bakanlıkların adlarının değişmediği, birleşme ya da kapatılmalardan da etkilenmediği görülmektedir.

Geleneksel hizmetleri yürüten Bakanlıklar için yaptığı tespitin aksine Dik (2017: 29), ekonomiyi düzenleyen Bakanlıklarda hareketliliğin hizmet bakanlıklarına göre daha fazla olduğunu ileri sürmektedir. Yeni sistemde örneğin, "Maliye Bakanlığı"nın dönüşüm geçirdiği görülmektedir. Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ile birleştirilerek özellikle kamu mali reformunun bir parçası olarak yeni hükümet sürecinde yaşanan değişimler sonrasında reform sürecinin önemli bir aktörü olarak ("Hazine ve Maliye Bakanlığı") karşımıza çıkmaktadır. Yine ekonomi ile ilgili bir Bakanlık olan Kalkınma Bakanlığı da kapatılmıştır.

4. Kamu Yönetimi Paradigmaları, İdari Reform ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Kamu yönetimi alanında yaşanan değişimleri dünyadaki sosyal, siyasal ve konjoktürel değişimlerden ayrı düşünmek mümkün değildir. Bu değişimlerin etkisiyle Türk kamu yönetimi de bazı paradigmatik dönüşümler geçirmiştir. Kamu yönetimi alanında yaşanan köklü bir değişiklik olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini de bu paradigmalar açısından değerlendirmek mümkündür. Bu açıdan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yaşanan reform süreci, "yönetişim *(governance*)", "Yeni Kamu İşletmeciliği (*New Public Management-NPM*)", Yeni Kamu Yönetişimi (*New Public Governance*)" ve "Dijital Çağ Yönetişimi (*Digital-Era Governance*)" gibi paradigmalar açısından değerlendirilecektir.

İlk olarak yeni hükümet sistemi geleneksel anlamda bürokrasinin katı, hiyerarşik ve kurallara bağlılık anlayışının yerini daha esnek bir yönetim anlayışını esas alan ve genellikle reformların ardındaki paradigma olduğu ileri sürülen Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımıyla incelenecektir. Türkiye'de yeni hükümet sistemini Yeni Kamu İşletmeciliği açısından değerlendiren Saylam (2019b: 11), kamu yönetimi sisteminde ciddi bir değişiklik ve yeniden yapılanmaya neden olan yeni sistemin makamların azaltıldığı, yalın, etkin, hızlı ve sonuç odaklı bir sistem olduğunu ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatının bunun en önemli çehresi olduğunu belirtmektedir. Bu yeni hükümet sisteminin Yeni Kamu İşletmeciliğinin fikri temelleri üzerine kurulu olduğunu belirten Saylam (2019b: 20-21), Cumhurbaşkanlığı Ofisleri gibi idari ve mali açıdan özerk, profesyonel örgütlenme biçimlerinin oluşturulması, bazı Bakanlık ve makamların kaldırılması, bazılarının ise yeniden yapılandırılması, Ofisler, Politika Kurulları ve Bakanlıklar aracılığıyla işbirliği ve koordinasyonun sağlanması, yine Politika Kuruları aracılığıyla katılımcı yönetim anlayışının gerçekleştirilmesi gibi yapılan değişikliklerin bu durumu destekler nitelikte değişiklikler olduğunu belirtmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini Yeni Kamu Yönetimi[7] yaklaşımı bakış açısıyla inceleyen Tunç ve arkadaşları (2018: 74, 79), yapılan bu hükümet sistemi değişikliği ile "etkin ve verimli bir yönetim" anlayışının benimsendiği; oluşturulan Ofislerde Bakanların yanı sıra özel sektör temsilcilerinin de yer aldığı; 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde "vatandaş ve sonuç odaklı bir yönetim anlayışı", "bürokrasinin azaltılması", "kamunun hantallığına sebebiyet veren unsurların ortadan kaldırılması"; 703 sayılı KHK ile devletin yeniden yapılandırılması yoluna gidildiği; üst düzey yöneticilerin atanmasına ilişkin olarak kamu hizmeti şartı aranmayarak bu konuda radikal bir değişikliğe gidildiği; Ofisler aracılığıyla kamu politikalarının belirlenmesi, hizmet bakanlıklarının birleştirilmesi gibi yapılan değişiklikler açısından değerlendirildiğinde yeni hükümet sistemi ile yapılan değişikliklerin Yeni Kamu Yönetimi çizgisinde olduğunu belirtmişlerdir. Nitekim Sadioğlu (2018a: 194), YKİ'nin ilkeleri

[7] Yazarlar Yeni Kamu Yönetimi kavramını, Yeni Kamu İşletmeciliği (*New Public Management*) anlamında kullanmışlardır.

ve sosyal refah devletinin eleştirisi üzerine yükselen yönetsel reform pratiklerinin çeşitli faktörlerin de etkisiyle Türkiye'de bir hükümet sistemi değişikliği ile sonuçlandığını belirtmektedir. Yine Göçoğlu ve Gündüz de (2020: 13), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin özellikle "hızlı ve etkili karar alabilme" vurgusu açısından YKİ'nin bir yansıması olarak kabul edilebileceğini belirtmektedirler.

Kamu yönetimi paradigmaları açısından bir diğer önemli yaklaşım 1990'lı yıllarda Dünya Bankası tarafından öne sürülen yönetişim yaklaşımıdır. Yeni hükümet sistemini yönetişim açısından değerlendiren Demir ve arkadaşları (2017: 144), yeni sistemde koalisyon hükümetlerinin kurulma ihtimalinin kalmadığı, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanını halk seçtiğinden ötürü yönetişimin şeffaflık ilkesine katkı sağlayacağı belirtilmektedir. Şeffaflık ile ilgili bir diğer önemli değişiklik bütçe süreciyle ilgilidir. Bütçeyi Cumhurbaşkanının hazırlayacağı ve TBMM'nin onaylayacağı, meclis onaylamadığında geçici bütçe hazırlanacağı, geçici bütçe hazırlanamıyorsa yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar "bir önceki yılın bütçesinin" uygulanması yönündeki düzenlemenin de yine yönetişimin şeffaflık ilkesine hizmet eder nitelikte olduğu belirtilmektedir. Ayrıca yazarlar yeni sistemle birlikte Olağanüstü Hal yetkisinin Cumhurbaşkanına verilmesi ve sadece yürütme ile ilgili konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılabileceği şeklinde düzenlemeler açısından da şeffaflık ilkesine uygun olduğu belirtilmektedir. Ancak yeni sistemde Cumhurbaşkanı yardımcılarının halk tarafından değil, sonradan Cumhurbaşkanı tarafından atanmasının ve Cumhurbaşkanı Yardımcılığı makamının kaç kişiden oluşacağının açıklanmamasının da şeffaflık ilkesine aykırı olduğu belirtilmektedir (Acar, 2021: 34). Yine Demir ve arkadaşları (2017: 146-147) yönetişim ilkelerinden hesap verebilirlik ilkesi açısından yaptıkları değerlendirmede hesap verebilirliği anayasa maddeleri üzerinden değerlendirmişlerdir. Buna göre, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin olarak yapılan düzenlemeler sonucunda (madde 105) Cumhurbaşkanının kişisel suçundan dolayı yargılanması için Yüce Divanda yargılanabilmesinin hesap verebilirlik açısından önemli olduğu; yine Cumhurbaşkanının niteliklerini düzenleyen 101. madde de yapılan değişiklikle ve Cumhurbaşkanını doğrudan halkın seçmesi ile sorumluluğun kimde olduğunun netleştiği; koalisyonların neden olduğu hangi karardan hangi partinin sorumlu olduğu konusundaki karşılıkların hesap sorma mekanizmasının işlerliğini zorlaştırdığını ancak yeni sistemde uzlaşı kültürünün hakim olacağı; yeni sistemde "gensoru" ve "güvenoyu" olmak üzere iki bilgi edinme denetim yolunun kullanılması mümkün olmamakla birlikte (madde 98 ve 106) Cumhurbaşkanını halk seçtiği için halka karşı bir hesap verme durumunun söz konusu olduğu ve yine yapılan değişikliklerle (madde 119 ve 120) sıkıyönetim usulünün kaldırılması sonucunda bu tür bir durum yaşandığında ülkeyi yönetecek olanlar halk tarafından seçilenler olacaktır ve olağanüstü durumlarda hem halka hem de yargıya karşı hesap verebilir bir konuma gelmeleri sağlanmıştır. Yönetişim açısından bir diğer önemli ilke ise katılım ilkesidir. Yeni sistemi katılım açısından da değerlendiren Demir ve arkadaşları (2017: 148-149), seçilme yaşının 25'ten 18'e düşürülmesinin ve yeni sistemde daha önce 550 olan milletvekili sayısı bu yeni sistemde 600 olarak belirlenmesinin de katılım açısından önemli düzenlemeler olduğunu belirtmektedirler.

Kamu yönetimi paradigmalarından bir diğeri ise Yeni Kamu Yönetişimi (YKY) yaklaşımıdır. Yeni sistemde kamu politikasının önemli aktörleri olarak karşımıza çıkan Politika Kurullarını işbirlikçi yönetişim açısından inceleyen Babaoğlu ve Kulaç (2021: 113), Kurulların yapısında iş adamlarının, eski Bakanların, sanatçıların, mühendis ve doktor gibi üyelerin bulunmasının yani kamu, özel ve sivil toplum temsilcilerinin olabilmesi ve temsilci olmayan gruplardan da görüş alınabilmesinin bu yapılanmaların yönetişimci niteliklerini güçlendirdiğini ifade etmektedirler. Ayrıca yazarlar (2021: 114), Politika Kurullarına Cumhurbaşkanının başkanlık etmesi ve Kurulların alt politika alanlarına ilişkin konularda bir araya gelmesinin "ortak ağların birlikte hareket etmesini" kolaylaştırdığını belirtmektedirler. Politika

Kurullarının gerek "politikaların vatandaşlara aktarılması" gerekse vatandaş taleplerinin karara dönüşmesi" açısından katkı sağlayacağı ve kurul üyeleri sayesinde halkın bilgilendirilmesi sağlanacaktır (Babaoğlu ve Kulaç, 2021: 115). Dolayısıyla teorik köklerini "ağ teorisi" ve "örgütsel sosyoloji" de bulan ve örgütler arası yönetişime odaklanan (Osborne, 2006: 383) YKY açısından Politika Kurullarının işbirlikçi yapıları önem taşımaktadır. YKY inovasyonu hayata geçirmeye yönelik hesap verebilirlik formları öngörür (Torfing ve Triantafillou, 2013: 13-16; aktaran Sobacı ve Köseoğlu, 2015: 243). Yeni sistemin "kurumsal yapının daha sade, güçlü ve hesap verebilir olması", "siyasal katılımcılığın artması" ve "politikaların toplumsal fayda yaratarak daha etkin hale gelmesi" gibi siyasal yenilikçiliğin kriterlerini sağladığı, dolayısıyla da bu yeni hükümet sisteminin "siyasal bir yenilikçilik" niteliği taşıdığı belirtilmektedir (Kaya Osmanbaşoğlu, 2018: 594-595). Bu açından yeni hükümet sistemi YKY yaklaşımının öngördüğü inovasyon açısından da önemli bir dönüşüme işaret ettiği ifade edilebilir.

Kamu yönetimine ilişkin önemli bir diğer paradigma Dijital Çağ Yönetişimi yaklaşımıdır. Öncülüğünü Dunleavy ve arkadaşlarının üstlendiği Dijital Çağ Yönetişimi (DÇY), "yeniden bütünleşme" (*reintegration*), "ihtiyaç temelli bütünlük" *(needs-based holism*) ve "dijitalleşme" (*digitization*) olmak üzere üç temel özellik üzerine şekillenmiştir (Dunlevy vd., 2005: 480). Bunlardan özellikle dijitalleşme, "e-devlet" adı altında anılan ve "web", "internet" ve "e-posta" gibi teknolojilerle birlikte kamu kurumlarında yaşanan değişiklikler ile ilişkilendirilmektedir (Dunleavy vd., 2005: 486). Nitekim Kalkınma Planları, Yıllık Programlar ve hükümet programları başlıklarında da görüldüğü üzere özellikle 2000'li yıllardan sonra bilgi toplumuna geçiş ve e-devlet vurgusu artmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte bu yönde atılacak adımların takibini ise söz konusu sistemin yeni yapılanmalarından biri olan Dijital Dönüşüm Ofisi üstlenmiştir. Bu açıdan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Dijital Çağ Yönetişimi yaklaşımı açısından da önemli izler taşıdığı belirtilebilir.

5. SONUÇ

Çalışmada Türkiye'nin idari reform süreci Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi özelinde incelenmiştir. Yapılan bu inceleme neticesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş süreci ile kamu yönetiminde yaşanan değişimlerin aslında daha önce göreve başlayan hükümetlerin gerçekleştirmek istedikleri reformların bir devamı niteliğinde olduğu görülmektedir. Dünya Bankası, AB gibi uluslararası kuruluşlarında etkisiyle önce 1980'lerde Yeni Kamu İşletmeciliği daha sonra 1990'larda yönetişim anlayışının benimsenmesi ise yapılacak reformların yönü üzerinde belirleyici olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bir hükümet sistemi değişikliği olmakla birlikte yönetsel yapı ve süreçlerde de önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bu yönüyle de Türkiye'nin idari reform geleneğinin bir devamı niteliğindedir ve bir devlet reformu niteliği taşımaktadır. Ancak reformun başarı ya da başarısızlığını etkileyen siyasi istenç eksikliği; model eksikliği; "uygulama ve izleme eksikliği" (Tutum, 2012: 485-486) gibi birtakım faktörler vardır. Bu açıdan yeni hükümet sistemine geçiş süreci ile birlikte yaşanan değişimin izleme ve değerlendirmesi, belirtilen bu faktörler dikkate alınarak yapılmalıdır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Türkiye'nin kendine özgü bir model olarak ve kendi içsel dinamikleri ile ortaya çıkmıştır. Bu süreçte yaşanan dönüşümlere kamu görevlilerinin entegre olabilmesi ve kamu kurum ve kuruluşlarının da idari kapasitelerinin bu yönde geliştirilmesi önem arz etmektedir. Ayrıca kalkınma planlarında ve zaman zaman hükümet programlarında yönetişim vurgusu yapılmıştır. Bu açıdan yeni sistemde yönetişim mekanizmalarına ve sivil toplumun bu süreçteki rolüne önem verilmelidir.

KAYNAKÇA

ACAR, A. (2021). Hükümet Sisteminin Yönetişim Anlayışlarına İlişkin Halkın Olgusal Yaklaşımı, *Ekonomi, Siyaset Akademik Araştırmalar Dergisi,* 5 (13), s.30-38.

AKÇAKAYA, M. ve ÖZDEMİR, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar, *Third Sector Social Economic Review,* 53 (3), s.922.

AVANER, T. (2009). Kamu Yönetiminde Reform: Bağımlılık Bağlamında Reformun Antropolojisi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi.

AYKAÇ, B., YAYMAN, H. ve ÖZER, M. A. (2003). Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* 2 (6), s.170-195.

BABAOĞLU, C. ve KULAÇ, O. (2021). Türkiye'de Politika Kurullarının İşbirlikli Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi, *Yasama Dergisi,* Sayı 44, s.101-121.

DEMİR, C., ÇOHADAR, Ö. ve GÖK, G. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yönetişimin Temel İlkeleri Bağlamında İncelenmesi, *Strategic Public Management Journal,* 3, s.138-153.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT) (1963). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 7 Haziran 2021 tarihinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Birinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1963-1967%E2%80%8B.pdf adresinden alındı.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT) (1968). İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 7 HAZİRAN 2021 tarihinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı: file:///C:/Users/User/Desktop/%C4%B0kinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1968-1972_.pdf adresinden alındı.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT) (1973). Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 7 Haziran 2021 tarihinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/%C3%9C%C3%A7%C3%BCnc%C3%BC-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1973-1977%E2%80%8B.pdf adresinden alındı.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT) (1979). Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 7 Haziran 2021 tarihinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/D%C3%B6rd%C3%BCnc%C3%BC-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1979-1983%E2%80%8B.pdf adresinden alındı.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT) (1985). Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 7 Haziran 2021 tarihinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Be%C5%9Finci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1985-1989.pdf adresinden alındı.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT) (1990). Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 7 Haziran 2021 tarihinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Alt%C4%B1nc%C4%B1-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1990-1994%E2%80%8B.pdf adresinden alındı.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT) (1996). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 7 Haziran 2021 tarihinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1996-2000%E2%80%8B.pdf adresinden alındı.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT) (2001). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 7 Haziran 2021 tarihinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Sekizinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2001-2005.pdf adresinden alındı.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT) (2007). Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, 7 Haziran 2021 tarihinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Dokuzuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2007-2013%E2%80%8B.pdf adresinden alındı.

DİK, E. (2017). *Türkiye'de Bakanlık Sisteminin Geleceği,* Ankara: İmge Kitabevi.

DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. ve JANE, T. (2006). New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory,* 16 (3), ss.467-494.

ERGUN, T. (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, *Amme İdaresi Dergisi,* 24 (4), s.11-23.

GÖÇOĞLU, V. ve GÜNDÜZ, O. (2020). Kamu Yönetimi Reformlarını Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Okumak, *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi,* 6 (1), s.1-16.

IŞIKÇI, Y. M. (2017). Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi, *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 5 (1), s.167-191.

İNANÇ, H. (2018). Türk Tipi Başkanlık Sistemi, Ed. Y. DEMİRKAYA, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi -Kamu Yönetiminde Değişim-,* içinde (s.329-346), İstanbul: Hiperyayın.

KALKINMA BAKANLIĞI, (2014). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 7 Haziran 2021 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf adresinden alındı.

NACAK, O. (2020). Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi,* 18 (1), s.138-157.

NEZİROĞLU, İ. ve YILMAZ, T. (2013a). Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri Cilt 10, TBMM Basımevi, 8 Haziran 2021 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/hukumetler/hukumetler_cilt_10.pdf adresinden alındı.

NEZİROĞLU, İ. ve YILMAZ, T. (2013b). Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeler Cilt-5, 10 Haziran 2021 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/hukumetler/hukumetler_cilt_5.pdf adresinden alındı.

NEZİROĞLU, İ. ve YILMAZ, T. (2013c). Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeler Cilt-7, 10 Haziran 2021 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/hukumetler/hukumetler_cilt_7.pdf adresinden alındı.

OSBORNE, D. (1993). Reinventing Government, *Public Productivity & Management Review,* pp. 349-356.

ÖZTÜRK, N. K. (2018). Amerikan Başkanlık Sistemi ve Bürokrasi, iç. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi -Kamu Yönetiminde Değişim-, Ed. Y. DEMİRKAYA, İstanbul: Hiperyayın, s.199-247.

PAYASLIOĞLU, A. T. (2012). İdari Reformun Sınırlılıkları, içinde Türkiye'de Kamu Yönetimi, Ed. B. AYKAÇ, Ş. DURGUN, H. YAYMAN, Ankara: Nobel Yayıncılık, 2. Basım, s.459-470.

SADİOĞLU, U. (2018a). Alman Parlamenter/Yönetsel Federalizmi'nin Kamu Yönetimi Sistemi, Ed. Y. DEMİRKAYA, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi -Kamu Yönetiminde Değişim-*, içinde (s.135-198), İstanbul: Hiperyayın.

SADİOĞLU, U. (2018b). Policy Analysis in Turkey's Central Government: Current Practices and Future Challenges. Eds. C.BAKIR ve E. GÜNEŞ, in *Policy Analysis in Turkey*, (pp. 96-86),

SAYLAM, A. (2019a). Kurumsal Kuram Ekseninde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakanlıkların Yeniden Yapılandırılması, *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Yıl 11, Sayı: 22, s.129-148.

SAYLAM, A. (2019b). Cumhurbaşkanlığı Teşkilatındaki Yeniden Yapılanma Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı İle Ne Kadar Örtüşmektedir?, *Yasama Dergisi,* Sayı: 40, s.11-32.

SEZEN, S. (2011). International versus Domestic Explanations of Administrative Reforms: The Case of Turkey, *International Review of Administrative Science,* 77 (2), pp.322-346.

SÖZEN, S. (2005). Administrative Reforms in Turkey: Impretives Efforts and Constraints, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* 60-3, s.195-214.

STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI (2019). On Birinci Kalkınma Planı 82019-2023), 7 Haziran 2021 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/ON_BIRINCI_KALKINMA-PLANI_2019-2023.pdf adresinden alındı.

SÜRGİT, K. (1968). Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı, *Amme İdaresi Dergisi,* 1 (2), s.1-10.

TUNÇ, A., BELLİ, A., ÖZDEMİR, F. N. ve GÖKSEL, K. (2018). Yeni Kamu Yönetimi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, VII. Uluslararası Sempozyum İdealden Gerçeğe Toplum, Siyaset ve Ekonomi Bildiri Kitabı, BİLSAM Yayınları, s.74-81.

TURAN, A. M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi,* 7 (3), s.42-91.

TUTUM, C. (2012). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Ed. B. AYKAÇ, Ş. DURGUN; H. YAYMAN, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* içinde (s.471-488), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2. Basım.

YAYMAN, H. (2016). *Türkiye'de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi,* İstanbul: Doğan Kitap, 4. Baskı.

YAZICI, S. (2013). *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri (Türkiye İçin Bir Değerlendirme),* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı.

YÜKSEK SEÇİM KURULU (YSK) 27/04/2017 tarihli ve 663 sayılı Kararı, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/04/20170427M1-1.pdf (13.06.2021).

1 NO'LU CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ, 5 Haziran 2021 tarihinde https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf adresinden alındı.

1 NO'LU CUMHURBAŞKANLIĞI GENELGESİ, 15 Haziran 2021 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-16.pdf adresinden alındı.

703 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME, 13 Haziran 2021 tarihinde https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.703.pdf adresinden alındı.

1998 YILLIK PROGRAMI, 11 Haziran 2021 tarihinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/1998_Y%C4%B1l%C4%B1_Program%C4%B1.pdf adresinden alındı.

2002 YILLIK PROGRAMI, 11 Haziran 2021 tarihinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/2002_Y%C4%B1l%C4%B1_Program%C4%B1.pdf adresinden alındı.

2010 YILLIK PROGRAMI, 11 Haziran 2021 tarihinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/2010_Y%C4%B1l%C4%B1_Program%C4%B1.pdf adresinden alındı.

2018 YILLIK PROGRAMI, 11 Haziran 2021 tarihinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/2018_Y%C4%B1l%C4%B1_Program%C4%B1.pdf adresinden alındı.

2020 YILLIK PROGRAMI, 11 Haziran 2021 tarihinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/2020_Yili_Cumhurbaskanligi_Yillik_Programi.pdf adresinden alındı.

2021 YILLIK PROGRAMI, 11 Haziran 2021 tarihinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/11/2021_Yili_Cumhurbaskanligi_Yillik_Programi.pdf adresinden alındı.

FAŞİZM, POPÜLİZM VE DEVLET: SİYASAL AŞIRILIĞIN KURUMLARA ETKİSİ

Armağan Öztürk*

1.GİRİŞ

Karanlık bir çağda yaşıyoruz. Dünyanın hemen her yerinde demokrasiye olan inanç zayıflamış durumda. Demokrasinin aşıması sorunu şüphesiz ki çok boyutlu ve çok katmanlı bir mesele. Her şeyden önce siyasete olan ilgi azalıyor. Özellikle gençler bireysel kaderleriyle siyaset kurumu arasında bağ kuramamakta. Ayrıca siyasi akımlar ve siyasi partiler eskisi kadar cazip değil. Toplumsal hareketlerin dünyayı değiştirme gücü de bir hayli sınırlı. İnsanlar genelde sokağa çıkıp protesto hareketlerine katılmıyor. Katılsa bile bu çağın siyasal hareketliliği kısa erimli. Toplumsal kurumların yarattığı devasa tahakküm karşısında muhalif hareketler oldukça cılız kalmakta.

Bu tablo olayı bir yüzü. Diğer yüzündeyse popülist akımlara verilen halk desteğinde gün yüzüne çıkan bir hoşnutsuzluk hali var. Küreselleşme, refah, özgürlük ve çoğulculuğun yerini ayrımcılık ve dışlamaya dayanan korkular içerisinde bir dünya almış durumda. Yaptığımız çalışmanın öncelikli amacı devlet-toplum ilişkilerinde aşırılığı savunan popülist momentin faşizmle olan bağını irdelemek. Popülizm faşizmin bugüne uyarlanmış bir biçimi midir? Yanıtını aradığımz temel soru bu. İkinci husus popülizmin içeriğinde kristalize oluyor. Popülist siyaseti alternatifi olan klasik siyasetten ayırt eden unsurlar nelerdir? Bu soruya verilene yanıtlar bizi hem başka sorulara götürüyor hem de popülizmin liberal demokrasi eleştirisi hakkında aydınlatıcı ip uçları ortaya koymakta.

2. POPÜLİZM VE FAŞİZM

Popülizmin ideolojik genetiğinin büyük bir kısmı faşizmden gelmektedir. Bu bağlamda popülizm, çok ayrıksı bir konumda yer alan sol popülist hareketler (PODEMOS ve Syriza) ile Laclau ve Mouffe gibi popülist kalkışmadan sosyalizm ve demokrasinin resterasyonu için olumlu sonuçlar çıkaran (Laclau, 2007; Mouffe, 2019: 34-48), ama bu şekilde düşünürken de popülizmin sağ biçiminin neden bu kadar baskın olduğunu açıklayamayan düşünürlerin cılız sol popülist yönelimi hariç olmak üzere aslında ideolojik içeriğini önemli ölçüde aşırı sağa ve faşizme borçludur. İdeolojilerin siyaset üzerindeki ağırlığı şüphesiz ki faşist akımın güçlü olduğu 1930'lı yıllara göre çok daha cılız bir konumdadır. Bu nedenle popülizm tarih sahnesine yeniden çıkmış bir faşizm değil, faşizmin apolitik çağın ihtiyaçlar ve sınırlılılarına göre yapılandırılmış bir formu olarak görmek çok daha makul bir okumaya karşılık gelecektir. Daha önce milliyetçilik, feminizm ve ekolojist hareket gibi akımlar için de kullanılan seyrek ideoloji ifadesinin popülizme uyarlanması bu kavramın işaret ettiği fenomenin farklı rejimler ve demokrasiler üzerindeki etkisinin açık bir şekilde ortaya konulmasına yardımcı olabilir (Freeden, 1996: 485-7, 540-550; Freeden, 2011: 134-5; Kaltwasser, 2012: 195-6; Mudde, 2004: 543-4; Stanley, 2008: 99-101; Mudde, 2017: 10-2; Traverso, 2019: 22-3).

Faşizmin seyretilmiş bir kopyası olarak gördüğümüz popülizmle faşizm arasundaki bağlantı ve benzerlikleri teorileştirdiğimizde karşımıza bereketli bir zemin çıkar: Öncelikle faşizm kendi içerisinde fazlasıyla belirsiz ve dağınık bir tarihsel deneyimi karakterize eder. Biçim ve inanç ön planda olduğu için kendi içerisinde tutarlı bir ideolojiden çok dağınık fikirler

* Doç. Dr. Artvin Çoruh Üniversitesi, Sosyoloji Bölümü, armagan1789@artvin.edu.tr/
https://orcid.org/0000-0001-8711-3195

toplamı gibi durur faşizm. Korparatizm, solidarizm, elitizm ve popülizm gibi faşizmin çok bilinen bazı öğeleri faşist olmayan rejimlerde de karşımıza çıktığından bu ideolojinin sınırları fazlasıyla müphemdir. Faşizm, Bonapartist rejimler ve askeri diktatörlüklerle birlikte liberal olmayan tüm kapitalist toplumlardaki ortak otoriter ruhtan beslenir ve o ruhu yeniden üretir. Ayrıca kavramın epey süredir pejoratif bir anlama sahip olması, yani kişi ve grupların faşist olduklarını kabul etmemesi bu çok katmanlı belirsizliği daha da derinleştirmiştir (Örs, 2007: 480-4; Bottomore, 2005: 23-5; Heywood, 2006: 264-5).

Faşizmi karakterize eden bu belirsizlik ve çok anlamlılık hali popülizm için de geçerlidir. Popülizmin belli bir siyasi olguyu mu, yoksa farklı siyasal olgular arasındaki asgari bir ortaklığı mı ifade ettiği hususu çok açık değildir. Kavrama yüklenen anlam genelde olumsuz ve küçümseyi olduğundan tüm popülist aktör ve akımlar için sabit bir öz bulmak hemen tümüyle imkansızdır. Bahsi geçen belirsizlikle halk kavramına yüklenen ve tarih boyunca sürekli bir şekilde kendini yenileyen çoklu anlam dünyası arasındaki ilişkiye ayrıca dikkat çekilebilir. Halk, gerçek halk, vatandaş ve millet arasındaki kaygan ilişki popülizmi de etkilemiştir (Gellener ve Ionescu, 1969: 3-4; Fassin, 2018: 17-8; Müller, 2019: 14; Laclau, 2007: 15; Mudde ve Kaltwasser, 2019: 12-3, 20; Beriş, 2019: 40; Öztürk, 2020: 200).

Popülizm tıpkı ideolojik atası faşizm gibi antirasyonalist bir niteliğe sahiptir. Nietzsche'nin aklıyla değil de arzularıyla hareket eden güç istenci altındaki üst insanı, Sorel'in duygulara hitap eden siyasal eylem modeli ve hatta Bergson'un vitalizmi faşist mantık içerisinde yeniden yorumlanır. Faşizm arzuların siyasetidir. Bir tür anti-felsefedir. Bu dünya görüşünde "konuşma, hareket et" temel espiri olduğundan meseleleri rasyonalize eden bakış açısı küçümsenir. Evrenselcilik, aydınlanma ve entelektüelizm bahsi geçen küçümsemeden nasibini alır. Faşistler romantik, milliyetçi ve parçalı bir toplum imgesine sahiptirler. Sorumluluk insanlığa ve değerlere değil, yaşanılan toplum ve deneyimlenen kültüre karşı hissedilir. Algının olgunun önüne geçtiği faşist hakikat rejimi duygusal çağrışımları, slogan, marş, görsel malzeme, ritüel ve mitleri önemser. Siyaset hemen tümüyle insanların duygularını manipüle etme etkinliği üzerine kurulmuştur (Örs, 2007: 483-492; Heywood, 2006: 265-7; Berlin, 2004: 171).

Faşizme özgü bu anti-rasyonalist karakter popülizmde de kendine yer bulur. Pek çok popülist örnekte de açıkça görüldüğü üzere popülist siyaset tarzı karmaşık sorunları basitçe çözmeye çalışan güvenilmez pazarlamacılar gibi davranır. Hakikatin çarpıtılması, kısa erimli düşünme biçimi, demogoji, yalan, ciddiyetsizlik ve yüzeysellik popülist dilin vazgeçilmez unsurları arasındadır (Mudde ve Kaltwasser, 2019: 12-4; Müller, 2019: 16-7; Pauwels, 2014: 1-2; Streeck, 2017: 188-190; Moffitt, 2016: 145-6; Baloğlu, 2019: 101; Öztürk, 2020: 201). Komplo teorilerine olan düşkünlük faşizmle popülizm arasındaki bir diğer ortak noktadır. Faşist-popülist dil meseleleri tutarlı neden-sonuç ilişkileriyle değil, içerisinde büyük sıçramalar taşıyan genellemelerle açıklamaya çalışır. Geçeği basitleştirerek çarpıtmak popülist söylemin nirengi noktasıdır. Bu iki unsur, yani basit çözümler ve komplocu düşünme tarzı özelinde büyük resime atıf bireyler için de çekicidir. Çünkü Onları zor sorunlar karşısında ayrıca düşünmekten ve acı dolu tercihler yapmaktan alıkoyar.

Faşizmle popülizm arasındaki bir diğer benzerlik ekonomik kriz konjonktürüyle ilgilidir. Faşizm aslında bir modernleşme biçimidir. Almanya ve Japonya gibi ülkelerde zayıf olan burjuva sınıfı gerici aristokrasiyle ittifak yaparak otoriter bir kapitalist birikim stratejisini hayata geçirmiştir. Bu sermaye birikim sürecinin bir pleb antikapitalizmle birlikte iş gördüğü söylenebilir. Faşizm içerisinde söylem düzeyinde de olsa bir anti-kapitalist hava vardır. Özellikle küçük burjuvazinin beklentilerinin karşılanması noktasında bu bahsi geçen hava daha da belirgin hale gelir (Moore, 2003: 22, 283, 507, 519-520; Okyayuz, 2012: 380-6).

Tarihsel arka planına atıfla sanayi toplumunun siyasi krizine verilmiş otoriter yanıtlardan biri olan faşizm özgürlükçü olmayan bir toplumculuk yorumu olarak iş görmüştür. Bu hareket bir yandan sosyalistlerin engellenme noktasına muhafazakarların gerekeni

yapmadığını ileri sürmüş ve bu yolla antidemokratik konumunu meşrulaştırmış, diğer yandan ise köylü ve işçi ayaklanmalarını bastırarak kapitalist sistemi devrimci alternatifine karşı korumuştur. Anti-liberal olsa da anti-kapitalist olmayan faşist ekonomi politik kapitalizmin kriz siyaseti olarak iş görmüştür (Polanyi, 2002: 319-329).

Bugünün dünyası, sosyal-ekonomik koşulları bakımından iki dünya savaşı arası dönemi andırmaktadır. 2008 sonrası süreçte derinleşen kapitalizmin krizi popülist sağ siyaseti güçlendirmiştir. Sağ popülist demoglar orta sınıfların kriz karşısında duydukları hoşnutsuzluğu korumacılık yanlısı, içe kapanmacı, güçlü devlet ve güçlü ülke ideallerine özenen bir siyasal söyleme dönüştürmüştür (Zabcı, 2017: 11-3; Gerbaudo, 2018: 142). Bu tespiti iki noktada derinleştirmekte yarar var: Popülizm hem küresel ekonomi karşısında siyasi liderlerin ekonomik çaresizliğin ifadesi, bu bağlamda bir sonuç hem de neo-liberalizmle olan çarpık ilişkisi nedeniyle küresel krizin doğal bir parçası, yani krizi tetikleyen nedenlerden biridir. Demek ki, bu ideolojinin ikili bir işlevi vardır: Popülizm neo-liberalizme karşıdır. Küresel ekonominin tahribatına yönelik halk tepkisi sistem içerisinde muhalif bir söylem olarak yeniden üretilir. Ama aynı zamanda neo-liberalizmle iç içedir popülist siyaset. İtalya, Silvio Berlusconi, Forza Italy, Brezilya, Fernando Collor de Mello, Peru, Alberto Fujimori ve Arjantin, Carlos Menem gibi örneklerde popülist siyaset tarzı küresel kapitalizmin neo-liberal formuna uygun hareket etmekten kaçınmaz (Traverso, 2019: 21; Muddle, Kaltwasser, 2013: 497; appadurai, 2017: 17-29).

Ortaya konulan çerçeve açıkça şunu göstermektedir: Popülizm tıpkı faşizm gibi modernleşme serüveni içerisinde olgunlaşmıştır. Tarihsel sosyolojik dinamikleri bakımından faşist bir modernleşme olduğu gibi, onu belli sınırlar içinde taklit eden bir popülist modernleşme de vardır. Ayrıca ekonomik kriz, 2008 sonrası dünyayı 1930'ların dünyasına yaklaştırmıştır. Bu bağlamda faşizmle popülizm arasındaki yakınlık önemli ölçüde olguların benzerliğine dayanan bir sürece karşılık gelmektedir.

Tam bu noktada popülizm literatürünün modernleşme kuramlarına çok şey borçlu olduğunu belirtmek yerinde olur. 1950-1960'lı yıllarda modernleşme kuramı içerisinde Edward Shils, Seymour M. Lipset, Talcott Parsons ve Daniel Bell gibi liberal akademisyenlerin popülizm kavramlaştırılmaları bugünkü popülizm tartışmalarında önemli ölçüde yeniden üretilmektedir (Ateş, 2018: 56). Bu durum hem popülizmle modernleşme hem de popülizmin liberal eleştirisiyle bu kavramın muhtemel içeriği arasında tarihsel anlamda süreklilik arz eden bir bağlantı olduğunu göstermektedir.

Faşizm ile popülizm arasındaki diğer benzerliklerin, yani lider, kurumlar ve demokrasinin niteliğiyle olan kısımların ise ayrı bir başlık halinde tartışılması yerinde olur. Çünkü liberal demokrasiden uzaklaşma eğiliminin karizmatik lidere halkın duyduğu ihtiyaç bağlamında bazı tarihsel ve siyasal psikolojik dayanakları vardır. Bahse geçen unsurlar açığa kavuşturulduğu ölçüde demokrasi ile bürokrasi arasındaki gerilimli ilişki hakkında daha çok şey söyleme fırsatına kavuşacağız.

3. KARİZMATİK OTORİTE VE OTORİTER DEMOKRASİ

Popülizmin ideolojik özü halk kavramında kristalize olur. Egemenliğin kaynağı halktır. Hükümetler halkın çıkarına uygun hareket etmek zorundadır. Popülistler seçkinleri, özeliikle de bürokratik seçkinleri halk egemenliğinin hayata tam olarak geçmesi noktasında engel olarak görürler. Onlara göre halk iradesini sınırlayan kurallar, kurumlar ve prosedürler etkisiz hale getirilmelidir (Mudde ve Kaltwasser, 2019: 18-25*;* Mudde ve Kaltwasser, 2012: 84; Crick, 2005: 626; Hayward, 1996: 10-23; Gerbaudo, 2018: 84, 92). Kolaylıkla fark edileceği üzere bu bakış açısı insan haklarıyla halk egemenliği arasındaki çelişkiyi insan haklarını yok ederek çözen bir siyasal öneriyi içerisinde barındırır. Ayrıca seçkin karşıtı popülist demokrasi tasarımı daha önce Rousseau'nun genel irade kuramı ve Schmitt'in parlementer demokrasi eleştirisinde

karşısımıza çıkan bir demokratik diktatörlük rejimine işaret eder.[1] Faşist, popülist, otoriter tüm liberal olmayan demokrasiler demokrasiyi halk iradesinin sınırsız ve mutlak olduğu bir monizme eşitleme gayreti içerisindedir.

Popülizmin temel kavramı ve zorunlu koşulu olan halk kavramını ayrıntılı bir içerikle ele almak yararlı olabilir. Şöyle ki, faşist ve popülist halk algısı çoğulculuğu içerisinde barındırmaz. Onların gözünde halk kendi içerisinde homojen bir yapıdır. Bu bakış açısı aynı zamanda ahlaki bir kurguya karşılık gelen halkı, muhalefeti dışarıda bırakacak şekilde gerçek halka doğru daraltır. Gerçek halka dahil olmayanlar ayrımcılığa ve ötekileştirmeye uğrar. Gerçek halk bazen ayrıcalıklı bir etnik ve dini topluluğa karşılık gelir. Halkın politik anlamda gerçek kısmı ise lider aracılığıyla temsil edilir. Bu özelliğin, yani kendi yandaşlarını gerçek halk, kendisini de halkın tek gerçek temsilcisi sayan bakış açısının demokratik meşruiyeti tahrip ettiği açıktır (Uslu, 2021: 226; Mudde ve Kaltwasser, 2019: 28-30; Müller, 2019: 15-6, 36-9, 42-6, 69-70, 101-2; Jagers & Walgrave, 2007: 323; Canovan, 2002: 33; Taggart, 2004: 117-9; Weyland, 2001: 15; Müller, 2014: 488; Müller, 2017: 597-8; Rummens, 2017: 562; Mudde, 2007: 19).

Bahsi geçen bu halk-gerçek halk ayrışmasında popülist zihniyet, daha önce faşist rejim ve partilerin yaptığı üzere bürokrasi, kurumlar ve hukuku halkın iradesini ortaya koymasını engelleyen vesayet aygıtları olarak kodlar. Engellerinin kaldırılması noktasında işlevsel hale gelen politik taaruz, faşist-popülist hareketlerle açığa çıkan siyasal enerjinin en önemli kaynağıdır.

Gerçek halkın egemenliği adına seçkinlerle mücadele ettiğini savlayan faşist-popülist demokratik diktatörlük yönelimi seçimleri tümüyle ortadan kaldırmaz. 1930'lı yılların dünyasında iktidarı ele geçiren faşist partiler siyasal rekabeti tasfiye etmiş, kendisi dışındaki tüm partileri yasaklamıştı. İtalya, Almanya, İspanya, Portekiz ve Japonya gibi ülkelerde iki dünya savaşı arasındaki dönemde gerçekleşen faşist politik inşa aynı zamanda faşist olmayan tüm siyasi akımların şiddet kullanarak ezilmesiyle sonuçlannmıştı. Ama bugünün popülist dünyasında temsili demokrasinin tasfiyesi 1930'lı yıllar kadar kolay değildir. Aradan geçen zamanda demokratik tecrübe derinleşmiş ve demokratik rejimler militan demokrasi anlayışıyla kendilerini antidemokratik akımlara karşı daha korunaklı bir ortam yaratmıştır. Ancak bu durum, yani popülizmin faşizme göre demokrasiye daha sadık bir görünüme sahip olduğu gerçeğinin bu yeni ideolojik mayalanmanın ilkelerinden mi, yoksa konjonktürden mi kaynaklandığı meselesi çok da açık değildir. Çünkü popülistler ellerine geçen her fırsatta devlet imkanlarını kendi parti çıkarları için kullanıp seçimlerin adil koşullarda yapılmasını engellemekte, yargıyı siyasallaştırıp adli ve cezai süreçler eliyle muhalefeti kriminalize etmekte ve temel özgürlükleri sınırlamaktadır (Mudde ve Kaltwasser, 2019: 102-7, 117; Müller, 2019: 63; Öztürk, 2020: 202). Trump'un kaybettiği seçim sonrasında gerçekleşen Kongre baskını ve Türkiye'de 2019 İstanbul belediye başkanlığı seçimlerinin iki defa yapılması gibi örnekler popülist liderlerin sadece demokrasiyi otoriter bir yarışma rejimine sıkıştırmakta kalmadıkları, aynı zamanda iktidarı devretmek noktasında çok da istekli davranmadıklarını göstermektedir.

Popülizmin en temel özelliği ve onu faşizme bağlayan belirleyici unsur halk ile lider arasında kurulan politik özdeşliktir. Plebisiter yöntemlerle halk iradesi lidere devredilir. Lider siyasi toplumun mutlak temsilcisidir. Genel iradeyi o temsil eder. Popülizmdeki elit, bürokrasi ve çoğulculuk karşıtlığı önemli ölçüde bu halk-lider özleşliği meslesiyle ilgilidir. Tek halk tek lidere koşulsuzca bağlanır. Bu lineer monizm içinde ne tek halkın aslında tek olmadığı olgusu ne de liderin iradesini paylaşan kurumlar ve diğer kişiler hoş görülür (Mudde ve Kaltwasser, 2019: 59-60; Müller, 2019: 46-54; Laclau, 2007: 79-81; Weyland, 2001: 14; Finchelstein, 2019:

[1] Halk egemenliğiyle insan hakları arasındaki çelişki için bkz. Habermas, (2008: 260-6); Öztürk (2019: 72-3). Rousseau'nun demokrasi anlayışı için bkz. Rousseau (1987: 109) ve Bağce (2013: 183); Schmitt'in demokratik diktatörlük tezi için bkz. Schmitt (2006: 23-35); Bu tezin değerlendirilmesi için bkz. Öztürk (2017: 71-88); Kalyvas (1990: 87-125); Kalyvas, (2000: 1525-1565); Kalyvas, (2000: 343-376).

313; Levitsky & Roberts, 2011: 6-7; Taggart, 2004: 127; Leaman, 2004: 324; Della Porta, 2017: 55; Öztürk, 2020: 202).

Lider temelli popülist temsil anlayışının ideolojik kökeni şüphesiz ki faşizmdir. Faşizm Nietzsche'nin üst insana benzer bir lider imgesi sunar takipçilerine. Alman faşizmin sloganı "tek ülke, tek ulus, tek lider" meseleyi özetler. Lider, devlet ve milletin insan biçiminde yeniden doğan halidir. Tarihi yapan bu karizmatik lider karşısında vatandaşa düşen görev ise koşulsuz itaattir (Heywood, 2006: 270; Örs, 2007: 494-6). İşte popülizm bu tür bir lider anlayışına öykünür. Tabii faşizm ile popülizm arasında lider üzerinden kurulan güçlü benzerliği ele alırken modern siyasetteki temel eğilimleri göz ardı etmemek gerekir. İdoelojiler ve partilerin siyasi etkinlik üzerindeki belirleyici konumlarını kaybettikleri bir çağda yaşıyoruz. İdeolojiler giderek melez bir karaktere bürünüyor. Ayrıca seçmenler siyasi tercihlerinde ideolojilere daha az referansta bulunmakta. Bu konjonktür içerisinde partilerin yapısı ve kullandıkları söylem de farklılaşıyor. Kitle partileri yaygınlaştıkça bir parti organizasyonunu sağda veya solda değerlendirmek çok daha zor hale gelmekte. Belki Avrupa örneğinde değil, ama kesinlikle Latin Amerika tercübesi bakımından popülist liderin sıklıkla parti değiştirdiği veya yeni bir parti kurduğu olgusuna tanıklık ederiz. Popülizm içinde parti önemsizleşmiş, tıpkı halk gibi parti de lider de somutlaşmıştır. Popülizm işte böylesi bir siyaset ortamın ürünüdür. Bu nedenle popülizmdeki karizmatik lider tek başına faşizme öykünmenin mi sonucudur, yoksa bugünün dünyasında siyaset zaten zayıf parti ve ideoloji-güçlü lider denkleminde mi gelişiyor sorusunun daha yoğun bir şekilde gündeme getirilmesi gerekli.

Karizmatik lider meselesini demokrasinin yapısal sorunları bağlamında da değerlendirmek gereklidir. Popülist liderler elitlerle halk arasındaki dengenin bozulduğu ve halk egemenliğinün fazlasıyla ihmal edildiği tezini vurgular. Liberal demokratik yapının halka sırtını dönmesi popülizmi halkın derin muhalefetine dönüştürmüştür. Trump'un güçlü Amerika'ya dönüşü pazarlayan ulus devletçi dili ve Avrupa'daki örnekler bakımından AB karşıtılığı gibi hususlarda popülist siyaset yaygın bir toplumsal tabana kavuşmuş gibidir. AB Anayasasının reddi, Bretix oylaması ve Orban'ın zaferle çıktığı Macaristan seçimleri popülist liderin halkla buluştuğu siyasal sosyolojik zemin bağlamında önemli olaylara karşılık gelmektedir. Tabii bu süreç aynı zamanda 90'lı yıllardan bügüne göçmenler ve vatandaşlık hakkı gibi meselelerde Avrupa siyasetinin otoriter bir bakışa doğru vites düşürdüğünü de göstermektedir. Popülist hareketler göçmenlik konusunda ana akım partilerin söylemediği şeyleri söylemekte ve zamanla kamuoyunun ortalama görüşü göçmenler tarafından belirlenir hale gelmektedir (Meny ve Surel, 2002: 11-5; Kaltwasser, 2012: 194; Moffitt, 2016: 141-2; Mudde, 2013: 9-10; Betz, 1994; Foster, 2017; Galston, 2018: 14-5; Baloğlu, 2019: 114; Yıldırım, 2017: 62-8; Mandacı ve Özerim, 2013: 111-2).

Halkın sisteme yönelik derin muhalefetinin popülist lider siyasetine zemin hazırladığı açıktır. Ancak çağın faşizmi olan popülizme olan ihtiyaç ve seçkinlerin bu tür bir siyasete karşı duyduğu nefret oldukça eskidir. Bu bağlamda Platon ve Aristoteles'teki saf demokrasi eleştirisini unutmamak gerekir. Antik Yunan ve Roma deneyimi halkın zorbalığına karşı karma anayasa rejimini tercih etmiştir. Halka karşı özgürlüğü koruma isteği Tocqueville'nin çoğunluğun tiranlığı tartışmasında da karşımıza çıkar (Crick, 2005: 629-630; Taggart, 2004: 139; Öztürk, 2016). Ancak Weber'in karizmatik lidere atfettiği yenileyici rol gittikçe bürokratik bir niteliğe bürünen modern toplum ve modern siyasetin baskıcı koşullarına karşı bir alternatif olarak sunulmuştur. Weber'den kalan bu mirasın dikkatlice analiz edilmesi gerekir. Çünkü liderin halkı özgürleştirmesine dair faşist-popülist tasarım önemli ölçüde Weber'in düşün dünyasındaki araçsal akıl eleştirisinden kaynaklanmaktadır. Burada kritik soru şudur: Demokrasilerdeki özgürlük karşıtı eğilimleri dengeemek ve halkı siyasete davet için karizmatik lider uygun ve gerekli bir araç mıdır?

Popülizmde tıpkı ideolojik atası faşizm de olduğu üzere bir tür *totaliter ilkesizlik* hali vardır. Popülistler toplumu tek bir doğruya göre organize etmeye çalışırlar. Ancak tek doğru

çoğu kez fazlasıyla konjonktüreldir. Bu durumun ana nedeni popülizmin evrensel içerikten yoksun doğası ve yerel kültürel formlarda gerçekleşen bir politik tarz olmasıdır (Arter, 2010: 490; Moffitt, 2016: 3). Ortak doğruları olmayan bir ideoloji topluma yine de ortak bir nokta dayatabilir. Ancak popülizm örneğinde açıkça görüldüğü üzere ortaklığın içeriği duruma ve koşullara göre fazlasıyla kaygan olacaktır.

5. SONUÇ

Bu metinde oldukça olumsuz bir popülizm yorumu üzerinde duruldu. Popülizm kökenleri faşizm içerisinde olan bir aşırı siyasal eylemliliğe karşılık gelmekte**.** Faşizm ile popülizm arasındaki bağlantı o kadar güçlü ki, popülizmi sol ve sağ diye iki eşit parçaya bölen okumalarda ciddi bir çarpıtma var. Latin Amerika'daki sol popülizm uygulamalarının ezici bir çoğunluğu dahil olmak üzere popülist siyaset önemli ölçüde sağcı. Bu genel ve büyük anlatıya karşı sol popülizmi ise radikal demokrasinin popülerleşmiş bir biçimi olarak görmek gerekir.

Bu arada faşizm ile popülizm arasındaki bağlantıyı teorileştiren kimi çalışmalar (İnsel, 2021) neo-faşizm ile post-faşizm arasındaki farklılığa dikkat çekiyor. Neo-faşist hareketler daha minimal ve ırkçılar. Post-faşist hareketler ise bizim sağ popülizm olarak adlandırdıımız bir içeriğe sahip. Bu ikinci faşizm merkez sağın otoriter kanadıyla birleşip kitlesel bir tabana kavuşuyor. Bu analiz hayatın organik akışkanlığı dikkate alınmadığı zaman şüphesiz ki doğru. Ama biz biliyoruz ki, gerçek dünyanın gerçek ilişkileri bakımından neo-faşizm post-faşizme dönüşebiliyor. Ayrıca post-faşist hareketler belli olay ve durumlarda (özellikle göçmen karşıtlığı bakımından) en saf faşist argümanları kolaylıkla savunabilmekte. O halde şu noktada ısrarcı olmalıyız. Tek bir faşizm olmadığı gibi tek bir popülizm de yok. Ama yine de popülizm faşist savları günümüze taşıyarak yeniden üretiyor. Popülizmin nirengi noktası bu.

Popülizmle demokrasi arasında içsel bir bağlantı olduğu tezi şüphesiz ki doğrudur. Ama popülizmi belirleyen şeyin demokrasinin varlığından çok hukukun ve liberalizmin yokluğu olduğunu söylemek gerekir. Modern popülist uygulama yasasız halk yönetimi tadında bir içeriğe sahiptir. Çoğunluğun tiranlığı popülizmin ideolojik özünü özetler. Liberalizm yoksa demokrasi neye benzer sorusunun muhtemel yanıtını popülist rejimlerde bulabiliriz. Liberal olmayan demokrasi tartışmasının modern zamanlarda bile bir hayli eski olduğunu da bu noktada hatırlatmak gerekir. Liberalizmin kadim muhalifleri, yani anarşistler, Marksistler, sosyalistler ve faşistler liberal demokrasiyi gerçek bir demokrasi olarak görmediler. Onlara göre demokrasi ancak kendi ideolojik kabullerine uygun bir toplum ve siyaset yapısı kurulduğunda gerçekleşecek bir modele karşılık geliyordu. Popülistler bu mirası devam ettirmektedir. Onların başarıya ulaştığı her yerde demokratik alt yapı belirgin bir şekilde zarar görüyor. O halde rahatlıkla söylenebilir ki, modern popülist tercübenin kanıtladığı ve bu metinde güçlü bir şekilde savunulduğu üzere liberal olmayan demokrasi veya popülist demokrasi demokratik bir diktatörlüktür. Popülizmi daha çok kriz zamanlarında ortaya çıkan nötr bir ideolojik form, halka demokratik pratikler içinde daha fazla yer açan bir demokrasiye dönüş çağrısı veya liberal demokrasinin başarısızlığını ortaya koyan anlamlı bir eleştiri seti gibi gören tüm yaklaşımlar bu akımla faşizm ve diktatörlük arasındaki politik bağlantıyı görmezden gelmektedir.

Popülizmle yasalı demokrasi arasındaki uzlaşmaz çelişki popülist mantığının sürekli bir şekilde iç düşman veya günah keçisi yaratan dışlayıcı mantığıyla yakından ilgilidir. Popülizm sorunları düşmana bağlayıp sorunun çözümünün ancak düşmanın yok olmasıyla mümkün olacağını anlatır. Bu yok olma hali 30'lı yılların faşist rejimlerinde görüldüğü üzere açık bir fiziki temizlik veya soykırımı esas alan bir çözüm olabilir. Bugünün popülistleri ise ötekileştirmeyi fiziken öldürme seçeneğinin genelde bir basamak altında eyleme geçirirler. Nefret söylemi ve göçmenlerin fiziki olarak sınır dışı edilmesi seçeneği popülist siyasetin başat rengidir. Bu tür bir dilin siysal etkinlikleri belirlediği bir ortamda çoğulcu bir demokrasinin devam etmesi olanaksızdır.

Son olarak kriz meselesine değinilebilir. Küresel kapitalizmin içine düştüğü kriz derinleşmeseydi ihtimal ki bugün iktidarda olan pek çok popülist lider ve akım siyasi hayatlarını marjinal figürler olarak sürdürecekti. Makalede daha önce dile getirildiği gibi ekonomik kriz gerçeği insanlığın popülizm üzerinden faşist aşırılığa dönmesi için uygun maddi koşulları yaratıyor. Ama tabii şunu unutmamak lazım. Kapitalizm ve kriz organik bir bütünlük içerisinde. Biri kural, diğeri de istisna. İlki olmadan ikincisi de olmuyor. İkincisi olmazsa ilki eksik kalıyor. Bu nedenle tarihin belli anlarında faşizm ve popülizm gibi akımların siyasette belirgin hale gelmesini geçici veya arizi bir durum olarak değil, aksine kapitalist düzenin anormale normal içinde yer veren diyalektik mantığının kaçınılmaz bir sonucu olarak görmek gerekli. Eşitsizlikçi bir düzen içerisinde eşitlik talep edenler veya eşitlik ilkesine karşı çıkan eşitsizlik taraftarları olduğu müddetçe adı mekana ve zamana göre değişsse de hep popülizm gibi akımlar olacak.

KAYNAKÇA

APPADURAİ, A. (2017). Demokrasi Yorgunluğu. (Ed.) H. GEİSELBERGER. *Büyük Gerileme: Zamanımızın Ruh Hali Üstüne Uluslararası Bir Tartışma* içinde (s. 17-29). İstanbul: Metis Yayınları.

ARTER, D. (2010). The Breakthrough of Another West European Populist Radical Right Part: The Case of the True Finns. *Goverment and Opposition* 45 (4), 484-504.

ATEŞ, K. (2018). Popülizm Eleştirisinin Eleştirisine Giriş: Halkı Savunmak Gerekir. *Birikim* 353, 54-65.

BAĞCE, Emre H. (2013). Cumhuriyet, Meşruiyet ve Demokrasinin Doruk Noktası: Rousseau. (Ed.), A. ÖZTÜRK. *Res Publica* içinde (s. 166-187). Ankara: Doğu Batı Yayınları.

BALOĞLU, U. (2019). Demokrasi, Popülizm ve Yok Olan Doğa. *Moment, Hacettepe Üniversitesi Kültürel Çalışmalar Dergisi*, 6 (1), 99-129.

BERİŞ, H. E. (2019). Demokrasiye Neler Oluyor? Popülizm ve Otoriterleşme Tartışmalarına Bir Bakış. *Liberal Düşünce Dergisi*, *24* (96), 27-53.

BERLİN, I. (2004). *Romantikliğin Kökleri*. Haz: Henry Hardy. Çev: Mete Tunçay, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

BETZ, H. G. (1994). *Radical Right-Wing Popülism in Western Europe*. London: Macmillan Press.

BOTTOMORE, T. (2005). Faşizm. (Ed). T. Bottomore. *Marksist Düşünce Sözlüğü* içinde (s. 23-5). İstanbul: İletişim Yayınları.

CANOVAN, M. (2002). Talking Poltics to the People: Populism as the Ideology of Democracy. (Ed.), M. YVES and S. YVES. *Democracies and the Populist Challenge*. London: Palgrave Macmillan.

CRICK, B. (2005). Populism, Politics and Democracy. *Democratization*, *12* (5), 625-632.

DELLA PORTA, D. (2017). Geç Neoliberalimzde İlerici ve Gerici Siyaset. (Ed.), H. GEISELBERGER. *Büyük Gerileme* içinde (s. 44-59). İstanbul: Metis Yayınları.

FASSIN, E. (2018). *Popülizm: Büyük Hınç*. Çev: Gülener Kırnal-İlker Kocael. Ankara: Heretik Yayınları.

FİNCHELSTEİN, F. (2019). *Faşizmden Popülizme*. Çev: A. Karatay. İstanbul: İletişim Yayınları.

FOSTER, J. . (2017). This is not popülism. *Monthly Review*, 06. 01.

FREEDEN, M. (1996). *Ideologies and Political Theory*. Oxford: Oxford University Press.

FREEDEN, M. (2011). *İdeoloji*. Çev: Hakan Gür. Ankara: Dost Yayınları.

GALSTON, W. A. (2018). The Populist Challenge to Liberal Democracy. *Journal of Democracy* 29 (2), 5-19.

GELLNER, E., IONESCOU, G. Introduction. (1969). (Ed.). E. Gellner ve G. Ionescou. *Popülism – Its Meanings and National Characteristics*. London: Weidenfield and Nicolsoni.

GERBAUDO, P. (2018), *Maske ve Bayrak, Popülizm, Yurttaşlık ve Küresel Protest*o. Çev: Diyar Saraçoğlu, İstanbul: Kafka Yayınları.

HABERMAS, J. (2008). Hukuk Devleti ve Demokrasi Arasındaki İçsel İlişki Üzerine. (Ed.). A. R. ÇOBAN ve diğerleri. *Hukuk Devleti* içinde (s. 259-268). Ankara: Adres Yayınları.

HAYWARD, J. (1996). The Popülist Challenge to Elitist Democracy in Europe. (Ed.), J. HAYWARD. *Elitism, Populism, and Europpean Politics* içinde (p. 10-32). Oxford: Oxford University Press.

HEYWOOD, A. (2006). *Siyaset*. Çev: Kolektif. Ankara: Liberte Yayınları.

İNSEL, A. (2021). Faşizm, Popülizm ve Post-Faşizm. *Birikim* 382-3, 8-15.

JAGERS, J. & S. WALGRAVE (2007). Populism as Political Communication Style: An Empirical Study of Political Parties' Discourse in Belgium, *European Journal of Political Research*, 46, 319-345.

KALTWASSER, C. R. (2012). The Ambivalence of Popülism: Threatand Corrective for Democracy. *Democratization*, 19 (2), 184-208.

KALYVAS, A. (1990). Who Afraid of Carl Schmitt?. *Philosophy and Social Criticism*, 25 (5), 87-125.

KALYVAS, A. (2000). Carl Schmitt and three Moments of Democracy. *Cardozo Law Review* 21 (5/6), 1525-65.

KALYVAS, A. (2000). Hegemonic Sovereignty: Carl Schmitt, Antonio Gramsci and Constituent Prince. *Journal of Political Ideologies*, 5 (3), 343-376.

LACLAU, E. (2007). *Popülist Akıl Üzerine*. Çev: Nur Betül Çelik, Ankara: Epos Yayınları.

LEAMAN, D. (2004). Changing Faces of Popülism in Latin America: Masks, Make Overs and Enduring Features. *Latin American Research Review* 39 (3), 313-326.

LEVITSKY, S., ROBERTS, K. M. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. (Ed.), S. LEVITSKY and K. M. ROBERTS. Baltimore: John Hopkins University Press.

MANDACI, N. & G. Özerim (2013). Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa'da Radikal Sağ Partiler ve Göçün Güvenlikleştirilmesi. *Uluslararası İlişkiler*, 10 (39), 105-130.

MENY, Y. & Y. SUREL (2002). *Democracies and the Populist Challenge*. Basingstoke: Palgrave Press.

MOFFITT, B. (2016). *The Global Rise of Popülism: Performance, Political Style and Representation.* Standford, CA: Standford University Press.

MOUFFE, C. (2019). *Sol Popülizm*. Çev: Aybars Yanık, İstanbul: İletişim Yayınları.

MOORE, B. (2003). *Diktatörlüğün ve Demokrasinin Toplumsal Kökenleri*. Çev: Şirin Tekeli ve Alaeddin Şenel. Ankara: İmge Yayınları.

MUDDE, C. (2004). The Popülist Zeitgeist. *Goverment and Opposition* 39 (1), 542-563.

MUDDE, C. (2007). *Populist Radical Right Parties*. Cambridge: Cambridge University Press.

MUDDE, C. (2013). Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe: So What?. *European Journal of Political Research*, 52 (1), 1-19.

MUDDE, C. (2017). Populism: An Ideational Approach. (Ed.), C. R. KALTWASSERa & P. TAGGERT. *The Oxford Handbook of Populism* içinde (s. 1-26). Oxford: Oxford University Press.

MUDDE, C., KALTWASSER, C. R. (2019). *Popülizm, Kısa Bir Giriş*. Çev: S. Erdem Türközü. Ankara: Nika Yayınları.

MÜLLER, J. W. (2014). The People Must Be Extracted From Within The People: Reflections on Populism. *Constellations*, 21, 483-93.

MÜLLER, J. W. (2017). Popülism and Constitutionalism. (Ed.), P. O. ESPEJO and other. *The Oxford Handbook of Popülism* içinde (s. 591-606). Oxford: Oxford Univeristy Press.

MÜLLER, J. W. (2019). *Popülizm Nedir?*, Çev: Onur Yıldız. İstanbul: İletişim Yayınları.

PAUWELS, T. (2014). *Populism in Western Europe*. Abingdon: Routledge Press.

POLANYİ, K. (2002). *Büyük Dönüşüm*. Çev: Ayşe Buğra. İstanbul: İletişim Yayınları.

ROUSSEAU, J. J. (1987). *Toplum Sözleşmesi*. Çev: V. Günyol, İstanbul: Adam Yayınları.

RUMMENS, S. (2017). Populism as a Threat to Liberal Democracy. (Ed.), P. O. ESPEJO and others. *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press.

ÖRS, B. (2007). Faşizm. Ed. B. ÖRS. *19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler,* içinde (s. 480-513). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

ÖZTÜRK, A. (2016). *Cumhuriyetçilik ve Liberalizm*, İstanbul: Doruk Yayınları.

ÖZTÜRK, A. (2017). Schmitt'in Liberalliği. *Felsefe Arkivi*, 46, 71-88.

ÖZTÜRK, A. (2019). Habermas'ın Politik Felsefesi Üzerine Notlar: Demokrasi, Rasyonalite ve Kamusallık. (Ed). A. ÖZTÜRK ve D. ÖZSEL. *Yurttaşlık ve Demokrasi* içinde (s. 53-80). Ankara: Nika Yayınları.

ÖZTÜRK, A. (2020). Popülizmin İdeolojik Matrisi. *Uluslararası Medeniyet Çalışmaları Dergisi*, 5 (2), 199-220.

TAGGART, P. (2004). *Popülizm*. Çev: Barış Yıldırım. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

TRAVERSO, E. (2019). *The New Faces of Fascism: Popülism and the Far Right*. London: Verso Press.

SCHMITT, C. (2006). *Parlamenter Demokrasinin Krizleri*. Çev: A. E. Zeybekoğlu. Ankara: Dost Yayınları.

STANLEY, B. (2008). The Thin Ideogloy of Populism. *Journal of Political Ideologies*, 13 (1), 95-110.

STREECK, W. (2017). Neoliberal Kapitalizm İçin Sonun Başlangıcı: Bastırılanların Geri Dönüşü. Ed. H. GEİSEBERGER. *Büyük Gerileme* içinde (s. 182-198). İstanbul: Metis Yayınları

USLU, C. (2021). Bir İdeoloji Olarak Popülizm. *Anemon, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (1), 217-230.

WEYLAND, K. (2001). Clarifying a Contested Concept: Popülism in the Study of Latin American Politics. *Comparative Politics,* 34 (1), 1-22.

YILDIRIM, Y. (2017). Liberal Demokrasinin Krizi Bağlamında Avrupa'da Sağ-Popülizm ve Yükselen Aşırı Sağ. *Amme İdaresi Dergisi*, 50 (2), 51-72.

ZABCI, Filiz (2017). Aşırı Sağ Popülizm: Kılık Değiştirmiş Faşizm mi?. *Monthly Review* 2, 27-43.

DEMOKRATİKLEŞME VE GELENEKSEL LİDERLİK İLİŞKİSİ: SAHRA-ALTI AFRİKA ÖRNEĞİ

Gülistan ALPASLAN[1]

1. GİRİŞ

Sahra-altı Afrika'da geleneksel otoritenin temsilcisi olarak geleneksel liderler genellikle şefler olarak tanımlanır (Ayittey, 2006). Şefler 1990'lara gelene kadar demokratik rejimlerle uyumsuz siyasal aktörler olarak çalışmalara konu edilmiştir. Özellikle 90'lardan sonra kıtadaki demokratik açılımların ardından o zamana kadar anti-demokratik, anakronistik ve konu-dışı olarak kategorileştirilen şefler, bu tarihten itibaren pek çok ülkede kendilerini yerel yönetim yapılarının tamamlayıcı bir parçası olarak yeniden kurmaktadır (Logan ve Katenda, 2021:1). Şefliğin koloni dönemi öncesinden günümüze dek taşıdığı en belirleyici niteliği kalıtsallıktır. Bu nitelik şeflerin seçilmeyen ve demokratik olmayan liderler olarak konumlandırılmasının ardındaki başlıca nedendir. Doğal yöneticiler veya seçil(e)meyen liderler olarak tanımlandıkları bu nitelikleri bir diğer yandan da içinde varlıklarını sürdürdükleri demokratik rejimlerle uyumsuzluk yaratmaktadır.

Geleneksel liderler açısından bir başka belirleyici nitelik şef ile tebaa arasında kurulan ilişkinin gerektirdiği sadakat bağıdır. Bu bağın güçlü/zayıf olması durumu günümüzde merkezi hükümetlerin yereldeki uygulamalarını farklı şekillerde etkileyebilmektedir. Şef-tebaa ilişkilerinin gerektirdiği sadakat bağının düzeyi yerine göre kararların uygulanmasını güçleştirebilmekte, yerine göre kolaylaştırabilmektedir. Örneğin Covid-19 sürecinde Sahra-altı Afrika'da geleneksel liderlerle hükümetlerin işbirliğinin salgının hızını kesebileceğini öneren çalışmalar vardır (Sanny ve Asiamah, 2020:8-9). Bundan başka, geleneksel liderlerin etkin olduğu Gana, Nijerya, Kenya gibi ülkelerde, seçimlerde avantaj sağlamak için geleneksel liderlerin desteğini arayan partililer/adaylar, yerel gruplar arasında çatışmaları tetiklemektedir. (Mueller, 2011: 110-111). Parlamentolar çoğu işsiz gençlerden oluşan partili grupların yasaklanması için "*Vigilantism Bill*" gibi seçim şiddetinin önünü almak amacıyla yasalar çıkarmaktadır (Ghanaweb, 2019). Kendilerini "vatandaş" olarak devletlere karşı sorumlu hissetmekten önce şeflerine karşı yükümlülüklerini yerine getirmeyi öncelik haline getirmiş topluluklara merkezi hükümetlerin ulaşması kolay olmaz. Yerel bir topluluğun doğal yöneticileri olarak taşıdıkları kalıtsallıkları ve sadakat bağı gibi demokratik uygulamaları güçleştiren çeşitli siyasal unsurlar nedeniyle de bugüne kadar şefler ve demokrasi ilişkisi negatif bir ilişki içinde kavranmıştır. Ancak 2000li yıllardaki araştırmalar bu negatif ilişkinin yanı sıra pozitif ilişkinin öne çıkmakta olduğuna işaret etmektedir (Baldwin, 2015).

Literatürde demokrasi ve geleneksel liderlik arasındaki pozitif ilişki varsayımını destekleyecek yeteri kadar ampirik çalışma bulunmamaktadır. Demokrasi ile şefler arasındaki ilişkilere değinen çalışmaların azlığı yanında geleneksel liderlerin demokrasi ile ampirik ilişkisini kurarak karşılaştırmalı bir perspektiften ele alan çalışmalar da yetersiz kalmaktadır. Literatürdeki bu boşluk nedeniyle Sahra-altı Afrika'da demokrasi ile ilişkili bazı süreç ve uygulamaları anlamak/açıklamak giderek daha da zorlaşmaktadır. Bu süreçleri anlamadaki zorluk ise toplumsal-siyasal sorunlara kalıcı çözümler üretilebilmesinin önündeki önemli engellerden biri olarak durmaktadır.

[1] Araştırma Görevlisi, Adana Alparslan Türkeş Bilim ve Teknoloji Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, galpaslan@atu.edu.tr, ORCID ID:https://orcid.org/0000-0001-7839-4773

Söz konusu zorluğu aşma çabasına hizmet eden kuruluşlardan biri olarak *Afrobarometer,* Afrika'daki siyasal süreçleri, değişim ve dönüşümleri anlamayı bir yönüyle kolaylaştırmaya katkı sunar. *Afrobarometer* 1999 yılından beri faaliyetlerini sürdürmekte olan tarafsız bir araştırma ağıdır. Düzenli aralıklarla sürdürdükleri anketleriyle Afrika'daki değişim ve dönüşümleri anlamayı ve takip etmeyi kolaylaştırabilecek kamuoyu yoklamalarıyla çeşitli ampirik veriler sunar. Örneğin halen devam etmekte olan 8.Tur anketlerinde geleneksel liderlerin demokrasiyi güçlendirdiği yönünde bir genel kanının ortaya çıkması dikkat çekicidir (Logan ve Katenda, 2021:11). Şeflerin demokrasiyi güçlendirdiğini düşünme eğiliminin nedenlerini/koşullarını anlayabilmenin yolları aranmalıdır. Bu araştırma sonucunda belirginleşebilecek seçenekler ise demokratik uygulamaları güçlendirebilmenin olanaklarını tartışmaya açmayı mümkün hale getirebilir.

Bu çalışmada Sahra-altı Afrika'da geleneksel liderlik ve demokrasi arasındaki pozitif ilişkinin unsurları *Afrobarometer* verileri üzerinden incelenecektir. Bu verilerde Sahra-altı Afrika'da demokratik uygulamalar hız kazanırken geleneksel liderliğin silinmediği hatta güçlendiği görülmektedir. Bu bakımdan demokratikleşme sürecini desteklediği varsayımından hareketle geleneksel liderliğin demokratik uygulamaları güçlendirebilecek olanaklar barındırıp barındırmadığı tartışmaya açılmaktadır.

Yürütülen tartışma lider-takipçi kuramının özellikle son dönemlerde ağırlık kazanmakta olan takipçi-yanlı perspektifinden ele alınacaktır. Buradan hareketle geleneksel liderlerin yükselişe geçtiğini gösteren bir kırılma olup olmadığı ve varsa bu kırılmanın geleneksel liderlere yönelik talep artışı olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği merak konusudur.

Bu çalışmanın amacı geleneksel liderlikle demokrasi arasında kurulan pozitif ilişkinin hangi unsurları barındırdığını tespit edebilmektir. Bu soruşturma *Afrobarometer* anketlerinden faydalanmakta, lider-takipçi yaklaşımının takipçilere odaklanan kaynaklarına dayandırılmaktadır. Bu yöntemle Sahra-altı Afrika'da geleneksel liderlik ve demokrasi ilişkisinin analizinde, *Afrobarometer* verilerini kullanarak yapı-aktör ilişkilerinin anlaşılması temelinde lider-takipçi kuramının takipçi merkezli bir yaklaşımı işletilmeye çalışılacaktır. Bu makalenin literatüre katkısı, şeflerin konumlarını yeniden tartışmaya açarak demokrasi ile şeflerin konumu arasındaki pozitif ilişkiye dair tartışma, veri, literatür ve araştırmaları görünür kılabilecek yollar açmasıdır. Bu beklenti Sahra-altı Afrika'daki kemikleşmiş sorunlara kalıcı çözümler üretebilmek için çıkar yol olabilecek çabalara katkı sunabilmek yönündedir. Araştırmanın sonucunda, elimizdeki bulgular Afrikalı geleneksel liderlerin demokrasiyi güçlendiren siyasal aktörler olarak yeniden kavramsallaştırılmasını tartışmaya açar.

1.GELENEKSEL LİDERLİĞİN KAVRAMSALLAŞTIRILMASI

Liderlik, uzun dönemleri ve farklı sahaları kapsayacak çeşitlilikteki tasnif biçimleri nedeniyle tanımlanması zor bir kavramdır. Bu zorluk nedeniyle evrensel bir liderlik tanımı yapılamayacağında hemfikir olan geniş bir araştırmacı grubundan söz edilebilir (Harrison, 2018:1-2). Ancak böyle bir tanımın yokluğunun yaratıcı ve yeni fikirlerin önünü açtığını düşünenler de vardır (Alvesson ve Sveningson, 2003: 360). Öte yandan liderlik çalışmalarında sıklıkla başvurulan başlıca referans kaynakları (Burns, 1978; Stogdill, 1981, Bennis, 1959, Northouse, 2010) bazı bilgi açıklarını kapatabilmeye katkı sunar.

Liderliğin bu geniş çalışma alanı çerçevesinde, liderlik kavramını açıklamaya çalışanların sayısı kadar tanımı ortaya çıkar (Stogdill, 1981: 259). Bu çalışmada da Afrika liderliği geleneksel liderlik kavrayışı bağlamında tanımlanacaktır. Sahra-altı Afrika'da geleneksel liderlerin "yöneticilik" değil "önderlik" vasfı öne çıkar (Ayittey, 2006: 153).

Önderlik, sadece bir yönetici olmanın ötesinde bir statü ile ve dinsel, askeri, siyasal, ekonomik, yasal vb. tüm unsurların tek bir kutsal siyasal bedende temsil edilmesi olarak açıklanabilir.

Liderler, bütünleşmiş toplumsal yapılar içinde örgütlenmiş siyasal topluluğun devamı ve esenliği için yine topluluğun içine gömülü olarak konumlanırlar (Flannery, 1972: 399-340). Dolayısıyla toplumsal değişim ve dönüşümler liderliğin de değişim ve dönüşümü anlamına gelir. Modern demokratik yönetim yapılarının öncesinden gelen bir itaat ile kurulan lider-takipçi ilişkisindeki liderlerin konumu, demokrasinin gelişmesiyle birlikte liderlere olan ihtiyacı zorunlu olarak ortadan kaldırmaz ancak belirli sınırlamalarla devam ettirir. "Yönetme işi" ile ilişkili liderlik çalışmalarıyla genişleyen araştırma sahası, karşılaştırma olanakları sunarak "siyasal liderlik" kavramının gelişimine katkıda bulunur (Rost, 1993).

Toplumsal yapıların statik değil dinamik niteliği toplumsal siyasal örgütlenmelerde geleneksel-modern ikiliğinin ortaya çıkışını kaçınılmaz kılar. Çünkü içsel ve dışsal etkileşimlerle topluluklar değişir ve dönüşürken bu dönüşüm her zaman her düzeyde aynı hızda gerçekleşmez. Farklı değişim hızları, yerleşik toplumsal davranışlar bakımından düşünüldüğünde Bourdieu'nun, "alan" (*habitus*) yaklaşımı içinde sorunsallaştırılabilir. Habitus, *"yapılandırıcı bir mekanizma" olarak "çok çeşitli durumlarla başa çıkmayı sağlayan bir strateji üretme ilkesidir."* (Bourdieu ve Wacquant, 2003:121 ve 125). Kendisini sürekli yeniden üreten bir alan içinde düşünülen habitus bu anlamda, "eyleyici için kader değil, k*arşılaşılan yeni deneyimlerle sürekli gelişen/değişen bir yatkınlıklar bütünüdür."* Bu sorunsallaştırma biçimi Bourdieu'nun kendi "alan" yaklaşımı içinde geliştirdiği "histeri etkisi (*hysteresis effect*)" ile temellendirilebilir. Bourdieu değişime verilen tepkileri histeri etkisi ile açıklar. Yang ise Bourdieu'nun histeri etkisi kavramıyla değişimi; yapı aktör arası ilişkilerin diyalektik niteliği çerçevesinde değişime dirençlerle birlikte düşündüğüne dikkat çeker (Yang, 2014: 1530-1531). Bu çerçevede dönüşen siyasal yapılarla birlikte geleneksel liderlerin varlığını sürdürebilmek için dönüşmesi, değişime karşı bir direnç biçimi olarak okunabilir.

İktidarın çelişkilerini, gerilimlerini ve içkin olasılıklarını meydana çıkaran farklı bir incelemesini yapan James C. Scott (2018); tâbi grupların iktidar eleştirisini temsil eden "gizli senaryolar" yaratmalarından bahseder (Scott, 2018: 21-22). Buna göre; "zayıfın gizli senaryosunun güçlü ile ve her ikisinin gizli senaryosunun da iktidar ilişkilerinin kamusal senaryosuyla karşılaştırılması tahakküme karşı direnişin anlaşılması için temelden farklı, yeni bir yol sunar" (Scott, 2018:22). Buradan hareketle dekolonizasyon sürecinde kurulan yeni devletlerin yeni siyasal-toplumsal yapısındaki bazı (etnik,dini, vs) unsurlar George Balandier (2010)'in tabiriyle "eski dil"e başvurmadan anlaşılamaz. Silinmekte olan kimi sembollerin, geri plana itilen bazı davranışların, yok olmaya yüz tutmuş grupların/kurumların yeniden hayat bulmasını buradaki yeni yapıların eski düzen tarafından anlaşılamamasının bir sonucu olarak düşünebiliriz (Balandier, 2010:173). O halde ortaya çıkmakta olan yeni siyasal yapılar bir anlamıyla eskilerin dönüşmüş yeni formlarıdır.

Sahra-altı Afrika'da geleneksel liderliğin bugünkü konumunu, yerel topluluğun geleneklerine bağlı kalarak yönetme ayrıcalığına sahip makam-kişi birlikteliği olarak tanımlayabiliriz. Geleneksel liderlerin meşruiyet kaynağını oluşturan gelenek, kalıtsallığın soy bağı üzerinden taşınmasının kurallarını takip ederek bu düzeni sürdürür. Geleneksel liderlerin meşruiyetinin kaynağını oluşturan gelenek ortak bir geçmişe gönderme yapar ve bu geçmişe bağlılığı sağlayan/sürdüren ritüelleri içerir. Agamben'in ifadelerine başvurarak söyleyecek olursak modern devlete geçişle birlikte bu ritüeller "politik olarak sekülerleştirilir" (Agamben, 2012: 132). Agamben'e göre modern insan sürekli bir "kutsala dönme" arayışındadır. Bu, kutsala dönme "inadı" modernliğin seremonilerinde bile olsa kendini gösterir. Modernitenin dünyevi çağrısına uymak olarak sekülerleştirme, bir yer değiştirme biçimidir. Sekülerleşme sadece, dokunulmaz olan güçlerin yerlerini değiştirir. "Modernleşme olarak adlandırılan

süreçte göksel monarşi yersel monarşi haline getirilirken güce dokunulmaz" (Agamben, 2012: 131- 132). O halde gelenek kalıcılığını sürdürmeye devam edecektir. Bu yanıyla Sahra-altı Afrika'da geleneksel liderliği demokrasi ile ilişkilendirmek geleneksel-modern ikiliği üzerinden süren tartışmaların kapsamı içinde kalmaktadır. Yine de bu geniş tartışma, şimdiki çalışmanın sınırlarını aşar.

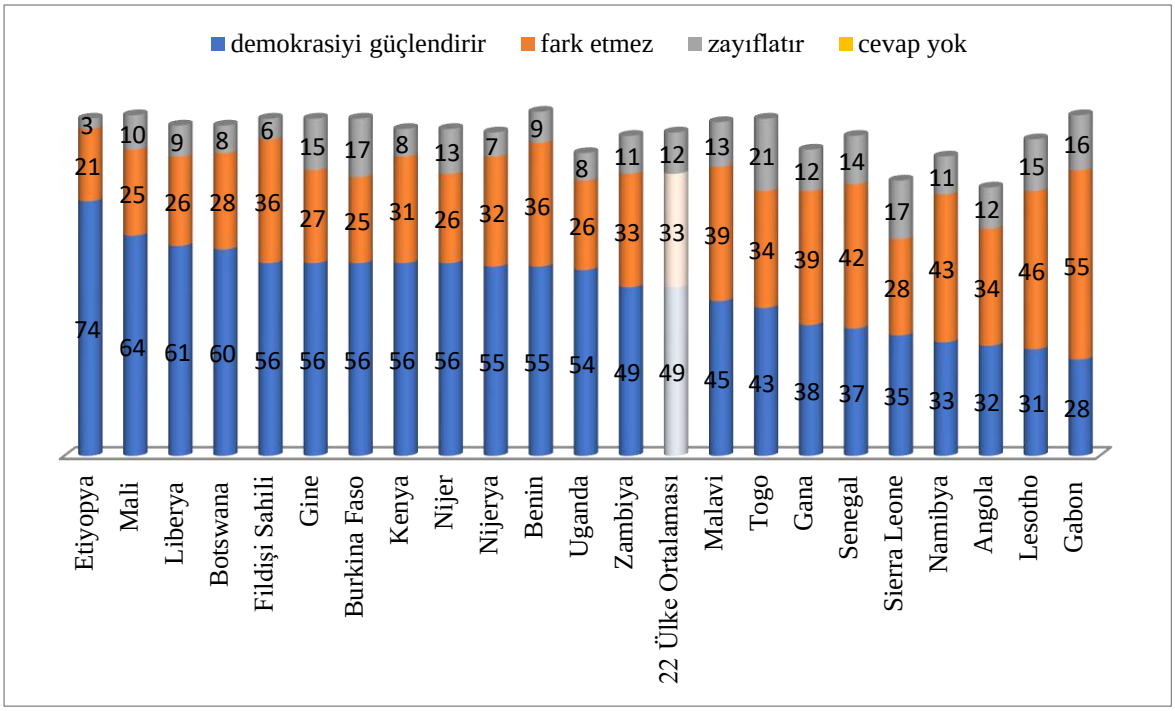
Takipçilik kuramı üzerinden Sahra altı Afrika'da geleneksel liderliğe odaklanıldığında koloni rejimlerinin kurumsallaşmasıyla takipçiler açısında yurttaş ve tebaa ikilemininortaya çıktığı görülür (Mamdani,1996). Bu "çatallanma" lider-takipçi ilişkisi üzerinden düşündüğümüzde sadakat odağının değişmesini beraberinde getirir. Devletin yurttaşı olmak ile şefin tebaası olmak arasında kalmanın getirdiği gerilim yönetememenin ve yönetilememenin merkezine yerleşir.

Diğer yandan kolonyal rejimler şeflerin şeflik kurumuna yabancılaştığı bir sürece işaret eder (Ray, 2003). Şeflerin bu dönüşümü topluluğun sadece kendi iç dinamiklerinden kaynaklanmaktan daha çok tahakküm-direniş ilişkilerinin bir ürünü olarak kurumsallaşma ya da merkezileşme sürecinin tartışmalı niteliğini ortaya koyar. Bir yandan geleneksel liderliğin varlığını sürdürüyor olması ve bir yandan da modern devletin yapısal gereklerini sağlama ihtiyacı karşısında güç ile kurulan ilişkinin çeşitleniyor olması bir uyumsuzluk yaratır. Bu sürece eşlik eden bürokratik kurumların zayıflığı/yetersizliği ise demokratik uygulamalar yaygınlaştırılmaya çalışıldıkça geleneksel liderlerin güçlenmesini beraberinde getirmektedir.

2.SAHRA-ALTI AFRİKA'DA DEMOKRATİKLEŞME VERİLERİ

Bu çalışmada geleneksel otoriteler ile demokrasi arasında kurulan ilişkiye öncelikle seçimler üzerinden değinilmektedir. Liderler seçimle gelen ve seçimle gelmeyen ayrımı çerçevesinde; demokrasi ise dar anlamıyla ve "seçim" olgusu çerçevesinde ele alınmaktadır. Aynı zamanda lider-takipçi kuramını takipçi merkezli bir perspektiften izleyen bu incelemede takipçilerin/seçmenlerin bu ilişkiye dair talep ve beklentileri olduğu varsayılmaktadır. Bu varsayımın verilerini sağlayan Afrobarometer anketleri üzerinden Sahra-altı Afrika'da demokrasi ile geleneksel liderlik ilişkisinin bugünkü düzeyine ilişkin sonuçlar derlenebilir.

Şekil 1. Geleneksel Liderler ve Demokrasi İlişkisi (22 ülke / 2019-2021)



Kaynak : Logan, C., Katenda, L.M. (2021), *African Citizens' Message to Traditional Leaders: Stay in Development, Stay Out of Politics,* 12.02.2021 tarihinde Afrobarometer sitesi: https://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ad443citizens_want_traditional_leaders_but_not_in_politics-afrobarometer_dispatch-21april21.pdf adresinden alındı.

Afrobarometer anketlerinde dikkat çeken kırılmalardan ilk olarak değinilmesi gereken, modern devletin demokratik kurumlarından parlamento, yerel yöneticiler, devlet başkanlarına güven azalırken geleneksel liderlere olan güvenin artma eğiliminde olmasıdır. Bunu ilerde Şekil 5'te görebiliriz. Dikkat çekici bir diğer veri seti ise geleneksel liderlerin demokrasiyi güçlendirdiği yönündeki algıyı açığa çıkarmaktadır. Şekil 1'de görüldüğü üzere, 22 Sahra-altı Afrika ülkesinden katılımcıların geleneksel liderlerin demokrasiyi güçlendirdiği yönündeki düşüncesi %49'luk bir ortalama ile 13 ülkede ortalamanın üzerinde olarak benimsenmektedir. Ankette sorulan soru; "*Bazıları geleneksel liderler seçimle gelmediği için demokrasi için kötü olduklarını düşünürken bazıları da geleneksel liderlerin demokrasinin daha iyi işlemesi için seçilmiş liderlerle birlikte çalışabileceğini düşünüyor. Sizin fikriniz nedir*?" sorusudur.

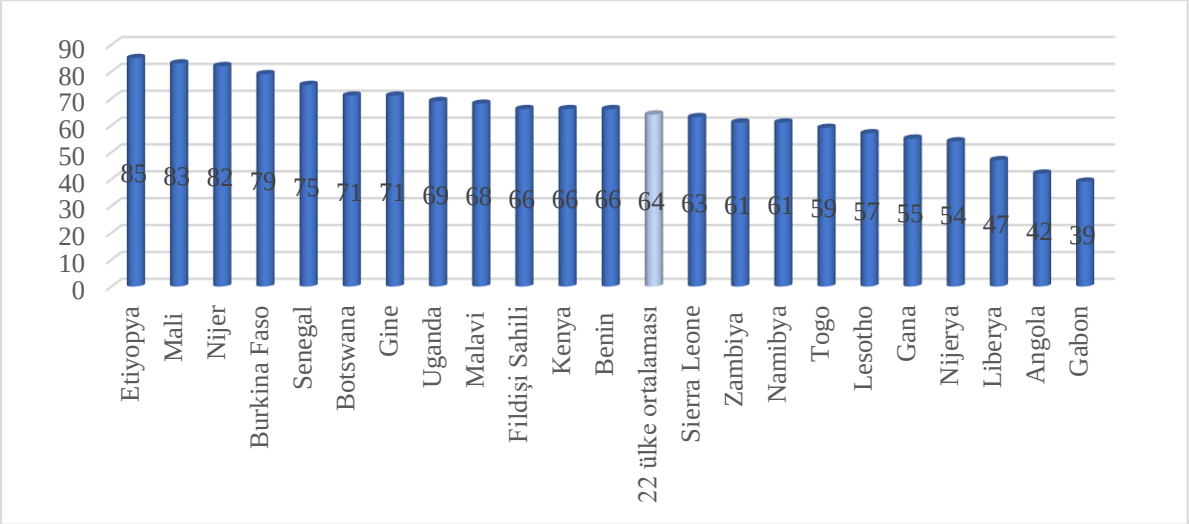
Sahra-altı Afrika'da demokrasi ve şeflerin statüsü arasındaki pozitif korelasyona dikkat çeken ilk analizi Kate Baldwin gerçekleştirmiştir (Baldwin, 2015). Afrobarometer verileriyle de birlikte düşünüldüğünde genel olarak katılımcıların çoğunluğunun geleneksel liderlerin yönetimde daha fazla görünür olmasını beklediği söylenebilir. Dolayısıyla 1990'lara kadar geleneksel liderler ile demokratikleşme süreci arasındaki negatif ilişkiye odaklanan çalışmalar karşısında 2000'li yıllarla birlikte geleneksel liderlerin "demokrasiyi güçlendirdikleri" düşüncesini vurgulayan pozitif ilişkiye ağırlık veren çalışmalar yaygınlık kazanmaktadır.

Bu unsurları analiz edebilmenin öncelikli koşulu geleneksel liderliğin kapsamını ve sınırlarını belirlemektir. Buna göre geleneksel liderlik etnik köken ve akrabalık bağlarından bağımsız olarak ve pre-kolonyal dönemde köklenen geleneksel seçilme biçimleri düşünülmeksizin ele alınmaktadır. Baldwin geleneksel liderleri; geleneklerle ilgili ortak

inançlarla ilişkisi temelinde ve yer temelli bir topluluğu yönetebilme gücüne sahip aktörler olarak kavrar. Geleneğe bağlılık ile demokratik ilkelere bağlılık arasında; yerel bir topluluğu temsil etme gücü ile yerel yönetim birimleri arasında uyumsuzluklar yaşanır. Zayıf bürokratik kurumların da bu uyumsuzluğu beslediği koşullarda geleneksel liderlerle iş birliği yoluna gidilerek yereldeki demokratik uygulamaları güçlendirmek ve uyumsuzlukları aşabilmenin olanaklarını yaratabilmek mümkün hale gelmektedir.

Ülkeler bazındaki Afrobarometer verileri, 22 ülkedeki geleneksel liderlere olan güven ortalamasını %64 seviyesinde göstermektedir. Katılımcılara "geleneksel liderlere ne kadar güvendikleri" sorusuna 12 ülke, yani yarısından fazlası güven ortalamasının üzerinde veri sağlamıştır. Aşağıdaki grafikte de ülkelere göre oranlar yer almaktadır.

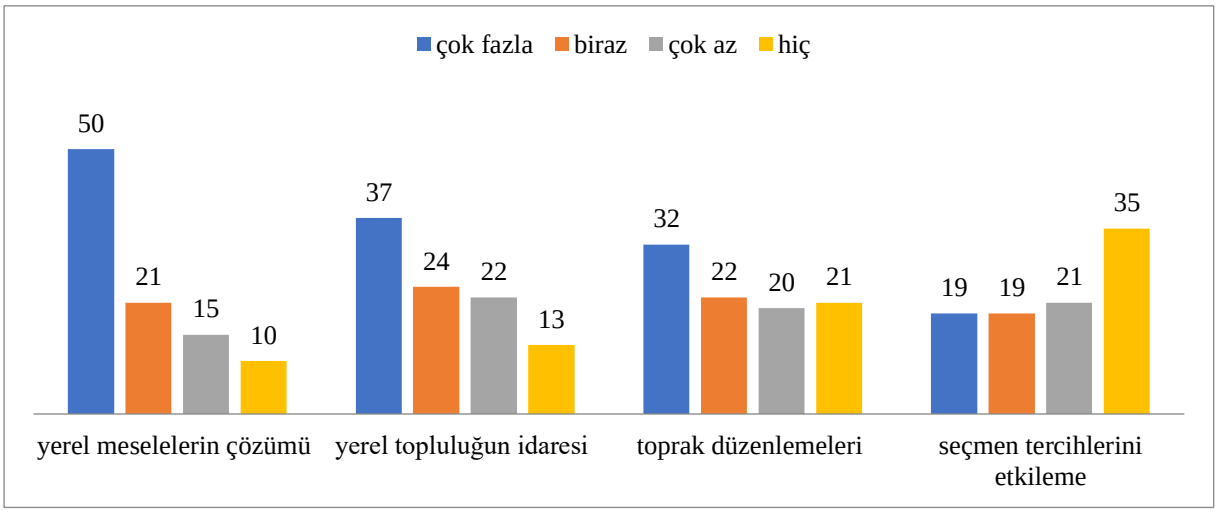
Şekil 2. Geleneksel Liderlere Duyulan Güven (22 ülke / 2019-2021



Kaynak : Logan, C., Katenda, L.M. (2021), *African Citizens' Message to Traditional Leaders: Stay in Development, Stay Out of Politics,* 12.02.2021 tarihinde Afrobarometer sitesi: https://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ad443citizens_want_traditional_leaders_but_not_in_politics-afrobarometer_dispatch-21april21.pdf adresinden alındı.

Yereldeki demokratik uygulamaları güçlendirme ve uyumsuzlukları aşabilmenin olanaklarına dair verileri ise 2019-2021 arasındaki kamuoyu yoklamalarından çıkarabiliriz. Buna göre geleneksel liderlerin hangi alanlarda etkin nüfuza sahip olduğu saptanmak istendiğinde özellikle yerel meselelerin çözüme kavuşturulmasındaki etkinlikleri dikkat çeker (Şekil 3). Afrobarometer anketi 22 ülkede "yerel meselelerin çözümü", "yerel topluluğun idaresi", "toprak dağılımı/düzenlemeleri", "seçmen tercihini etkileme" gibi alanlarda geleneksel liderlerin ne kadar etkin görüldüğünü sorar. Yaklaşık %71 oranında yerel meselelerin çözümü önde gelmektedir. %61, yerel toplulukların idaresinde geleneksel liderlerin söz sahibi olduklarını düşünmektedir. %54 oranında toprak düzenlemelerindeki etkinliklerine vurgu yapılmaktadır. Bu alanlarda %50'nin üzerindeki göstergeler de geleneksel liderlere yönelime ilişkin verileri destekler niteliktedir. Bununla birlikte seçmen tercihlerini etkilemede etkili olmadıklarını düşünen ve dolayısıyla demokratik seçim sürecini baltalamadıkları fikrini destekleyen %56lık bir pay da akılda tutulmalıdır. Bu dağılımın detayları için Şekil 3'teki grafik incelenebilir:

Şekil 3. Geleneksel Liderlerin Belli Alanlardaki Nüfuzu (22 ülke / 2019-2021):



Kaynak : Logan, C., Katenda, L.M. (2021), *African Citizens' Message to Traditional Leaders: Stay in Development, Stay Out of Politics,* 12.02.2021 tarihinde Afrobarometer sitesi: https://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ad443citizens_want_traditional_leaders_but_not_in_politics-afrobarometer_dispatch-21april21.pdf adresinden alındı.

Bu veriler ve demokratik süreçlerin işleyişiyle birlikte düşünüldüğünde Afrika ülkelerinde şeflerin konumu sadece geleneğin kalıcılığıyla açıklanamaz. Rekabetçi seçimlerin yaygınlaşmasıyla hükümetler, şeflerin statülerini ve fiili güçlerini sık sık artırma yoluna gitmeye başlar. Seçilen politikacıların geleneksel liderleri güçlendirmesini özendiren -ikinci kez seçilebilme arzu ve avantajı gibi- çeşitli nedenler vardır. Bu çalışma da geleneksel liderlerle seçilmişler arasındaki ilişkilere ve bu etkileşimin son yıllarda rekabetten ziyade tamamlayıcı/ işbirlikçi niteliğine dikkat çekmektedir.

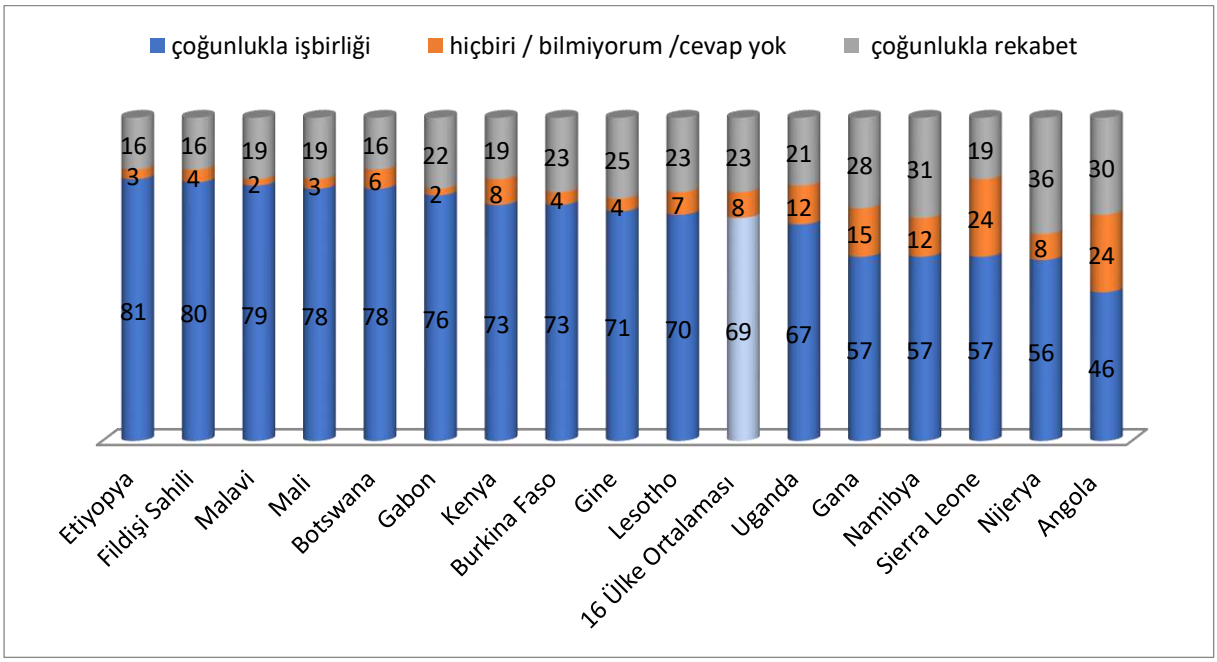
3. DEMOKRATİKLEŞME VE GELENEKSEL LİDERLİK İLİŞKİSİ

1990'lardan itibaren Sahra-altı Afrika'da çok partili seçimlerin yaygınlaşmasıyla demokratik uygulamalar hız kazanır. Rekabetçi seçimlerle birlikte seçilmiş hükümetlerin geleneksel liderleri dışarda bırakma çabası giderek işbirliği arayışına dönüşmeye başlar. Sahra-altı Afrikalı topluluklar da geleneksel liderler aracılığıyla yerel yöneticilere, hükümet mensuplarına, devlet başkanlarına seslerini duyurabilmenin ayrıcalıklarını elde etmiş olurlar. Dolayısıyla geleneksel liderlerle işbirliği hem seçilmiş liderler düzeyinde hem de topluluk nezdinde tercih edilir hale gelir. 90'lardan önce baskıcı, otoriter, tek-adam rejimlerine rakip görülen (muhalif) geleneksel liderlerin yönetimlerin dışında tutulma çabası tam tersi yönde bir rotaya kavuşur. Siyasal yöneticilerle olduğu kadar siyasal topluluğun da dahil olmasıyla birlikte birlikte çalışabilmenin koşullarının arandığı bu süreçte geleneksel liderler aktif siyasal aktörler olarak öne çıkarlar.

Geleneksel liderlerin yükselişi ve güçlenme eğilimi Afrobarometer'ın yirminin üzerinde ülkeden katılımcıyla gerçekleştirdiği anket verileriyle de desteklenmekte ve son yıllarda demokrasi ile geleneksel liderlik arasındaki ilişkinin pozitif yönlerine vurgu yapan çalışmaların

yapılmasıyla bu ilişkiye dair araştırma sahası da giderek genişlemektedir (Baldwin, 2015; Logan, 2009; Tieleman ve Uitemeark, 2019). Sonuç olarak geleneksel liderlerle işbirliğine yönelik talep ile birlikte çalışma ve kamusal hizmetlerin birlikte üretilmesi eğilimine ilişkin veriler demokrasi ve Afrikalı şefler arasında çatışmalı/uyumsuz bir ilişki olduğu düşüncesini içeren negatif ilişki yaklaşımına ek olarak pozitif ilişkileri öne çıkaran bir boyut kazandırmaktadır.

Şekil 4. Seçilmişler ve Geleneksel Liderler Arasındaki İlişki (16 ülke / 2019-2020)



Kaynak : Logan, C., Katenda, L.M. (2021), *African Citizens' Message to Traditional Leaders: Stay in Development, Stay Out of Politics,* 12.02.2021 tarihinde Afrobarometer sitesi: https://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ad443citizens_want_traditional_leaders_but_not_in_politics-afrobarometer_dispatch-21april21.pdf adresinden alındı.

2019-2020 yılları arasında 16 ülkede yürütülen Afrobarometer anketlerinde katılımcılara hangi görüşün kendilerine daha yakın olduğu soruldu: İfadelerden ilki "geleneksel liderler, kaynak, iktidar ve nüfuz için seçilmiş liderlerle sürekli bir rekabet halindedirler" idi. İkincisi ise "geleneksel liderler işlerin sonuçlandırılması için seçilmiş liderlerle çoğunlukla işbirliği halinde çalışır" ifadesi idi. Yukarıda Şekil 4'te de görüleceği üzere %69 seviyesinde olan 16 ülke ortalaması katılımcılar açısından geleneksel liderler ile seçilmiş liderler arasındaki ilişkinin çoğunlukla işbirliği seviyesinde görüldüğüne işaret ediyor. Bu oran aynı zamanda 16 ülkeden 10'una karşılık gelen bir çoğunlukta işbirliğinin desteklendiğini de ortaya koyuyor.

Öte yandan geleneksel liderlerin 21.yy'a gelene dek demokrasiyle negatif bir ilişki içinde kavranmasına sebep olan bazı bileşenleri tespit edebilmek de mümkündür. Bunlar arasında öne çıkanlardan ilki en belirleyici nitelikleri olan kalıtsallıktır. Buna bağlı olarak geleneksel liderler seçil(e)meyen ya da demokratik olmayan liderler olarak tanımlanır. Seçimle gelen değil kalıtsal nitelikleriyle sahip olunan statüye vurgu yapan bu yaklaşımda liderliğin pre-kolonyal dönemdeki "seçilme" unsurlarının (Ayittey, 2006: 143) dışarda bırakılarak kavrandığı

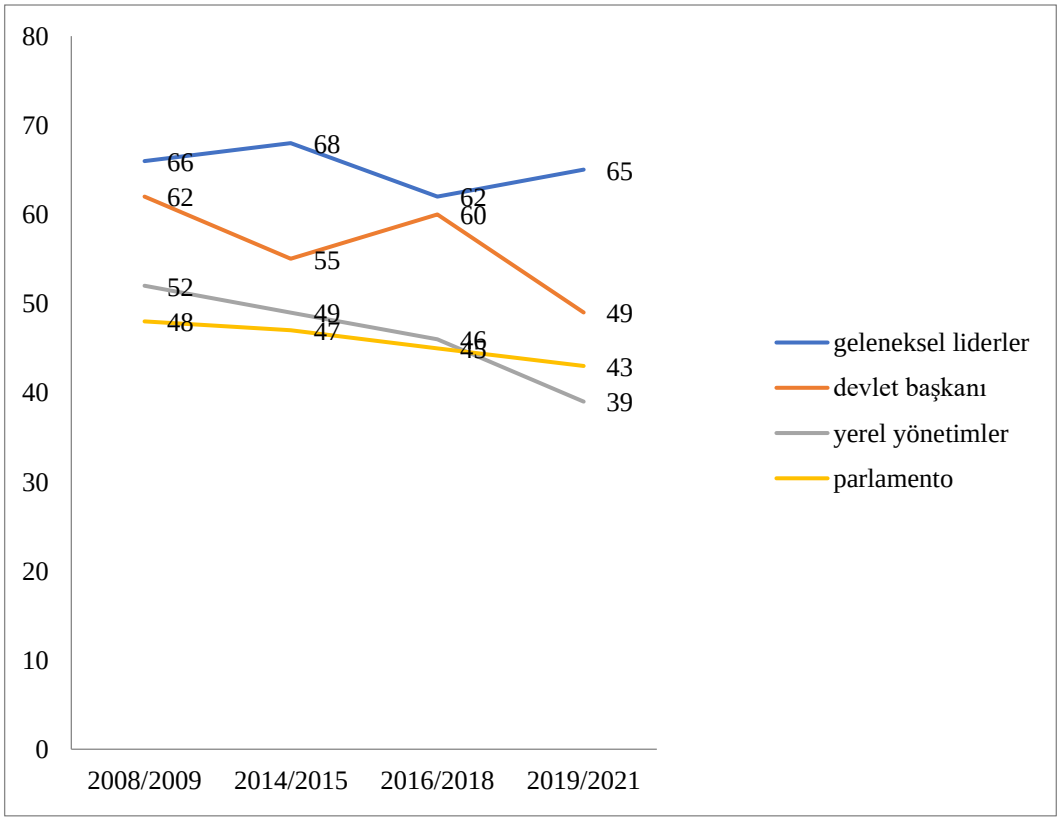
hatırlatılmalıdır. Cesaret, cömertlik, lekesiz bir cilde sahip olma, bilgelik gibi özelliklerin arandığı bu nitelikler başka bir çalışmanın konusudur ancak şeflerin farklı bir biçimde de olsa yerel kurallara göre seçildikleri gibi toplumsal denetim mekanizmalarının devreye sokulmasıyla makamdan da indirilebildikleri akılda tutulmalıdır (Ayittey, 2006: 145-147; Ray, 2003:242).

İkinci neden, yine liderlerin kalıtsal nitelikleriyle bağlantısı üzerinden kavranabilecek olan ve demokratik ilkeler arasındaki önemli unsurlardan fren-denge mekanizmalarıyla olan ilişkileridir. Geleneksel liderler koloni yönetimlerinin kurumsallaşmasından önce geleneğin biçimlendirdiği toplumsal denetim mekanizmalarına sahiptiler (Rattray, 1929; Fortes, 1950; Gluckman, 1965; Malinowski, 2003) Modern yapılarla birlikte geçirdikleri dönüşüm sürecinde geleneksel denetim mekanizmalarının yerini yazılı hale gelen kurallarıyla yargı kurumları ve mahkemeler gibi modern devletin kurumları aldı. Sömürgeci yönetimlerin kurumsallaşması sürecinde şeflerin yasal otoritelerinin ve yargılama yetkilerinin sömürgeci yönetimlere devredilmesi şeflerin iktidarının zayıflatırken geleneksel toplumsal denetim mekanizmaları da işlerliğini yitirmeye başladı. Geleneksel topluluğun dinsel, siyasal, ekonomik, askeri vd. fonksiyonlarının iç içe geçtiği yapısal unsurları ve şeflerin bu unsurları siyasal bünyesinde taşıdığı düşünülürse şeflerin konumu bundan doğrudan etkilenmiş oldu. Geleneksel liderlerin kalıtsal nitelikleri, karar süreçlerinde "yaşlılar meclisi" gibi fren-denge mekanizmalarıyla ilişki içindedir fakat bu haliyle demokratik rejimlerde olduğundan daha farklı (geleneksel yollardan) işler.

Kate Baldwin (2015), Sahra-altı Afrika'da geleneksel liderlerin demokrasi ile pozitif ilişkilendirildikleri bugünkü konumlarının nasıl bir dönüşüm süreci geçirdiğinin iki analiz birimi üzerinden tespit edilebileceğini ileri sürer. Bunlardan biri ülkelerin anayasaları diğeri ise toprak düzenlemeleridir (Baldwin, 2015: 53-54). Sahra-altı Afrika ülkelerinin anayasalarında şefleri koruma altına alınma oranlarındaki artış demokratik uygulamaların hız kazanmasıyla konumlarının güçlenmesi arasında nasıl bir ilişki olabileceğini tartışmaya açar. İkinci olarak toprakların idaresiyle ilişkili düzenlemelerde hem devlet hem topluluk düzeyinde şeflerle kurulan ilişkiler de yine şeflerin konumunu güçlendirmektedir. Bu güçlenme bir yönüyle de giderek kemikleşmekte olan sorunlara demokratik yollarla çözüm bulunmasında yetersiz kalınmasının geldiği noktada gerek merkezi hükümetler düzeyinde gerekse bireylerin kalıcı çözüm arayışı olarak da okunabilir. Neticede 1990'larla birlikte geleneksel liderlerin yükselişini somutlaştıran örneklere işaret edebilmek mümkün hale gelir (Tieleman ve Uitemeark, 2019:707-708).

2008-2021 tarihlerindeki Afrobarometer anketleri 14 ülkeden katılımcılara ulaşarak kurumsal güven değişimini ölçebilmek amacıyla hangi kuruma (parlamento, yerel yönetimler, devlet başkanı, geleneksel liderler) ne kadar güvenildiği sorusunu yöneltir ve yanıtları "çok fazla - kısmen" aralığında değerlendirmeye alır. Şekil 5'deki grafikte de görüleceği üzere geleneksel liderler 2008/2009 aralığında, devlet başkanları ile aralarındaki 4 puanlık bandı 2019/2021 aralığında 26 puan değerine taşıyarak kurumsal güvende devlet başkanları karşısında önemli bir artış yakalamaktadır. Açılan bu makas önemli bir kırılmaya işaret etmekte; 14 ülkedeki kurumsal güven değişimi ve bu değişimin geleneksel liderlere güven yönünde yukarı doğru hareketi dikkat çekmektedir. Geleneksel liderlere güven artarken devlet başkanı, yerel yöneticiler ve parlamento üyelerine olan güvendeki düşüş, liderlik ve demokrasi arasındaki pozitif ilişkinin unsurlarına bakmayı ve anlamayı gerekli kılar.

Şekil 5. Kurumsal Güvendeki Değişim (14 ülke / 2008-2021)



Kaynak : Logan, C., Katenda, L.M. (2021), *African Citizens' Message to Traditional Leaders: Stay in Development, Stay Out of Politics*, 12.02.2021 tarihinde Afrobarometer sitesi:https://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ad443citizens_want_traditional_leaders_but_not_in_politics-afrobarometer_dispatch 21april21.pdf adresinden alındı.

Ne var ki geleneksel liderlerin konumlarının güçlenmesi bütünüyle geleneğin kalıcılığı ile açıklanamaz. Bu yükseliş aynı zamanda Afrikalı yeni devletlerin bürokratik kurumlarının yeterliliğiyle /işlerliğiyle birlikte düşünülmelidir. Zayıf bürokratik kurumların varlığı hükümetleri, geleneksel otoriteleri güçlendirebilecek hamlelere başvurmaya iter. Yeni devletlerin bürokratik kurumlarının yetersizliği seçilmiş liderlerin etkinliklerinin düşük seviyede kalmasına neden olabilir. Etkinliklerini artırmak isteyen "seçilmişler" yine "demokratik" bir çerçeve içinde kalmaya özen göstererek geleneksel liderlerle işbirliği yoluna giderler. Bu ortaklık ikinci kez seçilebilme şanslarını da artırmayı vadeder. Aynı zamanda yerel topluluğun aldığı hizmetleri de artıracağından topluluk üyeleri de geleneksel liderlerle seçilmiş liderlerin birlikteliğini talep ederler. Böylelikle demokratik süreç ve uygulamalara paralel olarak geleneksel liderleri yönetimde daha fazla görme beklentisi artar.

Bu süreç Sahra-altı Afrika'da yeni bir toplumsal kategorinin ortaya çıkmakta olduğu şeklinde yorumlanmaktadır: *local development-brokers* (Birerschenk, 2002; Beniamina Lico, 2013, Baldwin, 2015). Literatürde kalkınma-aracılarının yani *development-brokers'ın* bir alt kategorisi olarak çok az tartışılmış olan bu alan "yerel-kalkınma aracıları" olarak tanımlanabilir. Bu aktörler doğrudan veya dolaylı olarak siyasete dahil olabildikleri bir sahaya yerleştirilen ve kalkınma yardımı şeklinde sunulan dış kaynakları bu sahaya karşılık gelen toplumsal alanın ihtiyaçları yönünde tüketmede aracılar olarak görev yapan toplumsal aktörlerdir. Kalkınma projeleri söz konusu olduğunda, kamusal mı özel mi ya da çok taraflı mı

iki taraflı mı olduğuna bakmaksızın "aracılar", kalkınma kuruluşları ile projenin hedef kitlesi arasında, projenin yerel toplumsal yüklenicilerini temsil ederler. Yerel halkı temsil etmeleri ve bu halkın ihtiyaçlarını yardımdan sorumlu olan yapılara (dış finansörlere) taşımaları/ifade etmeleri beklenir. Bağımlılık mantığının pasif eyleyicileri olmanın aksine Afrika'da cazip projelerin izini sürmenin temel/kilit aktörleri olarak konumlanırlar (Birerschenk, 2002: 4).

İşbirliği perspektifinden yaklaşıldığında Sahra-altı Afrika'nın görece demokratik ülkelerinde nüfuzlarını korumakta olan geleneksel liderler ile seçilmiş bürokratlar arasındaki ilişki zayıf ise verimsiz kaynak kullanımı ve maliyet artışı beraberinde gelir. İlişkilerin güçlü olması ise birlikte çalışabilme avantajıyla topluluğa sunulan faydayı artırır. Geleneksel liderler yerel hizmet sunumunda seçilmiş (yerel) yöneticiler için demokratik sürecin işleyişini kolaylaştırdıklarında da demokratik uygulamaları desteklemiş olurlar (Baldwin, 2015: 79). Bu ilişki demokratikleşme hız kazanırken aynı zamanda geleneksel liderlerin de konumlarının güçlenmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu doğrultuda geleneksel liderlerin demokratikleşme sürecindeki rolleri seçilmiş bürokratlara sunduğu, ikinci kez seçilebilmek gibi siyasal avantajlar bakımından önem kazanmaktadır.

4.SONUÇ

Sahra-altı Afrika'nın pek çok ülkesinde kökleri pre-kolonyal döneme uzanan ve geçirdikleri dönüşümlerle günümüzde de etkinliklerini korumaya devam eden geleneksel şefler değişim ve dönüşümlerle günümüze dek varlıklarını sürdürebildiler. Bağımsızlıklarını kazanan Sahra-altı Afrika ülkeleri yeni yönetim sistemlerini hayata geçirirken şefleri merkezi yönetim dışında bırakmaya çabalasalar da tamamen yok saymaları mümkün olmadı. Bağımsızlık döneminin "kurucu" anayasalarının %41'inde geleneksel otoriteye çeşitli kelimelerle (gelenek, geleneksel, görenek, vb.) atıflar yapılmış ve %14'ünde şeflik kurumu anayasada koruma altına alınmıştı. 1990'larda ise bu anayasalarda değişikliklere gidenlerle birlikte %25i şefleri koruma altına alıyor.

1991 yılından bu yana hemen her ülkenin ulusal liderini seçme yöntemlerinden biri artık çok partili seçimlerdir. Liderlerin seçilmesinde kabul edilebilir tek yöntem olarak seçimlerin benimsenmesi demokratik kuralların kurumsallaşması yönündeki eğilimi gösterir. Bu eğilimle birlikte demokrasi Sahra-altı Afrika'da ulusal düzeyde yukarı doğru bir yükseliş ivmesi yakalamış durumdadır. Bu sürece geleneksel liderlerin yükselişi de eşlik etmektedir. Demokratikleşme hız kazanırken aynı zamanda kıtanın çoğunda kalıtsal şefler önemli bir güce ve prestije sahip olmaya devam ediyor. Ve geleneksel şeflerin yerel topluluklarında güçlü olmaya devam ediyor oluşu da siyasal sistem içinde bir tutarsızlık yaratmaya, istikrarsızlık kaynaklarından biri olmaya devam ediyor.

Yeni modern yönetim içinde ve modernleşmeyle birlikte daha önce daralmış olan otorite alanları giderek kaybolmaya başladıkça şefler de hayata geçirdikleri taktik ve stratejilerle vazgeçilmez olduklarını kanıtlamak üzere ve bir direniş biçimi olarak bugüne kadar nüfuzlarını sürdürebilmişlerdir. Fakat 21.yy ile birlikte farklı bir yol belirginleşmeye başlar. Özellikle 90'ların başından itibaren çok-partili seçimlerin yaygınlaşması ve demokratikleşme sürecinin hız kazanmasıyla birlikte geleneksel liderlerin demokratik süreçlerin engeli olarak değil destekleyicisi olarak konumlandığı bir evreye geçilmiştir. Bunun pek çok nedeni olabilirse de bürokratik kurumların zayıflığı karşısında geleneksel liderlerin bu yolun tamamlayıcısı olarak görülmeleridir. Demokratik süreçlerin yerleşmesinde şeflerle işbirliği hem seçilmişler hem de takipçiler açısından tercih edilir bir hal almaktadır.

KAYNAKÇA

Agamben, G. (2012). *Dünyevileştirmeler*. (Betül Parlak, Çev.) İstanbul:Monokl

Alvesson M. ve Sveningson, S. (2003). The Great Disappearing Act: Difficulties in Doing "Leaderhip". *The Leadership Quarterly*, 14 (3), ss.359-381.

Ayittey, G.B.N. (2006). *Indigenous African Institutions* (2nd Edition). Ardsley:Transnational Publishers.

Balandier, G. (2101). *Siyasal Antropoloji*. (Devrim Çetinkasap, Çev) İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Baldwin, K. (2015). *The Paradox of Traditional Chiefs in Democratic Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bennis, W. G. (1959). Leadership Theory and Administrative Behavior: The Problem of Authority. *Administrative Science Quarterly*, 4(1), ss.259–301.

Birerschenk,T., de Sardan, J.P.O., ve Chauveau, J.P. (2002). Local Development Brokers in Africa:The Rise of a New Social Category, *Working Papers:Nr.13*, Johannes Gutenberg-Universität, Department of Anthropology and African Studies, Mainz, 2002.

Bourdieu, P. ve Wacquant, L., (2003). *Düşünümsel Bir Antropoloji İçin Cevaplar*. (Nazlı Ökten,Çev.) İstanbul:İletişim Yayınları.

Burns, J. M. (1978). *Leadership.* New York: Harper & Row Publishers.

Flannery, K.V. (1972). The Cultural Evolution of Civilizations. *Annual Review of Ecology and Systematics*, Vol (3), ss. 399-426.

Fortes, M ve Evans Pritchard E.E. (1950). *African Political Systems*. London: Oxford University Press.

Gluckman, M. (1965). *Custom and Conflict in Africa.* Oxford: Basil Blackwell.

Harrison, C. (2018). *Leadership Theory and Research: A Critical Approach to New and Existing Paradigms*, Switzerland: Palgrave.

Lico, B. (2013). Representing the 'Tradition' in Casamance (Senegal): Patterns of Accountability and Ideas of 'Tradition' in the Experience of Local Development Broker. C. Tornimbeni (Ed.), *Working the System in Sub-Saharan Africa: Global Values, National Citizenship and Local Politics in Historical Perspective* içinde (s.123-141) Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.

Logan, C. (2009). Selected Chiefs, Elected Councillors and Hybrid Democrats: Popular Perspectives on the Co-Existence of Democracy and Traditional Authority. *Journal of Modern African Studies*, 47 (1), pp. 101-128

Logan, C., Katenda, L.M. (2021), *African Citizens' Message to Traditional Leaders: Stay in Development, Stay Out of Politics.* 12.02.2021 tarihinde Afrobarometer sitesi: https://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ad443citizens_want_traditional_leaders_but_not_in_politics-afrobarometer_dispatch-21april21.pdf adresinden alındı.

Malinowski, B. (2003). *Yabanıl Toplumda Suç ve Gelenek*. (Ş. Yeğin, Çev.) İstanbul: Epsilon.

Mamdani, M. (1996). *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism.* Kampala: Fountain Publishers.

Mueller, S. (2011). Dying to Win: Elections, Political Violence, and Institutional Decay in Kenya. *Journal of Contemporary African Studies*, 29 (1), ss.99-117.

Northouse, P. G. (2010). Leadership: Theory and practice (5th ed.). California: Sage.

Rattray, R.S. (1929), Ashanti Law and Constitution. Oxford: Calerendon Press.

Ray, D.I. (2003) Chiefs in Their Millennium Sandals: Traditional Authority in Ghana – Relevance, Challenges and Prospects. WJ.Tettey vd. (Eds). *Critical Perspectives in Politics And Socio-Economic Development in Ghana* içinde (s.241-271*).* Leiden: Brill.

Rost, J. C. (1993). *Leadership for the Twenty-First Century*. New York: Praeger

Scott, J. (2018).*Tahakküm ve Direniş Sanatları: Gizli Senaryolar.* 3.Baskı. Çev.:Alev Türker İstanbul:Ayrıntı.

Stogdill, R. M. (1981). *Stogdill's Handbook of Leadership: A Survey of Theory and Research* (Expanded by Bernard M. Bass), New York: Free Press.

Tieleman, J., ve Uitemeark, J. (2019). Chiefs in the City: Traditional Authority in the Modern State. *Sociology*, 53 (4), pp. 707-723.

"Vigilantism Bill Passed", (22.07.2019) tarihinde Ghanaweb sitesi https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Vigilantism-Bill-passed-765621 adresinden alındı.

Yang, Y. (2014). Pierre Bourdieu, Practice and Change: Beyond the Criticism of Determinism. *Educational Philosophy and Theory,* 46 (14), pp.1522-1540.

YEREL DEMOKRASİ AÇISINDAN KENT KONSEYLERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA: KEPEZ KENT KONSEYİ ÖRNEĞİ

İSA YAVAŞ[1] ve Dr. Öğr. Üyesi ALPER BİLGİLİ[2]

1.GİRİŞ

Üçlü türlü katılım mekanizması bulunmaktadır. Bunlardan ilki halkın yönetimle ilgili kararları doğrudan alabilmesi ve kanunları doğrudan katıldıkları toplantılarda kabul etmeleridir. Aristo'nun doğrudan demokrasi olarak önerdiği bu yöntem Antik Yunan kent devletlerinde kullanılmıştır. Günümüzde ise doğrudan demokrasi İskandinav ülkelerinde küçük yerel yönetim birimlerinde kullanılmaktadır. İkinci katılım mekanizması ise temsili demokrasidir. Temsili demokraside halkın kamu hizmetlerinin sunumundaki görevi belirli aralıklarla yapılan seçimlerde oy kullanma ile sınırlandırılmaktadır. Demokrasinin tek başına idari sorunları çözmedeki eksiklikleri ve yetersizlikleri nedeniyle yeni yaklaşımlar gündeme gelmiştir. Üçüncü katılım mekanizması ise temsili demokrasi ve doğrudan demokrasi arasında denge kurmayı sağlayan katılımcı demokrasidir. (Çelik, 2013: 216; Önder ve Güler, 2016: 883).

21. yüzyılda küreselleşme olgusunun gündeme gelmesiyle kentlerin yönetim yapılarının ve işlevlerinin yeniden düzenlenmesi gerektiği düşünülmüştür. Dünya'daki dönüşüm ve değişim yönetişim, katılım, kent yönetiminin aktörleri gibi kavramları da beraberinde getirmiştir (Erkul vd., 2019: 55). Günümüzde evrensel ve ulusal boyutta demokrasinin işletilmesindeki zorluk ve yetersizlikler yerel demokrasi kavramının önemini ortaya koymaktadır. Demokratik öğelerin yerelden başlayarak ulusal düzeyde işletilmesi daha etkili bir demokrasi olgusunu ortaya çıkarmaktadır. Bu yüzden yerel demokrasi kavramı günümüzde önem kazanmaktadır (Yaman ve Küçükşen, 2018: 66). Yerel demokrasi "demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli olması" olarak tanımlanabilir (Görmez, 1997: 70). Uluslararası sözleşmelerde yerel yönetimlerin iyileştirilmesi için çeşitli yollar sunulmakta ve yerel demokrasinin uygulanabilmesi için çeşitli araçlar geliştirilmektedir (Uzun ve Ersavaş Kavanoz, 2018: 252-253). Gündem 21 çalışmaları yerel yönetimlerin kentsel sürdürülebilirliği sağlamadaki işlevini geliştirerek Türkiye'de kent konseylerinin yapılanmasına katkı sağlamıştır (Kocaoğlu ve Sert, 2018: 53).

Günümüzde yerel demokrasinin geliştirilmesinde katılımcı ve çok aktörlü kurumlar oluşturmak için kent konseyi modeli uygulanmaktadır (Önder ve Güler, 2016: 883). Türkiye'de kent konseyleri demokrasi, yönetişim ve katılım kavramlarının uygulanabilmesinde önemli bir aktör olarak görülmektedir. Kent konseyleri yerel ihtiyaçların tespit edilmesi ve olası problemlerin çözülmesi amacıyla ortak fikir yürütmek için hizmet sunan bir yapı olarak ifade edilmektedir (Akman, 2018: 742). Kent konseylerinin çalışma yöntemi ve yapısı her kentte farklı olmasına rağmen, en önemli görevi kentlerde yaşayan bütün paydaşları ortak bir çatıda toplamasıdır. Kent konseyleri aracılığıyla çok paydaşlı yönetim anlayışının benimsenmesi ve yerel düzeyde demokratik kültürün yaygınlaştırılması sağlanmaktadır (Emrealp, 2005: 65).

Çalışma toplam beş bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde demokrasi, yerel demokrasi, katılım ve kent konseyi ile ilgili kavramlardan bahsedilmektedir. İkinci bölümde kent konseylerinin tarihçesi, görevleri ve kent konseylerine yönelik yapılan eleştiriler açıklanmaktadır. Çalışmanın üçüncü bölümünde Kepez Kent Konseyi ile ilgili bilgi verilmektedir. Çalışmanın dördüncü bölümü Kepez Kent Konseyi yürütme kurulu üyeleri ile

[1] Doktora Öğrencisi Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü isayavascomu@hotmail.com ORCID: 0000-0001-8895-7891

[2] Dr. Öğr. Üyesi Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü bilgili@comu.edu.tr ORCID: 0000-0002-9341-0601

yapılan görüşmelerden elde edilen bulguların sunulduğu bölümdür. Çalışmanın son bölümünde ise genel değerlendirme ve öneriler sunulmaktadır.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: DEMOKRASİ, YEREL DEMOKRASİ, KATILIM VE KENT KONSEYİ KAVRAMLARI

2.1. Demokrasi

Demokrasi kavramı Yunanca "demos" ve "kratein" kelimelerinin birleşiminden meydana gelmiştir. "Demos" yurttaşlar topluluğu, halk ya da halk kitlesi anlamına gelirken, "kratein" yönetmek, egemen olmak veya iktidar kullanmak anlamına gelmektedir. İki kelime birleştirildiğinde iktidar kullanımı, çoğunluğun egemenliği, halk egemenliği veya halkın egemenliği olarak tanımlanmaktadır (Dursun, 2012: 165). Abraham Lincoln Amerikan İç Savaşı'nda yaptığı Gettysburg Konuşması'nda demokrasiyi "Halkın, halk tarafından, halk için yönetimi" şeklinde tanımlamıştır (Heywood, 2021: 273).

Günümüzde ortak bir demokrasi tanımına yapmak oldukça güçtür. Demokratik olmayan ülkelerin kendilerini demokratik olarak göstermeleri nedeniyle uzlaşı sağlanamamaktadır. Kısaca demokrasi, bir ülkede vatandaşların çoğunluğunun doğrudan ya da dolaylı olarak devlet yönetimine katılımı olarak ifade edilmektedir (Parlak, 2011: 153).

Modern toplumlarda demokrasi yalnızca oy vermek ve temsilcilerin karar kıldığı ortak iradenin hüküm sürmesi olarak ifade edilmemelidir. Vatandaşların doğrudan çeşitli araçlarla düşüncelerini ifade etmesi de gerekmektedir. Bu sebeple yerel yönetimlerde katılımcı demokrasinin önemi ortaya çıkmaktadır (Kocaoğlu, 2014: 3-4). Katılımcı demokrasi topluluğun veya grubun bütün üyelerinin müşterek olarak büyük kararlara katıldığı demokrasi sistemidir (Parlak, 2011: 448). Yerel yönetimler insanların demokratik eğitim kazanmalarında, özgürleştirilmelerinde ve demokrasinin yaşanabilmesinde önem arz eden birimlerdir (Görmez, 1997: 62).

2.2. Yerel Demokrasi

Demokrasi ve yerel demokrasi kavramlarının net bir tanımı yapılamamıştır. Literatürde "yerel demokrasi" kavramı yerine "demokratik yerel yönetim" kavramının da kullanıldığı görülmektedir. (Görmez, 1997: 67-68). Demokrasinin, halkın kendi kendini yönetmesine imkân veren bir sistem olarak tanımı yapıldığında, yerel demokrasinin tanımı da hizmet aşamalarıyla ve halka yakın bir örgütlenme ile halkın beklentilerine, etkileşimli bir şekilde karşılık vermek olarak ifade edilebilir (Çukurçayır, 2008: 22).

Yerel demokrasi ulusal ölçekteki demokratik yönetimin temelini meydana getirmektedir (Keleş, 2016: 88). Yerel demokrasi, yerel yönetimlerde özerklik, ifade ve yaşam özgürlüğü, yönetimde açıklık ve şeffaflık, etkinlik ve verimlilik, yerel düzeyde karar verme süreçlerine katılım, hesap verme, hesap sorma, toplumsal eşitlik, siyasal eşitlik gibi demokratik değerlerin yerele yansıması olarak tanımlanabilir (Yaman ve Küçükşen, 2018: 68). Yerel düzeyde siyasal kültür düzeyinin yükseltilmesinde, yerel demokrasinin güçlendirilmesinde ve yerel düzeyde vatandaşların demokrasi eğitiminin artırılmasında katılımın sağlanması önemlidir (Keleş ve Mengi, 2017: 86).

2.3. Katılım

Yerel yönetimler katılım kültürünü ve demokrasiyi yaratarak hizmetlerin hemşehrilik bilinci ile ortaklaşa yürütülmesine katkı sağlayabilirler (Yaman ve Küçükşen, 2018: 67). Yerel demokrasinin etkin olarak işletilebilmesi için katılım önemli bir araçtır (Gül vd., 2014: 58). Kentsel katılım dar anlamıyla yerel seçimlerde sandığa giderek oy kullanmaktır. Geniş anlamdaki kentsel katılım ise oy vermede dahil olmak üzere, oy vermenin dışındaki tüm katılım yöntemlerini kapsamaktadır (Keleş ve Mengi, 2017: 87).

Katılım sadece seçimler için önemli değildir. Aynı zamanda kamusal karar alma, uygulama ve denetleme işlemlerinde aktif olmayı, kamu politikası oluşturmayı veya bu süreçleri etkileyebilmektir (Gül vd., 2014: 58). Yalnızca oy vermeye dayalı, temsilcilerin iradesinin hâkim olduğu bir anlayış yerine vatandaşların bizzat farklı araçlar aracılığıyla kendi iradelerini ortaya koyduğu bir demokrasi anlayışı gelişmiştir. Bu gelişme bilhassa yerel yönetimlerde katılımcı demokrasi modeline geçişte bazı önemli işaretleri göstermektedir (Kocaoğlu vd., 2013: 337). Yerel yönetimlerde yerel demokrasinin uygulanmasında aktif katılımı sağlayacak bir araç olarak kent konseyleri öne sürülmektedir (Uzun ve Ersavaş Kavanoz, 2018: 252). Bir başka değişle kentlerde yaşanılan sorunlara birlikte ortak bir akıl geliştirmek ve çözüm üretebilmek için kent konseylerinin yerel demokrasi ile bütünleşmesi önemlidir (Demir ve Yavaş, 2015: 52).

2.4. Kent Konseyi

Yerel demokrasinin ve yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve güçlendirilebilmesi amacıyla "ortaklık", "katılımcı", "sahiplik" ve "gönüllü" kavramlarına önem verilmektedir. Bu kavramları bir araya getiren ve yerel demokrasi perspektifinde sunan yapı kent konseyleridir (Emrealp, 2005: 65). Kent konseyleri, yerel yönetimlerin zaman içinde artan bir şekilde güçlendiği ve yönetişimin giderek yaygınlaştığı toplumlarda kentlilere ve kente gönüllü hizmet sunan kurumlardır (Erkul vd., 2019: 60).

Kent konseyleri halkın kente sahip çıkmasını, hemşehrilerin kentle ilgili düşünce ve görüşlerini özgürce ifade edebilmelerini, kentlerin yaşam kalitesinin iyileştirmesini, kentle ilgili alınacak kararlarda hemşehrilerin müzakereci ve ortaklaşa olarak görüşlerinin alınmasını sağlayan demokratik ve katılımcı bir oluşumdur (Yaman ve Küçükşen, 2018: 69). Kent konseyleri kent yaşamında; hemşehrilik bilincinin ve kent vizyonunun geliştirilmesi, çevreye duyarlılık, saydamlık, dayanışma ve sosyal yardımlaşma hesap verme ve hesap sorma, sürdürülebilir kalkınma, katılım, kent hukuku ve hakkının korunması, yerinden yönetim ve katılım ilkelerini uygulamaya çalışır (5393 sayılı Kanun/ 76.md).

3. YEREL DEMOKRASİNİN BİR ARACI OLARAK KENT KONSEYLERİ

Yerel yönetimlerin demokratikleştirilmelerinin yolu yaşadıkları kentlerle ilgili sorunların çözümünün o kentte yaşayan hemşehrilere bırakılmasıdır (Uzun ve Ersavaş Kavanoz, 2018: 252-253). Türkiye'de kamu yönetimine hâkim olan ilkelerde 2000'li yılların başından itibaren değişimler olmaya başlamıştır. Düzenleme yapılan ilkelerin pratikte uygulanabilmesi için Türk hukuk sisteminde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden biri de kent konseyleridir (Özlü, 2020: 119). Kent konseyleri, kamu yönetimindeki demokrasi sorununa çözüm sunacak sihirli bir değnek olarak ifade edilmektedir (Özlü, 2020: 119).

3.1. Kent Konseyinin Tarihçesi

Türkiye'de kent konseylerinin oluşumları yakın sayılabilecek bir geçmişe sahiptir (Demirci, 2010: 22). Kent konseyleri kurulmadan önce kent parlamentosu, kent meclisleri ya da kent kurultayı gibi çeşitli isimlerle kent konseyi işlevini gören kuruluşlar oluşturulmuştur (Çelik, 2013: 217).

Rio'da, 1992 yılında Birleşmiş Milletler (BM) Yeryüzü Zirvesi'nde sürdürülebilir kalkınma kavramı 21. yüzyılda dünyanın ortak amacı olmuş ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesine yönelik eylem ve ilkeleri ortaya koyan "Gündem 21" başlıklı eylem planı oluşturulmuştur. BM üyesi tüm ülkeler kendi Yerel Gündem 21'lerini oluşturmaya çağrılmıştır (Emrealp, 2005: 8). "Gündem 21" içinde geliştirilen "Yerel Gündem 21" ile amaçlanan hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için yerel yönetimlerde iş birliğinin ve katılımın sağlanması gerektiği ifade edilmiştir (Uzun ve Ersavaş Kavanoz, 2018: 254). Yerel Gündem 21'de

"çözümde ortaklık", aktif katılım" ve "kentine sahip çıkma" ilkeleri aracılığıyla hemşehrilik bilincinin yaygınlaştırılması, çok paydaşlı yönetim tarzının benimsenmesi ve yerel düzeyde katılımı artırmak hedeflenmektedir (Emrealp, 2005: 65). Yerel Gündem 21'in kentlerde katılımcı mekanizması olarak kent konseyleri ortaya çıkmıştır (Özdemir, 2011: 36).

Türkiye'de Gündem 21'in etkileri 1996 yılında İstanbul'da düzenlenen BM İstanbul Habitat II toplantısından sonra görülmüştür. Habitat II toplantısında sürdürülebilir kalkınmanın öncüsünün "insan haklarına saygılı", "şeffaf", "halka hesap veren", "saygılı", "demokratik", "katılımcı" yönetimler olduğu ifade edilmiştir. Türkiye'de bireylerin katılımının ve farkındalığının artırılması ile sürdürülebilir kentler inşa edilmektedir. Kentlerin sürdürülebilirliğine katkı sağlayan kurum da kent konseyleridir (Bilgili ve Işın, 2020: 7). Bu doğrultuda Türkiye'de Bakanlar Kurulu'nun kararı ile 1997 yılında kent konseylerinin yasal temelleri atılmıştır (Özdemir, 2011: 36).

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesi ile kent konseyleri kanuni hükme bağlanmıştır (Demir ve Yavaş, 2015: 51). 2005 tarihli 5393 sayılı Kanun çıkarılarak kent konseylerinin oluşumu resmen tamamlanmıştır. Kent konseyleri ile ilgili 5393 sayılı Kanun'da düzenleme yapıldıktan sonra 2006 yılında Kent Konseyleri Yönetmeliği çıkarılmıştır. 2006 yılından çıkarılan Kent Konseyleri Yönetmeliği ile Yerel Gündem 21'in uygulandığı kentlerde kent konseyi ya da farklı isimlerle oluşturulmuş yapılanmaların bu yönetmelikte belirtilen ilkelere uygun olarak faaliyette bulunacağı hukuki olarak zorunlu kılınmıştır. 2006 yılında çıkarılan Kent Konseyleri Yönetmeliği ile ilgili 2009 yılında yargı organına başvurulması üzerine yönetmelik yeniden düzenlenmiştir. Yeni yapılan düzenleme ile kent konseylerinin üye profili ve yapısı değiştirilmiştir. Yeni düzenleme ile daha önce il genel meclisi ve belediye meclisi tarafından gönderilen temsilciler ve milletvekillerinin kent konseyi üyeliği kaldırılmıştır (Çelik, 2013: 217-218; Akman, 2018: 742).

3.2. Kent Konseyinin Yapısı ve İşleyişi

Kent konseylerinin işlevleri yönetişim tabanlı katılımcı demokrasiyi hayata geçirmek, hemşehriler arasındaki dayanışma ve sosyal yardımlaşmayı artırmak, hemşehrilik bilincinin geliştirilmesini ve kentin hak ve hukukunun korunmasını sağlamaktır (Çelik, 2013: 216).

Kent konseyleri belediye yapılanması olan yerleşimlerde, mahalli idarelerin seçim sonuçlarını izleyen 3 ay içinde kurulmaktadır (Kent Konseyleri Yönetmeliği, md. 5/1). Kent konseyleri, belediye teşkilatı olan her yerde kurulmaktadır (Özlü, 2020: 119). Günümüzde belediye yapılanması olup kent konseyi yapılanması bulunmayan ilçeler ve beldeler bulunmaktadır.

Kent konseyleri ilk genel kurul toplantısını belediye başkanının çağrısı üzerine yapmaktadır (Kent Konseyleri Yönetmeliği, md. 5/2). Kent konseyleri, sendikaların, üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, noterlerin, siyasi partilerin, mahalle muhtarlarının, ilgili sivil toplum örgütlerinin, kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin ve diğer ilgililerin katılımıyla meydana gelmektedir. Kent konseylerinin faaliyetlerinin verimli ve etkili yürütülebilmesi için belediyelerce destek ve yardım sağlanmaktadır (5393 sayılı Kanun/ 76.md).

Kent konseylerinin organları genel kurul, yürütme kurulu, meclis ve çalışma grupları ve kent konseyi başkanıdır (Kent Konseyleri Yönetmeliği, md. 9). Genel kurul yılda ikiden az olmamak üzere üyelerin çoğunluğu ile toplanmaktadır. Genel kurulun başkanı kent konseyi başkanıdır. Başkanın toplantıya katılamaması durumunda yürütme kurulunun en yaşlı üyesi toplantıya başkanlık eder (Kent Konseyleri Yönetmeliği, md. 10). Kent konseyi programlarının oluşturulmasında ve gündeminin belirlenmesinde yöreden gelen ihtiyaçlar ve talepler özenli bir şekilde değerlendirilmelidir (Özlü, 2020: 123). Kent konseyi bünyesindeki meclis ve çalışma

gruplarında alınan kararlar, genel kurulda kabul edildikten sonra belediye meclisine gönderilmektedir. (Kent Konseyleri Yönetmeliği, md. 12). Belediye meclisine gönderilen kararlar belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirilip kent konseyine bildirilmektedir. Ayrıca uygun araçlarla kamuoyuna da duyurulmaktadır (Kent Konseyleri Yönetmeliği, md. 14).

Yürütme kurulunda en az yedi kişi görev yapmaktadır. Gençlik ve kadın meclis başkanlarının da yürütme kurulunda bulunması gerekmektedir. Genel kurul gündeminin tespiti, genel kurul tarafından alınan kararların belediyeye sunulması ve uygulanmasının izlenmesi yürütme kurulunun görevidir. Kent konseyi başkanı genel kurul tarafından seçilmektedir. Kent konseyi başkanlık seçimi, kent konseyinin ilk toplantısının birinci birleşiminde tamamlanmaktadır. Kent konseyi başkanının hastalık, izin ya da başka bir sebeple görevinden ayrılması durumunda yürütme kurulunun en yaşlı üyesi ona vekalet etmektedir (Kent Konseyleri Yönetmeliği, md. 11).

Kent konseyleri kendi ihtiyaçlarına uygun olarak çalışma grupları ve meclisler oluşturabilmektedirler. Çalışma grupları ve meclisler yerel sorunların belirlenmesinde ve belirlenen sorunlara öneriler geliştirmek için görev yapmaktadırlar. Çalışma grupları içinde genelde mahalle muhtarının başkanlık ettiği mahalle çalışma grubu bulunmaktadır. Meclisler ise genel olarak gençlik, engelli ve kadın meclisi olarak yapılandırılmıştır. Örneğin gençlik meclisinde belediye sınırları içerisinde yaşayan tüm gençler, engelli meclisinde tüm engelliler, kadın meclisinde tüm kadınlar yer alır (Alodalı ve Usta: 2013: 317; Özlü, 2020: 123).

Genel sekreter yürütme kurulu tarafından belediye başkanının önerdiği üç aday arasından seçilmektedir. Genel sekreter yürütme kurulu ve kent konseyi başkanına karşı sorumludur. Genel sekreterin görevleri, Kent Konseyleri Yönetmeliği'nde belirtilen ve kent konseylerine verilen görevlerin yerine getirilmesinde koordineyi sağlamak ve meclis, çalışma grupları ve benzeri yapılar arasındaki çalışma koordinasyonunu ve uyumu sağlamaktır (Kent Konseyleri Yönetmeliği, md. 14/A).

3.3. Kent Konseyinin Görevleri

Kent konseyinin görevleri Kent Konseyleri Yönetmeliği'nin 6. maddesinde şu şekilde düzenlenmektedir;

- Yerel düzeyde ortak yaşam bilincinin ve hemşehrilik hukukunun iyileştirilmesini, demokratik katılımın artırılmasını ve çok aktörlü yönetişim algısının benimsenmesini sağlamak,
- Kent ile ilgili faaliyet planlarının ve temel stratejilerin belirlenmesinde, izleme ve uygulama süreçlerinde ortak bir aklın belirlenmesine yardımcı olmak,
- Kent kimliğinin simgesi olan kültürel, doğal, tarihi ve benzeri değerleri korumak ve geliştirmek,
- Sürdürülebilir kalkınma için kent yaşamını geliştiren, yoksulluğu gideren ve çevreye duyarlı programları desteklemek,
- Kadınların, çocukların, engellilerin ve gençlerin yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak, toplumsal hayattaki etkinliklerini geliştirmek,
- Genel kurulda alınan kararların değerlendirilmesi için ilgili belediyeye göndermek,
- Sürdürülebilir gelişmeyi sağlayacak planlar hazırlamak ve bu planları uygulamak,
- Yerellik ilkesi temelinde demokrasiyi, uzlaşmayı ve katılımcılığı geliştirmek,
- Kent kaynaklarının adil, etkili ve verimli kullanılmasında katkıda bulunmak,
- Sivil toplumun kurumsallaşmasına ve geliştirilmesine yardımcı olmak,

- Kent yönetiminde saydamlık, öngörülebilirlik, hesap verilebilirlik ve katılım ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak.

Kent konseylerinin görevleri belediyelerin yetki alanına giren görevlerden oluşmaktadır. Bu nedenle kent konseylerince alınan kararlar belediyenin görev alanına giren konularla ilişkili olmalıdır (Özlü, 2020: 126).

3.4. Kent Konseylerine Eleştirel Bir Bakış

Kent konseylerinin genel kurulda aldıkları kararlar tavsiye niteliğindedir. Bu nedenle kent konseyleri ilgili belediyelerin danışma birimi olarak ifade edilmektedir. Türkiye'de 2006 yılından sonra kent konseylerinin sayısının giderek artmasına ve kent konseyleri tarafından önemli birçok hizmetin yürütülmeye başlanmasına rağmen bazı problemlerde beraberinde gelmiştir. Kendilerine ait mekanlarının olmaması, kendilerine ait bütçelerinin bulunmaması, alınan kararların bağlayıcı olmaması, kendi personellerini atayamamaları ve bazı durumların belediye başkanının inisiyatifine bırakılması kent konseylerinin etkinliği ve verimliliği için problemler oluşturmaktadır (Akman, 2018: 742).

Kent konseyleri kamu hukukuna ve kamu tüzel kişiliğine haiz değildir. Yani kent konseyleri tüzel kişiliğe sahip olmaması nedeniyle mahkemelerde davacı veya davalı olamaz, borçlanamaz, kendilerine ait personele ve bütçeye sahip olamaz ve kamu gücü ayrıcalıklarından da yararlanamamaktadır (Özlü, 2020: 120).

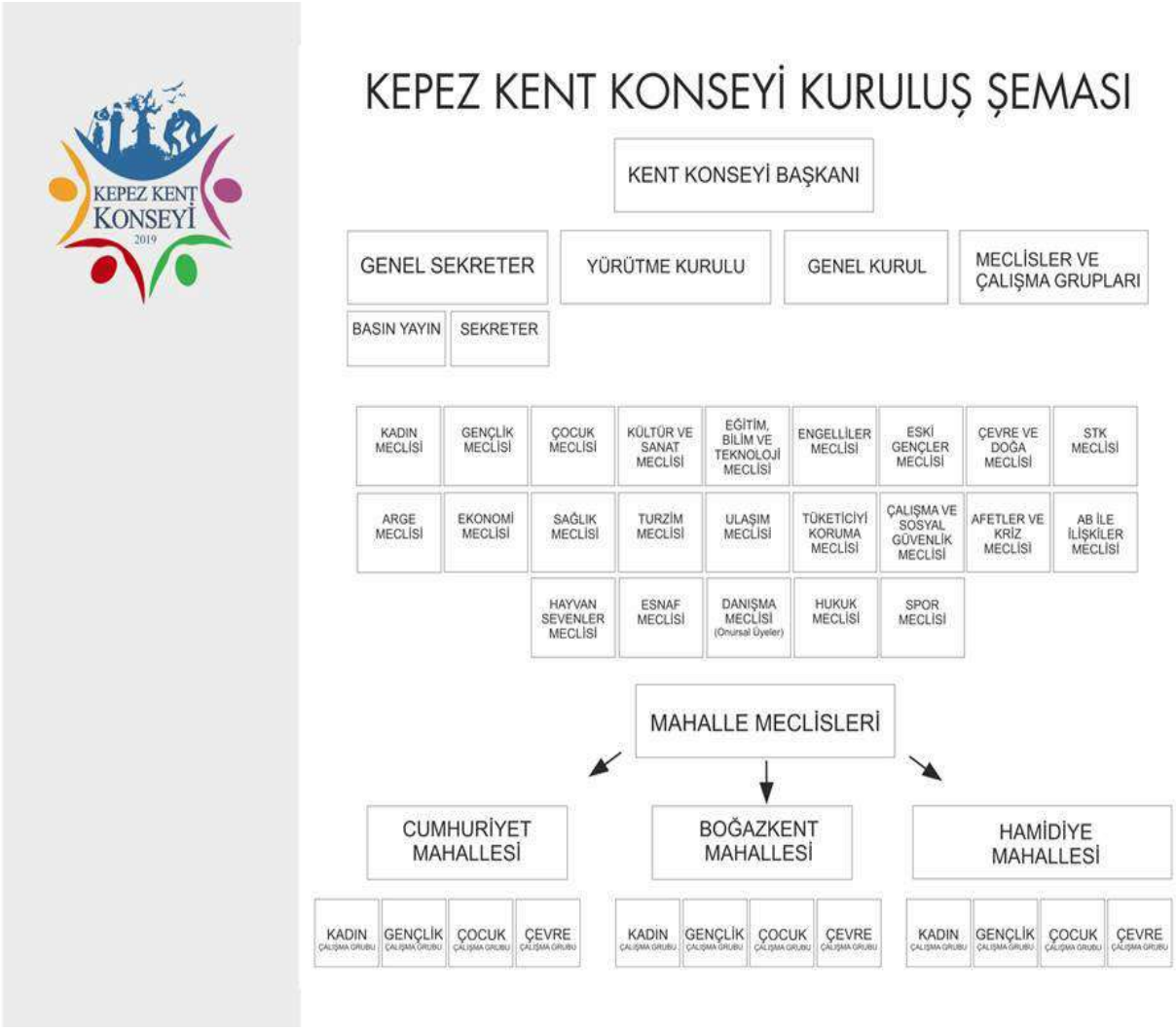
Kent konseylerinin mali kaynağı belediyelerdir. Belediyeler bütçelerinden ödenek ayırarak kent konseylerine nakdi ve ayni yardım yapmakta ve destek sağlamaktadır (Kent Konseyleri Yönetmeliği, md. 16/A). Yönetmelikle yapılan düzenleme nedeniyle kent konseylerinin bağımsız birer mekanizma olmalarının pek mümkün olmadığı görülmektedir. Mali kaynaklarının belediyelere bağımlı olması veya belediyelerce şekillenmesi kent konseylerinin toplumun çeşitli kesimlerinin ihtiyaçlarını giderme noktasındaki imkanlarını azaltabilmektedir. Buna ek olarak bazı kent konseylerinin görece daha başarılı olmalarının öncü nedeni Avrupa Birliği destekli projelerden aldıkları hibelerdir. Bu sebeple etkin kent konseylerinin arkasındaki güç mali kaynaklardır (Özgökçeler, 2014: 75). Kent konseyleri mali kaynaklarını belediyelerden sağladıkları için literatürde belediyelerin "arka bahçesi" olarak görülmektedir (Ulusoy ve Tekdere, 2015: 178). Kent konseylerinde alınan kararlar belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirilmektedir (5393 sayılı Kanun/ 76.md). Belediye Kanunu'nda yapılan bu düzenleme ile kent konseylerinin etkinliği ve işlevi belediye meclisine bırakılmaktadır (Önder ve Güler, 2016: 883).

Kent konseylerinin kuruluş amaçlarının yerel demokrasinin geliştirilmesi olmasına rağmen belediyenin inisiyatifine bırakıldığı gözlemlenmektedir (Önder ve Güler, 2016: 883). Türkiye'de belediyeler katılımı artırmada gönüllü olmasına rağmen mali konular ve kentsel planlama gibi konularda gönüllü olmadıkları ve katılımı sınırlandıran tavır takındıkları görülmektedir. Bu nedenle kent konseylerinin göstermelik bir yapıya sahip olduğu endişesi gündeme gelmektedir (Emrealp, 2005: 68). Kent konseyi ile ilgili yapılan düzenlemeler kent konseylerini mevcut belediyenin siyasi aracı ya da belediyeye muhalif seslerin toplandığı bir birime dönüştürebilmektedir (Önder ve Güler, 2016: 883). Kent konseylerinin etkinliklerinden beklenen faydanın sağlanabilmesi için aktif hemşehrilik yapısına geçilmelidir. Beldede yaşayan hemşehriler aktif olmazlarsa ve kent konseyi tarafından yapılan çalışmalara gönüllü olarak katılmazlarsa kent konseyleri hukuken kendilerine verilen görevleri yerine getiremezler ve pasif duruma gelirler (Özlü, 2020: 124).

Kent konseylerinin yerel düzeyde katılımı sağlamasına yönelik olumsuz görüşler bulunsa da kent konseylerinin yerel düzeyde katılımı artırabilecek önemli araçlardan biri olabileceği unutulmamalıdır (Uzun ve Ersavaş Kavanoz, 2018: 255).

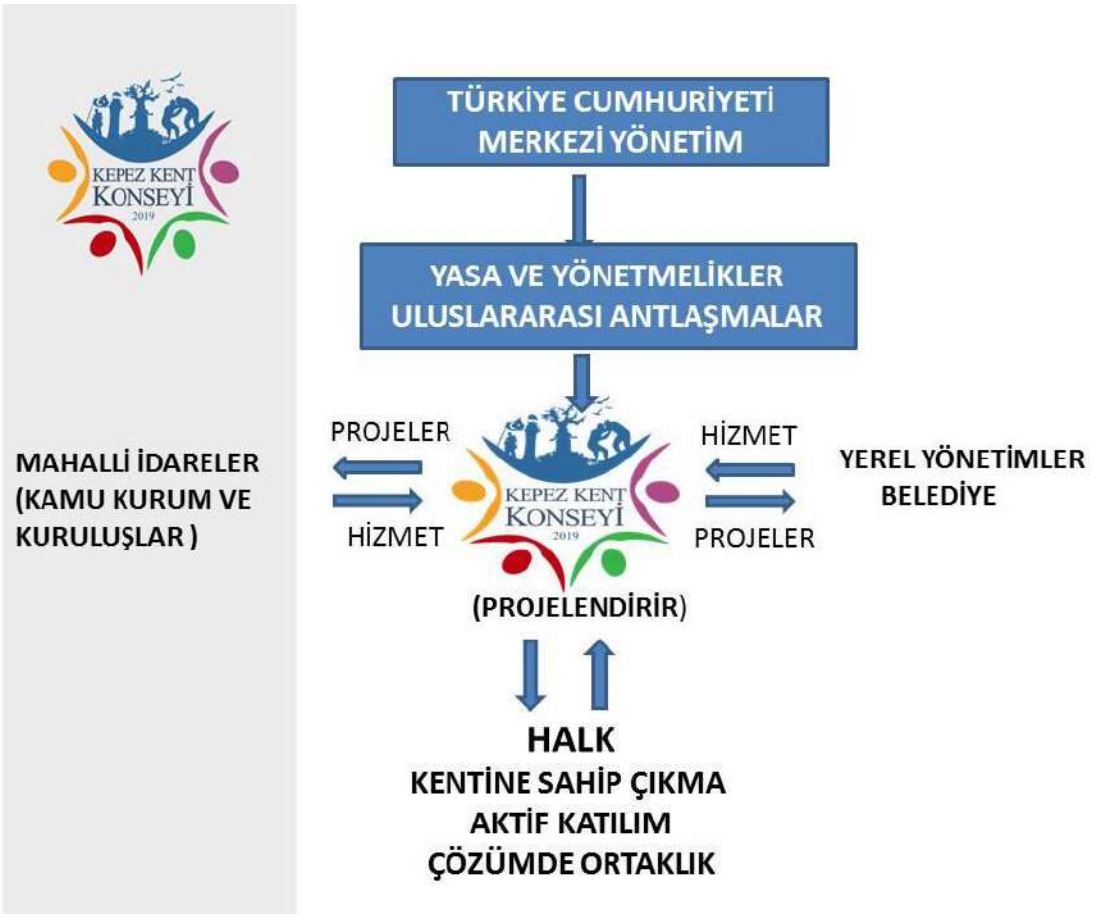
4. YEREL DEMOKRASİ AÇISINDAN KENT KONSEYLERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA: KEPEZ KENT KONSEYİ

Çanakkale'nin Kepez beldesinde, 2014 yerel seçimlerinin ardından kent konseyi kurulmuştur. Ancak konsey herhangi bir çalışma yapmadan kapanmıştır. 30 Mart 2019 tarihli mahalli idareler seçimlerinin akabinde, 28 Haziran 2019 tarihinde 185 üyeyle Kepez Kent Konseyi yeniden kurulmuştur. Konseyin ilk genel kurul toplantısında Hakkı Orhan Sönmez kent konseyi başkanı olarak seçilmiş ve görevine o tarihten itibaren halen devam etmektedir. Kepez Kent Konseyi bünyesinde 14 yürütme kurulu üyesi, 1 genel sekreter, 12 meclis bulunmaktadır (Sönmez, 2022). Kepez Kent Konseyi kuruluş şekli Şekil 1.'de gösterilmektedir



Şekil 1. Kepez Kent Konseyi Kuruluş Şeması (Kepez Kent Konseyi, 2022).

Şekil 1'de, Kepez Kent Konseyi bünyesinde 23 adet meclisin kurulduğu görülmektedir. Şekil incelendiğinde kurulan meclislerin içinde kadın, gençlik, çocuk, engelliler, ulaşım, AB ile ilişkiler ve danışma meclislerinin olduğu dikkat çekmektedir.



Şekil 2. Kepez Kent Konseyi Hizmet Sunumu (Kepez Kent Konseyi, 2022).

Şekil 2. İncelendiğinde Kepez Kent Konseyi'nin Türkiye Cumhuriyeti Merkezi Yönetim ve yasa, yönetmelik ve uluslararası anlaşmaların kendilerine verdikleri yetkiler ile projeler ürettikleri görülmektedir. Halk, mahalli idareler ve belediye arasında çift yönlü etkileşim ile proje üretildiği görülmektedir. Konseyin "kentine sahip çıkma", "aktif katılım" ve "çözümde ortaklık" ilkeleriyle halk ile hizmetler yürüttüğü görülmektedir.

Kepez Kent Konseyi başkanı Hakkı Orhan Sönmez başkanlığında "Çanakkale Kent Konseyi", "Kepez Kent Konseyi", "Biga Kent Konseyi", "Gökçeada Kent Konseyi", "Bozcaada Kent Konseyi", "Küçükkuyu Kent Konseyi" ve "Gelibolu Kent Konseyi" "Çanakkale Kent Konseyleri Birliği" adıyla bir çatı altında toplanarak bir birlik oluşturulmuştur. Çanakkale Kent Konseyleri Birliği'nin başkanlığını Kepez Kent Konseyi başkanı Hakkı Orhan Sönmez yürütmektedir (Sönmez, 2022).

Konsey bünyesinde sunulan bazı hizmetler şu şekildedir (Sönmez, 2022);

- Pandemi döneminde İstanbul'dan makineler getirtilerek kent konseyine üye bir vatandaşın evinde 1500-1800 adet koruyucu siperlik üretilmiştir. Üretilen siperlikler Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Eğitim ve Araştırma Hastanesi, Çanakkale Devlet Hastanesi, Çan Devlet Hastanesi ve Yenice Devlet Hastanesi başta olmak üzere ihtiyacı olan kurum ve kuruluşlara ücretsiz olarak dağıtılmıştır.

- Kepez Kent konseyi bünyesinde 2 çalıştay düzenlenmiştir. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi işbirliği ile düzenlenen çalıştaylar da, 1. çalıştaya 16, 2. çalıştaya ise 14 öğretim üyesi katılmıştır.
- 2021 yılında "Anadolu Kadın Başlıkları Sergisi" açılmıştır.
- Kent konseyi bünyesinde harmandalı ekibi kurularak 29 Ekim 2019 tarihinde halkın da destek verdiği 220 kişiyle Atatürk baskılı tişörtlerle Atatürk'e saygı için harmandalı gösterisi düzenlenmiştir.
- 2019 ve 2021 yıllarında kültürlerin kaynaşması amacıyla Romanya, Yunanistan, Sırbistan, Bulgaristan, Makedonya, Arnavutluk, İran, Gürcistan, Meksika, Hindistan, Azerbaycan ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nden uluslararası folklor ekipleri getirtilerek organizasyonlar düzenlenmiştir.

5. ARAŞTIRMA

Bu bölümde Kepez Kent Konseyi yürütme kurulu üyeleri ile yapılan görüşmelerden elde edilen veriler sunulmaktadır.

5.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Araştırmanın amacı, "Kepez Kent Konseyi" örneği üzerinden kent konseyi yürütme kurulunda görev yapan vatandaşların yerel demokrasi ve kent konseyi kavramları üzerindeki düşüncelerini analiz etmek ve yerel demokrasinin işleyişinde bir araç olan kent konseylerinin önemini ve işlevselliğini araştırmaktır.

Literatür incelendiğinde, kent konseyleri üzerine birçok akademik çalışma yapıldığı görülmektedir. Ancak Kepez Kent Konseyi ile ilgili hiç çalışma yapılmadığı dikkat çekmektedir. Kepez Kent Konseyi ile ilgili hiç çalışma yapılmaması "Yerel Demokrasi Açısından Kent Konseyleri Üzerine Bir Araştırma: Kepez Kent Konseyi Örneği" isimli çalışmanın önemini ortaya koymaktadır. Yapılan bu çalışma ile literatüre ve kamu yönetimi alanına katkı sağlanması hedeflenmektedir. Ayrıca başka çalışmaların yapılmasına da temel oluşturacağı düşünülmektedir.

5.2. Araştırmanın Yöntemi

Nitel araştırmalarda araştırmacı olayları ve olguları yakından inceleyerek kendi bağlamları içinde analiz etmeye çalışmaktadır. Nitel araştırmanın amacı genelleme yapmak değildir. Nitel araştırmalarda hedeflenen amaç olguları ve olayları ortamlarında incelemektir (Gürbüz ve Şahin, 2018: 409). Nitel analiz yönteminde sayısal veri sunmayan analiz teknikleri kullanılmaktadır Bu analiz teknikleri görüşme, derinlemesine görüşme, örnek olay çalışması, gözlem, katılımcı gözlem, odak grup görüşmesi ve belge incelemesi şeklinde olabilmektedir (Gül, 2015: 13).

Bu araştırma nitel analiz yöntemi olan derinlemesine görüşme tekniği ile yapılmıştır. Kepez Kent Konseyi yürütme kurulu üyelerine yarı yapılandırılmış sorular yöneltilmiştir. Derinlemesine görüşme tekniği ile elde edilen veriler, literatürden oluşturulan temalar aracılığıyla MAXQDA nitel analiz programında içerik analizi yöntemiyle çözümlenmiştir. İçerik analiziyle elde edilmek istenen hedef, toplanan verileri açıklayabilecek ilişkilere ve kavramlara ulaşılmasıdır. Böylece sunulan veriler daha anlaşılır bir hale getirilmektedir. (Yıldırım ve Şimşek, 2013: 217).

5.3. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

Araştırmanın evreni Kepez Kent Konseyi'dir. Araştırmanın örneklemi ise Kepez Kent Konseyi yürütme kurulunda görev yapan kişilerden oluşmaktadır. Örneklem seçiminde amaçlı örnekleme yöntemi kullanılmıştır. Amaçlı örnekleme, önemli olduğu tespit edilen kriterlerin belirlenerek örneklemin araştırma evrenini bütünüyle temsil edebilecek özellikleri içermesidir

(Tavşancıl ve Aslan, 2001: 56). Örneklem seçiminde yürütme kurulunun görevleri etkili olmuştur.

5.4. Araştırmanın Sınırlılıkları

Araştırmanın sınırlılıklarını zaman, maddi imkansızlar ve koronavirüs salgını oluşturmaktadır. Yukarıda sayılan sınırlılıklar nedeniyle Kepez Kent Konseyi yürütme kurulunda görev yapan 6 kişi ile 17.01.2022-31.01.2022 tarihleri arasında görüşme yapılmıştır.

5.5. Araştırma Bulguları

Tablo 1. Katılımcıların Demografik Bilgileri

Katılımcı	Cinsiyet	Yaş	Meslek	Doğum Yeri	Kepezde İkamet Yılı
K.1.	Erkek	68	Emekli Subay	Biga/Çanakkale	7
K.2.	Erkek	71	Emekli Tır Şoförü	Gürün/Sivas	20
K.3.	Kadın	58	Mühendis	Ankara	6
K.4.	Erkek	42	Şehir Plancısı	İstanbul	7
K.5.	Erkek	57	İşletmeci	Kumarlar/Çan	22
K.6.	Kadın	63	Emekli Öğretmen	İstanbul	50

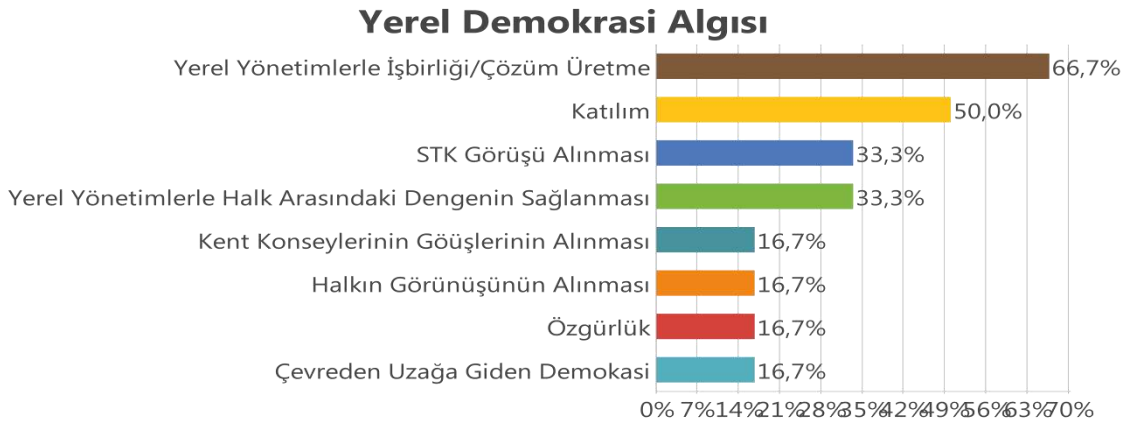
Tablo 1'de araştırma kapsamında Kepez Kent Konseyi yürütme kurulunda görev yapan ve görüşme yapılan 6 kişinin demografik bilgileri sunulmaktadır. Tablo incelendiğinde görüşme yapılan 6 kişiden 2'sinin kadın, 4'ünün ise erkek olduğu görülmektedir. Görüşme yapılan yürütme kurulu üyelerinin yaş ortalamasının yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Yürütme kurulu üyelerinden 3 kişi emekli, 3 kişi ise halen çalışmaktadır. Katılımcıların doğum yerlerine bakıldığında, yalnızca iki kişinin doğum yerinin Çanakkale sınırları içerisinde olduğu dikkat çekmektedir. Katılımcıların Kepez beldesinde ikamet ettikleri yıllar incelendiğinde 6. katılımcının 50 yıl ile en uzun süredir Kepez'de oturduğu, 3. katılımcının ise 6 yıl ile en az süredir Kepez'de ikamet ettiği görülmektedir.



Şekil 3. Kelime Bulutu

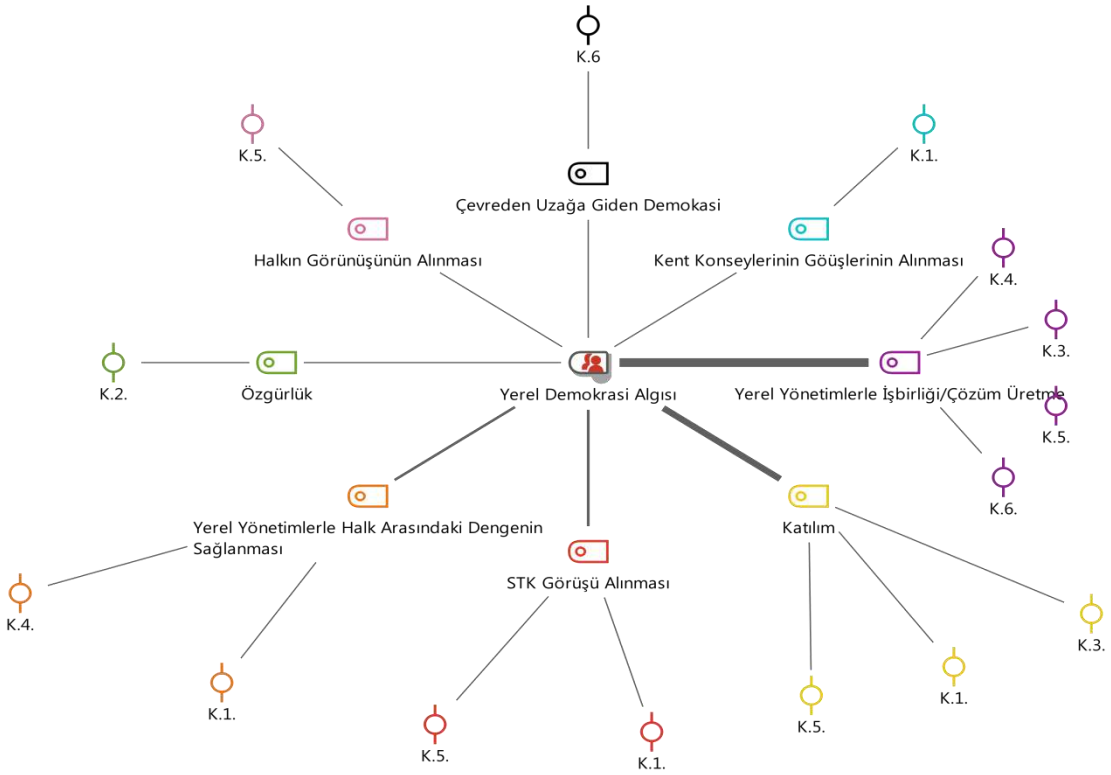
Şekil 3. görüşme yapılan katılımcıların verdikleri cevaplarda en çok kullandıkları kelimeleri göstermektedir. Katılımcılar en fazla "kent" kelimesini kullanırken, ikinci sırada en fazla kullandıkları kelime "yerel"dir. Ayrıca katılımcıların "katılım", "belediye", "konsey" ve "demokrasi" kelimelerini de kullandıkları görülmektedir.

5.5.1. Kent Konseyi Üyelerinin Yerel Demokrasi Kavramı Algısı



Şekil 4. Yerel Demokrasi Algısı Frekans Sıklığı

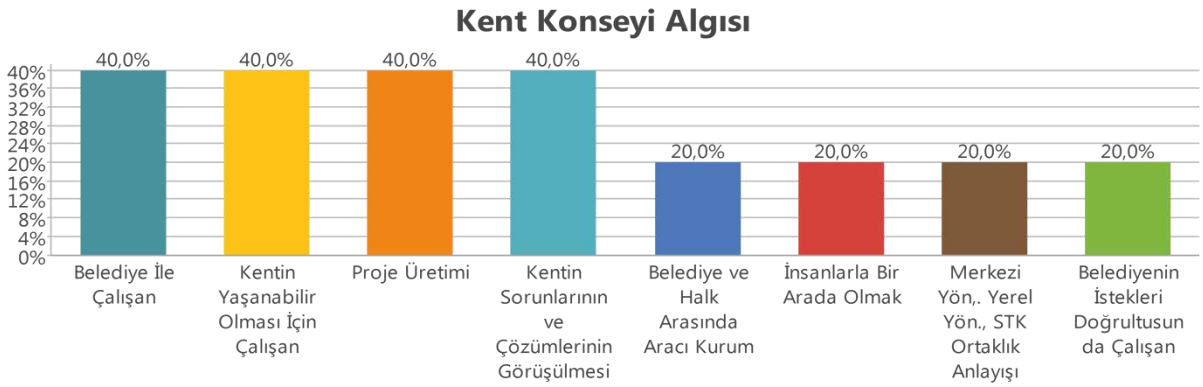
Şekil 4'de katılımcıların "Yerel Demokrasi Algısına" verdikleri cevapların yüzdelerinin verildiği görülmektedir. Katılımcılara "yerel demokrasi hakkında ne düşünüyorsunuz?" diye sorulduğunda %66.7 ile en fazla verilen cevabın "Yerel Yönetimlerle İşbirliği/Çözüm Üretme" alt kodu olduğu görülmektedir. İkinci sırada en fazla verilen cevabın %50 ile "Katılım" alt kodu olduğu görülmektedir. %33.3 ile üçüncü sırada en fazla verilen cevapların "Kent Konseylerinin Görüşlerinin Alınması", "Halkın Görüşünün Alınması", "Özgürlük" ve "Çevreden Uzağa Giden Demokrasi" alt kodlarının olduğu ve %16.7 olarak ifade edildiği görülmektedir.



Şekil 4. Yerel Demokrasi Algısı Kod Alt Kod Modeli

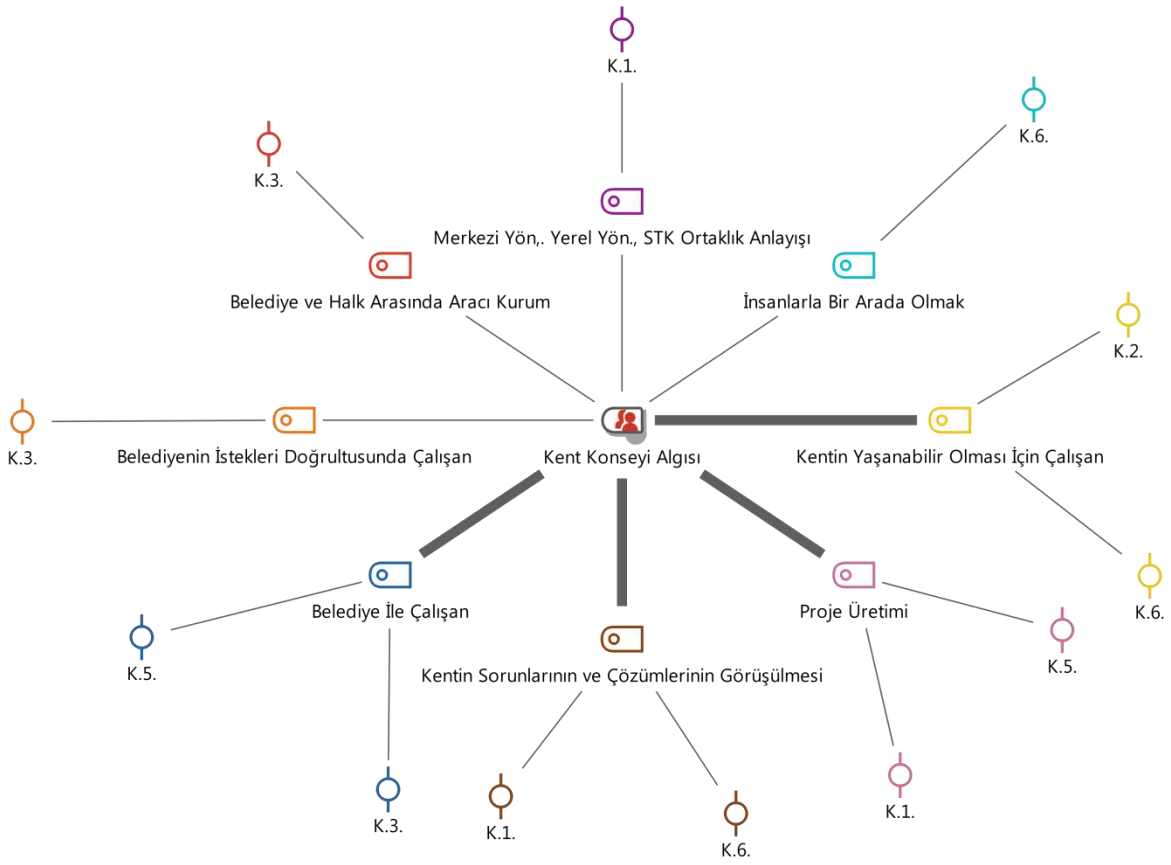
Şekil 4 incelendiğinde katılımcıların yerel demokrasi kavramını nasıl ifade ettikleri görülmektedir. Kodların kalınlığı alt kodların sıklığını ifade etmektedir. En fazla verilen cevabın "Yerel Yönetimlerle İş birliği/Çözüm Üretmek" alt kodu olduğu görülmektedir. "Katılım" alt kodunun da ikinci sırada en fazla cevap verilen alt kod olduğu dikkat çekmektedir. Şekil 4'e göre, yerel demokrasi kavramındaki algılanışın yerel yönetimlerle iş birliği ve çözüm üretmek üzerine yoğunlaşmış olduğu söylenebilir. "Yerel Yönetimlerle İş birliği/Çözüm Üretmek" cevabını katılımcı 4'ün, katılımcı 3'ün, katılımcı 5'in ve katılımcı 6'nın verdiği görülmektedir. "Katılım" cevabını ise katılımcı 3'ün, katılımcı 1'in ve katılımcı 5'in verdiği görülmektedir. "STK Görüşü Alınması" cevabını katılımcı 1'in ve katılımcı 5'in verdiği görülmektedir. "Yerel Yönetimlerle Halk Arasındaki Dengenin Sağlanması" cevabını katılımcı 1'in ve katılımcı 4'ün verdiği görülmektedir. "Özgürlük" cevabını yalnızca katılımcı 1'in, "Halkın Görüşünün Alınması" cevabını katılımcı 5'in ve "Çevreden Uzağa Giden Demokrasi" cevabını yalnızca katılımcı 6'nın verdiği dikkat çekmektedir.

5.5.2. Kent Konseyi Üyelerinin Kent Konseyi Kavramı Algısı



Şekil 5. Kent Konseyi Algısı Frekans Sıklığı

Şekil 5'de katılımcıların "Kent Konseyi Algısı"na verdikleri cevapların yüzdeliklerinin verildiği görülmektedir. Şekil incelendiğinde %40 ve %20 sıklık ile cevap verilen alt kodların olduğu dikkat çekmektedir. Katılımcılara "kent konseyi hakkında ne düşünüyorsunuz?" diye sorulduğunda %40 ile en fazla verilen cevapların "Belediye İle Çalışan", "Kentin Yaşanabilir Olması İçin Çalışan", "Proje Üretimi", "Kentin Sorunlarının ve Çözümlerinin Görüşülmesi" alt kodlarının olduğu görülmektedir. Katılımcıların %20 sıklıkla verdikleri cevapların "Belediye ve Halk Arasında Aracı Kurum", "İnsanlarla Bir Arada Olmak", "Merkezi Yönetim, Yerel Yönetimler ve STK Ortaklık Anlayışı" ve "Belediyelerin İstekleri Doğrultusunda Çalışan" alt kodlarının olduğu görülmektedir.



Şekil 6. Kent Konseyi Algısı Kod Alt Kod Modeli

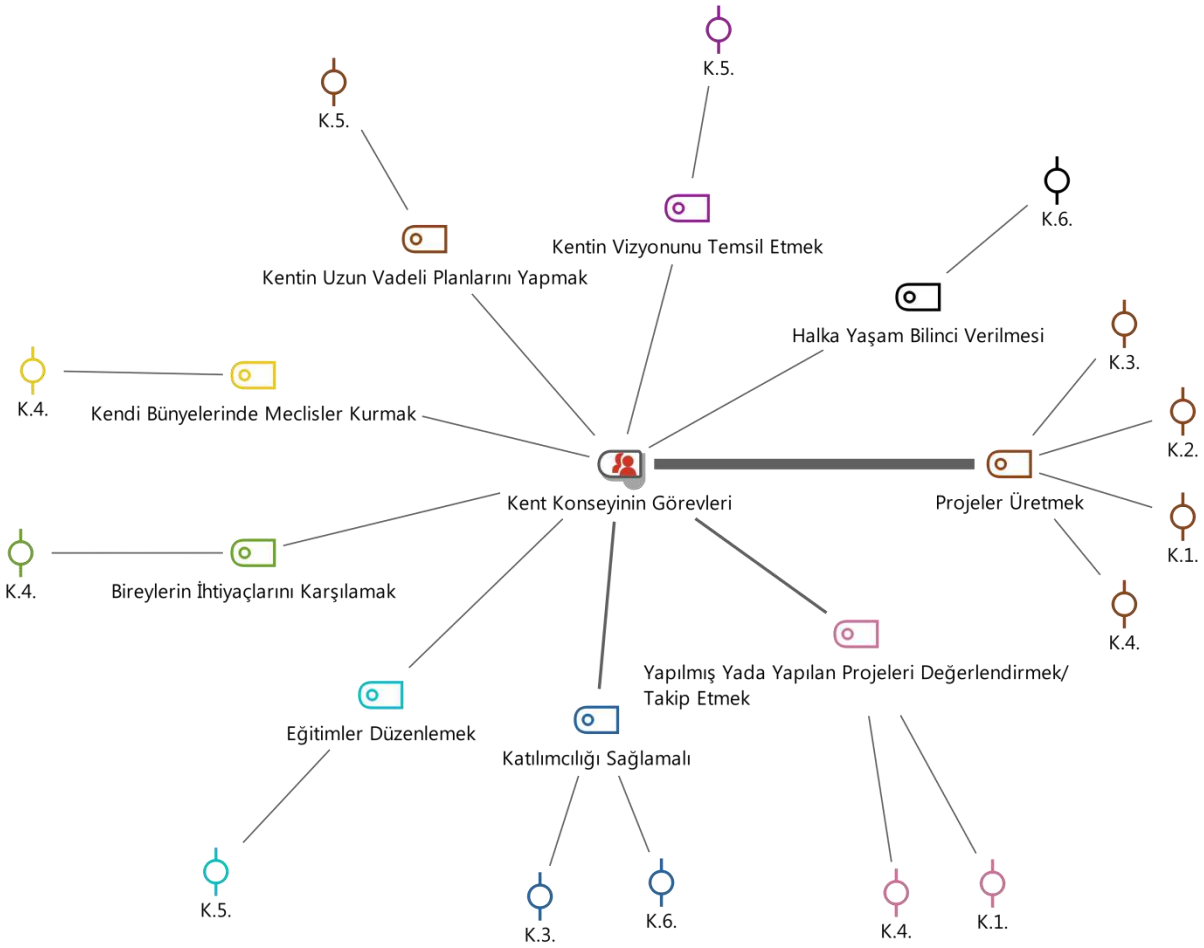
Şekil 6 incelendiğinde katılımcıların kent konseyi kavramını nasıl ifade ettikleri görülmektedir. Çizgilerin kalınlığı alt kodların sıklığını ifade etmektedir. En fazla verilen cevapların "Kentin Yaşanabilir Olması İçin Çalışan", "Proje Üretimi", "Kentin Sorunlarının ve Çözümlerinin Görüşülmesi" ve "Belediye ile Çalışan" alt kodlarının olduğu görülmektedir. Katılımcı 2 ve katılımcı 6 kent konseylerini kentin yaşanabilir olması için çalışan bir birim olarak ifade etmektedir. Katılımcı 5 ve katılımcı 1 kent konseylerini proje üreten bir birim olarak algılamaktadır. Katılımcı 1 ve katılımcı 6 kent konseylerini kentin sorunlarının ve çözümlerinin görüşüldüğü bir birim olarak ifade etmektedir. Katılımcı 5'in ve katılımcı 3'ün kent konseylerini belediye ile çalışan bir birim olarak algıladığı görülmektedir. Kent konseylerini katılımcı 3'ün belediyenin istekleri doğrultusunda çalışan bir birim ve belediye ve halk arasında aracı bir kurum olarak ifade ettiği dikkat çekmektedir. Katılımcı 1'in ayrıca kent konseylerinin merkezi yönetim, yerel yönetimler ve STK ortaklık anlayışını simgelediğini ifade ettiği görülmektedir.

5.5.3. Kent Konseyinin Görevleri



Şekil 7. Kent Konseyinin Görevleri Frekans Sıklığı

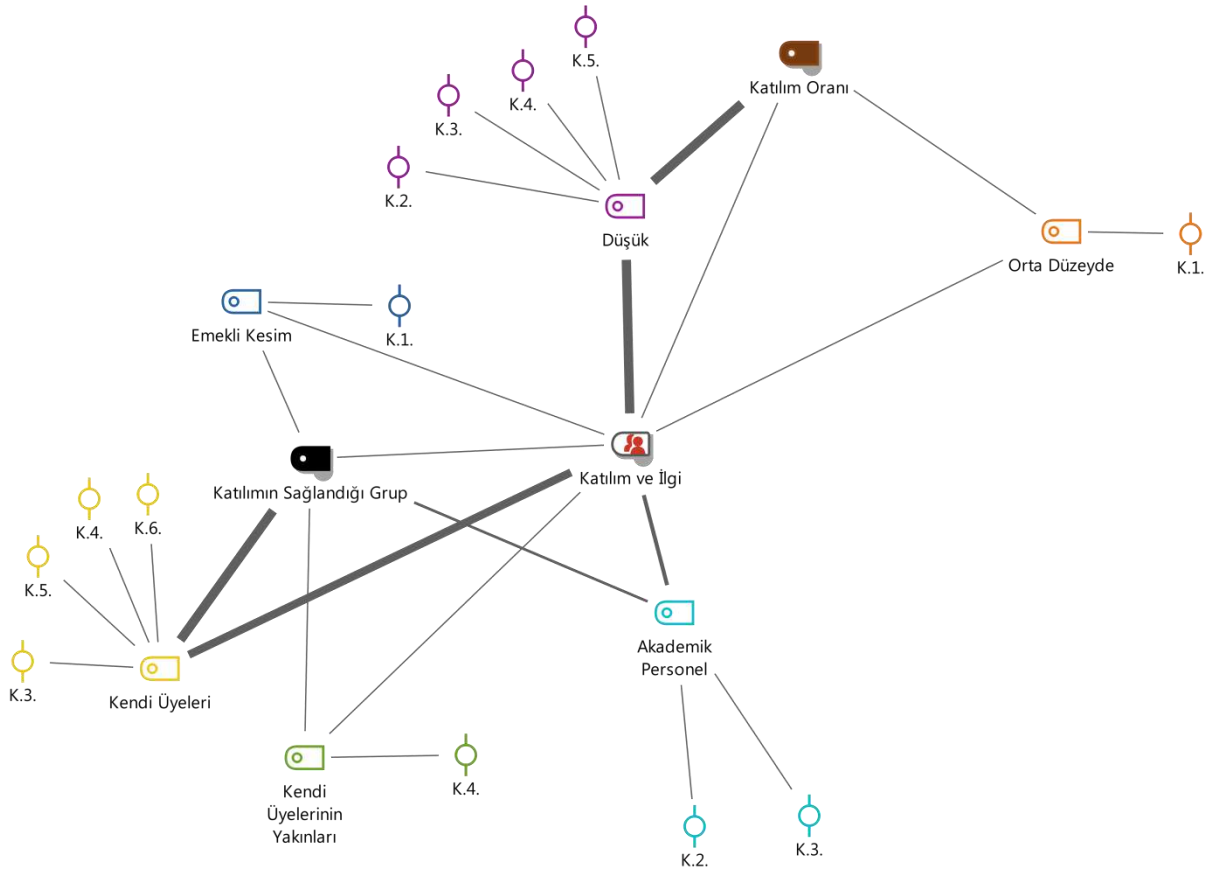
Şekil 7. incelendiğinde katılımcıların "Kent Konseyinin Görevleri"ne verdikleri cevapların yüzdeliklerinin verildiği görülmektedir. Katılımcıların %66,7'si kent konseyinin görevini "Projeler Üretmek" olarak ifade ettiği görülmektedir. Katılımcılar %33,3 ile ikinci sırada kent konseyinin görevini "Yapılmış Ya da Yapılan Projeleri Değerlendirmek/Takip Etmek" olarak ifade ettiği görülmektedir. Katılımcılar %16,7 ile kent konseylerinin görevlerini "Kendi Bünyelerinde Meclisler Kurmak", "Eğitimler Düzenlemek", "Bireyin İhtiyaçlarını Karşılamak", "Kentin Uzun Vadeli Planlarını Yapmak", "Kentin Vizyonunu Temsil Etmek", "Halka Yaşam Bilinci Verilmesi" olarak ifade ettikleri dikkat çekmektedir.



Şekil 8. Kent Konseyinin Görevleri Kod Alt Kod Modeli

Şekil 8. incelendiğinde katılımcıların kent konseyinin görevlerinin neler olduğunu nasıl ifade ettikleri görülmektedir. Çizgilerin kalınlığı alt kodların sıklığını ifade etmektedir. En fazla verilen cevabın katılımcı 3'ün, katılımcı 2'nin, katılımcı 1'in ve katılımcı 4'ün verdiği cevapla "Projeler Üretmek" alt kodunun olduğu görülmektedir. Katılımcı 4'ün ve katılımcı 1'in "Yapılmış ya da Yapılan Projeleri Değerlendirmek/Takip Etmek" olarak cevapladığı görülmektedir. Katılımcı 3'ün ve katılımcı 6'nın "Katılımcılığı Sağlamak" olarak cevap verdiği görülmektedir. Katılımcı 5'in "Eğitimler Düzenlemek", "Kentin Uzun Vadeli Planlarını Yapmak" ve "Kentin Vizyonunu Temsil Etmek" olarak cevap verdiği dikkat çekmektedir. Katılımcı 4 ayrıca kent konseylerinin görevlerinin "Bireylerin İhtiyaçlarını Karşılamak", "Kendi Bünyelerinde Meclisler Kurmak" olarak ifade ettiği dikkat çekmektedir.

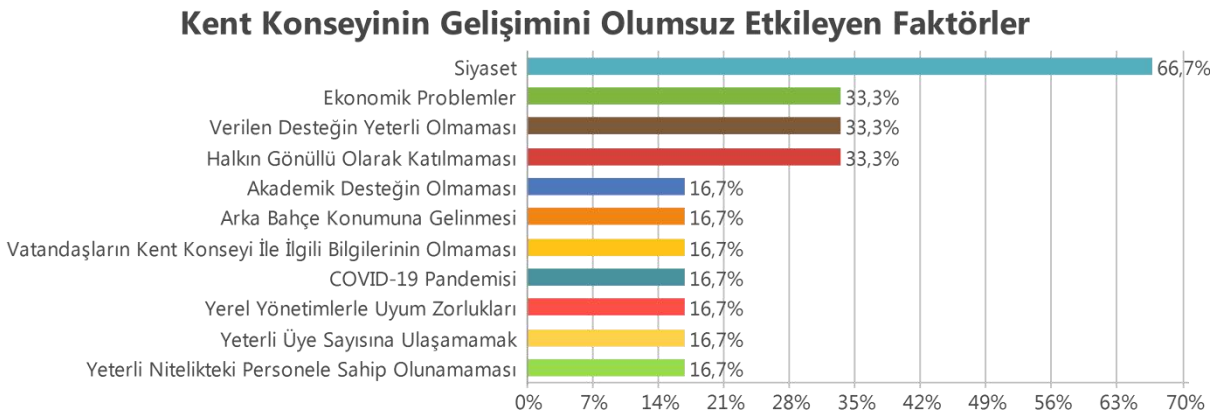
4.5.4. Kent Konseyi Faaliyetlerine Katılım



Şekil 9. Kent Konseyine Katılım ve İlgi Kod Alt Kod Modeli

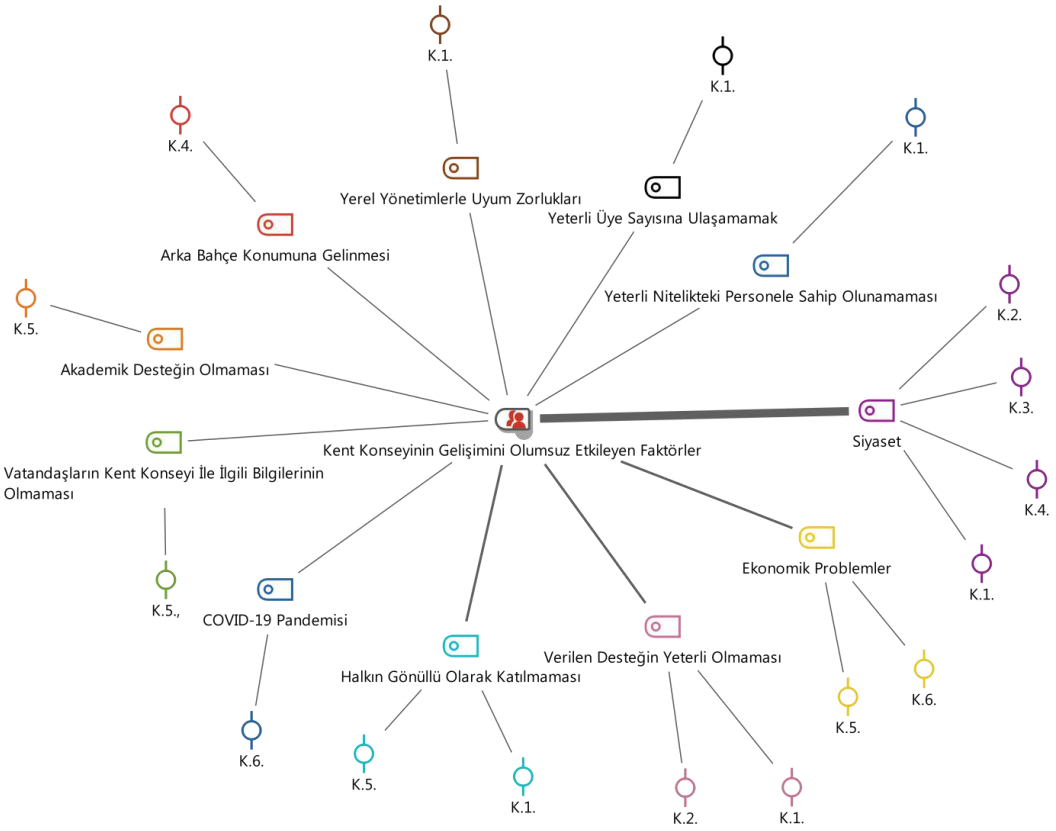
Şekil 9. incelendiğinde kent konseyine ilgilinin nasıl olduğu ve hangi grupların katılım gösterdiği görülmektedir. Çizgilerin kalınlığı alt kodların sıklığını ifade etmektedir. Şekil incelendiğinde, "Katılımın Sağlandığı Grup"un en fazla "Kendi Üyeleri Olduğu", Kent konseyine ilgi ve etkinliklere katılım oranının "Düşük" olduğu dikkat çekmektedir. Katılımcı 3'ün, katılımcı 5'in, katılımcı 4'ün ve katılımcı 6'nın kent konseyine ilginin kendi üyeleri tarafından olduğunu ifade ettiği, katılımcı 4 ayrıca kendi üyelerinin yakınlarının da ilgi gösterdiğini ve katılımcı 2 ve katılımcı 3'ün akademik personelinde ilgi gösterdiğini ifade ettiği görülmektedir. Katılımcılardan yalnızca katılımcı 1'in ilgilinin orta olduğunu söylediği, diğer katılımcıların ilginin düşük olduğunu ifade ettiği görülmektedir. Şekilden anlaşılacağı üzere, Kepez Kent Konseyine katılımın ve ilginin düşük olduğu, etkinliklere katılımın yalnızca kent konseyinin kendi üyelerince olduğu söylenebilir.

4.5.5. Kent Konseyinin Gelişimini Olumsuz Etkileyen Faktörler



Şekil 10. Kent Konseyinin Gelişimini Olumsuz Etkileyen Faktörler Frekans Sıklığı

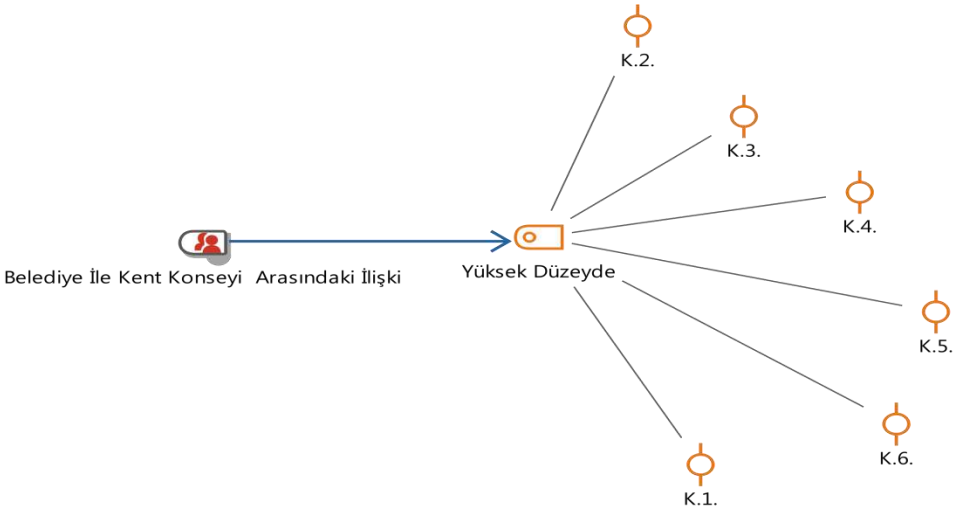
Şekil 10. incelendiğinde katılımcıların "Kent Konseyinin Gelişimi Olumsuz Etkileyen Faktörler"e verdikleri cevapların yüzdeliklerinin verildiği görülmektedir. Katılımcılar %66,7 ile "Kent Konseyinin Gelişimi Olumsuz Etkileyen Faktörler"e en fazla verdikleri cevabın "Siyaset" olduğu dikkat çekmektedir. Katılımcılar %33,3 ile "Ekonomik Problemler", "Verilen Desteğin Yeterli Olmaması", "Halkın Gönüllü Olarak Katılmaması" cevaplarını verdikleri görülmektedir. Katılımcılar %16,7 ile "Akademik Desteğin Olmaması", "Arka Bahçe Konumuna Gelinmesi", "Vatandaşların Kent Konseyi ile İlgili Bilgilerinin Olmaması", "COVID-19 Pandemisi", "Yerel Yönetimlerle Uyum Zorlukları", "Yeterli Üye Sayısına Ulaşamamak", "Yeterli Nitelikli Personele Sahip Olunamaması" cevaplarını verdikleri görülmektedir.



Şekil 11. Kent Konseyinin Gelişimini Olumsuz Etkileyen Faktörler Kod Alt Kod Modeli

Şekil 11. incelendiğinde kent konseylerinin gelişimini olumsuz etkileyen faktörlerin neler olduğu görülmektedir. Çizgilerin kalınlığı alt kodların sıklığını ifade etmektedir. Şekil incelendiğinde, Katılımcılar en fazla "Siyaset" faktörünün gelişimi olumsuz etkilediğini ifade ettiği görülmektedir. Şekil incelendiğinde, katılımcı 2'nin, katılımcı 3'ün, katılımcı 4'ün ve katılımcı 1'in "Siyaset" cevabını verdiği görülmektedir. Katılımcı 5'in ve katılımcı 6'nın "Ekonomik Problemler"; katılımcı 2'nin ve katılımcı 1'in "Verilen Desteğin Yeterli Olmaması"; katılımcı 5'in ve katılımcı 1'in "Halkın Gönüllü Olarak Katılmaması" cevaplarını verdikleri görülmektedir. Katılımcı 6'nın "COVID-19 Pandemisi", katılımcı 4'ün "Arka Bahçe Olunması" cevaplarını verdikleri görülmektedir. Şekilde katılımcı 5'in "Vatandaşların Kent Konseyi İle İlgili Bilgilerinin Olmaması" ve "Akademik Desteğin Olmaması" cevaplarını verdiği; katılımcı 1'in ise "Yerel Yönetimlere Uyum Zorlukları", "Yeterli Üye Sayısına Ulaşamamak" ve "Yeterli Nitelikteki Personele Sahip Olunamaması" cevaplarını verdiği dikkat çekmektedir.

5.5.6. Kent Konseyi ve Belediye Arasındaki İlişki



Şekil 12. Kent Konseyi ve Belediye Arasındaki İlişki Kod Alt Kod Modeli

Şekil 12 kent konseyi ve belediye arasındaki ilişkinin nasıl olduğunu göstermektedir. Şekil incelendiğinde, belediye ile kent konseyi arasındaki ilişkinin yüksek düzeyde yani olumlu olduğu görülmektedir. Katılımcıların hepsi aynı cevabı vermiştir. Kent konseylerinin mali desteğinin belediye olması ve belediye bünyesinde kurulmaları göz önüne alındığında, belediye ile iyi ilişkiler kurulması Kepez Kent Konseyi'nin daha işlevsel olduğu sonucuna götürmektedir.

6. SONUÇ

Dünya genelinde yaşanan gelişmeler Türkiye'yi de etkilemektedir. Demokrasinin daha işlevsel hale getirilmesi, sadece oy kullanma mekanizması olarak görülmemesi sebepleriyle temsili demokrasi yerine katılımcı demokrasi modeli tercih edilmektedir. Demokrasinin geliştirilebilmesi için önce yerel de bazı düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Demokrasinin işletilebilmesi için en uygun alanın öncelikle yerel yönetimler olması literatüre yerel demokrasi kavramının girmesini sağlamıştır. Yerel demokrasi halka yakın bir örgütlenme ile halkın beklentilerine etkileşimli bir şekilde cevap vermek olarak tanımlanabilir. Halk ile etkileşim katılım kavramının önemini ortaya koymaktadır.

Gündem 21 çalışmalarında kentlerde sürdürülebilir gelişmenin sağlanabilmesi için yerelde katılımcılığın artırılması gerektiği vurgulamıştır. Türkiye'de yerel düzeyde katılımcılığı sağlayan mekanizma olarak kent konseyi modeli geliştirilmiştir. Kent konseyi yerel demokrasinin işletilebilmesi için katılımcılığı en iyi simgeleyen birimlerden biridir. Kent konseyi ortak bir akıl oluşturarak kent ile ilgili her türlü hizmette ortak karar vermek olarak ifade edilebilir. Türkiye'de 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kent konseyleri kanuni düzenlemeye kavuşmuştur. 2005 yılından önce farklı isimlerle kent konseyi işlevi gören birimler oluşturulmuştur. Yeni düzenleme ile hepsi hukuki bir boyuta taşınmıştır. Kent konseylerine kentlerde yaşayan tüm vatandaşların katılım sağlaması önemli bir hususu oluşturmaktadır. Kent konseyleri ile ilgili literatür taraması yapıldığında, bazı problemlerin olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bunlar maddi imkanlar, belediye ile sıkı bir bağının olması ve siyasi bir kuruma dönüşme endişesi olarak ifade edilebilir.

Çalışmanın araştırma bölümünde Çanakkale'nin Kepez Beldesi'nde 2019 yılında kurulan Kepez Kent Konseyi araştırılmıştır. Yürütme kurulu üyelerinin yerel demokrasi algısının "yerel yönetimlerle iş birliği/çözüm üretme" olduğu; kent konseyi algısının ise

"belediye ile çalışan, kentin yaşanabilir olması için çalışan, proje üreten, kentin sorunlarının ve çözüm önerilerinin görüşülmesi" olarak ifade edildiği tespit edilmiştir. Yürütme kurulu üyeleri ile yapılan derinlemesine görüşmelerde Kepez Kent Konseyi'ne ilginin az olduğu ve etkinliklere katılımın çoğunlukla kendi üyelerince olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca yürütme kurulu üyelerine kent konseylerinin gelişimini olumsuz etkileyen faktörler sorulduğunda ağırlıklı olarak siyaset cevabı alınmıştır. Yürütme kurulu üyeleri kent konseyinde sürekli aktif oldukları için karşılaştıkları problemlere göre siyaset cevabını verdikleri muhtemeldir. Kısacası literatürde belediye ile siyasi bir bağın olduğu ya da siyasi etkenler yüzünden aktif olamayan kent konseyleri ile ilgili yazılan bilgiler yapılan araştırma sonucunda da doğrulanmıştır. Kent konseyi bünyesinde en fazla yapılan görevin proje üretmek olduğu analiz sonuçlarında görülmektedir. Katılımcılara kent konseylerinin görevlerinin neler olduğu sorulduğunda verilen cevapların "katılımcılık", "eğitimler düzenlemek", "meclisler oluşturmak" olması proje üretiminde katılımcılığı sağlamaya çalıştıklarını göstermektedir.

Sonuç olarak, yapılan analizler sonucunda Kepez Kent Konseyi'ne ilgilinin ve katılımın az olduğu sonucuna varılmaktadır. 2019 yılında kurulan bir konsey olduğu ve kuruluşundan bir yıl sonra koronavirüs pandemisinin çıkması nedeniyle etkinliklere katılımın az olduğu düşünülmektedir. Kepez Kent Konseyi'nin gelişimi ve işlevini artırabilmesi için, halkın bilinçlendirilmesi, daha farklı tanıtım yollarının geliştirilmesi ve siyasi bir kurum olmadığının vurgulanması gerekmektedir. Gerekli düzenlemeler ve iyileştirme çabaları ile konseyin etkinliğinin artacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

5393 sayılı Belediye Kanunu.

2006 tarihli Kent Konseyleri Yönetmeliği.

AKMAN, Ç. (2018). Kent Konseylerini Yeniden Düşünmek: Türkiye Kent Konseyleri Birliği'ne Üye Olan Kent Konseyleri Üzerinden Bir Değerlendirme. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(3), 740-764.

ALODALI, M. F. B., USTA, S. (2013). Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler. Y. BULUT, V. EREN, S. KARAKAYA, A. AYDIN, *Yerel Demokrasinin Bir Aktörü Olarak Kent Konseyleri: Osmaniye Örneği* içinde (s. 317-324) Ankara: Pegem Akademi.

BİLGİLİ, A., IŞIN, E. (2020). Sosyal ve Beşeri Bilimlerde Teori ve Araştırmalar Cilt II. E. SARIKAYA *Sürdürülebilir Kentler ve Kent Konseyleri Çanakkale Kent Konseyi Örneği* içinde (s.1-14) Ankara: Gece Kitaplığı.

ÇELİK, A. (2013). Kent Yönetimi Bağlamında Kent Konseyinin İşlevleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 14(2), 215-229.

ÇUKURÇAYIR, M. A. (2002). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*. Konya: Çizgi Kitabevi.

GÜL, H. (2015). Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri. *Yasama Dergisi*, 10(29), 5-3.

GÜL, H., KİRİŞ, H. M., NEGİZ, N., GÖKDAYI, İ. (2014). *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*. Ankara: Detay Yayıncılık.

GÜRBÜZ, S., ŞAHİN, F. (2018). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri Felsefe-Yöntem-Analiz*. Ankara: Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar.

DEMİR, K. A., YAVAŞ, H. (2015). Kent Konseyleri ile Yerinden Yönetilen Katılımcı Kent Yönetimleri: Yerel Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme. *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, 4(7), 49-62.

DEMİRCİ, M. (2010). Katılımcı Demokrasi Açısından Kent Konseyleri: Eleştirel Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 19(1), 21-46.

DURSUN, D. (2012). *Siyaset Bilimi*. İstanbul: Beta.

EMREALP, S. (2005). *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı*. İstanbul: IULA-EMME Yayını.

ERKUL, H., KANTEN, P., SEÇTİM, H. (2019). Kentlilik Bilincinin Oluşturulmasında Kent Konseylerinin Rolleri Üzerine Nitel Bir Araştırma. *Management and Political Sciences Review*, 2(2). 53-73.

GÖRMEZ, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri*. Vadi Yayınları: Ankara.

Heywood, Andrew (2021). *Siyaset Teorisine Giriş*. H. M. KÖSE (çev.) Küre İstanbul: Yayınları.

KELEŞ, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.

KELEŞ, R., MENGİ, A. (2017). *Kent Hukuku*. Ankara: İmge Kitabevi.

Kepez Kent Konseyi (2022). Kepez Kent Konseyinden Alınmıştır.

KOCAOĞLU, M., ASLAN, H. K., ÇETİN, D. (2013). Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler. Y. BULUT, V. EREN, S. KARAKAYA, A. AYDIN *Katılımcı Demokrasinin Somut Yansıması Olarak Kent Konseyleri: Ankara ve Kayseri Kent Konseyleri Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Analiz.* içinde (s. 335-345), Ankara: Pegem Akademi.

KOCAOĞLU, M. (2014). Katılımcı Demokrasi Algılaması ve Kent Konseyleri: Kırşehir Kent Konseyi Örneği. *Hukuk ve İktisat Araştırmalı Dergisi*, 6(1). 1-15.

KOCAOĞLU, M., SERT, S. (2018). Kentsel Sürdürülebilirlik Kavramı ve Kentsel Sürdürülebilirliğin Sağlanmasında Kent Konseylerinin Rolü Üzerine Bir Değerlendirme. *Strategic Public Management Journal*, 4(8). 52-61.

ÖNDER, Ö., GÜLER, E. (2016). Türkiye'de Yerel Demokrasi Açısından Kent Konseyleri Üzerine Bir Araştırma: Kütahya Kent Konseyi Örneği. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), 881-902.

ÖZDEMİR, A. T. (2011). Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 83.

ÖZGÖKÇELER, S. (2014). Yerel Kalkınmada Etkin Bir Kavram: *"Yerel Yönetişim"* (Bursa Kent Konseyi Örneği). *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*. 16(1), 67-82.

ÖZLÜ, R. M. (2020). Kent Konseyi Kararlarının Değerlendirilmesi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Sayı: 55, 117-140.

PARLAK, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.

SÖNMEZ, H. O. (2022). Kepez Kent Konseyi Başkanı ile 17.01.2022 Tarihli Görüşme

ULUSOY, A., TEKDERE, M. (2015). Kent Konseylerinin Mali Kısıtları. *Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 8(2), 175-190.

UZUN, A., ERSAVAŞ KAVANOZ, S. (2018). Katılım ve Etkinlik Boyutları Açısından Kent Konseylerinin Değerlendirilmesi: Trabzon Büyükşehir Kent Konseyi Örneği. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Ekonomik Dergisi*, 9(23), 251-271.

TAVŞANCIL, E., ASLAN, A. E. (2001). *İçerik Analiz ve Uygulama Örnekleri*. İstanbul: Elipson Yayınevi.

YAMAN, M.,; KÜÇÜKŞEN, M. (2018). Yerel Demokrasinin Gelişimi Sürecinde Kent Konseylerinin Rolü ve İşlevselliği: Bursa ve Yalova Kent Konseyi Örneği. *İşletme Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 2018(1), 64-85.

YILDIRIM, A., ŞİMŞEK, H. (2016). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

ÇAĞDAŞ DEMOKRASİLERİN SİYASAL MANTIĞI VE TARZI OLARAK TEKNOPOPÜLİZM: DÜŞÜNCELER, EĞİLİMLER VE AÇMAZLAR

Hasan Faruk USLU*

Özet

Bu çalışma çağdaş demokrasilerin siyasal mantığı ve siyaset yapma tarzı olarak değerlendirilen teknopopülizm (teknokratik popülizm) kavramı üzerine etraflıca düşünmeye çalışmaktadır. Genel kanının aksine teknokrasi ile popülizmin birbirinin zıddı olmadığı mesajını veren teknopopülizm, tartışmaya ve anlaşmazlığa yer bırakmamaları, siyasal süreçleri dolayımdan kurtararak doğrudan iletişimi ön plana çıkarmaları ve özsel çıkar ve yönelimlerden arınmış olmaları nedeniyle popülizm ile teknokrasi arasında bir yakınlık olduğunu belirtmektedir. Çağdaş demokrasilerin seçimsel rekabet ve siyasal eylem açısından liderleri, partileri ve yönetme pratiğini belirleyen yapısal mantığını anlamak için, teknokratik ve popülist çağrıların iç içeliğini düşünmeye davet eden teknopopülizm, ideolojik ayrımların azalan etkisi neticesinde siyasetin temelde hizmet/eser/proje üzerinden okunarak, hangi aktörün daha yetkin olduğu tartışmasına indirgendiğini ima eder. II. Dünya savaşı sonrası hâkim model haline gelen parti demokrasisinin düşüşü, partilerin aracı kurum olma işlevini yitirmesi, demokratik prosedürler ve parlamento müzakerelerinin azalması ile kartelleşme sürecinin yarattığı sıkıntıların etkisi sonucunda, siyaset ve toplum arasında oluşan boşluğun yeni bir mantık ve siyaset yapma tarzı olarak teknopopülist bir söylem ile doldurulduğu düşünülmektedir.

Teknopopülizm üzerinde son zamanlarda genişlemeye başlayan literatür göz önüne alındığında, elinizdeki çalışma teknopopülizm kavramının açmazlarına yoğunlaşmaktadır. Temelde siyasal bir mantık olarak ele alınması dolayısıyla iktisadi süreçlerin çağdaş tartışmalardan büyük oranda dışlanması, sağ/sol ayrımının ve sınıf siyasetinin geçerliliğini yitirdiği düşüncesine sorgulamaksızın bağlılık ile siyaseti büyük oranda seçimsel rekabete indirgeyerek, daha geniş iktidar ilişkilerini yeterince ele almaması gibi eğilimler kavramın önemli özellikleri ve eksiklikleri olarak belirmektedir. Sonuç olarak teknopopülizm kavramının söylemsel düzeyde belirli bir anlam ifade etmekle birlikte toplumsal ilişkilerin maddi boyutunu yeterince aydınlatamadığı ortadadır.

Anahtar Kelimeler: Teknopopülizm, siyasal mantık, seçimsel rekabet.

TECHNOPOPULISM AS THE POLITICAL LOGIC AND STYLE OF CONTEMPORARY DEMOCRACIES: IDEAS, TENDENCIES AND DILEMMAS

Abstract

This study tries to thoroughly consider on the concept of technopopulism which has been proposed as the political logic and style of contemporary democracies. Contrary to the general belief, technopopulism, giving the message that technocracy and populism are not opposites, indicates affinities between populism and technocracy due to not allowing disputes and conflict to appear, rescuing political processes from mediation, thus prioritizing direct relations and being free from substantive interests and orientations. Technopopulism - which invites us to reflect on the intertwining of technocratic and populist appeals in order to account for the structural logic of contemporary democracies that is determining the leaders, parties and governance practices in terms of electoral competition and political action – reading politics mainly through servicing and projects implies a narrowing down of the political debate into the dispute of which actor is more competent as a result of decreasing salience of ideological distinctions. It has been argued that the vacuum between politics and society due to the decline of post war hegemonic party democracy, disfunctioning of parties as intermediary institutions, and cartelization has been filled by the technopopulist discourse as a new logic and the way of doing politics.

Considering the burgeoning literature on technopopulism, the current paper focuses on the dilemmas of the concept. The inclinations such as mainly considering it as the political logic which, to a great extent, obscure the economic processes from the contemporary debates, unquestionable commitment to the decreasing salience of left/right distinction and class politics and narrowing down the politics into electoral competition which does not capable of dealing with the broader power relations appear as the most important traits of the debate on technopopulism. As a conclusion, the concept of technopopulism seems to be meaningful discursively, however, it is clear that it does not sufficiently illuminate the material aspects of social relations.

* Dr. Öğr. Üyesi, Atatürk Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, E-posta: hasan.uslu@atauni.edu.tr, ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7130-3020.

Keywords: Technopopulism, political logic, electoral competition

1. GİRİŞ

Gerekmedikçe hiçbir şeyi çoğaltmamalıyız.

Ockham'lı William'la özdeşleşen bu ifade özellikle yeni kavram üretimleri/önerileri ve/veya hâlihazırdaki kavramların enflasyonist kullanımları ile malul günümüz sosyal bilimleri açısından üzerinde dikkatlice eğilmek gereken bir Orta Çağ tavsiyesi olarak karşımızda durmaktadır. Kavramların oldukça geniş bir alanda birçok olguyu ele alabilmeye yarayacak şekilde yeniden tanımlanması beraberinde kavram enflasyonu yaratmaktadır. Bir kavramın oldukça yaygın bir şekilde kullanılıyor olması, o kavramın ince ayrıntılarını, analitik değerini ve hatta siyasal/sınıfsal/ideolojik/manevi gücünü kaybetmesine yol açacağı sıklıkla dile getirilen bir görüştür. Hatta bu eleştiriyi dile getiren gruplar genellikle kavramların kullanımlarının daha dar alanları kapsayacak şekilde sınırlandırılması tavsiyesinde bulunurlar (Liao ve Hansen, *yayımlanacak*). Tabii ki, bir kavramın oldukça cömert bir şekilde kullanılması eğiliminin daha katı şekillerde kullanılması karşıt eğilimi ile dengelenmediği durumlarda, kavramın anlamının o veya bu istikamete (başka bir şekilde söylemek gerekirse, o veya bu pozisyona ve/veya çıkara) doğru ilerleyebileceğine şüphe yok. O sebeple kavramlar üzerindeki mücadelenin ve bunun sonucunda bazı anlamlandırmaların hâkimiyet kazanmasının önemli siyasal ve toplumsal sonuçları olduğu bir gerçeklik olarak karşımızda durmaktadır. Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse, kavramların işlevi göz önüne alındığında hegemonya mücadelesinin kavramlar üzerinde de yaşanıyor olduğu ortadadır.

Metodolojik açıdan kavramlara (özellikle yeni önerilen popüler kavramlara) yaklaşırken dikkat edilecek önemli bir hatırlatma *Diyalektik Materyalizm'*den gelmektedir. Bu düşünceye göre "yeni bir kavram ancak ve sadece yeni bir ilişki ortaya çıktığında ya da niteliksel bir dönüşüm yaşandığında kabul edilebilir" (Ollman, 2003: 16-17)." Değişmeyen ilişkilere değişen kavramlar ile yaklaşmak" çoğu zaman kafa karıştırıcı ve hatta hegemonya mücadelesi açısından siyasal ufku daraltıcı bir etki gösterir (Yücesan Özdemir, 2020). Bu sebeple bir kavram çalışması ilkin ve öncelikle kavramların paketinin açılması gerekliliği (Neyi içeriyor? Neyi dışarıda bırakıyor? Neyi ele almayı mümkün kılıyor veya imkânsız hale getiriyor? Dolayısıyla hâkim düşünce siyasal ufkumuzu ve mücadelemizi nasıl etkiliyor?) ile hareket etmelidir. Kısacası, kavramların masum olmadıklarını, yeni ve popüler kavramlara belirli bir mesafe koymadan hemen kabul etmenin sıkıntılı olabileceğini düşünerek, kavramın geçirdiği evrime ve bu evrime eşlik eden/sebebiyet veren gelişmelere, bağlamlarına da dikkat ederek, eğilerek çalışmanın önemli katkılar sağlayacağı ortadadır.

Elinizdeki çalışma görece yeni bir kavram olsa da son yıllarda gittikçe genişleyen bir literatüre sahip olan *teknopopülizm* (ve/veya *teknokratik popülizm*) kavramını yukarıdaki metodolojik şerhler çerçevesinde ele almaya ve sorunsallaştırmaya çalışmaktadır. Genel kanının aksine teknokrasi ile popülizmin birbirinin zıddı olmadığı mesajını veren teknopopülizm, çağdaş demokrasilerin seçimsel rekabet ve siyasal eylem açısından liderleri, partileri ve yönetme mantığını belirleyen bir tarz ve hatta yapısal mantık olarak değerlendirilmektedir. II. Dünya savaşı sonrası hâkim model haline gelen parti demokrasisinin zamanla düşüşü, partilerin aracı kurum olma işlevini yitirmesi, demokratik prosedürler ve parlamento müzakerelerinin azalması ile siyasal partilerin kartelleşmesi sürecinin yarattığı sıkıntıların etkisi sonucunda, siyaset ve toplum arasında oluşan boşluğun yeni bir mantık ve siyaset yapma tarzı olarak teknopopülist bir söylem ile doldurulduğu düşünülmektedir. Bu çerçevede teknopopülizm düşüncesi ideolojik ayrımların azalan etkisi neticesinde siyasetin temelde hizmet/eser/proje üzerinden okunarak, hangi aktörün daha yetkin olduğu tartışmasına

indirgendiğini ima eder. Kısacası post-ideolojik olduğu düşünülen günümüz dünyasının hâkim yönetme tarzı olarak sunulmaktadır (Berger, 2020; Kenneally, 2009; Streeck, 2022).

Teknopopülizm üzerinde son zamanlarda genişlemeye başlayan literatür temele alınarak, bu çalışmada sırası ile teknopopülizm kavramına, kavram üzerindeki tartışmalara, kavramın kullanımı ile beliren eğilimlere ve kavramın açmazlarına yoğunlaşılmaktadır. Temelde siyasal bir mantık olarak ele alınması dolayısıyla iktisadi süreçlerin çağdaş tartışmalardan büyük oranda dışlanması, sağ/sol ayrımının ve sınıf siyasetinin geçerliliğini yitirdiği düşüncesine sorgulamaksızın bağlılık ile siyaseti büyük oranda seçimsel rekabete indirgeyerek, daha geniş iktidar ilişkilerini yeterince ele almaması gibi eğilimler kavramın önemli özellikleri ve eksiklikleri olarak belirmektedir. Sonuç olarak teknopopülizm kavramının söylemsel düzeyde belirli bir anlam ifade etmekle birlikte toplumsal ilişkilerin maddi boyutunu yeterince aydınlatamadığı ortadadır.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Popülizm ile teknokrasinin bir araya gelerek, teknopopülizmi oluşturduğu görece yeni bir düşüncedir. 20. yüzyılın son çeyreğinden günümüze internetin geniş kullanımı ve sosyal medyanın yaygınlaşması ile birlikte, popülist hareketlerin görünürlüğü ve kitle ile olan iletişimi artmıştır. Dijital yeniliklerin de etkisi ile yurttaşların siyasal süreçler tarafından içerilme imkânları çoğalmış ve çağdaş demokrasilerin yaşadığı sıkıntılar göz önüne alındığında yurttaşların söylemsel olarak da olsa demokratik süreçlere katılımı önündeki engellerin aşılması olanağı doğmuştur (European Center for Populism Studies (ECPS), t.y.a). Teknopopülizm bu tarihsel ve toplumsal bağlamda yükselen bir düşüncedir.

Teknopopülizm genel kanının aksine teknokrasi ve popülizmin birbirinin zıddı olmadığı mesajını verir. Hâkim düşünceye göre teknokrasi "uzmanların yönetimine" gönderme yapmakta ve hakikat ve/veya gerçeğe yönelik çağrıların da uzmanlık aracılığıyla oluşturulması gerektiğine inanmaktadır. Brewer "bir teknokratın toplumsal problemlerin ideoloji veya kötü niyetten öte, yetkinsizlik, ihmalkârlık veya israftan dolayı ortaya çıktığını düşündüğünü" söylemektedir (aktaran ECPS, t.y.b). Bu açıdan bakıldığında teknokrasi bir dünya görüşe veya değerler sistemi olmaktan öte, bir yönetim tarzı olarak belirir. Dolayısıyla da baskın bir ideoloji tarafından kendi dünya görüşünü daha etkin hale getirmek amacıyla kullanılıp, araçsallaştırılabilir. Daha özelde ise, teknokrasi "uzmanların siyasallaşmasına", "siyasal-ekonomik sorunların çözümünde bilginin tek gerçek temeli sunduğuna dikkat çeken bir bilince" ve "siyasal sorunlara dair doğru ve yanlış çözümler olduğuna dikkat çeken Platoncu bir *techne* anlayışına dayanan epistemik bir meseleye" gönderme yapar (aktaran Bickerton ve Invernizzi Accetti, 2018: 138-139, *vurgu orijinal metindendir*).

Moffitt (2020: 78) ise bir üslup olarak anlaşıldığında; teknokratik siyasi üslubun uzmanlara başvurmaya, sağduyulu tavırlara ve istikrar ile ilerlemeye dikkat çekerken, popülist üslubun ise halk-elit karşıtlığına başvurmaya, kaba tavırlara ve kriz-çöküş-tehdit performanslarını hedeflediğine vurgu yapar. Bir iddiaya göre dikkatli ve derinlemesine bir kavrayış, teknokrasi ve popülizmin neredeyse birbirinin aynısı olduğunun altını çizer. Örneğin Müller (2017: 116) "teknokrasi tek bir doğru çözüm vardır" diyerek, popülizm ise "halkın tek bir otantik iradesi vardır" diyerek, her ikisinin de çoğulculuğa karşı olduğunu söyler. Caramani (2017) ise teknokrasi ve popülizmi "parti hükümeti/demokrasisi modelinin siyasal temsil formlarına alternatif olmaları" bakımından yaklaşır ve bu iki alternatif temsil modelini karşılaştırır. Çağdaş dünya göz önüne alındığında ekonomik küreselleşme, yönetişim mantığı ve siyasal iletişimin medyatikleşmesi siyasal partilerin temsil ve yönetim konularında yaşadığı sıkıntıların ana nedenleri olarak görünmektedir. Bu tip radikal dönüşümler "partilerin hem halk ve onların problemleri ile bağlarını kaybetmelerine hem de kısa dönemli seçim kazanımları uğruna sorumlu hükümet etme kapasitelerinin yitimine neden olmuştur" (Caramani, 2017: 54).

Siyasal partilerin kitle partilerinden, Katz ve Mair'in ifadesi ile kartel partilere dönüşümü temsil işlevlerini ihmal etme pahasına hükûmet etme ile daha fazla meşgul olmalarına yol açtığı ve sonuç olarak da toplumdan koparak devlet/siyasal alan ile özdeşleşmesi en temel popülist eleştirilerden biri olarak karşımızda durmaktadır. Bu popülist eleştiriye ek olarak teknokratik eleştiri ise partilerin seçim kazanma ile aşırı meşguliyetinin onları kamuoyunu takip etmeye zorladığını, seçim kazandıktan sonra ise hükümet etme işlevlerini ihmal ettiklerine dikkat çekmektedir. Teknokratik eleştiri partilerin kamuoyuna aşırı duyarlı/cevap verir hale gelmesini esas problem olarak görür (Caramani, 2017: 58). Dolayısıyla, teknokratik popülizm duyarlılık/cevap verebilirlik ile sorumluluk çağrılarının kaynaşmasına vurgu yapar.

Bu bağlamda belirli düşünürlere göre her ne kadar alternatif yönelimler barındırsalar da, tartışamaya/müzakereye ve anlaşmazlığa yer bırakmaması, siyasal süreçleri dolayımdan kurtarmak ve doğrudan iletişimin önünü açmak istemesi ile özsel/temel siyasal çıkar ve yönelimlerden arınmış olması ile teknokrasi ve popülizm arasında bir yakınlık söz konusudur. Kavram üzerindeki birçok düşünürün temel iddiası ise, artık bu yakınlığın çağdaş dünyada demokrasileri anlamak için daha ciddiye alınması ve iç içe geçmiş bu söylemleri kaçınılmaz kılanın ne olduğunun araştırılmasıdır.

3. KAVRAMIN AKADEMİK YAZINDA TARİHSEL EVRİMİ

Teknopopülizm kavramının görece yeni bir kavram olduğunu not etmiştik. Her ne kadar 1990'lı yıllarda bazı Latin Amerikalı liderleri karakterize etmek için kullanıldıysa da, Piquer ve Jäger'e göre 2008 finansal krizinden sonra İngilizce sözlüğe girmiş ve günümüzde farklı siyasal hareketleri ifade etmek için kullanılmaktadır (2020: 533). Bu çerçevede İtalya'da Beş Yıldız hareketi, İspanya'da Podemos, Fransa'da E. Macron, Tony Blair ve Jeremy Corbyn liderliğindeki İngiliz İşçi Partisi, ABD'de Wall Street'i İşgal Et gibi oldukça farklı ideolojik özelliklere sahip oluşumları karakterize etmek için kullanılan bir "şemsiye kavram" olarak belirmektedir. Farklılıklardan çok benzerliklere vurgu yapma eğilimi baskın olan bu kavram etrafındaki tartışmalar parti-karşıtı olmaya, siyasete dolayımdan arınmış bir şekilde yaklaşmaya ve tüm aktörleri belirli bir yapı içerisine hapseden bir mantık olarak yaklaşmaya odaklanmaktadır. Yine de analitik olarak bu gittikçe genişleyen literatürü çözümlemeye çalışmak yararlı olacaktır.

Lipow ve Seyd (1995) görece erken tarihli makalelerinde teknopopülizmi "parti-karşıtı veya particilik-karşıtı" (*anti-partyism*) bir tutum olarak ele almış ve literatürde pek vurgulanmasa da tekno-popülizm düşüncesine önemli eleştiriler getirmişlerdir (zira dikkat edilirse, makalenin yayımlandığı dergide makalenin kısa başlığı olarak "teknopopülizmin eleştirisi" (*critique of techno-populism*) tercih edilmiştir). Lipow ve Seyd iletişim teknolojilerinde yaşanan devrimin temsili demokrasinin kurumları üzerinde kaçınılmaz olarak bir etki yarattığını, doğrudan iletişimin imkânlarının artması ile birlikte siyasal partiler gibi aracı kurumların önemini kaybederek demode/köhnemiş bir hale gelebilecekleri tartışmalarını sayfalarını taşımışlardır (1995: 295, 296). Bunun sonucunda toplumda ortaya çıkan "particilik-karşıtı" tutumun, ideolojinin veya siyaset anlayışının tekno-popülizm olarak ifade edilebileceğini ileri sürmektedirler (1995: 296). Bu particilik-karşıtı bir tutum olarak anlaşılan tekno-popülizme neden olan en önemli tarihsel gelişmenin "partilerin düşüşü" (*party decay*) tezi olduğunu ve özellikle siyasal partilerin azalan üye sayıları ile toplumsal hareketler ve baskı grupları eliyle siyaseti etkilemeyi içeren alternatif siyasal katılımı şekillerinin önemli kanıtlar olarak sunulduğunun altını çizerler (1995: 298-299). Uzunca bir alıntı yapma pahasına, şu satırlar oldukça dikkat çekicidir:

> Partilerin düşüşü eski temsili ve katılımcı kurumların yeni ve "daha yüksek" bir demokrasi şekli ile yer değiştirmesi çağrılarının itici gücüdür. İddia şudur ki toplumun yeni yapıları

> bunu talep etmektedir ve iletişim teknolojileri de bunu zorunlu kılmaktadır. Bizim "tekno-popülist" olarak tanımladığımız belirgin bir particilik-karşıtı yeni bir şekil ortaya çıkmıştır (Lipow ve Seyd, 1995: 301, vurgular orijinal metindendir).

Elektronik karar-alma süreçlerinin yaygınlaşması ile birlikte siyasal katılımın artacağı ve daha talepkâr yurttaşların ortaya çıkacağı varsayımı üzerinde ciddiyetle düşünmeye davet eden Lipow ve Seyd (1995: 302), siyasal partiler, sendikalar vb. aracı kurumların yapılandırıcı etkisi olmadan temsili ve liberal demokrasilerin sorunlarının aşılamayacağını ileri sürerler. Sonuçta yazarlara göre siyasal partiler bu süreçlerden kaçamaz ve siyasal partiler aracı işlevleri olmadan da demokrasi beklemek çok da istenilen sonuçları yaratmayacaktır.

Teknopopülizm kavramı üzerindeki erken değinilerden biri de Carlos de la Torre tarafından 2013 yılında yayımlanan bir makalede belirli Latin Amerikalı siyasetçilerin/aktörlerin yönetim tarzına atıfla yapılmıştır. De la Torre 1990'lı yıllarda müesses nizam tarafından dışlanmış bir grup popülist liderin iktidara geldiği dönemleri ele almakta ve özelikle Ekvador'da Rafael Correa (2007-2017 yıllarında başkanlık yapmış) üzerinde gözlemlerini yoğunlaştırmıştır. Yazarın temel iddiası Correa'nın popülizminin "elitist ve teknokratik" bir eğilimi sahip olduğudur (2013: 33). Siyasete ve müesses nizama dışsal bir aktör olarak (zira Rafael Correa bir iktisat profesörüdür) yürüttüğü 2006 başkanlık kampanyasında popülist bir retorik tutturmuş ve temel hedefi olarak da Ekvador'daki "sistemin siyasal partiler tarafından tahakkümüne son vermek" olarak kurgulamıştır (2013: 36). İletişim yolu olarak seçmenlerle doğrudan ve parti dolayımını atlayarak, aracısız iletişimi tercih etmiş ve toplumsal hedef olarak da adaletin tesisini koymuştur. De la Torre (2013: 38) Correa ve destekçilerinin temel söylemlerinden birinin "postneoliberalizm" üzerinde yoğunlaştığını ve bu çerçevede devletin toplumsal eşitsizlikleri azaltmak ve doğal kaynakları kontrol etmek gibi görevler üstlenmesini ileri sürmüştür. "Correa'nın postneoliberal uzmanları" (2013: 38-39) kendi uzmanlıklarını temele alarak tikel çıkarları aşarak toplumun genelinin çıkarı için hareket ettiklerini dile getirmişlerdir. Postneoliberal uzmanlar "adil ve akılcı bir toplumun nasıl olması gerektiğini bildikleri iddiası ile" elitist bir eğilime sahiptir. Bu uzmanlar toplumu uzmanlıklarına uygun bir şekilde yeniden organize edilmesi gereken şekilsiz/amorf bir kitle olarak algılar. Dolayısıyla siyasal öneriler üzerindeki demokratik tartışmaların yerini teknokratik bir ussallık almalıdır (2013: 39). Lipow ve Seyd'in analizlerindeki parti-karşıtı tutumun de la Torre'nin Ekvador gözlemlerinde de vurgulanması dikkat çekicidir.

Christopher Bickerton ve Invernizzi Accetti (2018) ise teknopopülizmi *yeni bir siyasal parti ailesi* olarak ele almaktadır. Bu partilerin özellikle kendilerini "post-ideolojik" partiler olarak sunmaları ve "siyaseti de temelde yetkinlik ve problem çözme olarak" düşünmeleri (2018: 138), kendilerini "anti-sistem partileri, müesses nizam karşıtı partiler veya popülist partiler olarak" ele almaya engel olduğunu vurgularlar. İtalya'da Beş Yıldız Hareketi ile İspanya'daki Podemos örneğinden hareketle "sistem karşıtı, müesses nizam karşıtı ve popülist unsurların, açık ideolojik mücadele yerine pratik/politik problemlerin yetkinlik içerisinde çözümünü savunan teknokratik bir söylem ile kaynaşmış" (2018: 133) olduğunu bu partilerin temel özellikleri olarak dikkat çektiğini ileri sürmüşlerdir. Yazarlara göre bu yeni teknopopülist parti aileleri "siyasal mücadeleyi yapılandıran rakip ideolojilerin mücadelesinin düşüşe geçmesinin bir sonucudur. Dolayısıyla siyasal rekabet açısından "ideolojik mücadelenin yerini kimin daha yetkin ve/veya daha yetkin bir problem çözücü" (2018: 143) olduğu tartışması almıştır. Zamanla yazarların vurgusu bir siyasal parti ailesi olmaktan daha öte çağdaş demokrasilerde geçerli *siyasal/yapısal bir mantık* olarak teknopopülizm anlayışına doğru evrilmiştir.

2020 yılında *Politics and Governance* dergisinin "Dünya Genelinde Teknopopülizm Çeşitleri" başlığı ile bir sayı yayımlaması kavramın gelişime açısından önemli bir tartışma alanı yaratmıştır. Petra Guasti ve Lenka Buštíková'nın editoryal giriş makalesi teknokratik

popülizmin "bir popülizm çeşidi" (2020: 468) olduğunu söyleyerek başlamaktadır. Yazarlara göre teknokratik popülizm "seçmenleri uzmanlık aracılığı ile doğrudan lidere bağlayan sonuç-odaklı bir popülizm"dir. Yönetişim krizine cevaben ortaya çıkan teknokratik popülizm uzmanlığa vurgu yapar ve uzmanlık aracılığı ile siyasal meşruiyet devşirmeye çalışır. Bu tarz bir yönetişim mantığı olan teknokratik popülizm "devletin şirket gibi yönetilmesi çağrılarını içeren, sayıları/rakamları bir ideoloji gibi kullanan ve sonuçları hizmet/eser ve proje üzerinden okuyan popülist bir söylem" kullanır. Teknokratik popülist liderler de dolayımsız bir demokrasi inancına sahip, toplumu çoğul olarak okumayan, lider ile takipçileri arasında doğrudan iletişimi önceleyen ve uzmanlığı/yetkinliği araçsallaştıran aktörler olarak belirir (2020: 469). Bu özel sayının sonucu olarak teknokratik popülizmin geleceği açısından çıkarılabilecek dersler olarak da şu beş noktayı not etmişlerdir: 1) teknokratik popülizm belirli bir popülizm türüdür; 2) teknokratik popülizm parti sistemlerinin zayıflamasının bir sonucudur; 3) teknokratik popülizm dolayımlanmış siyaset anlayışına karşıdır; 4) teknokratik popülizm popülist cevapverebilirlik/duyarlılık (*responsiveness*) ile teknokratik sorumluluğu birleştirir ve 5) Covid-19 pandemisi demokrasinin zayıflamasına ve teknokratik popülizm çağrılarının alana bulmasına sebep olmuştur (2010: 468-469).

Kavram üzerinde hâlihazırdaki en sistematik katkı, Bickerton ve Invernizzi Accetti tarafından 2021 yılında yayımlanan *Teknopopülizm: Demokratik Siyasetin Yeni Mantığı* kitabı ile gelmiştir. İlk defa bir kitap düzeyinde ele alınan kavrama yönelik yazarların vurgusu artık 2018'deki makaledeki gibi yeni bir siyasal parti ailesi olmaktan öte "çağdaş demokrasilerin siyasal/yapısal mantığı olduğu anlayışına" evrilmiştir**.** Literatürdeki eğilimlere karşın, teknopopülizmi bir siyasal aktör ile özdeşleştirmeye ve popülizmin bir alt dalı olarak ele almaya karşı çıkarak, demokrasilerin temeldeki siyasal/yapısal mantığı olduğu iddiası dile getirmişlerdir. Bickerton ve Invernizzi Acetti (2021: 3) genel kanının aksine popülizm ve teknokrasinin "özsel yönelim ve çıkarlardan arınmış olmak, dolayımsız siyaseti öncelemek ve toplumsal çıkarın bir bütün olarak yansıtıldığı argümanlarını paylaşmak" açısından ortak noktaları olduğunu not ederler. Günümüz demokrasilerini anlamada halka yönelik çağrıları içeren popülizm ile halkın iradesini hayata geçirmek için kullanılan teknokratik çağrıların iç içe geçtiğini görmek gerekir.

Bickerton ve Invernizzi Accetti (2021) **"**çağdaş demokrasilerin seçimsel rekabet ve siyasal eylem açısından yapısal mantığını anlamak için popülist ve teknokratik çağrıların iç içeliğine vurgu yapmaktadır". Bu yapısal/siyasal mantığa göre yapı aktöre belirli imkânlar sunar ve sınırlar koyarken, aktör/fail ise temelde seçimlerde kazanma şansını azamileştirmek isteyen rekabet ediciler olarak resmedilmektedir. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren geçerli olacak şekilde artık seçim rekabetinin ideolojik yapılar (sağ/sol ayrımı gibi) etrafında değil, teknopopülist karşı karşıya gelme üzerinden yapılandığını ileri sürerler. Sonuç olarak teknopopülist mantık, ideolojik mantığın hâkim olduğu dönemi takip eden genel bir düşüncedir.

Yazarlar teknokrasi ve popülizm arasındaki bağın değişmez/sabit bir formül olmadığını, farklı bağlamlar ve kurumsal yapılarda değişik şekillerde kurulabileceği düşüncesini önemli bir iddia olarak sunarlar. Bu çerçevede "*parti aracılığı ile teknopopülizm*" (örneğin İngiliz İşçi partisi) kamuoyu yoklamaları ve uzmanlarının parti içerisindeki ağırlığının artması ile kanaat teknisyenlerinin medyada kullanılmasını öne çıkarırken; "*seçmen tabanı aracılığı ile teknopopülizm*" (örneğin İtalya Beş yıldız hareketi) seçmen tabanı ile doğrudan, dolayımsız iletişim kurmaya yoğunlaşmaktadır. Özellikle beş Yıldız Hareketi açısından doğrudan ve elektronik katılımı ön plana çıkaran çevrimiçi Rousseau platformu ile hareketin hâkim söylem olarak "herkes bir uzmandır" sloganını kullanması çok kritik görünmektedir. Ek olarak "*lider figürü aracılığı ile teknopopülizm*" (Fransa İlerleyen Cumhuriyet, Emmanuel Macron örneği) liderin kendini "sorun çözen" olarak sunması ve parti ile diğer örgütlerin liderin amaç ve

iradesinin bir uzantısı olarak kalmasına yol açtığını savunurlar. Dolayısıyla teknopopülist mantıklar farklı şekillerde kurgulanabilir.

Jäger ve Borriello'nun da (2020: 3) belirttiği gibi Bickerton ve Invernizzi Accetti konuya Kurumsalcı bir perspektiften yaklaşmaktadır. Bu yaklaşım çağdaş popülizm ile kurumsal ön koşullar arasında güçlü bir bağ olduğunu vurgulamaktadır. Bu kurumsal vurgu özelikle "parti demokrasisinin düşüşü" ile siyasal partilerin "üye sayılarının azalmasının" geleneksel parti kanallarının dışlanarak doğrudan iletişimi öne çıkaran gelişmeler olarak çağdaş popülizme alan açtığına dikkat çekmektedir. Bu açıdan çağdaş popülizm geleneksel aracı kurumların/parti dolayımının etkisinin azaldığı bir dönemde işlerlik kazanan belirli bir siyasal mantık olarak ortaya çıkmaktadır. Parti siyasetinin "altının oyulduğu/içinin boşaldığı" (*hollowing out*) bu dönem devlet ile vatandaşlar arasındaki ilişkide geleneksel aracı kurumların öneminin azalması sonucu bir boşluk yaratmış ve Peter Mair'in ifadesiyle "boşluğa hükmetme" (*ruling the void*) eğilimini doğurmuştur. Siyasal aktörler artık parti tabanları ve/veya parti aygıtlarını dinlemektense, daha farklı dolayım ve iletişim araçlarına yaslanır hale gelerek, siyasal iletişimi halkla ilişkiler uzmanlarına, kamuoyu anketlerine ve medya gurularına havale etmişlerdir.

Bickerton ve Invernizzi Accetti'nin 2021 tarihli kitaplarının kavram üzerindeki katkıları yadsınamasa da, kanımca savları teknopopülist mantığı "dönemleştirme" (*periodization*) açısından tartışmalı görünmektedir. Zira ileri sürmek istedikleri düşünce ideolojik mantığın yerini günümüzde teknopopülist mantığın aldığı olsa da çoğu zaman çağdaş dünyada bu iki mantığın bir arada ve/veya üst üste geldiğini (*superimpose*) söylemek zorunda kalmaktadırlar. Dolayısıyla teknokratik ve popülist söylemlerin bir aradalığı geçmişten niteliksel bir kopuş yarattı mı, yoksa sadece niceliksel olarak daha fazla mı kullanılıyor yazarlar tarafından açık ve seçik olarak ortaya konulmamaktadır. Zira sadece niceliksel bir artış söz konusu ise, yeni bir kavram ile bu sürecin karşılanmaya çalışılması ikna edici olmaktan uzaktır.

4. KAVRAMIN TARTIŞMAYA AÇTIĞI KONULAR, EĞİLİMLER VE AÇMAZLAR

Akademik literatür değerlendirildiğinde, teknopopülizmin bir yönetim/yönetişim tarzı (Kenneally, 2009), popülizmin alt türü (Guasti ve Buštíková, 2020) ve siyasal bir mantık olarak (Bickerton ve Invernizzi Accetti, 2021) ele alınması eğilimleri baskın görünmektedir. Teknopopülist çağrıların çağdaş toplumsal ve tarihsel bağlam açısından ideolojilerin eski önemini kaybettiği ve yerleşik partilerin düşüşe geçtiği bir döneme denk geldiği düşünülmektedir. Liberal/temsili demokrasinin krizine bir cevap olmaktan çok bu krizin yarattığı boşluğu doldurmaya çalışan bir söylem olarak genel kabul görmekte olan teknopopülizm, özellikle popülist olduğu düşünülen aktör ve partilerin iktidara geldiği dönemlerde yetkin bir yönetim sergileyebilecekleri iddiasını desteklemek için kullanılan bir araç olarak da ele alınmaktadır (Berger, 2020). Başka bir ifade ile söylemek gerekirse, teknokpopülizm popülizm pratikleşmesinin (Müller, 2017: 116) göstergesidir.

Streeck'e göre teknopopülizm "toplumu ideolojik bölünmelerden, partilerin karıştığı siyasi yolsuzluklardan ve tikel çıkarlardan kurtarmayı vadeden; yönetimin (en azından belirli kısımlarının) bağımsız uzmanlara devredilmesini öneren; siyaseti ve siyasa-yapım sürecini de partizan olmayan problem-çözme olarak yeniden tanımlayan" bir söylemdir. Bu söylem içerisinde devlet "halkın sorunlarını çözmek için hazır bulunan, hizmet etmeye yönelik bir şirket olarak görünür". Streeck'in de vurguladığı gibi teknopopülizm açısından siyasetin "hizmet/eser/proje" olarak sunulması çok yaygın bir görüştür. Bora'ya (2021) göre "siyasetin bir hizmet yarışı" olarak sunulması ve yetkinlik vurguları "Neyi, niçin yapacağız? İhtiyacımız olan nedir? Önceliğimiz nedir? Maliyeti nedir?" gibi soruları ve bu sorular üzerindeki tartışmaları devre dışlı bırakmaya yarayan bir söylem olarak otoriterliğe meyyaldir.

Böyle bir siyaset algısı içerinde de ancak "hızlı ve esnek çözümler üreten, tecrübeli ve yetkin bir lider toplumun problemlerine cevap üretebilir". Kenneally'nin (2009: ifade ettiği üzere, "teknokratik yetkinlik ve (terapi edici) popülist retorik" günümüzdeki birçok yönetimin genel yönelimi olarak ortaya çıkmaktadır. Siyasal aktörler açısından gelinen nokta özellikle sıkıntılı süreçlerden ve/veya krizlerden geçilen durumlarda "ülkeyi bu süreçlerden çıkarma noktasında en nitelikli ve en yetkin adayın kendisi olduğuna ikna etme" çabasında düğümlenmektedir. Başka bir şekilde söylemek gerekirse, bu literatürü göre siyaset farklı şekillerde birbirine bağlanmış teknokratik ve popülist çağrıların, yani teknopopülizmlerin, bir rekabetin başka bir şey değildir. Zira artık teknopopülizm çağdaş dünyada yapısal/siyasal bir mantıktır ve bu mantık aktörleri belirli bir söyleme adeta hapsetmektedir.

Teknopopülizm literatürünün en çok dikkat çeken eğilim ve eksikliklerinden biri ise bu olguyu ele alırken iktisadi süreçlere hiç değinmiyor olması ya da değinilse bile en iyi ihtimalle bunun ikincil olduğunun düşünülmesidir. Örneğin teknopopülist bir söylemin kendine alan bulabilmesi ile neoliberalizm arasındaki ilişki çoğu zaman ya hiç değinilmeyen ya da detaylı bir analize tabi tutlmadan geçilen bir husustur. Oysa ki popülizm tartışmalarına "Sol Popülizm" yönündeki müdahaleleri ile bilinen Chantal Mouffe son zamanlardaki popülizmin yükselişi ile kapitalizmin neoliberal hegemonyasının zayıflaması arasındaki ilişkide ısrarlıdır. Mouffe (2019: 16-17) 1980 sonrası neoliberal bir şekilde yeniden yapılanan kapitalizmin hegemonyasını kurması noktasında "merkezdeki konsensüsün" oldukça hayati bir gelişme olduğunu ve bu konsensüsün politikayı teknokratik, dolayısıyla rasyonel ve ancak uzmanların halledebileceği teknik meselelere indirgediğine dikkati çeker. Bu neoliberal hegemonyanın özellikle 2008 finansal krizi ile birlikte çözülmeye başlaması, Mouffe'un "popülist moment" olarak tarif ettiği müesses nizam karşıtı hareketlerin yükselmesine yol açmıştır. Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse, Mouffe popülist moment'i post-politikaya karşı politik olanın geri dönmesi olarak okur (2019: 18-19). Ancak politik olanın geri dönüşü alabileceği form (demokrasinin güçlenmesi veya otoriter çözümlerin taraftar bulması gibi) açısından toplumsal bir hegemonya mücadelesine açıktır ve önceden kestirilemez.

Mouffe'un çerçevesini takip ederek teknopopülizm literatürü açısından ileri sürülebilecek iddia ise, sanırım, teknopopülizm post-politikaya tepki olarak yükselen ve politikanın geri dönüşüne işaret eden popülist moment içerisinde "politik olanın" ne olduğu hususunda oldukça indirgemeci bir eğilim içermekte ve demokrasinin güçlenmesi açısında çok da genişleyici bir ufuk çizer gibi görünmemektedir. Zira bu literatürün esas olarak yeniden düzenlenmesi gerektiğini düşündüğü şey "parti demokrasisinin güçlenmesi" ile sınırlıdır. Teknopopülist söyleme alan açan parti demokrasisinin zayıflaması olarak anlaşılır ve bu süreç ekonomik tartışmaları ele almadan sadece siyasal partilerin sıkıntıları olarak okunursa, önerilecek reçete de parti demokrasisini eski şekliyle olmasa da, yeniden güçlendirmekle sınırlı kalacaktır.

5. SONUÇ

Çağdaş demokratik siyaseti anlamak ve çözümlemek için hayati bir olgu olarak sunulan teknopopülizm kavramı üzerindeki gittikçe genişleyen literatür dikkat çekicidir. Bir siyasal mantık ve yönetim tarzı olduğu iddia edilen teknopopülizm ideolojik ayrımların eskisi kadar önemli olmadığı söylenen günümüz koşullarında siyasetin kim daha yetkin(kim daha iyi yönetir tartışmasına indirgendiğini ileri sürmektedir. Liberal ve temsili demokrasinin hegemonik pozisyonunu kaybetmesi ile yükselen bir söylem olarak, toplum ile siyasal alan arasındaki açılan boşluğu dolduran yeni bir mantık gibi sunulmaktadır. Ancak dikkatli bir şekilde yaklaşıldığında, ekonomik tartışmaları (örneğin kapitalizmin tarihsel dönüşümünü ve neoliberal hegemonyanın çözülmesini) ele almaması, sağ/sol ayrımının ve sınıf siyasetinin geçerliliğini yitirdiği iddialarına hiç sorgulamadan bağlanması ve siyaseti büyük oranda

seçimsel rekabet olarak okuyarak, geniş iktidar ilişkilerini analizlerine dâhil etmemesi ile günümüz dünyasını açıklama açısından oldukça kısır kalmaktadır. Çağdaş dünyada demokrasinin krizine bir cevap olmaktan çok, yeni demokratik idare tarzı olarak sunulması sonucunda ise, kavram üzerindeki eleştirel görüşler, Bickerton ve Invernizzi Accetti ile Lipow ve Seyd'te çok açık bir şekilde görülebileceği gibi, büyük bir oranda, yeniden kurgulansa bile, parti demokrasisi talep etmekten öteye geçememektedir. Dolayısıyla teknopopülizm post-politakaya cevaben politik olanın geri dönüşü olsa da, bu söylem içerisindeki politik olanın liberal demokrasinin sıkıntıları aşma noktasında pek de yeterli görünmemektedir.

KAYNAKÇA

BERGER, E. (2020). From Technoracy and Populism to Technopopulism. *American Affairs*, 4(2). 26 Nisan 2022 tarihinde American Affairs sitesi: https://americanaffairsjournal.org/2020/05/from-technocracy-and-populism-to-technopopulism/ adresinden alındı.

BICKERTON, C. ve INVERNIZZI ACCETTI, C. (2018). Technopopulism as a New Party Family: teh case of M5s and Podemos. *Contemporary Italian Politics*, 10(2), 132-150.

BICKERTON, C. J. ve INVERNIZZI ACCETTI, C. (2021). *Technopopulism: The New Logic of Democratic Politics*. UK: Oxford University Press.

BORA, T. (2021). Eser. *Birikim*, 26 Nisan 2022 tarihinde Birikim sitesi: https://birikimdergisi.com/haftalik/10799/eser adresinden alındı.

CARAMANI, D. (2017). Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government. *American Political Science Review*, 111(1), 54-67.

DE LA TORRE, C. (2013). Technocratic Populism in Ecuador. *Journal of Democracy*, 24(3), 33-46.

ECPS (t.y.a). *Techno-Populism*, 26 Nisan 2022 tarihinde European Center for Populism Studies sitesi: https://www.populismstudies.org/Vocabulary/techno-populism/ adresinden alındı.

ECPS (t.y.b). *Technocratic Populism*, 26 Nisan 2022 tarihinde European Center for Populism Studies sitesi: https://www.populismstudies.org/Vocabulary/technocratic-populism/ adresinden alındı.

GUASTI, P. ve BUSTIKOVA, L. (2020). A Marriage of Convenience: Responsive Populists and Responsible Experts. *Politics and Governance*, 8(4), 468-472.

JAGER, A. ve BORRIELLO, A. (2020). Making Sense of Populism. *Catalyst*, 3(4), 1-17. 26 Nisan 2022 tarihinde Catalyst Journal sitesi: https://catalyst-journal.com/2020/03/making-sense-of-populism adresinden alındı.

KENNEALLY, I. (2009). Technocracy and Populism. *The New Atlantis*, 24, 46-60.

LIAO, S. ve HANSEN, N. (yayımlanacak). 'Extremely Racist' and 'Incredibly Sexist': An Empirical Response to the Charge of Conceptual Inflation. *Journal of the American Philosophical Association*, 1-23.

LIPOW, A. ve SEYD, P. (1995). Political Parties and the Challenge to Democracy: From Steam-Engines to Techno-Populism. *New Political Science*, 17(1-2), 295-308.

MOFFITT, B. (2020). *Popülizmin Küresel Yükselişi: Performans, Siyasi Üslup ve Temsil*. Çev. Onur Özgür. İstanbul: İletişim.

MOUFFE, C. (2019). *Sol Popülizm*. Çev. Aybars Yanık. İstanbul: İletişim.

MÜLLER, J. W. (2017). *Popülizm Nedir?* Çev. Onur Yıldız. İstanbul: İletişim.

OLLMAN, B. (2003). *Dance of Dialectic: Steps in Marx's Method*. Urbana and Chicago: University of Illinois Press.

PIQUER, J. ve JAGER, A. (2020). After the Cartel Party: 'Extra-Party' and 'Intra-Party' Techno-Populism. *Politics and Governance*, 8(4), 533-544.

STREECK, W. (2022). In the Superstate: What is Technopopulism? *London Review of Books*, 44(2). 26 Nisan 2022 tarihinde London Review of Book sitesi: https://www.lrb.co.uk/the-paper/v44/n02/wolfgang-streeck/in-the-superstate adresinden alındı.

YÜCESAN ÖZDEMİR, G. (2020). *Prekaryanın radikalliği mi proleteryanın devrimciliği mi?*. Sol haber sitesi: https://haber.sol.org.tr/yazar/prekaryanin-radikalligi-mi-proletaryanin-devrimciligi-mi-3427 adresinden alındı.

İKTİDAR İLİŞKİLERİNE FARKLI YAKLAŞIMLAR: WEBER, ARENDT, PARSONS, DAHL, BACHRACH VE BARATZ, LUKES, FOUCAULT[1]

Ahmet KURNAZ[2]

Mustafa KARA[3]

Özet

İktidar ilişkileri kavramı sadece siyaset biliminde değil sosyal bilimlerin tamamında merkezi bir konuma sahiptir. Kavram, farklı kuramlarda benzer terimlerle açıklansa da bu terimlere yüklenen anlamlar temelden tartışmalı bir zeminde yükselmektedir. İktidarın ne olduğu, nerede olduğu, nasıl işlediği ve hangi sonuçları ürettiğine dair görüşler keskin farklılıklar göstermektedir. Bu çalışmada, mikro ve makro seviyelerde, sınırlayıcı ve üretken iktidar kavramsallaştırmalarında kullanılan güç, kuvvet, şiddet, meşruiyet, otorite, baskı, dominasyon, nüfuz, zorlama, ve manipülasyon gibi terimlerin kurumsalcı ya da davranışsalcı yaklaşımlardaki tanımlarına yer verilmiştir. Çalışmada açıklanan teorisyenler sırasıyla Max Weber, Hannah Arendt, Talcott Parsons, Robert Dahl, Peter Bachrach ve Morton Baratz, Steven Lukes ve Michel Foucault'dur. Çalışma, iktidarın sosyal veya bireysel partiklerden türediğini savunan kuramların farklılıklarına odaklanmıştır. Kuramlardaki farklılıkları gösteren bir başka boyut, iktidarın bireyin ya da sosyal bedenin bir özelliği olduğuna ilişkin kabuldür. İktidarın, aktörlerin çatışmalarında ortaya çıktığını savunan yaklaşımların yanı sıra bir çatışma olmadan manipülasyon yoluyla işleyebileceğini öne sürenler de vardır.

Anahtar Kelimeler: iktidar, dominasyon, otorite, nüfuz, baskı

DIFFERENT APPROACHES TO POWER RELATIONS: WEBER, ARENDT, PARSONS, DAHL, BACHRAH AND BARATZ, LUKES, FOUCAULT

Abstract

Power relations have a central place in not only political science but also all social sciences. Although the concept is defined with similar terms in different theories, the meanings attributed to these terms arise on the fundamentally controversial ground. Views on what power is, where it is, how it works, and what kind of outcomes it produces vary dramatically. This study illustrates terms such as power, force, violence, legitimacy, authority, oppression, domination, influence, coercion, and manipulation used in restrictive and productive power conceptualizations at micro and macro levels in institutionalist or behavioralist approaches. The theorists described in the study are Max Weber, Hannah Arendt, Talcott Parsons, Robert Dahl, Peter Bachrach and Morton Baratz, Steven Lukes and Michel Foucault, respectively. The study focuses on the differences in the theories, such as that power derives from social or individual parties. Another dimension that shows the differences in theories is accepting that power is a property of the individual or the social body.

[1] Bu çalışma, 2022'de Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Programı'nda hazırlanan "Gündem Belirleme Gücünün Türkiye'de Seçim Başarısına Etkisi" adlı doktora tezinden türetilmiştir.

[2] Araş. Gör. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, ahmetkurnaz@hotmail.com, 0000-0001-5628-328X

[3] Doç. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, mustafakara@comu.edu.tr, 0000-0002-2012-4815

Last, while some approaches argue that power emerges in the actors' conflicts, others claim that it can operate through manipulation without a conflict.

Keywords: *Power, domination, authority, influence, coercion*

1. GİRİŞ

İktidar, siyaset anlamıyla, arzulanan sonuçlara ulaşmak için edim evreninde mümkün olan araçları kullanabilme yeteneğidir; çeşitlilik ve çatışma, kıt kaynaklar için mücadeledir (Heywood, 2007, ss. 10-11). Bu basit tanım sosyal ve siyasal iktidarın çok genel bir ifadesidir çünkü sosyal iktidar değer yüklü olduğu için tanımı oldukça tartışmalıdır (Allen, 2016; Crozier, 1973; Lukes, 1974, s. 213; Roscigno, 2011, s. 349).

İktidar kavramlarının çok boyutlu ve az-çok kesişen düzlemlerde tartışılmasının temel sebeplerinden biri kuramcıların iktidarı tanımladıkları ve açıklamalarında kullandıkları bağlamların farklı olmasıdır. Teorisyen için önemli olan kavramın işlevini yerine getirmesidir (Allen, 2016, s. 6).

İktidar, sadece bir nitelik, konum veya somut denklem olarak sınırlandırılamaz. Aksine, iktidar kültürel ve tarihsel değerler üzerine inşa edilmiş dengede olmayan ilişkilerle işlemektedir (Roscigno, 2011, ss. 352-353). Teorisyenler bu ilişkileri anlamlandırırken ve yorumlarken farklı bakış açıları sunmaktadır. Çalışmanın amacı bu farklılıkları ortaya koymak ve iktidar ilişkilerine ilişkin farklı görüşleri tartışmaya açmaktır. Çalışmada ilk olarak Max Weber'in dominasyon ve otorite kavramı, ardından Hannah Arendt tarafından öne sürülen iletişimsel iktidar kavramı ve Talcott Parsons'ın işlevsel iktidar tanımları özetlenmiştir. Daha sonra iktidarın, çıkarımsal ve davranışsalcı yaklaşım sergileyen üç yüzünden bahsedilmiştir. İktidarın birinci yüzü Robert Dahl'ın Amerikan siyasetinin nasıl işlediğini açıklamasıyla belirmektedir. İktidarın ikinci yüzü Peter Bachrach ve Morton Baratz'ın Dahl'ın çalışmasına sundukları katkılarla ortaya çıkmıştır. İktidarın üçüncü yüzü Steven Lukes tarafından geliştirilmiştir (Isaac, 1987, ss. 17-18). Son olarak, Michel Foucalt'nun bilgi/iktidar ve özne kavramları özetlenmiştir.

Max Weber bir iktidar kuramcısı olarak öne çıkmasa dahi ürettiği kavramlar kendinden sonra gelenleri derinden etkilemiştir. Hannah Arendt ve Talcott Parsons, Weber'in görüşlerini farklı açılardan ele alarak tartışmayı derinleştirmiş ve farklı ekollerin yükselişine önayak olmuştur. Robert Dahl, Peter Bachrach ve Morton Baratz'ın yaklaşımları iktidarın liberal kavramsallaştırması olarak adlandırılır. Bu iki yaklaşımda gücün nesnesinin edimleri özneye hizmet ederken ikisinin de bilinçli amaçları aynıdır. Buna karşın, iktidarın nesnesinin kendi çıkarlarının aksine edimlerde bulunduğu kavramsallaştırma Lukes tarafından geliştirilmiş ve iktidarın radikal teorisi olarak adlandırılmıştır. Son olarak iktidarın dördüncü yüzünde Foucault, iktidarı çok daha farklı bir şekilde kavramsallaştırmıştır. Ona göre iktidar özneler üretir, bütün sosyal pratiklere nüfuz eder. Foucault özne ve bilgi/iktidar tanımlarını yaparak doğruluk rejimlerine dikkat çekmiştir (Digeser, 1992, ss. 979-891).

2. KURAMSAL ÇERÇEVE

2.1. Max Weber: Dominasyon ve Otorite

Max Weber'in aristokratik bireyciliğinin izi Nietzsche'de, bireyin kaderinin madde ve sosyo-ekonomik etmenlerin belirlemesi anlayışı da Marx'ta bulunabilir. Ancak Weber metodolojik olarak kendini "tarihsel materyalizm"den uzaklaştırmıştır. Marx'ın aksine Weber'e göre tarihin belirli bir parçasındaki sınırlı gerçeklik, kültürel değerler üzerinden devşirilen kavram ve

sınıflandırmalarla anlaşılabilir. O, ideal tiplerin ötesinde tarihin kavranmasının dürüst olmayacağını savunmuştur (Mommsen, 1992, ss. 54-56).

Hobbes ve Weber iktidarı araçsal, bireysel ve eylem temelli görmeleri bakımından benzer bir yaklaşım sergilerler (Allen, 2016, s. 4). Buna göre iktidar (*Macht*) bir aktörün dirençle karşılaşsa bile kendi isteğini yerine getirebileceği bir sosyal ilişki olasılığıdır (Weber, 1978, s. 53). İktidar kavramına ek olarak Weber prestij iktidarı (*Machtprestige*) kavramını da kullanmış ancak bunun tanımını vermemiştir (Swedberg & Agevall, 2016, s. 261). Bunun yerine "prestij iktidarı, pratikte kitleler üzerindeki iktidarın görkemidir ve büyük siyasi topluluklar bunun sembolüdür" demiştir (Weber, 1978, s. 911).

Dominasyon (*Herrschaft*) ise belirli bir bağlamda verilen emre bir grup insanın itaat etmesidir (Weber, 1978, s. 53). Hiyerarşik bir yapı içerisinde bu kavramsallaştırma iktidarın meşruiyetinde temellenir (Weber, 1978, s. 212). İtaat edilme, dominasyonu tanımlamak için tek başına yeterli değildir. İtaat eden ve edilenin müşterek kabulleri çerçevesinde itaat edilen meşruiyet iddiasında bulunurken itaat eden buna onay verir. Artık "harekete geçme arzusu" ya da "harekete geçebilme" söz konusu değildir. Astın yapması gerekene üst tarafından karar verilmiştir (Saar, 2010, s. 10).

İktidar sahibi olmak iktidar sahibi olmayanların eylemlerini meşru olarak belirleyebilme anlamına gelir (Saar, 2010, ss. 9-10). Meşruiyet, meşhur üç ideal tipten, karizma, gelenek ve yasal rasyonellikten türemektedir (Kim, 2007, s. 27; Weber, 1978, s. 215). Genel olarak ifade etmek gerekirse karizmatik otoritede meşruiyetin temelini liderin "kutsal" özellikleri ve takipçilerin "liderine" inanç kümeleri oluşturur. İkinci tip geleneksel otoritede ise uzun bir zaman içinde kurumsallaşan değer kalıpları meşruiyet zeminidir. Son olarak yasal-rasyonel otoritede ise kişisel kurallardan bağımsız, evrensel değerler temelinde filizlenen meşruiyet yer alır (Weber, 1978, ss. 217,227,241).

Weber üç ideal tipe ek olarak demokratik meşruiyeti açıklarken bunun önkoşulu olarak oy verenlerin özgür olmasını ve seçilenin kendi kapasitesiyle seçimlere girmesini gösterir. Weber'de "lider demokrasisi" (*Führerdemokratie*) kavramı üzerinden demokratik iktidar ilişkileri seçimler/referandumlarla açıklanmaktadır. Bu tip meşruiyetin temelinde karizmatik otorite yatar. Dikey iktidar ilişkilerinden karizmatik otorite, yasal-rasyonel ve geleneksel otoritenin aksine, yüce bir amaca olan inançtan, lidere ve onun karakterine olan sarsılmaz güvenden türer. Seçildikten sonra lider artık otoritesi altındakilerin "hizmetkarı" (*servant*) olur (Weber, 1978, ss. 267-268).

Modern demokrasilerde karizmatik liderliğin iki ayağı vardır. Bunlardan ilki "ofis karizması" denilen ve makama gelen kişiden bağımsız, makamdan türeyen ve kim gelirse gelsin onu karizmatik gösterecek olan ofisin yasal fonksiyonudur. İkinci ayak ise seçimlerdir ve antik karizmaya[4] benzer biçimde bir iktidar ilişkisi inşa edebilirler. Ancak bu iki ayak tek başına karizmatik liderin demokratik sistemdeki yerini açıklamaz (Green, 2008, s. 188). Weber'e (1978, ss.242-243) göre karizmatik liderin üç özelliği bulunmalıdır. Bunlardan ilki zorluk içinde mücadele etmeyi bilmesidir. Rakiplerini kendi kapasitesi içinde yenmelidir. İkincisi, demokratik olarak seçilmiş lider siyasaya yeni bir yön verecek desteği halkında (People) bulmalıdır. Son olarak kararlarından kişisel olarak sorumlu olmalıdır. Bürokrat, şahsından bağımsız uzmanlığını ya da amirini işaret ederek sorumluluktan kurtulurken liderin kararları onun şahsi muhakemesinden ayrılamaz.

[4] Karizma, Max Weber'de sosyo-teknik bir kavramdır. Saf karizmanın antik formu, kitlenin üstün özellikleri sebebiyle takip ettikleri lidere atıfta bulunur. Seçimlerin buna benzer bir duygu/ortam yaratabileceği öne sürülür (Green, 2008: 189).

Weber'in plebisit terimini kullanması demokraside seçilmişin karizmasını doğrudan halktan (People) alması onun "kitlelerin seçilmiş temsilcisi" (*selbstgewählten Vertrauensmann der Massen*) olmasını sağladığı fikrinden ileri gelmektedir. Bu sistem parlamenter demokrasilerden oldukça farklıdır. Sonuçta bu iktidar ilişkisinde diğer aktörlere yer yoktur (Green, 2008, ss. 191-192).

Weberin fikirleri Lukacs tarafından Alman irrasyonalizminin yükseliş sebepleri arasında gösterilir (Giddens, 2013, s. 7). Ayrıca liberal değerlerden yoksun bir liberalizm savunusu yapması ve kavramsallaştırmasındaki Nietzscheci elementler sebebiyle de sorgulanır (Beetham, 1989, s. 312). Daha da ileri giden Wolfgang Mommsen, Weber'in siyasi yazılarıyla Carl Schmitt arasında entelektüel bir ilişki kurarak onu dolaylı olarak faşizmin yükselişiyle ilintilendirmiştir (Giddens 2013:8; Mommsen 1992:171). Ek olarak, iktidar tanımı iktidar uygulayan ve iktidara maruz kalan arasında bir çıkar çatışmasını varsaydığı için eleştirilmiştir (Giddens, 1968, s. 262).

Son olarak, Weber'in iktidar ve otorite tartışması son derece değerli ancak yeterince gelişmemiş olarak değerlendirilmektedir. Ancak, Weber'in iktidara ilişkin kavramlarının farklı yorumlanmasının altında yatan en önemli sorunlardan bir tanesi Parsons'ın çevirisi olarak gösterilir. Örneğin, dile hakim bazı yazarlar *herrschaft* için dominasyon karşılığını kullanırken Parsons bunu liderlik olarak çevirmiştir (Roscigno, 2011, s. 351).

2.2. Hannah Arendt ve İletişimsel İktidar

Weber'in fikirlerine karşıt bir yaklaşım Hannah Arendt tarafından ileri sürülmüştür. Arendt'in teorisinde iktidar bireylerin özelliği değil kişiler arası ilişkilerin kurucu ögesi, sosyal olanın aracısıdır (Saar, 2010, s. 12). İktidar siyasi kurumların meşruiyetinin kaynağıdır, bireylerin –bir araya gelme– rızasından türer (d'Entreves, 2019, s. 25).

Lukes (1974, s. 29) Arendt'in görüşlerinin Roma ve Atina'da köklerini bulan yasal iktidardan türediğini öne sürer. Habermas ve McCarthy ise Arendt'in temel felsefi yaklaşımını Aritotelesçi pratik kavramlarında bulur (Habermas & McCarthy, 1977, s. 7). Nitekim Arendt'in yazılarında sıkça kullandığı *polis* eğretilemesi (metaforu) bir şehir devleti ya da onun konumu yerine, organize olmuş insan topluluğuna işaret eder. Sonuçta polis, bir grup insanın birbirine görünür olduğu, ve bir eylem ve söylem içerisinde bulunduğu politik bir bedendir (d'Entreves, 2019, ss. 22-23).

Arendt, Spinoza'ya benzer biçimde iktidarın eylemden türediği bir anlayışa sahiptir. İktidar siyasal bedende var olan bireylerin ahenk içindeki eylemlerinde (*acting in concert*) tanımlanır. O sosyal olanın aracısıdır (Saar, 2010, s. 12). İktidar asla bireyin değildir, gruptan bağımsız bir iktidar var olamaz (*potestas in populo*). Bireye ait bir iktidardan bahsedildiğinde bunun aslında kuvvet (*strength*) olduğunu ileri sürer. Kuvvet bireysel bir varlık olarak diğerlerinden bağımsızdır. Güç (*force*), şiddetin eşdeğeri olarak, fiziksel ya da sosyal hareketler sonucu enerjinin salınımıdır. Otorite ise zorlama ya da ikna olmadan itaat edilmesidir. Bunun ön koşulu kişiye ya da makama olan saygıdır. Son olarak, şiddet kuvvete yakınsasa da diğerlerinden araçsal doğası ile ayrılır (Arendt, 1970, ss. 44-46).

Arendt, iktidarı güç ve şiddetten ayırır. Ona göre iktidar, siyasal ve kamusal sebeplerle birlikte hareket etme kapasitesidir. Ancak o, bireye ait bir potansiyel değildir, şiddet araçlarının aksine depolanamaz, birlikten doğar (Arendt, 1998, s. 200). Güç gibi doğal değildir, sonradan icat edilmiştir. Şiddet gibi zorlamayla değil rıza ve ikna ile işler. Bu tanımda iktidar, meşruiyet gerektirir ve bu meşruiyet bir araya gelme eyleminde temellenir (d'Entreves, 2019, ss. 23-24).

Arendt'in teorisinde iktidar bir amaç için ortaya çıkmaz. Aksine, iktidar sürdürülen pratiklerden ortaya çıkar ve onu devam ettirme amacına hizmet eder. İktidar üç durumda gözlenir: (1) Özgürlüğü koruma amacında, (2) siyasal özgürlüğü tehdit eden güce direnç oluşturmada, (3) özgürlüğün yeni kurumları için devrimsel eylemlerde (Habermas & McCarthy, 1977, s. 7).

Arendt'in kuramı Habermas tarafından iletişimsel bir yaklaşım olarak ele alınır. Buna göre iktidar, iletişimin gerçekleştiği kamusal alanda görünürlük kazanır. Kuramın önemli ancak uç bir fenomen olduğu ifade edilirken modern toplumlara uyarlandığında absürtlükler ortaya çıktığı için eleştirilmiştir. Özellikle siyaset dışındaki tüm stratejik ögeler güç olarak tanımlanır. Ekonomik ve sosyal çevreyle olan ilişki siyasetten soyutlanır. Ayrıca yapısal şiddet bu teoride kendine yer bulmaz (Habermas & McCarthy, 1977, s. 15; Yılmaz, 2015, s. 202).

2.3. Talcott Parsons: İşlevsel İktidar

Parsons, daha önce yapılan iktidar kavramsallaştırmalarında üç sorun gördüğünü belirtir. Bunlardan ilki Hobbesçu gelenekte iktidarın sonuçları elde etme olarak genellenmesidir. Bu iktidarı aracısından bağımsızlaştırır. Sonuç olarak nüfuz ve zorlama iktidarın bir formu olarak görülür. Oysa Parsons, iktidarı bunlardan ayrı biçimde işleyen bir mekanizma olarak ele alır. İkinci nokta zorlamacı ve anlaşmacı yaklaşımlar arasındaki ilişkinin problemli olmasıdır. Parsons bu iki çehrenin iktidar için gerekli ancak onun iki ayrı türü olmadığını ileri sürer. Üçüncü ve son olarak iktidarın sıfır-toplamlı bir oyun olduğu yaklaşımıdır. Parsons sınırlı bir sistemdeki iktidar miktarının sabit olabileceğini ancak tümel[5] düzenlerde bunun geçerli olmadığını söyler (Parsons, 1963, ss. 232-233) Parsons'a göre iktidar sıfır-toplamlı bir oyun değildir aksine iki tarafın da kazandığı bir ilişki olabilir. İktidar, tıpkı refahın ekonomik bir organizasyon tarafından üretilmesi gibi, sosyal sistem tarafından üretilir (Giddens, 1968, s. 258).

Parsons iktidar kavramsallaştırmasında ekonomik ve siyasal işlevsel alt düzenler arasında koşutluklar kurarken para ve iktidar arasında eğretilemelere başvurmuştur. Paranın ekonomide dönmekte olan aracı olması gibi, iktidar da siyasi alt-sistem içinde dönen bir aracıdır (*circulating medium*) (Parsons, 1963, s. 233).

Modern ekonomilerdeki paranın belirli bir değerinin olması gibi toplumda liderlik pozisyonunun meşruiyeti için de ortak hedefler çerçevesinde bir anlaşma vardır ve iktidar bu amaçların elde edilmesi için aracıdır. Benzer biçimde iktidara tabi olanlar ile iktidar sahipleri arasındaki güven ilişkisi net iktidar "miktarını" artırabilir. Bu yaklaşım ekonomideki kredi yaratımını temel alır. "Yatırımcıların" güveni oy verme eyleminde, gelecek ortak çıkarlar için sıfır-toplamdan fazlasını üretebilir (Giddens, 1968, ss. 259-260).

Parsons, sistem teorisinde, Weber'in eylem teorisinde olduğu gibi, ve Arendt'in aksine, iktidar ve güç kavramlarını birlikte iktidar olarak tanımlar (Habermas & McCarthy, 1977, s. 5). Parsons'ın çözümlemesine göre iktidar otoritenin türevidir ve meşru olmayan bir iktidardan bahsedilemez. İktidar otorite kavramı içinde meşrulaşır ve organize hale gelerek kurumsallaşır. Böylece iktidar bir mülk haline gelir. Ona göre meşru olmayan bir iktidardan söz edilemez. İktidar liderlerin kurumsallaşmış haklarıdır. Ancak otorite, iktidar gibi döngüde olan bir aracı değildir (Giddens, 1968, s. 260; Lukes, 1974, s. 28; Parsons, 1963, s. 243).

Arendt ve Parsons'ın görüşleri iktidarı bir kapasite, tesis ve yeteneğe indirgediği, onun bir ilişki olduğunu göz ardı ettiği için geleneksel tanımların yeniden yorumlanması olarak

[5] Parsons bu noktada "*total systems*" ifadesini kullanır. Bu türden bir sistemin yeterince karmaşık seviyelere ("*sufficient level of complexity*") sahip olması gerektiğini ileri sürer (Parsons, 1963: 233).

eleştirilmiştir (Lukes, 1974, ss. 30-31). Parsons'ın kavramsallaştırmasında iktidar önceden ortak hedeflerin var olduğunu varsayması bakımından zayıftır. Ayrıca iktidar enflasyonu ve deflasyonu kavramlarının altının yeterince doldurulamaması da eleştirilmiştir (Giddens, 1968, ss. 265-267).

2.4. Robert Dahl: İktidarın Birinci Yüzü

Liberal iktidar yaklaşımları gözlemlenebilir davranışları incelerler. Karar alma mekanizmalarında kimin son sözü söylediği üzerine çalışmalar yapmışlardır. Bu akımın öncü ismi Robert Dahl'dır. Dahl iktidarı, A'nın B'ye, B'nin aksi durumda yapmayacağı bir şeyi yaptırmasıdır şeklinde tanımlar. B'nin davranışının nedeni A'nın yaptırımıdır. Bu yaklaşım temelde Newton'ın "madde dış bir güç tarafından etkilenene kadar dengededir" varsayımına bir atıftır (Isaac, 1987, s. 26).

Klasik öncülerden farklı olarak Dahl iktidarı bir ilişki olarak tanımlar. Bu ilişkinin nesneleri bireylere ek olarak gruplar, organizasyonlar, devletler gibi insan temelli yapılar olabilir. Bir iktidar ilişkisinin dört bileşeni şu şekildedir; (a) iktidarın kaynağı, (b) iktidarın araçları, (c) iktidarın miktarı, (d) iktidarın sınırı. İktidarın araçları çok farklı olsalar da genellikle bir tehdit ya da teşvik içerirler. Teoride A ve B'nin ilişki içerisinde bulunduğu zemin iktidarın sınırlarını ve B'nin edimleri de miktarını belirler (Dahl, 1957, s. 203).

Dahl'ın yaklaşımında iktidarın üç özelliği vardır. (1) İktidar uygulayan ile iktidar uygulananın edimleri arasında belirli bir zaman olması gerekir. (2) İktidar ilişkisinin aktörleri arasında bir bağlantı olması gerekir. (3) Son olarak aksi halde yapılmayacak bir eylemin A tarafından B'ye yaptırılması gerekir (Dahl, 1957, ss. 204-205).

Kimin diğerinden daha fazla iktidarı olduğunu tespit etmek için iktidar ilişkisinde beş farklı etmen gözlenebilir: (1) iktidarın temelindeki farklılıklar, (2) temeli elde ederken kullanılan araçlar, (3) iktidarın sınırlarındaki farklılıklar, (4) muhatapların sayısındaki farklılıklar, (5) iktidar miktarındaki farklılıklar (Dahl, 1957, ss. 205-206).

Dahl'ın yaklaşımı çıkarların çakıştığı durumlarda en iyi açıklamayı yapsa da, güçlü ve güçsüzün taraf olduğu, öngörülebilir reaksiyon verilen durumlarda açıklamanın işlemediği yönüyle eleştirilmiştir (Merelman, 1968, s. 452). Ayrıca, Dahl'ın iktidar açıklaması sadelik yönünden takdir edilse de iktidarın bilinçli mi yoksa istemsiz bir eylemin mi sonucu olduğunu ayırt etmede kullanışsızdır (Crozier, 1973, s. 216).

2.5. Peter Bachrach ve Morton Baratz: İktidarın İkinci Yüzü

İktidarın çoğulcu tanımı[6], iktidarın kaynağını değil onun nasıl işlediğini alınmış kararları inceleyerek bulma eğilimleri yüzünden eleştirilmiştir. Bu yaklaşımın sonucunda iktidar alanı sadece "makbul" konuların tartışıldığı, önemli ve önemsiz konu ayrımının da yapılamadığı bir ekosistemle sınırlandırılır. İktidar, sadece A'nın B'ye etki eden konularda kararlar alabilme olanağı değildir. Buna ek olarak, eğer A kendisi için zararlı sonuçlar doğurabilecek konuları gündemden çıkarabilirse B'nin yaratabileceği olası tehlikeleri de ilk hamlesiyle ortadan kaldırır. İşte bu karar alma mekanizmasının gündemini etkileme becerisi iktidarın ikinci yüzünü oluşturur. Bachrach ve Baratz'ın iktidar kavramı baskı (*coercion*), nüfuz (*influence*), otorite, güç (*force*) ve manipülasyonu içerir (Bachrach & Baratz, 1962, s. 948; Lukes, 1974, s. 17).

[6] İktidarın çoğulcu tanımı Lukes (1974:11) tarafından Dahl'ın başını çektiği kuramcıların yaptığı tanımlara atıfta bulunmak için kullanılmıştır.

Liberal yaklaşımda iktidar sahip olunan bir meta olarak görülmez bunun yerine iktidar insanlar veya nesneler üzerine uygulanan bir edim içerir. O, kişilerin arzularıyla sınırlı da değildir. A ve B arasında görüş ayrılığının olması iktidar ilişkisi kurulması için gereklidir. Aksi takdirde B, A'nın isteğini gönüllü bir biçimde yerine getiriyorsa burada otorite ilişkisi vardır. Öte yandan, B ve A arasında görüş ayrılığı olduğunda bir iktidar ilişkisinden bahsedebilmek için B'nin A'nın isteğini yerine getirmesi gerekir. Son olarak, iktidar ilişkisinde B A'nın isteğini yerine getirmezse yaptırım tehdidi vardır (Bachrach & Baratz, 1963, ss. 623-633).

Karar alınmasını engelleme (*nondecision-making*) kavramı baskın grup değerlerini, siyasal kurum ve süreçleri "güvenli" ya da "makbul" konulara indirgeme olarak tanımlanmıştır (Bachrach & Baratz, 1963, ss. 632, 1975). Bu kavram Bachrach ve Baratz'ın liberal yaklaşıma getirdikleri en önemli eleştiridir. Çünkü liberal tanımda ayrık (*discrete*) davranış veya kararlar sonucu iktidar ilişkisi gözlemlenir. Buna karşın iki boyutlu iktidar tanımında, davranışsız iktidar ilişkisi karar almayı engellemeyle ortaya çıkar.

İktidarın iki boyutlu çözümlemesi davranışçılığın etkisinde kaldığı yönünde eleştirilir. İktidarın bu bireysel çözümlemesi liberal yaklaşımda da hakimdir. Bu çözümleme yöntemine karşı, bazı sosyal yapılarda sistemin yanlılığı birey, grup ya da organizasyonların eylemlerinde değil eylemsizliğinde de gözlenebilir tezi öne sürülmüştür. Buna ek olarak gözlemlenebilir fikir ayrılığı ön kabulü, teorinin manipülasyon, nüfuz ve otorite kavramlarının tanımlarıyla çelişir (Lukes, 1974, s. 21).

2.6. Steven Lukes: İktidarın Üçüncü Yüzü

Lukes, Bachrach ve Baratz'ın fikirlerinin iktidar ilişkileri tartışmasını ileri taşıdığını fakat yetersiz olduğunu ileri sürmüş ve iktidar ilişkilerine radikal yaklaşımı geliştirmiştir. İktidarın ikinci yüzünün yetersizliği onun da davranışlara ve gözlemlenebilir fikir ayrılığına odaklanması olarak belirtilmiştir (Lukes, 1974, ss. 10-25). Lukes, iktidarı, önce iktidarı uygulama (*power over*) -bir edim- olarak tanımlasa da bu fikrini 2005 yılında yayımladığı eserinde gözden geçirmiş ve iktidara sahip olma (*power to*) olarak güncellemiştir (Haugaard, 2010, s. 428)

Radikal görüşün iktidar tanımı şu şekildedir: Eğer A B'ye, B'nin çıkarlarının aksine bir etkide bulunuyorsa iktidar uygulamaktadır. Çıkarlar çeşitli ahlaki ve siyasi mevzilerde farklı biçimlerde tanımlanabilirler (Lukes, 1974, s. 34). Örneğin, liberalizm, sosyalizm ve muhafazakar ideoloji farklı temel kabullere sahiptirler. Muhafazakarlar ve liberaller sözleşme ile girilen organik toplum fikrini benimserken, sosyalizm bireyi toplumun yapı taşı olarak görür (Heywood, 2015, ss. 90,119). Buna göre bireyin ya da toplumun çıkarının ne olduğuna ilişkin görüşler değişkenlik gösterir.

Lukes'un çıkış noktası çoğulcu yaklaşımın eleştirisidir. Ona göre çoğulcular sadece gerçekleşen davranışlar ve ortaya çıkan kanıtlardan işlevsel tanımlar yaptıkları için sistemin içinde var olan yanlılığı tekrar üretirler (Lukes, 1974, s. 36). B, A'nın isteğini rızası olarak yaptığında kendi çıkarının aksi yönde hareket etse dahi ortada bir çatışma olmadan da iktidar kullanılmış olur. İktidarın üçüncü yüzü, ilk iki yüzün gözden kaçırdığı, arzuların ve amaçların manipüle edilebilir olduğuna dikkat çekmektedir (Digeser, 1992, s. 979).

2.7. Michel Foucault: Bilgi/İktidar

Foucalt'ya göre iktidar her yeri ve her şeyi kuşatmıştır. Ondan kaçılabilecek herhangi bir uzam yoktur. Liberal ve radikal kavramsallaştırmalar iktidar dışında gerçekleşebilecek eylemlere

alan bırakırlar. Bu açıdan, eğer serbestlik veya özgürlük iktidar dışı hareket olarak anlaşılırsa, Foucault iktidarı özgürlük karşıtı olarak konumlandırmaz (Digeser, 1992, s. 981).

İktidar sosyal bedenle birlikte bulunur, ondan kaçılabilecek bir alan yoktur. İktidar arkadaşlık, cinsellik veya aile ilişkilerinde farklı koşullarla ortaya çıkar ve bu koşulları ortaya çıkarır. Direnişle birlikte var olmayan bir iktidar ilişkisi yoktur (Foucault, 1980b, s. 142). Direniş iktidarın gözlemlenebilmesi için bir katalizör gibidir. Foucault, rasyonellik çerçevesi yerine çatışma üzerinden iktidar ilişkilerinin açıklanmasının daha doğru olacağını öne sürer. Örneğin sağduyu yerine deliliğin veya yasallık yerine yasadışının çalışılmasıyla ilişkilerin daha iyi anlanabileceğini iddia eder. Direnişin en berrak göründüğü özneler arasında deli, suçlu, hasta ve diğer anormaller ön sıralarda yer alır (Foucault, 1982, s. 780).

Foucault "Özne ve İktidar"da (1982, s. 778) iktidarı çalışmak için gerekli araçlardan yoksun olduğumuzu söyler. Yasal modellere dayanan çalışmalar iktidarı neyin meşrulaştırdığını, kurumsal modellerin de devleti tanımladığını ileri sürmektedir. Yapısalcılığın, olayları dışlaması sebebiyle kendini en büyük yapısalcılık karşıtı olarak tanımlar. Tarih, dil ve anlamlarla değil iktidar ilişiklerinin savaşı olarak bizleri tanımlar. O, mücadeleler, stratejiler ve taktiklerle uyumlu en küçük detaylarda belirir. Diyaletktik ise onu Hegelci çatışmalar iskeletine ve anlambilim de Platoncu diyaloglara indirger (Foucault, 1980e, s. 114).

Egemenin üstün iktidarı, sosyal ögelerin birbirleriyle olan ilişkilerinin üzerinde işler. Bu ilişkilerdeki iktidar egemen iktidarın bireyin üzerindeki etkisiyle oluşmaz. Aksine bu değişken iktidar ilişkileri zemini egemen iktidara işlevsellik kazandırır (Foucault, 1980d, s. 187). Fakat, iktidarı kanuna indirgemek onun üretken yapısını yok eder. Tüm seviyelerde özdeş bir iktidar şablonu ortaya çıkar. İktidarın köklerinde kısıtlama söylemi bulunduğu yanılgısını oluşturur (Foucault, 1980b, ss. 139-140).

İktidarın sahibi olmadığı, herhangi bir kişi, grup ya da devlet tarafından kullanılmadığı kabulü Foucault'nun ve liberal yaklaşımın iktidar kavramsallaştırmalarının ortak noktasıdır. Ancak güç kullanımı sürecinde öznelerin herhangi bir maksattan yoksun olmaları Foucault ve liberal yaklaşımı birbirinden ayırır. Liberal yaklaşım öznelerin eylemlerini gerçekleştirirken belirli amaçları olduğu kabulüne dayanır (Digeser, 1992, s. 982).

Foucult niyetlerin veya engellemenin söz konusu olmadığı bir iktidar açıklaması sunmaktadır. Ona göre iktidar, istenç üzerine inşa edilmemiştir ve ilgiden türemez. İktidar sonsuz sayıda konu için sonsuz sayıda etki üreten belirli güçlerden türer. Bu iktidarın ekonomik süreçler ve üretim ilişkilerinden bağımsız olduğunu göstermez (Foucault, 1980d, s. 188). Her şeyi kuşattığı için değil her yerden geldiği için iktidar her yerdedir. İktidar maksatlı ve öznesizdir (Foucault, 1978, ss. 92-94). Bu noktadan anlaşılması gereken özneler iktidarı uygulamak için edimlerde bulunmazlar (Digeser, 1992, ss. 983-984).

Bilgi-iktidar ikilisi Foucault'nun en önemli kavramlarından bir tanesidir. Ona göre bilgiden yoksun bir iktidar ilişkisi ve iktidar ilişkisi üretmeyen bir bilgi yoktur. Buna karşın liberal yaklaşıma göre de eğer B'nin bilgisi yoksa herhangi bir iktidar ilişkisi yoktur. Radikal yaklaşımda B'nin bilgiden yoksun olması iktidar ilişkisini ortadan kaldırmaz. Foucault ve radikal görüş bu noktada birbirine yaklaşsalar da aralarında ince bir fark vardır. Radikal görüşe göre bilgi iktidar tarafından, örneğin hakim ideoloji, üretilir. Ancak bu gerçekliğin ötesini görebilmek için maskelenmiş sistemin ötesine geçebilen bir gerçek vardır. Foucault'nun yaklaşımında ise güçten kaçabilen herhangi bir gerçek yoktur. Tüm gerçeklik gücün eseridir (Digeser, 1992, ss. 987-988).

Foucault makbul vatandaşın üretimini normalizasyon ve disiplin süreçleriyle açıklar. Modern toplumda daha ılımlı, sinsice işleyen ve disipliner bir iktidar türemiştir. Bu iktidar bireyselleştiren düşüncelerin, inançların, değerlerin, arzuların ve eylemlerin dehlizlerinden işleyerek neyin makbul olduğunu belirler. Disipliner iktidar eğitim, ordu, sağlık ve adalet sistemleri üzerinden işler. Gözetim ve denetim sonucunda öznenin oto-kontrol mekanizmaları geliştirmesiyle özneler ve iktidar bu süreçte tekrar üretilir (Digeser, 1992, ss. 993-994). Gözetim noktasında Bentham'ın optik sistemi, *Panoptikon*, iktidarın kolay kullanımı için önemli bir yenilik getirmiştir. Ancak modern iktidarın işleyiş yöntemleri sayıca çok daha fazla ve çeşitlidir (Foucault, 1980c, s. 148).

Foucault'nun iktidar tanımı siyaset yapıcılara her zaman pratik bir fayda sağlamamaktadır. Örneğin, iktidar bedeni ürettiğinde tekrar aynı beden içinde saldırıya açıktır. İktidar güzel ve sağlıklı bir beden üretir. Bu bir asker ya da çocuk olabilir. Ancak hemen bu bedendeki güce karşı bir etki oluşur. Bu fikrini aydınlatırken evlilik dışı birlikte yaşama ya da özgür kürtaj tartışmalarında Fransa'da yaşanan doktor-siyasetçi tartışmalarını örnek olarak verir. Foucault burada aslında fiziksel dünyanın pratiklerinden bahsederken moral dünyanın kabullerinden ya da ürettiği öznelerden söz etmemektedir. Bu kavrayışta beden ön plandadır. Bu noktada iktidarın etkilerini ideolojiden ayrık biçimde ele almanın çok daha materyalist bir yaklaşım olduğunu söylemektedir (Foucault, 1980a, ss. 56-58).

Foucault iktidara direnme ödevinin sebebini açıklamamıştır. Bu yüzden modern iktidar/bilgi rejimlerine karşı çıkış teorisyenler tarafından sorgulanmıştır. İktidarın amaçsız olduğu bir tanım, anlaşılması zor bir fenomen olarak nitelendirilmiştir. Ek olarak, Foucault farklı tarihsel sistemlere Nietzscheci bir yaklaşım geliştirmiştir. Bu yönteme bilginin arkeolojisi adını verir. Ancak bu yaklaşım kendi analizi dışındaki değerlendirmeleri etkisiz kılması sebebiyle eleştirilmiştir (Fraser, 1981, s. 283; Gutting, 2010, s. 72; Taylor, 1984, ss. 162,169).

Öznelerin iktidarın hedefi olup olmadığı konusu da tartışmalıdır (Taylor, 1984, s. 172). Foucault öznelerin iktidarın "sadece" hedefi olmadığını söylerken aslında örtülü biçimde öznenin iktidarın hedefi olduğunu belirtmektedir (Foucault, 1980f, s. 98). Foucault'yu savunanlar bu argümanı iktidarın özneyi ürettiği böylece onun sınırlayan iktidar tanımı yerine üretken iktidarı koyduğunu ileri sürmüşlerdir (Connolly, 1985, s. 371).

3. SONUÇ

Siyasal ve sosyal iktidar kavramlarının farklı tanımları farklı bağlamlarda üretilmiştir. Teorisyenler iktidarın üzerinde temellendiği zeminleri, işlediği ilişkileri ve ürettiği sonuçlara ilişkin farklı çıkarımlar ortaya koymuştur. Bu tanımlar genel olarak güç, kuvvet, şiddet, meşruiyet, otorite, baskı, dominasyon, nüfuz, zorlama, ve manipülasyon gibi terimler içermektedir.

Klasik kuramcıların en önemlilerinden Max Weber iktidarı bir sosyal ilişki olasılığı olarak değerlendirmiştir. Weber ürettiği kavramlarla iktidarın işleyişini ve nasıl kurumsallaştığını tartışmıştır. Benzer biçimde Hannah Arendt, Weber'in fikirlerine karşı çıkarak, iktidarın sosyal olanın aracısı olduğunu ve rızadan türediğini öne sürer. İktidar ancak ahenk içindeki sosyal bedende ortaya çıkar. Talcott Parsons ise iktidarın siyasal sistem içinde dönmekte olan bir aracı olduğunu ve iktidar ilişkileri oyununun sıfır toplamlı olmadığını ileri sürerek diğer kuramcılardan ayrı bir noktada konumlanır.

İktidarın birinci ve ikinci yüzünü oluşturan yaklaşımlar davranışsalcı çözümlemeler yapmışlardır. Dahl'ın yaklaşımında, mikro seviyede aktörlerin ilişkileri iktidarın kaynağı, araçları, miktarı ve sınırları üzerinden açıklanır. Bachrach ve Baratz ise bu yaklaşıma makbul konular

(*nondecision-making*) boyutuyla katkıda bulunmuştur. Buna göre gündem makbul konularla sınırlandırılırsa davranışsız bir iktidar ilişkisi ortaya çıkar. Bu yaklaşımlara eleştiri getiren Lukes, aktörlerin kendi çıkarlarının ne olduğunu tam olarak bilemeyeceği bu yüzden arzuların ve amaçların manipüle edilerek iktidar ilişkisinin gözlemlenebilir bir çatışma olmadan da ortaya çıkabileceğini öne sürer. Son olarak, Michel Foucault, iktidarın tüm sosyal bedeni kuşattığını ve ondan kaçılabilecek bir alan olmadığını öne sürer. Bilgi ve iktidar, öznelerin yeniden üretiminde kaynaşan iki kavram olarak ele alınır.

Sonuç olarak, iktidar makro ve mikro seviyede, kurumsal veya ilişkisel yaklaşımla, sınırlayıcı veya üretken bir sosyal fenomen olarak tanımlanmaktadır. Yaklaşımlardan hangisinin daha doğru olduğunu tartışmaya açmanın ötesinde birbiriyle benzer terimleri kullanan yedi farklı yaklaşımın bu terimlere ve dolayısıyle iktidara yükledikleri anlamlar bu çalışmada aydınlatılmıştır.

KAYNAKÇA

Allen, Amy. 2016. "Feminist Perspectives on Power". içinde *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, editör E. N. Zalta. Metaphysics Research Lab, Stanford University.

Arendt, Hannah. 1970. *On violence*. Houghton Mifflin Harcourt.

Arendt, Hannah. 1998. *The Human Condition, 2nd Edition*. 2nd edition. editör M. Canovan. Chicago: The University of Chicago Press.

Bachrach, Peter, ve Morton S. Baratz. 1962. "Two Faces of Power". *American Political Science Review* 56(4):947-52. doi: 10.2307/1952796.

Bachrach, Peter, ve Morton S. Baratz. 1963. "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework". *The American Political Science Review* 57(3):632-42. doi: 10.2307/1952568.

Bachrach, Peter, ve Morton S. Baratz. 1975. "Power and Its Two Faces Revisited: A Reply to Geoffrey Debnam". doi: 10.2307/1958398.

Beetham, David. 1989. "Max Weber and the Liberal Political Tradition". *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv für Soziologie* 30(2):311-23.

Connolly, William E. 1985. "Taylor, Foucault, and Otherness". *Political Theory* 13(3):365-76.

Crozier, Michael. 1973. "The Problem of Power". *Social Research* 40(2):211-28.

Dahl, Robert A. 1957. "The Concept of Power". *Behavioral Science* 2(3):201-15. doi: 10.1002/bs.3830020303.

Digeser, Peter. 1992. "The Fourth Face of Power". *The Journal of Politics* 54(4):977-1007. doi: 10.2307/2132105.

d'Entreves, Maurizio Passerin. 2019. "Hannah Arendt". içinde *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, editör E. N. Zalta. Metaphysics Research Lab, Stanford University.

Foucault, Michel. 1978. *The History of Sexuality: One Book Version*. New York: Pantheon Books.

Foucault, Michel. 1980a. "Body/Power". Ss. 55-62 içinde *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, editör C. Gordon. New York: Pantheon books.

Foucault, Michel. 1980b. "Powers and Strategies". Ss. 134-46 içinde *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, editör C. Gordon. New York: Pantheon books.

Foucault, Michel. 1980c. "The Eye of Power". Ss. 146-65 içinde *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, editör C. Gordon. New York: Pantheon books.

Foucault, Michel. 1980d. "The History of Sexuality". Ss. 183-94 içinde *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, editör C. Gordon. New York: Pantheon books.

Foucault, Michel. 1980e. "Truth and Power". Ss. 109-33 içinde *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, editör C. Gordon. New York: Pantheon books.

Foucault, Michel. 1980f. "Two Lectures". Ss. 78-108 içinde *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, editör C. Gordon. New York: Pantheon books.

Foucault, Michel. 1982. "The Subject and Power". *Critical Inquiry* 8(4):777-95. doi: 10.1086/448181.

Fraser, Nancy. 1981. "Foucault on modern power: Empirical insights and normative confusions". *Praxis international* 1(3):272-87.

Giddens, Anthony. 1968. "'Power' In The Recent Wrıtıngs Of Talcott Parsons". *Sociology* 2(3):257-72.

Giddens, Anthony. 2013. *Politics and Sociology in the Thought of Max Weber*. 1st edition. Polity.

Green, Jeffrey Edward. 2008. "Max Weber and the Reinvention of Popular Power". *Max Weber Studies* 8(2):187-224.

Gutting, Garry. 2010. *Foucault*. Ankara: Dost Kitabevi.

Habermas, Jürgen, ve Thomas McCarthy. 1977. "Hannah Arendt's Communications Concept of Power". *Social Research* 44(1):3-24.

Haugaard, Mark. 2010. "Power: A 'Family Resemblance' Concept". *European Journal of Cultural Studies* 13(4):419-38. doi: 10.1177/1367549410377152.

Heywood, Andrew. 2007. *Politics*. 3rd bs. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Heywood, Andrew. 2015. *Siyasi İdeolojiler*. 9. bs. Ankara: Adres Yayınları.

Isaac, Jeffrey C. 1987. *Power and Marxist Theory: A Realist View*. Ithaca: NCROL.

Kim, Sung Ho. 2007. "Max Weber". içinde *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.

Lukes, Steven. 1974. *Power: A Radical View*. 2. bs. Palgrave Macmillan.

Merelman, Richard M. 1968. "On the Neo-Elitist Critique of Community Power". *The American Political Science Review* 62(2):451-60. doi: 10.2307/1952940.

Mommsen, Wolfgang J. 1992. *The Political and Social Theory of Max Weber: Collected Essays*. 1st edition. Chicago: University Of Chicago Press.

Parsons, Talcott. 1963. "On the Concept of Political Power". *Proceedings of the American Philosophical Society* 107(3):232-62.

Roscigno, Vincent J. 2011. "Power, Revisited". *Social Forces* 90(2):349-74.

Saar, Martin. 2010. "Power and critique". *Journal of Power* 3(1):7-20. doi: 10.1080/17540291003630320.

Swedberg, Richard, ve Ola Agevall. 2016. *The Max Weber Dictionary: Key Words and Central Concepts, Second Edition*. 2nd edition. Stanford, California: Stanford Social Sciences.

Taylor, Charles. 1984. "Foucault on Freedom and Truth". *Political Theory* 12(2):152-83.

Weber, Max. 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: Univ of California Pr.

Yılmaz, Zafer. 2015. "Hannah Arendt'te İktidar ve Şiddet İlişkisi". *ETÜ Sosyal Bilimler Dergisi* I(1):199-207.

POPÜLİZMİN YÜKSELİŞİNE ALTERNATİF BİR SİYASET TARZI OLARAK HABERMAS'IN ANAYASAL YURTSEVERLİK KAVRAMI

Mehmet ERTAN [1]

1.GİRİŞ

Popülizm son yıllarda sosyal bilim literatüründe kendine yer bulan, dünyadaki siyasi gelişmeleri açıklamak için sıklıkla kullanılan önemli bir kavram. 1950'lerden beri sosyal bilim literatüründe tartışılan bu kavramın kullanım alanı 2000'li yıllardan itibaren genişlik göstermeye başladı. Popülizme yönelik artan ilginin nedeni, bu zaman diliminde bütün dünyada yükselişe geçen ve liberalizmi eleştiren sağ ve sol hareketlerin bu kavramla açıklanması oldu. Venezüella'da Chavez, Bolivya'da Morales, Yunanistan'da Syriza, İspanya'da Podemos'un yükselişi sol popülizmle, Amerika'da Trump'un, Fransa'da Ulusal Cephenin, Brezilya'da Bolsonaro'nun, Hindistan'da Modi'nin, Macaristan'da Orban'ın yükselişiyse sağ popülizm kavramıyla açıklanır hale geldi.

Popülist hareketlerin neden güç kazandığını açıklayan literatürü farklı kompartımanlarda değerlendirmek gerekir. Popülizmin yükselişini ekonomik süreçlerde arayan çalışmalar özellikle de neoliberalizmin tetiklediği ekonomik eşitsizlik, güvencesiz çalışma koşulları ve finansal krizlerin popülizmin yükselişinde etkili olduğunu belirtir. Risk altında güvencesiz ekonomik şartlarda çalışan veya işsiz kalan çoğunlukların aidiyet arayışları popülist hareketlerin ana kaynağı olarak değerlendirilir. Sosyo-kültürel açıklamalara odaklanan literatürse popülizmin yükselişini bir yandan küreselleşme sürecinde sınırların muğlaklaşması, uluslararası göç hareketleri ve göçmen meselesinin yarattığı gerilimlerle bir yandan da sosyal mobilizasyonla beraber azınlık grupların veya kadınların iş yaşamında görünür hale gelmesiyle yaşanan kültürel dönüşümlerin tetiklediği gerilimlerle okuma eğilimindedir. Yapısalcı-kurumsal analizlerse mevcut demokratik ve bürokratik kurumların soğuk savaşın sona ermesi, küreselleşme ve neoliberalizmle yaşanan sosyo-ekonomik dönüşüm süreçlerini karşılayamadığını ve düzenden kesilen ümidin düzen karşıtı görünen popülizmin önünü açtığını belirtir (Berman, 2021: 3-10).

Bu çalışma, popülizmin nedenlerini açıklamaktan ziyade, onu bir kimlik siyaseti olarak, çoğunluk kimlikçiliği ekseninde analiz edecektir. Bu analizin çıkış noktası, hem popülizmin hem de kimlik siyasetlerinin benzer bir sosyo-politik arka planda yükselişe geçmesidir. Sovyetler Birliğinin dağılması ve soğuk savaşın sona ermesi klasik sınıf siyasetlerinin sorgulanmasını beraberinde getirmiştir. Neoliberalizmin tetiklediği post-endüstriyel toplum tartışmaları da klasik sınıf siyaseti üzerine temellenen sağ-sol ayrımını bulanıklaştırmıştır. Küreselleşmeyse ulusal sınırların içi ve dışı arasındaki ayrımı muğlaklaştırarak hem bir siyasi birim olarak ulus devletin egemenlik yetkisini hem de bir toplumsal birim olarak ulusun kapsayıcılığını tartışmaya açmıştır (Held ve Mc Grew, 2014; Harvey: 1989 ve Jameson: 1991). Makro düzeyde sınıf ve ulus kavramlarının sorgulanır olduğu bir sosyo-politik düzlemde kültür eksenli kimlik kavramı sosyo-ekonomik temelli sınıf kavramıyla beraber siyasal süreçlerde kurucu rol oynamaya başlamıştır. Sermayenin ulusal sınırları aştığı, devletlerin ulusal egemenlik yetkilerinin sorgulandığı, zaman ve uzamın sıkışmasıyla toplumsal ilişkiler ağına katılımın sınırlarının bulanıklaştığı güvensizlik

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Düzce Üniversitesi Akçakoca Bey Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. mehmetertan@duzce.edu.tr. Orcid No: 0000-0001-8055-9063

ortamında yine küreselleşmenin tetiklediği kültürel kimlikler mensuplarına ihtiyaç duydukları ezeli ve ebedi aidiyetleri sunmuştur (Castells, 2006: 92).

Kimlik siyasetlerinin gelişimi ilk elde azınlıkların ya da göçmenlerin yani dezavantajlı grupların haklarını geliştirebilecek bir siyaset tarzı olarak görülüyordu. Kültür, hem siyasetin üretildiği toplumsal saha hem de bireylerin hayatına anlam ve itibar kazandıran değerler setiydi. Bu nedenle de bireylerin toplumsal hayata eşit ve özgür katılımı ancak kültürel kimliklerinin tanınmasıyla mümkündü (Gutmann, 2003; Taylor, 1994 ve Young: 1990). Ancak 2000'li yıllara gelindiğinde, beklenenin aksine, kimliğin bir hak olarak kabulü çoğunluk gruplarının da kendi hakim kimliklerini özellikle de azınlıklara ya da göçmen gruplara karşı korumasını amaçlayan aşırı sağ siyasetlerin önünü açtı. Sağ popülizm bir anlamda çoğunluk gruplarının kültürel kimliklerini azınlıklardan ya da göçmenlerden korumayı amaçlayan bir çoğunluk kimlikçiliği haline geldi.

Bu tebliğde de sağ popülizm, bir çoğunluk kimlikçiliği olarak ele alınacak ve bu kimlikçiliğe karşı alternatif bir siyaset tarzı olarak Habermas'ın anayasal yurtseverlik söyleminin ne gibi açılımlar sunabileceğine değinilecek. Bu amaçla da öncelikle mevcut popülizm literatürünün tarihsel evrimine ve ana tartışmalarına değinilecek ardından kimlik siyasetleri ile örtüştükleri noktalar derinleştirilecek ve son olarak da anayasal yurtseverlik kavramının popülizm literatürüne nasıl bir katkı sunabileceği mercek altına alınacaktır.

2. POPÜLİZM LİTERATÜRÜ ÜZERİNE GENEL DEĞERLENDİRME

Popülizm kavramını siyaset bilimi literatüründe detaylıca ele alan ilk akademisyenler 1950'lerde Weberyen bir gelenekten gelen Edward Shills ve Martin Lipset olmuştur. Shills (1954), popülizmi seçkinler ve halk arasında mutlak bir ayrımın olduğuna inanan ve iktidar, mülkiyet, eğitim ve kültür alanlarında tekeli olan seçkinler karşısında halkın hoşnutsuzluğundan güç aldığını iddia eden bir düşünce biçimi olarak tanımlar. Shills'e göre popülizme rengini veren temel özellikler siyasetçilere duyulan güvensizlik, bürokrasi nefreti, anti-entelektüalizm ve demagojiydi. Bu tanımlama daha sonrasında derinleştirilip geliştirilse bile popülizm kavramının ana omurgasını oluşturdu. Lipset (1960) ise popülizm ile liberal demokrasiler arasındaki gerilimden yola çıkar, liberal demokrasileri kendisine norm olarak alır ve popülizmi de alt sınıfların aşırıcı siyaseti olarak görür. Ona göre popülizm, alt sınıfların, ayrıcalıklı gördükleri gruplara karşı harekete geçmelerini sağlayan milliyetçi bir siyasetçi biçimidir.

Popülizmin somut görünümleri üzerine yapılan en kapsamlı çalışmaysa Margaret Canovan'ın *Populism* isimli kitabıdır. Bu çalışmasında popülizmi kırsal ve siyasi olmak üzere iki ana birime ayıran Canovan (1981), bu iki ana birimi de yedi alt dala böler. Kırsal popülizmin üç alt dalı vardır: (1) ABD'de Halk Partisinin 1930'larda temsil ettiği ve ekonomiye devlet müdahalesine karşı çıkan köylü hareketiyle vücut bulan çiftçilerin kırsal popülizmi; (2) Rusya'daki Narodnik hareketin örnek teşkil ettiği entelektüellerin kırsal popülizmi ve (3) iki savaş arası dönemde Doğu Avrupa'da kendini gösteren kooperatifçilik temelli köylülerin kırsal popülizmi. Siyasal popülizm ise dört alt dala ayrılır: (1) popülist diktatörlük özellikle de Latin Amerika'da görülen ve popülist bir liderlik ekseninde vücut bulan Peronizm gibi reformist hareketleri ifade eder; (2) popülist demokrasi geri çağırma ve referandum gibi mekanizmalar üzerine odaklanan entelektüel hareketi; (3) gerici popülizm siyasal elitlerle halkın değerleri arasındaki uçurumun altını çizerek, tabandaki gerici, ırkçı ve şoven görüşleri seçkinlerin liberal ve kozmopolit düşüncelerinin karşısına diken popülist hareketleri ifade eder ve günümüz dünyasında yükselişe geçen sağ popülist hareketlere denk düşer. Siyasal popülizmin dördüncü formuysa halkın kim olduğunun belirsizliğinden istifade ederek halkı temsil etme iddiasıyla iktidarlarını meşrulaştıran politikacıların popülizmidir. Canovan böylece çok farklı özellikte hareketleri popülizm kavramlaştırması ekseninde bir

araya getirirken bunların tamamını popülist olarak nitelendirmemizi sağlayan iki ortak özelliğin altını çizer: halkın sesi olma iddiası ve siyasi seçkinlere duyulan güvensizlik.

2000'li yıllara kadar mütevazi bir şekilde ilerleyen popülizm literatürünü bu zaman diliminde genişletense dünya siyasetinin yaşadığı dönüşümler oldu. 1990'lı yıllarda Sovyetler Birliğinin dağılmasının ardından bütün dünyada liberal demokrasilerin zaferi ilan ediliyordu. Fukuyama (1992), Batılı liberal demokrasilerin insanlığın ideolojik evriminin en üst mertebesi olduğunu belirterek tarihin sonunun geldiğini belirtiyor, Huntington (1991) ise Soğuk Savaşın bitişiyle demokratikleşmenin üçüncü dalgasının doruk noktasının yaşandığını belirtiyordu. Avrupa Birliği nezdinde yaşanan Avrupa bütünleşmesi de Batı demokrasilerinin bir zaferi olarak kutlanıyordu.

1990'larda yaşanan bu liberal iyimserlik atmosferi 2000'li yıllarda dağılmaya başladı. 2000'li yılların ortasına gelindiğinde Avrupa Birliğinin bütünleşme süreci yavaşlamış, 2008 krizi neoliberal ekonomilerin ideolojik hegemonyasını sarsmıştı. Uluslararası göç dalgalarıysa göçmen ve mülteci sorununu bir çok devletin ulusal siyasetinin ana gündem maddesi haline getirmişti. Ekonomik, siyasi ve sosyal damarlardan beslenen bu çoklu kriz ortamı içinde liberal demokrasilerinin çoğulculuk prensipleriyle de uyuşmayan ama seçimle iş başına gelen veya seçilemeseler de halktan geniş destek gören siyasi hareketler dünyanın bütün coğrafyalarında yükselişe geçtiler. Hindistan'da Modi, Macaristan'da Orban, ABD'de de Trump, Brezilya'da Bolsonaro veya iktidar olamasa Fransa'da Ulusal Cephe Hareketi, Almanya'da Alternatif Partinin yükselişi ya da İngiltere'nin Avrupa Birliğinden çıkmak için aldığı Brexit kararıyla beraber 1990'larda zaferi kutlanan liberal demokrasilerin, 2000'li yıllarda da krizi tartışılmaya başlandı. Popülizm, liberal demokrasilerin krizini açıklamak için sosyal bilim literatüründe yeniden güncellik kazanan kilit kavramlardan biri haline geldi. Az önce zikredilen liderler ya da hareketler sosyal bilim literatüründe popülizm kavramının ışığında tartışılmaya başlandı.

Popülizme dair güncel literatürün önemli isimlerinden Jan Werner Müller (2017), *Popülizm Nedir* isimli ince kitabında popülizmi halk ile halktan olmayanlar arasında sürdürülen ayrımcı bir kimlik siyaseti olarak tanımlar. Ayrımcıdır, çünkü halk ve halktan olmayan siyasi seçkinleri kesin çizgilerle birbirinden ayırır. Bu nedenle seçkin karşıtıdır. Ama daha önemlisi popülizm çoğulculuk karşıtıdır. Popülistler halkı sadece kendilerinin temsil ettiğini düşünürler ve kendileri gibi düşünmeyen muhalifleri halkın bir parçası saymazlar, aksine halk düşmanı olmakla suçlarlar. Bu nedenle popülistler çoğulculuk karşıtıdır. Popülistlere göre halk tektir ve homojendir. Sadece kendilerini destekleyenler halktır. Dolayısıyla kendilerini desteklemeyenleri seçkincilikten halk düşmanlığına kadar uzanan bir spektruma yerleştirirler.

Popülist hareketler, siyasetin dışına itildiğini ve ülkesinin sessiz çoğunluğu haline getirildiğini iddia ettiği halkın sorunlarını dile getirme, çıkarlarını elitlere ya da halk düşmanlarına karşı koruma ve onları yaşadıkları ülkenin gerçek sahibi yapma iddiasındadırlar. Halkın siyasette temsilini zorlaştıran unsurlardan biri karmaşık bürokratik kurumlar ve hukuki mevzuatlardır. Dolayısıyla popülistlere göre halkın siyasete aktif katılımı siyasi temsilin basitleştirilmesiyle mümkündür. Bu temsili basitleştirerek yetkinleştirense halkla özdeşleşen, onun bedeni ve sesi olan popülist liderin varlığıdır. Popülist lider halkla özdeş olduğu için, halk onun bedeninde siyasete doğrudan katılmış olur, haliyle de popülist liderin siyasi yetkilerini sınırlandıran hukuki mevzuatlar ya da Anayasa Mahkemesi, Merkez Bankası gibi bürokratik kurumlar halkın egemenliğini de sınırlandırmakla suçlanırlar.

Popülizmle liberal demokrasi arasında aşağıda detaylandırılacak gerilimin kaynağı da popülizmin çoğulculuk karşıtlığı ve demokratik kurumlara yönelik husumetidir. Liberal demokrasilerle popülizm arasındaki gerilimli ilişkinin analizine geçmeden önce popülizm ile

faşizm arasındaki ilişkinin nasıl ele alındığına da kısaca değinmek gerekir. Popülizmi, faşizmle benzeştiren bir nevi neofaşizm olarak ele alan literatür, hem popülizmin hem de faşizmin ortak bir siyasi söylemle toplumu halk ve düşmanları olmak üzere ikiye böldüklerini, kendi düşüncelerini mutlak gerçek olarak gördüklerini ve siyasi rakiplerini halk düşmanı olarak değerlendirdikleri için onlara hoşgörü göstermediklerini belirterek benzerliklerin altını çizer. Ancak bu benzerliklere rağmen farklılıkları daha fazladır. Faşizm demokrasiye karşı çıkan ve onun bütün mekanizmalarını çökerten bir diktatörlüktür, popülizmse liberal demokrasiyi eleştirir ama demokrasiyi ortadan kaldırmayı amaçlamaz ve onun sınırları içinde hareket eder. Faşizm şiddeti dışlamaz, aksine siyasetin merkezine yerleştirir. Popülistler ise muhaliflerini meşru kabul etmezler, kutuplaştırıcı bir siyaset yürütürler ama onlara karşı şiddet uygulamazlar ya da bunu savunmazlar (Finchelstein, 2019). Bu nedenle faşizm ile popülizmin kesişim kümeleri olsa da özdeşleştirilmeleri doğru değildir. Faşizm anti-demokratiktir; popülizmse otoriter tonları içinde barındırır, demokrasiyle ilişkisi aşağıda tartışılacağı üzere gerilimlidir, ama bir zıtlık ilişkisi değildir.

3. POPÜLİZM-LİBERAL DEMOKRASİ GERİLİMİ

Popülizm ile liberal demokrasiler arasındaki ikircikli ilişkinin ilk boyutu popülizmin demokratik siyasetin içinde olmasıdır, çünkü popülistler seçim mekanizmalarıyla ve halk desteğiyle iktidara gelirler. Onları iktidarda tutan yine halk desteğidir. Siyasi dillerini de yine demokrasi sahası içinde kurarlar ve halkın daha etkili temsilini sağlama iddiasıyla meşruiyet alanlarını genişletmek isterler. Bu haliyle asgari anlamda seçimlerle sınırlandırılmış demokrasinin sınırları içinde hareket ederler. Ama Robert Dahl'ın "Poliarşi" kavramına atıfla demokrasi geniş anlamda ele alınırsa, iktidarın seçimle belirlenmesi prensibinin örgütlenme özgürlüğü, düşünce ve ifade özgürlüğü ve alternatif enformasyonlara ulaşabilme özgürlükleriyle desteklenmesi gerekir (Dahl, 1977). Bu özgürlüklerin temelinde yatan ilkeyse siyasi çoğulculuğun korunmasıdır. Dar anlamda demokrasinin sınırları içinde kalan popülizmin geniş anlamda demokrasiyle gerilimli bir ilişkisi vardır, çünkü popülistler çoğulculuğu korumayı amaçlayan hakları ve kurumları halk egemenliğini kısıtlayıcı bir pranga olarak değerlendirirler.

Popülistler ile liberal demokrasi arasındaki çelişki bir yandan demokrasinin çoğunlukçu ve çoğulcu yorumları arasındaki çelişkidir ve bu çelişkinin tarihi de Aristoteles'in *Politika* kitabında politeia ve demokrasi arasında çizdiği ayrıma kadar giden kadim bir temele sahiptir. Aristoteles bu ayrımda politeiayı halkın çoğunluğunun bütün toplum yararına yönetimi olarak değerlendirirken, demokrasiyi de politeianın yozlaşmış bir versiyonu olarak ele alır. Demokraside de yöneten çoğunluktur ama toplumun değil sadece çoğunluğun yararını göz önünde bulundurduğu için bir çoğunluk tiranlığı yaratır (Aristoteles, 2014).

Populism isimli çalışması yukarıda tanıtılan Margaret Conovan, daha sonraki çalışmalarında demokrasinin rasyonel (kurallar ve prosedürler) ve duygusal (beklentiler) boyutları arasında içsel bir çelişki olduğunu, popülizmin de bu yarıktan beslendiğini belirtir. Bu nedenle de popülizmin aslında demokrasinin bir gölgesi olduğunu ve demokrasi var olduğu müddetçe popülizmin de onu takip edeceğini ileri sürer (Canovan, 1999). Gölge metaforundan devam edecek olursak gölgenin boyu nasıl güneş cisme eğik açıyla geldiğinde daha büyük olacaksa demokrasinin gölgesi olan popülizm de ancak belli koşullarda demokratik çoğulculuk prensibini zedeleyecek boyutlara ulaşabilecek bir güncellik taşıyabilir. 2000'li yıllarda da bu güncelliğin hissedildiği bir momentin içinde yaşanmaktadır. Popülist momentin analiziyse soğuk savaşın sona ermesi, küreselleşme ve neoliberalizm gibi büyük dönüşüm süreçleriyle yakından alakalıdır ki bu dönüşüm süreçleri yukarıda açıklandığı üzere kimlik siyasetlerinin yükselişini de beslemiştir. Bu nedenle popülizmin özgünlüğünü anlayabilmek onun bir çoğunluk kimlikçiliği olarak değerlendirilmesiyle mümkün olacaktır.

Popülizmi çoğunlukçu demokrasi anlayışından daha fazlası kılan onun çoğunlukçu bir kimlik siyaseti olmasıdır. Nadia Urbinati (2019: 113), popülizmi aşırılaşmış bir çoğunlukçuluk rejimi olarak ele alır. Ivan Krastev (2017: 94) de benzer şekilde kültürel kimliklerin canlılık kazandığı soğuk savaş sonrası iklimde popülizmi çoğunlukların kendi kültürlerini koruma çabasıyla ilişkilendirir. Çoğunluk gruplar, kimlik siyasetlerinin yükselişe geçtiği bir düzlemde kendi kültürel biricikliklerini ve geleneklerini göçmenlerden, mültecilerden, azınlık gruplarından hatta ekonomik ve sosyal değişimden korumaya çalışmaktadırlar. Bir diğer ifadeyle azınlıkların kendi kültürel farklılıklarının ve biricikliklerinin tanınması noktasındaki talepleri çoğunluk kimliklerini de kendi kültürel kimliklerini korumayı amaçlayan bir çoğunluk kimlikçiliğine yöneltmiştir. Sağ popülizm de bu çoğunluk kimlikçiliğinin en somut tezahürüdür. Bu yargıyı, güncel örneklerle daha da detaylandırabilmek mümkündür. Trump, Amerika-Meksika sınırına duvar örmeyi Amerikan halkının haklarını Meksikalı göçmenlerden korumak için yaptığını savunmaktaydı; ya da Fransa'da Ulusal Cephe hareketi, Fransızların yaşadığı işsizliğin sebebini göçmenlerin varlığında aramaktaydı. Her iki örnekte de sağ popülist hareketler çoğunluk gruplarının sosyo-ekonomik sıkıntılarını azınlık gruplarının veya göçmenlerin varlığıyla ilişkilendirmekte ve çoğunluğun kimliğini korumak için azınlıkların haklarını hedef almaktadırlar.

Kimlik siyasetleri, siyasal alanı kültür üzerinden tanımlar, yapısal eşitsizliklerin ekonomik değil kültürel farklılıklardan kaynaklandığına inanır. Bireylerin topluma özgür ve eşit bireyler olarak katılmasının yolunun da kültürel farklılıklarının tanınmasından geçtiğini iddia eder. Kimlik siyasetleri özellikle de kültürel açıdan dezavantajlı olan azınlık veya göçmen grupların siyasal karar alma süreçlerine katılım kanallarını genişletmeyi amaçlamıştı. Eğer popülizmi çoğunlukçu bir kimlik siyaseti olarak değerlendirirsek, çoğunluk kimlikçiliğinin, kimlik siyasetlerinin varoluş amacını engelleyen paradoksal bir kimlik siyasetine dönüştüğünü iddia edebiliriz. Bir başka ifadeyle bir tez olarak kimlik siyaseti bir antitez olarak kendi mezar kazıcısını, çoğunluk kimlikçiliği olarak sağ popülizmi güçlendirmiştir. Ama popülizmi bir kimlik siyaseti olarak ele almak, kimlik siyasetlerinin yükseldiği bir çağda kimliğin tekilliği karşısında evrensel haklar üzerine temellenen anayasal yurtseverlik kavramını da tartışma düzlemine çağırmaktadır. Az önceki denklemden devam edecek olursak tez ve antitez bir sentez olarak anayasal yurtseverliği de tartışmaya davet etmektedir.

4. HABERMAS'IN ANAYASAL YURTSEVERLİK KAVRAMI

Anayasal yurtseverlik kavramını ilk kullanıcıları Karl Jaspers, sonrasında da Dolf Sternberger olmuştur. Her iki düşünürde anayasal yurtseverliği Nazi deneyimini yaşamış ve II. Dünya Savaşından sonra ikiye bölünmüş Almanya'da siyasi barışının nasıl tesis edilebileceği sorusuna yanıt vermek için geliştirmeye çalışmışlardır (Müller, 2007: 25-34). Bu haliyle de anayasal yurtseverlik bölünmüş bir toplumu birleştirecek bir aidiyet formu sunmayı amaçlamaktadır ki kavramı kutuplaştırıcı popülist siyasetlerin panzehri kılabilecek olan da bu çıkış noktasıdır.

Anayasal yurtseverlik kavramına popülarite kazandıransa, bu kavramı 1980'lerde kullanmaya başlayan Jürgen Habermas olmuştur. Habermas bu kavramın teorik aksını kimlik siyasetlerinin yükselişine kaydırdı ve bu kavramla herkesin kendi kültürel biricikliğini yaşamasının savunulduğu kültürel çoğulculuk çağında "nasıl bir arada yaşayabiliriz" sorusuna yanıt vermeye çalıştı. Anayasal yurtseverliği de siyasi bağlılığın bir ulus devlete ya da kültürel kimliğe değil evrensel norm ve değerlerle anayasal prosedürlere gösterilmesi gerektiği ilkesi üzerine bina etmeye çalıştı (Müller, 2007: 35-47). Habermas'a göre kültürel kimliklerle ilgili temel sorun, çoğunluk kültürünün tüm yurttaşları kapsayan siyasi kültürle kaynaşmasından kaynaklanmaktaydı. Farklı kültürel, etnik ve dini yaşam biçimlerinin aynı politik toplumda bir arada var olması ve eşitlik temelinde iletişim kurmalarının mümkün hale

gelmesi için bu kaynaşmanın çözülmesi gerekmekteydi. Bu kaynaşmanın çözülmesini sağlayacak olansa ortak siyasi kültürün doğuştan getirilen özcü kimliklerden farklı olarak tarih veya geleneğe değil, temel olarak anayasada biçimlenen demokratik ilkelere, kurumlara ve usullere dayandırılmasından geçmekteydi (Habermas, 2004a: 129-134). Bu düzlem, Habermasçı anlamda anayasal yurtseverliğin başlangıç noktasıydı.

Habermas'ın anayasal demokrasi kavramı, düşünürün felsefi mirasıyla, yani kamusal alan, iletişimsel akıl ve müzakereci demokrasi kavramlarıyla beraber okunduğunda daha da anlam kazanır, çünkü insanları bir arada tutan normlar ve anayasa yazılı bir belgeden daha fazlasıdır. Kamusal alanın en önemli niteliği herkese açık olmasıdır. Yurttaş olarak tanımlanan bireyler, kamusal alanda herhangi bir sınırlama olmaksızın kendi düşüncelerini özgürce açıklayıp yayımlama ve özerk grup örgütlenmeleri kurma haklarına sahiptir. Yurttaşların, herkesi ilgilendiren sorunlar hakkında birbirleriyle etkileşimde bulunabildikleri kamusal alan, devlet ve toplum arasında bir müzakere sahasıdır (Habermas, 2000). Kamusal alana hakim olması beklenen davranış kurallarıysa iletişimsel eylem modeliyle açıklanır. Habermas, iletişimsel eylemi netleştirmek için öncelikle stratejik eylemlerden bahseder. Stratejik eylemler, diğer insanların davranışlarını siyasi yaptırımlar ya da maddi çıkarlar için manipüle etme amacı taşır. İletişimsel eylemse uzlaşıya dayanır, ideal konuşma ortamında insanların kendi çıkarlarından uzaklaşarak rasyonel bir muhasebeyle evrensel normlar etrafında anlaşmaya yönelmesine dayanır. Demokratik tartışma Habermas için üç aşamadan meydana gelmektedir. İlki, uzlaşma yani ortak kültürel yönelimlerin belirlenmesi, ikincisi rakipleri karşı karşıya getiren çatışma ve son olarak çatışmanın hukuki çerçevesini oluşturan anlaşmadır. Kamusal alanda demokratik tartışma düzlemini var edecek olan da iletişimsel eylemdir (Habermas, 2001). Kamusal alan ve iletişimsel eylem kuramlarının bir arada ulaştığı son düzlük müzakereci demokrasi kavramı olacaktır. Habermas'a göre müzakereci demokrasi içinde alınacak kararın demokratik olması için tahakkümün olmadığı bir tartışma süreci sonunda alınması ve uzlaşmayı yansıtacak şekilde rasyonelleşmiş bir niteliğe sahip olması gerekir. Bu da müzakereci demokrasiyi kamusal alanda yürütülecek iletişimsel eylemle yakından alakalı hale getirir (Habermas, 2004b).

Ortak yaşamı düzenleyen yasalar farklı ama eşit yurttaşlar arasındaki kamusal müzakere, konuşma ve ikna süreciyle belirlenir. İnsanlar kendilerine dışarıdan buyurulan yasalarla değil, kendilerinin iletişimsel müzakereyle bilfiil oluşumuna katkıda bulundukları dinamik normlarla, hatta bu normları kurma eylemiyle birbirlerine bağlanırlar. İnsanlar birbirlerine özcü kimliklerle değil, politik eylemleriyle bağlanırlar. Bu politik eylemliliğin mekanıysa her yurttaşın yönetime eşit katılım hakkının güvence altına alınacağı, fikirlerin aleni bir şekilde oluşturulabileceği ve paylaşılabileceği, özneler arası bir diyalog, tartışma ve uzlaşmaya dayanan kamusal alandır. Anayasal yurtseverliğin çıkış noktası toplumun bütün üyelerinin eşit ve özgür bir yaşam için adil koşullarda işbirliği ve müzakere etmeye açık olmalarıdır. Bir kültürel kimliğe, halkla özdeşleşmiş bir lidere ya da soyut değerlere değil, o değerleri oluşturabilmek için yürütülecek özgür, eşit ve adil mutabakata bağlanmaya açık olmalarıdır. Bu nedenle de anayasal yurtseverlik soyut bir tanımdan öte bir kolektif öğrenme sürecidir (Specter, 2012: 190-195).

5. SONUÇ YERİNE: ANAYASAL YURTSEVERLİK SAĞ POPÜLİZME KARŞI NE ÖNEREBİLİR?

Jan-Werner Müller (2017: 57-65), anayasal yurtseverliğin bir devlet tarafından benimsenmiş somut bir model değil, daimi bir eleştiri formu olarak ele alınması gerektiğini belirtir. Bir eleştiri formu olarak anayasal yurtseverlik hangi açılardan popülizme bir alternatif olabilir? İlk olarak anayasal yurtseverlik, popülizmden farklı olarak, siyaseti "biz" ve "onlar" arasındaki bir bölünmeye tabii tutmadan eşit özneler arasındaki diyalog, tartışma ve uzlaşma süreçleri üzerinden ele alır. Anayasal yurtseverliğin odağında yer bulan iletişimsellik,

popülizmin yok saydığı çoğulculuğu öznelerin kendi failliğiyle ayakta tutmaya çalışır. Popülizmin ayrıştırıcı-çatışmacı siyaset anlayışından farklı olarak anayasal yurtseverlik insanları eşit ve özgür bireyler olarak birleştirebilecek mekanizmalar üzerinde durur. Zaten Habermas'ın anayasal yurtseverlik tanımlaması özgür ve eşit yurttaşlar olarak nasıl bir arada yaşayabiliriz sorusuna yanıt vermek için geliştirilmiştir. İkinci noktaysa popülizmin siyaseti kurumsuzlaştırma çabası karşısında demokratik kamusal alanı anayasal norm ve ilkelerle tarif etmeye çalışmasıdır. Bu kurumsallık, mutabakata dayalı tartışma ortamının düzenli ve istikrarlı bir şekilde yürütülmesini sağlayacaktır. Üçüncü noktaysa siyasete itibar kazandırmasıdır. Popülizmin halk ve lideri arasında öngördüğü özdeşliğin doğal sonucu halkın popülist liderin kararlarına uyarak özneleştiğini iddia etmesidir. Halk seçimine aktif olarak katıldığı liderinin kararlarını pasif şekilde kabul ederek siyasi süreçlere katılır. Appudurai (2017: 24) de demokratik müzakere süreçlerinin akıl yürütme ve sabır gerektirdiğini ve bunun kitlelerde bir demokrasi yorgunluğu yarattığını belirtir. Popülizm bir anlamda halkın demokrasi yorgunluğundan faydalanan bir karşı elit liderliğinde üretilen kutuplaştırıcı bir apolitizm üretmektedir. Popülizm halkın failliğinin, kendi sesi olan popülist lideri seçmekle sınırlı olduğunu ima ederek siyasetin alanını daraltmaktadır. Buna karşılık anayasal yurtseverlikse halkı kendilerini bir araya getirecek normları oluşturma eylemleriyle birbirlerine bağlayarak siyasetin alanını alabildiğince genişletir; bir diğer ifadeyle anayasal yurtseverlik halkın siyasi eylemliliğinin üzerinde yükselir.

Canovan, demokrasinin rasyonel ve duygusal boyutları arasındaki yarığın popülizmi beslediğini belirtmişti. Jan Werner Müller (2012: 13) de anayasal yurtseverlik kavramını değerlendirdiği çalışmasının girişinde anayasanın hukukiliği ve gayri-şahsiliğiyle yurtseverliğin kişisel fedakârlık çağrıştıran tınısının çelişkisine dikkat çeker. Bu çalışmada da, Canovan'a atıfla anayasanın rasyonalitesi ve yurtseverliğin duygusallığının bir aradalığının, demokrasinin rasyonel ve duygusal boyutları arasındaki yarığı doldurarak bu yarıktan beslenen popülizme nasıl bir alternatif sunabileceğine dair bir tartışma yürütülmeye çalışıldı.

KAYNAKÇA

Appadurai, A (2017). Demokrasi Yorgunluğu. (Ed.) H. Geiselberger, *Büyük Gerileme: Zamanımızın Ruhu Üzerine Uluslararası Bir Tartışma* içinde. Çev. M. Şahin. İstanbul: Metis, 17-29.

Aristoteles (2014). *Politika*. Çev. M. Tuncay. İstanbul: Remzi.

Berman, S (2021). The Causes of Populism in the West. *Annual Review of Political Science*. 24(3), 1-18.

Canovan, M (1981). *Populism*. Londra: Harcourt.

Canovan, M (1999). Trust the People! Populism and the Two Faces of Populism. *Political Studies*. XLVII, 2-16.

Castells, M (2006). *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.

Dahl, R (1977). *Polyarchy: Participation and Opposition.* Yale University Press.

Finchelstein, F (2019). *Faşizmden Popülizme*. Çev. A. Karatay. İstanbul: İletişim.

Fukuyama, F (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.

Gutmann, A (2003). *The Identity in Democracy*. Princeton University Press.

Harvey, D (1989). *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Blackwell.

Held, D, ve McGrew, A (2014). "Büyük Küreselleşme Tartışması." (Ed.) D. Held ve A. McGrew, *Küresel Dönüşümler: Büyük Küreselleşme Tartışması* içinde. Ankara: Phoneix, 1-74.

Huntington, S (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklohoma University Press.

Jameson, F (1991). *Postmodernism or Cultural Logic of Late Capitalism*. Durham: Duke University Press.

Habermas, J (2000). *Kamusallığın Yapısal Dönüşümü*. Çev. T. Bora ve M. Sancar. İstanbul: İletişim.

Habermas, J (2001). *İletişimsel Eylem Kuramı*. Çev. M. Tüzel. İstanbul: Kabalcı.

Habermas, J (2004a). Demokratik Hukuk Devletinde Tanınma Mücadelesi. *Öteki Olmak, Ötekiyle Yaşamak* içinde. Çev. İ. Aka. İstanbul: Yapı Kredi, 111-148.

Habermas, J (2004b). Demokrasinin Üç Normatif Modeli. *Öteki Olmak, Ötekiyle Yaşamak* içinde. Çev. İ. Aka. İstanbul: Yapı Kredi, 151- 166.

Krastev, I (2017). Çoğunlukçu Gelecekler. (Ed.) H. Geiselberger, *Büyük Gerileme: Zamanımızın Ruhu Üzerine Uluslararası Bir Tartışma* içinde. Çev. M. Şahin. İstanbul: Metis, 87-100.

Lipset, M (1960). *Political Man: the Social Bases of Politics*. New York: Doubleday.

Müller, J-M (2012). *Anayasal Yurtseverlik*. Çev. A. E. Zeybekoğlu. Ankara: Dost.

Müller, J-M (2017). *Popülizm Nedir?* Çev. O. Yılmaz. İstanbul: İletişim.

Shils, E (1954). Populism and the Rule of Law. *University of Chicago Law School, Conference Series* 15: 99–107

Specter, M.G (2012). *Habermas: Entelektüel Bir Biyografi*. Çev. İ. Ilgar. İstanbul: İletişim.

Taylor, C (1994). Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition. (Ed.) A. Gutmann, *Multiculturalism* içinde. Princeton: Princeton University Press, 25-73.

Urbinati, N (2019). Political Theory of Populism. *Annual Review of Political Science*. 22(1), 111-127.

Young, I. M (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

Baran Dural

Özgür Koç

"DEMOKRATİKLEŞME" KARŞISINDA MUHAFAZÂKARLIK: KARAMSAR BİR İKTİDAR ARZUSU[1][2]

ÖZET: Muhafazakârlık, gerek bir düşünce sistemi gerekse bir ideoloji olarak özelikle 1789 Fransız Devrimi'nden itibaren toplumsal ve siyasal hayatın belirleyici dinamiklerinden birisi olagelmiştir. Bu çalışmada, bir ideoloji olarak ele alınan muhafazakârlığın karamsar doğasına kaynaklık eden tezler incelenecektir. Muhafazakâr ideolojinin iktidarı elinde bulundurma veya siyasetin merkezinde bulunma arzusuna kaynaklık ettiği düşünülen karamsarlık özelliği, muhafazakârlığın insana, topluma ve siyasete bakışını şekillendiren önemli bir özellik olarak ele alınmıştır. Batı muhafazakârlığını tanımlayan değerlerden biri olan ve Türk muhafazakârlığına da aktarılan karamsarlık, siyasal düzlemde muhafazakâr yapı-bozumunun; sosyal, siyasal ve kültürel hayata yönelik değişimlere karşı dirençli yaklaşımının başat temellerinden olagelmiştir.

Muhafazakâr anlayışın kuramsal alt yapısını Aydınlanma- modernizm karşıtlığı, göreceli tezlere yönelik sert eleştiriler oluşturmaktadır. Muhafazakâr ideoloji (düşünce yapısı değil salt ve yalın anlamıyla ideoloji) insan doğasına ve siyasal hayatın geleceğine dair barındırdığı karamsar öngörüler hasebiyle, iktidar örüntüsünün kendi kontrolünde olmasını arzulayan bir hüviyete sahiptir. Modernizm ile arasında diyalektik bir ilişki bulunan muhafazakârlık, modernizmi eleştiren söylem ve politikalar ile varlığını perçinlerken aynı zamanda modernizmin kaçınılmaz etkilerini ıslah edip ona uyum sağlayarak, adeta modern kuramın yeni bir yorumunu sunmuştur. Aydınlanmanın toplumun ve devletin geleceğini emanet ettiği akılcıl bireye karşı her daim temkinli olan muhafazakârlık, iktidarın insanın ellerine bırakılmasını göze alabilecek kadar iyimser bir anlayışa sahip değildir. Dönem dönem tutuculuktan ibaret olarak algılansa da muhafazakâr akıl, aslında değişimlere ihtiyatlı yaklaşan bir karamsarlıktır. Muhafazakâr kuşku, karamsarlıkla birlikte ele alındığındaysa muhafazakârlığın demokratikleşme olgusu karşısındaki "ikircimli" doğası öne çıkmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Muhafazakârlık, Aydınlanma, Karamsarlık, İdeoloji, İnsan Doğası

THE CONSERVATIST IDEOLOGY AGAINST DEMOCRATIZATION: A PESSIMIST WILL TO POWER:

SUMMARY: The conservatist ideology both as a way of political discourse and an ideology, has become a modern wiev of handling the problems of modern society atfer the French Revolution. In this paper, conservatism will be accepted as a pessimist ideology based upon understanding of the modern world. The pessimist notorious side of conservatism which can be directly interprated with will of power to gain control over the masses to exclude the society aginst the "deadly problems" of the modern world such as the Enligtenment period, modernism and the relative political theories. The pessimist political wiev of conservatism firstly taken into consideration and combined with the ideology by the American conservative political scientist John Kekes, forsees conservatism as a modern "political ethics ideology." Kekes also adds pessimism, skepticalism, plurulism and traditionalism as the four main elements of the conservatist movement. In this sense the pessimism which can also be seen in Eastern conservatisms such as Turkish conservatism besides western conservatist movements, is something that should be well defined dealing with conservatism.

[1] Eskişehir'de düzenlenen 21. KAYFOR'da sunulan bildirinin, genişletilmiş halidir.

[2] Bu bildiri kaleme alınırken Baran Dural'ın, "Türk Muhafazakârlığı ve Nurettin Topçu: Başkaldırı ve Uyum" ile "Muhafazakârlık: Düşünce Kalıbı mı, İdeoloji mi ?" çalışmalarıyla Özgür Koç'un yüksek lisans tezi, "İktidar, İdeoloji ve Arzu Bağlamında Toplumsal Cinsiyet" ten sıklıkla yararlanılmıştır. Bu yüzden ayrıntıları kaynakça kısmında da yer alan bu metinlere, birebir alıntılar dışında, tekrar yer verilmeyecektir. (yn)

The conservatist ideology clearly critisize rationalism and bursts out the power of the masses is an unreliable source which will not be a common shelter over the humanity against the destructive effect of modernism. When conservatism meets with te ideal of democratization however, the skeptical mood of the conservatist mind sharpens the pessimist behaivoir of the ideology and the tentative background of conservatism becomes eminently clear.

Keywords: Conservatism, Enlighenment, ideology, pessimism, human nature.

GİRİŞ: SİYASAL MUHAFAZAKÂRLIK

Bir düşünce biçemi, zihinsel yapı veya bir tutum olarak muhafazakârlığın tarihini, insanlığın başlangıcına dek götürebilmek mümkün olsa da, siyasal bir öğreti (doktrin) ve özellikli (spesifik) bir ideoloji olarak kabul edilen muhafazakarlığın, 18.yy'dan itibaren başlayan siyasal, sosyal ve iktisadi altüst oluşların yani çifte devrimlerin çağında ortaya çıktığını iddia edilebiliriz (Özipek, 2003:66). Köken bilimsel (etimolojik) olarak muhafazakârlık, Latince muhafaza etmek, korumak anlamında olan "*conservare"* kelimesinden türetilmiştir. Bu çalışmada, bir ideoloji olarak ele alınan muhafazakârlığın, karamsar doğasına kaynaklık eden tezler incelenecektir. Muhafazakâr ideolojinin iktidarı elinde bulundurma veya siyasetin merkezine tutunma arzusuna kaynaklık ettiği düşünülen karamsarlık özelliği, muhafazakârlığın insana, topluma ve siyasete bakışını şekillendiren önemli bir öge olarak ele alınmıştır.

Batı muhafazakârlığını tanımlayan değerlerden biri olan ve Türk muhafazakârlığına da aktarılan karamsarlık, siyasal düzlemde muhafazakâr yapı-bozumunun; sosyal, siyasal ve kültürel hayata yönelik değişimlere karşı dirençli yaklaşımının başat temellerinden olagelmiştir. Gündelik dilde geleneksel hatta uyumcu bir yaşam tarzını telkin eden muhafazakârlık, aynı zamanda radikal değişikliklere karşı bir tepki olarak da algılanabilmektedir. Bu bağlamda muhafazakârlığın genel anlamda tarifi ve alt başlıklarına ayrılmasının ardından, muhafazakâr kuşku-karamsarlık ögeleri incelenerek, demokratikleşme karşısında, muhafazakâr karamsarlığın boyutları tartışılacaktır.

1.MUHAFAZAKÂR DÜŞÜNCEDEN KESİTLER

Klasik muhafazakârlığın babası kabul edilen Edmund Burke, "*Reflections on the Revolution in France (Fransız Devrimi Üzerine Düşünceler)"* adlı eseriyle; Fransız Devrimi'nin özgürlük, eşitlik ve kardeşlik kisvesi altında siyasal, toplumsal ve kültürel alana taşıdığını ileri sürdüğü, kargaşalı (kaotik) düzene karşı göstermiş olduğu tepkiyle, muhafazakârlığın ideolojik görünümünü gün yüzüne çıkarmıştır. Aydınlanmanın iyimserliğine kapılan liberaller ve radikaller için Fransız Devrim'i; geçmişin prangalarının sökülüp atıldığı, daha insancıl bir yaşamın ufukta belirdiği bir sürece tekabül eder. Burke ise modernizmin "yakıcı etkisinden" kaynaklanan bu "yıkıcı mutluluğu" bir yanılgıdan ibaret görerek, devrimi arzulayan ve destekleyenlerin, adeta geçici şizofren bir bilincin tadını çıkardıklarını ima eder:

"Bana öyle geliyor ki büyük bir kriz yaşıyoruz… Fransız Devrimi dünyada bugüne kadar meydana gelen olayların en hayret verici olanıdır. En harika şeyler çoğu kez en tuhaf ve saçma araçlarla gündeme gelmiştir; en gülünç tarzlarda ve de, açıkçası en adi vasıtalarla. Hafif meşreplik ve yabanilikle örülü bu tuhaf kaos ortamında her şey tabiatının dışına çıkmış; her türden suç, bin bir çeşit tiyatro gösterisine sirayet etmiş görünmektedir. Bu korkunç derecede trajikomik sahneyi izlerken, birbirine zıt tutkular mecburen birbirini takip etmekte; zaman zaman da zihnimizde birbirine karışmaktadır; aşağılanmanın ardından öfke; kahkahanın ardından gözyaşı, küçümsenmenin ardından korku" (Göka, 2016) (Kılıç, 2019:2).

1.1. Edmund Burke ile Atılan Temel

Görüldüğü üzere Burke, muhafazakârlığın "Das Kapital"i olarak kabul edilen eserinde (Vural, 2003:22), devrimin sözde kazanımlarının patavatsız coşku krizine yol açtığını, kraliyetin yaşadığı ıstırabın yıkıcı unsurlara leziz öğünler sunduğunu dile getirir. Burke'un, muhafazakâr karamsarlığın tüm ürünlerini taşıyan düşünce izleği, geçmiş için bir ağıt niteliği taşıyan şu satırlarında kendisini gösterir:

"Ne var ki, şövalyelik çağı geçmişte kaldı. Sofistlerin, iktisatçıların ve muhasiplerin devri sürmüşse de Avrupa'nın şanı sonsuza kadar sönmüştür. Tutsaklıkta dahi soylu özgürlük ruhunu canlı tutan o asil sadakati; o gururlu boyun eğişi; o saygın itaatkârlığı; yüreğin o tabiiyetini, artık herhangi bir zümre ve cinsiyette göremeyiz. Hayatın satın alınmayan zarafeti, ulusların mahcup müdafaası, mertçe hisler ve kahramanca cesaretler devri geçmiş; geride kalmıştır! Bir yara hissi veren, vahşetin şiddetini dindirirken cesaret uyandıran, dokunduğu her şeyi soylulaştıran ve tüm o iticiliğini yitirerek, kötülük içinde şerrinin yarısını kaybeden ahlakın verdiği hassasiyet; izzetinefis ortadan kalkmıştır" (Burke, 2016:114).

Burke, toplumsal ve siyasal hayatta devrim ile birlikte gelen ani dönüşümlerden ziyade, tarihin doğal akışı içinde cereyan eden evrimsel değişimleri daha makul ve münasip görmektedir. Bu anlayış, aynı zamanda muhafazakârlığın körü körüne ve tutucu bir şekilde değişime direnç gösteren bir yapısı olmadığını, aksine değişimlerin kaçınılmaz olduğunu göz ardı etmeyerek; geçmişten gelen birikimleri muhafaza etmek için tedbirli değişim ilkesini benimsediğini gösterir (Heywood, 2013.83).

1.2. Kötümserlik-Kuşku-Topyekûncülük

Ünlü muhafazakâr kuramcı Russel Kirk'in, muhafazakârlığı tanımlayan on prensibiyle ortak değerler içeren Burke'un görüşleri, evrensel anlamda muhafazakârlığın sınırlarını çizmektedir. Yine de Kirk, İngiliz kuramcıdan farklı olarak, şunları ilave eder: *"Muhafazakârlar itiyat (alışkanlıkların devam ettirilmesi) prensibiyle hareket ettiklerinden, devlet adamlarından uygulayacakları politikalarda ihtiyatlı davranmalarını beklerler"* (Kirk, 2008:246-247). Muhafazakarların siyasal erk- devletin idari yapılanmasını belirleyici bir unsur olarak ele aldıklarını vurgulayan Robert Nisbet ise Amerikan muhafazakarlığından yola çıkarak, muhafazakarlığın başlangıçta düşük profilli devlet görüşünü, adem-i merkeziyetçilik anlayışını, güçlendirilmiş fakat müdahaleci olamayan devlet sistemini benimseyişini öne çıkarmıştır. Nisbet'in özellikle muhafazakârlığın temel dogmaları olarak belirlediği önyargılar, değeri ihmal edilmemesi gereken bir zenginliktir. Ayrıca Nisbet, ara kurumların (aile, cemaat, din, sivil toplum örgütleri vb.) varlığını iktidarı sınırlandıran bir güvenlik önlemi olarak görerek, totaliter (topyekûncü) rejimlerin ortaya çıkmasına mani olduklarını düşünür (Şeyhanlıoğlu, 2011:87).

Muhafazakâr düşünce Fransız Devrimi'ne olan tepkisinin tortularından tam anlamıyla sıyrılamadığı için ideoloji kimliğiyle çatışmalı bir birliktelik içindedir. Zira önemli muhafazakâr düşünürlerden Micheal Oakeshott ve pek çok muhafazakâr ardılı, ideoloji olarak tanımlanacak bir muhafazakârlığa mesafeli durmaktadırlar. Bu düşünürler ideoloji teriminin sahte bir gerçekliği çağrıştırdığını düşünürler. Onlara göre ideolojiler, mevcut sorunları bütünsel olarak ele alma noktasında yetersiz olan, toplumu tikel yönleriyle ele alıp tümel yargılarda bulunan ve bu nedenle vadettikleri yeryüzü cennetlerini, toplumlar üzerinden kurgulayan gayri ahlaki oyunlardan ibarettirler (Dural, 2014:63-64).

Fakat ideolojilerden bu denli bir kapsayıcılık bekleyen yahut böyle olmamasından dolayı eleştiren muhafazakâr düşünce, Foucault'un söylem evrenine hapsolma tehdidi altında kalabilir. Muhafazakâr kalemlerin ideoloji eleştirisi Foucault ile belirli açılardan (modernizme ait ideolojilerin üst anlatılara dolayısıyla totaliter rejimlere gebe kalabileceği eleştirisi gibi) ittifak kurabilse de bile, bu yakınlık tehlikeli bir yön barındırmaktadır. İdeolojiler Foucault'un nazarında üç asli nedenden dolayı güvenilmez dayanak noktalarıdır. Bunlardan birincisi, ideoloji kavramının, hakikat dâhilinde kabul gören tüm olgular ile düşmanca bir karşıtlık içinde olmasıdır. İkincisi, ideoloji mefhumunun, insanları özne olarak etiketlemesi ve damgalamasıdır. Sonuncusu ise, ideolojinin kendisini devindiren ve işlevsel kılan alt faktörler karşısında ikincil bir öneme sahip olmasıdır (Foucault, 2011:69). Bu nedenle Foucault, "söylem" kavramını, ideolojiye tercih etmiştir. Lakin Megill'in vurguladığı gibi Foucaultcu perspektiften yaklaşılınca, söylemin dışında bir dünya olmadığı görülür ki, söylemin dışında bir dünyanın varlığından söz edilecek olsa dahi, Foucault o dünya ile iletişim kuramayacağımızı belirtmiştir (Megill, 1998:369-370). Dolayısıyla her şeyi kuşatan bir yapı, sınırlarını yitirir ve tamamen söylemden ibaret bir evrende, iktidarı dengeleyecek muhalif mekanizmalar devre dışı kalır. Bu nedenle ideolojilere kapsayıcılık açısından getirilen eleştiriler, muhafazakârlığın iktidarın salt tahakküme dönüşmesine engel olan sınırlayıcı güçlerini emekliye ayırması anlamına gelebilir. Muhafazakâr karamsarlığı doğuran muhafazakâr kuşku da, söylemle gerçeklik arasındaki mesafeyi açan ve muhafazakârları, "akut bir şizofreniyle" (Rossiter, 1982: 166-169) baş başa bırakan başat etmenlerdendir.

1.3. Muhafazakâr Toplum Tahayyülü

Muhafazakâr yaklaşımın tasavvur ettiği toplum düzeni, ideolojilerin gerçekte varolmayan ve hayata geçirilmesi şüpheli olan projelerinden farklıdır. Muhafazakâr düşünce yapısı, "olması gereken topluma" doğru yani, belirsiz bir istikamete doğru yol almaktansa hâlihazırda "varolan toplumla" ilgilenir. Dolayısıyla muhafazakârlığın toplumsal düzene ilişkin kaygıları, somut meseleler üzerinden zuhur etmiştir. Bu gerçekçilik muhafazakâr düşüncenin ikilikli (dikotomik) yapısını da bizlere sunmaktadır. Çünkü varolması gereken toplumdan ziyade varolan toplumsal yapıyı tercih etmek, durağan bir yapıya sahip olmayan muhafazakârlık için "nasıl varol(un)ması gerektiği" sorununu gündeme taşımaktadır. Muhafazakâr düşünceye kendisini dikte eden bu "ideal toplum" arayışı, gerek Doğu ve Batı muhafazakârlığında bağlı bulunulan dinsel sistemler dolayımıyla cevabı aranabilecek bir durumdur.

Bu dinsel kökenleri referans alan arayış, muhafazakâr düşüncenin, kendi yeryüzü cennetini yaratmasına imkân tanıyacak olan değişim- düzeltim (reform) süreçlerine zemin hazırlayabilmektedir (Dural:64). Görüldüğü üzere, muhafazakâr düşünüş her ne kadar Aydınlanmacı anlayışın tahayyül ettiği toplumsal düzeni suçlasa da, kaçınılmaz olarak kendi yeryüzü cennetini yaratıp, böylelikle dünyevi kitlelerle iletişime geçmesini sağlayacak siyasal ve toplumsal tasarımlarda bulunur. Esası itibarıyla muhafazakârlığın, rasyonel siyasete çeperler çekme amacı güden bir siyasi felsefeyi, bir düşünce geleneğini ve zamanla bunlardan türetilen bir siyasi ideolojiyi ifade ettiği iddia edilebilir (Özipek, 2010:106).

Scruton muhafazakârlığın değişimi inkâr etmeyen ihtiyatlı yapısı itibariyle, günlük hayata yönelik sorumluluk taşıdığını ve hayali önermelerle dolu olan liberalizm ile sosyalizmin aksine, anarşizme düşmeksizin toplumsal gelişmeye uygun reform anlayışına kapı araladığını iddia eder. Muhafazakârlığın

doğal olarak ideolojik bir yapıya sahip olduğunu ileri süren Kekes ise, muhafazakârlığı "politik ahlak doktrini" olarak tanımlar. Kekes, muhafazakar ideolojiyi, modern dünyada ahlak gibi insanlığın önemli bir erdemini savunmakla ve politik alanda ahlak mücadelesini sürdürmekle mükellef tutmuştur (Dural, 2006:58).

2. SİYASAL MUHAFAZAKÂRLIĞIN İKİ DÜNYASI

18.yy'dan itibaren etkisini hissettiren "modernizmin yıkıcı/ yakıcı etkisi", Kıta Avrupası'nda farklı muhafazakâr siyaset anlayışları ve muhafazakâr çözümlemeleri beraberinde getirerek, farklı muhafazakâr siyaset gelenekleri inşa etmiştir. Muhafazakârlık esnek yapısından dolayı değişmez ilkeler barındırmadığı için sürekli kendini güncelleyebilen bir düşünce sistemi veya ideoloji olma özelliği göstermiştir. Bu özelliğinden dolayı Çifte Devrimler Çağı'nda, Kıta Avrupası'nda otoriter bir yönetim anlayışını benimseyen muhafazakârlık, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Hıristiyan Demokratik partilerin siyasal hayata dâhil olmasıyla birlikte, demokrasiyi kerhen özümsemekte zorluk yaşamamıştır. 20.yy'da önce faşizme ve komünizme, soğuk savaş yıllarındaysa salt komünizme karşı, "kardeş ideolojisi" olan liberalizmle birlikte, demokrasiyi ve demokratik dünyanın değerlerini savunan bir ideoloji olmuştur (Özipek:107). Daha sonra dünya tek kutuplu dizgeye evrildiğinde, ABD'nin dünya egemenliğine oynadığı kısa süreç içerisinde tekrar baskıcı- sert bir donanımla, çeşitli ülkelerde rakiplerine karşı iktidar savaşımı vermiştir. Genel sağ ideolojiler de, solun çoğulcu radikal demokrasi çıkışına karşı, çoğunlukçu yalın parlamenter dizge politikasıyla cevap vererek, tutucu- muhafazakar kitlelerin kurtuluş simidi olmuştur.

Muhafazakârlığın Türkiye'deki serüveni, Tanzimat döneminin başlangıcına hatta daha da geriye götürülebilir. Diğer bir ifadeyle Osmanlı'nın çöküş emareleri gösterdiği dönemlerden başlayarak Cumhuriyet'in orta dönemine dek Türk muhafazakârlığı, modernleşmenin kaçınılmazlığının farkında ancak Batı'ya rağmen Batılılaşma yoluyla Türk toplumunun özgüllüğüne sahip çıkan bir gelenek içinde evrilmişlerdir. Ne İslamcı ne Türkçü ne de kısa bir dönem etkisini hissettiren Osmanlıcı kadrolar, Batılılaşmaya kökten karşıydılar. Türk muhafazakârlığında Ziya Gökalp ve ardıllarınca seslendirilen çizgi, radikalleşmekten kaçınarak modernizmin karşısına, Türk kültürünü koyan tedrici bir modernleşme çizgisi izliyordu. (Genç- Çoşkun, 2015:37). Bora'ya göre Batı muhafazakarlığı dışındaki muhafazakarlık, modernleşme sürecinin ve Batı uygarlığının meydan okuyan gelişmesi karşısında, "öze dönüş" politikasını benimseyerek, otantik uygarlığın dirilişini amaçlamayan, gelenekselci bir çizgide gelişme göstermiştir (Bora, 2003:70). Batı'da yaşanan Rönesans, Reform ve Devrim hareketlerinin, dönemin Osmanlı'sında bir benzeri olmaması, yeni kurulacak Cumhuriyetin sosyal- kültürel alandaki politikalarını belirleyici bir etken olmuştur. Bu anlamda, Erdoğan iktidarları gibi geç bir tarihe dek, restorasyon dönemi yaşamamış olan Türkiye Cumhuriyeti, Kemalist ideoloji çerçevesinde, ana-damar muhafazakarlığı deneyimleme imkanı yakalamıştır.

2.1. Batı Muhafazakârlığı

Aydınlanma, Çifte Devrimler Çağı'nın yarattığı geleneksellikten kopuş, muhafazakâr düşüncenin siyasi hayata nüfuz etmesine imkân tanıyan tarihsel bir kopuşu ifade eder. Fransız Devrimi ile birlikte radikal siyasetin yıkıcılığına tanıklık edilmesi, muhafazakârlığın tepkisel yönünü açığa çıkarmıştır. Sanayi Devrimi ile gelinen süreçte ise geleneksel toplum yapısı gerek ahlaki boyutuyla gerekse geleneksel kurumlarıyla

tahribata uğramıştır (Özipek:106). Marxist yaklaşımla açıklamak gerekirse, emeğinin ürünü, ücretli emek ilişkileri çerçevesinde değiş- tokuş edilen işçi, sadece üretiminde rol aldığı ürüne değil, hayatını idame ettirmesine katkısı olmayan, yani meta değeri taşımayan fakat kendisini tanımlayan bağlara ve geleneksel değerlere daha az önem atfetmeye (yabancılaşma) başlamıştır. Bu yozlaşma süreci her ne kadar emek sömürüsü anlamında bir sınıf bilinci oluşturarak proletaryayı ortaya çıkarsa da, yönetimde söz hakkı talep eden bu sınıf, muhafazakârlığın değer verdiği kadim kurumlara (aile, evlilik, özel mülkiyet, din) karşı bir tehdit unsuru haline gelmiştir. Emile Zola bu durumu, 1860'ların Fransa'sındaki kömür madenlerinde çalışan işçilerin hayatı üzerinden kaleme aldığı "Germinal" adlı eserinde ifşa etmektedir. Bu eserinde Zola, işçilerin "Pür Neşe" adındaki bir salonda adeta sömürüye uğradıkları günün sonunda bir arınma anı yaşarcasına eğlendikleri, grev planları yaptıkları, üzüldükleri ve birbirleriyle duygusal ve tinsel anlamda yakınlaştıkları toplantıları kitlesine sunarak, muhafazakârlığın devrimlere karşı olan önyargısını-tedirginliğini şöyle ifade etmekteydi:

"Etienne, en sevdiği konuyu açtı, üretim araçları ortak mülkiyete geçmeliydi, bu cümlenin içerdiği şiddet çok hoşuna gidiyor ve her seferinde aynı cümleyi tekrarlıyordu... Öncelikle özgürlüğün ancak devletin ortadan kaldırılmasıyla elde edilebileceğini düşünüyordu. Ardından halk, iktidarı ele geçirince reformlar başlayabilirdi. İlkel komünal toplumun yaşam tarzı benimsenecek, ahlakçı ve baskıcı ailenin yerini eşitlikçi ve özgürlükçü bir aile yapısı alacaktı… Böylece çürümüş eski toplum baştan aşağı değiştirilmiş olacaktı; evlilik kurumunu yerden yere vuruyor… Elindeki orakla olgunlaşmış ekinleri biçen bir çiftçinin hareketiyle kolunu sallayarak, yüzyılların adaletsizlik anıtını yerle bir ediyordu; ardından geleceğin insanlığını, yirminci yüzyılın şafağında boy atan doğruluk ve adalet anıtını inşa ediyordu. Bu zihinsel gerilim altında mantıklı düşünemiyor, bir bağnaz gibi sabit fikirlere saplanıyordu. Duyarlılığını ve sağduyusundan eser kalmıyor, yeni düzenin kurulması çocuk oyuncağına dönüşüyordu: Her şeyi zihninde tasarlamıştı, adeta iki saatte kuracağı bir makineden söz ediyor, üstelik bunun tek bir kurşun bile sıkılmadan, bir damla kan dökülmeden gerçekleşeceğini iddia ediyordu" (Zola, 2011:180).

Aydınlanmanın ürünü olan cüretkâr akıl, kendisi hakkında gerçekçi olmayan bir güveni de beraberinde getirmektedir. Bu tehlikeli küstahlık için Burke şöyle der: *"Fazla güvenden dolayı mahvolmaktansa, fazla endişeli ve vehimli olmaktan dolayı küçümsenmeyi tercih ederim"* (Burke:28). Tam da bu nedenden dolayı muhafazakâr ideoloji toplumların kaçınılmaz değişim süreçlerinin devrimlerle değil, evrimle gerçekleşmesini yeğlemektedir. Yeniden Zola 'ya dönüldüğünde, yazarın Aydınlanmanın kutsadığı aklın ortaya koyduğu tasarıları, toplumun yerleşik dinamiklerini göz ardı eden bir kolaycılık olarak betimlediği gözlenmektedir. Zola'nın Fransız toplumu için tanımladığı zorluklar, muhafazakârlığın önlemeye çalıştığı modernliğin sıkıntılarına dikkat çekmektedir. Muhafazakârlar bu sorunlarla baskıcı çözümlere prim vererek ve demokrasiye- insan aklının mükemmelliğine, her türlü eşitlik anlayışına besledikleri kuşkuyla başa çıkacaklardır.

2.2. Kıta-Avrupası Muhafazakârlığı

Klasik Batı muhafazakârlığının önemli kaynaklarından Kıta Avrupa'sında, muhafazakârlık, otoriter muhafazakârlık olarak da tanımlanabilmektedir. Özellikle 1789 Devriminin travmatik etkilerini uzun süre taşıyan Fransız muhafazakârlığında, inanç ve itaate geri dönüşü savunan bir anlayış hâkimdir. Joseph de Maistre, Louis de Bonald, Barruel ve Chateaubriand gibi Fransız düşünürler radikal siyasete ve devrim düşüncesine şiddetle karşı çıkarlar. Özellikle Maistre, Aydınlanma düşüncesini şeytani bir proje olarak görür ve Tanrıya karşı isyan olarak nitelendirir (Duman-a, 2017:22). Beneton'a göre Fransız muhafazakârlığı, devrim ne kadar mazide kalırsa kalsın, devrim öncesinde düzeni temsil eden fikirlere, simgelere ve yönetimleriyle bunları ayakta tutan "Bourbons hanedanlığına" bağlılıklarını korurlar. Zira Fransız muhafazakarlığına göre gerçek Fransa, tahtın, kilisenin ve düzenin Fransa'sıdır (Beneton, 1991:52). Fransa'nın devrim öncesindeki düzenin savunduğu asalet anlayışı- tabakalar dizgesine karşı özlem besleyen muhafazakârlar, insan hakları gibi devrimin zulasında getirdiği ucu açık kavramlara şüpheyle yaklaşırlar. Bu endişenin ilk taşıyıcılarından biri kuşkusuz Burke'un bizatihi kendisidir: *"Katliam, işkence, idam! İşte insan haklarınız bunlardan ibaret"* (Burke:303). Bu geçmişi benliğinde canlı tutan Maistre, siyaset felsefesini "efendiye" karşı itaat yükümlülüğü ile özetleyen bir düşünür olarak, yetkeci muhafazakârlığın topluma ve siyasete bakışını sunmaktadır. Mutlak iktidarı kalıtsal monarşinin doğal hakkı olarak gören Maistre, dünyevi monarşilerin papanın kişiliğinde cisimleşmesi gerektiğini ve insanlığın ruhani iktidarın egemenliği altında toplanıp birleştirilmelerini savunmaktaydı. Toplumu organik bir yapı olarak gören Maistre, daha da ileri giderek toplumun "taht ile sunağın" ilkeleri çerçevesinde yapılandırılmasını önererek, saplantılı bir şekilde "kurulu düzen" taraftarlığı yapmaktaydı. Fransız muhafazakârlığı bu anlamda gerici bir muhafazakârlık olarak da betimlenebilmektedir (Heywood:95).

Özellikle Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra Almanya'daki muhafazakâr seçkinlerin, parlamenter demokrasiyi etkisizleştirerek, faşist iktidarların ortaya çıkmasında önemli rol oynadığı düşünülür (Heywood:96). Fakat yine aynı ülkelerde İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan Hıristiyan Demokrat Partiler, demokrasinin savunucusu olmayı başarmışlardır. De Gaulle ve Adenaur gibi isimler, Hıristiyan-demokrat liderlerle baskıcı sistemlere karşı birlikte liberal demokrasi mücadelesini yürütmüşlerdir. Ne var ki, günümüzde muhafazakâr partilerin çoğunlukçuluk kisvesi altında, anti-demokratik siyasetin sözcüsü konumunda oldukları gözlenmektedir. Örneğin Almanya'da Müslümanların "vicdan testi" gibi insanlık dışı bir uygulamaya tabi tutulmasını savunanlar, bilindiği üzere muhafazakârlar olmuştur (Özipek:108-109).

2.3. Liberal Muhafazakârlık ve Anglo-Amerikan Muhafazakârlığı

Anglo-Amerikan muhafazakârlığı otoriter muhafazakârlık ile benzerlikler göstermekle birlikte, daha çok liberal düşünce geleneğine yakın olan, ılım bir muhafazakârlık tipidir. Bu bağlamda İngiltere'nin siyasi muhafazakârlık geleneğinin özünü anlayabilmek için sözü Sir Austen Chamberlain'e bırakmak yerinde olacaktır. Chamberlain 1925 tarihinde Avam Kamarasında yaptığı konuşmada, İngiltere'deki muhafazakâr geleneğe şu ifadeleriyle dikkat çekmiştir:

"*… Bizim kalkınmamız birçok ulustan farklı olarak neden şiddet yoluyla değil de barış içinde gerçekleşti? Ülkemizde meydana gelen değişiklikler ne kadar büyük olursa olsun, neden son üç yüz yıl boyunca mantık anlayışından daha çok nasibini almış ulusların yaşadıkları ani tepkilerin ve devrimlerin neden hiçbiri bizde*

meydana gelmedi? Çünkü sezgi ve tecrübe bize aynı ölçüde şunu öğretti: 'İnsanın doğası mantıki değildir, siyasi kurumları mantık araçları olarak ele almak akıllıca bir şey değildir.' Tam tersine, barışçıl evrimin ve gerçek reformların yolu, vargıları aşırı sonuçlara götürmekten kaçınarak gerçekleştirilebilir" (Beneton, 1991:66-67).

İngiliz muhafazakârlığının "aklı" her zaman sorgulayan ve ondan şüphe duyan yaklaşımına dikkat çeken Chamberlain, haksız sayılmazdı. Zira İngiltere'yi Fransız Devriminin yarattığı yıkıcılığı deneyimlemekten kurtaran bu temkinli, şüpheci ve evrimci düşünce yapısıydı. Beneton'a göre İngiliz muhafazakâr geleneğinin Fransız muhafazakâr geleneğinden daha tutarlı ve uygulanabilir olması asla şaşırtıcı değildir. Bu muhafazakârlık tarzı, Fransız muhafazakârlığına göre daha az radikal, demokrasiye ölçülü bir şekilde muhalif, daha az didaktik olup liberal ve pragmacıdır (Beneton:68).

Amerikan muhafazakârlığı genel olarak liberal bir niteliğe sahiptir. Devlet gücünün sınırlandırılması ilkesi, serbest piyasa ekonomisinin desteklenmesi oldukça belirgin muhafazakâr eylemlilikler arasındadır (Heywood:101). Bu anlayış bugün bile etkilerini göstermektedir. Amerikan muhafazakârlığı devleti gerektiğinde destekleyen ve gerektiğinde ise onu sınırlandıran ve disipline eden bir güç olarak sermaye sahiplerini desteklemiştir. Geçmişinde bir İngiliz kolonisi olan ABD, İngiliz muhafazakârlığının tiranlığa karşı taşıdığı endişeyi barındırmaktadır. Bu endişeyi en yoğun olarak hisseden kişilerden biri Alexis de Tocqueville'dir. Demokrasiyi desteklerken, yine aynı saiklerden ötürü, demokrasiyi sert bir şekilde eleştirmekten de geri kalmayan Tocqueville, demokrasiyi Tanrısal yönetime giden önemli bir uğrak noktası olarak görmekle birlikte, Amerikan yaşam tarzının bireyleri hiç ölmeyeceklermiş gibi dünyevi yaşama tutkuyla bağlamasının maddeciliği hortlatacağını düşünür. Ne de olsa demokrasiler, nüve halinde bile olsa tiranlığı içerisinde barındırır Dolayısıyla böyle bir kitlenin elinde demokrasinin çoğunluğun azınlığa karşı tahakkümüne dönüşebileceğinden endişe eden Tocqueville, siyasal mekanizmanın ve toplumun kaderini özgürlük ve otorite arasındaki hayati dengenin tayin edeceğini ileri sürer. Ancak böyle bir denge, demokratik tiranlığın hayata geçmesine mani olabilir (Dural, 2014: 95-96).

2.3. Ataerkil (Paternalist) Muhafazakârlık

Anglo-Amerikan muhafazakârlığı içerisinde müdahaleci devlet anlayışını savunan, devleti adeta bir baba figürü olarak tasvir eden muhafazakâr bir gelenek de mevcuttur. Bu geleneğin en önemli temsilcilerinden biri Benjamin Disraeli'dir. Disraeli'nin başlıca sorunsalı, sanayi devriminin artan etkileri karşısında yaygınlaşan plansız kentleşme ve yoksullaşmadır. İngiltere toplumunu, zenginler/ yoksullar olarak ikiye bölmektedir. Bu duruma tedbir olarak ortaya çıkan ataerkil (paternalist) muhafazakârlık, aynı zamanda tek millet muhafazakârlığı olarak da anılmaktadır. Bu muhafazakâr siyaset gereğince alt sınıfların oy haklarının genişletilmesi, çalışma ve barınma koşulları iyileştirilmesi gibi sosyal reformlar hayata geçirilmelidir. Muhafazakâr Disraeli de bunları yapacaktır. Böylece piyasanın olumsuz etkilerine karşı insanların korunabileceği düşünülmüştür (Duman, 2017-b:28). Kapitalist kaygıların sosyal bağları zayıflattığını düşünen Disraeli, modern toplumun ıslah edilmemesi halinde, ulusal bütünlüğün tehlikeye gireceğini savlamaktaydı (Beneton, 1991:95). Disraeli hızla gelişen endüstriyel toplumda, zenginlerin omuzuna sosyal sorumluluklar (hayır işleri/ charity business) yükleyerek, işçileri ve köylüleri koruma altına almak istemiştir. Aynı zamanda İngiltere'yi emperyalist politikalara bağlayan Disraeli, Lenin'in ünlü

emperyalizm tezinde Cecil Rhodes'e mal ettiği, emperyalist politikalarla ülkeye sokulan değerli maden-sanayide hammaddeden seri üretime geçirilen sanayi mallarının yarattığı refahın bir kısmının, topluma ayrılmasını sağlamıştır. (Lenin, 2014) Böylelikle İngiliz halkı asgari yaşam standartlarına saygı gösterildiğine inanarak, devletin iktidarını sürdürecektir. Bu politikalar zamanla muhafazakârları refah devleti anlayışıyla dolayımsız bir ilişkiye geçirmiş, sosyal demokratlara karşı "hayırhah faaliyetlerin" toplumsal sorunlarda çıkış noktası olarak ele alınmasını kolaylaştırmıştır. (Şeyhanlıoğlu:101-102). Refah devleti yönelik politikalar son kertede, yoksul sınıfların radikalleşmesini önleyerek, olası bir devrim tehdidini bertaraf etmektedir.

2.4. Neo-Muhafazakârlık

Refah Devleti'nin yaşadığı krizler sonucu 1980'lerden itibaren Yeni Sağ (Amerikan ve İngiliz muhafazakârlığının daha geleneksel yapılarına bağlılık içeren anlayış) ideoloji içinde önemli yeri olan Neo-Muhafazakârlığın doğru tanımlanması, muhafazakâr ideolojinin, Batı'daki tarihsel gelişiminin anlaşılması açısından elzemdir. Neo-liberalizmin ekonomik ilkeleriyle bütünleşen ve bireyciliğe önem atfeden neo-muhafazakârlık, piyasa ekonomisine müdahalesi azaltılmış fakat siyasal olarak güçlendirilmiş bir devleti tercih eder (Duman:29).

Dubiel'e göre "Thatcherizm" ve "Reaganomics" gibi para politikaları, mali düzenlemeler üzerinden işleyen siyaset biçimlerini, neo-liberalizmin sıradan uygulamaları olarak ifade etmek gerektir. Dolayısıyla burada yeni muhafazakarlık, neo- liberalizme katkı sağlayan bir ara yüz biçiminde algılanmalıdır. Öyleyse ekonomik saiklerde kendisini alenen hissettiren yeni muhafazakâr tezler, sosyal- kültürel birçok alanı kapsayabilse de, tarihsel dönemlerin incelenmesi noktasında duygudan ve işlevden yoksundur. Yeni muhafazakarlık sadece ütopik olana değil, reel olarak mevcut olan iktidar hedefleyicileri; sosyalizm ve sosyal demokrasi gibi siyasi tutumlara karşı, entelektüel ve politik olarak bir karşı- duruş olarak kendisini var eder. Ayrıca Dubiel, yeni muhafazakârlığın tam anlamıyla bir teori olmadığını, siyasi elitlerin politikalarını yönlendiren reaksiyoner bir toplum öğretisi olduğuna dikkat çekmektedir (Dubiel, 1998:9-13).

Dubiel'in açıklamalarından yola çıkarak yeni muhafazakârlığın, geleneksel muhafazakârlığın değerleriyle Aydınlanmanın adalet ve eşitlik gibi istençlerini ehlileştirdiğini ve bunu kendisini bir siyaset teorisi olarak ilan ederek değil, siyasete yön veren burjuva mensuplarının politik bilinçlerine sızarak gerçekleştirdiği düşünülebilir.

3. MUHAFAZAKÂRLIĞIN KARAMSAR DOĞASI

Daha önce de vurgulandığı gibi Batı ve Doğu muhafazakârlığının temel değerleri arasında bulunan karamsarlık, hemen hemen tüm muhafazakâr düşünürlerin paylaştığı ortak bir özelliktir. Yaşamı iyi ve kötü olarak sınıflandırma eğiliminde olan muhafazakârlık, Aydınlanmanın kötülüğü küçümsediğini düşünür. Fakat muhafazakârlara göre kötülüğün kendi kendisini üreten yapısı, görmezden gelinir ise doğası itibariyle sürekli büyüyecek ve zamanla toplumsal yaşamı bütünlüklü olarak zapt edecektir (Dural, 2010:45).

3.1. İnsan Doğası, Toplum ve Devlet Otoritesi Anlayışı

Muhafazakâr siyasette, "sınırlılık" başat öne sürümlerden birisidir. Muhafazakârlık, tıpkı siyasetin tiranlığa dönüşmesini engellemek için devletin sınırlandırılmasını salık verdiği gibi muhafazakâr felsefe de, insan aklının ve doğasının sınırlı yapısına dikkati çeker. Kirk, muhafazakârlığın iktidarın ve insanların ihtiraslarının ihtiyatlı bir şekilde sınırlandırılmasını toplumsal huzur ve siyasi düzen için önemli bulur. Ayrıca Kirk'e göre muhafazakârlar insan doğasının iyi ve kötünün bir karışımı olduğunu bildiklerinden, insanın sadece iyi olan tarafını gözeterek hareket etmezler. Siyasal yapı-bozumcu bir tavırla, anayasal kısıtlamalarla, arzulara getirilen kadim sınırlandırmalar ağıyla özgürlük ve düzeni temin etmeye çalışırlar. (Kirk:249).

Muhafazakâr akla göre insan doğası, Aydınlanmanın iddia ettiği insanın mükemmelliğine ilişkin tezlerin aksine, eksik, insan doğasının kusurlu ve kötülüğe meyilli olan bir töze sahip olduğunu savunmaktadır. Muhafazakâr karamsarlığın temel devindiricisi, insanın sınırlı doğası gereği dünyayı daha iyi bir yer haline getiremeyecek oluşudur. Jean Calvin'den mülhem bu anlayışta, Tanrısallık ortadan kalktığında uhrevi değerlerin sağladığı barış ortamına müdahale edecek olan insan, Tanrısal aklın eserlerini kendi, sınırlı varlığıyla çekidüzen vermeye çalışacak ama sonuç tam bir kaos ortamı olacaktır. Doğallayın insanlık mükemmelliği asla deneyimlemeyecektir (Ağaoğulları- Köker, 1997: 130-132).

İşte muhafazakâr karamsarlık, temel olarak mükemmeliyetin imkânsızlığına dayanır. Mükemmeliyete karşı duyulan bu şüphe, muhafazakârlığın karamsarlıkla buluştuğu yönü açığa çıkarır. Muhafazakârlık çeşitlilik anlayışı, insanlar arasındaki eşitsiz ilişkilerin daimiliği üzerine kurgulanır Bu karamsarlığın eylemli-eylemsiz olarak iki farklı yönü vardır. Teorik olarak dini metinleri ve öğretileri referans alan muhafazakârlık, insanı ilk günahın yüküyle yeryüzüne düşen bir mahlûk olarak kabul ederek (Vural:384), onu, tutkularının ve dürtülerinin esareti altında ele alır. "İdeal düzenin" bu dünyada mümkün olamayacağını düşünen dindar muhafazakârlık, İslamiyet'te, "Asr-ı Saadet" dönemine duyulan özlemde kendisini gösterir. Dini metinleri referans almayan diğer muhafazakâr yaklaşımlar (laik- ulusalcı muhafazakârlık) ise felsefi epistemolojik kuşkunun yanında, evrim ilkesinden hareketle, bireyin yaşam süresini, mutlak sınırlılık içinde değerlendirir. İnsanın bireysel deneyimlerinin, bilişişinin kapasitesinin asla toplum ve kültür kadar derin olamayacağından dem vurur.

Genelde muhafazakâr felsefe evreni içinde irdelenen Spinoza, da bilindiği gibi, insanı; duygularının esaretinde olan dolayısıyla arınmış bir iradeye sahip olamayan bir varlık olarak görür: "*İnsanların duygularını yönetmedeki ya da denetlemedeki acizliğine esaret adını veriyorum. Çünkü duygularına boyun eğen bir insan kendi denetimi altında değil, daha çok kaderin denetimi altındadır"* (Spinoza, 2012:237).

Öte yandan Marx için "insan doğası" diye tabir edilen mefhum, her bireysel özde bulunan bir soyutlamayı değil, gerçekliği içinde toplumsal koşulların ürünü olan bir yapılanmayı ifade eder (Marx- Engels, 1990: 25-26). Muhafazakârlar ise insanın doğuştan iyi ve özgür olmadığını kaydederek, onun iyiliğini engelleyen toplumsal zincirlerin, topluluğun ahlaki bir varlık olmasında ve sorumluluk bilincinin gelişmesinde önemli rolü olduğunu düşünürler (Sarıtaş, 2019:801). Aydınlanma düşüncesinin kutsadığı akıl, bunun sonucunda tarih sahnesine çıkan akılcı insan, muhafazakârlar için haddi bildirilmesi gereken bir tasarım, deyim yerindeyse simulakrdır (görüngü). Muhafazakârların nazarında mesnetsiz bir iddia olan bu "akılcı

(rasyonel) insan", kanlı devrimler tarihini ve Weber'in deyimiyle büyüsü bozulmuş bir dünyayı anımsatmaktadır. Muhafazakârlık için halk isyanlarının ayak seslerini ve radikal siyasetin söylemlerini çağrıştıran rasyonalizm- determinizm (belirlenimcilik) tipi kavramlar, insanlara gerçekçi olmayan umutlar vaat etmektedir. (Bora:57). Oakeshott'un hatırlattığı gibi: "*Muhafazakar olmak, aşina olunanı bilinmeyene, denenmişi denenmemişe, gerçeği gizeme, fiili olanı olası olana, sınırlıyı sınırlanmamışa, yakını uzağa, kafiyi çok bol olana, elverişliyi mükemmele ve şu anki gülüşü hayali neşeye tercih etmektir"* (Oakeshott, 2004:56).

Üstelik insanlığın geleceği konusunda karamsar yaklaşım takınan düşünürler, sırf muhafazakârlarla sınırlı değildir kuşkusuz. Nitekim rahatlıkla, karamsar bir düşünür olarak kabul edilebilecek Nietzsche, umudun gerçek doğasında iyimser bir coşku olmadığını şu şekilde dile getirmiştir: *"...Zeus öteki kötülüklerden de fazlasıyla eziyet çeken insanın, yaşamı kestirip atmamasını, hep yeni eziyetler çekmeye devam etmesini istemişti. Bunun için insanlara umudu verdi: Aslında kötülüklerin en kötüsüdür umut"* (Nietzsche, 2007:81).[3] Kant, insanın, tüm değer ve yargılardan bağımsız bir şekilde aklı kullanmaya cesaret ettiğinde, sosyal hamlığından kurtulacağını iddia etmekteydi. Düşünür şu meşhur sözleriyle, bu her şeye kadir aklın kullanılmasını teşvik ediyordu: "*Sapere Aude*!" (Gattei, 2004:119-124). Bu küstahlık muhafazakâr bilinçte daha sonra yerleşik hale gelecek olan bir endişe yaratmıştır. Buna müteakip aklını kullanmaya cüret eden bu akılcıl proje, karşısına toplumsal aklı koyan muhafazakârlar, sadece bir düşünüş ve yaşam biçimi olarak kaldıkları takdirde, yıkıcı akılcılıkla mücadele edemeyeceklerine kanaat getirerek, muhafazakârlığın ideolojik ve siyasi yönü üzerine yoğunlaşmışlardır.

3.2. Muhafazakâr Bellekte Hobbes'un Leviathan'ı

Muhafazakârlığın insan doğasına ve devlet otoritesine yaklaşımı bir yönüyle Hobbes'un Leviathan tasvirine ve insan doğası anlayışına benzemektedir. Hobbes'un kötümser siyaset felsefesi, toplumda belirli bir istikrarın ve barış ortamının varlığı için güçlü bir devlet otoritesini zaruri görürken, aynı zamanda insanın doğası itibariyle kötücül bir karaktere sahip olduğundan, devletin de tam anlamıyla güvenilir bir aygıt olmadığına dikkat çeker. Bu anlamda ön-liberal kuramcı Hobbes'un yerini liberal John Locke alır. Locke, tiranlığa dönüşen yönetimlere karşı insanlara meşru bir direniş hakkı tanır. Görüldüğü üzere muhafazakâr siyasetin insanı kusurlu gören ve bu kusurlu insanın icra ettiği siyasetin, dolayısıyla devlet gücünün sınırlandırılmasını tavsiye eden bakış açıyla, Hobbes'un devlet teorisi belli noktalarda örtüşebilmektedir. Burke'un da belirttiği gibi muhafazakâr siyasetin en önemli hazinelerinden ve hikmetlerinden biri olan "ihtiyatlı değişim" anlayışı, aynı zamanda muhafazakâr siyasetin en asli görevidir (Burke:85). Hobbes'un insan doğasına yönelik psikolojik tahlilleri de, dikkat çekicidir. Zira kuramcıya göre psikolojik belirlenimleriyle dikkat çeken insanının, doğuştan sahip olduğu tek zihinsel yeti, temkinliliktir. Söz konusu yeti, tamamen geçmişteki duyu ve deneyimlerden türemiştir. Oysa tüm diğer yetiler (konuşma, akıl yürütme vb.) disiplinli bir çalışma sonucunda kazanılmıştır (Savran, 1987:33). Ayrıca özellikle Kıta-Avrupası muhafazakârlığı, kötü olan insan doğasını otoriter yönetimlerle dizginleyebileceğini düşünerek, Hobbes'un Leviathan'ının kaçınılmazlığını hatırlatmaktadır.

[3] İlgili metin, şu sanal ağ adresinden de takip edilebilir: "http://hastanetip.gantep.edu.tr/bulten/actirma-kutuyu-soyletme-kotuyu?".

Hobbes'un özünde temkinlilik barındıran insanını toplumsallığa iten sakınma ihtiyacı, doğal insanın psişik yaşamında korku ve güven duygularının birbirlerini içermesine neden olmuştur. Yani insan açısından, ancak ve ancak Leviathan'ın farklı basımlarında kendisini gösterdiği üzre, devletin ikili yüzünün saçtığı kitlelerde korku duygusunu tetikleyen iktidarı, ona güvenli ve insancıl bir yaşam sunabilecekti. (Koç, 2019: 30). Devlet, olgunluk- gönenç kaynağı olan yönü kadar korkutucu çehresiyle de güvenliğin teminatıydı (Koç: 30). Aksi takdirde, devrimler ve giyotinler çağının tekrar yaşanması kaçınılmaz olabilir.

Muhafazakârlar toplumu devrimci müdahalelerden korumak adına gizli ya da aleni şekilde aristokratik bir tutum (seçkinlerin, elitlerin elinde bulunan siyaset) ve devlete ahlaki ödevler yükleyerek, organik toplum anlayışıyla hareket ederler. Toplumun organik bir yaşam olarak ele alınması, muhafazakârlığın hem dinamik toplum anlayışını yansıtır, hem de karamsar karakterini besleyen, onu gerçekçi kılan ve sınırlılık anlayışını destekleyen sonlu düşünce yapısını gözler önüne serer.

3.3. Kapsayıcı Ulus Tarifi

Dural'ın belirttiği gibi, muhafazakârlar için toplum demek, Kirk'in Luther'den iktibas eylediği ifadeyle, "ortak ruhların organik cemaati" demektir. Muhafazakârlık dinamik bir toplum anlayışıdır çünkü toplumun aidiyet bağını ifade eden milleti şu şekilde formüle eder: *"Millet=O güne dek yaşamış ve artık toprağa geri dönmüş olan kuşaklar+ bugün yaşamakta olanlar+ gelecekte yaşayacaklar olanlar."* Dolayısıyla geçmiş ve gelecek arasındaki bu bağ, bir iç teselli mekanizması yaratarak, güncel olayların neden olduğu yaralara merhem olur. Geçmişten ve bugünden alınan bu güç Kekes' in de belirttiği gibi madalyonun iki yüzü olan gelecek beklentisi ve gelece dair korkunun yarattığı karamsarlıkla başa çıkabilmeyi kolaylaştırır (Dural, 2014:79-80).

Bu şekilde içini müsterih tutan muhafazakâr akıl, hayata karşı tutumlarını düzenleyip öz- politik bilincini inşa ederken taşıdığı karamsarlığı, kendisi açısından olumlu bir itiye dönüştürür. Her zaman en kötüsüne kendisini hazırlayarak, daha güçlü şekilde geleceğe bakar. Muhafazakârlar için toplum hayati bir öneme daha sahiptir. Yani, muhafazakârlık geçmişten bugüne taşınan değerler, inançlar ve kültür ile oluşmuş bir toplumsal seçilim mekanizmasını varsayar. Bu yolda Darwin'e şiddetle karşı çıkan muhafazakâr teori, Spencer'in sosyal seçilimine gayet olumlu anlam yükler, deyim yerindeyse barışık olarak, "kardeş kardeş" fikir üretir. İşte tam da bu neden dolayı "devletsiz toplum" ve "anarşizm" gibi radikal siyasete ait söylemler, muhafazakârların tüylerini diken diken etmek için yeterli olabilmektedir.

SONUÇ: ÖNYARGILAR-POSTMODERNİZM İLİNTİSİ

Muhafazakârlar temkinli yapılarını meşru kılan bir akıl yürütme şekline sahiptirler: Toplumsal önyargılar. Muhafazakâr düşünce, geçmiş deneyimlerini ve inançlarını referans alarak kendisinin "önbilgi" olarak kabul ettiği, önyargılarını devreye sokar. Önyargılar muhafazakâr bilinç için karamsarlığın en büyük kaynaklarından biri olan belirsizliği galebe çalar. Çünkü önyargılar süreklilik barındıran olay ve olgulardan damıtılmış öz bilgi parçalardır, "toplumsal sağgörü" yani basireti oluşturarak, toplumsal hafızayı biçimlendirirler. Burke'e göre önyargılar kendisi oluşturan gerekçelerle birlikte, aynı zamanda bu gerekçelere işlerlik kazandıran bir güdüleme etkisine sahiptir (Burke:129). Bu gerekçeler şüphe ve karamsarlıktan beslenebildiği için muhafazakârlığın ihtiyatlı doğasını pekiştirirler.

Önyargılar adındaki bu zihinsel unsurlar, Burke için geleneklere içkin olan otoriter bilginin özet halidirler (Nisbet, 2007:59). Kirk'in belirttiği gibi muhafazakârlar ahlak ya da siyaset alanında yeni keşifler yapma girişimini kuşkuyla karşılarlar. Çünkü her meseleyi sınamaya çalışmak oldukça risklidir. Bu nedenle siyasette teamüllere güvendikleri gibi alışılagelmiş bir muhafazakâr düşünme biçimi olan toplumsal hafızaya yaslanırlar (Kirk,:246). Rasyonel akıl, önyargıları, usdışı süreçler olarak değerlendirse de Burke, önyargı ile savaşmanın doğa ile mücadele etmek kadar anlamsız bir mücadele türü olduğunu düşünür (Burke:80). Fakat muhafazakârlığın modernizme karşı bazı noktalarda ittifak kurduğu veya yakınlaştığı postmodernizm geleneklere ve süreklilik barındıran tarihsel deneyimlere karşı bir nevi başkaldırı olduğu için önyargıları işlevsiz kılarak, muhafazakâr bilinci ve siyaseti belirsizliğin yaratacağı bir karamsarlığa hatta tersyüz oluş durumuna mahkûm edebilir. Postmodernizmin muhafazakârlığı tehdit eden yapısına değinebilmek, elbette başka bir makale/ bildiri konusudur.

KAYNAKÇA

Ağaoğulları, M. A. – Köker, L. (1997). *Tanrı Devletinden Kral Devlete*, Ankara: İmge Yayınevi.

Beneton, P. (1991). *Muhafazakârlık*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Bora, T. (2003). *Türk Sağının Üç Hali Milliyetçilik, Muhafazakârlık, İslamcılık*, İstanbul: Birikim Yayınları.

Burke, E. (2016). *Fransız Devrim Üzerine Düşünceler*, Ankara: Kadim Yayınları.

Dubiel, H. (1998). *Yeni Muhafazakârlık Nedir?*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Duman, F. (2017-a). "Muhafazakâr Düşüncede Otorite Anlayışı", *Milel ve Nihal Dergisi*,14(1), 135-159.

Duman, F. (2017-b). "Muhafazakâr Düşüncede Farklı Gelenekler Bağlamında Muhafazakârlığın Doğası", *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(1), 15-34.

Dural, A. B. (2014). *Çağdaş Siyasal İdeolojilerde Kuram-Yöntem-Güncel Yaklaşımlar*, İstanbul: Paradigma Akademi Yayınları.

Dural, A.B. (2010). *Türk Muhafazakârlığı ve Nurettin Topçu Başkaldırı ve Uyum*, İstanbul: Kriter Yayınları.

Dural, A.B. (2006). "Muhafazakârlık: Düşünce Kalıbı mı, İdeoloji mi ?", *Muhafazakâr Düşünce Dergisi*, 2(9-10), 55-66.

Foucault, M. (2011). *Entelektüelin Siyasi İşlevi*, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Gattei, S. (2004), *Back to Kant's: Sapere Aude*, https://doi.org/10.1177/0952695104048076, ET: 02.02.2022.

Genç, E.- Çoşkun, T. (2015). "Muhafazakârlık ve Türkiye Muhafazakârlıklarının Bazı Halleri", *İktisadi ve idari Bilimler Fakültesi Dergisi Cilt: 8, Sayı:2*, Niğde Üniversitesi Yayınları, Niğde.

Göka, E. (2016). *Milletlerin Kendiliğinden Muhafazakârlığı*, https://www.yenisafak.com/yazarlar/erol-goka/milletin-kendiliginden-muhafazakrligi-2026799, ET: 01.03.2022.

Heywood, A. (2013). *Siyasi İdeolojiler: Bir Giriş*, Ankara: Liberte Yayınları.

Kılıç, M. (2019). "Mit ile Gerçeklik Arasında İnsan Hakları Anlatısı", https://www.tihek.gov.tr › file_editor › 2019/03, ET: 04.03.2021.

Koç. Ö. (2019), "İktidar, İdeoloji ve Arzu Bağlamında Toplumsal Cinsiyet", *TC Trakya Ünv. Sosyal Bilimler Ens. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, TC Trakya SOBE, Edirne.

Kirk, R. (2008). "Muhafazakârlığın On Prensibi", *Muhafazakâr Düşünce Dergisi*, 4(16-17), 243-250.

Lenin, V. İ. (2014). *Kapitalizmin En Son Aşaması: Emperyalizm*, Ankara: Sol Yayınları.

Marx, K.- Engels, F. (1990). *Alman İdeolojisi*, Ankara: Sol Yayınları.

Megill, A. (1998). *Aşırılığın Peygamberleri*, Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.

Nietzsche, F. (2007), *İnsanca, Pek İnsanca*, İstanbul: İthaki Yayınları.

Nisbet, R. (2007). *Muhafazakârlık, Düş ve Gerçek*, Ankara: Kadim Yayınları.

Oakeshott, M. (2004). "Muhafazakâr Olmak Üzerine", Çev. İsmail Seyrek, *Muhafazakâr Düşünce Dergisi*, 1(1), 54-78.

Özipek, B.B. (2010). "Avrupa'da ve Türkiye'de Muhafazakârlık", *Muhafazakâr Düşünce Dergisi, ,7(25-26),*54-78.

Özipek, B.B. (2003). "Muhafazakârlık, Devrim ve Türkiye", *Modern Türkiye'de Siyasal Düşünce Muhafazakârlık Cilt:5*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Rossiter, C, L. (1982), *Conservatism in America,* Harward, Cambridge.

Sarıtaş, İ. (2019). "Fransız Devrimi'nin İki Çocuğu: Liberalizm ve Muhafazakârlığın Temel Kavramlar Üzerinden Mukayesesi", *54(2)*, Türk Kooperatifçilik Kurumu, Ankara.

Savran, G. (1987). *Sivil Toplum Ve Ötesi: Rousseau, Hegel, Marx*, İstanbul: Alan Yayıncılık.

Spinoza, B. (2012). *Politik İnceleme*, Ankara: Dost Kitabevi.

Vural, M. (2003). *Siyaset Felsefesi Açısından Muhafazakârlık*, Ankara: Elis Yayınları.

Zola, E. (2011). *Germinal*, İstanbul: Can Yayınları.

_____ (2017), *Açtırma Kutuyu Söyletme Kötüyü*, "http://hastanetip.gantep.edu.tr/bulten/actirma-kutuyu-soyletme-kotuyu?". ET: 06.02.2021.

NEO WEBERYEN DEVLET ANLAYIŞININ BAŞARISIZLIĞI: MACARİSTAN ÖRNEĞİ

Çağdaş ZARPLI[1]

Çiğdem YAVUZ[2]

ÖZET

Tarihin ilk çağlarından günümüze otorite sahibi kurum veya bireyler yönetim için bir sisteme ihtiyaç duymuştur. Dünya üzerinde otorite kaynağının değişmesi ve ulus devlet yapısının yaygınlaşmasıyla birlikte yönetim anlayışı da değişerek bürokrasinin ortaya çıkmasına öncülük etmiştir. Bürokrasi kelimesi *"bureau"* ve *"kratos"* sözcüklerinin birleşiminden oluşturulmuştur. Bu kavram kırtasiyecilik, kamu mal ve hizmetleri, kamu görevlileri ile teşkilatlanma gibi anlamları karşılamaktadır. Buna rağmen bürokrasi denilince akla ilk gelen Max Weber'in teorileştirdiği ve geleneksel kamu yönetiminin de alt yapısını oluşturan *"Weberyen Bürokrasi Teorisi"*dir. Bürokrasi ve Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı, 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı ve II. Dünya Savaşı sonrası ekonomiden sosyal yaşama pek çok alanda etkin bir şekilde uygulanmıştır. Ancak 1970'li yıllara gelindiğinde dünyada yaşanan *"Petrol Krizi"* sonrası Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının yetersiz kaldığı görülmüştür. Bu anlayışa karşılık İngiltere ve ABD'li *"Yeni Sağ"* destekçisi olan liderlerin uygulamaya koyduğu *"Yeni Kamu İşletmeciliği"* yönetimde kendine yer bulmuştur. Yeni Kamu İşletmeciliği ile bürokraside büyük bir dönüşüm yaşanmış, devlet küçülmeye gitmiş ve kamu yönetimi içerisinde özel sektör büyük bir hakimiyet alanı elde etmiştir.

2000'lere gelindiğinde ise yönetimde yaşanan eksikliklere tepki olarak Neo Weberyen Devlet anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu kavram Pollitt ve Bouckaert'in 2004 yılında yayınladığı *"Kamu Yönetimi Reformu: Karşılaştırmalı Bir Analiz"* kitabında açıklanmıştır. Neo Weberyen Devlet Anlayışı, Pollitt ve Bouckaert'in Batı Avrupa Devletlerinin reform ve deneyimlerini komünizm sonrası Doğu Avrupa ülkelerinde uygulanabilir olduğunu ortaya koymaya çalışmaktadır.

Bu çalışmanın amacı Neo Weberyen Devlet Anlayışının tanımı, ortaya çıkışı ve Doğu Avrupa ülkelerinden Macaristan'da neden başarısız olduğunu anlatmaktır.

Anahtar Kelimeler: Neo Weberyen Devlet, Macaristan, Reform.

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cagdas.zarpli@bilecik.edu.tr,
ORCID: 0000-0001-8416-7016

[2] Doktora Öğrencisi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, cigdemyavuz15@gmail.com,
ORCID: 0000-0002-5441-3092

THE FAILURE OF THE NEO WEBERIAN STATE APPROACH: THE CASE OF HUNGARY

ABSTRACT

Since the first ages in history, institutions or individuals holding the authority have needed a system for management. Along with changing power centers and wide-spreading nation-states, management systems have also been transformed and pioneered towards the bureaucracy. The word bureaucracy comprises the words *"bureau"* and *"kratos"*. This concept covers the meanings such as paperwork, public goods, and services, an organization with public officials. However, the word bureaucracy usually reminds the *"Weberian Bureaucratic Theory"* of Max Weber, creating the infrastructure of conventional public administration. The bureaucracy and traditional public administration have been effectively applied in many areas, from the economy to social life, after the 1929 World Economic Depression and the Second World War. However, when the oil crisis broke out in the 1970s, the insufficiency of the classical public administration approach showed up. In response to this understanding, the *"New Public Management"* approach of the *"New Right"* leaders of England and the USA found a place in the administration. With the New Public Management, there has been a remarkable transformation in the bureaucracy; state economic dominance has shrunk, and the private sector has gained a significant influence within the public administration.

In the 2000s, the Neo-Weberian State understanding emerged as a reaction to the deficiencies in the administration. Pollitt and Bouckaert explained this concept in their book *"Public Administration Reform: A Comparative Analysis,"* published in 2004. Neo Weberian State Conception has sought to show that the reforms and experiences of Western European States are applicable in post-communist Eastern European countries.

This study aims to explain the definition of the Neo Weberian State Concept, its emergence, and why it failed in Hungary, one of the Eastern European countries.

Keywords: Neo Weberian State, Hungary, Reform.

GİRİŞ

Kamu yönetimi aynı kara parçasını paylaşan toplumların bir arada yaşayabilmeleri açısından zorunluluğu bulunan sistemi ifade etmektedir. Modern Devletler için sınırlı bir kamu yönetimi anlayışı yeterli iken teknolojinin gelişimi, insanların ihtiyaçlarının artması, küreselleşme ve pek çok nedenden ötürü sınırlı yönetim anlayışı değişmiş ve pek çok anlayış ortaya çıkmıştır. İlk olarak bürokrasi kavramının doğuşu ile başlayan süreç zamanla evrilmiş ve farklı yapıları bünyesine katarak yoluna yeni oluşumlar meydana getirmiştir. İçerisine kısmen Yeni Kamu İşletmeciliği kısmende Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışını taşıyan Neo Weberyen Kamu Yönetimi sistemi de iki sistemin bir araya gelmesiyle ortaya çıkmıştır. Vatandaşın temsili değil doğrudan söz sahibi olacağı, demokrasinin daha iyi uygulanacağı ve devletin sınırlı bir düzeyde müdahil olacağı bu sistemin dünya üzerinde tüm ülkelere entegre olarak sorunlara çözüm getirileceği düşünülmüştür.

Bu makalenin amacı Neo Weberyen Devlet anlayışının ortaya çıkış sürecinin incelenerek Macaristan bağlamında neden başarısız olduğu konusunun açıklanmasıdır.

1. Neo Weberyen Devlet Kavramı

Neo Weberyen kavramı ilk olarak 1970'li yıllarda sosyoloji, siyaset bilimi, kamu yönetimi ve organizasyon teorisi kaynaklarında kullanılmıştır. Bunlara ek olarak kamu ve işletme yönetimlerinde de kendisine yer bulmuştur. Bu kavram, kuralların modern bir devlete ya da kamu kurumlarına uygulanmasını anlatmak için kullanılırken, Neo Weberci Devlet terimi ise bu ilkelerin uygulanmış halini ifade etmektedir (Randma-Liiv, 2011: 1681-1683).

Kavramın literatüre girişi, Pollitt ve Bouckaert'ın 2004 yılında yayımladıkları "Yeni Kamu İşletmeciliği: Karşılaştırmalı Bir Analiz" eseriyle gerçekleşmiştir. Bu eserde çeşitli ülkelerin kamu yönetimi reformları karşılaştırmalı bir biçimde analiz edilmiştir (Çiner & Olgun, 2015: 208).

Eserin temel amacı on iki gelişmiş ülkede yaşanan kamu yönetimi düşüncesi ve reformlarının karşılaştırmalı bir analizini yapmaktır. Bu amaçla seçilen ülkelerdeki otuz yıllık periyod içerisindeki değişimleri incelenmiştir. Eserde 21. yüzyılın zorlukları, kamu yönetiminde yeni uygulamalar ve Yeni Kamu İşletmeciliği kavramlarının sınırlarını tartışılarak Neo Weberyen Devlet kavramının maddeleri oluşturulmuştur (Gluc, 2018: 51).

Eserin dördüncü baskısında yer alan hali ile kavramın temelini oluşturan sorular aşağıdaki gibidir:

- Kamu yönetimi reformu neden 1950'lerde veya 1960'larda olduğundan çok daha belirgin bir konu haline geldi?
- Reformun ana yönü neydi?
- Kamu sektörünü yönetme sürecinde küresel bir yakınlaşma oldu mu, yoksa çeşitli modeller var mı?
- Uluslararası alanda, Yeni Kamu Yönetimi (NPM) ne kadar başarılı oldu?
- Yeni Kamu Yönetimi dışında başka hangi modeller etkili oldu?
- Özellikle ne ve hangi ağlar (Network) ile karşı karşıyayız?
- Yönetimden yönetişime geçişin önemi nedir?
- 2008'in ikinci yarısında başlayan küresel ekonomik krizin kamu yönetimi reformu üzerindeki etkileri nelerdir?
- Ne tür cevaplar aramalıyız. Modeller ve uygulamalar nelerdir?
- Karşılaştırmalı araştırmalarda ne tür yöntemler kullanılır?
- Yönetim reformları arasındaki yansımaları ve sonuçları nelerdir? (Pollitt ve Bouckert, 2011: 5).

1.1. Neo Weberyen Yaklaşımının Özellikleri

Pollitt ve Bouckaert, Neo Weberyen devlet yaklaşımının özelliklerini iki farklı modelin birleşiminden oluşturmuştur. Bunlar; Modelin Weberci unsurları ve Neo unsurları olarak sıralanmıştır.

1.1.1. Modelin Weberci Unsurları

- Demografik değişimler, çevresel tehditler, teknolojide yaşanan hızlı değişimler ve küreselleşmenin yaratacağı problemlerin çözümünde birincil faktör olarak devletlerin rollerinin yeniden tanımlanmasını savunur.
- Devletin içerisinde merkezi, yerel ve bölgesel düzeyde yapılan temsili demokrasi rollerinin yeniden tanımlanması gerektiğini belirtir.

- Hukukun önünde her bireyin eşitliği ve güvenliği gibi temel ilkelerin toplum-devlet ilişkileri açısından yasalara uygun korunmasına gerektiğini ifade eder. Bu amaçla idare hukukunun devlet içinde rolünün yeniden tanımlamasını savunur.
- Kamu hizmetinin özgün özelliklerini kamu kültürü koşulları içerisinde korunmasının gerekliliğine atıf yapar.

1.1.2. Modelin Neo Unsurları

- Bürokrasinin kurallarından çok vatandaşların ihtiyaç ve beklentilerine yönelik çalışmalar yapılması gerektiğini savunur. Bunu gerçekleştirmek için piyasa mekanizmalarından ziyade kalite ve hizmetlerde profesyonel bir düzeyde kültür yaratılması gerektiğine atıfta bulunur.
- Temsili demokrasilerde vatandaşların görüşlerini doğrudan yani danışma yoluyla alınması gerektiğini belirtir.
- Hükümetlerin, hizmetlerin sağlanmasında kurallara uygun olup olmadığının takibinden çok sonuçlara ve başarıya odaklanmayı sağlamak için teşvik kanunlarının yeniden düzenlenmesi gerektiğini savunur. Denetimler için kamu harcamaları sonrasında bir kontrol mekanizması oluşturulmalı anlayışını destekler.
- Kamu hizmetini sağlayan yöneticilerin sıradan yöneticiler olmaması gerektiğini, vatandaşın istek ve ihtiyaçlarını karşılamaya odaklanmış birer profesyonel idareci olmaları gerektiğine vurgu yapar (Pollitt, 2008: 15).

1.2. Neo Weberyen Devlet Yaklaşımına Yönelik Eleştiriler

Neo Weberyen Devlet Yaklaşımı Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının bir sentezi olarak ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte uygulama alanına yönelik çeşitli eleştirilere de maruz kalmıştır. Bu teoriye yönelik eleştirilerden ilki her ülkenin sosyal ve siyasal açıdan birbirinden farklı olmasıdır. Bu sebeple ortak bir Neo Weberyen devlet yaklaşımı uygulanmasının doğru olmayacağı söylenmektedir. İkinci eleştiri ise bu anlayışın Napolyoncu ülkelerde uygulanamayacağı yani Fransa, İspanya, Portekiz ve İtalya gibi ülkelerin Neo Weberyen Devlet anlayışının ilkelerine uyum sağlayamayacağı yönündedir. Bu ülkeler uzun yıllar demokrasiden uzak ve siyasi patronaj yani kayırmacılık anlayışıyla idare edilmişlerdir. Bu sebeple yeni Weberyen Devlet anlayışına göre kamu yöneticiliği yapılsa bile geçmişten gelen tecrübelerin engelleyeceği düşüncesi hakimdir. Neo Weberyen devlet anlayışına yönelik getirilen son eleştiri ise Komünist Sovyet Bloğundan ayrılmış ülkelerin bu anlayışı içselleştiremeyeceği yönündedir. Buna örnek olarak Macaristan'da kamu yönetiminde yaşanan değişimler incelenmiş, Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı ile Yeni Kamu İşletmeciliği sentezi olan Neo Weberyen Devlet anlayışının bu ülkenin gelişimine katkı sağlayabileceği açıklanmış fakat Weberci bürokrasinin içselleştirilmemesi sebebiyle kamu yönetimi reformu başarılı olamayacağı sonucuna ulaşılmıştır. Bu duruma sebep olarak ise eski Sovyet bloğundan kalma alışkanlıklar, hukuk devletinin tesis edilememesi ve demokrasi kültürünün inşa edilememesi örnekleri gösterilmiştir (Özdoğan, 2018: 606)

2. Macaristan'ın Genel Özellikleri ve Siyasi Yapısı

Resmi adı Macaristan Cumhuriyetidir. Ülkenin başkenti ise Budapeşte'dir. 2021 yılı sayımlarına göre nüfusu 9,8 milyondur. Nüfusun %93'ü Macar, %7 si ise Roma, Sırp, Alman, Slovak, Hırvat ve Romen topluluklarından oluşmaktadır. Coğrafi konum olarak Orta Avrupa'nın merkezinde yer alan Macaristan; Slovakya, Ukrayna, Romanya, Sırbistan, Hırvatistan ve Avusturya arasında bulunmaktadır. Ülke uzun yıllar Macar Krallığı olarak yönetilmiş, bölgenin önemli bir bölümü Osmanlı hakimiyetine girmiş, bir kısmı ise Habsburg

Hanedanlığı topraklarında kalmıştır. 1867 yılında ise tamamı Habsburg Hanedanlığı altına girerek Avusturya-Macaristan İmparatorluğu haline dönüşmüştür. Birinci Dünya savaşında yaşanan hezimet sonrası ülke ikiye ayrılmış ve Macaristan'da bağımsız bir devlet kurulmuştur ancak kısa dönem sonra yaşanan İkinci Dünya Savaşı sonrası ülke 4 Nisan 1945'te Rus işgaline uğramış ve 1989 yılında Sovyetler Birliği'nin çöküşüne kadar komünist rejim altında yönetilmiştir.

Macaristan komünist rejimin çöküşünden sonra demokratik bir yönetim anlayışını benimsemiş ve parlamenter sistemle yönetilen bir cumhuriyet halini almıştır. Cumhurbaşkanı, ülkede hem Devlet Başkanı hem de Başkomutanlık sıfatını taşımaktadır. Bunlara ek olarak Cumhurbaşkanları meclisin üçte iki çoğunluğunun oyuyla seçilmekte, beş yıl süreyle çalışmakta ve en çok iki dönem seçilebilmektedir. Yürütme organının başı kabul edilen Başbakan ise, çoğunlukla en fazla oy almış olan parti veya ittifakının başındaki kişi olmaktadır. Başbakanlar, Cumhurbaşkanının görevlendirmesi sonrasında hükümeti kurarak göreve başlamaktadır (İnsani ve Sosyal Araştırmalar Merkezi, 2022).

2.1. Macaristan'ın Kamu Yönetimi Yapısı

1945'ten 1989 yılına kadar Macaristan, diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri gibi Sovyetler Birliği kontrolü altında komünist bir rejim anlayışı ile yönetilmiştir. Bu durum ise merkeziyetçiliğin arttığı bir idari sistemin ülke genelinde hakim olmasına neden olmuştur (Enyedi ve Palne, 2008: 150). Öyle ki şehir konseylerinin bile merkezi yönetimin kontrolü altında olması ülkenin kamu yönetim yapısının merkeziyetçi, ağır hiyerarşik ve denetimci bir sistem içerisinde olduğunu göstermektedir (Atatorun, 2016: 39). 1989 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte demokrasiye geçişe karar verilmiş ve anayasal olarak parlamenter hükümet sistemine geçilmiştir. Bu sistemle birlikte Devlet Başkanı ve Anayasa Mahkemesi'nin ülke içindeki rolleri artmış ve önemli birer kurum haline gelmiştir (Eroğlu, 2011: 1). Demokrasinin benimsenmesiyle Macaristan'da siyasi, idari ve ekonomik alanlarda değişim ve dönüşümler başlamıştır. (Atatorun, 2016: 40).

Bu amaçla Macaristan'da pek çok idari reform gerçekleştirmiştir. Ülke içerisindeki reform süreçleri üç aşamalı olarak birbirinden ayırt edilmektedir. Bunlardan ilki 1989'dan 1994 yılına kadar olan kamu yönetimi reformları, ikincisi 1995'ten 2003'e kadar olan reformlar ve üçüncüsü ise 2004'ten günümüze kadar olan reformlardır (Jenei, 2009: 4).

2.1.1. 1989-1994 Yılları Arası Reformlar

Komünist rejimin yıkılıp demokrasinin inşa edilmesi süreciyle birlikte kamu yönetimi reformuna ilişkin atılan ilk adım 1992 yılında kabul edilen *"Kamu İdaresinin Modernleşmesine Dair Hükümet Kararı"* dır (Vass, 2001: 10). Bu kararlar;

- Macar siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel sistemlerinin özel koşulları altında modern devletin ve kamu yönetiminin rolünün tanımlanması,
- Piyasa ekonomisine geçişin idari etkileri ve özellikle hükümetler arası yetki ve yetkinlik dağılımı için doğru pazarlama stratejisinin oluşturulması,
- Kamu sektörü ve kamu yönetim sisteminin tutarlı bir biçimde işlemesi için gereken çalışmaların yapılması,
- İdarenin yapacağı faaliyetlerin iç ve dış kontrolleri için birimler arası koordinasyon ve mekanizmaların dizayn edilmesi,
- Görev ve yetki dağılımlarının ilgili bakanlıklar arası dağılımının yapılması,
- Cumhuriyet müfettişleri, bölgeler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak adlandırılan kurumların geleceğinin tayin edilmesi,

- Belediyelerin faaliyetlerini sürdürebilmesi için çeşitli işbirliklerinin yapılması,
- Merkezden yapılan bütçe aktarımı ve yerel yönetimlerin mali sistemine yönelik çalışmalar yapılması,
- Yerel yönetimlerin mali sistemi üzerinde denetimler yapılması. Bu bağlamda Macar yerel yönetimlerinin mali değişkenlikleri de göz önünde bulundurularak ortaya çıkabilecek yeni durumlara karşı yeni sistemlerin geliştirilmesi,
- Yerel yönetimlerin halka hizmet sunma kapasiteleri ön plana alınarak gerçekleştirecekleri faaliyetlerin takip edilmesidir (Balázs, 1993: 87).

2.1.2. 1995-2003 Yılları Arası Reformlar

1992 yılında çıkarılan kamu reformu kararlarından sonra 1996 yılında yeni bir reform planı oluşturulmuştur. Bu kararlar ise;

- Kamu yönetimi için oluşturulan yeni sistemin temel çerçevesinin ve kurumlarının oluşturulması,
- Hizmet sağlayıcıların niteliklerinin güçlendirilerek verimliliğin arttırılması ve böylece idari işlerin kalitesinin geliştirilmesi,
- Kalabalık, karmaşık ve bürokratik olan kamu yönetimi örgütünün daha küçük, az maliyetli ve kalifiye personelleri ile yürütülen bir sisteme dönüştürülmesi,
- Kamu yönetiminin iç ve dış kontrollerini güçlendirmek amaçlı örgütün yasalara olan bağlılığının arttırılması ve bu yol ile kamu görevlilerinin, vatandaşların ve kuruluşların hukuka aykırı davranmasına engel olunmasıdır.

Macaristan'da 1992 ve 1996 yıllarında düzenlenen kamu yönetimi reformlarının istenilen sonuçları vermediği ve hükümetlerin dört yılda bir yenilenmesinden dolayı reformlar baltalanmış ve bu durum bürokratların bir sonraki adım düşüncesi yerine bir dahaki sefere diyerek hareket etmesine neden olmuştur. Bir dahaki sefere anlayışı ise peş peşe yeni reformların ortaya çıkmasını sağlamıştır (Vass, 2001: 13-14).

2.1.3. 2003 Yılı Sonrası Düzenlenen Reformlar

Macaristan 2004 yılında AB üyesi olduktan sonra kamu yönetim sistemine ilişkin bir dizi yeni reform daha yapmış ancak buna rağmen ülkenin karakteristik özelliklerinden dolayı bazı sorunlar yaşanmaya devam etmiştir (Şener, 2009: 99-100). 2004'teki Avrupa Birliği genişleme sürecinde aday olan ülkelerden kapsamlı yapısal ve kurumsal reformlar gerçekleştirmeleri talep edilmiştir. Nitekim bu dönem aday olan 10 ülke özel politika alanlarında düzenlemeler yapmış, siyasi, idari ve adli konulara yeni uygulamalar getirmişlerdir. Bununla birlikte eski Komünist rejiminden ayrılmış olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde reformlar hemen uygulanmamış, süreç zamana yayılmıştır. Örnek olarak bakacak olursak Macaristan'da kamu görevlilerinin atama işlemlerine ilişkin uygulamalar uzlaşmaya dayalı, kademeli siyasi geçiş süreci içerisinde yürütülmüştür. Özellikle orta seviye mevkilerde bulunan eski Komünist Parti yetkililerine ılımlı yaklaşılarak yeni süreçte destek verilmiştir (Demir, 2018: 87). Bir başka örneği incelemek gerekirse AB üyeliğinden iki yıl sonra yani 2006 yılında Macaristan'da kıdemli devlet sekreterleri ve uzman/yardımcı uzman sekreterlerin bakan veya başbakan tarafından seçildiği görülmektedir. Oysaki AB uyum kuralları gereğince seçim komitesince atamaların yapılması gerekmektedir (Demir, 2018: 97).

Yaşanan süreçlere rağmen 2006 yılında Macar hükümeti Avrupa Birliği uyum süreci gereğince halk sağlığı, eğitim sistemi ve vergi artış ile azalış oranları gibi alanlarda çeşitli

kamu reformları gerçekleştirmiştir ve bu alanlarda özelleştirmeye yoluna gitmiştir. Bu dönemde gerçekleştirilmiş olan bazı kamu yönetimi reformları aşağıdaki gibidir;

- Ölçek ekonomileri yaratmak için yerelde bulunan bazı verimsiz hizmet sağlayıcılarının bulunduğu yerlerin idari sorumluluğunun merkeze aktarılması ve yerel düzeyde olan hizmet tesislerinin (küçük köylerdeki ilkokullar ve posta hizmetleri ile daha küçük yerleşim yerlerindeki birinci ve ikinci basamak sağlık tesisleri) kapatılması,
- Kamu hizmeti sağlama araçlarının özelleştirilmesi,
- Belirli kamu hizmetleri için (üniversite eğitimi, belirli sağlık hizmetleri türleri) kullanıcı ücretlerinin getirilmesidir (Hajnal, 2008:127-128).

3. Macaristan Kamu Yönetimi Reformlarının Başarısızlığı

3 dönem boyunca alınan pek çok karara rağmen Macaristan kamu yönetimi politikalarında çeşitli reform eksiklikleri tespit edilmiştir. Bu amaçla 2005 yılında OECD tarafından bir çalışma yapılmış ve kamu politikalarının reformlarla bağlantısındaki eksik yanlar sıralanmıştır. Bu çalışmaya göre;

- Hükümetin kamuya karşı açıklık düzeyi geleneksel düzeydedir. Şeffaflık, erişilebilirlik ve yanıt verme konusunda ilerleme kaydedilmemiştir.
- Bazı kamu kurumlarında performans yönetimi ve bütçeleme uygulanmış ancak tüm kamu kurumlarında yer bulamamıştır.
- Kamu politikası oluşturma ve uygulamaları yerel düzeyde kalmıştır.
- Kamu kurumlarının verimliliğinde ilerleme kaydedilmiş ancak uygulama noktası zayıf kalmıştır.
- Piyasa tipi mekanizmaların yaygın olarak kötüye kullanılması ve yanlış yönetilmesi söz konusudur.
- Tespit edilen temel sorun, sosyal grupların değişen ihtiyaçlarına uyum sağlamak ve aynı zamanda kamu politikasının tutarlılığını ve yönetişim değerlerinin sürekliliğini korumaktır (OECD, 2005: akt. Jenei: 2009: 10-11).

Bu sorunlara ek olarak sendikalar ve çeşitli sivil toplum kuruluşları temsili demokrasi yerine katılımcı demokrasi anlayışının ülke içinde uygulanmasını talep etmektedir ancak uygulama alanı bulamamaktadır. Mevcuttaki siyasi partiler merkezkaç güçler olarak değerlendirilmekte ve bütünleştirici güç olarak görülen sendikalar, baskı grupları ve sivil toplum örgütleri siyasi partiler tarafından baskı altına alınmaktadır (Jenei, 2009: 9-10).

Bir diğer tespit edilen reform sorunu ise kamu personellerinin profesyonellikten uzak tavırlarıdır. Macaristan pratiği içerisinde hükümetler, siyasi olarak aynı görüşleri benimsedikleri memurları üst düzey yönetici olarak atamaktadır (Meyer-Sahling, 2008: 2).

SONUÇ

Her kamu yönetimi uygulaması birbirini takip eden ve daha iyiye götürmek amacıyla ortaya çıkarılan yeni bir akımı temsil etmektedir. Nitekim Neo Weberyen Devlet anlayışı da kamu yönetiminde yaşanan güncel sorunlara çözüm olarak literatüre dahil olmasına rağmen istenilen etkiyi gösterememiştir. Bu duruma temel olan sebep ise kavramın oluşturulması aşamasında kamu yönetimi sistemini ülkesinde başarı ile uygulayan, demokrasiyi içselleştirmiş ve çevresel etmenleri gözlendiğinde pek çok açıdan avantajlı konumda olan ülkelerin incelenmesinden kaynaklanmaktadır. Özellikle Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte Orta ve Doğu Avrupa bloğunda bulunan ülkelerin demokrasiye geçiş sürecinde kamu yönetimlerini batılı ülkelerle uyumlaştırma çabalarının uzun yıllar beklenilen etkiyi yaratmadığı görülmüştür.

Bu ülkeler arasında Macaristan, Avrupa'nın ortasında yer almasından dolayı özel bir konuma sahiptir. Siyasi sistem bakımından uzun yıllar komünist rejim idaresi altında olsa da ekonomik bağlamda 1960'lardan itibaren liberal politikalar denenmiştir. Demokrasiye geçişle birlikte kamu yönetimi bağlamında üç ayrı dönem içerisinde reformlar yapılmış ancak istenilen başarı sağlanamamıştır. İlk iki reform denemesinin başarısızlığının sebebi hükümetlerin dörder yıllık dönemleri ve yapılan reformların kişilere bağlı kalmasıdır. Avrupa Birliğine girişte hazırlık dönemini oluşturan bu süreçler içerisinde eski rejime bağlı orta sınıf bürokratlara da yeni dönem içerisinde çeşitli görevler verilmesi başarısızlığın bir diğer nedeni olarak belirtilmiştir.

2004'te Avrupa Birliğine girilmesiyle daha demokratik bir yapı tesis edileceği düşünülmüş ama 44 yıllık Sovyet düzeni sonrasında içselleşmiş bir vesayet anlayışının yerini kolay kolay Neo Weberyen bir kamu yönetimi anlayışına bırakmayacağı anlaşılmıştır. Bu anlayış gereğince vatandaşın siyasi süreçlere katılımının yüksek olacağı, bürokrasinin azaltılacağı ve merkeziyetçi idarenin gücünün azaltılacağı düşünülürken Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde istenilen etkinin gerçekleşmediği çeşitli raporlar ile de gözler önüne serilmiştir.

KAYNAKÇA

Atatorun. M. (2016). Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının Yönetsel Boyutu: Macaristan Uygulaması. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(24). 29-58.

Balázs. I. (1993). The Transformation of Hungarian Public Administration. *Public Administration*, (71). 77-88.

Çiner, C.U. & Olgun, B. (2015). Neo-Weberyen Devlet: Yeni Kamu İşletmeciliği Reformları İçin Yeni Bir Tartışma. İçinde Ö. Köseoğlu (Ed.), M. Z. Sobacı (Ed.) *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları* (ss. 205-230). Bursa: Dora Yayınları.

Demir. F. (2018). *Avrupa'da Kamu Yönetimi.* Ankara: Gazi Kitabevi.

Enyedi. G. & Kovacs. P. I. (2008). Regional Changes in The Urban System and Governance Responses in Hungary. *Urban Research & Practice*, 1(2), 149-163.

Eroğlu. İ. (2011). Demokrasiye Geçiş Sonrası Macaristan'ın Hükümet Sistemi. *Türkiye Adalet ve Akademi Dergisi, 2(6). 349-382.*

Gluc, K. (2018). The Neo-Weberian State paradigm in the water and sewage sector in Poland. *Zarządzanie Publiczne / Public Governance*, 4(46), 50-64.

İnsani ve Sosyal Araştırmalar Merkezi. (2022). Macaristan. https://www.insamer.com/tr/ulke-profili-macaristan/, Erişim Tarihi: 25.04.2022.

Hajnal. G. (2008). Public Management Reforms: Hungary. İçinde G. Bouckaert (Ed.), J. Nemec (Ed.), V. Nakrosis (Ed.), G. Hajnal (Ed.), K. Tonnisson (Ed.). *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe.* (ss. 121-148). Bratislava: NISPAcee Press.

Jenei. G. (2009). A Post-Accession Crisis? Political Developments Public Sector Modernization in Hungary. *Berg Working Paper Series on Government and Growth*, (67). 1-20.

MEYER-SAHLING. J. H. 2008. The Changing Colours of the Post-Communist State: The

Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary. *European Journal of Political Research*, 47(1), 1-33.

Özdoğan, M. (2018). Neo-Weberyen Devlet ve Bürokrasi. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(14), 597-608.

Pollitt, C. (2008). An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TEDI). *NISPAceeJournal of Public Administration and Policy*, 1(2), 9-16.

Pollitt, C., ve Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform : A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. New York: Oxford University Press.

Randma-Liiv T. (2011). Neo-Weberian State. İçinde. B. Badie (Ed.), D. Berg-Schlosser (Ed.), L. Morlino (Ed.). *International Encyclopedia of Political Science*, (ss. 1679-1684). Los Angeles: Sage Publication.

Şener, H. E. (2009). *Bir Fırsat Olarak İdari Reform: Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci.* Ankara: Phoenix Yayınevi.

Vass, L. (2001). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform in Hungary*. New York: Routledge.

POLİTİK OKURYAZARLIK DÜZEYİNİN BELİRLENMESİNE YÖNELİK BİR ALAN ARAŞTIRMASI/ AN AREA RESEARCH TOWARDS MEASURING THE POLITICAL LITERACY LEVEL

Sedef ZEYREKLİ YAŞ*

1. GİRİŞ

Demokrasinin gelişmesi, politik katılım ve temsil oranının artırılması için bireylerin kazanması gereken temel becerilerin başında politik okuryazarlık gelmektedir. Politik okuryazarlık kişilerin siyasete ilgisi, siyasi farkındalığı, siyasete katılımı gibi birçok alt boyuttan oluşmaktadır (Köksal ve Erol, 2021: 445). 1960'lı yıllarla birlikte yazında yer almaya başlayan politik okuryazarlık, bir anlamda politikayı okuyabilme becerisi olarak ifade edilebilir (Dağ ve Koçer, 2019: 2155). Politik okuryazarlık, siyasal sistem içerisinde alınan kararlara etkili bir şekilde katkı sunma becerisini kişilere kazandırmaktadır (Görmez, 2018: 110).

Politik okuryazarlığın en güçlü belirleyicilerinin eğitim ve siyasal katılım olduğu kabul edilmektedir (Cassel ve Lo, 1997: 318). Yapılan çalışmalarda da politik okuryazarlık düzeyi üzerinde eğitim, cinsiyet, kişinin ve ebeveynlerinin siyasete katılım durumları, ebeveynlerin politik okuryazarlığı gibi birçok değişkenin etkisi olduğu tespit edilmiştir (Cassel ve Lo, 1997: 329). Ayrıca akademik bir eğitimin yanı sıra eğitimle ilgili yapılacak bir toplum hizmetinin, eleştirel düşünme yeteneğinin geliştirilmesine katkıda bulunacağı ve politik okuryazarlık düzeyini artıracağı bulgulanmıştır (Dudley ve Gitelson, 2002: 179).

Bu kapsamda çalışmanın amacı Türkiye'de politik okuryazarlık düzeyinin cinsiyet, kuşak, eğitim düzeyi ve seçimlere katılım değişkenleri bağlamında değerlendirilmesidir. Yazında bu konuda yapılmış bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu açıdan araştırmanın yazına katkı sunması beklenmektedir.

Çalışma planı şu şekilde tasarlanmıştır. İlk olarak politik okuryazarlık kavramı açıklanmıştır. Ardından çalışmanın amacı, hipotezi, ölçme aracı ve yapılan analizler sıralanarak yönteme ilişkin bilgiler paylaşılmıştır. Son olarak ise yapılan analizler sonucu elde edilen bulgular sıralanmış ve ulaşılan sonuçlar açıklanmıştır.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Politik okuryazarlık insanların vatandaş olarak etkin bir şekilde sorumluluklarını yerine getirebilmelerini sağlayan siyasi süreç bilgisi ve siyasi meseleleri anlayabilme yetisi olarak tanımlanabilmektedir (Cassel ve Lo, 1997: 321). Nilgün Dağ ve Mehmet Koçer politik okuryazarlığı "*temel okuryazarlık becerilerinin kazanımı üzerinden gelişen ancak toplumdaki kararların nerede ve nasıl alındığı hakkında bilgi sahibi olma, müdahil olma hakkı, çeşitli politik fikirlere, tartışma formlarına ve tartışma adabına aşina olma, kişisel bir politik değerler kümesinin geliştirilmesi ve bunları pratikte uygulamak için gerekli beceri ve güvene sahip olunması, politik konular hakkında başkalarıyla etkin bir şekilde diyalog kurabilme gibi birçok spesifik yetiye de sahip olmayı gerektiren bir okuryazarlık formu*" (Dağ ve Koçer, 2019: 2154-2155) olarak aktarmaktadırlar. Politik okuryazarlık, kamusal tartışmaların içeriğini anlamak için gerekli olan temel kavramlar ve olgular bilgisidir. Bireyin siyasal sistemi anlamasını ve pasif siyasal bilgileri özümsemekten ziyade eylemde bulunmasını ifade etmektedir. Politik okuryazarlık, demokratik katılımda etkili ve bilinçli kararların alınması için gerekli olan bilgi, beceri ve değerlerin kazanılmasının teminatını oluşturmaktadır (Köksal ve Erol, 2021: 445). Politik okuryazarlık devlet kurumlarını tanımanın, seçim süreçlerini bilmenin, yaşanmış siyasi

* Dr. Öğr. Üyesi, Trakya Üniversitesi, sedefyas@trakya.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7165-5712.

olayları öğrenmenin ötesinde mevcut politikaları ve siyasi konuşmaları eleştirel bir şekilde gözden geçirmeyi ve değerlendirmeyi ifade etmektedir (Tam, 2016: 8). Başka bir ifadeyle politik okuryazarlık, farklı siyasi argümanları ve bakış açılarını değerlendirmek için katılımcı vatandaşlığı ve eleştirel düşünme becerilerini geliştirmeyi kapsamaktadır (Hunter ve Rack, 2016: 25).

Politik okuryazarlık sadece siyasi bilgi ile ilgili değildir. Yönetime etkin bir şekilde nasıl dahil olunacağını, medeni hak ve yükümlülüklerin yürütülmesine aktif olarak nasıl katılınacağını açıklığa kavuşturmaktadır. Ayrıca kişinin siyasal yaşamda etkin bir şekilde hareket etmesini sağlamanın bir yoludur (Rafni ve Suryanef, 2017: 77, 79). Kavram, ekonomik ve sosyal meseleleri anlamak için siyasi bilginin ötesine uzanmakta ve vatandaşların demokratik süreçlere etkin bir şekilde katılabilmelerini sağlamada önem arz etmektedir. Bu açılardan politik okuryazarlığın geliştirilmesi için öncelikle bilgi okuryazarlığı becerilerinin sağlanması ve kişilerin ülkelerinin içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve politik sorunlar hakkında farkındalığının yüksek olması gerekmektedir (Al-Suqri, AlKindi ve Saleem, 2017: 366).

Politik okuryazarlığın geliştirilmesinde engellerden ilki siyasi bilgilerin kaynaklarına ilişkindir. Tek bir kaynaktan ve sürekli benzer okumaları yapmak yerine farklı yaklaşımları, bakış açılarını görmek politik okuryazarlık düzeyini artırmaktadır. Ayrıca gerçekliği belirsiz kaynaklar politik okuryazarlığı olumsuz etkilemektedir. Bu noktada bilimsel çalışmalara başvurulması bilginin güvenilirliğini güvence altına almaktadır (Alexander, 2009: 11-12).

3. YÖNTEM

Çalışmanın amacı Türkiye'de politik okuryazarlık düzeyinin cinsiyet, kuşak, eğitim düzeyi ve seçimlere katılım değişkenleri bağlamında değerlendirilmesidir. Çalışmanın dört hipotezi şu şekildedir:

H_1: Politik okuryazarlık düzeyi kadın ve erkek arasında anlamlı bir şekilde farklılaşmaktadır.

H_2: Politik okuryazarlık düzeyi kuşaklar arasında anlamlı bir şekilde farklılaşmaktadır.

H_3: Politik okuryazarlık düzeyi eğitim durumuna göre anlamlı bir şekilde farklılaşmaktadır.

H_4: Politik okuryazarlık düzeyi seçimlerde oy kullanma durumuna göre anlamlı bir şekilde farklılaşmaktadır.

Hipotezlerin sınanması amacıyla anket yönteminden yararlanılmıştır. Hüseyin Köksal ve Mustafa Erol (2021) tarafından geliştirilen "Politik Okuryazarlık Ölçeği"nin kullanılmasına karar verilmiş ve elektronik posta yoluyla anketin kullanılmasına ilişkin yazarlardan izin istenmiştir. Çalışmanın yazarları anketin kullanılmasının uygun olduğunu bildirmiştir. Anketin uygulanabilmesi için ise Trakya Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Etik Kurulu'ndan 23.02.2022 tarih ve 02/16 numaralı karar ile izin alınmıştır. Kolayda örnekleme yöntemi ile 2022 yılı Şubat ve Mart aylarında sosyal medya üzerinden uygulanmaya başlanan ankete 326 kişi katılmıştır.

Köksal ve Erol tarafından geliştirilen "Politik Okuryazarlık Ölçeği", politik uzmanlık, politik bilgi, politik farkındalık, politik ilgi ve politik katılım olmak üzere beş boyut ve 24 ifadeden oluşmaktadır. Boyutların iç tutarlılık (Cronbach Alfa) katsayıları politik uzmanlık 0,89; politik bilgi 0,80; politik farkındalık 0,79; politik ilgi 0,72, politik katılım 0,72 ve ölçeğin toplamının 0,86 olarak tespit edilmiş olup ölçeğin güvenilir olduğu söylenebilir (Köksal ve Erol, 2021: 453). Çalışma kapsamında uygulanan ankete ilk olarak AMOS paket programında doğrulayıcı faktör analizi yapılmış ancak modelin uyum indeksleri yeterli değerlerde

çıkmamıştır. Bu yüzden SPSS 25 paket programı kullanılarak keşfedici faktör analizi ile devam edilmiştir.

Tablo 1. Faktör Analizi

Maddeler	Boyutlar			
	Politik Uzmanlık	Politik Bilgi	Politik İlgi ve Katılım	Politik Farkındalık
Politikacıların söylemlerini eleştirel bir bakış açısı ile analiz edebilirim.	,741			
Siyasi partiler arasındaki ideolojik farklılıkları bilirim.	,738			
Politik sorunların medyaya etkilerini analiz edebilirim.	,713			
Politik sorunların topluma etkilerini analiz edebilirim.	,712			
Politik bir olayı süreç içerisinde analiz edebilirim	,704			
Politik kavramlara ilişkin bilgi düzeyine sahibim.	,604			
Politik bir konuyu diğer konulardan ayırt edebilirim.	,595			
Güncel politik olayları takip ederim.	,488			
Egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğunu bilirim.		,800		
Toplumu oluşturan bütün bireyler yasalar önünde eşit olmalıdır.		,656		
Demokrasinin bir yaşam biçimi olması gerektiğini bilirim.		,587		
Ülke yönetiminde halkın söz sahibi olması gerekir.		,427		
Politik konular hakkında konuşmak beni mutlu eder.			,722	
Politik kampanyalara katkıda bulunmak isterim.			,693	
Seçimlere aktif katılım gösteririm.			,341	
Toplumu ilgilendiren sorunların çözümüne katkı sağlamak isterim.			,328	
Bir vatandaş olarak haklarımın farkındayım.				-,663
Bir vatandaş olarak sorumluluklarımın neler olduğunu bilirim.				-,659
Devletin vatandaşlara karşı görev ve sorumluluklarının farkındayım.				-,539

Faktör analizi sonucu 19 madde 4 boyut altında toplanmıştır. KMO ve Bartlett's test istatistiği 0,85 olup çok iyi düzeydedir. Ölçeğin Cronbach Alfa değerleri ise politik uzmanlık 0,88; politik bilgi 0,76; politik ilgi ve katılım 0,63; politik farkındalık 0,79 ve ölçeğin toplamının 0,89 olarak tespit edilmiştir. Bu kapsamda iç tutarlılık katsayılarının kabul edilebilir ve iyi düzeyde olduğu söylenebilir.

Faktör analizinden sonra hipotezleri sınamak için kullanılacak testlere karar vermek amacıyla normallik analizi yapılmış ve boyutların normal dağılım göstermediği tespit edilmiştir. Bu kapsamda hipotezleri sınamak için parametrik olmayan testlerden Kruskal Wallis ve Mann-Whitney U testleri kullanılmıştır. Analizlerin tamamı SPSS 25 paket programında yapılmıştır.

4. BULGULAR

Çalışma kapsamında ankete katılanların demografik bilgileri Tablo 2'de yer almaktadır.

Tablo 2. Katılımcıların Demografik Bilgileri

Cinsiyet	Frekans	Yüzde	Kuşaklar	Frekans	Yüzde
Kadın	204	62,6	Bebek patlaması kuşağı (1927-1945)	5	1,5
Erkek	122	37,4	Gelenekselci kuşak (1946-1964)	33	10,1
Eğitim Durumu	**Frekans**	**Yüzde**	X kuşağı (1965-1980)	34	10,4
İlköğretim	3	0,9	Y kuşağı (1981-1999)	87	26,7
Lise	27	8,3	Z kuşağı (2000-2010)	162	49,7
Önlisans	57	17,5	Cevap vermeyenler	5	1,5
Lisans	186	57,1			
Lisansüstü	53	16,3			

Tablo incelendiğinde katılımcıların yüzde 62,6'sının kadın olduğu görülmektedir. Eğitim durumu bakımından farklı derecelerden üniversite mezunları, katılımcıların yüzde 90,9'unu oluşturmaktadır. Uygulanan ankette katılımcılara doğdukları yıl sorulmuş olmakla birlikte analizleri kolaylaştırmak adına kişiler doğum yıllarına göre gruplanmıştır. Kuşakların kapsadığı yıllara ilişkin yazında farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Bu çalışmada Canan Çetin ve Serol Karalar (2016: 159) tarafından belirtilen kohort grupları kullanılmıştır. Kuşakların kapsadığı doğum yılları Tablo 2'de gösterilmektedir. Anket çalışmasının sosyal medya üzerinden yapılmasının bir sonucu olarak katılımcıların büyük ölçüde, bu medya araçlarını sıkça kullanan Y ve Z kuşağında yer alanlardan oluştuğu söylenebilir.

"H_1: Politik okuryazarlık düzeyi kadın ve erkek arasında anlamlı bir şekilde farklılaşmaktadır." hipotezi Mann-Whitney U testi ile sınanmış olup elde edilen bulgular Tablo 3'te sunulmuştur.

Tablo 3. Mann-Whitney U Test İstatistikleri (Politik Okuryazarlık-Cinsiyet)

Boyut	N	Mann-Whitney U Test İstatistiği	Sıra Ortalaması (Kadın – Erkek)	Anlamlılık (Sig.)	Etki değeri (η^2)
Politik okuryazarlık puanı	204-122	10608,500	154,50-178,55	**0,026**	**0,015**
Politik uzmanlık	201-122	8090,500	141,25-196,18	**0**	**0,081**
Politik bilgi	201-122	11540,500	165,58-156,09	0,376	-
Politik ilgi ve katılım	201-122	11223,500	156,84-170,50	0,202	-
Politik farkındalık	201-122	10416,500	152,82-177,12	**0,023**	**0,016**

Politik okuryazarlık puanı ve politik farkındalık boyutlarında cinsiyet değişkeninin etki düzeyi düşük anlamlı bir farklılığı bulunmaktadır. Kadınlara nazaran erkeklerin politik okuryazarlık puanlarının ve politik farkındalık düzeylerinin daha yüksek olduğu görülmüştür. Ancak mevzubahis boyutlardaki farklılaşma yaklaşık yüzde iki gibi çok düşük bir oranda cinsiyet değişkeni ile açıklanabilmektedir. Politik uzmanlık boyutunda ise kadın ile erkek arasında orta düzeyde etki değeri olan anlamlı bir farklılık vardır. Politik uzmanlık üzerindeki değişimin yüzde 8'i cinsiyet değişkeni ile açıklanmaktadır. Diğer boyutlarda olduğu gibi politik uzmanlıkta da erkeklerin kadınlardan daha yüksek düzeye sahip olduğu söylenebilir.

"H_2: Politik okuryazarlık düzeyi kuşaklar arasında anlamlı bir şekilde farklılaşmaktadır." hipotezinin sınanmasında ilk olarak kuşaklar ile politik okuryazarlığın alt boyutlarından hangileri arasında anlamlı bir farklılaşmanın bulunduğu Kruskal-Wallis testi ile tespit edilmiştir.

Tablo 4. Kruskal-Wallis Test İstatistikleri (Politik Okuryazarlık-Kuşak)

	Politik okuryazarlık puanı	Politik uzmanlık	Politik bilgi	Politik ilgi ve katılım	Politik farkındalık
Kruskal-Wallis H	6,494	21,853	3,889	6,126	15,512
df	4	4	4	4	4
Anlamlılık	,165	**,000**	,421	,190	**,004**

Tablo 4'te görüleceği üzere kuşaklar ile politik uzmanlık ve politik farkındalık boyutları arasında anlamlı bir farklılığın olduğu tespit edilmiştir. Farklılığın hangi kuşaklar arasında olduğu Mann-Whitney U testi ile sınanmıştır. Politik uzmanlık boyutunda kuşaklar arasındaki farklılıklar Tablo 5'te sunulmuştur.

Tablo 5. Mann-Whitney U Test İstatistikleri (Politik Uzmanlık-Kuşak)

Gruplar	N	Mann-Whitney U Test İstatistiği	Sıra Ortalaması	Anlamlılık (Sig.)	Etki değeri (η^2)
Gelenekselci kuşak	33	2046,000	117,00	0,034	0,023
Z Kuşağı	162		94,13		
X Kuşağı	33	1597,500	130,59	0	0,068
Z Kuşağı	162		91,36		
Y Kuşağı	85	5118,000	144,79	0,001	0,044
Z Kuşağı	162		113,09		

Politik uzmanlık açısından X kuşağı ile Z kuşağı arasında etki büyüklüğü orta derecede anlamlı bir farklılık vardır. Politik uzmanlık düzeyindeki değişimin yüzde 6'sı mevzubahis kuşaklar tarafından açıklanmaktadır. Gelenekselci kuşak ile Z kuşağı ve Y kuşağı ile Z kuşağı arasında ise etki düzeyi düşük anlamlı bir farklılık tespit edilmiştir. Bu noktada genel olarak farklılaşmanın Z kuşağından kaynaklandığı ve Z kuşağının politik uzmanlık düzeyinin gelenekselci, X ve Y kuşaklarında yer alan bireylerden düşük olduğu belirtilebilir. Başka bir ifadeyle 2000-2010 yılları arasında doğmuş olanları kapsayan Z kuşağı üyelerinin kendilerinden önce doğmuş olanlara göre politik uzmanlık düzeyleri daha düşüktür.

Politik farkındalık boyutunda Mann-Whitney U testi sonucunda anlamlı farklılıkların tespit edildiği kuşaklar Tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 6. Mann-Whitney U Test İstatistikleri (Politik Farkındalık-Kuşak)

Gruplar	N	Mann-Whitney U Test İstatistiği	Sıra Ortalaması	Anlamlılık (Sig.)	Etki değeri (η^2)
Bebek patlaması kuşağı	5	34,000	29,20	0,036	0,115
Gelenekselci kuşak	33		18,03		
Bebek patlaması kuşağı	5	35,000	29,00	0,04	0,111
X Kuşağı	33		18,06		
Gelenekselci kuşak	33	1019,500	47,89	0,022	0,045
Y Kuşağı	85		64,01		
Y Kuşağı	85	5159,000	144,31	0,001	0,042
Z Kuşağı	162		113,35		

Politik farkındalık açısından bebek patlaması kuşağı ile gelenekselci kuşak arasında etki büyüklüğü orta derecede anlamlı bir farklılık vardır. Politik farkındalık düzeyindeki değişimin yüzde 11'i mevzubahis kuşaklar tarafından açıklanmaktadır. Bebek patlaması kuşağında yer alan bireylerin politik farkındalık düzeyleri kendilerinden sonra dünyaya gelen gelenekselci kuşağa göre daha fazladır. Benzer bir şekilde bebek patlaması kuşağı, 1965-1980 yılları arasında doğan X kuşağı bireylerden daha fazla politik farkındalığa sahiptir. Y kuşağı üyelerinin politik farkındalık düzeyi ise, gelenekselci ve Z kuşaklarında yer alan bireylerden daha fazladır.

"H_3: Politik okuryazarlık düzeyi eğitim durumuna göre anlamlı bir şekilde farklılaşmaktadır." hipotezini sınamak için ilkin Kruskal-Wallis testinden yararlanılmıştır.

Tablo 7. Kruskal-Wallis Test İstatistikleri (Politik Okuryazarlık-Eğitim Düzeyi)

	Politik okuryazarlık puanı	Politik uzmanlık	Politik bilgi	Politik ilgi ve katılım	Politik farkındalık
Kruskal-Wallis H	7,224	14,943	5,248	7,302	10,085
df	4	4	4	4	4
Anlamlılık	,125	**,005**	,263	,121	**,039**

Tablo 7 incelendiğinde kişilerin eğitim düzeyleri ile politik uzmanlık ve politik farkındalık boyutları arasında anlamlı bir farklılaşmanın olduğu görülmektedir. Bu

farklılaşmanın hangi eğitim seviyeleri arasında olduğu Mann-Whitney U testi ile analiz edilmiş olup sonuçlar Tablo 8'de sunulmuştur.

Tablo 8. Mann-Whitney U Test İstatistikleri (Politik Farkındalık, Politik Uzmanlık-Kuşak)

Boyutlar	Gruplar (Eğitim durumu)	N	Mann-Whitney U Test İstatistiği	Sıra Ortalaması	Anlamlılık (Sig.)	Etki değeri (η^2)
Politik Farkındalık	Lise	27	1825,500	130,39	0,026	0,023
	Lisans	184		102,42		
Politik uzmanlık	Lise	27	490,500	51,83	0,01	0,08
	Ön lisans	56		37,26		
	Ön lisans	56	3827,500	96,85	0,004	0,035
	Lisans	184		127,70		
	Ön lisans	56	907,000	44,70	0	0,112
	Lisansüstü	53		65,89		

Politik uzmanlık boyutu üzerinde eğitim durumunun orta ve düşük düzeyde etki değeri olan anlamlı farklılıkları bulunmaktadır. Lisansüstü mezunlar, ön lisans mezunlarına göre daha fazla politik uzmanlığa sahiptirler. Lisansüstü mezunlar ile ön lisans mezunları arasında politik uzmanlık düzeyindeki bu farklılaşmanın yüzde 11'inin eğitim durumundan kaynaklandığı belirtilebilir. Lisans mezunlarının politik uzmanlık düzeyleri ön lisans mezunlarından daha fazladır. Tablo 8'de en dikkat çekici sonuç ise lise mezunlarına ilişkindir. Eğitim düzeyi arttıkça politik farkındalık ve politik uzmanlığın artacağı beklentisine karşın lise mezunlarının politik uzmanlık düzeyi ön lisans mezunlarından daha yüksek tespit edilmiştir. Benzer şekilde lise mezunlarının politik farkındalık düzeyleri lisans mezunlarından daha fazladır. Politik farkındalık üzerinde lise veya lisans mezunu olmanın düşük düzeyde etki değeri bulunmakta olup ilgili boyuttaki değişimin yüzde 2'si lise ya da lisans mezunu olma ile açıklanmaktadır.

"H_4: Politik okuryazarlık düzeyi seçimlerde oy kullanma durumuna göre anlamlı bir şekilde farklılaşmaktadır." hipotezini test etmede ilk olarak Kruskal-Wallis testine başvurulmuştur.

Tablo 9. Kruskal-Wallis Test İstatistikleri (Politik Okuryazarlık-Seçimlere Katılım)

	Politik okuryazarlık puanı	Politik uzmanlık	Politik bilgi	Politik ilgi ve katılım	Politik farkındalık
Kruskal-Wallis H	23,881	13,221	13,106	27,333	5,358
df	2	2	2	2	2
Anlamlılık	**,000**	**,001**	**,001**	**,000**	,069

Seçimlerde oy kullanma durumu ile politik okuryazarlık puanı, politik uzmanlık, politik bilgi, politik ilgi ve katılım boyutları arasında anlamlı farklılıklar tespit edilmiştir. Farklılığın hangi durumlar arasında olduğu ise Tablo 8'de gösterilmiştir.

Tablo 8. Mann-Whitney U Test İstatistikleri (Politik Okuryazarlık-Katılım)

Boyutlar	Gruplar (Seçim olsa oy kullanır mı?)	N	Mann-Whitney U Test İstatistiği	Sıra Ortalaması	Anlamlılık (Sig.)	Etki değeri (η^2)
Politik okuryazarlık puanı	Evet	287	993,000	153,54	0,004	0,027
	Hayır	13		83,38		
	Evet	287	1906,500	163,36	0	0,054
	Belki	26		86,83		
Politik ilgi ve katılım	Evet	284	611,000	153,35	0	0,056
	Hayır	13		54,00		
	Evet	284	2167,000	160,87	0	0,039
	Belki	26		96,85		
Politik uzmanlık	Evet	284	2247,000	160,59	0,001	0,035
	Belki	26		99,92		
Politik Bilgi	Evet	284	2144,000	160,95	0	0,040
	Belki	26		95,96		

Tablo 8 incelendiğinde seçimlerde oy kullanacağını belirten katılımcıların politik okuryazarlık puanlarının kararsızlar ve oy vermeyi düşünmeyenlerden daha yüksek olduğu görülmektedir. Ancak oy kullanma durumunun, politik okuryazarlık puanı üzerinde düşük düzeyde etki değeri bulunduğu belirtilmelidir. Benzer şekilde seçimlerde oy kullanacaklarını belirtenlerin politik ilgi ve katılımları, politik uzmanlıkları ve politik bilgileri diğer katılımcılardan daha fazladır.

5. SONUÇ

Çalışma kapsamında politik okuryazarlık düzeyinin cinsiyet, kuşak, eğitim düzeyi ve seçimlere katılım değişkenleri bağlamında değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda ortaya konulan dört hipotez SPSS 25 paket programında yapılan Kruskal-Wallis ve Mann-Whitney U testleri ile sınanmıştır.

"H_1: Politik okuryazarlık düzeyi kadın ve erkek arasında anlamlı bir şekilde farklılaşmaktadır." hipotezi Mann-Whitney U testi ile sınanmış olup hipotezin kısmen doğrulandığı belirtilebilir. Politik bilgi, politik ilgi ve katılım boyutlarında kadınlar ve erkekler arasında anlamlı bir farklılaşma bulunmamıştır. Politik uzmanlık, politik farkındalık ve genel olarak politik okuryazarlık puanları bakımından erkeklerin kadınlara göre politikayla daha fazla ilgilendikleri belirtilebilir. Türkiye'de siyasetin içinde yer alan kadın temsilci sayılarının erkeklere oranlara daha az olduğu da dikkate alındığında kadınların politik konulara daha mesafeli mi olduğu yoksa bu durumun toplumsal yapı ve kültürden mi kaynaklandığı gibi sorular ortaya atılabilir. Bu noktada bundan sonra bu konuda çalışmayı düşünen araştırmacılara kadınların politik okuryazarlık düzeyini etkileyen etmenleri ve kadın ile erkek arasındaki farklılaşmanın nedenlerini araştırmaları önerilebilir.

"H_2: Politik okuryazarlık düzeyi kuşaklar arasında anlamlı bir şekilde farklılaşmaktadır." hipotezinin sınanmasında sırasıyla Kruskal-Wallis ve Mann-Whitney U testlerinden yararlanılmıştır. İlk olarak kuşaklar arasındaki farklılaşmanın sadece politik uzmanlık ve politik farkındalık boyutlarında olduğu ve hipotezin kısmen doğrulandığı söylenebilir. Politik uzmanlık boyutunda farklılaşma Z kuşağı ile gelenekselci, X ve Y kuşakları arasındadır. Bu noktada ankete katılan Z kuşağı üyelerinin 2000, 2001, 2002 ve 2003 doğumlu olduğu da belirtilmelidir. Uzmanlığın belirli bir süre boyunca belli bir konu üzerine yoğunlaşma ile gelişeceği dikkate alındığında 2000-2003 yılları arasında doğanların yer aldığı Z kuşağı katılımcıların, kendilerinden önceki yıllarda doğmuş kişilere göre politik konularda uzmanlıklarının az olması şaşırtıcı bir sonuç değildir. Başka bir ifadeyle yaşları 19 ile 22 arasında değişen katılımcılar, politik konularla uzun süredir ilgilenmiyor olabileceklerinden politik uzmanlık düzeyleri de diğer kuşaklara göre daha düşük düzeyde tespit edilmiş olabilir.

Kuşaklar arasındaki farklılaşma politik farkındalık boyutu üzerinden değerlendirildiğinde ise bebek patlaması kuşağında yer alan katılımcıların, kendilerinden sonra dünyaya gelen gelenekselci ve X kuşakları üyelerinden daha yüksek düzeyde politik farkındalıklarının olduğu tespit edilmiştir. Y kuşağında yer alan katılımcıların da gelenekselci ve Z kuşaklarında yer alan bireylere göre politik farkındalık düzeyleri daha yüksektir.

"H_3: Politik okuryazarlık düzeyi eğitim durumuna göre anlamlı bir şekilde farklılaşmaktadır." hipotezi yapılan analizler kapsamında kısmen doğrulanmıştır. Politik uzmanlık ve politik farkındalık boyutlarında lise ve üstü eğitim derecesine sahip kişiler arasında anlamlı bir farklılaşma bulunmaktadır. Ön lisans mezunlarının politik uzmanlık düzeyi lisans ve lisansüstü derecelere sahip katılımcılardan daha düşüktür. Genel olarak, eğitim seviyesi arttıkça politik uzmanlığın ve farkındalığın da artacağı düşünülse de lise mezunları için bu varsayım çalışmanın örnekleminde doğrulanmamıştır. Lise mezunlarının politik farkındalığı lisans derecesine sahip olanlara ve politik uzmanlık düzeyleri ön lisans mezunlarına göre daha yüksek tespit edilmiştir. Bu minvalde farklı örneklemlerde eğitim düzeyi ile politik okuryazarlık arasındaki ilişkinin incelenmesi faydalı olabilir.

Çalışmanın son hipotezi "H_4: Politik okuryazarlık düzeyi seçimlerde oy kullanma durumuna göre anlamlı bir şekilde farklılaşmaktadır." önermesi büyük ölçüde doğrulanmıştır. Sadece politik farkındalık üzerinde seçimlere katılım anlamlı bir şekilde farklılaşmamaktadır. Seçimlerde oy kullanmayı düşünen katılımcıların kararsızlara ve oy vermeyeceğini belirtenlere göre politik ilgi ve katılımları, politik uzmanlıkları, politik bilgileri ve politik okuryazarlık puanları daha yüksektir. Bu kapsamda politik okuryazarlığın seçimlere katılımı artırdığı belirtilebilir.

Sonuç olarak bu konuda daha önce yapılan çalışmalara benzer bir şekilde cinsiyet, kuşak, eğitim düzeyi ve seçimlere katılımın politik okuryazarlık üzerinde etkisi olduğu söylenebilir. Daha büyük örneklemlerde bağımlı-bağımsız değişkenler arasındaki ilişkinin test edilmesi araştırma sonuçlarının genellenebilirliğini artıracaktır.

KAYNAKÇA

Çetin, C., & Karalar, S. (2016). X, Y ve Z Kuşağı Öğrencilerin Çok Yönlü ve Sınırsız Kariyer Algıları Üzerine Bir Araştırma. *Yönetim Bilimleri Dergisi, 14*(28), 157-197.

Alexander, R. C. (2009). Political Literacy as Information Literacy. *Communications in Information Literacy, 3*(1), 9-13.

Al-Suqri, M. N., AlKindi, S., & Saleem, N. E. (2017). Libraries and Democratization: Promoting Political Literacy and Engagement among Omai Citizens. *Library Review, 66*(6/7), 366-377.

Cassel, C. A., & Lo, C. C. (1997). Theories of Political Literacy. *Political Behavior, 19*(4), 317-335.

Dağ, N., & Koçer, M. (2019). Türkiye'de Politik Okuryazarlık. *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, 13*(19), 2150-2175.

Dudley, R. L., & Gitelson, A. R. (2002). Political Literacy, Civic Education, and Civic Engagement: A Return to Political Socialization? *Applied Developmental Science, 6*(4), 175-182.

Görmez, E. (2018). Güncellenen Sosyal Bilgiler Programının Politik Okuryazarlık Becerisi Bakımından Yeterliliği. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6*(Special Issue), 109-114.

Hunter, P., & Rack, J. (2016). Advancing Young Citizens' Political Literacy. *Teaching and Learning, 3*, 23-28.

Köksal, H., & Erol, M. (2021). Politik Okuryazarlık Ölçeğinin Geliştirilmesi. *Kırşehir Eğitim Fakültesi Derisi, 22*(1), 444-471.

Rafni, A., & Suryanef. (2017). Roles of Democratic Volunteers in Developing Political Literacy. *MIMBAR, 33*(1), 74-80.

Tam, H. (2016). *Political Literacy and Civic Thoughtfulness.* Sheffield: The Centre for Welfare Reform. 04 10, 2022 tarihinde https://citizen-network.org/uploads/attachment/525/political-literacy-and-civic-thoughtfulness.pdf adresinden alındı

SİYASAL KATILIMIN FARKLI BİR YÜZÜ: SİYASİ PARTİLERİN İL VE İLÇE BAŞKANLIKLARINDA KADIN TEMSİLİ

Fatih GÜLER[1]

ÖZET

Siyasi partilerin işlevlerinden birisi toplumda var olan sorunların tespit edilmesini sağlamaktır. İktidarda olan siyasi partiler için bu sorunların çözülmesini sağlamak, diğer partiler açısından ise bu sorunların çözümü için önerilerde bulunmak, siyasi iktidarın ve idari makamların pratikleri konusunda görüşlerini bildirmek bu işlevin mütemmim cüzüdür. Kadın hakları ile ilgili toplumsal sorunların tespiti ve çözümü konusunda en basit ve en etkin yöntemlerden birinin kadınların etkili ve yetkili siyasal pozisyonlarda görevlendirilmesini sağlamak olduğu söylenebilir. Siyasi partiler gerek parti tüzüklerinde yer verdikleri cinsiyet kotaları marifetiyle gerekse de fiili uygulamalarıyla milletvekili seçimlerinde, genel merkez karar ve yürütme organlarında, yerel yönetim organları seçimlerinde, il ve ilçe yönetim kurullarında kadın temsilinin arttırma yönünde bir eğilimde oldukları söylenebilir. Konuyla ilgili yapılan alan araştırmaları da bu temsilin düzeyinin tespiti yönünde yoğunlaşmıştır. Fakat siyasi partilerin il ve ilçe başkanlıklarında kadın temsilinin düzeyi ise daha az araştırılan ve dikkat çeken bir alan olmuştur.

Çalışmada siyasi partilerin web adreslerinden, valilik ve kaymakamlıkların protokol listelerinden elde edilen veriler ışığında, TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerin 2022 yılı Ocak ve Şubat aylarında görevde bulunan il ve ilçe başkanları arasındaki kadın temsili araştırılmıştır. Milletvekili, yerel yönetim organları ve merkez karar ve yönetim kurullarında görece yüksek kadın temsili oranın il ve ilçe başkanlıklarında oldukça düşük olduğu görülmüştür. Kadınların karşı karşıya kaldıkları sorunların çözülmesi ve kadın hakları ile ilgili farkındalığın arttırılmasını sağlamak amacıyla kadınların siyasi partilerin il ve ilçe başkanlıklarında görevlendirilmesi için kadınlara pozitif ayrımcılık sağlayan tüzük hükümlerine ve uygulamalara yer verilmesi oldukça önemlidir.

Anahtar Kelimeler: Siyasal Katılım, Kadın Temsili, Siyasi Parti, İl Başkanı, İlçe Başkanı.

[1] Dr., Öğr. Gör., Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Çan Meslek Yüksekokulu, fatih.guler@comu.edu.tr, ORCID NO: 0000- 0002-5365-5700.

A DIFFERENT FACE OF POLITICAL PARTICIPATION: WOMEN'S REPRESENTATION IN PROVINCIAL AND DISTRICT PRESIDENCY OF POLITICAL PARTIES

ABSTRACT

One of the functions of political parties is to identify the problems existing in society. It is an integral part of this function to ensure that these problems are solved for the political parties in power. Other political parties make suggestions for the solution of these problems and express their views on the practices of the political power and administrative authorities. It can be said that one of the simplest and most effective methods in solving social problems related to women's rights is to ensure that women are assigned to effective political positions. It can be said that political parties tend to increase the representation of women in parliamentary elections, headquarters decision and executive bodies, both by the gender quotas they include in their party statutes and by their actual practices. Field studies on the subject have also focused on determining the level of this representation. However, the level of women's representation in the provincial and district presidencies of political parties has been an area that has been less researched and attracted attention.

In the study datas obtained from the web addresses of the political parties and the protocol lists of the governorships and district governorships. The representation of women among the provincial and district presidents of the political parties that have a group in the Grand National Assembly of Turkey in January and February 2022 was analyzed. It has been observed that the relatively high rate of female representation in parliamentarians, local government bodies and central decision and administrative boards is quite low in provincial and district presidencies. In order to solve the problems faced by women and to raise awareness about women's rights, it is very important to include the provisions of the statutes and practices that provide positive discrimination to women to be appointed in the provincial and district presidencies of political parties.

Keywords: Political Participation, Women's Representation, Political Party, Provincial President, District President.

1. GİRİŞ

Kadınların cinsiyetlerinden kaynaklı maruz kaldıkların sorunların çözümü çok yönlü bir bakış açısını gerekli kılmaktadır. Bu çözümlerin siyasi, hukuki, idari, mali, sosyo-ekonomik, demografik, kültürel veçheleri bulunmaktadır. Fakat bu sorunların daha kolay çözüme kavuşmasını sağlayacak etkili yollardan birisi ise kadınların cinsiyetlerinden kaynaklı maruz kaldıkları sorunların çözümü ile doğrudan veya dolaylı olarak ilgili olan kamusal otoritelere kadınların görevlendirilmesini sağlamak olduğu söylenebilir.

Her geçen gün kadınların bürokraside ve siyasette etkili ve yetkili pozisyonlarda görev aldığı gözlemlenmektedir. Örneğin kadın milletvekili oranı her seçim döneminde artmaktadır. 1995 yılında %2,3 olan kadın milletvekili oranı, 1999 yılında %4, 2002 yılında %4,3, 2011 yılında %14, 2018 yılında % 17,3 olmuştur (Gençkaya, 2011: 10,16) (Şahin, 2022:79). 2021 yılında dünya genelinde parlamentolardaki kadın milletvekili oranı yüzde 25.5 olması

(Demirel,2021) ülkemizdeki oranın düşük olduğunu göstermekle birlikte kadın milletvekili oranının yükselmesinin millet iradesinin tecelligahı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kadın hakları ile ilgili farkındalığını arttırmada yadsınamaz önemi haizdir (Karışık ve Karaoğlu, 2021:162).

Bürokraside de kadınların etkili makamlarda görevlendirilmesine yönelik çabaların olduğu ifade edilmelidir. Örneğin her ilde en az bir kadın il milli eğitim müdür yardımcısı görevlendirilmesine (Özgenç, 2022) ve her il müftülüğünde en az bir kadın il müftü yardımcısı görevlendirilmesine (Gökçeoğlu, 2018) dair alınan prensip kararlar da bu çerçevede ifade edilmelidir.

Fakat kadınların etkili kamu otoritelerinde görevlendirilmesine yönelik bu farkındalık taşra ve yerele doğru uzandıkça ciddi manada azalmaktadır. Esasen kadın hakları ile ilgili sorunların azaltılmasına yönelik makro politikalar oldukça önemli olmakla birlikte, bu makro politikaları taşrada hayata geçiren kadrolarda da kadın oranın artması oldukça önemlidir. Tablo-1'de görüldüğü gibi yerel nitelikteki hizmetlerin en önemli basamağını teşkil eden belediyelerde kadın belediye başkanı oranı artma eğiliminde olmasına rağmen oldukça düşüktür (Üste,2017:115-124) (Yanar,2019:73-76). Dünya genelinde kadın belediye başkanı oranın %5 olması ülkemizdeki oranı değerlendirme yapma imkanı sağlamaktadır (Gençkaya ve Yanar, 2021:402).

Yıl	Toplam Belediye Sayısı	Kadın Belediye Başkanı	Oran
2004	3193	18	0,56
2009	2903	26	0,89
2014	1351	40	2,9
2019	1355	44	3,2

Tablo-1 Kadın Belediye Başkanları

Siyasi partilerin işlevlerinden birisi toplumda var olan sorunların tespit edilmesini sağlamaktır. İktidarda olan siyasi partiler için bu sorunların çözülmesini sağlamak, diğer partiler açısından ise bu sorunların çözümü için önerilerde bulunmak, siyasi iktidarın ve idari makamların pratikleri konusunda görüşlerini bildirmek bu işlevin mütemmim cüzüdür. Siyasi partiler gerek parti tüzüklerinde yer verdikleri cinsiyet kotaları (Sitembölükbaşı,2007:32) marifetiyle gerekse de fiili uygulamalarıyla milletvekili seçimlerinde, genel merkez karar ve yürütme organlarında kadın temsilinin arttırma yönünde bir eğilimde oldukları söylenebilir. Konuyla ilgili yapılan alan araştırmaları da bu temsilin düzeyinin tespiti yönünde yoğunlaşmıştır. Fakat siyasi partilerin il ve ilçe başkanlıklarında kadın temsilinin düzeyi ise daha az araştırılan ve dikkat çeken bir alan olmuştur. Bu çerçevede çalışmada siyasi partilerin il ve ilçe başkanlıklarındaki kadın oranı araştırılmıştır.

2. SİYASİ PARTİLERİN İL VE İLÇE BAŞKANLARI

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'na göre siyasi partiler "ilçe-il-genel merkez" şeklinde teşkilatlanmaktadır. Mahalle/köy delegeleri ilçe başkanını, ilçe delegeleri ise il başkanını seçmektedirler (Gökçe, 2014: 71). Her ne kadar istisnai olarak il/ilçe başkanlarının genel merkez tarafından görevden alınma imkânı (İyimaya, 2006) söz konusu olsa da bunun sınırlı bir süreyi kapsıyor olması gerçeği karşısında il/ilçe başkanlarının görev alanları içerisinde fiili bir etki alanı olduğu kabul edilmelidir.

İllerde il başkanı, ilçelerde ise ilçe başkanı, siyasi partilerin kılcal damarları olan teşkilatlarının lokomotifi ve en etkili unsurudur. Gerek 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun ve siyasi parti tüzüklerinin verdiği yetkiler gerekse de siyasi/idari etki alanları il ve ilçe başkanlarını yönetim kurulu üyelerinde önemli ölçüde farklılaştırmaktadır. Bu çerçevede il ve ilçelerde siyasi partinin tüzel kişiliğini temsil etme hak ve yetkisini haiz olan il/ilçe başkanlarının görev sahaları içerisinde her türlü idari otorite ile temas etme imkânları sebebiyle özellikle yerel nitelikleri sorunların çözülmesi konusunda farklı bir konuma sahip oldukları ifade edilebilir.

Gerçekten de "Ulusal ve Resmi Bayramlar ile Mahalli Kurtuluş Günleri, Atatürk Günleri ve Tarihi Günlerde Yapılacak Tören ve Kutlamalar Yönetmeliğine" göre Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grubu bulunan siyasi partilerin il/ilçe başkanları bakanlıkların il/ilçe teşkilatındaki başkan ve müdürlerinden önce tebrikata girme hakkına sahip olması bu durumun önemli bir göstergesidir. İktidarda olan siyasi partilerin il/ilçe başkanlarının ise bu konuda diğer siyasi partilerin il/ilçe başkanlarına göre daha etkin bir pozisyonda olmak zorunda oldukları söylenebilir.

3. YÖNTEM

Siyasi partilerin il/ilçe başkanlıklarında kadın temsil oranın artmasının kadınların cinsiyetlerinden kaynaklı maruz kaldıkların sorunların çözümü açısından önemli sonuçlar doğurabilecek nitelikte olduğu söylenebilir. Bu temsil oranının artması konusunda bir farkındalığın oluşması için ilk önce bu alandaki temsil oranın tespit edilmesi gerekmektedir. Bu oran tespit etmeyi hedefleyen çalışmanın iki sınırlılığı mevcuttur. Birincisi verilerin toplanması diğeri ise il ve ilçe başkanlığı sürecinin dinamik yapısı ve verilerin güncelliğidir.

Siyasi partilerin il ve ilçe başkanlıklarındaki kadın oranın tespit edilebilmesi için siyasi partilerin il ve ilçe başkanlarının bilgilerine ihtiyaç duyulmuştur. Bu bilgiler açık kaynaklardan derlenmiştir. İlk olarak varsa bu bilgiler siyasi partinin genel merkez internet sayfasından temin edilmiştir. Bu yöntemle verilerin yaklaşık %30'u toplanabilmiştir.

Geri kalan veriler için valilik ve kaymakamlıkların "protokol listelerinden" yararlanılmıştır. Bu yöntemle verilerin yaklaşık %60'ı toplanabilmiştir. Bazı kaymakamlıkların internet sayfasında protokol listesi hiç bulunmamaktadır, bazı kaymakamlıkların internet sayfasında ise protokol listesi yer almasına rağmen siyasi partilerin ilçe başkanlarına yer verilmediği görülmüştür. Ayrıca bazı kaymakamlıkların protokol listelerinde güncelleme tarihi yer almasına rağmen bazı kaymakamlıkların protokol listelerinde güncelleme tarihinin yer almadığı, bazı kaymakamlıkların protokol listelerindeki güncelleme tarihinin ise 2019 ve 2020 yılları olduğu görülmüştür.

Geri kalan veriler için ise diğer açık kaynaklardan istifa edilmiştir. Bu yöntemle verilerin yaklaşık %9'u toplanabilmiştir. Geri kalan %1'lik veriye hiçbir kaynaktan ulaşılamamış olup bu siyasi parti ilçe başkanlıklarının erkek olduğu kabul edilmiştir.

Araştırmanın diğer bir sınırlılığı ise siyasi parti il ve ilçe başkanlıklarının dinamik bir süreç olmasıdır. Siyasi partilerin il ve ilçe başkanları 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununa göre en çok üç yıl seçilebilmekte olup bu süreç her bir siyasi partinin iç yapısı ve düzeni açısından farklı tarih aralıklarına rastlayabilmektedir. Bunun yanında siyasi partilerin il ve ilçe başkanlıklarında istifa ve/veya görevden alma gibi gerekçelerle de değişim yaşanabilmektedir. Bu çerçevede verilerin en kısa sürede toplanmasına gayret edilmiş olup, veriler 2022 yılının Ocak ve Şubat aylarını kapsamaktadır.

Çalışma kapsamına alınacak siyasi partilerin tespitinde kurumsallaşmış partilerin ele alınmasının daha sağlıklı olacağı değerlendirilmiştir. Bu çerçevede kriter olarak son beş genel seçime katılma ve hali hazırda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grubu bulunma tespit edilmiştir. Bu partiler Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisidir.

4. SİYASİ PARTİLERİN İL VE İLÇE BAŞKANLARINDA KADIN TEMSİLİ

İlk önce siyasi partilerin il başkanlıklarında kadın temsili oranı ele alınacaktır. Çalışmanın yapıldığı dönemde Adalet ve Kalkınma Partisi bünyesinde iki (Edirne, Kırşehir), Cumhuriyet Halk Partisi bünyesinde dört (Diyarbakır, İstanbul, Kayseri, Kütahya), Milliyetçi Hareket Partisi bünyesinde iki (Tunceli, Ardahan) il başkanı kadındır. Bu çerçevede siyasi partilerin il başkanlıklarında kadın temsili oranı Adalet ve Kalkınma Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisinde %2,5, Cumhuriyet Halk Partisinde %5'tir. Görüldüğü üzere üç siyasi partide de kadın il başkanı oranı birbirine yakınıdır ve bu oranın oldukça düşük olduğu kabul edilmelidir.

İkinci olarak siyasi partilerin ilçe başkanlıklarında kadın temsil oranı ele alınacaktır. Tablo-2'de görüldüğü üzere Adalet ve Kalkınma Partisi bünyesinde yirmi dört, Cumhuriyet Halk Partisi bünyesinde kırk üç, Milliyetçi Hareket Partisi bünyesinde altı ilçe başkanı kadındır. 2022 yılı itibariyle ilçe sayısı 922'dir (İçişleri Bakanlığı, 2022). Bu çerçevede siyasi partilerin ilçe başkanlıklarında kadın temsili oranı Adalet ve Kalkınma Partisinde %2,6, Cumhuriyet Halk Partisinde %4,6, ve Milliyetçi Hareket Partisinde ise %0,6'dır. Görüldüğü üzere üç siyasi partide de kadın ilçe başkanı oranı birbirine yakınıdır ve bu oranın oldukça düşük olduğu kabul edilmelidir.

Coğrafi bölgeler bazında bir değerlendirme yapıldığında Marmara ve İç Anadolu bölgelerinde kadın ilçe başkanın temsil edildiği il sayısının diğer coğrafi bölgelere göre anlamlı ölçüde yüksek olduğu, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde kadın ilçe başkanın temsil edildiği il sayısının ise diğer coğrafi bölgelere göre anlamlı ölçüde düşük olduğu gözlemlenmiştir.

Adalet ve Kalkınma Partisinin kadın ilçe başkanının olduğu illerin coğrafi bölgeler arasından homojen bir şekilde dağıldığı, Cumhuriyet Halk Partisinin kadın ilçe başkanının olduğu illerin Karadeniz ve Marmara bölgesinde kısmen fazla olduğu, Milliyetçi Hareket Partisinin kadın ilçe başkanının olduğu illerin İç Anadolu bölgesinde kısmen fazla olduğu gözlemlenmiştir.

	İl	Adalet ve Kalkınma Partisi	Cumhuriyet Halk Partisi	Milliyetçi Hareket Partisi
1	ADANA	0	0	0
2	ADIYAMAN	0	1	0
3	AFYONKARAHİSAR	0	0	0
4	AĞRI	0	0	0
5	AKSARAY	0	0	1
6	AMASYA	0	0	0
7	ANKARA	1	1	0
8	ANTALYA	1	2	1
9	ARDAHAN	2	0	0
10	ARTVİN	0	1	0
11	AYDIN	1	1	0
12	BALIKESİR	1	3	0
13	BARTIN	0	0	0
14	BATMAN	0	0	0
15	BAYBURT	0	0	0
16	BİLECİK	0	1	0
17	BİNGÖL	0	1	0
18	BİTLİS	0	0	0
19	BOLU	0	0	0
20	BURDUR	0	0	0
21	BURSA	0	2	0
22	ÇANAKKALE	1	0	0
23	ÇANKIRI	0	0	0
24	ÇORUM	0	0	0
25	DENİZLİ	0	1	0
26	DİYARBAKIR	1	1	0
27	DÜZCE	0	1	0
28	EDİRNE	0	0	0
29	ELAZIĞ	0	0	0
30	ERZİNCAN	0	0	0
31	ERZURUM	0	0	0
32	ESKİŞEHİR	0	0	1
33	GAZİANTEP	0	0	0
34	GİRESUN	0	0	0
35	GÜMÜŞHANE	0	0	0
36	HAKKÂRİ	0	0	0
37	HATAY	0	0	0

38	IĞDIR	0	0	0
39	ISPARTA	1	0	0
40	İSTANBUL	1	3	1
41	İZMİR	5	4	0
42	KAHRAMANMARAŞ	0	1	0
43	KARABÜK	0	0	0
44	KARAMAN	0	0	0
45	KARS	0	0	0
46	KASTAMONU	0	3	0
47	KAYSERİ	0	0	0
48	KIRIKKALE	0	0	0
49	KIRKLARELİ	0	0	0
50	KIRŞEHİR	0	0	0
51	KİLİS	0	0	0
52	KOCAELİ	0	2	0
53	KONYA	2	0	1
54	KÜTAHYA	0	1	0
55	MALATYA	0	0	0
56	MANİSA	0	2	0
57	MARDİN	0	0	0
58	MERSİN	0	0	0
59	MUĞLA	0	0	0
60	MUŞ	0	0	0
61	NEVŞEHİR	1	1	0
62	NİĞDE	0	0	0
63	ORDU	2	1	0
64	OSMANİYE	0	1	0
65	RİZE	0	0	0
66	SAKARYA	0	1	0
67	SAMSUN	1	0	0
68	SİİRT	0	0	0
69	SİNOP	0	0	0
70	SİVAS	0	2	0
71	ŞANLIURFA	0	0	0
72	ŞIRNAK	1	0	0
73	TEKİRDAĞ	0	2	0
74	TOKAT	0	0	0
75	TRABZON	0	1	0

76	TUNCELİ	1	1	0
77	UŞAK	0	0	1
78	VAN	0	0	0
79	YALOVA	0	0	0
80	YOZGAT	1	0	0
81	ZONGULDAK	0	1	0
	TOPLAM	24	43	6
	KADIN İLÇE BAŞKANI ORANI	2,6	4,6	0,6

Tablo-2 Kadın İlçe Başkanları

5. SONUÇ

Kadınların cinsiyetlerinden kaynaklı maruz kaldıkların sorunların çözümünde etkili yollardan bir tanesi kadınların cinsiyetlerinden kaynaklı maruz kaldıkları sorunların çözümü ile doğrudan veya dolaylı olarak ilgili olan kamusal otoritelere kadınların görevlendirilmesini sağlamak olduğu söylenebilir. Kadınların bu makamlardaki temsil oranın tespiti ile ilgili olan alan araştırmaları ise belirli noktalara odaklanmıştır. Bu çerçevede çalışmada, bakir bir alan olan siyasi partilerin il ve ilçe başkanlıklarındaki kadın oranı araştırılmıştır.

Kırk bir ilimizde Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi bünyesinde kadın il veya ilçe başkanın mevcut olmaması, üç siyasi partiye ait il başkanlıklarındaki kadın oranının %2,5- %5 bandında olması, üç siyasi partiye ait ilçe başkanlıklarındaki kadın oranının %0,6- %4,6 bandında olması gerçeği karşısında siyasi partilerin il ve ilçe başkanlılarındaki temsil oranının düşük olduğu gözlemlenmektedir.

Kadınların karşı karşıya kaldıkları sorunların çözülmesi ve kadın hakları ile ilgili farkındalığın arttırılmasını sağlamak amacıyla kadınların siyasi partilerin il ve ilçe başkanlıklarında görevlendirilmesi için kadınlara pozitif ayrımcılık sağlayan tüzük hükümlerine ve uygulamalara yer verilmesi oldukça önemlidir.

KAYNAKÇA

GENÇKAYA, Ö. F. (2011). Kadın Milletvekillerinin Yasama ve Denetim Faaliyetleri ve Rolleri 1935-2007. *Yasama Dergisi*, 18, ss.5-34 .

GENÇKAYA, Ö. F. , YANAR, E. (2021) Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Yerel Yönetimler: Kadın Belediye Başkanları Fark Yaratıyor Mu?. R. KELEŞ- E. ALACADAĞLI (*Sivil Toplum Demokrasi Ve Kent Yönetimi),* Ankara: Astana Yayınları.

GÖKÇE, A. F. (2014). Siyasi Partilerde Parti İçi Demokrasi ve Disiplin Algısı: Türkiye. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 5 (9) , ss.65-79.

GÖKÇEOĞLU, H. (2018). *Bütün illere kadın müftü yardımcısı*. 05.02.2022 tarihinde https://www.milliyet.com.tr/siyaset/butun-illere-kadin-muftu-yardimcisi-2586806 sitesinden alındı.

DEMİREL, E. (2021). *UN Women – IPU "Siyasette Kadın 2021" haritasına göre: Parlamentolarda, bakanlıklarda, devlet ve hükümet başkanlıklarında kadın oranı arttı, ancak kadınların temsili hala yetersiz*. 05.02.2022 tarihinde https://turkey.un.org/tr/115804-un-women-ipu-siyasette-kadin-2021-haritasina-gore-parlamentolarda-bakanliklarda-devlet-ve sitesinden alındı.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI (2022). *Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri*. 03.04.2022 tarihinde https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx sitesinden alındı.

İYİMAYA, A. (2006). Siyasal Partilerde Teşkilat Yönetimi Görevden Almanın Hukuki Rejimi, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi,* 66, ss.133-172.

KAŞIKIRIK, A., KARAOĞLU, N. (2021). Kadın Milletvekillerinin Yasama Performansına Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Açısından Bir Bakış . *Disiplinlerarası Yenilik Araştırmaları Dergisi,* 1 (2) , ss.156-162.

ÖZGENÇ, M. (2022). *MEB'den her ile kadın yönetici.* 03.04.2022 tarihinde https://www.hurriyet.com.tr/gundem/mebden-her-ile-kadin-yonetici-42027090 sitesinden alındı.

SİTEMBÖLÜKBAŞI, D. (2007). Kadınların Siyasal Hayata Etkin Katılımının Bir Aracı Olarak Seçimlerde Kota Uygulamaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12 (1) , ss.13-36.

ŞAHİN, Z. (2022). Türkiye'de Seçimlerin Cinsiyeti: Cumhuriyetin İlk Yıllarından Günümüze Milletvekili Genel Seçimleri Ve Kadın Temsili (1935-2018), *Iğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* (29), ss. 73-96.

ÜSTE, R. (2017). Yerel Seçimlerin Cinsiyeti: Seçimler ve Kadın Temsili . *Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, 18 (1) , ss.101-131.

YANAR, E. (2019). *Türkiye'de Kadın Belediye Başkanları*, İstanbul, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

MUHALEFET BLOĞUNUN GÜÇLENDİRİLMİŞ PARLAMENTER SİSTEM ARGÜMANI: SAF PARLAMENTER MODEL Mİ? RASYONELLEŞTİRİLMİŞ PARLAMENTARİZMİN BİR VERSİYONU MU?

Çağrı ÇOLAK[*]
Yaşar Orçun KÜÇÜKYILMAZ[**]

ÖZET

Türkiye'de 16 Nisan 2017 Referandumu ile kabul edilen ve 9 Temmuz 2018 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Modeli (CHM), henüz taslak olarak gündeme geldiği zamandan itibaren muhalefet bloğu tarafından yoğun bir biçimde eleştirilmektedir. Zamanla arkasına sosyal ve ekonomik sorunları da alan bu eleştiriler, çok geçmeden yeni bir model arayışına dönüşmüştür. Bu bağlamda 28 Şubat 2022'de muhalefetteki altı partinin katılımıyla "Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem (GPS)" başlıklı bir model tasarısı manifestosu yayımlanmıştır. Kamuoyunda her ne kadar "güçlendirilmiş" sıfatıyla kullanılsa da anayasa hukuku ve siyaset bilimi terminolojisinde böyle bir tabirin bulunmaması, yeni model önerisinde nasıl bir parlamenter sistem kurgulandığını belirsizleştirmektedir. Buradan hareketle çalışmada, Türk anayasa tarihinde 1961 Anayasası ile uygulanan saf parlamenter sistem ile 1971-1973 anayasa değişiklikleri ile başlayan ve 1982 Anayasasında en somut hâlini alan rasyonelleştirilmiş parlamentarizm deneyimlerinden yararlanılarak, GPS modelinin i) yeni bir hükümet sistemini mi veya ii) saf parlamenter sisteme geri dönüşü mü ifade ettiği iii) yoksa rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin bir versiyonu mu olduğu tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Parlamenter sistem, güçlendirilmiş parlamenter sistem, saf parlamenter model, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, cumhurbaşkanlığı hükümet modeli.

ABSTRACT

The Presidential Government Model (CHM), which was accepted with the 16 April 2017 Referendum in Turkey and started to be implemented as of 9 July 2018, has been heavily criticized by the opposition bloc since it was brought to the agenda as a draft. Over time, these criticisms, which also took the social and economic problems behind them, soon turned into a search for a new model. In this context, a model draft manifesto titled "Strengthened Parliamentary System (GPS)" was published on 28 February 2022, with the participation of six opposition parties. Although it is used as " strengthened" in the public, the absence of such a term in constitutional law and political science terminology makes it unclear what kind of parliamentary system was built in the new model proposal. From this point of view, in this study, by using the pure parliamentary system implemented with the 1961 Constitution and the rationalized parliamentarism experiences, which started with the 1971-1973 constitutional amendments and became the most concrete in the 1982 Constitution, the GPS model will be used to i) a new government system or ii) return to a pure parliamentary system. iii) or whether it is a version of rationalized parliamentarism is debated.

Keywords: Parliamentary system, strengthened parliamentary system, pure parliamentary model, rationalized parliamentarism, presidential government model.

[*] Dr. Öğr. Üyesi, Trabzon Üniversitesi, İktisadi İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cagricolak@trabzon.edu.tr, ORCID ID: 0000-0001-5806-9084.

[**] Arş. Gör., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, orcunkucukyilmaz@kmu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-5426-8913.

1. GİRİŞ

9 Temmuz 2018'de uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS), muhalefet bloğu tarafından sosyal ve ekonomik birçok sorunun temel nedeni olarak gösterilmektedir. Bunun sonucunda alternatif model arayışlarına yönelen muhalefet partileri "güçlendirilmiş parlamenter sistem (GPS)" tabiriyle adlandırdıkları bir model üzerinde mutabakata varmıştır. 28 Şubat 2022'de altı partinin (Cumhuriyet Halk Partisi, Demokrasi ve Atılım Partisi, Demokrat Parti, Gelecek Partisi, İyi Parti ve Saadet Partisi) katılımıyla bir basın toplantısı düzenlenmiş ve mutabakat metni ilan edilmiştir.

Anayasa hukuku ve siyaset bilimi literatüründe "GPS" diye anılan bir sistemin bulunmayışı, manifesto niteliğindeki mutabakat metninin modelin içeriği açısından önemini artırmaktadır. Çünkü güçlendirilecek olanın mevcut sistem mi yoksa parlamenter sistem mi veya modelin Türkiye'de 2014'ten önce uygulanan rasyonelleştirilmiş parlamentarizm mi olacağı sorularının yanıtlarına ancak bu metin üzerinde yapılacak içerik analizi sonucunda ulaşılabilir. Buradan hareketle, çalışmada mutabakat metni saf parlamenter model ve rasyonelleştirilmiş parlamentarizm ekseninde incelenmiş ve bu yapılırken her iki modele ilişkin Türkiye deneyimine yer verilmiştir. Metin üzerindeki tespitlerden yararlanılarak, GPS modelinin yeni bir hükümet sistemini mi veya ii) saf parlamenter sisteme geri dönüşü mü ifade ettiği iii) yoksa rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin bir versiyonu mu olduğu değerlendirilmiştir.

Bu bağlamda çalışmada ilk olarak parlamenter sistemin ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimine, ardından ise saf parlamenter model ile rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin temel dinamiklerine yer verilmiştir. Son olarak ise altı partinin üzerinde mutabakat sağladığı "GPS" başlıklı metin incelenerek, model hakkında somut değerlendirmelerde bulunulmuştur.

2. PARLAMENTER SİSTEMİN ORTAYA ÇIKIŞI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Varoluş amaçlarını yerine getirmek için devletler belli düzeyde yetkilerle donatılmışlardır. Devletlerin yetkileri ve bu yetkilerini kullanım şekilleri Antik Yunandan günümüze kadar çeşitli tartışmalara konu olmuştur ve olmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı başlıkları altında ortaya çıkan yetkiler bütünü ve bu yetkiler arasındaki ilişki ağları hükümet sistemlerini ortaya çıkaran temel faktördür. Hükümet sistemlerinin sayıca fazla oluşu yasama, yürütme ve yargı olarak adlandırılan güçler arasındaki ilişkilerin çeşitliliğinden kaynaklanmaktadır.

Hükümet sistemleri içerisinde yasama ve yürütme organları arasındaki ayrımın yumuşak olduğu "*parlamenter hükümet sistemi*" Britanya Adasında doğmuş ve gelişmiştir (Tuzcuoğlu, 1996: 279). Parlamenter sistem, çerçevesi kuramsal analizler doğrultusunda ortaya çıkan bir modelden ziyade birtakım içsel faktörler doğrultusunda temellenen ve sosyopolitik olaylarla yakın ilişkili olan bir hükümet sistemidir. Bu doğrultuda parlamenter sistemin gelişiminde *1215 Magna Carta Libertatum, 1295 Model Parlamento, Stuartlar Dönemi, 1628 İngiliz Haklar Bildirisi, 1688 Muhteşem Devrim, 1689 Haklar Beyannamesi* ve *Hanover Hanedanı'nın tahta gelişi* gibi gelişmeler önemli rol oynamıştır (Kama, 2016: 161).

Magna Carta günümüz dünyası için fiziksel varlığının çok ötesinde bir öneme sahiptir (Ardley ve Voase, 2013: 350). 1215 yılında Kral John tarafından imzalanan Magna Carta, yalnızca Britanya değil, Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa gibi ülkelerde de modern demokratik dönemi şekillendiren devrim ve anayasaların temelini oluşturmaktadır (Persaud vd., 2021: 75). Baronların haklarını garanti altına alan ve halkı bir bütün olarak kapsamayan bir metin olmasına karşın kralın sahip olduğu yetkilerin sınırlandırılması bakımından Magna Carta, demokratik bir değer taşımaktadır (Kara, 2012: 7). 1215 yılında Runnymade'de baronların Kral

John'u imzalamaya mecbur bıraktıkları Magna Carta, genel anlamda halk tabanını kapsayan bir içerikten uzaktır ancak içerik bakımından tepkiseldir. Böylece kralın hukuki sınırlar içerisinde kalması temin edilmeye çalışılmıştır (Roskin, 2012: 25).

Magna Carta'dan sonra yeni bir siyasi araç olarak parlamento ortaya çıkmıştır. Bu yeni araç, özünde *Curia Regis*[1] ve *Magnum Conciliumun*[2] birleşiminden çok daha fazlasını ihtiva etmektedir. 1295'de "Model Parlamento" ismiyle adlandırılan yapı I. Edward tarafından farklı sınıflardan insanları bir çatı altında toplamıştır (Bhagwan ve Bhushan, 2008: 100). I. Edward'ın farklı statüdeki insanları bir çatı altında toplaması, soylu unvanına sahip olmayan kişilerle aynı alanda bulunmak istemeyen baronların tepkisine neden olmuştur. Bu tepki üzerine parlamento *üst meclis (upper chamber)* ve *alt meclis (lower chamber)* olmak üzere ikiye ayrılmış, zamanla üst meclis Lordlar Kamarasına, alt meclis ise Avam Kamarasına dönüşmüştür. Böylelikle tek meclisli bir yapı arz eden İngiliz Parlamentosu çift meclisli bir yapıya bürünmüştür (Gözler, 2009: 369).

1628'de imzalanan İngiliz Haklar Bildirisi (*Petition of Rights*), Magna Carta'ya sıklıkla atıfta bulunması ve savunduğu argümanlar bakımından önemlidir. Söz konusu belge Kral I. Charles döneminde Magna Carta'nın ihlali üzerine yayımlanmıştır (Aktan ve Yay, 2019: 103). İngiliz Haklar Bildirisi'nin ilanının İngiltere'de hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti anlayışının temellenmesinde büyük bir etkisi vardır. Her ne kadar sahip olduğu hukuki ve demokratik temeller etkin bir yönetsel anlayışı temsil etse de İngiliz Haklar Bildirisi'nin ilanından birkaç yıl sonra I. Charles parlamento tarafından idam edilmiştir (Aktan ve Yay, 2019: 104). I. Charles'ın idamından sonra yerine II. James gelmiş ancak onun tahta gelişi parlamentonun tiranlık korkusunu sona erdirmemiştir.

1688'de Oranjlı William (*William of Orange*), II. James karşıtlarının desteği ile İngiltere'yi işgal etmiş ve sonrasında II. James'in kız kardeşi ile evlenerek hükümdarlığa başlamıştır. Muhteşem Devrim olarak adlandırılan bu olay neticesinde Katoliklerin parlamento üyeliği yasaklanmış, sonrasında ise Haklar Beyannamesi (*Bill of Rights*) ile kralın gücü kısıtlanarak parlamentonun üstünlüğü ilan edilmiştir (Talbot, 2017). İlerleyen dönemde Hanoverlı I. George tahta çıkmış, onun İngilizce bilmemesi İngiliz siyasetine ilgi gösterememesine sebep olmuş ve 18. yüzyılın başlarında parlamentonun etkisi büyük oranda artmıştır (Dinçkol, 2021: 892). I. George'un tahta çıkışı tarihsel anlamda ilginç tesadüfleri de beraberinde getirmiştir. Nitekim İngilizce bilmediği için meclis toplantılarında sürekli çeviri dinlemekten ve söylediklerini de çeviri yoluyla aktarmaktan bir hayli muzdarip olmuştur. Bu sebeple I. George tarafından meclis ile arasındaki ilişkiyi daha kolay bir hâle getirmeye yönelik olarak Robert Walpole görevlendirilmiş, böylece başbakanlık kurumu ortaya çıkmış ve Walpole de ilk başbakan olarak tarihte yerini almıştır (Eğilmez, 2012). 1721'den 1742'ye kadar Robert Walpole tarafından başkanlık edilen kabine bugünkü biçimine yakın olsa da iki önemli özellikten azade tutulmuştur: Birincisi başbakan, bakanları bir araya toplayamamış, ikincisi ise kabine, parlamentoya karşı sorumlu tutulamamıştır (Roskin, 2012: 30).

İngiltere'de parlamento 18. yüzyıl sonlarına kadar en üstün güç olarak kabul görse de demokratik ya da temsilî bir statüden uzak bir biçimde konumlanmıştır. Kırsal kesimde yaşayan insanların oy kullanma hakkı toprak sahipliğine bağlı olmuştur. İngiltere'de partiler özünde 18. yüzyılda oluşmaya başlamıştır ve nitekim *Whig* ve *Tory* kavramları da bu tarihlerde ortaya çıkmıştır. Whig ve Tory kavramları alaycı bir nitelendirmeyi de bünyesinde barındırmıştır; bu bağlamda Whigler özünde İskoç, Toryler ise İrlandalı eşkıyaları tanımlamıştır (Roskin, 2012:

[1] İngiltere'de mülk sahiplerinin ve kilise temsilcilerinin bulunduğu ve krala yasamaya yönelik tavsiyeler verebilen konseye verilen isimdir. Curia Regis'i ortaya çıkaran temel faktör, Magnum Concilium'un yılda üç defa toplanması ve ilgili toplantıların yapılmadığı süreçte de kralın yönetimine destek verilebilmesidir.
[2] Büyük konsey.

32). Bu ilk partiler, basit parlamento grupları olarak konumlanmış ve Whigler tüccarları, Toryler ise toprak sahibi aristokrasiyi temsil etmiştir. 19. yüzyılda Whigler Liberal Parti'ye, Toryler ise Muhafazakâr Parti'ye dönüşmüştür. 18. yüzyılda İngiltere Parlamentosu sanayi devrimi ve ekonomik büyüme doğrultusunda ortaya çıkan işçi sınıfı ve orta sınıfın kitlesel oy kullanma ve demokrasi gibi taleplerini hor görmüş ancak zamanla orta sınıftan daha çok kişinin oy kullanmasının önünü açacak olan 1832 tarihli Reform yasası yine parlamento tarafından kabul edilmiştir (Roskin, 2012: 32). 1867'de başbakan Benjamin Disraeli yönetiminde İkinci Reform yasası yetişkin İngilizlerin yaklaşık %16'sına oy hakkı vererek oy kullanabilme yetkisini yaygınlaştırmıştır. 1884 yılında ise Üçüncü Reform yasası ile tarım işçilerine de oy kullanma hakkı verilmiş ve böylelikle erkeklerin neredeyse tamamı oy kullanma hakkını elde etmiştir. Nitekim 1918'de kadınların da bu hakkı elde edişi İngiliz seçmen kitlesini büyük oranda artırmıştır (Roskin, 2012: 32).

İngiltere'de ortaya çıkan parlamenter sistem "*Westminster*" terimiyle adlandırılmaktadır. Bu model, adını Londra'da bulunan Westminster Sarayı'ndan almaktadır. Tarihsel kökeni 8. yüzyıla kadar dayandırılan İngiliz Parlamentosu, Westminster modelin en stratejik birimi olarak görülmektedir. Westminster model; kabinenin oluşumu, sorumsuz bir devlet başkanı yapılanması, bakanların sorumluluğu ve fesih hakkı gibi araçlarla İngiliz parlamentosunun ilk hâlini ve parlamenter hükümet sisteminin temelini oluşturmaktadır. Westminster model hem bir hükümet sistemi hem de Birleşik Krallık'ın idari kurumlarını kapsayan bir üst çatıdır (Kama, 2016: 162). Ayrıca bu model günümüzdeki parlamento yapısının temelidir ve gerek fonksiyonel gerekse kurumsal boyutta yasama iktidarı hüviyetine sahip ilk parlamentodur. Bu bağlamda parlamentonun egemenliği, hesap verebilir yönetim gibi argümanlar yine Westminster model öncülüğünde ortaya çıkmıştır (Ertaş, 2020: 447).

Parlamenter sistemin tarihsel gelişimine bakıldığında, önceden belirlenen kurallar ve ortaya atılan argümanlar yerine çeşitli olaylar neticesinde zamana yayılarak ilerleyen kümülatif bir kronoloji göze çarpmaktadır. Nitekim monarkın karşısında haklarını güvence altına almak ve yönetimde söz sahibi olmak isteyen birtakım aktörler, bu istekleri doğrultusunda çağa damgasını vuran olaylar silsilesine de katkıda bulunmuşlardır. Parlamenter sistemi ortaya çıkaran bu olaylar, sistemi daha işlevsel kılmaya yönelik düzenlemeleri de beraberinde getirmiş, deyim yerindeyse demiri işleyen bir usta işçiliği ile birçok ülkede yaygın bir biçimde kullanılan bir hükümet modeli ortaya çıkmıştır.

3. SAF PARLAMENTER MODEL VE RASYONELLEŞTİRİLMİŞ PARLAMENTARİZM

Yasama ve yürütme gibi güçlerin birbirleri ile olan ilişkisini konu alan hükümet sistemlerine yönelik tartışmalar uzun bir geçmişe sahiptir. Günümüzde demokratik siyasal sistemlere yönelik taleplerin de artışıyla "*ne tür bir yürütme yapısı en iyi sonucu verir?*" sorusu sıklıkla gündeme gelmektedir. Yasama ve yürütme güçleri arasında ayrımın en yumuşak olduğu hükümet sistemi parlamenter sistemdir. Bu sistemde yürütme erki devlet başkanı ve başbakanın liderliğinde oluşur ve devlet başkanına oranla başbakanın görev ve yetkileri daha fazladır. Parlamenter sistem uygulamaları ülkeden ülkeye küçük farklılıklar teşkil etse de devlet başkanı partiler üstü tarafsız bir mekanizma olarak işlev görmektedir (Musil, 2016: 190). Saf parlamenter sistemlerde, sistemin doğası gereği devlet başkanı doğrudan doğruya halk tarafından seçilmemektedir (Gözler, 2012: 362). İster monarşik ister cumhurî nitelikte olsun tüm parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır (Gözler, 2012: 364). Nitekim İngilizler bu durumu "*Kral kendi eliyle bir adamı öldürse bundan başbakan sorumlu olur ancak başbakanı öldürürse bundan kimse sorumlu olmaz*" ifadesiyle tanımlamaktadır (Fendoğlu, 2010: 11). Devlet başkanının siyasi ve cezai sorumsuzluk hâlleri de yetkilerinin sembolik olduğunu göstermektedir. Bu doğrultuda cezai sorumsuzluk yalnızca monarşilerde mutlak olup cumhuriyetlerde bu sorumsuzluk hâli göreve ilişkin suçlarla sınırlı

tutulmuştur. Yürütme görevini yürüten bakanlar kurulunun ise hem siyasi hem de cezai sorumluluğu mevcuttur (Asilbay, 2013: 253).

Parlamenter sistemin özellikleri hususunda literatürde bir konsensüs bulunmamaktadır, ancak bir hükümet sisteminin "parlamenter" olarak adlandırılması için gerekli görülen iki temel özellik vardır; bunlardan ilki hükümetin parlamentodan çıkması, ikincisi ise parlamentoya hesap vermesidir (Tunçkaşık, 2017: 1). Parlamentarizm, parlamenter rejim ya da parlamenter hükümet sistemi siyaseten ve hukuken sorumsuz devlet başkanının başkanlığında, yürütme ve yasama organları arasında kuvvetlerin yumuşak ayrımına dayanan temsilî bir rejimdir (Fendoğlu, 2010: 9). Parlamenter sistemde yürütme iki başlıdır ve bir kanatta devlet başkanı bulunurken diğer kanatta ise bakanlar kurulu bulunur. Hükümet halkın temsilcisi konumundaki parlamento içinden çıkar ve parlamentonun güvenine dayanır. Bu bağlamda hükümet yetkilerini kullanmak için ihtiyaç duyacağı demokratik meşruluğa sahiptir ve öte yandan hükümet parlamento karşısında kolektif olarak sorumludur. Başbakan ve bakanlar, güvensizlik oyu ile görevlerinden alınabilir ve yargılanabilirler (Gözler, 2000: 10). Parlamenter sistemde devlet başkanını etkisiz kılmanın aracı karşı-imza kuralıdır. Zira karşı-imza kuralı gereği, devlet başkanının işlemlerinden doğan sorumluluk karşı-imzanın sahibi başbakan veya bakana aittir (Gözler, 2000: 13).

Parlamenter sistemde yürütme organının seçiminde halkın doğrudan bir etkisi bulunmamaktadır. Yürütme organının birinci kanadı olan devlet başkanı, monarşik yapılı parlamenter sistemlerde "veraset" *(heredity)* yoluyla, cumhurî parlamenter sistemlerde ise yasama organı tarafından seçilmektedir (Gözler, 2010: 593). Tüm bu nitelikler parlamenter sistemin "*asli/olmazsa olmaz*" *(sine qua non)* özellikleri olarak kabul görürken sistemin tali nitelik arz eden bazı özellikleri de mevcuttur. Nitekim (1) yürütmenin yasamayı fesih yetkisi, (2) aynı kişinin hem yasamada hem yürütmede görev alışı ve (3) bakanlar kurulunun yasama organı çalışmalarına katılabilmesi bu tali özellikler arasında gösterilebilmektedir. Fesih yetkisi doğrultusunda yasama ve yürütme erkleri birbirlerinin hukuksal varlıklarını sona erdirebilmektedir ve bu durum parlamenter sistemin "yumuşak" kuvvetler ayrılığı tanımlamasının esas sebebidir. Bu bağlamda yasama ve yürütmenin karşılıklı olarak birbirine bağımlı olduğu ifade edilmektedir. Nitekim aynı kişinin hem yasamada hem yürütmede görev alışı yine yumuşak kuvvetler ayrılığı tanımlamasına atıf yapmaktadır (Gözler, 2010: 595).

Kabine üstünlüğüne dayanan İngiliz tipi parlamenter sistemlerde istikrarlı ve güçlü hükümetler vardır ve bu tür sistemler büyük sorunlarla karşılaşmazlar. Meclisin ağır bastığı parlamenter sistem modellerinde zaman zaman zayıf ve istikrarsız hükümetler ortaya çıkabilmektedir. Bu durumun önüne geçebilmek amacıyla parlamenter sistemde hükümete güç ve istikrar kazandırmak amacıyla birtakım mekanizmalar öngörülmüştür. Bu usulleri barındıran parlamenter sistemler "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" *(parlementarisme rationalisé)*, barındırmayanlar ise "saf parlamenter model" terimiyle adlandırılmıştır (Gözler, 2010: 621). Bu noktada belirtilmesi gereken husus parlamenter sistem ve rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin birbirinden farklı yönetim modelleri olmadığıdır. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm özünde parlamenter sistemdir ve bu bağlamda parlamenter sistemi savunmak demek rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin argümanlarını dışlamak anlamına gelmemektedir (Turhan, 2012: 70). Rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin araçları tarihsel bağlamda ilk kez Almanya'da 1949 Bonn Anayasası ile öngörülmüştür. Almanya'da rasyonelleştirilmiş parlamentarizm ihtiyacını ortaya çıkaran asıl faktör Weimar Cumhuriyeti döneminde parlamenter sistemin içine düştüğü istikrarsızlıklardır. Almanya'nın rasyonelleştirilmiş parlamentarizm uygulamalarını birkaç yıl sonra Fransa, içerisinde bulunduğu yönetsel bunalımı aşmak için 1958 Anayasası ile kullanmış ve nihayet yıllar sonra Türkiye, yüzleştiği hükümet istikrarsızlıklarına son vermek için 1982 Anayasasında rasyonelleştirilmiş parlamentarizme başvurmuştur. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin asıl amacı hükümetlerin kurulmasını

kolaylaştırmak, düşürülmesini ise zorlaştırmaktır. Bu bağlamda rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, hükümetin güvenoyu olmadan göreve başlaması, hükümetin kurulması için düşmesi gerekenden daha düşük bir çoğunluk aranması, güvensizlik önergesi verme hakkının sınırlandırılması, serinleme süresi öngörülmesi, güvensizlik oylarında üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranması, yapıcı güvensizlik oyu ve bakanlar kuruluna verilen kanun hükmünde kararname yetkisi gibi araçları bünyesinde barındırmaktadır (Gözler, 2010: 624-631).

Türkiye'nin anayasa tarihinde gerek saf parlamenter modelin gerekse rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin deneyimlendiği görülmektedir. 1961 Anayasasına bakıldığında egemenlik hakkının kullanımı noktasında meclis üstünlüğü terk edilmiş ve anayasanın üstünlüğü ilkesi benimsenmiştir. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan oluşan çift meclisli bir yapı dizayn edilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) kendine ait yasama yetkisini kullanırken yürütmeyi (hükümet) "basit bir yürütme kuruluna" indirgeyecek üst yetkilerden 1961 Anayasası ile uzak kalmıştır. Nitekim parlamenter sistemin gereği olarak yürütme organı millet iradesine uygun olmadığını düşündüğü kararları kabul etmek zorunda değildir. Bu bağlamda hükümet yasama organının güvenine dayanmakla birlikte ülke çıkarlarını koruduğuna inandığı genel siyasi nitelikteki kararları kendisi belirlemiştir (Demir, 2014: 65). 1961 Anayasası yasama ve yargıyı "yetki" olarak tanımlarken "yürütmeyi" görev olarak tanımlamıştır. Nitekim yürütme görevi kanunlar nezdinde cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından yerine getirilmektedir. Bakanlar kurulu; başbakan ve bakanlardan meydana gelmiş ve başbakan, cumhurbaşkanı tarafından TBMM üyeleri arasından atanmıştır. Bakanlar ise başbakan tarafından seçilmiş ve cumhurbaşkanı tarafından atanmıştır. Hükümetin kuruluş biçimi tamamen parlamenter sisteme uygunluk arz etmektedir. (Gözler, 2000).

1961 Anayasasının devlet iktidarının ve egemenliğin kullanımı bakımından güçler arasında fren ve denge mekanizmaları öngörmesi önemlidir ve bu doğrultuda yasama ve yürütme güçleri yumuşak bir ayrılığa maruz kalmıştır (Keskinsoy ve Kaya, 2018: 85). 1961 Anayasasında cumhurbaşkanının tüm kararlarının başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanacağı hükmolunmuştur. Bu doğrultuda cumhurbaşkanının yapacağı işlemler noktasında bir sorumsuzluk hâli devreye girmiştir. Cumhurbaşkanının yalnızca sembolik yetkilerle donatılması ve yürütmenin sorumlu kanadının bakanlar kurulu olması parlamenter sistemin bir getirisidir. 1961 Anayasasının tüm bu nitelikleri göz önünde bulundurulduğunda tartışmasız bir şekilde saf parlamenter model olduğu görülmektedir (Uluşahin, 2011: 38).

1961 Anayasası, ortaya koyduğu birçok yeniliğe ve saf parlamenter model getirisine karşın bazı dönemlerde eleştirilerin odak noktası olmuştur. Özellikle parlamenter sistemin muhtemel bir sonucu olan koalisyonların ortaya çıktığı dönemlerde, ülke içerisinde zayıf ve istikrarsız hükümetlerin yol açtığı ekonomik ve politik sorunlar saf parlamenter modelin sorgulanmasına aracılık etmiştir. Yumuşak kuvvetler ayrılığının yansıması olan parlamenter sistemde hükümetin kazanacağı biçim (koalisyon hükümeti, azınlık hükümeti, tek başına) ile genel seçimler neticesinde meydana gelen parlamentonun kompozisyonu arasında yakın ilişki vardır. Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde yapılan genel seçimlerde bir siyasi partinin tek başına iktidar olmasını sağlayacak çoğunluğu elde etmesi her daim mümkün olamamaktadır. Bu doğrultuda parlamenter sistemin doğası gereği, bu sistemle yönetilen ülkelerin koalisyon hükümetlerince yönetilmesi sıklıkla karşılaşılan bir durumdur. Nitekim koalisyonlar bazı kesimlerce demokrasi ve uzlaşı kültürünün bir aracı olarak görülürken, bazı kesimlerce de hükümet istikrarsızlıklarının, ekonomik ve politik sorunların baş aktörü olarak nitelendirilmektedir (Sobacı, 2015: 1). Türkiye için ise koalisyonlar, genellikle demokrasi ve uzlaşının değil sosyal ve ekonomik sorunların ön planda olduğu dönemlerdir. Türkiye'de 1961'den 2002 yılına kadar yaklaşık on beş koalisyon hükümeti kurulmuştur ve bunlar arasında görev süresi maksimum olan 2 yıl 3 ay iktidarda kalabilmiştir (Sobacı, 2015: 3). Bu bağlamda kısa süre görevde kalan hükümetlerin etkin ve işlevsel bir çalışmada bulunabilmesi bir hayli

zor olmuş, koalisyonlar dönemi Türkiye'de kaos ortamı ile eş bir şekilde anılmaya başlanmıştır. Söz konusu dönemlerde ekonomik sorunların devletin en üst birimlerinden halk tabanına kadar geniş bir ölçeğe yayılması basında sıkça yer bulmuş, bu durum halk tabanında ciddi hoşnutsuzluk ve tepkilere yol açmıştır.

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, saf parlamenter modelin yürütme açısından yol açtığı sorunları bertaraf etmeye yönelik hamleler içermesi itibariyle, saf sistemin rasyonalize edilmesi yani uygulanabilir kılınması anlamı taşımaktadır. Bu çerçevede Türkiye'de atılan ilk adımlar ise 1971 Muhtırası ile başlamıştır. Bu dönemde yasamaya karşı yürütmeyi güçlendirici adımlar atılmış, bir nevi rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarına ilk kez başvurulmuştur (Aktaş, 2016: 223). Bununla bağlantılı olarak 1971-1973 anayasa değişiklikleri ile birlikte bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiş ve milletvekillerinin gensoru önergesi verme yetkisinde sınırlamalara gidilmiştir (Salep, 2019: 352). Bu adımların yeterli olmaması üzerine 1982 yılında askerî darbe sonrası hazırlanan anayasada saf parlamenter model terk edilerek rasyonelleştirilmiş parlamentarizm uygulamaları benimsenmiştir (Gözler, 2010: 622). Üstelik 1982 Anayasası ile 12 Eylül 1980 öncesinde yaşanan istikrarsız hükümetler sorununu çözmek amacıyla 116. maddeye hükmen "*…kırk beş gün içinde yeni bakanlar kurulu kurulamadığı veya kurulduğu hâlde güvenoyu alamadığı takdirde cumhurbaşkanı, TBMM başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.*" ibaresi getirilmiştir (Kılıçoğlu, 2016: 13). Öte yandan 1982 Anayasasında yürütme ve yürütme özelinde cumhurbaşkanı güçlendirilmiş ve bu güçlendirme ile cumhurbaşkanının saf parlamenter modeldeki sembolik yetki statüsü bozulmuştur (Kırışık ve Öztürk, 2020: 194). 1982 Anayasası Cumhurbaşkanlığı makamını seçilmiş siyasetçileri frenleyecek ve dengeleyecek bir çeşit vesayet makamı olarak tasarlamıştır (Turhan, 2012: 72). Bu anayasada ayrıca rasyonelleştirilmiş parlamentarizm gereği cumhurbaşkanının konumunun güçlendirilmesinin temel sebeplerinden biri de toplumun üstünde yer alan bürokratik bir devlet tesis etme arzusudur (Yıldız, 2013: 208).

1961 Anayasasında saf parlamenter modelin bir sonucu olarak çift başlı (düalist) yürütmenin birinci kanadı olan cumhurbaşkanına sembolik yetkiler verilmiştir. Yürütmenin yasama içerisinden çıkışı, yürütme ve yasama arasındaki denge mekanizmaları, yine yasama ve yürütme arasındaki yetki paylaşımları saf parlamenter sisteme göre dizayn edilmiştir. Ancak 1960'lı yıllarda yaşanan sosyal olaylar, politik istikrarsızlıklar, ekonomik sorunlar ve yürütmenin yasama karşısında güçsüz kalışı, 1971'den başlayarak saf parlamenter modelden rasyonelleştirilmiş parlamentarizme doğru bir geçişin yaşanmasına zemin hazırlamıştır. 1982 Anayasası ise tam olarak bu mantaliteyle oluşturulmuş ve bu bağlamda yürütme, yasama karşısında güçlendirilerek işlevsel bir hükümet mekanizması oluşturulmaya çalışılmıştır.

4. MUHALEFET BLOĞUNUN GÜÇLENDİRİLMİŞ PARLAMENTER SİSTEM ARGÜMANINI SAF PARLAMENTER VE RASYONALLEŞTİRİLMİŞ PARLAMENTER SİSTEM ÜZERİNDEN OKUMAK

CHM her ne kadar ilk andan itibaren muhalefet bloğu tarafından yoğun bir şekilde eleştirilse de alternatif model arayışları mevcut modelin uygulanmasıyla birlikte hız kazanmıştır. Zira söz konusu sisteme ilişkin yaklaşık üç buçuk yıllık deneyim ve bunun yarattığı düşünülen sosyal, politik ve ekonomik sorunlar, muhalefet bloğunun ortak bir vizyon geliştirebilmesine zemin hazırlamış ve bunun sonucunda GPS argümanında mutabık kalınmıştır. Bu argümanın manifestosu niteliğindeki mutabakat metni, muhalefet bloğunda yer alan altı siyasi partinin genel başkanlarının (Kemal Kılıçdaroğlu, Ali Babacan, Gültekin Uysal, Ahmet Davutoğlu, Meral Akşener ve Temel Karamollaoğlu) katılımı ile 28 Şubat 2022 tarihinde tertip edilen bir basın toplantısı yoluyla imzalanmış ve Türk kamuoyuna duyurulmuştur.

Resim 1: Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem İmza ve Tanıtım Toplantısı



Altı partinin ileri sürdüğü GPS argümanının anayasa hukuku ve siyaset bilimi literatüründe yer almaması, ilgili modelin tam olarak nasıl bir sistem savunusuyla ortaya çıktığını anlamayı zorlaştırmaktadır. Altı partinin mutabakat metninde ileri sürmüş olduğu "*bizler güçlendirilmiş parlamenter sistem önerimizle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini sona erdirirken geçmişe geri dönmüyor, hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı esasına dayanan yeni bir sisteme geçiyoruz* (Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem Mutabakat Metni [GPSMM], 2022: 14)." ifadesi ilgili sorunun yanıtını vermekten uzaktır. Şayet GPS, saf parlamenter modelse 1961 Anayasası döneminde, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm ise de 1982 Anayasası döneminde denenmiştir. Yine mutabakat metni incelendiğinde GPS argümanının özünde CHS'nin yol açtığı siyasi ve ekonomik krizlere bir tepki olarak ortaya çıktığı, bir nevi ona bir antitez yarattığına yönelik ifadelere rastlanmaktadır (GPSMM, 2022: 16).

GPS belgesi bir bütün olarak incelendiğinde kırk bir sayfalık mutabakat metninde yasama ve yürütmeye ilişkin kısımların yaklaşık altı sayfaya indirgendiği görülmektedir (GPSMM, 2022: 19-25). Literatürde yer almayan özgün ve yeni bir hükümet sisteminin manifestosunda, söz konusu hükümet modelinin özellikle yasama ve yürütmeye ilişkin kısımlarının detaylı olarak analiz edilmesi ve belirtilmesi beklense de mutabakat metninin bu detaylardan yoksun olduğu görülmektedir. Diğer yandan GPS metninde yasama ile ilgili argümanlara bakıldığında seçim barajının %3'e, hazine yardımının ise %1'e düşürüldüğüne ve yurtdışı seçim çevrelerine yönelik birtakım yeniliklerin ileri sürüldüğüne tanıklık edilirken; bütçe yetkisinin TBMM'de olması, gensoru yetkisi ve yazılı soru önergesi gibi araçların 1961 Anayasasının öngördüğü saf parlamenter modelde daha önce kullanıldığı görülmektedir. Nitekim yürütme ile ilgili savunulara bakıldığında ise cumhurbaşkanının görev süresinin 7 yıl olarak sınırlanması, sembolik yetkilerle donatılması ve tarafsız bir makam olarak tanımlanması yine saf parlamenter modelin özellikleri arasında yer almaktadır. Başbakan ve bakanların bireysel ve kolektif sorumluluğu yine Türkiye'nin daha önce deneyimlemiş olduğu bir yönetsel araçtır. Mutabakat metninde "*Başbakan, bakanlar ve bakanlar kurulu güçlendirilip etkili hâle getirilecek ve hükümet istikrarını sağlayıcı tedbirler arttırılacaktır* (GPSMM, 2022: 24)." ifadesinin altı doldurulamamıştır.

Türkiye'nin parlamenter sistem deneyimindeki temel sorun istikrarsızlıktır. Bu istikrarsızlığın kaynağı ise koalisyon hükümetlerinin güçlü bir yapı ve çoğunlukla kurulamaması sonucu kendi içlerinde yaşadıkları uyum sorunlarıdır. Muhalefet bloğu tarafından ortaya konulan GPS ise eski sistemdeki istikrar sorununu çözebileceği ve bu bağlamda yeni bir model olduğu iddiası üzerine temellendirilmektedir. Ancak mutabakat metni

incelendiğinde hükümeti düşürmeyi zorlaştırıcı bir öneri haricinde bu konuda da somut bir ifadeye rastlanmadığı görülmektedir (Laleoğlu, 2021). Laleoğlu'nun (2021) belirttiği hükümetin düşürülmesini zorlaştırıcı mekanizma olarak metinde yer alan "*hükümetin kurulmasını kolaylaştırmak amacıyla hükümetin kurulmasına basit çoğunluk, düşürülmesinde ise Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğu esas alınacaktır.*" ibaresi rasyonelleştirilmiş parlamentarizm aracıdır. Metinde yer alan tek rasyonelleştirilmiş parlamentarizm ibaresi bu değildir; nitekim bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi de bu bağlamda değerlendirilebilir. Ayrıca metinde rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin bir diğer yansıması ise yapıcı güvensizlik oyu ile kendini göstermektedir. Bu bağlamda "*hükümete istikrar kazandırmak için gensoru ile yapıcı güvensizlik oyunun birleştirilmesi*" önerisi rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin bir getirisidir (GPSMM, 2022: 25).

Mutabakat metninde ileri sürülen birçok argüman, demokratik toplum ve hukuk devletinin sahip olması gereken temel nitelikleri savunmaktadır. Nitekim yargı ve demokratik hukuk devletinin güçlendirilmesi başlığı altında hâkim ve savcıların mesleki statülerinden kadın haklarına kadar geniş bir yelpazede etkin ve işlevsel savunular mevcuttur. Tüm bunlara karşın yeni bir hükümet sistemi önerisi başlığı altında ileri sürülen argümanların hükümet sistemine ilişkin kısıtlı bilgiler içermesi ve bu bilgilerin muğlaklığı bir eleştiri konusudur. İleri sürülen hükümet sisteminin literatürde daha önce yer almaması sistemin sahip olduğu araçların somut bir şekilde ifade edilmesini gerektirmekte, ancak söz konusu metinde bu ihtiyaç göz ardı edilmektedir. İleri sürülen argümanların gerek saf parlamenter gerekse rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin araçları olması ve Türkiye'de bu araçların birçoğunun daha önce kullanılmış olması *"yeni bir sistem inşası"* argümanını iddialı kılmaktadır. GPS argümanı genel çerçevede incelendiğinde Türkiye'nin önceden deneyimlemiş olduğu yönetsel mekanizmaların birçoğunu tekrar gündeme getirdiği ve söz konusu yönetsel mekanizmaların çoğunlukla rasyonelleştirilmiş parlamentarizm odaklı olduğu görülmektedir. Özetle, hükümeti güçlendirmek adına atılan adımlar içerik olarak rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin araçlarına dâhildir ve daha önce deneyimlenmiştir.

GPS argümanı 1961 ve 1982 Anayasalarının öngörmüş olduğu saf parlamenter model ve rasyonelleştirilmiş parlamentarizm bağlamında incelendiğinde her ikisine yönelik niteliklerin de metinde yer aldığı gözlemlenmektedir. Bununla birlikte her ne kadar, saf parlamenter modelin birçok aracı GPS araçları içerisinde sayılmış olsa da yürütmeyi güçlendirmeye yönelik olarak hükümetin kurulmasında ve düşürülmesinde aranan çoğunluğun yürütme lehine olması, yapıcı güvensizlik oyunun işlevsel hâle getirilmesi ve kanun hükmünde kararname yetkisinin kullanılması; sistemin temel özelliklerini rasyonelleştirilmiş parlamentarizme yakınlaştırmaktadır.

5. SONUÇ

Muhalefet bloğunun CHS'ye antitez olarak ürettiği ve yeni bir sistem olarak tanımladığı GPS, kırk bir sayfalık bir metinle kamuoyuna tanıtılmıştır. Bu metnin ismi her ne kadar formüle edilen hükümet sistemi ile anılsa da içeriğinin yalnızca %15'inin söz konusu sistemle ilişkili olması düşündürücüdür. Metinde ayrıca demokrasi, insan hakları, kadın hakları ve kamu yönetimine dair birçok başlık belirtilmiş, demokrasi ve hukuk çerçevesinde önemli araçlar öngörülmüştür. Yine çoğulculuk, katılım, özgürlük ve adalet gibi günümüz modern devletlerinin sahip olması gereken birçok faktöre atıfta bulunulmuş, ancak bu faktörlere nasıl ulaşılacağı konusunda somut ifade ve politikalara yer verilmemiştir. Bu bağlamda metin, bir hükümet modeli manifestosundan ziyade mevcut duruma bir başkaldırıyı ve muhalefetin bu yöndeki iş birliğini içermektedir.

Öte yandan yeni bir hükümet sistemi iddiasıyla ortaya çıkarılan GPS'nin gerek yasama gerekse yürütmeye yönelik birçok aracının Türkiye'de 1961 ve 1982 Anayasalarının öngörmüş olduğu hükümet sistemlerinde daha önce kullanılması, "yeni bir sistem inşası" ifadesinin oldukça iddialı olduğu göstermektedir. GPS'nin yasamayı güçlendirici adımlar bağlamında 1961 Anayasasının saf parlamenter modelini, yürütmeyi güçlendirici adımlar doğrultusunda ise 1971-1973 anayasa değişikliklerinin ve 1982 Anayasasının rasyonelleştirilmiş parlamentarizm anlayışını tekrarladığı açık bir şekilde görülmektedir. Dolayısıyla GPS'nin metinde belirtildiği gibi "yeni bir sistem inşası" olmadığı rahatlıkla öne sürülebilir.

Son olarak, bir diğer önemli tespit ise önerilen modelin hangi bağlamda değerlendirilebileceği ile ilişkilidir. Her ne kadar anayasa hukuku ve siyaset bilimi literatüründe GPS adıyla anılan bir model olmasa da "güçlendirilmiş" sıfatının parlamenter sistemi saf hâle yaklaştırmayı ima ettiği varsayılmaktadır. Çünkü parlamento odaklı bir sistemi güçlendirmek için yasamanın güçlendirilmesi gerekmektedir. Ancak GPS metninde vadedilen bazı uygulamalar (bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi, yapıcı güvensizlik oyu uygulaması ve hükümetin kurulmasında kolaylaştırıcı, düşürülmesinde zorlaştırıcı çoğunluk oranları oluşturması); GPS'yi saf parlamenter model yerine rasyonelleştirilmiş parlamentarizme daha da yakınlaştırmaktadır.

Kısaca rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin saf parlamenter modelden ayrı bir hükümet sistemi olmadığı, bu iki sistemin özünde parlamenter sistem olduğu ve rasyonelleştirilmiş parlamentarizm anlayışının yürütmeyi güçlendirici birtakım adımlar nedeniyle saf modelden ayrıldığı vurgulanarak, GPS'nin her iki modele ilişkin mekanizmalara da yer vermesine rağmen rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin bir versiyonu olarak konumlandırılmasının daha isabetli olacağı iddia edilebilir.

KAYNAKÇA

AKTAN, C. C., YAY, S. (2019). Tesviyeciler Manifestosu: Bir Sivil Anayasa Önerisi Anayasal Demokrasi ve Anayasal Hukuk Devletine Yönelik Eşsiz Bir Yazılı Anayasa Metni. *Sosyal ve Beşerî Bilimler Dergisi, 11*(2), 100-128.

AKTAŞ, H. (2016). Hükümet Sistemlerinin Tıkanma Noktaları ve Alternatif Çözüm Yolları. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, *6*(1), 209-228.

ARDLEY, B., VOASE, R. (2013). Living with Mental Illness. *International Review of Psychiatry, 33*(1-2), 75-80.

ASİLBAY, İ.H. (2013). Parlamenter Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (104), 247-364.

BHAGWAN, V., BHUSHAN, V. (2008). *World Constitutions.* New Delhi: Sterling Publishers.

DEMİR, F. (2014). *Cumhuriyet Dönemi Türk Anayasaları ve Hükümet Sistemleri*. *Prof. Dr. Seyfullah Edis'e Armağan,* İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları.

DİNÇKOL, B. (2021). İngiltere'de Parlamenter Monarşinin Erken Dönemi. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 27*(2), 877-897.

EĞİLMEZ, M. (2012). *First Lord of Treasury*, 11 Nisan 2022 tarihinde https://www.mahfiegilmez.com/2012/02/first-lord-of-treasury.html adresinden alındı.

ERTAŞ, T. (2020). Parlamentoların Anası Westminster Parlamentosu: Tarihsel-Kuramsal Kökenler, Kurumsal Yapı ve Kanun Yapım Süreci. *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 17*(2), 447-499.

FENDOĞLU, T. (2010). *Başkanlık Sistemi Tartışmaları.* Ankara: SDE Analiz.

GÖZLER, K. (2000). *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?).* Bursa: Ekin Yayınları.

GÖZLER, K. (2000). *Türk Anayasa Hukuku.* Bursa: Ekin Yayınları.

GÖZLER, K. (2009). İngiltere'de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme, *Prof. Dr. Mualla Öncel Armağanı,* Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

GÖZLER, K. (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi.* Bursa: Ekin Yayınları.

GÜÇLENDİRİLMİŞ PARLAMENTER SİSTEM MUTABAKAT METNİ [GPSMM]. (2022). 2 Mart 2022 tarihinde https://im.haberturk.com/images/others/2022/03/02/A4.pdf adresinden alındı.

KAMA, S. (2016). Parlamenter Hükümet Sistemi Olarak "Westminster Modeli" Britanya Örneği Üzerine Bir Deneme. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 22*(2), 161-201.

KARA, F. (2012). Birleşik Krallık Avam Kamarası Çalışma Usul ve Esasları Üzerine. *Yasama Dergisi, 21*(7), 7-50.

KESKİNSOY, Ö., KAYA, S.B. (2018). Türkiye'nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi,* (137), 67-96.

KIRIŞIK, F., ÖZTÜRK, K. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi. *Adalet Dergisi*, (65), 167-200.

LALEOĞLU, B. (2021). *Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem, Sorunlar ve Çelişkiler*. 21 Nisan 2022 tarihinde https://www.setav.org/guclendirilmis-parlamenter-sistem-sorunlar-ve-celiskiler/ adresinden alındı.

MUSİL, P.A. (2016). Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem. S. Sayarı ve H.D. Bilgin (Eds.). *Karşılaştırmalı Siyaset: Temel Konular ve Yaklaşımlar* içinde (s. 189-207), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

ROSKIN, M.G. (2012). *Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür.* Ankara: Adres Yayınevi.

SALEP, M. (2019). Siyasi ve Hukuki Açıdan 1961 Anayasası'nda Yapılan Değişiklikler (1969-1974). *Turkish Studies-Historical Analysis, 14*(2), 327-357.

SOBACI, M.Z. (2015). Türkiye'nin Koalisyon Tecrübesi: Modeller ve Siyasal Gerçeklikler. *Seta Perspektif,* (109), 1-8.

ŞAHİN, B.T. (2022). *Quo Vadimus Güçlendirilmiş Parlamenter Sisteme Dönüş Vaadi*. 18 Nisan 2022 tarihinde https://www.okan.edu.tr/hukuk/sayfa/8090/quo-vadimus-guclendirilmis-parlamenter-rejime-donus-vaadi/ adresinden alındı.

TALBOT, M. (2017). İngiliz Whig Tarihçiliği ve Thomas Carlyle. A. Şimşek (Ed.). *Dünyada Tarihçilik: Dönemler/Okullar/Yaklaşımlar ve Tarihçiler* içinde (s. 125-134), Ankara: Pegem Yayınevi.

TUNÇKAŞIK, H. (2017). Parlamenter Sistem: Teori, Pratik ve Tartışmalar. S. Gökçimen (Ed.). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter Sistem: Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri* içinde (s. 1-26), Ankara: TBMM Basımevi.

TURHAN, M. (2012). Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları. *Liberal Düşünce Dergisi,* (66), 57-75.

TUZCUOĞLU, F. (1996). Demokratik Parlamenter Sistemin Beşiği İngiltere'nin Tarihinden İlginç Anekdotlar. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1*(1), 279-288.

ULUŞAHİN, N. (2011). Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimini Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 3*(1), 29-38.

YILDIZ, H. (2013). Türkiye'de Parlamentarizm Uygulamaları. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 4*(1), 183-216.

THREAT PERCEPTION AND FEAR AS A MEANS OF POLITICAL COMMUNICATION IN BRITISH POLITICS: THE CASE OF UKIP

Burak BAŞKAN[*]

Abstract

The rise of populist far-right parties in Western societies is the phenomenon of last 20 years. The conditions that created such a phenomenon has emerged after 9/11 terrorist attacks and has conspicuously been accelerating as a result of the migration waves originated from Asia and especially from the Middle East. The link between those phenomena stems from the ability of those far right parties to respond the demands of the voters who feel fear and perceive threat because of an increasing number of 'the others' (minorities, migrants, refugees…) in Western societies. By provoking threat perception and manufacturing fear, far right parties increase their impact on the mainstream political discourse and their power in the parliaments of Western countries.

This research tracks the possible answers of the question "How was creating threat perception and fear used as a means of political communication during Brexit campaigning process by UKIP?" By this question, the research focuses on the case of the United Kingdom Independence Party (UKIP), which shaped its discourse by the elements of threat perception and fear and based its Brexit campaign on antagonism, hatred and xenophobia and Euroscepticism. The main reason for selecting UKIP is to explore the increasing influence of far right parties in Europe in terms of constructing the mainstream discourse of European politics. Moreover, far rights parties possess impact on a wider population than their grassroots and voters.

Key Words: Threat Perception, Fear, Political Communication, UKIP, British Politics

1. INTRODUCTION

Western democracies have been experiencing the rise of populist far-right politics in the eyes of Western voters in recent years (Breeze, 2019: 24). It is possible to trace back roots of this phenomenon to the 9/11 terrorist attacks. However, the phenomenon has been accelerated following the waves of migration from Asia and especially from the Middle East towards Europe and the USA. A significant reason for the trend of rising populist far-right can be the impact of threat perception and fear felt by masses due to rising numbers of 'the others' such as minorities, migrants and refugees seen on the streets of those countries. The situation has directed populist parties towards an emotion-oriented political communication strategy which instrumentalised popular anxiety and fear of masses and paved the way for the penetration of negative emotions to daily discourse in politics.

United Kingdom (UK) has been experiencing a similar populist trend in politics, despite its deep-rooted democratic tradition. Such a trend cannot be assessed without referencing the remarkable economic and social transformation over the country over the last fifty years.

[*] Assist. Prof. Dr., Erzurum Technical University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, burak.baskan@erzurum.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2885-5911

Throughout these years, the British values, attitudes and image has changed dramatically. British people born before 60s and 70s grew up in a social structure that was dominantly white, and had very little dialogue with migrants and individuals from other countries. Moreover, those older generation of British voters also experienced a disputatious atmosphere and high polarisation on the issues such as migration and the danger on national identity caused by migration. Those voters are also aware of the distinctive position of the UK *vis-à-vis* continental Europe as well as the historical place of British nation at the heart of the country. Lastly, such voters were used to live in a society shaped by authoritarian social rules that targeted subjects such as expression, speech, marriage and sex (Ford & Goodwin, 2014: 280).

The United Kingdom Independence Party (UKIP) has been a significant example for the rising populist far-right in Western democracies. The Party was founded by a well-known Eurosceptic academician Alan Sked in 1993. The roots of the Party go back to the Anti-Federalist League – a small political party formed for invalidating the Maastricht Treaty (Merrick, 2017). UKIP did not appear out of nowhere by accident. The party is the political representation of deep divisions that have been present in British society for decades (Ford & Goodwin, 2014: 278).

The Party associated itself with the principles of patriotism, national democracy, political democracy, economic democracy, liberalism and traditionalism (UKIP, n.d.). It is possible to describe the ideology of UKIP with reference to the term of 'nativism' which was defined by Mudde (2016) as the combination of xenophobia and nationalism. This ideology is based on the idea that people from the native group (namely the nation) should be the inhabitants of a state and non-native individuals or views (in other words, aliens) pose a severe threat to the homogeneous structure of nation state. Nativism in Western Europe mainly targets migrants and refugees, contrary to Eastern Europe where indigenous minorities are targeted (Mudde, 2016: 296). From this point of view, UKIP is a typically nativist party with xenophobic tendencies and British supremacy-based nationalism against minorities and immigrants in the country.

This research endeavour to find the possible answers for the following question; "*How was creating threat perception and fear used as a means of political communication during Brexit campaigning process by UKIP?*" By this question, the research focuses on the case of the United Kingdom Independence Party (UKIP), which designed a Brexit campaign based on Britons' anxieties and fears. By using the rapid sociological change in the country, UKIP has triggered people's perceptions of threats on issues such as migration, terrorism, dependency on the EU and the restrictions on freedom of expression and succeeded in developing radical solution proposals targeting the fears of people who panicked due to these threats. Therefore, the main reason for selecting the case of UKIP is its power to shape the mainstream political discourse independently from its vote share.

Another important reason for choosing the case of UKIP example is to explore the growing influence of far-right parties in Europe in shaping everyday politics in the broader context. As European countries are influenced from macro-level processes such as globalisation and multiculturalism in societies in nearly similar ways, the demand-side of politics in Europe has also been shaped in parallel with those macro-level processes. Significant outcomes of those processes have been authoritarian and populist sentiments, xenophobia, political resentment, and nativism for the demand-side (Mudde, 2007: 230). UKIP operates in a political environment that has experienced similar processes to other Western countries, and responds to those processes nearly the same as other Western populist parties. Therefore, UKIP is a party that can represent other Western far-right populist parties in terms of political communication strategy and discourse construction style.

2. DATA AND THE METHOD

The data used in the research are based on the official "Interim Manifesto: Policies for the People" and the speech of Gerard Batten, the former leader of the party, who served from 2018 to 2019. The manifesto, which was released in September 2018, started with a short speech of Gerard Batten, who briefly introduced the fundamental paradigm of the party. The document continued with the official views of UKIP on 30 different topics ranging from Brexit and immigration policy to animal welfare and taxation. It is significant for systematically revealing the topics which were regarded as the most significant issues by the Party. Moreover, the discourse within the document was used in UKIP's election campaign materials such as leaflets, banners, posters.

Politics and language are interlinked, since macro-level institutions possess discursive dimension and micro-level human behaviours are types of linguistic action (Chilton, 2004: 4). Emotion's role is unignorable in the social contexts which are the sites of mutual negotiation and collective decision making as in politics. However, comprehending the linguistic actualisation and discursive function of emotions in mutual negotiations and collective decision making processes could rarely become a concern of discourse studies (Martinovsky, 2015: 138). Alba-Juez and Mackenzie (2019: 18) defined "emotion as a (dynamical) system of language … whose main function is the expression of the speaker's feelings, mood or affective experience." Emotions play the same role within texts that are created for the expression of personal or organisational mood, affective experience and feelings. In political contexts, emotions are an important determinant of the attitudes of the voters and determine the form of the bond that the political parties establish with the voters. In this sense, emotions both contain a discourse and are affected by discourses.

Critical Discourse Analysis (CDA) can be the most appropriate method to analyse the discourse embedded in emotions on the one hand and the emotions mobilized by the discourse on the other hand. CDA is a problem-oriented, interdisciplinary and eclectic research method which seeks to de-mystify power and ideologies by making systematic investigation of semiotic data (spoken, visual or written). (Wodak & Meyer, 2009: 3). A significant proportion of studies in CDA focuses on the underlying ideology that contributes to the resistance against or reproduction of inequality or dominance (van Dijk, 1995: 18). Therefore, the CDA provides appropriate techniques to identify how the perception of threat is created within the party discourse that triggers people's fears and to reveal the hidden ideology fuelled by the fears of the masses.

3. THREAT PERCEPTION AND FEAR IN POLITICAL COMMUNICATION

Emotions are so powerful that they can shape electoral and political behaviours. The massages in political campaigns can stimulate those emotions (Nai, 2021: 225). Emotional discourses are very powerful, since they hinge on universally hated or valued phenomena (Jerit, 2004: 566). The function of emotions as an instrument of manipulation stems from their power to indoctrinate people with certain views and to restrict people's ability to rationally perceive (Ozyumenko & Larina, 2020: 913).

The research is based on the argument that creating threat perceptions among voters and thus triggering the negative emotion of fear is an important political communication strategy and discourse construction method for populist far-right parties. According to the Cambridge Dictionary (n.d.) threat is "a suggestion that something unpleasant or violent will happen, especially if a particular action or order is not followed." Threat comprises the possibility to hinder the happening of an unpleasant or violent thing and necessitates a particular action to hinder it. When a threat is perceived, an immediate action is necessitated in order to get rid of

an unpleasant outcome. The continuity of the threat perception triggers the feeling of fear. Fear ends only when the threat is eliminated.

Fear, on the other hand, is defined by the Cambridge Dictionary (n.d.) as "an unpleasant emotion or thought that you have when you are frightened or worried by something dangerous, painful, or bad that is happening or might happen." As Dymond et al. (2015: 561) underlined, "[f]ear is a remarkably adaptive behavioural response, allowing us to predict, react, and adjust to past, present, and future threats." Fear is a passive emotion and cannot turn into an active driving force without the motivation to get rid of the threat caused by the threat perception. Threat perception underlines the possibility of prevention from the occurrence of risky future incident which is the cause of an existing fear. In other words, fear is the result of being unable to eliminate the threat yet. Rather than being alternative, therefore, fear and threat perception are complementary moods of human and they correspond to different phases within human mood.

The fact that the feeling of fear is an emotional state that people want to escape as soon as possible makes it a useful emotion for populist political parties. Populist far-right parties play the role of a security blanket which people need when they seek to escape from the unpleasant outcomes of a fearful incident that is about to happen. They are necessary for understanding how UKIP presents itself as the only party to annihilate the source of fears and to prevent the occurrence of the risks of future dangers which are listed in the Interim Manifesto.

Manufacturing 'threat perception' is important in that something that does not normally cause fear begins to cause fear after directing people's attention to the dangers of it. For instance, it is possible to claim the existence of a consensus for the negativeness and fearsomeness of terrorism. There is no consensus, however, regarding the negativeness and fearsomeness of the EU. On the contrary, it is accepted as a very beneficial international organisation by a significant proportion of people and actively supported by many political parties. Thusly, manufacture of threat perception is a useful instrument for populist political parties in that it transforms phenomena into something to be feared as can be seen in the case of the EU.

Instrumentalisation of emotions in political discourse and specifically the effects of fear on politics have been discussed by different scholars (Altheide, 2002; Ford, Goodwin & Cutts, 2012; de Vries & Hoffmann, 2016). Especially, the expression of "the politics of fear" has been highly referenced by many scholars (Altheide, 2006; Oates, 2006; Wodak, 2015; Shalhoub-Kevorkian, 2015). The emotion of fear is a significant instrument for the sustainability of power and dominance. In this sense, Subba (2021: 8-9) stated that "fear precedes politics" and formulated the concept of 'fearolotical' as fear plus political. Based on Hobbes's views about the state of nature, Subba associated sovereignty with fearlessness. According to this viewpoint, fear played a significant role in the justification of state sovereignty over individuals. Furthermore, Altheide (2006) investigated fear with reference to mass media. He detected that the media content and popular culture have been filled up with the feeling of 'fear' stemming from the discourse about crime, terrorism and victimisation. At the end, he pointed out that the authorities consciously support the spread of 'fear' in order to stimulate people's need for personal security and to control them through security propaganda. In a similar vein, Shalhoub-Kevorkian (2015) studied on how Israel created the "Israeli security theology" and the politics of fear which were used for legitimising Israeli settlements on Palestinian land, concealing violence targeting Palestinians and perpetuating the current power structure. The study conducted by Oates (2006) about the effects of 'threat of terrorism' on recent election campaigns in the Russia, the UK and the USA showed that fear factor is a significant determinant for leaders' ability to entrench their political positions. Different from those studies, on the other hand, de Vries and Hoffmann (2016) founded that fears based on globalisation triggered a

change in people's preferences from mainstream parties to populist parties by conducting a research on 28 EU member states. In other words, the fears of people in EU member states cause mainstream politics to lose power.

It is possible to find significant studies in the literature that emphasise the effects of people's threat perception on politics (Gadarian, 2010; Lucassen & Lubbers, 2012; Wodak, 2021; Brandt & Bakker, 2022). Gadarian (2010) argued that especially after the September 11 attacks, the media's presentation of threatening information and reminder images led people to support the policies advocated by political leaders, and especially the US President. In this sense, concerns about terrorism push citizens to defend the hawkish foreign policy views presented in news containing threat perception. Wodak's (2021: 186-187) emphasis on conspiracy theories is significant as they produce a sort of threat perception constructed by unreal scenarios whose main actors are the perpetrators such as bankers, parties, lobbies and 'the others'. In their study of 11 European countries, Lucassen and Lubbers (2012) discovered that "the perceived ethnic cultural threats" are a key determinant of voters' support for far-right parties.

Brandt and Bakker (2022), on the other hand, disagreed with the prevailing view that any perceived threat increases support for far-right parties. They argued that different threat perceptions may lead people to different political preferences, for example to left-wing parties when a threat is perceived due to the lack of healthcare. Moreover, they pointed out that the studies in the literature mostly focus on the issues like terrorism as a source of perceived threat. They underlined that the scholars did not pay enough attention to issues such as climate change, lack of privacy, food shortages, racism or the police which are also a source of perceived threat.

One of the arguments on which the research is based is that fear and threat perception alone cannot explain people's emotion-based political preferences. As a contribution to those studies in the literature, therefore, this research combined two negative moods of human, namely threat perception and fear, in order to understand people's emotion-based political preferences which are the result of human tendency to get rid of future risks and dangers. Moreover, this research directs attention from the ruling parties to the populist parties in the opposition. Thus, negative human moods, namely threat perception and fear, become a part of political campaigns that reshape the mainstream discourse while in opposition, instead of being included in an equation that reinforces the power of the sovereigns.

4. THREAT PERCEPTION AND FEAR IN UKIP'S POLITICAL DISCOURSE

UKIP's Interim Manifesto began with the speech of Gerard Batten, who served as the party leader between 2018 and 2019. In this introduction part, Batten listed possible threats British people could possibly face with.

> *UKIP is always at its best when it's at its most radical. It is strongest when it is bold and leading the political agenda. We have done this on numerous occasions in the past. UKIP set the agenda on leaving the European Union, on introducing a limited and controlled immigration system, and opposing Islamic literalist and fundamentalist extremism. UKIP will set the agenda on going forward into a post-Brexit world. UKIP remains the only party willing to discuss the issues of real importance to most people. UKIP is the only real opposition.*
>
> *UKIP will promote and defend our national and individual freedoms. We stand for freedom from the European Union and the right to live once again under our own traditional freedoms and liberties, together with the right once again to be proud of our great country. We are determined to protect our freedom of speech*

and the right to speak our minds without fear of the politically correct thought-police knocking on our doors. (UKIP, 2018: 1)

The main focus within the speech of Gerard Batten is the capability and power of UKIP in terms of determining the political agenda of the country. Manifesting the capability and power to determine the political agenda in a country corresponds to the discourse that the Party possesses more capacity to lead the country than other political parties possess. It is also a message that shows that the Party is beyond the expectations of the British voters. Being beyond the expectations means that the Party has a lot to do if the Party wins the future elections.

In the official texts of UKIP, the EU is often associated with the situation of 'being out of control' while post-Brexit era is associated with the situation of 'having the control'. 'Being out of control' triggers the perception of threat about the future of the country, since 'being unable to control the present' refers to 'being unable to control the dangers in the future'. Thusly, an uncertain future is associated with the feeling of insecurity, and accordingly with fear. On the other hand, 'having control' is associated with certainty and security. Consequently, having control on the future of the country in post-Brexit period is a significant promise of UKIP which simultaneously increases the reliability of UKIP and minimises Britons' threat perception.

Batten's statements about standing for "the right to live once again under our own traditional freedoms and liberties" and standing for "the right once again to be proud of our great country" can be seen as a reference to the 'magnificent history' of the country. A strong emphasis on traditionality of British people's historical gains such as freedoms and liberties and on historical greatness of the country aims at reviving the emotion of nostalgia regarding the period when the country was called "the empire on which the sun never sets". As Potter (2021) pointed out, nostalgia is basically about people's current feelings of unhappiness and disquiet. It is also about people's threat perception about a future in which people may feel anxious and unhappy.

4.1. European Union as a Threat

UKIP is definitely the most Eurosceptic political party in the UK and the *raison d'être* for the party has been Eurosceptism since 1993 when it was founded (Tournier-Sol, 2015: 134). Therefore, depicting the European Union (EU) as a matter of fear for British people and as a threat to the independence of the UK was one of the key discourses within UKIP's political communication strategy during the process of the Brexit.

In short, UKIP stands for: no more money to be paid to the EU, no more EU laws imposed upon us, no more jurisdiction over us by the European Court and no more open-border EU immigration.

Irrespective of whatever 'Withdrawal Agreement' HM Government agrees with the EU, UKIP will continue to fight for the UK's total independence from the EU, and to fully restore the UK's former status as an independent, self-governing, sovereign state.

Britain's international standing will be enhanced by leaving the EU as it will be able to act independently…

Outside the European Union Britain will be a more prosperous nation. It will regain control of its trade policy, free business from unnecessary regulation, regain control of its agricultural industry and restore its fishing industry. (UKIP, 2018: 2)

In the quotes above, Britain's situation as an EU member is compared to an imaginary post-Brexit era, and the vision of a future adorned with purely positive images forms the basis of UKIP's political discourse. The main emphasis is on the dependence of the UK on the EU. Being dependent on the will of an actor outside the country triggers people's feelings of insecurity and lack of control. Instead of regarding themselves as active subjects capable of eliminating future risks, they feel themselves as passive and powerless objects. At this point, UKIP presents itself as the strongest candidate to regain control.

By emphasising the former status of the UK as a self-governing, sovereign, independent state; a hierarchy is also constructed between the historical UK and the current UK which is a member of the EU. The historical UK is portrayed as the superior *vis-à-vis* the current UK and the main reason of UK's current inferiority is explained as the dependence on the EU. Regarding the historical UK as 'the superior' corresponds to the construction of a discourse which positions the identity of British as the privileged identity. According to this discourse, from the moment the British started to act jointly with these other countries by becoming a member of the EU, they lost their historical superiority that had been forming their identities. The fear of not being able to return to those glorious days of the past again becomes a determinant of political choice for the British electorate.

While leaving the EU membership is described with reference to the metaphor of being outside, EU membership is implicitly associated with the metaphor of being inside. Being inside represents the lack of freedom of free movement that a person has outside. Being inside is equal to being surrounded by walls for people. When people are surrounded by walls, they cannot escape in case of danger. Those walls correspond to the rules, regulations and norms of the EU. This is similar to the situation in which people in a walled prison are under the control of rules and regulations of the state. Being outside, on the other hand, represents immensity and unrestraint. Compared to people who have to stay indoors, people outside can more easily take precautions against threats targeting their own lives. For the UK, thusly, staying in the EU corresponds to a passive helplessness, while being outside the EU provides the freedom to act against threats that cause fear.

4.2. Migrants as a Threat

As population flows increase as a result of changes in demographic structures of countries, regime breakdowns in totalitarian/authoritarian countries, economic integration around the globe and easier border crossing from underdeveloped countries to rich countries; the issue of immigration has emerged as one of the most contentious topics in the political agenda of wealthy democracies (Mughan & Paxton, 2006: 341). The failure of governments in the UK to respond British people’s concern about the issue of immigration rates created a representation gap which has been filled by UKIP. Consequently, the interconnected Eurosceptism and anti-immigration fears have resulted in a dramatic rise in support for UKIP, the most prominent representative of anti-immigration and anti-EU position on the political spectrum (Evans & Mellon, 2019: 83-84).

On the other hand, UKIP dominated the regions which are composed of predominantly British-born population. This situation shows that the attitude to immigration is based on fear and discontent, but it may not always be based on a direct experience (Geddes, 2014: 289). Within this scope, construction of an anti-immigration discourse in order to stir up threat perception of people who have not experienced a direct interaction with migrants or refugees becomes an important political strategy for parties like UKIP which intimidate voters with future dangers of immigration.

> *Mass uncontrolled immigration has been extremely damaging to Britain. We have imported cheap labour by the million. This not only exploits migrants but*

depresses the wages and living standards of those at the bottom end of the economic scale, and drives up property prices and rental costs. In 1997 the official British population figure was 58 million people. The figure in 2017 was 66 million. A recent report showed that the 6.6 million population growth between 2000-2016 was 80% due to migrants and births to migrants. Such a rate of increase is simply unsustainable in one of the most densely populated countries in the world.

UKIP believes that the age of uncontrolled mass-immigration must come to an end. We have open borders with the EU but successive British governments have also failed to control immigration from outside of the EU. UKIP will introduce a selective and limited Australian style points-based immigration system. Immigration for permanent settlement must be strictly limited.

Temporary immigration for workers on work permits and students will be both strictly controlled and time-limited. (UKIP, 2018: 4)

Most of the discussions on the topic of immigration aims at triggering people's threat perception about an uncertain and undesired transformation in daily public life of Britons. In such discussions, the main source of fear and threat perception is that the uncertain and undesired transformation is caused by the inclusion of newcomers to British social life. Those migrants carry the risk of changing Britons' daily habits and decrease Britons' shares from public rights. Moreover, such fear and threat perception is not limited to public sphere. People become more concerned about their private life, since migrants are presented as threats for work opportunities and living standards of Britons.

It is possible to detect a hierarchy between British citizens and migrants in the Interim Manifesto. While Britishness is positioned as the core identity of the country, migrants are regarded as the others that need to be carefully selected and strictly controlled. The dichotomy between native Britons and newcomers is asymmetrical. Discussions about immigration positions migrants as passive objects, therefore they have no control over their own destiny. Decisions are taken on behalf of them, but independently from them. They are newly arrived *vis-à-vis* natives. On the other hand, native Britons are active subjects. They constitute the side that is expected to have the control. They have power to determine the status of others (migrants, refugees, temporary workers, foreign students etc.).

The discourse within the text hinges on the dichotomy between 'having control' and 'being uncontrolled'. Power comprises control, in other words, power manifests itself by means of the control of one group over other groups (van Dijk, 1993: 254). From this point forth, 'being uncontrolled' signifies passiveness and incapability *vis-à-vis* incidents and accordingly causes the feeling of insecurity among British people. Having control, on the other hand, corresponds to an active capability to lead and direct the routes of incidents. As successive governments and especially the incumbent government are associated with incapability and passiveness on immigration issue, UKIP represents activeness and capability to lead the immigration process. Such activeness and capability is supported by using the words "selective", "limited", and "strictly". The promise of the Party becomes more concrete by presenting the Australian style points-based immigration system as a model for the UK.

4.3. Islamic Literalist and Fundamentalist Extremism as a Threat

The anti-migrant discourse analysed in the previous part is rooted within a wider conflict on the site of religion. Although the discourse of UKIP mostly emphasises British identity, the identity of Europeannes also becomes an element of identity when it comes to non-Christians. In his speeches, Gerard Batten positioned Christianity to the hearth of unique character of

Europeanness. For him, thus, religion plays a vital role in terms of offering a site which can distinguish 'us (in other words, Europeans)' from 'them (in other words, the non-European non-Christian migrants)' (Saira, 2019: 15).

> *It is now accepted that one of the key factors that drove the cover up of this phenomenon was adherence by the authorities to political correctness and the fear of identifying the vast majority of the perpetrators as Muslims. (UKIP, 2018: 13)*
>
> *The worst excesses of a literalist interpretation of Islamic doctrine has seen unprecedented acts of terrorism in Britain and across the world. This can only be countered with practical measures.*
>
> *UKIP will legislate to ban the overseas funding of mosques and imams. A large proportion of UK mosques are funded from countries such as Qatar, Saudi Arabia and Pakistan, who export their extremist ideology to the UK.*
>
> *UKIP will end mass uncontrolled immigration, and under a security-based screening policy we restrict any limited migration from Islamic countries to those people we can be sure, as far as possible, do not follow a literalist and extremist interpretation of Islam.*
>
> *Islamic extremism is actively fostered in HM Prisons at state expense. Islamic gangs hold sway in some prisons and non-Islamic prisoners are converting for their own protection. UKIP would introduce the separation of prisoners or prisons exclusively for Islamic prisoners who promote extremism or try to convert non-Islamic prisoners.*
>
> *UKIP would repeal the legislation that gives legal recognition for Sharia law courts.*
>
> *Islamic extremism is an on-going problem that will take generations to resolve, and effective policy ideas will have to be developed whoever is in power. (UKIP, 2018: 14).*

Laclau (2005: 83) underlined that "populism requires the dichotomic division of society into two camps". The axis in such a division can be based on the status of being a native or a migrant as discussed under the previous part. Or such an axis can be based on the origin, religion or sect of people. The quotes above create such a dichotomic division by positioning 'literalist and extremist interpretation of Islam' on the side of the 'others'. Terrorism caused by 'literalist and extremist interpretation of Islamic doctrine' is the most severe source of fear throughout the political campaign of UKIP. Threat directly targets people's life. Threat perception is internationally strengthened by giving reference to the world public opinion by the expression of "across the world". Such an international reference enhances the justifiability of the claim about the existence of threat.

A long term threat is perceived because of the statement of "Islamic extremism is an on-going problem that will take generations to resolve." A long term threat perception necessitates strict long term policies and continuity of the party that promises to carry out those policies. UKIP assures British voters that it is the most appropriate candidate for this mission because it premeditates substantial steps such as restricting migration from Islamic countries, repealing the legislation regarding legal recognition of Sharia law and separating non-Muslim prisoners from Muslim prisoners. Such a promise transforms people's fear into reliance in terms of being protected from terrorist acts and decreases the perceived threat about that something unpleasant

will happen in the future. In other words, the guarantee that a particular action or order will be followed in the future is given in order to hinder possible risks of Islamic extremism.

Labelling Qatar, Saudi Arabia and Pakistan as the funders of mosques and imams in the UK adds an international dimension to threat perception about extremist terrorism. In other words, threat takes its source from the outside of the country. A threat originated from the outside necessitates an alliance between different segments of the society at home. Such discourse of "united society" creates a chance for populist parties like UKIP to take role in the unification of society.

4.4. Politically Correct Thought-Police Knocking on the Doors as a Threat

Political correctness is defined as "the deliberate avoidance of language use and behaviour which may be perceived to be either derogatory or excluding of a political minority" (Buchanan, 2018). However, the term has got a pejorative meaning by corresponding to "an obsessive avoidance of language or behaviour which might be perceived as offensive or discriminatory" (Chandler & Munday, 2011: 326). In other words, avoiding the risk of discriminating or offending someone might cause a paranoia that might result in excessive attention paid to language use or behaviour to other people. In the Interim Manifesto, therefore, UKIP declared discontent from such an excessive use of language or behaviour in politics to those people who have the potential to pose a threat to the country.

> *UKIP believes in allowing our people their traditional rights of freedom of conscience, liberty and speech. These rights have been eroded over recent decades by the burgeoning concepts of so-called 'hate speech', driven by the political doctrine of Cultural Marxism, which seeks to close down discussion and alternative views, so that only one extreme left-wing 'politically correct' viewpoint is allowed.*
>
> *…*
>
> *UKIP will repeal the Equality Act 2010 which gives special rights and privileges to certain groups with 'protected characteristics' and revert to pre-existing equality laws. For example, it allowed the BBC to advertise BAME (Black Asian Minority Ethnic) only internships and training schemes – thereby discriminating against white youngsters. Our people should be treated equally under the same laws. …* (UKIP, 2018: 16).

Political correctness was regarded as a severe threat for traditional rights such as freedom of speech, conscience and liberty in the Interim Manifesto. Describing those rights as "traditional" corresponds to an effort the associate those rights with the history of the UK. Therefore, the threat on those rights targets a historical gain that people formerly had got. The expression "Politically correct thought-police knocking on the doors" was an expression used by Gerard Batten in order to create an emotion of fear by evoking people's concern when their doors are knocked by a police.

In the text, the doctrine of Cultural Marxism, which restricts alternative standpoints and hinders public debate, becomes the main responsible for the threat against those traditional rights. The concept of 'hate-speech' is described with the adjectives of 'burgeoning' and 'so-called'. The adjective of 'burgeoning' points out the state of 'being newly emerging'. Therefore, the adjective gives the message that the threat on free speech is newly emerging and there is still time to neutralise the threat. The adjective of 'so-called' intends to trivialise the word it signifies. Thus, the concept of 'hate-speech' becomes a product of a false phenomenon that does not refer to a real circumstance.

Equality Act 2010, which UKIP declared to repeal, is presented as the responsible legal legislation for causing inequality and discrimination in society. Thus, the fear of inequality and discrimination is spread by creating antagonist dichotomy in the society between white British people and certain protected groups defined as BAME (Black Asian Minority Ethnic). According to the text, 'being protected' has a disruptive effect on the social hierarchy. Therefore, a threat is felt by those who perceives a danger against their historical position in the hierarchy of society. It is the fear of losing historical gains granted by the British Empire *vis-à-vis* those protected groups that are not accepted as a part of such historicalness of the Empire.

5. CONCLUSION

The security demands of the Western voters, who have been experiencing perturbation and anxiety with the increasing waves of immigration towards Western countries, have led to the emergence of new trends in the last 20 years of Western politics. Political parties have succeeded to the extent that they can transform their rhetoric according to changing voter demands. The rise of populist far-right parties in the West in the last 20 years should also be evaluated within this framework. The main goal of this research has been determined as the comprehension of the political communication strategy and discourse construction style which paved the way for the rise of populist far-right politics in Western countries.

UKIP, which drew attention with its discourse and influence especially in the Brexit process, is an important case in terms of representing the rising populist far-right in the West in many subjects such as ideology, communication style, discourse and action. Similar to other far-right parties, UKIP has introduced a political communication strategy targeting the negative feelings of the society and has often included elements of threat and fear in the political discourse it has constructed. EU, migrants, Islamic literalist and fundamentalist extremists and politically correct thought-police were presented by UKIP as the major factors from which British people should perceive threat and feel fear.

As a contribution to the previous studies in the literature, the perception of threat and the emotion of fear were considered as complementary moods of people in this study. Threat perception triggers the feeling of fear. The perceived threat constitutes the concrete basis of people's fear. One of the most important political communication tactics of populist parties, and therefore of UKIP, is to create an image of an uncertain and dangerous future built on current events and situations. Both threat perception and fear target the tendency of the masses to escape from the uncertainty of the future. Those current events and situations, on the other hand, are largely presented on the basis of disinformation and/or imperfect data. Therefore, the perceived threat is the result of the political discourses expertly constructed by the populist far-right parties.

In UKIP's discourse, the EU was regarded as a threat that had undermined the independence of the UK and its ability to make decisions that prioritize the interests of the country. A country that cannot make decisions independently will not be able to take political steps to eliminate future risks. Fear caused by the sense of helplessness leads voters to the influence of political discourse that promises to take back control of the country. Migrants and Islamic fundamentalist extremists, on the other hand, represented a more concrete and directly observable threat perception for voters. It was the everyday life of Britons that is perceived to be under threat. People who came across newcomers with different lifestyles and habits coming to their neighbourhood perceived this situation as a threat to the life they had been living for years. The threat of newcomers, who were thought to be extremists, was directly related to human life. Such a threat perception directly restricts people's acts and behaviours in the public sphere. When people declared an objection to those threats or to policies that created those threats, they would face with the police that poses a threat for their free speech.

When people are faced with risks in the near future, they are directed to the political party that makes the most radical political proposals to prevent these risks and declares that they are ready to take action to implement these proposals. During the process of Brexit, UKIP triggered feelings of fear among British voters by means of the political discourse that drew attention to the threats caused by the EU and waves of immigration towards the UK. Thus, the main motivation for many British voters became to avoid the uncertain dangers of the future.

BIBLIOGRAPHY

ALBA-JUEZ, L. & MACKENZIE, J. L. (2019). Emotion Processes in Discourse. In L. Alba-Juez & J. L. Mackenzie (Eds.), *Emotion in Discourse* (pp. 3-26). Amsterdam: John Benjamins.

ALTHEIDE, D. L. (2002) *Creating Fear: News and the Construction of Crisis*, New York: Aldine de Gruyter.

ALTHEIDE, D. L. (2006) *Terrorism and the Politics of Fear*, Oxford: Altamira Press.

BRANDT, M. J. & BAKKER, B. N. (2022). The Complicated but Solvable Threat–Politics Relationship. *Trends in Cognitive Sciences*, 26(5), 368-370.

BREEZE, R. (2019). Emotion in politics: Affective-Discursive Practices in UKIP and Labour. *Discourse & Society*, 30(1), 24–43. https://doi.org/10.1177/0957926518801074

BUCHANAN, I. (Ed.) (2018). *A Dictionary of Critical Theory* (2nd Ed.). Oxford: Oxford University Press.

CHANDLER, D. & MUNDAY, R. (Eds.) (2011). *A Dictionary of Media and Communication*. Oxford: Oxford University Press.

CHILTON, P. (2004). *Analysing Political Discourse: Theory and Practice*. London: Routledge.

DE VRIES, C. & HOFFMANN, I. (2016). *Fear not Values: Public Opinion and the Populist Vote in Europe*. Bertelsmann Stiftung. Access Date: 23.03.2022: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EZ_eupinions_Fear_Study_2016_ENG.pdf

DYMOND, S. DUNSMOOR, J. E., VERVLIET, B., ROCHE, B. & HERMANS, D. (2015). Fear Generalization in Humans: Systematic Review and Implications for Anxiety Disorder Research. *Behavior Therapy*, 46(5), 561-582.

EVANS, G., & MELLON, J. (2019). Immigration, Euroscepticism, and the Rise and Fall of UKIP. *Party Politics*, 25(1), 76–87.

FEAR. (n.d.). *Cambridge Dictionary*. Accessed on 13 April 2022: https://dictionary.cambridge.org/tr/s%C3%B6zl%C3%BCk/ingilizce/fear

FORD, R., GOODWIN, M. J. & CUTTS, D. (2012). Strategic Eurosceptics and Polite Xenophobes: Support for the United Kingdom Independence Party (UKIP) in the 2009 European Parliament Elections. *European Journal of Political Research*, 51(2) 204-234.

FORD, R. & GOODWIN, M. (2014). Understanding UKIP: Identity, Social Change and the Left Behind. *The Political Quarterly*, 85(3), 277-284.

GADARIAN, S. K. (2010). The Politics of Threat: How Terrorism News Shapes Foreign Policy Attitudes. *The Journal of Politics*, 72(2), 469-483.

GEDDES, A. (2014). The EU, UKIP and the Politics of Immigration in Britain. *The Political Quarterly*, 85(3), 289-295.

JERIT, J. (2004). Survival of the Fittest: Rhetoric during the Course of an Election Campaign. *Political Psychology*, 25(4), 563–575.

LUCASSEN, G. & LUBBERS, M. (2012). Who Fears What? Explaining Far-Right-Wing Preference in Europe by Distinguishing Perceived Cultural and Economic Ethnic Threats. *Comparative Political Studies*, 45(5), 547–574.

MARTINOVSKY, B. (2015). Discourse Analysis of Emotion in Face-to-Face Group Decision and Negotiation. In B. Martinovsky (Ed.), *Emotion in Group Decision and Negotiation. Advances in Group Decision and Negotiation* (Vol. 7) (pp. 137-188). Dordrecht: Springer.

MERRICK, R. (2017, September 29). UKIP: A Timeline of the Party's Turbulent History. *Independent*. Accessed on 26 April 2022: https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/ukip-timeline-party-westminster-alan-sked-nigel-farage-conference-key-events-brexit-leadership-a7974606.html

MUDDE, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

MUDDE, C. (2016). Populist Radical Right Parties in Europe Today. In J. Abromeit, Y. Norman, G. Marotta & B. M. Chesterton (Eds.), *Transformations of populism in Europe and the Americas: History and recent tendencies* (pp. 295-307). London: Bloomsbury Academic.

MUGHAN, A., & PAXTON, P. (2006). Anti-Immigrant Sentiment, Policy Preferences and Populist Party Voting in Australia. *British Journal of Political Science*, 36(2), 341–358.

NAI, A. (2021). Fear and Loathing in Populist Campaigns? Comparing the Communication Style of Populists and Non-populists in Elections Worldwide. *Journal of Political Marketing*, 20(2), 219-250.

OATES, S. (2006). Comparing the Politics of Fear: The Role of Terrorism News in Election Campaigns in Russia, the United States and Britain. *International Relations*, 20(4), 425–437.

OZYUMENKO, V. & LARINA, T. (2020). Discourse of Threat as a Strategy of Emotional Persuasion and Manipulation. *Proceedings of INTCESS 2020 - 7th International Conference on Education and Social Sciences*. Dubai, United Arab Emirates.

POTTER, A. (2021). *On Decline: Stagnation, Nostalgia, and Why Every Year is the Worst One Ever*. Windsor, Ontario: Biblioasis.

SAIRA, H. (2019). *This is not immigration. This is invasion: The representation of Islam and Muslims in the speeches of Gerard Batten*. Unpublished Master's Thesis. Jyväskylä, Finland: University of Jyväskylä, Department of Language and Communication Studies.

SHALHOUB-KEVORKIAN, N. (2015). *Security Theology, Surveillance and the Politics of Fear*. Cambridge: Cambridge University Press.

SUBBA, D. (2021). *Trans Philosophism: Trans Philosophism Doctrine on Marxism, Postmodernism Existentialism, Criticism, Sociology, Ecology, Politics, Science & Language*. Gordon: Xlibris AU.

THREAT. (n.d.). *Cambridge Dictionary*. Accessed on 11 April 2022: https://dictionary.cambridge.org/tr/s%C3%B6zl%C3%BCk/ingilizce/threat

TOURNIER-SOL, K. (2015). The UKIP Challenge. In K. Tournier-Sol & C. Gifford, (Eds.), *The UK Challenge to Europeanization* (pp. 134-147). Palgrave Macmillan, London.

UNITED KINGDOM INDEPENDENCE PARTY [UKIP]. (2018). *Interim Manifesto: Policies for the People*.

UNITED KINGDOM INDEPENDENCE PARTY [UKIP]. (n.d.). About UKIP. Accessed on 17 April 2022: https://www.ukip.org/about-UKIP

VAN DIJK, T. A. (1993). Principles of critical discourse analysis. *Discourse & Society*, 4(2), 249–283.

VAN DIJK, T. A. (1995). Aims of Critical Discourse Analysis. *Japanese Discourse*, 1, 17-27.

WODAK, R. & MEYER., M. (2009). Critical Discourse Analysis: History, Agenda, Theory, and Methodology. In R. Wodak, & M. Meyer (Eds.), *Methods for Critical Discourse Analysis* (pp. 1, 33). London: Sage.

WODAK, R. (2015). *The Politics of Fear: What Right-Wing Populist Discourses Mean*. London: Sage.

WODAK, R. (2021). From Post-Truth to Post-Shame: Analyzing Far-Right Populist Rhetoric. In Cynthia Gordon (Ed.), *Approaches to Discourse Analysis* (pp. 175-192). Washington D.C.: Georgetown University Press.

TÜRKİYE'DE İDARİ VESAYET UYGULAMALARI: SERT VE YUMUŞAK YAKLAŞIM

Dr. Selim BİÇEN[1]
Ferhat UĞUR[2]

GİRİŞ

İdari vesayet, "devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin ülke genelinde aynı biçimde verilmesini sağlamak amacıyla, merkezin, yerel yönetimleri denetleme yetkisidir" (Günday, 2017). Hiyerarşik denetimin yanında idari vesayet, aslında devletin üniter yapısını ve bölünmez bütünlüğünü sağlayan araçlardan biridir. Merkezi devlet, idari vesayet ile bölücü terör örgütlerine geliştirdikleri çeşitli yollarla yardım ve yataklık yapan belediye başkanlarını görevden uzaklaştırmak ve yerlerine vali veya vali yardımcılarını kayyum atama yoluyla devletin üniter yapısını korumaya çalışmaktadır (Gündüz, 2015).

İdari vesayet mekanizması yoluyla İçişleri Bakanı tarafından görevlerinden uzaklaştırılan belediye başkanı sayısı 2016'dan bu yana toplam 163 tür (Apan, 2021). Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre, Türkiye'de 1391 adet belediye vardır ve son 6 yılda yüzde 8,5 'i (163 belediye başkanı) görevinden uzaklaştırılmıştır. Bu sayıya, 2016 yılındaki FETÖ Paralel Devlet Yapılanması'nın darbe girişimi ve akabindeki temizlenme operasyonları, buna PKK terör örgütünün şehirlerdeki iç ve dış mihraklarla desteklenerek hızlı örgütlenmeleri neticesinde Devletin 'Beka Mücadelesi' şuuru içinde politika izlemesi etki etmiştir. Bu nedenle oldukça eleştirilmiş ve gündemdeki ağırlığını korumuştur (Anadolu Ajansı, 2019).

Türkiye'de idari vesayet Anayasal ve yasal birçok hukuki dayanağa sahiptir. 1982 Anayasa'sı 127. maddesinin yanı sıra merkezi devletin belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkisi genel olarak 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu ile genişletilmiş ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'yla hafifletilmiştir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi kararlarında da, aşağıda tartışıldığı üzere idari vesayetin genişletildiği görülmüştür. Ancak terör eylemlerinin artması sonucunda 2016 yılında yürürlüğe giren 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname sonrasında teröre destek verdikleri gerekçesiyle belediye başkanlarının seçimle iş başına gelmesine rağmen, İçişleri Bakanı tarafından görevinden uzaklaştırılmaları ile hukuki süreçte en sert şeklini almıştır. Yani hukuk, terörist eylemler, toplumsal olaylar, dış güçlerin emperyalist emelleri, iç mihrakların bedbaht birliktelikleri nedeniyle şekil değiştirerek, demokrasi ve özerklik yerine sertleşerek vesayetçi, korumacı bir yapıya bürünmüştür (Gündüz, 2015).

İdari vesayet sadece Türkiye'de değil Avrupa devletlerinde de çeşitli biçim ve formlarda görülmektedir. (Bunların kısa bir özeti için bakınız Apan, 2021) Yine İdari vesayet her ne kadar 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında görülmese de Türk hukuk tarihinde uygulanmıştır. Özellikle aşağıda da belirtileceği gibi İngiliz emperyalist güçlerinin kışkırtması yoluyla Arabistan Kıtası'nı (Osmanlı döneminde Hicaz Vilayeti) bölmek isteyen Şerif Hüseyin (o dönemde Hicaz Emiri idi) 2. Abdülhamid tarafından zorunlu olarak İstanbul'da 5 yıl kadar bir köşkte misafir edilmiş ve bu süre zarfında o bölge bir valimiz tarafından idare edilmiştir. Bu idari vesayete bir örnektir.

[1] Dr. Öğr. Üyesi, İİBF, Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi, selimbicen@ahievran.edu.tr
[2] Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ugur.ferhat@ogr.ahievran.edu.tr

İdari vesayet, 1921 Anayasa'sında yoktu çünkü bu Anayasa'da hedef ülkenin kurtuluşu idi. Bu nedenle de çok kısa tutulmuştu. 1924 ve 1961 Anayasa'sında da gerek duyulmadı çünkü zaten askeri komutanlardan oluşan devlet yöneticileri istediği belediye başkanını görevden alıyor ve yerine yenisini atayabiliyorlardı (Kavruk ve Tatar, 2010).

1982 Anayasa'sında 127. madde ile aslında var olan ama adı konmamış idari vesayet yolu ile Devletin üniter yapısı, yani bölünmez bütünlüğünü özellikle mali ve idari özerklikleri artırılan yerel yönetimlerin yanlış uygulamalarına karşı korumak maksadıyla kurumsallaştırıldı. İdari vesayet kavramı Türk Medeni Hukuku'nda (Borçlar ve Ticaret Kanunları dahil) tanımlanan vesayet ve vasi atama anlamlarıyla aynı manaya gelmemektedir. O yüzden vesayet kelimesi ve vasi kelimesini tanımlamaya hiç girilmeyecektir.

İdari vesayet yoluyla sadece belediye başkanları denetlenmez ve görevden uzaklaştırılmaz, aslında Anayasa 127. madde mahalli idareler diyerek belediye, il özel idareleri, köy ve Büyükşehir yasaları ile kurulan Büyükşehir kamu tüzel kişilikleri de bu çerçeve içine girer. Ayrıca kanunla kurulan bütün kamu tüzel kişilikleri idari vesayet yoluyla işlemleri, eylemleri ve sözleşmeleri denetlenir. Anayasa Mahkemesi bir kararında (2005/32 Esas ve 2007/3 Karar Sayısıyla) belirtildiği üzere yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerinde "iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme" gibi çeşitli idari vesayet yöntemleri bulunmaktadır. Ancak bu makalede belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması tartışılacaktır ve diğer kurumlar üzerindeki idari vesayet konularına değinilmeyecektir.

İdari vesayet denetimindeki gaye; yerel yönetimleri, kanunsuz davranışlardan ve kamu yararına zarar verecek işlem ve eylemlerden muhafaza etmektir. İdari vesayet her şeyden evvel Anayasal bir haktır ve adaletin ülkede eşit dağılmasını ve hükümranlığını hedefler, dolayısıyla hukukun üstünlüğünü amaçlar. Ayrıca idari vesayet, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında amaç ve hedef birliğinin oluşmasını sağlar. Aksi takdirde, mahalli idarelerin merkezi idareye ters düşen siyaset izlemesi ihtimali, daha da önemlisi ülkenin emperyalist güçlerin menfaati uğruna parçalanma ihtimali vardır. Yine, mahalli idarelerin, israflarını veya suiistimallerini azaltmanın veya sonlandırmanın yolu bu idareler üzerinde idari vesayet denetiminin kullanılmasından geçer. Böylece idari vesayet, mahalli idarelerin zararlı işlem ve eylemlerine engel olur ve sağlıklı bir idare sisteminin oluşmasına yardımcı olur.

1. İDARİ VESAYET, MERKEZDEN YÖNETİM VE YERİNDEN YÖNETİME TARİHSEL YAKLAŞIM

Türk toplumu tarih sahnesinde onlarca büyük devletler oluşturmuş ve bu devletlerde merkezi yönetim otoritesinin yanında taşrada yerinden yönetim modeli ile yönettikleri toplumların adalet, din, dil, kültür ve eğitim modellerine karışmadan kendi kendilerine yaşamalarına imkân sağlamıştır. Yerinden yönetimin en büyük faydalarından birisi de ulaşım ve haberleşmenin sınırlı olması sebebi ile eski devirlerde yönetici olarak atanan vali ve belediye başkanlarına yetki vererek ülkenin uç sınırlarını kolayca yönetmişlerdir. Ancak zayıf devlet yönetimlerinde uç yerinden yönetimlerin saf değiştirmeleri ve merkezi otoriteye karşı başka devletlerle birleşerek isyan etmeleri tarih boyunca hep görülmüştür. Bu isyan ve başkaldırışlar çoğunlukla kan, savaş ve gözyaşı ile bastırılmıştır. Bu kötü sonuçların oluşmaması için önceden tedbir almak amacı ile valiler sürekli değiştirilmiştir ve hukuk sisteminde buna engel olan idari vesayet gibi enstrümanlar geliştirilmiştir.

Osmanlı tarihinde bir defada meydana gelen en büyük toprak kaybı, Haziran 1916'da Şerif Hüseyin'in başını çektiği "Arap İsyanı" ile gerçekleşmiştir. İsyan, İngilizlerle iş birliği yapan Şerif Hüseyin, dört oğlu ve merkez karargâhları Şam'da bulunan Arap milliyetçileri tarafından örgütlenmiş ve Orta Arabistan'daki Suudlar dahil Yarımada'nın hemen her

bölgesinde yakılan çoban ateşlerinin birleşiminden oluşmuştur. Nitekim isyanın önemli etkisiyle de Arap Yarımadası Osmanlı Devleti'nden kopmaya başlamıştır. Bu dramatik olay sadece Yarımada'yı Türk idaresinden ayırmamış, beraberinde bir dizi felaketi ve sonu belirsiz savrulmayı da getirmiştir (Köse, 2018).

I. Dünya Savaşı öncesinde Şerîf Hüseyin ile İttihat ve Terakkî iktidarı ve bölgedeki temsilcileri olarak Medine muhafızı ve Hicaz valisi arasında gerginlik artmaktaydı. Şerîf Hüseyin bölgede söz sahibi olduğunu kabul ettirmeye çalışıyordu (Kayalı, 1997).

İngilizler, önceleri stratejik anlamda pek önemli görmedikleri Şerîf Hüseyin İsyanı'na Çanakkale Savaşlarında yaşadıkları hayal kırıklığından sonra ağırlık verdiler. Bu yaklaşımda, Suriye ve Kanal üzerindeki Osmanlı savunmasını zaafa uğratma arzularının yanı sıra hilâfete karşı Arap ayaklanmasının İslâm dünyasında meydana getireceği mânevî etkinin İngiltere'nin savaş yükünü hafifleteceği düşüncesi de rol oynadı. İngilizler, Aralık 1915'te Necid bölgesi emîri İbn Suûd ile de bir anlaşma yaparak daha önce Şerîf Hüseyin'in egemenliğine bırakılan Basra körfezinin güney kıyılarında Suûd hâkimiyetini kabul etti (Özcan, 2010).

Cumhuriyet dönemi ile beraber yerinden yönetimler bir taraftan seçimle beş yıllığına gelen belediye başkanlarından diğer taraftan merkezi hükümeti ve devleti temsil eden valiler tarafından iki ayrı otorite ile yönetilmeye başlamıştır. Aslında bu üniter devlet başlığında izah ettiğimiz teklik vahdaniyet fikrine zıt bir görüntü oluşturmaktadır ancak Osmanlı Devleti'nin sürekli emperyalist güçler tarafından bölünmesi emperyalist akımların eliyle yerinden yönetimler silahsız bir yapıda ve merkeze bağımlı bir yapıda sadece hizmet yönünden bir şeyler üretmeye uygun tasarlanmıştır. Silahlı kolluk hizmetleri Türkiye Cumhuriyeti'nde sadece İçişleri Bakanlığı'na bağlı emniyet polis ve jandarma teşkilatında bulunurken yerinden yerel yönetimlerde bulunan zabıta kuvvetlerinin silahlanmasına ve görevlerinin sınırsız olmasına müsaade edilmemiştir. Silahlı kuvvetler İçişleri Bakanlığı ve Millî Savunma Bakanlığı'na bağlı olarak devlet tüzel kişiliğinde yani merkezde bulunmak zorundadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin devamı olduğu Osmanlı Devleti'nin son zamanlarında özellikle 17. yüzyıl sonlarından itibaren Osmanlı Devleti sürekli toprak kaybetmiş ve küçülmüştür. Mora İsyanları ile Balkanlar elimizden çıkmaya başlamıştır. Mısır da kendi valimiz Mehmet Ali Paşa'nın Osmanlı'ya karşı isyanı ve sonrasında petrolün Osmanlı hakimiyeti altındaki topraklarda bulunması ile emperyalist güçlerin hammadde sağlamak amacıyla Osmanlı devleti üzerindeki azınlıkları kışkırtarak devleti parçalamışlardır. Bunu da kendi askeri kuvvetleriyle değil de Osmanlı topraklarında yaşayan Arap, Arnavut, Ermeni, Yunan, Sırp, Bulgar vs. kavimleri kışkırtarak, onlara bağımsız bir devlet olma sözü vererek, kendi devletlerine isyan etmeleri yoluyla başarmışlardır. Tıpkı bugün Kürt vatandaşlarına yaptıkları gibi.

Misak-ı Milli sınırlarına gerileyen yeni Türkiye Cumhuriyeti yöneticileri başka toprak kayıplarını önlemek için özellikle üniter devlet yapısını önemsemiştir. Bu gibi nedenlerle tarih sahnesinde onlarca devlet kuran Türk toplumu, yerinden yönetim ilkesini daima önemsemiş ama merkezi yönetimde yerinden yönetim üzerindeki otoritesini sağlamak için çeşitli enstrümanlar meydana getirmiştir. Bu enstrümanlardan bir tanesi de merkezi yönetimin yerinden yönetim üzerindeki denetim yetkisi anlamına gelen idari vesayettir.

Merkezi yönetimin en büyük endişesi devletin, Anayasamızın 3. Maddesinde belirttiği üniter devlet yapısının parçalanarak Güneydoğu bölgesinde bir Kürdistan devleti kurulmasıdır. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri ve onu takip edenler son 40 yıldır buna milyarlarca dolar kaynak aktarmaktadırlar. Kürdistan devleti hayali ile terörü destekleyen emperyalist güçler ve onların uzantıları İran, Irak, Türkiye ve Suriye'den toprak bölerek yeni bir Kürdistan devleti kurma hayallerini 1. Körfez Savaşı'ndan bu tarafa adım adım gerçekleştirmektedir. Büyük Orta Doğu Projesi adı altında İsrail'in yalnız kalmaması için yeni

devletçikler veya daha doğru ifade ile kukla devletler kurulması planlanmaktadır. Bu adımlardan birincisi olan Kuzey Irak'ta 36. Paralel üzerinde Irak'tan bölünen bir Kürdistan bölgesi oluşturulmuş, askeri yönetim biçiminde parlamentosu olan ve bağımsızlığını anayasa oylaması ile ilan etmiş ve niyetini açıkça beyan etmiş, Kuzey Irak Kürdistan devleti bulunmaktadır. Aynı amaç doğrultusunda son 40 yıldır Türkiye'de de PKK terör örgütü adı altında Kürdistan kurma çalışmalarında binlerce şehit ve gazimiz bu uğurda kan dökmüştür. Şu anda üçüncü aşama olan Suriye'deki zayıf devletin etkisizliği nedeni ile Kürdistan çalışmaları önemli ölçüde ilerleme kaydetmiştir.

İdari vesayet denetimi; mahalli idareleri, kanun dışı hareketlerden ve kamu yararına zarar verecek tasarruflardan uzak tutmayı amaçlar. İdari vesayet, her şeyden önce kanun hâkimiyetinin sağlanmasını hedefler, bu niteliğinin bir sonucu olarak da hukukun üstünlüğünü sağlar. Bir diğer niteliği ile idari vesayet, merkezi idareyle mahalli idareler arasında amaç ve hedef birliğinin oluşmasını sağlar. Aksi halde, mahalli idarelerin merkezi idareye ters düşen politikalar izlemesi ihtimali vardır. Mahalli idarelerin, israflarına veya suiistimallerine engel olmanın yolu bu idareler üzerinde idari vesayet denetiminin kullanılmasıdır. Bu şekilde idari vesayet, suiistimallere engel olur ve sağlıklı bir idare sisteminin oluşmasına yardımcı olur (Gündüz, 2015).

2. MAHALLİ İDARELER VE İDARİ VESAYET: HUKUKİ DAYANAKLARI

1982 Anayasa'sının 123. Maddesinde "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" hükmü getirerek Türk idari teşkilatlanma yapısında yüzyıllardır kullanılan birçok pratik faydaları olan, yerinden yönetim ilkesinin devamını istemiştir. 127'nci maddesinde yerinden yönetim kuruluşlarını yani 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 tüzelkişileri" olarak tanımlanmıştır. Konumuz idari vesayet olduğu için bunlardan sadece belediyeler üzerinde durulacaktır.

Yerel yönetim kuruluşlarından olan belediyelerden beklenen etkin ve verimli hizmetin gerçekleştirebilmesi için bu birimlerin özerk bir yapıya sahip olmaları gerekir. Özerklik, idari ve mali açıdan bir özerklik olup ayrıca kendi personelini seçme yetkisi de bunun içine dahildir. Bu özerklik, Anayasa'ya göre mutlak ve sınırsız bir özerklik yani merkezi idareden tamamen bağımsız hareket etme anlamına gelmemektedir.

Yerinden yönetimlerin mutlak ve sınırsız hareket edemeyeceğini 127'nci maddesinin 5'inci fıkrasında idari vesayet yetkisi ile anlatan Anayasa bu kavramı; merkezi idarenin, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde 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 kullandığı yetki olarak aşağıdaki gibi tanımlanmıştır:

"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 seçimleri her beş yılda bir yapılır ve görev ve yetkileri kanunla düzenlenir (5393 sayılı Belediye Kanunu madde 67). Normalde belediye başkanının 5 yıl boyunca görev başında kalması gerekirken, bu demokratik süreç ölüm, istifa, sağlık ve idari vesayet gibi yöntemlerle kesintiye uğrayabilmektedir. İlgili kanunun 47. Maddesi gereğince geçici bir tedbir olarak belediye başkanlarının görevlerinden uzaklaştırılması hükme

bağlanmıştır. Yine aynı Kanun'un 45 ve 46'ncı maddeleri uyarınca yerlerine vali veya vali yardımcısı atanabilmektedir.

2016 yılında yürürlüğe giren 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereğince İçişleri Bakanı tarafından belediye başkanları görev süresi dolmadan görevinden uzaklaştırılıp yerine kayyum atanması mümkündür. Seçilmiş bir belediye başkanının atanmış bir İçişleri Bakanı tarafından görevinden uzaklaştırılıp hakkında Danıştay'da görevine son verilmesi davası açılması ve belediye başkanlığı görev ve yetkilerinin kullandırılmasına son verilmesi öncelikle masumiyet karinesine ve demokratik ilkelere ters düştüğüne dair kuvvetli itirazlar bulunmaktadır.

Özellikle Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'nden gelen eleştirilerde ve ulusal içerikli eleştirilerin temelinde bu konu mevcuttur.

Mahalli idarelerin seçimle iş başına gelmiş üyelerinin ve organlarının örneğin (encümen ve meclis üyeleri ile belediye başkanları) üyelik sıfatlarını kazanmaları veya kaybetmeleri konularında itirazların ve çözümlerinin yapılacağı yer yargı yolu kısaca Danıştay'dır. Ancak görevleri ile ilgili suç sebebi ile haklarında soruşturma ve kovuşturma açılan üyeler İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir maksadıyla Danıştay'da kesin hüküm verilinceye kadar görevlerinden uzaklaştırılabileceği de Belediye Kanunu ve 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereğince mümkündür.

Anayasa Mahkemesi ise bir kararında "Anayasa'da mahallî idarelere idari ve mali özerklik tanınmış olmasına karşın merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiş ve bu yetki idari vesayet olarak somutlaştırılmıştır." yorumunda bulunarak belediyeleri, idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlar olarak tanımlamıştır. Ancak bu yetkinin kötüye kullanılması ihtimaline karşı da Anayasamız 127. maddesinde idari vesayet adı altında Merkezi Yönetime belediyelerin idari işlemlerini iptal etme değiştirme, ortadan kaldırma gibi denetleme mekanizması yetkisini teslim etmiştir.

Başka bir ifade ile Anayasa ve Anayasa Mahkemesi kararlarında mahalli idare birimlerinden olan belediyelerin işlemlerinin idari vesayet yolu ile denetlenmesini, belediyelerin idari ve ekonomik özerkliğinin olduğunu fakat bu özerkliğin sınırsız bir yetki olmadığını açık bir şekilde belirtmiştir. Yani merkezi idarenin yetkisi hakimdir ancak sınırlıdır. Yerel yönetim birimi olan belediyelerin de özerkliğinin mutlak ve sınırsız olmadığı, gerek duyulduğunda sınırlandırılabileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, idari vesayeti kullanan yetkilinin de mutlak ve sınırsız bir yetkisi yoktur. İdari vesayet yetkisi Anayasa'nın 127. Maddesine dayanır ve kanunla sınırlıdır. Kimin neyi, ne zaman ve nasıl denetleyeceği kanunda belirtilmiştir. Merkezi yönetim bu yetkisini, kanunun gösterdiği şekilde ve kanunun gösterdiği derece ve genişlikte kullanabilir. Zira mahalli idarelerde özerlik şarttır. Sınırsız bir vesayet özerkliği ortadan kaldırır. Kanunda açık bir şekilde belirtilmeyen bir konuda merkezi idare, idari vesayet yetkisini kullanamaz. Söz konusu bu durum, Anayasa madde 127 "… Kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde …" hükmü ile anayasal dayanağa bağlanmıştır.

"İdari vesayet kanuna dayanır ve kanunla sınırlıdır" ifadesi aslında eksik bir ifadedir zira idari vesayet kanuna değil Anayasa'ya dayanır. Yani normlar hiyerarşisi bakımından Anayasa ve kanun birbirinden farklı kavramlardır, ikisi arasında farklar vardır. Bir başka ifadeyle Anayasal dayanağı olan hukuki bir araç daha güçlü ve bağlayıcıdır. Bundan dolayı "İdari vesayet Anayasa'ya dayanır ve kanunla sınırlıdır" cümlesi daha uygun olacaktır.

Aslında idari özerklik ve idari vesayet birbirlerinin karşısında bir tahterevalli gibi görünüm arz etmektedir. İdari vesayeti ne kadar genişletirsek idari özerkliği o denli kısıtlıyoruz, idari özerkliği ne kadar güçlendirirsek dolayısıyla üniter devlet yapısını o denli

tehlikeye atıyoruz. Özellikle ülkemiz gibi jeopolitik öneme haiz ülkeler sürekli tehdit altındadır.

Mahalli idarelere hizmetlerini yerine getirebilmeleri için nüfusları oranında kaynak, merkezi yönetim tarafından aktarılmıştır. Aslında PKK terör örgütünün ve Halkların Demokratik Partisi'nin (HDP) peşinde olduğu asıl önemli amaç, belediyelerin merkezden gelen bütçeleri, belediye çalışanı adı altında teröristlere iş ve maaş verilmesi, belediyelerin hizmetleri sırasında satın aldığı mal ve hizmetlerin alındı gibi gösterilerek kendi yandaşlarına kaynak aktarılması, belediyenin araç ve ekipmanları ile polis ve askere eylem yapmak amacıyla yardım ve yataklık yapmaktır.

PKK ve YPG terör örgütü'nün HDP ile ilişkisi nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nde devam eden parti kapatma davası İçişleri Bakanlığı iddianamelerinde, vatandaşlardan gelen ihbarlarda HDP'li Belediye Başkanlarının bazıları ve özellikle 'eş başkan' sıfatlı kişilerin aşağıdaki suçlamaları mahkemeler tarafından kayıtlara geçmiştir. Asker veya polisin yoğun olarak kullandığı bir yol güzergahında belediyeye ait iş makineleri ile çukur kazıp oraya gece vakti teröristlerin uzaktan kumandalı patlayıcı yerleştirilmesi yoluyla Türk güvenlik güçlerine saldırı yapılmasına yardım ve yataklık yaptığına dair olayların vuku bulması, PKK ve YPG kamplarında eğitim gördüğü ispatlanan örgüt üyelerinin belediyelerde işe alınması ve bu kişilerin işe gelmemesine rağmen göz yumulması, hatta geceleri yasadışı eylemlere katılan belediye personellerinin gündüz izinli sayılması, belediye ihalelerinin terör destekçilerine verilmesi vb. binlerce örnek kayyum atanan belediyelerde yaşanmıştır. Bunlar mahkeme kayıtlarına geçmiştir. Bu vakıalar belediye başkanlarının görevden alınmasını ve kayyım atanmasını meşrulaştıran gerekçelerdir.

Anayasamızın 127'inci maddesinin 5. Fıkrasında, "*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."* şeklinde düzenlenmiştir. İdari vesayet kavramının amacı mahalli idarelerin, mahalli hizmetleri idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütmesi için kamu hizmet ve görevlerinde birliğin sağlanması amacı ile genel toplum yararının korunarak kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde kurulmuştur. Mahalli idarelere bu hizmetleri yerine getirebilmesi için nüfusları oranında kaynak, merkezi yönetim tarafından aktarılmıştır.

Mahalli idarelerin seçimleri her beş yılda bir yapılır ve görev ve yetkileri kanunla düzenlenir (madde 67). Ancak İçişleri Bakanı tarafından Anayasa 127'ye 5'de sayılan sebeplerle veya 2017 yılında getirilen Kanun Hükmünde Kararname ile işlenen suçlardan birisi nedeniyle görevinden uzaklaştırılıp yerine kayyım atanması mümkündür. Mahalli idarelerin seçimle iş başına gelmiş üyelerinin ve organlarının örneğin (encümen ve meclis üyeleri ve belediye başkanları) üyelik sıfatlarını kazanmaları veya kaybetmeleri konularında itirazların ve çözümlerin yapılacağı yer yargı yolu kısaca Danıştay'dır. Ancak görevleri ile ilgili suç sebebi ile hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan üyeler İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir maksadıyla Danıştay'da kesin hüküm verilinceye kadar görevlerinden uzaklaştırılabilir.

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.

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.

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 belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

3. YERİNDEN YÖNETİMLERDE İDARİ ÖZERKLİK VE KISITLAMALAR

Anayasamızın 123. Maddesi mahalli idarelerin kanunlarla kurulması ayrı bir bütçesinin olması ayrı bir personel rejiminin olması ayrı bir mal varlıklarının olması ve ayrı karar alma organlarının olması gibi sebepler ile Anayasa Mahkemesi kararına göre de idari özerkliğe sahip oldukları açıkça vurgulamaktadır. Mahalli idareler "görev ve yetki alanları içerisinde istedikleri gibi görevlerini yapma yetkisine sahip midir?" sorusuna tam olarak evet diyemiyoruz. Belli bir ölçüde idari özerkliklerinin olduğu doğrudur ancak Anayasa, yasa ve Kanun Hükmünde Kararnameler ile bu özerklikleri sınırlandırılmıştır. İdari vesayette yerinden yönetim kurumlarının idari işlerinin iptal edilmesi değiştirilmesi bozulması veya belediye başkanı yerine kayyım atanması Anayasa Mahkemesi kararlarınca (KHK) gereğince düzenlenmiştir.

Aslında idari özerklik ve idari vesayet birbirlerinin karşısında bir tahterevalli gibi görünüm arz etmektedir. İdari vesayeti ne kadar genişletirsek idari özerkliği o denli kısıtlıyoruz, idari özerkliği ne kadar güçlendirirsek dolayısıyla üniter devlet yapısını o denli tehlikeye atıyoruz.

Yerinden yönetimler örneğin asker veya polisin yoğun olarak kullandığı bir yol güzergahında belediyeye ait iş makineleri ile çukur kazıp oraya gece vakti teröristlerin uzaktan kumandalı patlayıcı yerleştirilmesi ve sonrasında belediyelerin orasını kapatması yolu ile Türk güvenlik güçlerine saldırı yapılmasına yardım ve yataklık yaptığına dair olayların vuku bulması idari vesayeti ve bu yolla belediye başkanlarını görevden alınmasını ve kayyım atanmasını meşrulaştıran gerekçelerdir.

4. İDARİ VESAYET VE MASUMİYET KARİNESİ

İdari vesayete yapılan en büyük eleştiri masumiyet karinesi ilkesinin tecavüzü konusudur. Diyarbakır Barolar Birliği'nin bir açıklamasında belediye başkanlarının mahkemeler tarafından suçlu bulunmadan atanmış bir İçişleri Bakanı tarafında görevinden uzaklaştırılmasının masumiyet ilkesinin zedelediği veya ağır bir şekilde tecavüz ettiği iddiasında bulunulmuştur.

Gerçekten masumiyet ilkesi yani '' *kişi suçu ispat edilene kadar masumdur''* evrensel ilkesi belediyelere kayyım atanması örneklerinde tam olarak uygulanmamakta hatta tecavüz edildiği görüntüsü vermektedir. Ancak İçişleri Bakanı tarafından uygulanan görevinden uzaklaştırma bir hapis cezası değil kamu yararı gereği geçici bir tedbir olarak karşımıza çıkmaktadır. Buradaki kamu yararı öncelikle belediye başkanının muhtemel teröriste yardım ve yataklık suçlarına devam etmesinin engellenmesi yeni eylem ve ölümlerin engellenmesi yani insan hayatının kurtulması ve geçmiş olaylarda delil karartma suçlarının önüne geçilmesidir. Masumiyet ilkesinin tam uygulanabilmesi için görevinden uzaklaştırılan belediye başkanının Danıştay'da süren görevine son verilmesi davasının hükme bağlanması gerekmektedir. Ancak Danıştay'ın iş yoğunluğu ve ilgili belediye başkanlarının savunma vermeyerek dava sürecini geciktirme çalışmaları göz önüne alındığında davaların hükme

bağlanması 4 yıla kadar uzayabilmektedir. Bu süre içerisinde görevinden uzaklaştırılmayan bir belediye başkanı çok daha kanlı terör eylemlerine yardım ve yataklık yapabileceği gibi yerinden yönetimlerin kaynaklarını kişisel menfaatleri için veya örgüt menfaatleri için görevini kötüye kullanarak harcayabilir.

Devleti eleştirenlerin özellikle kasten yaptığı bir yanlış da görevden uzaklaştırılan 3 Büyükşehir Belediye Başkanı'nı "İçişleri Bakanı görevden aldı" ve "demokrasi ile seçilen Büyükşehir belediye başkanları görevlerinden alındı" şeklinde haber ve internet kanallarında algı oluşturma çabasıdır. Her hukukçu çok iyi bilir ki İçişleri Bakanı görevden alamaz, görevden uzaklaştırır ve Danıştay'da yapılan adil bir yargılamanın ardından ilgili kişiler suçluysa görevine Danıştay tarafından son verilir, masum ise görevinde iade edilir. Bu süreçte belediye başkanları resmi olarak maaşlarının üçte ikisini alır ve devlet memurluğunun bütün menfaatlerinden faydalanır. Bu açık hükme rağmen hiçbir eleştiride bu süreç adil olarak açıklanmamış aksine Türkiye Devleti'nin imajını kötülemek maksadıyla kasıtlı olarak bir algı oluşturmak amacıyla çarpıtılarak verilmiştir.

5. ÜNİTER DEVLET VE DEMOKRASİ

İdari vesayetle, atanmış bir İçişleri Bakanı'nın seçimle iş başına gelen bir yerel idare kurumunun başkanı olan belediye başkanını veya belediyenin diğer organlarının görevden uzaklaştırması ve hala masumiyet ilkesine göre hakkında kesinleşmiş hüküm olmadığı için masum olduğuna inanılan bir belediye başkanını görevden uzaklaştırması ve yerine devlet tüzel kişiliğinde çalışan bir kişiyi kayyım olarak ataması, Anayasa'mızın aşağıda belirtilen 5. Maddesinde korumamız gereken demokrasiye bir tecavüz oluşturuyor iddiası mevcuttur.

Gerçekten devletin amaç ve görevlerinden birisi de ''Cumhuriyet ve demokrasiyi'' korumak (Anayasa madde.5) olmasına rağmen demokratik yolla seçilmiş bir belediye başkanını veya yerel yönetim organını seçilmiş bir İçişleri Bakanı tarafından görevden alınması demokrasi ve Anayasamıza göre ne kadar doğrudur? Öncelikle İçişleri Bakanı göreve son veren makam değil, görevden uzaklaştıran bir makamdır. Göreve son veren makam, yargılama sürecinden sonra Danıştay'dır. Bu anlamda İçişleri Bakanı'nın teröre yardım ve yataklık veya terörle ilgili bir suç işlediği konusunda şüpheli deliller bulunan bir kişinin tedbir amaçlı görevden uzaklaştırma yetkisi olduğu için ve şüpheliye Danıştay'da yapılan muhakeme sürecinde savunma hakkı verilmesi ulusal ve uluslararası hukuk kurallarına uygundur.

İlgili şüpheli kendini aklamak için İçişleri Bakanlığı tarafından suçlandığı konularda bir savunma yapabilir ve masumiyetini ispat edebilir. Netice olarak görevine son verilmemiş makamından dolayı maaşının üçte ikisi devam etmekte eğer görevine iade edilirse diğer bütün haklarına tekrar kavuşacaktır. Ama diğer taraftan suçu ispat edilirse ve Danıştay tarafından görevinden alınmasına karar verilirse işlenmesi mümkün olan birçok suçun ve delil karartmanın önüne geçilecektir (Özellikle terör suçlarının). Burada görevden uzaklaştırma kamu yararı açısından birden fazla kişinin lehinedir veya bir belediye başkanına nazaran kamu yararı daha üstündür. Özelikle üniter devlet yapısının korunması kamu yararı açısından bir kişinin veya bir grubun kamu yararından daha üstündür.

Anayasamızın değiştirilemeyen ilk maddelerinden birisi olan 3'üncü maddede ifade edilen üniter devlet yapısı bir siyasi iktidar çevresinde ülkenin, toplumun ve siyasi düzenin örgütlenmiş ve bölünemeyen bir devlet yapısını ifade etmektedir. Anayasamızın 3'üncü maddesi, "Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür. Dili Türkçedir. Bayrağı, şekli kanununda belirtilen, beyaz ay yıldızlı al bayraktır. Millî marşı İstiklâl Marşı'dır. Başkenti Ankara'dır." şeklinde ifade edilir. Üniter devlet yapısında; anayasa, hukuk düzeni, devlet, hükümet, bayrak, dil ve devleti oluşturan bütün kurumlar tektir yani bir bütünün parçalarıdır. Tek bir yönetimi ve iktidarı oluşturur. Hiçbir şekilde ikinci bir gücü yani

bir ortağı kabul edemez. Kısaca Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ni oluşturan bütün unsurlar tektir ve bir bütünün ortak parçalarıdır. Bağlı bulundukları merkezi yönetim veya iktidar, iki devleti veya iki otoriteyi kabul edemez. Aksi halde devleti oluşturan kurumlar ve bireyler hangi otoriteye uyacaklarını bilemedikleri için otoriteler arasında güç savaşları ortaya çıkar ve ülke zayıflar.

Ayrıca, Anayasa 5. maddesinde Devletin temel amaç ve görevleri başlığında Türk milletinin ve ülkenin bölünmezliğini (demokrasiden önce) vurgulamıştır: 'Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.'

Yani demokrasi de devlet ve milletin bölünmez bütünlüğü (üniter yapısı) de Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Ancak Anayasa'nın ruhuna göre devletin parçalanmaz bütünlüğüne bir saldırı olduğunda demokrasi ikinci plana atılır. Devlet ve Milletin parçalanmasının önüne geçilir. Demokrasinin askıya alındığı olağanüstü hal uygulamaları ve bunun hem Anayasa'mızda hem Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde dayanakları mevcuttur. Dolayısıyla demokrasi, halkın iradesine darbe, halkın oylarını yok sayma ve benzeri deyimlerle yapılan eleştirilerin hukuki altyapısı yoktur, çünkü ortada 40 yıllık bir terör bilançosu varken teröristi destekleyenlerin mükemmel demokrasi uygulamaları beklentisi boş bir hayaldir.

Demokratik seçimlerde PKK terör örgütünün özellikle Güneydoğu'da bazı illerde tehdit ve korku yoluyla oy devşirmesi ile ilgili İçişleri Bakanlığı'nın çok önemli itirazları olmuştur. Özellikle PKK ile çözüm süreci adı altında Oslo Görüşmeleri ile başlayan ve 2015 yılına kadar devam eden çözüm sürecinde, Halkların Demokratik Partisi'ne oy toplama adı altında PKK terör örgütü üst yönetiminden gelen talimatlar ile hareket eden PKK'nın siyasi ayağı HDP'nin, "bu köyden, bu sandıktan AK Parti'ye bir tane bile oy çıkarsa hepinizi kurşuna dizeceğiz" şeklindeki tehditleri neticesinde demokratik haklara tecavüz eden bir süreç yaşanmıştır. Özellikle bu süreç Haziran 2015 genel seçimleri sonrasında en tepe noktasına ulaşmıştır (Anadolu Ajansı, 2015).

HDP bu seçimde yüzde 13,12 gibi bir oy oranı ile 80 milletvekili, AKP yüzde 40,87 oy oranı 258 milletvekili, Cumhuriyet Halk Partisi yüzde 24,95 oy oranı 132 milletvekili, MHP yüzde 16,29 oy oranı 80 milletvekili çıkarmıştır (Sabah Gazetesi, 2015). Aynı yılın (2015) Kasım ayı genel seçimlerinde;

AKP 49,49 oy oranı ile 317 milletvekili, CHP 25,31 oy oranı 134 milletvekili, MHP 11,90 oy oranı 40 milletvekili, HDP 10,76 oy oranı 59 milletvekili çıkarmıştır. Görüldüğü üzere milliyetçi oylar Milliyetçi Hareket Partisi'nden Adalet ve Kalkınma Partisi'ne kaymış ve iktidarı tek başına sağlaması için Kasım seçimlerinde AKP'nin arkasında durmuştur. Yani milliyetçi oylar AKP'de birleşmiştir ve bu nedenle Milliyetçi Hareket Partisi'nin oyu düşerken AKP'nin oyu yükselmiştir. Ayrıca Haziran 2015'ten sonra meydana gelen olaylar bu birleşmeyi hızlandırmıştır (Sabah Gazetesi, 2015).

Seçmen HDP'ye verilen oyların ve HDP siyasi örgütlenmesinin PKK'ya hizmet ettiği Suriye'deki Kobani meselesinde YPG ile HDP'nin beraber hareket ettiği, HDP'nin çözümden yana değil de şiddetten yana olduğu sonuçlarına vardığı için bir tepki olarak HDP'ye verilen oyları yüzde 13,12'den 10,76'ya düşürmüş ve 21 milletvekili kaybetmesine yol açmıştır. Bu düşüşün sebebi de Haziran ve Kasım ayları arasında meydana gelen aşağıdaki olaylardır.

2019 Mart yerel seçimlerinde PKK terör örgütü bağlantılı HDP'nin oy ortalaması 10,76'dan 5,8'e düşmüştür çünkü 2015 ve 2018 tarihleri arasında FETÖ Paralel Devlet Yapısı'nın PKK, HDP ve ABD ile ortak hareket ettiği algısı kuvvetlenmiş, seçim güvenliği artırılmış, PKK ve HDP'nin gerçek yüzünü gören seçmen seçimlerde tehdit ve korkunun hâkim olmadığı bir ortamda oy oranını düşürmüştür.

2019 öncesi, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da Devletin kamuya hizmet amacıyla verdiği bütçelerini bölücü terör örgütü PKK'ya çeşitli yollarla aktardığı tespit edilen ve bu nedenle kayyum atanan 73 il ve ilçe belediyesinin yüzde 33'üne tekabül eden 24 belediye başkanlığını Mart 2019 Yerel Seçimlerinde AKP parti almıştır. Yani seçmen Belediyelerin bulunduğu illerde, çatışmadan ziyade huzur, barış ve ekonomik istikrar istediğini vurgulayıp HDP'ye teveccühünü geri almıştır. Öte yandan kayyum atanan belediyeler arasında bulunan Tunceli'yi Türkiye Komünist Partisi, Ağrı'nın Tutak ilçesini Büyük Birlik Partisi, Batman'ın Beşiri ilçesi ile Iğdır'ın Tuzluca ve Bitlis'in Hizan ilçesinde seçimleri ise Saadet Partisi kazandı (Atalay,2019).

Sonuç olarak; seçmenin özgür iradesine PKK ve HDP'nin baskı yaptığında ve baskı yapmadığı seçimlerde alınan oylar göz önüne serilmiştir. Silahların gölgesinde seçime gittiğinde mecburen HDP'ye oy vermiş ama güvenliğin olduğu ortamda oyuna sahip çıkmıştır. Seçmen bölgesinde kavga, kan ve şiddet görmek istemediğini seçim tercihleri ile belirtmiştir. Yine seçmen PKK ve HDP'nin baskıcı, şımarık ve zalim yüzünü özellikle Diyarbakır'ın Sur ilçesinde mahalleyi bir terör ve savaş yerine çevirdiğinde görmüştür. Huzur ve güvenliğin hâkim olduğu ortamlarda yaşamak için emaneten verdiği oyu Kasım 2015 sandığında geri almakla terör istemediğini açıkça belirtmektedir. (Sabah Gazetesi, 2015).

6. 2019 YILINDA DİYARBAKIR, MARDİN VE VAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLARININ GÖREVDEN ALINIŞI SÜRECİ

Diyarbakır, Mardin ve Van Büyükşehir Belediye Başkanları, İçişleri Bakanlığı tarafından 2019 yılında görevden uzaklaştırıldı ve yerlerine söz konusu illerde görev yapan valiler atandı. Ardından yüzlerce polis kamuya ait binalarında arama yaptı bazı bilgi ve belgelere delillerin karartılmasını veya yok edilmesini engellemek amacıyla el konuldu. Bakanlık görevden almaları belediye başkanları hakkındaki 22 adet soruşturma ve kovuşturmaya ve Anayasa'nın 127 maddesine dayandırdı. İçişleri Bakanlığı 2016-18 Türkiye tasfiyeleri sırasında "terörle iltisak" nedeniyle işten çıkartılanların tekrar işe alınmasının atamalara gerekçe olduğunu bildirdi (icisleri.gov.tr, 2019).

Buna karşın belediye başkanlarının haklarında henüz herhangi bir hüküm yokken görevden alınması iç ve dış dünyadan eleştirilere neden oldu (Gazeteduvar, 2019). Atamaların ardından belediyelerin internet siteleri kapatıldı (t24.com.tr, 2019). Gelişmeler sırasında 418 kişi göz altına alındı Van'daki Belediye Meclisi, kayyım olarak görevlendirilen Vali Mehmet Emin Bilmez tarafından gönderilen yazıyla feshedildi (evrensel, 2019).

Atamanın ardından Diyarbakır, Van ve Mardin büyükşehir belediyelerindeki aralarında daire başkanı ve şube müdürlerinin de aralarında bulunduğu bazı belediye çalışanları gözaltına alındı (Solhaber, 2019).

Mart 2019 yılında Diyarbakır Büyükşehir Belediye Başkanı Adnan Selçuk Mızraklı (%62,93 oy oranı ile seçimi kazanmıştı), Mardin Büyükşehir Belediye Başkanı Ahmet Türk (%56,24 oy oranı ile kazanmıştı) ve Van Büyükşehir Belediye Başkanı Bedia Özgökçe Ertan (%53,86 oy oranı ile seçimi kazanmıştı), İçişleri Bakanlığı tarafından görevden uzaklaştırıldı. Yerlerine söz konusu illerde görev yapan valiler atandı (gazeteduvar, 2019). Mart 2020'de Adnan Selçuk Mızraklı 9 yıl 4 ay 15 gün hapis cezasına çarptırıldı (birgün, 2020).

İçişleri Bakanlığı görevden almaları resmî sitesinde belediye başkanları hakkındaki toplamda 22 adet soruşturma ve kovuşturmalara dayandırdı. Diyarbakır Büyükşehir Belediye Başkanı Adnan Selçuk Mızraklı'nın Silahlı Terör Örgütü Kurma veya Yönetme, Silahlı Terör Örgütüne Üye Olma, Terör Örgütü Propagandası Yapmak, Suçu ve Suçluyu Övmek suçlarından hakkında bir kovuşturma, sekiz ayrı soruşturma dosyası bulunduğu bildirildi. Yine aynı suçlardan hakkında iki kovuşturma, dört ayrı soruşturma dosyası bulunan Mardin Büyükşehir Belediye Başkanı Ahmet Türk yanı sıra hakkında bir kovuşturma, altı ayrı soruşturma dosyası bulunan Van Büyükşehir Belediye Başkanı Bedia Özgökçe Ertan'ın Büyükşehir Belediye Başkanı olduktan sonra da halkın mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak yerine bölücü terör örgütünün amaçları, ideolojik söylemleri ve eylemlerini destekler mahiyette uygulamalara başladıkları, davranış ve söylemlerde bulundukları, belediyenin imkânlarını terör örgütünü destekleyecek şekilde yönlendirdiklerine ilişkin Bakanlığımıza birçok ihbar, şikâyet ve bilgi ulaşmıştır." resmî açıklamasını yapmıştır (icisleri.gov.tr).

Ayrıca Bakanlık görevden uzaklaştırılma nedenlerini aşağıdaki gerekçelere dayandırmıştır:

- Halkın oylarıyla Belediye Başkanı olarak seçildiklerini göz ardı ederek bölücü terör örgütü yöneticilerinin talimatları doğrultusunda belediye mevzuatında dayanağı olmayan sözde "eş başkanlık" uygulamaya ve mevcut belediye başkanının tüm yetkilerini sözde eş başkan sıfatı verilmiş kişilerle birlikte kullanmaya başladıkları, ne şekilde kim tarafından yetkilendirildiği ve seçildiği belli olmayan eş başkanlara yasadışı olarak fiilen belediye başkanlığı yaptırdıkları, belediyeleri ülkenin bütününden farklı bir idari yapıya dönüştürmeye çalıştıkları, Terör örgütü ile iltisak, irtibat ve aidiyetleri nedeniyle görevine son verilen eski belediye çalışanlarını hiçbir resmi sıfatları bulunmamasına rağmen çeşitli isimlendirmeler adı altında fiilen bu belediyelerde çalıştırmaya başladıkları ve belediyeleri yeniden bölücü terör örgütü ile iltisaklı, irtibatlı kişilerin bulunduğu bir merkez haline getirmeye çalıştıkları,

- Belediye çalışanı olmayan bu kişilerin, belediyenin yatırımlarını, personel alımlarını, meclis ve encümen gündemini belirlemeye kadar tüm işlere müdahil olmalarına göz yumdukları, ayrıca 2019 seçimlerinde HDP listelerinden belediye meclis üyesi seçilen ancak kamu görevinden ihraç edildiği için mazbataları verilmeyen kişilerin, sanki görevdelermiş gibi belediyelerde fiili olarak görev yapmalarına ve belediye personeline emirler vermelerine müsaade ettikleri,

- Terör örgütüne katılımın son derece azalması nedeniyle, örgüte katılımın desteklenmesi için terörle mücadele kapsamında yürütülen operasyonlarda etkisiz hale getirilen PKK'lı teröristlerin yakınlarına iş imkânı ve ailelerine maddi destek sağlamaya çalıştıkları, bunun için de şehit yakınlarına mobbing uyguladıkları, baskı yaptıkları, görev yerlerini değiştirdikleri ve/veya işten çıkardıkları,

- Vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak için hizmet üretmek yerine Devletimizin bölünmez bütünlüğüne kasteden, insafsızca birçok asker, polis, jandarma, güvenlik korucusu, öğretmen, diğer kamu görevlilerimizi ve vatandaşlarımızı şehit eden teröristlerin cenazelerine katılarak ve bu teröristlerin mezarlarını ziyaret ederek terör örgütüne ve teröristlere alenen destek verdikleri,

- 2019 yerel seçimleri sonrasında milli manevi geçmişimizi hatırlamamıza yardımcı olan cadde, sokak veya park isimlerini, terör örgütü üyeliğinden hapis cezası almış örgüt mensuplarının isimleri ile değiştirmeye başladıkları,

- Belediye başkanlarının ölen teröristler için esas duruşa geçerek saygı duruşunda bulundukları, bölücü terör örgütü mensupları tarafından çok sık kullanılan Örgüt Marşının bu saygı duruşu esnasında söylendiği tespit edilmiştir (gazeteduvar.com, 2019).

Yürütülen adli/idari soruşturma/kovuşturmaların selameti için Anayasanın 127'nci maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanununun 47'nci maddesi gereğince geçici bir tedbir olarak görevlerinden uzaklaştırılmış ve aynı Kanunun 45 ve 46'ncı maddeleri uyarınca; Diyarbakır Büyükşehir Belediyesine Diyarbakır Valisi Hasan Basri GÜZELOĞLU, Mardin Büyükşehir Belediyesi'ne Mardin Valisi Mustafa YAMAN, Van Büyükşehir Belediyesine Van Valisi Mehmet Emin BİLMEZ belediye başkan vekili olarak görevlendirilmiştir.

7. GÖREVDEN UZAKLAŞTIRMALARA ELEŞTİRİLER

Buna karşın belediye başkanlarının haklarında herhangi bir hüküm yokken görevden alınması eleştirilere neden oldu. Bunları ulusal ve uluslararası olarak ikiye ayırabiliriz.

7.1.Ulusal Eleştiriler

İdari vesayet kararından en fazla etkilen siyasi parti HDP "kararın siyasi bir darbe olduğunu ve Kürt halkının siyasi iradesine dönük düşmanca bir tutum olduğunu" ifade etmiştir. Tabidir ki HDP işin ilk heyecanı ile böyle temelsiz ve hukuki altyapıdan yoksun bir karşı koyuş sergilemiştir. Ayrıca Kürt Halkının tamamına yapılan bir darbe veya düşmanca tutum yoktur. Kürt Halkının büyük bir kısmı başka partilere de oy vermekte olup Kürt halkının tamamına yapılmış bir saldırı gibi lanse edilmesi gerçeğin saptırılmasıdır. O zaman şöyle bir soru sorulmalıdır ilgili HDP sözcüsüne: Kürt kökenli halkımızın toplam oyu yüzde 11 civarında mıdır Türkiye'de? Buna hayır diyecekleri kesindir. Tabidir ki İç İşleri Bakanının Anayasa'dan gelen böyle bir yetkisi vardır ve HDP'nin bütün Belediye Başkanlarını değil hakkında güçlü şüphe olan ve Adalet Bakanlığı'na bağlı Cumhuriyet Savcılıklarında birden fazla suç şüphesi ile soruşturma ve kovuşturması olan Belediye Başkanlarını görevden uzaklaştırmıştır. Yine İçişleri Bakanlığının resmî sitesinde halen mevcut olan açıklamaya göre HDP haklarında dava açılmış ve hüküm giymesi muhtemel belediye başkanı adayları ile seçime girerek bu sonucu önceden öngörmesine rağmen, zamanı gelince provoke etmek için önlemini almamıştır (Sabah, 2015).

Muhalefet Partisi olan CHP "Halkın özgür iradesi ile seçtiği belediye başkanlarına yapılan; demokrasiye yapılmış bir darbedir. Kayyum yağmalarını gün yüzüne çıkarttıkları için mi demokrasiye darbe yaptınız?" diyerek eleştirmiştir. Bu eleştiri de en fazla dile getirilen hemen hemen tüm grupların yoğunlaştığı bir konudur ve Ekrem İmamoğlu da eleştirisini bu noktada vurgulamıştır ve aşağıda değerlendirilecektir.

Yine CHP "Yeni bir darbeyle karşı karşıyayız. Darbeler sadece tankla, topla olmuyor. Halkın iradesine darbe, sandığa darbe yapıldığını da hep birlikte görüyoruz" açıklamasında bulundu. (CHP İstanbul Milletvekili Sezgin Tanrıkulu). Kastedilen "askeri darbeler" Türk Hukuk sisteminde yasaklanmış olup sonuncusu 16 Temmuz 2016 yılında mevcut Hükümeti devirmek amacıyla yapılmış ve 251 vatandaşımızın ölümüne ve 2 binden fazla vatandaşımızın yaralanmasına yol açmıştı. Önemli bir hususta darbenin ülke genelinde yapılmış olması ve

Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Genelkurmay Başkanlığı, Polis Akademisi vs gibi kişi ve kurumlarda direk ölümle sonuçlanan saldırılarda bulunulmasıdır. Yani yargısız infaz yapılmış kalabalığa ateş açılmış, TBMM'ye bomba atılmışken (İhlas, 2016)

Bu darbe girişimi ve ülke genelinde açtığı tahribatı Anayasa'da kendisine verilen bir hakkını ve yetkisini kullanmış olan İçişleri Bakanı'nın terör örgütüne yardım ve yataklık suçlaması şüphesi ile hakkında birden fazla soruşturma ve kovuşturma açılmış ve devam eden davanın olduğu bazı belediye başkanlarını görevden uzaklaştırması ile aynı ağırlıkta olduğu benzetmesini yapan bir muhalefet yaklaşımı hiçbir hukuki ağırlığa sahip değildir. En başında idari vesayet bir Anayasal bir hak ve yetkidir. Ayrıca Devletin parçalanmaz bütünlüğüne açık ve bariz bir tehdit olduğu soruşturma ve kovuşturmaları varken. Üstelik ilgili Belediye Başkanlarının delillerin yok edilmesini ve karartılmasını sağlama imkanları ellerindeyken. Daha da önemlisi yeni terör eylemlerinin önünü açma imkanları bulundukları makamlarında yapabilme imkanları mevcutken. İçişleri Bakanı kendi yetkisi içinde davranmış ve hukuka aykırı bir işlem yapmamıştır.

Dikkati çeken nokta hem HDP Hem de CHP partileri 15 Temmuz 2016 tarihindeki gerçek PDY hain darbe girişimine "bu bir darbedir" diyememişler, aynı sertlikte tavır koyamamışlar hatta ortada bir darbe olmadığı bir senaryo ile karşı karşıya olduklarını iddia etmişlerdir. Bu darbenin ABD'den planlanmış olduğu ile açıklanabilir. Eğer darbeyi yapanlar onların lehlerine bir amaca hizmet ediyorsa gerçek tepki ve eleştiriyi hak etmiyor ama İktidar Partisi Anayasal ve yasal bir meşru hakkını kullanıyorsa en ağır eleştiri ve hakareti hak ediyor anlayışı adalet terazisinde bir değer taşımamaktadır.

Saadet Partisi Genel Başkan Yardımcısı Birol Aydın "Diyarbakır, Mardin ve Van halkının iradesine ipotek konulmuştur. Neden 4 ay önce seçimlere girmelerine müsaade edilenler, bugün görevden alınıyor? Alınan bu karar Türkiye'nin ve bölgenin geleceği açısından sağduyu ve akl-ı selimden uzaktır." eleştirisinde bulunarak farklı bir bakış açısı getirmiştir. Daha önce de bu eleştiriyi İç İşleri Bakanlığının cevaplamış olduğunu söylemiştik. Yargılama bir süreçtir. Önceki seçimde hakkında kesinleşmiş bir hüküm olmadığı için masumiyet ilkesi nedeniyle seçilme hakkına müdahale edilmemiştir. Yargı bağımsızdır. Kendisine yapılan baskıyla hareket etmez. 4 ay evvelki seçimde kararını açıklamamış dosyayı sonra karara bağlamış olabilir. Buna ne Hükümetin ne de muhalefetin söz söyleme hakkı yoktur. Basiretli bir kaptanın içine su alma ihtimali olan bir botla denize açılması ne kadar basiretsizlik ise HDP'li karar vericilerinin de ceza almaları muhtemel bir belediye başkan adayını 4 ay sonra tekrar aday göstermesi o kadar basiretsizliktir. Eğer burada basiretsizlikten ziyade kasıt varsa bu da Türkiye'de eylem ve gösteri yaparak karıştırırız kaosa sürekleriz niyeti vardır ki bu provoke edici kasıt daha aşağılıktır, çünkü bu olaylar bir sürü can kaybına ve yaralanmalara gebedir. Nitekim Kobani olaylarında yitirilen 39 vatandaşımızın acısı unutulmamıştır. Eş başkanlık kavramı üzerinde de durulması gereklidir (Sabah, 2015).

Eş başkanlık, Türk Hukuk mevzuatında olmayan, HDP tarafından uydurulan ve gündemde tutulan bir kavramdır. İçişleri Bakanlığı da yukarda bahsedildiği gibi eşbaşkanlık kavramını eleştirmiş ve yol açtığı tehlikeleri kısaca özetlemiştir. Özellikle de eş başkanların silahlı örgütten atandığını yani halkın oyuyla seçilen değil de kim oldukları belirsiz kişilerin eş başkan olarak atandığını ve belediyenin imkanları üzerinde söz sahibi olduklarını vurgulamıştır.

Türkiye İşçi Partisi ise "Görevden alınan belediye eş başkanlarının görevlerini layığıyla yerine getirmeye çalışan isimlerdir. Türkiye İşçi Partisi olarak, seçilmiş belediye eş başkanları Selçuk Mızraklı, Bedia Özgökçe Ertan ve Ahmet Türk'ün, partileri HDP'nin ve en temel haklardan biri olan seçme hakkı ellerinden alınmaya çalışılan yurttaşlarımızın

yanlarında olduğumuzu ilan ediyoruz." açıklaması yaparak tartışmaya farklı bir boyut katmıştır.

En başta HDP'nin kullandığı "eş başkanlık" kavramını zikretmiş ve bunu bir yasal kavram gibi tartışmadan geçmiştir. Türk Hukuk Sisteminde daha önce ve şimdi olmayan eş başkanlık kavramıyla seçilmiş bir belediye başkanı veya parti başkanına kim olduğu bilinmeyen, ne sıfatla orada olduğu anlaşılamayan ikinci bir kişi sözde "atanıyor" ve o belediye başkanı gibi bir oda tahsis edilip belediye yönetiminde kararlar alıp uyguluyor. Bu sözde atamayı kim yapıyor ve hangi yetkiyle yapıyor? Yasal dayanağı olmayan hukuka aykırı ihdas edilmiş bu durum mutlak butlanla batıl bir makamdır. Yani aldığı hiçbir karar ve yaptığı hiçbir eylem veya sözleşme İdareyi bağlamaz çünkü yaptığı işlem yok hükmündedir. Hukukumuz da yeri olmayan bir makamdan bahsederek bunu tartışmadan kabullenmek terör akıl hocalarının ekmeğine yağ sürmektir, zaten açıklamanın ne kadar yanlı ve hukuki temelden yoksun olduğunu açıkça göstermektedir.

Bu uydurulmuş kavram ile ilgili demokrasiyi ve hukuk devleti ilkesini savunduğunu iddia eden hiçbir kişi veya kurum bir karşı koyuş sergilememektedir. Bu yaklaşım da onların gerçekten bu ilkeleri savunmadığının açık kanıtıdır. PKK, YPG, HDP ve akıl hocalarının "biz yaptık olmak zorunda" zorbalığını ve şımarıklığını gösteren bir işarettir. İçişleri Bakanlığı'nın da tespit ettiği gibi silahlı dağ kadrosunun şehirde ve üstelik bir kamu kurumu olan belediye binalarında hukuka aykırı idari işlem ve eylem ve sözleşme yapmalarına yol açmaktadır. Bu yola neden başvurulduğuna bakılırsa seçilme ehliyeti olmayan suçluların ve teröristlerin kendilerini gizleyerek yönetime katılmaları niyeti görülür. Ayrıca neden seçilmiş bir belediye başkanı kanunların kendisine verdiği bir yetkiyi ve imkanları başka bir kişi ile paylaşmak ister ki? Dünyada hiçbir insan bunu istemez ve hukuki dayanağı da yoktur. Ama HDP belediye başkanları için bu bir tercih değil zorunluluktur. Çünkü onları aday olarak atayan otorite onları bu şartlarla seçmektedir. Bu seçimin bir diyeti olmalı ve ödenmelidir. Bu nedenle seçilmiş bir belediye başkanı yetki ve imkanlarını eş başkanlarla paylaşmak zorundadırlar. Bu anti demokratik sistem ilginçtir ki hiçbir sözde "demokrasi sever" tarafından konu edilmemektedir.

Diğer yandan Türkiye İşçi Partisi açıklamasında Anayasanın verdiği demokrasi ve seçme hakkından bahsederken idari vesayet yetkisinden ve devletin parçalanmaz bütünlüğüne yapılan saldırılardan ve bunlara karşı açılmış soruşturma ve davalardan hiç bahsetmemek açıklamanın tek bir yönden yani sabit yönlü yapıldığını ortaya koyuyor. Devamında "Demokrasi ile ilgili konu ayrıca bir arada yaşama fikrini, demokratik hukuk devleti idealine olan inancı da tümden ortadan kaldıran bu hukuk dışı uygulamayı kabul etmiyoruz. OHAL uygulamalarının devamı olan bu hukuksuz uygulamadan vazgeçilerek, görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının derhal görevlerine iadesini talep ediyoruz." ifadelerinde bulunmuştur. İdari vesayeti hukuk dışı kabul eden Türkiye İşçi Partisi temsilcilerinin Anayasa 127. Maddesini gözden kaçırdıklarını görünüyor.

Türkiye Barolar Birliği eleştirisinde " Bizler; barış içinde bir arada yaşama fikrini, demokratik hukuk devleti idealine olan inancı da tümden ortadan kaldıran bu hukuk dışı uygulamayı kabul etmiyoruz. OHAL uygulamalarının devamı olan bu hukuksuz uygulamadan vazgeçilerek, görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının derhal görevlerine iadesini talep ediyoruz." ifadelerinde bulunarak Anayasanın 127. Maddesini, ilgili KHK'yı, Anayasa Mahkemesi'nin ilgili kararlarını görmezden gelerek kaynağı Anayasa olan idari vesayetin hukuka aykırı olduğu hükmünü verdi. Böyle bir hüküm verme yetkisi olmayan Barolar Birliği aslında hukuken Anayasa ve KHK hükümlerini yok sayarak hatta Anayasa Mahkemesini görmezden gelerek gerekçe oluşturacağına İlgililerin Danıştay'da sürecek olan görevlerine son verilmesiyle veya beraatlarıyla sonuçlanacak olan dava sürecini hatırlayıp dostlarını hangi gerekçelerle kurtaracaklarını kamuoyuyla paylaşmaları gerekirdi. Tabidir ki bu hukukçuların

Anayasal ilkeler idari vesayet ve devletin bölünmez bütünlüğüne ne kadar içten inandıklarını gösteriyor.

Kayyumlara karşı özellikle sol görüş ekseninde birleşen marjinal gruplar ve örgütler basın açıklamaları ve ortak açıklamalar yaparak idari işlemleri kınadı. Bunların listesi kendini sözde özgür ansiklopedi olarak lanse eden Vikipedi adlı web sitesinin manipüle edilmiş "2019 Türkiye Kayyım Atamaları" başlığı altında görülebilir.

Örneğin HDP İl Eş Başkanı Cevdet Bakın, kayyum atamaların darbe olduğuna dikkat çekti. Hükümetin sandıkta kazanamadığını şiddet ve zorla hayata geçirdiğini söyleyen Bakın, "İçişleri Bakanlığı hak ve özgürlüklerin gasp edilmesinin, provokasyonların, demokrasinin zerresini bile bırakmayan karar ve uygulamaların tetikçisidir ve bir darbe odağıdır. Bu sadece HDP'nin sorunu değildir; tüm Türkiye halklarının, tüm demokrasi güçlerinin ortak sorunudur." İfadelerini kullandı (Evrensel, 2019).

Gerçekte ise bu sorun sadece HDP'nin sorunudur çünkü siyasi partiler içerisinde sadece HDP partisi PKK ve YPG terör örgütü için eleman toplamakta, eylem yapmakta, PKK ve YPG'den aldığı talimatları uygulamakta, adaylarını belirlemekte ve milletvekili seçilen Semra Güzel'in terörist sevgilisi ile çekilmiş fotoğrafları çıkmakta ve dolayısıyla TBMM'nde vekilliği düşürülmektedir. HDP'nin PKK ve YPG ile olan ilişkisini destekleyen o kadar çok bağlantı vardır ve o derece kuvvetlidir ki makalenin yazıldığı anlar nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nde devam eden "parti kapatma" davası mevcuttur. Ancak henüz bir karar verilmemiştir. Masumiyet karinesi nedeniyle suçludur henüz denilememektedir. Ancak bu ilişkileri anlatan dosya 1000 sayfadan daha fazladır ve ilgili kişilerin geçmişinde bu suçtan dolayı hüküm giydikleri ve önceki partilerinin kapatıldığı da bir gerçektir. Bugünkü uydu ve kamera kayıtları, telefon kayıtları, teröristlerin telefon ve telsiz konuşmaları yakalanan, itirafçı olan veya teslim olan teröristlerin ifadeleri vs. delillerle bu ilişkinin ispatı zor olmayacaktır.

Dolayısıyla kayyum atamaların darbe olduğuna dikkat çektiğini iddia eden ve bu darbenin sadece HDP ye değil bütün siyasi partilerin de başına gelebileceğini söyleyen HDP İl Eş Başkanı Cevdet Bakın, aslında daha çok toplumsal destek alabilmek amacıyla acıtasyon yaparak merhamet dilenmektedir. Halbuki üstünü örttüğü, açıklamaktan korktuğu gerçek HDP silahlı terör örgütü PKK ve YPG den emir ve talimat almakta ve Türkiye Cumhuriyeti'ne ait topraklarda Irak ve Suriye gibi ABD ve İsrail güdümünde bir Kürdistan devleti kurmak ve Ülkemizi parçalamaktır. Bu gerçeklere değinmeden kelime oyunları ile Anayasal ilkeleri de kullanarak bir sonuca varacaklarını düşünmektedirler.

7.2.Uluslararası Eleştiriler

Avrupa Birliği açıklamasında Belediye Başkanları yerine atamaların ciddi endişe yarattığını ifade etmiştir. Kararın yerel demokrasinin zarar görmesi gibi bir tehlikeyi de doğurduğunu özetle belirtmiştir. Yine: "Terörle mücadele Türk hükümetinin meşru hakkı olmakla birlikte, bu mücadelenin siyasi nedenlerden ötürü terörle mücadele ya da ceza yasasının geniş kapsamda uygulanması suretiyle değil, Anayasa'da ve Türkiye'nin uluslararası taahhütlerinde hükmolunan hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlükler çerçevesinde yürütülmesinin sağlanması da hükümetin sorumluluğundadır. Türkiye, Venedik Komisyonu tavsiyeleri ve Türkiye'nin Yerel Yönetimler Özerklik Şartı uyarınca, yerel demokrasinin işlevini engelleyen tedbirleri kaldırmalıdır." ifadeleri yer almıştır (Evrensel, 2019).

Avrupa Parlamentosu daha siyasi bir kurum olduğu için Türkiye Raportörü daha sert bir üslupla "Diyarbakır, Mardin ve Van Belediye Başkanları seçildikten beş ay sonra terörle ilişkileri var iddiasıyla yine görevden alınıyor. Halkların tercihine sıfır saygı. Sırada ne var? Ankara ve İstanbul belediye başkanlarını görevden almak mı?" görüşünü belirtmiştir.

Avrupa Konseyi yaptığı açıklamada, kendilerine bağlı Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin de gözlemlediği 31 Mart seçimlerinde "halkın hür iradesiyle" seçildiğine vurgu yaparak yerel demokrasinin iyi işleyişini ciddi biçimde zedelendiğini ve gelişmelerin kaygı verici olduğunu bildirmiştir (icisleri.gov.tr, 2019)

İnsan Hakları İzleme Örgütü Belediye Başkanlarının görevlerinden uzaklaştırılmasına tepki göstererek üç başkanın derhal görevine iade edilmesini talep etti. Açıklamada "Cumhurbaşkanı Erdoğan, Doğu ve Güneydoğu'daki üç önemli Kürt kentinde Mart'ta yapılan seçimlerden çıkan sonucu tabiri caizse iptal etmiş, halk tarafından seçilen belediye başkanlarını devre dışı bırakmıştır" denmiştir. Seçilmiş belediye başkanlarının "terörizm" ile ilişkilendirilmesinin Türkiye'de demokratik seçimler, insan hakları ve hukukun üstünlüğü amacına bağlı herkese zarar verdiğini iddia etmiştir. Kayyım atamaları uluslararası basında geniş yer buldu. ABD'den The Washington Post üç belediye başkanının rakipleri ve özellikle İktidar Partisi karşısında büyük farkla seçimi kazandıklarına manşetine taşımıştır. Yine The New York Times görevden alınan üç belediye başkanının yüksek oylarla seçildiğini vurgulamıştır. Almanya'dan Reuters, Recep Tayyip Erdoğan'ın yerel seçim sürecinde sarf ettiği "Eğer PKK ile ilişkileri tespit edilirse seçilen belediye başkanları görevden alınacak" sözleriyle manşet atmıştır. Katar Devleti destekli Aljazeera Televizyonu ise "Türkiye'nin üç şehrinde belediye başkanlarının Kürt silahlı gruplarla ilişkisi olduğu iddiasıyla görevden alındığı, 400'den fazla muhalif ismin aynı iddialarla gözaltına alındığı" gibi daha mutedil bir açıklama yapmıştır (Deutsche Welle Türkçe, 2019).

Uluslararası eleştirilere bakıldığında idari vesayet uygulamalarının Avrupa'da olup olmadığı akla gelebilir. İdari vesayet Avrupa'da da uygulanan bir mekanizmadır. Bu nedenle Avrupa Birliği Organlarından gelen tenkitler idari vesayetin olmamasından veya kaldırılmasından ziyade idari vesayetin sert uygulanmasından dolayı demokrasinin zarar gördüğü üzerine yoğunlaşmıştır.

Örneğin İdare hukukumuzun esinlendiği Fransa, Cezayir'de belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri için uygulayarak onları görevden uzaklaştırdığı bilinmektedir. Yine Fransa'da Begles Belediye Başkanı aynı cinste iki kişinin nikah akdini yaptığı için bir ay süreyle görevden uzaklaştırılmıştır. Bu 5393 sayılı Belediye Kanunun 45,46 47 maddelerinde bahsedilen 2 aylık görevden uzaklaştırma tedbiriyle benzerlik arz etmektedir. Yine Fransız Anayasasının bölgesel yönetimlerle ilgili 72. maddesinde 28 Mart 2003 tarihinde yapılan değişiklik sonrasında hükümetin her bir bakanını ayrı ayrı temsil eden devlet temsilcilerinin (bölge valisi) kamu yararı, idari vesayet ve kanunlara uyulmasından sorumlu olduğu belirtilmektedir (Apan, 2021). Yani idari vesayet hem uygulama hem de teori olarak Fransız hukukunda mevcuttur.

Bu uluslararası eleştiriler dikkatlice incelendiğinde "Türkiye'de demokrasinin zarar görmesi" konusunda yoğunlaşmıştır. Bu konuda aşağıda demokrasi ve üniter devlet başlığı altında değinilecektir. Burada değinmeden geçilemeyecek önemli bir nokta uluslararası kurumlardan gelen tenkitlerin daha seviyeli olması, ulusal tenkitlerin daha saldırgan ve düşünülmeden ifade edildiği sonucu görülmektedir. Ayrıca Avrupa'da idari vesayet uygulamalarından ulusal eleştiri sahiplerinin haberi olmadığını anlayabiliyoruz.

SONUÇ

Büyük Ortadoğu Projesi kapsamında, Irak'ın, Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere'nin desteği ile 3'e bölünerek kuzeyinde bir Kürdistan Özerk Cumhuriyeti'nin kurulması ve bunun için gönderilen on binlerce konteyner dolusu silah, mühimmat ve diğer kaynakların, Batı kaynakları ile oluşturulan PKK, YPG ve DEAŞ gibi diğer terör oluşumlarının temelinde bu coğrafyadaki enerji kaynaklarının varlığı bilinen bir gerçektir. ABD başta olmak üzere bazı batılı güçler bölgede Türkiye, İran, Suriye ve Irak'ın

bölünmesini, kendilerine bağlı bir uydu Kürdistan Devletinin kurulmasını 1980'lerden beri destekledikleri PKK ve diğer terör örgütleri eliyle planlamaktadırlar. Bu amaçlarına Irak ve Suriye'de nispeten ulaşmışlardır da.

Türkiye, bu projenin göbeğindedir ve söz konusu güçlere göre parçalanması gereklidir. Bu amaca ulaşmak için ABD, İngiltere ve onların güdümündeki devletler gerek siyaset ve yalan, gerek güç ve maşa örgütler, gerekse demokrasi gibi hukuk ilkelerini kullanarak Türkiye'nin güneyini parçalamak istemektedirler ve hedefledikleri bu amaç doğrultusunda Türkiye'nin zayıf olmasını istememektedirler. Sözde demokrasi, FETO, PKK ve DEAŞ gibi terör örgütleri, siyasi partiler, satın alınmış kalemler ve kendilerine bağımsız bir devlet sözü verilmiş bazı azınlıklar gibi bütün enstrümanlar bil fiil kullanılmaktadır.

Bu 40 yıllık süreçte Türkiye Cumhuriyeti, gerçek ve tam resmi görmüş askeri, siyasi ve hukuki anlamda gerekli tedbirleri geliştirmiş ve tarihinde hiç olmadığı kadar güçlü bir şekilde iç güvenlik sağlamakta ve terörle mücadele etmektedir. İdari vesayet ve belediye başkanları yerine kayyum atanması sürecini ve ulusal/uluslararası eleştirileri bunlardan ayrı düşünmek mümkün değildir. Yani görevden uzaklaştırılan 163 belediye başkanının Türk demokrasisine zarar verdiğini, halkın iradesini yok saydığını iddia edenler resmin tamamını görmediğimizi düşünmekle hata etmektedirler.

Özellikle ABD, İngiltere ve Batı'nın demokrasi getirdiklerini iddia ettikleri Irak, Suriye, Libya, Afganistan ve Ukrayna'da neler yaşandığını görmek lazımdır. Türkiye'de de bu ülkelerin yaşadıkları kaderin aynısının yaşanması her an mümkün hale gelebilir. Amaç aslında demokrasi getirmek değil, demokrasi aracını kullanarak ülkeleri zayıflatmak, parçalamak, bölmek ve yönetmektir. Eğer gerçekten amaç demokrasi ise Mısır, İsrail ve Suudi Arabistan'da demokrasi getirilmesine odaklanmaları tavsiye edilir.

DEAŞ, PKK ve PYD terör örgütlerine bu minvalden bakılmalıdır. Ayrıca HDP'nin demokrasi taleplerine, uluslararası güçlerin demokrasi taleplerine, eşbaşkanlık kavramına bu açıdan yaklaşmak gerekir. Anayasal bir hak olan, Avrupa'da da kullanılan idari vesayet mekânizmasının kullanılmasının demokratik endişelerle yıpratılmak istenmesinin altında saf bir demokrasi aşkı hiç olmamıştır. HDP'li belediye başkanlarının teröre yardım ve yataklık suçu işlediklerine dair şüpheler olduğu için, devletin ve belediyenin imkânlarını terör ve destekçilerine sunduğu için görevlerinden uzaklaştırılmışlardır.

Uydurulmuş "eşbaşkanlık kavramı" ile ilgili, HDP 'ye karşı demokrasiyi ve hukuk devleti ilkesini savunduğunu iddia eden hiçbir kişi veya kurum karşı bir eleştiride bulunmamaktadır. Bu yaklaşım da onların gerçekten bu ilkeleri sindiremediğinin ve savunmadığının açık bir kanıtıdır. Aslında bu kavram yasal olmayan, altı boş, nereden geldiği belli olmayan, temelsiz bir kavramdır.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmelerine ilişkin itirazları ve çözümü konusundaki denetim, yargı yolu ile mümkündür. İlgili belediye başkanlarının, suçsuz olduklarını Danıştay'da veya diğer yargı organlarında ispat etme hakları vardır. Bu hukuki yolla, aslında masum olduklarını, teröristlere yardım etmediklerini, özerk bir sözde Kürdistan devleti kurma hayallerinin olmadığını ispat edebilirler.

Ancak Diyarbakır, Van ve Mardin Belediye Başkanları ile ilgili bölümde incelendiği gibi belediye başkanları hakkında toplamda 22 (6,7 ve 9) civarında soruşturma ve kovuşturma varken, yani suç şüphesi ve delil karartma, yok etme ve teröre ve teröriste destek verme ihtimali halen mevcutken, demokrasiyi bahane edip İçişleri Bakanı'ndan görev ve yetkisini kullanmamasını bir başka ifadeyle zayıflık göstermesini beklemek mümkün değildir. Hatta Mardin Belediye Başkanı Ahmet Türk gibi daha önceden devam eden bir suç davası olan

kişiyi aday olarak gösterip seçime onunla gitmek HDP'nin hatası, basiretsizliği ve hatta provokasyonudur.

Görevlerinden uzaklaştırılan belediye başkanlarının, söz konusu belediyelerin bütçelerinin ne kadarlık kısmını terör örgütüne aktardıkları, kaç kişiyi terörist olduğunu bildikleri halde işe aldıkları veya maaşa bağladıkları ayrı bir araştırma konusudur. Son günlerde İstanbul Belediyesi dahil olmak üzere bazı belediyelerde PKK kamplarında eğitim almış kişilerin ve yakınlarının işçi kadrosuyla belediyede işe alınması haberleri ortaya çıkmıştır. Aynı durum HDP Diyarbakır Milletvekili Semra Güzel'in terörist sevgilisiyle birlikte PKK kamplarında çekilmiş fotoğraflarının ortaya çıkmasıyla gündeme gelmiş ve milletvekilliği düşürülmüştür (İhlas, 2022). Hali hazırda başka belediyelerde de terörle ilişkili bazı görevlilerin olduğu iddia edilmekte ve halen görevlerine devam etmektedirler ve bu durum ayrı bir araştırma konusudur. Nitekim bu fiili gerçek bile idari vesayet yoluyla ilgili belediye başkanlarının görevinden uzaklaştırılmasına yeterlidir. Çünkü hiyerarşik üst amir olarak her belediye başkanı bu işçilerin işe alınmasından sorumludurlar.

Anayasa, Anayasa Mahkemesi kararları ve buna dayalı olarak hazırlanan 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 674 Sayılı KHK ve ardından görevlerinden uzaklaştırılan belediye başkanları veya meclis üyeleri bu uluslararası tehdit karşısında birleşmiş bir cevap niteliğindedir. Milletçe bu resmi ve oynanan oyunları tam gördüğümüzün bir ifadesidir. Hükümet ve İçişleri Bakan'ı da icraatlarıyla bu iradeyi ortaya koymaktadır. Sağlanan bu ulusal birliktelik politikası, idari vesayete sert bir yorum ve bakış açısı getirilmesinin sebebidir. Nitekim hukuk dinamiktir yani canlı bir yapıya sahiptir. Günlük yaşamdan etkilenir, günlük hayatın getirdiği olaylar ve zorluklara karşı bu dinamik ve canlı yapı kendini korumak için insan vücudu gibi antikor üretir, üretmek zorundadır. Aksi halde yaşayamaz ve yok olur. İşte Türk hukuk sistemi ve devlet, idari vesayet politikasına 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun kabul edildiği 2005 yıllarında yumuşak bir yaklaşım getirmiş ve belediye başkanlarının 2 aylık kısa süre ile görevden uzaklaştırılmasını benimsemiştir.

Ancak, Avrupa Birliği'nin katılım müzakerelerini sebepsiz yere savsaklaması, PKK ve YPG terör örgütlerinin çeşitli yollarla özellikle ABD tarafından desteklenmesi, FETÖ PDY'nin 15 Temmuz 2016'daki hain darbe girişiminin öncesinde ve sonrasında, ABD ve NATO müttefiklerimizin FETÖ'ye açık yardım ve desteklerinin ortaya çıkması, Türkiye Cumhuriyeti'nin 2010-2015 yılları arası PKK-YPG ile çözüm süreci arayışlarının başarısızlığa uğraması, hatta eziklik ve yenilgiye uğradığı algısı, Fethullah Gülen'in iade talebine olumlu cevap verilmemesi ayrıca Türkiye Cumhuriyeti'nde demokrasi iş başına ile gelen bir hükûmeti devirmek, Cumhurbaşkanına suikast, devleti parçalamak amaçlı bir çok plan, gayret ve çalışmalar Türk yöneticilerini ve dolayısıyla hukukta karar vericileri idari vesayet konusunda sert bir yaklaşıma gitmeleri sonucu Türk hukuk sistemini "koruyucu, muhafaza edici, konservatif" bir yapıya büründürmüştür. Aslında gelinen bu durum ülkemize dışardan yapılan saldırıların doğal bir sonucudur. Örneğin ABD'nin Türk halkı içindeki sevilme oranı yani dost ve müttefik olduğuna inanç yüzde 15'lerin altına düşmüştür.

Türkiye'deki ABD anti sempatisi ABD'nin özellikle Ortadoğu'da Türkiye Cumhuriyeti ve yöneticileri yerine PKK ve YPG terör örgütü ile iş birliği yapmayı tercih etmesi politikasının bir sonucu olmuştur. Türkiye-ABD ilişkileri ABD'nin illegal terör örgütleri yerine müttefik olduğu Türkiye ile iş birliği yapmaya başlaması ile rayına oturmaya başlayacaktır.

Kaynakça

(1982, 10 18). 2022 tarihinde www.mevzuat.gov.tr: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 adresinden alındı

(2019, 08 19). web.archive.org: https://web.archive.org/web/20190819165320/https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2019/08/19/uluslararasi-medya-kayyim-atamalarini-nasil-gordu/ adresinden alınmıştır

(2019, 08 19). 04 27, 2022 tarihinde www.icisleri.gov.tr: https://web.archive.org/web/20190819165321/https://www.icisleri.gov.tr/diyarbakir-mardin-van-buyuksehir-belediye-baskanlarinin-gorevden-uzaklastirilmasina-dair-basin-aciklamasi adresinden alındı

(2022, 03 24). 04 10, 2022 tarihinde İndependent: https://www.indyturk.com/node/488691/haber/avrupadan-kayyum-ele%C5%9Ftirisi-demokratik-se%C3%A7iminin-ciddi-ihlali adresinden alındı

Anadolu Ajansı. (tarih yok). 04 14, 2022 tarihinde aa.com.tr: https://www.aa.com.tr/tr adresinden alındı

anhanews. (2019, 08 19). 04 26, 2022 tarihinde www.anhanews.com: https://web.archive.org/web/20190819165316/http://www.anhanews.com/dunya/kati-piriden-kayyim-elestirisi-sirada-ankara-ve-istanbul-mu-var-h15842.html adresinden alındı

Apan, A. (2021, 07 19). İdari Vesayet, Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılması ve "Kayyum" Görevlendirmesi Teori ve Uygulama. *Türk İdare Dergisi*(492), 71-105.

Atalay, A. (2019, 04 01). *aa.com.tr*. 04 27, 2022 tarihinde Anadolu Ajansı: https://www.aa.com.tr/tr/politika/kayyum-atanan-belediyelerde-ak-partinin-basarisi/1439023 adresinden alındı

bianet. (2019, 08 24). 04 20, 2022 tarihinde bianet.org.tr: https://bianet.org/bianet/siyaset/212178-7-haziran-1-kasim-surecinde-neler-yasandi adresinden alındı

birgün. (2020, 03 09). 04 18, 2022 tarihinde birgun.net: https://www.birgun.net/amp/haber/adnan-selcuk-mizrakli-ya-hapis-cezasi-291119 adresinden alındı

Çelikel, E. (2015, 11 01). *aa.com.tr*. 2022 tarihinde https://www.aa.com.tr/tr/politika/ak-parti-hdpden-18-mhpden-37-milletvekili-aldi/461346 adresinden alındı

Deutsche Welle Türkçe. (2019, 08 20). 04 10, 2022 tarihinde dw.com.tr: https://www.dw.com/tr/g%C3%BCndem/s-10201 adresinden alındı

evrensel. (2019, 08 19). 04 26, 2022 tarihinde www.evrensel.net: https://web.archive.org/web/20190819165317/https://www.evrensel.net/haber/385106/halk-iradesine-atanan-kayyumlar-pek-cok-ilde-protesto-ediliyor adresinden alındı

Gazete, Resmi. (2022, 03 31). ANAYASA MAHKEMESİ KARARI. *(31795)*.

gazeteduvar.com. (2019, 07 19). 04 24, 2022 tarihinde www.gazeteduvar.com.tr: https://web.archive.org/web/20190819165322/https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2019/08/19/diyarbakir-mardin-ve-vana-kayyim-atandi/ adresinden alındı

Günday, M. (2017). *İdare Hukuku* (Cilt 11). Ankara: İmaj Yayıncılık.

Gündüz, E. (2015). ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARINA GÖRE İDARİ. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 20*(33).

Kavruk,H. ve Tatar, T. (2010). "Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı İle Sona Erdirilmesi",*ANKARA ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİ DERGİSİ*, 59 (4), 631-690.

Kayalı, H. (1997). *Arabs and Young Turks: Ottomanism, Arabism, and Islamism in the Ottoman Empire: 1908-1918* (Cilt 4). London: University of California Press.

Köse, İ. (2018). *Büyük Oyunun Küçük Aktörü Şerif Hüseyin.* İstanbul: Kronik Yayınevi.

Ocak, G. (2019, 08 2019). *Sputnik*. 04 23, 2022 tarihinde tr.sputniknews.com: https://web.archive.org/web/20190914132710/https://tr.sputniknews.com/columnists/201908201039958994-abden-kayyum-atamalari-aciklamasi-ciddi-endise-yaratmaktadir/ adresinden alındı

Özcan, A. (2010). (T. İ. Merkezi, Prodüktör) 2022 tarihinde TDV İslâm Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/serif-huseyin adresinden alındı

Sabah Gazetesi. (2015). Sabah.com: https://www.sabah.com.tr/secim-sonuclari adresinden alınmıştır

solhaber. (2019, 08 21). 04 26, 2022 tarihinde haber.sol.org.tr: https://web.archive.org/web/20190821152239/http://haber.sol.org.tr/turkiye/vanda-belediye-daire-baskani-ile-mudurler-dahil-9-kisi-gozaltina-alindi-268912 adresinden alındı

t24.com.tr. (2019, 08 19). 04 25, 2022 tarihinde https://t24.com.tr/haber/kayyim-atanan-belediyelerin-internet-siteleri-kapatildi,835516 adresinden alındı

Tatar, T., & Kavruk, H. (2010, 12 01). BELEDİYE BAŞKANLARININ GÖREVDEN UZAKLAŞTIRILMALARI VE BAŞKANLIKLARININ YARGI KARARI İLE SONA ERDİRİLMESİ. *59*(4), 631-690.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASI. (1982, 11 9). *22*(17863), 3.

TÜRKİYE'DE OY KULLANMA SÜREÇLERİNE İLİŞKİN GÜNCEL SORUNLAR

(İsim hakem süreci tamamlandıktan sonra yazılacaktır, italik, 10 pınto) Murat Saltuk BİLGİLİ [1]

Özet

Seçimler, demokratik rejimlerde halk iradesiyle iktidarın meşru yollarla belirlenmesi bakımından son derece önemlidir. Ülkeler yaşamış oldukları farklı tarihi ve siyasi tecrübeler neticesinde çeşitli seçim sistemlerini benimsemektedirler. Bu farklılığa karşın temel amaç, seçmen iradesinin mümkün olan en sağlıklı biçimde ortaya çıkarılmasıdır. Türkiye'de de 1982 Anayasasıyla seçimlerin serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılacağı anayasal bir ilke olarak kabul edilmiştir. Bu bağlamda etkin bir denetim mekanizması olmadan tek başına seçimlerin varlığı bir anlam taşımaz. Gerekli koşullar sağlanmış olsa bile, yine de seçimlerde çok çeşitli konularda sorunlar ve farklı görüşler ortaya çıkabilmektedir. Seçim pratiğinde karşılaşılan sorunlar ne ölçüde azaltılabilirse, seçimlerin meşruiyetleri de o düzeyde artacak ve seçim sonuçlarına ilişkin güven sağlanmış olacaktır. Bu çalışmanın amacı, oy kullanma süreçleriyle sınırlı olacak biçimde, Türkiye'de seçimlerde ortaya çıkan çeşitli sorunların tespit edilmesi ve bunlara yönelik çözüm önerilerinin tartışılmasıdır. Bu kapsamda çalışmada oy pusulaları, yurtdışı seçmenin oy kullanması, sandık kurulları, oy kullanma alanı gibi konularda ortaya çıkan sorunlar incelenmiştir. Çalışma neticesinde, sorunların çözümünün genel anlamda hukuki ve yapısal reformlar yoluyla giderilebilecek düzeyde olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Seçimler, Oy, Denetim, Oy Pusulası, Sandık*

CURRENT PROBLEMS REGARDING VOTING PROCESSES IN TURKEY

Abstract

Elections are extremely important in democratic regimes in terms of the legitimate determination of power by popular will. Countries adopt various electoral systems as a result of their different historical and political experiences. Despite this difference, the main purpose is to reveal the will of the voters in the healthiest way possible. It has been accepted as a constitutional principle in Turkey with the 1982 Constitution that elections will be held under the administration and supervision of the judiciary, according to the principles of free, equal, secret, single degree, universal suffrage, open counting and casting. In this context, the existence of elections alone is meaningless without an effective control mechanism. Even if the necessary conditions are provided, problems and different views on a wide variety of issues may still arise in the elections. The more the problems encountered in election practice can be reduced, the more the legitimacy of the elections will increase and the confidence in the election results will be ensured. The aim of this study, limited to voting processes, is to identify various problems that arise in elections in Turkey and to discuss solutions for them. In this context, in this study, the problems that arise in subjects such as ballot papers, voting by foreign voters, ballot box committees, voting area are examined. As a result of the study, it has been concluded that the solution of the problems is at a level that can be resolved through legal and structural reforms in general.

Keywords: *Elections, Vote, Control, Ballot Paper, Ballot Box*

Makale Geliş Tarihi: ***25.04.2022***. Makale Kabul Tarihi: Editör Kurulu Tarafından Eklenecektir!
[1] Araştırma Görevlisi, Bayburt Üniversitesi, mbilgili@bayburt.edu.tr, orcid.org/0000-0002-7764-0896

1. GİRİŞ

Günümüz çağdaş demokrasilerinde seçimler, ülkeyi yönetecek kişi ve kurumların kimlerden oluşacağı sorusunun cevabını verir. Seçim olgusunda özne seçmen, onun gerçekleştirdiği fiil ise seçim yapmaktır (Karamustafaoğlu, 1970: 15). Genel olarak seçimlere sayım sonucu ortaya çıkan rakamlar olarak bakılır. Bununla birlikte seçim bazı özel anlamları da içerir. Oy kullanmak bireysel olduğu kadar aynı zamanda kolektif bir eylemdir. Seçmenin kime, neden oy vereceğine karar vermesi, bunu yaptığı için de kimseye hesap vermek zorunda olmaması seçimlerin bireysel yönünü ortaya koyar. Oy kullanma işlemi birbirlerinden farklı sosyal statüye sahip seçmenleri eşdeğer pozisyona getiren bir olgudur. Bireysel olarak oylar eşit ağırlığa sahip olmakla beraber, siyasal sistem için sonuç bu oyların kolektif hale gelmeleri sayesinde ortaya çıkar. Seçimler, aynı zamanda seçmenleri ortak bir davranışı yerine getirmek adına bir araya getiren bir ritüeldir. Bu anlamda kutsal sayılabilecek birtakım kuralları içerir. Seçmen, karmaşık siyasal hayat içerisinde gerçekleştirmiş olduğu seçme eylemiyle söz konusu karmaşıklığı basitleştirmekte ve sonuca ulaştırmaktadır. Yapılan seçme eylemiyle siyasal hayatın kaos hali, tek bir tercihe dönüşmektedir (Aydemir, 2006:64).

Anayasal veya yasal boyutlarda kurallar konulmuş ve yürütülmekte olsalar da çoğu zaman uygulamadan kaynaklanan sorunlar hemen hemen tüm seçimlerde karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmada Türkiye'de seçim uygulamalarında ortaya çıkan farklı sorunları tespit edip, bunları gidermeye yönelik çözüm önerilerini ortaya koymak amaçlanmıştır. Seçimlerin tüm boyutlarında, örneğin seçim yasası, propaganda süreci, seçim çevresinin ve o seçim çevresinden çıkarılacak milletvekili sayısının belirlenmesi, adaylık süreci, seçim barajı vs. çok çeşitli konularda sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Bu çalışmada anılan sorunlar, oy kullanma süreçleriyle sınırlı olacak şekilde incelenmiştir. Böylece oy kullanım süreçlerinde yaşanan sorunlar bir bütün olarak ortaya konulmuştur. Bu bağlamda çalışmada oy pusulaları, yurt dışı seçmenlerin oy kullanımı, sandık kurulları ve oy kullanma alanı gibi konularda ortaya çıkan sorunlar sırasıyla incelenmiştir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Seçimleri beklenen verimlilik içerisinde yürütebilmek, birtakım önemli seçim kavramlarının uygulamada sağlıklı bir şekilde işletilmesiyle mümkün hale gelir. Bu kavramların başında ülkede uygulanan seçim sistemi gelmektedir. Seçim sistemi, bir toplumda yöneticilerin belirlenmesini sağlamak adına yapılan seçimlerde uygulanan metotlar anlamına gelmektedir (Atar, 2006:211). Her ülke yaşamış olduğu farklı tarihi ve siyasi tecrübeden dolayı farklı bir seçim sistemi benimsemektedir. Her ne kadar ülkelerde böylesi bir farklılık görülse de temel amaç seçmen iradesini mümkün olan en sağlıklı biçimde sandığa yansıtmaktır. Geniş anlamda seçim sistemi kavramı, seçme-seçilme, adaylık, oy kullanma usulleri, seçim çevreleri, temel seçim ilkeleri, seçimlerin yönetimi ve denetimi gibi seçimlere ilişkin tüm konuları içerir. Dar ve teknik anlamda seçim sistemi ise, seçmenlerin kullandıkları oyların meclis temsilciliğine (milletvekilliğine) dönüştürülmesi ya da belli makamlara gelecek yöneticilerin belirlenmesine ilişkin yöntemleri ifade eder (Özbudun, 2005:260).

Seçimler ülkenin yönetim kademesiyle birlikte muhalefetin kimlerden oluşacağını belirleyen, demokrasinin vazgeçilmez bir unsudur. Sadece seçimlerin yapılıyor olması demokrasinin varlığına işaret etmez. Ancak

seçimlerin yapılmadığı bir demokrasi de düşünülemez. Bununla birlikte seçimlerin birtakım evrensel ilkelere dayalı olarak yapılması da demokratik ve rekabetçi seçimler için zorunludur. Demokratik seçimlerin ölçütlerini temel anlamda üç başlık altında toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi, oy hakkına ilişkin demokratik ilkeler olan genel, eşit, serbest, gizli oy, açık sayım ve yargısal denetim gibi ilkelerin benimsenmiş ve işlevsel kılınmış olmasıdır. İkincisi seçme hakkını etkileyebilecek hak ve özgürlüklerin tanınmış ve uygulanıyor olmasıdır. Üçüncüsü ise serbest ve adil seçimlerin varlığının ve uygulanabilirliğinin devlet tarafından sağlanmış olmasıdır (Güveyi, 2013, 59). Bu unsurları içermeyen seçimler, göstermelik olmaktan öteye geçemez.

3. OY KULLANMA SÜREÇLERİNE İLİŞKİN SORUNLAR

Seçimlere ilişkin olarak genel kabul görmekte olan evrensel ilkelere mutlaka yer verilmesi gerekmektedir. Zira sağlıklı seçimlere ancak bu ilkeler vasıtasıyla ulaşılabilir. Her ne kadar tüm bu unsurları taşısa da seçim uygulamalarında sıklıkla sorunlar yaşandığını görmekteyiz. Bu sorunlardan ilki oy pusulalarına ilişkindir. İkincisi yurt dışı seçmenlerin oy kullanmalarıyla ilgilidir. Üçüncü tür sorunlar sandık kurulunun yapısı, işleyişi ve yetkilerinden doğmaktadır. Son olarak da oy kullanma alanının yapısından kaynaklanan birtakım sorunlar ortaya çıkmaktadır.

3.1. Oy Pusulaları

Seçmelerin cumhurbaşkanlığı, milletvekili genel seçimleri, yerel seçimler ve halkoylamalarına özel olarak hazırlanan ve evet mührünü basmak suretiyle tercihlerini belirttikleri resmi kağıtlara oy pusulası denir (Aydın, 2015:325).

Seçimlerde karşılaşılan sorunlardan biri oy pusulalarının tasarımına ilişkindir. Oy pusulasının tasarımını belirleyen en önemli faktör öncelikli olarak seçimlere katılacak parti/adayların ve evet/hayır şeklinde referandum benzeri onaylanmak istenen seçeneklerin sayısıdır. Bu seçenekler ne kadar fazla olursa pusuladaki karmaşıklık ve dolayısıyla geçersiz oy sayısı o ölçüde artacaktır.

Oy pusulası düzenlenirken seçmenlerin tercihte bulunacağını parti/aday listesi tereddüde yer bırakmayacak bir biçimde düzenlenmelidir. Yani seçmen oyunu kullanırken, seçmek istediği parti/adayın bulunduğu satır ve sütununu bir başka parti/adayla karıştırmaya imkan bırakmayacak şekilde görebilmelidir. Oy pusulası üzerinde partiler ve adaylara ilişkin sembol, isim veya fotoğrafların da ilgili yerlerde karışıklığa yer vermeyecek şekilde düzenlenmesi önemlidir. Oy verme aşamasında iyi düzenlenmiş bir pusula, oyların sayılması aşamasında da oldukça yardımcı olacaktır (Atar, 2006:213). 2000 yılında ABD başkanlık seçimlerinde kullanılan oy pusulası (Ek-1) bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Söz konusu pusulada seçmenler oylarını Demokrat aday Al Gore'a verilmek isterken, pusulanın dizaynından dolayı yanlışlıkla Reform Partisi adayı Pat Buchanan'a vermiş olduklarını belirtmişlerdir (www.mit.edu). Pusulada karışıklığa ilişkin bir başka örnek, 2021 yılında Rusya'daki St. Petersburg şehrinde Duma seçimlerinde bir seçim hilesi şeklinde yaşanmıştır. Bu seçimlerde oy pusulasında (Ek-2) Boris Vişnevski şeklinde aynı ad-soyada ve birbirlerine çok benzer görünüşe sahip 3 adayın olması, seçmenler bakımından kafa karışıklığı yaratmıştır (www.hurriyet.com.tr).

Türkiye'de pusula dizaynının genel olarak sade olduğu görülmektedir (Ek-3 ve 4). Bununla birlikte uygulamada birtakım sorunlar yaşanmıştır. Bu duruma örnek olarak, 23. Dönem milletvekili seçimlerinde İstanbul ili için düzenlenen pusulada (Ek-5), parti sütunları altında bağımsız adaylara yer verilmesi gösterilebilir. Söz konusu pusulada bağımsız adaylarla parti listeleri aynı sütunda yer almaları, bunların tek bir listeymiş gibi görünmelerine sebebiyet verebilirdi. Dolayısıyla partiye oy verildiği düşüncesiyle farklı bir tercihte bulunulabilirdi. Bir başka karışıklık durumu 2015 yılında yapılan seçimlerde aynı ada sahip iki bağımsız adayın aynı bölgeden aday olmaları sonucu ortaya çıkmıştır. Bu seçimlerde aynı ada sahip iki adayı ayırt etmek için oy pusulasında (Ek-6) bu kişilerin baba adları ve doğum tarihleri yer almıştır.

Oy pusulalarına ilişkin bir başka sorun mühür kullanımı esnasında karşımıza çıkmaktadır. Mühür kullanılarak yapılan oylamalarda mühür basılacak alanın dar olması, geçersiz oy sayısını artıran bir faktördür. Böyle bir durum yaşlı ve engelli seçmenler bakımından da sakıncalar doğurmaktadır. Ek olarak oy pusulasının katlanıp zarfa koyulması aşamasında mühür mürekkebinin yeterince kurumamış olması sebebiyle başkaca parti/aday alanına da mürekkebin bulaşması riski bulunmaktadır. Bu durum da yine kullanılan oyun geçersiz olması sonucunu doğurabilmektedir (Atar, 2006: 215).

Uygulamada oy pusulalarında mühür bulunup bulunmamasından dolayı kullanılan oyun geçersiz olma durumu en sık karşılaşılan sorunlardan biridir. Bu hususa yönelik olarak Yüksek Seçim Kurulu (YSK) vermiş olduğu bir kararında yanlışlıkla ön yüzleri mühürlenmiş birleşik oy pusulası ile oy kullanılması ya da pusulaların tamamının sandık kurulunca mühürlenmemesi hallerinde kullanılan oyları geçerli saymıştır. Pusulaların hiçbirinin mühürlenmemesi durumunda ise YSK seçime hile karışıp karışmadığını araştırmaktadır. Kurul, oy pusulalarının dışarıdan temin edildiği yönünde bir iddia ileri sürülemiyorsa ve olayın sandık kurulunun eğitimsizliğinden kaynaklandığı anlaşılıyorsa oy pusulalarını geçerli saymıştır (Gönenç, 2008:310).

Türkiye'de seçimlerde YSK tarafından hazırlanan oy pusulası kullanılmaktadır. Oy pusulasının şekli 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu'nun 26. maddesi ile düzenlenmiştir. Oy pusulalarında Türk bayrağı kullanılması, üzerlerine resim basılması yasaktır. Oy pusulalarına partili veya bağımsız adayların ad soyadları dışında iş, meslek veya partideki durumlarını gösteren yazılar yazılabilir. Ancak kanunen kullanımı yasak unvanlar ile genele adaba aykırı meslekler yazılamaz (Gönenç, 2008:288-289).

YSK, 24 Haziran 2018 genel seçimleri için açıkladığı örnek oy pusulası şablonlarıyla ilk kez uygulanmış olan ittifak halinde seçime katılımda nasıl oy kullanılacağını, geçerli/geçersiz oyları farklı örneklerle açıklamıştır (www.ysk.gov.tr). Söz konusu örneklerle oyların sayımı hususunda farklı durumlar değerlendirilerek, karışıklığa yer vermeyecek şekilde isabetli bir uygulama yapılmıştır. Buna göre;

- Sadece ittifak unvanı alanına mühür basılması halinde bu oy ittifakın ortak oyu sayılacaktır (Örnek 1).

- İttifak unvanı bölümüne taşacak şekilde, bir siyasi partiye ayrılan bölüme mühür basılırsa oy geçerli sayılacak ve bu oy mühür basılan partiye sayılacaktır (Örnek 2).

- İttifak alanında mühür sadece bir siyasi partiye basılırsa, oy geçerli sayılacak ve bu oy basılan partinin oyu sayılacaktır (Örnek 3).

- Başka parti ya da ittifak alanı dışına taşmamak şartıyla ittifak alanındaki siyasi parti alanına birden çok mühür basılırsa oy geçersiz sayılmayacak ve bu oy ittifakın ortak oyu sayılacak (Örnek 4).

- Bir siyasi parti alanına basılan mühür alanları ayıran çizgilerin dışına taşmış olmakla birlikte başka bir siyasi partinin alanına geçmemişse oy geçerli sayılacak ve bu oy mühür basılan partiye yazılacaktır (Örnek 5).

- İttifak alanındaki bir siyasi partiye basılan mühür, ittifak alanı çizgisinden taşmış ise oy geçersiz olmayacak ve bu oy mührün denk geldiği siyasi partiye yazılır (Örnek 6).

- İttifak alanındaki siyasi parti bölümüne, parti çizgisini taşacak şekilde birden fazla mühür basılmışsa oy geçerli sayılır ve bu oy mühür basılan partiye yazılır (Örnek 7).

- İttifak alanında yer alan siyasi partilerden hangisine ait olduğu belirlenemeyen fakat ittifak alanına basılan mühür oyu geçersiz kılmayacak ve bu oy ittifakın ortak oyu sayılacaktır (Örnek 8).

- İttifak alanında hem siyasi partiye hem de ittifak unvanı alanına mühür basılmışsa oy geçerli kabul edilecek ve bu oy mühür basılan partiye yazılacaktır (Örnek 9).

- İttifak alanı içinde mühür hem birden fazla siyasi parti alanına hem de ittifak unvanı bölümüne basılmışsa oy geçerli sayılacak ve ittifakın ortak oyu kabul edilecektir (Örnek 10).

- Aynı ittifakta bulunmayan birden fazla partiye mühür basılmışsa oy geçersiz sayılır (Örnek 11).

- Birden fazla ittifaka ayrılan alana mühür basılmışsa oy geçersiz sayılır (Örnek 12).

- Bir siyasi parti alanına basılan mühür, alanları ayıran çizgiden taşıp başka parti alanına girmişse oy geçersiz sayılır (Örnek 13).

Seçme eylemi birden fazla seçenek arasından birini tercih etmek anlamına gelir. Hukuki anlamda seçme ise, seçimlere katılan partiler/adaylar arasından veya referandumlarda olduğu gibi onaylamak veya reddetmek gibi seçeneklerden birini tercih etmektir. Dolayısıyla seçmen, oy pusulasını eline aldığı zaman belirtilen seçeneklerden birini seçmek durumundadır. Fakat bazen de seçmenlerin tercihte bulunmama istekleri söz konusudur. Bir başka ifadeyle seçmenler seçimlerde destek vermek istedikleri parti/aday bulunmadığı görüşünde olabilirler. Bu durumda seçmen ya sandığa gitmemekte ya da sandığa gitse bile oyunun geçersiz sayılacağını bilerek, tepkisini belirtmek üzere, aynı anda birden fazla tercihte bulunmakta, oy pusulasına farklı simgeler ya da yazılar yazmaktadır. Bu durum da doğal olarak geçersiz oyların sayısını artırmaktadır. Ancak geçersiz oylarla tepki oyları nicelik bakımından eşit olsa da nitelik bakımından farklıdırlar. Bu ikisini birbirinden ayırt etmek adına uygulamada bazı ülkeler oy pusulasına "yukarıdakilerden hiçbiri (none of the above), herkese karşı, beyaz oy, oy yok, boş oy" seçeneğini koymaktadırlar. Esasen seçmene böyle bir seçenek verilmesi hukuken bir anlam ifade etmemektedir. Fakat bu uygulama ile yanlış kullanım sebebiyle geçersiz oylarla, bilinçli olarak demokratik bir tepkiyi ifade etmek isteyen ya da bir seçim çevresinden gösterilen adayların hiçbirisinden memnun olmayan seçmenlerin kullandığı oylar birbirinden ayrılabilecektir. "Hiçbiri" seçeneği aynı zamanda aday listelerinin belirlenmesi aşamasında seçmen memnuniyeti ve beklentisine önem verilmesini de artırabilecek bir etkendir (Atar, 2006:216). "Hiçbiri" seçeneğini hukuki bakımdan aktif hale getirebilmek adına bu seçeneği tercih edenler

belli bir oranda olursa, örneğin en çok oyun hiçbiri seçeneğine ait olması veya kullanılan oyların yarıdan fazlasının hiçbiri seçeneğini içermesi, seçimlerin yeni adaylarla yenilenmesi yoluna gidilebilir. Dolayısıyla halk vetosu benzeri bir uygulama yapılmış olur. Ayrıca böyle bir uygulama sandığa gitmeyen vatandaşları da oy kullanmaya teşvik edici olacaktır. Bu olumlu yönleriyle birlikte "hiçbiri" seçeneğinin tercih edilmesi sebebiyle seçimlerin yenilenmesi ihtimali söz konusu olursa, bu defa da yeni seçimler ek maliyetleri doğrucajtır (www.amerikabulteni.com).

Seçim sonuçlarının sağlıklı olmasını sağlamak bakımından en kritik noktalardan biri de birleştirme tutanaklarıdır. Sandık sonuçları, sandık başında sayıldıktan sonra bir tutanağa geçirilmektedir. Ardından her sandığın tutanağı ilçe seçim kurullarında birleştirilerek ilçe ve il sayım sonuçları ortaya çıkmaktadır. Seçim hilelerinin yaşandığı noktalardan biri, bileştirme tutanaklarının düzenlenmesi aşamasıdır. Bu noktada bilerek yahut bilmeyerek hata yapılma ihtimali son derece yüksektir. Ancak belki de hatanın en az olması gereken en önemli nokta bu aşamadır. YSK uygulamada her bir sandık sayım tutanağını açıklamak yerine sadece birleştirme tutanaklarını açıklamaktadır (Taşçıoğlu, 2014:272). Bu uygulamadan vazgeçilerek her bir sandık sonucunu belirten tutanağın kamuoyuna açıklanması seçimlerde şeffaflığın sağlanması bakımından daha sağlıklı sonuçlar ortaya çıkaracaktır. Böylece bir uyuşmazlık olması halinde yeterli denetim imkanı sağlanmış olacaktır.

3.2. Yurtdışı Seçmenin Oy Kullanması

Yurtdışı seçmenlerin oy kullanımına ilişkin düzenlemeler 298 sayılı Kanun'un 94 A/B/C/D/E maddesi ile düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre yurtdışı seçmenler sandıkta, gümrük kapılarında yahut elektronik oylama şeklinde Cumhurbaşkanlığı, milletvekili genel seçimi ve halkoylamalarında oylarını kullanabilmektedirler. Yurt dışı seçmenler sadece seçimlere katılan siyasi partilere oy verebilmektedirler. Dolayısıyla bağımsız adaylara oy vermeleri mümkün değildir. Yurt dışı seçmen kütüğüne kayıtlı olan seçmenler, ilgili makamların uygun gördükleri yahut yurt dışı temsilciliklerinde YSK tarafından belirlenen kurallar çerçevesinde oylarını kullanmaktadırlar.

Belirli bir gün ve yerde sandık başında oy kullanma usulü giderek esnetilmekte olan bir seçim hukuku politikasıdır (Muratoğulları, 2021:1386). Kovid 19 salgınının da etkisiyle çeşitli ülkeler bu usulleri uygulamıştır. Örneğin 3 Kasım 2020 ABD başkanlık, 29 Mart 2020 Almanya Baveria Eyaleti yerel, 15 Nisan 2020 Güney Kore parlamento ve 28 Haziran 2020 Polonya başkanlık seçimlerinde, posta yoluyla oy kullanımı gerçekleşmiştir (Muratoğulları, 2021:1390). Türkiye'de ilk defa 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile yurtdışı seçmenlere yönelik olarak mektupla oy kullanma usulü düzenlenmiştir. Bu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından, "Devletin, yurt dışında bulunan Türk vatandaşlarının oy verme haklarını kullanabilmelerini sağlarken, Anayasa'da belirlenen seçim ilkelerine uygun ve uygulanabilir nitelikteki tedbirleri alması gerekir. İptali istenilen yasa kurallarında öngörülen mektupla oy kullanma yöntemi, seçmenin oyunu kullanırken aile üyelerinden ve sosyal çevresinden gelebilecek her türlü etkiye açık olması nedeniyle seçmenin iradesini korumaya elverişli bulunmamaktadır. Seçimin serbestliği ilkesi, seçmenin oyunu her türlü etkiden uzak ve gizlilik içinde kullanmasının tam olarak güvence altına alınması halinde gerçekleşebilir. Bu güvencenin ise kuralda öngörülen mektupla oy verme yöntemi ile gerçekleştirilmiş olduğundan söz edilemez. Bu nedenle seçim

için aranan serbestlik ve gizlilik ilkelerini sağlamaya elverişli bulunmayan mektup yöntemiyle oy kullanılmasına ilişkin yasa kuralları Anayasa'nın 67. maddesine aykırıdır. İptalleri gerekir." şeklinde seçimlerin serbestliği ilkesine aykırılık oluşturduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir (AYM, 29.05.2008, E: 2008/33, K: 2008/133).

3.3. Sandık Kurulları

298 sayılı Kanun hükmünce, sandık kurulları bir başkan ile altı asıl ve altı yedek üyeden oluşur (m. 21). Bu kişiler sandığın yerinin belirlenmesinden başlayıp, oyların sayılıp tutanak altına alınarak ilgili seçim kurullarına iletilmesi arasındaki tüm seçim süreçlerini yönetirler. Görevlerinin önemine binaen sandık kurulundaki kişilerin belirlenmesinde azami derecede dikkat ve hassasiyet gösterilmesi gerekmektedir. Öncelikli olarak bu kişiler tarafsızlıklarından şüpheye düşülmeyecek kişiler olmalıdır. Zira seçimler esnasında ortaya çıkabilecek muhtemel uyuşmazlıkları adaletli biçimde çözmek bu kişilerin görevleri arasındadır. İkinci olarak, sandık kurullarında görevli olacak kişilerin seçim işleriyle ilgili olacak şekilde il ve ilçe seçim kurullarınca seçimlere yakın zamanlarda eğitime tabi tutulmaktadırlar. Söz konusu eğitimlerin profesyonel bir bakış açısıyla gerçekleştirilmesi seçimlerin sağlıklı yürütülmesi bakımından önemli bir fayda sağlayacaktır (Güler, 2021:136). Bu kişilerin özellikle görev ve yetkileri bakımından hukuki süreçleri bilmesi gerekir.

7102 sayılı Kanun'la sandık kurulu başkanı ile görevlilerinin, mülki idare amiri tarafından hazırlanıp İlçe Seçim Kurulu'na gönderilen listedeki "kamu görevlileri" arasından seçilmesini hükme bağlanmıştır. 31 Mart 2019 tarihinde yapılan İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimlerine yapılan itiraz bu düzenlemeye uyulmadığına yöneliktir. Söz konusu itiraz, sandık kurulu başkan ve üyelerinin mülki idare amiri tarafından gösterilen liste dışından belirlendiği, kamu çalışanı olmakla beraber görev alamayacak kişilerin bu listeye eklendiği şeklindeki gerekçelerle yapılmış ve seçimler YSK tarafından iptal edilmiştir (www.ysk.gov.tr). Esasen bu husus sadece söz konusu yerde yapılan seçimlere ait olmayıp, ülke genelinde sıklıkla karşılaşın bir durumdur.

Sandık kurulunda bulunabilecek kişilerden bir başka grup da siyasi parti ya da bağımsız aday müşahitleridir. Bu kişilerin durumu 298 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Buna göre, sandık kurullarında siyasi partiler ve bağımsız adaylar, sandık başı işlemlerini takip etmek üzere birer müşahit hazır bulundurabilirler (m. 72). Müşahitler sayım esnasında pusulaları görebilirler (m. 100). Sandık sayım tutanağının bir nüshası sandık kurulu başkanınca müşahitlere verilir (m. 105). Sandık sonuçlarının ve oy pusulalarının ilçe sandık kuruluna götürülmesi esnasında müşahitler de bulunabilirler (m. 107). İlçe seçim kurulunun oyların sayım, döküm ve birleştirme işlemleri esnasında da yine müşahitler hazır bulunabilirler (m. 108). Müşahitlerin kesin olmayan kararlara karşı itiraz etme hakları da bulunmaktadır (m. 110).

Siyasi partiler ya da bağımsız adaylar, müşahitlerini belirlemede özen göstermelidir. Zira bu görevliler seçimlerin görünmeyen eli olarak resmi olmayan fakat çok önemli bir kontrol mekanizmasını oluşturmaktadırlar. Dolayısıyla partiler müşahitlerini belirlerken seçim tecrübesine sahip kişileri tercih etmeleri daha faydalı olacaktır. Bu konularda yeterince bilgi sahibi olmayan müşahitlerin sandık kurulları ile problemler yaşama ihtimali yüksektir. Bu sebeple de müşahitlerin seçim işleriyle ilgili eğitici bilgilerin verilmesi birçok sorunun daha ortaya çıkmadan engellemesini sağlar.

Görüleceği üzere müşahitler seçimler esnasında oyların sayımı, tutanakların birleştirilmesi, oyların taşınması gibi önemli birtakım görevleri yerine getirmektedirler. Bu kişiler Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı'nda ilgili kurullarca yürütülen seçim işlerinde gözetmen olarak ikincil bir denetim mekanizması işlevi görmektedirler. Partilerin her bir sandık başında müşahit bulundurabilecekleri düşünüldüğünde, siyasi partilerin oylarına sahip çıkma bakımdan sandık müşahitlerinin varlığı son derece önemlidir. Zira seçimlere herhangi bir şaibe karıştığı iddiasıyla bu kişiler hızlı bir şekilde gerekli resmi başvuruları yaparak, sonuçların adil ve tarafsız olarak ortaya çıkmasını sağlayabilmektedirler. Özellikle sandık tutanaklarının birleştirilmesi esnasında müşahitlerin bulunabilmesine yönelik bir düzenleme yapılarak, bu kritik aşamanın daha sağlıklı yürütülmesi sağlanabilir.

298 sayılı Kanun'un 95. maddesine göre, sandık kurulu oyların sayım ve dökümünü, oy verme yerinde hazır bulunanların takibi altında açık olarak yapar. Burada öncelikli olarak sandıktan çıkan zarflar ile kullanılan oy sayısına bakılır. Bu ikisinin birbirlerine eşit olması gerekmektedir. Sandıktan çıkan zarf sayısı kullanılan oy sayısından az olması durumunda Kanun herhangi bir işlem yapılmasını emretmemiştir. Fakat sandıktan çıkan zarflar kullanılan oy sayısından fazla ise, Kanun'un 98. maddesi hükmünce, öncelikle tüm zarflar elden geçirilerek, belli şartlara uygun olmayanlar ya da hangi seçmene ait olduğu anlaşılan zarflar ayrılır. Bu işlemden sonra da yine sandıktan çıkan zarflar, kullanılan oy sayısından fazla olursa, Sandık Kurulu Başkanı fazla sayıyı karşılayacak kadar rastgele zarfı çekerek ayırır. Rastgele seçilen zarfların sayısı tutanağa geçirilir ve ayrılan zarflar içlerine bakılmaksızın yakılır.

3.4. Oy Kullanma Alanı

Oyların kullanımı esnasında serbestlik ve gizlilik ilkelerine mutlak sureyle uyulması gerekmektedir. Bu ilkeler seçmenin oyunu kullanırken herhangi bir baskı altında kalmadan bireysel tercihini özgürce yerine getirebilmesini sağlar (Gönenç, 2008:302). 298 sayılı Kanun'da hiçbir seçmene sandık başında müdahale, telkin veya tavsiyede bulunulamayacağı ve hiçbir seçmenin oyunu kullandıktan sonra sandıkta kalamayacağı şeklindeki hükmüyle serbestlik ve adilliğin sağlanmasına yönelik bir düzenleme getirmektedir.

298 sayılı Kanun'un 75. maddesi hükmü gereğince sandık kurulları, oy kullanımında serbestlik ve gizliliğin sağlanacağı şekilde kapalı oy verme yeri hazırlamakla görevlidir. YSK 2015 yılında yayımladığı Sandık Kurullarının Oluşumu ile Görev Yetkileri'ni düzenleyen 135 sayılı Genelge ile kapalı oy verme yerlerinin, yeterli aydınlatma ve masası olan niteliklerde (m. 13) olması gerektiğini belirtmiştir. 298 sayılı Kanun'un 92. maddesiyle kapalı oy verme yerlerinde seçmenlerin uyması gereken kurallar düzenlenmiştir. Buna göre, seçmen kapalı oy verme yerinden dışarı çıkmadan başka birinin oraya girmesi yasaktır. Bununla birlikte normalden daha uzun bir süre kapalı oy verme alanında kalan seçmen sandık kurulu başkanı tarafından uyarılır. Uyarıya rağmen kapalı oy verme alanından çıkmayan seçmen oradan çıkarılır. Kapalı oy verme alanına cep telefonu, fotoğraf makinesi gibi görüntü kaydedici cihazlarla girilmesi yasaktır. Böyle cihazlar oy kullanma alanına girmeden önce sandık kurulu başkanına teslim edilir ve oy kullanma işleminin ardından seçmene iade edilir. Engeli olan seçmenler akrabaları yahut başka bir seçmenin yardımı oylarını kullanabilirler.

2014 yerel seçimlerinde Kastamonu ilçesi Abana ilçesinde bir seçmenin cep telefonu ile kabine girmesinin yasak olduğu uyarısı yapılmış, ancak seçmen kabine girerek oyunun fotoğrafını çekmiştir. İlgili sandık kurulu YSK'ya başvurarak söz konusu kişinin oy kullanıp kullanamayacağını görüşünü istemiş YSK da bu konuda "…cep telefonu, fotoğraf veya film makinesi gibi görüntü kaydedici veya haberleşme sağlayıcı cihazlarla oy verme yerine girilmesi yasaklanmış olduğundan, bu tür cihazlarla kapalı oy verme yerine girilemeyeceğine, bu tür cihazları kullanmakta direnen kişilere oy kullandırılamayacağına ve buna ilişkin her türlü tedbiri almaya 298 sayılı Kanun'un 82. maddesine göre sandık kurulu ve ilçe seçim kurulu başkanlarının yetkili olduğuna" karar vermiştir (YSK, 28.03.2014, 2014/920 sayılı karar).

YSK yayımlamış olduğu 135/II sayılı genelge ile seyyar sandık kurullarının oluşumu ile görev yetkilerini düzenlemiştir. Bu genelge seyyar sandık kurullarının oluşumu, görevler ve yetkileri, yapacakları işlemleri, oy verme şekli ile ilgili esas ve usulleri düzenlemektedir. Seyyar sandık uygulamasında amaç, yatağa bağımlı olması sebebiyle kayıtlı bulunduğu sandığa gelemeyen seçmenlere, YSK'nın belirlediği başvuru şartlarına uymak koşuluyla, oy sandığını götürerek, bu kişilerin oy kullanabilmelerini sağlamaktır. Ayrıca seyyar sandıkta oy kullanacak kişinin oyunun gizliğini sağlamak amacıyla seyyar oy kabini kullanılmaktadır (Genelge m. 8/b). Bu bakımlardan seyyar sandık uygulaması erişebilirlik ve gizlilik bakımlarından olumlu bir uygulamadır. Bununla birlikte seyyar sandık uygulamasıyla sağlıklı sonuçlara ulaşmak bakımından seyyar sandık kurulu heyetinde mutlaka denetim görevini yerine getirecek resmi görevliler bulunmalıdır. Hastanelerde tedavi görmekte olan hastalar da düşünüldüğünde seyyar sandık uygulaması üzerinde dikkatle durulması gereken bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.

Oy kullanma alanı olarak değinilmesi gereken bir başka konu, çağımızda giderek yaygınlaşan e-demokrasi kavramıdır. Kavram genel olarak internet ağları vasıtasıyla vatandaşların devlet yönetimine katılımını ifade etmektedir. Bu sayede vatandaşlar bilişim teknolojileri aracılığıyla seçilmiş makamları belirleme, bunlara hesap sorma, bunların faaliyetlerini takip etme ve haklarını savunabilmektedirler (Şahin, Temizel, Temizel, 2004:253).

Elektronik oylama ABD, İsviçre, Estonya, Avusturya, Finlandiya, Almanya, İsveç, İngiltere, Belçika, Kanada, Hindistan, İrlanda, İtalya, Peru gibi birçok farklı ülkede uygulanmaktadır (Kersting, Baldersheim, 2004:5, Telciler, 2017:114). Seçimler bakımından e-demokrasi uygulamaları Türkiye'de son zamanlarda gündeme gelmeye başlamıştır. İnternet üzerinden oy kullanma konusunda öncelikli olarak yapılması gereken, teknolojik altyapının kurulmasıyla birlikte hukuki düzenlemelerin yapılmasıdır. Gerekli teknolojik altyapıyla seçmenler artık oy kullanmak için kayıtlı bulundukları sandık yerine gitmeden diledikleri yerden oylarını elektronik olarak kullanabilecekleri gibi, belirli oy merkezlerine giderek elektronik makinalar vasıtasıyla oylarını kullanabilmektedirler (Vural Dinçkol, 2019:720). Bu durum da hem seçim maliyetini hem de geçersiz oy sayısını oldukça düşürecektir. Fakat sadece teknolojik altyapının kurulmuş olması seçimlerin güvenli ve hızlı bir şekilde yapılması anlamına gelmemektedir. Zira seçmenlerin de söz konusu teknolojiye ulaşabilir ve aynı zamanda kullanabilir olması gerekmektedir. Tüm bunlar sağlanmış bile olsa, bu defa da sanal dünyanın güvenilirliği sorunu ortaya çıkmaktadır. Özellikle kişisel bilgilerin korunması konusundaki sakıncaların giderilmesi, kimin hangi parti/adaya oy verdiğinin başkası tarafından bilinmemesi, kimlik doğrulama, mükerrer oy kullanımı ve denetim gibi hususlar aşılması gereken önemli sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu açıklamalar neticesinde denilebilir ki, teknolojik tabanlı araçlarla

oy kullanma bir yandan demokrasiye olumlu katkılar sağlarken, diğer taraftan da demokrasinin temel ilkeleri konusunda birtakım tehlikeler ortaya çıkarmaktadır (Vural Dinçkol, 2019:721). Bu sebeple elektronik oylamalar üzerinde dikkatlice durulması gereken, mevcut riskleri ortadan kaldıracak güvenli çözümler bulunmadan tercih edilmesinde daha büyük sorunlar doğurabilecek bir alan görünümündedirler.

4. SONUÇ

Günümüz çağdaş demokrasilerinde seçimler, evrensel olarak kabul edilmiş bir takım temel ilkeler altında yürütülmektedir. Her ne kadar demokratik seçim ilkeleri yürürlükte olsa da uygulamada seçimlerde çok farklı konularda sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Türkiye'de sorunların çözümü için anayasal ve yasal düzeyde olmak üzere gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Türkiye'de gerçekleştirilen seçimlerin büyük oranda düzenli, kanuni ve güvenilir olduğu söylenebilir.

Türkiye'de seçimleri düzenleyen çok farklı kanunlar yürürlüktedir. Bunlar 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu'dur. Dağınık haldeki bu kanunların birleştirilerek tek bir çatı altında toplanması ve bu esnada da birbirlerine uyumlu hale getirilmesi daha sağlıklı bir uygulama olacaktır.

Yasal boyutlardaki düzenlemelerin ardından, özellikle uygulamaya yönelik olarak birtakım hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir. Oy kullanma süreçlerine ilişkin olarak üzerinde durulması gereken farklı örnekler verilebilir. Oy pusulasında parti/adaylara ayrılan bölmelerin yeterli büyüklükte ve birbirlerinden yeterli uzaklıkta olmaları, yazı-logo ve resim boyutunun ideal şekilde olması, kullanılan oyların kime verildiğinin kolayca belirlenmesi adına yardımcı olacak, geçersiz oy sayısını da azaltacak, oy kullanma ve sayma süresini kısaltacak, kısaca oy kullanım süreçlerini sağlıklı hale getirecektir. Mühürle oy kullanma esnasında mürekkebin yeterince kuruduğundan emin olduktan sonra katlanıp zarfa konulması, oyun geçersiz sayılmasını engellemek bakımından önemlidir. Görmekte zorluk yaşayan ya da okuma-yazma bilmeyen vatandaşların oy kullanımını kolaylaştırmak amacıyla, oy pusulalarında parti logoları ve aday resimlerine belirgin bir biçimde yer verilmesi, bu durumdaki vatandaşlar için kolaylık sağlayan önemli bir argümandır. Oyların sayımında bir taraftan dijital araçlar diğer taraftan da klasik usul olarak nitelendirebileceğimiz elle kayıt birleştirilerek kullanılmalıdır. Bu sayede ikili bir kontrol mekanizmasıyla sayım sonuçlarının daha doğru olması sağlanabilir.

Yüksek Seçim Kurulu'nun seçimler öncesinde kamuoyuyla paylaştığı geçerli/geçersiz oy örnekleri uygulaması oldukça isabetli bir uygulamadır. Söz konusu uygulama bir taraftan sandık kurullarında oyların sayımı ile görevli kişiler için önemli bir referans noktası oluşturmakta, diğer taraftan da seçmenlere oy kullanırken nelere dikkat etmesi gerektiği konusunda bilgilendirmede bulunmaktadır. Bu uygulama ile geçersiz oy sayıları daha düşük olacaktır.

KAYNAKÇA

Atar, Y. (2006), Seçim Hukukunun Güncel Sorunları, *Anayasa Yargısı*, 22 (1), 211-235.

Aydemir, S. (2006), Seçim Sistemlerinin Siyasal Hayattaki Etkileri ve Türkiye Örneği, *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, (1), 61-79.

Tunçdemir, C. (2014), Seçmene Oy Pusulasında Veto Seçeneği: Yukarıdakilerden Hiçbiri, 07.03.2022 http://amerikabulteni.com/2014/01/24/secmene-oy-pusulasinda-veto-secenegi-yukaridakilerin-hicbiri/

Gönenç, L. (2008), *Türkiye'de Seçim Uyuşmazlıkları ve Çözüm Önerileri*, Ankara: Adalet Yayınevi.

Güler, F. (2021), *Seçimlerin Yönetim ve Denetiminde Görev Alan Kurumların Yapısal ve İşlevsel Sorunlarını Giderici Çözümler*, Bursa: Ekin Yayınevi.

Güveyi, Ü. (2013), *Seçimlerin Yönetimi ve Denetimi*, İstanbul: 12 Levha Yayınları.

Karamustafaoğlu, T. (1970), *Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.

Kersting, N., Baldersheim, H. (2004), *Electronic Voting and Democracy: A Comperative Analysis*, New York: Palgrave Macmillan,.

Muratoğulları, H. (2021), Seçimlerin Güvenliği Bağlamında Posta ya da Mektup Yoluyla Oylamanın Kritiği, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 70 (4), 1385-1437.

Özbudun, E. (2005), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları.

Şahin, A., Temizel H., Temizel M. (2004), *Türkiye'de Demokrasiden E-Domokrasiye Geçiş Süreci ve Karşılaşılan Sorunlar*, Eskişehir: 3. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı, 253-262.

Taşçıoğlu, Ö., L. (2014), Seçim Sistemimiz, Seçim Şaibeleri ve Öneriler, *TBB Dergisi*, (110), 241-280.

Telciler, C. (2017), Elektronik Seçim Sistemleri, Sorunlar, Çözüm Önerileri, *Nişantaşı Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5 (2), 106-122.

Vural Dinçkol, B., Işık A. (2019), Katılımcı Demokrasi ve Online Karar Alma Bağlamında E-Oy ve Estonya Örneği, *Marmara Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 25 (2), Prof. Dr. Ferit Hakan Baykal Armağanı, 716-726.

https://www.hurriyet.com.tr/dunya/rusyada-akilalmaz-secim-hilesi-hangisi-gercek-oylari-bolmek-icin-kilik-ve-isim-degistirdiler-41889422 (Erişim Tarihi: 20.03.2022)

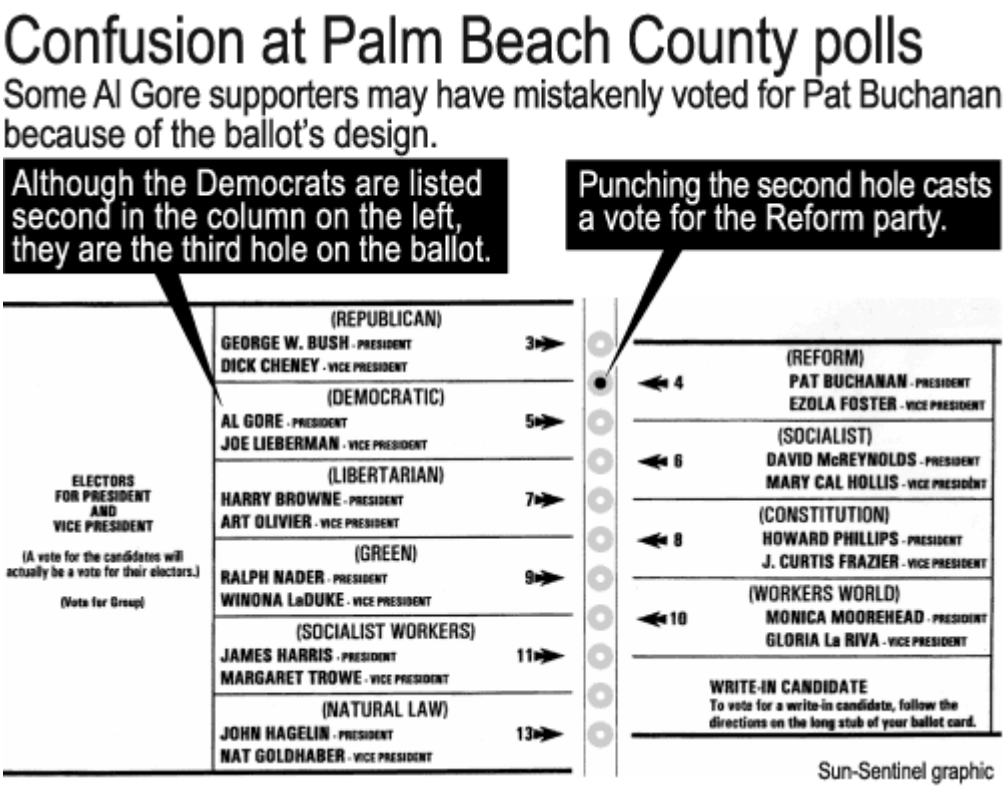
http://www.mit.edu/~jtidwell/ballot_design.html (Erişim Tarihi: 20.03.2022)

https://ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/24Haziran2018/2018CBMV-OrnekOyPusulaSablonu.pdf (Erişim Tarihi: 15.03.2022)

http://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/78053/2019-4219.pdf (Erişim Tarihi: 22.03.2022)

EKLER

Ek-1: 2000 ABD başkanlık seçimleri Palm Beach oy pusulası



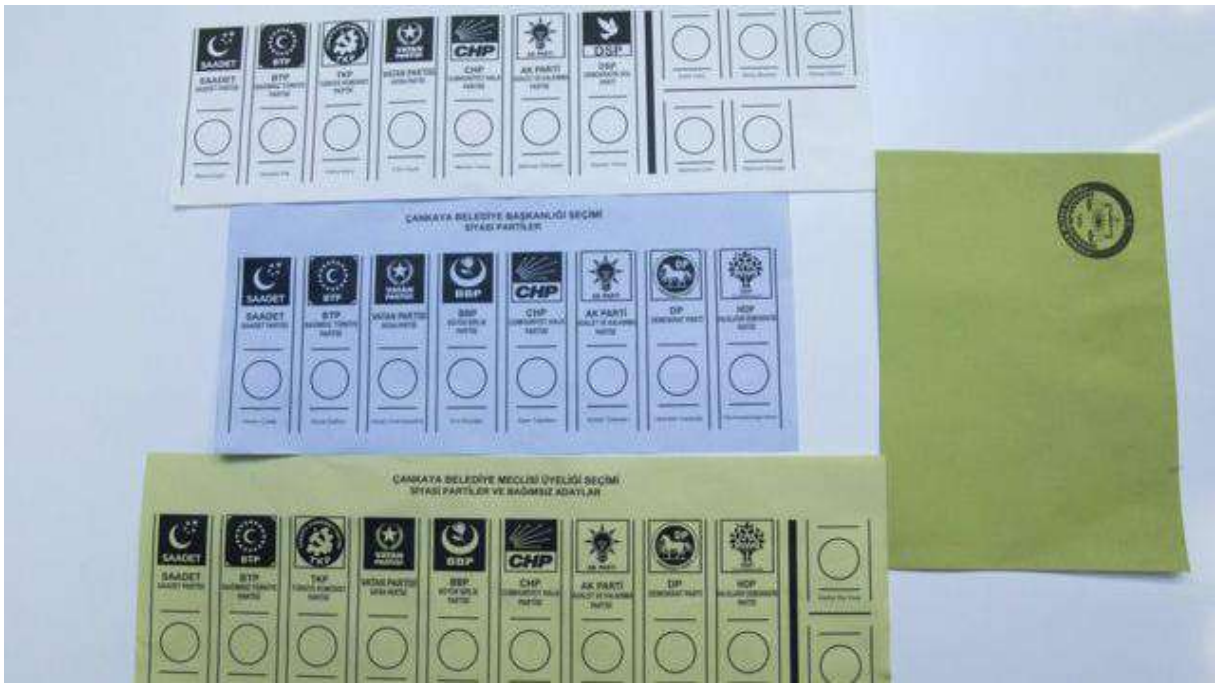
Ek-2: 2021 Rusya milletvekili seçimleri St. Petersburg adayları



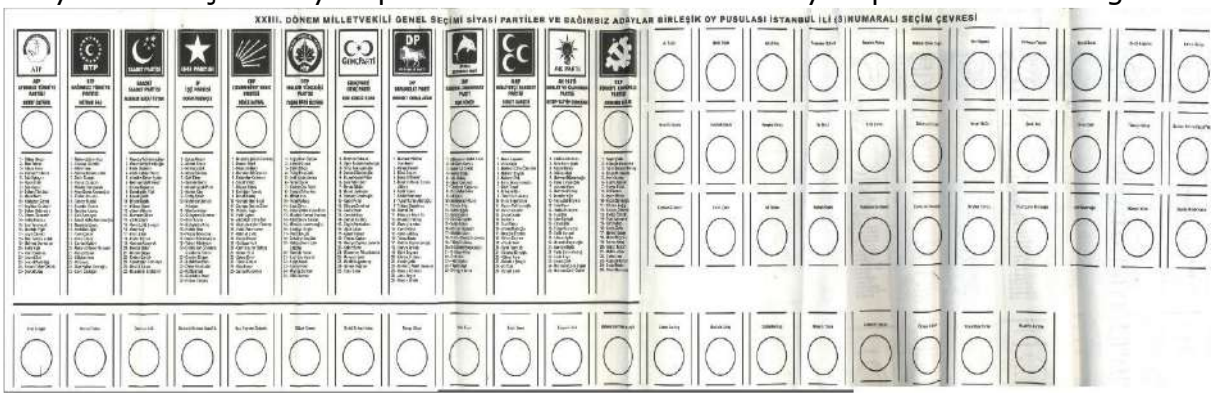
Ek-3: 27. Dönem Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili genel seçimi siyasi partiler birleşik oy pusulası



Ek-4: 31 Mart 2018 yerel seçimleri Çankaya ilçesi oy pusulası örneği



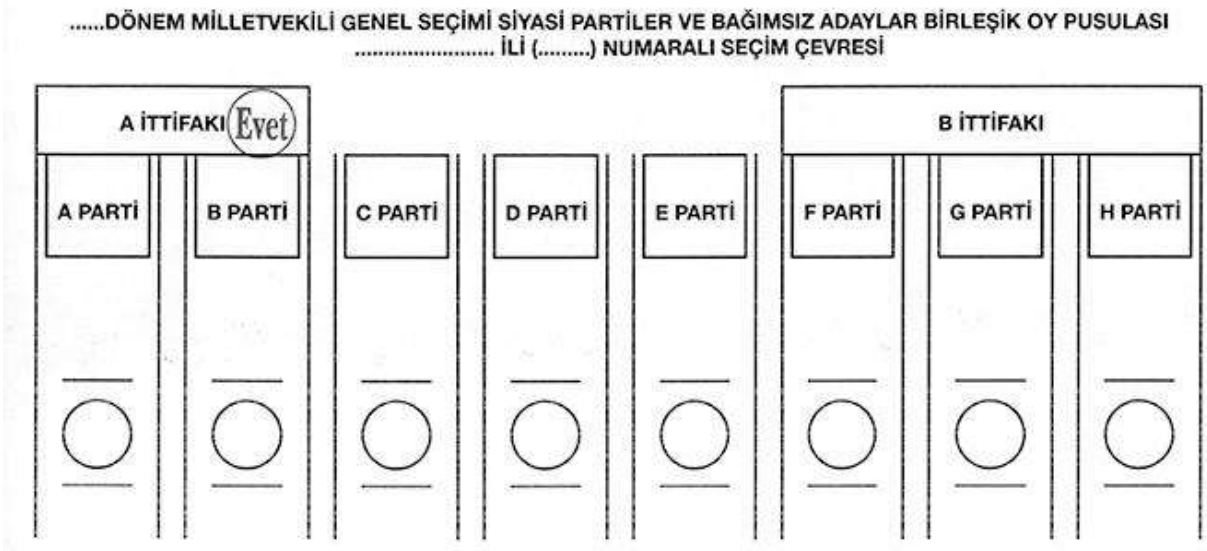
Ek-5: 23. Dönem milletvekili genel seçimleri siyasi partiler ve bağımsız adaylar birlşik oy pusulası İstanbul ili oy pusulası örneği



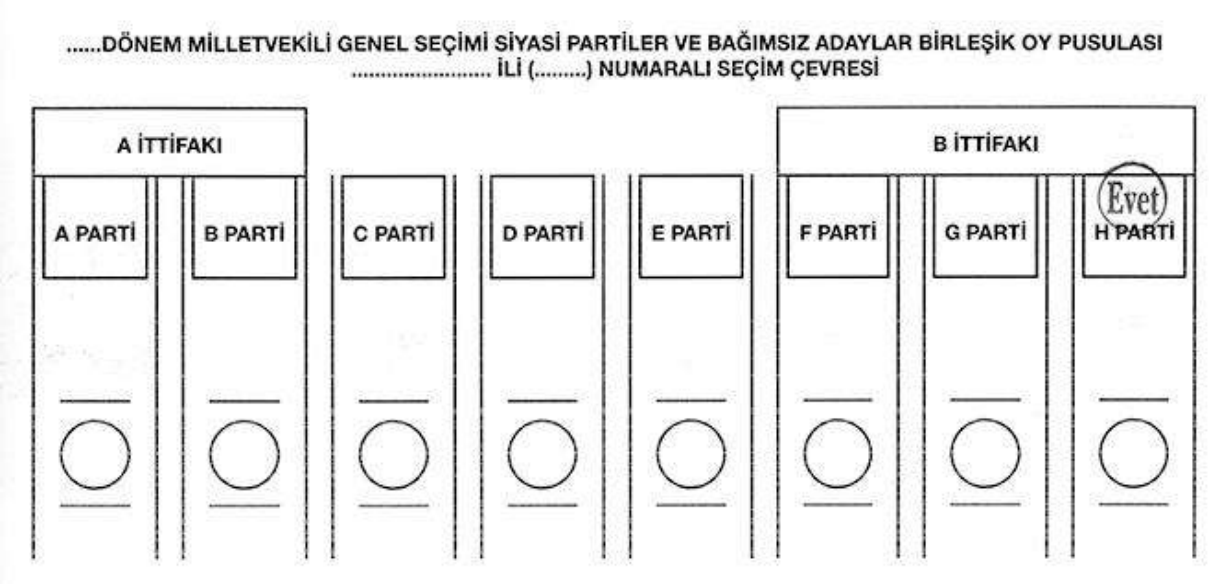
Ek-6: 26. Dönem milletvekili genel seçim siyasi partiler ve bağımsız adaylar birleşik oy pusulası Ankara ili örneği



Örnek: 1



Örnek: 2



Örnek: 3



Örnek: 4



Örnek: 5



Örnek: 6



Örnek: 7



Örnek:8



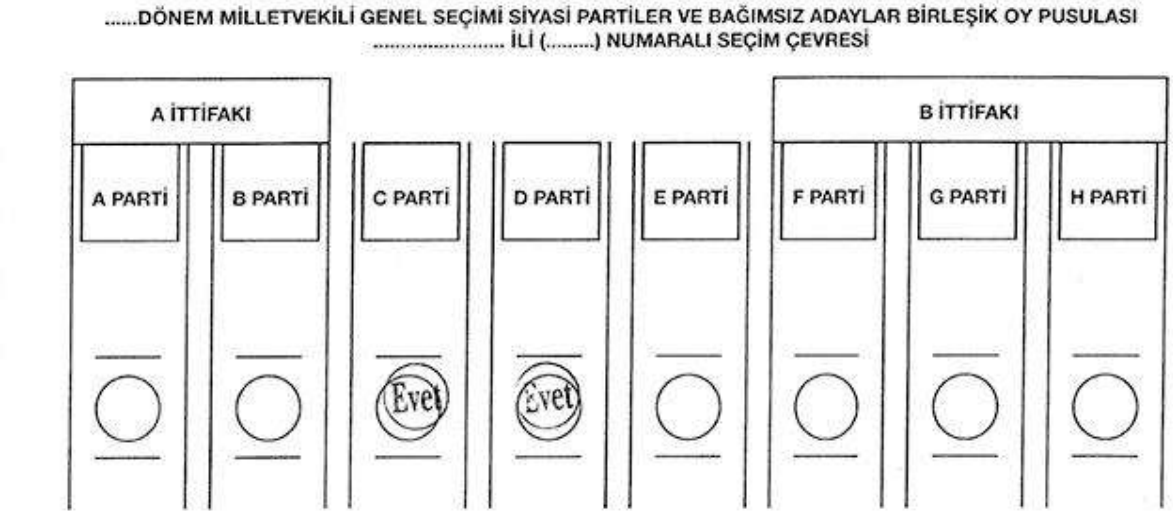
Örnek: 9



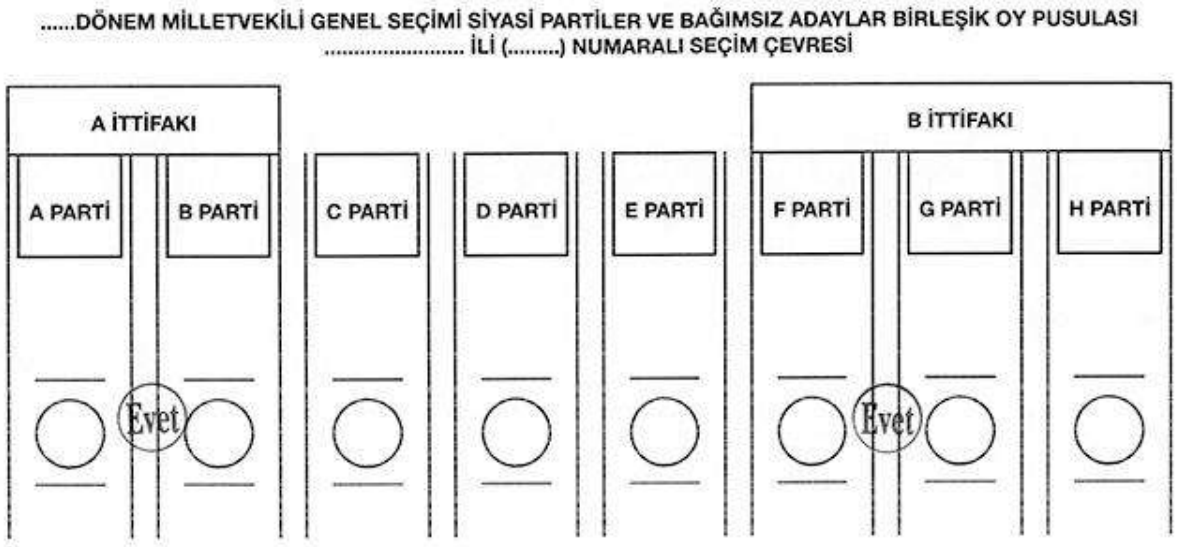
Örnek: 10



Örnek: 11



Örnek: 12



Örnek :13



AB'NİN İNSAN HAKLARI POLİTİKASI BAĞLAMINDA ÇİN HALK CUMHURİYETİ İLE İLİŞKİLERİ

Enes Sezer[1]

ÖZET

AB ile Çin ilişkileri ekonomik bakımdan bir karşılıklı bağımlılık ilişkisine örnek teşkil etmektedir. AB; Avrupa Konseyi'nin kurulması ile başlayan süreçte insan haklarının tanımlanması, yaygınlaştırılması ve korunmasına yönelik bir gelişim sergilemiştir. Bu kapsamda AB; diğer aktörlerle olan ilişkilerinde insan haklarına yönelik süreçleri de bir misyon olarak benimsemiştir. ÇHC 1978 yılı sonrası ekonomik olarak dışa açılma ile birlikte AB dahil batı ülkeleriyle ilişkileri yoğunlaştırmaya başlamıştır. AB ile Çin'in insan haklarına dayalı ilişkileri 1989 yılında gerçekleşen Tiananmen Olayları'na kadar asgari düzeyde olup bu tarihten sonra insan hakları çerçevesindeki ilişkiler çeşitli mekanizmalar ve müzakereler yoluyla ilerletilmiştir. AB'nin Çin'deki insan hakları ihlallerine yönelik tepkileri üye ülkelerin bir bütün olarak net tavır sergileyememesi ve ekonomik çıkarlar gerçeğinden etkilenmektedir. AB'nin Çin'deki insan hakları ihlallerine karşı yaptırımları sınırlı kalmakta, çeşitli mekanizmalar ise Çin'in oyalama siyaseti ile önemli ölçüde etkisizleştirilmektedir.

GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı AB'nin Çin'e yönelik insan hakları politikasının ekonomik çıkarlarından ne ölçüde etkilendiğini değerlendirmektir. Bu kapsamda AB ile Çin arasındaki ekonomik ilişkiler sebebiyle oluşan bağımlılık ilişkisi ele alınacaktır. AB'nin insan hakları politikasının uygulamasında AB üye ülkelerinin tekil olarak etkisi olup olmadığını ortaya koymak ve AB insan hakları politikası kapsamında Çin ile yürüttüğü diyalog mekanizmasının ne düzeyde işlevsel olduğunu değerlendirmek de çalışmanın hedeflerindendir.

[1] Araştırma Görevlisi, Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, enessezer@anadolu.edu.tr, 0000-0001-7301-1964.

Çalışmada ağırlıklı olarak nitel araştırma yöntemleri kullanılacak olup süreç analizi temelinde bir çerçeve çizilecektir. Literatürde Çin-AB ilişkilerini karşılıklı bağımlılık ekseninde inceleyen çalışmaların yanında iki aktör arasındaki insan haklarına dayalı ilişkileri konu edinen çalışmalar da bulunmaktadır ancak; AB'nin insan hakları politikasının Çin ile ekonomik bağımlılık durumu çerçevesindeki tezahürünü ele alan nitelikli bir çalışma bulunmamaktadır. Çalışma bu kapsamda Çin'in yatırımcı kimliği düzleminde AB'nin insan hakları politikasının etkinliğini tartışmak suretiyle literatüre katkı yapmayı amaçlamaktadır.

Çalışmanın perspektifi çerçevesinde AB ile Çin'in ekonomiye dayalı olarak gelişen bağımlılık ilişkisi bağımsız değişken olarak ele alınacaktır. Nitekim AB ekonomik bir güç olarak konumunu kaybeden bir eğilim sergilemektedir. Bu durum özellikle 2008 finansal krizi sonrası belirgin bir hal almıştır. Ayrıca küreselleşmenin artması aktörlerin ekonomik ilişkilerindeki bağımlılığın artmasını kaçınılmaz bir düzeye getirmiştir. Özellikle ekonomik dinamizmini yitiren aktörler bu süreçte güç kazanan aktörlere karşı inisiyatif dışı bir bağımlılık artışı yani sürüklenme ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu sebeple ekonomik bağımlılığın artışı; çalışma sorusu kapsamında bağımsız değişken olarak kabul edilebilme potansiyeline sahiptir. Bu ekonomik bağımlılık içinde odaklanılması gereken en önemli iki konu dış ticaret ve özellikle kriz sonrası dönemde dış yatırımlardır. Bu bağımlılık ilişkisi insan hakları kimliğini geliştiren AB için Çin'e olan insan hakları politikasına yön verme potansiyeli taşımaktadır. Çalışma sorusu kapsamında AB'nin insan hakları politikası bağımlı değişken olarak ele alınacak olup bağımlı-bağımsız değişken ilişkisinin varlığı test edilecektir.

Çalışmanın akışında öncelikle AB'nin insan hakları örgütü olarak kimliğinin gelişim süreci ele alınacak izleyen bölümde ise AB ile Çin arasındaki ekonomik ilişkilere dayalı süreç ve artan ekonomik bağımlılık ilişkisi ortaya konulacaktır. Son bölümde ise bağımlı ve bağımsız değişkenin test edildiği AB'nin Çin'e yönelik insan hakları politikası bağlamındaki ilişkiler süreç olarak incelenecektir.

1.AB'DE İNSAN HAKLARININ GELİŞİMİ

Avrupa Birliği'nin temelleri bilindiği üzere Schuman Bildirgesi adı verilen çağrı üzerine AKÇT'nin kurulması ile atılmıştır. AKÇT'nin kurulması 1951 yılını

bulurken; daha öncesinde 5 Mayıs 1949 tarihinde 10 Avrupa ülkesi Avrupa Konseyi'ni kuran anlaşmayı imzalamışlardır. Avrupa Konseyi bölge düzeyinde insan hakları, hukukun üstünlüğü ve demokrasiyi korumak amacıyla hayata geçirilmiş bir kurumdur. Bu kapsamda insan haklarına yönelik kurumsal girişimler AB'nin temellerinden önce ortaya çıkmıştır. Kurum günümüzde uluslararası niteliğe sahip olup AB sınırlarından geniş bir alanda çalışmaktadır. Kurumun önemi 4 Kasım 1950'de imzalanan ve 19 Mart 1953 yılında yürürlüğe giren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile öne çıkmaktadır. (Avrupa Konyesi, 2021). Daha sonra bu sözleşme Sosyal Haklar Şartı ve Temel Haklar Şartı ile tamamlanacaktır.

Avrupa Toplulukları kuruluş anlaşmalarında insan hakları bahsi yer almamış; bu sebeple Avrupa Toplulukları Adalet Divanı kararları çerçevesinde insan hakları mekanizması gelişim sergilemiştir. Ancak ATAD'ın yetkisi kapsamına insan hakları ihlallerine karşı yasal denetim dahil edilmemiştir (Kaya, 2008: 51). Bu süreçte insan haklarının kurumsal mekanizmaya sistematik bir şekilde dahil edilmeyişi Avrupa Konseyi'nin bu görevi görmesine atfedilmiştir (Búrca, 2011: 650). Bu bağlamda AB için insan hakları konusunun gelişimi bütünlük göstermekten çok dağınık seyretmiştir, ancak birliğin bütünleşme süreci ile birlikte insan hakları mekanizması daha belirgin bir forma kavuşmuştur.

ATAD insan hakları konusunda birliğin hukuksal altyapısını içtihatlar yoluyla zenginleştirmiştir. Birlik hukukunun gelişmesi ulusal hukuklar karşısında üstünlüğünün inşası adına olumlu olmuş böylece insan hakları konusunda birlik düzeyinde bir konsensüsün ortaya çıkmasını sağlamıştır. Adalet Divanı zamanla artan yetkileri ile birlikte insan hakları ilkelerini topluluk hukukuna mal etme yolunda başarılı bir ivme yakalamıştır.

1970 yılında AT ana kurumları ortak bir insan hakları bildirisi yayınlamışlar ve Adalet Divanı'nın insan hakları ilkelerini topluluğa entegre etmesini desteklemiş ve bu ilkeleri kabul ettiklerini açıklamışlardır (Kaya, 2008: 62).

İnsan haklarına saygının topluluk için yazılı hukuk içine dahil edilmesi 1987 Avrupa Tek Senedi ile gerçekleşmiştir. Doğu Bloğu'nun yıkılması AB'nin insan hakları politikasının gelişimi açısından yeni bir politik süreci başlatmıştır. Bu kapsamda 1989'da yapılan AGİT İnsan Hakları Boyutu Konferansı'nda önemli kararlar alınmıştır. Ardından 1990'da AGİK tarafından kabul edilen Paris Şartı ile

birlikte insan hakları ilkelerine vurgu yapılmış ve 1993 Avrupa Birliği Anlaşması ile insan haklarına bağlılık belirtilmiştir (Kaya, 2008: 65). Haziran 1993'te gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesi'nde Avrupa Konseyi birliğin genişlemesi kapsamında yeni üyelerin taşıması gereken kıstasları belirlemiştir. Kopenhag Kriterleri demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün kabulü, insan haklarının benimsenmesini, azınlıkların korunmasını içermektedir. (TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu). 1997 yılında imzalanan Amsterdam Anlaşması ABAD'ın (Avrupa Birliği Adalet Divanı) yetki alanını genişleten hükümler içermiştir.

2000 yılında gerçekleştirilen Nice Zirvesi'nde "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı" kabul edilmiş olup metin dahilinde onur, özgürlükler, eşitlik, vatandaşlık hakları ve adalet kısımları bulunmaktadır. AB Temel Haklar Şartı kapsamında AİHS ve Avrupa Sosyal Şartı dahilindeki bazı haklar anılmakla birlikte bir takım yeni haklar da düzenlenmiştir (Çatal, 2018: 90).

Son olarak Lizbon Anlaşması daha önce Fransa ve Hollanda'nın reddi ile kabul olmayan birlik anayasasının tadil edilmiş hali olması ile birlik hukuku açısından merkezi önemdedir. Lizbon Anlaşması ile Temel Haklar Şartı birlik ülkeleri açısından bağlayıcılık kazanmıştır. Ayrıca AİHS'ne katılma taahhüdü vurgulanmış ve Avrupa Birliği Anlaşması 2. Maddesi'nde insan hakları temel bir değer olarak tanımlanmıştır (Burca, 2011: 649). Anlaşma ile birlikte ABAD'ın adli inceleme yetkisi kapsamlı bir hale gelmiştir (Douglas-Scott, 2011: 647). Sonuç olarak Lizbon Anlaşması; AB'nin bir insan hakları örgütü olarak tanımlanmasına olanak sağlayan gelişme olarak değerlendirilmektedir.

2.ÇİN-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNDE KARŞILIKLI BAĞIMLILIK

Çin Halk Cumhuriyeti adı ile 1949'da kurulan Çin dışa kapalı bir sosyalist sistem uygulaması sürdürmüştür. Çin ile ABD arasındaki gerilimi azaltma amacı güden Ping-pong diplomasisi ile 1972 yılından itibaren Çin'in resmi ilişkileri genişlemeye başlamıştır. 1978 sonrası ise dışa açılma hamlesi ile diplomatik ilişkiler ekonomik ilişkilerin de dahil edildiği ve Çin'in dünyaya entegre olduğu bir döneme girmiştir. Bu kapsamda AB ile Çin ilişkileri 1975 yılında resmi olarak başlamış ve ardından 1978'de "en çok gözetilen ulus" statüsünün tanımlanmasını içeren bir ticaret

anlaşması imzalanmıştır. 1985 yılında ise ekonomik ve ticari iş birliği anlaşması imzalanarak iki aktör arasındaki ilişkiler geniş bir düzlemde iş birliği seviyesine taşınmıştır. İlişkiler 2001 yılında "kapsamlı ortaklık"; 2003 yılında ise "stratejik ortaklık" düzeyine ulaşmıştır (Maher ve Christiansen, 2017: 123).

Küreselleşmenin artması ile birlikte devletlerin birbirleriyle ilişkileri karmaşık bir görünüm arz eden farklı düzlemlerde gerçekleşmeye başlamıştır. Aktörlerin diğerlerine karşı net bir dış politika belirlemeleri gittikçe zorlaşmaktadır. Çin'in dışa açılma süreci ve ardından hızlı bir şekilde ekonomik büyüme yakalayıp uluslararası ekonomik sisteme entegre olması diğer aktörlerle ilişkilerini önemli ölçüde etkilemiştir. Özellikle 2008 Krizi ile birlikte ekonomileri sarsılan Avrupalı devletler ve genel olarak AB; Çin yardımına ihtiyaç duymuş ve bunu açık bir talep olarak ortaya koymuşlardır. Bu kapsamda Çin'in yatırımcı kimliği baskın bir şekilde öne çıkmış ve AB için vazgeçilmez bir ortak konumuna erişmiştir.

Çin ile AB arasındaki bağımlılık ilişkisi AB'nin Asya'nın doğusunda önemli jeopolitik çıkarlarının bulunmaması ve bölgedeki anlaşmazlıklara ABD'nin aksine mesafeli olması sebepleriyle ekonomik çerçevede gelişmiştir. 2019 yılı dış ticaret istatistiklerine bakıldığında AB'den Çin'e mal ihracı 198,3 milyar euro ve hizmet ihracı 46,6 milyar euro iken; Çin'den AB'ye sırasıyla mal ve hizmet ihracı 362 ve 30 milyar euro seviyesinde gerçekleşmiştir (European Commission, 2021). Çin AB'nin en büyük ikinci ticari ortağı olmakla birlikte, AB'nin en çok ithalat yaptığı birinci ülke ve en çok ihracat yaptığı üçüncü ülkedir (European Commission, 2021). AB 2019 yılında toplam mal ticaretinde 197 milyar Euro fazla verirken, Çin ile olan mal ticaretinde 164 milyar Euro ticaret açığı vermektedir (Eurostat, 2021). Doğrudan yabancı yatırım (DYY) akışı rakamları incelendiğinde Çin'den AB'ye yatırım akışının 2008'den 2009'a ciddi bir artış gösterdiği görülecektir. 2014 yılına gelindiğinde Çin'den AB'ye gerçekleşen yıllık DYY AB'den Çin'e olan akışı ilk defa aşmıştır. 2017 yılında ise DYY işlemlerinin kümülatif değeri bazında Çin AB'nin önüne geçmiştir (Eu-China Fdi, 2018: 17). İki aktör arasındaki ticari ve ekonomik iş birliği

çeşitli vizyon toplantıları ve diyalog anlaşmaları dahilinde sürekli bir gelişim sürecindedir.[2]

Karşılıklı bağımlılık kuramına uygun bir görünüm sergileyen Çin ve AB ilişkileri; realizmin devletlerin uluslararası arenada bağımsız kararlar alan aktörler olduğu varsayımına ters düşmektedir (Alagöz Akçadağ, 2016: 36). Bu kapsamda AB-Çin ilişkilerindeki karşılıklı bağımlılık durumu AB'nin insan hakları politikasını bağımsız bir şekilde uygulamasının önünde engel teşkil edebilme potansiyeline sahiptir.

3.AB'NİN ÇİN'E YÖNELİK İNSAN HAKLARI POLİTİKASI

AB ile Çin arasında insan haklarına dayalı ilişkiler 1989 Tiananmen Meydanı Olayları'na kadar asgari düzeydedir. Bunda hem Çin'in henüz dışa açılmakta olan bir ülke olması ve böylece diplomatik ilişkileri yeni başlatıyor olması hem de ayrıntılı bir şekilde incelenmiş olan AB'nin insan hakları örgütü kimliğinin gelişim sürecinin bulunduğu nokta etken olarak kabul edilebilir. Bu tarihten önce AB'nin Çin'deki insan hakları ihlalleri ile ilgili birkaç belgeden söz edilebilir. Bu belgelerde Tayvan meselesi, Tibet'teki göstericilere yapılan baskılar, toplu infazlar meselesi ve Çinli Katolik rahiplerin durumuna ilişkin endişeler yer almıştır (Baker, 2002: 48).

1989 yılında siyasal reform talepleri çerçevesinde gerçekleştirilen protestolar Çin hükümeti tarafından kanlı bir şekilde bastırılmıştır. Binlerce kişinin hayatını kaybettiği Tiananmen Meydanı Katliamı olarak tarihe geçen bu olay ÇHC ile AB ilişkilerinin gerilmesine yol açmıştır. Olaylar sırasında "yaşama hakkı, keyfi gözaltına alınmama özgürlüğü, ifade özgürlüğüne getirilen kısıtlamalar, toplanma özgürlüğüne getirilen kısıtlamalar, bağımsız sendika örgütleme özgürlüğüne getirilen kısıtlamalar" gibi birçok temel hak ihlal edilmiştir. Olaylar sonrası AB kınama açıklamasında bulunmuş ve Çin ile ilişkileri 1992 yılına kadar dondurmuştur (Karakaş, 2011: 45). Bunun yanında ABD tarafından alınmış olan silah ambargosu kararına uygun olarak AB de ambargo uygulamaya geçmiştir. AB ayrıca BM nezdinde Çin'e karşı alınan kararlarda önemli rol oynamıştır.

[2] Konunun odak noktası olmaması açısından ekonomik ilişkilere yönelik belgeler, anlaşmalar, müzakereler sayılmayacaktır.

1995 yılına gelindiğinde AB ile Çin arasında insan hakları diyaloğu mekanizması kurulmuştur. Diyalog mekanizması ABD'nin 1990'lardaki yapıcı angajman politikasına uyumlu olarak geliştirilmiştir. Çin ise bu dönemde ABD'nin BM insan hakları komisyonundaki duruşuna karşın AB ülkelerinin bu duruşa desteğini engellemek amacıyla mekanizmaya katılmayı uygun görmüştür. Diyalog mekanizmasında AB tarafından hükümet yetkililerinin yanı sıra sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ve akademisyenler katılım sağlarken; Çin tarafından çeşitli devlet yetkililerinin yanı sıra devlet güdümündeki aydınlar katılmıştır. Çin tarafından herhangi bir muhalifin ya da bağımsız bir insan hakları savunucusunun katılması söz konusu olmamıştır. Diyalog mekanizması Çin'in somut adımlara izin vermeden görüşmeleri devam ettirmesi şeklinde işlerken; AB tarafında bir bütün olarak yaklaşımdan çok ülkelerin tekil yaklaşımları hissedilmiştir. Bazı ülkeler insan hakları savunuculuğunu aktif bir şekilde sergilerken; Çin ile ekonomik ilişkiler tesis etmiş olmanın etkisindeki ülkeler Çin'e karşı etkin bir duruş sergilemekte isteksiz olmuşlardır. Çin ile AB arasındaki diyalog mekanizması AB tarafına insan hakları konusunda bir kazanım sağlamazken; BM İnsan Hakları Komisyonu nezdinde Çin'e karşı alınacak etkili bir tutumun da oluşmamasına yol açmıştır (De Marchi, 2021). Etkin bir birliktelik oluşturamamanın sonucu olarak AB 1997 yılındaki son bir girişimin ardından Çin'e karşı BM nezdinde insan hakları politikası izleme yolundan vazgeçmiştir. AB'nin bölünmüş kararları almasına yol açan etken olarak Çin'in henüz gelişiminin başlarında olan ekonomisinin oluşturduğu cazibe öne çıkmıştır (Kinzelbach ve Thelle, 2011: 61).

1997 yılından sonra insan hakları diyalog mekanizmasının Çin ile AB arasında sürmesi ve yıllık periyotlarla yapılmasına karar verilmiştir. Diyalog mekanizması; yetkililer arasındaki ikili diyaloğun yasal seminerler ve teknik iş birliği projesi ile desteklendiği üç aşamalı bir yapıdır (Kinzelbach ve Thelle, 2011: 61). Mekanizmanın bu yapısı tam olarak pasif bir iletişim süreci şeklini almıştır. AB'nin Çin'deki ihlallere yönelik söylemleri ve Çin'in bu söylemleri mekanizma içerisinde erittiği bir süreç halini alan diyalog sistemi adete bir oyalama siyaseti aracı haline gelmiştir. 2010 yılına gelindiğinde Çin; diyalog sisteminden çekilme kararı alacak kadar ile gitmiştir. Nitekim 2008 Krizi sonrası karşılıklı bağımlılık AB aleyhine gelişmeye başlamıştır. Kriz sürecinde Çin'den açık bir şekilde yardım çağrısında bulunan AB; sürecin

devamında devlete ait Çinli şirketlerin yatırımlarının yoğun bir alıcısı haline gelmiştir. Bu dönemdeki duruşa örnek olarak dönemin Almanya Şansölyesi Merkel'in Alman iş dünyasından isimlerle birlikte Çin ziyareti gözlem unsuru yapılabilir. İki ülke arasında milyarlarca euroluk tutarda ekonomik anlaşmalar yapılırken; programda ifade özgürlüğüne yönelik eleştiriler olmasına rağmen bunların gündemdeki yeri önemsiz seviyede kalmış ve Çin tarafından da önemsenmemiştir. Kasım 2008 tarihinde dönemin Fransa Cumhurbaşkanı Sarkozy Tibetli lider Dalai Lama ile görüşürken bu durum Çin ile ilişkilerin gerilmesine yol açmıştır. 2009 yılı nisan ayında ise Fransa dışişleri bakanlığından yapılan açıklamada Tibet'in Çin'in bir parçası olduğunu kabul ettiği ifadeleri yer alırken küresel finansal krizin etkilerine karşı iş birliği içinde hareket etme çağrısında bulunulmuştur (Karakaş, 2011: 183).

2017 yılında Yunanistan AB'nin Çin'deki insan hakları ihlallerine yönelik ortak bir bildiride mutabık kalmasını veto yoluyla engellemiştir. Aynı şekilde Macaristan tarafından da aynı yılın mart ayında bir veto hamlesi yapılmıştır. Bu vetoların ardındaki sebep Yunanistan ve Macaristan'ın Çin'den aldığı yüklü miktarda yatırımlar olmuştur. Örnek olarak Çin bir devlet şirketi olan COSCO ile 2016 yılında Yunanistan'ın en büyük limanı olan Pire'nin çoğunluk hisselerinin satın alınması ve 2019 yılında ise 600 milyon Euro tutarında ek yatırım yapılması yoluyla etkide bulunmuştur (Berkofsky, 2019: 2).

Çin ile AB arasındaki insan hakları diyaloğu yıllık periyotlarla gerçekleştirilmeye devam etmektedir. Ancak anlatıldığı gibi bu mekanizma ile AB çok yavaş ve önemsiz kazanımlar elde edebilmektedir. Ayrıca Avrupa Parlamentosu'nun yıllık insan hakları raporlarında da Çin başlığı altında Uygurlar başta olmak üzere etnik azınlıklara uygulanan soykırım, zorla kısırlaştırma, toplu gözaltı gibi insan hakları ihlalleri ve bunun yanında basın mensuplarına uygulanan baskılar, fikir özgürlüğü ihlalleri gibi birçok ihlal konusu somut vakalar ele alınmak suretiyle eleştirilmekte ve çözüm önerileri sunulmaktadır. Tüm bu mekanizmalar AB'nin insan hakları örgütü kimliğini yansıtsa da etkinlik bakımından Çin'e karşı yetersiz kalmaktadırlar. Bu durumun altında yatan sebebin açıkça Çin ile ekonomik ilişkilere olan bağımlılık olduğu sürecin ve görüşmelerin analizinde ortaya çıkmaktadır. AB birlik olarak da Çin'e karşı yetersiz bir tutum sergilerken; üye ülkelerin ayrışan yaklaşımları da ortak karar alınmasını engellemektedir. Ayrıca AB'nin kurumsal

mekanizmaları arasındaki karar alma süreçlerinin uyumsuzluğu da bir etken olarak öne çıkmaktadır. Bu etkenin ardındaki sebep de yine AB içindeki ekonomik önceliklere ön veren kurumlar ile insan hakları gibi değerleri önceleyen kurumların kararlarındaki çatışmadır. Yani ekonomik çıkarlara göre karar alan kurumsal mekanizmalar Çin'in özellikle yatırımcı kimliği sebebiyle AB'nin insan hakları politikasının net bir seyir izlemesini engellemektedirler.

SONUÇ

AB kuruluş sürecinden itibaren çeşitli düzenlemelerle dağınık bir insan hakları kimliği geliştirmiştir. Bu süreç Lizbon Anlaşması ile örgütün insan hakları örgütü niteliğine kavuşmasıyla yeni bir aşamaya erişmiştir. AB ile Çin arasındaki ilişkiler karşılıklı bağımlılık kuramına uygun bir görünüm sergilemektedir. Çin ile AB arasındaki bağımlılık ilişkisi AB'nin Asya'nın doğusunda önemli jeopolitik çıkarlarının bulunmaması ve bölgedeki anlaşmazlıklara ABD'nin aksine mesafeli olması sebepleriyle ekonomik çerçevede gelişmiştir. AB insan hakları politikası uygulamalarında Çin gibi ekonomik açıdan bağımlılığın yüksek olduğu ülkelere karşı tutarlı ve katı bir duruş sergileyememektedir. AB ile Çin arasındaki insan hakları diyalog mekanizması Çin'den çok AB'nin taviz verdiği bir düzlemde yürümektedir. AB üye ülkeleri Çin ile ikili ekonomik ilişkileri bağlamındaki çıkarları sebebi ile birliğin kararlarını çıkmaza sokabilmektedirler. Sonuç olarak AB'nin insan hakları politikası Çin'e karşı ekonomik çıkarlar dolayısıyla tam etkinlik gösterememektedir.

KAYNAKÇA

AVRUPA KONSEYİ, (2021). *Avrupa Konseyi Uluslararası Teşkilat Künyesi*, 15 Ocak 2021 tarihinde http://www.mfa.gov.tr/avrupa-konseyi_.tr.mfa adresinden alındı.

THİLO H. (2018). *Eu-China Fdi: Working Towards Reciprocity In Investment Relations*, Merics Papers On China, No:3, 12 Ocak 2021 tarihinde https://merics.org/sites/default/files/2020-04/180723_MERICS-COFDI-Update_final_0.pdf. adresinden alındı.

ALAGÖZ AKÇADAĞ, E. (2016). Ekonomik Karşılıklı Bağımlılık Kapsamında Ab-Çin İlişkileri. *U.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(2), ss.33-56.

BAKER, P. (2002). Human Rights, Europe and the People's Republic of China, *The China Quarterly*, (9), ss.45-63.

BERKOFSKY, A. (2019). *China and the EU: "Strategic Partners" No More*, 12 Ocak 2021 tarihinde https://isdp.eu/content/uploads/2019/12/China-and-the-EU-04.12.19.pdf adresinden alındı.

BÚRCA, G. (2011). The Road Not Taken: The European Union As A Global Human Rights Actor", *The American Journal of International Law*, C.105, No:4, Ekim, ss.649-693.

ÇATAL, B. (2018). İnsan Haklarının Korunmasında Ulusal, Bölgesel ve Uluslararası Mekanizmalar, *Selçuk Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 1(2), ss.69-99.

DE MARCHİ, S. (2014). *The EU's Human Rights Dialogue with China: Quiet Diplomacy and its limits*, 15 Ocak 2021 http://asiainfocus.dk/wp-content/uploads/2017/07/the-EUs-human-rights.pdf adresinden alındı.

DOUGLAS-SCOTT, S. (2011). The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon. *Human Rights Law Review*, 11(4), ss.645-682.

EUROPEAN COMMİSSİON. (2006). *Client and Supplier Countries of the EU27 in Merchandise Trade (value %)*", 11 Ocak 2021 tarihinde https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf adresinden alındı.

EUROPEAN COMMISSION. (2021). 11 Ocak 2021 https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/, adresinden alındı.

EUROSTAT. (2021) *Translate International trade in goods*, 11 Ocak 2021 tarihinde https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods, adresinden alındı.

KARAKAŞ, D. (2011). Avrupa Birliğinin Dış İlişkilerinde İnsan Haklarının Yeri: Çin Örneği, Yüksek Lisans Tezi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Ankara.

KAYA, N. (2008). Bir İnsan Hakları Örgütü Olarak Avrupa Birliği, Doktora Tezi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Ankara.

MAHER, R. ve CHRİSTİANSEN, T. (2017). The rise of China—challenges and opportunities for the European Union, *Asia Europe Journal*, 15, ss.121-131.

TBMM İNSAN HAKLARINI İNCELEME KOMİSYONU. Kopenhag Kriterleri. 18 Ocak 2021 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/437-438.pdf adresinden alındı.

THELLE, H. ve KİNZELBACH, K. (2011). Talking Human Rights to China: An Assessment of the EU's Approach, *The China Quarterly*, (205), ss.60-79.

TERRORISM AS A GLOBAL PROBLEM OF PRESENT

Aiman Keldinova [1]

Research associate at the Institute of Philosophy, Political Science and Religious Studies of the Science Committee of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan
Almaty, Kazakhstan
e-mail: aimana_th@mail.ru
https://orcid.org/0000-0002-9434-0385

Abstract. Today, the problem of extremism and terrorism is one of the most important threats in modern society. The article examines the current picture of terrorism and extremism in Kazakhstan, the causes of its occurrence, its legal aspects.
The main goals and objectives of the study: to reveal the historical and political retrospective of the concept of terrorism and religious extremism; analysis of the forms and factors of the spread of religious extremism and terrorism in Kazakhstan and in the world; to identify the features of countering religious extremism and terrorism in Kazakhstan.
When analyzing the phenomena of religious extremism and terrorism, the methods of institutional, concrete-historical, systemic, structural-functional and comparative methodology, as well as the method of phenomenological analysis are used.
The tragic events of January in Kazakhstan left an unhealed wound on people's hearts for a long time. At the beginning of this year, a red level of terrorist danger was declared in all cities and regions of Kazakhstan, a state of emergency was urgently introduced in the country.
The tragic events in Kazakhstan require a balanced and in-depth analysis using adequate philosophical, political and sociological tools. But, today it can be stated with all confidence that our state, headed by the President of the Republic of Kazakhstan K.K.Tokayev, withstood a terrible blow and proved to the whole world the strength of the political and social structure, as well as the responsibility and cohesion of the majority of citizens, their solidarity and support for the state in countering a terrorist attack.
Based on the results of the study, recommendations were prepared on developing immunity to violent ideology, to any types and manifestations of terrorism and extremism, and in instructing behavior in such situations.
Key words: Kazakhstan, terrorism, religious extremism.

1. INTRODUCTION
2. TERRORISM AND EXTREMISM: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FUNDAMENTALS
3. FORMS AND FACTORS OF THE SPREAD OF RELIGIOUS EXTREMISM AND TERRORISM IN KAZAKHSTAN
4. CONCLUSION
LINKS

Relevance of the research topic. Today, the problem of extremism and terrorism is one of the most important threats in society. Therefore, it is particularly relevant to consider the modern picture of terrorism and extremism in Kazakhstan and in the world, the causes of its occurrence, and its legal aspects.

Our current goal is to comprehensively study and organize the issues surrounding extremism and terrorism, to analyze the situation in our country, to combat religious extremism and terrorism, to develop preventive measures, to consider insurance.

The main objectives of the study:

- Reveal the historical and political retrospective of the concept of terrorism and religious extremism;

- Analysis of the forms and factors of the spread of religious extremism and terrorism in Kazakhstan and the world;

- Identify the features of the fight against religious extremism and terrorism in Kazakhstan.

The concept of terrorism is one of the concepts discussed today in various fields of science. For example, its interpretation in various fields is considered in the field of such sciences as religion, theology, law, political science. Of course, the concept of religious extremism requires a complex, universal, objective, comprehensive study. First of all, let's note the important issues:

First of all, until now, research work of various branches of science has not been carried out in a comprehensive manner;

Secondly, there are various discussions on understanding the meaning of this concept;

Third, the emergence of scientific debates on the concepts of religious extremism and terrorism among the branches of theology and science;

Fourth, the lack of a comprehensive systematization of theoretical, methodological and practical aspects of its study;

Fifth, this phenomenon has an international character.

It is true that the existence of such causes and complex problems, as well as their still unresolved solution, create obstacles to a comprehensive discussion of the concept of «terrorism». However, the study of issues related to the concept of «terrorism» involves discussion in the relevant branches of Science and analysis of its researchers.

The concept of terrorism as a political and legal phenomenon and the subject of religious research should be considered in detail. Let's give a theoretical definition of the concept of terrorism, define its social nature, discuss its interpretation in the field of politics and law, and consider this concept as a religious phenomenon, that is, in the space of the subject of Religious Research.

In Latin, «extremus» means extreme, out of bounds, and in the social context it is interpreted as the actions of an individual, a group of persons, or a community contrary to the norms of morality established in the paradigm, contrary to Customs and traditions in communication. Extremism can be observed in all spheres of human activity: interpersonal relationships, mutual sexual relations, relationships related to nature, politics, religion, and so on.

The concept of «extremism» is more general in relation to the following concepts: «aggression» and «crime». Aggression can be conscious and unconscious, and extremism is always close to motivation. The first president of the Republic of Kazakhstan N.A.Nazarbayev said in his address to the people: «first of all, the emergence of instability and religious extremism in our country. Secondly, the distribution of drugs in our widespread region does not stop» (Nazarbaev, 2013: 14).

It is necessary to define the terminology related to the concept of terrorism, since it is very difficult to give a clear and comprehensive definition of terrorism, judging by the opinions of the authors of many studies on the phenomenon of terrorism. Modern Kazakh researchers write: «what should be considered and what should not be taken into account», «everyone decides for himself based on his own ideological positions on the basis of his intuition» (Odesski and Feldman, 1997: 8).

In the literature, the terms «terror» and «terrorism» are used to refer to the phenomena of different orders that are similar to each other-violence against people, social groups, and even classes.

No one should prevent the absence of a single scientific theory of terrorism, - wrote one of the largest modern researchers of terrorism, W.Laker. «In general theory , this is a priori impossible, because there are too many causes and manifestations of this phenomenon». Laker believes that terrorism is a very complex phenomenon that manifests itself in different countries due to their cultural traditions, social structure, and many other factors that make it difficult to give a general definition of terrorism (Laqueur, 1977: 3).

Terrorism – «the use or threat of using violence to achieve a political goal through fear, coercion, or intimidation» («Terrorism: theory and practice», collected by I. Alexander (USA)[13].

It is very difficult to give a universal definition of terrorism, although it is clear that the use of threats and acts of violence to the life and safety of people is politically motivated. Terrorism, on the one hand, is a common phenomenon - at least for Europe and North America, since the second half of the XIX century, it has flared up, and then disappeared for decades. And, on the other hand, the emergence and activity of terrorist organizations in different countries was due to specific historical reasons, according to which there were causes and various consequences.

There is no consensus on this issue among historians and political scientists. «As contemporaries and witnesses of terrorist acts in different parts of the world», writes the American historian N.Neymark «We can assess the hypnotic impact of terrorism on the Russian state. The structure of terrorist attacks, the reaction of society and the authorities, and the typology of criminals have not changed significantly» (Neymark, 1990: 172).

A more complete and accurate definition of terrorism was given by the American historian Hardman. First published in 1934 in the article «Terrorism», published in the Fourteenth volume of the Encyclopedia of Social Sciences. «Terrorism is a term used to describe a method or theory that seeks to achieve the goal of an organized group or party primarily through the use of force. Hardman added that «the destruction of property and equipment, the destruction of land, in exceptional cases, can be considered as a form of terrorist activity in addition to the general program of agricultural or economic terrorism, political terrorism». The position formulated by Hardman: «Terrorism as a method is always characterized not only by an attempt to prevent the balance between a legitimate government and a nation, but also by a desire to show the public that legitimate (traditional) power is no longer safe. The disclosure of a terrorist act is a crucial point in the strategy of terrorism, which means that it is useless as a means of social conflict if terrorism does not cause a broad reaction outside of those who are not directly involved in it» (Hardman, 2005: 223).

To avoid terminological confusion, it is necessary to distinguish in the literature the concepts of «terror» (violence used by the state; violence on the part of the «strong») and «terrorism» (violence of the opposition, violence on the part of the «weak»).

The phrase «personal terror» is also used in the literature as a synonym for the concept of «terrorism», although the latter term does not always accurately reflect historical reality.

Terrorism is a multi-plan threat to the vital interests of the individual, society and the state, and is one of the most dangerous forms of political extremism on a global and regional scale.

In its socio-political essence, terrorism is a systematic, socially or politically motivated use of an ideological basis, the use of violence, through which terrorists aim to control.

Terrorism includes several interrelated elements: the ideology of terrorism (theories, concepts, ideological and political platforms); terrorist structures (international and national terrorist organizations, extremist-right and left, nationalist, religious and other public organizations, organized crime, etc.), as well as terrorist practices (terrorist activities).

From the point of view of modern criminology and law, terrorism is characterized as a certain set of criminal actions related to crimes against the state and Public Security.

The lack of a clear definition of terrorism is a serious obstacle to the development of international anti-terrorist legislation. Without a clear understanding of terrorism, it is impossible to reach an agreement on the formulation of laws related to it.

We believe that terrorism is a form of political struggle that manifests itself in acts of threat and violence to society, prominent political figures, in order to weaken the political system.

Terrorism as a socio-political phenomenon has a number of features: systematic use of violence, increased public danger, organized nature, political orientation and ideological motivation, demonstrative acts of terrorism, etc.

An important feature of terrorism is the intimidation of individuals and the population as a whole and the coercion of state bodies, public associations and international organizations to meet the demands of terrorists. These and other specific features of terrorism determine its most dangerous variety in the modern system of extremism.

The most common types of terrorism are political, nationalist and religious terrorism. Organizers often view their attacks as the «only, most effective» way to protect their civil and other rights. The goal here is to put pressure on the authorities or specific political leaders, directly intervene in changing their policies.

If we characterize terrorism from a criminal legal point of view, it is a crime with a high degree of danger to society, which was carried out only with deliberate intent from a subjective point of view. Religious extremism and terrorism are now becoming national and international crimes. Thus, terrorist acts lead to a violation of international law and order as a whole.

According to paragraph 1 of Article 1 of the Law of the Republic of Kazakhstan «On Countering Extremism» - extremism is a violent change of the constitutional order of the Republic of Kazakhstan, violation of its sovereignty, territorial integrity, inviolability and indivisibility, damage to national security and defense, seizure or forcible retention of power, creation, leadership and participation in an illegal paramilitary unit, organization and participation in an armed uprising, incitement of social, ethnic and sectarian strife.

In accordance with paragraph 5 of Article 1 of the law of the Republic of Kazakhstan «On countering terrorism», terrorism is the ideology of the use of force and the practice of influencing the decision-making of state bodies, local self-government bodies or international organizations by threatening to commit or commit violence and other criminal acts related to the terrorization of the population and aimed at causing harm to the individual, society and the state.

The emergence and development of terrorism and religious extremism in Kazakhstan has passed three stages:

The first stage is 1991-1998. The country has seen the prerequisites for the emergence of a terrorist underground. Almost no state control over the activities of religious associations, unhindered entry of foreign missionaries into the country, the general increase in religiosity of the population with low religious literacy, the proximity of Centers for the spread of radical forms of Islam, the degradation of the spiritual administration of Muslims of Kazakhstan as an organization, and much more. This is only part of a set of reasons that have created favorable conditions for the successful implementation of jihadist ideology among the local population and for the formation of groups outside the environment.

The second stage covers 1999-2010. The leadership of the Republic began to take measures against the spread of destructive ideology. Control over religious educational institutions and associations has been strengthened, and a legislative framework has been formed in the field of countering religious extremism and terrorism. In particular, the law of the

Republic of Kazakhstan dated July 13, 1999 «On Combating Terrorism» and the law of the Republic of Kazakhstan dated February 18, 2005 «On countering extremism» were adopted, and a list of terrorist organizations prohibited within the state was compiled.

The third stage began in 2011, which is associated with the transition of extremists to methods of combating violence. However, in practice, this happened much earlier - in 2008-2009, when the National Security Service reported on the Prevention of terrorist activities in Kazakhstan.

The reasons for the emergence of terrorism and extremism can be religious, social, economic, political, even psychological, intellectual.

In the modern modern world, this is a complex and uneven process. It shows that the greatest threat in the world is not only extremism, but also religious extremism.

If we analyze the forms and factors of the spread of religious extremism and terrorism in the world, first of all, we can mention the special inter - civilizational relations that arise between states, that is, the struggle between states for natural and other resources, as well as the issues of their mutual distribution.

In addition, terrorism has now become a very profitable business on a global scale. In this area, there was also a developed «labor market» with the help of professional mercenaries and hired fanatics, of which the investment of capital in terrorism (arms, drug trafficking, etc.) was particularly developed.

Forms and factors of the spread of religious extremism and terrorism in Kazakhstan and the world:

The first form is the hyperbolization of a religious idea, the assignment of properties to a whole part of a social phenomenon, as a state of consciousness (public and private), characterized by the signs of nihilism and fanaticism;

The second form is ideology (a religious doctrine characterized by the division of the world into «good» and «evil»);

The third form is as a set of actions for the implementation of religious doctrines.

Forms of terrorism and extremism:

1) intra-confessional
2) immunodeficiency
3) individual-oriented
4) ethnic
5) religious
6) political
7) social

If we consider the origin and practice of religious extremism and terrorism, the historical conditions in Kazakhstan: after gaining independence, the Republic of Kazakhstan for thirty years, during the period of political and economic development, did not face open manifestations of terrorism and religious extremism, and therefore was considered an «oasis of peace and prosperity» in the Central Asian region. The state preferred not to interfere in the religious sphere, based it on the principles of secularism and honestly promoted them.

The distance of the state from religion had a practical purpose - to preserve harmony and unity in a developing multinational society. Before the 2011 terrorist attacks, the leaders of the country did not believe in the possibility of spreading the ideas of religious extremism on the territory of Kazakhstan and the appearance of «their» terrorists in the Republic.

Features of countering religious extremism and terrorism in Kazakhstan.

Prevention of extremism and terrorism is not only the task of the state, but also the task of representatives of civil society. This work depends on the clear position of political parties, public and religious associations, and citizens. Prevention of extremist manifestations in our

country should be considered as a means of consolidating the efforts of its citizens in strengthening our economic and political potential.

External measures to combat terrorism and extremism include, first of all, the adoption of special anti-terrorism laws, interaction of states fighting terrorism and extremism.

Secondly, economic pressure on countries that support international terrorism. Internal measures are called to prevent terrorist attacks. They are the most effective. These measures include: legislative, administrative, criminal, social, financial and economic, political, military, propaganda, preventive and others.

The fight against religious extremism and terrorism is an activity carried out by authorized executive bodies through the use of special measures aimed at resolving intelligence, operational search, investigation and other issues.

One of the features of countering religious extremism and terrorism in Kazakhstan can be attributed to the operation «Zhusan». Recall that in 2012-2015, verbatim Kazakhstanis mostly went to Afghanistan, Iraq and Syria. It is impossible to calculate the exact number of departures, as people often left the country without documents and joined extremist groups after three or four border crossings.

Conclusions:

Firstly. Any terrorist activity is criminal, and, consequently, inevitably entails appropriate punishment.

Secondly. Terrorist and extremist activities are ultimately meaningless, as they cause a tightening of the state's position towards the ideology of terrorism and extremism.

Thirdly. It is possible to achieve true success in life only by observing the laws, norms and rules adopted in our society at the present time.

Hardman J.B.S. (2005). *Terrorism: A Summing Up in the 1930s. The Terrorism Reader.* New York: Macmillan.

Laqueur W. (1977). *Interpretations of Terrorism - Fact, Fiction and Political Science*. *Journal of Contemporary History*, №1, p.3.

Naymark N. (1990). *Terrorism and the Fall of Imperial Russia. Terrorism and Political Violence,* Vol.2. Numb.2. Summer, p.172.

Nazarbaev N.A. (2013). *Strategy «Kazakhstan-2050» new political course of the established State: address of the President of the Republic of Kazakhstan N.A.Nazarbayev to the people of Kazakhstan.* Astana: Egemen Kazakhstan.

Odesski M., Feldman D. (1997). *The Poetics of Terror and the New Administrative Mentality: Essays on the History of Formation*. Moscow: M.

ÇEVRENİN GELECEK OKUMASI: COVİD-19 PANDEMİSİ SONRASI DEĞİŞİM

Aysun ÖCAL[1]

Nilüfer NEGİZ[2]

ÖZET

İnsanlık, Aralık 2019 tarihinden itibaren "COVİD-19" olarak tanımlanan, Pandemi olarak ilan edilen ve tüm dünyayı halen etkisi altında tutan tehditle mücadele etmeye devam etmektedir. Pandemi, başta sağlık olmak üzere, ekonomik, toplumsal ve psikolojik anlamda ciddi hasarlara yol açmıştır. Dünya bu viral sorun karşısında mücadelesini verirken; bir yandan da kent ve çevresel gelecek özelinde; pandemi sonrasının yaşamı, kentleri, ekosistemi ve insanları bağlamlarında bir dizi düzenlemeyi de tartışmaktadır. Hal böyleyken; pandemi-çevre arasında bir nedensellik ilişkisi de sorgulanmalıdır. Viral tehditlerin tek nedeni olarak çevresel bozulmaları göstermek zor olsa da; virüslerin yaşam ortamlarının "canlılar" olduğu gerçeği ile sağlıksız bir çevrede, bozulmuş çevre ortamlarında ve anormal iklimsel olaylar ile insanlığın viral hastalıklarla karşılaştığı/karşılaşacağı da beklenebilir bir durumudur. Sağlık sorunlarının temelinde çevresel koşullar ve insanın doğaya müdahalelerinin yer aldığı gerçeği ile pandemi sonrasında çevrenin geleceği için insanın doğa ile olan ilişkisinin tartışmaya açılması, dünyanın geleceği için çevrenin gelecek okumasının yapılması, post pandemide nelerin değişmesi gerektiğinin masaya yatırılması ve somut adımların atılması oldukça önemlidir.

Buradan hareketle bu çalışmada COVİD-19 sürecinde dünyanın çevresel dönüşümünü en kapsamlı şekilde ele alan Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği'nin girişimleri inceleme konusu yapılmıştır. Ayrıca Türkiye'nin iki uluslararası yapının da faaliyetlerini yakından takip eden ve alınan kararların zaman zaman tarafı olarak da aktif bir görünüm sergilemesi ile gelinen nokta çalışmanın temel konusunu oluşturmaktadır. Sonuç olarak gerek ilgili uluslararası yapıların gerekse Türkiye'nin bu süreçte gerçekleştirdiği tüm faaliyetler ele alınarak, kentlerin geleceğine dair yapılması gerekenler üzerine bir tartışma konusu açılması planlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: COVİD-19 Pandemisi, Çevre, BM İklim Değişikliği Konferansları, Avrupa Çevre Ajansı.

Future Reading of the Environment: Change After the COVID-19 Pandemic

ABSTRACT

Humanity continues to struggle with the threat that has been defined as "COVID-19" since December 2019, declared as a Pandemic and still under its influence all over the world. The pandemic has caused serious damage, especially in health, in terms of economic, social and psychological aspects. While the world is struggling against this viral problem; on the other hand, in terms of the urban and environmental future; It also discusses a number of adjustments in the context of post-pandemic life, cities, ecosystems and people. While this is the case; A causal relationship between pandemic and environment should also be questioned. Although it is difficult to point out environmental degradation as the sole cause of viral threats; With the fact that the living environments of viruses are "living things", it is an expected situation that

[1] Doç. Dr., Aksaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: aysunyemen@aksaray.edu.tr. Orcid No: 0000-0003-4552-4521

[2] Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, , İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: nilufernegiz@sdu.edu.tr. Orcid No: 0000-0002-4211-9689

humanity will/will encounter viral diseases in an unhealthy environment, degraded environmental environments and abnormal climatic events. It is very important to discuss the relationship between human and nature for the future of the environment after the pandemic, to discuss the future of the environment for the future of the world, to discuss what needs to change in the post-pandemic and to take concrete steps.

From this point of view, in this study, the initiatives of the United Nations and the European Union, which deal with the environmental transformation of the world in the most comprehensive way in the process of COVID-19, are examined. In addition, the point reached by the fact that Turkey closely follows the activities of both international structures and that the decisions taken show an active appearance from time to time constitutes the main subject of the study. As a result, it is planned to open a discussion topic on what needs to be done about the future of cities by considering all the activities carried out by both relevant international structures and Turkey in this process.

Keywords: COVID-19 Pandemic, Environment, UN Climate Change Conferences, European Environment Agency.

1. GİRİŞ

2019 yılının Kasım ayında Çin'de çıkan ve hala günümüzde etkisini gösteren COVİD-19 salgını, dünyanın en önemli gündemlerinden birini oluşturmaktadır. Salgın sonrasında dünya genelinde 2 buçuk milyondan fazla insan bu salgın nedeniyle ölmüştür. Ülke politikalarını dönüştüğü, küresel anlamda da salgına karşı ortak uygulamaların ön plana çıktığı, Dünya Sağlık Örgütü gibi ulus üstü yapıların etkisinin arttığı bir dönem yaşanmaktadır. Bu salgının yanında birçok ülkede çıkan orman yangınları, depremler, volkanik patlamalar, seller, aşırı sıcaklarla birlikte iklim değişiklikleri ciddi şekillerde hissedilmiştir. İnsanlar, bir taraftan pandemi ile savaşırken bir taraftan da doğa olaylarıyla karşı karşıya kalmakta, doğal kaynaklar ve insan sağlığına yönelik riskler giderek artmaktadır. İklim değişiklikleri ve COVİD-19 göstermiştir ki bu tarz yaygın etkili sorunlara küresel ölçekte çözümler üretilmelidir. Bu noktada ortaya çıkan başka bir durum da, daha üzerinden kısa bir zaman geçmesine rağmen salgına çözüm olması için aşı çalışmalarında görülen gelişmelerdir. İnsanlar istedikleri zaman bilimsel ve kolektif olarak hareket edebilmektedir ki çok kısa bir zamanda bu kadar ciddi bir aşı atılımı ortaya çıkmıştır. Bu aynı zamanda çevresel sorunların küresel etkilerinin aynı birliktelik ve hızlı çözüm üretme ile gerçekleşebileceğini bize göstermiştir. COVİD-19 sonrası gerek hükümetler, gerek ulus üstü yapılar gerekse toplumların doğrudan kendileri sürdürülebilir bir gelecek için çalışmanın ne kadar önemli olduğunu daha iyi anlamış olmalılardır.

Bu çalışma, COVİD-19 salgını sonrasında yeni durumların çevre politikalarına nasıl yansıdığını ortaya çıkarma amacındadır. Bu amaç doğrultusunda Avrupa ve BM ölçeğinde yeni normale yönelik ortaya çıkan politikalar ve tespitler ele alınmıştır. Ayrıca bu tespitlerin anlamlı bir sonuca varması adına teorik tanımlamalar, kuramsal değerlendirmeler ve tarihsel bir perspektifle Avrupa Birliği, Avrupa Çevre Ajansı'nın girişimleri ve Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP) kapsamında ortaya çıkan politikalar incelenmiştir. Çalışma sonucunda Pandemi sonrası Avrupa'da ve Birleşmiş Milletler bünyesinde ortaya çıkan çevre politikalarından hareketle Türkiye'deki sürece etki edecek girişimlerin varlığı tespit edilmek istenmiştir. Yapılan incelemeler sonucunda gerek Avrupa'da gerekse BM bünyesinde COVİD-19 sürecinde de çevre politikalarının ihmal edilmediği, yasal girişimlerin yanında makaleler ve açıklamalarla sürecin etkilerinin güncel tutulduğu görülmüştür. Bu noktada pandemi sürecinde hava kirliliği, sera gazı emisyonu, gürültü kirliliği, iklim değişikliği, su tüketimi gibi birçok çevresel soruna yönelik olumlu ve olumsuz gelişmelere sessiz kalınmaması, ülkemiz açısından da gündemi belirleyici bir etki oluşturma beklentisini doğurmuştur.

2. KURAMSAL ÇERÇEVEDE PANDEMİ VE ÇEVRE

Günümüzde kaynakların giderek azalıyor olması, kürenin kirlenmesi, iklim dengesinin bozulması ve kaynakların azalıyor olması; insanlık için uygun yaşam ortamlarının bozulması anlamına gelir ki; bu bozulma insanlığın geleceği için en ciddi tehdittir. Çözümün yine doğanın kendi içinde olduğu gerçeğini kabul ederek insan-doğa arasındaki dengenin sağlanması elzemdir (Aksoy, 2012: 4). İnsanlık tarihi boyunca ortaya çıkan pandemiler dikkate alındığında COVİD-19'un küresel oranda yayılma alanı en geniş salgın olduğu düşünülmektedir. Bu durumun oluşmasında virüsün fazlasıyla yüksek bulaşma oranıyla birlikte, iklim değişikliği, plastik kirliliği, hızlı nüfus artışı, küresel nüfus hareketlilik hızı, doğal habitatların yok edilmesi ve bunun sonucunda nesli tükenen türler, endüstriyel tarım, kaynakların hızlı tüketimi, çarpık kentleşme gibi sorunlar da tetikleyici bir etki oluşturmaktadır (Rice, 2020). Pandemi/salgınlar ile çevresel/ekolojik sorunlar arasında olası ilişkinin de göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Örneğin, virüsün ortaya çıkmasında ve yayılmasında en önemli çevresel sorun olan iklim değişikliğinin rolü olup olmadığı konusunda akademik çevrelerde farklı görüşler bulunmaktadır. Özellikle, virüsün hızla yayılmasını iklim değişikliğinin tetiklediğine dair bir kanıt olmadığını belirten görüşlerin yanında; virüsün iklim değişikliği üzerinde olumsuz etkileri olacağını savunan görüşler de mevcuttur (Savaş Yavuzçehre ve Negiz, 2021: 232). Çevre sorunları açısından bakıldığında, sosyo-ekonomik sistemlerde ortaya çıkan değişiklikler sebebiyle ekosistemler üzerindeki etkilerin, salgın riskinin yaratılmasında veya ağır sonuçlar doğurmasında rol oynadığı da görülmektedir (Karaer, 2020: 1).

Pandemi dönemi sağlık ve ekonomik etkilerinin yanında iklim değişikliği ve sonuçlarının da ihmal edilmemesi gerekmektedir. Birleşmiş Milletler Çevre Programı'nın Aralık 2020'de yayınlanan Emisyon Açığı Raporu'na göre, gezegenin içinde bulunduğumuz yüzyıl içerisinde 3 dereceyi aşan bir küresel sıcaklık artışına doğru gidildiği tespit edilmiştir. Günümüzde çevre politikalarının geliştirilmesi ve yönünün belirlenmesinde ortak bir eğilimden bahsetmek mümkündür. Bu eğilimler arasındaki en önemlileri (Morozova vd.,, 2014):

- Küreselleşme: Küresel çevre sorunlarını çözmek için entegrasyon anlayışı). İnsan faaliyetlerinin etkileri yalnızca yerel ekosistemleri tehdit etmekle kalmayıp aynı zamanda Dünya'nın sistemine de temas ettiğinden ve ortaya çıkan sorunlar birçok çok taraflı forum ve anlaşmada uluslararası ölçekte ele alındığından, çevre, küresel ölçekte önemli bir ilgi alanı haline gelmiştir,
- Glokalizasyon: Küresel çevresel değişikliklere yerel veya bölgesel tepki,
- Demokratikleşme: Sivil toplum kanallarının çevre politika kararlarının benimsenmesi üzerindeki etkisinin genişletilmesi, çevrenin durumu hakkında bilgi alma hakkı, çevre politikasının geliştirilmesine katılma hakkı,
- Yeşil ekonomi: Sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için çevresel riskleri azaltmayı, kaynak verimliliğini artırmayı ve sosyal kapsayıcılığı teşvik etmeyi amaçlayan ekonomi türü,
- Ağ oluşturma çevre politikası: Kendi kendine örgütlenme ve mobilizasyon için yüksek potansiyele sahip ağ yapılarının rolünün ve öneminin artırılması ve ağ faaliyetinin çevre politikasının gelişimi ve yeniden üretimi üzerindeki etkisi için çeşitli mekanizmaların ortaya çıkması,
- Çevre bilincinin gelişmesinin bir sonucu olarak çevresel değerlerin halk arasında içselleştirilmesi.

Çevre politikası denildiğinde hükümetlerin veya şirketlerin ya da kamu veya özel sektör kuruluşlarının insan faaliyetlerinin çevre üzerindeki etkisine yönelik geliştirilmesinde rol aldıkları politikalar olarak tanımlayabiliriz. Bu politikalar genellikle insan faaliyetlerinin çevreye vermiş olduğu zararlı etkinin önlenmesi veya azaltılması üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Devletlerin çevre politikalarına yaklaşımını üç başlıkta ela alan Williams ve Matheny (1995), bunların; yönetimsel, çoğulcu ve kolektif olduklarını söylemektedirler. Yönetsel bir çevre politikasında, uygulayıcıların ilgili kararların alınmasında teknik yönüne odaklanılmaktadır. Buradaki temel rol, hiyerarşik bir anlayışla yukarıdan aşağıya doğru bir hem belirli bir konunun değerlendirilmesi amacıyla bir çerçeve oluşturulmakta hem de önem derecesini oluşturan uzmanlar tarafından bir onaylama gerçekleşmektedir. Çoğulcu eko-politikalarda, sadece uzmanlar değil sivil toplum temsilcileri de karar alma süreçlerine katılmaktadır. Buradaki katılım, vatandaşın süreçlere doğrudan katılımını değil sivil toplum kuruluşları aracılığıyla sağladıkları bir katılımı içermektedir. Buradaki politika uygulaması da aşağıdan yukarıyadır yani devlet kurumlarının sivil toplum kuruluşlarıyla etkileşimi ile gerçekleşen bir politika süreci gerçekleşir. Son olarak kolektif eko-politikada, öne çıkan olgu yerli halkın haklarıdır. Yerinden yönetim anlayışıyla devlet, bu karardan öncelikli olarak etkilenen bir grup vatandaşa belirli kararlar verirken yetki devretme pratiğini kullanmaktadır. Buradaki katılım ise toplum katılım olarak daha geniş bir anlama sahiptir.

Çevre politikalarındaki bu anlayışların özellikle dillendirilmesinin sebebi, COVİD-19 sürecinde çevre politikalarına dair hem aşağıdan yukarıya hem yukarıdan aşağıya hem de doğrudan katılım yoluyla karar alma süreçlerinin şekillenip şekillenmediğini görmektir. Ancak Türkiye'deki ve dünyadaki uygulamalara bakıldığında genellikle yönetsel bir çevre politikası uygulamaları ile karşılaşıldığını söylemek mümkündür. Türkiye'de birkaç istisna ile bazı yerel yönetim birimleri kendi eylem planlarını oluşturmuş ve bu planlarda çevresel politikalara da yer vermiştir. Bunlardan Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin *"yerelde kontrollü yeni normale doğru"* anlayışı ile kentte Haziran-Eylül ayları arasında uygulayacakları COVİD-19 Normalleşme Eylem Planları"dır[3]. Bir diğer örnek ise İzmir Büyükşehir Belediyesi de dirençli bir kentin unsurlarından yola çıkarak hazırlanan "COVİD-19 Dirençlilik Eylem Planı"dır (Negiz ve Savaş Yavuzçehre, 2021).

3. AVRUPA BİRLİĞİ ve BM EKSENİNDE COVİD-19 ve ÇEVRE

Pandemi dönemi çevre politikalarına değinilirken, *pandeminin yarattığı çevre? ya da çevresel bozulmalar sonucu oluşan ve tüm dünyayı etkileyen afet/yıkımlar?* ekseninde COVİD-19 pandemisini anlamlandırırken; uluslararası düzlem ve aktörlerine bakmak gerekmektedir. Bu bağlamda öncelikle Avrupa Birliği'nin çevre politikalarını anlamak gerekir. Avrupa Birliği'nin çevre politikasının temel amacı, sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için doğal kaynakların, ekolojik dengeye zarar vermeyecek şekilde kullanılmasını temin etmek, kirliliği azaltmak, önlemek ve kaldırmak, çevresel sorunların kaynağına inilerek kaynağında önlemek ve çevrenin korunmasını sektörel politika entegrasyonları ile güvence altına almaktır. 1993 yılında Avrupa Birliği'ni kurucu anlaşma olarak yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması ile çevre konusu doğrudan bir politika statüsü kazanmıştır. AB'nin çevre politikasının temel ilkeleri: Yüksek seviyede koruma, bütünleyicilik, ihtiyat ve kirleten öder şeklinde belirlenmiştir. AB'nin etkin çevre politikalarında Çevre Eylem Programları büyük bir öneme sahiptir. Bu programlar 1973 yılından beri hazırlanmaktadır. 2020 yılının son çeyreğinde Avrupa Komisyonu tarafından 8. Eylem Programı'nın hazırlanması için bir teklif sunulmuş ve bu eylem programının hedefleri şu şekilde belirlenmiştir (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2022):

- ✓ *2030 sera gazı emisyon azaltım hedefinin karşılanması ve 2050 yılına kadar iklim-nötr düzene geçişin gerçekleştirilmesi,*

[3]Bursa ve İzmir Büyükşehirlerinin ilgili çalışmaları için bakınız: https://www.bursa.bel.tr/dosyalar/yayinlar/200605111029_covid19_normallesme_eylem_plani.pdf ve https://www.izmir.bel.tr/CKYuklenen/Covid19DirenclilikEylemPlani_TR.pdf

- ✓ *İklim değişikliğine yönelik adaptasyon kapasitesi ve direnç gücünün arttırılması ile kırılganlığın azaltılması,*
- ✓ *Yenileyici büyüme modeline geçisin sağlanması, ekonomik büyümenin kaynak kullanımı ve çevresel bozulmadan ayrıştırılması, döngüsel ekonomiye geçişin hızlandırılması.*
- ✓ *Hava, su ve toprakta sıfır kirlilik hedefinin gerçekleştirilmesi ile vatandaşların sağlık ve refahının korunması.*
- ✓ *Doğal sermayenin güçlendirilmesi, biyolojik çeşitliliğin korunması, muhafaza edilmesi ve güçlendirilmesi,*
- ✓ *Üretim ve tüketim faaliyetlerinin çevre ve iklim üzerindeki baskısının azaltılması (özellikle enerji, endüstri, altyapı ve inşaat ile ulaşım ve gıda sektöründe)*

Maastciht Antlaşması gibi çevre politikaları konusunda önemli olan bir diğer anlaşma 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'dır. Bu Antlaşma ile çevre, AB ile üye ülkeler arasında paylaşılan yetki alanlarından biri olarak kabul edilmiştir. Bu antlaşma ile AB'nin çevre politikası çeşitli hedeflerin takibi konusunda katkı sunmaktadır. Bunlar (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2022):

- ✓ *Çevre kalitesinin muhafaza edilmesi, korunması ve iyileştirilmesi*,
- ✓ *İnsan sağlığının korunması,*
- ✓ *Doğal kaynakların basiretli ve rasyonel biçimde kullanılması*
- ✓ *Bölgesel veya dünya çapındaki çevre sorunlarının ele alınmasına yönelik uluslararası düzeydeki tedbirlerin teşvik edilmesi ve özellikle iklim değişikliğiyle mücadele edilmesi.*

Çevre politikalarına yönelik önemli adımlardan biri de 2019 yılında Avrupa Komisyonu tarafından yeni büyüme stratejisi olarak açıklanan "Avrupa için Yeşil Mutabakat"'tır. Bu strateji ile AB, rekabetçi, kaynak-verimli ve döngüsel ekonomiye geçiş planını oluşturulmuştur. İçerik olarak Avrupa'nın 2050 yılına kadar, sera gazı emisyonlarının net olarak sıfırlandığı, dünyanın ilk iklim-nötr (climate-neutral) kıtası haline getirilmesi hedefi temel alınarak kurgulandığı bir gelecek senaryosu bulunmaktadır. Birlik, iklim-nötr düzene geçiş doğrultusunda, ulaştırmadan enerjiye, sanayiden tarıma, vergilendirmeden inovasyona ve araştırma-geliştirme politikalarına kadar geniş bir perspektifle tedbirlerin uygulamaya konulmasını planlamaktadır (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2022).

AB Çevre Müktesebatının bir boyutu da genel bir çevre yönetimi sorunlarına yönelik "yatay" konuları kapsamasıdır. **Yatay mevzuat,** Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD), Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), çevresel zararın giderilmesi ve önlenmesi ile ilgili çevresel bilgiye erişim ve sorumluluk gibi konuları içermektedir. Başlıca düzenlemeler: 2011/92/AB sayılı ÇED Direktifi, 2001/42/AT sayılı SÇD Direktifi, 2003/4/AT sayılı Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi, 2007/2/AT sayılı INSPIRE Direktifi şeklinde verilebilir. Ayrıca Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS), Kyoto Protokolü ve Paris Anlaşması gibi uluslararası anlaşmaları kendi müktesebatına dahil etmiştir. Paris Anlaşması neticesinde AB, 1990 yılına kıyasla 2030 yılında sera gazı emisyonlarını %40 oranında azaltma taahhüdü vermiştir. Bu hedefe ek olarak sera gazı emisyonunun 2050'de sıfırlanmış olması ve Avrupa'nın ilk iklim nötr kıtası olarak dönüştürülmesi amaçlanmıştır. AB'nin Avrupa için Yeşil Anlaşma ismiyle belirlediği ve 2019 yılında açıklanan yeni strateji, bu hedeflerin gerçekleştirilmesine odaklanmaktadır. AB, çevreye yönelik politikalarının ciddiyetini bir kanun önerisi ile de göstermiştir. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Avrupa İklim Kanunu önerisi, AB'nin sera gazı noktasındaki hedeflerini 2030 için daha da arttırmayı amaçlamaktadır (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2022).

Sivil konuma alanında Birlik ve üye devletlerarasında doğa ve insan kaynaklı afetlere hazırlıklı olunması ve afetlerin önlenmesi adına işbirliği ve koordinasyonun iyileştirilmesi amacıyla Avrupa Komisyonu İnsani İşler ve Sivil Toplum Genel Müdürlüğü altında Birlik Sivil

Koruma Mekanizması (Union Civil Protection Mechanism – UCPM) bulunmaktadır. Bu mekanizma ile gerek Avrupa'da gerekse dışında ortaya çıkan afetler ve acil durum hallerinde destek sağlanmaktadır. Türkiye bu mekanizmaya 2015 yılında imzaladığı "Afet öncesi, sırası ve sonrasında Avrupa çapında dayanışmayı ve işbirliğini öngören Avrupa Birliği (AB) Sivil Koruma Mekanizmasına Katılıma İlişkin Anlaşma" ile dahil olmuş ve 2016 yılında yürürlüğe sokmuştur. Bu mekanizmanın ülkemizdeki koordinasyonundan İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi (AFAD) Başkanlığı sorumludur (https://www.ab.gov.tr/; http://europa.eu/legislation_summaries/environment/index_en.htm).

Avrupa için sıfır kirlilik hedefi, Avrupa Komisyonu'nun Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları gündemini uygulama stratejisinin bir parçası olan Avrupa Yeşil Mutabakatı'nda açıklanmıştır. Mutabakatın temel amacı, kirliliği daha iyi izleyerek, raporlayarak, önleyerek ve gidererek vatandaşları ve ekosistemleri korumaktır. Sıfır kirlilik hedefi, AB'nin dayanıklılığını ve stratejik özerkliğini artırırken refahı, zararlı kirlilik seviyelerinden daha fazla ayrıştırmasına yardımcı olabilmektedir. Bu, aynı zamanda toparlanma çalışmalarında sıfır kirlilik hedefinin yaygınlaştırılmasına yardımcı olarak; kirliliğe karşı önlem almanın sağlık ve ekonomi açısından yararları hakkında yeterli ve zamanında bilgi vererek ve kirlilik orantısız bir şekilde en savunmasız insanları etkilediği için kirliliği azaltan, iş fırsatları yaratan ve sosyal eşitsizlikleri azaltan iş uygulamalarının daha fazla geliştirilmesinin yollarını arayarak COVID-19 sonrası sürdürülebilir bir toparlanmayı da destekleyebilir. Daha geniş kapsamlı sıfır kirlilik hedefinin bir parçası olarak, Avrupa Komisyonu, özellikle Döngüsel Ekonomi Eylem Planı, Biyoçeşitlilik Stratejisi ve Çiftlikten Sofraya Stratejisi başta olmak üzere çeşitli Yeşil Mutabakat girişimlerinde kirliliği azaltmaya yönelik eylemler duyurdu. 2020 ve 2021'de yayımlanması öngörülen Sürdürülebilirlik için Kimyasallar Stratejisi ve Sıfır Kirlilik Eylem Planı, iyileştirme yerine kirliliğin önlenmesine öncelik vererek ilgili tüm ekonomik sektörlerde daha temiz ürün ve teknolojileri artırmaya yardımcı olacaktır. Sıfır Kirlilik Eylem Planı'nın, halka açık bir şekilde kamuoyu görüşü alındıktan sonra 2021'in ilk yarısında yayımlanması öngörülüyor. Sıfır Kirlilik Eylem Planı, diğer önceliklerin yanı sıra mevcut ve yeni mevzuatların uygulanmasını geliştirmeye, kirliliği kontrol altına almaya yönelik başlıca araçları gözden geçirmeye, kirletici maddelerin yarattığı endişeleri ele almaya ve entegre bir sıfır kirlilik izleme ve genel durum çerçevesi oluşturmaya odaklanacaktır. Avrupa Çevre Ajansı (Europen Environment Agency, EEA) bu faaliyetlerde kilit bir ortak niteliğindedir (Europen Environment Agency, 2020a).

Avrupa Birliği'nin en etkili kurumlardan birisi, Avrupa Çevre Ajansı'dır. Ajansın temel amacı "politika geliştiren birimlere ve kamuoyuna zamanında, hedefe yönelik, konuyla ilgili ve güvenilir bilgi sağlayarak, Avrupa'daki çevrenin önemli ve ölçülebilir gelişme elde etmesine yardımcı olup sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek"tir (Europen Environment Agency, 2021a). Bu kurumun COVİD-19 sonrası yapmış olduğu tespitler Avrupa'daki durumun ortaya konulmasında önemli bir rol teşkil etmektedir.

AÇA'nın pandeminin başından beri çevre ve pandemi ilişkisine yönelik makaleler yayınladığı, çeşitli platformlarda elde ettikleri verilerle dönemsel durumlara ait tespitlere yer verdikleri bilinmektedir. Bu tespitler hava, su, gürültü, çevresel riskler, sürdürülebilir ekonomi ve sağlık, sürdürülebilir gezegen, iklim değişikliği gibi çevresel birçok konuyu kapsayıcı niteliktedir. Pandeminin başladığı ilk dönemde AÇA tarafından bir brifing yayınlanmıştır. İlgili Brifing, "COVİD-19 ve Avrupa'nın çevresi: küresel bir pandeminin etkileri" başlığını taşımaktadır. Bu metinde, korona virüs krizinin Avrupa'nın karşı karşıya olduğu çevresel zorluklar konusuna eğilmesi için önemli bir süreç olduğu vurgulanmakta, bunun sadece çevreyle ilgili olmadığının aynı zamanda toplumun sağlığına ve refahına da fayda sağlayacağına işaret edilmektedir. Ayrıca, pandeminin ve bununla savaşmak için alınan hükümet önlemlerinin hem doğrudan çevrenin hem de AB'nin düşük karbona geçiş çabaları

için geleceğe yönelik önemli bir görüş sunduğuna değinilmektedir (Europen Environment Agency, 2020b). İlgili Birifing'te COVİD-19 pandemisine yönelik yapılan tespitler genel olarak özetlenecek olursa (Strand vd., 2022):

- *COVİD-19, erken uyarıdan bir 'geç ders' olarak görülebilir. Çevresel bozulma pandemi riskini artırır. COVID-19, ekosistem bozulması, kentleşme, uluslararası seyahat ve iklim değişikliği gibi değişimin itici güçleri arasındaki karmaşık etkileşim yoluyla ortaya çıktı ve tırmandı.*
- *Pandemi, toplumlarımızın acil bir durumla karşı karşıya kaldıklarında toplu eylem ve değişim için muazzam bir potansiyele sahip olduğunu göstermiştir.*
- *Şimdiye kadar, hükümetlerin COVID-19'a yanıt verirken gösterdiği benzeri görülmemiş kurum, sürdürülebilirlik amacına büyük ölçüde hizmet etmiş gibi görünmüyor.*
- *İnsan sağlığı ve çevre bütünlüğü iç içedir. Sürdürülebilir bir topluma ve ekonomiye geçiş, insan sağlığını korumak için gereklidir.*
- *'Daha iyi bir yapı oluşturmak' için toplum ve hükümetler, neyi farklı yapacakları ve neyi yapmayı tamamen bırakacakları üzerinde düşünmelidir.*

AÇA'nın 2019 sonrası yayınladığı makale ve raporlara bakıldığında öncelikle hava kalitesine yönelik COVİD-19'un etkilerine odaklanılmış ve net bir sonuca ulaşmamakla birlikte hava kirliliğinin solunum ve kardiyovasküler hastalıklar açısından önemli bir risk faktörü olduğunu ve bu hastalıklara sahip kişilerin, COVİD-19'a karşı daha savunmasız ve bu kişilerin ciddi semptomlar gösterme riski de daha yüksek olduğunu belirtmektedirler. Salgın sürecinde kısa vadede de olsa hava kirliliğinde önemli bir azalma görüldüğü, karantina önlemlerinden en çok etkilenen faaliyetlerden biri olan trafikle yakından ilişkili bir kirletici olan azot oksitlerde bu azalmanın daha belirgin olduğu iletilmektedir. Salgının hala devam ediyor olmasından dolayı hala araştırmaların sürdüğünü belirterek, COVİD-19 ilerleyen bir trajedi olduğu ancak aynı zamanda bize çevre ve sağlık açısından faydalar sağlayabilecek yeni normale giden yolu yeniden düşünmemize belki de yardımcı olabilecek daha önce görülmeyen veriler edinilmesini sağladığını da eklemektedir (Europen Environment Agency, 2020c). Avrupa Çevre Ajansı (AÇA), COVİD-19 karantinası nedeniyle Barselona, Madrid, Milano, Roma ve Paris dâhil olmak üzere birçok Avrupa şehrinde NO2 emisyonunun %30-60'tan düştüğünü ortaya koymaktadır (Europen Environment Agency, 2020f). Buna ek olarak Mart 2020'ye kadar, karantina uygulanan bölgelerdeki ortalama küresel karayolu taşımacılığı faaliyeti, 2019 standardının neredeyse %50'sine düştüğü ve bazı Avrupa ülkelerinde havacılık faaliyetinin %90'ın üzerinde azalmasıyla birlikte hava yolculuğunun belirli bölgelerde neredeyse tamamen durdurulduğu bilinmektedir (Mafijur vd., 2021). Hava yolu taşımacılığında yaşanan bu azalmanın da hava kirliliğinin azalmasında bir rol oynadığı düşünülmektedir. Çünkü AÇA tarafından 2021 yılında ortaya konulan veriler ışığında, AB'deki sera gazı emisyonlarının 1990 ile 2020 arasında %31 azaldığı ve AB'nin 2020 hedefinin %11 oranında aşıldığı ifade edilmektedir. Özellikle 2019-2020 yıllarında gerçekleşen azalmanın diğer yıllara göre yüksek olması, COVİD-19 pandemisi ile ilişkilendirilmektedir. Buna ek olarak 2019'daki emisyon kesintilerinin güçlü bir şekilde fosil yakıt fiyatlarının etkileri ve politika önlemleri ile gerçekleştiğine de dikkat çekilmektedir. Bu azalmaların AB'nin sera gazı emisyonlarının 2030'a kadar daha da düşmesi hedefi ve Türkiye'nin de içinde bulunduğu Avrupa ülkeleri için %55'lik bir azalma sağlanması adına etkili politikaların uygulanması ve daha fazla tedbirin alnmasının önemine vurgu yapılmaktadır (Europen Environment Agency, 2021b).

Dünya Sağlık Örgütü'nün (WHO) bazı bulgularına göre, hava kirliliği (partikül madde) etkisinin ardından gürültü, sağlık sorunlarının ikinci en büyük çevresel nedeni olarak nitelendirilmektedir (WHO, 2012). COVID-19 sürecinde uygulanan sokağa çıkma yasaklarının sonucu olarak ulaşım kaynaklı gürültü seviyelerinde kısa vadede önemli bir azalma beklendiğini, sağlık üzerinde etkilerin uzun süreli maruz kalma durumunda ortaya çıktığı için,

çevresel gürültü seviyelerinin uzun bir dönem boyunca rapor edildiklerine de dikkat çekmektedirler. Bu nedenle gürültü seviyelerinde görülen kısa vadeli azalma, gürültünün etkilerini ölçmek için kullanılan yıllık gürültü seviyesi göstergesini önemli ölçüde azaltmayacaktır (EEA Environmental noise in Europe Report, 2021).

Doğrudan veya dolaylı olarak, pandeminin insan yaşamını ve nihayetinde çevreyi ve iklimi etkilemesinin yanında küresel ekonomiyi de etkilediği bilinmektedir. Çevresel bileşenlerin nasıl ihmal edildiği ve insan kaynaklı iklim değişikliğini nasıl uyguladığı bu süreçte bir kez daha anlaşılmaktadır. Ayrıca, COVİD-19'un küresel sonuçları, ülkeleri insanlığa yönelik tehditler konusunda birlikte hareket etmeye yönlendirmektedir. COVİD-19'un çevre üzerindeki etkileri kısa vadeli olsa da, birleşik ve önerilen zaman odaklı çabanın çevresel sürdürülebilirliği güçlendirebileceği ve dünyayı küresel iklim değişikliğinin etkilerinden kurtarabilir noktaya getirebileceği varsayılmaktadır (Rume ve Islam, 2020: 6). Bu görüşe paralel olarak AÇA, pandeminin toplumların algılanan bir acil durumla karşı karşıya kaldıklarında toplu eylem ve değişim için gerekli potansiyele sahip olduklarını da gösterdiğini ifade etmektedir. Bu olumlu sonuçlanması varsayılan görüşlerin yanında AÇA, çevresel bozulmanın pandemi riskini artırdığına dikkat çekmekte, bu nedenle COVİD-19 pandemisinden bir 'geç ders' ve erken uyarı örneğinin çıkarılabileceğini ifade etmektedir. Ayrıca, COVİD-19'un, hükümetlerin hızlı ve güçlü eylemlerini tetikleyici bir etki oluşturduğu, ancak şu ana kadar temel sürdürülebilirlik konusunda yeterince faaliyete yönelik etkiyi oluşturmadığına da değinilmektedir (Europen Environment Agency, 2022a). Avrupa'da her ne kadar pandemi sürecinin etkilerinin azaltılmasına yönelik sert önlemler alınsa da, pandeminin önemli ekonomik sektörleri etkileme potansiyeli düşünüldüğünde koronavirüs krizinin, ekonomik faaliyetlerin çevre ve iklim üzerindeki bazı etkilerini azaltması beklenmektedir. Ancak ekonomiyi derinden etkileyen sıkı önlemler, Avrupa Birliği'nin 2050 yılına kadar ekonomisini dönüştürmeye ve iklime zarar vermeme amacına ulaşmaya yönelik taahütünü yerine getirme yolu olarak görülmemelidir. Bu önlemlerin yüksek maliyetlere neden olması ve ekonomide ani şoklar oluşturması, ülkelere ve Birliğe daha büyük zararlar verebilecek bir sorun olarak nitelendirilmektedir. Avrupa Yeşil Anlaşması ve yakın zamanda önerilen Avrupa İklim Kanunu, etkilenenleri destekleyerek adil bir geçiş sağlarken, emisyonların geri dönüşsüz ve kademeli olarak azaltılmasını öngörmesi yönünden uygulamaya geçirilmesi gereken asıl politika aracı olarak görülmektedir (Europen Environment Agency, 2020c).

Dünya'da Koronaya bağlı ölümler ne yazık ki Küresel olarak, 18:05 CEST itibariyle, DSÖ'ye bildirilen 6.227.291 ölüm dâhil 508.827.830 onaylanmış COVID-19 vakası olmuştur. 26 Nisan 2022 tarihi itibariyle toplam 11.438.720.838 doz aşı yapılmıştır (WHO, 2022). Sayısal verilerden de anlaşıldığı üzere sürdürülebilirlik gözetildiğinde pandeminin dünyaya ne kadar zarar verdiği, insanlar ve ülkelerin durumları açısından çok vahim sonuçlar doğurduğu ortadadır.

AÇA, Avrupa'nın COVİD-19 sürecinde de seçimini net bir şekilde yaptığını, yeşil, dijital ve dayanıklı bir Avrupa parolasıyla sürdürülebilir bir yolu seçtiğini ifade etmektedir. Avrupa Yeşil Anlaşması'nda Avrupa Komisyonu, hâlihazırda çevre ve iklim kaygılarını kendi merkezine yerleştiren, uzun vadeli sürdürülebilirlik yönünde iddialı ve adil bir **geçiş** sunmaktadır. Pandeminin ağır ekonomik sonuçları da göz önünde bulundurularak öncelikler belirlenmiş bu öncelikler, 2021-2027 dönemi için 1,1 trilyon Avro'luk çok-yıllı AB bütçe teklifine de açıkça yansıtılmıştır. Ortaya çıkan ekonomik krizden kurtulmak adına Avrupa Komisyonu tarafından "Yeni Nesil AB" adı verilen ve 750 milyar Avro tutarında yeni bir ek finansal araç önerilmiş ve bu fonların, Avrupa'nın iklim-zararsızlığı ve sürdürülebilirlik hedeflerini başarmasını sağlarken ve sosyal eşitsizlikleri irdelerken, kendi ekonomisini de dönüştürmesine yardımcı olabilme amacı ile kullanılması planlanmıştır (Europen Environment

Agency, 2020d). COVİD-19 pandemi sürecinde, Biyolojik Çeşitlilik Konvansiyonu tarafından Küresel Biyoçeşitlilik Görünümü 5 ve WWF tarafından Yaşayan Gezegen Raporu 2020 olmak üzere iki önemli rapor yayınlanmıştır. Her raporda da biyolojik çeşitlilikte görülen endişe verici düşüş oranını vurgulandığı ve küresel düzeyde kararlı ve acil eylem çağrısında bulunulduğu görülmektedir. Raporlarda varılan ortak nokta, "Doğal alanları koruyarak ve eski haline getirerek ve sürdürülebilir bir gıda sistemine geçerek küresel düzeyde doğanın direncini artırmak, muhtemelen zoonotik hastalıklarla ilişkili riskleri azaltmakla kalmayacak, aynı zamanda uzun vadeli refahımızı da garanti edeceği" yönündedir (Europen Environment Agency, 2020e).

Pandemi döneminde yaşanan olumsuzlukların olumluya çevrilmesinde en büyük rollerden biri Avrupa Yeşil Anlaşması olarak nitelendirilmekte, ilgili Anlaşma'nın Avrupa'nın iklim ve biyoçeşitlilik krizine karşı verdiği savaşı temsil ettiği vurgulanmaktadır. Hazırlanan kapsamlı hedefler çerçevesinde 2030 yılı için AB Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi, Çiftlikten Çatala Stratejisi, Döngüsel Ekonomi Eylem Planı, Endüstriyel Emisyonlar Stratejisi, İklim Kanunu ve İklim Paktı dahil bir dizi politika paketi ortaya çıkmıştır. Buradan hareketle AB'nin, pandemi ile verilen savaşın çok boyutlu olduğu, çevreyi de içine alan çok geniş bir bakış açısıyla politikalarını somutlaştırdığı ve sürdürülebilirliği ne kadar önemsediği görülmektedir. Son olarak Avrupa Parlamentosu Başkanı David Sassoli, Konsey Başkanlığı adına Portekiz Başbakanı António Costa ve Komisyon Başkanı Ursula von der Leyen, Avrupa'nın Geleceği Konferansını duyurmuş ve Avrupa'nın her köşesinden insanları yarının Avrupa'sını, yani çevre ve tüm Avrupalıların esenliği ve sağlığını ön planda tutan daha dayanıklı bir Avrupa'yı şekillendirmek üzere fikirlerini paylaşmaya davet etmiştir (Europen Environment Agency, 2021c). İlgili Konferans altı aylık yoğun bir çalışma sonucunda (Eylül 2021 – Şubat 2022), dört farklı panelde ele alınmış ve öneriler sunulmuştur. Yapılan panellerden biri doğrudan iklim değişikliği ve çevre/sağlık konusunda yapılmış, panel sonucunda ortaya 51 öneri çıkmıştır. Yayınlanan "Avrupa'nın Geleceği Konferansı Ortak Bildirgesi"nde, "Sağlıklı bir kıta inşa etmek, iklim değişikliği ve çevresel zorluklarla mücadele, insanlar için çalışan bir ekonomi, sosyal adalet, eşitlik ve nesiller arası dayanışma, Avrupa'nın dijital dönüşümü, Hukukun Üstünlüğü dâhil Avrupa hakları ve değerleri, göç sorunları, güvenlik, AB'nin dünyadaki rolü, Birliğin demokratik temelleri ve Avrupa Birliği'ni yöneten demokratik süreçlerin nasıl güçlendirileceği" konusunda ortak hareket etme vurgusu yapılmıştır (Conference on the Future of Europe, 2022).

Bir diğer uluslararası kuruluş olan Birleşmiş Milletler, 1945'te kurulmuş ve 193 üye devletten oluşan yapısı ile uluslararası barış ve güvenliği korumak amacıyla ve barışa yönelik tehditleri engellemek, ortadan kaldırmak ve barışa yönelik ihlalleri kaldırmak için çalışmalarını yürütmektedir (https://www.un.org). Birleşmiş Milletler, 1972 Stockholm Konferansı'ndan önce de bazı uzmanlık kuruluşları kanalıyla; UNESCO (BM Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü), FAO (BM Gıda ve Tarım Örgütü) ve - WHO (BM Dünya Sağlık Örgütü) ile çevre sorunları ile doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilenmekte idi. 1972 Stockholm Konferansında ise, örgüt çevre ile doğrudan ilişkili yeni yapılar oluşturdu. Birincisi, 1972 yılında Stockholm'de gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı'nda, Birleşmiş Milletler 'de (BM) çevre sorunlarını küresel boyutta ele alacak uluslararası bir organın kurulmasına karar verilmiştir. Bunun üzerine, BM Genel Kurulu'nun 2997 sayı ve 15 Aralık 1972 sayılı kararıyla, Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP), BM'ye bağlı bir "program" olarak oluşturulmuştur. İkincisi ise, UNDP'dir (BM Kalkınma Programı). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) yoksulluğun ortadan kaldırılması ve eşitsizliklerin ve dışlanmanın azaltılması için çalışmaktadır (https://www.mfa.gov.tr). Asli amacı uluslararası barış ve güvenliği sağlamak olan BM, ana organları Genel Kurul, Güvenlik Konseyi (BMGK), Ekonomik ve Sosyal Konsey (EKOSOK), Vesayet Konseyi, Uluslararası Adalet Divanı ve BM

Sekretaryası olup; COVİD-19 ile mücadelede; BM Genel Sekreteri, BM Genel Kurulu ve BM Güvenlik Konseyi'nin faaliyetleri ön planda olmuştur. BM Genel Sekreteri COVİD-19 ile mücadele konusunda gerek BM Antlaşması'nın kendisine verdiği görevler gerekse kendinden önceki genel sekreterleler gibi BM organlarının harekete geçmeleri çağrısında bulunarak konu ile ilgili uluslararası topluluğu bilgilendirmiştir (Halatçı Ulusoy, 2020: 529).

Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Antonio Guterres COVİD-19'u, II. Dünya Savaşı'ndan beri yaşanan en büyük kriz olarak değerlendirmiştir. COVİD-19 salgınının her ülkede istikrarsızlığa, kargaşaya ve çatışmalara neden olacağının altını çizmiştir. Salgınla mücadele sürecinde ülkelerin tedbirlerinin ve faaliyetlerinin Dünya Sağlık Örgütü'nün belirttiği noktalarla örtüşmesi gerektiğini vurgularken; COVİD-19 Önlem ve Kurtarma Fonu'nun oluşturulduğunu, bu yolla düşük ve orta gelirli ülkelerin salgının yarattığını krizi atlatma yolunda desteklenmesinin amaçlandığını ifade etmiştir (https://www.dw.com/tr, 31.03.2020). BM Antlaşması madde 24/1 uyarınca, uluslararası barış ve güvenliğin korunmasında Örgüt'ün çabuk ve etkili hareketinin sağlanması için başlıca sorumluluk Güvenlik Konseyi'ne verilmiş; BM Antlaşması madde.25'e göre BM üyeleri, Güvenlik Konseyi'nin kararlarını kabul etme ve uygulama hususuna rıza göstererek Konsey'e kendileri için bağlayıcı karar alabilme yetkisi tanımışlar ve Güvenlik Konseyi'nin uluslararası barış ve güvenlik ile ilgili tedbirler alabilmesi için BM Antlaşması madde 39'a göre "barışa yönelik bir tehdit, barışın ihlali ya da bir saldırı eyleminin varlığının saptaması" hükme bağlanmıştır (https://turkey.un.org). Güvenlik Konseyi, COVİD-19 öncesi dönemde de ciddi sağlık riski taşıyan ve kamu sağlığını tehdit eden salgın hastalıklara ilişkin devletleri işbirliğine çağıran bağlayıcı nitelikte kararlar almıştır.[4] 1 Haziran 2020 tarihine kadar Güvenlik Konseyi COVİD-19 ile ilgili bir karara imza atamamıştır. Çeşitli çabalara rağmen -9 Nisan 2020'de Güvenlik Konseyi'nin COVİD-19'a ilişkin ilk video konferans yöntemi ile yürütülen toplantısında Konsey, Genel Sekreter'in tüm çabalarını desteklediğini açıklamanın ötesinde somut bir karar alamamıştır- Konsey 1 Haziran 2020'de COVİD-19 ile ilgili oybirliği ile bir karar almış olup; küresel düzeyde çatışma olan bütün bölgelerde insani yardımların güvenli ve sürdürülebilir şekilde devam edilebilmesi yönündeki bu karar önceki sağlık kararlarından farklıdır (Halatçı Ulusoy, 2020: 534). BM Genel Kurulu; 2 Nisan 2020'de "COVİD-19 ile mücadele için küresel koordinasyon" çağrısı yapan bir karar tasarısını internet üzerinden yapılan oylamada kabul etmiştir. 180 devletin imzasıyla BM Genel Kurulu'na sunulan COVİD-19 salgınıyla mücadele tasarısı, 188 ülkenin desteğiyle kabul edilmiştir (Halatçı Ulusoy, 2020:535). Söz konusu karar, koronavirüs salgınına ilişkin alınan ilk BM kararı olma özelliği taşımakta olup kararda;- Koronavirüsün toplumlar üzerindeki yıkıcı etkisine ve ekonomi, küresel seyahat ve ticareti ciddi bir şekilde aksatmasına dikkat çekilerek yoksul ve salgından en fazla etkilenen ülkelere yardım edilmesi gerektiği, -Salgına karşı küresel dayanışma ve uluslararası işbirliğinin artırılması çağrısı, -koranavirüsle mücadelede her türlü ayrımcılık, ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı çıkılması ve insan haklarına saygı gösterilmesi gerektiği yer almıştır (https://www.aa.com.tr). BM organlar nezdinde hem görev hem de COVİD-19 salgınına ilişkin adımlarının ardından genel olarak politika belgesi olarak; **COVİD-19** ***salgını konusunda taslak omnibus kararı ve BM'in*** **COVİD-19*'la kapsamlı müdahalesi'*** politika özetinden bahsedilebilir.

Birleşmiş Milletler'in 20 Eylül 2020 tarihli ***'***COVİD-19 ***salgını konusunda taslak omnibus kararı'*** Süreç müdahalesinde ve yapılacak eylem planını 58 madde şeklinde ' Genel Kurul, Çok taraflılık ve ortak hareket etme, Birlikte İyileşmek, Daha İyi Yeniden İnşa ve

[4] HIV/AIDS ile ilgili almış olduğu 1308 (2010) sayılı Karar; HIV/AIDS ile ilgili alınan 1983 (2011) sayılı Karar ve Ebolaya ilişkin alınan 2177 sayılı Karar. Daha ayrıntılı bilgi için bkz: Şahin Eray Kırdım, Pandemilerle Mücadele İçin Uluslararası Hukukta "Cebri Yardım", Hacettepe HFD, 10(2) 2020, 760-795, 2020.

Ortaklıklar, Taahhütler ve İleriye Giden Yol' başlıkları altında yayınlamıştır (https://www.un.org, Draft Omnibus Resolution on the COVID-19 Pandemic General Assembly of the United Nations)

Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği COVİD-19'la mücadele kapsamında çeşitli raporlar yayınlamıştır. Son olarak 25 Temmuz 2021 tarihinde ***'BM'in*** COVİD-19' ***la kapsamlı müdahalesi'*** politika özetlerini yayınlamıştır.

1.Herkesi kapsayan bir çözüm bulunması, 2. Gelecekte yaşanabilecek salgınlara karşı direnç kazanma, 3. İklim değişikliği gibi ani olaylara karşı direnç kazanma, 4. Pandemi kaynaklı ortaya çıkan eşitsizliklerle mücadele edilmesi olarak belirlenmiştir.

Ayrıca Birleşmiş Milletler harekete geçilmesi açısından da 3'lü bir müdahale süreci belirlemiştir. Birleşmiş Milletlerin bu müdahale sürecine göre;

1. Büyük ölçekli, planlı ve kapsayıcı bir sağlık müdahale planının oluşturulması, 2. Krizin neden olduğu yıkıcı sosyo-ekonomik, insan hakları yönlerini de ele alan politikaların benimsenmesi, 3. Daha iyi bir dönüşüm sürecinin oluşturulması şeklinde bir müdahale süreci planlanmıştır (Doğan, 2021:11-12)

Avrupa'da yaşanan bu gelişmelerden hareketle 1959 yılından bu yana AB'ye girme girişimleri bulunan Türkiye'nin çevre ve iklim değişikliği konusundaki politikalarında AB'nin yadsınamaz etkisi görülmektedir. 1998 yılından bu yana Avrupa Komisyonu tarafından düzenli olarak yayınlanan Türkiye Raporları'nda çevre konusu da ana başlıklardan birini oluşturmaktadır. Çalışmanın kısıtı gözetildiğinde en son yayınlanan Türkiye Raporu'nun COVİD-19 sürecine dair tepitleri ve Türkiye'nin AB tarafından nasıl değerlendirildiğine bakmak gerekmektedir. 2021 Türkiye Raporu'nda "Fasıl 17: Çevre ve İklim Değişikliği" başlığı altında: "Türkiye bu alanda belirli düzeyde hazırlıklıdır ve hem azaltım hem de uyum ile ilgili olarak kritik çevre ve iklim sınamalarıyla karşı karşıyadır. Paris Anlaşması'nın TBMM tarafından onaylanması da dâhil olmak üzere bazı ilerlemeler kaydedilmiştir ve böylece geçen yıldan önemli bir tavsiyeye karşılık verilmiştir. İklim değişikliği konusunda, Türkiye'nin, Paris Anlaşması uyarınca ulusal olarak belirlenmiş katkısını artırarak, uzun vadeli stratejik karbonsuzlaştırma ve uyum planları ile bunları ulusal düzeyde yansıtacak olan gerekli mevzuata yönelik çalışmalara devam etmesi gerekmektedir. Atık yönetiminde ve atık su arıtımında kapasitenin artırılması ve mevzuat uyumu ile ilgili olarak olumlu ilerlemeler kaydedilmiştir, ancak mevzuatın yürürlüğe konulması ve uygulanması hâlâ zayıftır. Geçen yılki raporda yer alan tavsiyelerin yalnızca bir kısmı uygulanmıştır ve söz konusu tavsiyeler geçerliliğini korumaktadır. Daha iddialı ve iyi koordine edilmiş çevre ve iklim politikalarının oluşturulmasına ve uygulanmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Stratejik planlamaya, büyük yatırımlara ve daha güçlü bir idari kapasiteye de ihtiyaç duyulmaktadır. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle: atık, su ve endüstriyel kirlilikle ilgili direktiflere ilişkin uyumu tamamlaması ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Direktifi'nin doğru bir şekilde uygulanmasını sağlaması; halkın katılımı ve çevresel bilgiye erişim hakkına ilişkin AB müktesebatına uyumu

ve fiilî uygulamayı sağlaması; İklim değişikliği ile ilgili Paris Anlaşması'na katkısını artırması ve uygulaması ve iklim eylemiyle ilgili AB müktesebatına uyumunu tamamlaması gerekmektedir." şeklinde durumu değerlendirilmiştir (Avrupa Komisyonu Türkiye 2021 Raporu, 2021). Ancak bu değerlendirmede doğrudan COVİD-19 ile ilişkili ifadelere yer verilmediği gözlemlenmiştir.

SONUÇ

Kentsel alanlarda yaşanan hızlı nüfus artışı, büyüme eğilimi ve yapı yoğunluğundaki artış, beraberinde iklim değişikliği, afet riski, çevresel bozulma ve kaynakların yönetimi gibi pek çok sorunu derinleştirmiş ve kentleri risklere karşı daha açık bir hale getirmiştir. Özellikle son dönemde SARS, MERS, Ebola, Zika, Domuz Gribi ve COVİD-19 gibi salgınlar kent ve çevresinin sağlığının tüm ülkenin sağlığı ve geleceği ile ilişkisi bağlamında geniş bir perspektiften düşünülmesi ve salgın(lar) tehlikesine karşın yeni politika ve stratejilerin hayata geçirilmesi gerekliliğini gözler önüne sermektedir. Örneğin geleceğe yönelik kentlerin su yönetimini planlaması, özellikle de COVİD-19 ve iklim değişikliği konularını gelecekteki diğer belirsizliklerle birlikte küresel ölçekte ele alması gerekmektedir (Pot, 2019).

COVİD-19 pandemisi, eğitimden alışverişe, spordan eğlenceye, ulaşımdan uluslararası ilişkilere, toplu eğlencelerden günlük aktivitelere, üretimden tüketime ve dolayısıyla tüm bunların sonucunda oluşan atıklara kadar her alanda yaşamı etkilemiştir. Her ne kadar salgının sıcak dönemlerinde öncelikli hedef bulaşın yavaşlatılması ve salgınla mücadele için aşı çalışmaları olsa da; post pandemide ele alınması gereken konunun kentlerin dirençliliği ve maruz kalınan çevresel sorunlarla mücadele olduğu da açıktır. COVİD-19 için çevresel bir faktör kaynak olarak gösterilmese de; ilişkisel olduğu özellikle, iklim krizinde yaşanacak değişikliklerin yalnızca bir tatbikatı olduğu değerlendirmesi ile göz ardı edilmemelidir (https://www.theguardian.com/environment/2020/jun/15/covid-19-pandemic-is-fire-drill-foreffects-of-climate-crisis-says-un-official; https://www.nbcnews.com/think/opinion/coronavirus-climate-change-pandemic-fire-drill-our-planet-s-future-ncna1169991). Zira 2000'li yılların başından beri sıklıkla ifade edilen fikir insan sağlığı, hayvan sağlığı ve çevrenin birbirleri ile çok yakından ilişkili olduğudur (Yurtsever, 2020: 1625).

Sonuç olarak, pandemi-çevre arasında ilişkisel bağlantı kurmak gerekirse; viral tehditlerin tek nedeni olarak çevresel bozulmaları göstermek hem zor hem yanlış bir yaklaşım olabilir. Ancak virüslerin yaşam ortamlarının "canlılar" olduğu gerçeği ile sağlıksız bir çevrede, bozulmuş çevre ortamlarında ve anormal iklimsel olaylar ile insanlığın viral hastalıklarla karşılaştığı/karşılaşacağı da bilinen ve beklenen bir durumdur. Pandemi dönemlerinde yaşanan ekonomik sorunların giderilmesi adına sonrasında atılacak adımlar, çevresel kirlilik anlamında olumsuz göstergeler doğurursa; bu durum kendi içinde birbirini besleyen bir çıkmaza dönüşebilir. Özellikle iklim krizine girdiğimiz bu günlerde hava kirliliğinin yarattığı hastalıklar, su kıtlığının sağlık açısından yaratacağı olası tehditleri göz önüne aldığımızda, sağlık sorunlarının temelinde çevresel koşullar ve insanın doğaya müdahalelerinin yer aldığı gerçeği ile karşılaşmaktayız.

KAYNAKLAR

Aksoy, E. Z., (2012). "Dünyanın Bağışıklık Sistemi–Ekoköyler"', http://permakulturplatformu.org/2012/05/23/dunyanin-bagisiklik-sistemi-ekokoyler, (E.T.:26.01.2022)

Avrupa Komisyonu, (2021). 2021 Türkiye Raporu, https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2021_turkiye_raporu_tr.pdf (E.T.:28.02.2022)

Conference on the Future of Europe, (2022). Joint Declaration on The Conference on The Future Of Europe, https://futureu.europa.eu/pages/about.

Doğan, M. (2021). Uluslararası Kuruluşlarda ve Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi: Covid-19 Örneği. *Toplum, Ekonomi ve Yönetim Dergisi*, 2(2), 1-21.

Europen Enviroment Agency (EEA), (2020a). https://www.eea.europa.eu/tr/publications/aca-isaretler-2020-avrupa2019da-sifir (E.T.:26.01.2022)

Europen Environment Agency (EEA), (2020b), https://www.eea.europa.eu/publications/covid-19-and-europe-s (E.T.:26.01.2022)

Europen Enviroment Agency (EEA), (2020c). Opinions on the desire not to harm the climate in Europe in the era of Covid-19, https://www.eea.europa.eu/tr/articles/covid-19-doneminde-avrupada-iklime (E.T.:27.01.2022)

Europen Enviroment Agency (EEA), (2020d). Together we can move forwards: building a sustainable planet after the corona shock, https://www.eea.europa.eu/articles/together-we-can-move-forwards (E.T.:27.01.2022)

Europen Enviroment Agency (EEA), (2020e). Towards Europe 2030: resilient nature, sustainable economy and healthy lives, https://www.eea.europa.eu/articles/towards-europe-2030-healthy-people (E.T.:27.01.2022)

European Environmental Agency (EEA), (2020f). Air pollution goes down as Europe takes hard measures to combat Coronavirus, https://www.eea.europa.eu/highlights/air-pollution-goes-down-as (E.T.:27.01.2022)

Europen Enviroment Agency (EEA), (2021). Environmental Noise in Europe Report, https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-noise-in-europe (E.T.:01.03.2022)

Europen Enviroment Agency (EEA), (2021a). https://www.eea.europa.eu/tr/about-us (E.T.:01.03.2022)

Europen Enviroment Agency, (2021b) Total greenhouse gas emission trends and projections in Europe, https://www.eea.europa.eu/ims/total-greenhouse-gas-emission-trends, (E.T.:01.03.2022)

Europen Enviroment Agency (EEA), (2021c). Shaping the Europe of 2050: healthier, cleaner and more resilient, https://www.eea.europa.eu/articles/shaping-the-europe-of-2050 (E.T.:01.03.2022)

Europen Enviroment Agency (EEA), (2022a). What lessons does Covid-19 offer for sustainability?, https://www.eea.europa.eu/highlights/what-lessons-does-covid-19 (E.T.:30.03.2022)

Halatçı Ulusoy, Ü., (2020). Birleşmiş Milletler'in Covid-19 İle Mücadele Sınavı, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi-İnühfd*, 11(2), 527-541.

Karaer, F. (2020). *Covid-19 Sonrası Çevre Sorunları ve Ortaya Çıkan Çevre Anlayışı*. Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği, https://www.skb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/09/COVID-19-

Sonrasi-Cevre-Sorunlari-ve-Ortaya-Cikan-Cevre-Anlayisi-Prof.-Dr.-Feza-Karaer.pdf (E.T.: 23.02.2022).

Kırdım, Ş. E., (2020). Pandemilerle Mücadele İçin Uluslararası Hukukta "Cebri Yardım". *Hacettepe HFD*, 10(2), 760-795.

Mofijur M., I. M. R. Fattah, M. A. Alam, A. B. M. S. Islam, H. C. Ong, S. M. A. Rahman, G. Najafi, S. F. Ahmed, M. A. Uddin, and T. M. I. Mahlia. (2021). Impact of COVID-19 on the Social, Economic, Environmental, and Energy Domains: Lessons Learnt from a Global Pandemic. *Sustainable Production and Consumption*, (26), 343-359.

Morozova, E. V., Tereshina M. V., & Ermolov N. G. (2014). The Trends in Environmental Policy in The Modern World. *Scientific Journal of KubSAU*, 101(07).

Negiz, N., & Savaş Yavuzçehre, P. (2021). Viral çağda kent ve kentsel bağışıklık. Gazi Kitabevi.

Pot, W., (2019). Anticipating the Future in Urban Water Management: an Assessment of Municipal Investment Decisions. *Water Resources Management*, (33), 1297-1313.

Rice, L. (2020). After Covid-19: Urban Design as Spatial Medicine. *Urban Design International*. https://doi.org/10.1057/s41289-020-00142-6, (E.T: 03.01.2022)

Rume T, Islam SMD., (2020). Environmental Effects Of COVID-19 Pandemic and Potential Strategies of Sustainability. *Heliyon*, 6(9).

Strand, R., Kovacic, Z., Funtowicz, S. Benini, L., İsa, A., (2022). COVID-19: Lessons For Sustainability?, https://www.eea.europa.eu/publications/covid-19-lessons-for-sustainability (E.T.:01.03.2022)

Savaş Yavuzçehre, P. ve Negiz, N. (2021). *Kent Çevre ve Pandemi: Covid-19 Deneyiminden Çıkarımla*r, 7th International Management and Social Research Conference May 19-21 2021 Proceeding Book, (1), 229-246.

T.C. Dışişleri Bakanlığı, (2021), Türkiye'nin Çevre Politikası. http://www.mfa.gov.tr/sub.tr.mfa?c74e3b4e-02fc-45fb-b019-384acb992538 (E.T.: 13.02.2022)

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, (2022). Fasıl 27: Çevre ve İklim Değişikliği, https://www.ab.gov.tr/fasil-27-cevre_92.html (E.T.: 12.03.2022)

United Nations, (2020). Draft Omnibus Resolution on the COVID-19 Pandemic General Assembly of the United Nations, https://www.un.org, (E.T.: 24.04.2022)

Yurtseven, M. (2020). Covid-19 Pandemisinin Çevre Üzerindeki Erken Dönem Etkileri. *Uludağ Üniversitesi Mühendislik Fakültesi Dergisi*, 25(3), 1611-1636.

WHO, 2012. Global estimates on prevalence of hearing loss mortality and burden of diseases and prevention of blindness and deafness. http://www.who.int/pbd/dea (E.T.: 26.12.2021)

WHO, (2022). *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*, https://covid19.who.int/fness/WHO_GE_HL.pdf https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/05b46cb0-8855-11eb-ac4c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-196029786 (E.T.:27.04.2022)

Williams, B., & Matheny A., (1995). *Democracy, Dialogue and Environmental Disputes*. New Haven-London, (275).

https://www.dw.com/tr, "BM: İkinci Dünya Savaşı'ndan beri en büyük kriz", 31.03.2020, (E.T.:26.04.2022)

https://turkey.un.org, (E.T.:26.04.2022)

https://www.mfa.gov.tr, (E.T.:26.04.2022)

https://www.un.org, (E.T.:26.04.2022)

https://www.bursa.bel.tr/dosyalar/yayinlar/200605111029_covid19_normallesme_eylem_plani.pdf (E.T.:22.10.2021)
https://www.izmir.bel.tr/CKYuklenen/Covid19DirenclilikEylemPlani_TR.pdf (E.T.:22.10.2021)

http://europa.eu/legislation_summaries/environment/index_en.htm (E.T.:01.03.2022)

https://www.aa.com.tr/tr/dunya/kovid-19a-karsi-kuresel-dayanisma-karari-bm-genel-kurulunda-kabul-edildi/1790452, (E.T.:24.04.2022)

https://www.theguardian.com/environment/2020/jun/15/covid-19-pandemic-is-fire-drill-foreffects-of-climate-crisis-says-un-official, (E.T.:24.04.2022)

https://www.nbcnews.com/think/opinion/coronavirus-climate-change-pandemic-fire-drill-our-planet-s-future-ncna1169991, (E.T.:24.04.2022)

GELENEK VE HUKUK İKİLEMİNDE KADININ İNSAN HAKLARI

Ayşen SEYMEN ÇAKAR*

Özet

Kadınların insan hakları, insan hakları hukukunun ayrılmaz bir parçasıdır. Dünyadaki her sosyal grubun, bazıları tüm üyeler için faydalı olan, diğerleri ise kadınlar gibi belirli gruplar için zararlı olan geleneksel kültürel uygulamaları ve inançları vardır. Hatta kimi davranışlar yasalarca suç sayıldığı halde bir gelenek olarak yaşayabilmektedir. Dünya üzerinde, kadına zarar veren geleneksel uygulamalardan bazıları son bulmakla birlikte bazıları ise halen varlığını devam ettirmektedir. Sati uygulaması, ayak bağlama uygulaması, cadı avı, Antik Yunan döneminde ölen savaşçılar için kız çocuklarının kurban edilmesi, korse uygulaması gibi bazıları, tarihsel örnekler olarak değerlendirilebilirken; kadının cinsel sakatlanması, çeyiz cinayetleri, başlık parası, berdel gibi bazı uygulamalar günümüzde varlığını sürdüren uygulamalar olarak sayılabilmektedir. Bu örnekler, erkekler için gerçekleştirilen ve kadınların zarar gördüğü, kadının insan haklarına aykırı uygulamalardır. Bununla birlikte insan haklarının evrenselliği karşısında ortaya atılan kültürel görecelilik tezleri bağlamında, rölativistler, insan haklarının, tarihsel ve mekansal olarak Batı'ya özgü olduğunu ve bu nedenle de mevcut insan hakları anlayışının, Batılı olmayan kültürler bakımından geçerli olmadığını savunmaktadırlar.

Anahtar Kelimeler: Kadının insan hakları, Gelenek, Hukuk, Kültürel Görecelilik

WOMEN'S HUMAN RIGHTS IN THE DILEMMA OF TRADITION AND LAW

Abstract

Women's human rights are an integral part of human rights law. Every social group in the world has traditional cultural practices and beliefs, some of which are beneficial to all members, while others are harmful to certain groups such as women. In fact, some behaviors can be lived as a tradition even though they are criminalized by law. While some of the traditional practices that harm women in the world have come to an end, some still continue to exist. While some, such as the practice of sati, the practice of tying feet, the witch hunt, the sacrificing of girls for warriors who died in the Ancient Greek period, the practice of corsets, can be considered as historical examples; some practices such as sexual mutilation of women, dowry murders, bride price, and berdel can be counted as practices that continue to exist today. These examples are practices against women's human rights, which are carried out for men and where women are harmed. However, in the context of cultural relativism thesis against the universality of human rights, relativists argue that human rights are historically and spatially specific to the West, and therefore the current understanding of human rights is not valid for non-Western cultures.

Keywords: Women's human rights, Tradition, Law, Cultural relativism

1. GİRİŞ

Kadınların insan hakları, kadınların, sırf insan olmak sebebiyle doğuştan sahip oldukları, dokunulmaz, devredilmez ve vazgeçilmez nitelikte haklarını ifade etmektedir. Bu anlamda kadınların insan hakları, insan haklarından ayrı bir kategori oluşturmayıp insan hakları

* Dr. Öğr. Üyesi, Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, aysenseymencakar@anadolu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3843-6120.

hukukunun ayrılmaz bir parçasıdır. Böyle olmakla birlikte, kadınların toplum içinde örselenme ihtimallerinin fazla olması sebebiyle insan hakları hukuku içerisinde kadına yönelik kendine özgü ihlal tipleri ayrıca incelenmeyi gerektirir niteliktedir.

Dünya üzerinde kadının insan haklarını ihlal eden pek çok uygulama var olmuştur. Söz konusu uygulamalara göz atıldığında bunların geleneksel uygulamalar olarak nitelendirildikleri, tarihsel olarak çok uzun süre uygulandıkları ve yazılı hukuka karşı da dirençli oldukları gözlemlenmektedir. Kuşaklar boyunca aktarılan bu geleneksel uygulamalar sorgulanmadıklarından, uygulayıcılarının gözünde ahlaki olduklarına ilişkin bir kanaat de oluşmaktadır.

Kadına zararlı geleneksel uygulamalar, kadınların yaşama hakkı başta olmak üzere, maddi ve manevi varlığın korunması hakkı, sağlık hakkı, eğitim hakkı, çalışma hakkı gibi daha pek çok hakkı ihlal etmektedir. Bu anlamda söz konusu geleneksel uygulamalar, insan hakları hukukuna da aykırılık teşkil etmektedir.

İnsan hakları, ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi düşünce, felsefi inanç vs. hiçbir ayrım gözetilmeksizin dünya üzerinde herkesin doğuştan sahip olduğuna inanılan haklardır. Bu anlamda insan hakları ve insan hakları hukuku evrensel karakterdedir. Fakat insan haklarının evrenselliği görüşü, bazı düşünürlerce kültürel görecelilik tezleri kapsamında eleştirilmektedir. Bu görüşlere göre insan hakları Batı'ya özgü değerler olup, Batının bu değerleri başka toplumlara dayatmaya çalışması emperyalist bir yaklaşımdır ve bu değerler Batılı olmayan toplumlar için geçerli değildir. Söz konusu görüşlerde bir takım haklılık payları olmakla birlikte, kadınların pek çok temel hak ve özgürlüğünü yok eden, her biri kadına yönelik şiddet oluşturan söz konusu kadına zararlı geleneksel uygulamaların herhangi bir bakış açısıyla meşrulaştırılabilmesinin mümkün olmadığı da açıktır.

Bu çalışmanın yapılmasındaki amaç, kadına zarar veren geleneksel uygulamaların bilinirliğinin sağlanarak, bu uygulamaların nasıl ortadan kalkabileceğine ilişkin bulgulara ulaşmaktadır. Hepsi, kadına yönelik şiddet uygulaması niteliğinde olan kadına zararlı geleneksel uygulamaların nasıl ortadan kalkabileceğini tespit etmek, aslında bu uygulamaların nasıl doğduğuna ve yaygınlık kazandığına ilişkin bilginin elde edilebilmesiyle mümkün olacaktır. Umulmaktadır ki söz konusu geleneksel uygulamaların incelenmesinden yola çıkılarak, ülkemizde de yoğun bir şekilde gerçekleşmekte olan kadına yönelik şiddet olgusu bağlamında bazı saptamalar yapılabilir ve çözüm önerileri getirilebilir. Çalışmanın hacmi bakımından, çalışmanın içerisinde dünya üzerinde var olan kadına zararlı tüm gelenekler değil yalnızca örnek kabilinden olmak üzere bazı gelenekler sunulacaktır. Çalışmanın, okuyuculara ve araştırmacılara katkı sağlaması umulmaktadır.

2. GENEL OLARAK KADININ İNSAN HAKLARI

İnsan hakları, insanın sırf insan olması sebebiyle sahip oldukları haklardır. Dolayısıyla, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, servet vs. hiçbir ayrım gözetilmeksizin ve dünya üzerinde hangi coğrafyada bulunursa bulunsun tüm insanların doğuştan sahip oldukları, vazgeçilmez ve devredilmez nitelikte haklar demetidir insan hakları. İnsan hakları hukuku içerisinde kadınların, çocukların, engellilerin, yaşlıların ya da kırılgan gruplar olarak adlandırılabilecek başka bazı grupların özel olarak incelendiği insan hakları çalışmaları yaygındır. Bunun sebebi, anılan grupların, toplumsal istismara uğrama risklerinin daha fazla olmasıdır. Her ne kadar, kadınların insan hakları, çocukların insan hakları şeklinde başlıklar kullanılsa da söz konusu haklar, insan haklarının bir parçası olup söz konusu incelemeler insan hakları hukukunun ayrılmaz bir parçasıdır. Bu nokta, Pekin Eylem Platformu'nda açıkça belirtilmiştir: Kadınların hakları, insan haklarıdır (United Nations, 1995: 9). Bu noktada, kadının insan hakları teriminin, kadın hakları terimine tercih edilmesi gereği üzerinde de durulabilir. Çünkü kadın hakları ifadesi, yalnızca

kadınlara özgü olan ve erkeklerin sahip olmasının mümkün olmayacağı birtakım hakları ifade eder. Analık hakkı buna örnek gösterilebilir. Oysaki çalışmanın içeriği örneğin yaşama hakkı, maddi manevi varlığın korunması hakkı, çalışma hakkı gibi birtakım haklara ilişkinse bu çalışmada kadın hakları değil kadının insan hakları teriminin kullanılması doğru olur. Çünkü anılan haklar, yalnızca kadınlara özgü haklar olmayıp, tüm insanların sahip olduğu insan haklarıdır.

Gerek ulusal gerekse uluslararası hukuk metinlerinde herkesin kanun önünde eşit olduğu ve hiç kimseye ırk, renk, cinsiyet vs. açılardan ayrım yapılamayacağı düzenlenmiş ise de yukarıda anılan ve kırılgan olarak nitelendirilen grupların daha fazla korunma ihtiyacı içinde olması sebebiyle söz konusu gruplara pozitif ayrımcılık hükümlerinin uygulanması gereklidir. Örneğin Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 10. maddesinde belirtildiği gibi devlet, kadın-erkek eşitliğinin yaşama geçirilmesi konusunda yükümlü olup bu yükümlülüğün yerine getirilmesi için alınan tedbirler eşitlik ilkesine aykırı kabul edilmez. Dolayısıyla, kadınların korunması ve bu maksatla kadına yönelik pozitif ayrımcılık hükümlerinin düzenlenmesi ve uygulanması devlete bizzat anayasa ile yüklenmiş bir yükümlülüktür.

Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi'nin (İstanbul Sözleşmesi) dördüncü maddesinde de taraf devletlerin, özellikle de mağdurların haklarını korumaya yönelik özel tedbirler alabileceği ve bu tedbirlerin Sözleşme hükümlerince ayrımcılık olarak sayılmayacağı belirtilmiştir (Avrupa Konseyi, 2011).

Uluslararası sistemde kadınların insan haklarının korunmasına yönelik en önemli sözleşmelerden biri, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (CEDAW)'dir. Sözleşmenin 3. maddesinde kadınların, siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel alanlar başta olmak üzere tüm alanlarda, erkeklerle eşit olarak insan hakları ve temel özgürlüklerinden yararlanmalarını sağlamak, kadının tam gelişmesini ve ilerlemesini sağlamak amacıyla devletlerin yasal düzenleme dahil bütün uygun önlemleri alacakları belirtildikten sonra dördüncü maddede de söz konusu önlemlerin, ayrımcı muamele olarak değerlendirilemeyeceği hükme bağlanmıştır (Birleşmiş Milletler, 1979).

3. KADININ İNSAN HAKLARINA AYKIRI GELENEKSEL UYGULAMALAR

Gelenek, Türk Dil Kurumu tarafından "Bir toplumda, bir toplulukta eskiden kalmış olmaları dolayısıyla saygın tutulup kuşaktan kuşağa iletilen, yaptırım gücü olan kültürel kalıntılar, alışkanlıklar, bilgi, töre ve davranışlar, anane, tradisyon" şeklinde tanımlanmıştır (Türk Dil Kurumu, 2022). Bazen de gelenek, dogma ile özdeşleştirilip, rasyonellik ve bilimsel bilginin karşıtı olarak değerlendirilmektedir (Shils, 1981: 5). Ancak geleneğin verili belirleyiciliği, dogmatik tarzda eleştirellikten uzak bir yanılmazlığı ifade etmemektedir. Eleştirellikten azade bir ontik varlık olarak geleneğin sosyo-kültürel bir yandaşlık ve tutuculuk ifade ettiğinin düşünülmesi doğru değildir. Zira anlam inşa ve anlamlandırma sürecinde öznenin tarihsel geleneği ile yüzleşmesi ya da karşı karşıya gelmesi geleneğe eleştirel bir meydan okuması anlamına gelir (Kılıç, 2010: 122).

Geleneksel kültürel uygulamalar, bir topluluğun üyeleri tarafından genellikle nesilleri kapsayan dönemler boyunca sahip olunan değerleri ve inançları yansıtır. Shils'e göre gelenek, bir ebeveyn, öğretmen veya otorite tarafından en az ardışık üç kuşak tarafından aktarılan ve öğrenilen ve yeniden canlandırılan geçmiş uygulama ve inançların kalıntısıdır (Jacobs, 2007: 140).

Dünyadaki her sosyal grubun, bazıları tüm üyeler için faydalı olan, diğerleri ise kadınlar gibi belirli gruplar için zararlı olan geleneksel kültürel uygulamaları ve inançları vardır. Hatta kimi davranışlar yasalarca suç sayıldığı halde bir gelenek olarak yaşayabilmektedir. Geleneğin kişi üzerindeki etkisinin gücü kimi zaman yazılı hukuka uymayı engelleyebilen ve hiç de göz ardı edilemeyecek bir noktadadır (Sümer, 1998: 319).

Zararlı olmalarına ve ulusal ve uluslararası insan hakları kurallarını ihlal etmelerine rağmen, bu tür uygulamalar sorgulanmadığı veya eleştirilmediği için varlıklarını sürdürmekte ve bunları uygulayanların zihninde ahlaki olduklarına ilişkin bir inanç yer almaktadır (Maluleke, 2012: 2). Kadına zararlı bu tür gelenekler aynı zamanda yapısal ayrımcılık oluşturmaktadır. Yapısal ayrımcılık, toplumların işleyiş biçimlerine dokunan ve eşit fırsatlara ve gerçek eşitliğe ulaşmada engeller yaratan normlar, rutinler, tutum ve davranış kalıpları aracılığıyla işlemektedir (Council of Europe, 2022).

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 20 Aralık 1993 tarih ve 48/104 sayılı kararıyla kabul edilen Kadına Yönelik Şiddetin Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Bildirge'nin 2. maddesinde kadına zarar veren geleneksel uygulamalar, kadına yönelik şiddet eylemleri olarak açıkça sayılmıştır (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 1993).

Dünya üzerinde, kadına zarar veren pek çok geleneksel uygulama var olmuştur. Bunlardan bazıları son bulmakla birlikte bazıları ise halen varlığını devam ettirmektedir. Sati uygulaması, ayak bağlama uygulaması, cadı avı, Antik Yunan döneminde ölen savaşçılar için kız çocuklarının kurban edilmesi, korse uygulaması gibi bazıları, tarihsel örnekler olarak değerlendirilebilirken; kadının cinsel sakatlanması (kadın sünneti), çeyiz cinayetleri (dowry deaths), başlık parası, berdel gibi bazı uygulamalar günümüzde varlığını sürdüren uygulamalar olarak sayılabilmektedir.

Burada, şu soruyu sormak anlamlı olabilir: Dünya üzerinde cinsel farklılaşma ve kadına karşı ayrımcılık ne zaman ve nasıl başlamıştır? Ne olmuştur ki kadın, erkek karşısında ikinci cins olarak algılanmaya başlanmıştır? Tarımın ve hayvancılığın öğrenilip geliştirilmesiyle, birinci ve ikinci toplumsal iş bölümleri yaşanmıştır. Birinci toplumsal iş bölümü yani avcılık ile toplayıcılık işlerinin birbirinden ayrılmasıyla cinsler arası farklılık başlamış (Şenel, 1996: 15); ikinci toplumsal iş bölümü yani çiftçi ve çoban toplum farklılaşması (Şenel, 1996: 21) ile de cinsler arasındaki farklılaşma yerleşik hale gelmiştir ve büyük sulama tarımına geçilmesi beraberinde uygarlaşmayı da getirmiştir. Uygarlık tarihinin inşaasını erkek kendine mal ettiği için kadına ilişkin kültürü biçimlendiren ideolojiyi de kendi kafasından geçen düşüncelerle tasarlamıştır. Dolayısıyla kadınlara biçilen kadınlık kavramı da erkeğin yarattığı ve onun gereksinimlerine karşılık verebilecek biçimdeki kadını oluşturmaya yöneliktir (Şaşman Kaylı, 2011: 48). Maalesef, uygarlığın güneşinin yalnızca erkeği aydınlattığı görüşü de böylece doğmuştur.

Akal'a göre kadınların, ikinci cins olarak algılanmasının sebebi, onun doğurgan özelliği ile ilgilidir. Ona göre, erkekler, kadınların çocuk doğurabilme yeteneklerinden yola çıkarak, erkekle kadın arasında kadını yaratıcı kılan bu tehlikeli özelliği, çeşitli tekniklerle bastırmaya, denetlemeye çalışmakta ve yaratıcı kadın karşısında denetleyici erkek olarak iktidarlı kalabilmek için de kadını ikinci sınıf insana dönüştüren bir rol vermeye çalışmaktadırlar (Akal, 1994: 13). Oysaki cinsel farklılaşma yani kadın ve erkek arasında ilk farklılaşma, üreme ile ilgili değil, geçim sorunu ile ilgilidir. İnsanın doğaya daha fazla hakimiyet kurmasıyla bu iş bölümü de artarak cinsler arasındaki farklılık algısını artırmıştır. Bu durum da zamanla kadının toplumsal iş bölümü içerisindeki payını yalnızca üreme işlevini yerine getiriyormuşçasına bir algıya dönüştürmüş ve kadın adeta cinsel bir sembol, bir üreme aygıtı olarak görülmüştür.

Yukarıda sayılan geleneklere göz atıldığında, bunların erkekler için gerçekleştirilen ve kadınların zarar gördüğü, kadının insan haklarına aykırı uygulamalar olduğu anlaşılmaktadır. Burada, tespit edilebildiği kadarıyla, dünya üzerinde kadının insan haklarını ihlal eden bazı geleneksel uygulamalar örnek olarak kısaca sunulacaktır.

3.1. Antik Yunan Döneminde Kız Çocuklarının Kurban Edilmesi

Eski Yunan toplumunun sınıflı bir yapısı olduğu bilinmektedir. Köleler, metekler (yabancılar) ve yurttaşlardan oluşan bu sınıflar içerisinde kadınlar yurttaş olabilmekle birlikte siyasal haklara sahip değildirler (Akad, Dinçkol ve Bulut, 2020: 9). Antik Yunan çağı filozoflarının, her yerde geçerli olan ve yasal düzenlemelerle tanınmış olmasa bile kabul edilmesi gereken birtakım doğal ahlak değerlerinden söz eden görüşlerinde, insan hakları anlayışında temel olabilecek öğeler bulunabilirse de Platon ve Aristo gibi en ünlü Antik Yunan düşünürlerinin bile içinde yaşadıkları toplumda doğal sayılan kölelik kurumunu eleştirmedikleri ve genel olarak da eşitlikçi bir düzenden yana olmadıkları göz ardı edilemeyecek bir gerçektir (Aybay, 2019: 26). Platon'da hürriyet fikrinin izi bile yoktur (Gözler, 2018: 125). Platon, kadınlar ve erkekler arasındaki ilişkilerde yasal eşitlik ve özgürlüğün ulaşacağı boyutun fazlasıyla ileri gideceği ve toplumsal düzeni bozacağı endişesiyle demokrasi rejimini eleştirir (Gemalmaz, 2016: 3). Devlet adlı eserinde Platon, özellikle savaşçılar ve yöneticiler için çocuk ve kadınların ortak olması gereğini savunur. Bazılarına göre bu, kadının metalaşması şeklinde değil tersine kendi kimliğini bulması olarak yorumlanır (Akad, Dinçkol ve Bulut, 2020: 20). Bununla birlikte Platon, eğitimle kadınların da erkeklerle aynı işleri yapabileceğini belirtirken, asıl meselenin erkek gibi olmamak olduğunun da üstünde durur yani kadınların erkekleştirilmesi algısından yola çıkar (Kocabaş Atılgan, 2013: 18). Aşağı yukarı her işte erkeğin kadından üstün olduğunu, gerçekte yaratılıştan her iki cinste de aynı güçlerin var olduğunu ve kadının da erkek gibi bütün işleri görebileceğini belirtse de kadının hiçbir işte erkek kadar başarılı olamayacağını dile getirir (Platon, 2013: 157). Aristoteles'e göre ise kadın ile erkek doğuştan farklı olan iki ayrı türdür; çünkü kadınlar erkeklere oranla zekadan ve bilgiden yoksun varlıklardır. Aristoteles'in Politika adlı eserinde ifade ettiği düşüncelerinde ideal bir devlette her zaman yöneten ile yönetilenler bulunmalıdır. Aile de bir devlet yapısı olarak düşünüldüğünde burada da yönetenler ve yönetilenler olmalıdır. Ona göre toplumsal alanda kadın her zaman yönetilen olmalıdır. Aslında kadınlarda da zeka ve akıl vardır; ancak kadın bunu nasıl kullanacağını bilemez (Güzel, 2015: 510).

Yunan mitolojisinde kadının anlatımı da benzer şekilde olup bu anlatım sayesinde kadının toplumda var olan ikinci sınıf algısı pekiştirilmiştir. Örneğin Hesiodos'ta kadın soyunun ortaya çıkışı, Pandora mitosu ile anlatılır. Pandora mitosu, tanrıların insanoğlundan öç alışının öyküsüdür. Titanlar soyundan olan Iapetos'un oğlu Prometheus'un ateşi çalarak insanoğluna vermesi üzerine baş tanrı Zeus insanlardan öç almak üzere zanaatkar oğlu tanrı Hephaistos'tan bir kadın yaratmasını istemiştir (Şahin, 2013: 1). Hesiodos, kadının yaratılışını anlatırken, onu insanlara gönderilmiş bir bela olarak tanıtır. Güzel, erkeklerin öpüp okşaması için yaratılmış, içinde köpek kalbi ve tilki huyu olan, işleme ve kumaş dokuma işleriyle uğraşan, yalancı bir baş belası olarak (Hesiodos, 2010: 49-50).

Kız çocuklarının kurban edilmesi meselesine gelince, aslında, eski toplumlarda çocukların tanrılara kurban edilmesi nadir değildir; bazı tarih öncesi kabilelerde çocuklar Tanrı için kurban edilirken, Orta Amerika kabilelerinde çocuklar yaygın olarak ve kitleler halinde yağmur yağdırması için yağmur tanrısına kurban edilmiştir (Erkut, Balcı ve Yıldız, 2017: 21). İnsanın kurban edildiği Antik Mısır, Aztekler, Mayalar, Keltler ve Sami kabilelerinde, kurban edilecek kişinin seçimi, kurban etme eylemi ve kurbanın sunulma biçimi birbirinden farklıdır. Mayaların, esir aldıkları bir düşmanı kurban etmeleri, Antik Mısır'da çocuklar veya bakire genç kızların kurban olarak sunulması, Antik Yunan'da ölen kişi ile birlikte eşyaları, eşi ve

kölelerinin de gömülerek kurban edilmesi kurban edilecek kişinin seçimindeki farklı nedenlere örnek olarak gösterilebilir (Demir ve Türkdoğan, 2020: 199). Yunan uygarlığının, yıkıntıları üzerinde kurulduğu Minos uygarlığında da Knossos'un tanrı kralları olan ve boğa şeklinde tasvir edilen Minoslara insan kurban etme adeti vardır (Şenel, 1970: 16). Seneca'nın, Troya Savaşı sonrası tutsak Troyalı kadınların kura ile paylaşılmasını anlattığı Troyalı Kadınlar (Troades) adlı eserinde, töre gereğince, kazanan tarafta ölen savaşçıların mezarına kız kurban edildiği, kızın gelin gibi giydirilerek öbür dünyada o savaşçının eşi olacağına inanıldığı anlatılmaktadır (Seneca, 1998: 66). Euripides, Batı yazınını da etkileyen ve Racine ve Goethe'ye konu olan "İphigeneia Aulis'te" ve "İphigeneia Tauris'te" adlı tragedyalarında, Agamemnon'un tanrıça Artemis'i kızdırması üzerine, kızı İphigeneia'yı ona kurban etme töreni gerçekleştirdiğini ve son anda tanrıça tarafından affedilmesi üzerine İphigeneia'nın kurban edilmediğini yazmaktadır (Erhat, 1996: 880). İlyada'da, Aias'ın işlediği günahların kefareti olarak, her yıl Lokris'ten Troya'ya iki genç kızın gönderilmesi ve Athena tapınağına kurban edilmesi ve bu törenin de bin yıl sürdürülmesinin gerektiği belirtilmektedir (Erhat, 1996: 63).

İnsan kurban etme adetinin uygulanmasında genellikle çocukların ve özellikle de kız çocuklarının seçilmesinin sebebi, tanrıya sunulacak olan kurbanın kirlenmemiş olması gerektiğinin düşünülmesidir. Ölen savaşçılara kız çocuklarının kurban edilmesinde ise kadının yalnızca erkek için var olduğu, bu dünyada ya da öbür dünyadaki tek görevinin erkeği memnun etmek algısı olduğu yatmaktadır.

3.2. Hindistan'da Sati Geleneği

Sati (Su-thi veya Suttee), dul bir kadının kendini, kocasının cenaze ateşinde yakarak kurban ettiği geleneksel bir Hint uygulamasıdır (Kumar ve Kanth, 2004: 19). Sanskritçe kökenli bir kelime olan Sati, iyi kadın veya namuslu kadın anlamında kullanılmaktadır (Doniger, 2022). İlk olarak ne zaman gerçekleştiği konusunda net bir bilgi bulunmamakla birlikte bazı yazarlarca ilk olarak M.Ö. 4. yüzyılda (Özenç ve Öztürk Şen, 2017: 481), bazı yazarlarca da 6. yüzyılda ortaya çıktığı fakat 13. yüzyılda yaygınlık kazandığı (Işıldaklı, 2020: 26) belirtilmektedir. İlk olarak M.Ö. 4. yüzyılda uygulanmış olması ihtimali daha yüksektir çünkü M.Ö. 1. yüzyılda yaşamış bir Yunan yazarı olan Diodorus Siculus tarafından M.Ö. 4. yüzyılda Pencap'la ilgili anlatımında da bahsedilmiştir (Doniger, 2022). Bu uygulamada dulların yaşça küçük-büyük olması ya da bir günlük-bir yıllık evli olması fark etmemektedir (Özenç ve Öztürk Şen, 2017: 481). Sati, Hindistan'da dul kadınların, gönüllü olarak gerçekleştirdiği bir uygulama, bir tür intihar olarak kabul edilmekle birlikte, pek çok örnek, söz konusu uygulamanın gönüllü olmadığını, bir dayatma olduğunu göstermiştir. Sati uygulaması, Hindistan'da toplumsal sınıf kimliğiyle bağlantılı bir uygulamadır. Hindistan'ın kast sistemi dinsel ve toplumsal bir düzendir. Sert bir kast sistemi yapısına sahip Hindistan, ayrıca geleneklerine oldukça düşkün bir toplumdur (Arıkan ve Önkan, 2020: 2482). Böyle olmakla birlikte Sati, yalnızca alt kasta tabi olanlarca işlenmemekte, üst kasta tabi olanlar arasında da yoğun bir şekilde uygulanmaktadır. Prensler ve üst kasttaki insanlar arasında dul kadın yakma toplu bir eylem olarak uygulanmaktadır. Örneğin, 1724'te Marwar Jodhpur'lu Ajit Singh'in cenazesinde altmış altı kadın diri diri yakılmış ve Bundi kralı Budh Singh'in cenazesinde seksen dört kadın kurban edilmiştir. Dul kadınların bu şekilde topluca yakılması Jauhar olarak isimlendirilmektedir. Sati ve Jauhar, benzer uygulamalardır. Aralarındaki tek fark Jauhar'ın yenilen bir savaşın sonunda Rajput dulları tarafından, Satinin ise dini bağlamda normal bir Hindu dul tarafından yapılmasıdır (Shamsuddin, 2020: 49).

Sati, reenkarnasyon inancı başta olmak üzere Hindistan'daki inanç sistemiyle ilgilidir. Hinduizm'de olduğu gibi Budizm'de de kadınlara yönelik sert ve tutucu tavır değişmemiştir. Hindistan'da kadın, erkeğe ait bir mal/eşya olarak görülür ve değeri babası, erkek kardeşi, kocası ve oğluna ne ölçüde yararlı olduğuna göre belirlenirdi. Onlar için kurtuluş sadece

gönülden teslimiyet ve eşlerine hizmet ile mümkündü (Besli, 2017: 276). Eski bir Hint özdeyişinde, bir kadına çocuk iken babasının, genç iken kocasının, yaşlı iken oğlunun bakacağı, kadının hiçbir zaman boş bırakılmaması gereğinden bahsedilmektedir. Bu özdeyişle, bir kadının hayatının her aşamasında erkeklere kesin itaat etmekle yükümlü olduğu vurgulanmaktadır (Demirel, 2017: 143). Özdeyişte belirtildiği gibi Hindistan'da dul kalan kadınlar da ya oğullarının ya da kocalarının akrabalarının yanında kalırdı. Dul kadının mutlu görünmesi ayıplanırdı. Saçları kazıtılır, günde sadece bir öğün yemek verilir, bütün mücevherlerine el konulur ve bir kat hasır üzerinde yatırılırlardı (Kayalı, 2013: 367).

Hindistan'da kadın bedeniyle dünyaya gelmek zaten bir suçluluk göstergesi olarak kabul edilirken, dul bir kadın olmak ise önceki hayatta işlenen daha büyük bir günahın belirtisi sayılır. Bu günahtan kurtulmanın ise iki yolu vardır. Birincisi ve en etkili olduğuna inanılan yol, kadının Sati uygulamasıdır. Eğer kadın, Sati uygular ve kendisini bu şekilde kocasına adarsa günahlarından kurtulduğuna ve bir Sati Anne yani bir tanrıça olduğuna inanılır. İkinci yol ise dul kalan kadının hayatı boyunca yas tutması, geri kalan hayatını evine kapanarak, oruç ve yas ile geçirmesidir. Görüldüğü gibi iki seçeneğin biri ölmek iken diğeri ölmekten de beterdir. Aslında dul kadına ölmekten başka seçenek bırakılmamaktadır. Çünkü ölmeyi seçmeyen kadın aynı zamanda hayatının geri kalanında aşağılanmayı ve kınanmayı da göze almak zorundadır. Hatta cenaze ateşi yakılmadan önce Satinin kendisi için daha iyi bir seçenek olduğu dul kadına açıkça da söylenmektedir.

Sati uygulamasının altında başka bazı sebepler de yatmaktadır. Bunlardan biri de ekonomik sebeptir. Sati işlendiğinde, hem dul kadının bakımını üstlenen kişiler için ekonomik bir yük ortadan kalkmaktadır hem de Sati uygulamasından sonra, bölgede bir ekonomik canlılık yaşanmaktadır. Şöyle ki, Sati kararı alındığında, törenleri izlemek üzere on binlerce insan toplanmakta, Sati uygulamasından sonra, Satinin gerçekleştirildiği yerde on üç gün boyunca törenler yapılmakta, tapınak inşa edilip ziyarete açılmakta ve bu tapınak çevresinde, ölen kişiye ve kocasına ait sembollerin kullanıldığı bir nevi hediyelik eşyalar satışa sunulmaktadır. Anlaşılacağı üzere Sati uygulamaları, yörede bir iş patlaması yaratmakta ve adeta o yöreyi bir turizm alanına çevirmektedir. Böylelikle Sati uygulamasının ekonomik olarak tüm yöreyi etkilediği de anlaşılmaktadır (Detaylı bilgi için bakınız: Seymen Çakar, 2015: 73-86).

Satinin yasaklanması yönünde ilk adımlar 16. yüzyılda, Babür hükümdarları Hümayun ve oğlu Ekber tarafından atılmakla birlikte başarıya ulaşılamamış (Doniger, 2022), Sati uygulaması, Hindistan'ın İngiliz sömürgesinde olduğu dönemde, 1829 yılında Satinin Kaldırılması Hakkında Kanun çıkarılarak İngiltere tarafından yasaklanmış (Mani, 1987: 119), 1856 tarihli bir kanun ile de dul kalan Hindu kadınların yeniden evlenmesi mümkün kılınmıştır (Vural, 2006: 25). Satinin, İngilizlerce yasaklanması bazı yazarlarca, İngilizlerin emperyalist yayılmacılıklarını perdelemek için kullandıkları bir yol olarak açıklanmaktadır (Shiralizade, 2020: 110). Satinin Kaldırılması Hakkında Kanun ile Sati bir suç olarak kabul edilmekle birlikte, 2000'li yıllarda dahi birçok Sati olayı gerçekleştirilmiştir. Bunun sebebi ise kolluk kuvvetlerinin olaylara müdahale etmekteki isteksizliği ve yargı organlarının, olayı gönüllü bir uygulama olarak kabul edip suçluları cezalandırmaktan kaçınmasıdır. Satinin ortadan kaldırılmasında sivil toplumun rolü belirleyici olmuştur. 1987 yılında gerçekleştirilen bir Sati olayı (Roop Kanwar olayı), uygulamanın tüm dünyada duyulmasının yolunu açmış ve ciddi protestolara sahne olmuştur (Mani, 1990: 33). Bu olaydan sonra gerek Hindistan'da gerekse diğer ülkelerde konunun sivil toplum örgütlerince yoğun bir şekilde ele alınışı, kamu görevlilerinin sati olaylarına müdahale etmesine ve bu uygulamaların önlenmesine yol açmıştır.

Fakat Hindistan'da bugün için kadına zararlı benzer bir uygulama varlığını sürdürmektedir. Gelin yakma (bride burning) ya da çeyiz cinayetleri (dowry deaths) olarak anılan, polis kayıtlarına genellikle kaza olarak geçirilen, kurbanlarını çoğunlukla okuma yazma

bilmeyen ya da öğretim seviyesi düşük, evliliklerinin ilk birkaç yılı içinde olan genç kadınların oluşturduğu ve genellikle mutfakta yakma şeklinde gerçekleştirilen ve yoğun bir şekilde varlığını sürdüren bu uygulama, Hindistan'da evli kadınların yeterli çeyiz getirmedikleri bahanesiyle yakılarak öldürülmesini ifade etmektedir (Ayrıntılı bilgi için bakınız: Seymen Çakar, 2016: 1698-1703).

4. GELENEK VE HUKUK BAĞLAMINDA EVRENSELLİK VE GÖRECELİLİK TARTIŞMALARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

İnsanların sırf insan olmaları sebebiyle doğuştan gelen, dokunulmaz, devredilmez ve vazgeçilmez haklara sahip olması, insan hakları düşüncesinin bir sonucudur. İnsanların, hak ve hürriyetlere doğuştan sahip olmaları, insan onuru kavramından kaynaklanmaktadır. Onurlu bir varlık olarak insanlar, doğuştan gelen haklara sahiptirler. İnsan onuru terimi, insanın davranışları, kişisel özellikleri, serveti vs. dikkate alınmaksızın insanın sadece varlık olarak değerlendirilmesiyle doğru bir şekilde tanımlanmış olur. Bu anlamda insan onuru, insanın sırf insan olması sebebiyle değerli ve saygıya layık bir varlık olması şeklinde tanımlanabilir.

İnsan hakları, herhangi bir fark gözetilmeksizin tüm insanlar açısından geçerli olmaları bakımından evrensel niteliktedir. Fakat bir kısım yazarlar insan haklarının evrenselliği tezinin karşısında kültürel görecelilik tezini savunmaktadırlar. Kültürel görecelilik, her toplumun kendi iç dinamiklerinden kaynaklı, kendine özgü değerleri olduğunu savunur. Tüm toplumların ve kültürlerin benzer, evrensel ölçütlere göre değil, kendi koşulları içerisinde önyargısız incelenmelere tabi olması gerektiğini belirterek toplumsal sınıflamaları reddeder (Nar, 2019: 77). 1940'lı yılların ikinci yarısından itibaren, insan haklarının evrenselliği görüşü karşısında ortaya atılan evrensellik-kültürel rölativite tartışmalarında, rölativistler, insan haklarının, tarihsel ve mekansal olarak Batı'ya özgü olduğunu ve bu nedenle de mevcut insan hakları anlayışının, Batılı olmayan kültürler bakımından geçerli olmadığını vurgulamaktadırlar (Demir, 2008: 210). Bu görüştekilere göre Batı'nın "Aydınlanma" değerlerinin Batılı olmayan kadınlara benimsetilmesi ve onların "kurtarılması" üzerine kurulu düşünceler, emperyalist görüşlere hizmet etmekte ve Batılı olmayan bu toplumların sosyal ve kültürel yapısını göz ardı etmektedir (Özenç, 2006: 151).

Söz konusu görüşte bazı haklılık payları olmakla birlikte, zararlı uygulamalar olarak nitelendirilen ve kadına yönelik şiddeti tırmandıran bu tür uygulamaların ortadan kaldırılmasının hiç de kolay olmadığını, söz konusu uygulamaların ortadan kaldırılmasında uluslararası örgütlerin çalışmalarının ve paylarının azımsanamayacak kadar büyük olduğunu unutmamak gerekir.

Kadına zararlı geleneklerin ortadan kaldırılması konusunda ulusal ve uluslararası hukuk alanında önemli düzenlemeler yapılmakla birlikte geliştirilen hukuk mekanizmaları en ideal şekliyle uygulandığında bile yetersiz kalabilmektedir. Üstelik hukuk kuralları halihazırda var olan toplumsal zemine oturduğu için toplumsal zihniyet dönüşümünden bağımsız hukuki uygulamaların başarılı olma ihtimali düşük olabilmektedir (Sözer, 2020: 161).

Bu tür uygulamaların kültürel tartışma boyutundan çıkarılarak uluslararası alanda bilinirliğinin sağlanması, kadına zararlı bu uygulamaların ortadan kaldırılmasında etkili olmaktadır. Bu anlamda medyanın ve sivil toplumun rolü oldukça önemlidir. Tabi ki medya ve sivil toplum faaliyetlerinin, etkili cezalarla desteklenmesi olmazsa olmaz bir unsurdur. Fakat yalnızca cezaların konulmasında değil uygulanması noktasında var olan sıkıntılar bazen söz konusu etkenler ile aşılabilmektedir. Örneğin Sati uygulamalarına müdahale etmek istemeyen güvenlik güçlerinin, yargılamalar neticesinde mahkumiyete hükmetmeyen hakimlerin tutumları, medya ve sivil toplumun etkisi sayesinde değişmiştir.

Umulmaktadır ki kadına yönelik şiddetin bugün bu kadar yaygın olmasında etken olan tarihsel sebepler, ulusal ve uluslararası bu çalışmalar neticesinde ortadan kalkacaktır. Bu bağlamda ülkemizde bugün için çok yaygın olan eş-eski eş-partner cinayetleri olarak nitelendirilen uygulamaların altında da geçmişte töre cinayetleri ya da namus cinayetleri olarak adlandırılan uygulamaların yattığı bilinmelidir. Bu cinayetleri töre ya da namus kavramları altında bir nevi meşrulaştırmak ya da bir haklılık algısı yaratmak doğru bir tutum değildir. Bu uygulamalar, açıkça ataerkil toplum yapısının ve toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin ya da yapısal ayrımcılığın göstergeleridir. Bu uygulamaların haksız, ahlaksız ve hukuksuz niteliği, kullanılabilir tüm araçlarla topluma açıklanmalı ve bu yapılırken de mevzuat aracılığıyla desteklenmelidir. Yalnızca mevzuatın konulması yeterli olmayıp cezaların etkinliği sağlanmalı ve mevzuatın uygulanması noktasında var olan sıkıntılar giderilmelidir. Devletlerin insan hakları alanında sahip olduğu üç yükümlülükten bir tanesi yerine getirme yükümlülüğü iken diğerleri saygı duyma ve koruma yükümlülüğüdür. Devletler, yerine getirme yükümlülüğü kapsamında yalnızca mevzuat oluşturmaktan değil bu mevzuatın etkili bir şekilde uygulanmasından da sorumludur. Ayrıca koruma yükümlülüğü gereğince devlet, kadınların üçüncü kişiler tarafından insan haklarının ihlal edilmesinden yani kadınları koruyamamaktan dolayı da sorumludur. Nasıl ki idare hukukunda risk sorumluluğu gereğince devlet, terör örgütlerinin insanlara verdiği zarardan, koruma sorumluluğunu yerine getiremediği için sorumlu tutuluyorsa, mevcut erkek terörünün önlenmesi noktasında da aynı sorumluluğa sahiptir.

Kadına zararlı uygulamaların sonlandırılmasında yargı yanında diğer faktörlerin de etkili olduğu aşikardır. O halde zararlı geleneklerin yıkılması için hukuk yoluyla adım atmanın yanı sıra toplumun en temel birimlerine ailelere ulaşılıp etkili eğitimlerin verilmesi önemli olacaktır. Bir diğer önemli husus da çocuklara henüz anaokulu çağındayken insan hakları eğitimi verilmesi ve insan hakları bilincinin artırılmasıdır. Eğitimin her düzeyinde uygulamalı eğitime yer verilmesi de faydalı olacaktır. Yalnızca teorik bilgiler, bazen tanık olunan bir örnek kadar etkili olamamaktadır. Son olarak da kadına yönelik şiddeti ortadan kaldırmak için etkin hukuki mekanizmaların yaratılıp, uygulanmasıdır. Bu noktada özellikle infaz kanununda değişiklikler gerekmektedir. Ayrıca kamu görevlilerinin özellikle, öğretmenlerin, polis, jandarma gibi güvenlik hizmeti sunucularının, hakim ve savcıların bu konuda eğitimli olmaları çok önemlidir. Ülkemizde insan hakları alanında var olan meslek içi eğitim uygulamalarının da şekli ve yüzeysel olmaktan çıkarılarak, gerçek anlamda etkin ve etkili olması sağlanmalıdır.

5. SONUÇ

Kadına zararlı geleneksel uygulamalar, nesiller boyunca devam eden ve kadınların insan haklarını ihlal eden kendine özgü uygulamalardır. Yüzyıllardır uygulanageldiklerinden, uygulayıcılarının zihninde ahlaki olduklarına ilişkin bir kanaat de hasıl olmaktadır. Bu sebeple, ahlaki olduklarına inanılan bu uygulamalar, yazılı hukuk kuralları ile yasaklansa ve hatta çok ağır yaptırımlara da tabi tutulsalar, hukuk karşısında direnç göstererek uygulanmaya devam olunmaktadır. Gelenek karşısında hukukun üstünlüğü tezi savunulabilmekle birlikte, pek çok durumda bu tür geleneksel uygulamaların yalnızca hukuk yoluyla ortadan kaldırılmasının da çok kolay olmadığı ve uzun zaman, bazen yüzyıllar aldığı bilinmektedir. O halde, etkin hukuk kurallarının konulmasının yanı sıra bu kuralların etkili bir şekilde uygulanmasının da önemi ortadadır. Bu noktada hukuk uygulayıcılarının örneğin hakim, savcı, avukat, güvenlik güçleri gibi kamu görevlilerinin de kadının insan hakları alanında eğitilmesi elzemdir. Ayrıca söz konusu zararlı uygulamaların hukuksuzluğunun tüm topluma anlatılması noktasında medyaya ve sivil toplum kuruluşlarına önemli görevler düşmektedir. Kadının insan haklarına aykırı olmayan bir dil ve söylemin toplumda yaygınlaşması için dahi bu organların etkisi çok büyüktür.

Kadına zararlı uygulamaların ortadan kaldırılmasında hukukun etkisi yalnızca yaptırım açısından olmayıp aynı zamanda insan hakları hukuku eğitiminin toplumsal tabana yayılması açısından da önem arz etmektedir. Son söz olarak denilebilir ki kadına zararlı geleneksel uygulamalar kadına yönelik şiddet türleri olarak insan hakları hukukunu ihlal etmektedir. İnsan hakları alanında sahip olduğu yükümlülükler kapsamında devletin bu tür ihlalleri önleme ve ortadan kaldırma ve bu amaçla gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü ve sorumluluğu mevcuttur.

KAYNAKÇA

AKAD, M., VURAL DİNÇKOL, B. ve BULUT, N. (2020). *Genel Kamu Hukuku*. Gözden Geçirilmiş 16. Basım, İstanbul: Der Yayınları.

AKAL, C. B. (1994). *Siyasi İktidarın Cinsiyeti*. Ankara: İmge Kitabevi.

ARIKAN, Z. ve ÖNKAN, Ö. (2020). Hindistan Vergi Sistemi. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 9 (3), 2465-2491.

AVRUPA KONSEYİ (2011). *Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye Dair Sözleşme*, 10.02.2022 tarihinde Avrupa Konseyi: https://rm.coe.int/1680462545 adresinden alındı.

AYBAY, R. (2019). *İnsan Hakları Hukuku*. Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

BESLİ, N. (2017). Eski Uygur Türkçesi Budist Metinlerinde Kadın Anlayışı ve Etkileri. U. D. Aşcı, N. Uyanık, F. N. Küçükballı, M. Zenginbaş ve M. Aşcı, *2 nd International Conference On Studies In Turkology ICOSTURK'2017* içinde (275-285), Konya: Palet Yayınları.

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER (1979). *Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi*, 10.02.2022 tarihinde Bilgi Üniversitesi: https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/08/03/KadinlaraKarsiAyrimciliginOnlenmesiSozlesmesi.pdf adresinden alındı.

COUNCIL OF EUROPE (2022). *Intersectionality and Multiple Discrimination*, 21.03.2022 tarihinde Avrupa Konseyi: https://www.coe.int/ en/web/gender-matters/intersectionality-and-multiple-discrimination#:~:text=Intersectional%20discrimination%20%E2%80%93%20happens%20when%20two,and%20specific%20forms %20of%20discrimination adresinden alındı.

DEMİR, E. (2008). İnsan Haklarının Evrenselliği Görüşü Karşısında Kültürel Rölativizm. *MÜHF-HAD*, 14 (3), 209-242.

DEMİR, R. ve TÜRKDOĞAN, T. (2020). Baba-Çocuk İlişkisi Bağlamında İtaat ve Sanatta Kurban. *Tykhe*, 5 (9), 190-216.

DEMİREL, Ş. (2017). Hitopadeşa'da Kadın Motifi. *SDÜ Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Aralık, 42, 141-146.

DONIGER, W. (2022). *Suttee*, 06.05.2022 tarihinde Britannica: https://www.britannica.com/topic/suttee adresinden alındı.

ERHAT, A. (1996). *Mitoloji Sözlüğü*. Altıncı Basım, İstanbul: Remzi Kitabevi.

ERKUT, Z., BALCI, S. ve YILDIZ, S. (2017). Tarihsel Süreç İçinde Çocuk, *Çocuk ve Medeniyet*, 2 (3), 17-28.

GEMALMAZ, M. S. (2016). *Devlet, Birey ve Özgürlük*. Üçüncü Tıpkı Basım, İstanbul: Legal Yayınevi.

GÖZLER, K. (2018). *İnsan Hakları Hukuku*. 2. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.

GÜZEL, B. (2015). Lysistrata: Kadının Antik Yunan Toplumundaki Yeri. *Turkish Studies*, Summer, 10 (10), 505-522.

HESIODOS (2010). *Tanrıların Doğuşu İşler ve Günler*. Çev. F. Akderin, İstanbul: Sosyal Yayınlar.

IŞILDAKLI, B. (2020). İnsan Haklarının Evrenselliği ile Kültürel Rölativizmin Paradoksu. *Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1 (1), 17-29.

JACOBS, S. (2007). Edward Shils' Theory of Tradition. *Philosophy of the Social Sciences*, June, 37 (2), 139-162.

KAYALI, Y. (2013). Eski Bir Hint Geleneği: Sati. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, 53 (1), 365-374.

KILIÇ, M. (2010). Anlamın İnşası ve Anlama Etkinliği Bağlamında Geleneğin Sorunsallaştırılması. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Aralık, 22, 117-126.

KOCABAŞ ATILGAN, D. (2013). Antik Yunan'da Toplumsal Cinsiyet Rollerinin Temsili. *Yedi: Sanat, Tasarım ve Bilim Dergisi*, Yaz, 10, 15-27.

KUMAR, V. ve KANTH, S. (2004) Bride Burning. *Medicine, Crime and Punishment*, December, 364, 18-19.

MANI, L. (1987). Contentious Traditions: The Debate on SATI in Colonial India. *Cultural Critique No.7, The Nature and Context of Minority Discourse II, University of Minnesota Press*, Autumn, 119-156.

MANI, L. (1990). Multiple Mediations: Feminist Scholarship in the Age of Multinational Reception. *Feminist Review, Palgrave Macmillan Journals*, Summer, 35, 24-41.

MALULEKE, M. J. (2012). Culture, Tradition, Custom, Law and Gender Equality. *PER/PELJ*, 15 (1), 1-22.

NAR, M. Ş. (2019). Kültürel Kimlik Sorunsalı: Görecelik mi, Evrenselcilik mi? Yoksa Uzlaşı mı. *Antropoloji*, 37, 72-80.

ÖZENÇ, B. (2006). Kadın Sünneti: Etnomerkezci Önyargılardan Kültürel Dinamikleri Dikkate Alan Bir Yaklaşıma Doğru. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, LXN (2), 145-166.

ÖZENÇ, N. ve ÖZTÜRK ŞEN, N. (2017). Rabindranath Tagore'un Eserlerinde Küçük Kadınlar. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Eylül, 5 (52), 472-484.

PLATON (2013). *Devlet*. 24. Basım, Çev. S. Eyüboğlu ve M. A. Cimcoz, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

SENECA (1998). *Troyalı Kadınlar (Troades)*. Latinceden Çev. Haydar Dönmez, Ankara: T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları/2146.

SEYMEN ÇAKAR, A. (2016). Kadının İnsan Haklarından Bir Sapma Örneği: Hindistan'da Çeyiz Cinayetleri. M. Ercan, A. Ayata ve S. E. Altınok Çalışkan, *Osmaneli'den 21. Yüzyılı Okumak Bildiriler Kitabı* içinde (1698-1703), Bilecik: Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Yayını.

SEYMEN ÇAKAR, A. (2015). Kadının İnsan Haklarından Bir Sapma Örneği: Hindistan'da Sati Geleneği. *TBB Dergisi*, 120, 73-86.

SHAMSUDDIN, M. (2020). A Brief Historical Background of Sati Tradition in India. *Din ve Felsefe Araştırmaları*, Haziran, 3 (5), 44-63.

SHILS, E. (1981). *Tradition*. Chicago: The University of Chicago Press.

SHIRALIZADE, N. (2020). Gayatri Chakravorty Spivak'ın Uluslararası İlişkiler Disiplinine Getirdiği Post-kolonyal Yorum. *Spectrum Journal of Global Studies*, 06.05.2022 tarihinde http://spectrumjournalofglobalstudies.net/wp-content/uploads/2020/04/6_Spivak_pp100-120.pdf adresinden alındı, s. 100-120.

SÖZER, H. (2020). Bir Çocuk İstismarı Formu Olarak Çocuk Evlilikleri: Kültüre Sığınmanın Sınırları. *Sosyoloji Araştırmaları Dergisi*, Nisan, 23 (1), 157-191.

SÜMER, N. (1998). Bir Kültür Ürünü Olarak Hukuk. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, Ocak, 38 (1-2), 314-321.

ŞAHİN, N. (2013). *Antik Dönemde Anadolu'da Kadın*. İzmir: Ege Üniversitesi Yayınları.

ŞAŞMAN KAYLI, D. (2011). *Kadın Bedeni ve Özgürleşme*. 3. Baskı, İzmir: İlya Yayınevi.

ŞENEL, A. (1970). *Eski Yunanda Eşitlik ve Eşitsizlik Üstüne*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:307.

ŞENEL, A. (1996). *Siyasal Düşünceler Tarihi*, 6. Kısaltılmış Basım, Ankara: Ankara Bilim ve Sanat Yayınları.

TÜRK DİL KURUMU (2022). *Güncel Türkçe Sözlük*. 21.03.2022 tarihinde Türk Dil Kurumu: https://sozluk.gov.tr/ adresinden alındı.

UNITED NATIONS (1995). *Beijing Declaration and Platform for Action*. 14.02.2022 tarihinde United Nations: https://www.icsspe.org/system/files/Beijing%20Declaration%20and%20Platform%20for%20Action.pdf adresinden alındı.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER (1993). *Declaration on the Elimination of Violence against Women*. 10.02.2022 tarihinde OHCHR: https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.Aspx adresinden alındı.

VURAL, S. (2006). *Hindistan'da İngiliz Yönetimi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Malatya: İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

KADIN HAKLARININ KORUNMASINDA ULUSAL KURUMLARIN ROLÜ: TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU (TİHEK) ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Duru ŞAHYAR AKDEMİR[*]

Aytül Ayşe CENGİZ[**]

1. GİRİŞ

Kadının özel alanda ve kamusal alanda "öteki" olarak var olan ikincil ve dezavantajlı konumu, ülkemizde Osmanlı'nın son döneminden bugüne feminist hareket sayesinde birçok açıdan iyileşme sağlamıştır. Bu iyileşmeler, insan hakları ekseninde şekillenen başta vatandaşlık hakkı, medeni hak, kent hakkı, istihdam hakkı gibi bireysel, toplumsal, ekonomik haklar temelinde eşitlik kazanımı perspektifinden yürüyen/yürütülen bir seyir izlemiştir. Günümüzde ise 2021-2022 yılları arasında 280 kadın cinayeti, 217 şüpheli kadın ölümü ise en başta kadının yaşam hakkının kırılganlığını bize göstermektedir (URL1).

Türkiye'de toplumsal cinsiyet rejimi, patriarki ve kapitalizmin el ele vermesiyle (bkz. Sancar, 2019) eril tahakkümün özel ve kamusal alana yayılmasına sebep olmuştur (bkz. Acar Savran, 2011). Özel ve kamusal alanın iç içe geçen hali ise kadının öteki sayıldığı hallerin ve hak kayıplarının büyümesine neden olmaktadır. Bir alandaki yoksunluk, diğer alandaki yoksunluğun yordayıcısı ve aynı zamanda sonucu olmaktadır. Örneğin özel alan sayılan evlerdeki aile reisi modeli, kamusal alan olan işyerlerinde paternalistik liderlik modelini sağaltmaktadır. Aynı bağlamda evde söz sahibi olmayan kadın, eril olarak düzenlenen kentlerde katılım hakkından yoksun kalmaktadır. Bu yoksunluklar ve ayrımcılıklar, kamusal alandan özel alana da sızmaktadır.

Bu çalışmanın amacı kamusal alanda eşitsizliği ortadan kaldıracak ve insan onuruna uygun yaşam koşullarını düzenleyici ve hak ihlallerini önleyici politikalar üretmesi beklenen kamusal bir aktör olarak Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK) üzerine bir analiz gerçekleştirmektir. Bu kamusal aktörün seçilmesinin iki ana sebebi bulunmaktadır. Birinci sebep, TİHEK'in vizyonunun insan haklarının, eşitlik prensibinin korunması ve güçlendirilmesi ile işkence ve kötü muamele ile savaşmak şeklinde ifade bulmasıdır. İkinci sebep ise nispeten özerk bir aktör olarak, Kurum'a yapılan bireysel başvurularda ceza tayin edici bir rolünün olmasıdır. Bu sebeplerden yola çıkılarak Kurul'un yıllık raporları, tematik raporları ve kurul kararları üzerinde betimsel bir içerik analizi yapılarak, kadının insan haklarının korunması ve güçlendirilmesi bağlamındaki konumlanışı analiz edilmiştir. Bu çalışma, kamusal alanda bir aktör olarak TİHEK'in var olan eşitsizliği hangi perspektiften (eleştirel, toplumsal cinsiyet, insan hakları, ulusal değerler) ele almakta olduğunu göstermesi açısından da önem arz etmektedir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: KADININ İNSAN HAKLARI VE ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARI

Kişilerin sadece insan oldukları için sahip oldukları hakları niteleyen insan hakları, hiçbir ayırıcı niteliği dikkate almaksızın herkesin eşit olarak taşıdığı haklardır. Bu haklar cinsiyet, etnik köken, din, mezhep gibi farklılıklara bağlı olarak ortaya çıkmaz, insan kimliğine

[*] Dr. Öğr. Üyesi, Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, dsakdemir@anadolu.edu.tr, 0000-0003-2374-9770

[**] Prof. Dr., Anadolu Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, aacengiz@anadolu.edu.tr, 0000-0002-7090-289X

sahip olan herkes için talep doğurur. Ancak insan hakları konusunda her ne kadar ulusal ve uluslararası seviyede düzenleme yapılsa da insan hakları hukuki mevzuatla güvence altına alınsa da bazı gruplar temel insan haklarına ve özgürlüklerine erişimde sorunlar yaşamaktadır. Bu grupların başında kadınlar gelmektedir. Kadınlar söz konusu olduğunda temel haklara erişim sorununun yanında bir de evlenme, boşanma, bedensel ve kamusal yaşamdaki haklar ve bu alanlardaki ihlaller gündeme gelmektedir. Hak ihlalleriyle mücadele ve temel hak ve hürriyetlere eşit erişimin sağlanması konusunda en önemli görev devlete düşmektedir. İnsan haklarının korunması sadece hukuki mevzuatın geliştirilmesiyle önlenemez, gerçek anlamda bir koruma için toplumda farkındalık yaratılmalı, toplum eğitilmeli, sivil toplum geliştirilmeli ve ulusal insan hakları kurumları tesis edilmelidir.

2.1.Kadının İnsan Hakları

Kadının haklarını özel ve kamusal alanda insan hakları perspektifiyle değerlendirmek için cinsiyet, toplumsal cinsiyet ve ataerki kavramlarını bütünlemek faydalı bir açılım sağlayabilir. Bu kavramları bütünleyerek elde edilen çerçeve, toplumsal cinsiyet temelinde oluşturulmuş ilişkileri kavrayabilmek için gereklidir.

Kadın kategorisi ve erkek kategorisi siyasal ve ekonomiktir. Toplumsal cinsiyet kavramı bu noktada önemlidir; kültürün içinde toplumsallaşma sürecinde edinilen kadın ve erkek olmak, sosyal olarak inşa edilir; kültürel olarak belirlenir ve öğrenilir (Butler, 2019; Sancar, 2019). Toplumun kurumları da bu toplumsal cinsiyet kategorilerinin bir ürünü olarak yeniden inşa sürecinde rolleri ve pratikleri ile toplumsal cinsiyet hiyerarşisini devam ettirmektedir. Bu hiyerarşi ise erkeklerin egemen, kadınların bağımlı olduğu bir siyasal ve sosyal düzen yaratmaktadır.

Eril tahakkümün toplumsal cinsiyet eşitsizliği üzerindeki etkisi geçmişten günümüze önemli kadın hareketleri ve mücadelesi ile dile getirilmekte, haklar anlamında önemli ilerlemeler kaydedilmektedir. 1848 senesinde Amerika'da Seneca Falls'da (New York) gerçekleştirilen toplantı neticesinde ortaya çıkan "Declaration of Sentiments" (Duyarlılıklar Bildirgesi) isimli doküman kadın ve erkeğin eşit yaratılmış varlıklar olmalarına karşın, erkeklerin tarih boyunca kadınlar üzerinde tahakküm kurmuş olduklarını vurgulamaktaydı. Bu belge ABD Bağımsızlık Bildirisi'nde sıralanan taleplerle de örtüşen biçimde kadın haklarını ele alan ilk bildirge olarak kabul edilmektedir. Oy hakkından çalışma hakkına dek birçok hakkın sıralandığı bildirgeden bu yana ülkelerin toplumsal cinsiyet bağlamında insan hakları karnesi yakından izlenmektedir (URL2).

Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve TİHEK, ulusal düzeyde bu izlencede önemli bir yere sahiptir. Kamusal ve özel alanda kadının dezavantajlı konumunun insana hakları bağlamında iyileştirilmesi misyonuyla hareket eden bu Kurum, özellikle ataerkinin eşitsizlik ve ayrımcılık üzerindeki güçlü olumsuz etkisi nedeniyle üzerinde durulmaya değerdir.

Hartmann (2012), ataerkilliği 'maddi bir temeli olan, erkekler arasında karşılıklı bağımlılık ve dayanışmayı oluşturarak, onların kadınlar üzerinde egemen olmasını sağlayan sosyal ilişkiler bütünü' olarak tanımlamıştır. Bu ataerkil yapı, kamusal alan-özel aşan ikiliği üzerinden kadınların yurttaş olduklarında bile erkeklerle aynı biçimde yurttaş olmamalarına zemin hazırlar. Kadınların kamusal varoluşlarıyla erkeklerinki arasında hep bir asimetri vardır. Bu durum, özel-kamusal alanlar ikiliğine dayalı bir toplumsal düzenin yapılarındırılan eşitliği olarak varlığını sürdürür.

2.2.Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK)

Ulusal insan hakları kurumu kavramı "temel işlevi ulusal düzeyde insan haklarının korunması ve geliştirilmesi olan" kurumları anlatmak için kullanılmaktadır. Ne var ki bir kurumun sadece "insan haklarını korumak ve geliştirmek" amacıyla kurulması onun "ulusal insan hakları kurumu" olarak tanımlanması için yeterli değildir. Kurumun "ulusal insan hakları

kurumu" olarak tanımlanması için belirli bazı niteliklere sahip olması gerekmektedir. Bu nitelikler Oğuşgil (2015:12) tarafından yapılan "ulusal insan hakları kurumu" tanımında açıkça görülmektedir: "Devlet tarafından fonlanan ve devlet hiyerarşisi içinde yine devlet tarafından en az yasal bir zeminde kurulan, görev ve sorumlulukları ile yetkileri yasal dayanağında açık bir şekilde tanımlanan, Yürütme'den bağımsız bir şekilde faaliyet göstern yargı dışı idari mekanizmalar".

1991 yılında Paris'te gerçekleştirilen "İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Ulusal Kurumlara İlişkin Birinci Uluslararası Çalıştay" ulusal insan hakları kurumları konusuna odaklanan ve kurumlara dair taslak birtakım ilkelerin belirlenmesine ön ayak olan ilk önemli gelişmedir (Kjcerum, 2003: 5). Bu çalıştay neticesinde ortaya çıkan kılavuz ilkeler sonraki dönemde konuya ilişkin yapılacak çalışmaların da temelini teşkil etmiştir. Çalıştay neticesinde ortaya çıkan ilkeler sırasıyla "Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu" ve "Birleşmiş Milletler Genel Kurulu" tarafından onaylanmış ve kabul edilmiştir (Kjcerum, 2003: 5). Bu doğrultuda ulusal insan hakları kurumlarının ortaya çıkışında "Paris Prensipleri" adlı belgenin büyük etkisinin bulunduğu ifade edilebilir. Paris Prensipleri uyarınca ulusal kurumların sorumluluklarının beş başlık altında sıralanabileceği belirtilmektedir. Bu sorumlulukların başında kurumun aracılık ettiği insan hakları ihlalleri konusunda izleme yapması gelmektedir. Kurumun mevzuat oluşturulması ve uygulamaların gerçekleştirilmesi konularında ilgili makamlara tavsiyede bulunma imkanına sahip olması bir başka sorumluluk olarak sıralanmıştır. Yine kurumun "bölgesel ve uluslararası kuruluşlarla" ilişki içinde olması, "eğitim ve bilgilendirme" fonksiyonlarını gerçekleştirmesi diğer sorumluluklar arasındadır. Son olarak kurumun "yarı yargısal" yetkilerinin de olabileceği belirtilmektedir (Kjcerum, 2003: 6-7).

Ulusal insan hakları kurumlarının ortaya çıkışında etkili bir diğer belge ise 1993 yılına ait "Viyana Deklarasyonu ve Eylem Programı" adlı belgedir (Kılıç, 2022: 21). 1993 senesinde gerçekleşen "Dünya İnsan Hakları Konferansı" sonucunda ortaya çıkan belgenin ilk bölümünde yer alan 36. maddede ulusal insan hakları kurumlarının insan haklarının korunması ve geliştirilmesi bağlamlarında sahip olduğu önemli rol vurgulanmıştır. Yine aynı maddenin devamında kurumların "danışmanlık", "insan hakları ihlallerini önleme", "insan haklarına dair bilgileri yayma" ve "insan hakları eğitimi" konularındaki rollerine değinilmektedir (Vienna Declaration and Programme of Action, 1993: 8).

Bu çerçevede dünyadaki gelişime paralel olarak Türkiye'de de insan haklarının korunması amacıyla kurumlaşmaya gidilmesi 1990'lı yıllarda başlamıştır. Bu kapsamda karşımıza çıkan kurumların başlıcaları: "TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu", "İnsan Hakları Yüksek Danışma Kurulu", "İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu", "İnsan Hakları Eğitimi Onyılı Ulusal Komitesi", "İnsan Hakları İl ve İlçe Kurulları", "İnsan Hakları Başkanlığı", "İnsan Hakları Danışma Kurulu", "İnsan Hakları İhlal İddialarını İnceleme Heyetleri", "Kamu Denetçiliği Kurumu", "İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu" olarak sıralanabilir (bkz. Kuçuradi, 2009). Bu kurumlar arasında ulusal insan hakları kurumu olarak algılanan, bu doğrultuda da "Paris Prensipleri" çerçevesinde sıralanan kriterlere uyum sağlaması beklenen bir kurum da TİHEK'tir. TİHEK, bir taraftan eşitlik prensibini hayata geçirecek bir taraftan da insan haklarını koruyacak bir kurum olarak tesis edilmiştir. Ayrıca Kurumun oluşturulma aşamasında "Paris Prensipleri"ne uyumlu bir kurum olarak inşa edildiği belirtilmiştir (Karan, 2020: 7). Ancak kurumun işleyişi ve bağlı olduğu mevzuat incelendiğinde Paris Prensipleri bünyesinde ortaya konan kriterlerle uyuşmayan noktalar olduğu dile getirilmektedir (bkz. Karan, 2020). Çalışmanın kapsamı açısından bu konu incelenmeyecek olsa da kadın haklarının korunması söz konusu olduğunda bu hususunda da belirtilmesi gerekmektedir.

2012 yılında kurulan Türkiye İnsan Hakları Kurumu (TİHK) "kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve özel bütçeli", "Başbakanlıkla ilişkili" bir kuruluş olarak inşa edilmiştir. Kurum'un görev ve yetkileri 6332 sayılı Kanun'la belirlenmiştir. Bu görevler arasında, insan haklarının korunması, insan haklarına yönelik ihlallerin önlenmesi, işkence ve kötü muamele ile savaşmak, insan haklarının ihlali söz konusu olduğunda ilgili başvuruları incelemek, insan haklarına yönelik eğitimler düzenlemek, insan hakları konusunda izleme, değerlendirme ve araştırma faaliyetleri yürütmek sıralanabilir (6332 sayılı Kanun, 2012).

TİHK, 2012 yılında kuruluşunu takiben bir yıl sonra "9/12/2013 tarihli ve 2013/5711 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Ulusal Önleme Mekanizması olarak belirlenmiştir." Kuruma atfedilen söz konusu yetki, "İşkence ve Diğer Zalimane, gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'ne Ek Seçmeli Protokol" kapsamında gerçekleşmiştir. Bu gelişmeyle birlikte "Anayasanın 10 uncu maddesi" ile "Türkiye'nin taraf olduğu temel insan hakları sözleşmeleri" çerçevesinde kendine yer edinen "ayrımcılık yasağı" ve bu yasağın uygulanması ile ayrımcılıkla mücadele edecek bir kurum oluşturulması fikri gündeme gelmiştir. TİHK'e verilen "Ulusal Önleme Mekanizması" görevi ve ayrımcılıkla mücadele edecek bir kurum ihtiyacı TİHK'a yönelik kapasitesinin geliştirilmesi, kurumsal yapının güncellenmesi faaliyetleriyle sonuçlanmıştır. Nihayetinde TİHK lağvedilmiş ve 2016 yılında yerine TİHEK kurulmuştur (URL3).

6701 sayılı Kanun ile kurulmuş olan TİHEK'in kuruluş amacı ilgili Kanunun ilk maddesinde "insan onurunu temel alarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, kişilerin eşit muamele görme hakkının güvence altına alınması, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada ayrımcılığın önlenmesi ile bu ilkeler doğrultusunda faaliyet göstermek, işkence ve kötü muameleyle etkin mücadele etmek ve bu konuda ulusal önleme mekanizması görevini yerine getirmek" olarak yer almıştır (6701 sayılı Kanun, 2016). Kurumun görevleri ilgili Kanun Madde 9'da detaylı olarak sıralanmıştır. Çalışmanın kapsamı bakımından dikkate alınacak TİHEK'e ait görevler şöyledir: insan haklarıyla ilgili bir ihlal söz konusu olduğunda "resen" ve yine bir insan hakkı ihlali olarak ayrımcılık söz konusu olduğunda "resen veya başvuru" neticesinde inceleme ve araştırma yapmak ve araştırma sonucuna göre karar vererek sonuçların takibini yapmak; Cumhurbaşkanlığına ve TBMM'ye iletilmek üzere ayrıca kamuoyu ile paylaşılmak amacıyla raporlar hazırlamak.

Bu çerçevede sonraki bölümde Kurum'un görev alanına giren insan haklarının korunması ve ayrımcılığın önlenmesi konularında Kurum web sayfasında paylaşılan "Kurul kararları", "Tematik Raporlar" ve "Yıllık Raporlar" kadın hakları özelinde incelenecektir.

3. TİHEK KURUL KARARLARININ VE RAPORLARININ İNCELENMESİ

Bu bölümde TİHEK tarafından çalışmanın gerçekleştirildiği döneme kadar (2022 yılı mart ayı) yayınladığı kurul kararları, tematik raporlar ve yıllık raporlar incelenmiştir. Bu çerçevede erişilen veriler söyledir:

Kurul Kararları:

Kurul tarafından Kuruma ait web sayfasında paylaşılan 2018 yılına ait karar sayısı 11'dir. Bu kararların 8 tanesi "ihlal yapılmadığına dair karar" iken 3 tanesi "ihlal" kararıdır. 2018 yılına ait ihlal kararları incelendiğinde dikkat çeken iki önemli kararla karşılaşılmaktadır. Bu kararların ilki ev kiralamaya çalışan bir kadının maruz kaldığı "medeni hale dayalı" ayrımcılık konusundadır (2018/69 Sayılı Kurul Kararı). Diğer ihlal kararı ise bir iş ilanı metninde yer alan "Bayan, (Erkek Adayların ve Türbanlı Adayların Cv'leri Dikkate Alınmayacaktır. Önemle Belirtiriz.)" ifadesi hakkındadır (2018/97 Sayılı Kurul Kararı). İhlal kararlarının ilkinde başvuran kişi öncelikle başvurusunu Başbakanlık İletişim Merkezine

(BİMER) yapmıştır. Başvuran şikayetinde kendisine ev kiralama sürecinde, Eskişehir ilinde medeni durumu sebebiyle farklı muamele edildiğini, ayrımcılık yapıldığını dile getirmiştir (2018/69 Sayılı Kurul Kararı, 2018: 1). BİMER tarafından Eskişehir Cumhuriyet Başsavcılığı'na iletilen başvuru, sonrasında TİHEK'e aktarılmıştır. Başvuran burada da kendisinin eşinden ayrı olduğu ve çocuğuyla yaşadığı için ayrımcılığa maruz kaldığını ve mülk sahibinin "evinin bekar birine verilmesini" istemediği gerekçesiyle kiracı olarak kabul edilmediğini dile getirmiştir. Kurum tarafından esastan incelemeye alınan başvuru neticesinde ev sahibi ve emlakçı hakkında "ihlal" kararı ve "idari para cezası" verilmiştir (2018/69 Sayılı Kurul Kararı, 2018: 8).

Diğer kararda ise Kurul kararını resen inceleme neticesinde vermiştir. Karara göre bir internet sitesinde "muhasebe-finans personeli alımı için verilen iş ilanında" "Bayan, (Erkek Adayların ve Türbanlı Adayların Cv'leri Dikkate Alınmayacaktır. Önemle Belirtiriz.)" ifadesine yer verilmiştir (2018/97 Sayılı Kurul Kararı, 2018: 1). Söz konusu ilan kamuoyunda tepkiye yol açtığı için yayından kaldırılmış ancak bu durum Kurul'un gündemine taşınmıştır. Konuya ilişkin resen inceleme başlatan Kurum, yapılan inceleme neticesinde ilanı veren şirketin hem cinsiyet temelli hem de din ve inanç özgürlüğü kapsamında ayrımcılık yaptığına ve ayrımcılık yasağını ihlal ettiğine karar verilmiştir. Yine ilgili siteye ilan veren şirketlere de Kurum tarafından idari para cezası verilmiştir (2018/97 Sayılı Kurul Kararı, 2018: 5)

2019 yılına ait paylaşılan kararlara bakıldığında 5 kararın "kabul edilmezlik kararı", 4 kararın "ihlal yapılmadığına dair karar", 2 kararın "ihlal kararı" ve 1 kararın da "karar verilmesine gerek olmadığı" şeklinde somutlaştığı görülmektedir. Çalışmanın kapsamı açısından bakıldığında 2019 yılında da cinsiyete dayalı ayrımcılık temelinde gerçekleşen bir ayrımcı muamele ve ihlal kararıyla karşılaşılmaktadır. Ancak burada ayrımcılığa maruz kalan kişi bir kadın değil, bir erkektir. 2019/64 Sayılı Kurul Kararı'na göre başvuran kişi erkek olduğu için kendisine ev kiralanmamış olduğunu ifade ederek şikâyette bulunmuştur. Başvuran, emlak müşavirinin sarf ettiği "evin erkek kiracıya verilemeyeceği" ifadesinin cinsiyet ve medeni hal temelinde ayrımcılık teşkil ettiğini belirtmiştir. Yine ilgili Kararda kadınların ev kullanımında "daha temiz ve titiz davrandıkları" ifadesi oldukça dikkat çekicidir (2019/64 Sayılı Kurul Kararı, 2019: 3). Kararda "esas yönünden değerlendirme" bölümünde yer alan "Kadınların erkeklerden daha temiz olduğu yönünde genel olarak kabul gören ve objektif bir temelden yoksun olan cinsiyet algısından kaynaklanan söz konusu varsayımın farklı muamelenin nedeni olduğu açıktır." ifadesi de toplumsal cinsiyet temelinde gerçekleştirilen ayrımcılığın temelini teşkil etmesi bakımından önemlidir (2019/64 Sayılı Karar, 2019: 8). Kurum "mevzuat ve gerekçeler çerçevesinde" ayrımcılık yasağının ihlal edilmiş olduğuna kanaat getirmiştir. Bu doğrultuda da mülk sahibine ve emlak müşavirine para cezası tayin etmiştir (2019/64 Sayılı Kurul Kararı, 2019: 9).

2020 yılına ait kararlara bakıldığında 12 "ihlal", 16 "ihlal yapılmadığı", 12 "kabul edilmezlik", 4 "uzlaşma", 3 "incelenemezlik" kararı verilmiş olduğu görülmektedir. İhlal kararları incelendiğinde ise verilen ihlal kararlarının üç tanesinde kadınların gebelikleri nedeniyle ayrımcılığa maruz kaldıkları görülmektedir. İlk olarak 2020/267 Sayılı Karara göre başvurucu hamile olduğu için işyerinde sözleşmesinin yenilenmediğini ve da sonra da çalışma koşullarının ağırlaştırılarak kendisinin yıldırılmak istendiğini ifade etmiştir. Başvuran, bir belediyede "sözleşmeli personel olarak" çalıştığını, sözleşmesinin hamileliği nedeniyle feshedildiğini ancak fesih gerekçesinin kendisine "kadro ihtiyacı olmadığı" şeklinde ifade edilmiş olduğunu belirtmiştir. Başvuran, fesih bildirimini takiben "hukuki süreç başlattığını", konuya ilişkin "yürütmenin durdurulması kararı alındığını" ve akabinde çalışmaya devam ettiğini dile getirmiştir. Ancak başvuran bu durumda kendisinin uzak bir yerde görevlendirildiğini, "iş tanımı dışında bir iş" ile görevlendirildiğini ve "süt izinlerini kullanamadığını" ifade etmiştir (2020/267 Sayılı Kurul Kararı, 2020: 1). Gerçekleştirilen

inceleme neticesinde "ayrımcılık yasağı ihlali yapıldığına" karar verilmiş ve muhatap belediye hakkında "idari para cezası uygulanmasına" karar verilmiştir etmiştir (2020/267 Sayılı Kurul Kararı, 2020: 15). Diğer Karar (2020/176) ise yine başvuran kişinin olumlu sonuçlanan iş başvurusunun hamilelik nedeniyle iptal edilmeye çalışılması ile ilgilidir. Bu olayda başvuran "ulusal pazarlama ve iletişim yöneticisi" olarak başvurduğu ilan için birçok kademeden kişi ile görüşme yaptığını ve bu görüşmeler neticesinde kendisine işe alındığının bildirildiğini dile getirmiştir. Başvuran gebeliği konusunu dile getirince ise firmanın insan kaynakları departmanı personeli tarafından kendisine söz konusu işin devamlılık isteyen bir iş olduğunun belirtildiğini dile getirmiştir. Başvuran ayrıca hamileliği nedeniyle izinli olduğu dönemde yerine geçecek kimsenin olmadığının ve bu nedenle de müdürlerin iş başvurusu sürecini olumsuz olarak neticelendirmek istediklerinin belirtilmiş olduğunu ifade etmiştir (2020/176 Sayılı Kurul Kararı, 2020: 1). Gerçekleştirilen inceleme sonucunda Kurum, ayırımcılık yasağının ihlal edildiğine ve kişinin ayrımcılığa uğradığına karar vermiştir. Bu doğrultuda muhatap şirket hakkında da idari para cezası tayin edilmiştir (2020/176 Sayılı Kurul Kararı, 2020: 14). Son örnekte de benzer bir durum yaşanmıştır. Bu örnekte (2020/8 Sayılı Kurul Kararı) de başvuran kişi "çağrı merkezi iş ilanına başvuruda" bulunmuş ve kendisine belirli bir yer ismi verilerek orada çalışıp çalışamayacağı sorulmuştur. Soruya olumlu yanıt veren başvuran bu görüşme sırasında gebe olduğunu konuştuğu kişiye iletmiştir. Ancak bu görüşme sonrasında tekrar kendisine dönüş yapılmadığını belirten başvuran kendisine hamile olduğu için dönüş yapılmadığını ifade etmiştir (2020/8, 2020: 1). Şikâyeti inceleyen Kurum, ilgili olayda "ayrımcılık yasağının ihlal edildiğine" kanaat getirmiş ve hem iş ilanı veren kuruma hem de aracılık hizmeti yürüten insan kaynakları şirketine "idari para cezası verilmesine" karar vermiştir (2020/8 Sayılı Kurul Kararı, 2020: 16).

2021 yılında 5 "ihlal", 9 "ihlal yapılmadığı", 3 "karar verilmesine yer olmadığı", 1 "uzlaşma" ve çok sayıda "kabul edilmezlik" kararı alınmıştır. İhlal kararlarını kadın hakları özelinde ele aldığımızda yine hamile olduğu için ayrımcılığa uğramış bir kişi ile karşılaşıyoruz. 2021/230 Sayılı Kurul Kararı'na göre başvuran 7,5 aylık gebeliği sırasında belediye personeli olarak çalıştığı işten çıkarılmış, hukuki yollara başvurarak işe geri dönmüş ve geri dönüş sonrasında da yıldırma ve ayrımcılığa maruz kaldığını ifade etmiştir. Başvuran "cinsiyet temelinde ayrımcılığa uğrayarak çalışma hakkının ihlal edildiğini" dile getirmiştir (2021/230 Sayılı Kurul Kararı, 2021: 1). Özetle bir belediyede sözleşmeli olarak çalışan başvuran, kendisine "görev tanımı dışında" iş yaptırıldığı ve 7,5 aylık gebe iken iş sözleşmesinin "hiçbir gerekçe gösterilmeden feshedildiğini" belirtmiştir. Konuya ilişkin hukuki süreç başlattığını ve akabinde işe geri döndüğünü belirten başvuran bu süreçte de kendisinin merkeze uzak bir yerde görevlendirildiği ve süt izinlerini de kullanamadığını dile getirmiştir. Ayrıca ilerleyen süreç içinde tekrar sözleşmesinin yenilenmediğini ve "yıldırma ile ayrımcılığa maruz kaldığını" ifade etmiştir. Bu konuya ilişkin olarak da verilen karar; "cinsiyet temelinde ayrımcılık yasağının ihlali yapıldığı" ve "muhatap hakkında" "idari para cezası uygulanması" şeklinde olmuştur (2021/230 Sayılı Kurul Kararı, 2021: 8).

Tematik Raporlar:

TİHEK web sayfasında paylaşılan üç farklı tematik rapor bulunmaktadır. Bu raporlar sırasıyla şöyledir: "Otizmli Çocukların Eğitim Hakkı ve Ayrımcılık Yasağı Raporu", "Ermenistan'ın Karabağ'daki Eylemleri: İnsan Hakları İhlalleri ve İhlallerin Takibi Raporu Sorunu" ve "İnsan Hakları Bağlamında 28 Şubat Darbesi Raporu". İkinci raporda yer alan cinsiyetlerinin gerektirdiği hassasiyetle muamele görmeleri gerektiği" ifadesi dikkat çekicidir. Bu ifadeyi tamamlayan "temel ihtiyaçların karşılanması" ve "tıbbi bakımdan mahrum bırakmama" şeklindeki ifadeler de -yine yeterince açıklayıcı olmasa da- kadınların toplumsal cinsiyet rolleri çerçevesinde ne şekilde algılandıkları ve konumlandırıldıklarını anlamak

açısından önemlidir (TİHEK, 2021: 28). Üçüncü raporda kadınların çoklu temellerde maruz kaldıkları ayrımcılık sorununa değinilmiştir (TİHEK, 2022: 55).

Yıllık Raporlar:

Bu başlık altında "Ayrımcılıkla Mücadele 2018 Yılı Raporu", "İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi" Raporları ve "İşkence ve Kötü Muameleye Karşı Ulusal Önleme Mekanizması" raporları yer almaktadır. Çalışma kapsamında "İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi" raporları incelenmiştir. Buna göre;

2018 yılına ait "İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi" raporunda "kadın" kelimesi; doğum ve ölüm sayısı, iş kazasında hayatını kaybeden kadın sayısı, öldürülen ve yaralanan kadın sayısı, kadın avukat oranı, "Avrupa Konseyi Kadına Yönelik Şiddet ve Ev İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye Dair Sözleşmesi", "Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun" gibi bağlamlarda kullanılmıştır (TİHEK, 2018: 16,17,44). Raporda "kadın hakları" kavramı üç farklı yerde geçmektedir. Kavramın geçtiği yerlerdeki bağlamlara bakıldığında karşımıza aile ve kadın hakları konusu gelmektedir. Raporda "ailenin korunması" konusunda sorunların olduğu, aile yapısında bozulmaların gerçekleştiği dile getirilmektedir. "Kadın hakları" ile "Türk toplumundaki aile yapısı" arasında oluşturulan karşıtlık algısının aile düzeninde sorunlara yol açtığı belirtilmiştir (TİHEK, 2018: 43). Bu ifadelerin yanı sıra ilerleyen paragraflarda "ailenin korunması" ve "kadın hakları" arasında bir ikamenin olamayacağı ve "kadın hakları" ile "ailenin aynı anda ve bir bütün olarak" korunabileceği dile getirilmiştir (TİHEK, 2018: 44). Raporda "Olması gereken, kadın haklarının ve ailenin aynı anda ve bir bütün olarak korunup güçlendirilmesidir" ifadesi yer almıştır (TİHEK, 2018: 44).

2019 yılına ait Rapor'da "kadın hakları" konusu ayrı bir başlık olarak ele alınmıştır. Başlık altında 2006-2020 dönemini içine alan "Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele 3. Ulusal Eylem Planı" ve söz konusu planın uygulanması süreçlerine değinilmiştir. Plan çerçevesinde "il eylem planları" oluşturulduğu belirtilmiştir. Mobil bir uygulama olarak "Kadın Destek Uygulaması" (KADES)'ten söz edilmiştir. Ayrıca "AÇSHB öncülüğünde, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Diyanet İşleri Başkanlığı yetkililerinin yer aldığı bir çalışma grubu" oluşturulduğu ve bu grubun da "kadına yönelik şiddetle mücadele konusunda faaliyetler yürüteceği dile getirilmiştir (TİHEK, 2019: 34). Raporda ayrıca "2020- 2021 yıllarına dair "Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Koordinasyon Planı"nın yürürlüğe girmiş olduğu belirtilmiştir. Şiddetle mücadele konusunda eğitimlerin verildiği de bu raporda değinilen bir başka konudur (TİHEK, 2019: 34-35). Raporda kadın hakları açısından sunulan bir hizmet olarak konukevlerine değinilmiştir. Kadınların parlamento ve kabinedeki eksik temsilleri ve kamudaki "yönetici pozisyonundaki kadın yönetici oranının azlığı" bu raporda değinilen diğer bir konudur (TİHEK, 2019: 35). Raporda ayrıca "6284 Sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun" ile "İstanbul Sözleşmesi" konusunda muhalefetin ve tepkilerin olduğu ifade edilmiştir (TİHEK, 2019: 35). Kadın hakları konusunda rapora taşınan bir diğer konu ise "genelevler" olmuştur. Genelevlerin "insan onurunun" "sürekli çiğnenmesine" neden olduğunu ve birçok temel hakkı ihlal ettiği üzerinde durulmuştur. Raporda "insan ticareti mağdurlarının da yaklaşık %90'ını kadınlar"ın oluşturmuş olduğu ve bu çerçevede de insan ticareti ile mücadele konusunda "kadınları önceleyen" politikaların geliştirilmesi gerektiği söylenmiştir (TİHEK, 2019: 36).

2020 yılında ait Raporda "kadın hakları" başlığı altında yer alan önemli hususlar şöyledir: Raporda kalkınma planlarında yer alan ifadelere de yapılan atıfla kadın haklarının geliştirilmesi konusunda farkındalık çalışmalarının öneminden, "koruyucu, önleyici hizmetlerin etkinliğinin kapasitesinin artırılması" gerektiğinden kadınların ve kız çocuklarının eğitim hizmetlerine erişim ve katılımlarının öneminden söz edilmiştir (TİHEK, 2020: 32).

Raporda mevzuat düzeyinde önemli çalışmaların ve düzenlemelerin yapıldığı ancak söz konusu "düzenlemelerin etkin biçimde uygulanması, mağdurların psiko-sosyal destekten yararlanması, şiddet uygulayanların tedavi ve rehabilite edilmesi ve şiddetin önlenmesi amacıyla toplumsal farkındalığın oluşturulmasının" önemine değinilmiştir (TİHEK, 2020: 32). Raporda kadın cinayetlerine yer verilmiş ve "2021-2025 yıllarını kapsayan "Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Dördüncü Ulusal Eylem Planı"nın hazırlanmış olduğu ifade edilmiştir (TİHEK, 2020: 32). "6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun kapsamında hizmet veren Şiddet Önleme ve İzleme Merkezleri (ŞÖNİM)" ve bu kurumların çalışmalarına değinilen raporda "2013 yılından 31 Ocak 2021 tarihine kadar olan dönem" kurumdan destek alan kadın sayısının 640.565 olduğu belirtilmiştir (TİHEK, 2020: 33). Raporda insan ticareti mağdurlarından da söz edilmiş ve 282 insan ticareti mağdurunun 221'inin kadın olduğu ve bu "cinsel sömürü" sorunun kadın hakları bağlamında ele alınması gerektiği belirtilmiştir. Raporda üzerinde durulan bir başka konu da bir önceki rapordaki gibi kadın katılımı ile ilgilidir. Raporda kadınların "çalışma hayatında aktif rol almalarının sağlanmasına yönelik" düzenlemelerin mevzuata dâhil edildiği belirtilmiştir. Ancak raporda da yer alan verilere göre kadın istihdam oranı erkek istihdam oranının yarısından daha azdır. Milletvekili ve büyükelçilerin kadın oranlarında artış olmasına rağmen istihdam oranlarına cinsiyet temelinde bakıldığında kadınların erkeklerin oldukça gerisinde kaldığı görülmektedir (TİHEK, 2020: 35). Raporda ayrıca "657 sayılı Devlet Memurları Kanunu"na 2016 yılında eklenen düzenlemeden de söz edilmiştir. Bu düzenleme ile ebeveynlere yönelik çocukları zorunlu eğitime başlayana kadar yarı zamanlı çalışma olanağı gündeme gelmiştir. Ancak düzenlemenin uygulanması hakkında henüz bir yönetmelik çıkarılmamış olmasının ebeveynler açısından mağduriyete yol açtığı ifade edilmiştir (TİHEK, 2020: 35).

4. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yıllık raporlar, tematik raporlar ve kurul kararları yıllar itibariyle incelendiğinde şu noktalar tespit edilmiştir:

Kadın medeni haklar, insan onuruna yakışır çalışma hakkı temelinde bireysel başvurularda bulunmaktadır. Erkeklerin başvuru oranı, kadınları başvuru oranına göre yıllar itibariyle daha yüksektir. Kadınların başvuruları arasında kadına yönelik toplumsal cinsiyet temelli ev içi şiddet yer almamaktadır. Kurum'un faaliyet raporları yıllar itibariyle incelendiğinde "kadın hakkı" kavramının sınırlı kullanılmış olması ve 2019-2020 raporlarında "Kadın Hakları" başlığının yer alması üzerinde düşünmeyi gerektirmektedir. Burada yapısal ve bilinçli bir konumlanış olduğuna dikkat çekmek isteriz. TİHEK'in "ailenin korunması ve güçlendirilmesi" vurgusu, kadını biyolojik cinsiyeti nedeniyle -anne ve eş olmak- üzerinden konumlandıran bir devlet rejimi ve kurumsal söylemin arasına sıkıştırmaktadır. Toplumsal cinsiyetin ilk ve önemli taşıyıcısı ailedir. "Toplumsal sözleşme, doğal durumdaki, hiyerarşiye dayalı örtük bir cinsel sözleşme temelinde yapılmıştır". "Bir tarafta annelik-aile-özel alan kurulurken öbür tarafta sivil toplum-kamusal alan kurulmuştur" (Acar Savran, 2002: 265). Anthias ve Yuval-Davis'in (1992) ifade ettiği gibi kadınları toplumsal değerleri yerinden üretiminden sorumlu kılmak, onları dışarıya karşı savunulacak bir vatan, içeride ise dizginlenecek bir öteki olarak kurgulanmasına neden olmaktadır. Kurul'un raporlarında "sosyal hizmetler" teması ve kadının bir araya gelmesi tesadüf değildir. Toplumsal cinsiyetin bir iktidar bölüşümü olduğunun, cinsel açıdan nesnelleştirilen kadınların eril tahakküm ve eril söylem, korumacılığın altına gizlenen kontrol ile modern devlet işleyişinde ve kamusal alanın düzenlenmesinde kadın ve erkeklerin konumlarını erkeğin daha görünür, güçlü, karar verici pozisyonda olmasını besleyerek bir nevi "ataerkil pazarlığın" sürmesini sağlamaktadır (bkz. Kandiyoti, 2015).

Kurul raporları incelendiğinde cins baskısının, sınıf, inanç ve ırk baskısına önsel olduğu bir kez daha görülmektedir. Kılık kıyafet ve inanç temasının birleştiği şikayetlerde cins kadındır.

Aktörlerin konumları ister bireysel ister kurumsal ve ister yasal temelde olsun, kadının eşit yaşam hakkı sorunsalı yapısaldır. "Sembolik şiddeti yapan inançlardır." (Bourdieu, 2014 : 49). Bir başka ifadeyle eril ideoloji ve tahakküm, rıza üretir; işbirlikçi ve iyileştirici söylemleri çoğaltır.

KAYNAKÇA

Acar Savran, G. (2002). Özel/Kamusal, Yerel/Evrensel: İkilikleri Aşan Bir Feminizme Doğru. *Praksis*, 8, ss. 255–306.

Acar Savran, G. (2011). *Kadının Görünmeyen Eğimi*. İstanbul: Yordam Kitap.

Anthias, F., & Yuval-Davis, N. (1992). Racialized Boundaries: Race, Nation, Gender, Colour and Class and the Anti-Racist Struggle. USA: Routledge.

Bourdieu, P (2014). Simgesel Sermaye ve Toplumsal Sınıflar. Cogito, 76, ss. 192-204.

Butler, J. (2019). *Cinsiyet Belası.* İstanbul: Metis.

Hartmann, H. (2012). Marksizmle Feminizmin Mutsuz Evliliği. G. A. Savran, & N. T. Demiryontan içinde, Kadının Görünmeyen Emeği (s. 157-206) İstanbul: Yordam Kitap Basın ve Yayın.

Kandiyoti, D. (2015). *Cariyeler, Bacılar, Yurttaşlar*. İstanbul: Metis.

Karan, U. (2020). *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Raporu.*15 Nisan 2022 tarihinde eşithaklar.org:

https://www.esithaklar.org/wp-content/uploads/2021/04/ESHID-ulusal-insan-haklari-kurumlari-TR.pdf adresinden alındı.

Kılıç, M. (2022). İnsan Haklarının Kurumsallaşması: Ulusal İnsan Hakları Kurumları. *TİHEK Akademik Dergi*, 5(8), ss. 15-60.

Kjcerum, M. (2003). *İnsan Hakları Ulusal Kurumları-İnsan Haklarının Uygulanması*. 25 Mart 2022 tarihinde ihddiyarbakır.org:

https://ihddiyarbakir.org/Content/uploads/40c5677b-612a-45fc-a614-80dc2d39c04c.pdf, adresinden alındı.

Kuçuradi, İ. (2009). *Prof. Dr. İoanna Kuçuradi'nin 'Türkiye İnsan Hakları Kurumu' başlıklı değerlendirmesi*. 21 Mart 2022 tarihinde Maltepe Üniversitesi:

https://www.maltepe.edu.tr/insanhaklari/tr/prof-dr-i%CC%87oanna-kucuradinin-turkiye-i%CC%87nsan-haklari-kurumu-baslikli-degerlendirmesi adresinden alındı.

Oğuşgil, V.A. (2015). *Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Üye Ülkelerden Örnek Uygulamalar*. İstanbul: Legal.

Sancar, S. (2019). *Erkeklik: İmkansız İktidar*. İstanbul: Metis Yayınları.

Vienna Declaration and Programme of Action, 1993.05 Nisan 2022 tarihinde ohchr.org:

https://www.ohchr.org/sites/default/files/vienna.pdf adresinden alınmıştır.

TİHEK, 2018: *İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Raporu, 2018.* 19 Mart 2022 tarihinde TİHEK:

https://www.tihek.gov.tr/insan-haklarinin-korunmasi-ve-gelistirilmesi-2018-yili-raporu/ adresinden alınmıştır.

TİHEK, 2019: *İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Raporu, 2019.* 19 Mart 2022 tarihinde TİHEK:

https://www.tihek.gov.tr/insan-haklarinin-korunmasi-ve-gelistirilmesi-2019-yili-raporu/ adresinden alınmıştır.

TİHEK, 2020: *İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Raporu, 2020.* 19 Mart 2022 tarihinde TİHEK:

https://www.tihek.gov.tr/insan-haklarinin-korunmasi-ve-gelistirilmesi-2020-yili-raporu/ adresinden alınmıştır.

TİHEK, 2021: *Ermenistan'ın Karabağ'daki Eylemleri: İnsan Hakları İhlalleri ve İhlallerin Takibi.* 19 Mart 2022 tarihinde TİHEK:

https://www.tihek.gov.tr/upload/file_editor/2021/10/1634982902.pdf adresinden alınmıştır.

TİHEK, 2022: *İnsan Hakları Bağlamında 28 Şubat Darbesi Raporu.* 19 Mart 2022 tarihinde TİHEK:

https://www.tihek.gov.tr/upload/file_editor/2022/02/1646061729.pdf adresinden alınmıştır.

2018/69 Sayılı Kurul Kararı. 20 Mart 2022 tarihinde TİHEK:

https://www.tihek.gov.tr/upload/file_editor/2019/02/1550925196.pdf adresinden alınmıştır.

2018/97 Sayılı Kurul Kararı. 20 Mart 2022 tarihinde TİHEK:

https://www.tihek.gov.tr/2018-97-sayili-kurul-karari/ adresinden alınmıştır.

2019/64 Sayılı Kurul Kararı. 20 Mart 2022 tarihinde TİHEK:

https://www.tihek.gov.tr/upload/file_editor/2020/01/1579282358.pdf adresinden alınmıştır.

2020/8 Sayılı Kurul Kararı. 20 Mart 2022 tarihinde TİHEK:

https://www.tihek.gov.tr/upload/file_editor/2020/09/1599036007.pdf adresinden alınmıştır.

2020/176 Sayılı Kurul Kararı. 20 Mart 2022 tarihinde TİHEK:

https://www.tihek.gov.tr/2020-176-sayili-kurul-karari/ adresinden alınmıştır.

2020/267 Sayılı Kurul Kararı. 20 Mart 2022 tarihinde TİHEK:

https://www.tihek.gov.tr/upload/file_editor/2021/02/1613739793.pdf adresinden alınmıştır.

2021/230 Sayılı Kurul Kararı. 20 Mart 2022 tarihinde TİHEK:

https://www.tihek.gov.tr/upload/file_editor/2022/01/1643635674.pdf adresinden alınmıştır.

6332 Sayılı Kanun. 12 Mart 2022 tarihinde Resmî Gazete:

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120630-2.htm adresinden alınmıştır.

6701 Sayılı Kanun. 12 Mart 2022 tarihinde Resmî Gazete:

https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6701.pdf adresinden alınmıştır.

URL1: Kadın Cinayetlerini Durduracağız Platformu. 22 Mart 2022 tarihinde Kadın Cinayetlerini Durduracağız Platformu:

http://kadincinayetlerinidurduracagiz.net/veriler/3003/kadin-cinayetlerini-durduracagiz-platformu-2021-yillik-veri-raporu adresinden alınmıştır.

URL2: History.com. 28 Nisan 2022 tarihinde History.com: https://www.history.com/topics/womens-rights/seneca-falls-convention adresinden alınmıştır.
URL3: TİHEK. 10 Mart 2022 tarihinde TİHEK: https://www.tihek.gov.tr/hakkimizda/ adresinden alınmıştır.

İSLAM İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATINA ÜYE OLAN ÜLKELERDE KADIN TEMSİLİ VE BU BAĞLAMDA TÜRKİYE'NİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Şükrü NİŞANCI[1]

Tuğba SALMAN[2]

ÖZET

Kadınların erkeklerle aynı siyasi haklara sahip olabilmesi için Birinci Dalga Feminizm hareketinin ortaya çıkmasından bu yana yoğun bir çaba sarf edilmiştir. Kadınların sahip olduğu siyasi haklardan biri olan seçme ve seçilme hakkını elde etmesi her ülkede farklı zamanlara tekabül etmektedir. Günümüzde neredeyse bütün ülkelerde kadınlar bu hakka sahip olsa da kadın temsil oranları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu farklılığı açıklayan sosyo-ekonomik, siyasi ve kültürel olmak üzere çeşitli faktörler bulunmaktadır. Bu çalışmada, sıralanan faktörlerden biri olan siyasi faktörler ele alınacaktır. Bu faktörleri ise araştırmaya konu edilen ülkelerdeki uygulanan seçim sistemi, kadınların seçme ve seçilme hakkını elde ettiği zamanlar, demokrasi seviyesi ve parlamentoda bulunan siyasi parti sayısı çerçevesinde değerlendirmek mümkündür. Buradan hareketle çalışmanın amacı İslam İşbirliği Teşkilatına üye olan 57 ülkedeki kadın temsilinin parlamento düzeyindeki oranını ve siyasi faktörlerin kadın temsili ile ilişkisini tespit edip Türkiye özelinde kıyaslama yapmaktır. Bu amaç doğrultusunda çalışma kapsamında ele alınan 57 ülkede yapılan son üç genel seçim verilerine ulaşılmaya çalışılmıştır. Ancak bu ülkeler içerisinde sadece 52 ülke de kadın temsil oranlarının verisine erişilebilmiş ve incelenmiştir. İnceleme kapsamında İslam İşbirliği Teşkilatına üye olan ülkelerde parlamentolarındaki kadın temsil oranları ortaya konulup Türkiye'nin bu konudaki mevcut durumu hakkında bir değerlendirme yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kadın, Kadın Temsili, Siyasi Faktörler, İslam İşbirliği Teşkilatı, Türkiye

[1] Prof. Dr., Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, sukrunisanci@atauni.edu.tr, https://orcid.org/0000-0002-3761-065X

[2] Arş. Gör., Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, tugba.salman@atauni.edu.tr, https://orcid.org/0000-0002-8254-1876

WOMEN'S REPRESENTATION IN COUNTRIES MEMBER OF THE ORGANIZATION OF ISLAMIC COOPERATION AND THE EVALUATION OF TURKEY IN THIS CONTEXT

ABSTRACT

Since the emergence of the First Wave Feminism movement, an intense effort has been made to ensure that women have the same political rights as men. Obtaining the right to vote and to be elected, which is one of the political rights that women have, corresponds to different times in each country. Although women have this right in almost all countries today, women representation rates differ from country to country. There are various factors, such as socio-economic, political and cultural, that explain this difference. In this study, political factors, one of the listed factors, will be discussed. It is possible to evaluate these factors within the framework of the electoral system applied in the countries that are the subject of the research, the times when women have the right to vote and be elected, the level of democracy and the number of political parties in the parliament. From this point of view, the aim of the study is to determine the ratio of women's representation at the parliamentary level and the relationship between political factors and women's representation in 57 countries that are members of the Organization of Islamic Cooperation and make comparisons in Turkey. For this purpose, it was tried to reach the data of the last three general elections held in 57 countries covered in the study. However, among these countries, data on women representation rates in only 52 countries could be accessed and examined. Within the scope of the examination, the representation rates of women in the parliaments of the countries that are members of the Organization of Islamic Cooperation were revealed and an evaluation was made about the current situation of Turkey in this regard.

Keywords: Women, Representation of Women, Political Factors, Organization of Islamic Cooperation, Turkey

1. GİRİŞ

Demokrasi, dünden bugüne çok farklı tanımları yapılıp farklı uygulama görünümlerine sahip olsa da genel olarak halkın yaşadığı ülkeyi ilgilendiren kararlara, ya da eylemlere katılma ve bunlara ilişkin görüşlerini bildirme hakkının olduğu bir yapıyı ifade etmektedir. Dolayısıyla her ne şekil tarif edilirse edilsin demokrasi denilince halkın kararlara katılımı merkezi bir önem arz eder ve siyasal yapının son derece büyük ve karmaşık olduğu günümüz şartlarında bu katılımın temsili nitelikte olması adeta bir zorunluluktur. Öte yandan günümüzde çoğu demokraside temsil, katılım ve meşruiyet krizi yaşamaktadır. Bu birbiriyle bağlantılı ve bir o kadarda birbirini tetikleyen krizlerin nedenlerinden birinin de cinsiyet temelli olduğu ifade edilmekte, yani sorunun kaynağına demokrasinin erkek egemenliği altında bulunması yerleştirilmektedir (Waylen, 2017: 495). Çünkü biliyoruz ki, Demokrasinin tam anlamıyla işlerlik kazanması için erkek ve kadınların karar alma mekanizmalarında eşit olarak temsil edilmesi gerekmektedir. Kadın sorunlarının siyasi gündeme gelmesi ve çözülmesi için kadınların siyasi alanda temsili hayati bir öneme sahiptir (Çağlar, 2011: 72).

Kadınlar hemen hemen tüm ülkelerde seçme ve seçilme hakkına sahip olsa da ulusal düzeyde kadınlar aleyhine bir temsil orantısızlığı bulunmaktadır. Bu orantısızlığı en aza indirgemek ve ya ortadan kaldırmak için Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği gibi kurumlar çalışmalarda bulunmaktadır. Ayrıca dünyanın birçok yerinde "kota uygulaması" hayata geçirilerek bu sorunun çözülmesi için çaba sarf edilmektedir. Bunlara rağmen kadın temsili günümüzde hala yetersiz düzeyde olup kadın temsil oranı ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir.

Son zamanlarda dünya çapında kota eğilimi nedeniyle, seçilen kadın sayısındaki farklılıklara ilişkin açıklamalara ilişkin geleneksel görüş kısmen modası geçmiş durumda olsa da eğer herhangi bir ülkenin parlamentosunda "ayrılmış koltuk kotası" uygulaması mevut değilse parlamentodaki kadın temsilini etkileyen faktörler mevcuttur. Bu faktörleri genel olarak sosyo-ekonomik, kültürel ve siyasi faktörler şeklinde sıralamak mümkündür. Bu çalışmada İslam İşbirliği Teşkilatına üye olan ülkelerde ve Türkiye'de kadın temsilinin parlamento düzeyindeki oranını ve siyasi faktörlerin kadın temsili ile ilişkisinin tespit edilmesi amaçlanmaktadır. Bunun için ilk olarak kadınların seçme ve seçilme hakkını elde etmek için ortaya koyduğu mücadeleden bahsedilmiş olup Dünya'da kadın temsili hakkında bilgi verilmiş ve kadın temsilini etkileyen siyasi faktörler açıklanmıştır. Bunun ardından İslam İşbirliği Teşkilatı (İ.İ.T.)'na üye olan ülkelerdeki parlamento düzeyinde ve Türkiye'deki kadın temsil oranları üzerine bir değerlendirme yapılmış ve siyasi faktörlerin kadın temsil oranı üzerindeki etkisi regresyon yöntemi ile analiz edilmiştir.

2.KADINLAR VE OY HAKKI

Kadınların siyasal alanda yetersiz temsili/temsil edilmemesi tarihsel süreç içerisinde Antik Yunanla başlamaktadır. Antik Yunan'da köleler, yabancılar ve kadınlar vatandaş olarak kabul edilmemektedir. Bu statüden mahrum söz konusu gruplar kamusal alanda siyasal katılma ve temsil etme hakkına da sahip değildirler. Sadece özgür erkek vatandaşlar bu hakları kullanabilmektedir. Kadınlar, yönetme konusunda yetkin kabul edilmemekte ve kamusal alandan dışlanmaktadır. Ortaçağ Dönemi'nde ise bu algı devam etmekte olup temsilci, meşruiyetini ve gücünü tanrıdan alan tek, mutlak ve sorgulanmaz eril/erkektir (Sumbas, 2015: 105-106; Berktay, 2010: 7).

Platon ve Aristoteles gibi düşünürlerden izinden giden Ortaçağ düşünürlerinde kadına temsil hakkı tanınmadığı gibi Machievelli, ve Hegel gibi modernitenin öncü isimleri de bu önemli hakkı kadına reva görmemişler, yani kadının temsil dışında tutulmasını adeta doğal bir sonuç olarak değerlendirmişlerdir. Ortaçağ döneminden sonraki dönemlerde de bu anlayış aynı hat üzerinde devam etmiş, kadının temsil edilmemesi durumu; Platon, Aristoteles, Aquinas,

Machaivelli, Hegel, gibi Batı siyasal düşüncesinin öncü isimleri tarafından da doğal sonuç olarak değerlendirilmiştir. Siyasal toplumun temelini sözleşmecilik gibi yep yeni bir anlayışa dayandırmak isteyen Toplum sözleşme kuramcıları olan Rousseau, Locke ve Hobbes gibi son derece yenilikçi düşünüler bile kadınları vatandaş tanımının dışına itmiş ve bu sözleşmeyi, erkekler arasında yapılan bir anlaşma olarak kabul etmişlerdir.

İngiltere'de 1832'de mülk sahibi orta sınıfa oy hakkı verilmişti. Ama işçi sınıfı bu haktan mahrum kalmış ve 1837-1838 yıllarda Chartist hareketini başlatmışlardır. Bu harekete kadınlar da katılmış olup asıl amaç demokratik bir seçim siteminin kurulmasıdır. Bunun için "genel oy" hakkının verilmesi, gizli oy sistemine geçilmesi, seçime katılma için mülk sahibi olma fikrinin ortadan kaldırılması, milletvekilleri için ücret talebi, parlamentonun bir yıllık süre için toplanması ve ülke içinde eşit büyüklükte seçim bölgelerinin kurulması gerektiği gibi altı ana amacı savunan Bildirge yayınlanmış ve savunulmuştur. Bu hareket 1848'lere kadar devam etmiştir. 1842 yılında bu hakları talep eden işçiler genel greve gitmiş ve bu grevde "kadın hakları" konusu da gündeme gelmiştir. Hareket, hükümet tarafından zor kullanılarak bastırılmıştır (Eley, 2002: 22). Fakat ülkedeki iç karışıklık korkusu devam etmiş olup 1867 ve 1884 Reform Yasalarına dahil edilse de kadınlar bu haklardan mahrum kalmıştır (www.nationalarchives.gov.uk).

Kadınlar 19. yy. erkeklerin sahip olduğu sosyal, ekonomik ve siyasi haklara sahip olabilmek için Birinci Dalga Feminizm hareketini başlatmıştır. Birinci Dalga Feminizm Hareketinin temelinde kadınların özel alana hapsedilip kamusal alandan dışlanması yatmaktadır. Bunun ortadan kaldırabilmek için ilk olarak 1848 yılında Lucretia Mott ve Elizabeth Cady Stanton önderliğinde harekete geçip ABD'de Seneca Falls toplantısı düzenlenmiştir. Toplantıda bulunan yaklaşık iki yüz kadın, kadınların haklarını konuşmak için New York'ta toplanmış ve on iki maddelik Duygular Bildirgesi (Declaration of Sentiments) yayınlanmıştır. Yayınlanan bildirinin içinde kadınların eğitim ve çalışmaya ve mülk edinmeye ilişkin talepleri bulunsa da en fazla tepki çeken konu oy hakkı talebi olmuştur. Bu bildiriyi hazırlayanlar ve imzalayanlar arasında erkeklerin de bulunması dikkate değer bir konudur (Çakır, 2014: 418-419). Benzer hareketler diğer Batı'lı ülkelerde de gelişti. İngiltere de Chartist Hareketinin sonrasında kadınlar 1867 oy hakkını elde etmek için imza kampanyası başlatmış ve John Stuart Mill bu yöndeki yasal hakların tanınması için Avam Kamarası'na yasa önerisi sunmuştur. Harekete Kadın Oy Hakkı Dernekleri Ulusal Federasyonu öncülük etmiş, parlamenterleri etkilemeye çalışıldı ama başarısız olmasının ardından 1900'de sonra hareket militan bir hal almıştır. Paris'te yeraltı merkezlerinde doğrudan eylem kampanyaları düzenleyip mülkiyetlere genel saldırılara geçilmiş ve kamusal yürüyüşler düzenlenmiştir. Bu olaylardan sonra birçok kadın hapse atılmış ve orada açlık grevi yaparak isteklerinden vazgeçmemiştir (Heywood, 2013: 236; Heywood, 2019). Tüm bu olayların ardından İngiltere de 30 yaş üstü, mülk sahibi ve ya mülk sahibiyle evli, üniversite mezunu ya da haftada 5 pound gelir getiren bir işte çalışan kadınlar 1918' de oy hakkına kavuşmuştur. 1928'de ise erkeklerle eşit şartlarda oy hakkına kavuşmuşlardır (Çakır, 2014: 420-421).

Kısacası Birinci Dalga Feminizmi Fransız Devrimi'nin etkisi ile eşitlik kavramı üzerine yoğunlaşmış olup kanun talepleri ve siyasi haklar ekseninde 1960'lara kadar varlığını sürdürmüştür. Bu dönemde kolektif olarak bir araya gelen kadınlar, erkeklerle eşit haklara sahip olma isteklerini dernekler kurarak göstermeye başlamışlardır. Söz konusu hareket, çeşitli ülkelerde kadınlara oy hakkının verilmesi ise sonuçlanmıştır (Çakır, 2018). Dünya'da kadınlara oy hakkı veren ilk ülke 1893 yılında Yeni Zelanda'dır. Bu ülkenin ardından Avustralya (1902), Danimarka (1908), Norveç (1913) gibi İskandinav ülkeleri takip etmiştir. Amerika'da ise ilk olarak on dört eyalette 1914 yılında kadınlara oy hakkı tanınmış ancak 1920'de ulusal seçimlerde oy hakkına kavuşmuşlardır. Almanya'da 1918 ve Fransa'da 1944 yılında oy hakkını

elde etmişlerdir (www.data.ipu.org). Çalışma dahilinde ele alınan ülkelerdeki kadınların oy hakkını elde etme yılları EK-1 de gösterilmiştir.

3.DÜNYA'DA KADIN TEMSİLİ VE TEMSİLİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Çalışma konusuyla bağlantılı olarak temsil, en yalın haliyle, demokratik yönetimlerdeki halk ile temsilciler arasındaki oransal denkliği ifade etmektedir (Çelik ve Uluç, 2009: 216). Cinsiyet bağlamında siyasi temsil adaleti ise nüfusu oluşturan iki cinsin (kadın- erkek) eşit sayıda temsilini ifade etmektedir (Sancar, 2008). Dünya nüfusunun hemen hemen yarısını kadınlar oluşturmasına rağmen ulusal düzeyde yetersiz ya da eksik temsil edilmektedir. Bunun için Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB), Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (UPF), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve birçok sivil toplum kuruluşu kadının eksik temsili/temsilsizliği sorununu çözmek için inisiyatif oluşturmaya çalışmaktadır (Jabeen ve Jadoon, 2008: 265). Bu kurum ve kuruluşların yanı sıra kadınlar aleyhine olan temsildeki bu adaletsizliği en aza indirgeyebilmek için dünyanın birçok ülkesinde kota sistemi uygulanmaktadır. Anayasal, yasal ve gönüllülük esasına dayalı olmak üzere üç temel kota sistemi uygulaması bulunmaktadır. Anayasal kotalar genelde herhangi bir ülke parlamentosundaki koltukların belirli bir sayıda kadın vekillere ayrılmasını öngören "ayrılmış koltuk kotaları" uygulaması şeklinde gerçekleşirken; ulusal yasama kotaları, hukuken seçim listeleri belirlenirken kadınlara belirli bir kota ayrılmasıdır. Gönüllü kota uygulaması çerçevesinde gerçekleşen siyasi parti kotası ise, siyasi partilerin seçim listelerini belirlerken kendi istekleri doğrultusunda kadınlara kontenjan ayırmasıdır (Çağlar, 2011: 76).

Söz konusu bu kurum ve kuruluşların çabaları ve kota uygulamalarının varlığına rağmen Dünyanın pek çok yerinde hatta gelişmiş demokrasilerin ana vatanı olarak kabul edilen ülkeler de bile kadınlar ulusal düzeyde yeterince temsil edilmemektedir. 31 Aralık 2021 tarihinde ulusal parlamentolardaki kadın ve erkek temsiline ilişkin birtakım sayısal veriler Tablo 1'de gösterilmiştir.

Tablo 1. Ulusal Parlamentolardaki Kadın ve Erkek Sayıları (31 Aralık 2021)

	Ulusal Parlamentolar
Toplam Parlamenter Sayısı	38.548
Cinsiyet Dağılımı Bilinen Parlamenter Sayısı	38.548
Erkek	28.476
Kadın	10.072
Kadınların Yüzdesi	%26,1

Kaynak: https://data.ipu.org/women-averages

Tablo 1'de yer alan verilere göre 31 Aralık 2021 tarihi itibariyle tüm dünyada ulusal parlamentolarda 10.072 kadın milletvekili bulunmaktadır. Bu sayının toplam milletvekillerine oranı ise %26,1'dir. Bu oran ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu farklılığı açıklayan birtakım faktörler bulunmaktadır.

Kadın temsil oranını etkileyen faktörler genel olarak sosyo-ekonomik (ortalama yaşam süresi, kadınların işgücüne katılım oranı, bebek ölüm oranları, kadın okuryazarlık oranı, kentleşme oranı, üniversite mezunu kadın sayısı ve gayri safi milli hasıla), kültürel (din, kürtaj hakkının varlığı ve Birleşmiş Milletler Sözleşmesinin onaylaması, toplumsal cinsiyet eşitliği kültürünün varlığı) ve son olarak siyasi faktörler (seçim sistemi, kadınlara seçme seçilme hakkının verilme zamanı, demokrasi seviyesi ve parlamentoda bulunan siyasi parti sayısı) dir (Topuz, 2014: 219-219; Wangnerud, 2009: 52-53). Bu çalışmada sayılan faktörler arasından sadece siyasi faktörlerin kadın temsili üzerindeki etkisinden bahsedilecektir.

Siyasi faktörler bağlamında ele alınan ilk değişken seçim sistemidir. Seçim sistemlerinden biri olan nispi temsil sistemi diğer şartlar veri iken kadın temsil oranının artmasında etkili bir mekanizmadır (Paxton, 1997: 445). Çünkü bu seçim sisteminin temel amacı her partiye, aldığı oy oranı doğrultusunda temsil imkânı sunmasıdır. Bu sistemin varlığında toplumda azınlık olarak bulunan gruplar da kendilerini temsil etme imkânı bulmaktadır. Çoğunluk sisteminde ise seçim sonucunda verilen oyların çoğunluğunu alan aday ya da parti seçimleri kazanmış sayılmaktadır. Bu durumda az oy alan aday ya da parti doğal olarak seçimi kaybetmektedir (Yavaşgel, 2004: 85; Gözübüyük, 2004: 90). Bu bağlamda yapılan çalışmalarda, çoğunluk seçim sistemi yerine nispi temsil seçim sisteminin uygulandığı yerlerde daha fazla kadın adayın seçildiği ortaya konulmaktadır (Norris ve Inglehart, 2001: 130).

Siyasi faktörler arasında gösterilen ikinci değişken kadınların seçme ve seçilme hakkını elde ettiği zamandır. Kadınların seçme ve seçilme hakkını elde ettiği zamanın eski bir tarihe dayanması ile kadınların siyasal hayata katılma ve temsil düzeyinde bir artış yaşanması arasında bir ilişki olduğuna inanılmaktadır (Kentworthy ve Malami, 1999: 239).

Siyasi faktörler arasında gösterilen üçüncü değişken ise ülkelerin demokratikleşme seviyesidir. Diğer sistemlere oranla demokratik sistemlerde kadınların daha fazla temsil hakkına sahip olduğu savunulmaktadır. Çünkü demokratik toplumlarda seçme ve seçilme haklarını da kapsayan siyasal, sosyal ve ekonomik haklara da sahip olduğu kabul edilmektedir. Bu açıdan, demokratikleşmenin artması kadın temsilinin artmasını sağlayan bir değişkendir (Inglehart vd., 2002: 13). Çünkü demokratik değerlerin yerleştiği ülkelerde kadınların seçimleri kazanma şansının yüksek olması kadın siyasetçi sayısı fazla olmasını da beraberinde getirmektedir (Kentworthy ve Malami, 1999: 239; Reynolds, 1999: 554). Ayrıca bu demokrasilerde kadın hareketlerinin etkin olmasının yanı sıra kadınların siyasal alanda aktif olma talebi, daha fazla kadını parlamentoya gönderme konusunda partiler üzerinde baskı mekanizması oluşturmaktadır (Caul, 1999: 94). Oluşturulan bu baskı mekanizması ise "gönüllü kota uygulaması" nın işlevselliğini artırabilir.

Siyasi faktörler arasında gösterilen dördüncü değişken ise parlamentoda bulunan parti sayısıdır (Reynolds, 1999: 553). Parçalanmış çok partili bir sistemin kadınların temsil edilme oranını doğrudan etkilememekle birlikte aday olabilme imkanını artıracağı dile getirilmektedir (Norris ve Inglehart, 2001: 130). Aday olan kadınlar da parlamentoda temsil hakkını elde etmektedir. Sonuç olarak parlamentodaki parti sayısının fazlalığı bazı ülkelerde kadın temsilini arttırmaktadır (Reynolds, 1999: 555).

4. ARAŞTIRMAYA İLİŞKİN BİLGİLER

4.1. Araştırmanın Amacı

Araştırmanın amacı, İ.İ.T'na üye olan 57 ülkedeki kadınların seçme ve seçilme hakkını elde etme tarihlerini ve kadın temsilinin parlamento düzeyindeki oranını tespit edip bundan hareketle Türkiye özelinde bir kıyaslama yapmaktır. Bu çerçevede araştırmada aşağıdaki sorulara cevap aranmıştır.

1. İ.İ.T.'na üye olan ülkelerde kadın temsil oranı ile Türkiye ortalaması kıyaslandığında durum nedir?
2. İ.İ.T.'na üye olan ülkelerdeki kadın temsilinde siyasi faktörlerin etkisi nedir?
3. Türkiye'de parlamento düzeyinde kadın temsilinde siyasi faktörlerin etkisi nedir?

4.2. Araştırmanın Örneklemi, Yöntemi ve Kısıtları

Araştırmanın örneklemini İ.İ.T.'na üye olan 52 ülkedeki son üç genel seçimi oluşturmaktadır.[3] Ülkeler ve ülkelerin seçim dönemi ve kadınları ülkelerdeki seçme ve seçilme hakkını elde ettikleri yıl EK-1 de yer almaktadır. Analizde siyasi faktörlerin temsili için, ilgili ülkelerdeki seçim sistemi, kadınların seçme ve seçilme hakkını elde ettiği yıl, ilgili ülkeye ait demokrasi endeksi ve parlamentodaki siyasi parti sayısı kullanılmıştır. Analizde kullanılan kadın temsil oranı, seçim sistemi, kadınların seçme ve seçilme hakkını elde ettiği yıl ve parlamentodaki siyasi parti sayısı değişkenleri *Inter Parliamentary Union (IPU)*[4] sitesinden; demokrasi endeksi ise *The Economist Intelligence Unit* (EIU) [5]sitesinden derlenmiştir. Siyasi faktörlerin İ.İ.T.'na üye ülkelerin de ve Türkiye'de kadın temsili üzerindeki etki regresyon yöntemiyle tahmin edilmektedir. Her bir siyasi faktörün etkisi diğer şartlar veri iken (*ceteris paribus*) ayrı regresyonlar ile ölçülmektedir. Her bir ampirik model, İ.İ.T. üye ülkeleri ve Türkiye için son üç seçim dönemi için ayrı ayrı sınanmaktadır.

$$Kadın\ Milletvekili\ Temsil\ Oranı_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 lnSeçimSistemi_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

Eşitlik (1)'deki $Kadın\ Milletvekili\ Temsil\ Oranı_{i,t}$ değişkeni i ülkesinde t seçim dönemdeki parlamentodaki kadın milletvekili oranı göstermektedir. Bu değişken ilgili ülkelerin parlamentodaki toplam milletvekili koltuk sayısı içindeki kadın milletvekili koltuk sayısına oranı alınarak hesaplanmıştır. $SeçimSistemi_{i,t}$ değişkeni ise *i* ülkesindeki *t* seçim dönemindeki seçim sitemini gösteren kukla değişkendir. Buna göre, $SeçimSistemi_{i,t}$ değişkeni eğer bir İ.İ.T. ülkesi nispi temsil seçim sistemine sahip ise 1, değil ise 0 değerini almaktadır. $\varepsilon_{i,t}$ ise hata terimidir. Eşitlik (1)'de nispi temsil seçim sistemine sahip olan ülkelerde kadın temsili arttığından α_1 katsayısının pozitif ve istatistiki olarak anlamlı olması beklenmektedir.

$$Kadın\ Milletvekili\ Temsil\ Oranı_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 lnYıl_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

Eşitlik (2) İ.İ.T.'na üye ülkelerinin kadın temsili üzerinde kadınlara seçme ve seçilme haklarının verildiği yılı baz alarak yıl etkisini ölçmektedir. İ.İ.T.'na üye ülkeler arasında kadınlara seçme ve seçilme hakkını erken dönemlerde veren ülkelerde kadın temsilinin artması beklenmektedir. $lnYıl_{i,t}$ değişkeni i ülkesinde t dönemindeki kadınlara seçme ve seçilme hakkının verildiği yıldan günümüze kadar geçen yılı göstermektedir. Bu yıl ne kadar uzunsa kadın temsil oranının da artacağı beklenmektedir.

$$Kadın\ Milletvekili\ Temsil\ Oranı_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 lnDemokrasiEndeksi_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

Eşitlik (3)'de kadın temsili üzerinde İ.İ.T.'na üye ülkelerinin demokrasi seviyelerinin etkisini ölçülmektedir. İ.İ.T.'na üye ülkelerinin demokrasi sevilerindeki artışın kadın temsil oranını artırması beklenmektedir. İ.İ.T. ülkelerinin demokrasi seviyelerini temsil etmesi için ilgili ülkelere dair demokrasi endeksi kullanılmıştır. Demokrasi endeksi 0 ile 10 arasında değer alan bir endekstir. Herhangi bir ülke için demokrasi endeksinin artması o ülkenin demokrasi seviyesinin arttığını göstermektedir. Endeksin 0 olması ilgili ülkede demokratik değerler ile bir yönetim biçiminin sergilenmediğini gösterirken; endeksin 10 olması ise ülkenin demokratik değerler ile yönetildiğini ifade etmektedir.

$$Kadın\ Milletvekili\ Temsil\ Oranı_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 lnPartiSayısı_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (4)$$

[3] İ.İ.T'na üye olan 57 ülke olmasına rağmen Suudi Arabistan'da kadınların genel seçimlerde oy kullanma hakkı olmadığı için Brunei Sultanlıkla yönetildiğinden dolayı Filistin, Yemen ve Libya ülkelerine ait veriler bulunulmadığı için dahil edilmemiştir. Üyeliği askıya alınmış olsa da Suriye örnekleme dahil edilmiştir.

[4] https://data.ipu.org/historical-women

[5] https://www.eiu.com/n/

Eşitlik (4)'de İ.İ.T.'na üye ülkelerinin parlamentolarındaki parti sayısının kadın temsili üzerindeki etkisini hesaplamaktadır. Eşitlik (7)'de $PartiSayısı_{i,t}$ değişkeni i ülkesinde t dönemindeki parti sayısını göstermektedir. İ.İ.T.'na üye ülkelerinde parti sayısı arttıkça kadın temsil oranının artması beklendiğinden, α_1 katsayısının pozitif ve istatistiki olarak anlamlı olması beklenmektedir.

Ampirik analizin ikinci bölümünde, siyasi faktörlerin Türkiye'deki kadın temsili üzerindeki etkisi etkileşim değişkeni (interaction variable) yaklaşımı ile analiz edilmiştir. Bu bağlamda yukarıda kullanılan temel ampirik modeller etkileşim değişkenleri ile genişletilmiştir.

$$Kadın\ Milletvekili\ Temsil\ Oranı_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 lnSeçimSistemi_{i,t} + \alpha_2 lnSeçimSistemi_{i,t} * D_{TUR} + \alpha_3 D_{TUR} + \varepsilon_{i,t} \quad (5)$$

Eşitlik (5)'de D_{TUR}, Türkiye'ye ilişkin kukla değişkenidir. $lnSeçimSistemi_{i,t} * D_{TUR}$ etkileşim değişkeni ise Türkiye'de seçim sisteminin kadın milletvekili temsili oranı üzerindeki etkileşim etkisini göstermektedir.

$$Kadın\ Milletvekili\ Temsil\ Oranı_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 lnYıl_{i,t} + \alpha_2 lnYıl_{i,t} * D_{TUR} + \alpha_3 D_{TUR} + \varepsilon_{i,t} \quad (6)$$

Eşitlik (6)'da $lnYıl_{i,t} * D_{TUR}$ ise kadınlara seçme ve seçilme hakkının verildiği yıldan günümüze kadar geçen yılın Türkiye'nin seçim sisteminin kadın milletvekili temsili oranı üzerindeki etkileşim etkisini göstermektedir.

$$Kadın\ Milletvekili\ Temsil\ Oranı_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 lnDemokrasiEndeksi_{i,t} + \alpha_2 lnDemokrasiEndeksi_{i,t} * D_{TUR} + \alpha_3 D_{TUR} + \varepsilon_{i,t} \quad (7)$$

Eşitlik (7), Türkiye'de demokrasi endeksinin kadın milletvekili temsili oranı üzerindeki etkileşim etkisini ($DemokrasiEndeksi_{i,t} * D_{TUR}$) ölçmektedir.

$$Kadın\ Milletvekili\ Temsil\ Oranı_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 lnPartiSayısı_{i,t} + \alpha_2 lnPartiSayıssı_{i,t} * D_{TUR} + \alpha_3 D_{TUR} + +\varepsilon_{i,t} \quad (8)$$

Eşitlik (8)'de $lnPartiSayıssı_{i,t} * D_{TUR}$ değişkeni Türkiye'de parti sayısının kadın milletvekili temsili oranı üzerindeki etkileşim etkisini göstermektedir.

İzleyen bölümde siyasi faktörlerin İ.İ.T.'na üye ülkelerinde kadın temsili üzerindeki etkileri ve bu faktörlerin etkilerinin Türkiye'nin İ.İ.T. ülkelerinden ne kadar saptığını ölçen ampirik model sonuçları tartışılacaktır.

4.3. Araştırmanın Bulguları

Bu bölümde İ.İ.T. üyesi ülkelerinde kadın milletvekili temsil oranının siyasi belirleyenlerine dair tahmin edilen ampirik model sonuçları tartışılacaktır.

Tablo 2. Farklı Seçim Dönemlerine İlişkin Değerler ve Veri Kaynakları[6]

	Kaynak	*n-2*	*n-1*	n	

[6] Seçim dönemleri her bir ülkede değişik zaman diliminde yapıldığı için seçim tarihi olarak net bir tarih yazılmamıştır. Ayrıca her bir ülkede ki seçim zamanı farklı zamanlarda oluştuğu için her ülkedeki bağımsız değişkenler kullanılırken o ülkedeki seçim tarihi baz alınarak yapılmıştır. Örneğin Benin'de en son seçim 2019 tarihinde yapıldığı için bu tarihteki demokrasi endeksi parlamentodaki parti sayısı kullanılırken Kazakistan'da en son seçim 2021 tarihinde yapıldığı için o yıldaki demokrasi endeksi ve parlamentodaki parti sayısı kullanılmıştır.

Bağımsız Değişken					
Kadın Milletvekili Temsil oranı	IPU	16,04	18,02	20,07	
Türkiye'deki Kadın Temsili	IPU	14,3	14,7	17,4	
Bağımlı Değişkenler					
Seçim Sistemi (Nispi Temsil)	IPU	0,32	0,32	0,32	
Kadınlara Seçme-Seçilme Hakkının Verilme Zamanı	IPU	59,06	59,06	59,06	
Türkiye'de Kadınlara Seçme-Seçilme Hakkının Verilme Zamanı	IPU	87	87	87	
Demokrasi Seviyesi Endeksi	EIU	3,67	3,98	3,81	
Türkiye'de Demokrasi Seviyesi Endeksi	EIU	5,73	5,12	4,37	
Parlamentodaki Parti Sayısı	IPU	6,42	7,13	7,75	
Türkiye'de Parlamentodaki Parti Sayısı	IPU	4	4	5	

Tablo 2'de İ.T.T ülkelerinin son seçim döneminde kadın temsil oranı ortalama %20,07 olarak hesaplanmıştır. Bu oran dünya geneli kadın temsil oranı olan ortalama %26,1 olan oranın altındadır. Buna karşın tüm seçim dönemleri baz alındığında, ortalama kadın temsil oranın zaman içinde arttığı görülmektedir. Bu bağlamda, *n-2* seçim döneminde ortalamada %16,04; *n-1* seçim döneminde ortalamada %18,02 ve son olarak *n* seçim döneminde ortalamada %20,07 olarak hesaplanmıştır. Türkiye'de ise bu oran n-2 seçim dönemi için %14,3, n-1 seçim dönemi için %14,7 ve n dön dönemi için %17,4 olarak hesaplanmıştır. Son üç seçim dönemi değerlendirildiğinde kadın temsil oranı Türkiye'de artmış olsa da İ.İ.T.'na üye olan ülkelerle kıyaslandığında ortalamanın altında kalmaktadır.

Seçim sistemi değişkeni, nispi temsil sistemi olan ülkeler için 1, diğer seçim sistemlerine sahip olan ülkeler için 0 değerini alan bir kukla değişkenidir. Buna göre üç seçim döneminde de İ.İ.T. ülkeleri arasında 0.32 ortalamada nispi temsil sitemine sahiptir. Türkiye'de seçim sistemi olarak nispi temsil sistemi uygulanmaktadır.

Kadınlara seçme ve seçilme hakkının verilme yılı İ.İ.T. ülkeleri için ortalama 59 yıldır. Diğer bir ifadeyle, İ.İ.T'na. üye olan ülkelerde kadınlar seçme ve seçilme hakkına ortalama olarak 1962 yılından bu yana sahiplerdir. Türkiye'de ise son 87 yıldır yani 1934 bu yana kadınlar seçme ve seçilme hakkına sahiptir.

İ.İ.T.'na üye olan ülkelerinin demokrasi düzeyi demokrasi endeksi ile ölçülmektedir. Üye ülkelerinin son seçim döneminde demokrasi düzeyi ortalama *n-2* seçim döneminde ortalamada 3,67; *n-1* seçim döneminde ortalamada %3,98 ve son olarak *n* seçim döneminde ortalamada 3,81 olarak hesaplanmıştır. Buna göre, İ.İ.T.'na üye ülkelerinin son üç seçim döneminde demokrasi endeksinin ortalama değerinin (5) altında kaldığı söylenebilir. Türkiye'de ise demokrasi endeksi n-2 dönem için; 5,73; n-1 dönem için 5,12; n dönem için 4,37dir. Tüm seçim dönemleri baz alındığında, demokrasi endeks seviyesinin zaman içinde azaldığı görülmektedir. Fakat bu değerler İ.İ.T.'na üye olan ülkelerdeki ortalama demokrasi endeks seviyesinden daha fazladır.

Son olarak, İ.İ.T.'na üye ülkelerinin parlamentodaki parti sayılarının son üç seçime göre ortalamaları hesaplanmıştır. Buna göre, İ.İ.T.'na üye ülkelerinde *n-2* seçim döneminde ortalamada 6,45 adet; *n-1* seçim döneminde ortalamada 7,13 adet ve son olarak *n* seçim döneminde ortalamada 7,75 adet olarak hesaplanmıştır. Parlamentolarda bulunan parti sayısı

son üç seçim döneminde artmıştır. Türkiye'de ise n-2 dönem için; 4; n-1 dönem için 4; n dönem için 5 parti bulunmaktadır. Bu sayı İ.İ.T.'na üye olan ülkelerin ortalamasından daha azdır.

Tablo 3. Kadın Temsili ve Siyasi Faktörlerin İlişkisi

$Kadın\ Milletvekili\ Temsil\ Oranı_{i,t}$	*n-2 Seçim Dönemi*	*n-1 Seçim Dönemi*	*n Seçim Dönemi*
$lnSeçim\ Sistemi_i$	2,8091 * (0,0000)	2,9194 * (0,0000)	2,8648 *[7] (0,0000)
$lnYıl_{i,t}$	0,6351 * (0,0000)	0,6778 * (0,0000)	0,6989 * (0,0000)
$lnDemokrasi\ Endeksi_{i,t}$	1,9130 * (0,0000)	1,9315 * (0,0000)	2,0245 * (0,0000)
$lnParti\ Sayısı_{i,t}$	1,3118 * (0,0000)	1,3752 * (0,0000)	1,3295 * (0,0000)
Gözlem Sayısı	52	52	52

Tablo 3. de yer alan model sonuçlarına göre, İ.İ.T.'na üye ülkelerinin en son üç seçim döneminde bağımsız değişkenlerin etkisi pozitif ve istatistiki olarak anlamlıdır. İ.İ.T. üyesi bir ülke nispi seçim sistemine sahip olması kadın temsil oranı *n-2* seçim döneminde %2.80; *n-1* seçim döneminde %2.91; *n* seçim döneminde ise %2.86 arttırmaktadır. İ.İ.T. üyesi bir ülkede kadınının seçme ve seçilme yılını daha erken elde etmesi, kadın temsil oranı *n-2* seçim döneminde %0,63; *n-1* seçim döneminde %0,67; *n* seçim döneminde ise %0,69 arttırmaktadır. İ.İ.T. üyesi bir ülke demokrasi endeksi seviyesindeki artış kadın temsil oranı *n-2* seçim döneminde %1,91; *n-1* seçim döneminde %1,93; *n* seçim döneminde ise %2.02 arttırmaktadır. İ.İ.T. üyesi bir ülke parti sayısındaki bir birimlik artış olması kadın temsil oranı *n-2* seçim döneminde %1.31; *n-1* seçim döneminde %1,37; *n* seçim döneminde ise %1,32 arttırmaktadır.

Tablo 4. Kadın Temsili ve Ülke Seçim Sistemi Arasındaki İlişki

$Kadın\ Milletvekili\ Temsil\ Oranı_{i,t}$	*n-2 Seçim Dönemi*	*n-1 Seçim Dönemi*	*n Seçim Dönemi*
$lnSeçimSistemi_{i,t}$			2,867*[8] (0,165)
$lnSeçimSistemi_{i,t} * D_{TUR}$			-0,034 (0,165)
$lnSeçimSistemi_{i,t}$		2,933 * (0,0163)	
$lnSeçimSistemi_{i,t} * D_{TUR}$		-0,225 (0,0163)	
$lnSeçimSistemi_{i,t}$	2,820* (0,134)		
$lnSeçimSistemi_{i,t} * D_{TUR}$	-0,181 (0,134)		
R^2	0,36	0,35	0,32

Tablo 4.de yer alan model sonuçlarına göre, İ.İ.T.'na üye olan ülkelerinin en son üç seçim döneminde nispi temsil seçim sisteminin etkisi pozitif ve istatistiki olarak anlamlıdır. İ.İ.T. üyesi bir ülke nispi seçim sistemine sahip olması kadın temsil oranı n-2 seçim döneminde %2.820; n-1 seçim döneminde %2.93; n seçim döneminde ise %2.867 arttırmaktadır. Türkiye'de nispi temsil sisteminin etkileşim etkisi ($lnSeçimSistemi_{i,t} * D_{TUR}$) *n-2* seçim döneminde 0,181; *n-1* seçim döneminde 0,225; *n* döneminde 0,034 artırmaktadır. *n-2* seçim dönemi için seçim sisteminin Türkiye'deki kadın temsili oranı üzerindeki etkisi 2.639; *n-1*

[7] Parantez içindeki değerler ilgili katsayıya ilişkin olasılık değerlerini göstermektedir. %1'de anlamlılık düzeyini ifade etmektedir.

[8] *, **, *** simgeleri sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık düzeyini göstermektedir. Parantez içindeki değerler ise dirençli standart hatayı göstermektedir.

seçim döneminde 2.708 ve *n* seçim döneminde ise 2.833'dir. Türkiye'nin nispi seçim sistemine sahip olması kadın temsili oranını son üç seçim döneminde, sırasıyla, %2.6, %2.7 ve %2.8 artırmaktadır. Fakat bu etkiler istatistiki olarak anlamsızdır.

Tablo 5. Kadın Temsili ve Kadınlara Seçme-Seçilme Hakkının Verilme Zamanı İlişkisi

$Kadın\ Milletveli\ Temsil\ Oranı_{i,t}$	*n-2 Seçim Dönemi*	*n-1 Seçim Dönemi*	*n Seçim Dönemi*
$lnYıl_{i,t}$			0,701*[9] (0,025)
$lnYıl_{i,t} * D_{TUR}$			- 0,066*** (0,025)
$lnYıl_{i,t}$		0,680* (0,024)	
$lnYıl_{i,t} * D_{TUR}$		-0,073* (0,024)	
$lnYıl_{i,t}$	0,636* (0,024)		
$lnYıl_{i,t} * D_{TUR}$	-0,053*** (0,024)		
R^2	0,926	0,938	0,934

Tablo 5.de yer alan model sonuçlarına göre, İ.İ.T.'na üye ülkelerinin en son üç seçim döneminde kadınlara seçme-seçilme hakkının verilme zamanının etkisi pozitif ve istatistiki olarak anlamlıdır. İ.İ.T. üyesi bir ülkede kadınının seçme ve seçilme yılını daha erken elde etmesi kadın temsil oranı n-2 seçim döneminde %0,636; n-1 seçim döneminde% 0,680; n seçim döneminde ise %0,701 arttırmaktadır. Türkiye için ise kadınlara seçme-seçilme hakkının verilme zamanının etkisi pozitif ve istatistiki olarak anlamlıdır. Türkiye'de kadınlara seçme ve seçilme hakkının verilme etkisi ($lnYıl_{i,t} * D_{TUR}$) *n-2* seçim döneminde 0,053; *n-1* seçim döneminde 0,073; *n* döneminde 0,066 artırmaktadır. *n-2* seçim dönemi için seçim sisteminin Türkiye'deki kadın temsili oranı üzerindeki etkisi 0,583; *n-1* seçim döneminde 0,607 ve *n* seçim döneminde ise 0,635'dir. Türkiye'nin nispi seçim sistemine sahip olması kadın temsili oranını son üç seçim döneminde, sırasıyla, %0.58, %0.60 ve %0.63 artırmaktadır.

Tablo 6. Kadın Temsili ve Demokrasi Seviyesi Endeksi Arasındaki İlişki

$Kadın\ Milletveli\ Temsil\ Oranı_{i,t}$	*n-2 Seçim Dönemi*	*n-1 Seçim Dönemi*	*n Seçim Dönemi*
$lnDemokrasi\ Endeksi_{i,t}$			2,027*[10] (0,100)
$lnDemokrasi\ Endeksi_{i,t} * D_{TUR}$			-0,106* (0,100)
$lnDemokrasi\ Endeksi_{i,t}$		1,939* (0,084)	
$lnDemokrasi\ Endeksi_{i,t} * D_{TUR}$		-0,281* (0,084)	
$lnDemokrasi\ Endeksi_{i,t}$	1,928* (0,098)		
$lnDemokrasi\ Endeksi_{i,t} * D_{TUR}$	-0,416* (0,098)		
R^2	0,867	0,884	0,856

Tablo 6. da yer alan model sonuçlarına göre, İ.İ.T.'na üye ülkelerinin en son üç seçim döneminde kadın temsiline demokrasi seviyesinin etkisi pozitif ve istatistiki olarak anlamlıdır.

[9] *, **, *** simgeleri sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık düzeyini göstermektedir. Parantez içindeki değerler ise dirençli standart hatayı göstermektedir.

[10] * ,** , *** simgeleri sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık düzeyini göstermektedir. Parantez içindeki değerler ise dirençli standart hatayı göstermektedir.

İ.İ.T. üyesi bir ülke demokrasi endeksi seviyesindeki artış kadın temsil oranı n-2 seçim döneminde %1,928; n-1 seçim döneminde %1,939; n seçim döneminde ise %2.027 arttırmaktadır. Türkiye için ise demokrasi endeksinin etkisi pozitif olup istatistiki olarak anlamlıdır. Türkiye'de demokrasi endeksinin etkileşim etkisi ($lnDemokrasi\ Endeksi_{i,t} * D_{TUR}$) *n-2* seçim döneminde 0,416; *n-1* seçim döneminde 0,281; *n* döneminde 0,106 artırmaktadır. *n-2* seçim dönemi için seçim sisteminin Türkiye'deki kadın temsili oranı üzerindeki etkisi 1,512; *n-1* seçim döneminde 1,658 ve *n* seçim döneminde ise 1,921'tür. Türkiye'nin nispi seçim sistemine sahip olması kadın temsili oranını son üç seçim döneminde, sırasıyla, %1.51, %1.65 ve %1,92 artırmaktadır.

Tablo 7. Kadın Temsili ve Parlamentoda Bulunan Parti Sayısı Arasındaki İlişki

$Kadın\ Milletveli\ Temsil\ Oranı_{i,t}$	*n-2 Seçim Dönemi*	*n-1 Seçim Dönemi*	*n Seçim Dönemi*
$lnParti\ Sayısı_{i,t}$			1,315*[11] (0,069)
$lnParti\ Sayısı_{i,t} * D_{TUR}$			0,445* (0,069)
$lnParti\ Sayısı_{i,t}$		1,369* (0,064)	
$lnParti\ Sayısı_{i,t} * D_{TUR}$		0,584* (0,064)	
$lnParti\ Sayısı_{i,t}$	1,304* (0,071)		
$lnParti\ Sayısı_{i,t} * D_{TUR}$	0,598* (0,071)		
R^2	0,835	0,890	0,847

Tablo 7. de yer alan model sonuçlarına göre, İ.İ.T.'na üye ülkelerinin en son üç seçim döneminde parlamentoda bulunan siyasi parti sayının kadın temsili üzerindeki etkisi pozitif ve istatistiki olarak anlamlıdır. Eğer İ.İ.T. üyesi bir ülke parlamentoda bulunan parti sayısındaki bir birimlik artış olması kadın temsil oranı n-2 seçim döneminde %1.304; n-1 seçim döneminde %1,369; n seçim döneminde ise %1,315 arttırmaktadır. Türkiye için ise parlamentoda bulunan siyasi parti sayının kadın temsili üzerindeki etkisi pozitif ve istatistiki olarak anlamlıdır. Türkiye'de parti sayısının etkileşim etkisi ($\ln Parti\ Sayısı_{i,t} * D_{TUR}$) *n-2* seçim döneminde 0.598; *n-1* seçim döneminde 0.584; *n* döneminde 0,445 artırmaktadır. *n-2* seçim dönemi için seçim sisteminin Türkiye'deki kadın temsili oranı üzerindeki etkisi 1,902; *n-1* seçim döneminde 1,953 ve *n* seçim döneminde ise 1,760'dir. Türkiye'nin nispi seçim sistemine sahip olması kadın temsili oranını son üç seçim döneminde, sırasıyla, %1,90, %1,95 ve %1,76 artırmaktadır.

5. SONUÇ

Bu çalışmada kadın milletvekili temsil oranına etki ettiği varsayılan siyasi faktörlerin etkisi İ.İ.T.'na üye olan ülkelerde ve Türkiye düzeyinde son üç genel seçim dönemi için analiz edilmektedir. İ.İ.T'na üye olan ülkelerdeki kadın temsil oranı dünya ortalaması %26,1 oranının altında olup %20,07dir. Buna karşın son üç seçim genel seçim dönemleri baz alındığında, ortalama kadın temsil oranın zaman içinde %16,04'ten %20,07 çıkarak %4,03 artış gösterdiği görülmektedir. Türkiye'de ise bu oran n-2 seçim dönemi için %14,3, n-1 seçim dönemi için %14,7 ve n dönemi için %17,4 olarak hesaplanmıştır. Son üç seçim dönemi değerlendirildiğinde kadın temsil oranı Türkiye'de artmış olsa da her üç dönemde de İ.İ.T.'na üye olan ülkelerle kıyaslandığında ortalamanın altında kalmaktadır. Bu temsil oranlarını etkileyen siyasi faktörlerin etkisi regresyon yöntemiyle tahmin edilmiştir. Her bir siyasi

[11] * ,** , *** simgeleri sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık düzeyini göstermektedir. Parantez içindeki değerler ise dirençli standart hatayı göstermektedir.

faktörün etkisi ayrı regresyonlar ile ölçülmüştür. Her bir ampirik model, İ.İ.T. üye ülkelerinde ve Türkiye düzeyinde son üç seçim dönemi için ayrı ayrı sınanmıştır. Regresyon testi sonucunda elde edilen bulgular İ.İ.T üyesi olan ülkelerde ele alınan örneklem dönemi içinde kadın milletvekili temsil oranı ile siyasi faktörler içerisinde olan seçim sistemi, kadınların seçme ve seçilme hakkını elde ettiği zaman, demokrasi endeksi ve parlamentoda bulunun siyasi parti sayıları arasında istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif yönlü bir ilişki bulunduğu saptanmıştır. Türkiye için ise kadın milletvekili temsil oranı ile seçim sistemi arasında anlamlı bir ilişki olmadığı fakat kadınların seçme ve seçilme hakkını elde ettiği zaman, demokrasi endeksi ve parlamentoda bulunun siyasi parti sayıları arasında istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif yönlü bir ilişki bulunduğu saptanmıştır.

KAYNAKÇA

BERKTAY, F. (2010). Felsefenin Kadına Bakışı, (Ed: H. Durudoğan, F.. Gökşen, B. E. Oder, ve D. Yükseker), içinde *Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları: Eşitsizlikler, Mücadeleler, Kazanımlar*, İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları, 23-35.

CAUL, M. (1999). Women Representation in Parliament: The Role of Political Parties, *Party Politics*, 5(1), 79-98.

ÇAĞLAR, N. (2011) Kadının Siyasal Yaşama Katılımı ve Kota Uygulamaları, *SDÜ Vizyoner Dergisi*, (4), 56-79.

ÇAKIR, S. (2018). Feminizm: Ataerkil İktidarın Eleştirisi. H. B. Örs (Ed.), 19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasi İdeolojiler İçinde (413-475), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

ÇELİK, A. ve Uluç, A.V. (2009). Yerel Siyasette Temsil Üzerine Bir Çalışma: Şanlıurfa Örneği. İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 41, 215-231.

ELEY, G. (2002). Forging Democracy: The History Of The Left İn Europe, 1850- 2000. Oxford: Oxford University Press.

GÖZÜBÜYÜK, Ş. (2004). *Anayasa Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.

HEYWOOD, A. (2013). Siyasi İdeolojiler. Ankara: Adres Yayınları.

HEYWOOD, A. (2019). Siyaset. Ankara: Felix Kitap.

Https://Data.İpu.Org/Compare?Field=Country%3Afield_Stand_For_Election%3Afield_Right_To_Vote#Map (Erişim Tarihi 15.03.2022).

Https://data.ipu.org/elections (Erişim Tarihi 20.02.2022).

Https://Data.İpu.Org/Elections (Erişim Tarihi 20.02.2022).

Https://Www.Nationalarchives.Gov.Uk/Education/Politics/G7/#:~:Text=Chartism%20was%20a%20working%20class,Main%20aims%20of%20the%20movement(Erişim Tarihi 15.03.2022).

INGLEHART, R.F., Norris, P., ve Welzel, C. (2002). Gender Equality and Democracy. *Comparative Sociology*, 1 (3). 321–345.

JABEEN, N. Ve Jadoon, M. (2009). Gender And Local Governance İn Pakistan: Representation Vs. Participation. *International NGO Journal* , 4 (5), 264-276.

KENTWORHY, L. ve Malami, M. (1999). Gender Inequality in Political Represantation: Worldwide Comparative Analysis. Social Forces, 78 (1), 235-268.

MARRİSON, J. (2007). *Models Of Democracy: From Representation To Participation?* England: Oxford University Press.

NORRİS, P., R. Inglehart (2001). Cultural Obstacles to Equal Representation. *Journal of Democracy*, 12 (3), 126-140.

PAXTON, P. (1997). Women in National Legislatures: A Cross-National Analysis. *Social Science Research*, 26, 442–464.

REYNOLDS, A. (1999) Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling , *World Politics*, 51(4), 547-572.

SUMBAS, A. (2015). Kadının Politik Temsil Meselesi Üzerine Bir Tartışma, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 53, 103-121.

TOPUZ, S. (2014). Sosyo-Ekonomik Siyasal Ve Kültürel Faktörler Ekseninde Kadın Milletvekili Temsil Oranına İlişkin Bir Analiz: OECD Ülkeleri Örneği. *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 32 (1), 2014, 211-228.

WANGNERUD, L. (2009). Women İn Parliament: Definition And Substantive Representation. *The Annual Review of Political Science.* 51-69.

WAYLEN, G. (2017). Engendering the 'Crisis of Democracy': Institutions, *Representation and Participation. Pre-publication version for Government and Opposition,* 50(3), 495-520.

YAVAŞGEL, E. (2004). *Temsilde Adalet ve Siyasal istikrar açısından Seçim Sistemleri ve Türkiye'deki Durum*, Ankara: Nobel yayıncılık.

EK1.

	n dönem		**n-1 dönem**		**n-2 dönem**		
Ülkeler	**Seçim Tarihi**	**% Kadın Oranı**	**Seçim Tarihi**	**% Kadın Oranı**	**Seçim Tarihi**	**% Kadın Oranı**	**Seçme Ve Seçilme Hakkını Elde Etme Yılı**
Afganistan	10,2018	27	01,2010	27,7	09,2005	27,3	1963
Arnavutluk	4,2021	33,6	06,2017	29,3	06,2013	22,9	1920
Azerbaycan	02.2020	18,3	11,2015	16,8	11,2010	15,6	1918
Bahreyn	11,2018	15	11,2014	15	10,2010	2,5	1973
Bangladeş	12,2018	20,9	01,2014	20,3	12,2008	18,6	1972
Benin	04.2019	7,4	04,2015	7,2	04,2011	8,4	1960
Birleşik Arap Emirlikleri	10,2019	50	10, 2015	22,5	09,2011	17,5	2005
Burkina Faso	11,2020	6,3	11,2015	13,4	12,2012	18,9	1958
Cezayir	06.2021	8,1	05,2017	5,8	05,2012	31,6	1962
Chad	09.2021	31,2	02,2011	14,9	04,2002	5,2	1986
Cibuti	02,2018	26,6	02,2013	10,8	02,2008	13,8	1958
Endonezya	04.2019	21,9	04,2014	18,2	04,2009	18	1945
Fas	09,2021	24,1	10,2016	20,5	11,2011	17	1959
Fildişi Sahili	03,2021	12,9	12,2016	11	12,2011	9,2	1952
Gabon	10,2018	16,2	12,2011	17,1	01,2009	14,7	1960
Gambiya	04.2017	10,3	03,2012	9,4	01,2002	7,5	1960
Gine	03.2020	16,7	09,2013	21,9	09,2002	19,3	1958
Gine-Bissau	03.2019	13,7	04,2014	13,7	11,2008	10	1974
Guyana	03.2020	35,7	05,2015	31,9	11,2011	31,3	1966
Irak	10,2021	28,9	05,2018	25,2	04,2014	25,3	1980
Iran	02.2020	5,6	02,2016	5,9	05,2012	3,1	1963
Kamerun	02,2020	33,9	09,2013	31,1	07,2007	13,9	1946
Katar	10,2021	4,4	06,2016	9,8	07,2013	9,8	2003
Kazakistan	01.2021	27,4	03,2016	27,1	01,2012	26,2	1994
Kırgızistan	11,2021	20,5	10,2015	19,2	10,201	23,3	1991
Komorlar	01,2020	16,7	01,2015	6,1	12,2009	3	1956
Kuveyt	12,2020	1,6	11,2016	4,6	07,2013	1,5	2005

Lübnan	05.2018	4,7	06,2009	3,1	05,2005	4,7	1952
Maldivler	04.2019	4,6	03,2014	4,7	05,2009	6,5	1965
Malezya	05.2018	13,7	05,2013	13,7	03,2008	10	1957
Mali	12,2020	26,5	11,2013	8,8	07,2007	10,2	1960
Mısır	10,2020	27,7	10,2015	14,9	11,2010	12,7	1956
Moritanya	09.2018	20,3	11,2013	25,2	11,2006	22,1	1961
Mozambik	10,2019	42,4	10,2014	39,6	10,2009	39,2	1975
Nijer	12,2020	25,9	02,2016	17	01,2011	13,3	1960
Nijerya	02.2019	3,6	03,2015	5,6	01,2011	7	1960
Özbekistan	12,2019	33	12,2014	16	12,2009	22,2	1938
Pakistan	07.2018	20,5	05,2013	20,5	02,2008	22	1956
Senegal	07,2017	41,8	07,2012	42,7	06,2007	22,7	1960
Sierra Leone	03.2018	12,3	11,2012	12,4	08,2007	13,2	1961
Somali	11,2021	24,4	10,2016	24,4	08,2012	13,8	1956
Sudan	04,2015	27,7	04,2010	25,6	08,2012	17,8	1964
Surinam	05.2020	29,4	05,2015	29,4	05,2010	11,8	1975
Suriye	07.2020	11,2	04,2016	13,2	05,2012	12,4	1957
Tacikistan	03.2020	27	03,2015	19	02,201	19	1991
Togo	12,2018	18,7	12,2013	15,4	12,2007	11,1	1960
Tunus	10,2019	26,3	10,2014	35,9	10,2009	27,6	1959
Türkiye	**06.2018**	**17,4**	**11,2015**	**14,7**	**06,2011**	**14,3**	**1934**
Türkmenistan	03.2018	25	12,2013	25,8	12,2008	16,8	1927
Uganda	01,2021	33,8	02,2016	34,9	02,2011	35	1962
Umman	10,2019	2,3	10,2015	1,2	10,2011	1,2	1994
Ürdün	11,2020	12,3	09,2016	15,4	01,2013	12	1947

KÜRESELLEŞME VE MİLLİ DEVLETİN GELECEĞİ TARTIŞMALARINDA BİR ARA DURAK: KORONAVİRÜS SALGINI

Prof. Dr. Mehmet Akıncı[1]

1.Giriş:

Veba gibi büyük salgın dönemlerinden beri bulaşıcı hastalıklar sadece toplumun sağlığı üzerinde etkisi noktasında insanlığın ilgi alanına girmiyor. Geniş çaplı toplum sağlığını tehdit eden, kayıplara neden olan salgınların siyasi, ekonomik vb. alanlarda da etkileri anlaşılmaya, tahmin edilmeye çalışılıyor. Günümüzde ise ilk kez Çin'de fark edilen covid 19 virüsünden kaynaklı küresel salgın hemen hemen her alanda etkilerini tecrübe ettiğimiz bir gerçeklik olarak karşımızda duruyor.

İnternet teknolojisinin ortaya çıkışı medeniyetlerin tarihinde önemli bir kırılma noktası olarak belirtilebilir. Dijitalleşme olarak da adlandırabileceğimiz süreçte bankacılık işlemleri de dâhil olmak üzere idari işlemlerin çoğunun uzaktan internet aracılığıyla yapılması yaygınlaşıyor. Bu sürecin, salgın nedeniyle dünyada uygulanan karantinaların tetiklediği bir kırılmayla nasıl ivmelendiğine hepimiz şahit olduk. Öyle ki bu alandaki dijitalleşme ve uzaktan kontrol mekanizmalarının kaçınılmaz olarak hayatımıza gireceği ve yaratabileceği olumsuzluklar meselesi yönetim alanından çıkarak siyasetin hatta doğru bir adres tespitiyle siyaset felsefesinin temel tartışma alanlarının gündemini işgal ediyor. Bir kesimin komplo teorileri gibi gördüğü özgürlükler alanını darıltıcı ve kötü niyetlilerin eline geçtiğinde dünyayı insanlık adına kâbusa çevirebilecek teknolojik gelişmeler örneğinin de bize gösterdiği gibi gündemimizi işgal eden salgın, sadece toplumsal sağlığı etkileyen bir vakıa olmaktan öte birçok alanla birlikte siyasete etkisi bağlamında değerlendirilmesi gereken bir konu olarak öne çıkıyor.

Salgın hastalığın başladığı dönemden itibaren gelişmelere baktığımızda, devletlerin sınırlarını kapatmaları, bu dünyadan izole olma gayretlerine rağmen hastalıktan kaçamamaları, dünyadan izole olmaya çalışırken salgınla mücadelede diğer ülkelerle işbirliği yapma ihtiyacı duymaları, salgın sürecinde ait oldukları milli devlet üstü yapılanmalarla olan münasebetleri aslında konunun siyaset biliminin bilindik bir sorusu, küreselleşme ve milli devlet ilişkisi etrafında şekillendiğini gösteriyor. Bu bağlamda üzerinde duracağımız soruyu açıkça ifade edecek

[1] Prof. Dr. Mehmet Akıncı Aksaray Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesidir.

olursak yeni koronavirüs (Covid-19) kaynaklı salgın hastalık milli devletleri ve geleceğini nasıl etkilemektedir/etkileyecektir?

2. Küreselleşme ve Milli Devlet İlişkisi

Harvey'in zaman ve mekân sıkışması olarak tanımladığı iletişim, ulaşım ve bilgisayar teknolojisindeki gelişmelere bağlı olarak dünyanın birbirine yaklaşması sürecini, yazarların baktıkları yere, sahip oldukları dünya görüşüne göre ele aldıkları bilinen bir gerçektir. Kimi yazarlar, küreselleşmenin ekonomik boyutunu öne çıkarırken, kimileri de siyasal ya da sosyo-kültürel boyutunu vurgulayabilmektedir. Aynı şekilde bazı düşünürler, kendiliğinden gelişen bir süreci ifade etmek için küreselleşme kavramını kullanırken diğerleri özellikle gelişmiş bazı ülkelerce yönlendirilen bir olguyu anlatmak üzere söz konusu kavrama başvurmaktadır. Küreselleşme, çoğu zaman ekonomik bir süreç olarak ele alınmakla birlikte, aslında çok boyutlu bir süreçtir. Bu sürecin tek bir boyuta indirgenerek incelenmesi, birbirleri ile olan ilişkilerin gözden kaçırılması çağımızdaki gelişmeleri kavrayabilmek için yetersiz kalacaktır. Bu anlamda her ne kadar yazıda siyasi boyutu üzerinde durulacaksa da konunun ekonomik, siyasal, sosyo-kültürel, ekolojik, teknolojik boyutlarının da olduğu ve bunların birbirlerinden kopuk olmayıp bir bütünün parçalarını oluştuklarını aklımızda tutmalıyız.

Politika teorisyenleri ve sosyologlar genelde Max Weber'i izleyerek modern devleti diğerlerinden ayıran özelliğin, belirli bir sınır dâhilindeki şiddet araçlarının tekeline sahip olmak olduğunu vurgularlar. Bu anlamda modern devlet sistemi 17. yüzyılda kuruldu ve bu sistemin üyeleri karşılıklı olarak birbirlerini tanıdılar. Bu tanımanın en önemli yönü, her devletin, belirli sınırlara tek başına sahip olmasıdır. "Devlet" başka hiçbir gücü rakip olarak tanımamakla baskın yönetim biçimi haline gelmiştir. Ortaçağda otorite ile sınır arasında böyle özel bir ilişki kurulmamıştır; politik otoriteler ve işlevsel spesifik yönetimin başka şekilleri aynı alanda birbirine paralel ve genellikle birbirine rakip iddialara sahip, karmaşık ve örtüşen biçimlerde var olmuşlardı (Hirst ve Thompson, 2000: 204).

XVII yüzyılda belirginleşen modern devletler sisteminin üyeleri olan devletlerin birbirlerini karşılıklı olarak tanımaları başlangıcı Westfalya antlaşması (1648) kabul edilir. Westfalya barış anlaşmasından sonra, ulusal yönetimler içinde yer aldıkları devletlerle çatışma halinde olan, din, mezhep olgusu etrafında toplanan, gurupları desteklemekten vazgeçmişlerdir. Kutsal imparatorluk ve papalık gibi özneler, yeni oluşmaya başlayan süreçte etkin konumlarını kaybetmişler, hukuki bakımdan egemen ve eşit kabul edilen milli devletler, yeni sistemin aktörleri ve hukuk yapıcıları haline gelmişlerdir. Westfalya antlaşmasıyla devletler, karşılıklı

olarak birbirlerinden bağımsız ve egemenliğini tanıyarak dış müdahalelerden özerk bir niteliğe kavuşmuşlardır. Böylece devletler, belli bir ülke ve bu ülke üzerinde yaşayan halk üzerinde yargılama ve yönetme hakkının tek sahibi haline gelmişlerdir (Yüksel, 2001: 101).

Kendi sınırları içerisinde tek söz söyleme yetkisi ile temerküz eden modern devlet Fransız devrimi ardından dünyada milli devlet olarak yaygınlaşacaktır. Dünyada sınırların belirlenmesi ile birlikte milli devletlerin ilk etapta yüz yüze geldikleri konu kendi toprakları içerisinde kalan nüfusun her zaman homojen olmayışıdır. Türdeş olmayan bu kitle merkezileşen politikalarla zamanla birbirine benzemiş aynı tarihi ve geçmişi paylaşan bireyler olarak ortak düşmanları bulunan birlikte yaşama iradesi gösterebilen toplumlar haline dönüşmüşlerdir. Toplumun homojenleşmesinde, kendi sınırları içerisinde merkezden tek elden uyguladığı politikalar etkilidir. Özellikle merkezi yönetimin sınırlarını tayin ettiği müfredata dayalı eğitimin önemini burada vurgulamak gerekir (Erözden, 1997:122-123). Toparlayacak olursak milli devlet dediğimiz yapılar modern çağda karşımıza çıkmış, kendi toprakları üzerinde son sözü söyleme (egemenlik) yetkisi ile donatılmış ve ilgili sınırlar içerisinde homojen olduğu kabul edilen toplumsal yapılara sahip siyasi organizasyonlar olarak var olmuşlardır.

Milli devletlerin geleceği küreselleşme ile birlikte tartışılır hale gelmiştir. Hatta aşırı küreselleşmeciler olarak bilinen yazar/düşünürler milli devlet yapılarının yaşanan gelişmelere bağlı olarak yok olacağını (Steger, 2006: 88-89) iddia etmiştir. Bu iddialar zayıflamış gözükse de küreselleşme devletleri değiştirmiş ve dönüştürmüş, milli devletin egemenlik anlayışını ve milli birlik anlayışını çözen etkiler yaratmıştır (Keyman, 2000: 10).

Milli devletlerin egemenlik ilkesini yıpratan, çözen gelişmelerin başında ekonomik gelişmeler gelmektedir. Sermayenin küreselleşmesi devletlerin kendi ekonomik programları üzerinde etkisini azaltmaktadır. Bu milli devletleri güçsüzleştiren önemli bir etkendir. Bağımsız devlet ilkesini problemli hale getiren bir diğer unsur da bölgesel iktidar bloklarıdır. Güvenlik temelli inşa olmuş bu yapılar milli devletlerin bağımsız aktörler olarak düşünülmelerini zorlaştırmaktadırlar. Diğer taraftan IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Topluluğu gibi evrensel ve bölgesel örgütler global bağların yoğunlaşmasına vesile olmakta milli devletlerin kullandığı egemenlik yetkisini tek başına kullanmadıklarını egemenliğin yer aldığı alanın çoğullaştığını bize göstermektedir.

Bunlara ilaveten "hak ve özgürlükleri" arama alanlarından birinin de uluslararası hukuk olmasıyla, vatandaşlık kategorisinin globalleşmesi ve uluslararası hukukun bireyleri, devletleri devlet olmayan örgütleri(non govermental organization) "özne olarak" içeren bir sistem olarak

hareket etmesi, devlet egemenliğini sınırlayan bir oluşumu yaratıyor gözükmektedir. Bu bahsettiğimiz gelişmeler milli devletleri hem iç sınırlar içinde karar alma bakımından hem dış politika bağlamında zayıflatan, rollerinin değiştiğini vurgulayan gelişmeler olarak tarihte yerlerini aldılar (Hirst ve Thompson, 2000 : 211; Keyman, 2000 : 12).

Her ne kadar bahsettiğimiz bu gelişmeler devletleri yıpratıcı unsurlar olarak sayılmışsa da 11 Eylül saldırılarından itibaren devletlerin kısmen güçlendiği bir sürece de girildiği burada belirtilmelidir. 11 Eylül saldırıları neticesinde ortaya çıkan küresel terörizmle ilgili olarak güvenlik tehditleri neticesinde iç düzenin sağlanması ve vatandaşların dış saldırılara karşı korunması konularında devletin sahip olduğu eşsiz kapasiteye dikkat çekilmiştir. Bu değişimi tetikleyen bir diğer konu ekonomi alanında yaşanmış, 2007-2009 küresel ekonomik krizinden sonra devletlerin kalkınma olanağı yaratmada rolü giderek daha fazla kabul görmüştür (Heywood, 2016:160-162).

3. Koronavirüs (Covid-19) Salgını ve Milli Devletin Geleceği:

Bulaşıcı hastalığın, Çin'de teşhis edilmesinden çok kısa bir süre sonra tüm dünyaya geçmişteki salgınlara oranla daha hızlı yayılmış olması dünyanın birbirine ne kadar yaklaşmış olduğunu gösteriyor. Devletlerin salgına karşı kendilerini dünyadan izole etme çabaları uzun soluklu olamadı. Bunlar bize küreselleşmenin üzerinde dikkat kesilmemiz gereken unsurlarla birlikte, nasıl kaçınılmaz süreçleri ihtiva ettiğini gösteriyor. Küreselleşmenin bu bilindik yüzüne karşın salgınla mücadelede devletlerin verdikleri tepkiler geçen yüzyılın başında çevre sorunları ve salgın hatalıklarla mücadele etmede yerel hükümetlerin yetersizliğine vurgu yaparak küresel işbirliğini gerekli hatta kaçınılmaz gören "risk toplumu" yaklaşımının (Giddens, 2000: 47) tezlerini çürüten, milli devletleri ön plana çıkaran gelişmelere sahne oluyor.

Üretimin küreselleşmesi olarak tarif edebileceğimiz bir sürecin milli devletlerin egemenliklerini yıpratıcı etkiye sahip oldukları yakın geçmişte analistlerin üzerinde durdukları hususlardan birisiydi. Maliyetleri azaltmak adına, gelişmiş ekonomiye sahip ülkelerin gelişmekte olan ülkeleri ucuz işgücü için zorlamaları, bu ülkelerin yabancı sermaye çekmek adına bu baskıları göğüsleyememeleri, kendi ekonomik programlarında etkilerinin azalmasına bağlı olarak milli devletlerin zayıfladığı bilinmektedir.

Salgınla birlikte kapitalizmin maliyetleri düşürmek adına üretimi farklı ülkelere kaydırmış olması bir anlamda sorgulanır hale geldi. Özellikle salgın sırasında büyük teknoloji istemeyen, sıradan atölyelerde bile üretilebilecek olan cerrahi maske üretiminde yaşanan sıkıntı, milli devletleri üretim konusunda sorgulamaya itecek gelişmelere neden oldu. Örneğini daha önce

görmediğimiz olaylardan birisi farklı ülkelerden sipariş edilen maskelere güzergâh üzerindeki devletlerin el koymasıydı. ABD solunum cihazının üretiminde yeterince kârlı olmayacağını düşünen sermaye ile anlaşamadı. Basit tekniklerle üretilebilecek maskeler, cihazlar stratejik önemi haiz bir konuma geldi.

Bu yaşanılan gelişmeler de bize devletlerin güçlerini yıpratan serbest piyasa ekonomisi ile ilişkilerinin geçmişte olduğu gibi olamayacağının işaretlerini veriyor. Maliyetleri düşürmek adına aslında "lastikli bir bez parçası"na bile ulaşamayan toplumlar, ölüm korkusunun eşlik ettiği tecrübeyle devletlerin dışarıda bırakılarak bolluğa ve refaha erileceği şeklindeki serbest piyasa ilkelerinin birer efsane olduklarını görüyorlar, tecrübe ediyorlar. En nihayetinde yönettikleri vatandaşlara hesap vermek zorunda kalan hükümetlerin salgın dönemi ve sonrasında ekonomi ve sermaye üzerinde daha kontrollü ve inisiyatifi ele alan taraf olacakları gözüküyor. Zira basit maske ve solunum cihazı gibi yüksek teknoloji istemeyen üretimleri kontrol edemezlerse demokratik meşruiyetlerini yitireceklerini biliyorlar. Hatta küresel salgının etkisinin daha sert hissedildiği, kapitalizmin kalesi olarak nitelendirilen ABD ve İngiltere gibi ülkelere bakarak serbest piyasa ilkeleri çerçevesinde kâr-zarar hesapları üzerine inşa edilmiş bir sağlık sisteminin mevcut hükümetlerin halk nezdinde desteğinin azalmasını da bu çerçevede değerlendirmemiz gerekecektir.

Milli devletlerin güçleneceklerine dair bir diğer veri İtalya örneğine bakarak anlaşılabilir. Yaşlı nüfus oranın büyüklüğü, sağlık sisteminin yeterince güçlü olmaması gibi nedenlerle Avrupa Birliği (AB) ülkeleri içerisinde Covid-19 kaynaklı salgın hastalık da kötü bir sınav veren İtalya, üyesi olduğu Avrupa Birliğinden beklenilen desteği göremedi. Avrupa Birliğinin lokomotif ülkeleri ve AB'nin İtalya'ya karşı tutumları milli devletleler için çıkarılan derslerle dolu. Küreselleşme ile birlikte milli devletlerin kaybetmiş olduğu bazı yetkilerin yerine muadil kabiliyetler kazandığı iddiasıyla AB gibi kurumların milli devletlerin sonunu getireceği tezi aynı cesaretle ileri sürülemeyecektir. Salgın süreci başlamadan çok kısa bir süre önce İngiltere'nin AB'den çıkmasının ardından İtalya'nın Covid 19 virüsü kaynaklı salgında içinde olduğu yapının aslında bir birlik olmadığı, birbiri ile kaynaşmamış bir yapı olduğu son tahlilde bir toprak parçası üzerinde hayatlarını idame ettirmek üzere toplum tarafından inşa edilmiş milli devletlerin yerini alamayacağı artık netleşmiş oldu.

Devleti tanımlama çabaları birbirinden oldukça ayrışsa da üzerinde uzlaştıkları nokta belirli bir insan topluluğunun siyasal örgütlenmesi olduğudur. Dünya görüşlerini devletsiz bir anlayışa hasreden anlayışı bir kenara bırakacak olursak diğer tüm yaklaşımlar, devleti insanoğlunun toplu yaşamasının bir gerekliliği olarak kabul ederler. İnsanoğlu toplu yaşamaktan ötürü

yaşadığı coğrafyada bir organizasyona ihtiyaç duymuştur ve bu ihtiyaca bağlı olarak oluşturduğu, türü ne olursa olsun oluşturduğu organizasyona, siyasi örgütlenmeye devlet denilmiştir. Bu hali ile devlet onu somut olarak teşhis edeceğimiz kurumlardan bağımsız olarak hatta bu kurumların üstünde bir kavram olarak karşımıza çıkar. Bu manası ile devlet, toplu yaşamanın ve kendini doğal olarak geleceğe taşıma arzusunda olan toplumların yaşama arzusuna ait bir insiyaka tekabül eder. Türü ne olursa olsun, siyasi örgütlenmede hangi sistemi kullanırsa kullansın devlet insanoğlunun hayatta kalma kendini geleceğe taşıma arzusuna ait bir kavramdır (Akıncı, 2019: 18). Bu hali ile AB bünyesinde yaşananlar bizatihi toplumların yaşama insiyakları ile ilgili kurumsal gelişmelerin gözden geçirileceği süreçleri muhakkak tetikleyecektir. Son tahlilde bu kötü tecrübe milli devletlerin güçlenmesinde temel bir saik olacaktır.

Salgın süreci ile birlikte dünyada şahit olduğumuz gelişmeler küreselleşmenin milli devletler üzerine onları kuvvetlendirici etki yaratırken başka boyutları ile bizi farklı düşünmeye de ittiğini belirtmeliyiz. Habermas (2002: 91), küreselleşmenin milli devlet bünyesinde gelişen vatandaşlık dayanışmasının özüne tesir edip etmediğini sorgular. Haklı olarak küçük bir köy haline gelmiş olmasından ötürü binlerce kilometrelik uzaklıktaki bir hastalığın kısa sürede tüm dünyayı tesir altına almasından ötürü bu süreci küreselleşme ile birlikte düşünmemiz gerekecektir. Milli devletlerin bünyesinde gelişen vatandaşlık dayanışması milli devletler için vazgeçilemez dayanak noktasıdır. Bu dayanışma unsurunun teknolojik gelişmelerle birlikte toplumu bilgilendirme araçlarının çeşitliliğine bağlı olarak yıprandıkları bilinen bir gerçektir. Vatandaşların bilgi kaynağı olarak dünyaya açılmış olmaları yahut bazı merkezlerin devletlerin bile engelleyemediği teknolojik gelişmeleri kullanmaları bu sürecin tetikleyici unsurudur. Bu teknolojik gelişmelere bağlı olarak, milli devlet yapısı içerisindeki fay hatlarını hareketlendirici, gerilim tırmandırıcı çarpıtılmış bilgi ağırlıklı yayınlara maruz kalan toplumlarda vatandaşlık dayanışmasının nasıl gerilediği üzerinde tartışmalar yapılmıştı.

Salgın dönemi sırasında bu konunun daha derinleşmiş haliyle bir kere daha karşımıza çıktığını söylemek mümkün gözüküyor. Uzun dönemdir dünyada "kitlesel bağışıklığı" tercih eden nadir birkaç ülke dışında toplumlar, bazı yerlerde zorunlu bazı yerlerde gönüllü kapanmalara maruz kaldılar. Bu kapanmalarla salgının kişide yapabileceği tahribat yahut sebep olabileceği ölümler medya kanallarından anlatılarak bireyler yalnızlaştırıldılar. Bir anlamda dünyada farklı farklı toplumlar, birey olma, tek başına olmanın avantaj olduğu mesaj bombardımanına maruz kaldılar. Bireyin toplumdan koparılması hamlesine aşırı dijitalleşme eşlik etti.

Bu dijitalleşmede sosyal yakınlığın irtibatın yeri sanal dünyada inşa edildi. Doğru ifade ile dünyadaki bu yöndeki gelişmeler artık geri dönmez bir hal aldığı gibi daha da etkisini artırmış oldu. Sanal cemaatler yaratılmış oldu. Yaratılan bu "sanal cemaatler" ama en nihayetinde en insani bir hal olarak kendinizi en yalnız hissettiğinizde bile size telefonunuzdaki bir uygulama kadar yakın ama dokunamayan hayali bir cemaat. Milli devletlerin oluşturduğu bir tür dayanışmacı ruhu içerisinde barındıran Hobsbawm'ın terminolojisiyle hayali cemaatlerden bahsedemiyoruz, belki doğru tarif ile değil dijital cemaatler. Oysa devlet, kurumlarına can veren, gerçek dayanışma duygusu barındıran bu duygularıyla kendisini geleceğe taşımak isteyen toplumlarla ayakta kalabilecek bir yapıdır.

Liberal teorisyenler yükselen bireyciliği toplumsal ilerlemenin bir işareti olarak değerlendirseler de, insanlar kendi çıkarlarını ve kendi haklarını dikkate alma konusunda teşvik edildikçe toplumu bir arada tutan ve toplumu geleceğe taşıma arzusu olarak da tanımlayabileceğimiz dayanışma ruhunun zedelenerek eridiği (Heywood, 2016: 189) bir sürecin hızlanmasına tanıklık ediyoruz. Bireyselleşen, toplumdan bağı koparılan kitlenin sanal cemaat haline getirilmesi artık önündeki engelleri aşmış gözüküyor. İnsanların kendi haz ve tutkularından öte kaygı taşımayan bireylere dönüşümü ile toplumsal dayanışmanın giderek azalması hız kazandı. Bu bireyselleşmeyi teşvik eden dijitalleşme devletlerin temel dayanağı olan toplumun dayanışmacı ruhunu ve onu bir arada tutacak değerleri ile kendini yeniden üretmesinin önüne geçme potansiyeli taşıyor.

4. Sonuç

Covid-19 virüsü kaynaklı salgının dünyadaki yayılma hızına baktığımızda dünyanın tahmin ettiğimizden de öte küresel bir köy olduğunu görebiliyoruz. Farklı toplumları ve devletlerini birbirine yaklaştıran bu sürecin yakın tarihte milli devletlerin egemenliklerini yıpratıcı etki yarattığı ileri sürülmüşken bu sürecin bir parçası olarak değerlendireceğimiz koronavirüs salgını dış ve iç egemenlikler bağlamında devletlerin güçlenmesine yönelik etki yaratmıştır. Fakat burada devletlerin en nihayetinde bir millet organizasyonu olduğu, milletlerin dayanışmacı ruhlarının devletlerine güç ve ilham verdiği hatırlandığında, salgın döneminde yaygın olarak başvurulan kapatılmaların ve bizatihi insanların hastalık karşısında izole olma çabalarına eşlik eden hızlı dijitalleşmenin sonuçlarına dikkat edilmelidir. Kişisel çıkar ve kendi haklarını dikkate alma eğilimini tetikleyen toplumsal görev ve ahlaki sorumluluğu zayıflatan bu gelişmelerin en nihayetinde milleti ve onların yaşama insiyakı olarak örgütlenmeleri olan devletleri zayıflatabilecektir.

Kaynaklar:

Akıncı, M. (2019). Türk Milliyetçilerinin Devlet Bekası İle İmtihanı, *Türk Düşüncesi*, Sayı 2, s.17-23.

Erözden, O. (1997). *Ulus-Devlet*, Ankara: Dost Kitabevi.

Giddens, A. (2000). *Elimizden Kaçıp Giden Dünya*,(Çev.Osman Akınhay) (İstanbul : Alfa.

Habermas, J. (2002). *Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti***,** (Çev.M. Beyaztaş) İstanbul: Bakış Yayınları.

Heywood, A. (2016). *Küresel Siyaset***,** (Çev. N. Uslu, H. Özdemir), Ankara: Adres Yayınları.

Hirst P., Thompson, G. (2000). *Küreselleşme Sorgulanıyor*, (Çev.Ç Erdem, E. Yücel), Ankara: Dost Kitabevi.

Keyman, F. (2000). *Türkiye ve Radikal Demokrasi*, İstanbul: Alfa.

Steger, M. B. (2006). *Küreselleşme*, Ankara: Dost Kitabevi.

Yüksel, M. (2001). *Küreselleşme Ulusal Hukuk ve Türkiye*, Ankara: Siyasal Kitabevi.

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TÜRKİYE'NİN ÇEVRE POLİTİKASINA ETKİSİ: OZON POLİTİKASI ÖRNEĞİ

Sefa ÖZTÜRK[1]

1. GİRİŞ

Türkiye'nin çevre politikasının gelişim süreci Türkiye'nin sanayileşmesiyle birlikte değerlendirilmelidir. Sanayileşmenin yarattığı çevre sorunları, uluslararası alanda gelişen çevre politikasına dönük Türkiye'nin tavır alma mecburiyeti, Türkiye'nin çevre politikasının genişleme ve derinleşme sürecinin önemli itici güçleridir. 1970'li yıllardaki kalkınma planlamasına çevre başlığının girmiş olması Türkiye'de çevre politikasının başlangıcı olarak sayılabilir (Mazlum, 2007: 225). Kamu yönetiminin çeşitli kompartımanlarıyla ilgili mevzuatta çevre ile ilgili hükümler mevcut olmuştur ancak tamamen çevre odaklı, bütünleşik bir çevre mevzuatının gelişmesi 1980'li yıllarla beraber gerçekleşmiştir. Bu durum aynı zamanda mevzuatta insanın ekonomik faaliyetlerinin merkezde olduğu çevreye bu kapsamda değinildiği bir çerçeveden bir dönüşümü göstermekte çevre odaklı bir çevre hukukunun oluşmasını işaret etmektedir (Erim, 2000: 178). Buna paralel bir şekilde bürokrasi içerisinde dağınık olan çevre yönetimi bütünleşmeye başlamış, Çevre Sorunları Koordinasyon Kurulu, Başbakanlık Çevre Örgütü, Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı, Çevre Genel Müdürlüğü biçiminde gelişen bürokratik örgütlenme içinde çevre 1991 yılında bakanlık düzeyine çıkarak nihayetinde Çevre Bakanlığı kurulmuştur.

Türkiye'nin çevre politikasının genel olarak şekillenmeye başladığı 1980'li yıllar, aynı zamanda uluslararası çevre anlaşmaların nicelik olarak arttığı nitelik olarak da daha kapsamlı hale geldiği yıllara tekabül eder (Mitchell, 2002). Viyana Sözleşmesi ve Montreal Protokolü'nün ortaya çıktığı 1980'li yıllarda bu sürecin dışında kalan Türkiye'de çevre mevzuatı gelişim göstermekteydi. Çevre politikası olarak da kalkınma ile çevreyi koruma arasındaki dengenin bulunmaya çalışıldığı retorik olarak sıkça rastlanılan bir durumdu (TBMM, 1988b: 221). Çevrenin korunması ve ekonomik kalkınmanın devam etmesi her ikisi de "siyaset üstü" olarak görülen başlıklardı(TBMM, 1988b: 206). Bu dönemde gelişen çevreci sivil toplumun lobi faaliyetlerinin de etkisiyle Türkiye'de çevre korumaya dönük politikaların geliştiği gözlemlenmektedir (Eryılmaz, 2018: 55).

Bu çalışmada Türkiye'nin çevre politikasında önemli bir kompartıman olan Türkiye'nin ozon politikasına Avrupa Birliği'nin katalizör etkisi, süreç izleme yöntemiyle gösterilecektir. Süreç izleme yöntemi örnekte varsayılan nedensel sürecin o örnekteki nedensellik zincirinde gösterilebilir olup olmadığını görebilmek için ilgili örneğin tarihsel sürecinin birincil kaynaklarla incelenmesidir (George & Bennett, 2005: 6). Bu inceleme neticesinde ortaya çıkarılacak örüntüdeki tarihsel farklılaşmalar, akışa etki eden yeni değişkenlerle açıklanmaktadır. Çalışma bu yöntemi kullanarak Türkiye'nin ozon politikası kapsamında, Avrupa Birliği uyum sürecinin ve Avrupa ile yakın ticari ilişkilerin, Montreal Protokolü'ne yapılan Kigali Değişikliği'ne Türkiye'nin uyumunu görece erken bir dönemde sağladığını savunmaktadır. Avrupa Birliği bölgesinin siyasi ve ticari olarak Türkiye'nin yakınında olması,

[1] Yalova Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü Arş. Gör. https://orcid.org/0000-0002-1467-2962

hem ilgili sektörleri hem de Türkiye'nin ozon politikasını kendi pazarı ve mevzuatıyla senkronize ederek Türkiye'nin ozon politikasını Montreal Protokolü çerçevesinde sürdürme bakımından bir katalizör görevi görmüştür.

2. TÜRKİYE'NİN OZON POLİTİKASININ BAĞLAMI

2.1.Ozon Tabakasını İncelten Maddeler ve Bunların Etrafında Şekillenen Politika

Türkiye'nin ozon politikası 1990'lı yıllarda Türkiye'nin Viyana Sözleşmesi ve Montreal Protokolü'ne taraf olması ve bu çevre rejiminin yükümlülüklerini yerine getirmesi sürecinde ortaya çıkmıştır. Başlarda uluslararası çevre işbirliği alanında Türkiye'nin katılımda ihtiyatlı olduğu görülmektedir (Mazlum, 2009: 70). 1990'lı yıllarda Türkiye'nin Viyana Sözleşmesi ve Montreal Protokolü'ne taraf olması ve bu çevre rejiminin yükümlülüklerini yerine getirmesi sürecinde Türkiye'nin ozon politikası izlenebilmektedir. Uluslararası Ozon rejiminin diğer ülkelerce geniş katılıma sahip olup, meselenin ana aktörlerinin bu yükümlülükler altına girmiş olması, konuyu ilgilendiren sektörlerde belirli dönüşümleri kaçınılmaz kıldığı için Türkiye de ozon politikasını bu yeni gerçekliğe uygun bir şekilde kurmaya çalışmış, bu noktada Montreal Protokolü altında gelişen ülkeler kategorisinde olmayı talep etmiş, bunu alarak bu kapsamdaki Çok Taraflı Fon mekanizmasından ülkedeki dönüşümün fonlanmasını garanti altına alarak bu rejime katılmıştır(T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü 1994:1). Böylelikle Türkiye gelişmekte olan ülkeleri ifade eden Beşinci Madde statüsünde bu anlaşmalara taraf olmuştur (UNEP, 1991: 17). Bu statüyle birlikte Türkiye Montreal Protokolü'nün azaltma ve sonlandırma yükümlülüklerini uygularken protokolün kurduğu, gelişmiş ülkelerin katkılarıyla oluşmuş ve gelişmekte olan ülkelerdeki OTİM sonlandırma projelerine hibe desteği sağlayan Çok Taraflı Fondan faydalanma hakkına sahip olmuştur. Bu fonla birlikte Türkiye azaltma ve sonlandırma projelerini yürütmek için istediği finansmanı sağlamıştır.

Ozon tabakası atmosferde stratosfer düzeyinde yoğunlukta olan bir gaz tabakasıdır. Bu tabaka güneşte gelen ultraviyole radyasyonun zararlı etkilerinin yeryüzüne ulaşmasını engeller. Hassas bir denge üzerine kuruludur, ozonun azlığı ya da çokluğu farklı döngüleri tetiklediği için yeryüzündeki yaşamı etkilememesi adına bu hassas dengenin devam etmesi gerekmektedir. Ozon tabakasının incelmesi insan kaynaklı bazı kimyasalların emisyonu ile gerçekleşmektedir. Bu durumun keşfedilmesi süreci ozon tabakasını incelten maddelerin ozonu tüketme süreçlerinin keşfedilmeleriyle başlamıştır (Molina & Rowland, 1974). Bu araştırmalarla birlikte stratosferdeki ozon ile insan kaynaklı klorin arasındaki ozon tüketme döngüsü keşfedilmiş ve nihayetinde kloroflorokarbonlar başta olmak üzere bir grup kimyasalın stratosferdeki ozonla etkileşime girerek bu ozonu tükettiği keşfedilmiştir (Stolarski & Cicerone, 1974). Bu kimyasal döngülerin keşfedilmesi, sahada, Antarktika'da, yapılan ozon ölçümleri ile tamamlanmış ve nihayetinde bu çalışmalarda "Antarktik ozon deliği" olarak gündem olan, ozon tabakasındaki yüksek düzeyde incelme keşfedilmiştir (Farman, Gardiner, & Shanklin, 1985). Yapılan projeksiyonlarda ozon tabakasının incelmesinin sürdüğü ve bir önlem alınmazsa, güneşten gelen ultraviyole radyasyonun insan sağlığını ve insanın da bir parçası olduğu ekosistemi (besin döngüsü başta olmak üzere) etkileyebileceği görülmüştür.

Türkiye'nin ozon politikasını daha görünür kılabilmek adına en yoğun kullanıldıkları için Montreal Protokolü'nün eklerinde düzenlenen ozon tabakasını incelten maddelerden CFC'ler ve alternatiflerine odaklanılmaktadır. Bu maddenin düzenlenmesi Türkiye'yi soğutma,

havalandırma ve iklimlendirme sektörü üzerinden etkilemektedir. Bu sektör "kullanıcı sektör"dür. CFC'ler (Kloroflorokarbonlar), ve bunun ikameleri HCFC'ler (Hidrokloroflorokarbonlar), HFC'ler (Hidroflorokarbonlar) ve Hidrokarbonlar politika süreçlerinin anlaşılması için en temel kimyasallardır. CFC'ler ozona zarar veren kimyasallardır, bunlar aynı zamanda iklim değişikliğine neden olan sera gazlarıdır. Bunun ölçü birimi küresel ısınma potansiyeli değeridir. CFC'ler hem ozona tabakasını incelten hem de küresel ısınma potansiyeli yüksek maddelerdir. Bunların yerine ikame edilen HCFC'ler ozon tabakasına CFC'lere göre daha az zarar vermektedir. Ancak bunların da küresel ısınma potansiyelleri yüksektir. Bir diğer ikameler olan HFC'ler ise ozon tabakasına zarar vermemektedir. Öte yandan yaygın bir biçimde kullanılan HFC'lerin küresel ısınma potansiyelleri yüksektir (Bert vd., 2005: 2). Ozon ve iklime zarar vermeyen ancak güvenlik açısından riskler barındıran Hidrokarbonlar belirli uygulamalarda çevreci çözümler olarak sunulmaktadır("Climate-Friendly Alternatives to HFCs", t.y.; Hakim, 2016). Montreal Protokolü önce CFC'leri sonlandırmış ve bunlara ikame olarak HCFC'ler ve HFC'leri getirmiştir.

Bu kimyasalları "üretici sektör" üretmekte, üretici sektörler "kullanıcı sektör"lere bu kimyasalları satmakta, kullanıcı sektörler de bu kimyasalları kendi ürettikleri ürün içerisinde kullanmaktadır. Somutlaştırmak gerekirse, öncelikle bu kimyasalı bir üretici sektör firması üretmektedir, bu firma kimyasalı örneğin bir buzdolabı üreticisine satmaktadır, buzdolabı üreticisi buzdolabını üretebilmek için (soğutma işini yapan kompresör içerisinde) bu kimyasala ihtiyaç duymaktadır.

2.2. Montreal Protokolü ve Kigali Değişikliği

Ozon Tabakasının Korunmasına Dair Viyana Sözleşmesi (1985) ve Ozon Tabakasını İncelten Maddelere Dair Montreal Protokolü (1987) ozon tabakasına zarar verip bu küresel ortak varlığı tehdit eden insan yapımı maddelerin kademeli olarak azaltılması ve sonlandırılmasını içeren uluslararası çevre rejimini oluşturmaktadır. Bu anlaşmalar kendi iç mekanizmaları olan "değişiklik" ve "düzenleme" mekanizmalarının mümkün kılmasıyla sürekli olarak güncellenerek evrim geçirmiştir. Düzenleme mekanizmasıyla protokolün eklerindeki maddelerin sonlandırma takvimleri yeniden düzenlenebilmektedir (Ozon Tabakasını İncelten Maddelere Dair Montreal Protokolü, 1990). Montreal Protokolü içerisindeki onay süreci bunun için yeterlidir ve taraf olan tüm ülkeleri yapılan yeni düzenleme bağlayacaktır. Öte yandan değişiklik mekanizması ile Montreal Protokolü eklerine kullanımı azaltılacak, sonlandırılacak yeni kimyasallar ekleyebilmektedir. Eğer bu mekanizmayla böyle bir değişiklik yapılırsa bu sefer Montreal Protokolü'ne taraf olan tüm ülkeler anlaşma yeniden imzalanıyor gibi bu değişikliği tekrar kendi iç hukuklarında onay süreçlerinden geçirmeleri gerekir. Bu tamamlandığında anlaşma yeni bir hal almış olur ve taraflar da bu anlaşmaya yeni haliyle onaylarını tekrarlamış olurlar (Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, 1990).

Montreal Protokolü 1990'lı yılların başında ozon tabakasına dönük olarak faaliyet göstermiştir. Buna uygun olarak da eklerindeki düzenlenen kimyasallar sadece ozon tabakasını incelten maddeler olmuş (OTİM) atmosferdeki bütünlük, ozon tabakası-iklim değişikliği etkileşimleri, OTİM'leri sonlandırırken iklim değişikliğine yol açan kimyasalların kullanımının artmasıyla Montreal Protokolü uzun tartışmaların ardından 2016 yılında Kigali Değişikliği ile ozon tabakasına zarar vermeyen, sadece iklim değişikliğine sebep olan florlu sera gazlarını da azaltım hedefiyle eklerinde düzenlemeye başlamıştır. Böylelikle Montreal Protokolü bu araştırma bakımından iki döneme ayrılmıştır.

Montreal Protokolü'nün eklerinin odaklandığı küresel çevre sorunu bakımından ayrıldığı dönemlerin ilki sadece OTİM sonlandırma dönemidir. Bu dönem başlıca OTİM'ler olan CFC'lerin sonlandırılmasını içermektedir, ikincisi ise Montreal Protokolü için 2016 Kigali Değişikliği ile başlamaktadır. Bu dönem geçmiş sonlandırma döneminde CFC'ler yerine sıklıkla kullanılmış HFC'leri, yani sadece iklim değişikliğine sebep olan kimyasalları azaltma sürecidir. İlk dönem tamamen ozon tabakasını incelten maddelere ve ozon tabakasına odaklı bir çerçevededir. İkinci dönem ise bu odağın yanında sadece iklim değişikliğine dönük bir sorun olan HFC'lerin azaltılmasını da içeren bir çerçeveyi ifade etmektedir. Böylece Montreal Protokolü sadece ozon tabakası odaklı bir anlaşma olmaktan hem ozon tabakasını korumaya dönük, hem de iklim değişikliğine sebep olan bazı kimyasalları azaltmaya dönük bir anlaşmaya dönüşmüştür. Türkiye'nin ozon politikasının etkilendiği bağlam da buna göre şekillenmiştir.

3. TÜRKİYE'NİN OZON POLİTİKASININ İKİ DÖNEMİ

3.1. İlk Dönem: OTİM Sonlandırma Dönemi

İlk dönem Türkiye'nin uluslararası ozon rejimine katılımı ve sonrası olarak ikiye bölünebilir. Her iki dönemde de Türkiye bekle gör politikasına yatkındır. Katılımın uygun olup olmadığına dair Türkiye, Viyana Sözleşmesi'nin ortaya çıkmasının ardından Çevre Genel Müdürlüğünde yaptığı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü temsilcilerinin katılımı ile 11 Mart 1985 yılında yaptığı değerlendirmede, "mevcut bilimsel teknik imkanlarımızın yetersizliği ve finansman güçlükleri nedeni ile sözleşmenin hükümlerinin gerektirdiği yaptırımları gerçekleştiremeyeceğimiz düşüncesi ile" sözleşmeye taraf olmakta aceleci davranılmaması yönünde karara varmıştır (TBMM, 1988a: 221). Türkiye Viyana Sözleşmesi'ne bu kararla taraf olmamışken Montreal Protokolü'ne giden uluslararası müzakereler sürmekteydi. Bu durum neticesinde Dışişleri Bakanlığı, Çevre Genel Müdürlüğü'ne yeniden değerlendirme talebinde bulunmuştur. Böylelikle 25 Mayıs 1987 yılında Dışişleri Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Kimya Bölümü Temsilcilerinin katılımı ile bir toplantı daha yapılmış, bu toplantıda da ilk toplantıyla aynı kararlar çıkmış, neticede Türkiye bu yıllarda Viyana Sözleşmesi'ne ve ikinci toplantının ardından 16 Eylül 1987'de imzaya açılan Montreal Protokolü'ne taraf olmama yönünde görüş bildirmiştir (TBMM, 1988a: 222). Bu toplantılarda değinilen ana konu olan finansman sorunu Montreal Protokolü içerisinde gelişmekte olan ülkeler için ayrı bir statü öngören Beşinci Madde ve bu madde kapsamında gelişmekte olan ülkelerde OTİM alternatiflerine dönüşüm projelerini destekleyecek olan Çok Taraflı Fon ile aşılmış ve Türkiye bu sorunun aşılmasının ardından rejime katılım sağlamıştır (UNEP, 1991: 17). Bu noktadan itibaren Montreal Protokolü'nün finansman mekanizmalarının ve Türkiye'nin gelişmekte olan ülke olduğunun kabulü olan Beşinci Madde statüsünün Türkiye'nin Montreal Protokolü'nü uygulama sürecinde belirleyici olduğu söylenebilir.

Diğer Beşinci Madde ülkeleri olarak Hindistan ve Çin'den farklı olarak Türkiye'de "üretici sektör" yoktur, sadece "kullanıcı sektör" vardır. Yani OTİM'ler ithalat yoluyla Türkiye'ye girmektedir. Türkiye'deki kullanıcı sektör bu ithalatı da çoğunlukla Avrupa pazarından yapmaktadır. Avrupa ülkelerinin Montreal Protokolü'ne taraf olmuş olması, gelişen ülkeler statüsünde olması, buna uygun daraltılmış takvimi uygulamalarına yol açmıştır. Türkiye OTİM'leri bu ülkelerden tedarik ettiği için hukuken gelişen ülke olmasına rağmen (Beşinci

Madde statüsü) dolaylı olarak pratikte gelişmiş ülkelerle aynı takvime dahil olmuştur. Dolayısıyla Türkiye'nin Beşinci Madde statüsü alması kimyasalları sonlandırma takvimi bakımından önemsiz kalmıştır (Ataman, 1996: 79). Türkiye'de OTİM'leri kullanıcı sektör için de 1994 yılında yapılan 'Soğutucu Akışkanlar Semineri'nde üretici sektörün önemli bir bileşeni olan Dupond adına konuşan yetkili de aynı doğrultuda "1994 sonu itibariyle Avrupa'da Freon üretilmeyecek. Montreal Protokolü'ne göre en geç 1997'ye kadar da kullanımdan kalkacak. Türkiye'nin bu noktada bir avantajı var; gaz dönüşümü için 10 yıl daha zamanı var. Ancak 2 ay sonra Avrupa'da Freon üretilmeyeceğini hesaba katarsak Freon'u temin edememe veya bir süre çok yüksek bir fiyattan temin edebilme handikapı ile karşı karşıya. Yani dünya ülkeleri ile aynı zamanda dönüşümü sağlamalı" ifadeleriyle Türkiye'de üretici sektör olmaması nedeniyle Türkiye'nin gelişmiş ülkelerle uyumlu bir sonlandırma takvimi yapma gereksinimine vurgu yapmıştır (Termodinamik, 1994). Görüldüğü gibi ozon politikası çerçevesinde alternatiflere erişim önemli bir belirleyicidir. Bu noktada Avrupa ve ABD tedarikçileri olduğu için Türkiye ozon politikasını bu ülkelerle senkronize etmeye başlamıştır. Türkiye, rejime katılımının ardından da Avrupa ve ABD pazarının ve uluslararası ozon rejiminin nasıl evirileceğini yakından izleyerek bekle gör politikası uygulamaya devam etmiştir (Termodinamik, 1996). 1996 yılında Gümrük Birliği anlaşmasının Avrupa pazarını Türkiye ile bütünleştirici bir etkiye sahip olması, ozon politikasında Türkiye ile Avrupa ülkelerinin çizgisini daha da yakınlaştırmıştır. Öte yandan bu dönemde siyasi anlamda bir bütünleşme süreci henüz yoktur. Bu da mevzuatın oluşması sürecinde bir katalizörün eksik olduğunu göstermektedir. Bu Montreal Protokolü'nün uygulanmasında dramatik sonuçlara yol açmamış ancak süreçte izlenebilen bazı sorunları ortaya çıkarmıştır. Örneğin; OTİM ithalat ve ihracatını takip edecek sistemin kurulmasında gecikmeler yaşanmıştır (The World Bank, 2000: 6). Aynı şekilde OTİM düzenleyici mevzuatın çıkması bu dönemde gecikmiş, kamu ve özel sektörden pek çok aktiviteyi koordine etmekte zorlanılmış, özellikle OTİM sonlandırma takvimine dair tartışmalar olmuştur (The World Bank, 2008: 13). Bu tartışmaların argümanlarından birine örnek özellikle iklimlendirme sektöründe HCFC-22'nin sonlandırma takvimine yöneliktir. Bu noktada Avrupa'ya yakın olma nedeniyle Türkiye'nin "kurban" olduğu bir sektör temsilcisi tarafından ifade edilmektedir (Termodinamik, 2000).

3.2. İkinci Dönem ve AB Uyum Süreçlerinin Etkisi

İlk dönemin karakteristiği uluslararası kullanıcı sektörlerle paralel bir biçimde Türkiye'nin ozon politikasının gelişmiş ülkelerle senkronize olurken bunu tamamlayacak bir siyasi katalizörün sadece Montreal Protokolü tarafından gelmesidir. Bu noktada ikinci dönemin karakteristiği olan AB etkisi Türkiye'nin bir uluslararası anlaşmayı uygulama sürecinde uyumluluğunun artması, sürecin hızlanması yeni sürece hazırlıklı olması bakımından gerekli iç mevzuatın oluşmasında AB'nin bir siyasi itki oluşturmasıdır. İkinci dönemde Türkiye'nin AB'ye siyasi uyum sürecinin etkisiyle Montreal Protokolü'nün 2016 yılında resmi olarak düzenlemeye başladığı florlu sera gazlarına ilişkin düzenlemeler ve hazırlıklar bundan önce 2009 yılından itibaren yapılmaya başlanmıştır.

Aslında AB bir katalizör etkiyi Kyoto Protokolü'nün tartışıldığı süreçte Montreal Protokolü içerisinde de göstermeye çalışmıştı. Bu kapsamda Montreal Protokolü'nü Kyoto Protokolü yükümlülükleriyle uyumlu hale getirebilmek için Montreal Protokolü altında florlu sera gazlarının düzenlenmesini gündeme getirmişti (UNEP, 1998: 65). Bunda başarılı olamamış, ancak AB'nin 2000'li yıllarda Kyoto Protokolü yükümlülükleri kapsamında florlu sera gazlarına yönelik düzenlemeler çıkarmaya başladığı görülmektedir. 2006 yılında çıkarılan AB florlu sera gazları yönetmeliği (European Commission, 2006b) ve mobil araçlardaki

iklimlendirme sistemlerinde soğutucu gazları düzenleyen MAC direktifi bunlara örneklerdir (European Commission, 2006a). Bu düzenlemelerin Türkiye için anlamı 1996 Gümrük Birliği anlaşması ile Avrupa pazarındaki düzenlemelerin Türkiye'yi daha da yakından ilgilendirmeye başlaması bakımından önemlidir.

2005 yılında Türkiye'nin tam üyelik hedefiyle AB müzakerelerine başlamış olması Gümrük Birliği anlaşmasının güçlendirdiği AB etkisini, siyasi olarak tamamlamıştır. AB uyum sürecinin başlamasıyla birlikte, AB içi mevzuatlar Türkiye'de hem ilgili bakanlıkların hem de sektörün yakından takip ettiği hukuki düzenlemelere dönüşmüş, bundan sonra AB mevzuatları Türkiye'yi daha çok ilgilendirir hale gelmiştir. Bu kapsamda 2006 yılında Montreal Protokolü çerçevesinde her yıl yapılan Ozon Panellerinin sekizincisinde AB'nin florlu sera gazları yönetmeliğini çıkarması gündem olmuş, bu kapsamda Türkiye'de de gelecekte düzenlemeler olabileceği belirtilmiştir (Termodinamik, 2007). 2009 yılında AB müzakere süreci kapsamında "Çevre ve İklim Değişikliği" başlıklı 27. Fasıl açılmasıyla resmen AB florlu sera gazları düzenlemeleri Türkiye'nin iç mevzuatına aktarılması gereken düzenlemelere dönüşmüştür. Zira bu faslın kapanış kriterleri AB çevre mevzuatının Türkiye iç hukukuna aktarılmasına dönük olduğundan buna florlu sera gazları düzenlemeleri de dahildir ("Fasıl 27: Çevre ve İklim Değişikliği", 2022). Bu kapsamda 2009 yılından itibaren çalışmaların başladığı görülmektedir. Montreal Protokolü'nün Türkiye'deki ulusal "odak noktası" olarak buna dair işleri koordine eden Çevre ve Şehircilik Bakanlığı altında faaliyet gösteren Ulusal Ozon Biriminin 2010 yılında florlu sera gazları ile ilgili meselelerle de ilgilendiği görülmektedir, zira florlu sera gazları Montreal Protokolü altında düzenlenmemesine karşın Ulusal Ozon Birimi ozon tabakasına zarar vermeyen florlu sera gazları ile ilgili meselelerde de faaliyet yetkisine sahiptir (UNIDO, 2019). Bu kapsamda yine 2010 yılında yapılan sektörle bakanlık arasındaki önemli bir diyalog kanalı olan 11. Ozon Panelindeki sunumlardan biri "OTİM ve Florlu Gazlara İlişkin AB Müktesebatı ve Uygulama Örnekleri" konuludur (Termodinamik, 2010).

AB sürecinin katalizör etkisi özel sektörde de görülmektedir. OTİM sonlandırma dönemi olan ilk dönemde sektörün dönüşümünde önemli roller oynamış ve ilk OTİM sonlandırma projesinin öznesi olan Arçelik'in, Montreal Protokolü'ne yapılan Kigali Değişikliği'nden dokuz yıl önce florlu sera gazlarını azaltmaya dönük çalışmalara başladığı görülmektedir (Arçelik A.Ş., 2007). Arçelik'in 2010'lu yıllarla birlikte ürettiği buzdolaplarında florlu sera gazlarının kullanımını sonlandırdığı görülmektedir (Arçelik A.Ş., 2011, 2012). Bu durum Türkiye'nin OTİM sonlandırmasını içeren ilk dönemde Türkiye'nin OTİM sonlandırmayı iki projeyle iki aşamada yaptığı göz önüne alınırsa bir mukayese yapılmasını sağlamaktadır. Bu da bu dönemle kıyaslandığında Türkiye'nin florlu sera gazlarını azaltım sürecinde OTİM sonlandırma sürecindeki ilk proje aşamasının zaten bu yıllarda tamamlanmış olduğuna işaret etmektedir. OTİM sonlandırma sürecinin ikinci safhasına benzer bir biçimde Türkiye'nin geniş KOBİ evrenine dönük çalışmalar bu noktada sürdürülmektedir.

2013'te Türkiye'de Avrupa Birliği projesi kapsamında florlu sera gazları mevzuatının uyumlaştırılması çalışmaları başlamıştır (Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, 2014). Bu çalışmayla birlikte 2014'te florlu sera gazları yönetmelik taslağı Montreal Protokolü'ne yapılan Kigali Değişikliği'nden iki yıl önce ortaya çıkmıştır (Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, 2014). Ulusal Ozon Birimi bu çalışmaya dair "HCFC grubu gazların alternatifi olarak kullanılan Ozon Tabakasını İnceltme Potansiyeli sıfır olan ancak, küresel ısınma potansiyeli çok yüksek olan, Florlu Sera Gazlarına ilişkin ilgili AB Direktifine uyumlu mevzuat çalışmaları devam etmekte olup 2015 yılında çıkarılması planlanmaktadır" ifadeleriyle yönetmeliğin resmi olarak 2015 yılında çıkacağını bildirmiştir (Termodinamik, 2014). 2015 yılında bu yönetmelik çıkmamıştır, ancak 2016 yılında Kigali Değişikliği'nin yapılması ile Türkiye'nin AB uyum süreci kanalından gelen siyasi itkiye bu sefer Montreal Protokolü kanalı da eklenmiştir.

2017 yılındaki Ozon Panelinde yönetmeliğin çıkacağı bildirilmiş ve 2018'de florlu sera gazları yönetmeliği çıkmıştır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2018). Bu yıl yine Ulusal Ozon Birimi Kigali Değişikliği'ni uygulamaya dönük etkinleştirme aktivitelerini başlatan Montreal Protokolü Çok Taraflı Fonun desteklediği bir projeyi başlatmıştır (UNIDO, 2018). Türkiye'nin Kigali Değişikliği'ne taraf olma süreçlerini desteklemeyi ve bunun getireceği yükümlülüklere hazırlığı içeren bu proje, çıkan yönetmelikle birlikte AB kanalının görece zayıfladığı bir dönemde Montreal Protokolü kanalından siyasi itkinin yenilenmesiyle florlu sera gazları sürecinin yeniden ivme kazandığını göstermektedir.

Netice itibariyle Türkiye'nin Kigali Değişikliği'ni onay süreçlerinde çıkan resmi raporlar incelendiğinde sektörün bu sürece hazır olduğu ifade edilmektedir (TBMM, 2019). İşte bu hazır olmanın arka planında AB pazarının yarattığı gereklilikleri siyasi uyum sürecinin tamamlamasıyla oluşan katalizör etki vardır. Bu etki Türkiye'yi Kigali Değişikliği sürecine önceden hazırlamıştır. AB'nin siyasi etkisinin zayıfladığı noktada bu sefer 2016 yılından itibaren Montreal Protokolü'nün siyasi itkisi güçlenmiştir.

Mukayese açısından "Ozon Tabakasını İncelten Maddelerin Azaltılmasına Dair Yönetmelik 1999 yılında çıkmıştı. Türkiye'nin anlaşmaya taraf olması 1991 yılı Ülke Programını sunması 1992 yılında olmuştu. Kigali Değişikliği ise 2016 yılında gerçekleşmiş, florlu sera gazları yönetmeliği 2018'de çıkmıştır, çünkü zaten 2014 yılında hazır durumdadır. Yine sektörün en büyük firmasının OTİM sonlandırma projesini tamamlama tarihi Montreal Protokolü takvimine paralel olmuşken, florlu sera gazları bakımından aynı firma 2010'lu yılların başında aynı ürün grubunda alternatiflere geçmiştir. Türkiye'nin Kigali Değişikliği'ne resmen taraf olması ise 2022 yılında gerçekleşmiştir

4. SONUÇ

OTİM'lerin kademeli bir biçimde sonlandırılmasını içeren ozon tabakasının korunması odaklı dönem ve OTİM olmayan ancak iklim değişikliğine yol açan kimyasalların da düzenlenmesini içeren ozon – iklim odaklı dönemlerde Türkiye'nin ozon politikası iki farklı bağlam içerisine oturmuştur. İlk dönemde Montreal Protokolü mekanizması olan Çok Taraflı Fon ekseninde yürütülen projelerle Montreal Protokolü yükümlülüklerinin finansmanı sağlanmış, Türkiye'nin rejime uygunluğunu sağlayan temel siyasi itki Montreal Protokolü olmuştur. 2005 yılı Türkiye'nin tam üyelik müzakereleri ve 2006 yılı AB içinde florlu sera gazlarının düzenlenmesiyle başlayan ikinci dönemde ise AB uyum sürecinin yarattığı yükümlülüklerle birlikte AB siyasi etkisinin güçlenmesiyle Türkiye'nin ozon politikası AB ile senkronize hale gelmeye başlamıştır. Bu da en büyük etkisini florlu sera gazları alanında Türkiye'nin Montreal Protokolü'nden önce hazırlıklar ve düzenlemelere başlamasında göstermiştir.

Türkiye uluslararası ozon rejimine katılırken aceleci davranmamıştır. Katılım koşulu olarak gelişmekte olan ülke statüsü almayı belirlemiş, nihayetinde bu statüyle beraber katılmıştır. Bundan sonra Montreal Protokolü'nün uygulanmasını içeren ilk dönemde uygunluk "bekle-gör" çerçevesinde protokoldeki gelişmelere paralel seyrederken, florlu sera gazlarını düzenleme sürecinde daha hazırlıklı olduğu görülmektedir. Yani ilk dönem sonlandırma süreçleri Montreal Protokolü ile uyumlu hatta bir miktar gecikmeli ilerlemişken, ikinci dönemde Türkiye 2006 yılından itibaren florlu sera gazları konusunu konuşmaya, 2009 yılından itibaren bu konu üzerine çalışmaya başlamış, 2014'te konuya dair bir taslak yönetmelik ortaya çıkarmıştır. Bunda da AB uyum süreçlerinin katalizör etkisi önemli olmuştur. Böylelikle florlu sera gazlarının düzenlenmesi konusu Avrupa Birliği uyum sürecinin etkisiyle Montreal

Protokolü henüz bu konuyu tartışırken Türkiye'de bu konuda yol alınmaya başlanmıştır. Bu durum Türkiye'nin bundan sonra Kigali Değişikliği sürecini nasıl yürüteceğine dair ilk bulguları ortaya koymaktadır.

KAYNAKÇA

Arçelik A.Ş. (2007). *07 Arçelik A.Ş. Sustainability Report*. İstanbul: Arçelik A.Ş.

Arçelik A.Ş. (2011). *Arçelik A.Ş. Sürdürülebilirlik Raporu 2011*. İstanbul: Arçelik A.Ş.

Arçelik A.Ş. (2012). *Arçelik A.Ş. Sürdürülebilirlik Raporu 2012*. İstanbul: Arçelik A.Ş.

Ataman, Ş. (1996, Ocak). Ozon Tabakasının Korunması ve Türkiye'deki Uygulamalar. *Bilim ve Teknik*, (338), 78-79.

Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü. (1990). "Ozon Tabakasının Korunmasına Dair Viyana Sözleşmesi" ve "Ozon Tabakasını İncelten Maddelere Dair Montreal Protokolü". *T.C. Resmi Gazete*, (20629), 1-96.

Bert, M., Lambert, K., Susan, S., Stephen O., A., Ogunlade, D., José, P., … Leo, M. (2005). *Safeguarding the Ozone Layer and the Global Climate System: Issues Related to Hydrofluorocarbons and Perfluorocarbons (SROC)*. IPCC/TEAP.

Climate-Friendly Alternatives to HFCs. (t.y.). Geliş tarihi 21 Nisan 2022, gönderen https://ec.europa.eu/clima/eu-action/fluorinated-greenhouse-gases/climate-friendly-alternatives-hfcs_en

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. (2018). Florlu Sera Gazlarına İlişkin Yönetmelik. *T.C. Resmi Gazete*, (30291), 1-18.

Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü. (2014). Florlu Sera Gazlarına İlişkin Mevzuat Uyumlaştırması Kapsamında II. Sektör Çalıştayları gerçekleştirildi. Geliş tarihi 14 Nisan 2022, gönderen https://cygm.csb.gov.tr/florlu-sera-gazlarina-iliskin-mevzuat-uyumlastirmasi-kapsaminda-ii.-sektor-calistaylari-gerceklestirildi.-haber-12189

Erim, R. (2000). Çevre ile İlgili Hukuksal Düzenlemeler. İçinde *Türkiye'de Çevrenin ve Çevre Korumanın Tarihi Sempozyumu* (ss. 177-192). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.

Eryılmaz, Ç. (2018). Türkiye'de Çevreci Örgütlerin Dönüşümü: Merkezi Profesyonel Lobici Örgütler ve Yerelde Gönüllü Protestocular. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *73*(1), 49-76.

European Commission. (2006a). Directive 2006/40/EC of the European Parliament and of the Council of 17 May 2006 relating to emissions from air-conditioning systems in motor vehicles and amending Council Directive 70/156/EEC. *Official Journal of the European Union*, (161), 12-18.

European Commission. (2006b). Regulation (EC) No 842/2006 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2006 on certain fluorinated greenhouse gases (Text with EEA relevance). *Official Journal of the European Union*, (L161), 1-11.

Farman, J. C., Gardiner, B. G., & Shanklin, J. D. (1985). Large Losses of Total Ozone in Antarctica Reveal Seasonal CLOx/NOx Interaction. *Nature*, *315*(6016), 207-210. https://doi.org/10.1038/315207a0

Fasıl 27: Çevre ve İklim Değişikliği. (2022). Geliş tarihi 12 Nisan 2022, gönderen T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı website: https://www.ab.gov.tr/92.html

George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

Hakim, D. (2016). New Climate-Friendlier Coolant Has a Catch: It's Flammable—The New York Times. Geliş tarihi 19 Mayıs 2020, gönderen The New York Times website: https://www.nytimes.com/2016/10/23/business/energy-environment/auto-coolant-global-warming-at-what-cost.html

Mazlum, S. C. (2007). Süreklilik ve Değişimler Ekseninde Çevre Politikası. İçinde H. Erkul & L. Gökdemir (Ed.), *Türkiye'de Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Uygulanan Kamu Politikaları I* (ss. 219-256). Ankara: Detay Yayıncılık.

Mazlum, S. C. (2009). Turkey's Foreign Policy on Global Atmospheric Commons: Climate Change and Ozone Depletion. İçinde P. G. Harris (Ed.), *Climate Change and Foreign Policy: Case Studies from East to West* (ss. 68-84). Routledge, Taylor & Francis Group. https://doi.org/10.4324/9780203881408

Mitchell, R. B. (2002). International Environmental Agreements Database Project (Version 2020.1). Geliş tarihi 18 Mayıs 2020, gönderen https://iea.uoregon.edu/

Molina, M. J., & Rowland, F. S. (1974). Stratospheric sink for chlorofluoromethanes: Chlorine atom catalysed destruction of ozone. *Nature*, *249*, 810-812. https://doi.org/10.1038/249810a0

Ozon Tabakasını İncelten Maddelere Dair Montreal Protokolü. , 3656 § (1990).

Stolarski, R. S., & Cicerone, R. J. (1974). Stratospheric Chlorine: A Possible Sink for Ozone. *Canadian Journal of Chemistry*, *52*(8), 1610-1615. https://doi.org/10.1139/v74-233

TBMM. (1988a). 12 nci Birleşim 13.10.1988 Perşembe. *T.B.M.M. Tutanak Dergisi*, *15*(12), 168-226.

TBMM. (1988b). 69 uncu Birleşim 24.5.1988 Salı. *T.B.M.M. Tutanak Dergisi*, *11*(69), 162-226.

TBMM. *Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Tekirdağ Milletvekili Mustafa Şentop'un Yirmi Sekizinci Taraflar Toplantısı'nda Üzerinde Mutabakata Varılan Montreal Protokolü'ne Yönelik Değişikliğin (Kigali Değişikliği-2016) Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Teklifi ve Dışişleri Komisyonu Raporu*. , Pub. L. No. 2/1896, § 89 (2019).

Termodinamik. (1994, Kasım). DUPOND CANTAŞ İşbirliği ile "Soğutucu akışkanlar" Semineri. *Termodinamik*, (27). Website: https://www.termodinamik.info/haberler/dupondcantas-isbirligi-ile-sogutucu-akiskanlar-semineri

Termodinamik. (1996, Aralık). "Avrupa ülkeleri soğutucu gazlar konusunda farklı yaklaşımlar gösteriyor". *Termodinamik*, (52). Website: https://www.termodinamik.info/soylesi/avrupa-ulkeleri-sogutucu-gazlar-konusunda-farkli-yaklasimlar-gosteriyor

Termodinamik. (2000, Eylül). Klima Sistemlerinde Enerjinin İktisadi Kullanımı. *Termodinamik*, (97). Website: https://www.termodinamik.info/gundem/klima-sistemlerinde-enerjinin-iktisadi-kullanimi

Termodinamik. (2007, Kasım). 8. Ozon Paneli. *Termodinamik*, (183). Website: https://www.termodinamik.info/haberler/8-ozon-paneli

Termodinamik. (2010, Aralık). 11. Ozon Paneli Gerçekleştirildi. *Termodinamik*, (220). Website: https://www.termodinamik.info/dergi/aralik-2010

Termodinamik. (2014, Temmuz). Soğutma ve İklimlendirme Sektörlerinde OTİM ve F-Gazların Doğa Dostu Alternatiflerine İlişkin Çalıştay Düzenlendi. *Termodinamik*, (263). Website: https://www.termodinamik.info//sogutma-ve-iklimlendirme-sektorlerinde-otim-ve-f-gazlarin-doga-dostu-alternatiflerine-iliskin-calist

The World Bank. (2000). *Implementation Completion Report (21934) on a Grant in the Amount of US$6.165 Million to the Republic of Turkey for a Phase-Out of ozone Depleting Substances Project* (Sy 20499). Washington, DC: The World Bank.

The World Bank. (2008). *Implementation Completion and Results Report (TF-21942)* (Sy ICR0000847). Washington, DC: The World Bank.

UNEP. (1991). *THIRD MEETING OF THE PARTIES TO THE MONTREAL PROTOCOL ON SUBSTANCES THAT DEPLETE THE OZONE LAYER* (Sy UNEP/OzL.Pro.3/11). Nairobi: United Nations.

UNEP. (1998). *TENTH MEETING OF THE PARTIES TO THE MONTREAL PROTOCOL ON SUBSTANCES THAT DEPLETE THE OZONE LAYER* (Sy UNEP/OzL.Pro.10/9). Cairo: United Nations.

UNIDO. (2018). *Enabling activities for HFC phase-down in Turkey*. The United Nations. Geliş tarihi gönderen The United Nations website: https://open.unido.org/api/documents/15078330/download/EA%20Turkey%20project%20concept.pdf

UNIDO. (2019). *Extension of Institutional Strengthening for the Implementation of Montreal Protocol in Turkey – Phase IX*. Bağlantı: https://open.unido.org/api/documents/17291374/download/Project%20concept%20IS%20extension_Phase%20IX.pdf

SEVR VE LOZAN BARIŞ ANTLAŞMALARI'NDA KIBRIS

Betül ALGÜR[1]

Murat ERCAN[2]

"Lozan; Türk milleti aleyhine, asırlardan beri hazırlanmış ve Sevr Antlaşması'yla tamamlandığı zannedilmiş büyük bir suikastın yıkılışını ifade eder bir vesikadır."

Mustafa Kemal Atatürk

ÖZET

Yüzlerce yıl Osmanlı Devleti'nin egemenliği altında kalan Kıbrıs, Türkiye ile kopmaz ve güçlü bağlara sahiptir. I.Dünya Savaşı'nda yenilen Osmanlı İmparatorluğu'na dayatılan Sevr Barış Antlaşması ile kaybedilen Kıbrıs'ı geri almak için; Lozan Konferansları'nda mücadele verilmiştir. Millî Mücadele ile kazanılan İstiklâl Harbi sonrası başlayan Lozan konferansları ve akabinde imzalanan Lozan Barış Antlaşması, Kıbrıs'ı da içeren hükümlere sahiptir. Bu çalışmanın amacı, Kıbrıs'ın Osmanlı Devleti ve Türkiye ile olan hukukî durumunu Sevr ve Lozan Barış Antlaşmaları çerçevesinde incelemektir.

***Anahtar kelimeler**: Türkiye, Kıbrıs, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC), Sevr Barış Antlaşması, Lozan Barış Antlaşması*

CYPRUS in SEVRES AND LAUSANNE PEACE TREATIES

ABSTRACT

Cyprus which remained under the rule of Ottoman Empire for hundreds of years have got unbreakable and strong ties with Turkey. After the Ottoman Empire was defeated in I. World War under the terms of Peace Treaty of Sevres, it was given a big struggle in Lausanne Conferances to get back Cyprus again. Lausanne Conferances started after the victory of Indepence War which was won with the National Struggle, and the Lausanne Peace Treaty, which was signed afterwards, have provisions including Cyprus. The main goal of this research is to determine the legal situation of Cyprus with the Ottoman Empire and Turkey within the framework of Sevres and Lausanne Peace Treaties.

***Key Words**: Turkey, Cyprus, Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC), Sevres Peace Treaty, Lausanne Peace Treaty*

[1] Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Doktora Öğrencisi, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü – Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler, betulalgur@anadolu.edu.tr; ORCID ID: 0000-0002-3933-4599

[2] Prof. Dr., Anadolu Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, muratercan@anadolu.edu.tr; ORCID ID: 0000-0002-1315-9200

GİRİŞ

Her ne kadar bugün Doğu Akdeniz'de keşfedilen petrol ve doğal gaz gibi enerji kaynakları, bölgenin tam ortasında yer alan Kıbrıs üzerinde güç savaşlarına neden olsa da Kıbrıs adasının önemi günümüzden çok daha geriye gitmektedir. Tarihsel perspektiften incelendiğinde, adanın sahip olduğu stratejik konum dolayısıyla bir çok devlet rekabet halinde olmuştur. Ancak Kıbrıs'ın yüzlerce yıl Osmanlı toprağı olması ve Türkiye'nin güvenliği açısından son derece kilit bir konumda bulunması; adanın Türkiye açısından değerini diğer devletlere oranla çok daha büyük ölçüde önemli, değerli ve olmazsa olmaz kılmaktadır. Güvenliğin yanı sıra, Türkiye kendisinin ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin (KKTC) sahip olduğu deniz yetki alanlarındaki haklarına sahip çıkmak ve bu alanlardaki enerji kaynaklarından istifade edebilmek için haklı davasını uluslararası platformlarda ispatlamaya devam etmektedir. Bugün birçok çıkmazın kaynağı olan adadaki meşruiyet sorunu, başta AB (Avrupa Birliği) olmak üzere diğer devletlerin de müdahalesi ile daha da karmaşık bir almıştır. Kıbrıs adasında neredeyse yarım yüzyıldır varlığını hukuki bir şekilde devam ettirmekte olan KKTC, yıllardır ambargolara maruz bırakılarak uluslararası camiada tanınmamaktadır. Kaldı ki, bir devletin meşru olarak kurulması için tanınmaya ihtiyacı da yoktur. KKTC, hukukun gerektirdiği tüm unsurları sağlayarak devlet olma niteliğini sürdürmektedir.

Bütün bunların yanı sıra, Rusya'nın Ukrayna'yı 24 Şubat 2022 tarihinde işgal etmesi ve bu satırların yazıldığı gün itibarıyla işgalin 20. günü olması, uluslararası ilişkilerde dengelerin bir anda değişmesine yol açmıştır. Bu denge değişimi kuşkusuz Doğu Akdeniz, KKTC ve Türkiye açısından da son derece önemli sonuçlar doğuracaktır. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve AB ülkeleri işgalci Rusya'ya uygulamaya başladıkları ve her gün bir yenisi açıklanan yaptırım paketleri ile bu ülkeyi dünyadan izole etmeye çalışmaktadırlar. Avrupa, enerji ihtiyacının büyük bir kısmını sağlayan Rusya'ya karşı, alternatif enerji kaynakları arayışına girmiştir. Tam da böyle bir ortamda Doğu Akdeniz'de bulunan petrol ve doğalgaz kaynaklarının önemi daha da artmıştır. Bu savaşta tarafsız kalmaya özen gösteren Türkiye'nin Rusya-Ukrayna arasında oluşturmaya çalıştığı *diplomatik uzlaştırma çabalarının*[3] sonuç vermesi ya da taraflar arasında yapılacak bir barış antlaşmasında garantör devlet olması halinde bölgedeki etkinliği daha da artacaktır. Tüm bu gelişmelerin ise Doğu Akdeniz münhasır ekonomik bölge paylaşımlarında ve KKTC'nin bağımsız bir devlet olarak tanınması yönünde kuşkusuz çok olumlu yansımaları olacaktır.

Yarım yüzyıldır bağımsız bir devlet olarak varlığını sürdüren KKTC ile Türkiye arasında tarihî, ekonomik, siyasi ve kültürel yönden kopmaz ve güçlü bağlar söz konusudur. Türkiye'nin, Osmanlı'nın küllerinden doğarak yeni bir devlet olarak ortaya çıktığı süreçte, dönemin koşullarının getirdiği zorluklar ve riskler nedeniyle Kıbrıs adası ile Türkiye'nin bağları *hukukî çerçevede* kopmuş olsa da başta adada bulunan Türk halkının varlığı ve ulusal güvenliğin korunması gibi sebeplerle her iki ülke arasında her daim varlığını koruyacak sağlam bağlar varlığını artırarak devam ettirmektedir. Bu makalede Kıbrıs'ın Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye'den ayrılışının hukukî detaylarına yer verilecektir.

[3] Türkiye'nin, Ukrayna'nın ve Rusya'nın bir araya geldiği Antalya Diplomasi Forumu'nun detayları için bkz: https://www.sabah.com.tr/dunya/son-dakika-antalya-diplomasi-forumu-sona-erdi-bakan-cavusoglu-ukrayna-ile-ilgili-aciklamalarda-bulunuyor-5907172
https://www.ntv.com.tr/turkiye/cumhurbaskani-erdogan-ukrayna-hakli-davasinda-yalniz-birakildi,-YO-zJwSb0SdgW0Mhzeqhw

KIBRIS TARİHİNE KISA BİR BAKIŞ

Akdeniz'in en büyük üçüncü adası olan Kıbrıs'a en yakın ana kara (Sicilya ve Sardunya ilk iki sıradadır); 70 km mesafe ile Türkiye'dir; Kıbrıs'ın doğusunda yer alan Suriye 102 km mesafede, Lübnan 165 km mesafede, güneydoğusundaki İsrail 233 km, güneyindeki Mısır 347 km, kuzeybatısındaki Yunanistan 835 km mesafede yer almaktadır. (T.C. Dışişleri, 2019) Kıbrıs adası sahip olduğu jeopolitik ve stratejik konumu ile Doğu Akdeniz'in anahtarıdır. Orta Doğu petrollerinin ulaşım güzergâhlarına hakim olup; Anadolu, Ortadoğu ve Süveyş Kanalı eksenini kontrol eden bir konumdadır. Kıbrıs'ın bu stratejik konumu tarihte de birçok devletin rekabet sebebi olmuş; ada birçok kere farklı devletler tarafından fethedilmiştir.

Kıbrıs, Osmanlı topraklarına 1571 yılında II. Selim zamanında girmiş, 1878 yılına kadar 307 yıl Osmanlı egemenliğinde kalmıştır.[4] 1789 Fransız Devrimi'nin ortaya çıkardığı ulus-devlet bilinci ve yükselen milliyetçilik akımı, Sanayi Devrimi'nin getirdiği hammadde ihtiyacı gibi sebepler; 19.yüzyılı bağımsız devletlerin ortaya çıktığı ve sömürge paylaşımlarının yaşandığı bir yüzyıl yapmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun toprakları bu paylaşım kavgasından nasibini almış, Kıbrıs da doğrudan etkilenen yerler arasında olmuştur.

1877-1878 Osmanlı- Rus Harbinde, Rusya'nın doğuda Erzurum, batıda da İstanbul önlerine kadar gelmesi sonucu Osmanlı, ateşkes istemiş ve sonrasında 3 Mart 1878 tarihinde Ayastefanos Antlaşması imzalanmıştır. Bu antlaşma ile Rusya'nın büyük toprak parçalarını elde etmesini kendisi için tehdit olarak gören İngiltere; Ayastefanos Antlaşması'nın Osmanlı Devleti'nin yararına değiştirilmesini öne sürerek 13 Haziran 1878'de Berlin Kongresi'nin toplanmasını sağlamıştır. (İslam Ansiklopedisi, 2021)

Berlin Kongresi'nden önce İngiltere, antlaşma şartlarının hafifletilmesi karşılığında Kıbrıs'ın kendisine verilmesini şart koşarak Osmanlı Devleti'ne yardım edeceğini bildirmiştir. İngiltere, Hindistan'a giden sömürge yollarının güvenliğini garantiye almak için Kıbrıs ve Mısır'ı ele geçirmek üzere Osmanlı Devleti üzerinde baskı kurmuş; Kıbrıs'ı alamadığı takdirde zorla işgal edeceğine yönelik tehdit etmiştir. (Maden, 2013:268,269)

İngiltere ile Osmanlı arasında 4 Haziran 1878'de *Kıbrıs Antlaşması* imzalanmıştır. Buna göre Berlin Antlaşması ile Kars, Ardahan, Batum, Eleştirt ve Beyazıt'ı alan Rusya (Sander, 2003:314); eğer Osmanlı'nın Asya'daki topraklarını işgal ederse, İngiltere Osmanlı'ya yardım edecektir. Gerekli askerî yardımın tesirli yapılabilmesi için Kıbrıs'ın *idaresi* İngiltere'ye bırakılarak, ada İngiltere'ye tahsis edilmiştir. Ancak Berlin Kongresi'nde İngiltere'nin bu antlaşmadan önce Rusya ile gizli bir antlaşma yaptığının anlaşılması üzerine, Osmanlı Devleti Kıbrıs Antlaşması'na 1 Temmuz 1878'de ek maddeler koydurmuştur. Buna göre eğer Rusya Kars, Ardahan ve kuzeydoğu Anadolu'da işgal ettiği yerleri Osmanlı'ya geri iade ederse; İngiltere Kıbrıs adasından ayrılacaktır. (Satan, 2004:56-57)

Bu Konvansiyon ile Kıbrıs'ın *idaresi* İngiltere'ye bırakılmış ancak *mülkiyeti* Osmanlı'da kalmaya devam etmiştir.

1914 yılında I. Dünya Savaşı'nın çıkmasını bahane eden İngiltere, Kıbrıs'ı ilhak etmiştir. 1915'de Yunanistan'ın kendi yanında savaşa girmesi şartıyla, adayı Yunanistan'a vereceğine dair söz vermiştir. Yunanistan bu şekilde savaşa girmiş; İngiltere de 1925 yılında Kıbrıs'ı kolonisi olarak ilan etmiştir. 1950'li yıllarda Kıbrıslı Rumlar'ın adanın Yunanistan ile

[4] Osmanlı Devleti'nin Kıbrıs'taki idari düzeni için bkz: Adel Safty, **The Cyprus Question, Diplomacy and International Law,** iUniverse 2011, **ISBN-10:** 1450261515, s. 2-9.

birleşmesi için başlattıkları silahlı mücadele ve Enosis[5] hayalleri neticesinde, adada yaşayan Rumlar ve Türkler arasında çatışmalar çıkmıştır. Adadaki Türklere karşı yapılan yıldırma, korkutma, göçe zorlama gibi terör eylemleri daha da şiddetini artırmıştır. Bu fiili durumun neticesi sonucu bir uzlaşı sağlamak için, 1959'da Londra Antlaşmaları yapılmıştır. Böylece Kıbrıslı Rumlar ve Kıbrıslı Türkler' in egemenliğinde 1960 yılında Kıbrıs Cumhuriyeti ilan edilmiş; Türkiye, İngiltere ve Yunanistan garantör devlet olmuşlardır. Fakat Rumlar'ın Yunanistan'a bağlanma isteğinin devam etmesi, yapılan anayasayı silah zoruyla tek taraflı olarak değiştirmeleri nedeniyle Kıbrıs Cumhuriyeti sadece üç yıl sürmüştür. 1964 yılında Türklerin kaçarak güvenli olan yerlere çekilmek zorunda kaldıkları bölgelerde yeşil hat oluşturulmuş, bunun üzerine BM Barış Gücü askerleri adaya gönderilmiştir. (Fırat, 1997:56-67)

1964'ten beri farklı bölgelerde yaşayan Kıbrıslı Türkler, bu durumu hukuki bir şekle sokarak, 28 Aralık 1967 günü 'Kıbrıs Geçici Türk Yönetimi'ni ilan etmişlerdir. (Oran, 2001:738) 15 Temmuz 1974 yılında Yunanistan'daki cuntanın Kıbrıs'ta darbe yapması sonucu Türkiye, Garanti Antlaşması'nın hükümleri gereği 20 Temmuz 1974'te adaya *Barış Harekâtı* gerçekleştirmiştir. 22 Temmuz günü Birleşmiş Milletler'in ateşkes çağrısını kabul eden Türkiye, Cenevre Konferansları'na (Birinci Konferans 25-30 Temmuz, ikinci konferans 12 Ağustos'ta toplanmıştır) katılmış; konferanslarda tarafların farklı istekler öne sürmesi neticesinde sonuç alınamayınca, Türkiye 14 Ağustos 1974'te ikinci harekâtı başlatmış, Magosa-Lefke hattını çizerek harekâtı bitirmiştir. (Oran, 2001:742-748) Böylece yeşil hat olarak belirlenen sınır daha da genişletilmiş ve adanın bölgesel olarak bölünmesi gerçekleşmiştir. 13 Şubat 1975'te "Kıbrıs Türk Federe Devleti" ve 15 Kasım 1983'te "Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti" ilan edilmiştir.

SEVR BARIŞ ANTLAŞMASI'NDA KIBRIS

Emperyalist devletlerin (İngiltere, Fransa, Rusya ve Almanya), Osmanlı topraklarını parçalama çabaları; 1699'da imzalanan ve Osmanlı'nın ilk defa büyük oranda toprak kaybettiği Karlofça Antlaşması'ndan sonra başlamış; 18. yy. boyunca devam etmiştir. Osmanlı İmparatorluğu, I.Dünya Savaşı'nda yenildikten sonra kendisine dayatılan 30 Ekim 1918 tarihli Mondros Ateşkesi'ni imzalamak zorunda kalmıştır. Savaş sonrası yenilen devletler ile yapılacak olan barış antlaşmaları için, 18 Ocak 1919'da Paris Barış Konferansı toplanmıştır. (Bu Konferansın sonunda imzalanan barış antlaşmaları, üç büyük devletin eseridir: ABD Başkanı Woodrow Wilson, Fransız Başbakanı Georges Clemenceau ve İngiltere Başbakanı Lloyd George.)

Osmanlı Devleti Paris Barış Konferansı'na sunduğu 23 Haziran 1919 tarihli *"Müdâfaanâme"*[6] adını taşıyan *Resmî Muhtıra'da*, adalar ile ilgili şu hükümde bulunmuştur: *"Adalar Denizi'nin sevâhil-i Osmaniyyeye karîb bi'l umûm adaları muhâfaza-i emn ü asâyiş içun elzem bulundukları cihetle âtîde arz u izâh edilecek usûldeki mübadele-i ahâlî sûretiyle işbû adaların da Türk vatanına i'âdesini hükûmet-i seniyye müsâlemet-i müstakille-i amme nokta-i nazarından taleb ve temennî etmeği en mühim bir vâzîfe add eyler."* (Budak, 2002:78) Burada, Osmanlı sahillerine yakın olan adalar güvenlik açısından önemli olduklarından, nüfus mübadelesinden sonra Türk vatanına iadesi istenmektedir. Mısır ve Kıbrıs hakkında İngiltere ile müzakere yapılacak, antlaşma imzalandığında işgal kuvvetleri tahliye edilecekti. (Yazıcı,

[5] Yunanca'da birleşme anlamına gelen Enosis, Helen uygarlığının geliştiği ve yayıldığı her yerin ilhak edilmesi biçimindeki bir fikri ifade etmektedir. Daha fazla bilgi için bkz: Faruk Sönmezoğlu, **Uluslararası İlişkiler Sözlüğü**, Der Yayınları, İstanbul, 2005, s. 256.

[6] Belgenin tam metni için bkz: Devlet Arşivleri Başkanlığı, Osmanlı Arşivi, Siyasî Kısmı Belgeleri (HR.SYS.), Yer:2886-40, Tarih: M-04-12-1920.

2020:1049) Bu muhtıranın adalar ile ilgili hükümlerine bakıldığında, Osmanlı Devleti'nin adalar mücadele ettiği görülmektedir.

İtilâf Devletleri barış antlaşmaları üzerinde çalışırken; diğer taraftan Anadolu'da ortaya çıkan direniş hareketleri daha da güçlenmekteydi. 23 Temmuz-7 Ağustos 1919 Erzurum Kongresi, 4-11 Eylül 1919 Sivas Kongresi ve 20-22 Ekim 1919 Amasya Görüşmeleri ile millî bilinç uyanmış; vatan topraklarının işgallerine karşı direniş örgütleri oluşturulmuştur. Bu örgütler, Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyetleri içinde birleşmiştir. Halkın silahlı direnişe geçerek, yurdu savunması ile Kuva-i Millîye[7] ruhu canlanmış; kongrelerde alınan kararlar ile Meclis-i Mebusan'ın toplanmasına karar verilmiştir. 12 Ocak 1920'de son Osmanlı Meclisi toplanmış ve 17 Şubat 1920'de Misak-ı Millî kabul edilmiştir. (Ahmad, 2006:66)

Dünyanın içinde bulunduğu uluslararası ortamın gerektirdikleri göz önünde tutularak realist bir yaklaşımla hazırlanan bu belgede, Türkiye kendi geleceğini çizmiştir. Türkiye'nin sınırlarla ilgili değerlendirmeleri Wilson İlkeleri'nin[8] coğrafi bütünlük kavramı doğrultusunda olmakla birlikte, Misak-ı Millî'de sınırlar ile ilgili bir kesinlik yoktur. 1. Madde'de geçen *"... hatt-ı mütâreke dâhil ve haricinde..."* ibaresi ile Osmanlı-İslâm nüfusunun yaşadığı yerler, Osmanlı'dan ayrılmaz bir bütün olarak görülmüştür. (Budak, 2002:156-157)

Tüm bu ulusçu hareketlerin önünü kesmek ve Türkleri sindirmek için, zaten fiilî olarak işgal altında bulunan İstanbul'da, 16 Mart 1920'de İngilizlerin yürüttüğü bir darbe düzenlenmiştir. İstanbul resmen işgal edilmiş, Meclis-i Mebusan kapatılmış, aydınlar ve milletvekilleri tutuklanmış, yaklaşık 150 kadar ulusalcı tutuklanarak Malta Adası'na sürgün edilmişlerdir. Bu nedenlerden dolayı Mustafa Kemal Paşa, ulusal hareketin karargâhı olan Ankara'da kurulacak bir meclis için seçim çağrısı yapmıştır. (Ahmad, 2006:66)

23 Nisan 1920'de Ankara'da Türkiye Büyük Millet Meclisi (T.B.M.M.) açılmıştır. T.B.M.M. Müdafaa-i Hukuk'un fiillikten kurtulmuş, hukukiliğe kavuşturulmuş şekli olup, Meclis'e Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti hâkimdir. (Tunaya, 1994:68) Artık barış görüşmelerinde Mustafa Kemal Paşa ve Ankara Hükümeti'nin ismi geçmeye başlamıştır.

İtilâf Devletleri, Osmanlı delegelerini 10 Mayıs 1920'de Sevr'e davet etmişlerdir. İtilâf Devletleri hazırladıkları sözde barış antlaşması ile Türklere yaşama hakkı tanımamıştır. Sevr'e giden heyet başkanı eski sadrazamlardan Tevfik Paşa, bu antlaşmayı imzalamayı reddettiği için görüşmeler kesilmiş sonrasında baş delegeliğe Damat Ferit Paşa getirilmiştir.

Damat Ferit Paşa 25 Haziran günü Müttefik Barış koşulları hakkındaki Osmanlı yanıtını, Barış Konferansı Başkanı'na iletmiştir. O zamanın çok zor şartları göz önünde tutulduğunda, Osmanlı hariciyesinin son derece onurlu bir cevap verdiğini söylemek mümkündür. Gururlu ve yer yer dik başlı bir şekilde kaleme alınan cevap; öz bakımından ise oldukça titizdir. Güçlü bir mantık ve çok sağlam uluslararası hukuk ilmiyle donatılan belgede önerilenleri ispatlamak için, Batı dünyasının ünlü yazarlarına, hukuk kurumlarına, bilim adamlarına, politikacılarına, ve başlıca ilkelerine atıflar yapılmıştır. (Oran, 2001:119-120) Müttefikler karşı yanıtta, Osmanlı'nın antlaşma maddelerini kabul etmesini aksi takdirde

[7] Daha fazla bilgi için bkz: Özkaya, Yücel; Kuva-yı Milliye, 1992, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt:8, sayı: 24, s. 451-480.

[8] ABD Başkanı Woodrow Wilson bir idealist olarak en çok demokrasi ilkeleri, açık diplomasi, self-determination ve savaşı engellemek düşüncesiyle kurulacak olan Milletler Cemiyeti'nin üzerinde durmuştur. Wilson'un 14 ilkesi için bkz: Fahir Armaoğlu, **20. yy. Siyasi Tarihi 1914-1980**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1983, s. 138-139; H. Berke Dilan, **Siyasi Tarih 1914-1939**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1998, s. 36-37.

kendilerinin Türkleri Avrupa'dan sonsuza kadar kovmak durumunda kalabileceklerini belirtmiştir. (Tunaya, 1994:68)

Neticede, son derece ağır olan antlaşma hükümlerine rağmen Osmanlı Devleti, 10 Ağustos 1920'de Sevr Barış Antlaşması'nı imzalamıştır. Ancak Sevr, Osmanlı meclisinin dağıtılmış olması nedeniyle meclis onayından geçmemiştir, belgeyi Saltanat Şurası'nın aldığı karar ile Osmanlı temsilcileri imzalamıştır. Meclisin onayından geçmediği için hukuksal olarak geçerli olmayan Sevr'i ölü doğmuş bir antlaşma olarak nitelemek yanlış olmayacaktır. (Ertan, 2016:28)

Sevr Barış Antlaşması'nın Kıbrıs ile ilgili hükümlerine bakıldığında; İtilâf Devletleri'nin, Misak-ı Millî'de kabul edilen diğer ana vatan topraklarında olduğu gibi burada da hak iddia edildiği görülmektedir. Sevr Barış Antlaşması'nda Kıbrıs ile ilgili maddeler; Madde 115, 116 ve 117'dir.

"Madde 115:

Tarafin-i akidin-i âliye İngiltere hükümeti tarafından 5 teşrinisani 1914'te ilân edilmiş olan Kıbrıs'ın ilhakını tasdik eylediklerini beyan ederler.

Madde 116:

Cezire-i mezkûre tarafından mukaddema zat-ı şahaneye tediye olunan vergi hakkı da dahil olmak üzere Türkiye Kıbrıs üzerindeki veya Kıbrıs'a müteallik bilcümle hukuk ve tasarrufatından feragat eder.

Madde 117:

Kıbrıs ceziresinde doğan veyahut mukim bulunan Osmanlı tebaası kavanin-i mahalliye ahkâm ve şeraitine tevfikan İngiliz tabiiyetini iktisap edecekler ve tabiiyet-i Osmaniyeyi terk eyleyeceklerdir." (Erim, 1953:566)

Madde 115 ile Osmanlı, İngiltere'nin 5 Kasım 1914'te ilan ettiği Kıbrıs'ın ilhakını resmen onaylamıştır. Madde 116 ile Osmanlı, Kıbrıs üzerindeki vergi hakkını da içeren tüm hukuk ve tasarruflarından feragat etmiştir. Madde 117 ile Kıbrıs'ta doğan ya da oturan kişilerin Osmanlı vatandaşlığından ayrılıp; İngiliz vatandaşlığına geçmesi kabul edilmiştir. Neticede; bu hükümlerle birlikte Osmanlı'nın Kıbrıs ile olan tüm bağları koparılmıştır.

LOZAN'A GİDEN SÜREÇTE KIBRIS

Mondros Mütarekesi'ni reddeden ve akabinde imzalanan Sevr Antlaşması'na direnen Türk milletinin, vatanın parçalanmasına karşı gösterdiği direniş; esasında yeni bir oluşumun içine doğduğunun ayak sesleridir. Doğu ve güney cephelerinde kazanılan askeri başarılar, batı cephesinde Yunanlılar'a karşı Türk askerinin elde ettiği nihai zafer neticesinde 11 Ekim 1922'de Mudanya Mütarekesi imzalanmıştır. Mudanya Mütarekesi'nin askeri zaferi, Lozan Antlaşması'nın siyasi zaferi ile sonuçlanmıştır. (Ertan, 2016:25)

Lozan'da izlenecek siyaset ile ilgili Meclis'te görüşmeler yapılmış, bu görüşmeler neticesinde resmi bir belge hazırlanmış ve Lozan'da görüşmeleri yapacak İsmet Paşa heyetine verilmiştir. *"Tâlimâtnâme"*[9] olarak anılan belge; 14 maddeden oluşmuştur ve 4. Maddesi adalar ile ilgilidir. Buna göre;

[9] 14 maddelik Talimatname'nin diğer maddeleri için bkz: ORAN, B. (2001). *Türk Dış Politikası II. Cilt,* İstanbul: İletişim Yayınları, S.217-218.

"4.Adalar: İktizâ-yı hâle göre mu'âmele icrâsı ve sahillerimize pek karib olan meskûn ve gayr-i meskûn adaların behemehâl ilhakı. Muvaffakiyet hâsıl olmadığı takdirde Ankara'dan istifsârı." (Budak, 2002:313) Bu madde ile sahil şeridine yakın olan üzerinde yerleşim olan ya da olmayan adaların kesin şartla alınması; başarılı olunamadığı takdirde Ankara'ya danışılması istenmiştir.

LOZAN BARIŞ ANTLAŞMASI'NDA KIBRIS

Lozan Barış Konferansı 20 Kasım 1922'de başlamış, 4 Şubat 1923'te kesintiye uğramıştır. Bu kesinti sırasında, Meclis'te Lozan önergeleri ile ilgili oturumlar yapılmıştır. Erzurum milletvekili Hüseyin Avni Bey'in hükümete karşı muhalefeti olmuştur. Hüseyin Avni Bey, Musul'dan vazgeçilmesi demek olan büyük tavizlerin İngilizlere verildiğini söylemiş ve bu tarz tavizlerin neticesinde geçmişte Mısır ve Kıbrıs'ı kaybettiğimizi ekleyerek; hükümeti eleştirmiştir. (T.B.M.M. GCZ, 1923:94-95) Kıbrıs'taki İngiliz hâkimiyetinin hukuki değil, fiili olduğunu, Kıbrıs'ın I. Dünya Savaşı'na Osmanlı idaresinde girdiğini, Kıbrıs adası için İngiltere'nin Osmanlı Hükümeti'ne maktu bir vergi verdiğini (Budak, 2002:300) Lozan öncesi konuşmalarında dile getiren İzmit Milletvekili Sırrı Bey; Lozan kesintisi sırasında yapılan görüşmelerde de Kıbrıs'ın başka bir ülkeye devredilmemesi yönündeki görüşlerini açıklamıştır. (T.B.M.M. GCZ,1923:114-117) Kütahya Milletvekili Cemil Bey'e göre, Elviye-i Selâse[10] geri alındığından dolayı, Türkiye'ye geri verilmesi gereken Kıbrıs; 12 ada gibi Lozan ile Türkiye'nin sınırları dışında kalmaktadır. Bu yerler, Misak-ı Millî'de belirtildiği gibi kendi kaderini belirleyecek olan Arapların yaşadıkları yerler olmadığı gibi, I. Dünya Savaşı'nda da işgal edilmiş yerler statüsünde değildir (Budak, 2002:433) diyerek hükümete eleştirilerini yöneltmiştir.

Resmi adı "Yakındoğu İşleri Hakkında Lozan Konferansı" olan barış antlaşması, 24 Temmuz 1923'te İngiltere, Fransa, İtalya, Japonya, Yunanistan, Romanya ve Türkiye arasında imzalanmıştır.

Böylece, Atatürk'ün yorumuyla Türkiye'nin "idam fermanı" olan Sevr Antlaşması hükümsüz kılınmış, 1699 Karlofça Antlaşması'ndan itibaren yaşadığı geri çekilme dönemi Doğu Trakya'da durdurulmuş, Anadolu'ya sıçraması önlenmiştir. (Akşin, 2000:113)

Yeni Türkiye Devleti'nin temeli olan bu antlaşmada, Kıbrıs ile ilgili olan madde 20. ve 21. Maddelerdir.

"Madde 20: Türkiye, İngiliz Hükümetince 5 Kasım 1914 tarihinde ilan edilen, Kıbrıs'ın İngiltere'ye katılışını tanıdığını bildirir.

Madde 21: 5 Kasım 1914 tarihinde Kıbrıs adasında yerleşmiş bulunan Türk uyrukları, yerel kanunun saptadığı şartlar içinde, İngiliz uyrukluğunu edinecekler ve bu kimseler Türk uyrukluğunu yitireceklerdir. Bununla birlikte, işbu Antlaşmanın yürürlüğe girişinden başlayarak iki yıllık bir süre içinde, Türk uyrukluğunu seçme yetenekleri olacaktır; bu durumda, seçme hakkını (option) kullandıkları tarihi izleyecek on iki ay içinde Kıbrıs adasından ayrılmaları zorunlu olacaktır. İşbu Antlaşmanın yürürlüğe girdiği tarihte Kıbrıs adasında yerleşmiş olup da bu tarihte, yerel kanunun öngördüğü şartlar içinde yapılmış başvurma üzerine İngiliz uyrukluğunu edinmiş bulunan ya da edinmekte olan Türk uyrukları da bu yüzden Türk uyrukluğunu yitireceklerdir. Şurası kararlaştırılmıştır ki, Kıbrıs Hükümetinin, Türk Hükümetinin rızası olmaksızın Türk uyrukluğundan başka bir uyruk1uk edinmiş olan kimselere, İngiliz uyrukluğunu reddetme yeteneği olacaktır." (Meray, 2001:7-8)

[10] Kars, Ardahan, Batum livalarının ortak adıdır.

Bu maddelerde de açıkça görülebileceği gibi; Türkiye, İngiltere'nin 1914 yılında gerçekleştirdiği Kıbrıs ilhakını tanıdığını belirtmiştir.

SONUÇ

I.Dünya Savaşı'ndan sonra Anadolu'da başlayan Millî Mücadele'de üstün askeri başarılar gösteren Türkiye; 1918 Mondros Mütarekesi ve 1920 Sevr Antlaşması'nda kendisine dayatılan ölüm fermanlarını yırtarak; tıpkı diğer devletler gibi eşit statüde Lozan'a katılmış ve bağımsızlığını kazanmayı başarmıştır. Bağımsızlığın tescili olan Lozan Antlaşması, Osmanlı Devleti'ne son veren ve yeni bir devletin kurulmasını sağlayan bir siyasal belge olmuştur. Sevr Antlaşması'nda Kıbrıs ile ilgili olan 115. Madde ile Lozan Antlaşması'ndaki 20. Madde; aynı hükmü içermektedir. Her iki maddede, Kıbrıs'ın İngiltere tarafından ilhak edildiği kabul edilmektedir.

Osmanlı Devleti'nin ve Türkiye'nin bu hükmü kabul etmiş olması; Misak-ı Millî'den ödün verdiği anlamına gelmemelidir. Zirâ Misak-ı Millî'de sınırlar net bir şekilde belirtilmemiştir. Ayrıca Lozan'a giden heyete verilen talimatnamede de Kıbrıs adası için herhangi bir hüküm söz konusu değildir. Mustafa Kemal Paşa ve Ankara Hükümeti için Misak-ı Millî, müzakere edilebilir talepler olarak kaleme alınmıştır. Amaç, sorunlu toprak meselelerini barış sonrası döneme bırakmak ve bir an evvel barış imzalamak olmuştur. Özellikle İngiltere ve Fransa'nın Osmanlı toprakları üzerindeki istekleri neticesinde; hayli zorlu bir süreç olan Lozan'da birtakım bölgelerden hukukî olarak feragat edilmek zorunda kalınmıştır. Bu topraklar arasında Kıbrıs da vardır. Fakat bu feragat, Türkiye'nin içinde bulunduğu zor koşullar ve dönemin uluslararası konjonktürünün neticesinde realist bir politika anlayışı çerçevesinde değerlendirilmelidir. Nihayetinde, Türkiye kendisine dayatılan ve yüzyılların kinini taşıyan Sevr'e karşı büyük bir askerî ve diplomatik başarı göstermiş; kılıcının zaferi ve aklının gücü ile Lozan'da bağımsızlığını ilan etmiştir.

KAYNAKÇA

AHMAD, F. (2006). *Modern Türkiye'nin Oluşumu*, İstanbul: Kaynak Yayınları.

AKŞİN, S. (2000). *Türkiye Tarihi 4-Çağdaş Türkiye 1908-1980*, İstanbul: Cem Yayınevi.

ARMAOĞLU, F. (1983). *20. yy. Siyasi Tarihi 1914-1980*, Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

BOZKURT, İ. (2001). Kıbrıs'ın Tarihine Kısa Bir Bakış, İ. KAYA ve E. EFEGİL, *Avrupa Birliği Kıskacında Kıbrıs Meselesi (Bugünü ve Yarını)* içinde (s.9-16), Ankara: HD Yayıncılık.

BUDAK, M. (2014). *Misak-ı Millî'den Lozan'a İdealden Gerçeğe Türk Dış Politikası*, İstanbul: Küre Yayınları.

Devlet Arşivleri Başkanlığı, Osmanlı Arşivi, Siyasî Kısmı Belgeleri (HR.SYS.), Yer:2886-40, Tarih: M-04-12-1920.

DİLAN, B. (1998). *Siyasi Tarih 1914-1939*, İstanbul: Alfa Yayınları.

ERİM, N. (1953). *Devletlerarası Hukuk ve Siyasi Tarih Metinleri, Cilt:1 (Osmanlı İmparatorluğu Andlaşmaları)*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.

ERTAN, F. T. (2016). Sevr Ve Lozan Antlaşmaları Hakkında Karşılaştırmalı Bir Değerlendime, *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, Bahar 2016 (58), 21-37.

FIRAT, M. M. (1997). *1960-1971 Arası Türk Dış Politikası ve Kıbrıs Sorunu*, Ankara: Siyasal Kitabevi.

HAYTA, N. (2015). *1911'den Günümüze Ege Adaları Sorunu*, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları.

İslam Ansiklopedisi (2021). *Ayastefanos Antlaşması*, 17.03.2022 tarihinde https://islamansiklopedisi.org.tr/ayastefanos-antlasmasi adresinden alındı.

MADEN, F. (2013). Büyük Güçlerin Berlin Antlaşması'nın Uygulanmasına Yönelik Baskıları, *History Studies*, Volume:5 (1), 267-286, ISSN: 1309 4173

MERAY, S. L. (2001). *Lozan Barış Konferansı Tutanaklar-Belgeler*, Takım: 2, Cilt:II, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

ORAN, B. (2001). *Türk Dış Politikası II. Cilt*, İstanbul: İletişim Yayınları.

ÖZKAYA, Y. (1992). Kuva-yı Milliye, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt:8 (24), 451-480.

SAFTY, A. (2011). *The Cyprus Question, Diplomacy and International Law*, iUniverse.

SANDER, O. (2003). *Siyasi Tarih İlkçağlardan 1918'e*, Ankara: İmge Kitabevi.

SATAN, A. (2012). Yeni İngiliz Belgeleri Işığında Kıbrıs ve Önemi, *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, 0, (6). 18 Nisan 2022 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/9905 adresinden alındı.

SÖNMEZOĞLU, F. (2005). *Uluslararası İlişkiler Sözlüğü*, İstanbul: Der Yayınları.

TBMMGCZ, Devre:1, Cilt: 4, İçtima Senesi: III, 4 Mart 1923, 94-95.

TBMMGCZ, Devre:1, Cilt: 4, İçtima Senesi: III, 5 Mart 1923, 114-117.

T.C. Dışişleri Bakanlığı (2021). *Coğrafi Bilgiler*, 17.04.2022 tarihinde www.pio.mfa.gov.ct.tr/cografi-bilgiler adresinden alındı.

TUNAYA, T. Z. (1994). *Devrim Hareketleri içinde Atatürk ve Atatürkçülük***,** İstanbul: Arba Yayınları.

YAZICI, Hanefi (2020). 1919 Paris Barış Konferansı'nda Türk Tezleri, *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 9 (2), 1039-1064, ISSN: 2147-1185.

SABAH (2022). *Son Dakika: Antalya Diplomasi Forumu'ndan Sonra Konuşan Bakan Çavuşoğlu: Ülkemize Duyulan Güven Açık,* 20.04.2022 tarihinde https://www.sabah.com.tr/dunya/son-dakika-antalya-diplomasi-forumu-sona-erdi-bakan-cavusoglu-ukrayna-ile-ilgili-aciklamalarda-bulunuyor-5907172 adresinden alındı.

NTV (2022). *Cumhurbaşkanı Erdoğan: Ukrayna Haklı Davasında Yalnız Bırakıldı,* 20.04.2022 tarihinde https://www.ntv.com.tr/turkiye/cumhurbaskani-erdogan-ukrayna-hakli-davasinda-yalniz-birakildi,-YO-zJwSb0SdgW0Mhzeqhw adresinden alındı.

SİVİL HAVACILIK GÜVENLİĞİNİ TEHDİT EDEN YÖNLERİ İLE TERÖR EYLEMLERİNİN VE ÇEŞİTLİ SUÇLARIN DÖNÜŞÜMÜ

Eser GEMİCİ[1]

ÖZET

Ulusal ve uluslararası sivil havacılık sektörü faaliyetleri bakımından büyüyen ve çeşitlenen bir yapıya sahiptir. COVID-19 ile birlikte sivil havacılık faaliyetlerinde yolcu sayısının düştüğü bir gerçektir. Ancak Omicron varyantına rağmen insanların seyahat etmek istedikleri rakamlarla kendini göstermektedir. Diğer yandan önümüzdeki yıllara ilişkin Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği (IATA) tarafından ortaya konulan tahminler toparlanmanın hızlı olacağını göstermektedir. Buradan hareketle, dünyada uluslararası yolcu sayısının bir önceki yıla göre 2022'de %69', 2023'te %82', 2024'te %92' ve 2025'te %101 yükselmesi beklenmektedir.

Hızlı bir şekilde büyüyen sivil havacılık faaliyetlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesinde önemli unsurlardan biri de güvenliğin sağlanmasıdır. İnterneti ve diğer gelişmiş teknolojileri kullanan modern terörizm, geleneksel olmayan, beklenmedik tehdit biçimlerini ortaya çıkarabilecek niteliktedir. Birçok tehdit artık salt askeri güç ve eski güvenlik anlayışı ile ortadan kaldırılamayabilir. Bu nedenle ulusal ve uluslararası sivil havacılık sisteminde havaalanlarının ve havayollarının güvenlik programlarının sürdürülebilir bir esneklik kazanması kaçınılmaz bir gerçekliktir. Sivil havacılık güvenliğinin sağlanmasında sorumlu kurum ve kuruluşların, gelecekteki geleneksel olmayan çeşitli suç ve terör eylemlerini tespit edip önleyebilmesi ya da caydırabilmesi gerekmektedir.

Tüm bu nedenlerle, çalışmada sivil havacılık sistemine ve faaliyetlerine yönelik mevcut ve ortaya çıkabilecek tehditlerin, terör eylemlerinin ve çeşitli suçların önlenmesi, ilgili tehditlere karşı hazırlıklı olunması hususları tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sivil Havacılık, Güvenlik, Sivil Havacılık Güvenliği, Terör, Suç

THE TRANSFORMATION OF TERRORIST ACTIONS AND VARIOUS CRIMES WITH THEIR ASPECTS THAT THREATEN CIVIL AVIATION SECURITY

ABstract

The national and international civil aviation sector has a growing and diversifying structure in terms of its activities. It is a fact that the number of passengers in civil aviation activities has decreased with COVID-19. However, despite the Omicron variant, it shows itself with the numbers that people want to travel with. On the other hand, the forecasts put forward by the International Air Transport Association (IATA) for the coming years show that the recovery will be rapid. From this point of view, the number of international passengers in the world is expected to increase by 69% in 2022, 82% in 2023, 92% in 2024 and 101% in 2025 compared to the previous year.

One of the important elements in the healthy execution of rapidly growing civil aviation activities is to ensure security. Modern terrorism that is using the Internet and other advanced technologies is capable of revealing unconventional, unexpected forms of threats. Many threats can no longer be eliminated with pure military force and the old security approach. For this reason, it is an inevitable reality that airports and airlines security programs gain sustainable

[1] Öğr. Gör. Dr., Anadolu Üniversitesi, Eskişehir Meslek Yüksekokulu, esergemici@gmail.com, ORCID: 0000-0002-8969-3151

flexibility in the national and international civil aviation system. Institutions and organizations responsible for ensuring civil aviation security should be able to detect and prevent or deter various non-traditional criminal and terrorist acts in the future.

For all these reasons, in this study, the issues of preventing existing and potential threats to the civil aviation system and its activities, terrorist acts and various crimes, and being prepared for the related threats are discussed.

Keywords: Civil Aviation, Security, Civil Aviation Security, Terrorism, Crime

GİRİŞ

Sivil havacılık sistemi içerisinde ortaya çıkan terör eylemlerinin ve çeşitli suçların zamanla gelişim ve değişim yaşadığı aktarılmaktadır. Bu noktada sivil havacılık güvenliğinin sağlanması bakımından sorumlu kamu ve özel kurumların gelecekte beklenmedik ve geleneksel olmayan terör ve suç eylemlerini önleyebilecek nitelikte olması gerekmektedir. Diğer yandan sivil havacılık sistemi içerisinde görev alan tüm güvenlik aktörleri, yukarıda ifade edildiği üzere geleneksel olmayan terör ve suç eylemlerine karşı hızlı bir şekilde önlem alabilecek ve cevap verebilecek bir sivil havacılık güvenlik sisteminin ortaya konulmasından sorumludurlar (Price ve Forrest, 2016: 461).

Sivil havacılık sistemi içerisinde faaliyette bulunan hava yolu şirketlerinin ve sivil havacılık endüstrisinin kendisinin, 21 Şubat 1931 yılında Peru'da silahlı devrimciler tarafından ilk sivil uçak kaçırılması eylemi ya da 1933 yılında United Airlines şirketine ait Boeing 247 uçağının ilk bombalı eyleme konu olması gibi ve ardından 11 Eylül gibi büyük terör eylemlerine kadar süregelen çeşitli suçlar ve terör eylemleri (Klenka, 2019: 40) göz önüne alındığında suç grupları ve terör örgütleri tarafından öncelikli hedef haline geldiği görülmektedir (Forest, 2008: 98).

11 Eylül saldırılarının ardından ABD'nin, sivil havacılık faaliyetlerinin sağlıklı bir şekilde ilerlemesi, çeşitli suç ve terör eylemlerini tespit etmek, caydırmak yahut ortaya çıkan bir suç ve terör eylemine hızlı bir şekilde cevap verebilecek nitelikte sivil havacılık güvenlik sisteminin ortaya konulması gibi amaçlarla önemli derecede finansal bir kaynak ayırarak sivil havacılık güvenlik sistemini düzenlemeye çalıştığı anlaşılmaktadır. İsrail'de uygulanan sivil havacılık güvenlik uygulamalarında, havalimanına yaklaşan tüm araçların durdurulması ve güvenlik görevlisinin kararına bağlı olarak yüzeysel ya da derinlemesine incelemeye tabi tutulması gibi ek güvenlik önlemlerinin tüm dünyada özellikle ABD gibi yoğun sivil havacılık trafiğine sahip ülkelerde uygulanması gerek havaalanında oluşturacağı trafik ve yoğunluk gerekse terör grupları için demir yolları, kara yolları, metrolar gibi daha zayıf ve seyrek güvenlik önlemine sahip diğer taşımacılık modlarının daha cazip hale gelebileceği ve terör eylemlerinin gerçekleştirmek üzere bu alanlara yönelebileceği kaygıları da beraberinde getirmektedir. Tüm bu sebeplerle birlikte sivil havacılık güvenlik sisteminin çeşitli suçları ve terör eylemlerini önleyebilecek ve bunlara hızlı ve etkin bir şekilde cevap verebilecek esnek bir yapıya sahip olması gerektiği anlaşılmaktadır (New York Times Editorial Board, 2016).

Terör grupları ve suç örgütleri için özellikle sivil havacılık sistemi içerisinde, can kaybına sebep olabilecek, ekonomik zarar verebilecek, terör örgütünün tanıtımını yapabilecek nitelikte eylemlerini ortaya koyabilmenin en kolay yolu en az risk taşıyan ve bu anlamda güvenlik önlemlerinin aşılabileceği bir havaalanının veya ülkenin seçilmesidir. Ortaya çıkan terör eylemleri sonucunda havaalanlarında ve çevresinde alınacak yeni önlemler, hava yolu taşımacılığını tercih eden kişilere terör eylemlerini hatırlatacak ve terörizm, bir lidere, lojistik desteğe, finansal kaynağa, tedarik zincirine sahip ya da sahip olmaya çalışan terör örgütleri tarafından yukarıda sıralanan desteklere sahip olmayan ancak sosyal medya aracılığı ile sempati

duyduğu terör örgütlerini takip eden, hiçbir suç kaydı bulunmayan "yalnız kurt" (lone wolf) biçiminde ifade edilen bireysel saldırıları içeren terör eylemlerinin ortaya konulması şeklinde yeni ve değişen terörizm biçimleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Smith, 2009: 26).

Sivil havacılık faaliyetlerinin güvenliğinin sağlanması bakımından, geleneksel suç ve terör eylemleri sivil havacılık endüstrisine karşı tehdit olarak varlığını korurken, siber saldırılar ve sivil uçaklara karşı kullanılabilecek insansız hava araçları (İHA - Drone) saldırıları sivil havacılık faaliyetlerine yönelik dünyanın yüz yüze kaldığı yeni tehditler olarak görülmektedir (Price ve Forrest, 2016: 463).

TERÖR VE TERÖR EYLEMLERİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Terör kavramı tam olarak üzerinde bir fikir birliğine varılmış bir tanıma sahip değildir. Aynı zamanda terör kavramı gerek gündelik gerek ekonomik gerek politik gerekse akademik literatürde her zaman ve her yerde geçerli sayılabilecek ortak bir tanım problemi de yaşamaktadır. Bununla birlikte kimi anlayışa göre "terörist" kavramının kimi anlayışa göre de "özgürlük savaşçısı" olarak ifade edilmesi durumu terör kavramının da zamana ve anlayışa göre değişiklik göstermesini beraberinde getirmektedir. Ancak tüm bu anlayışlar ve yaklaşımlara rağmen terör kavramına ilişkin ortaya konulan tanımlarda ortak özellikler de dikkat çekmektedir. Sonuç olarak şunu ifade edebiliriz ki etimolojik olarak terör, Latince "terrere" kelimesine dayanmakta olup korkutmak, yıldırmak, ürkütmek veya sindirmek anlamlarını taşımaktadır. Diğer yandan terörizmin geniş olarak bilimsel anlamda, tipik bir Hollywood filminde tasvir edildiği gibi gözü dönmüş psikopat uyumsuzlar tarafından rastgele bir şiddet eylemi değil, genel olarak siyasi, ekonomik, dini ve benzeri birçok amaç doğrultusunda planlı, hesaplı ve sistematik bir şekilde ortaya konulan ve maruz kalanlarda tehdit, korku, psikolojik etki, baskı, yıldırma, sindirme gibi etkiler doğurması beklenen savaş metodu, taktik olarak görülen geniş bir stratejinin parçası olarak gerçekleştirilen şiddet eylemleri olduğu tanımlamasının ortaya konulduğu görülmektedir (Forest, 2008: 99).

Son derece karmaşık ve çok yönlü bir olgu olan ve onlarca farklı tanıma sahip olan terör, terörizm ve siber terörizm kavramlarına ilişkin yapılan tanımlamalardan da anlaşılmaktadır ki 21. yüzyılda terörizm kavramının, sadece fiili olarak gerçekleştirilmiş şiddet ve şiddet tehdidi eylemleri ile değil aynı zamanda kişilerin, grupların, toplumların ya da ülkelerin iletişim sistemlerini, siber altyapılarını kullanılmaz duruma getirebilecek ya da ekonomik durumlarını bozabilecek tüm suç teşkil eden eylemleri de içerecek şekilde yeniden yorumlanmasının ve tanımlanmasının gerekliliğinin kaçınılmaz olduğu anlaşılmaktadır (Turan ve Gemici, 220: 261).

Sivil havacılık sistemi içerisinde siyasi, ekonomik vb. sebeplerle ortaya konulan terör eylemleri geleneksel olarak bombalama ve uçak kaçırma eylemleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Uçak kaçırma ya da bombalama eylemleri, teknolojik yeterliliğe ve bilgiye sahip olmayan terör örgütleri için hala canlılığını korurken, ilgili eylemlerin gerçekleşmesini engellemeye yönelik geleneksel önlemler de aktif olarak tüm sivil havacılık sistemi içerisinde uygulamada tutulmaktadır. Çünkü bombalama eylemleri terör örgütleri için hala en popüler silah olarak görülmekte ve mevcut bir tehdit olarak da varlığını sürdürmektedir. Bu noktada akıllara gelen sorular, "uçağa bomba yerleştirme yöntemlerinin ne kadar değişebileceği?" ya da "bombalama ve uçak kaçırma eylemleri dışında ortaya konulabilecek terör eylemlerinin neler olabileceği?" sorularıdır (Price ve Forrest, 2016: 473-492).

Sivil havacılık faaliyetleri sırasında terör örgütleri yolcu (intihar bombacısı), yolcu bagajı ya da kargo yoluyla uçak bombalama eylemleri gerçekleştirebilmektedir. Bunun yanı sıra 11 Eylül'de olduğu gibi uçak kaçırma eylemi ile de uçakları bir füze olarak kullanabilmektedirler. Diğer yandan havaalanlarında terminal binalarına yönelik olarak silahlı

saldırı, bombalı eylem gerçekleştiren terör örgütleri, taşınabilir hava savunma sistemleri (MANPAD) ile sivil havacılık sistemine yönelik tehdit oluşturmaya devam etmektedirler (Klenka, 2019: 50; Forest, 2008: 111).

Geleneksel terör tehditlerinin yanı sıra günümüzde sivil havacılığa yönelik asimetrik tehditlerin ortaya çıktığı bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Her ne kadar uluslararası sözleşmeler ile üretimi ve kullanımı yasaklanmış olsa da terör örgütleri tarafından Kimyasal, Biyolojik, Radyolojik ve Nükleer Saldırılar gerçekleştirilmesi olasılığı bir tehdit oluşturmaktadır. Örneğin, 1985 yılında ABD'de Vaşington su kaynakların zehirlemek isteyen bir gurup 30 galon potasyum siyanür içeren bir varil ile yakalanırken, 1997'de Avustralya'da kalabalık bir alışveriş merkezinde iki klor bombası patlatıldı, 14 kişi yaralandı (Sweet, 2008: 99-102; Price ve Forrest, 2016: 492-499). Diğer yandan Uluslararası Atom Enerjisi Ajansı'nın (IAEA) veri tabanına her yıl 150'den fazla radyolojik ve nükleer madde kaçakçılığı vakası bildirilmektedir (Duncan, 2020).

Geleneksel terör saldırıları sivil havacılık sistemi için hala tehdit oluştursa da teknolojinin gelişmesiyle birlikte siber saldırılar, insansız hava araçları, insansız yer robotları ve yönlendirilmiş enerji silahları gibi bir takım uzaktan etki gösterebilecek silahların kullanımı ve saldırıların gerçekleştirilmesi olasılığı ve içeriden tehdit, genel havacılık uçakları gibi geleneksel olmayan terör saldırıları olasılığı gelecekte sivil havacılık sistemini tehlikeye atabilecek unsurlar olarak görülmektedir. Çünkü günümüzde artık insansız tüm teknolojik araçlar, bombalar veya silahlar uzaktan Wifi ya da telefon ile kontrol edilebilmektedir. Örneğin Yönlendirilmiş enerji silahları askeri teknoloji olarak hala gelişim aşamasındadır. Ancak Çin'de üretilen ZM-87 lazer silahı kamera ve elektro-optik gibi teknolojik cihazları bozabilmekte hatta uzaktan yangın başlatabilmektedir (Sloan ve Bunker, 2011: 127). Yukarıda sıralanan yeni tehdit türlerinin bir örneği de 2012'de ABD'de bir kişinin, patlayıcılarla dolu uzaktan kumandalı model uçaklarla ABD'nin başkentine saldırmayı planladığını itiraf etmesi olmuştur (NBC News Wire Services, 2012). Yine daha sonra havayolu şirketleri ile uçması yasaklanan siber güvenlik araştırmacısı Chris Roberts, 2015 yılında, Twitter'da uçağın eğlence sistemine girebileceği hakkında şaka yaptıktan ve artık uçuş kontrollerini gerçekten manipüle edebileceğini belirttikten sonra uçaktan çıkarılmıştır (Zetter, 2015). Tüm bu asimetrik tehditlere ek tehdit ise, ilgili ülke vatandaşlarının bulundukları ülkeye karşı harekete geçmek için "radikalleştiği" gerçeğinin ortaya çıkması ve bu kişilerin birer iç tehdit oluşturmasıdır. Hiçbir suç kaydı bulunmayan bu kişilerin sivil havacılık sektörü içerisinde yer alabilmeleri kolay olabilmektedir. Ancak herhangi bir suç örgütü veya terör grubu ile bağları olsun olmasın radikalleşerek sivil havacılık güvenliği için birer iç tehdit unsuru haline gelebilmektedirler (Price ve Forrest, 2016: 501-502).

SONUÇ

Günümüzde sivil havacılık sektörü güvenlik önlemlerinin uygulanması ve yeni teknolojilerin kullanılması noktasında en hızlı uyum sağlayan sektör olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak terör grupları ve suç örgütlerinin değişen saldırı ve tehdit biçimlerinin yanı sıra bunlara verilebilecek cevaplar ve önlemler de değişim ve dönüşüm yaşamaktadır. Ancak gelişen teknoloji ile birlikte günümüzde devletlerin askeri teknolojisi olarak kullanılan ve geliştirilen birçok silah türünün gelecekte terör grupları ve suç örgütleri tarafından ele geçirilmesi durumunda sivil havacılık sektörü için ne kadar büyük bir tehdit oluşturabileceği açıktır. Bombalama ve Kimyasal, Biyolojik, Radyolojik ve Nükleer Saldırıların insansız hava araçları ile uzaktan gerçekleştirilmesi olasılığı, yönlendirilmiş enerji silahlarının içeriden tehditler tarafından kullanılması olasılığı, genel havacılık uçaklarına ulaşım kolaylığı nedeni ile ilgili uçakların saldırılarda kullanılması olasılığı, siber saldırılar ile hava trafik kontrol

ünitesinin ya da otomatik pilot sistemlerinin ele geçirilmesi olasılığı gibi birçok saldırı tehdidinin varlığı gelecekte sivil havacılık güvenliğini tehlikeye düşürebilecek ve kaosa sürükleyebilecek niteliktedir. Tüm bu yeni tehdit ve saldırı biçimlerine karşı ulusal ve uluslararası bir stratejinin geliştirilmesinin gerekliliği açıktır.

Sonuç olarak, günümüzde sivil havacılık güvenliği artık birçok politika, strateji, araç ve süreç içeren oldukça dinamik ve karmaşık bir sistem olarak faaliyet sürdürmektedir. Bu noktada yapılması gereken tüm bu kaynakların ortaya çıkan tehditlere karşı önlem oluşturacak düzeye getirilmesi ve gelecekte değişen saldırı biçimlerinin tahmin edilmesinde kullanılmasıdır. Buradan hareketle ulusal ve uluslararası boyutta sivil havacılık güvenliğinde ilgili önlemlerin oluşturulabilmesi ve mevcut ve değişen yeni tehdit ve saldırı biçimlerinin tahmin edilebilmesi için çaba gösterebilecek ve tüm ilgili teknolojileri kullanabilecek profesyonel güvenlik uzmanlarının da gerek stratejinin geliştirilmesi gerekse yeni teknolojilerin uygulanması noktasında istihdam edilmesinin gerekliliği karşımıza çıkmaktadır.

Terörizm bir asimetrik savaş biçimi olduğu göz önüne alındığında herhangi bir asimetrik savaş durumunda, terör gruplarının ve suç örgütlerinin daha zayıf düşman olduğu ve dolayısıyla daha güçlü olan rakibine (devletler) beklemediği şekillerde saldırmaya çalışacağı açıktır. Yukarıda sıralanan tüm açıklamalardan anlaşılacağı üzere zayıf ancak düşünen düşmanların ortaya koyduğu tehditlerin bertaraf edilmesi, hukuksal düzenlemelerden, hedefleri sertleştirmekten fazlasını yapan güçlü bir organizasyon, birliktelik, otorite ve devlet tepkisi gerektirir.

Kaynakça

SLOAN, S. and BUNKER, R. (2011). *Red Teams and Counterterrorism Training*. University of Oklahoma Press, Norman, OK.

DUNCAN, R. (2020). *Airports and The CBRN Threat: A Rescue and Firefighting Service Perspective*. 18 Nisan 2022 tarihinde https://blog.aci.aero/airports-and-the-cbrn-threat-a-rescue-and-firefighting-service-perspective/ adresinden alındı.

FOREST, J. F. (2008). Modern Terrorist Threats to Aviation Security. Andrew R. THOMAS (Ed.) *Aviation Security Management* içinde (s. 98-121), London: Praeger Security International.

KLENKA, M. (2019). Major Incidents That Shaped Aviation Security. *Journal of Transportation Security*, 12(1), 39-56.

NBC News Wire Services, (2012). *Would-Be Model Plane Bomber Ferdaus Admits Plan to Attack Pentagon*, 20 Nisan 2022 tarihinde https://www.nbcnews.com/news/world/would-be-model-plane-bomber-ferdaus-admits-plan-attack-pentagon-flna900425 adresinden alındı.

PRICE, J. and FORREST, J. (2016). Practical Aviation Security: Predicting and Preventing Future Threats. The United Kingdom: Butterworth-Heinemann.

SMITH, J. (2009). *A Law Enforcement and Security Officers' Guide to Responding to Bomb Threats: Providing Working Knowledge of Bombs, Preparing for Such Incidents, and Performing Basic Analysis of Potential Threats*. Illinois: C.C. Thomas Publisher.

SWEET, K. (2008). *Aviation and Airport Security: Terrorism And Safety Concerns*. The United States: CRC Press.

TURAN, D. ve GEMİCİ, E. (2020). Terörizmin Finansman Kaynakları ve Karapara Aklamanın Terörizmin Finansmanındaki Rolü. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(2), 257-278.

New York Times Editorial Board, (2016). *Securing Airports While Protecting Democracy*. 15 Nisan 2022 tarihinde http://www.nytimes.com/2016/04/05/opinion/securing-airports-whileprotecting-democracy.html. adresinden alındı.

ZETTER, K., (2015). *Is It Possible For Passengers to Hack Commercial Aircraft?* Wired. 22 Nisan 2022 tarihinde https://www.wired.com/2015/05/possible-passengers-hack-commercial-aircraft/ adresinden alındı.

DİJİTAL ÇAĞDA İNSAN HAKLARININ KORUNMASI VE GÜVENCE ALTINA ALINMASI SORUNSALI

Yunus DÜGER[1]

1. GİRİŞ

Yirmi Birinci Yüzyılın dünyası çok hızlı bir dijital dönüşümden geçmektedir ve bu dönüşüm sosyal, kültürel, bilişim, politik, ekonomik, sağlık ve biyolojik gibi birçok alanı hem olumlu hem de olumsuz etkilemektedir. Dijital dünya veya dijitalleşme, insanın kim olduğuna dair geçmişteki fikirlere meydan okurcasına bir dönüşüme yol açmaktadır. Bu dönüşüm kavramlar ve birtakım olgular üzerinde yeni sorunlar ortaya çıkardığı görülmektedir. Bu açıdan dijital dünya ve dijital dönüşüm insanın etik açıdan yapıp etmelerini, demokrasi, eşitlik, güven, özgürlük ve buna benzer idealleri nasıl etkileyecek? Dijitalleşme sürecine, kimler ne şekilde karar verecek, kontrol edecek ve hangi amaçlarla kullanılacak? Özellikle epistemolojik olarak birçok kişi dijital çağın bu yeni kavramlarını ya da olgularını ne kadar anlıyor? (Pedersen ve Brincker, 2021:1).

Nitekim bilgisayarlar ve internet gibi dijital alanlar insanın dünyayı deneyimleme ve dünyayla etkileşim kurma biçimlerini şekillendirmektedir. Bu açıdan dijitalleşme yalnızca her zaman fırsatlar sunmaz, aynı zamanda birçok etik ve yasal risk ve sorunları beraberinde getirir. Bu açıdan düşünüldüğünde yoğun bir şekilde kişisel veri kullanan dijital teknolojiler, birçok insan için mahremiyet hakkı üzerinde bir tehdit oluşturmaktadır. Ayrıca küreselleşme olgusuyla birlikte dijitalleşme ekonomi, kamu yönetimi, sağlık, eğitim, hukuk, din ve kültür gibi insan varlığının hemen hemen bütün alanlarını etkileme potansiyeline sahiptir (Amelicheva vd., 2021:266).

Dijital teknoloji ve beraberinde birçok alanda yaşanan dijitalleşme, insanın olayları, kişileri ve durumları değerlendirme biçimini ve olaylara ve olgulara olan bakış açısını değiştirme potansiyeline sahiptir. Dijital teknolojiler ve sosyal medya gibi platformlar, bireylerin düşünce ve fikirlerini özgürce daha büyük kitlelere hızlı bir şekilde yayabilmesi veya bireylerin yaşam kalitesini arttırmaya yönelik sağlık hizmetlerin sunulması gibi birçok olumlu faydalar sunarken, diğer yandan dijital bölünme, siber saldırılar, mahremiyet ve gizlilik ihlalleri, nefret söyleminin daha kolay dile getirilmesi, yabancı düşmanlığı gibi çevrimiçi insan hakları ihlallerin gittikçe yaygınlık göstermesine aracılık etmektedir.

[1] Öğr. Gör. Dr., Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, Osmaneli MYO, yunus.duger@bilecik.edu.tr. ORCİD:0000-0003-3077-6793

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1. Dijitalleşme ve Dijital Çağda İnsan

Günümüz dünyasında hızlı bir şekilde dijital dönüşüm etrafında bir süreç yaşanmaktadır ve dijital teknolojiler ve özellikle dijital medya olgusu, gerek bireylerin kendi özgürlüğünü ve özerkliğini ya da yapıp etmelerini anlamlandırmada gerekse bireylerin birbirini anlamlandırması üzerinde kontrol edici bir etkiye sahip olmaya başlamıştır. Dijital çağda, bilgi akışı son derece hızlı ve birtakım bilgisel değerden ya da temelden yoksun bir şekilde gerçekleşmektedir. Bu durum, birçok kişinin dijital alanda önüne sunulan sınırsız sayıdaki verileri, olayları ve olguları doğru bir şekilde değerlendirme ve etik açıdan düşünüp taşınarak bir karar alabilmesini daha zora sokmaktadır. Daha doğrusu dijitalleşme ve dijital çağın getirileri aynı zamanda bireysel ve toplumsal düzeyde bilginin kendisinin değerini ve bilgisel temele dayanan bir değerlendirmenin ne kadar özgürce yapılıp yapılamadığı sorununu ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla bireysel ve toplumsal ve kamusal anlamda geniş bir alanını ilgilendiren insan haklarıyla bağlantılı olan eleştirel bir düşünme ve eylemde bulunabilme çevrimiçi ortamdan nasıl etkilenmektedir? "Dijitalleştirilmiş kişiler"," dijital kültür" ya da "dijital toplum" olarak ifade edilen kavramlar veya olgular ile dijital çağdan çok önceki dönemlerde kaleme alınmış olan insan hakları belgeleri ya da insan haklarının bilgisel değeri ile nasıl bir ilişki kurulacaktır? Dijital çağ insanın etik yapıp etmelerinin de temel dayanağı olan inanın özerkliğini ya da otonom yapısını nasıl etkileyecektir?

Nitekim dijital çağ, insan hakları bilgisine ve insan haklarının her bir alanda düşüncede ve pratikte hayata geçirilmesinde temel dayanak oluşturacak olan insanın özerkliğini olumsuz etkileyebilecek bir potansiyele sahip olduğunu söyleyebiliriz. İnsanın özerk yani otonom varlık yapısı ya da potansiyeli kişinin etik ilkelere uygun yapıp etmesinde ve doğru değerlendirme yapabilmesinde temel unsurlardan biridir. Kişilerin özerkliği, yani kişinin başka kişinin yönlendirmesinden ya da bulunduğu durum ve koşullardan veya birtakım çıkarlardan bağımsız olarak karar verme gücü veya yetisi, insanın onurlu ve değerli bir varlık olarak görülmesini sağlayan bir durumdur. Bu aynı zamanda insan onuru ve insan değerinin merkeze alındığı insan haklarına dayalı bir hukukun ve siyasal sistemin önkoşullarından biridir.

Örneğin insan onuru ve özerklik ilişkisiyle ilgili olarak Kant'a göre, insanın onuru ya da değeri, insanın tanrısal bir güç tarafından yaratılmış olmasına bağlı değil, akıl sahibi özerk bir varlık olmasına dayanır (Pollmann, 2011: 246). Bu açıdan düşünüldüğünde, örneğin Kant'a göre insan, bir yanıyla bir doğa varlığıdır, yani doğa yasaları diğer canlılar gibi onun için de geçerlidir. Öte yandan doğadan bağımsız olan, deneysel olmayan sadece akıl temelindeki yasalar altında da yaşayabilen bir varlıktır. İşte insan akıl –saf ve pratik akıl– sahibi bir varlık olması sayesinde doğa yasasının belirlenimi dışına çıkabilir (Tepe, 2007: 153-154). İnsanı insan yapan ve onu değerli kılan da bu saf pratik akla ve özerkliğe sahip olmasıdır. İnsan doğa yasalarının nedenselliği dışında kalabildiği ve eyleyebildiği için özerktir, özerk bir varlık olduğu için özgür ve ahlâklı eylemde bulunabilmektedir; ahlâklılık da onun değerinin temelini oluşturmaktadır (Scheler, 1998: 18-19).

Ne var ki dijitalleşme ve beraberinde hızla yaygınlık göstermeye başlayan yapay zekâ gibi teknolojilerdeki ilerlemeler, özerkliği desteklemek ve teşvik etmek için yeni fırsatlar sunmakla birlikte, aynı zamanda özerkliğe yönelik önemli tehlikeler de doğurur. Yapay zekâ ve benzer dijital platformlar birçok alanda manipülasyonu veya zorlamayı kolaylaştırmaktadır. Nitekim manipülasyon, insanların kendi eleştirel aklını kullanarak karar verme gücünün zayıflatılmasının

hedeflendiği bir dış – genellikle gizli– etki biçimidir. Yapay zekâ ve benzer dijital sistemler ve ortamlar, büyük miktarda verinin analizi yoluyla insanın karar verme ve değerlendirmelerde bulunma süreçlerindeki savunmasızlıklarını belirleyebilir ve bunları belirli amaçlar uğruna kullanılabilir. Genellikle arama motorları ve sosyal medya platformları tarafından kullanılan öneri sistemleri, şu anda yapay zekâ tarafından kolaylaştırılan çevrimiçi manipülasyon için en yüksek risklerden birini oluşturmaktadır. Yapay zekâ sistemleri, bireylerin gelişmesi için yeni fırsatlar yaratabilir, fakat otomatik karar verme algoritmalarının örneğin ırksal olarak önyargılı olduğu durumlar sorunlara yol açabilir (Prunkl, 2022:99-101).

Dijital çağ, hızlı bir şekilde küresel boyutta bir iletişimi ve modern toplumun yapısını önemli ölçüde değişikliğe uğratan bilgi akışının varlığını mümkün hale getirdi ve her şeyden önce de insanın kendisini değişikliğe uğratmıştır. Bu açıdan günümüzde bazı araştırmalarda, dijital süreçlerin genel olarak toplum ve insan üzerindeki olumsuz etkilerinin yanı sıra dijitalleşmeyle birlikte eğitimin dijitalleşmesinin ya da dijital kültürün kişilik üzerindeki etkisi ve yol açtığı sorunlar ele alınmaktadır. Dijital dönüşümün etkileri bağlamında, (Suroedova vd., 2021) tarafından varılan analizde, insan varoluşunun radikal dönüşümünün hem insan psikofiziğinde hem de bilişsel, zihinsel, iletişimsel, aksiyolojik alanlarda değişikliklere yol açtığı ifade edilir. Bu açıdan "dijitalleştirilmiş kişi" tanımı, kültür ve insan dijitalleşmesinin izin verilen sınırlarının bir analizini gerektirir. Bundan dolayı "dijital ortamda insan beyni değişecek mi? Fazla bilgi tüketimi neye yol açacak?" şeklinde sorular ortaya konulmaktadır. Öyle ki, nörobilim alanındaki kimi araştırmalar, modern insanın dikkatini toplamakta zorlandığını, yaratıcılığının azaldığını ve iletişim becerilerinin giderek kötüleştiğini göstermektedir (Suroedova v.d., 2021:1). Böyle bir durum çağımız dijital dünyanın bireyleri için doğru değerlendirme sorununu daha belirgin bir hale getirebilir ve temel insan hakları ve özgürlükler açısından yeni tehditleri doğurabilir.

Dijitalleştirme, yaratıcılık ve insanın yetilerinin ve bilgisinin güçlenmesi açısından önemli bir özgürlük alanı sağlarken, bu özgürlüğün diğer yüzü ise kontrol edilebilirliğin gittikçe kendini hissettirmesidir. Günümüz dünyasında birçok insana daha fazla özerklik imkânı sağlayacak bir alan olarak vadeliden siberuzay tam aksi yöne evrilme potansiyeline de sahiptir. Üstelik yeni dijital dünyadan kaynaklanan tehlikeler yine bizzat insanın kendi eseridir ve bu nedenle dijital alandaki özgürlük ve kontrol diyalektiği insani çözümlere olanak tanımaktadır (Pedersen ve Brincker, 2021:2-3).

Yirmi Birinci Yüzyılın teknolojik iletişim cihazları, bireyler arasında anında yazılı veya sözlü konuşmaları kolaylaştırma olanakları nedeniyle önemlidir. Fakat burada aslında anında tepki veren cihazlar değil, onları kullanan kişilerdir. Teknolojiyle bağlı olarak kolaylaşan ve gelişen iletişim, bireylerin sanal bir etkileşim içerisine girmesine ya da başkalarına anında yanıt vererek bir memnuniyet ya da hoşnutluk duymasına koşullandırılmaya yol açabilmektedir. Dijital ya da sanal bir etkileşimin anlık doğasının gerçekten derin bir düşünmeye mi yoksa cihazın uyarısına basit bir tepki vermeyi mi içerdiği sorusu karşımıza çıkmaktadır. Nitekim çoğu elektronik iletişim aracı artık kişinin düşüncelerini formüle etmeden tepki vermesini daha da kolaylaştırmaktadır. Dijital teknoloji kullanıcıları yalnızca birkaç sekmeyi tıklayarak hemen tepki vermeyi ve daha sonra bundan geri dönebilmeyi kabul edilebilir görebilirler. Bu anlamda teknoloji ya dijitalleşme insanların birbiri arasında hızlı bir şekilde iletişim kurmasını sağlayan güçlü bir araç olarak görülebilir, ancak her koşulda düşünceyi ve bilgisel temelde düşünüp taşınmayı sağlayan bir iletişim aracı olması gerekmez. Aslında teoride, insanlar içerik göndermeden, yayınlamadan veya paylaşmadan önce düşünme yeteneğine sahiptir. Fakat birçok

insan yapıp etmeden önce düşünceleri sıralama yeteneğini yani eleştirel düşünmeyi kullanmayı seçmeyebilir. Oysa eleştirel düşünme bırakıldığında insanı insan yapan şeylerden uzaklaştırma riskine girilir (Yamamoto ve Ananou, 2015:3) ve böyle bir durum insan haklarının geliştirilebilmesi ve korunabilmesi açısından sorun olabilir.

Diğer yandan sosyal etkileşim duygusal tepkiyi tetikleyebildiği düşünüldüğünde, sosyal etkinin olduğu yerde duygu üzerinde etki kaçınılmazdır. Teknoloji, başkalarının utanç verici videolarını ve resimlerini 'YouTube', 'Instagram' ve 'Facebook' gibi kitlelere açık bir platforma yüklenmesine olanak tanır veya bir mobil cihazla yüzlerce kişiye gönderilebilir. Üstelik bu tür hakaretler kalıcı da olabilmektedir. Bu tür bir aşağılanmadan kaynaklanan duygusal açıdan uğranılan zarar son derece şiddetli olabilir. Ayrıca çevrimiçi ortamda kişinin insanlık onuruna ve değerine aykırı bazı yorumlarda bulunmak fiziksel yüz yüze ortamdan daha kolaydır, çünkü bu eylemin karşıdaki kişi üzerinde yarattığı duygusal rahatsızlık ya da zarar görülmez. İnsanlar fiziksel olarak aynı ortamda birlikteyken ya da başka birileri varken birbirinin duygularını önemseme eğilimindedir. Oysa dijital çağ bazen bulanık bir gerçeklik duygusu sunar. Kişi, bir çevrimiçi ortamda karşısındaki kişi ile yüz yüze bir etkileşimi göremediğinde, karşı taraftakinin bir kişi ya da –her şeyden önce bir insan– olduğu unutarak veya gözardı ederek saygı sınırını aşan açıklamalarda ya da ifadelerde bulunabilir (Yamamoto ve Ananou, 2015:5). Bu durum dijital alanda insan haklarının korunması sorunlarını daha fazla gündeme almayı zorunu kılmaktadır.

2.2. Dijital Çağ ve İnsan Hakları

Dijital çağ, 1939'da ilk dijital bilgisayarın yapımıyla başlar ve Yirminci Yüzyılın ortalarına gelindiğinde dijital teknoloji, insanların iletişim kurma ve çalışma şekli gibi birçok alanı değişime uğratır (Monshipouri, 2017:124). Yeni teknolojik gelişmeler ise, birçok açıdan fırsatlar ve riskler ortaya çıkarır. Örneğin sanayileşme sayesinde birçok alanda üretim gerçekleşmiş ve dünyanın birçok yerinde refah düzeylerinde artış sağlanmıştır. Fakat sanayileşme aynı zamanda hem insan hem de çevre açısından ciddi sorunlara yol açan bir etkiyi de beraberinde getirmiştir. Tıpkı sanayileşme de olduğu gibi, bilgi teknolojisi ya da dijital dünya da aynı şekilde insana ilişkin birçok fırsatlar ve riskler sunmaktadır (Rotenberg, 2000:2).

Dijital teknolojiler, insan haklarının savunulması ve kullanılması bakımından yeni araçlar ya da olanaklar sağladığı gibi diğer yandan temel insan hakları ve özgürlüklerin sınırlandırılması ve ihlal edilmesinde araç haline gelebilmektedir. Mevcut insan hakları ile ilgili uluslararası sözleşmeler ve anlaşmaların çoğu dijital öncesi bir çağda imzalanmıştır. Ne var ki, çevrimiçi ihlallerin çevrimdışı ihlallere yol açabileceği günümüz dünyasında, insan hakları çevrimdışı fiziksel alanda olduğu gibi aynı zamanda çevrimiçi alanda da mevcuttur (United Nations, Report of the Secretary-General, 2020:10). Ayrıca dijital çağda insan onuruna yönelik temel zorluklar ve ihlaller teknolojinin kendi doğasından değil, bireylerin bu hızla ortaya çıkan dönüşüme ve yeni zorluklara etkin bir şekilde yanıt verebilmesine ya da bu olup bitenleri doğru bir bakış açısıyla değerlendirme kapasitesine ve yetisine bağlıdır (Rotenberg, 2000:2).

2.3. İnsan Hakları Açısından Fırsatlar ve Tehditler

Siber uzay ve çevrimiçi platformlar ve bunların temelini oluşturan dijital teknolojiler, ekonomilerin ve toplumların bilgi ve iletişim teknolojilerine daha fazla bağımlı hale gelmesinde merkezi bir rol oynamaktadır. Bu durum insan hakları ve temel özgürlükler üzerinde hem olumlu hem de olumsuz yansımaları görülmektedir. Dijital teknolojiler, insanların haklarını ve özgürlüklerini kullanmalarına ve korumalarına yardımcı olan araçlar sağlayabilir. Örneğin, İnternet ve diğer iletişim teknolojileri, düşünce ve ifade özgürlüğü hakkının geliştirilmesi için

birçok fırsatlar sunmaktadır. Çevrimiçi platformlar, birtakım temel hak ve özgürlüklerden mahrum bırakılmış veya marjinalleştirilmiş savunmasız/kırılgan topluluklar da dahil olmak üzere, kişilerin seslerini daha geniş kitlelere ulaştırmak için araçlar sağlar. Dijital alanlar, daha otoriter ya da ifade ve düşünce özgürlüğünün kısıtlandığı ülkeler ve toplumlar dahil olmak üzere, düşünce ve ifade özgürlüğünün geniş kitlelere hızlı bir şekilde dile getirilme imkanını kolaylaştırır. Bu bağlamda, dijital teknolojiler sivil alanın yeniden şekillendirilmesine katkıda bulunur ve temel hak ve özgürlük anlayışlarının çevrimiçi topluluklara ve platformlara genişlemesine aracılık eder. Ayrıca insan hakları savunucularının gerek dijital gerekse fiziksel dünyadaki insan haklarına yönelik faaliyetlerini organize etme, planlama ve koordine etme yetenekleri üzerinde olumlu yansımaları olur (Quimbre ve Stokwell, 2021).

Sonuçta dijitalleşme ve yeni dijital teknolojiler insanoğlunun varolmadığı herhangi bir boşlukta gerçekleşmez. Tüm bu gelişmeler insan denilen varlıkla doğrudan ya da dolaylı olarak bir etkileşimin varolduğu bir alanda gerçekleşir ve insan haklarının geliştirilmesine ve korunmasına büyük katkılar sağlayabilir. Fakat diğer yandan yapay zekâ gibi teknolojiler aracılığıyla hem devletler hem de özel ticari kuruluşlar tarafından daha önceki dönemlerde hiç olmadığı kadar insanların davranışları kolayca izlenebilir, kişilerin tutum ve davranışları üzerinden analizler yapılabilir ve birtakım çıkarımlarda bulunulabilir ve hatta kişiler kolaylıkla manipüle edilebilir. Bu yüzden bu türden teknolojik gelişmeler, etkili bir güvence altına alınmadığı taktirde, insan onuru, insanın özerkliği ve mahremiyeti ya da genel olarak insan hakları açısından sorunlara yol açacaktır (www.digitalhub.ohchr.org).

2.3.1. Dijitalleşme ve İnsani Yardım

Dijitalleşmenin ve mobil ağların yaygınlığı, onları birçok insani yardım türü için etkili dağıtım kanalları haline getirmektedir. Mobil teknolojilerin yayılması özellikle –kadınlar, engelliler, yaşlılar, çocuklar ya da afetzedeler gibi– savunmasız/kırılgan gruplar açısından giderek daha erişebilir hale gelmesi, insan yaşamını kurtaran ya da daha yaşam kalitesini arttıran hizmetler ve bilgiler sunması açısından oldukça önemlidir. Örneğin günümüzde yüksek rakamlara ulaşan insani yardım, geleneksel nakit taşıma ve teslim yöntemleri yerine mobil ödeme yollarıyla gerçekleşmektedir. Bu açıdan Uluslararası Kurtarma Komitesi (IRC) gibi bazı kuruluşların dijital ödeme sistemleri bakımdan önemli ilerlemeler kaydettiği görülmektedir (Casswell ve Hamilton, 2019:2-3).

Dijitalleşme çerçevesinde, insani yardım uygulamaları gibi gelişmiş bilgi sistemleri, çok çeşitli sorunların üstesinden gelinmesine katkıda bulunur. Çoğu durumda, dijital insani yardım uygulamalarının kullanımı, acil durumlara hızlı, etkili ve koordineli bir yanıt verebilmeyi sağlar. Örneğin Harvard 'Humanitarian Initiative' tarafından geliştirilen 'KoBoToolbox', zorlu ortamlarda kullanılmak üzere insani veri toplamaya yönelik ücretsiz bir sistem sunar (Akhmatova ve Akhmatova, 2020:2). 'KoBoToolbox', afetler ya da insani yardımı gerekli kılan zorlu ortamlarda kullanılmak üzere saha verisi toplamayı sağlayan bir sistemdir. Söz konusu yazılımın kullananların çoğu insani krizlerde çalışan kişilerin yanı sıra gelişmekte olan ülkelerde çalışan yardım personeli ve araştırmacılardır. Söz konusu yazılım sistemi insani krizlerde –özellikle büyük bir deprem veya tayfun gibi doğal bir felaketin ardından– güvenilir bilgileri hızlı bir şekilde toplamak, en savunmasız olanların hayatlarını kurtarmak açısından hayati bir öneme sahiptir. Fakat özellikle krizlerden etkilenen nüfusun ihtiyaçlarını tespit etmek ve bunlara hızlı etkili bir şekilde cevap vermek, ne yazık ki genellikle bu bilgileri toplayacak ve analiz edebilecek hızlı araçlara ve sistemlere sahip olunamaması nedeniyle çoğu zaman mümkün olamamaktadır. Bu açıdan KoBoToolbox, bu acil ihtiyacı karşılamak için insani acil durumlarda ve diğer zorlu

ortamlarda veri toplama ve analiz için oluşturulmuştur (KoBoToolbox 2009). Yine aynı şekilde Nisan 2015'te Nepal'deki deprem ve Ekim 2016'da Haiti'deki kasırga gibi büyük çaptaki acil durumlarda, insani iletişim listelerinin yönetimini gerçekleştirmek için Birleşmiş Milletler İnsani İşler Koordinasyon Ofisi (UNOCHA) tarafından yönetilen bir kimlik doğrulama hizmeti olan 'Humanitarian ID' kullanılmıştır (Akhmatova ve Akhmatova, 2020:2).

Yeni teknolojilerin aktif olarak gelişmesine, yeniliklerin ortaya çıkmasına, insani eylemler de dahil olmak üzere insan hayatının her alanındaki süreçlerin dijitalleşmesine rağmen, dünyanın her bir yerinde mevcut bu değişime ya da koşullara uyum sağlamakta zorluklar yaşanmaktadır (Akhmatova ve Akhmatova, 2020:3). Örneğin GSM Association (GSMA) tahminlerine göre, düşük ve orta gelirli ülkelerde kadınların bir cep telefonuna sahip olma olasılığının bir erkeğe göre %10 daha azdır. Bu durum Sahra Altı Afrika'da %15'e ulaşmaktadır. Örneğin, Mozambik'te cep telefonu sahipliğinde cinsiyet farkı %24'tür ve Tanzanya'da cep telefonu sahipliğindeki cinsiyet farkı kentsel alanlarda %2, kırsal alanlarda ise %16'dır. Diğer yandan Nyarugusu mülteci kampında (Tanzanya) yürütülen önceki GSMA araştırması, mobil erişimin önündeki cinsiyete dayalı engellerin çok yoğun olduğunu ortaya koymaktadır: Erkeklerin %62'si cep telefonu sahibi olduğunu bildirirken, bu oran kadınlarda yalnızca %36'ydı (cinsiyet farkı yüzde 42). (Downer, 2019:3).

Güney Asya'daki kısmen bir azalmanın yanı sıra, cep telefonu sahipliğindeki cinsiyet farkı, düşük ve orta gelirli ülkelerde büyük ölçüde değişmeden kaldığı görülmekte ve kadınların cep telefonu sahibi olma olasılığı erkeklere göre %7 daha düşük kalmaktadır. Düşük ve orta gelirli ülkeler arasında bu farkta daha fazla azalma olmasına rağmen, mobil internet kullanımı için cinsiyet farkı önemli ölçüde genişlemektedir. Diğer yandan düşük ve orta gelirli ülkelerde 2020'de yaklaşık 112 milyon ilave olarak kadının mobil internet kullanmaya başladığı görülmektedir. Özellikle değişen pazar dinamikleri gibi diğer faktörlerin yanı sıra, COVID-19 kısıtlamaları ve sokağa çıkma kısıtlamaları –örneğin Hindistan örneğinde bakıldığında– artan bir ihtiyacı ve bazı durumlarda kadınların çevrimiçi alanlara dahil olma zorunluluğunu artırmıştır. Fakat bu eğilimin COVID sonrası devam edip etmeyeceğini izlemek için daha fazla araştırmaya ve zamana ihtiyaç vardır (GSMA The Mobile Gender Gap Report 2021:10).

Yukarıda ifade edildiği üzere COVID-19 gibi nedenlerden dolayı mobil interneti kullanan kişilerin sayısının hızla arttığı ve bu alandaki cinsiyet farkının azalmaya devam ettiği, özellikle bu durum düşük ve orta gelirli ülkelerde çok sayıda kadının mobil internet kullanmaya başlamasıyla birlikte görülmektedir. Bu artış çoğunlukla 45 milyon kadının çevrimiçi olduğu Güney Asya'daki kadınlar tarafından oluştuğu görülebilir. Mobil internet araçlarının kullanımında cinsiyet farkının sürekli olarak yaygın olduğu, yani kadın nüfusun aleyhine olarak yaygınlık gösterdiği Güney Asya için bu durum dikkate değerdir. Nitekim 2019 ile 2020 arasında bu oran %50'den %36'ya düşmüştür. Bu gelişmelere rağmen, mobil internet kullanımında, kadınların mobil interneti erkeklere göre %15 daha az kullandıkları –yaklaşık 234 milyon daha az kadının kullanımına eşdeğer olduğu– görülmekte olup, mobil internet kullanımında önemli bir cinsiyet farkı -eşitsizliği- sürmektedir. Bölgesel düzeyde, mobil internet kullanımındaki cinsiyet farklılıklarının, 2017'den bu yana nispeten değişmeden kaldığı Sahra Altı Afrika'da ve Güney Asya'da çok daha fazla olduğu görülür. GSMA'nın araştırmasında, mobil internet kullanımındaki cinsiyet farkının en fazla Kenya, Bangladeş ve Pakistan'da olduğu görülmektedir. Mobil internete bu eşit olmayan erişim, kadınları çevrimiçi olarak önemli bilgi ve hizmetlere erişimden ve giderek dijitalleşen bir toplumda yaşam ihtiyaçlarını karşılama fırsatlarından mahrum bırakmaktadır (GSMA The Mobile Gender Gap Report 2021:28).

Sonuçta, dijital çağ, uluslararası insancıl hukuk ve ilgili insani yardım uygulamalarıyla ilgili bakış açısında önemli değişikliklere katkıda bulunmaktadır (Akhmatova ve Akhmatova, 2020:1). Fakat günümüz dünyasında, teknolojik araç ve gereçlerin ve internetin yaygınlaştırılması konusunda toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılık ve engeller ele alınması gereken en önemli küresel sorunlardan biri gözükmektedir.

2.3.2. Çalışma Hakkı ve Teknolojik işsizlik

İnsan hakları, kişinin "çalışma hakkı" gibi insana özgü başka olanaklarının gerçekleştirilmesi ve geliştirmesinin koşullarını sağlayan sosyal ve ekonomik haklarla da ilgilidir. Nitekim her bir kişi, insan onuruna yaraşır bir hayat sürebilmek için "çalışma hakkı"na sahip olması oldukça önemlidir. Birçok uluslararası insan hakları belgelerinde belirtildiği üzere, "çalışma hakkı"[2], çalışılan iş özgürce seçildiği ve kabul edildiği sürece, bireyin kendisinin ve ailesinin yaşamlarını sürdürmelerine, geliştirmelerine katkıda bulunan bir insan hakkıdır (Düger, 2020:43-44). Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin, 6. maddesinde "taraf devletler, herkesin özgürce seçtiği ya da benimsediği bir işte çalışarak yaşamını kazanma fırsatına sahip olma hakkını içeren çalışma hakkını tanır ve bu hakkı korumak için uygun girişimlerde bulunur" şeklinde çalışma hakkına vurgu yapar. Ayrıca sözleşmenin 7. maddesinde, herkesin adil ve elverişli çalışma koşullarından, özellikle güvenli çalışma koşullarından faydalanma hakkına sahip olduğu vurgusu yapılır.[3]

Çalışma hakkı, dijitalleşme ve yapay zekâ sistemlerinin yaygınlaşması bağlamında özel koruma gerektirmektedir. Her ne kadar teknolojik ilerleme ya da dijitalleşme yakın bir zamanda yaklaşık 130 milyon gibi yeni iş imkanları sunacağından dolayı, işsizlik konusunda çok büyük kayıplar yaşanmayacağı iddiaları dile getirilse de, dijitalleşmenin işgücü piyasasına neden olduğu değişim, insan hakları açısından sorunlara yol açabilme potansiyeline sahiptir. Çünkü yeni iş ve mesleklerin ortaya çıkması, makineleşme sonucundan işgücü dışına çıkartılmak zorunda kalan işçi kesiminin, ortaya çıkan yeni istihdam imkanlarından yararlanması yani çalışma hakkını elde etmesi çok kolay gözükmemektedir (Gaivoronskaya vd., 2021:30).

2.3.3. Düşünce ve İfade Özgürlüğü Hakkı

Düşünce özgürlüğü, uluslararası insan hakları çerçevesinin temel bir dayanağıdır. "Demokratik bir toplumun temellerinden biri" ve "tüm diğer hakların temeli ve kaynağı" olarak tanımlanan bir özgürlüktür (Alegre, 2021:3). Kuçuradi'ye göre, düşünce özgürlüğü "bir kişi yaygın olandan çok farklı, dolayısıyla kimilerini rahatsız eden bir bilgi ya da düşünce getirdiği takdirde, onun diğer haklarına dokunulmaması talebidir" (Kuçuradi, 2006: 38). İnsan hakları açısından düşünüldüğünde, "düşünce özgürlüğü" hakkın getirdiği talep: "Herkes, egemen olan fikirlere ne kadar aykırı olursa olsun, yeni fikirler getirme hakkına sahiptir" şeklinde bir anlayışı içerir. Fakat bu hak yasal güvence altına alındığında, "düşünce özgürlüğü" hakkından bahsedilebilir (Kuçuradi, 2007: 110). Bu açıdan "düşünce özgürlüğü" ile dile getirilen husus, kişilerin yaygın ya da egemen olan egemen olan fikirlere aykırı fikirler ve bilgiler getirdiğinden dolayı, kişiye işkence ya da insanlık dışı muamele edilmemesi, kişinin keyfi olarak

[2] BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi m.23 "Her şahsın çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır" (…).

[3] BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme m.7 "Tüm işçilere, en azından; Adil bir ücretle herhangi bir ayrım gözetmeksizin, özellikle kadınların erkeklerden daha düşük olmayan bir iş koşulunda eşit işe eşit ücret ilkesiyle çalıştırılmalarını güvenceye bağlayacak biçimde, eşdeğerde işler için eşit ücretlendirme;"(…).

tutuklanmaması ile toplantı ve gösteri özgürlüğü, iletişim, eğitim, çalışma gibi diğer haklarına dokunulmamasıdır (Düger, 2020:194).

Geçmiş yüzyıllarda Aydınlanma düşüncesi içerisindeki felsefi düşünce ve kanaat özgürlüğü kavramı, örneğin Benjamin Franklin gibi ünlü politikacılar için bir ilham kaynağı olmuştur: "Düşünce özgürlüğü olmadan bilgelik diye bir şey olamaz" ifadesi bu bunun bir tezahürüdür. Fakat 'düşünce özgürlüğü' yalnızca felsefi bir fikir değil, aynı zamanda uluslararası insan hakları hukukunda korunan yasal bir haktır (Alegre, 2021:1). Düşünce ve ifade özgürlüğü hakkı, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 19. maddesi ve Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 19. maddesi ile diğer birçok uluslararası, bölgesel ve ulusal anlaşmalarca tanınmakta ve güvence altına alınmaktadır. Düşünce ve ifade özgürlüğü hakkı aynı zamanda mahremiyet hakkı, barışçıl toplanma ve örgütlenme hakkı, bilgi edinme özgürlüğü ve basın ve medya özgürlüğü dahil olmak üzere diğer temel hak ve özgürlükler ile bağlantılıdır. Örneğin, düşünce ve ifade özgürlüğü hakkı, siyasi işlere eşit katılım hakkının daha geniş bir şekilde kullanılmasının yanı sıra özgür ve adil seçim hakkının korunması için bir kolaylaştırıcı olarak görülebilir. Düşünce ve ifade özgürlüğü hakkı, İHEB'in 10. maddesi ve Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesine dayalı olarak herhangi bir sınırlama olmaksızın ve her türlü medya ortamında geçerli olduğu gibi dijital ortamda da eşit şekilde korunmaktadır (Bellasio vd., 2021:9-10).

Düşünce özgürlüğü hakkının temelde üç unsuru olduğu söylenebilir ve bunların tümü dijitalleşme ve teknolojiden etkilenir: Bunlardan ilki, "düşünceleri ve fikirleri gizli tutma hakkı" diğeri, "düşünce ve fikirlerin manipüle edilmeme hakkı" ve son olarak da "düşünce ve fikirlerden dolayı cezalandırılmama hakkı"dır. İnsanın kendisine özgü bir düşünme özgürlüğünün olduğu hususu kabul edilmektedir ve bu, demokrasinin temeli ve kişiyi asıl kendisi yapan şey için ana dayanak noktasıdır. Ne var ki, dijital çağda birçok alanda büyük bir çapta veriyi ve yazılımı içinde barındıran dijital inovasyon, insan zihnine girme, kişiyi neyin harekete geçirdiğini anlama ve kişilerin düşüncelerini ve davranışlarını etkileyebilmek potansiyeline sahiptir. Öyleyse bu, her bir kişinin yasal açıdan sahip olduğu düşünce özgürlüğü hakkına nasıl uyuyor? Yirmi Birinci Yüzyılın veri endüstrisinde düşünce özgürlüğü gerçekten ne anlama gelmektedir? gibi benzer sorular, dijital ortamda düşünce özgürlüğünün yeniden değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Her geçen gün dijital teknolojinin ve yapay zekanın kişinin düşünme, hissetme ve davranma biçimi üzerinde artan etkisi, –içsel özgürlük alanında– zihnin iç alanında düşünce ve fikir özgürlüğü haklarının korunması için düzenleme konusunda yeni bir bakış açısını gerektirir. Teknolojinin zihinlerde giderek daha fazla yer edindiği düşünüldüğünde, düşünce özgürlüğü hakkının dijital çağda gerçek ve etkili olduğundan ne kadar emin olunabilir? (Alegre, 2021:1-2).

Özellikle kişilerin ne ve nasıl düşündüğünü ya da ne hissettiğini gösterme iddiasında olan veri analizleri ticari veya politik kazanç için kişilerin zayıf anlarını belirleme ve kullanma fırsatı vermektedir. Bu bağlamda 2014 yılında Facebook, haber akışlarını manipüle ederek kullanıcıların duygusal durumunu değiştirebileceğini gösteren araştırma sonuçlarını yayınlamıştır. Ayrıca son zamanlarda sanal –online– ortamda yanlış bilgilendirme ve dezenformasyon sıklığı toplumların kutuplaşmasında önemli bir etken olmuştur. Örneğin Facebook'un haber akışlarında yapacağı birtakım değişiklikler ile kişilerin dünyada olup bitenler hakkında ne düşüneceğinin ya da ne hissedeceğini etkileyebilmesi ya da kişilerin edindiği tüm bilgilerin zihinsel süzgeçten geçirilmesi esnasında kişileri öfkelendirmeye ya da saldırganlığa teşvik etme potansiyeli tarafından desteklenen bir algoritmanın etkisi nasıl olacaktır? (Alegre, 2021:4).

2.3.4. Sağlık Hakkı

Sağlık hakkı, gerek İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 25/1 maddesinde, "herkes, yiyecek, giyecek, barınma ve tıbbi bakım ve gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere, kendisinin ve ailesinin sağlığı için yeterli bir yaşam standardı hakkına sahiptir" şeklinde gerekse "Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme" gibi birçok insan hakları sözleşmeleri ve belgeleri tarafından kişiler için bir insan hakkı olarak tanınmaktadır

Yapay zekâ ve algoritmik karar verme gibi teknolojiler, modelleme ve birtakım öngörülere olanak sağlamasından dolayı sağlık hakkı ve nitelikli bir yaşam sürme açısından olumlu bir etkisi olduğu gibi aynı zamanda kamu hizmetlerinin sunumunu iyileştirmeye yardımcı olabilmektedir (Glion Human Rights Dialogue Glion VII, 2020:9). Örneğin Batı Afrika'da 2014-2015 Ebola salgını sırasında, halka açık ve paylaşılabilir hale getirilen toplu verilerden elde edilen bilgiler, virüsün kontrol altına alınmasında çok önemli bir rol oynamıştır (United Nations, Report of the Secretary-General A/74/821, 2020:7).

Sağlık hakkı ve korunması, uluslararası hukukta tanınan diğer insan haklarının gerçekleştirilmesiyle yakından bağlantılıdır. Bunlar, sosyal güvenlik hakkını, gıda hakkını ve eğitim hakkını içerir. Çünkü eğitime erişim, örneğin gerekli olan bilgi ve hizmetlere erişim yoluyla kişinin sağlığını korumak için fırsatlar sunar. Diğer yandan dijital çağ, e-sağlık ve tele-sağlık gibi yenilikçi sağlık uygulamaları için bağlantı ve dijital teknolojiler sağlamak da dahil olmak üzere insan sağlığını nitelikli bir hale getirmek çeşitli fırsatlar yaratır. Dijital ortamlar ayrıca internet bağlantısı ve özel platformlar aracılığıyla sağlıkla ilgili birçok bilgiye ve kaynağa demokratik erişimi kolaylaştırır. Buna karşılık, dijitalleşme ve dijital teknolojilere demokratikleştirilmiş erişim, çeşitli savunmasız toplulukların sağlığı ve refah düzeyi için riskler üretebilir ve sağlık hakkına yeni güvenlik açıkları doğurabilir (Bellasio vd., 2021:14).

Hastalıkla ilgili doğru veriler ve bilgiler hastalıklara etkili bir müdahale için temel teşkil ederken, diğer yandan sosyal medya ya da diğer dijital ortamların tehlikeli yanlış bilgileri yaymak ve ayrımcılığı, yabancı düşmanlığını ve ırkçılığı körüklemek için kötüye kullanılabilmektedir. (United Nations, Report of the Secretary-General, 2020:4). Örneğin, COVID19 salgını, dijital platformlar aracılığıyla yayılan yanlış ve dezenformasyonun halk sağlığı üzerindeki etkisini vurgulamıştır. Burada, doğrulanmamış tedavileri teşvik eden veya sosyal mesafe ve solunum maskesi takma gibi kanıta dayalı halk sağlığı önlemlerinin benimsenmesini engellemeye yönelik yanlış ve yanıltıcı bilgilerden bahsedilebilir. Mevcut araştırmalar, zararlı çevrimiçi içeriğe maruz kalma veya dijital platformlar yoluyla istismar – çocukların cinsel istismarı– riskinin artması nedeniyle dijitalleşmenin çocukların sağlığı ve güvenliği üzerindeki olası zararlı etkilerini de vurgulamaktadır (Bellasio vd., 2021:14). Daha geniş anlamda, uygun planlama ve güvenceler olmadan dijital sağlık teknolojileri, sağlıkta eşitsizliğin artmasına katkıda bulunabilir ve bu tür müdahalelere 'erişebilenler' ve 'erişemeyenler' şeklinde "dijital ayrımı" ya da "dijital bölünme"yi genişletebilir. (Sun vd., 2020:21).

2.3.5. Eğitim Hakkı

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi'nin 13. maddesinde belirtildiği üzere eğitim hakkı, insanın değerine ve onuruna uygun bir şekilde sözleşmeye taraf devletler tarafından korunması gereken bir hak olup, AİHS 2. maddesine göre, bu haktan hiç kimse yoksun bırakılamaz (Düger, 2020:41). Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi madde 13'de ifade edildiği üzere, "taraf devletler,

herkese eğitim hakkı tanır. Eğitimin insan kişiliğinin ve onur duygusunun tam gelişmesine yönelik olmasını ve insan hakları ve temel özgürlüklere olan saygıyı güçlendirmesini sağlar".

Teoride, dijital çağda eğitim, coğrafi ve sosyal kısıtlamaları olan insanlar için bilgiye ve eğitime daha yüksek düzeyde erişilebilirlik sağlayabilir. Uygun şekilde tasarlanıp planlandığında çevrimiçi eğitim, oldukça maliyetli olan fiziksel okul altyapısına en iyi alternatif olarak görünebilir. (Yamamoto ve Ananou, 2015:6).

Dijital teknolojilerin kullanımı yalnızca sosyopolitik faaliyetler bağlamında değil, aynı zamanda eğitim dahil olmak üzere temel hizmetlerin sağlanmasında da yaygınlaştığı görülmektedir. Dijital teknolojilerin benimsenmesi, özellikle bilgiye erişimi ve bilginin yayılmasını kolaylaştırarak eğitimde devrim yaratmak ve böylece çevrimiçi eğitim materyalleri ve e-öğrenme yoluyla eğitime erişimi kolaylaştırmak da dahil olmak üzere yeni öğrenme fırsatları sağlamak olarak tanımlanmıştır. Diğer yandan, eğitim sunumunun dijitalleştirilmesinin, kasıtsız veya kasıtlı olarak, dijital teknolojilere ve platformlara erişimi olmayan bireylerin ve toplumun dezavantajlı kesimlerinin dışlanmasına da yol açabileceği riski bulunmaktadır (Bellasio vd., 2021:13).

2.3.6. Mahremiyet Hakkı ve Mahremiyet Hakkı İhlalleri

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 12. maddesi, Kişisel ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 17. maddesi ve diğer bazı uluslararası ve bölgesel insan hakları belgeleri, kişilerin özel yaşamına ilişkin mahremiyetini ve gizlilik konusunu temel bir insan hakkı olarak kabul etmektedir. Mahremiyet hakkı, devlet ile birey arasındaki güç dengesinde çok önemli bir rol oynar ve demokratik bir toplum için temel bir haktır. Mahremiyet hakkı, insan onurunun bir ifadesidir ve insan özerkliği ve kişisel kimliğin korunmasıyla bağlantılıdır (Human Rights Council, A/HRC/48/31, 2021:3). İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde dile getirilen mahremiyet haklarının açıkça insan onuru ve insanın özerkliği ile bağlantılı olduğunu göstermektedir. Bildirge, ayrıca mahremiyet hakkının diğer temel insan hak ve özgürlüklerin yararlanılmasına da katkı sağladığını kabul eder; Kişilerin ifade ettikleri ve yapıp ettikleri her şey sürekli izlendiğinde, kamu kurum ve kuruluşlarınca ya da özel şirketlerce paylaşıldığında, düşünce ve ifade özgürlüğü veya örgütlenme özgürlüğü haklarını kullanmak zora girebilmektedir (Steeves, 2015:20-21).

Mahremiyet hakkı, tüm bireylerin özel hayatlarını, ailelerini, evlerini ve yazışmalarını sürdürebilmelerini ve kendileriyle ilgili bilgilerin ne zaman, nerede, nasıl ve kime açıklanacağını seçebilmelerini garanti eder. Mahremiyet hakkı, devlet ya da diğer birtakım kurum ve kuruluşların keyfi ve yasa dışı müdahalelerin ve aşırı istenmeyen müdahalelerin olmamasını garanti eden bir haktır. Bu hak yalnızca kimsenin olmadığı özel alanlar için değil, aynı zamanda kamusal alanlar ve kamuya açık bilgiler için de geçerlidir. Bu, tüm bireylerin özgürlük, özerklik ve onurlu bir şekilde yaşama hakkına sahip olduğu anlayışına dayanmaktadır. Mahremiyet hakkı, özünde diğer insan hakları ve temel özgürlüklerle olduğu kadar demokratik değer ve ilkelerle de bağlantılıdır. Mahremiyet hakkı, ifade özgürlüğü, örgütlenme ve toplanma özgürlüğü, ayrımcılığın yasaklanması, sağlık hakkı dahil olmak üzere diğer temel hak ve özgürlüklerin kullanılması ve kolaylaştırılması açısından kritik bir öneme sahiptir. Tüm bu açıdan düşünüldüğünde, çevrimiçi ve dijital bağlamda bilgi mahremiyeti ve mahremiyet hakkının korunması, yalnızca kişileri ilgilendiren ya da onlara ait birtakım veriler ve bilgiler ile ilgili değil, aynı zamanda bir araya getirildiğinde ve analiz edildiğinde, bireylerin birtakım olaylar ve kararlar

karşısındaki tutum ve davranışlarıyla, tercihleriyle ve kimlikleriyle de ilgilidir (Bellasio vd., 2021:8).

Dolayısıyla dijital teknolojilerin hızlı gelişimi yalnızca birçok fırsatlar sağlamakla birlikte, aynı zamanda etik açıdan da dahil olmak üzere riskler ve tehlikeler taşır. Dijitalleşme, şüphesiz kamu makamları ve yetkililer ile iletişim kurma olanağını arttırır ve kamu hizmetlerine hızlı bir şekilde erişebilme, kamusal alanda daha fazla tarafsızlık ve yolsuzluk ya da şeffaf olmama gibi durumların önüne geçebilmeyi teşvik etmeyi sağlayabileceği gibi, diğer yandan devlet kurumların büyük çapta kişisel bilgi depolamasına ve iktidarlara gizliliğin ve mahremiyetin kontrolünü ve yönetimini arttırma fırsatına sahip olma imkanını verir (Amelicheva vd., 2021:266).

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu ve İnsan Hakları Konseyi, 2013 yılından bu yana dijital çağda mahremiyet hakkı konusunda çok sayıda kararlar almıştır. Dijital çağda mahremiyet hakkına ilişkin son dönemde alınan kararlardan biri de Eylül 2019'da İnsan Hakları Konseyi tarafından kabul edilmiştir (A/HRC/RES/42/15). Söz konusu kararda, devletlerin gizlilik hakkına yapılan her türlü müdahalenin yasallık, gereklilik ve orantılılık ilkeleriyle tutarlı olmasını sağlamaları gerektiğini hatırlatılmaktadır. İnsanların çevrimdışı olarak sahip oldukları aynı hakların, gizlilik hakkı da dahil olmak üzere çevrimiçi olarak da korunması gerektiğini onaylar; yapay zekâ gibi yeni ve gelişmekte olan teknolojilerin kullanımının, konuşlandırılmasının ve daha da geliştirilmesinin, gizlilik ve diğer insan hakları hakkının kullanımını etkileyebileceğini kabul eder. Karar, dijital çağda gizlilik hakkına saygı gösterilmesini ve korunmasını sağlamayı amaçlayan üye devletlere ve ticari işletmelere bir dizi öneri içermektedir (www.digitalhub.ohchr.org), (Human Rights Council, A/HRC/RES/42/15, 2019:4). İnsanların çevrimdışı olarak sahip oldukları hakların, gizlilik hakkı da dahil olmak üzere, çevrimiçi ortamda da korunması gerektiğini onaylar. Ayrıca söz konusu kararda dijital çağda mahremiyet hakkının ihlallerinin ve suistimallerinin tüm bireyleri etkileyebileceğini, özellikle de kadınları, çocukları, engellileri ve savunmasız ve marjinalleştirilmiş olanları daha fazla etkileyebileceği vurgusu yapılır (Human Rights Council, A/HRC/RES/42/15, 2019:2-4).

3. SONUÇ

Bu çalışma göstermektedir ki, dijital çağ ve bu çağın teknolojik gelişmeler, insan hakları ve özgürlüklerin gerçekleştirilmesi ve desteklenmesi için hem fırsatlar hem de birtakım sorunlar sunmaktadır. Dünyanın en ücra bir köşesinde yaşanan bir insan hakkı ihlalinden, dijital alanlar aracılığıyla aynı anda dünyanın tümünün haberi olması ve bu tür ihlallerin ortadan kaldırılması amacıyla yine dijital teknolojik araçlar vasıtasıyla bireyler ya da devletler arasında bir etkileşim kurulabilir. Kısacası dijital teknolojiler, insan haklarının savunulmasında ve uygulanmasında yeni araçlar ve olanaklar sağlamaktadır.

Ne var ki, dijital çağ ve beraberinde ortaya çıkan dijitalleşme ya da birçok alandaki dijital dönüşüm, insanın değeri bilgisine dayanan kavramları ve olguları bulanık bir hale getirmeyi kolaylaştıran bir potansiyele sahip olduğu görülmektedir.

Fakat her şeyden önce insan hakları dijital çağın kavramlarına ve süreçlerine değil, dijital çağın kendisi ve beraberinde getirdikleri insan haklarına dayanmalıdır. Dijitalleşme ve dijital teknolojiler bireyin her şeyden önce ilk olarak kendine ve sonrasında dış dünyadaki olup bitenlere

ve durumlara yönelik bakış açısını birçok yönden etkilediği şüphesizdir. Fakat dijital çağın insanın onurunu ve değerini tehlikeye sokan birtakım dayatmalara karşı her bir kişi direnebilir, mücadele edebilir ve her şeyden önemlisi etik davranabilir.

Bu çalışmada yapılan literatür araştırmasında görülüyor ki, insanın onuru ve değeri bilgisine dayanan insan hakları standartlarının, birçok sosyal, ekonomik ya da siyasal alanı etkileyen dijitalleşmenin getirdiği dönüşüme ve süreçlere uygulanması konusunda büyük bir eksiklik bulunmaktadır. Özellikle dijital çağın en büyük öznesi olan ulusal ya da uluslararası çaptaki özel kurum ve kuruluşların insan hakları ve dijitalleşme arasındaki bağlantıyı kurma konusunda yetersiz kaldıkları görülmektedir.

KAYNAKÇA

Akhmatova, Dzhennet-Mari., Akhmatova, Malika-Sofi (2020). "Promoting digital humanitarian action in protecting human rights: hope or hype". Journal of International Humanitarian Action. 5:6. https://jhumanitarianaction.springeropen.com/articles/10.1186/s41018-020-00076-2.

Alegre, S. (2021). "Protecting Freedom of Thought in the Digital Age". Centre for İnternational Governance İnnovation. Policy Brief No. 165. https://www.cigionline.org/static/documents/PB_no.165.pdf

Amelicheva, L., Martyniuk, O., Pyroha, I., Qaracayev, C., & Myroshnychenko, V. (2021). Implementation of constitutional human rights and social guarantees of security in the context of digitalization. Amazonia Investiga, 10(45), 265-271. https://doi.org/10.34069/AI/2021.45.09.26

Bellasio,J., Slapakova, L., Quimbre,F., Stockwell, S., Silfversten, E. (2021). Human Rights in the Digital Age Final Report. www.rand.org/t/RRA1152-1. (Erişim Tarihi:10/04/2021).

Casswell J, Hamilton Z (2019) Navigating the shift to digital humanitarian assistance. https://www.rescue.org/resource/navigating-shift-digitalhumanitarian assistance.(Erişim:Tarihi: 09/04/2022).

Downer M (2019) Bridging the mobile gender gap for refugees: a case study of women's use of mobile phones in Bidi Bidi Refugee Settlement and Kiziba Refugee Camp. GSMA GSM Association.https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/m4hgendergaprefugeecontexts.pdf. Erişim Tarihi:09/04/2022).

Düger, Y. (2020). Demokrasi ve İnsan Hakları İkilemi, İstanbul:Efe Akademi Yayınevi.

Gaivoronskaya, Yana V., Mamychev, Alexey Y., Petrova, Daria A., Dashkovska, Olena R., (2021). "Transformation Of Human Rights Under The Influence Of Digitalization". Inicio Núm:44.

Glion Human Rights Dialogue Glion VII (2020). Human Rights in The Digital Age: Making Digital Technology Work For Human Rights. https://www.universal-rights.org/urg-policy-reports/human-rights-in-the-digital-age-making-digital-technology-work-for-human-rights. (Erişim Tarihi:20/04/2022).

GSMA Connected Women, The Mobile Gender Gap Report 2021 https://www.gsma.com/r/wp-content/uploads/2021/06/The-Mobile-Gender-Gap-Report-2021.pdf.

KoBoToolbox (2009) Official Website. https://www.kobotoolbox.org/. Erişim Tarihi: 09/04/2022.

Kuçuradi, İ. (2006). Schopenhauer ve İnsan. Ankara: Türkiye Felsefe Kurumları Yayınları.

Kuçuradi, İ. (2007). İnsan Hakları Kavramları ve Sorunları. Ankara: Türkiye Felsefe Kurumları Yayınları.

Monshipouri, M. (2017) Human Rights in the Digital Age: Opportunities and Constraints, Public Integrity, 19:2, 123-135, DOI: 10.1080/10999922.2016.1230690 To link to this article: http://dx.doi.org/10.1080/10999922.2016.1230690.

OHCHR (2019). United Nations Human Rights Council, Forty-second session. A/HRC/RES/42/15, "The right to privacy in the digital age". https://www.ohchr.org.

OHCHR (2021). United Nations Human Rights Council, Forty-eighth session. A/HRC/48/31. "The right to privacy in the digital age". Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights. https://www.ohchr.org.

Pedersen, E. O., & Brincker, M. (2021). Philosophy and Digitization: Dangers and Possibilities in the New Digital Worlds. SATS, 22(1), 1–9. doi:10.1515/sats-2021-0006.

Pollmann, Arnd (2011). "Embodied Self-Respect and the Fragility of Human Dignity: A Human Rights Approach". Humiliation, Degradation, Dehumanization, Human Dignity. Ed. Paulus Kaufmann, Hannes Kuch, Christian Neuhauser, Elaine Webster. London, New York. s. 243-262.

Prunkl, C. (2022). Human autonomy in the age of artificial intelligence. Nature Machine Intelligence, 4(2), 99-101.

Rotenberg, M. (2000). "Protecting Human Dignity ın The Digital Age". İnternational Congress on Infoethics: Ethical, Legal and Societal Challenges of Cyberspace. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121984.

Scheler, Max (1998). İnsanın Kosmostaki Yeri, Çev. Harun Tepe. Ankara: Bilgesu Yayınları.

Steeves, V. (2015). "Now You See Me: Privacy, Technology, and Autonomy in the Digital Age". Current Issues and Controversies in Human Rights (Editors: Gordon Digiacomo). Chapter: 19. Publisher: University of Toronto Press. Pp.1-31. https://www.researchgate.net.

Sun, N., Esom, K., Dhaliwal, M., Amon, Joseph J (2020). "Human Rights and Digital Health Technologies". Health Hum Rights. 22(2): 21–32.

Suroedova, E., Madaliyeva, Z., Kassen, G., Sadykova, N (2021). "The human impact in the age of digital transformation". E3S Web of Conferences 258, 07091. UESF. https://doi.org/10.1051/e3sconf/202125807091

Quimbre, F., Stokwell, S. (2021). “The Implications for Human Rights in the Digital Age”. https://www.rand.org/blog/2021/09/the-implications-for-human-rights-in-the-digital-age.html. (Erişim Tarihi:12/04/2022).

Tepe, Harun (2007). “İnsan Haklarının Antropolojik Temelleri”. İnsan Hakları (Konferans, Panel ve Sempozyumlar). Ankara: Ankara Barosu İnsan Hakları Merkezi Yayınları. 2. Baskı. s. 141-167.

United Nations, Report of the Secretary-General (2020). “Road map for digital cooperation: implementation of the recommendations of the High-level Panel on Digital Cooperation”. Seventy-fourth session. A/74/821. Secretary-General’s Roadmap for Digital Cooperation (un.org)

Yamamoto, J., Ananou, S (2015). “Humanity in the Digital Age: Cognitive, Social, Emotional, and Ethical Implications”. Contemporary Educatıonal Technology 6(1), Pp.1-18. https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1105609.pdf. (Erişim Tarihi:13/04/2022).

KAZAKISTAN'DA ETNIK GRUPLAR ARASI ILIŞKILER VE ETNOPOLITIK MODEL[1]

Nurken AITYMBETOV[2]

Meiramkul ISSAYEVA[3]

ÖZET. Çok etnili Kazakistan'da etnik gruplar arası uyum ve barışın geliştirilmesi konusu, devlet etnopolitiğinin ana amacıdır. Bu yönde uzun yıllar süren devlet politikasının sonuçlarına rağmen, ülkede etnik gruplar arası çatışmalar sıklıkla meydana gelmektedir. Bu makalede, bu konuyla ilgili yapılan sosyolojik çalışmaların sonuçlarına dayanarak, ülkedeki etnopolitiğin eğilimlerini ve eksiklikleri gösterilmeye çalışılmaktadır. Aynı zamanda farklı etnik gruplardan oluşan Kazakistan toplumunda, etnik gruplar arası çatışmaların sosyo-ekonomik, politik ve kültürel yönleri analiz edilmektedir. Çalışmanın amacı olumlu etnik gruplar arası ilişkilerin oluşumunda ortak bir ulusal kimliği ortaya çıkararak, etnik ve sivil ulusal kimlik türleri arasındaki çelişkileri ortaya çıkarmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Etnik Gruplar Arası İlişkiler, Ulusal Kimlik, Kazakistan, Etnik Çatışmalar, Etnopolitika.

MODEL OF INTERETHNIC RELATIONS AND ETHNOPOLITICS IN KAZAKHSTAN

ANNOTATION. The issue of developing interethnic harmony and peace in multi-ethnic Kazakhstan is the main object of state ethnopolitics. Despite the results of many years of state policy in this direction, inter-ethnic conflicts often occur in the country. Therefore, the author tries to show the trends of ethnopolitics in the country and their shortcomings, based on the results of sociological research on this topic. In addition, the socio-economic, political and cultural aspects of interethnic conflicts in multi-ethnic Kazakhstani society are analyzed. Reveals the contradiction between ethnic and civic forms of national identity by defining a common national identity in the formation of positive interethnic relations.

Keywords: interethnic relations, national identity, Kazakhstan, interethnic conflicts, ethnopolitics.

[1] Bu çalışma, Kazakistan Cumhuriyeti Eğitim ve Bilim Bakanlığı Bilim Komitesi tarafından finanse edilen AP09259790 projesidir. Proje konusu: "Kazakistan Cumhuriyeti'nde Etno Sosyal Süreçlerin Dinamiklerini Araştırma ve Tahmin Etme Yöntemleri"

[2] The Institute for Philosophy, Political Science and Religious Studies of the Science Committee of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan, nurken.aitymbetov@gmail.com

[3] Doktora Öğrencisi, Erzincan Binalı Yıldırım Üniversitesi, miraisa@mail.ru

KAZAKISTAN'DA ETNIK GRUPLAR ARASI ILIŞKILER VE ETNOPOLITIK MODEL

İmparatorlukların dağılmasından kaynaklanan herhangi bir ulus devlette ulusal ve devlet yapısının oluşumu sürecinde etnik gruplar arası ilişkiler özel bir öneme sahiptir. Ülke içindeki toplum homojen değil de aksine heterojen ise, etnik gruplar arası ilişkileri ve istikrarı korumak devletin önemli görevlerinden biridir. Devletin ulusal politikasının ana amacı, farklı etnik gruplardan oluşan bir toplumun kültürel ve sosyal özelliklerine dikkat ederek, etnik gruplar arası ilişkilerin etkili bir modelini ve bunun topluma uygulanmasını sağlamaktır.

Genel olarak etnik gruplar arası ilişkiler toplumun çeşitli alanlarındaki etnik grupların sosyal etkileşimi anlamına gelir. Herhangi bir etnik gruba ait çıkarların iki özelliği vardır: bir yandan kimliğin korunması, diğer yandan etnik gruplar arası etkileşim sürecinde kültürün zenginleştirilmesi, geliştirilmesi ve evrensel değerlere ulaşılmasıdır. Başka bir deyişle, bir toplumdaki farklı etnik gruplar arasındaki ilişkiler evsel, komşuluk, kolektif ve dostane iletişim biçimleridir. Etno-politika alanında, etnik gruplar arası ilişkiler alanı ikiye ayrılır. Birincisi bireyler ve gruplar arasındaki ilişkiler. İkincisi ise etnik gruplar arası ilişki, etkileşimin bir sonucu olarak etnik gruplar arası bağların kurulmasına yönelik eğilimlerin ortaya çıkması.

Etnik gruplar arası ilişkiler tanımlandığında, formlarından herhangi biri, özellikle dostluk, tarafsızlık veya çatışma düzeyi, geçmişin tarihsel bilincine, devletin sosyal, ekonomik ve kültürel yaşamına, belirli koşullara ve ilişkilere kadar izlenebilir. Kişilerarası iletişimin kurulmasının çoğu zaman kişilerin bireysel psikolojik nitelikleri ile doğrudan ilişkilidir. Bu nedenle, etnik gruplar arası ilişkilerin başarılı bir şekilde gelişmesi için, önemli insan ilkelerine kesinlikle uymak gerekir, bunlar aşağıdaki gibidir:

- Şiddeti reddetmek.
- Irkına ve etnik kökenine bakılmaksızın insan hak ve özgürlüklerinin en önemli değer olarak tanımak.
- Uyuşmazlıkların barışçıl yollarla çözümüne üçüncü tarafların müdahalesi ve uyuşmazlıkları tarafların oybirliği ile çözmek.
- Etnik topluluklar arasında ekonomik ve kültürel bağların ve işbirliklerini geliştirmek [1, s. 12].

Etnik gruplararası ilişkiler ise, uluslararası ekonomik, dilsel, kültürel, ekolojik ve diğer bağları içermektedir. Etnik gruplar arası ilişkilerin bu yönü birbirinden önemli ölçüde farklıdır. Örneğin, etnik gruplararası ekonomik ilişkiler, halkların temel ekonomik ihtiyaçların karşılanmasına yöneliktir. Ulus devletlerarasındaki ticaret, ekonomi sektörünün gelişimi ve piyasada ürün değişimi sırasında oluşmaktadır. Etnik gruplararası siyasi ilişkiler ise, farklı etnik unsurlardan oluşan devletlerin siyasi kararlar alınırken, seçimlere, siyasi otoritelerin yürütme ve yönetim organlarına katılımını içerir. Siyasi etnik gruplar arası ilişkiler, farklı millet temsilcilerinin medeni hak ve özgürlüklerinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunur.

Etnik gruplar arası ilişkilerin ortaya çıkışının iki nedeni parçalanma veya gruplaşmadır. Bir etnik grubun diğerini parçalatması, birbirinin tamamen veya kısmen yok edilmesine ve kendi grubuna dâhil edilmesine yöneliktir. Bu durum genellikle güçlü bir etnik grubun başka bir zayıf etnik grubu yutmasıyla gerçekleşir. Bu durumda, zayıf bir etnik grup, güçlü bir etnik grubun kültürünü, dilini, geleneklerini tamamen algılar ve özümser. Sonuç olarak, zayıf etnik grup etnik kökenini kaybederek, etnik kimliğinin ve bilincinin değişmesine yol açar. Bu bağlamda, ulus sorunlarını inceleyen Kazak bilim adamı R. K. Kadırzhanov şöyle demektedir: "Bir toplumda farklı kültürel grupların birlikte yaşaması durumunda, bir grubun diğerine uyması gereken bir düzen oluşturulur. Kültürel alanda boyun eğmeye yönelik böyle bir duruma asimilasyon denir" [2, s. 18].

Etnik grupların asimilasyonunu, dünya deneyiminin gösterdiği gibi, şartlı olarak üç grubu ayırt etmek mümkündür. Bunlar, kısmi, tam ve mutlak/eksiksiz. Örneğin bazı etnik gruplar, çeşitli tarihsel koşulların sebep ve sonuçlarından farklı bir ortama yerleştikten sonra, kültürlerini tamamen terk ederek hayatta kalabilmek için o ortamın değerlerini özümsemeye çalışırlar. Kazakistan'da yaşayan Koreli etnik gruplar buna örnek verilebilir. Geçen yüzyılın ortalarında Uzak Doğu'dan Kazakistan'a sınır dışı edilen Koreliler Birliği şu anda hızla büyüyen bir etnik köken olarak kabul edilmektedir. Koreliler, Asya kökenli olmalarına rağmen, Avrupa değerlerinin derin asimilasyonunun bir sonucu olarak Avrupalılaşmış etnik gruplar grubuna aittir. Ana dillerini tamamen unutmuş ve neredeyse tamamen Rusça konuşmaktadırlar. Korelilerin çoğu Hıristiyanlığı kabul etmişlerdir. Benzer durumlar dünyanın birçok yerinde bulunabilmektedir.

Kısmi asimilasyon, bir etnik grup üyelerinin kültürlerini tamamen değil kısmen kaybederek yeni bir ortamın kültürünü kabul etmesidir. Bu durum genellikle bulunduğu ortama uyum sağlamak ve hayatta kalmak için geçici olarak uygulanmaktadır, ancak bu etnik grup kültürünü unutmadan kültürünü kısmen de olsa korumaya devam edecektir. Dünyada bu tür asimilasyonun birkaç örneği vardır. Bir ülkede bile farklı etnik grupların bu şekilde yaşadığı görülebilir. İkincisi nadir bir durumdur. Yani belirli bir etnik grubun kültürünü her ortamda koruyabilmesi ve çevreden etkilenmemesidir. Buna bir örnek, Çin etnik gruplarının dünyanın farklı yerlerinde yaşaması ve herhangi bir asimilasyona uğramamasıdır. Aksine, bulunduğu ortamda kendi kültürünü yaygın kullanımı ile büyük bir metropolde bile Çin yerleşimleri (Çin Mahallesi) ortaya çıkmaktadır.

1905'te Washington'da gerçekleşen Ulusal Coğrafya Birliği'nde Z. Maxumi'nin yazdığı bir raporda, Çin etnik grubun temel özelliklerinin altı çizilmektedir. Raporda şu ifadeler yer almaktadır: "ABD'nin bir süredir etkisi, orada yaşayan milletler ve ırklar arasındaki farklılıkları tamamen ortadan kaldırmaktadır ve bunun yalnızca Çinlilerle hiçbir etkisi görülmektedir. Bu milleti asimile etmek mümkün değildir"[3]. Bu durum, kültürel ve ulusal kimliğinin kökeni binlerce yıla dayanan Çin halkının kültürünün sağlam korunmasının bir göstergesidir.

Etnoloji alanında, asimilasyon süreci, doğal olarak ve zorla/kuvvetle gerçekleştirilen asimilasyon olarak ikiye ayrılmaktadır. Doğal asimilasyon, çeşitli etnik grupların tüm sosyal, ekonomik ve kültürel yaşamlarında ortak olarak gerçekleşir. Yani, yaşamın önemli alanlarında birbirleriyle etkileşime girerek, aynı dil ve kültür üzerinde anlaşmanın bir sonucu

olarak göstermektedirler. Zorla gerçekleştirilen asimilasyon ise, devletin güç yapıları yardımıyla gerçekleştirilir. Bu tür asimilasyonda, devlet siyaseti toplumun her alanında asimilasyon sürecini hızlandırmak amacıyla ulusal azınlıkların dilini ve kültürünü değiştirmeyi amaçlar.

Buna ek olarak, etnoloji alanında, bir veya daha fazla etnik grubun etnik gruplar arası entegrasyon çerçevesinde etkileşimi sonucunda yeni bir etno-kültürel topluluğun ortaya çıkma olanağı mevcuttur. Bu tür durumlar çok etnik gruptan oluşan ülkelerde yaygındır. Farklı etnik gruplardan insanlar bir ortamda hayatlarını sürdürerek özgünlüklerini, gelenek ve göreneklerini koruyabilirler. Bu tür devletlerde etnik gruplar arasındaki ilişkiler farklı şekillerde tanımlanabilir. Bunlar sosyal, ekonomik, tarihsel amaç ve çıkarların kesişmesinin sonucudur. Bununla birlikte, dünyanın birçok ülkesinde yaşayan etnik grupların ve etnik temsilcilerin, hayatlarını yabancı bir ortamda bir arada yaşaması her zaman başarılı değildir. Etnik azınlıklara yönelik şiddet, kültürlerine, dillerine ve dinlerine vb. ile ilgili birçok nedenden ötürü ayrımcılık sıklıkla gerçekleşir ve bu durum periyodik olarak tekrarlanmaktadır.

J. Fiaron ve D. Leitin, bilimsel ve pratik çalışmalarında, etnik gruplar arası ilişkiler alanında ortaya çıkan çeşitli eksiklikleri ortadan kaldırmanın imkânsız olduğu görüşündedirler. Buna rağmen, her iki tarafın da dostane ilişkiler kurma ve birbirleriyle uyum sağlama arzusuna dayalı bir davranış modeli geliştirilmelidir [4, s. 73]. Etnik gruplar arası ilişkiler, modern toplumun çeşitli alanları üzerinde derin bir etkiye sahip olabilecek bir alandır. F. Keşmir, bir etnik grubun psikolojik olarak bir diğer etnik grubun üzerindeki baskın egemenliği temelinde etnik gruplar arası ilişkiler kurma olasılığını reddetmektedir. Bunun yerine, herkese ortak bir kültürün oluşumuna yol açan karşılıklı anlaşma yolunu bulma ihtiyacını desteklemektedir [5, s. 466].

Kazakistan Cumhuriyeti, bağımsızlıktan bu yana tarihi dönemlerde oluşan çok etnikli toplumunda barış ve huzurun sağlanması için stratejik bir politika izlemektedir. Ülkede yaşayan tüm etnik grupların dillerine, geleneklerine, inançlarına ve dinlerine karşı ayrımcılığı önlemek için iç politikayı mümkün olduğunca etkin bir şekilde sürdürmektedir. Ulusal politikanın temel ilkesi, etnik gruplar arası ilişkilerde istikrar ve uyumu korumak ve sürekli geliştirmek ve iyileştirmektir. Bu bağlamda 2016 yılında Astana'da düzenlenen "25 Yıllık Barış ve Uyum" etkinliğinde Kazakistan'ın ilk cumhurbaşkanı olan Nursultan Nazarbayev, Kazakistan Halk Asamblesi tarafından organize edilen Etnokültürel Dernekleri Festivali'nde bu konuyu özel bir değerlendirme yaptı. K. C.'nin ilk cumhurbaşkanına göre, "Barış, uyum ve istikrar bizim paha biçilmez hazinelerimizdir. 25 yıllık bağımsızlığımızdaki tüm hazinelerimizin en önemlisidir. Devlet her zaman ve kapsamlı bir şekilde tüm etno-kültürel dernekleri desteklemiş, öğrencileri finanse etmiş ve onlara ana dillerinde eğitim görme fırsatını sağlamıştır" [6].

Genel olarak, birliktelik ve hoşgörünün oluşumu çelişkili bir olgudur, ancak tekliğin/birlikteliğin varlığı hoşgörüyle çelişmemektedir. Birliktelik tarafından hoşgörüye yönelik tehdit, yalnızca birlikteliğin istikrarsız ve karmaşık olduğu durumlarda ortaya çıkmaktadır. Buna uygun olarak, aynı toplumdaki grupların birlikteliğini sürdürülmesinin

geliştirilmesini mümkün olduğunca sağlamak gerekmektedir. Bununla birlikte, toplumun konsolidasyonu yalnızca ortak bir kimlik etrafında gerçekleşmelidir [7, s. 37].

Son zamanlarda, modern bilimsel araştırmalarda, çok etnili bir toplumun ulusal kimliğini belirlemede dünya pratiğinde "sivil ulusal kimlik" eğiliminin ortaya çıkması gözlemlenebilir. Bu tanımın sadece bilim terimi olmakla kalmayıp, aynı zamanda kamu pratiğine aktif olarak dahil edildiği bilinmektedir. Bu kavramın çelişkilerine rağmen, birliktelik, belirli bir sosyal grubun kolektif olarak tanımlanması olarak yorumlanmaktadır. Bireyin birlikteliği, öncelikle kişinin belirli bir grubun üyelerine özgü normları ve kuralları kabul etmesinden oluşmaktadır [8, s. 255].

Sivil ulusal kimlik oluşturma politikasının temel amacı, çok etnikli bir toplumda entegrasyon sürecini güçlendirmeyi amaçlamaktır. Geçen yüzyılda imparatorluk birliklerinin dağılmasından dolayı, koloniler haline gelen birçok dünya devletinin bağımsızlığının kazanılması büyük bir başarıydı. Bağımsızlığını kazanan ülkeler, kendi ulus-devletlerini inşa etme sürecinde, öncelikle çok etnili bir topluma dayanan yeni bir siyasi kültür oluşturmuşlardır.

KAYNAKLAR

1. Kolegova N.S., Organizatsiya İ Tekhnologiya Gormonizatsii Mezhnatsionalnykh Otnosheniy v Studencheskoy Srede Na Primere Uralskogo Federalnogo Universiteta İmeni Prevogo Prezidenta Rossii B.N. Yeltsina / Magisterskaya dissertatsiya. Yekaterinburg, 2019. – 99 s.

2. Kadyrzhanov R.K., Mezhetnicheskaya Stabilnosti Natsionalnaya Konsolidatsiya v Kazakhstane. https://e-history.kz/media/upload/1466/2014 12.11.2018.

3. Vykhodtsy İz Azii v SSHA. https://usa.e-migration.ru/istoriya-ssha/vyxodcy-iz-azii-v-ssha.html. 12.12.2019

4. Fearon J. D., Laitin D.D., 2003. Ethnicity, Insurgency, and Civil War // American Political Science Review. 1997. N 1. – P. 75–90

5. Casmir F. L., Tird-Culture Building: A Paradigm Shif For İnternational And İntercultural Communication // Communication Yearbook. 1993. N 16. – P. 407–428

6. Nazarbayev N.A., Mir, Soglasiye, Stabilnost – Nashe Zolotoye Dostoyaniye. https://24.kz/ru/tv-projects/item/152844-n-nazarbaev-mir-soglasie-stabilnost-nashe-zolotoe-dostoyanie

7. 12.2018 7. Khomyakov M.B., Identichnost, Tolerantnost İ İdeya Grazhdanstva // Grazhdanskiye, Etnicheskiye İ Religioznyye İdentichnosti V Sovremennoy Rossii / pod red. V.S. Magun. – M., 2006.

8. Kochina Ye.A., Grazhdanskaya İdentichnostv Polietnicheskom Regione Kak Element Natsional'noy İdentichnosti// Mezhdunarodnyy Nauchnyy Zhurnal «İnnovatsionnaya Nauka» №6/2015. – S. 255-257

TÜRKİYE'NİN İRAN VE AFGANİSTANLA OLAN İLİŞKİLERİNİN TARİHİ VE DIŞ İLİŞKİLERİN'DE ORTAYA ÇIKAN GÜNCEL SORUNLAR

Seymur Abbasov•

Özet:

Ortadoğu coğrafyasında oluşan olayları ve ilişkileri anlamak için, bu bölgede Türkiye kadar büyük öneme sahip olan, ülkelerin başında gelen İran ve Afganistan'nın Türkiye ile olan ilişkilerini analiz etmek gereklidir. Türkiye'nin orta doğu coğrafyasında İran ve Afganistanla, çok eskilere dayanan tarihsel dış ilişkileri mevcuttur. Özellikle, Mustafa Kemal Atatürk tarafında, 1923 yılında temelleri atılan çağdaş Türkiye cumhuriyetinin, bu dönemden başlayarak İran şahı Rza Şah Pehlevi, ve Afganistan lideri Amanullah Han ile iyi dostane ilişkilerin kurulması, İran ve Afganistan'ın kısa zaman kesiyinde Türkiye'nin Atatürk önderliğinde hayata geçirdiği, modernleşme hareketlerini benimseyerek gelişimlerine büyük katkı vermiştir.

Soğuk Savaş döneminde Türkiye, İran, ve Afganistanda oluşan sorunlar, bu ülkelerin ilişkilerini büyük ölçekte etkilemiştir. Bu dönem Türkiye ve bölge devletleri için, artan SSCB tehlikesi, sonrasında 1979 yılında oluşan İran İslam Devrimi, aynı yılın aralık ayında Afganistan'ın SSCB tarafından işgal edilmesi gibi sorunlarla karşılaşılmıştır. Özellikle İran'la yaşanan sınır ve PKK gibi farklı sorunların oluşması, Türkiye ile İran arasında ilişkilerin gerilmesine sebebiyet vermiştir. Bildiğimiz üzere, 21. yüzyılın ilk yıllarında yaşanan farklı içerikte oluşan olaylar, özellikle Afganistan'ın 11 Eylül terör saldırılarından sonra, ABD ve müttefikleri tarafından işgal edilmesi, Afganistanın yeni devlet yapısına sahib olmaya çalışması yönünde Türkiye'nin, Atatürk döneminde olduğu gibi, desteğini almıştır. Bu çalışmada Türkiye'nin İran ve Afganistanla tarihsel dış ilişkileri, Türkiye'nin Afganistan'ın devlet kuruluşunda rolü, Taliban dönemide kurulmaya çalışılan ilişkiler, İran'la PKK terör örgütü ve sınır sorunlarından ortaya çıkan farklı sorunlar, ve son dönemlerde ortaya çıkan suriye sorunun

• Yüksek Lisans, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi, Eskişehir, Türkiye, seymurabbasov@anadolu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-2382-4646.

çözümü yönünde artan gerilim ve Türkiye ile İran'ın işbirliği değerlendirilecektir.

Anahatar Kelimeler: Türkiye, İran, Afganistan, Dış Politika, Suriye sorunu, Taliban

Abstract:

In order to understand the events and relations in the Middle East geography, it is necessary to analyze the relations of Iran and Afghanistan, which are as influential, with Turkey in this region. Turkey has historical foreign relations with Iran and Afghanistan in the Middle East geography, dating back to ancient times. In special, the establishment of good friendly relations with the Iranian shah Rza Shah Pahlavi and the Afghan leader Amanullah Khan, starting from this period of the modern Turkish republic, whose basis was laid in 1923 by Mustafa Kemal Ataturk, and the creation of good friendly attitude with Iran and Afghanistan in a short time, which Turkey has been brought to life under the leadership of Ataturk, has contributed greatly to their development by adopting modernization movements.

The problems that arose in Turkey, Iran, and Afghanistan during the Cold War greatly affected the relations of these countries. During this period, problems such as the increasing threat of the USSR, the Iranian Islamic Revolution that took place in 1979, and the occupation of Afghanistan by the USSR in December of the same year were encountered for Turkey and the states in the region. The emergence of different problems, especially the border with Iran and the PKK, has led to the straining of relations between Turkey and Iran. As we know, events with different content in the first years of the 21st century, especially after the terrorist attacks of September 11, the occupation of Afghanistan by the USA and its allies received the support of Turkey, as it was in the period of Atatürk, for Afghanistan to try to have a new state structure. In this study, Turkey's historical foreign relations with Iran and Afghanistan, Turkey's role in the establishment of the state of Afghanistan, the relations that were tried to be established during the Taliban era, different problems arising

from the PKK terrorist organization and border problems with Iran, and the solution of the recent Syrian problem. The increasing tension in the direction of Turkey and Iran's cooperation will be evaluated.

Keywords: Turkey, Iran, Afghanistan, Foreign Policy, Syria problem, Taliban

Giriş:

Türkiye'nin, İran ve Afganistan ile ilişkileri, tarihsel bakımdan çok eskilere dayanmaktadır. Bu kurulan ilişkiler siyasal, ekonomik, sosyal, kültürel ve başka, farklı boyutlarda ve ölçeklerde olmuştur. 20'ci yüzyıldan başlayarak, Atatürk önderliğinde temelleri atılan çağdaş Türkiye cumhuriyeti, bu dönem çok önemli reformlar hayata geçirmiştir. Bu reformalar, İran ve Afganistan liderleri tarafından dikkatle izlenilmiş, ve bu yapılan reformaları daha yakından görmek için, dönemin İran şahı Rza şah Pehlevi, ve Afganistan lideri Amanullah Han, Türkiyeni ziyaret etmiş, ve Atatürk ile görüşmüştür. Atatürk, İran ve Afganistanın yeniden kalkınması, ve modern bir devlet hali alması için, bu ülkelere büyük yardımlarda bulunmuştur. Özellikle, bu dönem Afgansitana çok sayda subay, öğretmen ve doktor gönderilmiştir.

Atatürk'ün vefatından sonra, İsmet İnönü liderliğinde Türkiye, İran ve Afganistana yeniden kendi desteğini vermiştir. Soğuk Savaş devam ederken, İran ve Afganistan oluşmaya başlayan sorunlar, bölge ülkelerini özellikle de Türkiyeni çok etkiledi. 1979 yılında, İranda Humeyni'nin liderliğinde oluşan İslam devrimi, ve 1979 yılının aralık ayında SSCB'nin Afganistanı işgal etmesi, bu ülkelerin Türkiye ile ilişkilerinde kopmaya sebep oldu. Afganistanın işgali döneminde Türkiye cumhuriyeti, 1989 yılına kadar Afganistana, insani yardımlar yapmıştır.

İran İslam cumhuriyetinin 1979 yılından başlayarak, Türkiye ile sınır belirlenmesinde yaratdığı sorunlar, Pkk terör örgütüne verdiği destek ve şii islami rejimi ihraç etme isteği, ve buna ilk olarak Türkiye'den başlamak istemesi,

iki ülke arasında ilişkilerin gerilmesine sebep olan en önemli etkenlerdir. Özellikle, dönemin cumhurbaşkanı Turgut Özalın, PKK terör örgütünün desteklenmemesi için, İrana karşı uyguladığı sert tutum, İranın geri adım atmasına neden olmuştur. İran cumhurbaşkanları olan Rafsancani ve Hateminin bu dönem Türkiye ile ılımlı dış politikası sayesinde, iki ülke arasında siyasal, ekonomik, askeri ve istihbarat yönünden ilişkilerin gelişmesine sebep olmuştur. 2005 yılında, İranda cumhurbaşkanı seçilen, Mahmud Ahmedinejat döneminde, İranın nükleer çalışmalarına başlaması, ABD tarafından embargolara maruz kalmasına sebep oldu. Özellikle bu dönem, Türkiye ve Brezilyanın İranı destekliyer nitelikte açıklamalarda bulunması, ilişkilerin normalleşmesine sebebiyet verdi.

2010 yılında başlayarak artmakta olan, küresel ve bölgesel çapta sorunlar oluşturmağa başlayan arap baharı, orta doğu coğrafyasında bulunan Türkiye ve İranıda etkiledi. 2011 yılında Suriyede oluşan sorunlar, bölgenin iki önemli gücü olan Türkiye ile İranı, karşı-karşıya getirdi. 2013 yılında Mahmud Ahmedinejat yerine cumhurbaşkanı seçilen Hasan Ruhani dönemide, Türkiye ile İran arasında ilişkiler, yeniden üst seviyede gelişmeye başladı. Suriye krizinin çözümü, orta doğuda terör faaliyetlerini son vermek, ve suriye ile bölgeni istikrara kavuşturmak için, 2017 yılından başlayarak, Türkiye, İran ve Rusiya arasında yapıcı görüşmeler oldu. Astana, Soçi ve Ankara görüşmelerinde, elde edilen sonuçlar, Recep Tayyip Erdoğan, Vladimir Putin ve Hasan Ruhani'nin ortak beyanları ve açıklamaları sonucu, Suriyede oluşan krizin çözülmesi için, önemli adımlarda bulunmuştur.

2001 yılında, ABD'de oluşan terör saldırısından sonra, Afganistanda 1996 yılından hükümetin başında olan, Taliban devrilmiş, ve yerine avrupanın desteklediği Hamid Karzai gelmiştir. Türkiye 2004 yılından başlayarak, Afgan halkının ve Afganistan devletinin kalkınması ve gelişmesi için, Atatürk döneminde de olduğu gibi, subay, öğretmen, mühendis ve doktor yardımlarında bulunmuştur. Türkiye burada türk mühendislerin yardımıyla okullar, askeri tesisler, hastaneler ve farklı yapıların kurulmasında en ön saflarda durmuştur.

1) Türkiye İran ilişkileri 1925-1979 Dönemi:

Bilindiği üzere, Orta doğu coğrafyasında en önemli devletlerden biri olan İran'ın, tarihinin çok eskilere dayanması, bu devletin bölgesel ve küresel çapta büyük rol oynadığını dair işaret ediyor. 1796-1925 yılına kadar, 140 yıl boyunca ülkeni idare eden Kaçar sülalesi, Birinci Dünya Savaşın'ında etkisi ile çok zayıflamıştır. İran'da meydana gelen, karmaşık durumu değiştirmek ve dengelemek için, Rza Han'ın idaresinde olan Kazak Tugayı geliyordu. Bu Tugayın başında deneyimli komutan olan, Rıza Han geliyordu. Rıza Han çok geçmeden batının özellikle de İngiltere'nin desteğini alarak, 1923 yılında darbe yaparak, şahı devirdi ("İran'ın Devrimler Yüzyılı 3. Bölüm: Pehlevi Hanedanı Sahnede", 2021).

İran meclisi, avrupa'da bulunan sonuncu Kaçar sülalesinin şahı olan Ahmed Şahın, 31 Ocak 1924 tarihinde hakimiyetine son verildiğini açıkladı, ve 12 Ocak 1925 yılında İran meclisi Rıza Han'ı, İranın şahenşahı ilan etdi, ve bununla birlikte Rıza şahın önderliğinde Pehlevi hanedanı ülkenin başına geçti. Rıza Şah İran da bazı değişiklikler yapmaya başladı, ve ilk olarak tüm devlet yapılarını kendi emri altına saldı (Ahmadi, E. A. A. 2019: 151).

Rıza Şah Pehlevi özellikle de, Atatürk'ün önderliğinde olan Türkiye cumhuriyeti'nin modernleşme ve batı üsluba geçişini izliyor, ve bundan etkileniyordu. Rıza şah bu dönem çok önemli reformalara imza atmaya başladı. İlk olarak kiyafet reformu yapıldı, ve bu reform bazı kesimler tarafından o kadar da, sıcak karşılanmadı. Bundan ilave olarak İran'ın modern bir devlet yapısına sahip olmasına önemli katkılarda bulundu. Bu reformaların gidişinde Rıza Şah Pehlevi, Mustafa Kemal Atatürk'ün fikirlerini önemsemiş, ve ondan büyük örnek almıştır. Özellikle, 1934 yılında İran şahı olan Rıza Şah Pehlevinin, Atatürk'ü ziyaret etmesi, ülkeler arasında ilişkilerin daha da gelişmesine olanak sağladı ("RIZÂ ŞAH PEHLEVÎ", 2021).

Mustafa Kemal Atatürk ve Rıza Şah Pehlevi, orta doğu coğrafyasında dönemin en önemli lider ve devlet yöneticilerindendiler. Orta doğu coğrafyasında bulunan Türkiye ve İran'ın köklü tarihe sahip olması, bu

devletlerin tarih boyunca kaderlerinde aynı benzerliklere rastlanmasına sebep olmuştur. Bu tarihi durum, devlet yöneticilerini kader ortaklığında bir birleşmeye itmiş, aynı zamanda da devletlerin birbirlerine her anlamda yardım ve destek olmasına olanak sağlamıştır. Çağdaş Türkiye cumhuriyetinin kurucusu ve öncüllerin en belirgini olan Mustafa Kemal Atatürk'ün, Türkiye'nin ve türkiye halkının modernleşmesi için aldığı kararlar ve yaptığı devrimler, başta komşu İran olmak üzere, aynı coğrafyada bulunan birçok devlette duyulmuş ve yankı bulmuş olmasıdır. Rıza Şah Pehlevi'nin Türkiye'ye ziyaretinden önce, Mustafa Kemal Atatürk ile Rıza Şah bir-birlilerine bu süreler boyunca birçok değerli hediyeler göndermiştir. (Okur, M. 2004: 81-82).

Türkiye ve İran'nın yolları tarih sahnesi boyunca, birçok yerde, (siyasi, ekonomik, sosyokültürel) bakımdan sıkça kesişmiştir. Atatürk önderliğinde yeni kurulan Türkiye cumhuriyeti devleti ile İran arasındaki ilişkiler Milli Mücadele döneminden sonra diplomatik boyutlara yükselmiştir. Bilindiği üzere 1934 yılında, Rıza Şah Pehlevinin Türkiye'ye yapmayı planladığı resmi ziyaret, kamuoyuna açıklanmıştır. Bu ziyaret boyunca, iki lider birbirileri ile fikir alışverişinde bulunmuştur. (Akgül, L. H. 2005: 18).

Ziyaret süresinde Rıza Şah, Hava Meydanı Mektebi'ni, Yüksek Ziraat Enstitüsünü, Gazi Terbiye Enstitüsünü, Numune Hastanesini, Erkan-ı Harbiye'yi, Milli Müdafaa Vekaleti gibi önemli yerleri gezmiştir. Rıza Şah, Atatürk önderliğinde Türkiye cumhuriyetinin bu denli kısa zaman sürecinde, böylesine hızlı ve istikrarlı bir şekilde gelişmesine şaşırarak hayranlık duymuştur. Rıza Şah Türkiye ziyareti süresince, Atatürk'ün inkılaplarını, modernleşme haraketlerini, ve bu artan modernleşme'ni çok yakından görme fırsatına erişmiştir. Rıza Şah'ın gördüğü bu modernleşme haraketleri, Atatürk'ten daha da etkilenmesine, ve Türkiye'de gördüğü reformaları kendi ülkesine de, Atatürk'ün Türk İnkılabı'ından örnek alarak reform hareketlerinin hızlandırmasına sebep olmuştur. Rıza Şah Pehlevi, "Türkiye'nin ilerleme ve genişlemesini Atatürk'ün tecrübeli ve yurtsever kadrolarına dayandığını" ifade ederek, İran'ın bu coğrafyada geri kalmışlığına sebep olarak? kendi yönetiminin

üyelerini sorumlu tutmaya başladı (“Rıza Şah Dönemi İran Modernleşmesinde Atatürk Devrimlerinin Etkisi”, 2021).

Bu dönem Türkiye ile İran arasında, Tahran’da 22 Nisan 1926 yılında, sınırda oluşan sorunlara bir son vermek için, ve özellikle de, iki ülke arasındaki karşılıklı ikili ilişkileri daha da geliştirmek amacıyla, bir Güvenlik ve Dostluk Antlaşması imzalandı. Yukarıda da söylediğimiz gibi, 1934 yılında İran Şahı Rıza Pehlevi’nin Türkiye cumhuriyetini ziyaret etmesi, ilişkiler’in gelişim sürecine girmesine olanak sağladı. 1930’larda Avrupa’da artmakta devam eden bir güç olan Nazi Almanyası ile Faşist İtalya’nın yarattığı sorun ve tehdidine karşı Türkiye, ilk önce 1934 yılında Bağdat Paktı’ı sözleşmenin devamın’da Sadabat Paktı’nı imzalayarak, komşularıyla artan tehlikelere karşı, güçlü bir ittifak kurma yolunu seçti (“Geçmişten günümüze Türkiye-İran ilişkileri”, 2021).

Rıza Şah Pehlevi, iktidara gelişiyle ilk olarak yüzyıllardır “Persia” olarak bilinen ülkenin adını İran olarak değiştirdi. 1934 yılında Ankara ziyareti ve Mustafa Kemal Atatürkle bire-bir görüşmesinden sonra, Türkiye’nin günden-güne hızlanan gelişimini görmesi, Rıza şah’ın reformaları başka yönlere yöneltmeğine sebebiyet vermiştir. Daha sonra reformaları askeri, siyasi, ekonomik, toplumsal ve kültürel alanlar dahil olmak üzere önemli yerlere yöneltmiş, çok ciddi modernleşme hareketlerine başlamış ve önemli değişiklikler yapmıştır. İranı bölgede güçlendirmek için, zorunlu askerlik yasasını kabul etmiş, ülkedeki asker sayısını arttırmaya çalışmış, ve orduyu teknik ve tehçizat bakımından hayli yenilemiştir. Bundan ilave olarak eğitim alanında, karayolu ve demiryolu ulaşımın da, kılık kıyafet gibi reformalara hız veren, Rıza Şah, 15 yıllık iktidarı süresince, orta doğuda Atatürk önderliğinde Türkiye gibi, güçlü ve modern bir İran oluşturulması için büyük çaba göstermiştir (“XX. Yüzyılın Başında Şah Rıza Pehlevi’nin Reformları Ekseninde İran’ın Modernleşme Çabası”, 2021).

Çağdaş Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucusu Mustafa Kemal Atatürk, her zaman kendi siyasi, askeri zekası ve vizyoner kişiliğiyle dünyada, en çok saygı gören liderlerin başında geliyordu. Ataürk’ün yaptığı reformalar tüm dünya’da çok iyi biliniyordu. Ancak büyük lider, 10 Kasım 1938 yılında İstanbul

Dolmabahçe Sarayı'nda vefat etdi. Atatürk'ün vefatından sonra, önemli yabancı siyaset adamları açıklamarda bulunurken, yabancı medya kuruluşlarıda Atatürkle ilgili, önemli demeçler ve haberler vermeğe başladı. Atatürk'ün vefatı yalnız Türkiye cumhuriyetini değil, bölgesel ve küresel çapta olan devletleri yasa boğdu. Komşu İran, Atatürk'ün vefatı üzerine, ülkede bir aylık yas ilan etdi. Önemli siyaset adamları, Mustafa Kemal Atatürk'ün vefatı üzerine, çok büyük üzüntü içinde olduklarını, ve Atatürk'ün Türkiye, ve hatta dünya için çok önemli işler yaptığını dile getiriyorlardı ("Mustafa Kemal Atatürk'ün vefatının ardından dünya liderleri ne dedi?", 2021).

Bilindiği üzere, avrupa'da 1930 yılından başlayarak, artmakta olan bir gerilim vardı. 1939 yılında Nazi Almanyası ve müttefikleri tarafından başlatılan 2-ci Dünya Savaşı, avrupa'da özellikle de orta doğuda durumları değişti. Bu savaşta, SSCB, ABD, ve İngiltere tarafından Rıza Şah Pehlevi'nin faşist Nazi Almaniyası yanlısı olması ve onu desteklemesi gerekçesiyle İran, ABD, İngiltere, ve SSCB tarafından ortak şekilde, fiilen işgal edildi. Bundan sonra, Rıza Şah hükümetden düştü, ve ABD, İngiltere, SSCB tarafından İrandan, Güney Afrika'ya sürgün edildi ve 1944 yılında, Güney Afrika'da vefat etdi. İran'ın müttefik devletler tarafından böyle işgal edilerek, Rıza şah Pehlevinin sürgüne gönderilmesi, Türkiye hükümeti tarafından büyük tepkilere maruz kaldı ve Türkiye 1941 yılından, 1947 yılına kadar, İranla olan ilişkilerini askıya almağa karar verdi. Rıza Şahtan sonra, hükümetin başına onun oğlu Muhammed Rıza Şah Pehlevi getirildi. İkinci Dünya Savaşından sonra, 1948 yılından itibaren Türkiye ile İran arasında ilişkiler, yeniden kurulmaya başladı. 1949 yılında Türk diplomatı, Yakup Kadri Karaosmanoğlu Tahran'da Türkiye büyükelçisi olarak atanmıştır (Yıldırım, E. 2009: 153-154).

İkinci Dünya Savaşından sonra İran'ın, Nazi Almanyasına destek veriyor bahanesiyle (ABD, SSCB, ve İngiltere) tarafından işgal edilmesiyle, 1941 yılında Rıza Şah'ın yerine onun oğlu, 22 yaşında olan Muhammed Rıza Şah Pehlevi İran şahı oldu. Muhammed Rıza Şah, bu dönem bir çok sorunla karşı-karşıya kaldı. Devletin hem SSCB hem de İngiltere tarafından işgal altında

olması, hem SSCB'nin desteklediği Tudeh partisinin ülke içinde artan gücü, hem de İran petrollerinin tamamıyla İngiltere'nin kontorlünde olması, gibi sorunlar mevcuttu. Muhammed Rza şah hükümetin başına gelmesinden hemen sonra, Tudeh Partisi lideri Muhammed Musaddık'ın şah'a büyük desteği vardı. Muhammed Musaddık'ın en büyük hedefi ve isteği, İran petrollerinin devlet tarafından kontrol altında olması, yani İran petrollerini millileştirilerek, İngiltere'nin burada petrol üzerinde olan sömürgeciliğine son vermekti. Muhammed Musaddık bu hedefi'ni hayata geçire bilmesi için, ona en büyük desteği "Milli Cehpe" verdi. Bu kuruluşta (milliyetçiler, libaraller, sosyalistler) yani halkın büyük çoğunluğu vardı. Onlar bu önemli hedef için, Muhammed Musaddık'ın etrafında birleştiler (Kuduoğlu, A. (2019: 43).

İran hükümeti 1933 yılında İngiltere ile imzaladığı, (Anglo-Persian) petrol anlaşmasını, 1947 yılında bir kaç ekleme yapmakla, İran lehine değiştirmek istiyordu. Çünki, İran bu anlaşmada çok az miktarda fayda ve pay elde ediyordu ve kazancın büyük kısmı İngiltere tarafına gidiyordu. Ama, Muhammed Musaddık bu anlaşmaya razı değildi ve kendi tepkisini gösteriyordu. Ülke'de bu vakit, halk tarafından artmakta olan kınamalar vardı. Muhammed Musaddık, İran petrollerinin millileştirilmesi için, hazırladığı kanun tasarısını başbakana sundu. Ancak, Başbakan bunu redd etdi, ve çok geçmeden başbakan öldürüldü. 1951 yılında İran'ın yeni başbakanı Muhammed Musaddık oldu, ve İran petrollerinin milleştirilmesi için hazırlanan kanun tasarısı hem kendisi hemde, parlemento tarafından tanındı. Muhammed Musaddık, İran milli petrol şirketi (NIOC)'in yarandığını duyurdu, ve bundan sonra İngiltere İran'da petrol üretimini durdurdu ve İran'la İngiltere arasında diplomatik ilişkiler kesildi. Muhammed Musaddık, 1952 yılında İran'da seçimler yapıldı. Muhammed Musaddık'ın partisi, büyük faizle kazandı. Bundan sonra, Muhammed Musaddık, İranda Rıza Şah Pehlevi gibi, farklı alanlarda reformaların yapılmasına karar verdi. Ordu şahın elinden alınarak, parlementonun emrine verildi (KAYA, M. 403).

ABD'li ve İngiltere'li yetkililer, İran'da Muhammed Musaddık'ın hayata geçirmeye çalışdığı eylemleri izledikleri zaman, bunun orta doğu bölgesini etkilemesinden rahatsız olup, Musaddıka karşı bir çözüm arayışına başladılar. ABD ve İngiltere'nin baskısı sonucu, İran şahı 1952 yılında Muhammed Musaddık'ın görevlerini kısıtlama başladı ve onu, başbakanlık makamından uzaklaştırmak kararı verdi. Ancak, Tudeh partisi ve halk bu karar karşısında şahı protesto etmeye başladı. Şah baskıların ve eylemlerin arttığını gördüğü zaman, Musaddıkı yeniden başbakanlık vazifesine getirdi. Artık işlerin böyle irellemeyeceğini gören ABD (CİA) ve İngiltere (M16) istihbarat servisleri, Musaddıkı görevi bırakmaya zorlamağa çalışıyordular ve Musaddık bunu reddedince, 19 Ağustos, 1953 yılında, İran'lı General Feyzullah Zahidi'ni işin içine katarak, Musaddıkı devirmek için darbe girişimine el atdılar. Feyzullah Zahidi yaptığı darbe girişiminde, Musaddık hükümetini devirdi, ve onu tutukladı (Mehmet, KAYA. 2017: 161-164).

Soğuk savaş dönemin'de 1953 yılında İranda, Muhammed Musaddık'a karşı ABD ve İngiltere tarafından yapılan askeri darbe sonrası şah, yeni bir dış siyaset yürütmeğe çalışıyordu. O, dönem özellikle Türkiye'de 1950 yılında, seçimlerle hükümetin başına gelmiş Demokrat parti, Celal Bayar ve Adnan Menderes ile birlikte İrana karşı, ılımlı ve iyi ilişkiler kurmaya özen göstermiş ve iki ülke arasında olan gerginlikler azalmaya başlamıştır (ERDAL, İ. 2017: 475)

1955 yılında kurulan CENTO, Irak'ta 1958 yılında oluşan askeri darbeden sonra, Irak Bağdat paktın'dan ayrılmak kararına geldi. Irak'ın yerine ABD kendisini bu pakta eklemesiyle, 1979 İranda oluşacak islam devrimine kadar CENTO, Türkiye, İran, Pakistan ve Irak'ın yerine ABD'nin katılımı ile kurulan ekonomik ve bölgesel bir örgüt olarak faaliyet gösteriyordu. Türkiye ile İran'ı orta doğu coğrafyasında daha da yakınlaştıran hadise, 1969 yılında İslam devletleri tarafından kurulan "İslam Konferansı Örgütü" oldu. Bu örgüt, Türkiye ve İran başta olmakla, diğer İslam ülkeleri ile ilişkileri üst düzeye çıkarmaya, ve

İslam ülkeleri ile (siyasal, ekonomik, askeri, kültürel) bakımdan ilişkileri geliştirmeyi hedefliyordu ("Geçmişten günümüze Türkiye-İran ilişkileri", 2021).

1960'lı yılların başında, İran'da olaylar farklı yönde değişmeye başladı. 1962 yılında, Muhammed Rıza Şah Pehlevi "Beyaz devrim" adında, bir reform programı hazırladı. Bu reform programı Şii kesmi, yani Ayetullah Humeyni ve taraftarlarının protestolarına sebep oldu. Humeyni, Muhammed Rıza Şahı küçük adam adlandırarak, onu İslam dinin en büyük düşmanları olan, ve bu dini yok etmeye çalışan Amerika ve İsrail'in, İran hükümetinin vastasıyla bu amac için çalışdığını söyledi. Humeyni'nin İran içerisinde artan bu gücü, onu Rıza Şah tarafından, 4 kasım 1964 yılında, Türkiye'ye sürgün edilmesine sebep oldu. Humeyni ilk olarak başkent Ankara'ya, ordan da, Bursa şehrine gönderildi.

Türkiye cumhuriyeti tarafından bu dönem, Bursa şehrinde bulunan Humeyni'ye, İrandan gelen arkadaşlarının onu görmesi ve ziyaret etmesi için, izin verilmişti. Humeyni Türkiye'den sonra, Irak'a gönderildi. Irak'ta olduğu zaman, İranda artan protesto ve eylemleri yönlendirildiği söyleniyordu. Bu eylemler, Irak hükümetinide çok rahatsız etmeye başladı, ve Humeyni'ye eğer Irak'ta ikamet etmek istiyorsa, politik faaliyetlerine bir son verilmesi söylenildi, ve bunun sonucu Humeyni Irak'ı terk ederek, Küveyt'e geçti. Zorunlu bir şekilde, Irak'tan Küveyt'te Humeyni, burda da onun kalmasına izin verilmeyince, Fransa'ya gitmeye mecbur oldu. Humeyni Paris'ten, Tahrandaki insanları proveke etmeye başladı. İnsanlar İranda mevcut olan monarşinin yıkılmasını ve Humeyni liderliğinde bir İslam devletinin kurulması için ayaklanmaya başladı ("HUMEYNÎ", 2021).

Öğrenciler, işçiler, farklı siyasi görüşte olan insanların hepsi, protesto ve eylemlere tam destek vermeye başladılar. Şah bu durum karşısında, hükümetin başına kimi getirmeye çalışmışsa bile, bu artık büyüyerek artmakta olan bir devrimin karşısını alamadı. 1979 yılının, Ocak ayında, Şah artan protesto ve eylemler yüzünden İran'ı terk etmek zorunda kalmıştır. Humeyni, 1979 yılının 11 Şubat tarihinde, İran'a dönmüştür. Bununla da İslam devrimi başarıyla tamamlanmıştır. Devrimden sonra, 4 kasım 1979 tarihinde, bir grup öğrenci

tarafından ABD büyükelçiliği basılmış ve 52 ABD vatandaşı rehin alınmıştır. Rehinelerin serbest bırakılması için görüşülmüş, 444 gün sonra, tutulan rehineler serbest bırakılmıştır (Cülük, A. 2018: 97-98).

1.1) İran – Türkiye ilişkileri 1979-2002 Dönemi:

1979 İslam devriminden sonra, İran İslam cumhuriyeti ilan edildi. İran 1979 sonrası dış politikada, Humeyni'nin belirlediği " Şii İslam " ideolojisi esasında faaliyetlerini sürdürmeğe başladı. Humeyni, tüm devlet kurumlarını kendine itaat ettirmiş, ve devlet'in küresel ve bölgesel dış politikalarına böyle yön vermeğe başlamıştır. Humeyni, orta doğu coğrafyasında bulunan devletlerin geri kalmasının asıl sebebini (ABD, SSCB, ve İngiltere'den) kaynaklandığını vurguluyordu. Özellikle'de, islam devriminden sonra, İranın ne komünist ne de kapitalist bloka ait olmayacağına, ve yalnızca islam ideolojisi ile yönetileceğini duyurmuştu. İslam devriminden sonra, İran şii islami rejimi ihraç etmeği hedefliyordu, ve onu en çok ilgilendiren devlet, komşu Türkiye idi. ABD'nin ambargoları, islam devriminden sonra başlanan 8 yıllık İran-Irak savaşı, İranı ekonomik bakımından çok zor duruma düşürmüştü. Türkiye, İran'la Irak'la olan savaşda tarafsızlığını korumuş, ve İran'a yönelik ekonomik ambargolara katılmamıştı. Humeyni dönemi dış politikasında, Müslüman devletleri ile ilişkiler hem olumlu, hem de olumsuz yönde gelişiyordu (Hallalli, B. 2014: 76, 91).

Türkiye İran ilişkilerinde 1984 yılında, dönemin cumhurbaşkanı Turgut Özalın büyük rolü vardı. Bilindiği üzere, bu dönem İran-Irak arasında savaş devam ediyordu, ve PKK terör örgütünün yaranması ve ortadoğu'da genişlenmesi bu döneme tesadüf ediyordu. Turgut Özal, İran'ın PKK terör örgütüne olan desteğini durdurması yönünde taleplerde bulunmuştur ve bu talep İran tarafından olumlu bakılmıştır. Turgut Özal, Türkiye'nin ortadoğu'da jeopolitik konumuna büyük önem vermiştir ve Türkiye'nin bu bölgede süpergüç olması için bölge devletleri ile, başta İran olmak üzere iyi ilişkiler kurmaya özen göstermiştir. 1984 yılında (Türkiye, İran ve Pakistan) tarafından temelleri atılan Ekonomik İş Birliği Örgütü (EİÖ), bölgede ticareti artırmayı ve bölgede

istikrarın sağlanması için, Turgut Özal tarafından büyük öneme sahip olmuştur (ÖZKAYA, A. 2020: 438, 440).

Körfez krizinden sonra, terör örgütlerinin faaliyetlerini artırması, ve Kuzey Irak'ta yeni bir kürt devletinin kurulması ihtimali, Türkiye ile İran'ı yakınlaştıran hadiselerden oldu. Kuzey Irak'ta oluşan boşluk, PKK terör örgütünün daha da genişlenmesine sebep oldu ki, Türkiye ile İran bunu kendi iç güvenliklerine oluşan bir tehdit olarak algıladılar. Dönemin İran cumhurbaşkanı Rafsancani, PKK terör örgütü ile mücadele için Türkiye cumhuriyeti ile dayanışma içinde olduklarını, ve Kuzey Irak'ta oluşan boşluktan yaranacak kürt devletinin kurulmasının mümkün olmadığını vurguluyordu. 1991 yılında, ABD'den sonra dünya'nın ikinci süpergüç devleti olan, SSCB'nin dağılmasından sonra, kafkasya, ve orta asya devletleri bağımsızlıklarını kazandılar. Bu coğrafyaların Türkiye ve İran'a yakın olması, burada bir rekabete dönüşmüştür. 1991 yılından sonra, kafkasya'da Ermenistan'nın Azerbaycan toprağı olan, Dağlık Karabağı işgal etmesi, gelirimi artırmış, ve Türkiye ile İran arasında olan sorunları farklı boyutlara çıkarmıştır. Bu savaşta Türkiye'nin Azerbaycana destek vermesi, ve Azerbaycanla her türlü, ve her bir alanda ilişkilerini geliştirmesi, İranı rahatsız etmiştir. Nitekim İran, Türkiye'nin yani türk nüfusunun kafkasyaya yayılmasının karşısını almak için, Karabağ sorununda Ermenistanı desteklemiştir (SAYIN, Y., & KILINCARSLAN, İ. Y. 2019: 244-245).

Türkiye ile İran arasında, bölgede artan rekabete sebep olan bir diğer olay, bu iki devletin benimsediği ideoloji ve devlet yönetiminden kaynaklanıyor. İran, İslam devriminden sonra, şii kesmin iktidarda olduğu bir şeriat rejmi ile yönetiliyor ve İslamı yasalarla yönetiliyor. Ancak Türkiye ise, Atatürk zamanından benimsediği laik devlet ve demokrasi ilkeleri ile yönetildiği için, İran'nın yönetimi ile farklılık gösteriyor. Türkiye'nin batıya bağlı olması ve batıya dönük politika yürütmesi, İranı rahatsız etmeye devam ediyor. Özellikle, ABD ve İsrail karşıtı olan İran, Türkiye'nin bu iki devletle ilişkilerini üst seviyede geliştirmesi, onu rahatsız eden bir başka nedendir. Ortadoğuda hem

ABD, hem de özellikle kendine düşman belirlediği İsrail'in Türkiye ile siyasal, ekonomik, stratejik, askeri, istihbarat, ve güvenlik gibi önem arz eden konularda ilişkiler kurması İranı, çok rahatsız eden unsurların başında geliyor (ERCAN, M. 2015: 431).

Necmettin Erbakan döneminde, Türkiye ile İran arasında ilişkiler daha da artarak, siyasi ilişkilerden, ekonomik ilişkilere doğru gelişmeye başladı. Türkiye bu dönem petrol ve doğalgaz ihityacını Rusyadan temin ediyordu. Ancak Rusya ile olan doğalgaz bağımlılığını azaltmak için, Necmettin Erbakan İran ile ilişkilerini geliştirmeye başladı. 1996 yılında imzalanan doğalgaz anlaşmasında, Ankara ile Tahran hükümeti ilişkilerini daha geliştirdiler (İnat, K. 2015, July).

Özellikle, 1996 yılında dönemin Türkiye cumhuriyeti başbakanı olan, Necmettin Erbakan'ın İslam devletlerini kapsayan en önemli projelerinden biri olan, D-8 "İslam Birliği" projesinin kurucu üyelerinden biride, dönemin İran cumhurbaşkan Haşimi Rafsancani'dir. Bu proje kurucu devlet olan Türkiye başta olmakla, (İran, Pakistan, Mısır, Nijerya, Bangladeş, ve Endonezya) gibi Müslüman devletlerini kapsıyor ("Erbakan ve Rafsancani'nin D-8 dostluğu", 2021).

İran'da 1997 yılında, cumhurbaşkanlığı seçiminde Rafsancani yerine reformcu aday olan Muhammed Hatemi'nin seçilmesi, Türkiye ile İran arasında ilişkilerin yumuşamasına ve gelişmesine sebep oldu. İran, batılı devletler kadar demokratik ve özgürlükçü bir devlet olmasa bile, Hatemi hükümetin başına gelmesinden sonra ümitleri artmıştır, ve yumuşamaya gideceği görülmüştür. 1999 yılının şubat ayında, PKK terör örgütünün lideri Abdullah Öcalanın Kenya'da Türkiye tarafından yakalanması, PKK'nın ortadoğuda artan terör faaliyetlerini azaltmıştır. Ama İran üzerinden Türkiye'ye geçmeye çalışan PKK'nın İran tarafından engelenemesi, Türkiye ile İran arasında sorunları artırmıştır. İran ve Suriye'nin PKK terör örgütünü, Türkiye'ye karşı kullanmaya çalışması, Türkiye'nin iç ve dış güvenliğini artırmış, ve ortadoğu'da İran'ın en büyük düşmanı olarak nitelendirdiği İsrail ile (siyasi, ekonomik, istihbarat, ve

askeri) alanlar olmak üzere, ilişkilerini geliştirmeğe olanak sağlamıştır. İsrail ile Türkiye arasında kurulan çok yönlü ilişkiler, İran tarafından iyi karşılanmamıştır ve ilişkilerin daha da etkilenmesine sebep olmuştur. (Gök, N. 2019: 105-107).

İran'la Türkiye arasında ilişkiler Hatemi döneminde sabitleşmeye doğru gitse de, Türkiye'nin İsrail'le ilişkilerinin geliştirmesi, Karabağ savaşı öncesi ve sonrasında Türkiye ile birlikte İsrailin bu savaşta Azerbaycan'nın yanında olması, ve Azerbaycanla ilişkileri yalnızca askeri değil, diğer önemli etkenlerden olan ekonomik, siyasi, istihbarat, güvenlik gibi alanlarla da ilişkilerini geliştirmesi, İran hükümeti tarafından o kadar da iyi yönden karşılanmamıştır. İranı ve özellikle Rusyanı rahatsız eden durumlar biri de, Azerbaycan – Gürcistan – Türkiye arasında imzalanan, (Bakü – Tiflis – Ceyhan) ve (Bakü – Tiflis – Erzurum) petrol ve doğalgaz boru hattı projesi ile, Azerbaycan petrolünün ve doğalgazının, Gürcistan ve Türkiye üzerinden, avrupaya aktarımını sağlayacaktır. İmzalanan bu projeler, İrana ortadoğu ve özellikle de kafkasya bölgesinden soyutlandığını hiss ettirdi (Kırgöz, S. 2016: 72-73, 82-83).

1.2) 2002-2021 yılları arasında Türkiye – İran arasında dış ilişkiler ve dış ilişkilerde ortaya çıkan güncel sorunlar:

21'ci yüzyılın ilk yıllarında, küresel ve bölgesel boyutta, sorunlar oluşmağa ve giderek artmağa başladı. İlk olarak 2001 yılının 11 Eylül tarihinde, ABD'nin ikiz kulelerine yapılmış olan terör eylemi, ABD'ni küresel terörizme karşı büyük bir savaş açmasına sebep oldu. 2001 yılında Afganistana, daha sonra 2003 yılında Irak'a yapılan askeri müdahileler sonucu, ortadoğu çatışmaların, savaşların yaranmasına sebep oldu ki, buda ortadoğu coğrafyasında günden-güne istikrarsızlıkların artmasına neden oldu. 2002 yılında Türkiye'de, AKP hükümetinin iktidarın başına gelmesinden sonra, Türkiye ortadoğu, kafkasya, orta asya, AB, ve ABD ile geniş vizyonlu ilişkiler kurmaya başladılar. Bu dönem Türkiye'nin ekonomik tarafdan hızlıca büyümesi, Türkiye'nin petrol ve doğalgaz gibi doğal enerji kaynaklarına talebinin artması, Türkiye ile İran arasında ilişkileri genişleten bir başka unsur olarak karşımıza çıkıyor. Taliban hükümetini devirmek için Afganistana ABD tarafından yapılan askeri operasyon

sonucu, Taliban hükümeti devrilmiştir. ABD başkanı Bush, 29 Ocak, 2002 tarihindeki konuşmasında, İran ve Kuzey Kore'den sonra şer ekseni diğe adlandırdığı devletlerin sırasına, Irak'ı da ilave edildi. (Çelikkanat, E. 2007: 128).

ABD'nin Irak'ı işgal etmeye karar vermesinden sonra, Türkiye topraklarını kullanarak Irak'a karşı savaşmak isteğinde bulunmuştur. Özellikle de bu savaşa TSK savaşa katılması düşünceside vardı. Ama 6 ay sürecinde yabancı silahlı askerlerin Türkiye'de bulunması kararı, 1 Mart Teskeresi ile TBMM tarafından reddedilmiştir. Bu karar ABD ile Türkiye arasında ilişkilerin gerilmesine ve farklı boyutlara çıkmasına sebep olurken, TBMM tarafından redd edilen bu karar İran tarafından olumlu karşılanmıştır. Irak'ın ABD tarafından işgalinden sonra, Türkiye, İran ve Suriye arasında kenetlenme oluşmuştur (Kahraman, E. 2013: 91-92, 100-101).

İran'da 2005 yılında, cumhurbaşkanlığı seçimlerinde Mahmud Ahmedinejad kazanarak, İran'nın 9-cu cumhurbaşkanı olmuştur. Mahmut Ahmedinejat seçimlerde, adalet, ülkenin kalkınması ve refah düzeyinin artırılması yönündeki reform açıklamaları, onun seçilmesinde büyük etkenlerden biridir. Ahmedinejadi dış politikada Rafsancani ve Hatemi gibi yumuşak politika izlemek yerine, sertlik politikasını önemsemiştir. Mahmud Ahmedinejad döneminde, PKK, PJAK terör örgütüne karşı, Türkiye ve İran iş birliği gerçekleştirmiştir. Mahmud Ahmedinejad döneminden başlayarak, İran nükleer çalışmalara başladığını belirtti. Türkiye, İran'ın nükleer çalışmalarını askıya alması için yapılacak olan ekonomik embargolara karşı olmamıştır. Ancak, bunun dışında yapılacak embargo, askeri müdahele seçeneklerinin kullanılmasına karşı çıkmış ve bunun bölgesel bir krize sebep olacağını söylemiştir. 2008 yılından sonra Türkiye, İran ile batı arasında arabuluculuk yapabileceğini dünya kamoyuna duyurmuştur. Türkiye, ortaya çıkan sorunların çözümünün, diplomatik yollarla ola bileceğini belirtmiştir (Yılmaz, E. 2019: 84, 87, 92, 95).

2010 yılının, 17 mayıs tarihinde, İran, Türkiye, ve Brezilya arasında imzalanan Tahran bildirisinde, nükleer enerji'de ortaya çıkan yakıt takası konusu

sorununu, kısa zaman çerçevesinde çözülmesi amaçlanmıştır. BMGK tarafından, İrana karşı yapılan embargoların yapılması Türkiye ve Brezilya tarafından, İrana karşı yumuşatılcı yapıcı tutmum sergilenmesi, ilişkilerin gelişmesine ve İran'ın işini çok kolaylaştırmıştır (Gündoğdu, S. C. 2015: 62).

2013 yılında, 2005 yılından itibaren, İran cumhurbaşkanı olan, Mahmud Ahmedinejati dönemi sona erdikten sonra, reformist Hasan Ruhani 2013 yılında göreve geldi. Hasan Ruhani dönemin'de, Türkiye ile İran arasında yılda bir veya iki defa, stratejik iş birlikleri, farklı seviyelerde konsey toplantıları ve görüşler yapıldı. Türkiye – İran ilişkilerinde yalnızca cumhurbaşkanları Abdullah Gül ve Hasan Ruhani arasında olan görüşler değil, iki ülkenin genelkurmay başkanları, ve Savunma Bakanları arasında yüksek seviyeli görüşmeler geçirildi ("Cumhurbaşkanı Ruhani döneminde İran-Türkiye ilişkileri zirvede", 2021).

14 Ocak 2011 yılında, kuzey afrika ülkesi olan Tunus'ta, ülkeni uzun süre sert rejimle yöneten Zeynel Abidin Bin Ali, halkın artan protesto ve eylemleri sonucu devrildi. Bu devrimden sonra, yalnızca kuzey afrika ülkesi olan Tunus değil, tüm arap coğrafyası özellikle de orta doğu coğrafyası da çok etkilendi. Bu artan devrimlerden sonra, arap coğrafyasında farklı olaylar oluşmağa başladı. Tunus'ta oluşan devrimden sonra sırayla, (Mısır, Yemen, Bahreyn, Libya) ve sonda Suriye'de halk protestoları ve eylemleri artmağa başladı. Artan devrimler, protestolar, eylemler, ve hükümetlerin dağılmasından sonra, bölgeni artan gerilim, ve son bulmayan gözyaşına bıraktı. Bu ülkelerde artan kriz, ve şiddet devam ederek iç savaşa dönüştü. Arap Baharında oluşan bu olaylar yalnızca, kuzey afrika bölgesini değil, orta doğu coğrafyasını da derinden etkiledi. Bu kriz hatta, bölgesel kriz olmaktan çıkıp, kürsesel bir kriz olmaya başladı. Komşu Türkiye ve İranı derinden etikleyen en büyük olay, 2011 yılının 15 mart tarihinde Suriye'de Beşar Esad rejmine karşı protestolar ve eylemler başladı. Bu kanlı iç savaşta, yüzlerle suriyeli hayatını kaybederken, milyonlarca suriyelide komşu ve komşu olmayan ülkelere göç etmeye maruz kaldı ("Arap Baharı'nın ilk devriminin üzerinden 10 yıl geçti", 2021).

2010 yılından sonra, Türkiye ile İran arasında olan ilişkilerde, suriye iç savaşının oluşması, ve krizin artarak devam etmesi, iki ülke arasında ilişkilerde sorunlu dönemin yaşanmasına sebep oldu. Suriye'de oluşan krizden sonra, Suriye sorunun çözümü için, bir-birine karşı çok farklı ve ters politikalar izleyen Türkiye ile İran, birbirine karşı suçlama, ve ithamlarda bulunuyorlardı. Siyasi düzeyde oluşan kriz ve gerginlik, ilişkilerin yalnızca siyasi düzeyine değil, ekonomik tarafınada etki etmeye başladı. Türkiye ile İran arasında, 2013 yılında 15 miyondan 30 milyon dolara çıkarılması hedeflenen ticaret hacmi, bu krizden sonra, 2017 yılına kadar, büyük düşüş yaşamıştır. Suriye krizinin Türkiye için en büyük sorunu, artan mülteci sorunu olmuştur. Suriye iç savaşından kaçan siviller Türkiye'ye sığınmış ve Türkiye 3.5 milyon mültecini kabul etmiştir. Suriye iç savaşının artması, Suriye'de devlet otoritesini çok zayıflatmış, ve bu zayıflığı iyi kullanan YPG ve DEAŞ gibi terör örgütleri, hızlıca yayılmağa başlamıştır (Aktaş, K. 2018: 165, 168-169).

Suriye'de artan gerilim, yalnızca bölgesel bir sorun değildir, bu aslında küresel ölçekte değerlendirilmesi, ve çözülmesi gereken bir sorundur. Bu sorunun çözümü için, hem bölgesel güçler, hemde küresel güçler, büyük çaba sarf etmişler. Bu sorunun çözümü için, tartışılmasız bölgesel güç olan Türkiye ve İran, ve diğer tarafta küresel güç olan, Rusya ve ABD büyük rol oynamıştır. Bu sorun yarandığı günden şimdiye kadar, Türkiye suriye'de oluşan sorunlarla çok yakından ilgilenmiş, ve çözüm elde etmek için, hertürlü işbirliği ve yardımlarda bulunmuştur. Türkiye'den sonra, bu sorunun çözümü için, Rusya ve İran'da büyük çaba göstermiştir. Suriye sorunun çözümü için Türkiye, İran, ve Rusya cumhurbaşkanlarının başlatdığı girişimler, bölgesel ölçekten, küresel ölçeğe geçmiş, ve sorunun çözümü için çok büyük yol kat edilmiştir. Suriye krizinin çözümünde en uzun, ve fayda vermeye başlayan süreç, Astana sürecidir. Bu süreç Türkiye ve Rusya tarafından başlatılmış, ve Suriye krizinin çözümü ve uzun süren barışın tesisi için, karar kabul edilmiştir. Burada, Rusya ve Türkiye tarafından başlatılan süreç, İran garantörlüğü üstlenmesi ile devam etmiştir. Astana süreci, barışın ve istikrarın yeniden Suriye'ye ve bölgeye dönmesi için

önemli bir süreçtir. Bu süreç çerçevesinde 14 tane görüş geçirilmiştir (Ayvaz, Z. 2020: 53-54, 57).

Suriye krizinin çözümünde, bir diğer süreç, Soçi sürecidir. Astana sürecinin garantör devletleri olan (Türkiye, Rusya ve İran), suriye sorunun çözümü için, Rusya cumhurbaşkanı Vladimir Putin'in girişimi ile, Soçi şehrinde geçirilmiştir. 22 kasım, 2017 yılında, Recep Tayyip Erdoğan, Vladimir Putin, ve Hasan Ruhani arasında geçirilen Soçi zirvesin'de, Astana sürecinden başlayarak her 3 liderin attığı somut adımlar sayesinde, Suriye sorunun çözümünde büyük yol kat edildiği söylenildi. Rusya cumhurbaşkanı Vladimir Putin, Suriye sorunun çözümünde, ve Suriye'de askeri varlığın azaltılmasında, Türkiye ve İran'ın Suriyede üstlendiği rolün çok büyük olduğunu, ve Türkiye İran olmadan bu sürecin, baş tutamayacığını belirtti. Soçi zirvesinden sonra, Suriyede savaşın bitmesini isteyen Türkiye, Rusya ve İran, Birlemiş Milletlerinde bu sorunun çözümünde desteğini vermesinin önemini, ve Suriye Ulusal Diyalog Kongresi'nin kısa zamanda kurulmasının önemi vurgulandı ("Dünden Bugüne Tüm Suriye Zirveleri (Kronolojik". 2021).

Suriye sorunun çözümünde, (Astana ve Soçi) süreçlerinden sonra, 4 nisan 2018 yılında, Ankara'da geçirilen Ankara zirvesinin çok büyük önemi vardır. Toplantıda, ilk olarak Türkiye – Rusya ve İran ilişkilerinin önemi, ve bütün ilişkileri kapsamlı şekilde değerlendirilip, ele alınmıştır. Bundan ilave olarak, uluslararası arenada oluşan olaylar değerlendirilmiştir. Sonuncu olarak, toplantının asıl amacı olan, Suriye sorunun çözümü için, fikir alışverişinde bulunulmuştur. Suriye sorunun çözümü sürecinde devam eden, Astana ve Soçi zirvelerinde, Türkiye cumhuriyeti cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın, Rusya Federasyonu devlet başkanı Vladimir Putin'in, ve İran İslam cumhuriyetinin cumhurbaşkanı Hasan Ruhani'nin büyük rolleri olduğunun altı çizilmiştir. Liderler ortak açıklamasında, Suriye'de artmakta olan terör örgütleri ile mücadele'de birlikte hareket etmenin önemi vurgulanmış, ve bu yönde 3 devletin bir-birine her türlü yardımlar yapılacağı söylenilmiştir. Özellikle, Soçi zirvesinde hedef olarak görülen, ve Ankara zirvesinde'de desteklenen Suriye

Ulusal Diyalog Kongresi'nin kurulmasının önemi birdaha beyan edilmiştir. (NECİYEV, E. 2021: 997-998)

Astana ve Soçi süreçlerinde olduğu gibi Ankara zirvesinde de, Suriye'nin ve bölge'nin istikrara kavuşması için, insani yardımları artırılması, Suriyeli mültecilerin ülkelerine dönmesi ve adil bir şekilde seçim kampanyasının geçirilmesi, ve NUSRA, Al Kaide, İŞID, PKK, YPG gibi terör örgütleri ile mücadele edilmesi gerektiğini ve onlara bağlı olan kurumların hızlı ve sistemli bir şekilde yok edilmesinin önemi vurgulandı ("ERDOĞAN "Cumhur ittifakını kıskanan bazı oluşumlar var", 2021).

2) **1918-1978 yıllar dönemi Türkiye Afganistan ilişkileri:**

Afganistan orta doğu coğrafyasında, Türkiye ve İran gibi, çok önemli devletlerden biridir ve bu coğrafya da önemli konuma sahip olmaktadır. 19'cı yüzyılın ikinci yarısından itibaren Osmanlı devleti, Afganların Ganj vadisinde artan siyasi gücünü yakından izliyordu, ve bu Osmanlının dikkatini ve ilgisini çekmeye başlamıştı. Aslında, bu dönem için, Osmanlı ile Afganistan'nın ilk dış ilişkilerinin yarandığını söyleye biliriz. 1880'lerde, Afganistan lideri Emir Abdurrahman Han, Afganistanın Osmanlı devleti gibi, modern bir devlet olmasını istiyordu. Afganistan hükümetinin isteği üzerine Osmanlı devleti, Türk askerler ve subaylarını Afganistana göndermiştir. Osmanlı ile Afganistan arasında olan yakın ilişkiler, dönemin süper gücü İngiltere'ni rahatsız etmiştir. Çünki bilindiği üzere, bu dönem Afganistan dış ilişkilerinde İngiltere önemli rol oynuyordu ("Dünden bugüne Türkiye-Afganistan ilişkileri", 2021).

Birinci dünya savaşından sonra Osmanlı devleti fiilen mağlup olarak dağıldı, ve Atatürk önderliğinde çağdaş Türkiye cumhuriyeti kuruldu. Bu dönem 1923 yılında TBMM açılmış, ve başkent Ankara'da hükümet kurulmuştur. Afganistan, kardeş Türkiye cumhuriyeti ile diplomatik ilişkilerin kurulmasında çok istekli davranıyordu. Türkiye ile Afganistan arasında ilişkilerin hızlı bir şekilde gelişmesinde Mustafa Kemal Atatürk, ve Amanullah Han'ın çok önemli rolü vardır. Türkiye ile Afganistan arasında 1 mart 1921 yılında Moskova'da,

diplomatik ilişkiler kurulmuştur. Afganistan bu anlaşmadan sonra, Türkiye cumhuriyetini tanıyan ilk müslüman devlet oldu. (Yaşar, B. 2016: 46, 59).

Amanullah Han, Türkiye cumhuriyetinin kurucusu Atatürk tarafından başlatılan modernleşme hareketlerinden çok etkilenmiş, ve bunu Afganistana uygulamak istemiştir. Amanullah Han, 1928 yılında ilk kez Türkiye'ye gelmiştir. Atatürk ile Amanullah Han arasında olan görüşten sonra, her iki lider arasında samimi ilişkiler kurulmuştur. Amanullah Han, ikili görüşlerden sonra Atatürk'ü, daha da çok sevmiş, ve dünya için çok önemli bir örnek şahsiyet olarak tanımlamıştır. Atatürk Amanullah Han'a, Afgan ordusunu güçlendirmesi yönünde tavsiyeler vermiştir. Amanullah Han Afganistan'nın modernleşmesi için Türkiye'den yardım istemiştir (YILMAZ, A. 2010: 161-163). Türkiye bu dönem Afganistana, subay ve asker uzmanı göndermiştir ("Atatürk Döneminde Türk-Afgan İlişkileri", 2021).

10 Kasım 1938 yılında, Mustafa Kemal Atatürk'ün vefatı, dünya geneliden ve özellikle de Afganistan'da büyük kayıp olarak nitelendiriliyordu. Bu dönem, yeni cumhurbaşkanı olan İsmet İnönü, Afganistan tarafından tebrik edilmiştir. İsmet İnönü, Atatürk döneminde olduğu gibi, Afgan halkının, ve devletinin kalkınması için, askeri uzmanları, doktorları, ve eğitim görevlilerini, destek olmak için, Afganistana göndermiştir. Avrupa'da 1939 yılında başlanan İkinci Dünya Şavaşında Afganistan Türkiye gibi, tarafsızlık politikasını yürütmüştür.

1953 yılında Afganistan'da başbakanlık görevine, Davud Han atanmıştır. Davud Han, bu dönem ülkenin kalkınması için, bazı ekonomik projeler hayata geçirmiştir. Bilindiği üzere, bu dönem Pakistan ile Afganistan arasında, bölgesel sorunlar yaşanıyordu. Afganistan ile Pakistan'ın bir-birine karşı tutumu, Afganistan'a karşı baskılara sebep oldu, ve Afganistan'ın Pakistan'ı tanımasından sonra, diplomatik ilişkiler kurulmuş oldu. Afganistan'la Pakistan arasında oluşan sorunlar, ABD ve SSCB'ni bu ülkelerle yakınlaşmasına sebep oldu. Dünya'nın iki süper gücü tarafından yürütülen politikalar sonucunda Pakitan, batı ülkeleri başda İngiltere ve özellikle ABD ile yakınlaşmaya başladı.

Afganistan ise bu durumda, komünist güç SSCB'nin yanında yer almaya karar verdi. Afganistan'ın Sovyetler Birliğinin yanında yer alması, orta doğu bölgesinde durumu tamamen Afganistan'ın aleyhine çevirmiştir (DASHTİ, Z. 2021: 138-139, 141).

Bilindiği üzere, İsmet İnönü ve özellikle Atatürk döneminden başlayarak, Türkiye, 1920-1960 yılları arasında olan dönem içerisinde, Afganistan'ın yeniden kurulması ve modernleşme hareketlerini desteklerken, ülkenin ekonomik, siyasal, yasa, idari, askeri, kültür, eğitim ve sağlık gibi önem arz eden, devlet kurumlarının kurulmasında, ve geliştirilmesinde büyük rol oynamıştır. Afganistan ile ilişkilerde, İsmet İnönü döneminden sonra, Türkiye'de dönemin Başbakanı Adnan Menderes 1956 yılında Kabil'i ziyaret ederken, Kral Zahir Şah ise 1957 yılında Türkiye'yi ziyaret etti. Hatta dönemin Türkiye cumhurbaşkanı Celal Bayar, 1958 yılında Afganistan'a ziyaret ederek, başkent Kabil, Kandahar, Helmand v.b diğer şehirleri kapsayan 10 günlük devlet ziyaretinde bulunmuştur. Türkiye ile Afganistan arasında, Atatürk döneminden artan ilişkiler, Afganistan'ın SSCB'nin yolunu tutması ve desteklemesine kadar devam etmiştir ("İki ülke, tarihi dostluk: Türkiye-Afganistan", 2021).

Bu dönem 1953 yılında, Davud Han'ın Başbakan seçilmesinden sonra, Afganistan'da Sovyetler Birliği'nin güçlü etkisi hiss edilmeye başladı. Davud Han, Afganistan'da artan siyasal, ve ekonomik sorunlar yüzünden başbakalık makamını bırakarak, 1973 yılında hayata geçirdiği darbe eylemi ile, hükümeti ele geçirdi. Davud Han döneminde, farklı görüşe ve düşünceye sahip insanlar arasında sorunlar oluştu. Artan sorunlar yüzünden 1978 yılında, sol görüşlü Afganistan Demokratik Halk Partisi'nin üyeleri olan, Hafizullah Amin, Babrak Kamral ve Nur Muhammed Terraki tarafından yapılan darbe sonucu, Davud Han devrildi, ve öldürüldü. ADHP hükümeti döneminde Afganistan'nın SSCB tarafından verilen kararlarla yönetilmesi, islami kesimle sol görüşlü kesim arasında sorunların oluşmasına sebep oldu. Bu sorunları çözmek için, parti SSCB'ni ülkeye davet etmeye başladı ("SSCB'yi yıkıma sürükleyen direnişin üzerinden 30 yıl geçti", 2021).

2.1) **Afganistanın 1978-2003 yılları döneminde, Türkiye ile olan ilişkileri:**

SSCB'nin 1979 yılından 1989 yılına kadar Afganistanı işgal etmesi, Sovyetler Birliği'nin dağılmasına, ve Afganistan'ın ise uzun süren istikrarsızlığına sebep olucaktı. Savaşın başlamasıyla, başta Türkiye olmakla, islam ülkeleri tarafından Afganistan'a yardımlar yapılmaya başladı. SSCB'ye karşı savaşta ABD, 1986 yılında CİA vasıtasıyla Afgan mücahitlerine silah ve Stinger füzeleri göndermeye başladı. Mücahitlere yapılan bu silah tedariki ve yardımları, SSCB'ni çok zor duruma sürüklemiştir. Dönemin ABD başkanı Ronald Reagan tarafından hazırlanan ve "Mücahit" adlanan gruplara destek vermesi, SSCB'nin savaşta çok ağır ekonomik sorunlar yaşamasına, ve 1989 yılında Afganistan'dan çıkmasına sebep oldu. Savaşın sebep olduğu olaylar Afganistanda, farklı mücahit gruplar arasında iç savaşın oluşmasına olanak sağladı. 1992 yılında, mücahitler arasında anlaşmadan sonra, İslam devleti kurulsa da, otorite hiçbir şekilde sağlanamadı (DOGHAN, A. H. 2021: 747)

Bu dönem çerçevesinde önemli güçlerden biri olan Ahmet Şah Mesut'un Türkiye ile ilişkileri olması, onun Gulbeddin Hikmetyar arasında fikir ayrılıklarının yaranmasına sebep oldu. Bu anlaşılmazlıklar eski müttefikleri, Ahmet Şah Mesut'u ve Gulbeddin Hikmetyar'ı bir anda savaş meydanında yüz-yüze getirdi. Sovyetler Birliğine karşı büyük mücadeler vermiş mücahit gruplar arasında oluşan bu sorunlar, bu grupların halk tarafından desteğini azalttı. Artık bu dönem diğer mücahitler gibi SSCB'ye karşı direnen, ve büyük mücadele ortaya koyan Molla Ömer, artık Afganistan'da daha da yaygın bir güç olmaya başladı. 1996 yılında, Molla Ömer'in lideri olduğu Taliban, ülkenin büyük bir kısmını kontrol ediyordu, ve aynı sene "Afganistan İslam Emirliği'nin" kurulduğu ilan edildi ("Afganistan: Sonu gelmeyen bir savaş ve tarihin tekerrürü", 2021).

Sovyetler Birliği ile Afganistan arasında 10 yıl boyunca devam eden savaşta, 1989 yılında SSCB'e ekonomik istikrarsızlığa ve uluslararası baskılara maruz kalarak, Afganistanı terk etmeye mecbur kaldı. Sovyet işgali sona

erdikten sonra, Türkiye Afgansitan'da oluşan 10 yıllık savaş boyunca, ve savaştan sonrakı dönemi dikkatli bir şekilde izleyip, iç ve dış aktörlerde hesaba katarak, Afganistan'ın istikrarlı, güvenli, ve otorite boşluğu olmayan bir devlet imajı sergilemesi için, önemli katkılarda bulunmuştur. Türkiye bu dönem, Afganistanla ilgili bu politikaları izlemiştir:

1) Afganistan'ın ve Afgan halkının birlik ve beraberliğini korumak,

2) Afganistan'ın iç ve dış güvenliğini korumak,

3) Afgan halkının desteği ile, geniş tabanlı siyasi yapının kurulması,

4) Afganistan'ı farklı eylemlerden, ve terör eylemlerinden temizlemek.

Türkiye bu dönem Afganistan'ın kalkınmasına destek vermekten ilave olarak, Afganistan'da bulunan NATO, BM, v.b kuruluşlara kendi desteğini vermiş, ve bu kuruluşlarla ilişkilerini üst düzey seviyede tutumuştur ("Türkiye-Afganistan İlişkileri", 2021)

Sovyetler Birliği işgali zamanı, Usame Bin Ladin rus askerlerine karşı savaşmak için, büyük bir askeri birlik kurmuştur. 1998 yılında, Taliban'ın hükümetin başına gelmesinden sonra, Usame Bin Ladin bazı islami liderlerle biryere gelerek, ittifak kurmuş ve cihad eylemlerini desteklemiştir. Bu dönem Taliban lideri Molla Ömer ile, Usame Bin Ladin arasında kurulan El Kaide örgütü, büyük bir koalisyon olma yolunda irelliyordu. Ama, 11 Eylül 2001 tarihinde, ABD'nin ikiz kulelerine ve Pentagon'a karşı yapılmış olan terör eylemi, tarihin en büyük terör eylemlerinden biri olarak biliniyor. Bu saldırı, ABD'nin Taliban ile El Kaide örgütü arasında ilişkisini önemli gerekçe gösterek Afganistan, ABD ve kuzey atlantik koalisyon (NATO) tarafından işgal edildi (DERMAN, G. S., & Babur, HAYA. 2014).

2.2) 2004-2021 yıllarında, Türkiye ile Afganistan arasında dış ilişkileri ve ortaya çıkan güncel sorunlar:

ABD'nin Afganistana askeri operasyon düzenlemesinden sonra Taliban, hükümetin başından çekilmeye zorlandı. Almanya'nın Bonn şehrinde

düzenlenen konfrans'ta, 5 aralık 2001 yılında Bonn anlaşması imzalandı. Bu anlaşma sonucunda, Afganistanda geçici bir hükümet kuruldu, ve hükümetin başına Hamid Karzai getirildi. 7 aralık 2004 yılında, Afganistanda geçirilen seçimlerde, Afganistanın cumhurbaşkanı seçildi. Afganistan'ın ilk cumhurbaşkanı olan Hamid Karzai, Afganistan devletinin ismini, "Afganistan İslam Cumhuriyeti" olarak değiştirdi ("Afganistan İşgalinin Sona Ermesi ve Değişen Dengeler", 2021).

Bildiğimiz üzere, Türkiye ile Afganistan arasında oluşan tarihi ilişkiler, 2004 dönemi Afganistan İslam Cumhuriyeti kurulduktan sonra, daha da gelişmeye başlamış, ve günümüze kadar bu ilişkiler üst seviyede devam etmiştir. Türkiye bu dönem, Afganistan'ın yeniden kurulmasında çok büyük rol oynamıştır. Özellikle, Afganistan'ın bu dönem kendi gelişimi için belirlediği ANDS (Afgan Ulusal Kalkınma Stratejisi) örnek teşkil etmektedir. Diğer batı devletleri gibi, Türkiye'de Afganistan'ın kalkınma projesine büyük destek vermiş, ve özellikle (eğitim, sağlık, güvenlik, savunma, anayasal) gibi temel kurumların kurulmasında, ön sıralarda bulunmuştur. Türkiye'nin, Afganistan'ın kalkınması, işbirliğinin daha da güçlendirilmesi ve bölgede güvenliğin yeniden tesisi için, 2007 yılında İstanbul Zirvesi sürecinde, Üçlü Zirveye başlaması önemli unsurlardan biridir (Yıldız, M. 2013: 195-196, 202-203).

Türkiye, Afganistanın belirlediği (Afgan Ulusal Kalkına Stratejisine) ilk desteği veren ülkelerin başında geliyor. Türkiye'nin Afganistanda, yukarıda da belirttiğimiz gibi, eğitim, sağlık ve güvenlik gibi kurumların kurulması için hazırlanan projelerler sayı, artık 1100'ün üstündedir. Afganistanda bulunan öğrencilere, Türkiye Maarif Vakfı yoluyla, farklı temel eğitimler veriliyor ("GÖRÜŞ - Türk-Afgan diplomatik ilişkilerinin 100. yıl dönümü", 2021).

2001 yılından itibaren Afganistanda bulunan TSK, Afganistanın ve Afgan halkının korunması, ve Afgan ordusunun eğitilmesinde çok önemli görevler üstlenmiş, ve özellikle Türk askeri danışmanlar, subaylar ve komutanlar, Afganistan Kara Harp Okulunda "Afgan Ulusal Güvenlik Güçleri'nin" askeri personellerinin eğitilmesinde, dövüş becerilerinin artırılması yönünde farklı

eğitimler vermişler. Bu eğitimlerden ilave olarak 2009 yılının ekim ayından, 2010 yılının mayıs ayına kadar, Afganistanlı 450 askeri personel eğitimleri için, Türkiye'ye gönderilmiş ve burada tam donanımlı şekilde askeri eğitimlerini almışlar (KİREN, A., & ÇİFTÇİ, İ. 2012: 215-216)

2014 yılında Hamid Karzai yerine, cumhurbaşkanlığına Eşref Gani seçilmiştir. Türkiye 18 ekim 2014 yılında, Türkiye cumhuriyeti cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan ve diğer bakanların katılımıyla, Afganistana bir ziyaret gerçekleşmişti. Bilindiği üzere, dönemin Türkiye cumhuriyeti başbakanı Recep Tayyip Erdoğan, 2005 yılında Afganistana, resmi ziyaretde bulunmuştur. 2014 yılında Afganistana yapılan ziyaret, Türkiye İran ilişkilerinde, Türkiye cumhurbaşkanlarından ilk kez, Recep Tayyip Erdoğan'ın 46 yıl Afganistana ziyareti, tarihi önem arz ediyordu (Jurat, B. 2018: 55).

2021 yılının ilk çeyreğinde Afganistanda farklı olaylar yaşanmağa başladı. 20 Ocak 2021 tarihinde, Demokrat partinin üyesi olan Joe Biden, Cumhuriyetçi aday ve başkan Donald Trump üzerinde kazandığı başkanlık seçimi ve daha sonrasında ABD yönetiminin Taliban yönetimi ile DOHA'da yaptığı görüşmelerden sonra, ABD askerlerinin 11 Eylülüe kadar, Afganistanı terk edeceğini açıklamasından sonra, Taliban daha da hareketlenmeye başladı. 15 Ağustos 2021 yılına kadar Taliban, ülkenin büyük çoğunluğunu kontrolü altına almasından sonra, Afganistanın başkenti Kabil'e girmeyi başardılar. Bunun sonucunda, Afganistan'nın cumhurbaşkanı Eşref Gani ülkeni terk etmeye mecbur kalmıştır ("ABD Afganistan'dan çekilme sürecini tamamladı", 2021).

Taliban, Afganistanda kendi otoritesini kurduktan sonra, Türkiye ile dış ilişkilerin kurulması için, Ankaraya ziyaretde bulunuldu. Taliban yönetimi, Katarın başkenti Doha'ya gittiği ziyaretde, Türkiye cumhuriyeti dış işler bakanı Mevlüt Çavuşoğlunun daveti üzerine, Taliban dış işleri bakan vekili Emirhan Muttaki ile, 14 ekim 2021 tarihinde Doha'dan İstanbula, oradan da Ankara'da görüşmede bulunuldu. Mevlüt Çavuşoğlu Taliban yöneticilerine, Afganistana acil insani yardımların yapılmasının önemini, ve bu temel yardımların Kızılay tarafından yapıldığının altını çizdi. Mevlüt Çavuşoğlu özellikle Taliban

yönetiminden, Mezar-ı Şerif ve Herat'ta bulunan Türkiye cumhuriyeti başkonsolosluklarının tekrar açılmasını, ve başkentte bulunan Kabil Havalimanın kullanılması ve çalıştırılması, ve güvenliğin sağlanılması bakımından talip olduklarınıda belirtmiştir ("Taliban heyetinin Türkiye ziyareti ne anlama geliyor?", 2021).

Sonuç:

Orta doğu bölgesine baktığımızda, Türkiye kadar önemli devlet geleneği olan İran ve Afganistan'ın, tarihsel süreç içerisinde hem belirgin olmayan gerginliklere, hem de güçlü işbirlikleri içerisinde, ilişkide olduğu görünüyor. 1970'lerin sonlarına yakın bir dönemde Türkiye'de, İran'da ve Afganistan'da farklı olsada, aynı içeriğe benzer olayların yaşanması, bu ülkelerin tarihsel bakımından az-çok birbirlerine benzemesini ortaya çıkarıyor. İranda, 1979 yılında İslam Devriminden sonra, Hümeyni liderliğinde molla şii mezhebinin ülkenin başına gelmesi, bölgesel çapta Türkiye ile farklı nitelikte sorunların oluşmasına neden oldu.

1979 yılında SSCB tarafından işgal olunan Afganistan'da, İran'la aynı istikrarsızlığı yaşamakta devam ediyordu. Türkiye'nin Afganistana Atatürk döneminden yapmakta olduğu yardımlar, 1989 yılında SSCB'nin ülkeden çıkmasından sonra'da devam etmeye başladı. Özellikle 2001 yılının 11 eylül olaylarından sonra, ABD'nin Afganistanı işgal etmesinden sonra kurulan yeni hükümetin oluşturulması ve ülkenin kalkınması için, Türkiye yeniden kendi yardımlarını esirgememiştir.

Özellikle 2011 yılında oluşan Arap baharından sonra, orta doğu bölgesi çok etkilenmiştir. Türkiye ile İran suriyede oluşan sorunlarda, bölgesel güç olarak sorunun çözümü için farklı görüşlerde bulunmuşlardır. Suriye'de ortaya çıkan sorun, Türkiye ile İranı bu bölgede karşı – karşıya getirsede, bölgesel süreçte devam eden dış ilişkiler bazında, bölgede artan krizin azalması için, işbirlikleri sağlanmıştır.

Çalışmada sonuç olarak, Türkiye'nin İran ve Afganistanla olan tarihsel olarak dış ilişkilerinde, ve son dönemde ortaya çıkan suriye sorunu, ve taliban sorunlarının yaranması, ve oluşan sorunların, bu üç ülkenin ilişkilerinin nasıl etkilediği tartışılacaktır.

Kaynakça

- "ABD Afganistan'dan çekilme sürecini tamamladı" https://www.aa.com.tr/tr/dunya/abd-afganistandan-cekilme-surecinitamamladi/2350954 (Erişim tarihi 27.11.2021).
- "Afganistan: Sonu gelmeyen bir savaş ve tarihin tekerrürü" https://www.diken.com.tr/afganistan-sonu-gelmeyen-bir-savas-ve-tarihintekerruru/ (Erişim tarihi 15.12.2021).
- "Afganistan İşgalinin Sona Ermesi ve Değişen Dengeler" https://www.sde.org.tr/sinan-tavukcu/genel/afganistan-isgalinin-sona-ermesi ve-degisen-dengeler-kose-yazisi-23566 (Erişim tarihi 23.12.2021)
- "Afganistan İşgalinin Sona Ermesi ve Değişen Dengeler" https://www.sde.org.tr/sinan-tavukcu/genel/afganistan-isgalinin-sona-ermesi-ve-degisen-dengeler-kose-yazisi-23566 (Erişim tarihi 23.12.2021)
- Ahmadi, E. A. A. (2019). İran'da Rıza Şah Dönemi Modernleşme Sürecinin Şia Ulemasına Etkisi.
- Akgül, L. H. (2005). Rıza Han'ın (Rıza Şah Pehlevi) Türkiye Ziyareti. Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları, (7), 1-42
- Aktaş, K. (2018). Suriye ve Irak Örnekleri Üzerinden Türkiye-İran İlişkileri: İşbirliği mi Rekabet mi?. Türkiye Ortadoğu Çalışmaları Dergisi, 5(1), 163-184.
- "Atatürk Döneminde Türk-Afgan İlişkileri" http://www.rusen.org/ataturk-doneminde-turk-afgan-iliskileri/ (Erişim tarihi 17.12.2021).
- "Arap Baharı'nın ilk devriminin üzerinden 10 yıl geçti" https://www.aa.com.tr/tr/dunya/arap-baharinin-ilk-devriminin-uzerinden-10-yil-gecti/2109556 (Erişim tarihi 06.12.2021).

- Ayvaz, Z. (2020). Astana ve Soçi Süreçlerinin Türk-Rus İlişkilerine Etkileri. Diplomasi Araştırmaları Dergisi, 2(2), 46-63.
- "Cumhurbaşkanı Ruhani döneminde İran-Türkiye ilişkileri zirvede" https://tr.irna.ir/news/83844068/Cumhurba%C5%9Fkan%C4%B1-Ruhani-d%C3%B6neminde-%C4%B0ran-T%C3%BCrkiye-ili%C5%9Fkileri-zirvede (Erişim tarihi 14.11.2021).
- Cülük, A. (2018). İran İslam Devrimi ve Ulemanın Zaferi. Güvenlik Çalışmaları Dergisi, 20(1), 87-103.
- Çelikkanat, E. (2007). 11 Eylül Sonrası ABD-İran İlişkileri ve Siyasi Boyutta Türkiye'ye Etkileri. Güvenlik Stratejileri Dergisi, 3(06), 123-152.
- "Erbakan ve Rafsancani'nin D-8 dostluğu" https://www.milligazete.com.tr/haber/919594/erbakan-ve-rafsancaninin-d-8-dostlugu (Erişim tarihi 19.11.2021).
- ERCAN, M. (2015). Bölgesel Politikalar Çerçevesinde Türkiye-İran İlişkileri. Uluslararası Kafkasya-Orya Asya Dış Ticaret ve Lojistik Kongresi, Kars, ss. 427-442.
- ERDAL, İ. (2017). 1950-1980 Dönemi Türk-İran ilişkileri bağlamında kurulan dostluk cemiyetleri. Genel Türk Tarihi Araştırmaları Dergisi, 2(4), pp.471-480.
- "ERDOĞAN "Cumhur ittifakını kıskanan bazı oluşumlar" https://siyasetdergisi.com.tr/turkiye-rusya-iranin-ankara-zirvesi-mutabakatla-sonuclandi/er (Erişim tarihi 08.11.2021).
- DASHTİ, Z. (2021). Zahir Şah dönemi Afganistan-Türkiye ilişkileri (1933-1973). Anasay, (17), 125-152.
- DERMAN, G. S., & Babur, HAYA. (2014). 11 Eylül sonrası Afganistan'daki Güvenlik Sistemi. Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi, (41).
- DOGHAN, A. H. (2021). 2001'den Günümüze Amerika Birleşik Devletleri (ABD) İşgalinin Afganistan'daki Sosyo-Ekonomik Yansımaları. 21. Yüzyılda Eğitim Ve Toplum Eğitim Bilimleri Ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 10(30), 743-762.

- “Dünden bugüne Türkiye-Afganistan ilişkileri” https://www.yenisafak.com/dusunce-gunlugu/dunden-bugune-turkiye-afganistan-iliskileri-3690385 (Erişim tarihi 26.11.2021).
- “Dünden Bugüne Tüm Suriye Zirveleri (Kronolojik)” https://www.stratejikortak.com/2018/04/suriye-zirve-astana-cenevre-soci.html (Erişim tarihi 14.11.2021).
- “Geçmişten günümüze Türkiye-İran ilişkileri” http://www.aljazeera.com.tr/dosya/gecmisten-gunumuze-turkiye-iran-iliskileri (Erişim tarihi 23.11.2021).
- Gündoğdu, S. C. (2015). Ahmedinejad Dönemi Türkiye-İran ilişkilerinin güvenlik boyutu (Master's thesis, Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Gök, N. (2019). Türkiye-İran ilişkileri (1917-2017) (Master’s thesis, Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- “GÖRÜŞ - Türk-Afgan diplomatik ilişkilerinin 100. yıl dönümü” https://www.aa.com.tr/tr/dunya/gorus-turk-afgan-diplomatik-iliskilerinin-100-yil-donumu/2160707 (Erişim tarihi 25.12.2021).
- Hallalli, B. (2014). Humeyni dönemi İran dış politikası (1979-1989). Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi, 4(2), 75-96.
- “HUMEYNÎ” https://islamansiklopedisi.org.tr/humeyni (Erişim tarihi 04.12.2021).
- İnat, K. (2015, July). Ekonomik İşbirliği Örgütü’nün 30. Yılında Türkiye-İran Ekonomik İlişkileri. SETA.
- “İran'ın Devrimler Yüzyılı 3. Bölüm: Pehlevi Hanedanı Sahnede” https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-42564202 (Erişi tarihi 29.11.2021).
- “İki ülke, tarihi dostluk: Türkiye-Afganistan” https://www.trthaber.com/haber/dunya/iki-ulke-tarihi-dostluk-turkiye-afganistan574193.html (Erişim tarihi 26.11.2021).
- “Rıza Şah Pehlevi” https://islamansiklopedisi.org.tr/riza-sah-pehlevi (Erişim tarihi 05.11.2021).

- “Rıza Şah Dönemi İran Modernleşmesinde Atatürk Devrimlerinin Etkisi” https://apm.org.tr/2021/04/09/riza-sah-donemi-iran-modernlesmesinde-ataturk-devrimlerinin-etkisi/ (Erişim tarihi 10.11.2021).
- Jurat, B. (2018). Nato'nun Afganistan'a müdahalesi çerçevesinde Türkiye–Afganistan ilişkilerinin incelenmesi (2001-2016) (Doctoral dissertation, Bursa Uludag University (Turkey).
- Kahraman, E. (2013). 2000’li yıllarda Türkiye-İran ilişkilerini etkileyen faktörler.
- KAYA, M. Muhammed Rıza Şah Pehlevi Dönemi ve Modernleşme Hareketleri (1941-1979).
- KİREN, A., & ÇİFTÇİ, İ. (2012). Afganistan’ın Yeniden Yapılandırılmasında Türkiye’nin Rolü.
- Kırgöz, S. (2016). AKP Dönemi Türkiye-İran İlişkileri. Süleyman Demirel Üniversitesi.
- Kuduoğlu, A. (2019). İran’da Musaddık Dönemi: 1951-1953. İran Çalışmaları Dergisi, 2(2), 37-62.
- Mehmet, KAYA. (2017). " Muhammed Musaddık’ın İran Petrollerini Millileştirme çabaları ve sonu." Türk Dünyası Araştırmaları 117.231: s. 161-164.
- “Mustafa Kemal Atatürk'ün vefatının ardından dünya liderleri ne dedi?” https://www.karar.com/mustafa-kemal-ataturkun-olumunun-ardindan dunya-liderleri-ne-dedi-1593470 (Erişim tarihi 10.11.2021).
- NECİYEV, E. (2021). Rusya-Türkiye İşbirliği Bağlamında “Astana Görüşmeleri”. Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, 12(31), 988-1001.
- Okur, M. (2004). Atatürk Tarafından Yabancı Devlet Başkanlarına Verilen Hediyeler
- ÖZKAYA, A. (2020). Sosyal Bilimler Dergisi/The Journal of Social Sciences.

- SAYIN, Y., & KILINCARSLAN, İ. Y. (2019). Rekabet ve İşbirliği Denkleminde Türkiye-İran İlişkileri: Suriye Krizi Örneği. Medeniyet ve Toplum Dergisi, 3(2), 237-257.
- "SSCB'yi yıkıma sürükleyen direnişin üzerinden 30 yıl geçti" https://www.hurriyet.com.tr/dunya/sscbyi-yikima-surukleyen-direnisinuzerinden-30-yil-gecti-41116809 (Erişim tarihi 27.12.2021).
- "Taliban heyetinin Türkiye ziyareti ne anlama geliyor?" https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-58913937 (Erişim tarihi 27.12.2021).
- "Türkiye- Afganistan İlişkileri" https://baskentpostasi.com/makale/turkiye-afganistan-iliskileri-m2360.html (Erişim tarihi 07.12.2021).
- Yaşar, B. (2016). Atatürk Dönemi Türk-Afgan ilişkileri ve Afganistan'a yapılan yardımlar (Master's thesis, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- YILMAZ, A. (2010). Amanullah Han'ın Islahatları ve Atatürk. Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2010(21), 155-165.
- Yıldırım, E. (2009). Türkiye-İran Ilişkileri (1918-1960) (Doctoral dissertation, Marmara Universitesi (Turkey).
- Yılmaz, E. (2019). Mahmud Ahmedinejad dönemi Türkiye-İran ilişkileri (Master's thesis, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Yıldız, M. (2013). Devlet İnşasında Başarı ve Kurumlara Talep: Türkiye'nin Afganistan'daki Rolü (2001-2011). Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.
- "XX. Yüzyılın Başında Şah Rıza Pehlevi'nin Reformları Ekseninde İran'ın Modernleşme Çabası" https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/956063 Erişim tarihi (06.11.2021).

.

ULUS-DEVLET VE KÜRESELEŞME - BİRLİKTE VAR OLMANIN GEREKLİLİĞİ

NATION-STATE AND GLOBALIZATION - THE NECESSITY TO EXIST TOGETHER

ZeynepYıldırım[1]

ÖZET

Bu çalışmada ulus – devlet ve küreselleşme kavramlarının tarihsel seyri izlenmiş ve sermaye ile bu kavramların ilişkisi nitel yöntemle araştırılmıştır. Ulus- devlet ve küreselleşme, kapitalizmin kendi etkinliği için yer araması sonucu ortaya çıkan tarihsel iki durumdur.Covid 19 Pandemisi ile mücadele döneminde ulus-devlet kavramının ön plana çıktığı görülmüştür.Pandeminedeniyle yaşanan gelişmeler,ulus-devlete dönülüyor mu sorusunu gündeme getirmiştir.Salgın felaketinde yaşananlar, küresel yapıların salgına karşı etkin müdahale ve mücadele etme kabiliyetlerinin olmadığınıortaya koymuştur. Bu salgın hastalık döneminde tüm dünya için tehlike ortak olmasına rağmen salgınla mücadelede etkin olan aktörler ulus – devletler olmuştur.Ulus-devletler,hem sınırlarınkontrolünde ve vatandaşların denetimindehem de ülke sınırları içinde sağlık, ekonomi, eğitim, gibi alanlardasorumluluk üstlenmişlerdir.Elbette küreselleşme bu dönemde tamamen saf dışı edilmemiştir, küresel düzeyde alınan önlemler de mevcuttur. Küresel yapıların, bireylerin ve toplumların salgın hastalık karşısında çaresiz kaldığı bir dönemde ulus-devlet yapılarının sürecin kontrolünde ve yönetilmesinde aktif olması, ulus-devletlerin küreselleşme karşısında güçlendiği yönünde izlenim oluşturmuştur.Fakat bugün itibariyle sermaye tamamen ulusal sınırlar içine çekilmiş değildir. İletişim ve ulaşım teknolojileri küresel ilişkileri devamlı kılan gelişmelerle bireyleri ve toplumları dünya ile bağlantılı tutmaktadır. Küreselleşme sürecininsonunagelindiğini ve ulus devletlerin küreselleşme öncesi duruma döndüğünü savunmak gerçekçi olmaktan uzaktır. Pandemi sonrası küresel yapılarda ve ulus-devlet yapılanmasında elbette değişimler ve dönüşümler olacaktır. Fakat görünen odur ki,küreselleşme ve ulus-devlet kavramlarının birlikte var olduğu bir gelecek bizleri beklemektedir.

Anahtar Kelimeler: Ulus-Devlet, Küreselleşme, Sermaye

ABSTRACT

In this study, the historical course of the concepts of nation-state and globalization has been followed and the relationship between capital and these concepts has been investigated with a qualitative method. Nation-state and globalization are two historical situations that emerged as a result of capitalism's search for a place for its own activity. It has been seen that the concept of nation-state came to the fore during the fight against the Covid 19 Pandemic. The developments due to the pandemic have raised the question of whether there is a return to the nation-state. The events experienced during the epidemic disaster revealed that global

[1]Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Araştırma Görevlisi,
zeynep.yildirim@dpu.edu.tr
Orcid No: **0000-0003-4431-9374**

structures do not have the ability to effectively intervene and fight against the epidemic. Although the danger for the whole world is common in this epidemic period, the actors that are active in the fight against the epidemic have been nation-states. Of course, globalization was not completely eliminated in this period, there are also measures taken at the global level. Nation-states have undertaken responsibilities both in the control of borders and in the control of citizens, and in areas such as health, economy, education within the borders of the country. At a time when global structures, individuals and societies were helpless against the epidemic, the fact that nation-state structures were active in the control and management of the process created the impression that nation-states became stronger in the face of globalization. However, as of today, capital has not been completely withdrawn into national borders. Communication and transportation technologies keep individuals and societies connected with the world with developments that make global relations continuous. It is far from realistic to argue that the globalization process has come to end and that nation-states have returned to their pre-globalization state. Of course, there will be changes and transformations in global structures and nation-state structuring after the pandemic. However, it seems that a future in which the concepts of globalization and nation-state, coexist awaits us.

KeyWords: Nation-State, Globalization, Capital

GİRİŞ

2019 yılının son döneminde Çin'de ortaya çıkan ve oradan tüm dünyaya yayılan Covid-19 salgını ile birlikte tüm dünyada alarm zilleri çalmış ve 21. yüzyıl insanı ilk defa bu büyüklükte bir krizle mücadele etmek zorunda kalmıştır. ulus-devletin mücadelede aktif görev alması ile birlikte küreselleşmenin sonunun geldiği yönünde görüşler ortaya çıkmaya başlamış ve yeni bir dönemin başlayacağı yönünde öngörüler ileri sürülmüştür. ulus ve ulus-devlet fikirlerinin ortaya çıkmasında etkin olan sermaye, tarihin bir döneminden itibaren ulusal sınırların da dar gelmesi ile küresel alana yayılmaya başlamıştır. fakat küreselleşme sadece ekonomik değil; siyasal, kültürel, coğrafi ve ekolojik ayakları olan daha kompleks bir kavramdır. Özellikle yaşanan salgın küreselleşmenin ne ifade ettiğini göstermiş, küresel krizlerle mücadelede ulusal tedbirlerin gerekli olduğu kadar küresel işbirliğinin de gerekliliğini ortaya koymuştur. Küreselleşme bugün itibariyle vaz geçilmesi mümkün olmayan bir süreçtir ve salgın döneminden sonra da ulus-devlet ile birlikte var olmaya devam etmektedir.

1. Ulus Nedir?

Latince *nasci*'den türemiş olan *nation* (ulus) birçok faktör tarafından şekillenen kompleks bir olgudur. Ulus kavramı içinde kültürel, siyasal ve psikolojik anlam barındırır. Kültürel olarak ulus; bütün uluslar çeşitli düzeylerde kültürel farklılıklar göstermekle birlikte ulus genel olarak ortak bir dil, din, tarih ve gelenekler tarafından bir arada tutulan insan gurubudur. Siyasal olarak ulus; kendilerini doğal bir siyasal topluluk olarak gören bir insan grubudur. Bu durum klasik egemen devlet ile de kendini ifade eder. Psikolojik olarak ulus; paylaşılan bir sadakat yada yurtseverlik biçiminde bir duyguyla ayırt edilebilen insan topluluğudur (Heywood, Siyaset, 2017, s. 148).

Ulus, doğallıktan toplumsal olana giderken artan siyasallaşma sürecinde kavramın dinamikleriyle birlikte ele alınması gereken bir kavramdır. Ulusun oluşumu, ulus öncesi oluşumların insan-doğa ilişkilerine göre yoğun bir insan-insan ilişkileri çerçevesinde ve dinamizminde gerçekleşmiştir. Ulus, insan-insan ilişkilerinin siyaset ölçütü ile açıklanması durumudur (Sağ & Aslan, 2001, s. 175).

200 yıldır ulus en uygun ve belki de tek olgun siyasal yönetim birimi olarak görülmektedir. Ulusun siyaset açısından önemi, en keskin biçimde milliyetçiliğin sürmekte olan gücü ve dünyanın büyük ölçüde ulus-devletlere bölünmüş olması gerçeği tarafından ispatlanmaktadır. Fakat ulusun siyasi yaşamda gerekli ya da arzu edilir bir role sahip olup olmadığı tartışmalıdır. Ulus ilkesinin savunucularına göre uluslar "organik" cemaatlerdir. Ulus ilkesinin eleştirmenlerine göre ulusların siyasal yapıları, amaçları, yöneticilerin ve seçkin grupların çıkarlarına yönelik kurulu düzeni ayakta tutmak olan "hayali" ya da "keşfedilmiş" cemaatler olduklarını ileri sürmektedirler (Heywood, 2016, s. 308).

Smith için ulus, ne verili bir toplumsal varlık, ne toplumlar için zaman dışı bir birliktelik ne de endüstriyel toplumun zorunlu bir biçimi ve kültürü ya da kapitalizmin sinirsel bir tiki şeklinde ele alınamaz. O ne çağdışı bir kavramdır ne de tamamıyla modern bir kavramdır (Smith, 2002, s. 23). Ulus, kavram olarak içeriğinde taşıdığı özellikler şunlardır; insanların etkin katılımı ile gerçekleşir, oluşumu tarihin bir döneminde başlar, iradidir, bir süreçtir, verili değildir, sonradan edinilmiştir, toplumsaldır, siyasaldır, ekonomiktir, coğrafidir (Sağ & Aslan, 2001, s. 176). Mutabık olma ve birlikte genişleme anlamında bugün tam anlamıyla ulus-devlet olan bir devlet yoktur. Devletlerin çoğunun etnik nüfusu melezdir, çoğu önemli etnik azınlıklara sahiptir ve toplum derin bölünmüşlük içindedir (Smith, 2002, s. 171).

Uzun zamanlardan beri birbirleriyle çok sınırlı ilişkiler kuran ve kim zamanda çatışan çok sayıda feodal beyliğin ve kent devletlerinin uyruklarının ortak bir aidiyet duygusu etrafında birleşmeleri ve ulus olmaları çok uzun yıllar içinde gerçekleşen bir durumdur. Avrupa için bu ulus olma süreci feodalizmden kapitalizme geçiş süreciyle paralel ilerlemiştir. Feodalizm tarıma dayalı bir ekonomidir, kapitalizmi ise ticarete dayalı bir ekonomik sistemdir. Akdeniz'de hakimiyetin Müslümanlardan alınması ile birlikte ticaret canlanmış kapitalizm yükselişe geçmiş sinai ürün artışı olmuştur. Toprak sahipliğine dayanan aristokrasi zayıflarken burjuvazi zenginleşip güçlenmeye başlamıştır. Ticaret burjuvazisi giderek güçlendikçe coğrafi olarak da genişlemek istemektedir. Zira kent ölçeğinde yapılan ticari faaliyetlerin büyük servetler kazandırması mümkün değildir. Büyük kazançlar çok sayıda kenti ve feodal beyliği kapsayan geniş pazarlarda elde edilebilir. Pazarların sabit kuralları ve güvenliği olmalıdır. Öyle ki, her kent devleti ve her feodal beylik kendine özgü kurallar ve yasaklar koyup, kendilerine özgü vergi sistemi uyguladıkları gibi bazı zamanlarda da tüccarları tutuklayıp, mallarına el koydukları için ticaret burjuvazisinin geniş ve güvenli pazarlara ihtiyacı vardır (Uygun, Devlet Teorisi, 2021, s. 198).

Ekonomik üretim ve pazarlamanın güven ortamında devam etmesi için yeni bir siyasal oluşum gereklidir. Güven ortamını sağlayacak olan siyasi güç önceki kan bağına dayanan meşruiyet tiplerinden oldukça farklı bir kaynaktan meşruiyetini alan bir sistemdir. Siyasal alanda etkili olan siyasal kurumlar(imparatorluklar, derebeylikler ve kilise) burjuvazinin istikrarlı şekilde büyümesine imkan vermemektedir. Burjuvazi kendisi için engel teşkil eden

bu kurumlardan kurtulması gerektiğinin farkındadır (Bakar & Tuncel, 2012, s. 52). Fakat bu geleneksel kurumların kaldırılması burjuvazinin kazancını arttırmada yeterli bir hamle değildir. Kaldırılan bu kurumların yerine gelecek olan yeni siyasal sistemin yapı ve işleyişi üzerinde burjuvazinin belirleyici olacağı bir model gerekmektedir. Burjuvazinin bu isteğine ulus-devlet cevap vermektedir (Bakar & Tuncel, 2012, s. 53).

Kent devletleri ve feodal beyliklerin yerel ölçeği çok küçük, Avrupa ölçeğini hedefleyen imparatorluk ve papalık ise o genişlikteki bir pazarın güvenliğinin sağlanamayacak olmasından dolayı çok büyüktür. Burjuvazi için en elverişli ölçek, kırk elli civarında yerel birimi barındıran ve kralların da üstünlük kurmaya çalıştıkları ölçektir. Bu ölçek ilerde ulusal ölçek olacaktır. Krallar ileride ulus devletin sınırlarını teşkil edecek olan sahada ateşli silahlarla onatılan ordusuyla feodal beylerin kalelerini yerle bir eder. Böylece ileri de ulus devletin ülkesini oluşturacak topraklar ile ulusu oluşturacak geniş halk kitlelerini egemenliği altına alan krallar 15. yüzyıla gelindiğinde (Uygun, Devlet Teorisi, 2021, s. 198)ülkelerinin siyasi birliğini sağlamış ve uyrukları arasında ulusa ait olma duygusunu pekiştirmişlerdir. Fakat bu ulus devlet olma serüveni Avrupa'nın her yerinde aynı süreci izlenmemiştir. Fransa İngiltere, Portekiz ve İspanya'da yukarıda anlatılan bir gelişmeyle ulus-devlet formuna dönüşen krallıklardan farklı olarak İtalya'da güçlenen ticaret burjuvazisi çok sayıda kent devletini yönetmekle siyasal birlik kuramamış ve ulus-devlet haline gelememiştir (Uygun, Devlet Teorisi, 2021, s. 199).

Ulus kavramının cazip hale gelmesinde batıda yaşanan üç devrimin etki ettiğini söylemek mümkündür. İlk devrim feodaliteden kapitalizme geçmektir. Önceki dönemden daha yüksek bir ekonomik bütünleşmeyi ve keskin kopuşları ifade eder. Artan ekonomik bütünleşme vergiler, gümrüklerden elde edilen gelirler ve madencilik gibi ana kaynakların kontrolü,ticaretin ve metaların mübadelesini düzenleme devletin gücünü arttırmıştır. İkinci devrim, ekonomik devrimle yakından bağlantılı olan askeri ve yönetsel alanda yaşanan kontrol yöntemlerindeki değişimdir. Özel ve profesyonel askeri güç krallıkların teritoryal ve siyasi egemenliklerini önemli ölçüde genişletti. Mühendislik ve lojistikte ki ilerlemeler bilim ve teknoloji alanında iyi eğitimli ve uzman yeni bir askeri sınıfın doğuşunu destekledi. Uzman Askeri sınıf, eğitimli bürokratik sınıfa olan ihtiyacı ortaya çıkardı ve monarklar kendi ordularına yeterli kaynak ve arz sağlayabilmek için bürokratik personeli istihdam etmeye mecbur kaldılar. Üçüncü devrim kültür ve eğitim hayatında yaşandı. Bu devrimle birlikte kiliseye dayalı otorite ve geleneğin yerini, içinde egemen devletin bulunduğu bir aygıt aldı. Rasyonel devlet, merkezi bir konuma yerleşti.Monarklar dinsel uyumu kurmak, kiliseyi ve rahipleri kontrol etmek ve devlet politikalarını kilise ve geleneklere bağlı sınırlardan kurtarmak için görevlendirildi. Bu amaç için klasik okullarda eğitilmiş ve seküler bir entelijansiyanın gelişimi desteklendi. Bu grup devlete ve krala sadıktı ve bürokratik görevle sadakatleri ödüllendiriliyordu (Smith, 2002, s. 173-176).

15. yüzyıldan itibaren seküler bir toplum modeli ortaya çıktı. Bilgi kendi başına bir amaç olmaktan çıkarak güç ile özdeşleştirilip araç konumuna yerleştirilerek aklın egemenliğinde bir dünya tasavvuru geliştirildi. Gelişen akıl ve üretim beraberinde kâr temelli, özel mülkiyete ve serbest piyasa ekonomisine dayanan ekonomik bir model ortaya çıktı. Siyasal alanda da değişim yaşandı (Akçetin, 2017, s. 124).

1.1.Ulus Devlet Nedir?

Ulus-devlet burjuva sınıfının pazar ihtiyaçlarını iyileştirme arzusuna imkan veren bir örgütlenme olarak ortaya çıkmıştır. Doğanın sundukları ile yetinmeyen insanlar kandaşlıklarından, yerelliklerinden ve doğallıklarından koparak ekonomik etmenlerin etkisi ile çok daha geniş pazar olanağı sunan büyük bir toprak parçanın ortak sahipliğine katılırlar ve bu toprak parçası ülke olur. Yeni ve geniş toprak parçası üzerinde diğer yerelliklerden gelenlerin tümünün konumu ve durumlarını belirlemek ve düzenlemek için gelişmiş yeni bir örgütlenmeye ihtiyaç vardır. Bu yeni yapıda ilişkilerin düzenlenmesi siyasal örgüt olan devletin işi haline gelir (Sağ & Aslan, 2001, s. 176).

C. Tilly'e göre ulus-devlet Avrupa'nın ürettiği çok uzun yıllar içinde gelişen Avrupa devletler sisteminin sonucudur. Bu devletler sistemi 1648 yılında Westphalia Antlaşması ile netleşen ve sonraki gelişmelere damgasını vuran bir sistemdir (Özkazanç, 2020, s. 152). Otuz Yıl Savaşları'nın ardından oluşturulan Westphalia Antlaşması'nda devletin üstündeki otoriteler etkisini yitirmiştir. Papalık barış antlaşmasından dışlanmıştır ve Kutsal Roma İmparatorluğu'nun dağıldığı kabul edilmiştir. Yeni dönem egemen devletlerin dönemidir. Devletlerin üstünde onların ilişkilerini düzenleyen üstün bir otorite yoktur (Uygun, 2003). Westphalia anlaşması ile kurulan uluslararası sistemde her ulus devlet küresel siyasetin ana aktörü haline gelmiştir. Uluslararası sistem, ulus-devletler arasındaki ilişkilerden oluşmuştur. Ulus-devletin dört temel özelliği;ülke, egemenlik, nüfus ve tanınmadır (Erdoğan, 2021, s. 120).Bu sistemin gelişmesi ile önce ki imparatorluk ya da kent-devleti örgütlenmesi biçimlerinin yerini ulus-devlet almıştır (Özkazanç, 2020, s. 152).

Ulus devlet, hem bir siyasal örgütlenme türü hem de bir siyasal idealdir. Vatandaşlık ve milliyet bağlarıyla birbirine bağlı olanları bir arada tutan otonom siyasal topluluktur. Liberaller ve çoğu sosyalistler için ulus devlet büyük oranda yurttaşlık sadakatleri ve bağlılıklarından oluşur. Muhafazakar ve bütüncül milliyetçilere göre ulus devlet etnik ya da organik birlik üzerine temellenmiştir (Heywood, Siyaset, 2017, s. 165).

Ulus-devletler siyasal ve ekonomik alanda merkeziyetçilik, küresel alanda standartlaşma, vatandaşlık temelinde hukuksal eşitlik, belirli bir toprak parçası üzerinde mutlak hakimiyet ve sınırları içerisinde şiddet kullanımı tekelleriyle karakterize olmuşlardır (Akça, s. 252).

Ulus-devletler zihinsel, teknolojik ve ekonomik dönüşüm sonucu ortaya çıkan formlardır. Aydınlanma felsefesi ile birlikte zihinsel dönüşüm ve ardından yaşanan teknolojik ilerleme ile birlikte sanayi devrimi ulus-devletin inşasını mümkün kılmıştır. Toplumsal hareketliliğin ve okuma yazma oranının artması insanların bilinçlenmesine ve kilisenin öğretilerine karşı fikir geliştirmelerine imkan vermiştir (Akıncı, 2012, s. 69). Ampirik olarak ulus-devletin ortaya çıkması orta çağın sonuna rastlansa da normatif olarak ulus-devlet düşüncesi ilk çağa kadar uzanır. Ulus-devlet bir sürecin sonucunda ortaya çıktığından dolayıdır ki, ulus-devletin kurucu unsurları bir anda ortaya çıkmamıştır. Feodalizmin çöküşü ile ülkesellik, mutlak monarşilerin ortaya çıkışıyla egemenlik, Fransız Devrimi ile ulusçuluk belirgin hale gelmiştir (Uğuz & Saygılı, 2016, s. 142).

Ülkesellik ulus devletin yaşam alanının belirlenmesini içerir. Sınırların tespit edilmesi ulus-devletin egemenlik alanının ve demografik özelliklerini belirlemektedir. Ulus devlet

kendinden önceki yönetim yapılarından farklı olarak idari ve siyasi merkeziliği sağlamıştır. Egemenlik sınırları belirlenmiş bir alanda yönetme ve yönlendirme hakkıdır. Kurumsallaşan siyaset ile toplumun tümünü kapsayan bir siyasi yapı oluşturulmuştur (Uğuz & Saygılı, 2016, s. 143).

Ulus-devlet belirli bir toprak parçası üzerinde, merkezileşmiş, farklılaşmış ve özerk siyasi yapılar yoluyla yönetim ve denetim sağlayan bir devlet biçimidir. Sınırları içinde yaşayan halkın güçlü bir ulusal kimlikle devlete bağlanması ile ortaya çıkan ulusal-devlet varlığını ortaya komuştur (Özkazanç, 2020, s. 151-152). ulus-devlet kendinin üstünde ülke sınırları içinde ve dışında herhangi bir otorite tanımaksızın mutlak olarak egemenliğini ilan etmiştir.

Ulusçuluk ise kralların kiliseye ve feodal beylere ve özerk şehirlere üstünlüğünü kabul ettirmesinin ardından kralların uyruklarının kendilerini bir bütünün parçası olarak görmeye başlamalarının ardından ulus olarak adlandırılan toplumsal bir bütün yani yeni bir global toplum tipi olarak ortaya çıkmasının ardından (Uygun, 2021, s. 198) siyasi hayatta, ekonomik hayatta, savunma ve güvenlik alanında yani toplumsal hayatın her alanında,ulus devletin her noktasında vardır (Uğuz & Saygılı, 2016, s. 143).

Dünya genelinde ulus-devlet tek meşru siyasal yönetim birimi olarak kabul görmüştür. 1989 da Birleşmiş Milletler'in tam üyesi olarak tanınan 159 ülkenin sadece 15 tanesi 1910 da vardı. 20. Yüzyılın uzunca bir dönemi boyunca dünya halklarından pek çoğu Avrupa imparatorluklarının kolonyal yapısı altında yaşayan tebaaydı. Ortadoğu'da ve Afrika'da var olan 65 ülkenin sadece üç tanesi 1910 yılından önce vardır. 74'ten fazla devlet 1959 yılından itibaren ulus devlet olarak ortaya çıkmıştır (Heywood, 2017, s. 165).

Tarih ulus devletin yanında gözükmektedir. 20. Yüzyılın üç büyük jeopolitik kargaşasında (1.Dünya Savaşı, 2. Dünya Savaşı ve Doğu Avrupa'da komünizmin çöküşü) her biri siyasal örgütlenme ilkesi olarak ulus kavramına ciddi bir ivme kazandırmıştır. 1991'den itibaren 14'ü SSCB'nin dağılmasının ardından ortaya çıkan en az 18 devlet yeni kurulmuştur ve bu devletlerin hepsi kendilerinin ulus devlet olduklarını iddia etmişlerdir (Heywood, 2017, s. 165).

16. yüzyılın siyasi, ekonomik ve askeri koşulları ulus devletlerin kurulması bakımında elverişliydi. Gelişen ticari kapitalizmin güvenli pazar ihtiyacı için dönemin kent devletleri ile feodal beylikleri küçük, imparatorluk ise büyük kalıyordu. Ulus devlet epey bir süre ekonomik gelişme ve güvenlik bakımından en uygun ölçek olarak varlığını devam ettirdi. Daha sonra sınai kapitalizmine geçilmesi ulus pazarın yetersizliğini ortaya çıkardı. Ekonominin gelişmesi için daha büyük pazarlara ihtiyaç vardı. Bu ihtiyaç yakın zamanlara kadar, (1960lara kadar)ulus-devlet modeli korunarak, emperyalist politikalarla devam ettirildi. Sanayileşmiş ülkeler yoksul ülkeleri sömürgeleştirerek ulusal ekonomilerinin güçlenmesini sağladı. Bu dönemde ekonomi uluslararasılaşırken, siyaset ulusal kalmaya devam etmiştir. İkinci Dünya Savaşından sonra sömürgeler bağımsızlıklarını kazandı ve ekonominin ihtiyacı olan yeni pazarların oluşturulmasında yeni arayışlar içine girildi (Uygun, 2003). Pazar için oluşturulması gereken yeni sistemde küreselleşme sürecini hızlandırdı. Savaştan sonra dünyada ortaya çıkan ekonomik ve güven krizleri ile mücadele etmek için yeni düzenlemelere

ve yapılanmalara gidildi. Bu dönemde IMF, Dünya Bankası, GATT e OECD gibi uluslararası kuruluşlar ortaya çıktı (Aslan, 2015, s. 290).

2. Küreselleşme Nedir?

Küreselleşmeyi ekonominin ve piyasanın küreselleşmesi olarak kabul edenler için küreselleşme geçmişten bugüne gelen bir sürecin devamıdır. Fakat küreselleşmeyi teknolojik gelişmelere bağlayanlar için küreselleşme günümüzün bir gerçekliği ve olgusu olarak kabul edilebilir. (Koray, 2005, s. 14).

Batı dünyasında yaşanan keşifler ve devamında gelen Sanayi Devrimi sonrasında teknolojik ve ekonomik gelişmeler yaşanmıştır. Teknolojik gelişmelerin kitlesel ve hızlı üretim sağlaması, merkantilizm ve emperyalizm düşüncesi ile birleşmesi burjuvaziyi ekonomik yönden tarihte benzeri olmayan bir şekilde zenginleşmiş ve güçlenmiştir. Burjuvazi daha fazla kazanmak için ürettiğinden daha fazlasını üretmesi ve ürettiğini daha geniş alanda pazarlayabilmesi gerekir. Daha fazla üretim yapma için daha fazla hammadde ve emek ile ürettiğini satabileceği yeni pazar ihtiyacı hisseden burjuvazi ekonomik, sosyal ve siyasal ortam arayışı içine girmiştir (Bakar & Tuncel, 2012, s. 51-52).

Küreselleşme ve ya küresel entegrasyonun tarihi çok eskilere gitmekle birlikte küreselleşmeyi 1970'li yıllardan itibaren yükselişte olan ve Soğuk Savaş sonrasında ise iyice hızlanan ve artan mal, sermaye, insan, bilgi ve veri akışları ve tüm dünyayı ve toplumları içine alan karşılıklı iletişim ve bağımlılık durumu olarak ele almak gerekmektedir (Kaya, 2020, s. 223).

Küreselleşmenin ne zaman başladığına yönelik yapılan tartışmalarda aşırı küreselleşmeciler,son 40-50 yılda bilgi, iletişim ve ulaştırma teknolojilerindeki gelişmelerin de etkisi ile siyasi, ekonomik ve kültürel olarak yepyeni bir dünyanın kurulduğunu iddia ederler. Bu akış açısı iş dünyasın, medyada, düşünce kuruluşlarında hakimdir.Aşırı küreselcilere göre yepyeni ve dinamik bir küresel ekonomik yapının kurulmuştur ve ulusal ekonomiler ve ulusal şirketler önemini yitirmiştir. Ulus ötesi şirketlerin yönettiği, yatırım, finans ve ticaret ağlarının yeni bir ekonomik coğrafya oluşturduğu düşünülmektedir. Siyasi alanda küreselleşme ise liberal demokrasiyi dijital teknolojilerin yardımı ile yayarak yeni bir küresel vatandaşlık tipini ortaya çıkardığını iddia etmektedirler (Kaya, 2020, s. 220-221). İkinci grupta küreselleşmeye kuşkucu bir tutumla yaklaşanlar vardır. Bu görüşe göre; içinden geçtiğimiz dönem, tarihsel olarak birçok bütünleşme ve parçalanma evresinden geçen dünya ekonomi ve siyasi coğrafyasının yeni bir bütünleşme evresine girmesinden ibarettir. Son yıllarda yaşanan ne yenidir ne de eskiye göre daha fazla bütünleşme içerir (Kaya, 2020, s. 221). Üçüncü grupta ise dönüşümcüler yer alır. Bu tutum küreselleşmeyi uzun bir tarihsel süreç olarak görmektedir (Kaya, 2020, s. 220). Küreselleşmeyi dönüşümcüler tarihin belirli dönemlerinde yaşanan bir durum olarak ele alırlar. Bugün küreselleşme olarak adlandırılan süreç ve olaylar arada yaşanan boşluklarla beraber yüzyıllardır devam etmektedir (Kaya, 2020, s. 222). Küreselleşme bugün modern toplumu ve dünya düzenini yeniden şekillendiren sosyal, siyasal, ekonomik değişimlerin arkasındaki siyasal güçtür (Esgin, 2001, s. 189).

Küreselleşme, sosyal, ekonomik, kültürel ve politik açıdan dünya ile bütünleşmeyi ifade etmektedir. Ulaştırma ve iletişim maliyetlerindeki azalma ve teknik ilerleme, malların

hizmetlerin, sermayenin, bilginin ve sınır ötesi hareketliliğin önündeki engellerin aşılmasına imkan vermiştir ve küresel bütünleşmede yoğunlaşma yaşanmıştır (İlter, 2019, s. 1001).

Küreselleşme 1990'lı yıllardan itibaren yaygın bir kullanıma sahip olmuştur. Akademik ve politik tartışmaların ortasında yer alan bir kavram olmasına rağmen henüz üzerinde net bir tanım yapılabilmiş değildir. Küreselleşme çok boyutlu bir kavramdır. Finansal ekonomik, çevresel, politik, sosyal ve kültürel süreçler küreselleşmenin içinde yer alan kavramlardır. Bu durum küreselleşmenin çok boyutlu bir doğasının olduğunun göstergesidir. Küreselleşme genelde ekonomik boyutlarıyla değerlendirilmektedir fakat ekonomik olmayan süreçleri de kapsamaktadır. Küreselleşme süreci tamamlanmamıştır ve asimetrik ilişkilere dayanmaktadır (Ocampo & Martin, 2003, s. 1).

Küreselleşme çok değişkenli bir süreç olarak kabul edilmelidir. Küreselleşmenin etkileri ülkelere göre farklılık gösterebilir. Küreselleşme kimileri için zenginleşme yaratırken kimileri için de sürekli yoksullaştırmaya sebep olmaktadır. Diğer taraftan piyasalar hızla küreselleşirken hukukun küreselleşmesi aynı hızla olmamaktadır (Koray, 2005, s. 16).

Küreselleşme, yaşamlarımızın giderek artan biçimde bizden çok uzak bir mesafede meydana gelen olaylar ve alınan kararlar tarafından biçimlenmesi anlamını taşıyan karmaşık bir karşılıklılık bağının ortaya çıkışıdır. Küreselleşmenin temel özelliği, coğrafi mesafenin azalan bir değer taşıması ve ulus-devletler arasındaki gibi toprak sınırlarının daha az önemli hale gelmesidir (Heywood, 2016, s. 184).Küreselleşme sürecinin hedefi ulus-devletin üstünde zenginliğin yeniden üretildiği, dağıtıldığı, tüketildiği ve rekabet gücünün her seviyede ön plana çıktığı tam rekabet ilkesine dayanan bir sistemdir (İlter, 2019, s. 990). Küreselleşme özünde ekonomik olaylarla ilişkili bir süreçtir. Küreselleşmeyi etkileyen ekonomik olaylar; piyasaların serbestleşmesi, varlıkların özelleştirilmesi, devletlerin refahla ilgili alanlardan özellikle geri çekilmesi, yabancı yatırımcıların doğrudan sermaye piyasalarına entegrasyonu olarak görmek mümkündür. Ekonomik anlamda küreselleşme; üretim tesislerinin ve üretim süreçlerini tüm dünyaya yayılması ve üretilen maddenin tüm dünyaya satışı ve bu anlamda tüm dünyayı içine alan bir iş bölümünün otaya çıkmasını ifade eder (Reich, 1998).

Küreselleşme temelde her ne kadar ekonomi ile ilgili bir kavram olsa da insanlığın bugün geldiği durum itibariyle dünya küresel bir yer haline gelmiştir. dolayısıyla tek bir boyutta ele alınamayacak olan küreselleşme olgusunun etki alanları beş farklı boyutta değerlendirilebilir; ekonomik küreselleşme, kültürel küreselleşme, siyasi küreselleşme, coğrafi ve ekolojik küreselleşme, teknolojik küreselleşme (Tasam, 2006).

Ekonomik küreselleşme; ulusal olan ekonomilerin, yoğunluğu fark etmeksizin küresel ekonomi içinde var olmasıdır. Kültürel küreselleşme; dünyanın bir yerinde üretilmiş olan bilgi, mal ve görüntülerin küresel akış içinde ulusları, bölgeleri ve kişileri tek tipleştiren ve kültürel farkları ortadan kaldıran bir süreçtir. Siyasal küreselleşme; politika yapımı sorumluluklarının, ulusal yönetimlerden, uluslararası örgütlere geçmiş olmasını sağlayan süreçtir (Heywood, 2016, s. 185). Coğrafi ve ekolojik küreselleşme; küreselleşme ile birlikte teknolojide, iletişimde, ulaşımda hızlı gelişmeler yaşanmıştır. Bu adımlar insanlık için olumlu olmakla birlikte doğal çevrenin dengesini bozmaya da neden olmaktadır. Yaşanan savaşlar ekolojik dengenin bozulmasına neden olmaktadır. Bunun yanında tarihi ve kültürel değerlerin

yok olmasına neden olmaktadır. Ulaşım alanında yaşanan gelişmeler de benzer şekilde ekolojik dengenin bozulmasına neden olmaktadır. Ulaşım araçlarını gelişmesi ile çeşitli bulaşıcı hastalıklar sınır tanımayarak dünyanın dört bir yanına yayılmakta bir yandan toplum sağlığını etkilerden diğer taraftan yerli canlı türlerinin varlığını tehdit etmektedir. Dünya nüfusunun hızla artmasına bağlı olarak tüketimin artması coğrafi ve doğal kaynaklarda yaşanacak sıkıntıları akla getirmektedir. (Tasam, 2006).

Küreselleşme içinde çelişkileri olan bir kavramdır. Hem serbestleşmeyi hem de sınırlandırmaları bünyesinde barındırmaktadır.Bazı boyutlarda ve ilişkilerde ulusal sınırlar ortadan kalkmaktadır ya da bu yönde eğilimler hızla artmaktadır. Sermayenin ve küresel şirketlerin dolaşım serbestisi ve sivil toplum kuruluşları arasındaki bağların güçlenmesi gibi örnekler serbestleşmeyi gösterir. Bazı alanlarda da sınırların kalkmadığı ve giderek yükseldiği görülmektedir. Örnek ise, iş gücü dolaşımında karşılaşılan engellerdir. Değil küresel düzeyde, Avrupa'nın içinde bile kişilerin ve emeğin serbest dolaşımıyla ilgili sınırlandırmalar vardır.Üretim küresel çapta yapıldığı için firmanın üretim süreci ve emek küreselleşmektedir.Emeğin ülkeler arası yer değiştirmesinde engeller olduğu gibi, firmanın farklı bölgesel yerleşimleri arasında da çalışma koşulları açısından büyük farklar olabilmektedir. Sonuç olarak küreselleşme sadece bütünleşmeyi değil ayrışmayı da yaratmakta, yakınlaşma kadar uzaklaşmaya da sebep olmakta, sınırları bir taraftan ortadan kaldırırken bir taraftan sınırların yükselmesine sebep olmaktadır (Koray, 2005, s. 32-33).

Küreselleşme süreci ile birlikte bir yandan sınırların ortadan kalkmasıyla dünyada artan bir bütünleşme hali yaşanırken diğer taraftan da küreselleşmenin getirdiği homojenleştirme, tek düze bir hal almaya zorlama faaliyetleri karşısında bir direnç gösterme ve tepkisel hareket olarak yerelleşme akımlarının güçlendiğini söylemek mümkünüdür. Soğuk savaş sonrasında batı demokrasisisin ve neoliberal politikaların hızla küresel ölçekte yayılmasıyla birlikte, ulus-devletlerin kontrolündeki siyasal sınırlar daha geçirgen ve önemsiz hale gelmiş ve bu süreçte devletler sınırları dışından gelebilecek askeri olmayan güvenlik tehditleriyle daha fazla karşı karşıya kalmışlardır (Polat, 2019, s. 96). Küreselleşme efsaneye dönüşmüş bir sözcüktür. Küreselleşme bir durumdan daha ziyade bir süreci, bir akımı ve bir zihniyeti ima etmektedir. Küreselleşmeye karşı olmak modernleşmeye karşı olmak, karşı konulmaz olana karşı olmakmış gibi bir izlenim oluşturmaktadır (Çağla, 2017, s. 310).

Küreselleşmeye ilişkin tartışmaların çoğu küreselleşmenin devlet üzerine ve ulusal siyasete olan etkisi üzerinden yapılmaktadır. Siyasetin ölümü ve devletin gereksizliği anlamında küreselleşme kavramını yorumlayanlar için; ulusal ekonomiler, daha geniş bir küresel ekonomi içinde etkili bir şekilde yerleşmişlerse ve eğer bilgi ve kültürel mübadeleler rutin bir şekilde ulus-ötesi iseler, henüz etkili uluslar üstü organlar ortaya çıkmamış olmasına rağmen, ulusal yönetim bu anlamda çağının gerisinde kalmıştır. Bu düşüncenin alternatif yorumu devletin gereksiz hale gelmiş olması değil ama işlevlerinin değişmiş olmasıdır (Heywood, 2016, s. 185-186).

3. Küreselleşmede Ulus Devletlerin Konumu Nedir?

Kapitalizmin bir süreci olan ve onun devamlılığının neticesinde ortaya çıkan küreselleşme bir zamanlar kapitalizme uygun olduğu için tarih sahnesine çıkan ulus-devlet modelinin

sermayenin serbest dolaşımına engel olduğu için onu kontrol etmek, yönlendirmek ve sınırlandırmak istemektedir (Aslan, 2015, s. 294).

Ulus-devlet ve küreselleşme için kapitalizmin devamı ve farklı aşamalarını oluşturduğunu söylemek mümkündür. Ulus-devletin ilk formu olan mutlakıyetçi monarşilerden bugüne kadar devlet aygıtına çeşitli görevler verilmiştir ve kapitalizm devlet aygıtını kendi istekleri doğrultusunda şekillendirmiştir. Mutlak monarşiler döneminde egemen devlet yapısı teşkil edilmiş devlete yasa ve düzeni oluşturma, etkili bir kamu finansmanı sağlama ve ulusal tüccarların korunmasını amaçlayan merkantilizmin uygulanması görevleri verilmiştir. Burjuva sınıfı, bir süre sonra kendi özgürlüğünü sınırladığını düşündüğü önceki müttefiki kralı tehdit olarak görüp devre dışı bırakmıştır. Fransız Devrimi, devletin merkezileşmesinin önünü açmış, vatandaşları ortak bir kimlikle bir araya getiren politikalar izlenmiş bu durum da burjuva sınıfının çıkarları ile örtüşmüştür. 20. yüzyılda da ulus kavramına siyasi organizasyon prensibi olarak önemli bir değer atfedilmiştir (Özdemir, 2012, s. 55). Sermayenin küreselleşmesi ile birlikte ulus-devlet küresel bir aktör haline gelmiştir.

Küreselleşme, modern dünyanın politik, sosyal, ekonomik ve birçok sürecin çok karmaşık bir karışımıdır (Erdoğan, 2021, s. 135). Yaşanan iki dünya savaşı Westphalia modelinin geçerliliğini yitirdiğini ve Avrupa'nın emperyalist politikasının iflas ettiğinin bir işaretidir. Güç dengelerinin Avrupa'dan dünyanın geri kalanına yayılmaya başlaması (özellikle ABD) ile birlikte ulus-devletler arasındaki ilişkilerin belirli kurallara bağlanması ve bu kuralları gözetecek uluslararası kurumların oluşturulmasını gerekli gören uluslararası bir sistem oluşturuldu. Bu amaçla ortaya çıkan NATO, BM, DTÖ, IMF, DB gibi ulus üstü ya da uluslararası örgütler küreselleşmenin temel özellikleri olan özelleştirme, serbestleştirici finansal politikalar, sermaye hareketliliğine uygun kanunlar, devletin küçültülmesi ve küreselleşmeye uyumlu yönetim yapılanması anlayışını dayatmaktadır (Aslan, 2015, s. 294).

Küreselleşme süreci ulus-devlet ölçeğini aşan ve ulus-devletlerin üstesinden gelmekte güçlük çekeceği, ekonomik, siyasal, sosyal ve çevresel birçok yeni sorunu ortaya çıkarmıştır. Ulus-devlet ve egemenliğin küreselleşmeden etkilenmediği ileri sürmek zordur. Geleneksel egemenlik teorisi, ulus-devletin sınırları içinde üstün bir otoriteye ve kontrole sahip olduğu ve sınırlarını geçen her şeyi kontrol ettiklerini ima eden bir düşünceye dayanır. Fakat uluslararası göç hareketlerinin artması ve kültürel küreselleşmenin yaygınlaşması vb. gelişmeler devlet sınırlarını daha geçirgen hale getirmiştir. Gelişen teknoloji ile birlikte devletlerin etkin kontrol imkanları azalmaktadır. Radyo, televizyon, internet, cep telefonu yoluyla gerçekleşen sınırlar arası iletişim ve bilgi akışının kontrolü neredeyse imkansızdır (Polat, 2019, s. 87).

Küreselleşmenin ulus-devletin egemenlik alanının daraltmasını üç boyutta incelemek gerekir. Birinci boyut ulus-üstü ekonomik ve siyasal birliklerin etkisidir. Bu etki 1970'li yıllardan itibaren başlayıp devam eden ekonominin küreselleşmesi ile birlikte büyük bir yol kat etti. Bu süreç yukarıdan aşağıya bir etki yaptı. Uluslararası şirketleri ya da piyasaları kontrol edilmesinde ulus-devletler etkisiz kaldı. İkinci boyut ulus-devletlerin kendi içinde yaşadığı süreçle ilgilidir. Devletin küçültülmesi, özelleştirme, kamu sektörüne karşı güvensizlik, merkeziyetçiliğin azalması, sosyal haklarda gerileme gibi yeni liberal düşünceye dayanan anlayış ve uygulamalar ulus-devletin klasik fonksiyonlarında bir azalmaya neden olmuştur. Üçüncü boyut ise aşağıdan yukarıya doğru işleyen bir süreçtir. Bu süreç ulus-devlet içindeki

bölgeselleşme ve yerelleşme olgusudur. Bu durum ulus-devletin varlığını tehdit eden önemli bir durumdur. Birçok ülkede ulus-devletin içinde yer alan tarihsel, siyasal, kültürel, etnik ya da ekonomik özellikleriyle farklılaşan bölgeler devletin işleyişinde söz sahibi olmaya başlamışlardır (Uygun, 2003).

Küreselleşme ile birlikte ulus-devletinin sonunun mu geldiği yoksa evrensel siyasi form olarak varlığını güçlü bir şekilde devam mı ettireceği sorusu üzerinden epey tartışma yürütüldü. Tartışmalar genel olarak ulus-devletin dönüşümü ve geleceğinin kurgulanması ile ilgilidir. Küreselleşme karşıtları ulus-devletin küçüldüğünü, zayıfladığı, otoritesini ve egemenliğini kaybettiğini iddia etmektedirler. Küreselleşmeye olumlu bakanlar için küreselleşme ile birlikte ulus-devlet elbette bir değişime girmiştir. Fakat bu değişim ulus-devletin küçülmesi ya da yok olması şeklinde değil, yeni sisteme adapte olarak yeni ve güçlü bir devlet formuna sahip olmuştur. Küreselleşme ile birlikte devlet klasik fonksiyonlarına ek olarak değişik görev ve sorumluluklar alarak kendini yeniden tanımlamaktır (Uğuz & Saygılı, 2016, s. 143).

Küreselleşme ile birlikte ulus-devletin mutlak otorite olma gücünü büyük oranda kaybettiği, küçüldüğü, zayıfladığı, otoritesinin ve egemenliğinin aşındığı yönündeki değerlendirmeler kısmen doğrudur. Fakat bu düşüncedeki doğruluk payı ulus-devletin yok olacağı anlamına gelmemektedir. Ulus-devletin egemenliğinin giderek çok az da olsa bir kısmını paylaşması, rekabet devleti, piyasa devleti ve post modern devlet gibi çeşitli biçimlerde tanımlanan yeni bir devlet biçiminin doğuşu ihtimallerini ortaya çıkarmıştır. Uluslararası sistemin değişim ve dönüşüm sürecinde ulus-devletin merkezi konumu giderek değişmeye ve zayıflamaya başlamış bir taraftan bireyler bir taraftan uluslararası küresel aktörler değer kazanmaya başlamıştır (Polat, 2020, s. 496).

Küresel dünyada ulus-devletin egemenliğine yönelik tehditler genellikle küresel finansal akışları, uluslararası örgütleri, çok uluslu şirketleri, bilgi iletişim teknolojisinin hızlı değişimini içerir. Devletlerin iç egemenlik kavramı, insan haklarını içeren uluslararası antlaşmalar ve mevcut devletlerin davranışları ve gelenekleri ile bağlantılı olarak yasal olarak büyük ölçüde daralmıştır. Bu nedenle Westphalia dönemindeki bir ulus-devlet egemenliğinden bahsetmek zorlaşmıştır (Erdoğan, 2021, s. 135).

Küreselleşme ulus-devletin kendisinde bir parçalanmaya neden olmuştur. Bir taraftan ulusal sınırları aşan ve ulus üstü sisteme geçen bir dünya ile ulus altı birleşmelerin öne çıktığı dünyanın birlikte var olduğu bir süreç yaşanmaktadır. Yaşanan süreçte ulus-devletin konumu paradoksal bir hal arz etmektedir. Ulusal düzeyde işlevi azalan ulus-devletin uluslararası düzeyde önemli aktör olmaya devam ettiği görülmektedir (Koray, 2005, s. 32). Küreselleşmenin ulus-devleti zayıflatan ya da aşındıran bir süreç olduğuna dair görüşlere rağmen, küresel sermayenin bir ülkede dolaşımı için devletin onay vermesi gerekir. Diğer taraftan artan terör eylemlerinde ve yaşanan göç dalgalarında görüldüğü gibi uluslararası örgütler küresel ve bölgesel barışı sağlamada yetersiz kalmaktadır. Bu durumda devreye ulus-devletler girmektedir. Ulus-devletler sınırların kontrolünde ve sınırlar boyunca insan hareketliliğinde kontrolü elinde bulunduran güçtür. Sınırları içindeki egemenliği sağlamada, sınırların denetlenmesinde ve vatandaşları üzerinde etkisi vardır (Yılmaz & Akbulut, 2016, s. 85)..

3.2. Bugün Ulus-Devletlerin Konumu Nedir?

Küreselleşme ile birlikte ulus-devletlerin küçüldüğü, zayıfladığı, otorite ve egemenliğinin aşındığı yönünde oluşan kimi düşünceler mevcuttur. Fakat bu düşünceler ulus-devletin tarih sahnesinden tamamen silinmesini öngörmemektedir. Ulus-devletler uluslararası sistemin en önemli aktörleri olarak faaliyetlerini devam ettirmektedir (Bakar & Tuncel, 2012, s. 63).

Bugün itibariyle değerlendirildiğinde Avrupa Birliği'nin ulus üstücü önerilerde kastedilen ulus-devlet yerine geçebilecek bir yapılanmanın uzağındadır. Birlik içinde yer alan ulus devletlerin uluslaştırma araçlarını ellerinde tuttuğu ve etkin kullandığı görülmektedir (Sağ & Aslan, 2001, s. 181).

Ulus-devletler bugün küreselleşmenin etkisiyle ortaya çıkan yeni tehditlerle karşı karşıyadır. Devletlerin güvenliğine yönelik riskler çeşitlenmiştir. Öteden beri var olan askeri tehditlerin yanında askeri olmayan yeni tehditler de oluşmuştur. Çevre sorunları, küresel iklim değişikliği, salgın hastalıklar, mülteci krizleri ve kaynak kıtlığı gibi tehditler küresel düzeyde ortaya çıkan ve ulus-devletleri tehdit eden yeni sorunlardır. Devletler kaynağı kendi sınırları içinde olmayan ve dışarıdan gelip ülkeyi etkileyen sorunların çözümünde yetersiz kalmaktadırlar (Polat, 2020, s. 500).

AB özelinde yaptığı değerlendirmede Tocci,"üye devletlerin en büyükleri de dahil olmak üzere, 21. Yüzyılın ulus aşırı özelliğe sahip teknoloji, iklim ve demografi gibi küresel sınamalarla birer ulus devlet olarak başa çıkabilmeleri mümkün değildir. AB dünyada ki paydaşlarla bir araya gelerek zorlukları aşacak güce sahip olabilir" (Tocci, 2020, s. 135)diyerek küresel dünyada yaşanan gelişmelerde ya da sorunlarda çözüm aracı olarak ulus-devletlerin tek başlarına yetersiz kalacağını belirtmektedir.

3.3. Covid 19 ile Mücadele Sürecinde Ulus Devlet

Küreselleşme malların, hizmetlerin, sermayenin, emeğin, bilginin, teknolojinin önündeki devlet içinde ve ulusşararası alanda hareketinin önündeki her türlü engeli azaltmıştı. Küreselleşme ile birlikte küresel iş bölümü son derece artmış ve dünya birbirine bağımlı hale gelmiştir. Covid 19 pandemisinnin dünya sisteminde büyük kırılmalar oluşturması beklenmiştir. Pandemi sonrası dünyada uluslararası ve bölgeler arası iş bölümünün yeninden düzenleneceği bir ortamda devletler için yeniden bir görev tanımına gideceği düşüncesi oluşmuştur (Erdoğan, 2021, s. 133).

Salgın hastalıklar başta insan sağlığı olmak üzere ekonomik, sosyal, psikolojik, kültürel, siyasi, coğrafi ve dini açıdan yani hayatı çok yönlü etkilediği görülmektedir. Covid-19 küreselleşmenin son noktasına ulaştığı, sınırların kalktığı, ulaşım ve iletişim teknolojisindeki gelişmelerin zirrve yaptığı bir dönemde ortaya çıkmış ve bütün dünyayı etlkisi altına almıştır. Küresel sistem emek, ürün ve sermayenin dünya çapında hızlı yayılmasını sağlayarak refaha katkı sunarken, Covid-19 virüsünü de pandemik hale getirmede etkin rol oynamıştır. Virüsün bulaşma hızının yüksek olması alınan tedbirleri yetersiz kılmış ve uluslararası bir kargaşanın yaşanmasına neden olmuştur (Aslan, 2021, s. 1747).

Covid 19 virüsünün bulaşma şekline baktığımızda insanlar arası teması gerektiren bir türdür. Tüm dünyayı etkisi altına alması insan hareketliliği ile izah edilmektedir. İnsanların bu kadar

hızlı hareket etmesi küreselleşme ve zaman-mekan sıkışması kavramlarını kullanmayı gerektirir. Mekanın sınırları zaman tarafından aşındırılmakta ve mekanlar arası bedensel hareketler hızlanmaktadır. Salgın iki yıl boyunca alınan önlemlere rağmen küresel bir tehdit olarak devam etmiştir (Avcı, 2021, s. 3793).

Covid 19 Pandemisi sırasında ülkeler bulaşma oranını kontrol altına almak için kişisel özgürlüğü kısıtlayan çeşitli önlemler almışlardır. Daha önceden ulus-devletlerin kendi sınırları içinde vatandaşları üzerinde tam egemenliğine meydan okuyan ulusötesi dijitalleşme, küresel ticaret ve artan hareketlilik gibi eğilimler mevcuttu. Pandemi öncesi devam eden bu hızlı ve hareketli süreç Covid 19 ile nasıl bir seyir izleyecek merak konusu oldu (Erdoğan, 2021, s. 132).

Salgın ekonomik gelişmişliklerine bakılmaksızın tüm ülkeleri etkisi altına almış ve toplumun tüm kesimlerine yönelik bir tehdit oluşturmuştur (Avcı, 2021, s. 3794). Bugün yaşamın her alanında önemini koruyan küreselleşme sorgulanmaya başlanmış ve ulus-devletler ön plana çıkmıştır. Ulus-devletler yaşanan küresel krizle mücadele etmede en önemli ve etkili aktörler olarak görülmüştür. Sorunla mücadele edilirken ulus-devletlerin otoritelerine ve kapasitelerine ihtiyaç duyulmuştur. İnsan sağlığının koruması için devletin otoritesinin ve sunduğu hizmetlerin ne derece de önemli olduğu anlaşılmıştır (Erdoğan, 2021, s. 132-133).

Pandemi epidemoloji ve sağlık alanlarının yanı sıra nüfus ve ekonomide ortaya çıkan sonuçlarla baş edebilmek için gerekli kaynağa sahip tek güç olarak ulus-devleti bir kez daha toplumsal yaşamın merkezi yapmıştır (Sakwa, 2020, s. 123). Covid-19 asıl sorumlu aktörün ulus-devlet olduğunu gözle önüne çıkarmıştır. Hiçbir uluslararası kuruluş ya da yapı Covid-19 için önleyici bir hamlede bulunmamış ve salgınla mücadeleye liderlik etmemiştir. Küresel bir sorun olmasına rağmen devletler meseleye kendi imkanları ile müdahale etmişlerdir. Bu müdahale de sınırlı kalmış ve bütüncül bir mücadele ortaya konulamamıştır. İhtiyaç duyulan sağlık önlemleri ve ekonomik araçlar tek bir ulus-devletin kapasitesinin üzerinde olup yerel ekonomiler ve ticaret üzerinde baskı oluşturmuştur. Covid-19 krizi küreselleşmenin sorgulanmasına, ülkelerin daha korumacı tedbirler almasına ve tedarik zincirleri ile temel sektörlerini sınırları içinde güvence altına almalarına neden olmuştur (Kahf, 2020, s. 87).

Pandemi sürecinde devletler kapılarını kapatmışlar hava yolu, deniz yolu, kara yolu ile ulaşıma engel koymuşlardır. Bu süreçte içerideki vatandaşlar birlik olurken ülke sınırları dışındakilerin tehdit olarak nitelendirildiği bir durumda ulus-devletler güvenilir hale gelmiştir. Bu güvenilirliğin derecesi de ulus-devletlerin krizi yönetimindeki başarısına ve önceden yaptığı hazırlık durumuna bağlıdır. Covid-19 salgınını devletleri özerk şekilde yaşamaya zorlamıştır. Ulusal sınırları tanımayan küresel bir kriz olan Covid-19'un ulusal-egemenliği güçlendirebileceği ve içerde hükümet düzeyinde büyük dönüşümlere neden olabileceği bir paradoksu da beraberinde getirdi. Virüsle beraber kamu sektörünün ihmal edildiğini ortaya çıkardı. Özellikle kamu hastanelerinin Covid-19 ile mücadele de özel hastanelere göre daha etkili mücadele ettiği görüldü (Zweiri, 2020, s. 163).

Pandemi dünyanın ne ölçüde karşılıklı bağımlı bir hal aldığını göstermektedir. Karşılıklı bağımlılık ulus-devletin güç tekelini kaybetmesine göre şekil alır. Günümüzde küçük ulus-devlet iç güvenlik, dış güvenlik ve refahın sağlanması noktasında yetersiz kalabilmektedirler.

Pandeminin de göstermiş olduğu gibi, bugün karşılaşılan tüm sorunlar neredeyse ulus-devletlerin kapasitesini aşmaktadır. Sorunları çözmede yalnızca küresel yaklaşımların başarı şansı vardır. Zaman zaman otoriter ya da popülist liderler halkın desteğini sağlamak için ulus –devletin iyi ve güçlü olduğunu söylemekte ve güç devşirmektedirler (Ischinger, 2020, s. 81).

Küresel yapı içinde birbirleriyle ilişki halinde olan ulus-devletlerin salgını önlemek için sınırlarını uzun süre kapatması mümkün değildir. Özellikle kapitalist dünya düzeni ve uluslararası iş bölümü, ulus-devletlerin kamu sağlığı adına sınırlarını uzun süre kapatmasına imkan vermemektedir. Küresel iş bölümünün bir sonucu olan küresel üretim ve küresel tüketim, ulaşım ve iletişim teknolojilerinin sağladığı imkanlarla sınırları ortadan kaldırmıştır. Bu durum uzun süredir bu büyüklükte bir salgınla karşı karşıya kalmayan insanlığın içe kapanarak salgından korunma yöntemlerini geçersiz kılmıştır (Avcı, 2021, s. 3793).

Küresel krizlerin üstesinden gelmek için küresel iş birliği gereklidir. Covid 19 Pandemisi sürecinde dünya küresel kamu sağlığı krizi ile ve büyük bir küresel ekonomik durgunluk riskiyle karşı karşıya kalmıştır ve bu durumda küresel işbirliği zorunludur (Wang, 2020, s. 152). Covid 19 Pandemisi'nde uluslararası mücadele küresel bir işbirliği içinde yürütülmekten ziyade bireysel (ulus-devlet) düzeyde yürütüldü. Mücadele sürecinde kazanan taraf olmadığı gibi kuralları belirleyip başkalarına dayatacağı bir rekabette şekillenmedi. Geleneksel rakipler arasında bir iş birliğine gidildi. Çin AB'ye ve ABD'ye yardım teklifinde bulunurken, ABD ise İran'a yardım teklifinde bulundu (Fraihat, 2020, s. 64). Zayıf halka olmaları ve nihai sonuçta etkileri nedeniyle düşük kapasiteli ülkelere özen gösterilmesi gerekir. Ülkelerin güvenliği birbirine bağlı olduğundan hareketle uluslararası yardımlar hayati rol oynamaktadır (Wang, 2020, s. 152).

Covid-19 salgını küresel örgütlerin sağlık başta olmak üzere bir çok açıdan krizleri önleyemediğini, müdahalede geç kaldığını ve süreci iyi yönetemediğini göstermiştir. İşbirliğinden yoksun ve adil olmayan küresel sistemde yaşanan olumsuzluklar aşı uygulamalarında iyice su yüzeyine çıkmış ve adil olmayan bir ilaç paylaşımı gerçekleşmiştir (Aslan, 2021, s. 1747).

Bugün dünyada yaşanan sorunlar için çok uluslu önlemler ve birliktelikler gereklidir. Küresel ısınmayı durdurmak, gezegeni ve toprağı çürüyüşten kurtarmak için üretim, tüketim ve dağıtım kültürlerinin yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu süreçte gözden çıkarılmaması gereken uluslararası hukuk ilkeleridir. Uluslararası hukuk ilkeleri, halkların ve ulusların bağımsızlığını, özerkliğini ve kendi kaderini tayin etme hakkını sağlayarak çok taraflılığa katkı sunmaktadır (Tum, 2020, s. 145).

Sosyal piyasa ekonomilerini ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulmuş olan ve Avrupa'da yeşeren ulus-devletlerin gücünü azaltmada büyük bir etkisi olan neoliberalizm bir paradigma olarak pandemi öncesinde de sorgulanıyordu (Tum, 2020, s. 142). Neoliberallerin uzun yıllardır devam eden etkisinden etkilenen son yıllarda meşruiyet kaybı yaşayan uluslararası kuruluşlar ve Birleşmiş Milletler'in küresel olaylara müdahale ya da etkileme kapasitesi düşmüştür. Fakat bu dönemde kurumsal olarak ulus-devletler de güçten düşmüştür. Pandemi sonrasında küresel krizden çıkış başlığı altında neofaşist eğilimler, neoliberal politikaların dayanıklılığı ve bunların sürdürülmesine yönelik ısrarlı eğilimler, ulus-devletlerin

güçlendirilmesi ve sosyal piyasa ekonomilerinin yeniden kurulması gibi ihtimaller pandemi sürecinde ortaya çıkmıştır (Tum, 2020, s. 143-144).

Küreselleşmeyi ekonomik boyutuyla ele alınca yaşanan küresel krizin pandemi ile bağlantısı sorgulanmıştır. Yaşanan küresel ekonomik durgunluğu kimileri Covid 19 Pandemisi'ne bağlamaktadır. Pandemi öncesi yapılan çalışmalar ise zaten küresel bir ekonomik durgunluk olduğuna işaret etmektedir. Bu nedenle pandeminin yaşanan krizin gerçek yapısal ve tarihsel nedenleri ile sonuçlarını gizlediği düşüncesi savunanlarda vardır. Bağımsız analistler bu krizi, ekonomi, cumhuriyetçi siyasal sistem, kamu kurumları ve demokratik güçler üzerinde tamir edilemeyecek şekilde hasar bırakan küresel neoliberalizmin çöküşü ile ilişkilendirmektedirler. Sağlık, sosyal güvenlik ve eğitim sitemlerindeki sosyal yapının parçalanması ile birlikte pandemiye karşı etkin ve kapsamlı biçimde müdahale edilememesi küresel kalkınma gerçekleşirken sağlık sektörüne öncelik verilmediğini açıkça göstermektedir (Tum, 2020, s. 142).

Tarihsel olarak dünya düzeninde değişikliğe yol açan salgın hastalıklar değil, büyük ölçekli savaşlardır. Dünya düzeninin değişimi genellikle küresel güvenlik mimarisindeki değişimle ortaya çıkmaktadır. ertelenebilir şartlar olsa da küreselleşme salgından sonra da kaldığı yerden devam eder. Ülkelerin milliyetçi fikirlerinin canlanmasına rağmen küresel çapta girişilen etkileşim ile küreselleşme devam eder. ülkelerin iç politikaları ile sınırlı kalacak kimi düzenlemelere rağmen küresel düzeyde yapısal bir değişim söz konusu değildir. mevcut paradigmada değişim yaratmayacak bir süreç olarak pandemiyi değerlendirmek mümkündür. (Fraihat, 2020, s. 64).

Sonuç

sermayenin kendisine yer araması ile ortaya çıkan ulus devlet formu bir süre sonra sermayenin kendisini gerçekleştirecek genişlikte bir alan olmaktan geri kalmış ve ulus devlet sınırlarının aşılmasını beraberinde getirmiştir. pazar ihtiyacı dünyayı küresel bir yer haline getirmiştir.fakat küreselleşme sadece ekonomi üzerinden değerlendirilemeyecek kadar karmaşık ilişkileri içermektedir. 2020 yılı itibariyle tüm dünyayı etkisi altına alan pandemi ile bu durum bir kez daha gözler önüne serilmiştir. insan sağlığını küresel düzeyde tehdit eden salgın ile mücadelede insanlık ulusal sınırlar içine çekilmiştir. salgınla mücadelede ulus devletler aktif rol oynamış fakat krizin küresel olması nedeniyle mücadelenin küresel düzeyde yapılması gerektiği ortaya çıkmıştır. küreselleşme süreci geri dönülemez şekilde devam etmektedir. sermayenin ulusal sınırlar içine çekilmediği salgın döneminde küresel ekonomiden kopma düşüncesi küresel şirketler için sıcak bir fikir olarak değerlendirilmemiştir. her ne kadar salgın önlemleri kapsamında ülkeler arasında insan hareketliliği engellenmiş olsa da iletişim teknolojilerinin sağladığı imkanlar dahilinde bilgi ve haberleşme akışı ile iletişim kesilmemiştir. bugün itibariyle normalleşme dönemine girilmiş olup küreselleşmenin kaldığı yerden devam ettiği görülmektedir. Sermaye, mal ve insan hareketliliğinin önünde pandemi sonrası ulusal ya da küresel düzenlemeye dayalı yeni herhangi kısıtlama yoktur.

Sözü Geçen Çalışmalar

Akça, G. (2014). Küreselleşme ve Ulus-Devlet. *Selçuk İletişim* , 74-81.

Akça, G. (tarih yok). Postmodernite ve Ulus Devlet. *Sosyal Bilimler Dergisi* , 232-257.

Akçetin, N. Ç. (2017). Küreselleşme ve Gücün Gölgesindeki "Demokrasi". *FLSF (Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi)* , 123-138.

Akıncı, A. (2012). Modern Ulus Devletlerin Doğuşu. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* , 61-70.

Aslan, S. (2021). Covid-19 Salgınının Küreselleşmeye ve Ulus Devletlere Etkisi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi* , 1735-1752.

Aslan, S. (2015). Küreselleşmenin Ulus Devletler Etkisi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bİlimler Dergisi* , 289-296.

Avcı, M. G. (2021). Zaman-Mekân Sıkışması, Küreselleşen Salgın ve Toplumsal Sonuçları. *OPUS Uluslararassı Toplum Araştırmaları Dergisi* , 3787-3807.

Bakar, S., & Tuncel, G. (2012). Küreselleşmenin Ulus Devlet Üzerine Etkisi. *Birey ve Toplum* , 51-65.

Çağla, C. (2017). *Siyaset Bilimi.* İstanbul: Bilge Kültür Sanat.

Erdoğan, A. (2021). Covid-19 Sonrası Küreselleşmenin UlusDevlet ile İmtihanı: Yeni Normal. H. H. Akkaş, & G. A. Rahvanoğlu içinde, *Değişen Dünyada Küreselleşme ve Ulus Devlet* (s. 119-140). İstanbul: Efe Akademi Yayınevi.

Esgin, A. (2001). Ulus-Devlet ve Küresellemeye İlişkin Bazı Tartışmaar. *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi* , 185-192.

Fraihat, I. (2020). COVİD-19 Sonrası Dünya Düzeninde Paradigma Kayması Olmayacak. SAM, & A. D. Forumu içinde, *Covid-19 Sonrası Dünya: İş Birliği Mi Rekabet Mi?* (s. 63-67). Ankara: Sam Yayınları.

Heywood, A. (2017). *Siyaset.* Ankara: Adres Yayınları.

Heywood, A. (2016). *Siyasetin ve Uluslarası İlişkilerin Temel Kavramları.* Ankara: BB101 Yayınları.

İlter, E. (2019). Küreselleşme Sürecinde Ortaya Çıkan Toplumsal Sorunlar ve Sosyal Politikalardaki Değişimin İncelenmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , 989-1003.

Ischinger, W. (2020). Covid-19: Jeopolitiğin Derinleşen Fay Hatları. SAM, & Antalya Diplomasi Forumu içinde, *Covid-19 Sonrası Dünya: İş Birliği Mi Rekabet Mi?* (s. 79-83). Ankara: Sam Yayınları.

Kahf, A. (2020). Covid-19 Sonrası "Yeni Normal" Küresel Yönetişim. SAM, & Antalya Diplomasi Forumu içinde, *Covid-19 Sonrası Dünya: İş Birliği Mi Rekabet Mi?* (s. 84-88). Ankara: Sam Yayınları.

Kaya, Y. (2020). Küreselleşen Dünyada Salgın ve Salgın Sonrası Dünyada Küreselleme. D. Demirbaş, V. Bozkurt, & S. Yorgun içinde, *Covid-19 Pandemisinin Ekonomik, Toplumsal ve Siyasal Etkileri* (s. 217-232). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınevi.

Koray, M. (2005). "Reel" Küreselleşme veya Küreselleşmenin Realitesi. *Çalışma ve Toplum* , 11-46.

Ocampo, J. A., & Martin, J. (2003). *Globalization and Development A Latin America And Caribbean Perspective.* Stanford University Press, The World Bank.

Özdemir, H. (2012). Ulus Devlet ve Ulusçuluğun Küreselleşmeyle Etkileşimi: Vazgeçilmeyen Ulus Devlet, YÜkselen Ulusçuluk. *Sosyal Bilimler Dergisi* , 39-59.

Özkazanç, A. (2020). Devletin Örgütlenmesi. Y. Taşkın içinde, *Siyaset, Kavramlar, Kurumlar, Süreçler* (s. 139-170). İstanbul: İletişim Yayınları.

Polat, D. Ş. (2020). Küreselleşme, Ulus-Devlet Egemenliği ve Ulusal Güvenlik. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* , 491-503.

Polat, D. Ş. (2019). Ulus-Devletin Değişen Doğası ve Ulusal Güvenliğin Dönüşümü. *tasam.org* , 81-99.

Reich, S. (1998). What Is Globalization? Four Possible Answers. *The Helen Kellogg Institute For International Studies* , ?

Sağ, V., & Aslan, M. (2001). Ulus, Uluslaşma ve Ulus Devlet. *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi* , 173-183.

Sakwa, R. (2020). Salgın ve Uluslararası Siyaset. SAM, & Antalya Diplomasi Forumu içinde, *Covid-19 Sonrası Dünya: İş Birliği Mi Rekabet Mi?* (s. 122-128). Ankara: Sam Yayınları.

Smith, A. D. (2002). *Ulusların Etnik Kökeni.* (S. Bayramoğlu, & H. Kendir, Çev.) Ankara: Dost Kitapevi.

Tasam. (2006, Aralık 14). *Küreselleşmenin Boyutları ve Etkileri*. tasam.org: https://tasam.org/tr-TR/Icerik/211/kuresellesmenin_boyutlari_ve_etkileri adresinden alınmıştır

Tocci, N. (2020). Covid-19 Sonrası Avrupa'nın Küresel Rolü. SAM, & Antalya Diploması Forumu içinde, *Covid-19 Sonrası Dünya İş Birliği Mi Rekabet Mi?* (s. 134-137). Ankara: Sam Yayınları.

Tum, R. M. (2020). Covid-19'un Bölgesel ve Küresel Etkileri ve Yansımaları. SAM, & Antalya Diplomasi Forumu içinde, *Covid-19 Sonrası Dünya: İş Birliği Mi Rekabet Mi?* (s. 141-145). Ankara : Sam Yayınları.

Uğuz, H. E., & Saygılı, R. (2016). Küresel Dünyada Ulus Devlet. *SÜ İİBF Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi* , 127-147.

Uygun, O. (2021). *Devlet Teorisi.* İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Uygun, O. (2003). Küreselleşme ve Değişen Egemenlik Anlayışının Sosyal Haklara Etkisi. *Anayasa Yargısı* .

Wang, Y. (2020). Covid-19 Sonrası Dönemde Küresel Sistemin Geleceği. SAM, & Antalya Diplomasi Forumu içinde, *Covid-19 Sonrası Dünya: İş Birliği Mi Rekabet Mi?* (s. 151-155). Ankara: Sam Yayınları.

Yılmaz, E. A., & Akbulut, A. (2016). Küreselleşme Sürecinde ULus-Devletin Rolü Ulus Devletler Güçleniyor Mu? *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal BİIimler Enstitüsü Dergisi* , 71-88.

Zweiri, M. (2020). Covid-19 ve Küresel Sistemin Geleceği. SAM, & Antalya Diplomasi Forumu içinde, *COVİD -19 Sonrası Dünyada İş Birliği Mi Rekabet Mi?* (s. 160-164). Ankara: Sam Yayınları.