

Türk İdare Dergisi
Ulusal Hakemli Dergi

Editör

Dr. A. Celil ÖZ / İller İdaresi Genel Müdürü

Editör Yardımcısı

Şemseddin ERKAYA / SGB Daire Başkanı

YAYIN KURULU / BOARD OF EDITORS

Adnan YILMAZ

Dr. A. Celil ÖZ

Dr. Yusuf MAYDA

Dr. Muammer SÖNMEZ

Dr. Hasan Hüseyin CAN

Dr. Ahmet SARICAN

Şemseddin ERKAYA

Strateji Geliştirme Başkanı

İller İdaresi Genel Müdürü/Editör

Personel Genel Müdürü

İller İd. Genel Müd. Yardımcısı

Hukuk Müşaviri

Nüf. ve Vat. İşl. Genel Müd. Yrd.

SGB Daire Başkanı

DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ

Doç. Dr. Ömer ANAYURT

Prof. Dr. Sait AŞGIN

Prof. Dr. Zühtü ARSLAN

Doç. Dr. Asım BALCI

Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN

Prof. Dr. Ali BİRİNCİ

Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞARAN

Galip DEMİREL

Prof. Dr. Vahit DOĞAN

Prof. Dr. Musa EKEN

Prof. Dr. Ekrem Buğra EKİNCİ

Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU

Prof. Dr. Remzi FINDIKLI

Prof. Dr. Orhan GÖKÇE

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR

Prof. Dr. Halil KALABALIK

Doç. Dr. Ahmet KESİK

Prof. Dr. İlber ORTAYLI

Dr. Ali Nihat ÖZCAN

Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN

Prof. Dr. Murat SEZGİNLER

Prof. Dr. Ali ŞAFAK

Doç. Dr. Hakan TAŞDEMİR

Prof. Dr. Mustafa TOPALOĞLU

Prof. Dr. Burhanettin UYSAL

Prof. Dr. Nükhet YETİŞ

Gazi Üniversitesi

Sakarya Üniversitesi

Karabük Üniversitesi İİBF Dekanı

Polis Akademisi Başkanı

Selçuk Üniversitesi

TODAİE

Türk Tarih Kurumu Başkanı

Gazi Üniversitesi

Emekli Vali-Müsteşar

Gazi Üniversitesi

Sakarya Üniversitesi

Marmara Üniversitesi

Sakarya Ün., Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu Bşk.

Başbakanlık İnsan Hakları Başkanı

Polis Akademisi

Selçuk Üniversitesi

Gazi Üniversitesi

TODAİE Genel Müdürü

Sakarya Üniversitesi

Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı

Galatasaray Üniversitesi

TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi-TEPAV

Akdeniz Üniversitesi

Gazi Üniversitesi

Polis Akademisi

Gazi Üniversitesi

Beykent Üniversitesi

Karabük Üniversitesi

TÜBİTAK Başkanı

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 82

HAZİRAN 2010

SAYI: 467

İÇİNDEKİLER

Adem AKMAN - İsmail KILINÇ

Avrupa Birliğinde Entegre Sınır Yönetimi-
nin Gelişimi ve Avrupa Birliği Sürecinde
Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimine Geçiş
Çalışmaları

9

*Development of Integrated Border
Management Union and Turkey's Transition
Efforts to Integrated Border Management in
the Process of European Union*

Yrd. Doç. Dr. Nuran AKŞİT AŞIK

Çalışanların İş Doyumunu Etkileyen
Bireysel ve Örgütsel Faktörler İle
Sonuçlarına İlişkin Kavramsal Bir
Değerlendirme

31

*A Conceptual Evaluation of Individual and
Organizational Factors Affecting Employees'
And Results Of Job Satisfaction*

Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN - Selim ÇAPAR

Taşrada Kamu Yönetiminin Etkinliği
Açısından Mülki İdare Amirlerinin Eğitimi

53

*Training of Provincial Executives For
Effectiveness of Provincial Administration*

Dr. Hasan CANPOLAT

Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek
Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili
Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi

79

*Scale Reforms in Turkish Local
Administration System and Examination
Of Judicial Decision Of The Law
Numbered 5747*

Suat Dervişoğlu

AB Müktesebatına Uyum Sürecinde
Çevresel Etki Değerlendirmesi

115

*The Environmental Impact Assessment In The
Process Of Integration Into The European Union
Acquis*

Yrd. Doç. Dr. Gülsüm GÜRLER HAZMAN

Kentsel Yoksulluk Sorunu ve
Belediyelerin Rolü

135

*The Problem Of Urban Poverty And
Municipalities' Roles*

Polat KARA - Recep KORKUT

Türkiye'de Göç, İltica ve Mülteciler

153

Migration in Turkey, Asylum and Refugees

Dr. Ahmet POLAT - Yrd. Doç. Dr. Serdar Kenan GÜL

Alternatif Bir Suç Ölçüm Tekniği:
Fail İtiraf Anketleri

163

*An Alternative Crime Measurement
Technique: Self-Report Delinquency Surveys*

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

*İdareciler,
bana içten sevgilerini haykıranlar;
yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet
olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk devleti kurmak için
insanlık fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve
devlet anlamlarını en son ilmî telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış
ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.*

H. Ortak

Değerli Okurlar,

Geçen yıl Haziran-Eylül dönemine ait 463-464. sayısından itibaren ulusal hakemli bir yayın haline dönüşen Türk İdare Dergisinin 467. sayısında sizlerle birlikte olmanın mutluluğunu yaşıyoruz. Hakemli akademik yayın olarak birinci yılımızı doldurduğumuz bu sayımızla birlikte bir yandan dergimizin içeriğini zenginleştirmek için gayret gösterirken, diğer taraftan sizlerden gelen talep doğrultusunda baskı adedini artırarak daha fazla okura ve kütüphaneye ulaşmayı hedefliyoruz.

Bu sayımızda da; akademisyenlerden ve çeşitli kademelerde görev alan yöneticilerden oluşan yazarların kaleme aldıkları ve önemli referans niteliği taşıyacağına inandığımız makalelere yer verdik. Dergimizde, mülki idare ve yerel yönetimlerle ilgili konuların yanında, Avrupa Birliği üyelik sürecinde entegre sınır yönetimi, göç ve iltica politikaları ile bu alanlardaki uygulamalarla ilgili makalelere de yer verilmiştir.

Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN ile Selim ÇAPAR tarafından kaleme alınan “Taşrada Kamu Yönetiminin Etkinliği Açısından Mülki İdare Amirlerinin Eğitimi” konulu makalede; özellikle il idaresi sistemi içinde yer alan ve merkezi idarenin temsilcisi sıfatıyla üst düzey yönetici olarak görev yapan mülki idare amirlerinin eğitime yönelik yaklaşımın, çağdaş gelişmeler ışığında stratejik bir anlayışla yeniden ele alınması gereğine vurgu yapılmaktadır.

“Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi” başlıklı makalede, Dr. Hasan CANPOLAT, hızlı kentleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan sorunlara geliştirilen çözümlerden biri olan ölçek reformları konusunda dünyada ve Türkiye’de yaşanan gelişmeleri ele alarak, 5747 sayılı Kanunla ilgili yargı süreci ve alınan kararları detaylı olarak incelemekte ve ülkemizde yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin

daha iyi yürütülmesi adına geliştirilebilecek bir ölçek reformu programına katkı sağlamak üzere öneriler ortaya koymaktadır.

Dr. Ahmet POLAT ve Yrd. Doç. Dr. Serdar Kenan GÜL, "Alternatif Bir Suç Ölçüm Tekniği: Fail İtiraf Anketleri" başlıklı makalelerinde, fail itiraf anketlerinin ortaya çıkışı, gelişimi ve fail itiraf anketlerinin metodolojisini ele almakta, sonuç bölümünde ise konuya ilişkin bazı önerilerde bulunmaktadır.

Avrupa Birliğinde entegre sınır yönetiminin gelişimi ve Avrupa Birliği sürecinde Türkiye'nin entegre sınır yönetimine geçiş çalışmaları ise Adem AKMAN ve İsmail KILINÇ tarafından ele alınarak bu alanda yürütülen çalışmalar değerlendirilmektedir.

Yine, Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyelik sürecinin ivme kazanmasıyla birlikte, göç ve iltica konusunda yeni adımlar atılmaya başlanmıştır. "Türkiye'de Göç, İltica ve Mülteciler" başlıklı makalede; yazarlar Polat KARA ve Recep KORKUT, genelde Türkiye'de göçün boyutunu, özelde ise iltica mevzuatı ve mültecilere ilişkin durumu ortaya koymaktadırlar.

Suat DERVİŞOĞLU makalesinde; Avrupa Birliğine uyum sürecinde çevresel etki değerlendirmesini ele alarak Türkiye'nin ulusal mevzuatını uyumlaştırma çalışmalarında aldığı mesafeyi değerlendirmektedir.

Yrd. Doç. Dr. Gülsüm Gürler HAZMAN, "Kentsel Yoksulluk Sorunu ve Belediyelerin Rolü" başlıklı makalesinde sosyal belediyeçilik konusuna değinerek kentlerde yaşanan yoksulluk sorunu ile mücadelede önemli bir role sahip olan belediyelerin etkinliği üzerinde durmakta, belediyelerin sosyal hizmet sunma ve yoksulluk ile mücadeledeki başarısı ve başarısızlığını incelemektedir.

Yrd. Doç. Dr. Nuran AKŞİT AŞIK ise makalesinde, çalışanlar ve işletmeler açısından son derece önemli olan iş doyumunu etkileyen bireysel ve iş ortamına ait etkenleri ele alarak değerlendirmektedir.

Makaleleri ile katkıda bulunan yazarlarımıza, danışma kurulumuza, hakem olarak değerlendirmelerde bulunan değerli hocalarımıza ve dergimizin yayına hazırlanmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyor, yeni sayımızda buluşmak dileğiyle saygılar sunuyorum.

Dr. Abdil Celil ÖZ

İller İdaresi Genel Müdürü

Dergi Editörü

AB'DE ENTEGRE SINIR YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ VE AB SÜRECİNDE TÜRKİYE'NİN ENTEGRE SINIR YÖNETİMİNE GEÇİŞ ÇALIŞMALARI

Adem AKMAN *
İsmail KILINÇ *

ÖZET

Ülkelerin güvenlik ihtiyaçlarındaki farklılaşmalar, sınır yönetimi hususunda yeni yaklaşımların geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Schengen Müktesebatının Amsterdam Anlaşmasına eklenmesiyle Avrupa Birliği iç sınırları kaldırılmış, bu durum dış sınırların korunması problemini de beraberinde getirmiştir. Dış sınırların korunmasında AB ülkele-
rinin ortak politika üretme ihtiyacı, işbirliği ve koordinasyonun artırılmasını ve entegre sınır yönetimi modelinin doğmasını sağlamıştır.

Entegre sınır yönetimi modeliyle, yasal ticaretin kolaylaştırılması ve kişilerin seyahat özgürlüğü hakkını hukuka uygun olarak kullanması bakımından olabildiğince açık ve şeffaf sınırlara, öte yandan yasadışı sınır geçişleri ve yasal olmayan ticaret usullerine karşı güvenli ve iyi kontrol edilen sınırlara ulaşmak hedeflenmektedir.

Avrupa Birliği'ne aday olan Türkiye'nin sınır kontrolleri konusunda Avrupa Birliği ile uyum sağlaması gerekmektedir. Türkiye'de özellikle Doğu ve Güneydoğu sınırlarındaki zor şartlar, sınır güvenliği konusunda Türkiye'nin yükümlülüklerini arttırmaktadır. Sınır yönetimi konusunda Türkiye'nin kendi yapısı ve ihtiyaçlarına uygun entegre sınır yönetimi modeli oluşturma yönündeki faaliyetleri devam etmektedir.

Bu çalışmada entegre sınır yönetimi süreci, entegre sınır yönetiminin ne anlam ifade ettiği ve Türkiye'nin entegre sınır yönetimi alanındaki faaliyetlerine değinilecektir.

Anahtar Kelimeler: Sınır, Sınır Güvenliği, Sınır Yönetimi, Entegre Sınır Yönetimi modeli

ABSTRACT

Development of Integrated Border Management Union and Turkey's Transition Efforts to Integrated Border Managment in the Process of European Union

Differentiations in security needs of countries made necessary the new approaches to be developed concerning border management. Internal borders of European Union have been abolished by including the Schengen Acquis to the Amsterdam Treaty and this brought also the problem of protecting the external borders. The need for creating a common EU policy in protecting the external borders has enabled to increa-

* İçişleri Bakanlığı Sınır Yönetimi Mevzuatı ve İdari Kapasitesi Geliştirme, Uygulama Bürosu

se the coordination and cooperation and to create an Integrated Border Management Model. The aim of the integrated border management model is to facilitate the legal trading and to have transparent borders in terms of using the right of freedom to travel in conformity with law. On the other hand, another aim is to have secure and well controlled borders against illegal trading and illegal border crossings.

It is necessary for Turkey, who is a candidate country to EU, to conform with European Union regarding border controls. The hard conditions particularly in the east and southeast borders of Turkey increases Turkey's liabilities in terms of border security. The activities concerning the establishment of an integrated border management model in conformity with the structure and needs of Turkey is still going on.

In this study, the process of integrated border management, what the integrated border management means and the activities in the field of integrated border management of Turkey shall be referred

Key Words: Border, Border Security, Border Management, Integrated Border Management Model

GİRİŞ

Güvenlikle ilgili algılamadaki değişimler tüm ülkeler için etkin bir sınır güvenliği sistemini temel ihtiyaç haline getirmiştir. Sınır Güvenliği artık ülkelerin kendi problemleri olmasının yanı sıra, uluslararası ittifakın kurulmasında ve güven inşasında önemli rol oynamaktadır. Bir ülkenin sınır güvenliğinde göstermiş olduğu zafiyetler komşu ve diğer ülkeleri de etkilemektedir. Özellikle Avrupa Birliğinde iç sınırlarda serbest dolaşımın hayata geçirilmesiyle, komşu ülkelerde sınır yönetimi bütün AB ülkeleri için önem arz eden bir pozisyona gelmiştir. Sınır kontrolleri konusunda AB ortak uygulamalara ve kararlara gereksinim duymuştur. Avrupa Birliğinde Schengen mevzuatı ve diğer AB müktesebatıyla sınır kontrolleri konusunda ortak uygulamalar arayışı ile değişen ve gelişen bir sınır yönetimi anlayışı geliştirmiştir. AB'nin bu çalışmaları Entegre Sınır Yönetimi yaklaşımını ortaya çıkarmıştır.

Türkiye AB üyesi olduğu zaman Türkiye'nin sınırları AB dış sınırları olacaktır. Hem bu açıdan hem de Türkiye'nin AB ye önemli bir geçiş güzergâhı olması sebebiyle Avrupa Birliği, Türkiye'nin sınır yönetim faaliyetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine özel bir önem vermektedir. Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinde Schengen müktesebatına uyum sağlanması, özellikle birlikte tüm müktesebatın kabul edilmesi ve Schengen sınırlarının korunması gerekmektedir. Avrupa Birliği adaylık sürecinde olan Türkiye'de Entegre Sınır Yönetimi Sistemi, Avrupa Birliği en iyi uygulamaları da göz önünde bulundurularak kurulmaya çalışılmaktadır.

Bu çalışmada Entegre Sınır Yönetimi kavramının ortaya çıkışı, hangi düşünsel altyapıya dayandığı, ne anlam ifade ettiği üzerine, AB belgeleri ışığında

bir inceleme yapılarak Türkiye’de mevcut sınır yönetimi anlayışı ve faaliyetleri değerlendirilecek, Türkiye’de neden entegre sınır yönetimine ihtiyaç duyulduğu ve Türkiye’de entegre sınır yönetiminin geliştirilmesi için yapılan çalışmalara ışık tutulmaya çalışılacaktır.

1. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE ENTEGRE SINIR YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

1.1 İç Sınırların Kaldırılması ve Dış Sınırların Güvenliği Sorunu

Avrupa Birliği, yirmi yedi üye ülkeden oluşan ve toprakları büyük ölçüde Avrupa Kıtasında bulunan siyasi ve ekonomik bir örgütlenmedir. AB bir dizi antlaşma üzerine kurulmuştur. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) olarak kurulan ve daha sonra Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) olarak ekonomi politikalarında uyum ve işbirliği amacı hedefleyen birlik, 1992 tarihli Maastricht Antlaşmasından itibaren Avrupa Birliği olarak anılmaya başlanmıştır (Beşe.2002:69-77). Maastricht Antlaşmasıyla ortak dışışleri ve güvenlik politikası, adalet ve içişleri politikası benimsenmiş olup daha sonraki antlaşmalarda bu politikalar geliştirilmiştir. Ayrıca, Birliğin hedeflerinden biri de iç sınır kontrollerinin kaldırılmasıdır. Bu amacın uygulanma yöntemi ise Amsterdam Antlaşmasına Schengen Müktesebatının eklenmesiyle belirlenmiştir.

İç sınırlarda serbest dolaşım Avrupa Birliği’nin dış sınırlarının daha iyi korunması ihtiyacını doğurmuştur. Amsterdam Antlaşmasında “Konsey, dış sınırlar kontrollerine, sığınma ve göçe ilişkin ek önlemlerle birlikte iç sınırlarda serbest dolaşımı temin etmeyi amaçlayan önlemleri alır” denilmekte ve dış sınırlarda denetimle ilgili ortak standart ve usullerin belirlenmesi ile ilgili tedbirlerin alınacağı belirtilmektedir (Avrupa Topluluğu Antlaşması, 1999:md. 61).

Avrupa Konseyi Tampere Zirve Kararlarında; Avrupa Birliği’nin yasal göçü durdurmak ve uluslararası suç örgütleriyle mücadele etmek için dış sınırların tutarlı kontrolünün dikkate alınması gerektiği vurgulanmıştır (Avrupa Konseyi,2009:md.3). Laeken Zirve Kararında da, dış sınırların etkin yönetilmesinin önemi vurgulanmış, dış sınır kontrollerinin iyi yönetilmesinin terör, yasadışı göç ve insan ticaretine karşı mücadelede önemli rol oynayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca, Avrupa Birliği Konseyi, Konsey ve Komisyon’dan dış sınır kontrolünde ortak standartlar ve işbirliği konusunda araştırma yapılmasını istemektedir (Avrupa Konseyi, 2009: md. 42).

Schengen Mutabakatı’nda, dış sınırlardan geçişlerde temel ilke ve gereksinimler belirlenmiştir (Schengen Agreement, 1985:md.3-8). Ayrıca, 2002

yılında AB Bölgesine girişle ilgili prosedürleri ve sınır kontrollerine ilişkin düzenlemeleri içeren AB dış sınırları ortak el kitabı hazırlanarak AB Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır. Belgenin giriş kısmında, dış sınırlarda yapılan kontrollerin sadece kontrolü yapan ülkeyi değil Birliğin tamamını ilgilendirdiği, yapılacak kontrollerde Avrupa Birliği'nin menfaatlerinin dikkate alınması gerektiği açıkça belirtilmiştir. Ancak daha fazla operasyonel işbirliğinin ve koordinasyonun sağlanması, sınır gözetim ve denetiminden sorumlu ulusal birimlerin uyumlaştırılması ve geliştirilmesi, ortak risk analizi, sınır gözetim ve kontrol birimlerine bir standart getirilmesi ve sınır teşkilatının eğitim ihtiyaçlarını karşılamak için "Üye Ülkelerin Ortak Dış Sınırlarının Entegre Yönetimine Doğru" isimli belge ve ardından "Dış Sınırların Entegre Yönetimi Planı" hazırlanmıştır.

1.2 Dış Sınırların Entegre Yönetimi

Avrupa Birliği Komisyonu, 2002 yılının Mayıs ayında "Üye Ülkelerin Ortak Dış Sınırlarının Entegre Yönetimine Doğru" isimli belgeyi (Council Of The European Union, 2002) yayımlamıştır. Belgenin temel amacı, üye ülkelere ait sınır makamlarının çok yönlü olan operasyonlarını, aynı strateji çerçevesinde koordine etmek üzere bir araya gelmelerini sağlayacak bir mekanizma önermektir. Bu belgede; birlikte yapılan etkili ve ortak bir sınır yönetiminin Avrupa Birliğinin güvenliğinin artırılmasına katkı yapacağı, Avrupa Birliği vatandaşlığı duygusunu, aynı bölgeye ait olma hissini ve aynı kaderi paylaşma anlayışını geliştireceğine değinilmiştir. Avrupa Birliğinin genişleme sürecinin, iç güvenlik önlemlerini artırma ve sürdürme gereksinimini arttırdığı ve temel güçlüğüne üye ülkelerin dış sınırlardaki operasyonel faaliyetlerini organize etmek olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, belgede "Entegre Sınır Yönetimi" kavramının kullanılmış olması dikkat çekicidir. Avrupa Birliği'nin güvenlik eksenli yaklaşımına rağmen, entegre sınır yönetiminin güvenliği artırma fonksiyonunun yanı sıra, Birlik ülkeleri ve üçüncü ülkelerle ticaretin geliştirilmesi ve insanların dolaşımının hızlandırılmasına katkı yapacağına değinilmiştir (Kısa, 2009:27).

2001 tarihli Laeken Zirve Kararı'nda belirtilen dış sınırlar stratejisini belirleme hedefine yönelik olarak AB Komisyonu, "Dış Sınırlar Yönetimine Yönelik Plan" isimli bildiri hazırlayarak AB konseyine sunmuştur. Konsey bu bildiri üzerinde çalışarak "Dış Sınırlar Yönetimi Planı"nı hazırlamıştır. Bu planda sınır yönetimi ile ilgili dış sınırların entegre yönetiminin unsurları belirlenmiş, dış sınırların yönetiminin ve entegre sınır güvenlik modeli ifadesinin tanımını yapmıştır. Ancak entegre sınır yönetimi kavramının içeriği belirsizliğini korumuştur.

Dış Sınırlar Yönetim Planında, Dış Sınırların Entegre Yönetim Politikasının unsurlarının neleri içereceği belirtilmiştir. Bunlar;

- Ortak operasyona yönelik koordinasyon ve işbirliği mekanizması,
- Ortak entegre risk analizleri,
- Ortak personel ve ekipman politikası,
- Ortak mevzuat oluşturulması,

- Üye ülkeler ile Birlik arasında yük paylaşımıdır (Council of the European Union, 2002: Annex2).

Dış sınırların entegre yönetiminin unsurlarına bakıldığında dış sınırların entegre yönetimi ifadesi ile sınır yönetimi konusunda sadece AB ülkelerinin kendi aralarında koordinasyon ve işbirliği kastedilmiştir. Dış sınırların yönetimi için yapılması gerekenler, kısa ve orta vadeli önlemler olarak belirtilmiştir.

Dış Sınırlar Yönetim Planı'nda ayrıca entegre sınır güvenliği modeli tanımlanmakta ve bu tanım ile sınır yönetiminde dört aşamalı kontrol getirilmektedir. Bu kontrol politikası, üçüncü ülkelerdeki faaliyetler çıkış noktası olan ya da geçiş ülkelerindeki faaliyetler, ikili ve uluslararası işbirliği faaliyetleri, dış sınırlardaki tedbirler ve egemenlik altındaki topraklar içinde daha fazla faaliyet adı altında dört tamamlayıcı kademe üzerinde yayılmıştır (Council of the European Union, 2002: Annex 2).

Planda entegre sınır yönetiminin unsurlarından birisi de ortak mevzuat oluşturulmasıdır. Bu hususa yönelik olarak Schengen Sınırlar Kodu hazırlanarak Avrupa Birliği Parlamentosu ve Avrupa Birliği Konseyi tarafından 2006 yılında kabul edilmiştir.

Dış Sınırlar Yönetimi Planında yer alan, entegre sınır güvenliği modeli ile getirilen dört aşamalı yaklaşım ve üye ülkeler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayan dış sınırların entegre yönetimi, 2006 tarihli AB Konsey Kararı'nda entegre sınır yönetiminin unsurları altında birleştirilecektir (Council of the European Union, 2002: Annex 2).

2003 tarihinde Selanik'te yapılan Zirve'de, AB Komisyonundan sınır yönetiminde operasyonel koordinasyonu sağlamak için yeni bir birimin kurulması için inceleme yapılması istenmiştir. AB Komisyonu tarafından yapılan çalışmalar neticesinde Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliğinin Yönetilmesine yönelik Avrupa Ajansı'nın (FRONTEX) kurulması önerisi AB Komisyonunca benimsenmiştir. Avrupa Birliği Konseyinin 2004 tarihli kararıyla resmen kurulan Frontex, 1 Mayıs 2005 tarihi itibarı ile görev yapmaya başlamıştır. Frontex'in temel amacı; üye ülkeler arasında dış sınırların yönetiminde operasyonel işbirliğini koordine

etmek, ortak eğitim standartlarının oluşturulması, risk analizi yapmak, dış sınırların kontrolü ve gözetilmesi ile ilgili araştırmaları takip etmek, üye ülkelere teknik destek ve yardım sağlamak, geri gönderme operasyonlarında üye ülkelere yardımcı olmak olarak belirtilmiştir (Kısa, 2009:30-32).

1.3 Entegre Sınır Yönetimine Kapsamlı Yaklaşım

Dış sınırların korunması üzerine yapılan çalışmalar Entegre sınır yönetimi konseptini geliştirmiştir. Entegre sınır yönetimi kavramı Avrupa Birliği üye ülkelerinin sınır yönetimi konusunda koordinasyon, işbirliği ve ortak politikalarını ifade etmekte iken, zamanla sınır yönetimi konusunda yeni bir yaklaşımı ifade eder hale gelmiştir.

AB Konseyi 23/11/2006 tarihli kararında, Dış Sınırların Entegre Yönetimi Planı'nda sınır yönetimi ile ilgili yaklaşımları kapsayan bir tanım yapılmış ve entegre sınır yönetiminin unsurları belirtilmiştir. Bu karara göre entegre sınır yönetiminin unsurları;

- Schengen Sınırlar Kodunun giriş bölümünde tanımlandığı gibi risk analizi ve istihbaratı da içerecek şekilde sınır kontrolü ve gözetimi,

- Bütün yetkili kolluk kuvvetleriyle koordine içinde sınır ötesi sorunların tespiti ve incelenmesi,

- Dört aşamalı kontrol modeli (Üçüncü ülkelerde önlemler, komşu ülkelerle işbirliği, sınır kontrol ve gözetimi, ülke içinde serbest hareket halinde iken kontrol),

- Sınır yönetimi ile ilgili tüm birimler (sınır muhafızları, gümrük, polis, ulusal güvenlik, ve diğer ilgili birimler) ile birliğin diğer organları arasında uyum ve işbirliği entegre sınır yönetiminin parçası olarak ifade edilmiştir (Council Of The European Union, 2006).

AB Konseyi'nin bu tanımı sınır yönetimi alanında görevli kurumlar arası işbirliğini entegre sınır yönetimine dahil etmiştir. Ancak AB dış sınırların yönetimini güvenlik gerekçesiyle ele aldığı için sınır yönetiminin güvenlik yönü vurgulanmıştır.

Ancak Batı Balkan Ülkeleri için Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan Batı Balkanlar Rehberi'nde, entegre sınır yönetimi daha kapsamlı olarak ele alınmakta ve sınır yönetimi alanında işbirliğine üç boyutlu bir yaklaşım getirilmektedir (European Commission, 2007:19).

1.4. Batı Balkanlar Entegre Sınır Yönetimi Konsepti

Batı Balkan ülkeleri için Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan Batı Balkanlar Rehberinde ise Entegre Sınır Yönetimi kavramına farklı bir bakış açısı getirilmektedir. Batı Balkanlar Rehberine göre Entegre Sınır Yönetimi;

"Etkin, verimli ve entegre olmuş sınır yönetimi sistemini kurmak için, sınır güvenliği ve ticaret kolaylığını da içeren, tüm ilgili kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyonu kapsar. Entegre sınır yönetiminin amacı, açık ama kontrollü ve güvenli sınırlara ulaşmaktır (European Commission,2007:13)" şeklinde tanımlanmıştır.

Rehberde göre sınır yönetiminde asıl amaç, ülkeyi ulusal güvenlik, ulusal ekonomi ve toplum sağlığına yönelik tehlikelere, ayrıca yasa dışı insan ve eşya giriş-çıkışlarına karşı temel insan haklarını da göz önünde bulundurarak korumaktır. Sınır yönetimi konusunda sınırla ilgili tüm kurumların işbirliği içerisinde hareket etmesi gerekmektedir. Ayrıca sınır kapılarında veterinerlik, gıda ve yem güvenliği ile insan sağlığı denetimlerinin standart hale getirilerek, diğer sınır noktalarıyla koordineli çalışmalarını sağlayacak mekanizmanın oluşturulması da önemli bir husustur (European Commission, 2007:18).

Ülkeler tamamen açık sınırlar ile sıkı kontroller arasında denge kurmak zorundadırlar. Entegre Sınır yönetiminde sınırlar ticarete ve insanların geçişine açık, suçlara ve yasa dışı giriş çıkışlara kapalıdır.

Entegre sınır yönetimi kurum içi işbirliği, kurumlar arası işbirliği ve uluslararası işbirliğinden oluşan bir sacayağıdır. Bu işbirliği faaliyetleri; yasal ve düzenleyici çerçeve, yönetim ve örgütlenme, insan kaynakları ve eğitim, iletişim ve bilgi değişimi, altyapı ve ekipman konularında yapılan işbirliklerini kapsamaktadır. Kurum içi, kurumlar arası ve uluslararası olarak ayrılan bu üç önemli ayak aşağıda özetlenmiştir (European Commission, 2007:19-21).

1.4.1 Kurum İçi İşbirliği

Bir kurum içinde yer alan birimlerin kendi aralarındaki işbirliği faaliyetlerini ifade eder. Bu işbirliği faaliyetlerinin bir yatay bir de dikey boyutu vardır. Dikey ilişki aynı kurumun merkez ve taşra gibi farklı yönetsel düzeyleri arasındaki ilişkidir. Yatay ilişki ise aynı düzeydeki farklı sınır kontrol noktaları ve istasyonları arasındaki ilişkidir.

1.4.2 Kurumlar Arası İşbirliği

Sınırla ilgili görevi bulunan aynı düzeydeki farklı kurumlar arasındaki işbirliğini ifade eder. Kurumların belirli bir prensip içerisinde koordinasyon ve işbirliğine dayanır. Kurumlar arası işbirliğinin merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde işbirliği boyutu vardır. Sınır kapılarındaki günlük operasyonel temaslardan, orta ve uzun vadeli işbirliğine kadar uzanır. Etkin, kapsamlı, açık, kontrollü ve güvenli bir sınır yönetimi sistemi; mülki idare, adliye, polis, gümrük, bitki sağlığı

denetimi, veteriner denetimi birimlerinin yanı sıra ulaştırma, maliye, dışişleri, turizm, çevre, savunma, denizcilik faaliyetleri, gibi alanlarda görevli kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyonu gerektirir. İşbirliği ve koordinasyonun amacı operasyonel çalışmayı sağlama ve istikrarsız politikaların önüne geçmektir.

Sınırdaki ve ülke içinde kurumlar arası işbirliğinin üç türü bulunmaktadır.

1) Sınır Geçişlerinde Süreçlerin Eşgüdümü: Sınır muhafaza, veterinerlik, gümrük ve bitki sağlığı birimleri arasında işbirliği ve eşgüdüm gereklidir. Her bir kurumun görev ve sorumlulukları ayrı ayrı belirlenmelidir.

2) Bilgi Teknolojisi Sistemlerinin Entegrasyonu: Bilgi değişimi sistemine dahil olacak birimlerin ve bu birimlerin paylaşacakları bilgi türlerinin gerçekçi bir analizinin yapılması gereklidir.

3) Farkındalığı Geliştirme ve Ortak Sorumluluklar: Diğer kurumların görev ve sorumluluklarına ilişkin farkındalığı arttırmak, kurumların ortak sorumluluklar yüklenmelerini kolaylaştırabilir.

1.4.2.1 Kurumlar Arası Somut İşbirliği Alanları

Kurumlar arasındaki somut işbirliği alanları şu şekilde sıralanabilir;

- Ortak operasyonlar ve soruşturmalar,
- Acil afet planları, ortak kontroller,
- Bilgi değişimi ve altyapı kullanımı,
- Ortak veritabanları,
- Ortak eğitim,
- Ortak altyapı ve ekipman kullanımı,
- Ortak işlem süreçlerinin tanımlanması,
- Ortak risk analizi (European Commission, 2007:60-78).

1.4.3 Uluslararası İşbirliği

Farlı ülkelerdeki yerel bölgesel ve çok uluslu düzeylerdeki sınırla ilgili birimlerle işbirliğini ifade eder. Entegre sınır yönetimi alanında uluslararası işbirliğinin üç boyutu vardır:

1-Sınırın her iki tarafında yerel düzeyde işbirliği: Günlük operasyon geliştirme fonksiyonu vardır.

2-Komşu devletler arasında ikili işbirliği: Bu işbirliği merkezi ve bölgesel düzeyde olabilir. Farklı sınır kontrol noktalarının statüleriyle ilgili konular, sınırın her iki tarafında devriyelerin eşgüdümü, ortak devriye ve operasyon geliştirme, iletişim ve bilgi alışverişini geliştirmek için ortak irtibat bürolarının oluşturulması, acil durumlar için ortak çalışmalar, sınırda ortak altyapı sorunları konularında işbirliğini amaçlar.

3-Sınırla ilgili konularda çok uluslu işbirliği: Çok uluslu işbirliği, ortak eğitim, irtibat görevlisi değişimi, yeşil ve mavi sınırlarda ortak devriyeler, düzenli toplantılar, ortak risk analizi ve tehdit değerlendirme, yangın, su baskını, deprem vb. sınır ötesi faktörlerde karşılıklı destek gibi konularda işbirliğini gerektirir.

1.4.3.1 Uluslararası Somut İşbirliği Alanları

Uluslar arası somut işbirliği alanları şu şekilde sıralanabilir;

- Düzenli rutin toplantılar,
- Düzenli bilgi alışverişi ve kişisel verilerin aktarımı,
- Ortak risk analizi ve tehdit değerlendirmesi,
- Yeşil ve mavi sınırlarda ortak devriye,
- Ortak sınır kapıları,
- Temas görevlileri belirlenmesi,
- İkili veya çok uluslu sınır temas merkezleri,
- Sınır ötesi sıcak takibi kapsayan ortak yakalama operasyonları,
- Ortak eğitim,
- İrtibat görevlileri değişimi,
- Yangın, su baskını, deprem vb. sınır ötesi felaketlerde karşılıklı destek (European Commission, 2007:79-93).

Bunların yanı sıra entegre sınır yönetimi, doğrudan olmasa da dolaylı olarak sınır yönetimiyle bağlantısı olan, yolcu ve yük taşıma şirketleri, işadamları birlikleri, endüstri birlikleri, istatistik kurumu, sınırdaki mekanlar vb. aktörlerle de işbirliği ve koordinasyonu gerektirir.

2. TÜRKİYE'NİN ENTEGRE SINIR YÖNETİMİ SÜRECİ

Türkiye coğrafi konumu itibarıyla, Asya, Avrupa ve Afrika kıtalarının ulaşım güzergâhı üzerinde bulunmaktadır. Komşu ülkelerdeki savaş ve istikrarsızlık ortamının sürekliliği, sınır ötesi akrabalık ilişkileri ve özellikle Doğu ve Güneydoğu sınırlarının coğrafi yapısı itibarıyla kontrolünün güç olması gibi sebeplerden dolayı diğer ülke vatandaşları için hem hedef hem de özellikle AB ülkelerine yönelik transit ülke konumundadır (Ulusal Eylem Planı, 2006:13-14).

Türkiye, Afganistan, Pakistan, Irak, İran, Bangladeş gibi ülke vatandaşlarının Avrupa ülkelerine geçişi için transit güzergah; Moldova, Romanya, Beyaz Rusya, Gürcistan, Rusya Federasyonu gibi eski doğu bloğu ülkeleri vatandaşlarının Türkiye'de kaçak çalışması için hedef ülke ve kendi vatandaşlarının Avrupa ülkelerine yasadışı geçişleri bakımından da bir kaynak ülke durumundadır (AREM, 2009).

Türkiye'nin Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde iklim koşullarının olumsuz şartları, kışların uzun sürmesi ve sınır hattının zor arazi şartlarına sahip olması sınır güvenliği tedbirlerini zorlaştırmaktadır. Ayrıca Doğu ve Güneydoğu'da görev alan sınır birliklerinin kaçakçılık ve yasadışı göçün engellenmesinin yanında terörist grupların girişini engellemek ve terörist eylemlerle mücadele etmek gibi bir görevi de vardır (Ulusal Eylem Planı, 2006:13-14). Bu yönüyle sınırlarımızın AB sınırlarına göre farklı bir yapısı bulunmaktadır. Ayrıca sınır komşularımız sınır güvenliğine yeterli düzeyde önem vermemekte, bu da Türkiye'nin sınır güvenliğinin sağlanması konusunda sorumluluğunu arttırmaktadır.

Türkiye'nin sınır yönetimi faaliyetlerini geliştirmesi yasadışı geçişlerin önlenmesi, kaçakçılık faaliyetlerinin önlenmesi açısından önemli olduğu gibi Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde de ulaşılması gereken bir gereksinimdir. Amsterdam Anlaşması'na eklenen protokole göre "aday ülkelerin, Schengen Müktesebatı'nı benimsemeleri" bir gereksinim olarak ortaya konulmaktadır. Aday ülkelerden üye olmadan önce Schengen Anlaşması'nı uygulama kapasitesinde olması ve üye ülke olduklarında ise müktesebat hükümlerini uygulaması beklenmektedir. (Schengen Müktesebatı'nı Avrupa Birliği Çerçevesiyle Bütünleştiren Protokol, md.8.). Dolayısıyla Türkiye Avrupa birliğine adaylık sürecinde Schengen müktesebatını benimsemeli ve Schengen müktesebatında sınırların korunmasıyla ilgili alınması istenen önlemleri de almalıdır. Bu bağlamda, Türkiye'de Avrupa Birliği sürecine paralel olarak daha etkin bir sınır yönetimi sistemi oluşturabilmek için entegre sınır yönetimi alanında çalışmalar sürdürülmekte ve sınır yönetiminde kurum içi, kurumlar arası ve uluslararası işbirliğini içeren, ticaret kolaylığını sağlayan, kontrollü sınırlar oluşturacak bir entegre sınır yönetimi sisteminin oluşturulması hedeflenmektedir.

2.1 Türkiye'nin Mevcut Durumu

Türkiye'de sınır idaresinden sorumlu makam İçişleri Bakanlığıdır. İçişleri Bakanlığı bu görevi valiler ve kaymakamlar aracılığıyla yerine getirmektedir. Ancak sınır makamları olan mülki idare amirlerinin Kara Kuvvetleri'ne bağlı sınır birlikleri ile Sahil Güvenlik Birlikleri üzerinde doğrudan amirlik yetkileri bulunmamaktadır.

Türkiye'de sınır kontrol ve gözetimi ile ilgili olarak;

- Sınır kapılarında insan giriş çıkışıyla ilgili görevler Emniyet Genel Müdürlüğü,
- Sınır kapılarında eşyaların ve araçların giriş çıkışlarına yönelik görevler Gümrük Müsteşarlığı,
- Kara sınırlarında, Irak sınırının tamamında ve İran sınırının Hakkari ili bölgesi (127 km)'nde sınırın korunması görevi Jandarma Genel Komutanlığı,
- Kara Sınırlarının geri kalan bölümünde sınırın korunması görevi Kara Kuvvetleri Komutanlığı tarafından ifa edilmektedir (Ulusal Eylem Planı, 2006:13-14).

Ayrıca sınır kapılarında veterinerlik, bitki sağlığı, gıda ve yem güvenliği alanındaki kontroller, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı tarafından, insan sağlığını ilgilendiren konulara ilişkin kontroller kara sınırlarında Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, deniz sınırlarında ise Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır.

5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun 2.maddesine göre "Türk vatandaşları ve yabancılar Türkiye'ye girebilmek ve Türkiye'den çıkabilmek için yolcu giriş çıkış kapılarındaki polis makamlarına usulüne uygun ve muteber veya pasaport veya pasaport yerine geçerli bir vesika ibraz etmeye mecburdurlar. Gümrük ve diğer işlemlerin yapılabilmesi için polis makamlarınca giriş veya çıkış işlemlerinin bitirilmesi şarttır." hükmü gereğince hudut kapılarından yolcu giriş çıkış kontrol ve denetim yetkisi Emniyet Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir.

485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin ilgili maddelerine göre sınır kapılarından eşya giriş çıkış kontrollerinden Başbakanlığa bağlı olan Gümrük Müsteşarlığı sorumludur (Gümrük Müsteşarlığı, 2009).

1988 yılında yürürlüğe giren 3497 sayılı 'Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Kanun'la kara sınırlarını koruma ve güvenliğini sağlama

görevi Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na verilmiştir. Bu Kanun kapsamında Jandarma Genel Komutanlığı sorumluluğunda bulunan sınırların, Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na devredilmesi çalışmaları henüz tamamlanmamış olup, halen Irak sınırının tamamı ile İran sınırının 125 km'lik bölümü Jandarma Genel Komutanlığı sorumluluğunda bulunmaktadır. Jandarma Genel Komutanlığı eğitim yönünden askeri bir teşkilat olmakla birlikte İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Bu sınır birlikleri, termal kameralar, radarlar, gece görüş cihazları, sensörler, çeşitli hava araçları, devriye araçları, iletişim cihazları ile donatılmış olup, imkanların geliştirilmesi çalışmalarına devam edilmektedir (Ulusal Eylem Planı, 2006:32-34).

1982 tarihinde yürürlüğe giren 2692 sayılı Sahil Güvenlik Kanunu'na göre tüm sahiller, kara suları, liman ve körfezler ile iç sularımız olan Marmara Denizi ve Boğazların korunması ve güvenliğinin sağlanmasından Sahil Güvenlik Komutanlığı sorumludur. Sahil Güvenlik Komutanlığı bir kolluk kuvveti olarak kurulmuştur ve 1985 yılına kadar Jandarma Genel Komutanlığı'na, 1985 yılından itibaren de İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan askeri bir teşkilattır. Deniz sınır kapılarında kendisine verilmiş herhangi bir görevi bulunmamaktadır.

Havaalanlarında güvenlik önlemlerinin alınmasından İçişleri Bakanlığı yetkili ve sorumludur. Bakanlık bu görevi, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun Ek 1. maddesine göre Mülki İdare Amirleri vasıtasıyla, polis, jandarma, özel güvenlik teşkilatı personeli ve diğer ilgili kamu ve özel kurum ve kuruluşlar aracılığıyla yerine getirir. Havaalanı güvenlik programı Mülki İdare Amiri koordinesinde Emniyet Şube Müdürlüğü, DHMİ Başmüdürlüğü, Gümrük Muhafaza Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığınca birlikte hazırlanır.

Sınır kapılarında güvenliğin sağlanması ve pasaport kontrolleri ile ülke sınırlarının gözetimi konusunda birden fazla kurumun sorumlu olduğu görülmektedir. Ayrıca Türkiye'de sınır yönetiminde görev alan kurumlar arasında işbirliği ve eşgüdüm filen kısmi olarak mevcutsa da bunun kapsamı genişletilerek, entegre sınır yönetimi anlayışı çerçevesinde ele alınması gerekmektedir. Kurum içi ve uluslararası işbirliği alanındaki faaliyetler de yeterli düzeyde değildir.

2.2. Entegre Sınır Yönetimi Sistemi Alanında Yürütülen Faaliyetler

Türkiye'de AB'ne uyum çalışmaları kapsamında; dış sınırların korunması konusunda kapsamlı bir uyum stratejisi belirlenmesi için 2002 yılında İçişleri Bakanlığı koordinatörlüğünde "İltica, Göç ve Dış Sınırların Korunması Görev

Gücü" kurulmuştur. Görev Gücü, Genelkurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı temsilcilerinin katılımıyla çalışmalarını sürdürmüş ve görev gücüne bağlı "iltica", "göç" ve "dış sınırlar" alanlarında üç ayrı çalışma grubu oluşturulmuştur.

Bir yıl süren çalışmalar sonucunda 2003 yılında yayınlanan ve AB Komisyonu tarafından da kabul edilen "Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi"nde Türkiye'de tüm sınır hizmetlerinin askeri olmayan özel eğitimli profesyonel kolluk güçlerince yerine getirilmek üzere İçişleri Bakanlığı bünyesinde yeni bir teşkilatlanmaya gidilmesi önerilmektedir. Ayrıca Türkiye'nin Ulusal Programları ve İlerleme raporlarında yeni bir Sınır Güvenlik Teşkilatının Kurulması ve Entegre Sınır Yönetimi Sistemi'nin oluşturulmasına yönelik hususlar yer almaktadır.

Söz konusu "Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi" temelinde, Türkiye'de sınır yönetimi konusunda, Avrupa Birliği'nin sağlayacağı mali katkılara temel oluşturacak ve gerçekleştirilmesi beklenen yasal ve kurumsal reformları, eğitim faaliyetlerini, alt yapı ve ekipman yatırımlarını belirleyecek bir eylem planının hazırlanmasına yönelik olarak, Fransa-İngiltere Konsorsiyumu ile **"Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Destek Sağlamak Amacıyla Eylem Planı Geliştirilmesi"** isimli eşleştirme (twinning) projesi gerçekleştirilmiş ve proje sonucunda hazırlanan "Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı" 2006 tarihinde Başbakan tarafından onaylanmıştır.

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan "Türkiye 2007 İlerleme Raporu"nda *"Ulusal Eylem Planı'nı; somut eylemlerin, hedeflerin, gerçekçi zaman sınırlamalarının, sorumlu mercilerin ve önemli bir yatırıma ihtiyaç duyulacak her bir eylem için tahmini bütçenin tanımlanacağı daha kesin bir yol haritası ile desteklenmesi gerektiği"* belirtilmektedir.

Bu kapsamda Avrupa Komisyonu'nun önerileri doğrultusunda Ulusal Eylem Planında ortaya konulan hedeflere ulaşılabilmesi için "Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planının Uygulanmasına Yönelik Taslak Yol Haritası" hazırlanması çalışmalarına, entegre sınır yönetimi ile ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinin katılımı ile 2009 yılında yeniden oluşturulan Dış Sınırlar Görev Gücü öncülüğünde başlanmış ve bu çalışmalar tamamlanmıştır.

Ayrıca yeni kurulacak olan sınırlardan sorumlu kolluk teşkilatının kurulmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir.

Sınır yönetimi sistemini geliştirebilmek için bir takım Avrupa Birliği projeleri yürütülmektedir. Bu kapsamda, Entegre Sınır Yönetimi Projesi-Aşama 1, Entegre Sınır Yönetimi Projesi-Aşama 2, Batı Balkanlar ve Türkiye’de Entegre Sınır Yönetimi’nin güçlendirilmesi ve Uluslar arası Göç Örgütü (IOM) tarafından finanse edilen ESY Taslak Yol Haritası Geliştirilmesine Destek Projeleri devam etmektedir.

Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanması İçin Bir Eylem Planı Geliştirilmesine Destek Sağlama Projesi ve Sınır Polisi İçin Eğitim Sistemi Geliştirilmesi Projesi tamamlanmış bulunmaktadır. Bu projeler neticesinde Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı ve Avrupa Birliği Dış Sınır Kontrolleri El Kitabı yayımlanmış olup, diğer bir proje çıktısı olan Sınır Muhafızı Eğitim Stratejisi Belgesi onay aşamasındadır.

2008-2009 eğitim-öğretim yılında Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi bünyesinde, Emniyet Genel Müdürlüğü’ne ve kuruluş çalışmaları devam eden sınırlardan sorumlu yeni kolluk teşkilatına da kaynak oluşturabilecek, sınır güvenliği alanında uzman rütbeli personel yetiştirmeye yönelik Sınır Güvenliği Bölümü açılmış olup, sınır güvenliği alanında eğitilmiş memur ihtiyacını karşılamak için sınır güvenliği eğitimi verecek olan bir Meslek Yüksek Okulu açılmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir.

2008 tarihli Türkiye’nin Ulusal Programı’nda Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın sınır yönetimi konusunda sorumlu olduğu hedefler bulunmaktadır. Bunlar; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nda sadece Sınır Kontrol Noktalarından sorumlu bir birimin oluşturulması, Veteriner Sınır Kontrol Noktalarının operasyonel hale gelmesi için ihtiyaç analizi yapılması ve gerekli eğitimlerin verilmesi konusunda kısa süreli teknik yardım, 5 adet Veteriner Sınır Kontrol Noktasının inşaatı ve teşhizi, Bitki sağlığı konusunda sınır kontrol noktalarında çalışacak personelin eğitimi, Veteriner Sınır Kontrol Noktaları için personel istihdamı ve bunların operasyonel hale getirilmesi vb.’dir (Ulusal Program,2008:12.Başlık). Bu hedeflerden bir kısmı gerçekleştirilmiş olmakla birlikte projeler devam etmektedir.

Bu çalışmaların yanı sıra ESY Taslak Yol Haritası’nda sınır yönetimi alanında görevli bulunan kurumların sorumlu olduğu tamamlanması hedeflenen 33 adet proje yer almaktadır.

2.3 Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Sınır Yönetimi

2.3.1 Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Programlar

AB'ye adaylık sürecinde AB'nin entegre sınır yönetimi uygulamaları ile entegre sınır yönetimi alanındaki Türkiye'nin faaliyetlerinin değerlendirildiği belge, rapor ve ulusal programlar bu alanda yapılan çalışmalara yön vermesi açısından önemli bir yere sahiptir

2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde "Sınır yönetiminin güçlendirilmesine başlanması ve Schengen Anlaşmasının tam olarak uygulanması için hazırlanması", "Sınır yönetimi ve Schengen Anlaşmasının tam olarak uygulanmasına hazırlık da dahil AB politikalarının etkin uygulanmasını temin etmek üzere, kamu yönetiminin modernizasyonu reformunun tamamlanması" gerektiği ifade edilmektedir (abgs.gov.tr, 2009).

2003 yılında revize edilen Katılım Ortaklığı Belgesi'nde; kısa vadede, iyi uygulamalar ve müktesebata uygun olarak, yasadışı göçü önlemek amacıyla etkin bir sınır kontrol yönetimi sağlamak için kamu idaresi kapasitesinin geliştirilmesi, orta vadede ise, Schengen mevzuatının ve en iyi uygulamaların benimsenerek sürdürülmesi öngörülmektedir (DPT, 2010:21).

24 Temmuz 2003 tarihli Ulusal Programda; "Sınır yönetimi ile ilgili AB mevzuatına uyum sağlanmasına devam edilmesi ve Schengen Müktesebatının uygulanması için hazırlık yapılması, bu kapsamda kısa ve orta vadede, askeri olmayan ve profesyonel bir sınır muhafız teşkilatının kurulmasına kadar, AB ülkelerindeki en iyi uygulamalar çerçevesinde Jandarma Sınır Birlikleri ve Sahil Güvenlik Birimleri de dahil olmak üzere, sınır yönetiminden sorumlu olan kurumların idari ve teknik yapılarının güçlendirilmesi ile personelin eğitimi, orta vadede, asker olmayan ve profesyonel bir sınır muhafız teşkilatının kurulması için mevzuat, teşkilatlanma, idari yapı ve alt yapı ihtiyaçlarının karşılanması" öngörülmektedir (Ulusal Program, 2003:24. Fasıl).

2008 Ulusal Programında; Açıklayıcı bir yol haritasının tanımını da içeren "Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planının" uygulanması çabalarının sürdürülmesi, sınır yönetimine ilişkin yeni bir birim kurulması için gerekli adımların atılması, Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planının detaylandırılması, sınır birlikleri ve birimlerinin teknik ihtiyaçlarının tespiti ve hukuki değişikliklerin belirlenmesi, İçişleri Bakanlığına bağlı bir sınır yönetimi teşkilatının kurulmasına kadar bütün sınırlardaki birliklerin idari ve teknik yapılarının güçlendirilmesi ve personel eğitimi, İçişleri Bakanlığına

bağlı bir sınır yönetimi teşkilatının kurulması için mevzuat, teşkilatlanma, idari yapı ve altyapı ihtiyaçlarının karşılanması, Avrupa Birliği'nin Entegre Sınır Yönetimi politikasına uyumu sağlamak için Türkiye'nin yasal, kurumsal ve teknik kapasitesinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi yoluyla AB'nin açık ve güvenli sınır genel stratejisine ulaşması" öngörülmektedir (Ulusal Program, 2008:273-276).

2.3.2 İlerleme Raporları

Dış sınırlar konusuna ilişkin olarak Ulusal Program ve Katılım Ortaklığı Belgesinde geçen düzenlemelerin yanında İlerleme Raporlarından da bahsetmek yararlı olacaktır. Nitekim, 'İlerleme Raporları', siyasi kriterler, ekonomik kriterler, üyelikten kaynaklanan yükümlülükleri üstlenebilme yeteneği gibi konularda aday ülkelerin kat etmiş olduğu mesafeyi ve bu çerçevedeki yapılması gerekenleri ortaya koyan belge niteliğini taşımaktadır.

2001 yılı ilerleme Raporunda; "Sınır yönetimini güçlendirmek için gösterilen çabalar sürdürülmelidir. Sınırların kontrolünden sorumlu, askeri olmayan, profesyonel bir birimin kurulması meselesi üzerinde durulmalıdır." ifadesi yer almaktadır (Avrupa Komisyonu, 2001:83).

2004 tarihli İlerleme Raporunda; Dış sınırlar konusunda daha önce yayımlanan ilerleme raporlarında dile getirilen beklentilerin büyük bir bölümünün karşılandığı ifade edilmiştir. Bu çerçevede, 'Entegre Sınır Yönetim Stratejisi'ni uygulamaya yönelik 'Ulusal Eylem Planı' çalışmalarına başlanmasının memnuniyetle karşılandığı dile getirilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2004:128).

2006 yılı İlerleme Raporu'nda; Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetim Stratejisinin uygulanmasına yönelik bir Ulusal Eylem Planı kabul edildiği, anılan planın AB standartlarına uyum konusunda olumlu bir adım olduğu, sınırların yönetimi bağlamında bütüncül bir yaklaşım geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Diğer taraftan, genel olarak kurumlar arası eşgüdümün erken bir safhada olduğu, çeşitli makamlar arasında bilgi paylaşımı ve sorumlulukların sınırlandırılması hususunda önemli iyileştirmeler yapılması gerektiği, sınır güvenlik görevlilerinin eğitiminin ve profesyonelliğinin geliştirilmesi gerektiği, risk analizi kapasitesinin daha fazla artırılmasının öncelikli bir husus olduğu belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2006:61).

2007 İlerleme Raporunda; Entegre sınır yönetimi konusundaki Ulusal Eylem Planının uygulamasına, siyasi düzeyde kurumlar arası eşgüdüm toplan-

tıları ve uygulama süreçlerine ilişkin rehber hazırlanması gibi unsurlarla başlandı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Gümrük Müsteşarlığı'nın sınırdan geçen insanların izlenmesi konusunda veri bankalarını paylaşmaya başladığı, Gümrük Müsteşarlığı bünyesinde bir risk analizi birimi kurulduğu, yeni hava ve deniz sınır kapılarının açıldığı, Ulusal Eylem Planının daha kesin bir yol haritasıyla somutlaştırılması gerektiği, yeni bir sınır güvenlik idaresinin kurulmasına ilişkin olarak somut bir adım atılmadığı, sınır personelinin eğitilmesi ve mesleki becerilerinin geliştirilmesi, risk analizi yeteneği ve kontrol cihazlarının modernizasyonuna daha fazla dikkat gösterilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2007:65).

2008 İlerleme Raporunda; Dış sınırlar ve Schengen'e ilişkin mevzuata uyum konusunda sınırlı ölçüde ilerleme kaydedildiği, sınır kapılarının sayısının 120'ye yükseldiği ve sınır kapılarında modernizasyon çalışmalarının devam ettiği, "AB Dış Sınır Kontrolleri El Kitabı"nın sınır görevi ifa eden kurumlara dağıtıldığı, Entegre Sınır Yönetimine İlişkin Ulusal Eylem Planı'nın uygulanmasına yönelik olarak, çalışmaların sistematikleştirilmesi ve süratlendirilmesi gerektiği, yeni sınır icra makamının henüz tesis edilememiş olması bağlamında, ortak risk analizleri geliştirilmesi, bilgi değişiminde bulunulması, tetkik ve eğitim alanında işbirliği yapılması suretiyle, sınırda görev yapan tüm birimler arasında işbirliğinin daha da geliştirilmesinin önemli olduğu, Polis Akademisi bünyesinde, sınır yönetimi konusunda uzmanlık eğitimi vermekten sorumlu bir birim ihdas edildiği, komşu ülkelerle daha yakın sınır ötesi işbirliği, iyi işleyen bir sınır yönetiminin kilit unsuru olduğu belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2008:74).

2009 İlerleme Raporunda; Sınır geçiş noktalarının modernizasyonuna devam edildiği, Polis Akademisi'nde sınır güvenliği çalışmaları konusundaki özel bölümün 48 öğrenciyle faaliyete geçtiği, Entegre sınır yönetimi konusundaki Ulusal Eylem Planı'nın uygulanması ve açık bir yol haritasının tanımlanması konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği, Eylem Planının uygulanmasını izleyecek resmi bir mekanizmanın bulunmadığı, sınır yönetiminde faaliyet gösteren kuruluşlar, özellikle polis ve gümrük muhafaza makamları arasında işbirliğinin zayıf olduğu, sınır kontrol görevlerini yerine getirmek üzere, İçişleri Bakanlığı'na bağlı askeri olmayan, yeni bir sivil sınır kolluk kuvveti kurulması için daha fazla adım atılması gerektiği, Türkiye üzerinden gerçekleşen yasadışı göç akımı göz önünde tutulduğunda, komşu ülkelerle iyi bir sınır işbirliği kurulmasının büyük önem taşıdığı belirtilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2009:75).

2.4 Türkiye’de Entegre Sınır Yönetimi Sistemiyle Hedeflenenler

Entegre sınır yönetimi alanında Schengen müktesebatı Türkiye açısından yol göstericidir. AB’ye girmek isteyen ülkelerin Schengen gereksinimlerini yerine getirmeleri mecburiyeti bulunmaktadır.

Schengen müktesebatı ve AB en iyi uygulamaları doğrultusunda hazırlanan Entegre Sınır Yönetiminin Uygulanmasına Yönelik Taslak Yol Haritası’nda mevcut sınır yönetimi sistemini geliştirmeye yönelik 91 hedef yer almaktadır.

Sınır yönetimi alanında ilk aşamada, sınır yönetiminden sorumlu birimlerin vermiş oldukları hizmetlerin daha etkin ve verimli bir hale getirilebilmesi için mevcut idari ve kurumsal kapasitelerinin artırılması, daha sonra günün koşullarına göre siyasi otoritenin karar vermesi ile sınır gözetim alanları ve sınır kapılarından sorumlu teşkilatlanma için gerekli personel, ekipman ve yasal alt yapının oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapılması planlanmaktadır.

Yeni kurulacak olan sınırlardan sorumlu kolluk biriminin yasal düzenlemeler, yönetim ve örgütlenme, personel ve eğitim faaliyetleri ile altyapı ve ekipman ihtiyaçları konularındaki iyileştirmeleri yapılacak olan projelerle, Türkiye şartlarına uygun en iyi model belirlenerek uygulamaya konulacaktır.

Sınırla ilgili görevi bulunan kurumlar arasında, ortak operasyonlar ve so-ruşturmalar, ortak acil afet planları, ortak kontroller, bilgi değişimi, ortak veritabanları, ortak eğitim, ortak altyapı ve ekipman kullanımı, ortak işlem süreçlerinin tanımlanması, ortak risk analizine yönelik düzenlemeler ve çalışmalar yapılacaktır.

Uluslararası işbirliğinin geliştirilmesine yönelik olarak ikili ve çok taraflı anlaşmalar çerçevesinde; komşu ve diğer ülkelerin gümrük, polis, veterinerlik, insan, bitki ve hayvan sağlığı, denetimi yapan kurumları ile düzenli rutin toplantılar, düzenli bilgi alış veriş, kişisel verilerin hukuka uygun değişimi, ortak risk analizi ve tehdit değerlendirmesi, tek duruşta kontrol (one-stop), sınır ötesi uluslararası trenlerde hareket halindeyken pasaport kontrolü, ortak yakalama operasyonları, ortak eğitimler, kültürel ve sportif aktiviteler yapılacaktır.

Komşu ülkelerle sınır kapılarının statülerinin koordinasyonu sağlanacak, yenilenecek sınır kapıları ve önceliklerinin belirlenmesinde işbirliği yapılacak, ortak sınır kapıları ve ortak sınır temas merkezi inşa edilecek, sınır kapılarında çalışan personelin çalışma saatlerinin koordinasyonu sağlanacak ve irtibat görevlileri değişimi, silah, nükleer madde, tehlikeli kimyasal maddeler ve tehlikeli atıkların taşınması, çevre felaketleri, salgın insan ve hayvan hastalıkları veya

ciddi gıda sağlığı riskleri gibi konuları kapsayan ortak acil durum ve alarm planları, yangın, su baskını, deprem v.b sınır ötesi felaketlerde karşılıklı destek gibi hususlarda çalışmalar yapılacaktır. Sınır gözetimi konusunda işbirliği kapsamında, ilgili kurumlar arasında düzenli rutin toplantılar, yeşil ve mavi sınırlarda ortak devriyeler, düzenli bilgi alış veriş, ortak risk analizi ve tehdit değerlendirmesi, ortak yakalama operasyonları ve ortak eğitimler yapılacaktır. Kontrollerde risk analizi yöntemi kullanılarak, teknolojik olanak ve altyapıda sağlanan gelişmelerden faydalanılarak kontrollerin etkinliğini azaltmadan, mümkün olduğunca duraksız veya asgari sayıda durakla sınır kapılarından geçişin gerçekleştirilmesi, sorumlu kurumlar arasında yetki çatışması ve yinelemelerden kaçınılarak ulusal kaynakların en verimli ve ekonomik kullanımının sağlanması hedeflenmektedir (Ulusal Eylem Planı, 2006: 32-34).

SONUÇ

Ülkelerin güvenlikle ilgili algılamalarındaki değişiklikler sınır yönetiminde farklı sistemlerin gelişmesini beraberinde getirmiştir. Eskiden düşmana ve askeri tehditlere karşı ele alınan sınır yönetimi günümüzde yasadışı göç, insan kaçakçılığı, uyuşturucu kaçakçılığı, silah kaçakçılığı ile mücadeleyi içeren adli boyutu olan bir konudur. Bunun ötesinde sınır yönetimi anlayışı iyi niyetli yolcuların seyahatlerini ve uluslararası ticarete malların dolaşımını kolaylaştıran, sınır yönetiminde ilgili kurumların kendi bünyesinde ve birbirleriyle işbirliği ve koordinasyonunu gerektiren bir noktaya gelmiştir.

Avrupa Birliği'nde iç sınırlarda serbest dolaşım hakkı, dış sınırlarının korunması problemini beraberinde getirmiştir. Bu sorunu çözme düşüncesi Avrupa Birliği'nde sınır yönetimine yeni bir yaklaşımı da beraberinde getirmiştir. Birliğin dış sınırlarında sıkı kontrol politikası Avrupa Birliği ülkelerinin sınır kontrolünde ortak hareket etmesinin yanı sıra, insan haklarını da göz önünde bulundurarak, yolcu ve eşya dolaşımının kolaylaştırılmasını sağlayan istihbarat ve risk analizi sisteminin kullanılmasını sağlamıştır.

Avrupa Birliği'nde Entegre Sınır Yönetimi olarak adlandırılan yeni sınır yönetimi anlayışı, Avrupa Birliği'ne aday konumunda olan Batı Balkan ülkeleri için hazırlanan ve tavsiye niteliği taşıyan Batı Balkan Rehberinde daha kapsayıcı bir sınır yönetimi anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bu model sınır yönetiminde ilgili kurumların yanı sıra dolaylı olarak sınır yönetimiyle bağlantısı olan kurumlar, sivil toplum kuruluşları, taşıma firmaları vb ile de işbirliği ve koordinasyonu öngören, açık ama kontrollü ve güvenli sınırlara ulaşmayı hedefleyen bir yapıya sahiptir.

Türkiye coğrafi konumu itibarıyla kavşak noktada yer alması sebebiyle, geçiş güzergahı üzerinde bulunmaktadır. Bu yapısı itibarıyla Türkiye'nin sınır yönetimi konusunda diğer ülkelere nazaran daha etkin yöntemlere başvurması gerekmektedir. Avrupa Birliği'ne aday olan Türkiye'nin müzakereler süresince güvenli sınırlara ulaşma zorunluluğunun yanı sıra, Türkiye'nin menfaatleri ve suçla mücadele adına da etkili bir sınır yönetimi sisteminin varlığı önemli bir gerekliliktir. Türkiye'nin konumu da göz önüne alınarak en iyi sınır yönetimi sisteminin oluşturulması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

"Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler Ve Koşullara İlişkin 2001 Tarihli Konsey Kararı" (http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, erişim tar: 02.01.2009)

ABGS (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği), (2003). "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye'nin Ulusal Programı", Ankara

ABGS (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği), (2008). "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye'nin Ulusal Programı", Gür Kopyalama Merkezi, Ankara,

Avrupa Komisyonu (2000) (Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu", Ankara, 2000

Avrupa Komisyonu, (2001). "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu"Brüksel,2001 SEC(2001) 1756

Avrupa Komisyonu, (2006). "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2006 Yılı İlerleme Raporu", Brüksel, 2006,(COM(2006) 649)

Avrupa Komisyonu, (2007). "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2007 Yılı İlerleme Raporu, (COM(2006) 663)

Avrupa Komisyonu, (2008). "Türkiye 2008 İlerleme Raporu" Brüksel, (COM(2008) 674)"

Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı, (2006) (COM(2008) 674)

Avrupa Komisyonu, (2009). "2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu", Brüksel,(COM (2009) 533 final)

AREM(2006). "Avrupa Birliği Bağlamında Yasadışı Göçle Mücadele" http://www.arem.gov.tr/rapor/bilgi/AB_yasadisi_goc.htm erişim tar:28.12.2009)

Avrupa Birliği Konseyi, (2002). "Avrupa Birliği Devletleri Dış Sınırları yönetimi Planı", "Plan For The Management of the External Borders of the States of The European Union", Brussels,10019/02, front:58 comix:398

Amsterdam Anlaşması, (1999). (http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/_htm/11997D_.htm) erişim tar:25.12.2009)

Avrupa Konseyi, (1999). "1999 Tarihli Tampere Zirve Kararları" (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/öocs/pressData/en/ec/00200-rl.en9.htm) erişim tar: 25.12.2009)

Avrupa Konseyi, (2001). "2001 Tarihli Laeken Zirve Kararları" (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf) erişim tar:25.12.2009)

Avrupa Birliği Konseyi, (2002). "Otak Dış Sınırların Entegre Yönetimine Doğru", "Towards Integrated Management of The Member States of The European Union" COM(2002)233 Final. Brüksel

- Beşe, Ertan, (2002).** "Terörizm, Avrupa Birliği ve İnsan Hakları" Ankara:Seckin Yayınları.
- Council Of The European Union ,(2006) Draft Council Conclusions on Integrated Border Management' Brussels 23 november 2006, 15628/06 front229 comix982
- DPT, (20003).** "AB Konseyi Tarafından Kabul Edilen Türkiye için 2003 Katılım Ortaklığı Belgesi" [www.dpt.gov.tr/ DocObjects/Download/987/KatılmOrtaklıBelgeleri2003.pdf](http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/987/KatılmOrtaklıBelgeleri2003.pdf) erişim tar: 02.01.2010
- European Commission, (2007).** "Guidelines For integrated Border Management in The VWestern Balkans(updated Version)"
- Gümrük Müsteşarlığı, (2008).** "2008 yılı Faaliyet Raporu", ([http://www.gumruk.gov.tr/tr- TR/anasavfa/mustFaalivet/Faaliyetler/GumrukMustesarligi2008FaalivetRaporu_.pdf](http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/anasavfa/mustFaalivet/Faaliyetler/GumrukMustesarligi2008FaalivetRaporu_.pdf), erişim tar: 28.12.2009)
- Kısa, Bülent, (2009).** "Avrupa Birliği ve Avusturalya Örnekleriyle Entegre Sınır Yönetimi ve Türk Sınır Yönetimine Uygulanabilirliği" Polis Akademeisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi
- Niemenkari, Arto, (2002).** "Eu/Schengen Requirements For National Border Security Systems", Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed forces (DCAF) VWorking Paper Series - no. 8
- Öövel, Andrus ve Varga Beata, (2003).** "Recommendations On The Topic Of Border Security Reform", Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces (DCAF) Conference Paper
- Schengen Agreement, (1985).** [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(01):EN:HTML) erişim tar:25.12.2009)
- Yol Haritası, (2010).** "Entegre Sınır Yönetimi Gücü öncülünde hazırlanan Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi 2010-2014 Taslak Yol Haritası"

ÇALIŞANLARIN İŞ DOYUMUNU ETKİLEYEN BİREYSEL VE ÖRGÜTSEL FAKTÖRLER İLE SONUÇLARINA İLİŞKİN KAVRAMSAL BİR DEĞERLENDİRME

Yrd. Doç. Dr. Nuran AKŞİT AŞIK *

ÖZET

İş, bir kişinin yaşamını devam ettirmesi için gerekli olan ekonomik kazancın elde edilmesinde temel bir işleve sahiptir. Bu nedenle kişi için çok önemli bir değerdir. Bu doğrultuda örgütsel davranış alanında yıllardır işin anlamı, işin kişi için önemi ve işin kişiye sağladığı yararlar konusunda araştırmalar yapılmaktadır. Bu araştırmaların önemli bir bölümü ise kişinin işinden memnun olup olmadığını ifade eden "iş doyumuna" odaklanmaktadır. İş doyumunu ya da doyumsuzluğu, çok sayıda faktörden etkilenecek şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, bir kişinin işi ile ilgili doyum düzeyini belirlemek oldukça güçtür. Bu çalışmanın temel amacı çalışanlar ve işletmeler açısından son derece önemli olan iş doyumunu, olguyu etkileyen bireysel ve örgütsel faktörleri ve sonuçlarını incelemektir.

Anahtar Kelimeler: İş, İş Doyumu, İş Doyumunu Etkileyen Faktörler

ABSTRACT

A Conceptual Evaluation of Individual and Organizational Factors Affecting Employees' And Results Of Job Satisfaction

Job has fundamental function in gaining an economic income which is needed for a person for a living. For that reason, it has an important value. In that direction, some studies have been about the meaning and importance of the job and its benefits to a person for years. An important portion of these studies has been focused on "the job satisfaction" which expresses if person is pleased with his job or not. Job satisfaction or dissatisfaction has been come out as a result of many factors like the features of the job and its environment. Therefore it is very hard to determine a person's satisfaction level about his job. The main aim of this study is to analyze the concept of job satisfaction in terms of individual and organizational factors and the results of job satisfaction.

Key Words: Job, Job Satisfaction, The Factors Effects on Job Satisfaction

GİRİŞ

Yoğun rekabetin yaşandığı günümüzde, örgütlerin ayakta kalabilmeleri ve rekabet edebilmeleri, sahip oldukları kaynakları en etkili ve verimli biçimde

* Balıkesir Üniversitesi Ayvalık Meslek Yüksekokulu

kullanmalarına bağlıdır. Örgütün en önemli kaynağı çalışanlardır ve çalışanların performansı ve verimi işletmelerin başarısını etkileyen faktörlerin başında gelmektedir. Çalışanların yüksek performans gösterebilmeleri ve verimli bir şekilde çalışabilmeleri ise, onların işlerinden yeterince tatmin olmalarına bağlıdır.

Bireyin zamanı iyi kullanma, diğer insanlarla iyi ilişkiler kurabilme, yeteneklerini tanıma ve geliştirme gibi kendini gerçekleştirmeye yönelik özellikleri iş hayatı için de geçerlidir. Bir toplumun daha sağlıklı, mutlu ve üretken olması, çalışanların üst düzeyde doyum sağlamalarıyla mümkündür. Bu bakımdan çalışanların iş doyum düzeylerinin saptanması, bunları etkileyen olumlu veya olumsuz faktörlerin bilinmesi büyük önem taşımaktadır (Ergenç, 1982, s.311).

İş, yaşamın vazgeçilmez bir parçasıdır. Çalışanlar yaklaşık 25-30 yıllık bir süre boyunca, gününün önemli bir kısmını iş yerinde geçirmektedir. Bu nedenle çalışanın işinden doyum sağlaması psikolojik ve fiziksel sağlığı açısından son derece önemlidir. Başka bir deyişle kişinin mutlu olması ve yaşamından haz alması için iş doyumuna gereklidir. Çalışanı geliştirmek ve zenginleştirmek suretiyle doyumunu artırma çabası, tarih boyunca öncelikli olarak dikkate alınan konu olmuştur. Bireyin yetenek, bilgi, beceri ve iletişim kurma özelliklerinin geliştirilmesi; gerek iş gerekse özel yaşamını daha anlamlı kılacak ve kendini değerli hissetmesini sağlayacaktır (Telman ve Ünsal, 2004,s.12).

Genel olarak çalışanların işlerine ilişkin duygularının bir reaksiyonu olarak tanımlanan iş doyum kavramı, ilk kez 1920'lerde ortaya atılmış ancak önemi tam olarak 1940'lı yıllarda anlaşılmıştır. İş doyumunun önemli olmasının iki nedeni vardır: Birincisi, kişinin fizik ve ruh sağlığını doğrudan etkileyen yaşam doyumudur. Diğer neden ise üretkenlikle ilgilidir. İş doyumsuzluğunun yarattığı dolaylı etkiler (stres, grup uyumu gibi) bireyi olumsuz etkilemekte ve performansını düşürmektedir.

İş doyum, işin özellikleri ile çalışanların beklenti ve isteklerinin kesiştiği noktada gerçekleşir. Dolayısıyla iş doyum düzeyinin, işin, çalışanın ihtiyaçlarını karşılama derecesi ile orantılı olarak geliştiği söylenebilir. Çalışanların iş doyum düzeyleri, yaptıkları işin gereksinimlerinin ne kadarının doyurulduğuna bağlı olarak değişir (Silah,2000,s.102). Bu nedenle, giderek duygusallaşan çalışanların sorunlarının çözümü için iş doyumuna daha fazla önem verilmiş ve çalışanın iş doyumuna ulaşması için yeni güdüleme yaklaşımları ortaya atılmıştır. Bu çerçevede işin yeniden düzenlenmesi ve tasarımı ile işin daha cazip hale dönüştürülerek iş doyumunun artırılması düşünülmüştür (Ataay, 1987,s.71).

İş doyumunu, bireyin işi ve işyeri hakkındaki genel duygu, düşünce kalıpları hakkında fikir verebilecek önemli bir değişkendir. Diğer bir ifade ile iş doyumunu, bireyin işyerine yönelik beklentilerini ve işine yönelik tutumunu ifade etmektedir (Miner, 1992,s.116). Yani, bireyin iş yaşamını, memnuniyet verici bir durum olarak algılamasıdır. İş doyumunu denince, işten elde edilen maddi çıkarlar, çalışanın birlikte çalışmaktan zevk aldığı iş arkadaşları ve üretim yapmanın sağladığı bir mutluluk akla gelmektedir (Şimşek vd.,1998,s.160;Bingöl, 1996, s.266). Duygusal bir durum olan iş doyumunu, işi tutkuyla yapmak gibi bireysel, kararlara katılmak gibi toplumsal etkenlere bağlıdır (Yıldırım, 1995,s.15).

İş doyumunu, iş hakkındaki olumlu ve olumsuz duygu ve tutumlarla ilgili olup, işle ilgili pek çok faktöre bağlıdır. Motivasyonun ve işle ilgili isteklerin/ beklentilerin yüksek olması da işe yönelik tutumları etkilemektedir. Bazı çalışanlar için iş doyumunu kararlı ve durağan olup, işin özelliklerinden bağımsızdır. Statü, ücret, çalışma koşulları ve hedeflerdeki değişiklikler ise çalışanların iş doyumlarını çok az etkiler (Schultz ve Schultz, 1998).

İş doyumunun olması, başka deyişle, işe karşı tutumun olumlu olması halinde ortaya çıkan bir dizi yönetsel ve davranışsal sonuç vardır. İş doyumunu çağdaş yönetim anlayışının önemli faktörlerinden biri olup, her şeyden önce bir sosyal sorumluluk ve ahlaki gerekliliktir. Çalışmak kuşkusuz insanlar için bir gereksinimdir. Kişi çalışmak istiyor ve yaşamının önemli bir kısmını iş yerinde geçiriyorsa, yöneticiler iş yerini ödüllendirici ve sorunsuz bir ortam haline getirmek zorundadır.

Çağdaş yöneticilerden, çalışanların iş doyumlarının sağlanması ve artırılması için gereken önlemleri almaları beklenmektedir. Her şeyden önce, iş doyumunu sağlamak için yöneticilerin mevcut önyargılarından kurtulmaları gerekmektedir. Yöneticiler, çalışanların sadece ekonomik bir varlık olmadığını, aynı zamanda sosyal yönlerinin de bulunduğunu, ekonomik beklentilerinin yanında farklı sosyo-psikolojik beklentilerini ve gereksinimlerini karşılamak için bir örgütte çalıştıklarını göz önünde bulundurmalıdırlar. Bu çerçevede, çalışanların iş doyumlarının sağlanması aynı zamanda örgütlerin sosyal görevidir (Akıncı, 2002,s.2).

1. İŞ DOYUMU

İş, örgütsel ortamda belirli bir zaman diliminde gerçekleşen, beraberinde kimi ilişkileri getiren ve ücret karşılığı girilen mal ve hizmet üretme çabasıdır. Doyum ise duygusal bir tepki biçimidir. Çalışanlar çalışma yaşamı süresince, yaptığı işe, çalıştığı işletmeye ve iş ortamına dair pek çok deneyim kazan-

maktadır. Çalışanların iş hayatı süresince, gördükleri, yaşadıkları, kazandıkları, kaybettikleri, mutluluk ve üzüntüleri olmaktadır. Tüm bu bilgi ve duyguların sonucunda çalışanlar yaptığı işe ya da çalıştığı firmaya karşı bir tutum ortaya koymaktadır. İş doyumu bu tutumların genel bir sonucu olup, çalışanın fiziksel ve zihinsel açıdan iyi durumda olmasını ifade eder (Oshagbemi,2000,s.88).

İş doyumunun anlamına yönelik farklı birçok tanım söz konusudur. Genel anlamda iş doyumu, çalışanların işlerinden duydukları hoşnutluktur (Koustelios,2001,s.354). Barutçugil iş doyumunu "bir çalışanın yaptığı işin ve elde ettiklerinin ihtiyaçlarıyla ve kişisel değer yargılarıyla örtüştüğünü veya örtüşmesine olanak sağladığını fark etmesi sonucu yaşadığı bir duygu" olarak açıklamaktadır (Barutçugil,2004,s.389).

İş doyumu, işin özellikleriyle çalışanların istekleri birbirine uyduğu zaman gerçekleşen ve çalışanın işinden hoşnutluk duymasını belirleyen bir olgudur (Muchinsky,2000). Başka bir tanıma göre de, iş doyumu kişinin, toplam iş çevresinden, örneğin işin kendisinden, yöneticilerden, çalışma grubundan elde etmeye çaba gösterdiği rahatlatıcı ve iç yatıştırıcı bir duygudur (Cribbin,1972,s.155). İş doyumu, çalışanların fizyolojik ve ruhsal sağlıklarının aynı zamanda da duygularının bir belirtisidir.

İş doyumunu, çalışanın yaptığı işe genel tutumu olarak tanımlamak mümkündür (Greenberg ve Baron,2000,s.170). Bireyin işine gösterdiği tutum olumlu ya da olumsuz olabileceğinden, bireyin iş tecrübeleri sonucunda elde ettiği olumlu ruh halini iş doyumu, çalışanın işine göstermiş olduğu olumsuz tutumunu da iş doyumsuzluğu olarak tanımlamak olasıdır (Spector, 1996; Erdoğan,1996,s.231). Bir başka ifade ile iş doyumu, çalışanların yaptıkları işe karşı hissettikleridir. Dolayısıyla iş doyumu, işin kazandırdıklarıyla çalışanın beklentileri birbirine uyduğu zaman oluşmaktadır (Bingöl, 1990,s.200).

Çalışanın yaptığı işi, iş çevresini ve çalışma yaşamını değerlendirmesi sonucu ortaya çıkan duygusal bir tepki olarak da tanımlanabilen iş doyumu, yapılan işin niteliği, iş koşulları, çalışma yaşamının özellikleri, çalışma ilişkileri gibi pek çok dış etkenin yanı sıra, bireysel etkenlerin de sebep olduğu değişik açılımlara sahip olabilir. Kısaca iş doyumu, çalışanın çalışma yaşamında aldığı haz, mutluluk ve doyumu ifade eder (Keser,2005,s.54).

Locke ve Henne ise, iş doyumunu "bir kişinin iş yerindeki işe ilişkin deneyimleri ve işe atfettiği değerlerinin yarattığı duygusal hoşnutluk durumudur" biçiminde tanımlamaktadır (Oshagbemi,2003,s.1210). İş doyumu ile ilgili olarak yapılan tanımların kapsamında yer alan bazı önemli noktaları şu şekilde özetleyebiliriz (Luthans,1995,s.3; Usal ve Aslan,1995,s.55; Barutçugil,2004,s.389):

- Farklı çalışanlar, farklı önem ve önceliklere sahiptir, bu yüzden iş doyumu düzeyleri çalışanlar arasında farklılık gösterir.
- İş doyumu, bireysel algılama biçimiyle doğrudan bağlantılıdır. Fizyolojik, biyolojik ve psikolojik farklılıkların yanı sıra gereksinimler, kişisel mantık, algısal hazırlık gibi etkenlerin de belirleyici olduğu bireysel algılama farklılıkları, çalışanı istek, değer ve doğruluk açısından etkileyecektir.
- İş doyumu, duygusal ve kişisel bir tepki olduğu için ölçümlenmesi, gözlemlenmesi ve genelleştirilmesi her zaman kolay olmayabilir.
- Çalışanların kişisel özellikleri, yaş ve cinsiyetleri, inanç ve değerleri, iş yaşamındaki deneyimleri, yetiştirme tarzları, aile yapıları ve yaşam standartları gibi özellikleri ve işe yönelik beklentileri farklılaştıkça iş doyumunu sağlayan iş özellikleri de farklılaşacaktır.

İş doyumunun yönetim alanında çok önemli bir konu olmasının temel sebebi, işle ilgili olumlu bir takım sonuçları elde etmenin büyük ölçüde iş doyumunu sağlamaya bağlı olmasıdır (Yousef,1997,s.184). Kişinin gereksinimleri ve sahip olduğu değer yargıları yaptığı iş ile uyumlu ise iş doyumu söz konusudur. İş doyumu, işin çeşitli yönlerine karşı beslenen tutumların toplamı ve elde edilen sonuçların beklentileri ne kadar karşıladığı ile ilgilidir (Davis,1981,s.95; Eren,1996,s.112). Örgüt içinde iş doyumunun sağlanması, yönetimin en önemli görevlerinden biridir. Doyum, güveni, bağlılığı ve elde edilen çıktıda iyileştirilmiş kaliteyi yaratır. Fakat doyum yoğun bir programın basit bir sonucu değildir. Bunun için yöneticiler iş doyumu yaratacak stratejilere odaklanmalıdırlar (Tietjen ve Myers,1998,s.226).

İş doyumunun yüksek olması; verimliliğin yüksek olması, işgücü devir oranı ve devamsızlıkların düşmesi, işe bağlılığın artması gibi örgüt tarafından arzulanan sonuçlara yol açar (Çetinkanat,2000,s.2). İş doyumu yöneticiler için çalışanların işlerine karşı tutumlarının performans ve verimlilik üzerindeki etkisi açısından önemlidir. Çünkü iş doyumsuzluğunun doğrudan neden olduğu davranışlar; işten ayrılma, devamsızlık, performans düşüklüğü, ruhsal ve fiziksel sağlıkta bozulma şeklinde görülmektedir (Feldman ve Arnold, 1983,s.192).

İş doyumu dinamik bir yapı arz eder. Yöneticiler bir kez iş doyumu sağlayıp sonra bu konuyu birkaç yıl gözden uzak tutamazlar. İş doyumu hızlı elde edilebildiği gibi, hızla iş doyumsuzluğuna dönüşebilir. Bir örgütte koşulların bozulduğunu gösteren en önemli kanıt iş doyumunun düşük olmasıdır. İş doyumsuzluğu, daha gizli biçimlerde iş yavaşlatma, düşük verimlilik, disiplin sorunları ve diğer örgütsel sorunların ardında yer alır. İş doyumsuzluğu, örgütün bağı-

şıklık sistemini zayıflatır, iç ve dış tehditlere karşı örgütün göstermesi gereken tepkiyi zayıflatır ve hatta yok eder.

İş doyumsuzluğu; çalışanın yaptığı işten hoşlanma duygusu elde etmemesini, işe karşı bıkkınlık, isteksizlik ve kaçma isteği duymasını ifade eder. İş doyumsuzluğu, çalışana elem verir ve onu olumsuz duygulara sevk eder. İş doyumsuzluğu çalışanda yoğun ve sürekli kaygı yaratmakta, onun ruh sağlığını olumsuz etkilemektedir. Bunun yanında çalışanda bıkkınlık, işi bırakma, devamsızlık, iş arkadaşları ve yöneticilerle çatışma gibi istenmeyen davranışlar görülebilmektedir (Aksu, vd.,2002,s.2). Aynı zamanda çalışanın sağlık durumu da olumsuz etkilenmektedir. İş doyumu düşük çalışanlarda sinirsel (uykusuzluk, baş ağrısı vb.) ve duygusal çöküntülerin (stres, hayal kırıklığı vb.) oluştuğu ve iş doyumsuzluğu ile aralarında anlamlı bir ilişki olduğu saptanmıştır (Miner,1992,s.119).

İş doyumunu açıklamaya yönelik olarak geliştirilen kuramların birçoğu iş doyumunu ile güdülenme arasındaki ilişkiyi temel almaktadır. İş doyumunu ve güdülenme arasındaki ilişki Maslow, Herzberg, Adams ve Wroom tarafından ele alınmıştır. Maslow "İhtiyaçlar Hiyerarşisi Kuramı"nda insan ihtiyaçlarının hiyerarşik bir yapı içerisinde ortaya çıktığını, her bir ihtiyacın bir önemi olduğunu ve belli bir ölçüde karşılanması gerektiğini, karşılandığında ise doyumun yaşandığını açıklamaktadır.

Wroom, iş doyumunun oluşmasında kişilerin sosyal ihtiyaçlarının karşılanmasında farklılıkların dikkate alınması gerektiğini ifade etmektedir. Adams "Eşitlik Kuramı"nda kişilerin aynı düzeyde ve aynı koşullarda çalıştıkları kişilerle kendilerini karşılaştırdıklarını, bu doğrultuda da elde ettikleri ücret ve çeşitli olanaklar açısından eşit olup olmadıklarına bağlı olarak iş doyumunu ya da doyumsuzluğunun geliştiğini öne sürmektedir. Diğer bir ifade ile kişi diğerleri ile kendisini karşılaştırmasına bağlı olarak iş doyumuna ulaşmakta ya da ulaşmamaktadır (Okpara vd.,2005,s.178).

İş doyumuna ilişkin birçok araştırma yapan Herzberg, iş doyumunu ve iş doyumsuzluğu arasında zıtlık olmadığını iddia etmektedir. Buna bağlı olarak geliştirdiği "Çift Faktör Kuramı"nda Herzberg iş doyumunu belirleyen iki temel faktör olduğunu, bunlardan başarı, takdir gibi unsurların iş doyumuna yol açtığını, ancak bu unsurların olmaması durumunda ise iş doyumsuzluğunun ortaya çıkmadığını açıklamaktadır. Bununla birlikte, çalışma koşullarının kötü olması, ücretin düşük olması gibi olumsuzlukların olması halinde iş doyumsuzluğunun ortaya çıkması söz konusu iken, bu olumsuzlukların düzeltilmesi sonucunda iş doyumunun ortaya çıkmadığını ifade etmektedir (Tietjen ve Myers,1998,s.228).

2. İŞ DOYUMUNU ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Çalışanların işten duydukları hoşnutluk ya da hoşnutsuzluk durumunu ifade eden iş doyum kavramı işle ilgili koşullara yönelik geliştirilen pozitif tutumu açıklamaktadır. Bu noktada, yüksek iş doyumunu kişinin işini, iş arkadaşlarını, iş ortamını sevmesi diğer bir ifade ile işe ilişkin pozitif bir tutum geliştirmesi ile ilişkilidir. Diğer yandan, kişinin işle ilgili durum ve koşullara karşı negatif bir tutum geliştirmesi ise iş doyumsuzluğunu ortaya çıkarmaktadır.

Çalışanlar bir işe girdiklerinde işyerinin kendisine sağlayacağı koşullara ilişkin birçok konuda sözlü ve yazılı anlaşmaya varmakta ve buna bağlı olarak iş sözleşmesi imzalamaktadırlar. Ancak bu anlaşmalarda yer almamasına rağmen, çalışanın işten beklentilerini işyerinin de çalışandan beklentilerini ortaya koyan psikolojik anlaşmalar vardır. Psikolojik anlaşmalara göre bireyin isteklerinin ya da beklentilerinin karşılanmadığını hissetmesi halinde, işine ve işyerine karşı negatif tutumlar geliştirmesi söz konusu olabilmektedir (Tütüncü,2000). Bu noktada, çalışanın iş doyumunun gelişmesinde elde edilenler ile beklentilerin birbiri ile örtüşmesinin etkili olduğu söylenebilir.

Bireylerin iş ortamını değerli ve eşsiz, yaptıkları işi anlamlı ve kendilerini geliştirici bulmaları iş doyumunu olumlu yönde etkilemektedir. Günümüzde çalışma yaşamının kalitesini belirleyen etkenler arasında da önemli bir yere sahip olan iş doyumuna üzerine yapılan araştırmalar, işe yüklenen duygusal ve bilişsel anlamların önemi üzerinde yoğunlaşmaktadır (Kaymaz,2006; Kuşdil vd., 2006).

İş doyumunu araştırmalarında işle bütünleşme, iş doyumunun merkeziliğini oluşturmaktadır. Yüksek iş doyumuna sahip bireyler, olumlu özellik ve teknik yanlarını öne çıkararak kendilerini yaptıkları iş ile özdeşleştirmiş bireylerdir. Oysa yaptıkları işe ilişkin olumsuz duygular besleyen çalışanların iş stresine maruz kaldıkları bilinmektedir.

İş doyumunun gelişmesinde işyerinin çalışanlarına sunduğu örgütsel olanaklar bir anlamda belirleyici olmaktadır (Baysal,1981,s.194). Bu örgütsel olanaklar çoğunlukla, işin gereklilikleri ve iş ortamı ile ilişkilidir. Ancak, çalışanlara gerekli örgütsel olanakların sağlanması iş doyumunun yaratılacağı garantisini vermemektedir. Çünkü her bir çalışanın sahip olduğu kişisel özellikler birbirinden farklıdır. Dolayısı ile çalışanların örgüte ilişkin koşullardan nasıl etkileneceği ve buna ilişkin nasıl tür bir tutum geliştireceği büyük oranda sahip oldukları kişisel faktörlere bağlıdır. Kişinin aldığı eğitim, iş deneyimi, sosyal çevresi gibi faktörler işe ve iş koşullarına ilişkin değerlendirmeleri şekillendir-

mekte ve tutum geliştirilmesinde etkileyici olmaktadır. Bu nedenle iş doyumunu ya da doyumsuzluğuna neden olan faktörlerin incelenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda ele alınabilecek faktörler bireysel ve örgütsel faktörler olarak sınıflandırılabilir (Lam,1995,s.73).

2.1. Bireysel Faktörler

İş doyumunun oluşmasında çok önemli bir etkiye sahip olan bireysel faktörler, kişinin doğuştan sahip olduğu çeşitli özellikler ile birlikte yaşamı boyunca elde ettiği deneyimlerle ilgilidir. Bu bağlamda kişinin yaşı, cinsiyeti, eğitimi gibi faktörler kişinin içinde bulunduğu mevcut durumu algılamasını doğrudan etkilemektedir (Ataklı vd.,2004). Kişinin içinde bulunduğu yaş ve yaşam dönemi, kişinin tutumları, davranışları ve kararları üzerinde belirleyici bir rol oynamaktadır. Bu nedenle kişinin işe ilişkin düşünce ve tutumunda da yaşa bağlı olarak birtakım farklılıkların görülmesi mümkündür.

Yapılan araştırmalar, yaş ile iş doyumunu arasında U şeklinde bir ilişki olduğunu göstermektedir (Okpara, 2006, s. 50). Yaş ve iş doyumunu arasındaki ilişki, kişinin ihtiyaçları ve biliş düzeyi ile ilgilidir (Gibson ve Klein, 1970, s. 418). Diğer bir ifade ile yaşı artması ile birlikte çalışanın deneyimleri de artmakta ve buna bağlı olarak doyum düzeyinde bir artış görülmektedir.

Glenn ve arkadaşları yaş ve iş doyumunu arasındaki ilişkiye yönelik gerçekleştirdikleri araştırmada; yaşı büyük çalışanların genç olanlara göre iş doyum düzeylerinin daha yüksek olduğu belirlenmiştir. Bunun en önemli nedeni ise, eğitim düzeyi yükseldikçe genç çalışanların işten beklentilerinin artmasına bağlı olarak iş doyumunun azalması olarak ifade edilmektedir (Glenn vd., 1977, s. 190-193).

Mottaz farklı yaş grupları ve iş doyumunu arasındaki ilişkiyi incelediği araştırmasının sonucunda, genç çalışanların içsel motivasyona çok önem verdiğini, bu nedenle yaşı daha büyük çalışanlara göre iş değiştirmeyi daha eğlenceli buldukları görülmüştür. Yaşı daha büyük olan çalışanların ise dışsal motivasyon faktörlerine daha fazla önem verdikleri, buna bağlı olarak da ücret artışı ve iş yerinden sağlanan olanakların varlığına bağlı olarak iş doyumunun arttığı belirtilmektedir. Çalışanların yaşının ilerlemesi yaşamla ve işle ilgili beklentilerinin birçoğunun gerçekleştirilmiş olması nedeni ile iş doyumunu düzeylerinin yaşı artması ile paralellik gösterdiği ifade edilmektedir. Bununla birlikte, emeklilik zamanı yaklaşan çalışanlarda iş doyumunda azalma olduğu, bu durumun kişinin işten ayrıldığı zaman ne yapacağı endişesi ile ilgili olduğu açıklanmaktadır (Mottaz, 1987, s. 389-408).

Luthans ve Thomas iş doyumu ve yaş ilişkisine yönelik gerçekleştirdikleri araştırmada yaşı büyük çalışanların iş doyumsuzluğu yaşamasına neden olan faktörlerin teknolojideki değişiklikler, üretim ve performans ölçümleri ve aşırı iş yükü olduğunu tespit etmişlerdir. Yaşlı çalışanların gençlere göre teknolojideki gelişmelere daha zor uyum sağlaması ve değişime direnç göstermesi iş doyumunu azaltmaktadır (Luthans ve Thomas, 1987, s. 24).

İş doyumunu etkileyen önemli faktörlerden birisi de cinsiyettir. Çalışanların cinsiyetleri işe karşı tutumlarının oluşmasında ve iş ortamının değerlendirilmesinde farklılıklar yaratabilir. İş doyumu ve cinsiyet arasındaki ilişkiyi inceleyen araştırma sonuçlarına bakıldığında, bu görüşü destekleyen verilerin yanı sıra kadın ve erkek çalışanların koşullar eşit olduğunda iş doyumu konusunda bir farklılık göstermediği de görülmektedir. Clark (1993), kadın ve erkeklerin iş doyumu arasındaki farklılıkları incelediği araştırması sonucunda kadınların iş doyumunun erkeklerden daha fazla olduğunu ifade etmektedir (Groot vd., 1999, s. 344).

Centres ve Bugental'ın (1966) yaptıkları araştırmaya göre, kadınların iş doyumunun erkeklerden daha yüksek bulunduğu, bunun da kadınların işle ilgili sosyal faktörlere daha fazla önem vermeleri ile ilgili olduğu ifade edilmektedir. Bununla birlikte, erkek çalışanların iş yaşamında kendilerini daha iyi ifade etmesi ve kendilerini kanıtlamaları için daha çok fırsat yakalaması, işe verdikleri değer dolayısıyla da iş doyumunun artmasını sağlamaktadır (Okpara, 2006, s. 51).

Kadınların iş doyumunun azalmasında kariyer yaşamındaki engellemelerin büyük etkisi olduğu düşünülmektedir. Öte yandan, kadınların ev ve aile ile ilgili sorumlulukları nedeni ile çatışma yaşamaları da kadınların iş doyumunu azaltmaktadır. Garcia ve arkadaşlarının (2005, s. 286) iş doyumu ve cinsiyet arasındaki ilişkiyi inceledikleri araştırmasında işteki kişisel gelişim, kişilerarası ilişkiler, ekonomik kazanç, iş koşulları olmak üzere dört farklı faktöre kadınların ve erkeklerin verdikleri yanıtları değerlendirmişlerdir. Araştırma sonucunda, kişilerarası ilişkiler faktörünün erkekler için iş doyumunda oldukça önemli olduğu, kadın çalışanlar için ise bu düzeyde bir önem teşkil etmediği görülmüştür. İş koşulları faktörü ise kadın çalışanlar için iş doyumunun yaratılmasında etkili iken, erkek çalışanlar için çok önemli olmadığı görülmüştür.

Eğitim düzeyi, iş doyumu ile ilişkilendirilen diğer bir faktördür. Genel olarak araştırma sonuçları değerlendirildiğinde, eğitim düzeyi yüksek çalışanların genel iş doyumlarının, eğitim düzeyi daha düşük çalışanlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Çalışanlar eğitim düzeyi ve deneyimlerine uygun pozis-

yonlarda yer alamadıklarında mutsuz olmakta ve iş doyumunu azalmaktadır. Bununla birlikte, sahip olduğu yeterliliklerden daha fazla beklentilerin olduğu bir pozisyonda yer alan çalışanlarda da yüksek düzeyde endişe ve stres yaşama iş doyumunun azalmasına neden olabilmektedir.

Oshagbemi (2003,s.51) üniversite öğretim elemanları üzerinde gerçekleştirdiği araştırmasında iş doyumunu ve bireysel özellikler arasındaki ilişkiyi incelemiş; akademik personelin iş doyumunun hizmet süresi ve eğitim düzeyinin yüksek olması ile ilişkili olduğunu belirlemiştir. Hizmet işletmelerinde yapılan araştırmanın sonucunda; çalışanların iş doyumunun en yüksek düzeyde psiko-sosyal faktörlerden etkilendiği görülmüştür (Akıncı,2002,s.12) Diğer bir ifade ile kişinin iş koşullarından daha çok kişilerarası ilişkiler gibi sosyo-psikolojik faktörlerin etkisi ile iş doyumunun ya da doyumsuzluğunun geliştiği açıklanmaktadır.

İş doyumunu performans ilişkisi incelendiğinde iki açıklama getirilmektedir: Birincisi, kişinin işte yüksek performans göstermesi durumunda işyeri tarafından ödüllendirildiği ve bu nedenle de yüksek iş doyumuna ulaştığıdır. İkincisi ise, yüksek iş doyumunu hisseden kişinin daha yüksek performans gösterme eğilimi göstermesidir. Yani, çalışanın işinden doyum elde etmesi iş performansını arttırmaktadır (Telman ve Ünsal, 2004,s.21).

Kişinin işteki pozisyonu ile iş doyumunu arasında bir ilişkinin olup olmadığı incelendiğinde; kişinin üstlendiği rol/sorumluluk ve işyerindeki iletişim biçiminin iş doyumunu etkilediği belirlenmiştir (Erkmen ve Şencan 1994,s.144). Aynı zamanda kişinin işyerinde geçirdiği zamanın da iş doyumunu üzerinde etkili olduğu ifade edilmektedir. İşyerinde geçirilen sürenin karşılığı olarak ödüllendirilen çalışanların iş doyumunu hissettikleri, bununla birlikte işyerinde gönüllü olarak uzun süre çalışmaya istekli çalışanların iş doyumunun yüksek olduğu görülmektedir (Oshagbemi,2003,s.1227). Yapılan bir araştırma on yıldan fazla çalışan yöneticilerin, on yıldan daha az çalışanlara göre iş doyumlarının daha yüksek olduğunu göstermektedir (Okpara,2006,s.54-55).

Kişilik yapılarının işe uygunluğu da iş doyumunu etkileyen bir başka faktör olarak ele alınmalıdır. İşle ilgili beceriler kazandırılabilir ve yetkinlikler geliştirilebilir. Ancak duygusal olgunluğu yeterli olmayan, kendisini geliştiremeyen çalışanlar, ne kadar eğitilmiş ve zeki olursa olsun, kuruma yarardan çok zarar getirir (Baltaş,2000,s.172). Olgun ve dengeli kişiliğe sahip olan bireyler, azimli ve sebatkâr oldukları için iş doyumunu yüksektir.

Kişinin iş doyumunun özel hayatına yansımaları üzerinde yapılan araştırmalarda, işinden memnun olan çalışanın yaşamla daha uyumlu olduğu kanısına

varılmış ancak bu uyumun her zaman mümkün olmadığı da belirlenmiştir (Iris ve Barret,1972,s.302). İşteki doyum derecesinin özel yaşamdaki doyum derecesini daha çok etkilediği ancak çalışanın örgütteki pozisyonu yükseldikçe, iş doyumunu ile genel yaşam tutumları arasında ilişkinin azaldığı görülmüştür (Orpen, 1978,s.530–532; Kavanagh ve Halpern,1977,s.68).

2.2. Örgütsel Faktörler

Belirli bir örgütsel ortamda ve belirli bir zaman diliminde gerçekleştirilen görev olarak algılanan iş, çalışanın bulunduğu işyerine sağladığı bir katkı ya da değer olarak da tanımlanabilir. Bu noktada çalışanın iş doyumunu ifade edildiğinde iş ve iş ortamına yönelik olarak çok sayıda değişkenin etkisi ile gelişen tutumları söz konusu olmaktadır. Bu değişkenler, işin gerektirdiği bilgi düzeyi ve becerilerden, işin çalışana sağladığı sosyo-ekonomik çıkarlara kadar uzun bir liste halinde değerlendirilebilir.

İş doyumunu etkileyen örgütsel faktörlerin en önemlilerinden biri ücrettir. Çalışanın işe karşı tutumunu, aldığı ücretin yeterliliği ve ihtiyaçlarını karşılama derecesi belirlemektedir. Çalışanlar işyerinde uygulanan ücret sistemi ve terfi politikasının adil ve beklentilerine uygun olmasını istemektedir (Groot ve Brink,1999,s.344). Ücret işin sorumluluk düzeyine, bireyin yeteneğine ve toplumun ekonomik yapısına uygun ise çalışanın işine karşı tutumu olumlu olmaktadır. Öte yandan iş doyumunu için, alınan ücretin diğer kişilere göre dengeli olması, yüksek olmasından daha önemlidir. İş doyumunun gelir düzeyi ile olumlu bir ilişkisinin olduğunu belirten bulgular da vardır (Kolasa,1969,s.455). Bireyin maddi doyumsuzluğu performansını düşürmekte, işten ayrılma ve devamsızlık oranlarını artırmakta ve işin tümünden duyduğu doyumsuzluk seviyesini yükseltmektedir (Saal ve Knight,1988,s.304).

Örgütün yükselme olanaklarının iş doyumunu üzerinde etkili olduğu görülmüştür. Ancak yükselmenin adil olması ve belli ölçütlere dayanması çalışanlar açısından önemlidir. Öte yandan mesleğin saygınlık düzeyi ile iş doyumunu arasında tutarlı bir ilişki bulunduğu bilinmektedir. Toplumsal açıdan daha saygın olarak algılanan mesleklerde daha yüksek iş doyumunu görülmüştür (Davis,1988,s.100). Ayrıca yapılan çalışmalarda yönetsel bir unvana sahip olan çalışanların ya da statüsü yüksek olanların, böyle bir unvana sahip olmayan ya da düşük statülü işlerde çalışanlara kıyasla iş doyumlarının daha yüksek olduğu tespit edilmiştir (Hickson ve Oshagbemi,1999).

Çalışanların adil bir sistem doğrultusunda ödüllendirilmesi iş doyumunu olumlu yönde etkilemektedir. Gerçekçi bir başarı değerlendirme sistemi so-

nucu başarılı olanların ödüllendirilmesi ödülü hak edenlerin iş doyumunu arttırmakta iken başarı değerlendirme sisteminin olmaması ya da hatalı olması ise başarılı olduğuna inanan çalışanların iş doyumunu olumsuz yönde etkilemektedir. İş doyumunu işin niteliği ile işten elde edilen maddi – manevi çıkarların uyumu sonucu artmaktadır. Bir örgütte çalışanların yüksek iş doyumlarını yükseltmek, uygun ödül sistemlerinin geliştirilmesi ile sağlanabilecektir (Erkmen ve Şencan,1994,s.145). Ödüller, çalışanda kendine değer verildiği ve kendi çıkarlarının örgütsel çıkarlarla bir tutulduğu bilincinin de yerleşmesini sağlayacağından, güven ve saygı görme ihtiyaçlarını da pekiştirmektedir. (Kaynak,1990,s.141).

Bir işyerinde işgücü devir hızının yüksek olması durumunda çalışanların iş doyumsuzluğu yaşadığı görülmektedir. Çalışanlar beklentilerinin karşılanması durumunda başka bir iş arayışı içine girmekte, kendilerini işyerine ait hissetmemekte ve örgütte bulunmaktan dolayı mutsuz olmaktadır. Çalışanların işgücü devir oranları ve iş doyumları arasındaki ilişki incelendiğinde, iş doyumunu yüksek olan çalışanların işgücü devir oranlarının düşük olduğu, işe gelmeme ve işten ayrılma oranları fazla olan çalışanların iş doyumlarının da düşük olduğu görülmektedir (Poon,2004,s.325).

İş ortamı, çalışanın iş verimliliğini ve performansını doğrudan etkilemektedir. Verimliliğin ve performansın olumlu sonuçlar vermesi çalışanın iş doyumunun oluşmasında etkili olduğu gibi, iş ortamının sahip olduğu özellikler (aşırı soğuk ya da sıcak, tehlikeli, aşırı dikkat gerektirmesi vb.) çalışanın işini isteyerek yapmasında ve işine motive olmasında belirleyici olmaktadır (Erdoğan,1996,s.245). Fiziksel çalışma koşullarının kötü/olumsuz olması durumunda çalışanların iş doyum düzeyinde düşme olmaktadır. Örneğin aşırı gürültülü, sıcak ya da soğuk bir iş ortamında çalışan kişilerin hissettiği bedensel baskılar nedeniyle gerilim yaşamaları iş doyumunun düşmesine yol açmaktadır.

Bir iş yerinde çalışma süresi aynı zamanda iş deneyiminin bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Özellikle aynı iş yerinde uzun süre çalışanların iş doyum düzeyi yüksek olmaktadır. Bu durum genellikle çalışanın işyerini tanıması, işyerine bağlanması, işteki deneyimleri ve beklentileri arasında bir uyumun ortaya çıkması ile açıklanabilir. Bu noktada, çalışmaya yeni başlayan çalışanların iş doyumunu uzun süre çalışanlara göre daha düşüktür. Bunun nedeni çalışmaya yeni başlayanların işten ve işyerinden beklentilerinin daha yüksek olması, hatıta gerçekçi olmayan beklentilere sahip olmaları ile ilişkilendirilmektedir. Buna karşın, aynı işyerinde uzun süre çalışan ancak yükselme olanağı bulunmayan çalışanların iş doyumunu düzeylerinde bir değişiklik söz konusu olmamakta, hatıta iş doyumsuzluğu yaşadığı görülmektedir (Oshagbemi,2000,s.219).

Çalışanların iş doyumunun, az sayıda çalışanın yer aldığı küçük örgütlerde daha yüksek düzeyde olduğu görülürken, büyük örgütlerde çalışanların beklentilerinin karşılanmaması nedeni ile daha düşük olduğu ifade edilmektedir. Aynı zamanda büyük örgütlerde iş doyumunun düşük olmasının nedeni çalışanlar arasında yakınlık ve arkadaşlık duygularının gelişmemesi olabilir. (Solmuş,2004,s.189). Küçük işletmelerde iş doyumunun yüksek olmasının en önemli nedeni ise çalışanların işverene ve çalışma arkadaşlarına duydukları güven duygusudur. Ayrıca, küçük işletmelerde çalışanların üstleri ve arkadaşları ile iletişimlerinin iyi olmasının iş doyumunun yüksek olmasını sağladığı söylenebilir.

Kamu ve özel sektör çalışanları arasında yapılan kıyaslamalarda, kamu sektörü çalışanlarının iş doyumunun özel sektör çalışanlarına göre daha düşük olduğu belirlenmiştir. Kamu çalışanları, karar verme yetkilerinin düşük olması, yönetici ve arkadaşlar arasındaki iletişim yetersizliği, ücretin düşük olması ve iş saatlerinde esneklik olmamasının iş doyumunu azalttığını ifade etmektedirler (<http://www.cfib.ca/research/reports/pdfaspects.pdf>).

Thakur tarafından gerçekleştirilen kamu ve özel sektör bankalarında çalışanların iş doyumuna yönelik araştırmasının sonucunda kamu ve özel banka çalışanlarının iş doyumunun eşit olduğu görülmüştür. Kamu bankalarında çalışanların iş güvenliğinin olması ve banka tarafından sağlanan olanaklar (emekli maaşı, sağlık sigortası vb.) iş doyumunu yaratırken, özel banka çalışanlarının iyi bir çalışma atmosferi ve yüksek ücret nedeniyle iş doyumunu hissettikleri ifade edilmektedir (Thakur,2007,s.64).

Kamu ve özel sektör çalışanları ve yöneticileri arasındaki farklılıklara yönelik gerçekleştirilen araştırma sonucunda, özel sektör çalışanlarının ve yöneticilerinin daha fazla motive oldukları görülmüştür. Bunun temel nedeni olarak ise, özel sektörün çalışanlarına sağladığı ekonomik olanakların kamu sektörüne göre daha fazla olması gösterilmektedir. Hem kamu sektörü hem de özel sektör çalışanları motive edici en önemli faktörün iş güvenliği olduğunu ve bunun ekonomik olanaklardan çok daha önemli görüldüğü de ifade edilmektedir (Buelens ve Broeck,2007,s.65).

3. İŞ DOYUMUNUN SONUÇLARI

İş doyumunun beraberinde olumlu sonuçlar getirdiği bilinmektedir. Freeman, iş doyumunu geniş bir bakış açısıyla ele alarak ekonominin bir değişkeni olarak kabul etmiş ve yaptığı araştırmalara göre işgücü piyasasındaki hareketliliğin temel nedeninin iş doyumunu olduğunu belirtmiştir (1978,s.137). İş

doyumunun bireyin yaşama ilişkin tatmin düzeylerinin belirlenmesinde önemli bir rol oynadığı bilinmektedir (Chacko, 1983, s. 165). Motowidlo tarafından yapılan bir araştırmada iş doyumuna sahip bireylerin çalışma ortamındaki diğer bireylere karşı daha duyarlı davrandıkları tespit edilmiştir (1984, s. 913).

Yapılan araştırmalarda, çalışanların yüksek iş doyumuna sahip olmasının bireylerin özgüvenini, moralini, performans ve verimliliğini artırdığı; hastalıkları, stresi, gerginlikleri, endişeleri, şikayetleri, devamsızlıkları ve işten ayrılma miktarlarını azalttığı tespit edilmiştir. (Davis, 1981; Yammarino ve Dubunsky, 1987; Aksu vd., 2002; Kim, 2002; Lee, 2006) Örgütlerde iş doyumunun yüksek olmasının sonuçları üç ana başlıkta incelenebilir.

3.1. Yüksek Moral Sağlanması

İyi motive olmuş ve iş doyumuna ulaşmış çalışanlar daha yüksek morale sahip olurlar ve bunun neticesinde işyerine olan yararları artar (Schoderbek vd., 1991, s. 380). Çalışanın moralinin yüksek olmasının çalışanlar ve çalışma düzeni üzerindeki olumlu etkileri şöyle sıralanabilir (Şenatalar, 1978, s. 300):

- Morali iyi olan çalışanlar görevlerini enerji ve coşkuyla yerine getirir.
- İşgörenler, çalışmaya daha istekli olur.
- Çalışanlar, işyerinin güç durumlarında, olağanüstü çaba gösterirler.
- Çalışanlar, yönetmeliklere, kurallara ve emirlere uyarlar ve iyi bir disiplin sağlar.
- Çalışanlar işyerinin hedefleri doğrultusunda işbirliği isterler.
- Çalışanların yöneticilere ve işyerine bağlılıkları artar.
- Yüksek moral, işgücü devir hızı ve işe devamsızlığı azaltır ve işgücü maliyeti düşer.

3.2. Çalışanların İşe Bağlılığının Artması

İşe bağlılık, çalışanın işini benimseme derecesidir. İş tatmini ile işe ve örgüte bağlılık arasında paralel ve anlamlı bir ilişki vardır. Yüksek iş doyumuna sahip olan çalışanın örgütü sahiplendiği, işe bağlılığının arttığı ve isteğe bağlı işgücü devir hızı oranının azaldığı saptanmıştır (Gannon ve Noon, 1971; Romzek, 1989; Leck ve Saunders, 1992; Saunders, 1992). İşe bağlılığı yüksek olan bir çalışanı güdülemek, yönetmek ve örgütün amaçlarına yöneltmek daha kolaydır.

Çalışanların işlerini tam anlamıyla benimsemesi, verimlerinin yükseltilmesi ve işlerinde isteyerek ve zevkle çalışabilmeleri için bazı koşullar gereklidir.

Çalışan yaptığı işten ekonomik, sosyal ve psikolojik doyumunu sağlayabilmelidir. İşletme yöneticisi bu duyguları tatırabilmelidir (Baysal ve Tekarslan, 1996; Quarstein ve diğ., 1992). Bu durumun sonucu çalışanın işyerine karşı olan bağlılık ve motivasyonunun sağlanması büyük ölçüde kolaylaşacaktır.

3.3. Örgüte Uyum Sağlanması

Çalışanların bulunduğu işyerine uyumu, verimliliği olumlu yönde etkileyecektir. Çünkü çalışan örgüte uyum sağladığında, örgütün amaçları ve araçlarını benimseyecektir (Heller, 2002). Çalışan, işyerinin amaçlarını ne ölçüde benimserse, bu durum amaçların gelişmesine de o ölçüde katkıda bulunacaktır. İş yavaşlatma, bölüm veya gruplar arası dengenin bozulması şeklinde görülebilecek bazı aksamalar yok edilecek, işyerinde verimlilik ve etkinlik artacaktır. Ayrıca, yöneten ve yönetilenler grubunun işyerinde beklentilerini elde etmesi sonucu bu gruplar arasında uyum görülecektir ve bunların sonucu olarak iki grup arasında sürtüşme ve çekişmeler minimum düzeye inecek, işyerinin sürekliliği sağlanacaktır (Erdoğan, 1983, s. 16).

4. İŞ DOYUMSUZLUĞUNUN SONUÇLARI

Örgütte kendisini etkileyen kararların alınmasında söz hakkına sahip olmayan ve başkalarının amaçlarına katkıda bulunan bir araç niteliği taşıyan örgütsel insan, günümüzün toplumlarında kendi kendisine, örgüte ve giderek topluma yabancılaşan bir insandır. Çalışana yaratıcı ve yapıcı gücünü ortaya koyacak bir ortam yaratılmalıdır. Böyle bir ortam, ancak çalışanın kendisini etkileyen ve ilgilendiren konularda kararlara katılması yoluyla sağlanabilecektir. Çalışan çalıştığı iş yerinde bedensel gücünü ortaya koyarken, aynı zamanda düşünsel gücünden yararlanıldığını görmekle işe ve işyerine karşı yabancılık duygusundan kendisini büyük ölçüde kurtaracak, yaptığı iş anlam kazanacak ve işyerinin amaçları ile daha kolay bütünleşecek, yabancılaşma duygusu ortadan kalkacaktır (Dicle ve Dicle, 1989, s. 1).

İşyerinde, yaptığı işin çalışana anlamsız gelmesi, sorunların yöneticiler tarafından gereken biçimde ve zamanında ele alınmaması, alınan kararların çalışana gereği gibi anlatılmaması gibi olaylar sonucu çalışan örgüte yabancılaşmakta ve bezginlik göstermektedir. Ayrıca beklentilerin karşılanmaması çalışanın çocuksu tepkilerine ya da saldırganlık davranışına yol açmaktadır.

Çalışanların kendilerini çok az veya hiç katkıları olmayan bir düzen içinde bulması, çalışanlar arasında huzursuzluklara ve direnmelere yol açmaktadır. Çalışanın düşük morale sahip olması sonucu işi yavaşlatma, işi durdurma, aşırı ölçüde devamsızlık, çalışan devir hızının yükselmesi, iş veriminin düşmesi,

çalışanlar arasında geçimsizlik, iş kurallarına ve iş emirlerine uyumsuzluk durumları ortaya çıkar (Eren,1989,s.139). Düşük doyum nedeniyle çalışan devir hızının yükselmesi yetişmiş iş gücü kaybına yol açar (Oshagbemi,2000,s.213; Greenberg ve Baron,2000,s.177). Ayrıca işinden memnun olmayan çalışanın, işyerindeki işinden çok, iş dışındaki yaşamına odaklanması iş kazalarını arttırır.

SONUÇ

Çalışma yaşamı, kişinin işyerine ve işe ilişkin edindiği çok sayıda deneyimin toplamından oluşmaktadır. Çalışan, çalışma yaşamı süresince işle ilgili bilgi ve becerisini geliştirmesinin yanında yaşadığı mutluluk, üzüntü, endişe gibi duyguları açısından da gelişme sağlamaktadır. Bireyin iş yaşamında elde ettiği bu deneyimlerin tümü ya da deneyimlerin sadece bir kısmı işe ilişkin olumlu ya da olumsuz bir tutum geliştirmesine neden olmaktadır. Bu noktada, kişinin işi ve işyeri ile ilgili olumlu tutumlara sahip olması iş doyumunun gelişmesini, iş doyumunun gelişmesi de işte performansın ve verimliliğin artmasını sağlamaktadır. Diğer bir ifade ile kişinin mevcut işyerinde üstlendiği işten memnuniyet derecesi, işini daha iyi yapması için temel koşul oluşturmaktadır.

Çalışma yaşamında birey, yaptığı işe ilişkin pek çok beklentiye sahiptir. Ücret, terfi, sosyal güvence, iş güvencesi, iş ilişkilerinin niteliği gibi pek çok alanda çeşitlenebilen bu beklentilerin karşılanma oranı iş doyumunu oluşturur. Bunun tam tersi bir durumda, yani çalışanın işe ve işyerine karşı olumsuz bir tutum içerisinde olması mutsuzluk ve doyumsuzluk getirecektir. Mutsuz ve doyumsuz çalışan, işyerinde bulunmaktan ve sorumluluğunu üstlendiği işten hoşlanmamakta, bu nedenle de mümkün olduğunda işle ilgili sorumluluklarından kaçmak istemektedir. Kaçma isteği bazen işe geç gelme, bazen işyerinde problem yaratma, bazen ise işyerinden ayrılma davranışları ile sonuçlanmaktadır. Her çalışan işyeri için bir değer, aynı zamanda bir maliyettir. Çalışanın psikolojik özelliklerinde meydana gelen bu gibi değişimler işte verimsizliğe neden olmasının yanında, işyeri açısından da çok çeşitli zararlara neden olabilmektedir.

İş doyumunun bireysel ve örgütsel sonuçları, örgütün belirlenen hedeflere ulaşmasında zemin hazırlayıcı önemli rol oynamaktadır. İş doyumunu, toplumda fiziksel ve ruhsal açıdan sağlıklı ve mutlu bireylerin oluşmasına katkıda bulunmaktadır. Örgütsel açıdan, iş doyumunu çalışanın işe ve işyerine bağlılığını artırmakta, isteğe bağlı işgücü devir hızı oranının azalmasını sağlamakta, bireysel olduğu kadar örgütsel işgücü başarımının sağlanması için zemin hazırlamaktadır. Çalışanların iş doyumunu yükseltmek için yapılması gereken örgütsel düzenlemeler şu şekilde sıralanabilir:

- Örgütler kurum kimliğini açık bir şekilde ortaya koymalı, vizyonunu, misyonunu, stratejilerini ve politikalarını belirlemelidir. Çünkü şeffaflık iş doyumunu sağlayan bir unsurdur. Böylece çalışanlar ortak amaçlara ulaşmak için bilinçli ve istekli bir şekilde işbirliği içerisinde hareket ederler.
- İnsan kaynakları yöneticileri işgören bulma ve seçme sürecinde iş analizleri, iş gerekleri ve iş değerlendirmesini etkili bir biçimde kullanmalıdır. Böylece kişinin işe uyumu konusunda ortaya çıkabilecek sorunlar önlenir ve iş doyumunu artırır.
- Örgüt, çalışanların eğitilmesi ve geliştirilmesi için gerekli eğitim olanaklarını sağlamalıdır. Eğitim, örgüt içinde beşeri ilişkilerin gelişmesine, ekip ruhunun oluşmasına ve çalışanın kendini gerçekleştirmesine katkıda bulunarak iş doyumunu artırır.
- İş güvencesi, çalışanlar için hayati bir önem taşır. Bu nedenle çalışana olağanüstü durumlar dışında çalışkan ve başarılı olduğu sürece işini kaybetmeyeceği konusunda güvence verildiği takdirde, çalışanın iş doyumunu yüksek olacaktır.
- Çalışan yaşamını sürdürmek ve sorumluluklarını yerine getirebilmek için para kazanmak zorundadır. Çalışanın refah içinde yaşayabileceği ve hak ettiği ücret kendisine ödenmelidir. Ancak ücret iş değerlemesine göre hesaplanmalı ve adil bir biçimde ödenmelidir.
- Yöneticiler belirli aralıklarla çalışanların isteklerini ve örgütün aksayan yönlerini saptamak amacıyla çalışanlara anketler uygulamalıdır. Böylece çalışanın sorunları kısa sürede çözülür ve iş doyumunu artırır.
- Örgütlerde katılımcı yönetim uygulamalarına yer verilmeli, çalışanların işi ile ilgili konularda görüşü alınmalı ve çalışanların alınacak kararlara katılımı teşvik edilmelidir.
- Yükselme ve ödüllendirme için belirlenen kriterler herkes için eşit uygulanmalıdır. Örgüt içinde yükselme yolu açık tutulmalıdır. Yöneticiler ve işgörenler arasında açık kapı ve bilgi akışı sistemi uygulanmalıdır.
- Çalışanlara kişisel potansiyellerini kullanma imkânları sunulmalı, bunun için işletmelerde çalışanların çalışma alanları belli aralıklarla değiştirilebilir.
- Çalışanlara yaptıkları işlerle ilgili olarak daima yetki ve sorumluluk verilmeli, verilecek işlerde onların bilgi ve becerileri dikkate alınmalıdır.

- Çalışanlar arasında her zaman iyi bir iletişim olması sağlanmalıdır. İyi bir iletişim küçük bir sorunun bile atlanmamasına ve dolayısıyla da sorunun büyümemesine yardımcı olur.

Sonuç olarak, çalışma yaşamında bireyin olduğu kadar örgütlerin de iş doyumunu ile ilgili yükümlülükleri vardır. Bireysel başarı örgütsel başarıyı da beraberinde getirir. Bu nedenle örgütler, çalışanların iş doyumunu gerçekleştirmek için gerekli tüm faktörleri sağlamanın yanında, işe alım sürecinde pozisyonun gerektirdiği niteliklere uygun kişileri istihdam etmek, eğitim ve geliştirme süreçlerini gerçekleştirmek ve ayrıca kariyer planlarını da bu doğrultuda oluşturmak durumundadır.

KAYNAKÇA

Akıncı, Z. (2002). "Turizm Sektöründe Çalışan Doyumunu Etkileyen Faktörler: Beş Yıldızlı Konaklama İşletmelerinde Bir Uygulama", *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, (4), 1-25.

Aksu, G., Acuner, A., Tabak, R. (2002). "Sağlık Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Yöneticilerinin İş Doyumuna Yönelik Bir Araştırma (Ankara Örneği)" *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, Cilt 55, Sayı, 4:2.

Ataay, İ., D. (1987). *İşletmelerde İnsangücü Verimliliğini Etkileyen Faktörler*, MESS Yayını, Eğitim Kitapları Dizisi:19.

Ataklı, A., Dikmentaş E., Altınışik, S. (2004). Üniversite Hastanelerinde Çalışan Yönetici ve Klinik Sekreterlerinin İş Doyumu, *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, Cilt 6, sayı 2, Ankara, (erişim tarihi 20.11.2009.) www.sid.hacettepe.edu.tr/Makale/1.71.pdf.

Baltaş, A. (2000). *Değişimin İçinden Geleceğe Doğru Ekip Oluşturma ve Liderlik*, Remzi Kitabevi, İstanbul.

Barutçugil, İ. (2004). *Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi*, Kariyer Yayıncılık, İstanbul.

Baysal A.C. (1981). *Sosyal ve Örgütsel Psikolojide Tutumlar*, Yalçın Ofset Matbaası, İstanbul.

Baysal, A.C., Tekarslan, E. (1996). *Davranış Bilimleri*, 2. Baskı, İstanbul.

Bingöl, D. (1990). *Personel Yönetimi ve Beşeri İlişkiler*, Atatürk Üniversitesi Basımevi, Erzurum.

Buelens, M., Broeck, H. V. D. (2007). "An Analysis Of Differences In Work Motivation Between Public And Private Sector Organizations", 65- 67.

Centers, R. ve Bugental, P. (1966). "Intrinsic and Extrinsic Job Motivations Among Different Segments Of The Working Population", *Journal of Applied Psychology*, 50, 193 - 197.

Chacko T.I. (1983). Job And Life Satisfaction, A Causal Analysis of Their Relationship, *Academy of Management Journal*, 26 (1), 163-169.

Clark, A. E., (1997). "Job Satisfaction and Gender: Why Are Women So Happy At Work" *Labour Economics*, 4, 79.

Cribbin, J.J. (1972). *Effective Managerial Leadership*, American Management Association, New York.

Çetinkanat, C. (2000). *Örgütlerde Güdüleme ve İş Doyumu*, Anı Yayıncılık, Ankara.

Davis, K. (1981). *Human Behavior at Work, Organization Behavior*, 6 th Ed., Mc Graw Hill. New York.

Davis, K. (1988). *İşletmelerde İnsan Davranış/ Örgütsel Davranış*. Çeviri. Kemal Tosun. İ.Ü. İşletme Fakültesi, İstanbul.

Dicle, Ü., Dicle A. (1989). "Motivasyon", *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, 7.

Erdoğan, İ. (1983). *İşletmelerde Kişi Değerlemede Psikoteknik*, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.

Erdoğan, İ (1996). *İşletme Yönetiminde Örgütsel Davranış*, Avcioğlu Basım Yayım, İstanbul.

Erdoğan, İ. (1997). *İşletmelerde Davranış*, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayın No: 272. İstanbul.

Eren, E. (1989). *Yönetim Psikolojisi*, Yön Ajans, İstanbul.

Ergenç, A. (1982). "İş Doyumunun Belirleyicileri Olarak Beklenti, Algılama Tutarsızlığı ve Çalışma Değerleri", *Yönetim Psikolojisi Ulusal Sempozyumu (II, 16-19, 11-1991)*, Ankara: TODAİE Yayınları, 309-340 (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 201).

Erkmen, T., Şencan H.(1994). *Örgüt Kültürünün İş Doyumu Üzerindeki Etkisinin Otomotiv Sanayide Faaliyet Gösteren Farklı Büyüklükteki İki İşletmede Araştırılması*, Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, İzmir.

Feldman, C.D. ve Arnold, J.H. (1983). *Managing Individual and Group Behavior in Organization*, Mc.Graw-Hill International Book Company, Auckland.

Freeman, R.B. (1978). Job Satisfaction As An Economic Variable, *The American Economic Review*, Vol.68, No.2: 135-141.

Gannon, M.J., Noon J.P. (1971). Management's Critical Deficiency: Executives Unaware of Applicable Research, *Business Horizons*, (14): 49-56.

Garcia-B., J., Gargallo-C.A., Marzo- N.M., Rivera T.P. (2005). "Job Satisfaction: Empirical Evidence of Gender Differences", *Women In Management Review*, Vol. 20, No. 4, 286-297.

Gibson, J.L, Klein S.M. (1970). "Employee Attitudes As A Function Of Age And Length Service: A Re-Conceptualisation", *Academy Of Management Journal*, Vol. 13, 411-425.

Glenn, N.D., Taylor R. D. , Weaver C.N. (1977). "Age And Job Satisfaction Among Males And Females: A Multivariate Multi-Study", *Journal Of Applied Psychology*, Vol. 62, 190-193.

Greenberg, J. ve R. A. Baron (2003). *Behavior in Organization: Understanding and Managing the Human Side of Organization*, Eighth Edition, Prentice Hall, New Jersey, USA.

Groot, W., Brink, H.M. (1999). "Job Satisfaction Of Older Workers", *International Journal Of Manpower*, Vol. 20, No.6, 344. (erişim tarihi 12.04.2009), [http://www.cfib.ca/ Research/Reports/Pdfaspects.Pdf](http://www.cfib.ca/Research/Reports/Pdfaspects.Pdf).

Heller, D., Judge, T.A., Watson, D. (2002). The Confounding Role of Personality and Trait Affectivity in the Relationship between Job and Life Satisfaction, *Journal of Organizational Behavior*, (23), 815-835.

Hickson, C., Oshagbemi, T. (1999). "The Effect of Age on the Satisfaction of Academics with Teaching and Research", *International Journal of Social Economics*, 26 (4), 537-544.

Iris, B., Barret S.V. (1972). "Some Relations Between Job and Life Satisfaction and Job Importance", *Journal of Applied Psychology*, 56, 301-304.

Kavanagh, M.J., Halpern M. (1977). "The Impact of Job Level and Sex Differences on The Relationship Between Life and Job Satisfaction". *Academy of Management Journal*, 20, 66-73.

Kaymaz, K. (2003). *Çalışma Yaşamında Kalite*, <http://www.ikademi.com/endustri-iliskileri/234-calisma-yasaminda-kalite.html>. (erişim tarihi 15.02.2010).

Kaynak, T. (1990). Organizasyonel Davranış ve Yönlendirilmesi., Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.

Keser, A. (2005). The Relationship Between Job and Life Satisfaction in Automobile Sector Employees in Bursa Turkey, *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, cilt 7, sayı 2, Haziran 2005, ISSN 1303-2860.

Kim, S. (2002). *Organizational Support of Career Development and Job Satisfaction*, Review of Public Personnel Administration, (22): 4: 279-294

Kolasa, B.J. (1969). *İşletmeler İçin Davranış Bilimlerine Giriş*, Çeviri. Kemal Tosun, İ.Ü. İşletme Fakültesi, İstanbul.

Koustelios, A. D. (2001). "Personal Characteristics And Job Satisfaction Of Grek Teachers", *The International Journal Of Educational Management*, 15/7, 354.

Kuşdil, E. , Bayram, N. , Aytaç, S. , Bilgel, N. Çalışma Yaşamında Bireylerin Yaptıkları İşe İlişkin Duygularının İş Stres Tepkileri Üzerine Etkisi, http://isguc.org/arc_view.php?ex=184#, (erişim tarihi 14.07.2009).

Lam, S.S.K. (1995). Quality Management and Job Satisfaction: An Empirical Study. *International Journal of Quality and Reliability Management*, 12(4): 72-78.

Leck, J.D., Saunders D.M. (1992). Hirschman's Loyalty: Attitude or Behavior?, *Employee Responsibilities and Rights Journal*, (5): 3: 219-230.

Lee, J. (2006). Impact of Family Relationships on Attitudes of The Second Generation in Family Business, *Family Bus, Review*, (19): 3: 175-19.

Luthans, F. (1995). *Organizational Behavior*, McGraw-Hill, Inc.

Luthans F., Thomas L.T. (1987). "The Relationship Between Age And Job Satisfaction: Curvilinear Results From An Emprical Study: A Research Note", *Personel Review*, Vol. 18, No.1, 23-26.

Miner, John B. (1992). *Industrial/Organizational Psychology*, Mcgraw Hill.

Motowidlo, S.J. (1984). Does job Satisfaction Lead to Consideration and Personal Sensitivity?, *Academy of Management Journal*, Vol. 27, 910-915.

Mottaz, C.J. (1987). "Age And Work Satisfaction", *Work And Occupations*, Vol.14, No.3, 389-408.

Muchinsky, P.M. (2000). *Psychology Applied to Work* (Sixth Edition), USA: Wadsworth.

Okpara, J.O., Squillace M., Erondü E.O. (2005). "Gender Differences And Job Satisfaction: A Study Of University Teachers İn The United States", *Women İn Management Review*, Vol. 20,, No.3, 178.

Okpara, J.O. (2006). "The Relationship Of Personal Characteristics And Job Satisfaction: A Study Of Nigerian Managers in The Oil Industry", *The Journal Of American Academy Of Business*, Vol. 10, No.1, 50.

Oshagbemi, T. (2000). "Is Length Of Service Related To The Level Of Job Satisfaction?", *International Journal Of Social Economics*, 27 (3), Pp. 213-226.

Oshagbemi, T. (2003). "Personal Correlates Of Job Satisfaction: Emprical Evidence Form UK Universities", *International Journal Of Social Economics*, Vol. 30, No.12, 1210-1226.

Orpen, C. (1978). "Work and Nonwork Satisfaction: Causal Correlational Analysis", *Journal of Applied Psychology*, 63, 530-532.

Quarstein, V.A., McAfee, B.R., Glassman, M. (1992). The situational Occurrences Theory of Job Satisfaction, *Human Relations*, 45,859-873.

Poon, J.M.L. (2004). "Effects Of Performance Appraisal Politics On Job Satisfaction And Turnover Intention", *Personel Review*, Vol. 33, No.3, 325.

Romzek, B.S. (1989). Personal Consequences of Employee Commitment, *Academy of Management Journal*, 32 (3), 649-661.

Saal, F.A., Knight P.A. (1988). *Industrial and Organisational Psychology*. Science and Practica Brooks/Cole Publisher.

Saunders, D.M. (1992). Introduction to Research on Hirschman's Exit, Voice and Loyalty Model, *Employee Responsibilities and Rights Journal*, (5): 3: 187-190.

Schoderbek, P.P., Cosier R.A., Aplin J.C. (1991). *Management*, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, USA.

Schultz, D.P. ve Schultz, S.E. (1998). *Psychology and Industry Today: An Introduction to Industrial and Organizational Psychology*. New York: Macmillan Publishing Company.

Silah, M. (2000). *Çalışma Psikolojisi*, Selim Kitabevi, Ankara.

Solmuş, T. (2004). *İş Yaşamında Duygular ve Kişilerarası İlişkiler, Psikoloji Penceresinden İnsan Kaynakları Yönetimi*, Beta Yayınları, İstanbul.

Spector, P.E. (1996). *Industrial and Organizational Psychology: Research and Practice*. USA: John Wiley & Sons, Inc.

Şenatalar, F. (1978). *Personel Yönetimi ve Beşeri İlişkiler*, İ. Ü. Kitabevi, İstanbul.

Şimşek, Ş. , Akgemci, T. ; Çelik, A. (1998). *Davranış Bilimlerine Giriş ve Örgütlerde Davranış*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Telman, N., Ünsal P. (2004). *Çalışan Memnuniyeti*, Epsilon Yayınları, İstanbul.

Thakur, M. (2007). "Job Satisfaction İn Banking: A Study Of Private And Public Sector Banks", *The Icfai Journal Of Bank Management*, Vol. 6, No. 4, 60-68.

Tietjen, M.A., Myers, R.M. (1998). "Motivation And Job Satisfaction", *Management Decision*, 36/4,.226-231.

Tütüncü, Özkan, (2000). Kar Amacı Gütmeyen Yiyecek İşletmelerinde İş Doyumunun Analizi, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 2, Sayı:3, (erişim tarihi 24.01.2006) <http://www.İşbe.deu.edu.tr/Yayınlar/dergi/dergi06/tutuncu.html>,

Usal, A. , Aslan Z. (1995). *Davranış Bilimleri Sosyal Psikoloji*, Fakülteler Kitabevi, İzmir.

Yammarino, F.J., Dubinsky A.J. (1987). On Job Satisfaction: It's the Relationships That Count, *The Journal of Risk and Insurance*, Vol. 54, No. 4 (Dec., 1987), 804-809.

Yıldırım, S. (1995). "Yöneticilerin Algıladıkları İş Tatmini", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 50, No:1-2, Ocak-Haziran, 442.

Yousef, D.A. (1998). "Satisfaction with Job Security As a Predictor of Organizational Commitment and Job Performance in a Multicultural Environment", *International Journal of Manpower*, 19 (2), 184-194.

TAŞRADAKİ KAMU YÖNETİMİNİN ETKİNLİĞİ AÇISINDAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN EĞİTİMİ

Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN *

Selim ÇAPAR **

ÖZET

Türkiye'nin taşra yönetimi, üniter bir yapı içinde il idaresi sistemine dayanır. Ülkenin tamamını kapsayan bu sistem içinde 81 il ve 892 ilçe yer alır. İl yönetiminde vali, ilçe yönetiminde ise kaymakam, merkezi idarenin temsilcisi sıfatıyla üst düzey yönetici olarak görev yapar. Bu nedenle, bu sınıfta bulunan personelin eğitimi önemlidir. Bu görevi İçişleri Bakanlığı üstlenmiştir. Ancak, bu eğitimlere yönelik yaklaşımın, çağdaş gelişmeler ışığında stratejik bir anlayışla yeniden ele alınması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: İl idaresi, Vali, Kaymakam, Eğitim

ABSTRACT

Training of Provincial Executives For Effectiveness of Provincial Administration

Turkey is a country consisting of 81 provinces and 892 districts within a unitary structure. Administration of country is based on "provincial administration system". While there is a province governor (vali) in the provincial level, there is a district governor (kaymakam) in the district level. They work as representatives of central government. That is why, training of provincial executives is important. Ministry of Interior is responsible for this training. However, programmes of the training need to be renewed with a strategical approach in the light of contemporary developments.

Key Words: Provincial Administration, Province Governor, District Governor, Training

GİRİŞ

İnsanoğlunun ömrünün sonuna kadar içinde olduğu eğitim sürecine, yaşam boyu eğitim denilmektedir (Küçükahmet, 2006: 6). Bu çerçevede, bir kurumda bir göreve atanan bireyin, işe başladığından ayrılıncaya kadar işi ile ilgili gelişmelerin gerisinde kalmamak için sürekli olarak eğitim gereksinimi vardır (Taymaz, 1992: 3). Bilim ve teknolojiye ilişkin yaşanan gelişmeler, çalışanların bilgi,

* Prof. Dr., TODAİE Öğretim Üyesi ve Genel Müdür Yardımcısı

** AREM Başkan Yardımcısı

beceri ve davranışlarının yenilenmesine yönelik olarak, "sürekli öğrenmeyi" zorunlu kılmaktadır (Noe, 1999: 5). Bu sebeple, bilgi toplumunda kurumlar çalışanlarında çok yönlü beceri sahibi olma, karmaşık kurum içi ve dışı ilişkileri kavrayabilme ve etkili takım çalışmasına uyma yeteneği aramaktadır.

Mülki idare amirleri, Türk kamu yönetiminde ve özellikle taşra yapılanmasında kilit görevler üstlenmektedirler. Bu kilit görevleri sebebiyle, yetiştirilmeleri de özel bir önemi gerektirmektedir. Mülki İdare Amirlerinin yetiştirilmeleri konusunda, İçişleri Bakanlığının kendine özgü bir sistem oluşturduğu görülmektedir. Mesleğe girişte, üç yıllık kaymakam adaylığı döneminde farklı hizmet-içi eğitim türü ve yöntemlerini kapsayan ciddi bir program uygulanmaktadır. Bu program, ülkemizde üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinin belki de en iyi örneği olabilecek bir niteliğe sahiptir. Ancak, Mülki İdare Amirlerinin adaylık sürecinden sonraki meslek yaşamlarında düzenli ve sistematik bir eğitim programına alınmadıkları yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Hatta, kaymakam olarak atanan bir meslek mensubunun, hiçbir eğitim programına katılmadan müsteşarlık görevine kadar yükselmesi mümkün olabilmektedir. Bu bağlamda, bu çalışma mülki idare amirlerinin eğitimi konusunu ele almaktadır. Özgün bir nitelik taşıyan bu çalışma mülki idare amirlerinin eğitimi örneğinde, kamu yönetimi alanında üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesine yönelik katkılar sağlayabilecektir.

Çalışma taşrada kamu yönetiminin etkinliği açısından mülki idare amirlerinin süreklilik esasında eğitim ile desteklenmeleri gerektiği varsayımından hareket etmektedir. Bu eğitimlerin nasıl olması gerektiğine yönelik görüş ve öneriler oluşturmak ise çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Çalışma, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında yer alan personel ile bu personelin görev değişiklikleri ve görevde yükselmeleri ile sınırlıdır. Her mülki idare amirinin taşra görevi için hazır olması gerektiği düşüncesinden hareketle, bakanlık merkez teşkilatında görevli personel de, araştırma kapsamına dâhil edilmiştir. Ayrıca çalışma, mülki idare amirlerinin kaymakam adaylığı sürecinden sonraki eğitimleri konusunu ele almaktadır.

Çalışmada, öncelikle eğitim konusunda kavramsal bir çerçeve verilecek, mülki idare amirleri ve bu personelin eğitimi ile ilgili olarak toplanan veriler, istatistiksel bir değerlendirmeden geçirilecektir. Mülki idare amirleri ve bu personele yönelik eğitim etkinliklerinin durumunu ortaya çıkaran değerlendirmeden elde edilen bulgular, son dönemde bakanlıkta yapılan araştırma sonuçlarından da yararlanarak, kavramsal çerçeve ışığında ele alınacak, bu konudaki eğitim anlayış ve etkinliklerinin geliştirilmesine yönelik düşünce ve öneriler ortaya konulmaya çalışılacaktır.

1. KAMU GÖREVLİLERİNİN EĞİTİMİ İLE İLGİLİ KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kamu görevlilerinin eğitimi ile ilgili literatürde, eğitimle ilgili çeşitli kavramlar aynı anlamda kullanılabilmektedir. Öğretim ve eğitim kavramları da bu kapsamda kullanılabilmektedir. Ancak, öğretim ve eğitim aynı anlama gelmez. Öğretim (education) kültürü artırıcı ve daha çok genel çalışmalar anlamına gelirken, eğitim (İngilizce training, Fransızca formation veya perfectionnement) ise belirli bir iş alanında hüneri artırmak ve dolayısıyla o belirli işin daha iyi yapılmasını sağlamak yönündeki etkinlikler, anlamındadır (Tortop vd., 2006:144). Başka bir deyişle, öğretim genel olarak bireyi hayata hazırlamayı amaç edinirken, eğitim bireyi mesleğe yönelik hazırlamayı amaç edinmiştir (Bilgin, 2004:82; Canman, 2000:93).

Öte yandan, yetiştirme ve geliştirme kavramları arasında bir ayrıma da gidilebilir. Yetiştirme (formation), daha çok yeni işe alınmış personeli kapsamına alır ve yeni yeteneklerin kazandırılması ve geliştirilmesi anlamına gelirken, geliştirme (perfectionnement) ise çalışmakta olan, deneyimleri olan personeli kapsamına alır ve mevcut yeteneklerin iyileştirilmesi anlamına gelir (Tortop vd., 2006: 144). Bu bağlamda, yetiştirme belirli bir süre içinde yapılan, yeni gereksinimlere göre başlangıç ve sona erme tarihi saptanmış bir süre içinde yapılan eğitimidir. Buna karşılık geliştirme ise, sürekliliği olan ve zaman sınırlanmasına tabii tutulmayan bir eğitim çalışmasıdır.

Bireyin hizmet esnasındaki eğitim süreci, yaşam boyu eğitimin bir alt sürecidir (Küçükahmet, 2006: 6). Kamu görevlilerinin eğitimi, hizmet öncesi ve hizmet içi olmak üzere ikiye ayrılır. Hizmet öncesi eğitim, kamu personelinin işe girmeden önce öğretim kurumlarında yetiştirildiği dönemdir. Bu dönem, bireyin toplum yaşamına hazırlanması amacıyla gerekli bilgi, beceri ve tutum kazanmasına ve kişiliğinin geliştirmesine yardım süreci olarak, tanımlanabilir (Taymaz, 1992: 2). Bireyin, işe girdikten sonra hizmette bulunduğu süreçte gördüğü eğitime ise, hizmet içi eğitim denilir.

Hizmet içi eğitim, bir örgütte işe alınmış ve çalışmakta olan personelin, görevleri ile ilgili gerekli bilgi, beceri ve tutumları kazanmalarını sağlamak üzere yapılan eğitimidir (Taymaz, 1992: 3; Çevikbaş, 2002: 25). Bir kamu görevine başlayan personel, göreve başladığından görevi sona erinceye kadar geçen sürede görevi ile ilgili gelişmelerin gerisinde kalmamak için sürekli olarak eğitime ihtiyaç duyar. Hizmet içi eğitim, işte bu gereksinmeyi karşılamayı yönelik bir etkinlik olduğu kadar verimlilik ve etkinlik artışları sebebiyle örgütün de yararına olan bir etkinliktir.

Eğitimin genel amacının, personele gerekli bilgi beceri ve tutum davranış kazandırma olduğu görülmektedir. Bireysel açıdan eğitim, amaçlara ulaşma başarısını arttırmaya yönelik, personelin davranış bilgi yetenek ve güdülenmelerini değiştirme süreci olarak görülebilmek, örgütsel açıdan eğitim ise, örgütün ekonomiklik, verimlilik ve etkililik açılarından başarısını geliştirmeyi amaçlayan yönetim amaçlarının tümüdür (Yüksel, 2004: 199).

Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine anlayışına doğru bir geçişin yaşanması, insan unsurunun eğitime vurgunun artmasına yol açmıştır (Canman, 1995: 15; Yüksel, 2004: 9-10). Çünkü insan kaynakları yönetimi anlayışı, insan unsurunu örgütün merkezinde gören bir yaklaşımdır (Canman, 2000: 61-62). İnsan kaynakları alanındaki eğitim ve geliştirme çabaları, personelin işlerinde buldukları tatmini, bireylerin verimini ve bir bütün olarak örgütün performansını yükseltme amacını gütmektedir (Tortop vd., 2006: 137). Bu durumda, örgütlerdeki insan kaynaklarına bakış açısı, performansa dayalı bir yaklaşım öngörüsünü içinde barındırır. Örgütün başarısına etkisi açısından, performansı olumlu yönde etkileyebilecek en önemli kaynak olarak "insan kaynağı" kendini gösterir (Bilgin, 2008: 62).

Öte yandan, bilimsel ve teknolojik gelişmeler sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarda değişimlere yol açmaktadır (Bengshir, 1996: 11). Hızla gelişen dünyamızda bilgiler önceki yüzyıllarda görülmeyen biçimde artmakta ve değişmektedir. Bu durumda, bu gelişme ve değişimlere uyum sağlamak için süreklilik anlayışı içinde eğitime yaklaşma bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Tortop vd., 2006: 143). Bu bağlamda, dünyada her ülkede, eğitim temel bir hak ve sürekli bir çalışma alanı olarak kabul edilmektedir (Tortop vd., 2006: 13). İnsan kaynaklarının geliştirilmesine yönelik olarak, sürekli bir gelişme politikasının içinde, sistemli ve planlı bir eğitim yaklaşımı izlenmesi yanında, her eğitim etkinliğinin performansla ilişkisinin kurulması da bir gereklilik olarak görülmektedir (Canman, 2000: 124).

Örgütlerin değişen koşullara uyarlanabilmeleri, yöneticilerin geliştirilmeleriyle de doğrudan bağlantılıdır. Yönetici eğitimi, yöneticilerin planlama, örgütleme, eşgüdüm ve denetleme yeteneklerini güçlendirme amacıyla örgüt içinde ve dışında gerçekleştirilen eğitim etkinliklerinin tümüdür (Aldemir vd., 2001: 183).

Eğitim, görevle ilgili yetkinliklerin personel tarafından öğrenilmesini kolaylaştırmak için örgüt tarafından planlanmış çaba anlamındadır ki, bu yetkinlikler başarılı bir performans için hayati derecede öneme sahip olan bilgi, beceri ve tutumları içerir (Noe, 1999: 4). Kamu görevlilerinin eğitimi ise, personelin hiz-

mete yatkınlığını sağlamayı, verimlilik düzeylerini yükseltmeyi, gelecekte görev ve sorumluluklarını daha iyi yerine getirebilmeleri için onların bilgi, deneyim ve becerilerini artırmayı amaçlayan etkinliklerdir (Canman, 2000: 95).

Eğitimden beklenen yararlar, eğitim amaçlarının içinde kendilerini göstermektedir. Örgütlerde hizmet içi eğitimler, genellikle, personele bilgi, beceri ve tutum davranış kazandırmak amacıyla yapılmaktadır. Bu amaç doğrultusunda eğitimin başarılı olabilmesi için örgüt ve personelin ihtiyaç ve beklentilerinin, denge içinde ve tutarlı biçimde karşılanmasına dikkat etmek gereklidir. Eğitim tasarım sürecinin titizlikle işletilmesi yöntemiyle, hazırlanan ve uygulanan eğitim programlarından çok sayıda kurumsal ve bireysel yararlar beklenebilir (Noe, 1999: 6-7; Çevikbaş, 2002: 30-31). Öte yandan, hizmet içi eğitimin her yerde deva olması beklentisine girilmemelidir. Çünkü doğal olarak, hizmet içi eğitimin bazı sınırlılıkları da bulunmaktadır. Örneğin, eğitim örgütsel aksaklıkları düzeltemez; eğitim ihtiyacı ve amacı saptanmadan yapılırsa yararlı olamaz; eğitim sadece öğrenme ortamı yaratır, hiç kimseye kendiliğinden bir şey öğretmez; eğitimde görevin gerektirdiği nitelikte öğretici bulunmazsa başarıya ulaşamaz (Çevikbaş, 2002: 31,32; Canman, 2000: 99). Ayrıca ülkemizde kamu personelinin hizmet içi eğitimi için yasal düzenlemeler bulunuyorsa da, çeşitli nedenlerle bu konuya yeterince önem verilmediği, yapılan çalışmaların yasal zorunlulukların bir formalite olarak yerine getirilmesi anlayışını yansıttığı biçiminde değerlendirmeler de dikkati çekmektedir (Çevikbaş, 2002: 124; Ergun, 2004: 259).

1.1. Eğitim Planlaması

Etkin bir planlama, eğitim programının başarısı için hayati derecede bir öneme sahiptir (Taymaz, 1992; Çevikbaş: 2002). Eğitim, kurumun stratejik hedefleri doğrultusunda dikkatle planlanmalı, uygulanmalı ve değerlendirilmelidir. Ancak bu şekilde uygulanan eğitim programlarından beklenen faydalar sağlanabilir. Noe (1999: 6-7)'nin işaret ettiği "Eğitim Tasarım Süreci," eğitim programları geliştirmek için altı aşamadan oluşan sistematik bir yaklaşım ortaya koymaktadır (Noe,1999:6-7):

- 1-İhtiyaç değerlendirme çalışması,
- 2-Personelin isteklendirilmesi,
- 3-Öğrenme çevresinin oluşturulması,
- 4-Eğitim transferlerinin sağlanması,
- 5-Eğitim yöntemlerinin seçilmesi,
- 6-Eğitimin değerlendirilmesi.

1. Aşama: Eğitime ihtiyaç olup olmadığının belirlenmesi için "ihtiyaç değerlendirme" çalışması yapılmasını içerir.
2. Aşama: Eğitim için motivasyon ve temel becerileri kazandırmaya yönelik "personelin istekliliğini sağlama" çalışması yapılmasını kapsar.
3. Aşama: "Öğrenme çevresinin" oluşturulmasıdır. Öğrenme çevresinin öğrenme için gerekli faktörlere sahip olmasının sağlanmasını içerir.
4. Aşama: "Eğitim transferlerinin" sağlanmasıdır. Eğitilenlerin, eğitim içeriklerini görevlerinde uygulamalarının sağlanması anlamını taşır. Bu meslektaş ve yönetici desteği sağlamanın yanında beceri iyileştirmenin nasıl uygulandığını anlayan eğiticiye sahip olmayı da gerektirir.
5. Aşama: "Eğitim yöntemlerinin" seçilmesidir. Eğitim yöntemleri, geleneksel iş başında eğitim yöntemleri yanında internet ve sanal gerçeklik gibi son gelişmeleri de içerir.
6. Aşama: "Eğitimin değerlendirilmesidir." Eğitimden beklenen faydaların ve/veya istenen sonuçların gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin saptanmasıdır.

1.2. Eğitim Türleri

Hizmet içi eğitim, istihdam edilmiş işgücünün mesleğe uyum, meslekte ilerleme ve gelişme ihtiyaçlarını karşılayan her türlü etkinliklerdir. Başka bir ifadeyle eğitim, bir kurumda işe alınmış ve çalışmakta olan personelin görevleri ile ilgili gerekli bilgi, beceri ve tutumları kazanmalarının sağlamasıdır. Yüksel (2004: 200-202) hizmet içi eğitim türlerini, sosyalleştirme eğitimi, değişikliklere uyum eğitimi, bilgi tazeleme eğitimi ve üst düzey görevlere hazırlama eğitimi biçiminde sınıflandırmaktadır. Öte yandan, eğitim türleri konusunda, eğitim veren kuruluşların türü, eğitimin yapıldığı yer, eğitilenlerin hizmette bulundukları aşama, eğitilenlerin nitelikleri ve görevlerine göre çeşitli sınıflandırmalar yapılmaktadır (Taymaz, 1992; Çevikbaş, 2002).

Hizmet içi eğitim uygulama evrelerine göre dört grupta toplanabilir:

1. Hizmete yeni giren personel için düzenlenen eğitim (Stajyerlik).
2. Görevde olan personel için yapılan eğitim (Geliştirme Eğitimi).
3. Kurumda görevi değiştirilecek personel için yapılan eğitim (Alan Değiştirme Eğitimi).

4.Üst kademelere yükseltilecek personel için yapılan eğitim (Yükseltme Eğitimi).

Hizmet-içi eğitim uygulama zamanına göre ikiye ayrılır:

1.İş başında hizmet içi eğitim.

2.İş dışında hizmet içi eğitim.

Hizmet-içi eğitim uygulama yerine göre ikiye ayrılır:

1.Kurum içinde hizmet içi eğitim.

2.Kurum dışında hizmet içi eğitim.

1.3. Eğitim Yöntemleri

Hizmet içi eğitimin temel amacı, kişiye hizmetin daha iyi görülebilmesi için gerekli olan bilgi, beceri ve davranışları kazandırmaktır. Dolayısıyla burada karşılaşılan bilgi, beceri ve davranışların hangi yöntemler uygulanarak kazandırılacağı konusu ön plana çıkmaktadır. Hizmet içi eğitim programında uygulanacak olan yöntem, o eğitim programının başarılı ya da başarısız olmasında çok önemli olmaktadır. Çünkü, bir eğitim programının başarılı olması, eğitim yöntemlerinin iyi seçilmesine bağlıdır. Belli başlı eğitim yöntemlerini, şu şekilde sıralamak olasıdır (Taymaz, 1992; Canman, 1995; Noe, 1999; Çevikbaş, 2002):

1. Hiyerarşik öğüt verme yöntemi,
2. İş başında sistemli gözetim yöntemi,
3. Görev değiştirme yöntemi (Rotasyon),
4. Konferans, panel, seminer alma (Düzanlatım) yöntemi,
5. Çalıştaya katılım yöntemi,
6. Duyarlılık eğitimi (T-Group Training) yöntemi,
7. Örnek olay çözme yöntemi,
8. Rol oynama yöntemi,
9. Evrak sepeti yöntemi.

2. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI'NDA EĞİTİM

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 22/a maddesinde yer alan "*Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşların eğitim planını hazırlamak, yayınlamak ve uygulanmasını takip etmek*" görevi, İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığına verilmiştir. Bununla beraber, 27.01.1986 tarihli Bakan Onayı ile yürürlüğe konulan İçişleri Bakanlığı Hizmet İçi Eğitim Yönetmeliği'nin 3152 sayılı yasadan hiç bahsetmeden sadece 657 sayılı yasa uyarınca çıkarılan Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı'nı dayanak göstermektedir. Aynı zamanda bu yönetmelik, Eğitim Dairesi'nin kuruluş, görev ve çalışma esaslarını da düzenlemektedir.

Dolayısıyla, bakanlık personeli ve bu personelin içinde yer alan mülki idare amirlerinin (MİA) eğitimi konusundaki görevi, Eğitim Dairesi üstlenmiş durumdadır.

MİA personelinin "üst kademe yönetici" sayılmaları sebebiyle, eğitime özen gösterilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128. Maddesinde "*Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir*", hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm doğrultusunda 1980'lerin ortalarında bir yasa kabul edilmiştir, ancak bu yasa "Anayasa Mahkemesi" tarafından iptal edilmiştir. Bu iptale rağmen bu güne kadar yeni bir yasa çıkarılamamıştır. Öte yandan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)'nın 214. maddesi, "*Devlet memurlarının yetiştirilmesini sağlamak, verimliliğini artırmak ve daha ileri görevlere hazırlamak amacı ile uygulanacak hizmet içi eğitimin Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı tarafından ilgili kurumlarla birlikte hazırlanacak yönetmelikler dâhilinde yürütülür*", hükümünü ortaya koymaktadır.

2.1. Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı

1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) 217.maddesi, devlet memurlarının hizmet içi eğitimine yön vermek amacıyla, "*Devlet Memurları Eğitimi Genel Planının*", Maliye, Milli Eğitim Bakanlığı ile TODAİE, DPT ve ilgili kurumların görüşleri alındıktan sonra Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanmasını ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmasını öngörmektedir. Ancak bu plan, DMK'nın yürürlüğe girmesinden 18 yıl sonra, 1983 yılında yürürlüğe giren bu hüküm gereği hazırlanan Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı'nda, eğitimin, hizmet öncesi ve hizmet içi aşamaları ile bir bütün olduğu vurgulanmaktadır. Planın giriş kısmında, planın niteliği ve amacı açıklanmaktadır. Bu düzenlemeyle, Türk Kamu Yönetimi kurumlarının

veya kişilerin eğitime verdiklere öneme dayanan ve koordinasyondan yoksun bir eğitim politikası yerine, kurumların her kademedeki hizmet gören personelin hizmet öncesi ve hizmet içinde, koordineli olarak yetiştirilmelerini sağlayıcı genel bir plan çerçevesinde yürütülmesi sisteminin oluşturulduğu görülmektedir.

Kamu kesiminde hizmet içi eğitimin bir bütün olarak ele alınması ve bir sisteme kavuşturulması, eğitim çalışmalarında standart bir düzen ve koordinasyonun sağlanması, bu planın niteliğini ve başlıca amacını oluşturmaktadır. Genel Planda, eğitimin bütünlüğü ilkesi içinde, hizmet içi eğitime yön verici ilkeler ve önlemler belirtilerek, kamu görevlilerinin tabi olacağı eğitim etkinliklerinin niteliği ile hizmet içi eğitim görecektir personel gruplarına ve hizmet içi eğitim yükümlülüklerinin yürütülmesine ilişkin esaslar düzenlenmektedir. Genel Plan bir yandan, kamu görevlilerine gerekli eğitim verilmesini bir sisteme bağlamakta iken, öte yandan kendilerine özgü ihtiyaçların karşılanması için kurumlara inisiyatif kullanma olanağı da tanımaktadır.

2.2. Mülki İdare Amirlerinin Eğitimi

Türkiye Cumhuriyeti devletin üniter yapısı içinde oluşturulan taşra örgütlenmesi, "il idaresi" sistemine, ülkenin tamamını kapsayıcı bir özelliği bulunan il idaresi sistemi de, "yetki genişliği" ilkesine dayanmaktadır. Bu ilkelere göre oluşturulan Türk kamu yönetimi sisteminin taşra yapılanmasında, mülki idare amirleri devletin ve hükümetin temsilcisi konumunda görev yapmaktadırlar. İl yönetiminin başı olan vali, il'de devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisidir. İlçe yönetiminin başı olan kaymakam ise, ilçede hükümetin temsilcisi olarak görev yapmaktadır. Böylece, taşrada kamu hizmetlerinin yürütülmesinde liderlik işlevini vali ve kaymakamların, il ve ilçelerde "devletin ve hükümetin temsilcisi" olarak görev yapmaları etkinliklerini, görünürlüklerini ve önemlerini artırmaktadır.

Mülki idare amirlerinin kadroları İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında MİAH sınıfı için 440 kadro bulunurken, bunların 370'i dolu olmasına karşılık 70'i boş durumdadır. Taşra teşkilatındaki toplam 1.853 kadronun 1.528'i dolu, 325'i ise boş bulunmaktadır. Toplam olarak, İçişleri Bakanlığı'nda Aralık 2009 itibarıyla, merkez ve taşra teşkilatında Mülki İdare Amirleri Hizmetleri (MİAH) sınıfına ait toplam 2.293 kadronun 1.898'inin dolu olduğu görülmektedir (Tablo 1). Başka bir ifadeyle, Türkiye'de bakanlık merkezinde ve taşrada olmak üzere görev yapan mülki idare amirlerinin sayısı, sadece 1.898'dir.

Tablo 1. MİA Hizmetleri Sınıfı Kadro Durumu (2009)

TEŞKİLAT	DOLU	BOŞ	TOPLAM
MERKEZ	370	70	440
TAŞRA	1.528	325	1.853
TOPLAM	1.898	395	2.293

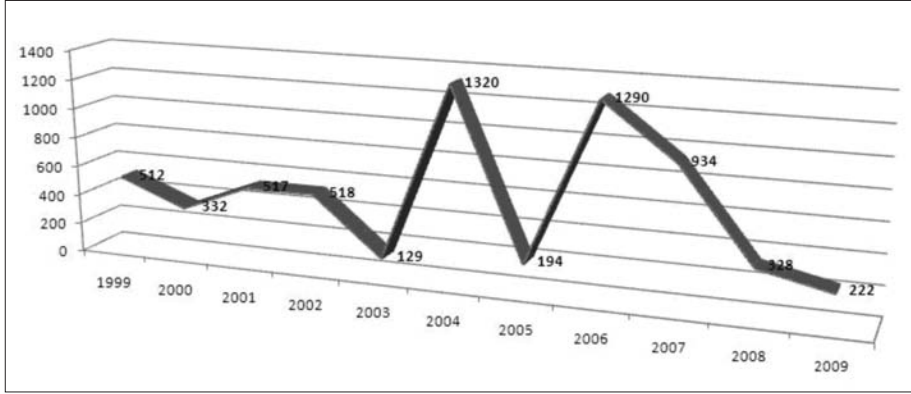
Kaynak: Personel Genel Müdürlüğü (2009).

MİAH sınıfı personeli taşra teşkilatında vali, vali yardımcısı, kaymakam, hukuk işleri müdürü ve kaymakam adayı unvanları ile görev üstlenirken, bakanlık merkez teşkilatında şube müdürü, daire başkanı, hukuk müşaviri, mülkiye müfettişi, genel müdür, müsteşar yardımcısı ve müsteşar gibi unvanlarla görev yaparlar. Bununla birlikte özellikle son dönemlerde kamu bürokrasisinin tepe noktası dâhil olmak üzere başbakanlık, diğer bakanlıklar ve kamu kurumlarının üst yönetimlerinde MİA kökenli bürokratların, çeşitli görevler üstlenmiş olmaları dikkati çekmektedir (Çapar, 2008: 54-55).

2.2.1. Mülki İdare Amirlerine Yönelik Hizmet İçi Eğitim Programları

Taşrada kamu yönetiminin etkinliği açısından mülki idare amirlerinin eğitimi, büyük önem taşımaktadır. Bu itibarla, İçişleri Bakanlığında 01 Ocak 1999 tarihinden 30 Kasım 2009 tarihine kadar yaklaşık 11 yıllık süre zarfında mülki idareye yönelik veya genel idareye yönelik olarak açılan hizmet içi eğitim programlarına 6.296 mülki idare amiri (MİA)'nın katıldığı görülmektedir. Kaymakam adaylığı eğitim programlarının değerlendirme dışında tutulduğu bu sayısal durum vali yardımcısı, kaymakam ve il hukuk işleri müdürlerini kapsamaktadır.

Bakanlıkça hazırlanan söz konusu eğitim programlarına, 2002 yılında 1, 2004 yılında 16 ve 2005 yılında 1 olmak üzere toplam 18 hukuk işleri müdürü katılmıştır. Ayrıca genel idare hizmetleri sınıfına yönelik olarak yapılan eğitim çalışmalarına da, 2007 yılında 31 vali yardımcısı (acil çağrı merkezi, köye dönüş ve rehabilitasyon konularında) 2008 yılında 34 vali yardımcısı ve kaymakam (kamu görevlilerinin yargılanması konusunda), 2009 yılında (acil çağrı merkezi, çevre ve kamu görevlilerinin yargılanması konularında), 94 vali yardımcısı ve kaymakam olmak üzere toplam 159 mülki idare amiri katılmıştır.

GRAFİK 1. MİA'nın Hizmetiçi Eğitime Katılımı (1999-2009)

Kaynak: Eğitim Dairesi Başkanlığı (2009).

Öte yandan, Eğitim Daire Başkanlığı tarafından, özellikle mülki idare amirlerine yönelik olarak hazırlanan eğitim programlarına, 1999 yılından 2009 yılı sonuna kadar 11 yıllık süre içinde, 6.137 MİA personel iştirak etmiştir. Bu programlar toplam 447 gün ve 2321 saat olarak hazırlanmıştır. Buna göre yıllık ortalaması 40,1 gün ve 211 saat olan, bu eğitim programlarına, yıllık ortalama olarak 569 MİA personelin katıldığı anlaşılmaktadır (Tablo 2).

Tablo 2. MİA Personele Yönelik Eğitim Programları (1999-2009)

	Toplam	Yıllık Ortalama
Gün	447	40,1
Saat	2321	211
Personel	6137	569

Kaynak: Eğitim Dairesi Başkanlığı (2009).

1999-2009 yılları arasında Eğitim Dairesi'nin MİA'lerine yönelik olarak toplam 39 eğitim programı düzenlediği görülmektedir (Tablo 3). Bu 39 programın konuları genel olarak bir sınıflandırmaya tabi tutulduğunda, 7 program ile "insan hakları" konusunun öne çıktığı dikkati çekmektedir. Ayrıca, AB ve insan hakları ve nezarethanelerin denetimi konularını da insan hakları bağlamında değerlendirmek olasıdır. Bu durumda insan hakları konusunda düzenlenen

program sayısı 9'a çıkmaktadır. Afet ve imar konusunda düzenlenen programların özellikle 1999 Marmara depreminden sonra 2000'li yılların ilk dönemine denk geldiği görülmektedir. Dış ilişkiler, sınır ve gümrük konusundaki programların ilk olarak 2001 yılında düzenlendiği ve 2005 yılından sonra her yıl eğitim programında yer alması dikkati çekmektedir. Terör tazminatları konusunun, 2006 yılından itibaren üç yıl üst üste eğitim programına girdiği görülmektedir (Tablo 3).

Tablo 3. MİA Eğitim Konuları (1999-2009)

Konular	Yılları	Program Sayısı
Genel Konular	1999,2000,2001	3
İnsan Hakları	1999,2001,2002,2006,2007	7
Afet ve İmar	2001,2003,2004,2005	4
Mali Konular	2001	1
Dış İlişkiler, Sınır, Gümrük	2001,2005,2007,2008,2009	5
Kalkınma	2001,2002	2
Sivil Savunma	2002,2003	2
AB ve İnsan Hakları	2002	1
Ofis Araçları Kullanımı	2005	1
Terör Tazminatları	2006,2007,2008	3
İç Güvenlik	2002,2006,2008	3
Yerel Yönetimler Reformu	2007	1
Nezarethane Denetimi	2007	1
Çevre	2006,2008	2
İlçe Kurulması	2008	1
6. Sınıf İlçe Hizmeti	2009	1
Kamu Yönetiminde Reform	2004	1
Toplam	-	39

Kaynak: Eğitim Dairesi Başkanlığı (2009).

2005 yılında kamu yönetiminde reform konusunun, yerel yönetimlerde reform konusunun ise 2007 yılında programda yer aldıkları görülür.

2008 yılında yeni ilçelerin kurulması üzerine, bu yeni kurulan ilçelere gönderilen kaymakamların eğitimleri için bir program düzenlenmesi söz konusu

olmuştur. Ayrıca, 6.Sınıf ilçe hizmetine gidecek kaymakamlar için, ilk defa, 2009 yılında bir program düzenlenmesi dikkati çekmektedir.

İhtiyaç duyulduğu yıllarda, genel konular, mali konular, kalkınma, sivil savunma, çevre gibi konularda eğitim programları düzenlendiği, ancak bu konuda sistematik bir yaklaşımın olmadığı ifade edilebilir.

Eğitime katılan sayısı ve eğitim konuları bağlamında bir değerlendirme şöyle yapılabilir (Grafik 1. ve Tablo 3):

1999 yılında iki konuda düzenlenen eğitim programlarına katılımcı sayısı 512 iken, 2000 yılında bir konuda düzenlenen programa katılım sayısı 332 olmuştur.

2001 yılında program düzenlenen konu sayısının 7'ye çıktığı, katılımcı sayısının 517 olduğu görülürken, 2002 yılında konu sayısının 6, katılımcı sayısının 518 olduğu görülmektedir.

2003 yılında program düzenlenen konu sayısının ikiye düşmesi ile orantılı olarak katılımcı sayısı 129 olmuş ve 11 yılın en düşük seviyesine düşmüştür. 2004 yılında ise, iki konuya rağmen katılımcı sayısı 1.320 olmuş ve 11 yıllık sürenin en üst seviyesine çıkmıştır. Bu iki konunun birisi afet yönetimi, diğeri ise kamu yönetiminde yeniden yapılanmadır. 2004 yılında bu konulara özel bir önem verildiği anlaşılmaktadır. Özellikle 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mahalli idarelere ilişkin çıkarılan yeni kanunların, bu eğitimlerin ana sebebi olarak değerlendirmek mümkündür.

2005 yılında konu sayısının üçe çıkmasına karşılık, katılımcı sayısı 194'te kalmış, 2006 yılında konu sayısı dörde çıkarken katılımcı sayısı 1.290'a sıçramıştır. 2006 yılında, "insan hakları bağlamında mülki idare amirlerinin kolluk yönetimi kapasitesinin geliştirilmesi" konusuna büyük önem verildiği görülmektedir. 2007 yılında eğitim konularının 6'ya çıkmasına karşılık, katılımcı sayısı 934'e düşmüştür. Konular içinde yine ağırlığın insan haklarına verildiği dikkati çekmektedir.

2008 yılında eğitim konularının beş'e inmesi yanında, katılımcı sayısının keskin bir biçimde 328'e düştüğü görülmektedir. 2009 yılında devam eden düşüş eğilimi doğrultusunda, konu sayısı 2'ye, katılımcı sayısı ise 222'ye düşmüştür.

Genel olarak bir değerlendirme yapılacak olursa ele alınan 11 yıllık süreç içerisinde MİA'ya yönelik düzenlenen eğitim programlarında sistematik bir yaklaşım olmadığı, stratejik bir planlamanın esas alınmadığı o yıllarda yaşanan ge-

lişmeler ve ihtiyaçlar göz önüne alınarak, eğitim programlarının düzenlendiğini ifade etmek olasıdır.

2.2.2. Mülki İdare Amirlerinin Yurtdışı ve Yüksek Lisans Eğitim-leri

Bilgi ve görgülerini artırmak amacıyla bir aydan iki yıla kadar değişen sürelerde yurtdışına gönderilen mülki idare amirlerini sayısı, 1985 yılından 2009 yılı sonuna kadar 2.034 kişiye ulaşmıştır (Bkz.Tablo 4). Ülkeler itibarıyla bakıldığında 1.633 kişi ile İngiltere en çok gidilen ülke iken, 294 kişi ile İngiltere'yi ABD izlemektedir. Almanya'ya 51, Fransa'ya 42, Belçika'ya 13 ve İtalya'ya 1 mülki idare amirinin gönderildiği görülmektedir.

Aslında, MİA 1987 yılından bu yana, kaymakam adaylığı stajı çerçevesinde düzenli olarak yurt dışına gönderilmektedir. Ayrıca, belli bir dil seviyesinin üzerindeki mülki idare amirlerinin de, yüksek lisans eğitimi almak üzere yurtdışına gönderilmeleri uygulamasına devam edilmektedir.

Tablo 4. MİA Yurtdışı Programlarının Süreler İtibarıyla Dağılımı

Yurtdışı Program Süreleri	Katılan MİA Sayısı
2 yıl süre ile	8
1 yıl süre ile	1055
9 ay süre ile	240
8 ay süre ile	475
6 ile 1 ay süreler arasında	286
Toplam	2034

Kaynak: Personel Genel Müdürlüğü (2009).

Mülki idare amirlerinin 1985 yılından bu yana düzenli biçimde yurtdışı eğitimine gönderilmelerinin, yabancı dil öğrenme üzerinde olumlu etkilerinin oluşması beklentisini doğurmaktadır. Bu beklenti doğrultusunda, 2009 yılı sonu itibarıyla KPDS (Kamu Personeli Yabancı Dil Sınavı) ölçeğinde, MİA personelinin 50 puanın üzerinde yabancı dil bilen kişi sayısı 885'tir (Tablo 5). Diğer bir deyişle MİA personelinin %46.6'sı 50 puan ve üzerinde dil bilmektedir. Gidilen ülkeler arasında İngilizce konuşanların ağırlığı sebebiyle, 50 puanın üzerinde İngilizce bilenlerin sayısı 843 olarak ortaya çıkmaktadır. Aynı düzeyin üstünde Fransızca bilenler 29 ve Almanca bilenler 13'tür. İngilizce, Fransızca ve Almanca dillerini 70 puan ve üzerinde bilenlerin toplamı 531 olmaktadır. Toplam 1.898 MİA içinden 531'inin 70 puan ve üzerinde yabancı dil bildiği, başka bir ifade ile MİA'nın yaklaşık % 28'nin iyi ve iyi düzey üzerinde yabancı dil bildiği anlaşılmaktadır.

Tablo 5. KPDS'ye Göre MİA'nın Yabancı Dil Durumu (2009)

Puan	İngilizce (MİA Sayısı)	Fransızca (MİA Sayısı)	Almanca (MİA Sayısı)	Toplam
90-100	75	6	1	82
80-89	173	9	4	186
70-79	254	7	2	263
60-69	175	4	3	182
50-59	166	3	3	172
Toplam	843	29	13	885

Kaynak: Personel Genel Müdürlüğü (2009).

Mülki idare amirleri arasında, yüksek lisans eğitim alma yönünde bir eğilim dikkati çekmektedir. Bu eğilimi besleyen bir yaklaşım, yurt-dışı eğitimi açılımı olurken, bir diğeri de yaklaşık on yıl önce kaymakam adaylığı sürecinde A.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde yüksek lisans yapılması konusunun bir süreliğine uygulanması olarak ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, bu konuda istekli MİA personelin TODAİE ve üniversitelerde yüksek lisans programlarını takip etmeleri de söz konusu olmuştur. 1.898 MİA arasından 452'sinin lisansüstü eğitim aldığı görülmektedir (Tablo 6). Doçentlik düzeyinde iki, doktora düzeyinde 51 ve 95'i yurt dışında olmak üzere yüksek lisans düzeyinde eğitim alan toplam 399 MİA personel bulunmaktadır. Sonuç itibarıyla, MİA personelin %23.8'inin lisansüstü düzeyde eğitim aldığı anlaşılmaktadır.

Tablo 6. MİA'nın Yüksek Lisans Eğitim Durumu (2009)

Yüksek Lisans	MİA Sayısı	Doktora	MİA Sayısı	Doçentlik	MİA Sayısı
Yurtiçi	304	Yurtiçi	51	Yurtiçi	2
Yurtdışı	95	Yurtdışı	0	Yurtdışı	0
Toplam	399	Toplam	51	Toplam	2

Kaynak: Personel Genel Müdürlüğü (2009)

MİA personelinin bu nitelikleri itibarıyla, İçişleri Bakanlığı, AB'ye uyum sürecinde ihtiyaç duyulacak başka kültürleri tanıma deneyimi edinmiş, yabancı dil bilen ve lisansüstü eğitim donanımına sahip insan kaynağı açısından, önemli bir avantaja sahip olduğu görülmektedir (Çapar, 2008: 54).

3. MİA EĞİTİMİNİN TAŞRA YÖNETİMİNDEKİ ETKİNLİĞİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Genel Değerlendirme

İçişleri Bakanlığı'nda kamu yönetimi anlayışında meydana gelen gelişmeler göz önünde bulundurularak, Bakanlığın eğitim politikasının oluşturulması amacıyla araştırma yapılması için sekiz kişilik bir komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyon literatür taraması, bakanlık birimlerinden görüş ve önerilerin yazılı olarak alınması, komisyonda değerlendirme toplantıları yapılması sonucunda araştırma raporu hazırlamıştır (AREM, 2009). Bu raporda, eğitim ile ilgili olarak sorun tespitleri yapılmış ve bu sorunların çözümü için öneriler geliştirilmiştir. Mülki idare amirlerinin kaymakam adaylığı sürecinden sonraki eğitimi ile ilgili konu ve düşünceler, özet biçimde ortaya konulmuştur (Çapar, 2009).

Rapora göre İçişleri Bakanlığı'nda, mülki idare amirlerinin yetiştirilmesi konusunda kaymakam adaylığı sürecini kapsayan sistemli bir yaklaşım ve gelenek olduğu görülse de, kaymakam adaylığı sürecinden sonraki hizmet içi eğitimlerin sistemli olmadığı ifade edilmektedir (AREM, 2009). Diğer bir deyişle, mülki idare amirlerinin kaymakam adaylığı sürecinden sonraki eğitimlerinin planlı, sistematik ve kapsayıcı bir nitelik taşımadığı görülmektedir. Bu bağlamda, son 11 yılda düzenlenen eğitim programları göz önüne alındığında eğitim konularının kapsayıcılığı, katılımcı sayısı, eğitim süresi gibi nicel açılardan bir yetersizlikten söz edilebilir. Ayrıca, "nitel" açıdan da programları ele almak gereklidir. Çevikbaş (2002: 124), eğitim programlarının genellikle hizmet gereklerinden ziyade, yasal zorunlulukların yerine getirilmesi kaygısından dolayı uygulandıklarına dikkat çekmektedir. Bu anlayışın bir sonucu olarak, kamu kuruluşlarında eğitim, "diğer hizmet etkinliklerinin yanında ikincil ve arka planda bir etkinlik ya da bir formalite özelliğinde görülmektedir" (Çevikbaş, 2002: 124). Öte yandan, genel anlamda, eğitim etkinliklerinin amacına ulaşma derecesinin ortaya konulması ve değerlendirilmesi bazı güçlükleri içinde barındırır (Canman, 1995: 105). Eğitim Dairesinin düzenlediği eğitim programlarının değerlendirilmesi boyutunda da sorunlar bulunduğu işaret edilmektedir (AREM, 2008). Bu sebeplerle, düzenlenen eğitim programlarının niteliği açısından olumlu bir değerlendirme yapmak oldukça zordur.

Son 11 yıllık eğitim uygulamaları göz önüne alındığında, MİA'ya yönelik eğitim programlarının konjonktüre bağlı olarak yararlı olacağı düşünülen konular esas alınarak düzenlendiği görülmektedir. 11 yıllık sürede, "insan hakları" konusuna özel önem verildiği dikkati çekmektedir. Bunu, ülkenin 1999 yılında AB üyeliği adaylığının kabul edilmesinin olumlu yönde etkilediği ifade edilebilir.

Öte yandan, kamu yönetiminde köklü değişimlerin yaşandığı dönemlerle bağlantılı olarak eğitime katılanların sayılarında artışlar olduğu da söylenebilir.

İçişleri Bakanlığı'nın 1985 yılından bu yana MİA'nın yurt dışı eğitimi konusunda sürdürdüğü ısrarlı tutumunun, personelin niteliğini önemli ölçüde artırdığı gözlenmektedir. 2009 yıl sonu itibarıyla yurt dışına gönderilerek, başka kültürleri tanıma deneyimi kazanmış MİA sayısının, 2.034'e ulaşması, MİA içinde nitelikli düzeyde yabancı dil bilenlerin sayısının artışına da katkı sağlamıştır.

Yurt dışına yüksek lisans için gönderilme, kaymakam adaylığı döneminde bir dönem yüksek lisansın zorunlu hale getirilmesi, TODAİE'nin sağladığı kamu yönetimi yüksek lisans eğitimi avantajları yanında, kendi isteğiyle üniversitelerde yüksek lisans eğitimi alma gibi etkilerle, MİA personel içinde yüksek lisans eğitimi alma oranının %23.8'e çıktığı görülmektedir. Bu durum, MİA personelin, kendini geliştirmek için bir arayış içinde olduğunun göstergesi olarak kabul edilebilir.

3.1.1. Hukuksal Açıdan

Ülkemizde kamu personelinin eğitimi konusunda Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı (DPB)'nin öne çıkan, başat bir rolü bulunmaktadır. Devlet Personel Başkanlığı'nın görevlerinin ana hatlarıyla "eğitim politikasının tespiti, eğitim faaliyetlerinin koordinasyonu, eğitim faaliyetlerinin denetlenmesi, danışmanlık yapma ve yorumlama" olduğu görülmektedir. Türk kamu yönetiminin hizmet içi eğitim politikasının makro düzeyde belirlenmesi DPB'nin görevidir. Başkanlık bu görevine istinaden 1983 yılında "Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı"nı çıkarmıştır.

İçişleri Bakanlığı'nın ise, merkez ve taşra teşkilatı yanında, bağlı kurumlar olarak görev yapan iç güvenlik birimleri ve yerel yönetim birimleri sebebiyle geniş bir görev ve sorumluluk alanı bulunmaktadır. Bu sebeple, Bakanlığın "Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı" çerçevesinde bir "eğitim politikası" olması gerekmektedir. Ancak, Bakanlığın eğitim mevzuatında işlevsiz kalmış hükümler, iki birimi arasında kalmış görev ve yetkiler gibi birçok açıdan sorunlu hükümlerin yer aldığı eğitimle ilgili mevzuatının yetersiz kaldığı; hizmetçi eğitimle ilgili mevzuatın, bütüncüllüğünü ve birbiriyle uyumunu kaybetmiş olduğu ifade edilebilir (Çapar, 2009). Bu sebeple, İçişleri Bakanlığı eğitim mevzuatının, Devlet Memurları Genel Eğitim Planı esas alınmak suretiyle, çağdaş kamu yönetimi ilkeleri göz önüne alınarak, bütüncül bir bakış açısıyla güncelleştirilmesi düşünülmelidir.

3.1.2. Örgütlenme Açısından

İçişleri Bakanlığı yaklaşık 30.000 kadrosu, iç güvenlik alanında üç bağlı kuruluşu olan ve görev alanında yerel yönetimlerin bulunduğu "Türk Kamu Yönetiminin" temel bakanlıklarından biridir. Türkiye'de yaklaşık olarak 2.950.000 kamu görevlisi bulunurken, İçişleri Bakanlığı'nın görev alanında yer alan personelin sayısı 600.000 civarındadır (Çapar, 2009). İçişleri Bakanlığı'nda bu kapsamlı görev alanına hitap edebilecek düzeyde bir eğitim yapılanması oluşturulmadığı görülmektedir (AREM, 2009).

Bakanlık Eğitim Dairesi Başkanlığı, klasik olarak şube müdürlükleri ve şeflikler biçiminde yapılmış durumdadır. Başkanlıkta "eğitim uzmanı" olarak istihdam edilen personelin, "pedagojik formasyon" sahibi olmaları aranmaktadır. Bu bağlamda, daire başkanlığının teşkilat yapısı ve personelinin nitelikleri, kendisine verilen görevleri başarıyla yürütmesine uygun değildir (AREM, 2008).

Hem eğitim hizmetlerinin niteliğinin yükseltilmesi, hem de birim yapısının güçlendirilmesini sağlamak amacıyla Eğitim Dairesinin, Genel Müdürlük veya Başkanlık biçiminde örgütlenmesi, şube müdürlükleri yerine "çalışma grupları" oluşturulması yönünde çağdaş bir yapılanmaya gidilmelidir. Eğitim teşkilatı içinde MİA Eğitimi Dairesi, GİH Eğitimi Dairesi gibi alt-birimler oluşturulmalıdır. Böylece geniş tabanlı bir örgütlenme ile daha verimli ve etkin bir eğitim birimi ortaya çıkabilir. Ayrıca, eğitim uzmanlarının durumu gözden geçirilmeli, nitelik ve görevleri yeniden belirlenmeli, İçişleri Uzmanlığı kariyer yapısı içinde pedagojik formasyon almış "eğitim uzmanları" istihdam edilmesi sağlanmalıdır.

3.1.3. Eğitim Bütçesi Açısından

İçişleri Bakanlığı'nda organize edilen eğitim faaliyetleri, bir proje olarak planlanıp uygulanmamaktadır (Çapar, 2009: 46). Bu, doğal olarak bir eğitim etkinliğinin bütün olarak ele alınmaması sonucunu doğurmaktadır. Böylece, eğitim etkinliğine kaynak ayrılması, etkinliğin uygulanması ve etkinliğin değerlendirilmesi aşamalarında sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu sorunların giderilmesine yönelik olarak, eğitimin niteliğinin artırılması için "eğitim tasarım süreci" esas alınarak, eğitim faaliyetlerinin ayrı "projeler" bazında bütçelendirilmesi tercih edilmelidir. Bu bağlamda, eğitim etkinliklerinde "hizmet satın alma" yönteminin uygulamasının yaygınlaştırılması da sağlanabilir.

3.1.4. Eğitimin İçeriği Açısından

Eğitimin genel amacının çalışana "bilgi, beceri ve tutum-davranış" kazandırma olduğu görülmektedir. İçişleri Bakanlığı'nda yürütülmekte olan eğitim

faaliyetlerinde ise, bu amaca ulaşmak konusunda dengeli bir yaklaşım sergilenmediği anlaşılmaktadır (Çapar, 2009: 46). Bu sebeple, bilgi, beceri ve tutum-davranış kazandırmaya yönelik bir hazırlık ile programların planlanması, bu üç unsurun dengeli olarak verilmesi amacıyla paralel biçimde öğretim tekniklerinin uygulanmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu doğrultuda, öncelikle, eğitim programları hazırlanırken bakanlığın ve katılımcı personelin ihtiyaçları, sorunları ve beklentileri göz önünde tutulması yanında, personelin bilgi seviyesi ve yetenekleri de göz ardı edilmemelidir (Eğitim Tasarımı Süreci).

3.1.5. Eğiticiler Açısından

İçişleri Bakanlığı'nın eğitim etkinliklerinde, konusunda uzman ve kamuoyunda tanınan kişilerin eğitici olarak getirilmesinde yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır (Çapar, 2009: 47). Eğiticiler TODAİE, Polis Akademisi, üniversiteler gibi kurumlar ile Bakanlık içinden ve diğer kamu kuruluşlarından karşılanmaktadır. Öte yandan, konusunda uzman ve kamuoyunda tanınan isimlerin getirilmesine çalışılmakla beraber, bu sayının çok sınırlı düzeyde kaldığı ifade edilmektedir (AREM, 2009). Bunun temel nedeni olarak, yeterli ödeme yapılamaması ortaya çıkmaktadır. Elbette, kamu kurumlarından veya özel sektörden uzman ve yetkin kişilerin eğitici olarak getirilebilmesi, ilgili kişilere yeterli ödemenin yapılabilmesi ile doğru orantılıdır.

Eğitimin ilgi çekici ve başarılı olmasında, eğiticilerin yetkinliğinin doğrudan etkisinden söz edilebilir. Bu bağlamda, eğiticilerin seçiminde "öğretmesini bilen öğretir" ilkesine dikkat edilmesi gerekmektedir. Bu amaçla, öncelik akademisyenlere verilerek, konusunda uzman ve öğretmesini bilen kişilerle ilgili bir veri tabanı oluşturulması gereksinimi ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, Bakanlık içinden görevlendirilen eğiticiler için de "eğiticilerin eğitimi" konusunda programlar da düzenlenmesi düşünülmelidir.

3.1.6. Eğitim Mekânları Açısından

İçişleri Bakanlığı'nda genel olarak hizmetiçi eğitim faaliyetleri konferans yöntemiyle düzenlendiği için fiziki şartlar yeterli görünmektedir. Ayrıca, bilgisayar eğitimi için gerekli sınıflar mevcuttur. Ancak, yeni öğretim teknikleri ve yöntemleri yanısıra e-öğrenme sistemi oluşturulması söz konusu olduğunda, fiziksel mekânların ve alt yapının yetersiz kalacağı anlaşılmaktadır (Çapar, 2009: 47). Bu sebeple, gerek mekânların ve alt yapının geliştirilmesi, gerekse uygun mekânlarda eğitim faaliyetlerinin düzenlenmesinin sağlanması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

3.1.7. Eğitim Yöntemleri Açısından

İçişleri Bakanlığı eğitim faaliyetlerinde yaygın olarak düz anlatım-konferans yönteminden yararlanılmaktadır (Çapar, 2009: 47). Düz anlatım yöntemi; uygulanması kolay, masrafı az, ancak öğrenen odaklı olmayan bir yöntemdir. Elbette yararlanılması gereken bir yöntemdir. Ancak verilecek bilgi, kazandırılacak beceri, tutumların kalıcılığı ve eğitimin başarısı için “katılımcı” yöntemlerle desteklenmesi gerekmektedir.

Eğitimin uygulama evrelerine göre stajyerlik, geliştirme eğitimi, alan değiştirme eğitimi ve yükseltme eğitimi ile e-öğrenme yöntemleri kullanılarak eğitim etkinliğinin, ülke genelini kapsayıcı niteliğe kavuşturulması yönünde çalışmalar yapılması gereği de, ortaya çıkmaktadır.

3.2. Mülki İdare Amirlerinin Taşra Yönetimindeki Etkinliği Açısından Eğitim Önerileri

3.2.1. Eğitim Anlayışının Geliştirilmesi

Öncelikle mülki idare amirlerine verilen eğitimlerin geliştirilmesine ihtiyaç olduğu görülmektedir (AREM, 2009: 162). Kamu yönetimi alanında meydana gelen gelişmeler paralelinde, mevcut eğitim uygulamalarının iyileştirilmesi gerekliliği kendini göstermektedir. MİA personelin bilgi, beceri ve tutumlarının güncellenmesi amacıyla belli konularda (AB, Liderlik, Zaman ve Toplantı Yönetimi gibi) eğitim etkinlikleri düzenlenmesi, MİA’nın verimlilik ve etkililiğini artıracaktır. Öte yandan, eğitim programları için gruplar oluşturulurken ilgi alanları, yaş düzeyleri gibi özellikler dikkate alınarak, mümkün olduğunca denk düzeyde gruplar oluşturulması da önem arz etmektedir. Bu doğrultuda;

- MİA personelin hizmet süresine uygun olarak alacağı eğitimlerin “stratejik planı” hazırlanmalıdır.
- MİA personel için belirli zaman dilimlerinde (örneğin, 5 yılda bir), “geliştirme eğitimi” programları düzenlenmelidir.
- Geliştirme eğitimi programlarındaki başarı, meslekte “1.sınıfa” ayrılmada dikkate alınmalıdır.
- Geliştirme eğitimi, kamu yönetiminde ve kamu yönetimini ilgilendiren alanlarda ortaya çıkan gelişmeleri kapsayıcı nitelikte olmalıdır.
- MİA personeline hukukun üstünlüğü bilincinin daha iyi verilmesi, ülkenin coğrafi ve bölgesel özelliklerinin daha iyi anlatılması sağlanmalıdır.
- MİA personelin temsil, giyim ve hitabet konularında duyarlılıklarının geliştirilmesi sağlanmalıdır.

- Vali ve Kaymakam eşlerinin de, MİA'nın konumu ve görevleri ile ilgili bilgilendirilmesi ve çeşitli etkinlikler konusunda yönlendirilmesi düşünülmelidir.
- Eğitim grupları oluşturulurken, birbirine denk düzeyde olan personelin seçilmesine dikkat edilmelidir.
- Bilgi çağına uygun biçimde bilgi paylaşımı ve sinerji oluşturulması amacıyla, MİA personelin kaymakamlık tezleri, yüksek lisans ve doktora tezleri için sayısal bir veri tabanı oluşturulmalıdır.

3.2.2. Özelliği Olan İl ve İlçelere Yönelik Eğitim Verilmesi

Sınır, terör, turizm gibi özelliği olan il ve ilçelere atanan mülki idare amirlerine düzenli olarak uyum (oryantasyon) eğitimi verilmemektedir (AREM, 2009: 163-164). Oysa, 7 coğrafi bölge, 81 il ve 892 ilçeden oluşan Türkiye’de, görev yapılmakta olan neredeyse her il ve ilçe arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde görev yapılan bir ilçede terörle mücadele görevi ağırlık kazanmaktayken, Ege ve Akdeniz Bölgelerinde görev yapılan bir bölgede turizm konusu öne çıkabilmektedir. Bu sebeple;

- Turizm, sınır, terör ve iç-göç gibi özellikleri olan il ve ilçelere atanan MİA personeline “uyum eğitimi” verilmesi sağlanmalıdır.
- Bu tür özellikleri olan ilçelerde görev yapan personelin deneyimlerinden yararlanılması için düzenlemeler yapılmalıdır.
- Özellikli ilçelerde görev yapanların deneyimleri aktarması yönünde, “Mülki Kanaat Defteri” gibi uygulamalar başlatılmalıdır.

3.2.3. Üst Görevler İçin Uyum Eğitimi Verilmesi

Mülki idare amirlerinin atandıkları üst görevler için “uyum eğitimi” uygulaması yapılmamaktadır (AREM, 2009: 164-165). Mülki idare amirleri “kaymakam” olarak mesleğe girdikten sonra Mülki İdare kadrolarında farklı konumlarda görevlere atanabilmektedirler. Bu atamalardan bazıları “görevde yükselme” niteliği taşımaktadır. Özellikle görevin niteliği, kapsamı değişen görevler için “uyum eğitimi” verilmesi yönünde bir uygulama bulunmamaktadır. Bu sebeple, her mülki idare amiri, geçmiş deneyimleri, deneme-yanılma yöntemi ve gözlemleri ile görevini yerine getirmektedir. Bu durumda, yeni göreve uyum süreci uzun olmakta, hizmetin verim ve etkililiğinde eksiklikler ortaya çıkabilmektedir. Bu sebeple;

- Görevde yükselme niteliğinde göreve atanan mülki idare amirleri için “uyum eğitimi” düzenlenmesi sağlanmalıdır.

3.2.4. Merkezde Bir Göreve Atananlar İçin Uyum Eğitimi Verilmesi

Mülki idare amirlerinin merkez teşkilatında atandıkları “özellikli” görevler için “uyum eğitimi” uygulaması, yapılmamaktadır (AREM, 2009: 165). Oysa, MİA personel merkez teşkilatında farklı özelliklerdeki görevlere atanmaktadır. Mahalli İdareler, Hukuk Müşavirliği gibi birimlerde göreve atanan personel kendi gözlemleri ve deneyimleri ile yeni görevlerine adapte olmaya çalışmaktadır. Bu konuda, uyum sürecini hızlandırıp verimliliklerini artıracak yönde eğitim programları uygulanmamaktadır. Bu sebeple;

- Merkez teşkilatında hukuk müşavirliği, mahalli idareler, dernekler gibi birimlerdeki görevlere atanan personele yönelik “uyum ve geliştirme” eğitimleri verilmelidir.

3.2.5. Komşu Ülkelerin Dillerinin Öğrenilmesinin Teşvik Edilmesi

MİA personelin komşu ülke dillerini öğrenmeleri yönünde bir teşvik, bulunmamaktadır (AREM, 2009: 165-166). MİA personeli, ciddi yetiştirilme aşamalarından sonra, kaymakam olarak göreve başlamaktadır. Hizmet süresi içinde ülkenin değişik yerlerinde ve sınırlarda görev üstlenebilmektedir. Buralarda, komşu ülkelerin yetkili komisyonları ile sınır makamı olarak ilişkilerde bulunmaktadırlar. Komşu ülkeleri tanımak ve dillerini bilmek bu tür ilişkilerde ülkemizin menfaatlerini korumak açısından önemli olmaktadır. Ancak, bu dillerin öğrenilmesine yönelik bir teşvik sistemi bulunmamaktadır. Bu bağlamda;

- Rusça (Ermenice, Gürcüce), Farsça, Arapça, Rumca gibi komşu ülkelerde konuşulan dillerin öğrenilmesine yönelik bir teşvik sistemi oluşturulmalıdır.

3.2.6. Yurtdışı Eğitim Programlarının Geliştirilerek Sürdürülmesi

Ülkemizin AB’ye giriş aşamasında olması yanında, küreselleşme ve bilgi toplumuna geçiş gibi mega-eğilimlerin yaşandığı günümüzde, İçişleri Bakanlığı’nın güçlü yönleri arasında iyi yetiştirilmiş ve yurt-dışı tecrübesi edinmiş insan kaynağına sahip olması yer almaktadır (AREM, 2008). Bu sebeple yurt-dışı programlarının Bakanlığın misyonu ve vizyonu doğrultusunda geliştiri-

rilerek sürdürülmesi gerekmektedir. Çünkü, 1985 yılından bu yana 2034 MİA personeli, 1 ay ila 12 ay arasında değişen sürelerle eğitim amacıyla yurt dışına gönderilmiştir. Buna göre, İçişleri Bakanlığınca yürütülen yurt-dışı eğitim programlarının geliştirilerek sürdürülmesi gerekmektedir (AREM, 2009). Bu doğrultuda;

- Bakanlık bünyesinde (eğitim veya personel birimleri içinde) yurt dışı eğitim imkânlarını takip edip MİA personelin resmi kanallardan iletecek bir birim oluşturulması sağlanmalıdır.
- Yurt dışında yüksek lisans eğitimleri için çalışılacak konular, Bakanlığın misyonu ve vizyonu doğrultusunda belirlenmeli ve personel bu alanlara yönlendirmelidir.
- Yurt dışı eğitimler, “doktora” yönünde de genişletilmelidir.
- MİAH Sınıfı personeli için “kariyer planlaması” yapılmalı ve planlamada, bu eğitimler esas alınmalıdır.
- Yurtdışı programlarda yapılan çalışmalar ve tezler elektronik veri ortamına aktarılmalı ve erişilebilecek bir arşiv niteliğine kavuşturulmalıdır.

SONUÇ

Küreselleşme ve bilgi toplumu süreci gibi gelişmelerin etkisiyle kamu yönetimi anlayışında meydana gelen gelişmeler sebebiyle, kamu kurumlarında eğitime verilen önem artmaktadır. Böylece eğitim ile değişen koşullar karşısında, kamu personelinin görevin gerektirdiği bilgi, beceri ve tutum-davranışları kazanmaları sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak, günümüz dünyasında görülen gelişmelerin ve değişimlerin hızı, eğitime “sürekli gelişim için sürekli eğitim” anlayışı ile yaklaşmayı gerekli kılmaktadır. İçişleri Bakanlığı’nda bu anlayış çerçevesinde, kurumsal düzenleme ve işleyişlerde yeni düzenlemeler yapılması ihtiyacı kendini göstermektedir.

Mülki idare amirlerine, mesleğe giriş aşamasında yer alan üç yıllık kaymakam adaylığı sürecinde, yoğun ve çok yönlü bir eğitim programı uygulanmaktadır. Bu süreçten sonraki 30-40 yıllık meslek yaşamları içinde ise, konjonktür gereği öne çıkan konularla bağlantılı olarak eğitim programları düzenlenmekte olduğu görülmektedir. Ancak, bu eğitim programlarının bütüncül bir anlayışla planlanmadığı, gerek eğitim konuları açısından gerekse mülki idare amirleri açısından kapsayıcı bir nitelik taşımadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca, görevlerin yer ve nitelik açısından değişmesi durumlarında, uyum eğitimleri düzenlendiği gö-

rölüyorsa da, bunların yeterince kapsayıcı olmadığı ifade edilebilir. Öte yandan, üst görevlere hazırlama ya da geliştirme eğitimi bağlamında eğitim programları düzenlenmediği görülmektedir.

Mülki idare amirlerinin, kaymakam adaylığı sürecinden sonra düzenli ve planlı bir hizmet içi eğitim programına alınmadıkları anlaşılmaktadır. Bu sebeple, İçişleri Bakanlığı'nın vizyonu ve misyonu doğrultusunda mülki idare amirlerinin, kaymakam adaylığı süreci sonrasındaki hizmet içi eğitim programlarının stratejik ve dinamik bir anlayışla bütüncül olarak ele alınması ihtiyacı kendini göstermektedir.

1985 yılından bu yana düzenlilik kazanmış yurt dışı eğitim programları uygulamasının, mülki idare amirlerinin farklı kültürleri tanıma ve dil edinimleri üzerinde, kuşkusuz, oldukça olumlu etkileri ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, mülki idare amirleri arasında yüksek lisans ve doktora eğitimlerine yönelik dikkat çekici bir eğilim olduğu görülmektedir. Böylece, AB uyum sürecindeki Türkiye'de, İçişleri Bakanlığı'nın nitelikli bir insan kaynağına sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu insan kaynağının, niteliğini en azından güncel tutmak ve gelişmesini sağlamak için, bir taraftan Bakanlık içi mevcut eğitim hizmetlerini dikkate alarak nitelikli eğitim planı yapmak; diğer taraftan da kurum dışı diğer eğitim imkânlarını değerlendirici yönde mülki idare amirlerini teşvik etmek gerekmektedir. Ancak, özellikle yurtdışı kaynaklı eğitim seçeneğini kullanma yönündeki eğitim planlarında uygun hedefler konulması yoluna gidilmeli; geleneksel "bilgi ve görgü artırma amaçlı" uzun süreli çıkışlara yer verilmemelidir. Özellikle lisansüstü eğitimlerde, bu eğitimi veren yurtiçi ve yurtdışı eğitim kurumlarıyla ikili işbirliği protokolleri yapılarak, düzenli ve sistemli eğitim programlamasına gidilmelidir. Bu bağlamda, Bakanlık merkezindeki mülki idare amirlerinin görevlerini de aksatmamasını sağlayarak, yurtiçinde TODAİE ile işbirliğine gidilmeli; yurtdışında ise, Türk yönetim sisteminin hiç benzemediği Anglo-Amerikan sistemi yerine Fransız yönetim sistemine ilişkin gelişmeleri takip etmek açısından ENA ile eğitim amaçlı ikili işbirliğine gidilmesi düşünülmelidir.

KAYNAKÇA

- Aldemir, C., Ataol, A., ve Budak, G. (2001).** *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Fakülteler Kitabevi, İzmir.
- AREM, (2008).** *İÇ-İŞLEV-İÇ-İşlev Araştırma Raporu* (Yayınlanmamış Rapor). İçişleri Bakanlığı, Ankara.
- AREM, (2009).** *EPAP-İçişleri Bakanlığı Eğitim Politikası Araştırma Projesi Raporu* (Yayınlanmamış Rapor). İçişleri Bakanlığı, Ankara.
- Bakanlar Kurulu (1983).** Devlet Memurları Genel Eğitim Planı, 25.07.1983 tarih ve 83/6854 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 19.10.1983, 18196.
- Bensghir, T. K. (1996).** *Bilgi Teknolojileri ve Örgütsel Değişim*. TODAİE, Ankara.
- Bilgin, K. U. (2004).** *Kamu Performans Yönetimi*, TODAİE, Ankara.
- Bilgin, K. U. (2008).** "Kamu Performans Yönetimi: Vali ve Kaymakamlar Performans Yönetimi Araştırması", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 43, Sayı 2, s. 59-80.
- Canman, D. (1995).** *Çağdaş Personel Yönetimi*. TODAİE, Ankara.
- Canman, D. (2000).** *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Yargı Basım Yayım, Ankara.
- Çapar, S. (2008).** "Liderlik ve Mülki İdare Amirleri", *İdarecinin Sesi*, Temmuz-Ağustos, Sayı 128, s. 49-55.
- Çapar, S. (2009).** "Mülki İdare Amirlerinin Hizmet İçi Eğitimi", *İdarecinin Sesi*, Temmuz-Ağustos, Sayı 134, s. 44-49.
- Çevikbaş, R. (2002).** *Hizmet İçi Eğitim ve Türk Merkezi Yönetimindeki Uygulaması*. Nobel, Ankara.
- Devlet Memurları Kanunu (1965).** 657 sayılı, RG: 23.07.1965, 12056.
- Eğitim Dairesi Başkanlığı (2009).** Mülki İdare Amirlerinin Hizmet İçi Eğitimi ile İlgili İstatistikî Bilgiler (Yayınlanmamış Bilgiler), İçişleri Bakanlığı, Ankara.
- Ergun, T. (2004).** *Kamu Yönetimi*. TODAİE, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (1983).** 3152 sayılı, RG: 23.02.1985, 18675.
- İçişleri Bakanlığı Hizmet-İçi Eğitim Yönetmeliği (1986).** 27.01.1986 tarihli Bakan Onayı ile Yürürlüğe Girmiştir.
- Küçükahmet, L. (2006).** *Öğretim İlke ve Yöntemleri* (16. Baskı). Nobel, Ankara.
- Noe, R. A. (1999).** *İnsan Kaynaklarının Eğitimi ve Gelişimi*, (Çev. C. Çetin). Beta Basım Yayım, İstanbul.
- Personel Genel Müdürlüğü (2009).** Mülki İdare Amirleri ile İlgili İstatistikî Bilgiler (Yayınlanmamış Bilgiler), İçişleri Bakanlığı, Ankara.
- Taymaz, T. (1992).** *Hizmet İçi Eğitim*. Personel Eğitim Geliştirme Merkezi Yayın No: 3, Pegem, Ankara.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, A. (2006).** *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Nobel, Ankara.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982).** 2709 sayılı, RG: 09.11.1982, 17863 (mükerrer).
- Yüksel, Ö. (2004).** *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Gazi Kitabevi, Ankara.

TÜRK YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDE ÖLÇEK REFORMLARI VE 5747 SAYILI KANUNLA İLGİLİ YARGI KARARLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Dr. Hasan CANPOLAT

ÖZET

Dünyada son iki yüzyılda artan nüfusu ve buna bağlı olarak gelişen hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunları çözmek üzere 20. Yüzyılın ikinci yarısından, özellikle 1960'lı yıllardan itibaren kentlerin ölçeklerine ve yönetim yapılarına ilişkin olarak birçok müdahaleler olmuştur. Ölçeğe yönelik müdahalelerde en fazla kullanılan yöntemler olan birleştirme veya zorunlu birlik kurulması yoluyla yerel kamu hizmetlerinde optimal ölçekler elde edilmeye çalışılmıştır.

Buna karşılık ülkemizde 1950'li yıllardan itibaren, bir yandan kentsel nüfusun birkaç büyük ilde toplanmasına, öte yandan çok sayıdaki küçük yerleşim yerlerindeki nüfusun azalmasına bağlı olarak ortaya çıkan ölçekten kaynaklanan kentsel problemlere çözüm arayışlarına oldukça geç başlanmıştır. Bu arayışlar aşırı göç sebebiyle sorunların çok büyüdüğü kentsel yoğunluk alanlarına yoğunlaşmış ve 1980'li yıllardan itibaren bu arayışların bir sonucu olarak kentsel yoğunluk alanlarında büyükşehirler kurulmuştur.

Büyükşehir modeline karşı ciddi eleştiriler olsa dahi, kentsel yoğunluk alanlarında olumlu bir gelişme olan bu müdahaleye karşılık, 1980'li yıllardan itibaren nüfusu azalan kırsal alanlarda olumsuz gelişmeler yaşanmaya başlamış ve hiçbir bilimsel temele dayanmayan siyasi yaklaşımlarla küçük yerleşim yerlerinin belediye haline getirilmesi süreci hızlandırılmış ve bu çelişkili uygulamaların sonucunda küçük yerleşim yerlerinin sorunları daha çok ağırlaşmıştır.

Bu olumsuz ve Türkiye'nin kırsal yerleşim yerlerinin gerçeklerine aykırı olan süreç 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile durdurulmuş ve yeni belediye kurulması zorlaştırılmıştır. 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile büyükşehirler bünyesindeki alt kademe belediyeleri ve bazı belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasına yönelik düzenlemeler yapılarak önceden yapılan bazı hatalı uygulamaların ortadan kaldırılmasına çalışılmıştır.

5747 sayılı Kanunun büyükşehirlerle ilgili kısmının hayata geçirilmesine karşılık, az nüfuslu belediyelerin belediye sisteminden çıkarılarak, köy sistemi içine alınmasına ve böylece yerel kamusal hizmetlerin il özel idaresi sistemi içinde yürütülmesi yaklaşımına dayalı olan uygulama bir dizi yargı kararı karşısında hayata geçirilememiştir. Bu kararlar bir yandan ülkemizde yargısal denetimin nasıl işlediğinin anlaşılması öte yandan yargısal denetimle görevli kurumların bu konulara nasıl yaklaştıklarının bilinmesi açısından son derece ilginç ve incelemeye değer kararlardır.

Bu makalede, öncelikle hızlı kentleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan sorunlara geliştirilen çözümlerden biri olan ölçek reformları konusunda dünyada ve Türkiye’de yaşanan gelişmeler ele alınmış; daha sonra 5747 sayılı Kanunla ilgili yargı süreci ve alınan kararlar detaylı olarak incelenmiştir. Son olarak ülkemizde yerel kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi adına geliştirilebilecek bir ölçek reformu programına katkı olmak üzere bazı öneriler ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Optimal Ölçek, Hızlı Kentleşme, Ölçek Reformu, Küçük Belediyeler, 5747 Sayılı Kanun, Mahkeme Kararları,

ABSTRACT

Scale Reforms In Turkish Local Administration System And Examination Of Judicial Decision Of The Law Numbered 5747

Since the second half of the 20th century, many interventions have occurred into the governmental structures and the urban scales for the purpose of solving the issues arising from the increasing world population in the last two hundred years and the rapid urbanization depending on this. In this process, the most invoked method is to obtain optimum scales in local public services through reunification or establishing obligatory union.

On the other hand, to overcome the problems that occurring because of the crowding of urban population in a few large provinces and the population decrease in many smaller settlements, it has been begun to be intervened yet in the 1980s and as a result of these interventions, metropolitan municipalities were founded in urban density areas.

However, beginning with 1980s, without having any scientific base, but only with a political approach, the process of transformation of small settlements into municipalities has been stepped up and in consequence of these inconsistent practices, problems of small and rural settlements began to become graver

Along with this, with the new Municipality Law (no 5393) which was enacted in 2005 and with new criteria's, forming a municipality became difficult and prevented this unfavorable process. On the other hand, with the law which was enacted in 2008 (no 5747) "Law on Forming Districts within the Metropolitan Municipalities and Amending Some Laws" some arrangements have been made to abolish the legal entity of subordinate and some town municipalities placed under the metropolitan municipalities

In contrast to the implementation of the provision of the law number 5747 which regarding the part of the metropolitan municipalities put into practice, the implementation of the provision about few populated municipalities to be taken out of the municipality system and inclusion of them into the village system and the execution of the local public services by the Special Provincial Administration system, couldn't been materialized due to some court decisions. These decisions are extremely interesting and valuable for studying in order to understand the practice of the judicial supervision and to know the approaches of responsible bodies about these subjects.

In this essay, firstly, the developments in the world and in Turkey about "scale reforms" subject, which is one of the solutions that is developed to solve the problems

occurring because of rapid urbanization, was discussed, then legal process and the decisions made about the law numbered 5747 was examined in detail. Lastly, some suggestions were made in order to contribute to a scale reform program that would be developed in the sake of executing local public services better in our country.

Key Words: *Local Administrations, Optimum Scales, Rapid Urbanization, Scale Reforms, The Law Numbered 5747, Small Municipalities, Court Decisions*

GİRİŞ

Son İki Yüzyılın Gündemi: Kentleşme ve Kentlerin Yeniden Yapılandırılması

Dünyada 18. Yüzyılda başlayan ve 19. Yüzyıldan itibaren hızlanan iki gelişme kentler üzerinde çok önemli etkiler yaratmıştır. Bunlardan ilki sanayi tipi kitlesel üretimin yapıldığı şehirlerde ortaya çıkan iş gücü ihtiyacını karşılamak üzere, kırsaldan kentlere doğru akan nüfus göçüne bağlı olarak artan kentsel nüfus diğeri ise artan refaha ve kitlesel üretime bağlı olarak tarihte eşi görülmemiş nüfus artışıdır.

Bu süreçte dünya nüfusu 1800'de 900 milyon kişiden ibaret iken, 1900'de 1 milyara, 1960'ta 3.3 milyara, 21. yüzyılın başında ise 7 milyara yaklaşmıştır. Nüfusun artışına paralel olarak bu dönemde kentleşme de çok büyük bir hızla artmış ve nüfusu 100 bini aşan kentlerde, dünya nüfusunun %1,7'si yaşıyor iken, bu oran 1900'da % 5.5'e, 1970'lere gelindiğinde %22'ye ulaşmış, 2000'li yıllarda ise 3.5 milyar kişi kentlerde yaşar hale gelmiştir (Keleş: 29).

Kentsel alanlara göçün bir başka boyutu ise, kentsel nüfusun büyük metropol alanlarda toplanmasıdır. Buna göre nüfusu 1 milyonun üzerinde olan büyük şehirlerin genel nüfus içindeki payı, dünya genelinde %16, düşük gelirli ülkelerde %9, orta gelirli ülkelerde %25, yüksek gelirli ülkelerde %29 olup, Bağdat, Irak'ın %21'ni, Tunus Tunus'un %20'sini, Santiago Şili'nin %36'sını, Karakas Venezuela'nın %21'ini barındırmaktadır (Dinler,1994:138).

Türkiye'de ise 2009 yılında açıklanan Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi'ne (ADNKS) göre toplam nüfusun % 17,8'i (12.915.158 kişi) İstanbul'da ikamet etmektedir. Bunu sırasıyla; % 6,4 ile (4.650.802 kişi) Ankara, % 5,3 ile (3.868.308 kişi) İzmir, % 3,5 ile (2.550.645 kişi) Bursa, % 2,8 ile (2.062.226 kişi) Adana takip etmektedir. Buna göre Türkiye nüfusunun %36'sı dört büyük şehirde yaşamaktadır (www.die.gov.tr).

Kentsel yoğunluk alanlarında ortaya çıkan bu olağanüstü nüfus yığılmasının yarattığı devasa sorunlar, 19. Yüzyılda kentlerin ölçeğine ve yönetimine

dair araştırma ve tartışmaları gündeme getirmiş ve 20. Yüzyılın başından itibaren de kentlere yönelik ciddi düzenlemeler yapılmaya başlanılmıştır.

Bu çalışmada Avrupa ülkelerinde ve Türkiye’de kent ölçeğine yönelik müdahaleler ele alındıktan sonra, bu alanda Türkiye’de son dönemde en önemli gelişme olan 5747 sayılı Kanunla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu (YSK) kararları incelenecek ve yerel yönetimlerin ölçeği ile yerel yönetimler arası hizmet paylaşımına ilişkin öneriler yapılacaktır.

1. 20. YÜZYILDA KENTLERİN ÖLÇEĞİNE YÖNELİK DÜZENLEMELER

20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren, II. Dünya Savaşı’nın kentler üzerinde yarattığı yıkımın da etkisiyle, kentlerin ölçeğine ve yerel yönetimlere yönelik olarak merkezi devletin ciddi müdahaleler yaptığı görülmektedir. Bu konu, etkenlik kavramıyla yakından ilgilidir ve özellikle 20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren yerel yönetimde etkenliğin artırılmasına üç yoldan çalışılmıştır (Keleş,1994:18).

1- En uygun (optimal) hizmet alanının büyüklüğünün ve sınırlarının gözden geçirilmesi,

2- Yerel yönetim birimlerinin sayılarının azaltılması ve bu yoldan para ve kaynak savurganlığının önlenmesi,

3-Yerel birimlerden her birine, yerine getirebilecekleri en iyi işlerin bırakılmasıdır.

Bu çerçevede, II. Dünya Savaşı sonrasında, müdahaleci devletin yöneldiği alanlardan biri de yerel yönetimler olmuş ve bu süreçte yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması uygulamaları dört alanda yoğunlaşmıştır (Council Of Europe,5:1995).

1.Yapısal Düzenlemeler: Bu grupta yer alan düzenlemeler, ölçek ekonomileri ve etkililik kriterlerini gözeten ve birleştirme yöntemlerini kullanarak belediyelerin sayılarının azaltılmasına yönelik düzenlemelerdir.

2.Teknik Düzenlemeler: Belediyelerin temel yapısını koruyarak, kaynakların ortak kullanımını sağlayabilmek üzere belediyeler arası işbirliğinin düzenlenmesi ve görevlerin kademeli dağılımına yönelik düzenlemelerdir.

3.Parasal Transferler: Belediyelere yeni yüklendikleri görevleri daha iyi yapabilmelerini sağlamak üzere merkezi idareden kaynak transferi ile ilgili düzenlemelerdir.

4. Merkeziyetçilik Yoluyla Düzenlemeler: Bazı yerel yönetim faaliyetlerinin bölgesel veya merkezi otoritelere devredilmesine yönelik düzenlemelerdir.

Etkenlik arayışları doğrultusunda en çok ön plana çıkan yöntem birleştirme yoluyla belediye ölçeklerinin büyütülmesi ve sayılarının azaltılmasıdır. Buna göre Avrupa ülkelerinin birçoğunda 1960'lı ve 1970'li yıllarda belediyelerin sayıları önemli ölçüde düşürülmüş, ayrıca aralarında ölçeklerine göre görev ve fonksiyon kademelendirmesi yapılmıştır. Bu kapsamda, düşük nüfuslu belediyelerin ağırlıklı olduğu ülkeler dahil Avrupa ülkelerinin çoğu 1950'li yıllardan bu yana belediye sayılarını önemli ölçüde azaltmışlardır.

Belediye sayılarında en yoğun azaltmayı yapan ülkeler şu şekilde gruplandırılabilir;

- % 80'nin üzerinde bir azaltma yapan Bulgaristan, Danimarka ve İsveç,
- % 60'nin üzerinde bir azaltma görülen Belçika, Almanya ve İngiltere,
- % 40'ın üzerinde azaltma yapan Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Hollanda ve Norveç'tir.

Ölçek reformları açısından, Almanya deneyimi oldukça önemlidir. Buna göre, yerel yönetimlerin idari bölümlenmesi, Almanya idari yapılanmasının 20. yüzyıl içinde yaşadığı en büyük ve en yaygın reformdur. Federal Almanya'da 1960 yılında 475 ilçe, 24.371 ilçeye bağlı belde, 141 şehir-ilçe bulunmakta iken, 1960'lı yıllardan itibaren uygulanan reformla ilçe sayısı 236'ya, belde sayısı 8500'e, şehir-ilçelerin sayısı ise 87'ye düşürülmüştür (Koçdemir, 61:1998).

Alan düzenlemeleri açısından İngiltere'nin durumu da incelemeye değerdir. Çünkü, 1974'e kadar 58 bölge meclisi, 82 bölge ili, 259 belediye ili, 522 kentsel ilçe, 469 kırsal ilçe var iken; 1974 reformlarından sonra ülke 47 il ve 333 ilçeye ayrıldı; ayrıca 6 metropolitan bölge ve 36 metropol alt kademe belediyesi kuruldu. Daha sonra, 1986 yılında 6 metropol bölge idaresi kaldırılmış ve 1996 yılında kurulan komisyon tarafından 47 olan il sayısı 46'ya düşürülmüştür (MİGM:1999).

Yunanistan'ın durumu ise birçok açıdan Türkiye'ye benzemektedir. Yunanistan'da belediyelerin %79'nun nüfusu 1.000'den, %96'nın nüfusu ise 5.000'den azdır. Belediyeler kırsal ve kentsel olarak ikiye ayrılmaktadır. Kırsal belediye, nüfusu 9.999 kadar olan yerleşim yerlerine, kent belediyesi ise nüfusu 10.000'den fazla olan yerleşim yerlerine karşılık gelmektedir. Kırsal belediye sayısı 5.561, kent belediyesi sayısı ise 361'dir. Kırsal belediyelerin ortalama

alan büyüklüğü 21 km², kent belediyelerinin ortalama alanı ise 35 km²'dir (Ünusan:1996).

Bazı ülkelerde, yerel yönetimlerin asgari uygun büyüklüğünü belirlemek üzere araştırmalar yapılmıştır. Elde edilen sonuçlar daha sonra, yerel yönetimlerde reform kapsamında kullanılmıştır (Council Of Europe:1995).

Danimarka'da, 1970'de yapılan yerel yönetimlerde reform kapsamında, özellikle belediyelerin ilköğretim alanındaki sorumlulukları yönünden asgari nüfus büyüklüğü 5.000-6.000 kişi arasında belirlenmiştir.

Almanya'da, Bavyera'da üniter belediyeler için asgari nüfus rakamı olarak 2.000 (artı-eksi % 10) ve daha üst yönetimin yetki alanında olan belediyeler için de 1.000 kişi olarak belirlenmiştir. Saarland'da ise kırsal alandaki belediyelerde en az 8.000 kişinin, kentsel yerleşimlerdekinde ise en az 15.000 kişinin yaşadığı görülmektedir. Yeni federe devletlerde, Amter denen orta düzey yönetimler, 5.000 kişilik asgari nüfus sayısı üzerine oturtulmuştur.

İtalya'da, nüfusu 5.000'in altında olan yerlerde sağlanan hizmetlerin oranı genelde çok kısıtlıdır. Yerel kamu hizmetlerinin toplamı ise ancak 20.000 veya üzerinde kişinin yaşadığı yerel yönetimlerde görülmektedir. Kültür, spor, refah ve ekonomiyi destekleyen hizmetler ise nüfusa göre hızlı bir büyüme oranı göstermekte ve 3.000'in altında kişinin yaşadığı belediyelerde düşük bir oranda görülmektedir.

Hollanda'da genelde nüfusu 6.000-7.000'in altındaki belediyelerin idari yetenek yönünden başarısız olma eğilimi, bu belediyelerin bağımsız varlığının tartışılmasını gerektirmiştir. Dolayısıyla, yeni oluşturulan belediyelerin 8.000'den az nüfuslu olmaması ölçütünün kabul edilmesi eğilimi vardır.

Norveç'te yürütülen ve genel idari hizmetler, ilkokullar, sağlık kurumları ve teknik hizmetler konularını kapsayan araştırmalardan çıkan genel sonuçlara göre, nüfusu 5.000'in üzerinde olan yönetimlerin ölçek ekonomisi açısından daha fazla yarar sağlama fırsatı bulunmaktadır.

İsveç'te, 1960'ların başında bir Meclis Soruşturma Komisyonu'nun yaptığı araştırma sonucu, yerel düzeyde zorunlu okul sistemini yürütebilmek için gerekli öğrenci sayısı açısından belediyelerin 6.500 ile 8.500 arasında asgari bir nüfusa sahip olması gerektiği ortaya çıkmıştır. Diğer yandan sosyal hizmetler açısından asgari 5.000-6.000 kişiyi kapsayan belediyeler olması gerektiği de vurgulanmıştır. Bu sayılara dayalı olarak Meclis Komisyonu, belediyelerin kurulmasında asgari 8.000 kişilik bir nüfusu önermiştir.

Yukarıda bahsedildiği üzere 20. Yüzyılın ikinci yarısında başta Avrupa kıtası olmak üzere birçok ülkede yerel yönetimlerde optimal ölçek elde etmeye yönelik olarak birleştirme amaçlı reformlar uygulamaya konulurken, Türkiye bu konuda düzenleme yapmakta hem geç kalmış hem de küçük yerleşim yerlerinde tam tersi bir uygulama içerisine girmiş ve 1980'li yıllardan itibaren küçük yerleşim yerleri hızla belediye yapılmaya başlanmıştır. Belediye olabilme koşullarına sahip olmayan bu yerleşim yerlerinin belediye yapılması yerel kamu hizmetleri açısından sonuçları halen hissedilen olumsuz etkilere yol açmıştır. Aşağıda yerel yönetimlerin nüfus yapısındaki değişimler ve yerel yönetimlerin ölçeğine yönelik olarak yaşanan gelişmeler incelenecektir.

2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE TÜRKİYE'NİN NÜFUS YAPISINDAKİ DEĞİŞİMİ VE KENTLEŞMESİ

Türkiye'nin nüfus yapısı 20. Yüzyıldan sonra büyük değişiklikler geçirmiştir. Bu değişikliklerin en önemlilerinden biri Cumhuriyetin kurulmasından sonra nüfusun beş katından fazla artmasıdır. Nüfustaki bu artışın yanı sıra diğer önemli bir faktör halen devam eden nüfus hareketliliğidir. İç göç hareketi ile ülkenin kırsal ve kentsel nüfus oranlarında büyük değişiklikler meydana gelmiştir.

Nüfusun hızlı artışına ve kırsal alanlardan göçüne paralel olarak, yerleşim yerlerinin sayılarında ve nüfus yoğunluklarında önemli değişimler yaşanmış ve bu süreçte özellikle belediye sayılarında büyük artış olmuştur.

Buna göre, 10.000'den fazla nüfuslu yerleşim yerleri 'kent' olarak nitelendirilirse, Türkiye'nin kentli nüfusu 1927 yılında % 16.4 iken, bu oran 1950 yılına kadar ancak %18.5'e çıkmıştır. Kentleşme hızının 1950'li yıllarda ivme kazanmaya başlamasıyla birlikte 1970 yılında %33.3'e, 1990 yılında 55.4'e, 2007 yılında ise %73'e ulaşmıştır (Keleş:57).

Bu dönemde kentleşme hızına paralel olarak belediyeleşme hızı da artmıştır. 1927 yılında 460 olan belediye sayısı 1960 yılında 995'e, 1980 yılında ise 1725'e ulaşmıştır. Bu süreç 1990'lı yıllarda devam etmiş ve 1997 yılında 2835'e, 2002 yılı itibarıyla ise 3216'ya yükselmiştir.

Ancak küçük belediyelerin sayıları artarken barındırdıkları toplam nüfus sürekli azalmaktadır. Nüfusu 20.000'e kadar olan küçük belediyeler bir arada değerlendirildiğinde, bu grupta bulunan belediyelerin toplam belediye sayısı içindeki payı %84.9 olduğu halde, toplam belediyeli nüfus içindeki payının sadece %23.3 olduğu görülmektedir.

Buna karşılık nüfusu 250.000'in üzerinde olan büyük belediyelerin toplam belediye sayısı içindeki oranı %1.9 iken, bu gruptaki belediyelerin sınırları içindeki nüfus %36.4'tür. Buna göre, nüfusu 250.000'nin üzerinde olan 51 belediyenin sınırları içinde, nüfusu 20.000'i aşmayan toplam 2445 belediyenin barındırdığı nüfustan fazla insan yaşamaktadır. Bu durum Türkiye'de belediyeleşme sürecinin ve belediyeli nüfusun genel karakteristik özelliklerini çok iyi yansıtmaktadır.

Bütün bu veriler bir arada değerlendirildiğinde, Türkiye kentleşmesinin genel karakteristiğinin dünyadaki genel eğilime paralel biçimde geliştiği görülmektedir. Ülkemizde kentleşme sürecinde bir yandan artan ve göç eden nüfus büyük kentlerde yoğunlaşırken, öte yandan, küçük yerleşimlerin barındırdığı nüfus önemli ölçüde düşmüştür. Bu tablo içinde kırsal ve kentsel idari birimlerin nüfus yapısı üç grup halinde incelenebilir.

Birinci grup: Büyükşehir belediyeleri

- Ülke nüfusunun %36'sını teşkil etmektedir,
- Nüfus yoğunlukları ülke ortalamasının çok üzerindedir,
- Oranları değişmekle birlikte ilk dört büyük il başta olmak üzere sürekli göç almaktadır.

İkinci grup: İl ve ilçe belediyeleri

- Ülke nüfusunun yaklaşık %30'nu teşkil etmektedir,
- Nüfus yoğunlukları il ve ilçe bazında değişmektedir,
- Bu gruptaki bazı il ve ilçeler göç vermekte bazıları ise almaktadır.

Üçüncü grup: Köyler ve belde belediyeleri

- Ülke nüfusunun % 34'nü oluşturmaktadır,
- Nüfus yoğunlukları çok düşüktür,
- Bu gruptaki yerleşimler başta köyler olmak üzere göç vermektedir,
- Bu göç büyük ölçüde birinci gruptaki büyük yerleşim merkezleri yönündedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin yerleşim yapıları ile ilgili olarak ortaya çıkan bütün sorunlara karşılık, dünyada yerel yönetimlerin ölçeklerinde ve hizmetlerin yürütülme biçimlerinde ortaya çıkan yapısal çözümler, ülkemizdeki kentsel sorunların çözüm süreçlerine çok geç yansımıştır. Aşağıda bu arayışlar ve sonuçları incelenecektir.

2.1. Türkiye'de Ölçek Düzenlemeleri ve Modele Yönelik Arayışlar

Türkiye'de yerel yönetimlerin ölçeğine ve modele yönelik arayışlar 1980'li yıllardan itibaren artmış ve bu arayış hazırlanan çeşitli raporlara ve beş yıllık planlara yansımıştır. Planlarda öngörülen yaklaşımlar; dünyada 1950'li yıllarda başlayan ve 1970'li yıllarda büyük ölçüde tamamlanan etkili ve verimli bir yerel yönetim yapısı oluşturulması için ölçeğe, belediye organizasyonlarına ve belediyeler arası işbirliğinin geliştirilmesine yönelik yapısal reformların yansımasıdır.

2.1.1. Kamu Yönetimi (KAYA) Araştırması

1989'da Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) isteği üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından başlatılan Kamu Yönetimi Araştırması projesi ölçekle ilgili sorunlara en kapsamlı yaklaşımlardan biri olup, rapor daha sonraki çalışmaları da etkileyen kapsamlı öneriler ve modeller geliştirmiştir.

Araştırmanın temel varsayımları şunlar olmuştur;

1-Kırsal yörelerde yönetim boşluğu vardır. Bunu gidermek üzere kırsal alanda yeniden yapılanma ihtiyacı bulunmaktadır. Bu yapılanmada il özel idareleri güçlendirilmeli, ayrıca halk katılımına, demokratik denetime en optimal düzeyde yanıt verecek, yönetsel etkililik ve verimliliği sağlayacak alan ve nüfus boyutlarına sahip ilçelerde yerel yönetim nitelikli temel hizmet birimi oluşturulmalıdır.

2-Yetki ve görev dağılımı yönünden yerel yönetimler nüfus ölçütüne göre sınıflandırılmalıdır.

3-Yerel yönetimlerin karşılıklı anlaşma yoluyla bir hizmeti ortaklaşa yönetmelerine ya da bir birimin bir görevi diğerinin adına yapmasına olanak tanınmalıdır.

4-Merkezi yönetim tarafından taşrada yürütülen temel hizmetler il ve ilçe yerel yönetimine devredilmelidir.

5-İlçe yerel yönetimi, köylerin ve küçük belediyelerin yapamadıkları ya da yapmaları rasyonel olmayan görevleri üstlenmelidir. İlçenin yerine getiremeyeceği büyük hizmetlerde ilin yardımcı olabileceği bir ilişki kurulmalıdır.

6-Köyler bir geçiş süresi sonunda, belediye statüsüne kavuşturulmalıdır.

7-Büyükşehirler ve öteki belediyeler açısından kurumu güçlendirici, yö-

netisel etkililiği, verimliliği ve halk denetimi ile katılımı sağlayacak düzenlemeler gerekmektedir. Bu bağlamda büyük kentlerde mahalle örgütünün, işlev ve yetkiler açısından güçlendirilmesi benimsenmiştir.

Rapor belediyelerin beş grup halinde düzenlenmesini öngörmüştür;

- 1- 2.000'den az nüfuslu belediyeler (köy belediyeleri),
- 2- 2000-10.000 nüfuslu belediyeler (kasaba belediyeleri),
- 3- 10.000-100.000 nüfuslu belediyeler (ilçelerle ilişkili belediyeler),
- 4- 100.000'den fazla nüfuslu belediyeler (ilçelerden bağımsız belediyeler),
- 5- Büyükşehir belediyeleri.

Rapor nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelere sınırlı sayıda görev verilmesini, 10.000'den az olan tüm yerleşim yerlerinde ilçe yerel yönetimi ve belediye arasında, büyük şehir-ilçe belediyesi arasındaki ilişkiye benzer bir görev ilişkisinin kurulmasını öngörmektedir. Ayrıca raporda belediye kuruluşunda nüfus açısından bir alt sınır ve birleşerek belediye kuracak olan iki yerleşim yeri arasında bir üst uzaklık sınırı konulmasına ve küçük belediyeler ile köylerin birleştirilerek belediye haline getirilmesine uygulama zorluğu ve demokratik olmayacağı gerekçesi ile karşı çıkmaktadır (KAYA:1992).

KAYA raporu özellikle kırsal alanda var olan yönetim boşluğunu doldurmak üzere ilçe yerel yönetim modelini ön plana çıkarmış ve mevcut yerleşim ve tüzel kişiliklerde bir değişikliğe gidilmeden kademeli bir sistem içinde yönetim boşluğunu dolduracağını öngörmüştür.

Ancak, küçük yerleşim birimlerine yönelik zorunlu birleştirme yöntemini kullanmadan sadece modele ilişkin bir düzenleme ile sorunun tam olarak çözülemeyeceği açıktır. KAYA raporunun öngördüğü modelde, ilçe yerel yönetimi, birçok ilçede ilçenin genelinden sorumlu durumda olan ve çok geniş bir alanda dağınık ve hizmet kapasitesi olmayan birimlere hizmet götürmek zorunda kalmakta ve adeta bir büyükşehir belediyesi haline gelmektedir. Oysa küçük birimlerin, uygun ölçeklere kavuşturularak bazı temel hizmetleri üstlenebilecek kapasiteye kavuşturulmadan, sadece bu birimlerin adını değiştirerek belediye yapmak, sorunu sadece kağıt üzerinde çözmekte ve bu defa sorunlar ilçe düzeyinde yoğunlaşmaktadır.

2.1.2. Kalkınma Planlarının Konuya Yaklaşımları

Ölçek sorunu ile ilgili kapsamlı yaklaşımlara ancak yedinci beş yıllık kalkınma planından sonra yer vermeye başlanılmıştır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, (1996-2000) kentler ve kent yönetimleri ile ilgili olarak önekilere göre daha kapsamlı değerlendirmeler yapılmıştır. "Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu" Planın 20 yapısal değişim projesinden biri olmuştur.

Plan, kırsal yerleşmelerin sorunlarına yönelik olarak önceki planda geliştirilen 'ilçe özel idaresi' modelinin "il yerel yönetimi" ve "ilçe yerel yönetimi" şeklinde adlandırılması ile daha farklı bir yaklaşımla yeniden ele almıştır. Planda ilk defa ölçek sorununa açıkça değinilerek *"il, ilçe ve belediye kurulması için kriterler, yerleşmelerin ekonomik potansiyeli, nüfus yapısı, tarihi, coğrafi, ve kültürel özellikleri dikkate alınarak hizmetin götürülmesinde optimal büyüklüğü sağlayacak şekilde belirlenecektir."* ilkesi getirilmiştir.

Bu plan döneminde öngörülen ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik yasa hazırlıkları İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmüş ve kamuoyunda "Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi" adıyla bilinen yasa tasarısı, TBMM Genel Kurulu'na kadar gelmesine rağmen yasalaşamamıştır.

Kentleşme ve ölçek konusunda en kapsamlı ve doğru yaklaşımların ortaya konulduğu plan 8. Beş Yıllık Plan olmuştur. Planda ölçek ve model konusuna getirilen temel yaklaşımlar şunlardır (DPT:2000):

- 1- Kaynak israfına yol açarak verimliliği olumsuz etkileyen küçük ölçekli ve çok sayıda birimden oluşan mahalli idare sistemi ıslah edilecektir. İl, ilçe ve belediye kurulması için kriterler, yerleşmelerin ekonomik potansiyeli, nüfus yapısı, tarihi, coğrafi ve kültürel özellikleri dikkate alınarak belirlenecektir.
- 2- Tek tip belediye modelinden vazgeçilerek, belde, ilçe, il ve turistik yöre belediyeleri için birbirinden farklı kuruluş, gelir, görev ve çalışma esasları oluşturulacaktır.
- 3- Kaynak ve görev paylaşımı yönünden büyükşehir belediyesi modeli yeniden değerlendirilecektir.
- 4- Mahalli idare birliklerinin, idari ve mali yapıları güçlendirilerek verimli hizmet üretebilme özelliğine kavuşturulacaktır.
- 5- Mahalle muhtarlıklarının işlevi artırılacak, dönüşümlü olarak belediye meclislerine üye olmaları sağlanacaktır.

- 6- İl özel idaresi, ilin ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayan, il içindeki mahalli idare birimleriyle bağlantısı olan, bu birimler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak kamu hizmetlerinin düzenli olarak yürütülmesini amaçlayan bir yapıya kavuşturulacak ve bu görevleri ilçe düzeyinde örgütleyen "İlçe Yerel Yönetimi Modeli" oluşturulacaktır.

Bu planın ön çalışmaları sırasında hazırlanan Özel İhtisas Komisyonu raporunda da önemli görüşler ortaya konulmuştur. Rapor, alan ve kentsel nitelikli yönetim birimleri için ortaya koyduğu kademeli model ve alan yönetimi ile alan yönetiminin kent yönetimleri ile ilişkisi açısından büyük ölçüde KAYA raporu ile benzer özellikler taşımaktadır. Ancak, rapor KAYA raporundan daha öteye giderek küçük yerleşim yerlerinin sorunlarının çözümünde birleştirme amaçlı alan reformlarını gerekli görmekte ve yeniden yapılandırma çalışmalarının "alan reformları" ile başlaması gerektiğini ileri sürmektedir.

Bu birleştirme için uygun büyüklüklerin saptanmasına yönelik bilimsel çalışmaların yapılması tavsiye edilmekte ve alan reformuna bağlı olarak birbiri ile ve alan yönetimi ile ilişkili bir belediye sistemi önerilmektedir.

Kademelenme modeli olarak ise;

- 1- Alan Yönetimi Modeli: İl, ilçe, köy yerel yönetimlerinden oluşan bir kademelenme önerilmiştir. Bu kademelerden il yönetimi genel olarak il genelinde planlama, koordinasyon ve destek hizmetlerini vermenin yanı sıra, il ölçeğinde yürütülmesi gereken hizmetleri ifa edecektir. İlçe kademesi KAYA raporunda öngörüldüğü gibi il ölçeğinde temel hizmet birimi olacak ve belde yönetimlerinde ve şartların oluşması halinde kasaba belediyelerinde bazı temel kentsel hizmetleri de üstlenecektir.
- 2- Kentsel Yönetim Kademeleri: Büyükşehir, semt, şehir, kasaba ve belde belediyelerinden oluşmaktadır. Bu kademelerde asgari nüfus ölçütü olarak, belde belediyesi için 3.000, kasaba belediyesi için 5.000, şehir belediyeleri için 25.000, büyük şehir belediyeleri için 500.000 nüfusu aşmış olma kriteri önerilmektedir.

Konumuzla ilgili olarak şimdiye kadar incelenen en kapsamlı çalışmalardan biri, 25-27 Nisan 2002 tarihleri arasında Ankara'da yapılan Mülki İdare Şurası hazırlık komisyonu tarafından hazırlanan "Mülki Yönetimin Yerinden Yönetilen İl Doğrultusunda Yeniden Yapılandırılması" başlıklı raporudur.

Rapor KAYA ve DPT'nin 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu raporundaki kimi önerilerle paralel biçimde ancak çok daha

kapsamlı bir alan yönetimi reformu modeli ortaya koymuştur. Rapora göre, alan yönetiminin temel hizmet birimleri il ve ilçe yerel yönetimleridir. Bu birimler kimi il ve ilçe düzeyindeki hizmetleri doğrudan, kimi kentsel nitelikli hizmetleri de, bu hizmetleri veremeyen belediyeler düzeyinde yürütmekle görevli olacaklardır.

Raporda il, ilçe, belediye ve bölge ölçeği ele alınarak, bu birimlerin ölçeklerine ilişkin ayrıntılı öneriler geliştirilmiş ve kentsel alan yerel yönetimlerinin değişik kriterlere göre farklılaştırılması görüşü ve uygun ölçek elde etmeye yönelik birleştirme amaçlı düzenlemeler de benimsenmiştir.

Bütün çalışmalar birlikte ele alınıp değerlendirildiğinde, Türkiye'de hızlı kentleşme sonucunda belediye düzeyinde önemli bir ölçek ve model sorununun ortaya çıktığı; bu sorunun 8. Plan dönemine kadar bütüncül ve ayrıntılı biçimde ele alınmadığı, ancak 8. Planda bu konunun ciddi biçimde yer aldığı görülmektedir.

Planlardaki öngörülerin çoğu, büyükşehirlere yönelik düzenlemelerin haricinde hayata geçememiş ve dünyada yerel yönetimlerde meydana gelen önemli dönüşümler büyük ölçüde yakalanamamıştır. 1930'lu yıllardan günümüze kadar geçen dönemi kentsel ölçek reformları açısından değerlendirdiğimizde, bu dönemde meydana gelen gelişmelerin en önemlilerinin, büyük şehir belediyelerinin kurulması, diğerinin ise 5747 sayılı Kanunun çıkarılması olduğu söylenebilir.

3. YEREL YÖNETİMLERDE ÖLÇEK REFORMLARI KAPSAMINDA YAPILAN DÜZENLEMELER

3.1. Kentsel Yoğunluk Alanlarına Yönelik Düzenlemeler: Büyükşehirlerin Kurulması ve Yeniden Yapılandırılması

Ülkemizde 1950'li yıllardan itibaren ortaya çıkan iç göçten en fazla etkilenen ve dolayısıyla sorunları ciddi boyutlara ulaşan kentsel yoğunluk alanlarına müdahaleler 1980'li yıllardan itibaren başlamıştır. Kentsel yoğunluk alanlarına ilk önemli müdahale, 1980 askeri darbesinden sonra meydana gelmiş ve büyük kentlerin etrafında yer alan küçük belediyelerin tüzel kişilikleri Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 No'lu kararında yer alan "*ülkemizde hızlı nüfus artışı ve köyden göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülememesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır*" gerekçesi ile kaldırılmıştır.

Bu kararın uygulanması sonucunda, Türkiye’de belediyelerin sayısı 1980 yılında 1700 iken, 1981 yılında 1580’e düşmüş, 150 kadar köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Daha sonra bu uygulama ile ilgili olarak 2561 sayılı yasa çıkarılmıştır. Bu yasanın amacı, *‘temel belediye hizmetlerinin birbiriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak’* olarak belirtilmiştir.

Bu düzenlemenin ardından 1984 yılında çıkarılan 2972 sayılı yasa ile merkezindeki belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan illerde birer anakent belediyesi ve ilçelerde de ilçe belediye meclisi kurulmasını öngörmüştür. Daha sonra Mart 1984’de 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve aynı yıl büyükşehir belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı yasa çıkarılmıştır.

3030 sayılı yasa, kentsel yoğunluk bölgelerinde bulunan belediyeler arasında görev farklılaştırılması ve koordinasyon ihtiyacını gidermek üzere, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan belediyelerde büyükşehir belediyesi kurulmasını öngörmüş ve belediyeler arasında iki kademeli bir sistem kurularak yerel kamusal hizmetler; büyüklüğüne göre büyükşehir yönetimi ve belediye kademeleri arasında paylaştırılmıştır.

1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Yasa ile kurulan büyükşehir belediye sistemi uygulamada, başta görev ve yetki paylaşımı olmak üzere, planlama ve mali bölüşüm gibi birçok problemle karşılaşmış ve modelde zaman içerisinde birçok değişiklik yapılmıştır. Bu alanda en köklü değişiklik 2004 yılında gerçekleşmiş ve 5216 sayılı yasa büyükşehirlerin tanımını değiştirmiş ve genişletmiştir.

Buna göre, büyükşehir kurulması için büyükşehir sınırları içinde en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesi bulunması şartı getirilmiştir. Ayrıca nüfus ve uzaklık ölçütleri getirilerek belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimleri dahil, toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyelerinin fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir ölçeği konusunda en radikal değişikliklerden biri, bu Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihte, büyükşehir belediye sınırlarının, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınırları ile çakıştırılmasıdır. Diğer ise, bunlar dışındaki büyükşehir belediyelerinde mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan

büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırının büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmasıdır. Bu yarıçap dâhilinde kalan orman köyleri dışındaki köyler mahalleye dönüştürülerek ilgili belediyelere bağlanmıştır. Bu uygulama sonucunda, 1980 yılında yapılan düzenlemeden sonra ikinci defa, büyükşehirlerin etrafında gelişen ve başta imar bütünlüğü olmak üzere birçok alanda problemler yaratan yerleşim yerleri büyükşehirlerin sınırları içerisine dahil edilmiştir.

Büyükşehirlerle yönelik son düzenleme 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile gerçekleşmiş ve temel bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan ilki büyükşehir sisteminde yapılan köklü düzenleme ile alt kademe belediyelerinin kaldırılması; diğeri ise büyükşehirlerde temel kademe olarak ilçe belediyelerinin belirlenmesi ve buna bağlı olarak büyükşehirler bünyesinde yeni ilçe belediyelerinin kurulmasıdır. Buna göre; yapılan yasal düzenlemelerle 242 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği sona erdirilmiş ve büyükşehirlerde 43 yeni ilçe oluşturulmuştur. Ayrıca ilk kademe belediyelerinden 32'si yeni büyükşehir ilçe belediyesine, 8'i ise büyükşehir kapsamından çıkartılarak belde belediyesine ve biri de köye dönüştürülmüştür.

3.2. Belediye Ölçeğine Yönelik Düzenlemeler: 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5747 Sayılı Kanun

Büyükşehirlerle yönelik olarak 1980'li yıllardan itibaren yapılan kapsamlı düzenlemelere karşılık, iç göçün etkileri ile nüfus yapısı daha da bozulan küçük yerleşim yerlerinin sorunları sürekli ertelenmiş, yerel kamu hizmetlerinin aksadığı bu tip yerleşim yerlerinin ölçeğine ve yönetim organizasyonlarına yönelik olarak kapsamlı reformlar yapılmamıştır. Reform ihtiyacının sürekli ertelenmesinin yanısıra, 1980'li yıllardan itibaren hiçbir bilimsel temele ve idari bir ihtiyaca dayanmayan bir yaklaşımla köylerin belediye haline dönüştürülmesiyle küçük yerleşim yerlerinin sorunları daha da ağırlaştırılmıştır.

Ülkemizde belde belediyelerinin çoğunluğunu aslında sahip olduğu özellikleri itibarıyla, kırsal alan yerleşmesi niteliğinde olan küçük ve çok sayıda yerleşim yeri oluşturmaktadır ve küçük yerleşim yerlerinin belediyeleştirilmesi ile sorunların çözülmemesinin altında ülkemizin yerleşim yapısının bu temel karakteristiği yatmaktadır. Bu bakımdan Türkiye'de kırsal ve kentsel alan nüfusunu birbirinden net olarak ayırmak oldukça güçtür ve sadece tüzel kişiliğine göre bir sınıflandırma çok net sonuçlar vermemektedir. Kırsal ve kentsel alanlardaki nüfus hareketlerini daha iyi anlayabilmek için, belde belediyeleri ile köyleri beraber ele almak daha faydalı olacaktır.

Köylere sayıları 46.296 civarında olan köy altı yerleşimleri de kattığımızda toplam kırsal yerleşme sayısı 82.522 olmaktadır. Köyler; yerleşim yerleri, nüfus ve altyapı itibarıyla bazı farklılıklar göstermektedirler. Buna göre, nüfusu 1500'den fazla olan köyler, köy sayısının ancak %7.6'sını oluşturmaktadır; buna karşılık köy nüfusunun %35'i bu yerleşim birimlerinde yaşamaktadır (Geray,86:2000).

Küçük belediyeler grubuna giren belediyeleri yakından incelediğimizde, 2000-5000 arası nüfus grubunda da büyük bir birikme olduğu görülmektedir. Buna göre, bu grupta bulunan küçük belediyelerin toplam belediye sayılarına oranı %48 iken, bu grubun toplam belediyeler nüfusuna oranının %8.8 olduğu görülmektedir.

Belediye yerleşimleri ve ölçekleri konusunda 2002 yılında yapılan alan araştırmasında küçük belediyelerle ilgili olarak aşağıdaki sonuçlar elde edilmiştir (Canpolat:2002):

- Küçük belediyelerin önemli bir kısmı, büyük belediyelerin (ilçe, il, büyükşehir) etrafında kümelenmiştir.
- Küçük belediyelerin birçok yerel kamu hizmetini yürütemedikleri görülmektedir.
- Küçük belediyelerde teknik eleman istihdam etme kapasitesi çok düşüktür.
- Küçük belediyelerde katılım ortamı, halkın katılım kapasitesi ve belediyelerin katılım ortamı yaratma kapasitesi çok düşüktür.
- Küçük belediyelerin mali yapıları büyük ölçüde genel bütçe vergi gelirlerine bağımlıdır. Öz gelir elde etme kapasitesi düşüktür. Cari harcamalar bütçe içinde çok büyük pay tutmaktadır.

Küçük belediyelerle ilgili mali sorunlar 5747 sayılı Kanunun genel gerekçesinde somut olarak ortaya konulmuştur. Buna göre "Yeterli nüfus büyüklüğüne sahip olmayan belediyelerde kaynak sıkıntısı nedeniyle mali yapı bozulmakta ve borçları giderek artmaktadır. Nitekim, bu Kanunla köye dönüştürülen belediyelerin resmi kurumlara olan 80 milyon TL borcu 2006 yılında yapılandırılmasına rağmen, aradan geçen kısa süre içinde 55 Milyon TL daha yeni borç birikmiştir. Ayrıca bu belediyelerin İller Bankasına 65 milyon TL borcu bulunmaktadır. Dolayısıyla bu belediyelerin idari yapılarının değiştirilmesi hususunda tedbir alınmadığı takdirde, bunların hizmet yerine borç üreten birer yapıya dönüşmeleri kaçınılmaz hale gelecektir."

2000'li yıllara gelindiğinde bu olumsuz gidişi bir ölçüde durduracak önemli gelişmeler yaşanmış ve belediye ölçeğine yönelik olarak bazı reformlar yapılmıştır. İlk olarak, 2005 tarihli 5393 sayılı Kanunla kapsamlı düzenlemeler yapılarak, bir yandan belediye kurulması zorlaştırılmış ve belediye kuruluşunda nüfus şartı 5000'e ve uzaklık kriteri 5000 metreye çıkarılarak küçük yerleşim yerlerinde belediye kurulması uygulamasına son verilmiştir. Şu anda Türkiye'de bu şartları sağlayan yerleşim yeri olmadığı göz önüne alındığında, bundan böyle küçük yerleşim yerlerinin belediyeleştirilmesinin önüne geçildiği söylenebilir.

Öte yandan 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun ile belediyelerin ölçeklerine yönelik iki temel düzenleme yapılmıştır. Bunlardan ilki büyükşehir sisteminde yapılan köklü düzenleme ile alt kademe belediyelerinin kaldırılması; diğeri ise Türk yerel yönetim sisteminde en önemli problemlerden biri olan küçük belediye sorununu bir ölçüde gidermek üzere 862 belde belediyesinin tüzel kişiliğinin kaldırılarak köye dönüştürülmesidir.

5747 sayılı Kanunla müdahale edilen küçük belediyeler yerel yönetim sistemimizdeki en sorunlu alanlardan birini oluşturmaktadır. Bu grupta yer alan belediyeler aslında kentleşmenin gerektirdiği yerel vergi tabanı, katılım, hizmet kapasitesi gibi temel unsurların gelişmediği ve 1980'li yıllarda siyasi sebeplerle belediye statüsü verilen kırsal nitelikli yerleşimlerdir.

Ancak 5747 sayılı Yasa'nın iptali isteği ile Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmış ve dava sürecinde Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu'nun aldığı bir dizi karar neticesinde Kanunun belde belediyeleri ile ilgili kısmı yürürlüğe girememiştir. Aşağıda 5747 sayılı Kanunla ilgili yargı süreci ayrıntılı olarak incelenecektir.

3.3. 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Süreci

5747 sayılı Yasanın iptali isteği ile Anayasa Mahkemesi'ne dava açan Ana Muhalefet Partisi iptal istemini şu nedenlere dayandırmıştır:

- 1- İptali istenen madde fıkralarının tümü, Anayasanın 2 nci maddesine açıkça aykırıdır ve kamu yararı amacına değil, belli bir partinin veya kişilerin yarar sağlaması amacına yöneliktir.
- 2- Belediyelerin tüzel kişiliğini kaldırma, köye dönüştürme, belediye sınırları içinde mahalle oluşturma, kaldırma, birleştirme işlemleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen idari prosedürler çerçevesinde gerçekleştir-

rilebilir. Bu yol seçilmemiştir. Yasa ile düzenleme yapılarak, yerel seçimler öncesinde yeni ilçeler oluşturma, ilçelerin mahallelerini ve köylerini değiştirme, ilçe sınırlarını değiştirme gibi yöntemlerle önümüzdeki yıl yapılacak yerel seçimlerde hükümete avantaj sağlayacak girişimlerde bulunulmuştur.

- 3- Büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerde ilçe ve belediye sınırlarında yapılan değişiklikler, kamu yararı amacına değil, kişilere ve siyasi partilere avantaj sağlamaya yöneliktir.
- 4- Bu Yasa ile nüfusu 2000'in altında kaldığı gerekçesiyle 863 belde belediyesi kapatılmıştır. Oysa 2007 Yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım Sonuçlarının doğruluğu konusunda kamuoyunda büyük şüpheler oluşmuş, açıklanan sonuçlara yargı organları nezdinde çok sayıda itiraz olmuş, bazı belediyeler nüfuslarının yeniden tespit edilmesi talebinde bulunmuştur. Bu Yasa yürürlükte olduğu sürece yargı organlarının kararları etkisiz kalacaktır.
- 5- 5747 sayılı Yasa, kapatılan belediyelerin tüzel kişiliğini 2009 yılında yapılacak mahalli idareler seçimine kadar sürdürmelerine izin vermekle beraber, yetkilerine birtakım sınırlamalar getirmektedir. Getirilen sınırlamalar bu idarelerin kendilerine verilen kamu görevlerini tam olarak yapmalarını engelleyici niteliktedir. 1147 belediyenin bulunduğu yerde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması büyük zaafiyete uğratılmıştır. Belediye yönetimlerinin elleri kolları bağlanmıştır.

Bu gerekçelerle açılan davayı görüşen Anayasa Mahkemesi, Kanunun büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri ile ilgili olan bölümlerini Anayasaya aykırı bulmamış, ancak belde belediyelerini ilgilendiren geçici 1 inci maddesi ile ilgili olarak kısmi iptal kararı vermiştir.

Anayasa Mahkemesi büyükşehirlerde yapılan düzenlemeleri incelerken öncelikle kamu yararı kavramını yorumlamıştır. Anayasa Mahkemesi'ne göre *"Bir kuralın Anayasa'ya aykırılık sorunu çözümlenirken "kamu yararı" konusunda Anayasa Mahkemesi'nin yapacağı inceleme de, yasanın kamu yararı amacıyla yapılıp yapılmadığını araştırmaktır. Anayasa'nın çeşitli hükümlerinde yer alan kamu yararı kavramının Anayasa'da bir tanımı yapılmamıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin kimi kararlarında da belirtildiği gibi, kamu yararı, bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yarardır."*

Anayasa Mahkemesi bu kavrama açıklık getirdikten sonra kanun denetimi ve anayasa yargısı bakımından çok önemli bir kuralı ortaya koymaktadır. Anayasa Mahkemesi'ne göre, *"bir yasa kuralının ülke gereksinimlerine uygun olup*

olmadığı bir siyasi tercih sorunu olarak yasa koyucunun takdirine ait olduğundan, salt bu nedenle kamu yararı değerlendirmesi yapmak Anayasa yargısıyla bağdaşmaz."

Mahkeme bu kuralın bir uzantısı olarak yasa koyucunun konuyla ilgili yetki sahasını şu şekilde belirlemektedir. *"Yasa koyucu, anayasada öngörülen koşullara uymak kaydıyla, gelişen sosyal, ekonomik, teknik ve benzeri nedenlerin belli bir bölgede ilçe kurulmasını gerektirdiğini takdir ederek yeni bir ilçe kurabilir. Kamu hizmetinin gereklerini, kamu yararını ve Anayasanın 67 inci maddesindeki koşullar çerçevesinde yapılan seçimlerle oluşan yöre halkının beş yılla sınırlı iradesini gözetmek koşuluyla, ölçek sorununu dikkate alarak, daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla, bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabilir, belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürebilir, bir belediye veya köyü bir başka belediyeye mahalle olarak katabilir. Büyük yerleşim yerleri için öngörülen özel yönetim biçiminin gereği olarak, Büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde yer alan belediyelerin sınır, görev, yetki ve niteliklerinde değişiklikler yapabilir. Bunu yasayla yapabileceği gibi, esas ve usullerini yasada göstermek koşuluyla idari işlemle yapılmasına da olanak tanıyabilir."*

Ortaya konulan kural ve çerçeve doğrultusunda mahkeme *"Evvelce mevcut olmayan, ilk kez "alt kademe" adı altında 1993 yılında ihdas edilen, geçen zaman içinde uygulamada, Anayasa'nın öngördüğü "özel yönetim biçimi" içinde etkin ve verimli görülmeyen ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerinin, aralarında ayırım yapılmaksızın kamu yararı gözetilerek sona erdirildiği anlaşılmaktadır. Bu saptamanın aksini ortaya koyacak, siyasi rant ya da özel çıkar beklentisiyle yasal düzenlemede bulunulduğunu gösterecek herhangi bir kanıt bulunmadığı"* tespitini yapmıştır.

Mahkeme, dava dilekçesinde yer alan *"Belediyelerin tüzel kişiliğini kaldırma, köye dönüştürme, belediye sınırları içinde mahalle oluşturma, kaldırma, birleştirme işlemlerinin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen idari prosedürler çerçevesinde gerçekleştirilmediği"* iddiasını incelerken konumuz açısından bir başka çok önemli kurala yer vermiştir.

Mahkeme bu iddiaya karşı, *"Bir yasa kuralı bir başka yasa kuralına göre ve onun varlığı ya da yokluğu gözetilerek değil, ancak ilgili Anayasa kuralına göre değerlendirilerek denetleneceğinden ve yasa koymak, değiştirmek, yasayı yürürlükten kaldırmak ve yerindeliği takdir etmek tümüyle yasa koyucunun yetkisi içinde ve yasalar arasında uyum ve uygunluk yasa koyucu tarafından gözetilmesi gereken hususlar olduğundan, incelenen kuralda belediye ve ilçe-*

lerin sınırlarının nasıl belirleneceğine ilişkin olarak, gerek 5442 sayılı İl İdaresi ve gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunlarında yer alan hükümlerde öngörülen yönetime uyulup uyulmadığı anayasal denetime esas oluşturamaz.” yorumunu yapmak suretiyle iptal istemini reddetmiştir.

Mahkeme kararının büyükşehirlerle yönelik düzenlemelerle ilgili kısmında anayasa yargısı ile ilgili temel ilkeler tekrarlanmış ve bu ilkelere uygun olarak karar verilmiştir. Buna göre mahkeme, bir yandan “*bir yasa kuralının ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı bir siyasi tercih sorunu olarak yasa koyucunun takdirine ait olduğu*” saptamasını yaparak, anayasa denetiminde her zaman eleştiri konusu olan “**yerindelik denetimi**”nin önünü kapatan önemli bir ilkenin altını çizmiş iken “*bir yasa kuralı bir başka yasa kuralına göre ve onun varlığı ya da yokluğu gözetilerek değil, ancak ilgili Anayasa kuralına göre değerlendirilerek denetleneceğinden ve yasa koymak, değiştirmek, yasa-yı yürürlükten kaldırmak ve yerindeliği takdir etmek tümüyle yasa koyucunun yetkisi içinde ve yasalar arasında uyum ve uygunluk yasa koyucu tarafından gözetilmesi gereken hususlardır*” demek suretiyle anayasa yargısında **normlar hiyerarşisinin** tarifini yapmıştır.

Ancak bazı belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması konusunda, mahkeme kendi koyduğu bu temel kriterlerin tamamen dışına çıkarak, bir yandan açıkça yerindelik denetimi yapmış, öte yandan yasama organını işlemlerinde idarenin kararlarına ve yargı yerlerinde süren davalara bağımlı kılarak son derece ilginç bir iptal kararı vermiştir. Bu gelişkili kararlar ülkemizde anayasa yargısının sorunlu alanlarını göstermesi bakımından üzerinde özellikle durulması gereken bir önem arz etmektedir.

5747 sayılı Yasa’nın geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasıyla yasaya ekli 44 sayılı listede adları yazılı olan 862 belediyenin tüzel kişilikleri, ilk genel mahalli idareler seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüştürülmüştür. Konuyla ilgili olarak Ana Muhalefet Partisi dava dilekçesinde bazı belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması ile ilgili olarak aşağıdaki gerekçeleri ileri sürmüştür:

- 1- Belde belediyelerinin kapatılmasıyla, buralarda yaşayan halkın, başta yerel hizmetler olmak üzere, eğitim, sağlık ve ulaştırma gibi hizmetlerden yoksun kalacağı, bunun da kent merkezlerine göçü hızlandıracağı, kırsal kesimdeki nüfusu azaltacağı, mera ve hazine arazileri üzerindeki düzensiz yapılaşmayı artıracığı,
- 2- Kapatılan belediyeler arasında yaz nüfusu 15.000’i bulan, çok sayıda ya-

bancının konut satın alarak yerleştiği turistik belde belediyeleri ile turizmde öncelikli yöre ya da milli park alanı ilan edilmiş, yılda 2.000.000 turistin ziyaret ettiği belediyelerin, nüfusunu 2.000'in üzerine çıkarmak için bir başka belediye ile birleşme veya ona katılma prosedürünü başlatıp da henüz sonuçlandıramamış belediyelerin ve nüfusunun 2.000'in üzerinde olduğu iddiasıyla Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen nüfus sayım sonuçlarının iptali istemiyle dava açan belediyelerin de bulunduğu, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun birleşmeye ilişkin hükümleri hala yürürlükte iken, birleşme işlemlerini tamamlamış veya sadece muamelelerin tamamlanmasını bekleyen belediyelerin kazanılmış haklarına saygı gösterilmesi gerektiği,

- 3- Anayasa'nın, yerel yönetimlerin nüfus esasına göre değil, yerinden yönetim esasına göre kurulmasını (dolayısıyla kapatılmasını) öngördüğü, bu nedenle Anayasa'da kuruluş için gözetilmesi öngörülme-yen nüfus kriterine dayanarak belediyeleri kapatmanın yerinden yönetim ilkesine uygun düşmediği, nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesinin yasayla yapılması suretiyle, söz konusu belediyeler ile buralarda yaşayan yurttaşların bu konuya ilişkin dava haklarının ellerinden alındığı, bu duruma göre düzenlemenin kamu yararı amacına dayanmadığı öne sürülmüştür.

Anayasa Mahkemesi bu iddiaları incelenmeye değer bularak ilginç yorumlar yapmıştır. Mahkeme anayasal denetimle ilgili olarak daha önce, *"bir yasa kuralı bir başka yasa kuralına göre ve onun varlığı ya da yokluğu gözetilerek değil, ancak ilgili Anayasa kuralına göre değerlendirilerek denetlenir(bilir)"* kuralını getirdiği halde, belde belediyelerinin durumunu incelerken bu kuralın dışına çıkarak, *"5393 sayılı Belediye Kanunu'nun halen yürürlükte olan 8 inci maddesinde, ... bazı koşulların varlığına bağlı olarak, nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin, birleşme ve katılmalar ile nüfuslarını bu sayının üzerine çıkarmalarına, böylece tüzel kişiliklerini korumalarına olanak sağlanmaktadır. 5747 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesinin yürürlüğe girdiği 22.3.2008 tarihinden önce, birleşme veya katılma prosedürünü 5393 sayılı Yasa'nın 8 inci maddesine göre sonuçlandırarak nüfusunu 2.000'in üzerine çıkaran belediyelerin hukuk güvenliklerinin korunması gerekli bulunmaktadır. (Ayrıca) 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11 inci maddesinde de, nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürüleceği belirtilmektedir."* demek suretiyle yasama organını belde belediyeleri ile ilgili kararlarında 5393 sayılı Kanunun konuyla ilgili kuralları ile sınırlandırmıştır.

Mahkeme böylece, bir yandan yasama organının yasama faaliyetlerini diğer yasalarda tarif edilen uygulamalarla sınırlandırırken, öte yandan, yasama organını mahkemelerde süren hukuki uyumsuzluklarla sınırlandırmaktadır. Mahkemeye göre, “*Adrese Dayalı Nüfus Sayım sonuçlarının, ilgili belediyelere yazılı olarak bildirilmediği, Resmî Gazete’de yayımlanmadığı dikkate alındığında, ilgili belediyelerin, kendilerine ilişkin nüfus sonuçlarından, en geç 5747 sayılı Yasa’nın Resmî Gazete’de yayımlandığı 22.3.2008 tarihi itibarıyla haberdar olduklarının ve idari dava açma sürelerinin de bu tarih itibarıyla başlayacağına kabulü gerekir. Hukuk devletinin sağladığı hukuk güvenliğinden yararlanarak ve yasaların kendilerine verdiği bir hakkı kullanarak, tüzel kişiliklerinin köye dönüştürülmesine esas alınan nüfus sayım sonuçlarının gerçeği yansıtmadığından bahisle, 5747 sayılı Yasa’nın yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla nüfuslarının 2.000’in üzerinde olduğunu ileri sürerek idari dava açan belediyelerin tüzel kişiliklerinin, açtıkları davaların sonucu beklenilmeden köye dönüştürülmesi ile Yasa’nın yürürlüğe girdiği 22.3.2008 tarihinden önce 5393 sayılı Yasa’nın 8. maddesi uyarınca yapılan katılma işlemi ile nüfusu 2000’in üzerine çıkan belediyelerin tüzel kişiliklerinin köye dönüştürülmesi Anayasa’da belirtilen hukuk devleti ilkesine aykırıdır.*”

Anayasa Mahkemesi’nin yukarıda bahsedilen yorumuna göre yasama organının herhangi bir konuda yasama faaliyeti yaparken, bir yandan konunun hangi yasalarda nasıl düzenlendiğine dikkat ederek buna uyumlu bir çalışma yapması gerekmekte, öte yandan konuyla ilgili herhangi bir mahkemede açılmış bir dava olup olmadığını araştırarak eğer var ise bunun sonucunu beklemesi gerekmektedir.

Mahkemenin yasama organını diğer yasalarda yer alan usuller ve mahkemelerde süren davalarla kısıtlaması anlamına gelen aldığı bu yorumu, Anayasa’nın yasama, yürütme ve yargı yetkisini tarif ettiği ve güçler ayrılığı prensibini hayata geçirdiği 7, 8 ve 9 uncu maddelerine aykırı olduğu gibi, mahkemenin anayasal bir organın faaliyetlerini kısıtlayıcı ve sınırlandırıcı yönde karar alması Anayasanın Egemenliği ve Kullanımını düzenleyen, “*Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.*” 6 ncı madde hükmüne açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Anayasa Mahkemesi bu kısıtlayıcı yorumunun yanı sıra, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 29 uncu maddesine göre, Anayasa Mahkemesi’nin “*yasaların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğü’nün Anayasa’ya aykırılığı konusunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmak zorunda olmadığı*” gerekçesiyle,

iptali istenen kuralla ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 63 üncü maddesi yönünden de inceleme yapmıştır.

Anayasa Mahkemesi kararının bu kısmında "...nüfus yoğunluğuna bağlı olarak, yerel ihtiyaçların karşılanmasında, köy, belediyelere göre daha alt düzey bir yerel yönetim kuruluşu olduğundan, mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması bakımından kamu yararı gereğince, Yasa'ya ekli 44 sayılı listede gösterilen belediyelerden, sınırları itibarıyla **"Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri"** kapsamında kalanlar ile **"Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler"** listesinde yer alanların tüzel kişiliklerinde değişiklik yapılmadan önce, bu beldelerin coğrafi, ekonomik, sosyal, tarihsel, kültürel ve kimliksel özelliklerinin incelenmesi, özellikle yılın belli dönemlerinde hizmet verdikleri nüfusun, kayıtlı nüfuslarının çok üzerine çıktığının ve bu nüfusa sunulacak hizmetin nitelik ve niceliğinin gözetilmesi gerekmektedir. İptali istenilen kuralla, sınırları itibarıyla anılan bölgelerde bulunan belde belediyelerinden, nüfusunun 2.000'in altına düştüğü belirlenenlerin tüzel kişiliklerinin, anılan hususlar üzerinde durulmaksızın köye dönüştürüldüğü anlaşıldığından, geçici 1 inci maddenin (1) numaralı fıkrası, Yasa'ya ekli 44 sayılı listede gösterilen belediyelerden, sınırları itibarıyla "Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri" kapsamında kalanlar ile "Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler" listesinde yer alanlar yönünden Anayasa'nın 2, 63 ve 127 nci maddelerine aykırıdır. ` denilerek iptal kararı verilmiş ve böylece tamamen idari kararlarla oluşturulan **"Turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri"** ile **"Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreleri"** kapsamında kalan belediyelere Anayasal bir koruma sağlamıştır.

Oysa Anayasa Mahkemesi aynı karar içerisinde "bir yasa kuralının ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı bir siyasi tercih sorunu olarak yasa koyucunun takdirine ait olduğundan, salt bu nedenle kamu yararı değerlendirmesi yapmak Anayasa yargısıyla bağdaşmaz." kuralını benimsediği halde, aynı kararda bu kurala tamamen aykırı bir biçimde "beldelerin coğrafi, ekonomik, sosyal, tarihsel, kültürel ve kimliksel özelliklerinin incelenmesi, özellikle yılın belli dönemlerinde hizmet verdikleri nüfusun, kayıtlı nüfuslarının çok üzerine çıktığının ve bu nüfusa sunulacak hizmetin nitelik ve niceliğinin gözetilmesi gerekmektedir" demek suretiyle çok açık bir biçimde yerindelik denetimi yapmaktadır.

Ayrıca mahkeme aynı karar içerisinde yer verdiği anayasal denetimle ilgili *"bir yasa kuralı bir başka yasa kuralına göre ve onun varlığı ya da yokluğu gözetilerek değil, ancak ilgili Anayasa kuralına göre değerlendirilerek denetleneneceğinden ve yasa koymak, değiştirmek, yasayı yürürlükten kaldırmak ve yerindeliği takdir etmek tümüyle yasa koyucunun yetkisi içinde ve yasalar arasında uyum ve uygunluk yasa koyucu tarafından gözetilmesi gereken hususlardır"* kuralına yer verdiği halde bu defa yasama organını, idarenin bir parçası olan Bakanlar Kurulu kararı ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığının idari kararları ile sınırlandırmıştır.

Yerindelik denetimi anlamına gelen bu yorum *"Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz."* şeklindeki 6 ncı madde hükmüne ve Anayasa Mahkemesi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 53 üncü maddesinin *"Anayasa Mahkemesi, bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez."* hükmüne açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Anayasa Mahkemesinin bu yorumları sonucunda kanunun geçici 1 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasının, Yasa'ya ekli 44 sayılı listede gösterilen belediyelerden;

- 1- Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar,
- 2- Yasa'nın yürürlüğe girdiği 22.3.2008 tarihinden önce 5393 sayılı Yasa'nın 8. maddesi uyarınca yapılan katılma işlemi ile nüfusu 2000'in üzerine çıkanlar,
- 3- Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri" kapsamında kalanlar,
- 4- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan "2008 yılı turizm öncelikli yöreler" listesinde yer alanlar yönünden, 31.10.2008 günlü, E. 2008/34, K. 2008/153 sayılı kararla iptaline karar verilmiş ve yasanın uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı güne kadar yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmiştir.

3.4. Danıştay Kararının İncelenmesi

İçişleri Bakanlığı'nca 5747 sayılı Kanunun uygulanması ile ilgili olarak 01.05.2008 gün ve 2008/34 sayılı bir genelge yayımlanmıştır. Aşağıda alıntılan Genelge ile aslında yasa hükümleri aynen tekrar edilmiştir;

- Köye dönüştürülen belediyelerin, Yasanın yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 8 inci maddesindeki usule bağlı olmaksızın bağlı oldukları il veya ilçe belediyesine mahalle olarak katılma isteminde bulunabilecekleri,
- Katılma işleminin gerçekleşmesi için katılacak belediye ile katılınacak il veya ilçe belediyelerinin sınırları arasında başka bir belediye veya köyün bulunmaması ve aralarındaki mesafenin, meskün sahadan meskün sahaya on kilometreden fazla olmamasının gerektiği,
- 5747 sayılı Yasaya ekli (44) sayılı listede yer alan belediyeler arasında birleşme ve katılma işlemlerinin yapılamayacağı,
- Mahalle veya köye dönüşmüş belediyelerin tüzel kişiliği, organları, hakları, yetkileri ve görevlerinin ilk mahalli idareler seçimlerine kadar devam edeceği,
- Belediyelerin personel istihdamı konusunda Bakanlığa yapacakları izin başvurularında il özel idarelerinden alınacak izin belgesinin başvuru evrakına ekleneceği,
- Tüzel kişiliği ilk genel mahalli idareler seçimlerine kadar devam edecek belediyelerin yeni nazım ve uygulama imar planı yaptırmayacakları, mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklikler ile ifraz, tevhit, parselasyon, yola terk ve yoldan ihdas gibi imar uygulamasının il özel idaresinin onayı ile yapılacağı,
- Tasfiye işlemlerinin yürütülmesi için illerde tasfiye komisyonunun kurulacağı; tüzel kişiliği ilk mahalli idareler seçimlerine kadar devam edecek belediyelerin 2009 yılında seçimlerin yapılacağı döneme kadar üç aylık bütçe yapacakları öngörülmektedir.

5747 sayılı Kanunla ile ilgili olarak İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan bu Genelgenin iptali istemiyle Kovanlık Belediyesi tarafından dava açılmıştır. Kovanlık Belediyesi dava gerekçesinde, belediyelerin yetkilerinin ve gelirlerinin artırılması gerekirken kapatılmasının çözüm olmadığı, belediyelerin kapatılması ile buralarda yaşayan halkın temel hizmetlerden yoksun kalacağı; kamu yararına, Anayasaya ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı olduğu

ve Adrese Dayalı Nüfus Sayımı sonuçlarının gerçek nüfusu yansıtmadığı gerekçesiyle genelgenin iptalini talep etmiştir.

Kovanlık Belediyesinin itirazını değerlendiren Danıştay 8. Dairesi kararında; *"5747 sayılı Yasa ile Türkiye İstatistik Kurumu tarafından 31 Aralık 2007 itibarıyla gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayım sonuçları esas alınmak suretiyle, nüfusu 2.000'in altına düşen belde belediyelerinin köye dönüştürülmesi amaçlanmış, ancak söz konusu sonuçlar ilgili belediyelere yazılı olarak bildirilmemiş ve Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır."* denilmiştir.

Ayrıca, Daire kararında *"Türkiye İstatistik Kurumu"na gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarının, Resmi Gazete'de yayımlanmadığı ve ilgili belediyelere tebliğ edilerek sonuçlara itiraz veya iptal davası açma imkanı tanınmadığına ve yasanın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine doğrudan başvuru hakkı da olmadığına göre, davacı belediye tarafından nüfus sayımı sonuçlarının gerçeği yansıtmadığından bahisle, 5747 sayılı Yasanın uygulanmasına ilişkin Genelgenin iptali istemiyle açılan bu davanın da Anayasa Mahkemesi kararında belirtilen adrese dayalı nüfus sayımı sonucuna karşı açılan davalar kapsamında olduğunun kabulünün zorunlu olduğu; bu durumda, Anayasa Mahkemesi kararında, Genelgenin dayanağı 5747 sayılı Yasa'nın geçici 1 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasının, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar yönünden iptaline karar verildiğinden, dava açan belediyelerin tüzel kişiliklerinin devam ettiği tartışmasızdır."* denilerek genelgenin iptaline karar verilmiştir.

Dairenin kararına itiraz eden İçişleri Bakanlığı'nın itirazını değerlendiren Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu, itirazı yerinde görmemiş ve Daire kararını onamıştır. Genel Kurul kararında öncelikle Anayasa Mahkemesi kararını yorumlamıştır. Genel Kurula göre *"Anayasa Mahkemesinin verdiği kararda, iptal kararının ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasının idari dava açma süresi yönünden doğuracağı hukuki sonuç doğal olarak irdelenmemiştir. Belirtilen hususun irdelenmesi görev ve yetkisi, idari yargı merciine aittir. Öncelikle yasal düzenlemenin kısmen iptali ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanması, nüfus belirleme işlemlerine karşı dava açan belediyelerin köye dönüştürüleceği şeklinde yeni bir hukuki durum ortaya koymuş; ayrıca kendilerine yazılı bildirim yapılmayan belediyelerin nüfus belirleme işlemlerinden bilgi edinmelerine, köye dönüşmeden dava açmalarına olanak sağlamıştır. 5747 sayılı Yasanın Geçici 1 inci maddesinde köye dönüştürülen belediyelerin nüfus sayım sonuçlarından sözedilmemesi, 862 belediyenin nüfusunun 2000'in altında kaldığının*

Türkiye İstatistik Kurumu tarafından 31.12.2007 tarihi itibarıyla belirlendiğinin Anayasa Mahkemesi'nce Yasa'nın gerekçesi ve Mahkeme'ye yapılan sözlü açıklamayla tespit edilip, bu hususa kararda yer verilmesi karşısında; haberdar olmamaları nedeniyle dava açmayan belediyelerin nüfus belirleme işlemlerini nitelikleri ve hukuki sonuçları itibarıyla anılan kararın Resmi Gazete'de yayımlanması üzerine öğrendikleri, böylece yazılı bildirimin sonuçlarını doğuracak biçimde bilgi edindikleri sonucuna ulaşmaktadır. Dolayısıyla nüfus sayım sonuçları işlemlerine karşı daha önce dava açmamış olan belediyelerin Anayasa Mahkemesi kararının Resmi Gazete'de yayımı üzerine 2577 sayılı Yasanın 7 inci maddesine göre altmış gün içinde dava açmaları mümkündür.

Sonuç olarak, davaya konu edilen Genelgenin dayanağı 5747 sayılı Yasa'nın Geçici 1 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasının Anayasa Mahkemesi'nce kısmen iptal edilmiş olması ve böylece Genelgenin yasal dayanakta yoksun kalması, ayrıca davacı belediyenin nüfus sayım sonucuna karşı Anayasa Mahkemesi kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı 6.12.2008 tarihinden itibaren iptal davası açma hakkı bulunması ve bu davayı açması halinde tüzel kişiliğinin ilk mahalli idareler seçimlerinde sona ermeyecek olması karşısında, ilk genel mahalli idareler seçimlerinde tüzel kişiliği sona erecek belediyelerin tasfiye sürecine yönelik açıklamalarda bulunan Genelgenin davacı Belediye yönünden iptali yolundaki Danıştay Sekizinci Daire kararı sonucu itibarıyla hukuka uygun bulunmaktadır.' denilerek genelgenin iptali kararı onanmıştır.

Danıştay bu kararı ile "Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar", ibaresine genişletici yorum getirerek, yasal süresi içerisinde dava açma tarihi ile ilgili olarak, bu sürenin başlangıç tarihinin Anayasa Mahkemesi kararında belirtildiği gibi Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarih olan 22.3.2008 değil, Anayasa Mahkemesi kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarih olan 06.12.2008 olduğuna karar vermiş ve (60) günlük dava açma süresinin bu tarihten itibaren hesaplanması gerektiğini belirtmiştir. Böylece Ek (44) sayılı listede yer alan 862 belde belediyesinin tamamına dava açma yolu açılmıştır.

Danıştay bu kararı ile Danıştay'a tanınan denetim yetkisinin dışına çıkılmış ayrıca uyulmakla zorunlu olunan Anayasa Mahkemesi kararı, yorum yoluyla değiştirilerek kanun uygulanamaz hale getirilmiştir.

Oysa, idari davalar ile ilgili usulü ve yetkileri düzenleyen İdari Yargılama Usulü'ne ilişkin 2577 sayılı Kanuna göre idari işlemler hakkında iptal davaları yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı, iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılabilir ve

idari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler, yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı veremezler.

Kanunun bu açık hükümlerine karşılık, "Anayasa Mahkemesi verdiği kararda, nüfus belirleme işlemlerine karşı dava açan belediyelerin köye dönüştürülemeyeceği şeklinde yeni bir hukuki durum ortaya koymuş; (böylece) ayrıca kendilerine yazılı bildirim yapılmayan belediyelerin nüfus belirleme işlemlerinden bilgi edinmelerine, köye dönüşmeden dava açmalarına olanak sağlamıştır. Dolayısıyla nüfus sayım sonuçları işlemlerine karşı daha önce dava açmamış olan belediyelerin Anayasa Mahkemesi kararının Resmi Gazete'de yayımı üzerine 2577 sayılı Yasa'nın 7 inci maddesine göre altmış gün içinde dava açmaları mümkündür." şeklindeki yorumuyla Danıştay, Anayasa Mahkemesi kararını genişletmiş ve kanunu uygulanamaz hale getirmiştir.

Bu husus, karşı oy yazısında açıkça gösterilmiştir: "Bu davanın konusu, nüfus sayımı sonucuna ilişkin olmayıp; 5747 sayılı Yasanın uygulanması yolundaki Genelgenin iptali istemine ilişkin olduğundan Daire tarafından davanın aynı zamanda nüfus sayımı sonucuna karşı açılmış bir dava olarak nitelendirilmesinde hukuki isabet görülmemiştir. Genelgenin iptali istemiyle açılan bu davada ise, bir süre sorunu bulunmamaktadır. Davada, 5747 sayılı Kanunun Geçici 1 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasının Anayasa Mahkemesince hangi nedenle iptal edildiği saptanmalı ve bu iptal kararı karşısında somut uyuşmazlık çözümlenmelidir. Yukarıda da belirtildiği üzere, Anayasa Mahkemesi 22.3.2008 tarihini esas alarak iptal kararı verdiği için uyuşmazlık çözümlenirken bu sınırlamanın dışına çıkılmamalıdır. Davacı belediye tarafından nüfus sayım sonuçlarına karşı en geç 22.3.2008 tarihinden itibaren 60 günlük sürede bir dava açılmadığı gibi nüfusunun katılmalar ile 22.3.2008 tarihi itibarıyla 2000'in üzerine çıktığı yolunda bir iddiada da bulunulmadığı anlaşıldığından, tüzel kişiliğinin ilk mahalli idareler seçiminden geçerli olmak üzere köye dönüştürüleceği açıktır. Öte yandan, yukarıda da değinildiği gibi Anayasa Mahkemesinin kararı ile (44) sayılı liste 22.3.2008 tarihinden itibaren süresi içinde nüfus sayımı sonucunun iptali istemiyle Türkiye İstatistik Kurumuna karşı dava açan belediyeler yönünden iptal edilmiş, bu kapsam dışında kalan belediyeler yönünden ise iptal istemi reddedilmiş bulunduğu için, Anayasa Mahkemesi kararının Resmi Gazete'de yayımından itibaren yasal süresi içinde iptal davası açan belediyelerin de köye dönüştürülemeyeceğinin kabulü Anayasa Mahkemesi kararının (44) sayılı listenin kimi belediyeler yönünden reddine ilişkin kısmını uygulanamaz hale getirecektir."

Karşı oy yazısında açıkça ifade edildiği üzere, Danıştay iptal kararı karşısında 5747 sayılı Kanunun yürürlükteki hükümlerinin durumunu saptayarak, Genelgenin bu Kanun karşısında aykırı hususlar taşıyıp taşımadığını incelemek yerine, tamamen yetki sınırları dışına çıkarak başvuruyu nüfus sayım sonuçlarına göre açılmış bir dava olarak ele almış, Genelgeyi hiç ilgisi olmadığı halde bu yönde iptal ederek Anayasa Mahkemesi kararını yorumlama ve değiştirme imkanını elde etmiştir. Anayasa Mahkemesi kararının yorum yoluyla değiştirilmesi suretiyle aslında Danıştay kanun denetimi yapmış ve kanunun yürütülmesini fiilen durdurmuştur.

3.5 Yüksek Seçim Kurulu Kararları

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın kararının ardından YSK tarafından söz konusu belediyelerin 29 Mart 2009 tarihinde yapılacak olan mahalli idareler seçimlerine belediye olarak mı, yoksa köy ya da mahalle olarak mı katılacakları konusunda kararlar verilmiştir.

YSK kararında, "5747 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan İçişleri Bakanlığının 01/05/2008 tarih, 2008/34 sayılı Genelgesinin iptali istemiyle açılan davada, Danıştay 8. Dairesi'nce 19/12/2008 gününde verilen E: 2008/4826, K: 2008/8384 sayılı kararla..., 5747 sayılı Yasayla ilk mahalli idareler genel seçimlerinde tüzel kişilikleri sona erdirilen belediyelere Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihten başlayarak dava açabilme olanağı tanınmıştır. Belirtilen Yüksek Mahkeme kararlarını seçim hukuğu yönünden değerlendiren Kurulumuzca, 5747 sayılı Yasaya ekli (44) sayılı listede gösterilen belediyelerden, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar ile Yasanın yürürlüğe girdiği 22.03.2008 tarihinden önce 5393 sayılı Yasanın 8 inci maddesi uyarınca yapılan katılma işlemi ile nüfusu 2.000'in üzerine çıkmış olanlar ve sınırları itibariyle "Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür turizm koruma ve gelişim bölgeleri" kapsamında kalanlar ile "Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler" listesinde yer alan belediyelerin mahalli idareler seçimlerine belde olarak katılabilecekleri ve seçim iş ve işlemlerinin buna göre yürütülmesi gerektiği sonucuna varılmıştır." denilmek suretiyle Danıştay tarafından denetim yetkisinin sınırları dışına çıkılarak verilen karar YSK tarafından karara esas alınmış ve böylece Kanunun belde belediyeleri ile ilgili kısmı uygulanamaz hale gelmiştir.

Bu karardan sonra YSK, 12.02.2009 tarih ve 153 sayılı ve 17.02.2009 tarih ve 183 sayılı kararları ile hangi belde belediyelerinin 29 Mart 2009 Mahalli

İdareler Genel seçimlerine katılamayacağını karara bağlamıştır. Bu durumda YSK, seçime katılamayacağı belirtilen 25 belde belediyesi dışında kalan ve Ek 44 sayılı listede yer alan 862 belediyeden 837 belde belediyesinin seçime girebileceğine ve tüzel kişiliklerinin devam ettiğine hükmetmiş bulunmaktadır.

YSK'nun esas aldığı idari yargı mercilerinin kararları İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre sadece ilgili idari merciye dava konusu olayla ilgili olarak bağlar. Bu husus İdari Yargılama Usulü Kanunun 28 inci maddesinde açıkça belirtilmiştir. Buna göre, kanunda "*Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur*" denilerek bu husus açıkça hüküm altına alınmıştır.

Bu çerçevede 5747 sayılı Kanunla ilgili çıkarılan Genelgenin iptali hukuk evreninde sadece o Genelgeyi ortadan kaldırır ve sözkonusu genelgeden kaynaklanan sonuçlar var ise bunları idari işleminden önceki haline getirir. Bu anlamda Danıştay kararının muhatabı sadece İçişleri Bakanlığı'dır ve kanunu açıklayıcı mahiyette olan ve aslında yeni bir hüküm getirmeyen genelgenin iptali ile kanunun yürürlükte bulunan maddeleri etkilenmez.

Öte yandan, yürürlükteki kanun ve Anayasa Mahkemesinin kararlarına uygun olarak seçim hukukunu uygulamakla sorumlu olan YSK bir idari merci değil, Anayasa'da "Yasama Bölümü" içinde yer alan ve Yargıtay ve Danıştay'ın kendi içlerinden çıkardıkları üyelerden oluşan ve seçimlerin yargısal denetimini de sağlayan karma egemen üst yargı merciidir.

YSK bu statüsü ile Anayasa Mahkemesinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 54 üncü maddesinin "*Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazete'de hemen yayımlanır ve Devletin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri ve kuruluşları bağlar*" biçimindeki amir hükmüne uygun olarak Anayasa Mahkemesi kararlarını uygulamakla yükümlüdür. Ancak, Anayasa Mahkemesi kararlarını ve 5747 sayılı Kanunun yürürlükte bulunan hükümlerini dikkate almakla yükümlü olan YSK tarafından Danıştay kararı esas alınarak yasama organının ve Anayasa Mahkemesi'nin konuyla ilgili iradesi ortadan kaldırılmıştır.

Sonuç olarak, yaşanan bu süreçte sadece 6 belde belediyesi dava açmamış ve tüzel kişiliği sona ermiş bulunmaktadır. Ayrıca 17 belde belediyesi bağlı bulundukları il ya da ilçe belediyesine mahalle olarak katılma kararı almışlar ve YSK bu belediyelerin yasal süre içinde dava açmış olmalarını göz önünde bulundurmayarak 12.02.2009 tarih ve (153) sayılı kararında belirttiği üzere

bunların katıldıkları il veya ilçe belediyesinin mahallesi olarak seçime gireceğine hükmetmiştir.

YSK kararında, bu sayı 17 yerine 19 olarak zikredilmiş olmasına karşın, listede yer alan iki belediye bir başka belediyeye 5747 sayılı Kanuna göre değil, bu belediyeden birisi 5393 sayılı Kanunun 8 inci maddesine, diğeri 11 inci maddesine göre komşu belediyeye katılan belde belediyeleri arasında yer almaktadırlar.

Yukarıda sayılan yargı kararları neticesinde ve ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanununun 8 ve 11 inci maddeleri uyarınca yapılan birleşme ve katılmalar neticesinde; 3225 olan belediye sayısı 29 Mart tarihinden itibaren, 16 Büyükşehir belediyesi, Büyükşehir içerisinde yer alan 143 ilçe Belediyesi, 65 İl Belediyesi ve 749 İlçe Belediyesi, 1974 Belde Belediyesi olmak üzere 2947'ye düşmüştür.

SONUÇ

5747 sayılı Kanunla ilgili yargı kararları incelendiğinde, Anayasa Mahkemesi tarafından kanunun kısmen iptali ile içinin büyük ölçüde boşaltıldığı, ardından Danıştay ve YSK kararları ile fiilen uygulanamaz hale getirildiği görülmektedir. Bu kararlar öncelikle Anayasa Mahkemesi ve idarenin hukuki denetimi ile ilgili bütün sorunlu alanlarını açıkça gözler önüne sermesi, öte yandan hemen bütün gelişmiş ülkelerde uygulanmış olan yerel yönetimlerde optimal ölçek elde edilmesi gibi çok önemli bir konuya bu kurumların yaklaşımlarını göstermesi bakımından son derece öğreticidir.

Makalenin ilk bölümlerinde incelendiği üzere, dünyada 1950'li yıllardan sonra kentleşme hareketleri karşısında birçok ülkede gerek kentsel yoğunluk bölgelerine gerekse küçük yerleşim birimlerine yönelik olarak, etkenlik, verimlilik ve kaynakların daha iyi kullanılması ve yerel kamu hizmetlerinin etkili bir biçimde yürütülmesi adına çok ciddi müdahaleler yapılmıştır.

Ülkemizde bu konuda ancak 1980'li yıllarda ve metropoliten alanlarla sınırlı olmak üzere önemli düzenlemeler yapılmış, ancak küçük yerleşim yerleri ile ilgili sorunlara çözüm üretilememiştir. Bu konuda kısmi bir çözüm getiren ve küçük belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak yerel kamu hizmetlerinin birlik ve özel idare modeli içerisinde aksamadan yürütülmesi yaklaşımını içeren 5747 sayılı Kanunun iptali ise dünyadaki gelişmelere, bilimsel gerçeklere ve bu birimlerde yaşayan halkın yararına aykırı bir gelişme olmuştur.

Öte yandan yasayla ilgili yargı denetimi süreciyle ilgili olarak çok önemli ihlaller ortaya çıkmıştır. Öncelikle 5747 sayılı Yasa metninde tüzel kişiliğine son verilecek belediyelerle ilgili olarak 2000 nüfus kriterini geçmediği ve tüzel kişiliği kaldırılacak belediyeler Yasa'nın Geçici 1 inci maddesinde kanunun ekinde liste olarak belirlendiği halde, *"belde belediyelerinden, nüfusunun 2.000'in altına düştüğü belirlenenler"* ifadesi yasayı iptal etmek için Anayasa Mahkemesi başta olmak üzere yargı mercilerinin iptal kararlarına mesnet teşkil etmiştir. Bu durumda, Anayasa Mahkemesi tarafından Yasanın lafzında açıkça ifade etmediği bir kriter iptale gerekçe yapılmıştır.

Ayrıca, Mahkeme kararının belde belediyeleri ile ilgili kısmında *"beldele- rin coğrafi, ekonomik, sosyal, tarihsel, kültürel ve kimliksel özelliklerinin incelenmesi, özellikle yılın belli dönemlerinde hizmet verdikleri nüfusun, kayıtlı nüfuslarının çok üzerine çıktığının ve bu nüfusa sunulacak hizmetin nitelik ve niceliğinin gözetilmesi gerekmektedir"* demek suretiyle kendi koyduğu anayasa- sal denetim kuralının sınırları dışına çıkmış ve yasa koyucunun görev alanına giren *"hizmetin nitelik ve niceliğinin gözetilmesi"* konularında açıkça yerindelik denetimi yapılmıştır.

Mahkeme, büyükşehir kapsamındaki belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ile ilgili olarak *"bir yasa kuralı bir başka yasa kuralına göre ve onun varlığı ya da yokluğu gözetilerek değil, ancak ilgili Anayasa kuralına göre değerlendirilerek denetlenir(bilir)"* diyerek kural koyduğu halde, kararın belde belediyeleri ile ilgili kısmında *"Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri"* kapsamında kalanlar ile *"Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler"* listesinde yer alanlar açısından' yorumuyla yine kendi koyduğu kuralın dışına çıkmış ve bir yasa kuralını, belediyelerin statüsünü belirleyen bir Bakanlar Kurulu Kararına dayanarak iptal etmiş ve böylece idari bir tasarrufla oluşan bir statüye anayasa- sal bir koruma sağlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nce verilen kararın ardından Danıştay 8. Dairesi, Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararında yer alan *"Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar"* ibaresine genişletici yorum getirerek, yasal süresi içerisinde dava açma tarihinin başlangıç tarihi olarak Anayasa Mahkemesi'nin kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarih olan 06.12.2008 tarihi olduğuna karar vermiştir. Böylece, Anayasa Mahkemesi'nin kararları yargı yerleri dahil bütün devlet organlarını bağladığı halde Danıştay 8. Dairesi tarafından, Ana-

yasa Mahkemesi kararında sözü edilen başvuru tarihi değiştirilmek suretiyle, Anayasa Mahkemesi kararı değiştirilmiş, Danıştay'ın görev sahası dışında kalan dolaylı yasa denetimi yapılmış ve alınan kararlar Anayasa Mahkemesi kararı ve yasa fiilen uygulanamaz hale getirilmiştir.

Öte yandan, Anayasa Mahkemesi'nin kararını esas alması gereken Yüksek Seçim Kurulu, Danıştay kararını esas alarak, seçime katılamayacağı belirtilen 25 belde belediyesi dışında kalan ve Ek (44) sayılı listede yer alan 862 belediyeden 837 belde belediyesinin seçime girebileceğine ve tüzel kişiliklerinin devam ettiğine hükmetmiş ve belediyelerin seçime katılmasını sağlayarak Anayasa Mahkemesi kararını uygulanamaz hale getirmiştir.

Sonuç olarak, yerel yönetimler konusunda en sorunlu alanlardan biri olan küçük belediyelerin ölçeklerine yönelik olarak düzenlenen 5747 sayılı Kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından kısmen iptali sonucunda yasa koyucunun yerel yönetimlerin ölçeklerini düzenleme yetkisi fiilen ortadan kaldırılmış; ayrıca, Türkiye açısından çok önemli olan bir sorunun çözümü belirsiz bir tarihe ertelenmiştir.

Öneriler

Türkiye'de yerel yönetim alanında kapsamlı ve sürekli bir reform süreci yaşanmamıştır. Bu açıdan, 2003 yılından itibaren başlayan reform süreci kapsamında yerel yönetim alanındaki birçok düzenlemelere rağmen, toplumsal, bürokratik, anayasal ve yapısal birçok engellerle karşılaşan reform sürecinde geldiğimiz noktada, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki temel sorunlar çözümlenememiş olarak kalmış; ayrıca katılımcı, hesap verebilen, etkin ve verimli çalışan bir yerel yönetim yapısı oluşamamıştır.

Geçmişten ve son reform sürecinden elde edilen tecrübe de göstermiştir ki, böyle bir yapının ortaya çıkması ancak anayasal ölçekte devletin yeniden yapılanması süreçlerinin tamamlanması ve bu kapsamda merkezi idare ile yerel yönetimlerin ve ilişkilerinin demokratik bir devlette olması gereken biçimde yeniden tanımlanması ile mümkündür.

Yerel yönetim sisteminde etkinlik ve verimliliğin artırılmasına yönelik olarak son dönemde "izin verildiği" kadarıyla yapılan teknik düzeydeki değişiklikleri genel olarak değerlendirdiğimizde ise, düzenlemelerin dünyada bu alanda geliştirilen ve yerel yönetimlerin teknik ve parasal kapasitelerinin artırılması, yerel yönetimlerin fonksiyonları ve iş görme biçimlerine yönelik düzenlemeleri içeren değişikliklerle örtüştüğü görülebilir.

Ancak yerel yönetimlerin ölçekleri ve ölçeğe bağlı olarak kaynak üretebilme ve kaynak kullanma kapasiteleri ile yerel yönetim birimleri arasında kademelendirme olmak üzere mevcut sorunlar halen devam etmektedir ve bu sorunlar çözülmeden, bu yönetimlere yapılacak kaynak ve yetki transferi, tek başına istenen sonucun elde edilmesini sağlamayacağı gibi istenmeyen sonuçlar da ortaya çıkabilmektedir.

Sonuç olarak; katılımcı, hesap verebilen, etkin ve verimli çalışan bir yerel yönetim yapısının oluşturulmasına yönelik anayasal reform ve bir dizi yasal düzenleme çok ciddi yürütülmesi gereken bir süreçtir. Bu sürecin bir parçası olarak yerel yönetimlerin etkili ve verimli bir yapıya kavuşması için ise yerel yönetimlerin ölçekleri, il düzeyinde birbirleri ile ilişkileri ve il yönetimleri radikal biçimde yeniden düzenlenmelidir.

Bu anlamda, Türkiye’de ölçekten kaynaklanan sorunları aşmak amacıyla başvurulabilecek iki etkili yol vardır: Bunlardan birisi “birleştirmeler”, ikincisi ‘zorunlu birlikler’dir. Bu yaklaşım doğrultusunda öncelikle kırsal alandaki ölçek sorununu ortadan kaldırmak üzere, 5 km bir yarıçap içinde bulunan köyler en fazla nüfusa sahip köy merkez olmak üzere 5000 nüfusa ulaşmak üzere birleştirilerek belediye tüzel kişiliğine dönüştürülmelidir.

Belediye haline getirilemeyen köyler diğer köylerle zorunlu birlik modeli içinde ilişkilendirilerek, kendilerine verilecek yerel kamu hizmetleri, İl Özel İdareleri ve/veya çevresindeki büyük belediyeler ile beraber yürütülmelidir. Bu kapsamda, kırsal alan yönetiminde etkinliği sağlamak üzere Köy Kanunu yenilenmeli, bu kapsamda köylerin yerel gelir elde etme kapasiteleri artırılmalı, merkezi idareden köy yönetimlerine kaynak aktarılmalı, belediye ve il özel idareleriyle ilişkileri kurumsal düzeyde geliştirilmelidir.

Ayrıca 5 km’lik bir yarıçap içinde bulunan ve 5000 nüfusa ulaşabilecek belediyeler, en fazla nüfusa sahip belediye merkez olmak üzere birleştirilmelidir. Etrafında yeterince yerleşim yeri bulunmayan ve nüfusu 2000’in altında kalan belediyelerin ise tüzel kişiliği kaldırılarak, köy yönetimi sistemi içine alınmalı ve bu yerleşim yerlerinde yerel kamu hizmetleri il özel idareleri ile işbirliği halinde zorunlu birlik modeli içerisinde yürütülmelidir. Son olarak ilçelerin 5 km, il belediyelerinin ise 10 km’lik yarıçap etrafında bulunan bütün köyler ve belde belediyeleri ilçe ve il belediyeleri ile birleştirilmelidir.

Yerel yönetimlerde birleştirme amaçlı alan düzenlemesinin yanısıra kentsel ve kırsal alan yerleşim yerleri arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve görevlerin kademelendirilmesine yönelik olarak daha önce yapılan KAYA ve Mülki

İdare Şurası gibi önemli çalışmalar gözönüne alınarak yeni modeller oluşturulmalıdır. Bu kapsamda, il özel idareleri il genelinde ortak yürütülmesi gereken planlama, gözetim, denetim ve koordinasyon gibi fonksiyonlardan ve merkezi idarenin taşrada yürüttüğü yerel nitelikli hizmetleri ile il genelinde bölünmez nitelikteki yerel hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olacak bir alan yönetimi olarak yeniden düzenlenmeli; il yönetimleri içerisinde bulunan köy, belde, ilçe, il belediyeleri ile il özel idareleri arasında etkili bir işbirliği ve görev kademelen-dirilmesi kurulmalıdır.

KAYNAKÇA

Canpolat, Hasan, (2002). *Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu*, Mahalli İdareler Kontrolerleri Yayını, Ankara.

Council of Europe, (1995). *The Size Of Municipalities, Efficiency And Citizen Participation*, No.56, Strasbourg.

Devlet Planlama Teşkilatı, (2001). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı, (2000). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı, (1982). *Kent Eşiği Araştırması*, Yayın No:1838, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı , (1982 a). *Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelen-mesi*, Ankara.

Dinler, Zeynel (1994). *Bölgesel İktisat*, Ekin Kitabevi, Bursa.

Geray, Cevat,(2000). *Belediye Kurulmasında Uyulacak Ölçütler ve Yöntem*, Ankara.

İçişleri Bakanlığı, (2002). *Mülki İdare Şurası Hazırlık Komisyonu Raporları*, Ankara.

Keleş, Ruşen (1994). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.

Keleş, Ruşen (2010). *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, Ankara.

Keleş, Ruşen (1988). *Türkiyede Kent Yönetimi*, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara

Koçdemir, Kadir, (1998). *Yönetim Hakkı*, Türk Erdem Vakfı, Ankara.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, (1999). *Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, (1998). *Mahalli İdareler Reformu*, Ankara.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, (1992). *Kamu Yönetimi Araştırması*, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Ankara.

Ünusan, Teoman, (1996). *Avrupa'da Yerel Yönetimler*, Mahalli İdareler Genel Müdürlü-ğü, Ankara.

AB MÜKTESEBATINA UYUM SÜRECİNDE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ (ÇED)

Suat DERVİŞOĞLU *

ÖZET

Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) uygulamaları, çevre sorunlarının çözümüne yönelik en önemli önleyici yaklaşımlardan biri olarak değerlendirilmektedir. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği, çevre sorunlarına yol açabilecek büyüklükteki her faaliyet için kurum, kuruluş ve işletmelere kanuni bir zorunluluk olarak "ÇED Raporu" hazırlama yükümlülüğü getirmektedir.

Avrupa Birliği (AB) kuran Antlaşmadan günümüze kadar geçen süreçte AB, çevre politikasını oluşturmuş ve birçok karar, yönerge ve yönetmelik ile bu politikasını pekiştirmiştir. AB'nin çevre politikasında önemli bir köşe taşı olan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönergesi" yürürlüğe girmiş, Birliğin ortak piyasasının daha iyi işlemesi ve homojen bir seviyeye ulaşması sağlanmaya çalışılmıştır.

Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı'nın Türkiye'nin ulusal mevzuatına uyumlaştırma çalışmalarında önemli mesafenin alınmış, Çevresel Etki Değerlendirmesi yönergelerinin ulusal mevzuata aktarımı büyük ölçüde tamamlanmış olduğu görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Çevresel Etki Değerlendirmesi, Yönerge, Avrupa Birliği, Halkın Katılımı.

ABSTRACT

The Environmental Impact Assessment In The Process Of Integration Into The European Union Acquis (Eia)

The practices of Environmental Impact Assessment are appreciated as one of the most important preventing approaching for the solutions of environment problems. "The regulation of Environmental Impact Assessment" gives responsibilities to the societies, establishments and managements by law to prepare a "EIA Report" for the each activities that can cause environmental problems.

From the treaty that founded the European Union to now, European Union has made its own environment al policy and stiffened it with lots of desicions, directives and regulations. "The Directives of Environmental Impact Assessment" which are the important corner-stones of the environment politics of European Union came into force. Works have been made to provide a better process of common market of Union and its reaching to a homogeneal degree.

* Koçarlı Kaymakamı, İstanbul Üniversitesi Avrupa Birliği Yüksek Lisans Öğrencisi

At the works of adjustment of national laws of Turkey to European Unions Environment laws, progresses have been made and it is seen that the transfer of the directives of Environmental Impact Assessment to national laws was mostly completed.

Key Words: Environmental Impact Assessment, Directive, European Union, The Public Participation.

GİRİŞ

Çevre faslı, Avrupa Birliğine (AB) üyelik yönünden yürütülen müzakerelerin en zor başlıklarından biri olma niteliği taşıyor. Yürürlüğe konan müktesebatın (tüzükler, direktifler, kararlar gibi) gerek niteliksel gerek niceliksel olarak çok yoğun bir yapı arz ettiği çevre başlığı aynı zamanda, Birlik düzeyinde en ağırlıkla ele alınan konulardan biri.

AB’de enerji, ulaştırma gibi farklı sektörlerde uygulanan politikalarla yakın etkileşim içinde olan çevre alanında, farklı bağlayıcılık düzeylerine sahip 200’ü aşan düzenleme yürürlükte bulunuyor. Bu düzenlemelerin ortak temel hedefi, öncelikle kirliliği kaynağında önleme, bunun mümkün olmadığı durumlarda kirliliği azaltma ve ortadan kaldırma oluşturuyor. Sürdürülebilir kalkınmayı çevre politikasının temel prensiplerinden biri olarak kabul eden AB, bunun yanı sıra çevre alanında üretilen stratejiler ve eylem planlarında tüm politikalara çevresel unsurların entegre edilmesini temel yaklaşım olarak benimsiyor. Uygulamanın daha da güçlendirilmesi için ‘kirleten öder’ prensibi temel unsur olarak belirlenirken, tüm düzenlemelerde etkin denetim için gerekli yapılar, uygulamanın gerektirdiği yerel ve merkezi düzeydeki idari kapasitenin ayrılmaz bir parçası olarak ele alınıyor (Kriter Dergisi, 2010b, s.30).

Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), her türlü büyük ölçekli yatırım (baraj, havaalanı, sanayi vb.) ve kalkınma projelerinin çevresel etkilerini tanımlamak için yürütülen bir süreçtir. Avrupa Birliği ÇED Direktifi, 1998 yılında yürürlüğe girmiş ve böylece ÇED Avrupa Birliği üye ülkelerde çevre üzerinde önemli etkileri olabilecek bazı kamu ve özel sektör projelerinin çevresel etkilerini değerlendirmek üzere uygulanacak kanuni bir prosedür haline gelmiştir. Ülkemizde 11 Ağustos 1983 tarih ve 18132 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 2872 sayılı Çevre Kanununun 10. maddesine dayanılarak çıkarılan ÇED Yönetmeliği (ÇEDY), 7 Şubat 1993’te yayımlanmıştır. Süreç içerisinde 23.06.1997, 06.06.2002, 16.12.2003’te değişikliklere uğramış ve 17 Temmuz 2008 tarihinde bugünkü şeklini almıştır.

Bu çalışma, ÇED ile ilgili sorunların belirlenmesi, irdelenmesi ve AB ile uyumlaştırılma sürecinin incelenmesi amacını taşımaktadır. Öncelikle ÇED

sisteminin altyapısına ilişkin sorunlar ele alınmış, ÇED raporunun hazırlanması ve değerlendirilmesi izlenmiştir. Sorunların saptanması aşamasını, çevresel kalitenin korunması ve geliştirilmesi açısından büyük öneme sahip olan ÇED sisteminin Türkiye'deki işlerlik düzeyinin iyileştirilmesi yolunda alınması gerekli önlemlere ilişkin önerilerin geliştirilmesi aşaması izlenmiştir.

Önemli bir diğer amaç ise, Türkiye'deki ÇED sistemi ile AB'deki ÇED sisteminin karşılaştırmasını yapmak, ÇED'in Türkiye uygulaması sırasındaki sorunlarını ortaya koymaktır.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) dönemi için hazırlanan ve Çevre Özel İhtisas Komisyonu çalışmalarına dayanak noktası oluşturan vizyon şöyle belirlenmiştir: "Bugünkü ve gelecek kuşakların temel gereksinimlerinin sağlandığı, yaşam kalitesinin arttırıldığı, biyolojik çeşitliliğin korunduğu, doğal kaynakların sürdürülebilir kalkınma yaklaşımıyla akılcı yönetildiği, sağlıklı ve dengeli çevrede yaşama hakkını gözetken politik-yönetimsel anlayışın egemen olduğu bir Türkiye"(DPT, 2007, s.2).

1.ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

1.1. Tanımı ve Kapsamı

11 Ağustos 1983 tarih ve 18132 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Çevre Kanunu'nun 2. maddesine göre ÇED, gerçekleştirilmesi planlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmaları kapsar.

Çevresel Etki Değerlendirme, Dünyada hemen hemen bütün ülkelerde çevresel karar verme sürecinde uygulanan bir araçtır. Çevresel Etki Değerlendirmenin "sürdürülebilir kalkınma"nın gerçekleştirilmesini sağlayan bir araç olduğu konusunda genel bir görüş vardır. ÇED her şeyden önce idari bir süreçtir. İdare hukukunda bir işlemin oluşum aşamasında halk, genellikle sürece dahil edilmezken, ÇED sürecinde halkın katılımı toplantısı yapılması, yazılı ve sözlü itiraz olanağının sağlanmış olması, bu sürecin geleneksel idare hukuku kalıplarını değiştirdiği şeklinde yorumlanabilir. ÇED ile idari sürece katılım olanağı halka tanınmış olmaktadır (Saygılı, 2004, s.68).

ÇED, belirli bir proje veya gelişmenin çevre üzerindeki önemli etkilerinin belirlendiği bir süreçtir. Bu süreç kendi başına bir karar verme süreci değildir. Karar verme süreci ile birlikte gelişen ve onu destekleyen bir süreçtir. Yeni proje ve gelişmelerin çevreye olabilecek sürekli veya geçici potansiyel etkilerinin sosyal sonuçlarını ve alternatif çözümlerini de içine alacak şekilde analiz ve değerlendirilmede bulunan bir süreçtir (www.cedgm.gov.tr, 10.06.2009). ÇED'in temel görevi, karar vericilerin daha sağlıklı karar vermelerini sağlamak için onlara projelerin çevresel etkilerini göstermektir. Paydaşlar ve halkın görüşlerinin ve kaygılarının dikkate alınabilmesi için sürece katılım sağlanmasıdır. Projeler, idealden çok optimal çözüme ulaşılacak şekilde, tüm tarafların geri bildirimleri ile birlikte şeffaf bir biçimde gelişmelidir.

1.2. Tarihçesi ve Gelişimi

ÇED, ilk olarak ABD tarafından geliştirilmiş ve 1970 tarihli Ulusal Çevre Politikası Yasası içerisinde yer almıştır. Çevreyi etkileme potansiyeline sahip tüm plan ve projelerin, tüm faaliyetlerin derinlemesine incelenmesi anlamına gelen çevresel etki değerlendirmesi Avrupa ülkeleri için de çevre koruma alanında kullanılabilecek etkili bir hukuki araç haline gelmiştir.

ÇED, planlanan bir faaliyetin çevre üzerinde yapacağı etkilerin incelenmesi için kullanılan bir yöntemdir. Planlanan faaliyetin türüne ve kapsamına göre ÇED çalışmaları iklim, bitki ve hayvan popülasyonları, toprak erozyonu, su ve hava ortamlarının kirlenmesi, toplum sağlığı, kentleşme, istihdam ve buna benzer pek çok unsuru, yani insanın fiziksel, biyolojik, sosyal ve ekonomik çevresinin birbirinden çok farklı bileşenlerini kapsamına alabilir. ÇED, bir gelişme programı veya projesi için ortaya konabilecek çeşitli seçenekler arasında kıyaslama ve seçim yapmak için uygulanan bir araçtır. Bu nedenle planlamanın ilk aşamasında uygulanması gerekmektedir (Budak, 2000, s.56-57).

5 Haziran 1972 tarihinde İsveç'in başkenti Stockholm' de yapılan "İnsan ve Çevre" konferansının sonuç bildirgesinde, "Dünyanın birçok yöresinde giderek önemli boyutlara ulaşan çevre sorunlarını tüm insanlığı tehdit eden bir problem haline geldiği ve insanlığın bu ortak problemine ancak koordineli bir çalışma ile ortak çözümler getirilebileceği" vurgulanmıştır. Bu amaçla kısa adı UNEP (United Nations Environmental Program – Birleşmiş Milletler Çevre Programı) olan bir organizasyon kurulmuş olup, bu programın amacı özellikle gelişmekte olan ülkelerde Çevresel Etki Değerlendirmesi uygulamaları için etkili yöntemlerin geliştirilmesi olmuştur. ÇED, günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde gerek yasal gerekse uygulama olarak yerini almıştır.

AB, Dördüncü Çevre Eylem Programına kadar daha çok önleyici nitelikte olan çevre politikası, bu program ile çevre korunması fikrini, sosyal ve ekonomik politikaların temeli olarak benimsemiştir. Dünya ekonomisinde en fazla sanayileşmiş ve çevreyi kirleten ekonomiler olarak OECD üyeleri, "Koruma, yerine koymaktan daha iyidir." prensibini ilke olarak benimsemişlerdir (Karluk, 2007, s.381-382).

AB'nin çevre programı, gelecek kuşakların gelişme olanaklarını tehlikeye sokmadan bugünün ihtiyaçlarını hesaba katan sürdürülebilir kalkınmayı amaçlar. Çevre pahasına kısa erimli ekonomik kazançların yerine daha sürdürülebilir bir ekonomik ve sosyal gelişme modeli konulmalıdır (Moussis, 2004, s.340).

Avrupa Birliği'nin çevreyle ilgili amaçları şunlardır:

- Çevre kalitesinin gözetilmesi, korunması ve iyileştirilmesi,
- İnsan sağlığının korunması,
- Doğal kaynakların dikkatli ve akılcı kullanımı,
- Uluslararası düzeyde çevre ile ilgili bölgesel ve küresel sorunlara yönelik önlemler alınması (Dedeoğlu, 2003, s.291).

Avrupa Birliği'nin çevresel etki değerlendirmesi mekanizmasının kaynağı, bazı özel ya da kamusal projelerin çevre üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerini değerlendiren 85/337 EEC Sayılı Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönergesi 1988 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu yönerge ile Birliğin ortak piyasasının daha iyi işlemesi ve homojen bir seviyeye ulaşması sağlanmaya çalışılmış, bu sebeple üye devletlerdeki ulusal kanun, yönetmelik ve idari eylemlerin değiştirilmesi amaçlanmıştır. Yönerge, diğer bazı eleştirilerin yanı sıra, özellikle yeterince şeffaf olmadığı, üzerine kamusal ilgiyi çekmediği için sıklıkla eleştirilmiştir. Bu sebeple Avrupa Komisyonu bu yönergenin sorunlu yönlerini gidermek amacıyla 85/337/EEC Sayılı yönerge değiştirildi. Şu an Avrupa Birliğinde uygulanmakta olan yönerge 85/337/EEC Sayılı yönergeyi değiştiren 97/11/EC Sayılı yönerge (Saygılı, 2004, s.67).

Topluluk organlarınca 1973 yılından bu güne kadar çıkartılan altı çevre eylem programı ve atık yönetimi, gürültü, su ve hava kirliliği, doğal yaşamın korunması gibi alanlarda uygulanan çok sayıda tüzük ve direktif (yönerge) ortak çevre politikasının başlıca ikinci hukuk kaynaklarıdır. Birinci Çevre Eylem Programı (1973-1977), İkinci Çevre Eylem Planı (1978-1982) ve Üçüncü Çevre Eylem Planı (1983-1987), ortak çevre politikasının temel amaçları ve ilkelerinin yerleştirilmesine odaklanmıştır. Üçüncü ve Dördüncü Çevre Eylem

Programı (1988-1992) ile çevre politikasını Topluluğun ilgili diğer politikalarıyla ilişkilendirme yaklaşımı başlatılmış; Çevresel Etki Değerlendirmesi, kirlilikle sınır ötesi mücadele, ilgili mevzuatın genişletilmesi ve etkinlikle uygulanması, kamuoyunun katılımının ve geniş çaplı bilgilendirilmesinin sağlanması üzerinde durulmuştur (Tecer, 2007, s.116-117).

2. TÜRKİYE'DE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ SÜRECİ

2.1. ÇED Sürecinin Yönetimi

ÇED sürecinin yönetimi denildiğinde bir projenin planlama ve değerlendirme sürecinin yönetimi anlaşılmaktadır. Bu sürecin yönetimi, yarar ve kalite anlamında önemli kazanımlar sağlayacaktır.

Süreç yönetiminde aşağıdaki hususlar göz önüne alınmalıdır:

- Süreçte yer alan tarafların çokluğu (proje sahibi, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları (STK), kamuoyu ve karar vericiler)
- Göz önüne alınan alternatif ve konuların karmaşıklığı
- Projenin planlama ve projelendirme çalışmalarına olan etkisi
- Gecikmeleri önlemek için eşgüdüm ve bilgi alışverişi ihtiyacı

ÇED süreci tarafların görev, rol ve sorumluluklarının açık şekilde tanımlandığı aşamalara bölünmelidir. Bu bağlamda sürecin başlangıcı, hedefleri, aşamaları, zamana dağılımı, halkın katılımı ve tarafların rolleri açık bir şekilde sağlanmalıdır.

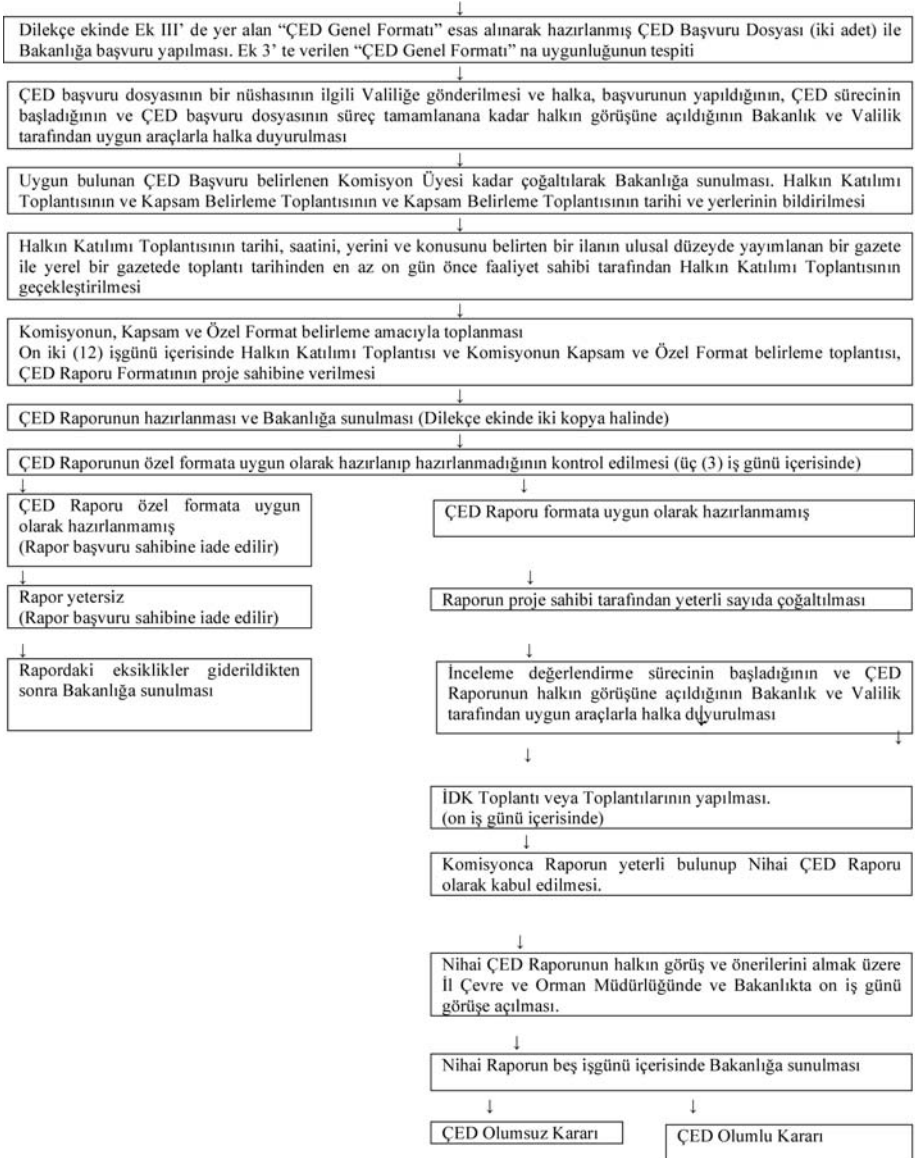
ÇED süreci tarafların katılımı yoluyla elde edilen çeşitli görüş ve bilgilerin anlaşılması ve değerlendirilmesine imkân vermelidir. ÇED süreci bu nedenle aşamalandırma, zamanlama ve kullanılan yöntemler açısından esnek olmalıdır.

2.2. ÇED Mevzuatı

Ülkemizde 1993 yılından önce çevresel açıdan önemli olan projeler, ya hiç ÇED hazırlanmayarak ya da ÇED adı altında kapsamı fazla geniş olmayan ve bilimsel anlamda bugünkü ÇED içeriğine uymayan raporlar hazırlanarak gerçekleştirilmiştir (Üstün ve Büyükgüngör, s.508).

Ülkemizde çevre sorunlarının giderek artması ve gündeme gelmesi nedeniyle ÇED, 1983 yılında yürürlüğe giren 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun

Ek I. Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi

Tablo 1. Ek I. Kapsamındaki faaliyetler için ÇED sürecini gösteren akım şeması

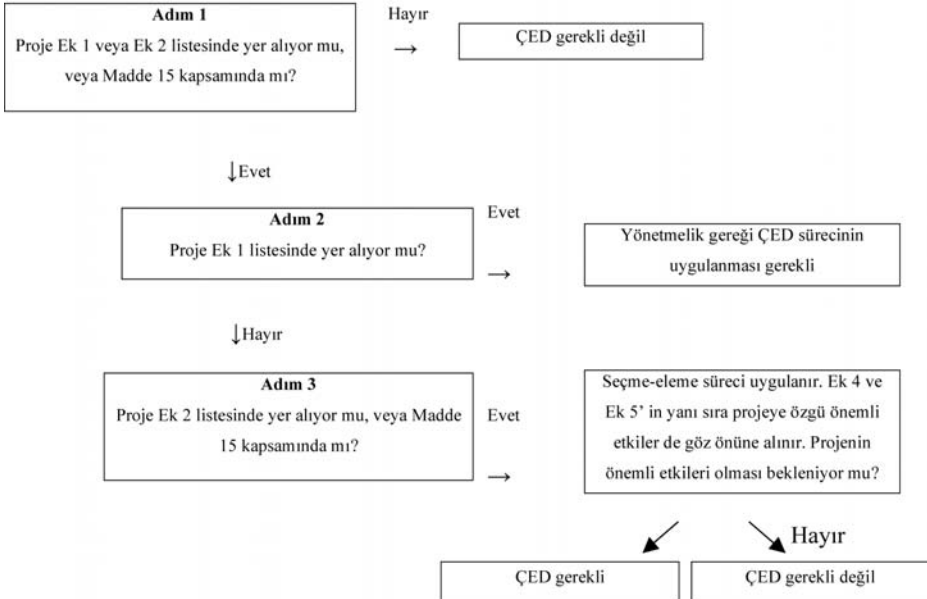
10. maddesi ile yasal statüye oturtulmuş, Çevre Bakanlığının teşkilatlanmasını takiben 7 Şubat 1993 tarihinde yönetmelik olarak uygulamaya geçirilmiştir. Kanun ve yönetmelik ile Türkiye’de ilk defa, bir faaliyetin gerçekleşmesinden önce bu faaliyetin yol açabileceği olumsuz etkilerin belirlenmesi ve gerekli önlemlerin alınması yasal bir temele oturtulmuştur.

ÇED yönetmeliği AB mevzuatı ile uyum çalışmaları kapsamında birkaç kez revize edilerek en son 17 Temmuz 2008 tarihli ÇED Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Avrupa Birliği ÇED Direktifi 85/337 EEC değiştirilmiş haliyle 97/11/EC direktifi olarak yürürlüktedir.

Türkiye’de ÇED mevzuatı 7 Şubat 1993 tarihinde yürürlüğe konmuştur. Uygulamada elde edilen sonuçlar ve AB katılım sürecindeki mevzuat uyumlaştırılması çalışmaları bağlamında ÇED Yönetmeliği birkaç kez revize edilmiş olup, 17 Temmuz 2008 tarihinde yayınlanan yönetmelik halen yürürlüktedir. ÇED Yönetmeliği 6 bölüm, 30 madde, 4 geçici madde ve 5 ekten oluşmaktadır.

Ek II. Seçme-Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler Listesi

Tablo 2. Türkiye’deki seçme-eleme Ek II. Şeması



Ek III. Çevresel Etki Değerlendirmesi Genel Formatı

Ek IV. Proje Tanıtım Dosyasının Hazırlanmasında Esas Alınacak Seçme-
Eleme Kriterleri.

Ek V. Duyarlı Yöreler.

“Seçme – Eleme Kontrol Listesi’nde yer alan sorulara verilen cevapların, “Proje için ÇED gereklidir”, ya da “ÇED gerekli değildir” kararının verilmesinin nasıl belirlendiğine ilişkin kullanılabilecek genel bir kural yoktur. Teoride bir “evet” cevabının olması bile, ÇED gereklidir, kararına yol açabilir. Diğer taraftan, genel olarak “evet” cevapları çoğaldıkça etkilerin önemi daha fazla olmaktadır; “bilinmiyor” cevapları fazlaştıkça, projenin etkileri hakkındaki belirsizlik de artmaktadır. Bu gibi sonuçlar ÇED’in gerekli olduğu sonucuna işaret etmektedir.

3. AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ YÖNERGELERİ

3.1. Avrupa Birliği 85/337/EEC Sayılı Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönergesi

AB’nin çevre mevzuatının en önemli birleşenlerinden birini proje, plan ve programların çevresel etkinliklerinin değerlendirilmesi oluşturuyor. 1985 yılında çıkarılan 85/337/EEC sayılı Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Direktifi, çevre üzerinde fiziksel etki yaratabilecek bazı kamusal ve özel projelerin, uygulama öncesinde, zorunlu çevresel etki değerlendirmelerine tabi tutulmasını gerektiriyor. Bunların başında, petrol rafineri gibi tehlikeli sanayi tesisleri, nükleer atık arıtma tesisleri, 300 MW üzerindeki elektrik üretim tesisleri, tren yolu, havayolu, otoyol ve içsu yolları ile ilgili bazı altyapı çalışmaları, liman inşaatları, büyük maden çıkartma tesisleri, atık ve su arıtma tesisleri ile ilgili projeler geliyor. Bunların dışında kalan projeler ise, belirli kriterlerden hareketle çevre etki değerlendirmelerine tabi tutulabiliyor (Kriter Dergisi, 2010a, s.50).

1985 yılında çevresel değerlendirmenin önemli bir adımı olarak kabul edilen 85/337/EEC sayılı Yönerge, AB Konseyi tarafından yayınlanmıştır. Yönerge 1988’ e kadar üye devletler tarafından ulusal mevzuatlarına yansıtılarak, işlevsel hale getirilmek zorundaydı. Yönerge 3 Temmuz 1988 yılında Avrupa Birliğinde yürürlüğe girmiş ve Birliğin Çevresel Korunma Planlarının bir parçası olmuştur. Yönerge, çevre üzerinde önemli sonuçlar doğurması muhtemel olan bazı kamusal ve özel yatırım projeleri için henüz onay kararı verilmeden

önce, yetkili otorite ile yatırım sahibinin karşı karşıya gelerek, etkilerin bir değerlendirmesini yapmalarını gerektiren idari bir süreci zorunlu kılmaktadır.

Avrupa Birliği'nde ÇED ile ilgili iki yaklaşım söz konusudur. Birinci yaklaşımda, muhtemel olumsuz çevresel etkileri olduğu varsayılan bütün projeler sürece dahil edilmektedir. Hangi faaliyetin sürece tabi olacağı yönünde bir listeleme yapılmamıştır. Bu kararı ön inceleme sonucu yetkili otoriteler verecektir. İkinci yaklaşım ise, ÇED sürecine tabi olacak faaliyetleri listeler halinde belirtmekte, önemlilik ölçütüne göre bazı faaliyetler doğrudan ÇED sürecine tabi olmaktadır. 85/337 sayılı Yönergede benimsenen yaklaşım ikinci yaklaşım, yani listeleme usulüdür. ÇED sadece idari bir usul, bilgilendirici bir süreç olarak değerlendirilmez. ÇED süreci sonucunda yetkili otoritenin aldığı karar, hukuken ona tabi olanları bağlayıcı bir sonuç doğurmaktadır (Saygılı, 2004, s.73).

ÇED sürecinin idare hukuku açısından en önemli özelliği, bu süreç sonucunda alınacak olan idari kararın, henüz oluşum aşamasında karara bireylerin aktif olarak katılması olanağını sağlamış olmasıdır. Halkın katılımı sadece usuli değil, kararı etkileyici niteliktedir.

3.2. 85/337/EEC Sayılı Çevresel Etki Değerlendirilmesi Yönergesini Değiştiren 97/11/EC Sayılı Yönerge

3 Mart 1997 Tarih ve 97/11/EC sayılı Yönerge, ulusal mevzuat uygulanmaları için üye devletlere birçok ilke ve standart getirmiştir. Yönerge hukuken sadece Avrupa Birliği'ne üye devletleri bağlamaktaysa da, hızla uluslararası hukuk normlarına örnek teşkil etmiştir. Çevre üzerinde önemli etkilere sahip olduğu farz edilen projelerin listeleri genişletilmiş, böylece sistematik bir değerlendirme sağlanmıştır. Yönerge Ek II. deki projelerin ÇED sürecine tabi tutulup tutulmaması konusunda kullanılacak ölçütleri tespit etmekte üye devletlere daha fazla esneklik tanımıştır. Halkın katılımı rolü daha fazla güçlendirilmiştir.

97/11/EC sayılı Yönergede ulusal savunma ile ilgili projeler ÇED sürecinden muaf tutulmaktadır. Ulusal savunma projelerinin ÇED sürecinden muaf tutulması ve ticari sırlarla ilgili muafiyetler Yönergenin çevresel zararı önleme yönündeki etkinliğini azaltmaktadır (Saygılı, 2004, s.75).

3.3. 2001/42/AT Sayılı Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönergesi

2001 yılında yürürlüğe giren Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) Direktifi ise, ÇED Direktifi'nin getirdiği sistemi tamamlıyor ve hazırlık

aşamasından itibaren çevresel değerlendirme yapılması zorunluluğunu gerektiriyor. Amaç, önemli çevresel etki yaratabilecek plan ve programlar hakkında uygulama öncesinde yapılacak çevresel değerlendirmeler sayesinde, plan hazırlama ve onay aşamalarına sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda çevresel faktörlerin entegre edilmesini ve çevrenin üst düzeyde korunmasını sağlamak.

Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) süreci ülkemizde henüz uygulamaya geçmemiştir. Fakat taslak bir yönetmelik hazırlanmış durumdadır. Uygulamaya geçtiğinde, SÇD ve ÇED yönetmelikleri arasında gerekli bağlantılar kurulacak ve bu iki yasal yapı birbirini destekler nitelikte olacaktır.

SÇD, stratejik boyuttaki kararların (plan ya da program) çevre üzerindeki olası önemli boyuttaki olumsuz etkilerinin değerlendirilmesi ve bu etkilerin en aza indirgenmesi veya ortadan kaldırılması için gerekli önlemler alınmasıdır. SÇD, çevre yönetimi için kullanılan araçlardan biri olan ÇED'in bir ileri aşamasıdır ve makro düzeyde uygulanır.

Çevre ve Orman Bakanlığı, MATRA Programı kapsamında "Türkiye İçin Taslak Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliğinin Uyumlaştırılması ve Uygulanması Projesi" sonucunda AB Stratejik Çevresel Değerlendirme Direktifinde belirtilen tüm sektörlerle (ulaşım, tarım, arazi kullanımı, enerji, telekomünikasyon, balıkçılık, ormancılık, atık yönetimi, su yönetimi) ilgili planlama çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşların ve etkilenen tüm tarafların katılımı ile Taslak Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmenliği hazırlanmıştır (Çevre ve Orman Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2007, s.44).

ÇED Yönetmenliği'nde 2008 yılında yapılan değişiklikle, çevresel etki değerlendirmesi konusundaki AB düzenlemesi ile önemli ölçüde uyum sağlayan Türkiye, stratejik çevresel değerlendirme konusunda ise, mevzuat uyumunu henüz sağlamış değil. Türkiye'nin Katılım Süreci İçin AB Stratejisi'nin 2010-2011 dönemini kapsayan Eylem Planı'na göre, SÇD Direktifi'ne uyum amacıyla hazırlanacak Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği'nin 2010-2011 döneminde çıkarılması ön görülüyor. Direktifin sınır ötesi çevresel etkiye ilişkin hükümlerinin ise üyelik perspektifi ile mevzuata aktarılması planlanıyor.

3.4. 2004/35/EC Çevresel Sorumluluk Direktifi

1 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe giren 2004/35/EC sayılı Çevresel Sorumluluk Direktifi (ÇSD), AB'nin çevre politikasının temeli olan "Kirleten Öder" ilkesine dayanır. Çevreye verilmesi muhtemel zararların daha başlangıç aşamasında önlenmesi ve zarar görmüş olan çevre koşullarının iyileştirilmesi esasına dayanır.

“Kirleten Öder” ilkesinin kaçınılmaz bir sonucu yatırım maliyetlerindeki artıştır. Birliğe yeni katılan üye ülkelerin, Direktife uyum yönünde gerçekleştirdikleri etki analizleri, yasal düzenlemelerin uygulamaya konulması ve işletmeleri denetleyecek personelin eğitimi için ciddi bir bütçe ayrılması gerektiğini ortaya koymaktadır. Çevresel sorumluluk Türkiye’nin henüz hayata geçirmediği bir ilkedir. Ulusal programda uyum takvimi 2011 sonrası olarak görülmektedir. Bu sürecin kamu ve özel sektör için hayli zorlu geçeceği açıktır. Yasal düzenlemeler için hazırlık çalışmaları yapılması, atılacak adımların somut projelere bağlanması, kaynakların çeşitlendirilmesi ve özel sektörün bilinç düzeyinin artırılması gerekmektedir (Kriter Dergisi, 2009a, s.43).

4. AB MÜKTESEBATININ ÜSTLENİLMESİNE İLİŞKİN TÜRKİYE ULUSAL PROGRAMINDA ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

Ulusal program, aday ülkeler tarafından hazırlanan, katılım ortaklığı belgesine yanıt olarak katılım kriterlerini yerine getirmek için gerekli insani ve fiziki kaynaklar ile yapılacak çalışmalara ilişkin takvimleri gösteren dokümandır (Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanışının Türk İş Dünyasına Etkileri Projesi, 2005, s.123).

İdari kapasitenin güçlendirilmesinin yanı sıra, özellikle sınır aşan durumları da içeren çevresel etki değerlendirmesi gibi yatay mevzuatın, çerçeve mevzuatın uluslararası çevre sözleşmeleri ile doğa koruma, su kalitesi, kimyasallar, endüstriyel kirlilik, risk yönetimi ve atık yönetimi ile ilgili müktesebatın iç hukuka aktarılmasına ve uygulanmasına devam edilmesi hususunu içermektedir.

Çevre ile ilgili AB düzenlemeleri, çevresel etki değerlendirme, çevresel bilgiye erişim, iklim değişikliği gibi birçok alt sektörle ilişkili konuların yanı sıra, hava kalitesi, endüstriyel kirliliğin önlemesi, su kalitesi, atık yönetimi, gürültü, kimyasallar, genetiği değiştirilmiş organizmalar ile doğanın ve biyolojik çeşitliliğin korunması gibi birbirinden çok farklı alanlarda son derece ayrıntılı hükümleri içeriyor.

AB müktesebatına uyum başta su, hava ve atık olmak üzere tüm alanlar itibarıyla önemli boyutlarda yatırım gerektiriyor. Bu yatırım ihtiyacı gerek kamu gerek özel sektör bağlamında ortaya çıkıyor. Mevzuatı yürürlüğe koyan kamu kurumları açısından finansman gerektiren unsurlar; izleme, denetleme ve yürütme faaliyetlerini yerine getirmek için ihtiyaç duyulan alt yapı (örn. laboratuvarlar) ve bu faaliyetleri yerine getirecek nitelikli personelin istihdamı. Özel sektör açısından ise, mevzuatın gerektirdiği önlemleri almak ve standartları

sağlayabilmek için öncelikle gerek üretim gerek arıtım tesislerine yatırım yapma ihtiyacı bulunuyor. Yerel yönetimler de birçok mevzuatın uygulayıcısı olmaları nedeniyle özellikle atıksu, katı atık, içme suyu gibi alanlarda ciddi rol alıyor (Kriter Dergisi, 2010b, s.33).

Tablo 3. Mevzuat Uyum Takvimi

No	Yürürlükteki AB Mevzuatı	Taslak Türk Mevzuatı	Kapsam	Sorumlu Kurum	Yayın Tarihi
1	2001/42/AT Sayılı Direktif	Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) Yönetmeliği	Çevreyi korumak ve sürdürülebilir kullanımı sağlamak üzere çevre üzerinde önemli etkiler yapması muhtemel plan ve programların hazırlanması aşamasında, sürdürülebilir kalkınma ilkelerinin entegre edilmesi	Çevre ve Orman Bakanlığı	2010
2	2004/35/AT Sayılı Direktif	Çevresel Sorumluluk Hakkında Kanun	“Kirleten Öder” ilkesine dayalı olarak, faaliyetleri çevresel zarara sebep olan işletenlerin bu zararın iyileştirilmesinden mali olarak sorumlu tutulması, bu konuda mevzuatımızda bulunan çeşitli hükümlerin bir araya getirilmesi ve ilave hükümler konulması	Çevre ve Orman Bakanlığı Adalet Bakanlığı	2011 sonrası

Kaynak: (AB Genel Sekreterliği, 2008, s.288 - 291).

Tablo 4. Mevzuatın Uyumu Ve Uygulanması İçin Gerekli Kurumsal Yapılanma İhtiyaçları Takvimi

No	İhtiyaçlar	Yıl
(Çevre ve Orman Bakanlığı)		
1	ÇED Direktifine (97/11/AT ve 2003/35/AT Sayılı Direktifler ile değişik 85/337/AET Sayılı Direktif) - ÇED Yönetmeliğinin etkin uygulanabilmesi için mevcut kurumsal yapının güçlendirilmesi - ÇED sürecine dahil tüm ilgi gruplarının kapasitesinin geliştirilmesi - İlgili kamu kurumları için etki değerlendirme teknikleri konusunda eğitimler düzenlenmesi - Sektörel rehberlerin güncellenmesi, söz konusu rehberlere yönelik eğitimlerin düzenlenmesi - ÇED Eğitim ve Bilgi Merkezinin kapasitesinin geliştirilmesi - ÇED izleme ve raporlama ile ilgili kurumsal kapasitenin geliştirilmesi - Altyapı (araç, gereç, yazılım ve donanım) yatırımlarının gerçekleştirilmesi	2009
2	Bazı planlar ve programların çevre üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesine ilişkin 27 Haziran 2001 tarih ve 2001/42/AT Sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi (Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) Direktifi) kapsamında; - Mevcut kurumsal yapının güçlendirilmesi - SÇD sürecine dahil tüm ilgi gruplarının kapasitesinin geliştirilmesi - SÇD konusunda eğitimler verilmesi - Sektörel rehberlerin hazırlanması, söz konusu rehberlere yönelik eğitimlerin düzenlenmesi - Halkın bilinçlendirilmesine ve SÇD sürecine etkin katılımı sağlanması - Altyapı (araç, gereç, yazılım ve donanım) yatırımlarının gerçekleştirilmesi	2009 - 2010
(Çevre ve Orman Bakanlığı (Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü))		
3	Stratejik Çevresel Değerlendirme (2001/42/AT) Direktifinin kurumsal bazda etkin uygulanabilmesi için; - Personel eğitiminin sağlanması - Pilot çalışma uygulamasının yapılması	2009 – 2010

Kaynak: (AB Genel Sekreterliği, 2008, s.288 – 29).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Genel bir değerlendirme yapacak olursak, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak Avrupa Birliği'ne kabul edilmesi yönünde olumlu gelişmeler olmakla beraber, Çevre Mevzuatı alanındaki gelişmeler bir anda gerçekleşebilecek olgular değildir. Ekonomiden kamu yönetimine, kurumsal düzenlemelerden, hukuksal ve yasal düzenlemelere kadar birçok alanda AB ile Türkiye arasındaki farklılaşmaların hangi konular üzerinde yoğunlaştığını belirlemek ve bunları giderecek önlemler almak gerekmektedir. Bu süreç, hem bir uyum hem de bir bütünleşme süreci olacaktır (Yaşamış, 2000, s43).

AB'de çevre koruma politikaları, 1987 yılında Avrupa Tek Senedi ile anlaşma metinlerinde yer almaya başlamıştır. 1992 Maastricht ve 1997 Amsterdam Antlaşmaları ile sürdürülebilir kalkınma kapsamında çok daha güçlü şekilde hukuki güvence altına alınan çevre politikalarının, diğer alanlarda geliştirilecek ortak politikalara entegre edilmesi öngörülmüştür. AB çevre mevzuatının diğer tüm AB politikaları ile kesişen bir yapıya sahip olması, konunun 35 başlıkta yürütülen katılım müzakerelerinde öncelikli olarak değerlendirilmesini ve Sanayi, Tüketicilerin Korunması, Enerji, Ulaştırma, Tarım Politikası vb. müzakere alanlarında uyumlaştırılacak ulusal mevzuata entegre edilmesini gerektirmektedir.

AB, 1970'li yıllarda çevre koruma politikalarını daha çok iç pazarda rekabetin sağlanabilmesi için geliştirmiş, ancak zamanla ortaya çıkan küresel çevre problemlerine (ozon, iklim değişikliği, vb.) çözüm üretmek amacıyla hem kendi sınırları içinde hem de uluslararası alanda birçok girişim başlatarak bu süreçlere öncülük etmiştir. Bugün, AB üyesi ülkelerin çevre politikalarının %80'i Brüksel'de AB kurumları tarafından şekillendirilmektedir. Bu çok-taraflı ve çok-aktörlü yapıda üye ülkeler, şirketler, sosyal paydaşlar ve çıkar grupları sürece paralel olarak yasama çalışmalarına katılarak etkinlik sağlamaya çalışmaktadır. Brüksel'de onaylanan yasal düzenlemelerin genellikle iki yıl içinde ulusal hukuka aktarılması beklenmekte, ancak uygulamada ağır mali yükümlülükler getiren bazı düzenlemeler için kısmi ve planlı bir uyum süreci gerçekleştirilebilmektedir.

Türkiye'nin, AB çevre mevzuatına uyum maliyetinin 70-90 milyar € olacağı öngörülmektedir. Maliyetin 50-60 milyar Euro'sunu devlet ve yerel yönetim yatırımları oluştururken, kalanı iş dünyasınca karşılanacaktır. Yatırım miktarı yüksek olmakla birlikte, tam uyumun gerçekleşmesi ile maliyetin en az dört katı fayda sağlanacaktır (Kriter Dergisi, 2009b, s.64).

Çevre hakkında önemli hususlardan biri AB'nin çevre ile ilgili kurallarına ve kriterlerine uyum konusundaki zorluklar ve mali külfetlerdir. Müzakere başlıkları içinde yer alan "çevre" konusu siyasi kriterlerden sonra en kapsamlı ve maliyetli bir konudur. Türkiye'nin önümüzdeki yıllarda çevre konusunda daha çok çalışması, kapsamlı, gerçekçi ve işlevsel bir strateji izlemesini zorunlu kılmaktadır.

Bir faaliyetin aşılabileceği olumsuz etkilerin önceden tespit edilerek gerekli önlemler alınmasını sağlamak, son derece önemlidir. Özellikle izin, izleme, denetim ve yaptırımlarda aynı işin farklı kurumlar tarafından mükerrer yürütülmesi nedeniyle çevre konusunda "sağlıklı bir çevre yönetim planı" da ne yazık ki uygulanmamaktadır.

Ülkemizde yaşanan yetki karmaşası, alt yapının yetersizliği ve maliyetleri arttıran uygulamalar sektörün rekabet gücünü de azaltmaktadır. Endüstri, tarım, enerji, ulaştırma ve benzeri sektörel politikalarda çevre koruma ile ilgili hususlar önem arz etmektedir. ÇED, yatırımlar için bu anlamda önemli bir süreçtir. İlk yönetmeliğin yürürlüğe girdiği 1993 yılından bu güne kadar Bakanlık tarafından değerlendirilen ÇED dosya sayısı 25812, karar verilen 25405 dosya, 23801 ÇED gerekli değildir, 379 ÇED gereklidir, 1604 ÇED olumlu, 28 de ÇED olumsuz kararı verilmiştir. İzleme çerçevesinde 1993-2009 yılları arasında 2850 faaliyet yerinde incelenmiş ve izlenmiştir (Sarıkaya, 2009, s.19).

ÇED Yönetmeliği ve AB Direktifleri incelendiğinde değerlendirmeye değer konular aşağıda sıralanmıştır.

- ÇED yönetmeliğinin AB müktesebatına uyumlu olduğu gözükmektedir.
- Çevresel değerlendirme süreci, çevresel konuların dikkate alınmasını sağlamak için planlama süreci ile bütünleştirilmelidir. İdeal bir durumda, değerlendirme, projenin hazırlık süreci ile bütünleştirilir. Bu aynı zamanda değişik kısımlardan sorumlu ekiplerin veya kişilerin birbirlerinin çalışmalarına etkin şekilde katılmaları veya projeyi hazırlayanlarla değerlendirmeyi yürütenler arasında daha yakın temas ve bilgi alışverişi sağlamak anlamına gelir.
- Çevresel değerlendirme, karar verme sürecinin mümkün olan en erken aşamasında uygulanmalıdır. Sürecin doğru şekilde çalışması açısından, değerlendirme verilerinin projenin hazırlanması sırasında elde olacağı şekilde bir zamanlama gereklidir. ÇED'in projeye ilişkin kritik kararlar verildikten sonra başlatılması, proje tasarımı, resmi olarak kabul edilmiş olmasa bile, değiştirilmesi zor bir hale getirmektedir.

- Proje sahibi, proje hedefleri gerçekleştirilirken etkileri indirgemek açısından en iyi konumda bulunduğu için, ÇED raporunu hazırlamakla sorumludur. Proje sahibi, çevresel hedeflerin gerçekleştirilmesinden sorumlu olan çevre makamlarıyla işbirliği yapmalıdır.
- ÇED Raporu karar vericilere, proje teklifi ile birlikte sunulmalıdır. Yetkili makam, karar verilirken raporu da göz önünde bulundurmalıdır. Yetkili makam, teklif edilen bir plana ilişkin karar verdiği zaman, çevresel etki değerlendirme raporuna açık şekilde atıf yapmalıdır. (www.gidabilimi.com, 10.06.2009)
- Projelerin çevresel değerlendirilmeleri sürecinde ilgili tarafların geniş katılımı önem arz etmektedir. Halk da ÇED sürecine katılmalıdır. İlgili gruplar projelerin ÇED sürecindeki adımlardan ve mevcut katılım fırsatlarından haberdar olmalıdır. ÇED sürecinin sonuçları bu grupların anlayabileceği şekilde kendilerine iletilmelidir.
- ÇED süreci dayanışma ve katılımdan sağlanan girdilere uygun şekilde yanıt verebilmelidir. ÇED süreci bu nedenle esnek olmalıdır.
- ÇED'in, bir ülkede projelere ilişkin karar verme sürecindeki demokrasi düzeyini yükseltebileceği görülmektedir. ÇED'in değişik politika alanları ile devletin değişik düzeyleri ve halk katılımı arasında temin edeceği tutarlılık nihai olarak bu iyileşmeyi sağlayabilir.
- Stratejik Çevresel Değerlendirme çalışmalarının hızlandırılması ve özellikle bölgesel kalkınma modellerinde (GAP v.b.) uygulanması sağlanmalıdır.
- Maden atıklarının, Tehlikeli Atıklar Yönetmeliğinde "Özel Atık" olarak tanımlanmasına karşın, bu konuda halen özel bir düzenleme bulunmamasının ÇED süreci uygulamalarında sorunlara neden olmasından dolayı bu konuda mevzuat düzenlemesi yapılmalıdır.
- ÇED Yönetmeliği Madde 18'de belirtilen, ÇED olumlu veya ÇED gerekli değildir kararı alındıktan sonra yatırımın başlangıç, inşaat, işletme ve işletme sonrası dönemlerine ilişkin izleme raporları ile ilgili süreç hususuna açıklayıcı düzenleme getirilmesi uygun olacaktır.
- 1997 tarihli yönetmelikte Valiliklerden yer uygunluk belgesi alma zorunluluğu varken, 2008 yönetmeliğinde bu hususun yönetmelikten çıkarıldığı görülmektedir.
- Yönetmeliğin 5. maddesinde Bakanlığın Ek II' deki seçme-eleme kriterlerine tabi projeler için Valiliklere yetki devri yaptığını, fakat kimi

Valiliklerde uzman personel olmayışı veya yetersizliği yüzünden yetkinin tekrar Bakanlığa devredildiği görülmüştür.

- Ülkemizde faaliyet ve sektörlerin yoğunluğuna göre 33 ilde bağımsız ÇED ve Planlama Şube Müdürlüğü olduğu, bu sayının arttırılması gerektiği görülmektedir.
- ÇED raporu hazırlayan ve değerlendiren kişi ve kurullar niteliksel ve niceliksel açıdan yetersizdir. İşgücü ve teknik bilgi yeterliliği açılarından çok önemli sayılması gereken bu sorun ÇED sisteminin ülkemizde etkili bir şekilde uygulanmasını önleyen temel alt yapı sorunlarının başında gelmektedir. ÇED raporu hazırlamak ve değerlendirmek durumunda olan uzmanların büyük bir çoğunluğu ÇED kuram, teknik ve yöntemleri konusunda herhangi bir eğitim almamış olan kimselerden oluşmaktadır (Yaşamış, 1996, s.40).
- ÇED olumlu kararı ya da ÇED gerekli değildir kararı, bir projede faaliyette bulunabilmek için yeterli değildir. ÇED olumlu veya ÇED gerekli değildir kararlarından sonra, proje sahibi, ilgili kurumlardan gerekli izinleri almak zorundadır.
- İnceleme ve Değerlendirme Komisyonu (İDK) üyelerinin komisyon görev sürecinde vermiş oldukları görüşler kurum ve kuruluşların görüşleri olarak kabul edilir. Bu çerçevede Madde 8' de yer alan "görev alanları ile sınırlı olmak üzere" şeklindeki ibarenin "kurum görev ve yetkileri kapsamında" ibaresi şeklinde değiştirilmesi gerekir.
- ÇED Raporu ve Proje Tanıtım Dosyası hazırlamada yeterlik aranmakta, İDK üyelerinde ise yeterlik şartı aranmamaktadır. İnceleme-değerlendirmede bulunan kamu kurum ve kuruluş personeline de yeterlilik şartı aranmalıdır.
- ÇED yönetmeliğinin 24. maddesinde "her türlü değişiklik" kavramı ve eşit değeri olmayan kapasite artışlarına ilişkin olarak açıklama getirilmelidir.
- ÇED yönetmeliğinde Ek-V Duyarlı Yörelere Listesi yer almakla beraber yönetmelik içerisinde bu liste ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.
- ÇED yönetmeliğinin 7 ve 15. maddelerindeki kapasite artışı tanımına açıklık getirilmesi gereklidir.
- Planlama, çevre korumanın en önemli araçlarından biridir. Çevre Düzeni Planları (ÇDP) yapılarak çevre kirliliğinin önüne geçilebilir. Bu bağlamda plansız alanların planlarının yapılmasına hız verilmelidir.

- ÇED sürecine Halkın Katılımı Toplantısı (HKT) ÇED yönetmeliği Ek-I' de yer alan ÇED uygulanacak projeler için düzenlenmektedir. Ek-II projeleri için HKT uygulanmalıdır. Ayrıca ÇED raporlarında yöre halkının faaliyetten ne derece etkilendiğini ortaya koymak üzere Sosyal Etki Değerlendirmesi (SED) çalışmalarından yararlanılması önemlidir.
- ÇED Başvuru Dosyası ve ÇED Raporunun başında teknik olmayan ve halkın anlayabileceği şekilde düzenlenen bir proje özetinin yer alması önemlidir.

ÇED' in çevresel korunmada etkili bir sonuç verebilmesi, yetkili otoritenin nihai kararını süreç içinde yapılmış olan değerlendirmeleri dikkate alarak vermiş olmasına bağlıdır. ÇED sürecinin çevrenin korunmasında birkaç önemli rolü vardır.

Bunlar; (Saygılı, 2004, s.78).

- ÇED düzeni, genel ve soyut ifadelerle oluşturulmuş bir çevre politikasının daha somut ve uygulamaya dönük bir dille hazırlanmasına yardım eder.
- ÇED sayesinde yatırım sahibinden ve karar vermeye yetkili olan birimlerden, eylemlerin ne gibi sosyal ve ekonomik sonuçlar doğuracağını belirlemeleri ve bu sonuçların maliyetlerinin ne olacağını hesaplamaları istenir.
- ÇED, kamusal bir bilinç yaratma potansiyeline sahiptir.
- ÇED çevre hukukunun temeli olan önleme ilkesini hayata geçiren en iyi araçtır.

AB Çevre Direktiflerinin uygulanması sonucu elde edilecek yarar, en azından bu direktifleri uygulama maliyetlerinden fazla olacaktır. Uzun vadede ise, insanların ve diğer canlıların yaşamlarını tehdit eden çevre sorunlarının çözümü yoluyla, ekolojik dengenin korunması yerküre için en değerli ve en önemli sonuç olacaktır (AB Çevre Mevzuatına Uyum Süreci, 2002, s.34).

KAYNAKÇA

AB Çevre Mevzuatına Uyum Süreci (2002). TÜSİAD, Lebib Yayınları, s. 34.

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (2008). Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara: Gür Kopyalama Merkezi, s. 288-291.

Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanışının Türk İş Dünyasına Etkileri Projesi (2005), Seminer Bilgi Notları, No: 182, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Ocak, s. 123.

Budak, S. (2000). "Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, Avrupa Topluluğunun Çevre Politikası ve Türkiye' nin Uyum Sorunu", İstanbul: Buke Yayınları, s. 56-57.

- Çevre ve Orman Bakanlığı Faaliyet Raporu (2007).** Ankara: s. 44.
- Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) El Kitabı (2009).** Çevre ve Orman Bakanlığı, Çed Eğitim ve Bilgi Merkezi, Ocak, s. 26-35.
- Dedeoğlu, B. (2003).** "Dünden Bugüne Avrupa Birliği", 1.bs. Boyut Kitapları, Ekim, s. 291.
- DPT (2007).** Çevre Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Dokuzuncu Kalkınma Planı, Yayın No: DPT, 2737-ÖİK:688, s. 2.
- Karlık, R. (2007).** "Avrupa Birliği ve Türkiye",9.baskı, İstanbul: Beta Yayınları, s. 381-382.
- "Kirlenen Ödeyecek" (2009a).** Kriter Dergisi ,(33), Mart, s. 43.
- "AB Çevre Mevzuatına Uyum Ne Getirecek" (2009b).** Kriter Dergisi, (36), Haziran s. 64.
- "Çevresel Etkileri Sıkı Denetim"(2010a).** Kriter Dergisi, (48), Haziran, s.50
- "En Zorlu Fasil 'Çevre' Müzakereye Açıldı"(2010b).** Kriter Dergisi ,(43), Ocak, s. 30.
- Moussis, N. (2004).** Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi, Mega Press Politika Dizisi:1, s.340.
- Sarıkaya, H. Z. (2009).**"Birinci Ulusal Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştay Sonuç Kitapçığı", Ankara: Çevre ve Orman Bakanlığı, Nisan, s. 19
- Saygılı, A.(2004).** "Avrupa Birliğinin Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönergesine Kısa Bir Bakış", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 3, No:2,Bahar, s. 67-68-73-75-78.
- Tecer, M. (2007).** "Avrupa Birliği ve Türkiye", Sorular-Yanıtlar, 1.bs. TODAİE, Ekim, s.116-117.
- Üstün, S. ve H. Büyükgüngör (2004).** "Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Uygulamaları ve Sorunları", 5.Ulusal Çevre Mühendisleri Kongresi, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası Yayınları, t.y., s. 508.€km
- Yaşamış, F. D. (2000).** "Türkiye' nin Avrupa Birliği İle Çevresel Bütünleşmesi", Türk İdare Dergisi, Sayı:429, Aralık, s .43.
- Yaşamış, F. D. (1996).** "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesi Sisteminin İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Yolları", Türk İdare Dergisi, Sayı:410, Mart, s. 40.
- <http://www.cedgm.gov.tr/ced.htm>,
- <http://www.gidabilimi.com/makaleler/34-makaleler/81-cevresel-etki-degerlendirmesi-nedir>

KENTSEL YOKSULLUK SORUNU VE BELEDİYELERİN ROLÜ

Yrd. Doç. Dr. Gülsüm GÜRLER HAZMAN *

ÖZET

Kentsel yoksulluk ile birlikte toplumun tüm kesimleri arasındaki gelir uçurumları büyümüştür. Kentsel yoksulluk sorunu, kent yaşamındaki sosyal barışı ve güveni de olumsuz etkilemektedir. Buradan hareketle, bu çalışmada kentlerde yaşanan yoksulluk sorunu ile mücadelede önemli bir role sahip olan belediyelerin etkinliği üzerinde durulmaktadır. Bu açıdan çalışmada belediyelerin sosyal hizmet sunma ve yoksulluk ile mücadeledeki başarıları/başarısızlığı incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kentsel Yoksulluk, Gelir Dağılımı, Belediyelerin Sosyal Fonksiyonu

ABSTRACT

The Problem Of Urban Poverty And Municipalities' Roles

The differences of income has increased between all parts of society with urban poverty. The problem of urban poverty effects social peace and confidence in urban areas negatively. So the main objective of this article is to discuss the efficiencies of municipalities which have the important role on struggle of urban poverty. In this regard, it is investigated that if the municipalities are succesfull or unsuccesfull on struggle of urban poverty.

Key Words: Urban Poverty, Income Distribution, Social Function Of Municipalities

GİRİŞ

Yoksulluk, bir ülkenin içinde bulunduğu sosyo-ekonomik koşulların etkisiyle şekillen bir olgudur. Yoksulluk sorunu ile karşı karşıya bulunan ülkeler, yoksulluğu önlemeye ve yarattığı sorunları engellemeye yönelik stratejiler geliştirmektedir. Özellikle kentleşme ve beraberinde getirdiği sorunlar, bu konudaki yerel ve ulusal politikalar ile giderilmeye çalışılmaktadır.

Yoksulluğun en belirgin nedeni, gelir dağılımındaki adaletsizlik olarak görülmektedir. Yaşanan ekonomik krizler, doğal afetler, göçler, savaşlar ve küre-

* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, A.N.S. Kampüsü, Gazlıgöl Yolu Üzeri, Afyon

selleşme yoksulluğu etkilemektedir ve bu etkileme genellikle artış yönünde gerçekleşmektedir. Bu süreçten Türkiye’de etkilenmektedir, özellikle sosyal yardım politikalarının etkin bir şekilde uygulanabilmesine katkı sağlamak amacı ile sivil toplum kuruluşları ve mahalli idareler ortaklaşa çalışma gerçekleştirmektedir. Bu çerçevede, “Kardeş Aile Projesi” ve “Mesleki Eğitim - Eğitime Katkı Projesi” ortaklaşa yürütülen bir çaba olarak değerlendirilebilir. Kardeş Aile Projesi ile ihtiyaç sahibi aile tespit edildikten sonra, bu aileye yardım etmeyi kabul eden gönüllü aile bulunmaktadır. Gönüllü aile yoksul ailenin eğitim ve gıda gibi zarruri ihtiyaçlarını karşılama sorumluluğunu üstlenmektedir. Diğer proje ile ise, öğrencilere değişik konularda eğitim verilerek bir alanda uzmanlaşmaları sağlanmaktadır. Özellikle yoksul aile çocuklarının eğitimlerine devam etmeleri için belediyeler aracılığı ile kurslara katılmaları ve burs almaları sağlanmaktadır.

Kentsel yoksulluk sorununun çözümünde, devletin tüm birimleri karşılıklı eşgüdüm içerisinde hareket etmelidir. Sadece kamu idareleri değil kamu kurumu statüsü dışındaki tüm oluşumların desteği sağlanmalıdır. Bu çerçevede, yerel yönetimlere çok önemli görevler düşmektedir. Kentsel yoksulluk sorunu karşısında belediyelerin rolü tartışılmalı ve mevcut durum göz önünde tutularak, radikal çözüm önerileri desteklenmelidir. Bu açıdan çalışmada, öncelikle yoksulluk sorunu ve kentsel yoksulluk olguları hakkında teorik bilgiler verilmekte, ardından Türkiye’de belediyelerin bu konudaki rolü ele alınarak, gelinen nokta itibarıyla öneriler ele alınmaktadır.

1. YOKSULLUK KAVRAMI

Yoksulluk en genel ifadeyle, hayatta kalmak için yiyecek ve giyecek gibi temel ihtiyaç maddelerinden yoksun kalmak olarak tanımlanmaktadır. Fakat bu tanım son zamanlarda artık kabul görmemekte, yoksulluk daha geniş kapsamda ele alınmaktadır (MacPherson ve Silburn, 1998:1). Gelir temel alınarak yapılan tanımlarda, bireylerin temel ihtiyaçlarını asgari seviyede karşılayacak gelir olanaklarına sahip olmaması üzerinde durulmaktadır (Misturelli ve Hefernan, 2008:667). Ancak şu da bir gerçektir ki, yoksulluk sadece temel ihtiyaçlara ulaşmada ve ekonomik kaynaklarda eksiklik değildir. Yoksulluk aynı zamanda, temel mal ve hizmet ile gelire ulaşmada adaletsizlik ya da mahrumiyeti içermektedir (The Urban Government, 1996-97: 4). Yoksulluğun tek bir tanımını yapmanın güçlüğü nedeniyle, çeşitli yoksulluk tanımları vardır. Genel olarak yoksulluk denince; yetersiz gelir, düşük kalitede ve sınırlı olanaklarda barınma imkanları, altyapı hizmetlerinin sağlanmasında yetersizlik, temel kamusal hizmetlerin sağlanmasında yetersizlik, iş güvenliği ve sosyal güvencenin

yetersiz olması ya da olmaması (Mitlin, 2003: 395) durumları algılanmaktadır. Yoksulluk konusunda yapılan araştırmalarda, özellikle yoksullukla mücadele stratejilerinin başarısının değerlendirilmesi için bu kavramın çok boyutlu ele alınması gerektiği özellikle vurgulanmaktadır (The International Labour Organization, 2006:8).

Yoksulluk konusunda genel bir tanım birliği olmamasına rağmen, genel olarak mutlak yoksulluk; "bireyin hayatını fiziken devam ettirmesi için gerekli olan asgari tüketim seviyesidir" şeklinde tanımlanmıştır. Mutlak yoksulluktan, insan hayatının devamını sağlayacak maddi gelir/servet miktarına sahip olmamak algılanmaktadır (Rowntree, 1970: 6). Mutlak yoksulluğu ölçmek için ise, fakirlik çizgisi olarak anılan para birimi ile ifade edilen miktar esas alınmaktadır. Fakirlik çizgisi ile hesaplanan gerçek hane halkı ya da birey geliri karşılaştırılmakta, hane halkı veya birey geliri fakirlik çizgisinden az ise bu kişileri yoksul olarak, fazla olanlar ise yoksul olmayanlar olarak değerlendirilmektedir (Dumanlı, 1996: 6-7).

Yoksulluk hakkında yapılan araştırmalarda yoksulluğun uzun zaman değişmeden kaldığını, kesin bir kavram olduğunu savunan görüşlerin yanında, nispi bir kavram olduğunu ve zaman içinde anlamının değiştiğini savunan görüşler de vardır (Connolly, 1999: 270).

2. YOKSULLUĞUN NEDENLERİ

Yoksulluğun tanımı genişledikçe, yoksulluğun nedenlerini belirlemek de güçleşmektedir. Bununla birlikte yoksulluğun nedenleri zaman içerisinde sosyo-ekonomik değişiklikler ile çeşitlenmektedir. Yoksulluğun nedenleri çeşitlidir. Bu nedenler (Başoğlu, 1999: 205-206);

- a) Yaşlılık ve hastalık: Bu sebeple insanların emek piyasasının dışına çıkmaya zorlanması.
- b) Kendilerini ya da ailelerini yoksulluk düzeyinin üstünde tutmaya yetecek ücreti elde edecek ölçüde beceriye sahip olunmaması.
- c) Faktör mobilitesinin olmaması. Yani hizmetlerine olan talebin azaldığı meslek alanlarından yaşları ya da demode olan becerileri nedeniyle yeni iş alanlarına geçilememesi.
- d) Ekonomik durumun olumsuz yönde seyir izlemesi şeklinde sıralanmaktadır.

Yoksulluğu belirleyen bir diğer unsur da kırdan kente olmak üzere değişik yerleşim yerleri arasındaki göçtür. Ancak belirtmek gerekir ki, göç eden yoksul bireylerin yerleştiği yerleşim yerlerinin yoksulluk düzeyini nasıl etkileyeceğini kesin olarak belirlemek güçtür. Göç ve yoksulluk arasında kolay genellemelere gidilemeyeceği açıktır. Genel olarak hızlı göçlerin yoksullaşma sürecine yol açacağını ileri süren görüşler mevcuttur. Bu durumda kentsel yoksulluk, kırsal yoksulluğun bir yansıması olarak değerlendirilmekte ve hızlı kentleşme süreci ile ilişkilendirilmektedir (Şenses, 2002: 161). İç göçlerin devam etmesi, bölgesel ve kentsel yerleşim planlamasının yapılmaması sonucu gecekondulaşma sürmektedir. Kentlere gelen gecekonducular ise kentlerin arsa spekülâtörü durumuna gelmektedir (Peker, Önen ve Balkiz, 1997: 5). İç göçlerin artması ve gecekondulaşma sorunu, merkezi idarenin yanında özellikle yerel yönetimlerin ilgilenmesi gereken bir konudur. Kentleşme sürecindeki hızlı artışa bağlı olarak kentsel yoksulluğun da artıp artmayacağı tartışılmaktadır. Birleşmiş Milletlerin yaptığı araştırmaya göre, kentleşme sürecindeki hızlı artışın, mevcut yoksulluk boyutunu arttırabileceği hatta 2020 yılında, kentsel yoksulluk oranının %40 olacağı tahmin edilmektedir (Ravallion, 2002: 442).

3. YOKSULLUĞUN ÖLÇÜLMESİ VE ÖLÇÜM SORUNLARI

Yoksulluğun sınırının tespiti kolay bir işlem değildir. Çünkü tek bir ölçek geliştirmek mümkün değildir. Kırsal ve kentsel alanlarda yaşanan yoksulluğu tespit ederken bile farklı ölçek ya da yöntemler kullanmak gerekecektir. Yoksulluğun sınırının tespitinde en fazla kullanılan yöntem, günlük kalori ihtiyacına göre hesaplamaya dayanmaktadır. Ancak bu noktada dikkat edilmesi gereken nokta farklı tüketim kalıplarının varlığıdır. Çünkü kırsal ve kentsel alanlarda tüketim kalıpları ve sosyal ihtiyaçlar farklı olmaktadır. Yoksulluğun sınırının tespitinde karşılaşılan sorunlar sadece kır-kent ayrımından kaynaklı sorunlar değildir, bunun yanında temel ihtiyaçların belirlenmesi konusunda da bazı sorunlar mevcuttur.

Temel ihtiyaçların tanımlanması için, iki temel unsur dikkate alınmaktadır. Bunlardan ilki, temel ihtiyaçların tercihler dikkate alınmadan bir demet halinde belirlenmesi, İkincisi ise fakirlikten kaçınmak için gerekli olan asgari normatif ihtiyaçları sosyalleştirmektir. Bundan amaç temel ihtiyaç maliyetini kanuni asgari ücrete yakın bir düzeye çekmektir. Burada asgari ücret en düşük yaşanabilir hayat seviyesinde elde edilen gelir olarak dikkate alınmaktadır (Dumanlı, 1996: 15).

Yoksulluk çizgisinin hesaplanmasında kullanılan bir diğer yöntem gıda harcamalarına göre yapılan ölçümler ve gıda dışı harcamalara dayanan ölçümlerdir. Sadece gıda harcamaları ile değerlendirme yapmanın tam olarak yoksulluk çizgisinin tespitinde yeterli olmadığı görüşü ile gıda dışı eğitim, sağlık vb. harcamalar da değerlendirmeye alınmıştır.

Gelir ve tüketim harcamalarına dayalı bir ölçüm yapmak yeterli olmadığı gerekçesi ile farklı yoksulluk göstergeleri bulma çabaları başlamış ve sosyal ihtiyaçlar ile insani kaynaklar dikkate alınmıştır. Ölüm oranı, kötü beslenme, okur yazarlık oranı ve aile reisinin eğitim düzeyi gibi göstergeler dikkate alınmaya başlamıştır. Ancak belirtmek gerekir ki, gıda ve tüketim harcamalarına dayalı yapılan değerlendirmeler gibi burada da bazı sorunlar ile karşılaşilmektedir. Yoksulluk sınırını doğru şekilde tespit etmek için çeşitli sosyal göstergeler birlikte ele alınmaktadır. Gelir, eğitim, sağlık gibi değişkenler bir arada kullanılarak tek bir endeks oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu sosyal ve ekonomik göstergeler çeşitlenerek çoğaltılabilmektedir.

Çeşitli sosyal göstergeler ile gelirin bir arada kullanıldığı endeks içinde en yaygın olarak kullanılan "İnsani Gelişim Endeksi" (İGE)'dir. Endeks; eğitim, sağlık ve gelir gibi göstergelerden oluşmakta ve sosyo-ekonomik göstergeleri ekonomik büyüme ile ilişkilendirmektedir. UNDP tarafından geliştirilen bir diğer endeks ise, "İnsani Yoksulluk Endeksi" (İYE)'dir. Bu endeks, ekonomik kaynaklara erişim derecesinin göstergesi olarak çocukların beslenme düzeyi ve sağlıklı su kaynaklarına erişimi ön plana çıkarmaktadır.

Yoksulluk ölçümünde en yaygın olarak kullanılan yöntem, yoksulluk çizgisi altındaki kişilerin toplam nüfusa oranını gösteren "Kafa Sayım Oranı" (KSO)'dur. Bu yaklaşım yetersiz bulunmaktadır. Çünkü yoksulluk sınırının hemen altındaki bir kişi ile onun çok daha fazla altında yoksul olan bir kişiyi ayırmıyapmadan aynı kitle içinde değerlendirmektedir. Daha sonra geliştirilen "Yoksulluk Açığı Endeksi" de bu sorunu çözmeye yeterli olmamıştır. Yoksulların gelirlerinin yoksulluk çizgisinden uzaklığının ortalamasının yoksulluk çizgisine oranı olarak belirlenen bu endeksten sonra, "Sen Endeksi" gündeme gelmiştir. Sen endeksinin en önemli katkısı; yoksul bir hane halkının geliri düştüğünde yoksulluk endeksinin artması, yoksul bir hane halkının daha yüksek gelirli yoksul bir hane halkına gelir transfer edildiğinde yoksulluk endeksinin artması koşuluna dayanmaktadır. Yoksulluk ölçümü konusunda yapılan çalışmaların sonunda bir başka yöntem olarak ise, "Foster, Greer, Thorbecke" (FGT) geliştirilmiştir. Bu endeks, toplam yoksulluğu değişik alt gruplara ayırabilenmektedir. Böylelikle yoksulların sayısı yerine, yoksulluğun derinliği ve değişik gruplar arasındaki göreceli yoğunluğuna ait bilgilere ulaşılabilir (Şenses, 2002: 66-67).

Yoksulluğun doğru tespit edilmesinin önemi, yoksulluğu önleme stratejilerinin başarısını da etkilemektedir. Yoksulluk hesaplamasındaki etkinlik, optimal yardımın sağlanması için de gereklidir. Çünkü etkili bir şekilde yürütülecek olan yoksulluğu önleme stratejileri, marjinal verimliliğin söz konusu olduğu kaynak dağılımını sağlayacaktır (Collier and Dollar, 2002: 1490). Yardımların yoksulluğu önleme amacına tam olarak hizmet edememesi, her şeyden önce mevcut problemi daha fazla arttıracaktır. Bunun yanında politika yaratma ve uygulama girişimlerine olan güveni de olumsuz yönde etkileyecektir.

Türkiye’de Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Hane Halkı Bütçe Araştırması ile 2008 yılı yoksulluk oranı %17,11 olarak açıklanmıştır. Araştırma sonuçlarına göre kişi başı günlük harcaması, satın alma gücü paritesine göre 1 Doların altında kalan fert bulunmamaktadır. Buna karşın satın alma gücü paritesine göre kişi başı günlük 2,15 Dolar olarak tanımlanan yoksulluk sınırı altında bulunan fert oranı %0,47, yoksulluk sınırı 4,3 Dolar olduğunda yoksul fert oranı ise % 6,83 olarak tahmin edilmiştir. Aynı araştırmaya göre, kırsal yerleşim yerlerinde yaşayanlarda 2007 yılında % 34,80 olan yoksulluk oranı 2008 yılında % 34,62’ye, kentsel yerlerde yaşayanların yoksulluk oranı da % 10,36’dan % 9,38’e düşmüştür.

TÜİK tarafından, 2006 yılından itibaren ise “Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması” isimli bir çalışma başlatılmıştır. 2007 yılı sonuçlarına göre, gelir dağılımı eşitsizlik ölçüsü olan gini katsayısı, gelir dağılımında bir önceki yıla göre bir iyileşme olduğunu göstermiştir. 2007 yılı sonuçları eşdeğer hane halkı gelirine göre ise, nüfusun %20,6’sının yoksulluk sınırının altında olduğunu göstermektedir.

4. KENTSEL YOKSULLUK SORUNU VE ÖNLEME STRATEJİLERİ

Yoksulluk sorunu, Türkiye’nin sürekli gündeminde olan ve olması gereken bir konu olmuştur. Bu sorun ekonomik sonuçların ötesinde önemli sosyal ve siyasal sonuçlar yaratmaktadır. Dolayısıyla yoksulluğun azaltılması, hem ekonomik hem de toplumsal açıdan önemli dışsallıkları da beraberinde getirecektir.

Kentlerde yaşanan suç ve şiddet olayları incelendiğinde, temel nedenler olarak işsizlik ve yoksulluk karşımıza çıkmaktadır. Yoksullukla mücadele, günümüzde küresel anlamda ele alınan bir konu olmakta ve yerel birimlerden uluslararası birimlere kadar hemen hemen tüm kurumları ilgilendirmektedir. Ortak politika olarak ise kalkınma, temel hedef niteliğindedir. Kent kalkınma stratejileri ile bölgesel kalkınma stratejileri de bu vizyon içinde değerlendiril-

mektedir. Kalkınma gündeminin yerelleşmeye yönelmesi ile birlikte, her ülkenin ve yerel birimin sosyal sorumluluk projeleri kapsamında yoksulluğu önleme stratejilerinin önemi artmıştır.

Yoksulluk sorunu ile iç içe yaşayan kentler için bazı tehlikeler de kaçınılmaz olmaktadır. Bu sorunlar sosyal boyutu ile düşünüldüğünde, gençlerin çete şeklinde gruplaşmaları, suç unsuru yaratacak faaliyetlerin artması, genel sağlık, güvenli su ve yiyecek bulma yönündeki eksiklikler ile ortaya çıkabilecek hastalıklar (Moser, 1998: 15) gibi muhtemel problemler ile karşılaşmak mümkündür. Bu sorunlar sadece o yöreyi değil aslında tüm toplumu ilgilendirmektedir. Dolayısıyla, yoksulluğu önlemek için sadece merkezi yönetim değil aynı zamanda yerel yönetimlere doğru her aşamada politika analizlerinin eşit uygulanmasını sağlamak gerekmektedir (Rogerson, 1999: 514). Bu çerçevede DPT Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde sorun 4 temel kategoriye ayrılmıştır. Buna göre (ÖİK, 2007: 62-65);

Sorun 1: Yoksullukla mücadelede ve adil gelir dağılımını gerçekleştirmede etkili bir politikanın bulunmaması,

Sorun 2: Gelir dağılımı ve yoksullukla mücadelede devletin görev ve sorumluluğunun ön plana çıkarılmaması, konunun piyasa ve aile dayanışması ilişkilerine bırakılması,

Sorun 3: Sosyal yardım kurumlarının kapasitelerinin yetersizliği ve koordinasyon eksikliği,

Sorun 4: Yüksek işsizlik ve kayıt dışı sektörün büyüklüğü, gelir dağılımı sorunlarının ve yoksulluğun temel sebebi olması, şeklinde sıralanmaktadır.

Kentsel yoksulluğun azaltılması için önerilen projeler, kentsel kalkınma ile iç içedir. Kentsel kalkınma projelerinde başarı sağlanması, yoksulluk sorununun çözümünde önemli bir adım olacaktır. Bu açıdan kentsel alan içinde yerel topluluklar ve yönetimler, yoksulluk ve ekonomik kalkınma gibi sorunları çözmede daha başarılı olmak için işbirliği yapmak durumundadır. Bunun için sadece kent düzeyindeki eylem ve planların ötesinde ulusal plan ve programları içeren, eşgüdümlü çalışmayı öngören bir yaklaşım kabul edilmelidir.

Bu amaçla özellikle il ve bölge düzeyinde gelir dağılımını iyileştirmek ve yoksulluk ile mücadele etmek için birçok politika planlanmaktadır. Bunlar arasında özellikle bütün sektörlerde ekonomik büyümeyi sağlamak, en önemli ve birincil politika olarak kabul edilmektedir. Ancak il bazında böyle bir politikanın başarılı olması, ilde gelir dağılımını bozan faktörlerin tespit edilmesi ve poli-

tika hedeflerinin doğrudan bu faktörlere yönelik olması ile mümkündür. Bu hedefleme yapılırken, belirlenen hedeflerin ekonomik büyümeyi gerçekleştirecek politika araçları ile eşgüdümlü olmasına özen gösterilmesi gerekmektedir (Sarı, 2005:41).

Görülüyor ki, yoksulluğu önleme stratejileri ile yeni istihdam olanakları yaratmak, sosyal güvenlik ve sağlık sigortası uygulamalarından yararlanmak ve gelir yardımı ile asgari yaşam standartlarını tutturabilmek hedeflenmektedir (Başoğlu, Ölmezoğulları ve Parasız, 1999: 208).

Yoksulluğu önleme stratejilerini belirlemek için IMF ve Dünya Bankası 2001 yılında bir rapor geliştirmiştir. Genel amaç, önemli mali kaynaklar yaratarak yoksulluğun azaltılması ve kalkınmanın desteklenmesi amacıyla, 3 yıl veya daha uzun dönemli makro ekonomik, yapısal ve sosyal içerikli politikalar ve programlar geliştirmektir (Craig and Porter, 2003: 53). Bu konuda 2004 yılı Dünya Bankası Raporu'nda 8 temel hedef kabul edilmiştir. Her bir hedefin gerçekleşmesi 2015 yılına kadar öngörülmektedir. Bunlar (World Development Report, 2004: 2); a) Tam olarak yoksulluğu ve açlığı yok etmek, b) Dünyada tüm kız ve erkek öğrencilerin ilköğretimlerinin tamamlanmasını sağlamak, c) Kadın ve erkek arasındaki eğitim imkanları da dahil eşitliği sağlamak, d) Çocuk ölüm oranını azaltmak, e) Anneler açısından doğum ve anneliğe özgü diğer sağlık imkanlarını geliştirmek, f) HIV/AİDS, ve diğer hastalıklarla savaşmak, g) Sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak, h) Kalkınmanın sağlanması için global işbirliğini tesis etmek, şeklinde belirlenmiştir. Bu amaçların oldukça önemli olduğu ve hedeflenen sürede başarılı olması için sorumluluğun gerekli birimlere dağıtılacağı vurgulanmıştır.

Yoksulluk tüm dünyanın karşı karşıya kaldığı yadsınamaz büyüklükte önem arz eden bir konudur. Bugün birçok ülkede sayıları tam olarak bilinmeyen birçok yoksul insan vardır. Özellikle nüfusun dramatik olarak artması ve ekonomideki kaynakların sınırlılığı bu sorunun önemini arttırmaktadır.

Bu açıdan konunun uluslararası boyutta ele alındığı kadar yerel boyutta da ele alınması gerekmektedir. Bu açıdan özellikle yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Kentsel yoksulluğun azaltılmasında özellikle belediyeler stratejik olarak daha etkin bir yapıya sahiptir. Çünkü bölgeyi iyi tanımakta ve temel ihtiyaçları daha net saptayabilmektedirler. Yerel yönetimlerin bu konuda bazı alanlarda müdahalelerde bulunabileceği tartışılmaktadır. Bu alanlar (Rogerson, 1999: 514);

- Hukuki çerçevenin belirlenmesi,
- Belediye hizmetlerine eşit erişim,

- İşgücü yaratmak,
- Güvenliğin sağlanması ve suç fiillerinden korunma,
- Koordinasyon ve bütünleşme şeklinde belirtilmiştir.

Bu stratejinin sağlanmasında yerel yönetimler açısından karşılaşılan en önemli sorunlardan birisi de kaynak yetersizliğidir. Çünkü işgücünü sağlamak için yatırımlara ve dolayısıyla mali sermayeye; altyapı, kamu hizmeti ve kamusal alanlar oluşturmak için fiziksel mekana ihtiyaç vardır. Görülüyor ki, yerel yönetimlerin yoksulluğu önleme sürecinde aktif rol oynaması gereklidir.

4. 1. Kentsel Yoksulluk Sorunu Karşısında Belediyelerin Rolü

Kentsel yoksullukta temel ihtiyaç maddelerine ulaşmadaki gelir yetersizliği ile birlikte barınma, kişisel ve iş güvenliği, sosyal hizmetlerden yararlanma, eğitim gibi hizmetlerden yoksunluk söz konusudur. Kentsel yoksulluk üzerine yapılan araştırmalarda kentsel yoksulluğun göstergesi olarak sadece düşük gelir seviyesi değil artık günümüzde diğer bazı göstergeler de (çevresel koşullar, sağlık hizmetleri, tüketim tercihleri, kamusal nitelikte hizmetlere ulaşma ve yararlanma, sivil haklar, barınma) dikkate alınmaktadır (Mitlin and Satterthwaite, 2005: 1). Yoksulluğun yükü ve sosyal haklardan yoksunluk, nüfusun farklı bölümleri üzerinde yoğunlaşmakta, bu açıdan bölgesel düzeyde yerel yönetimlere de önemli görevler düşmektedir (Francis ve Nweze, 2003: 22).

Yoksullukla mücadele etmek için yatırım, teşvik, eğitim, işgücü gibi temel büyüklükler dikkate alınmakta ve bunlar arasında ortaklaşa yapılacak politikaların üretilmesi hedeflenmektedir. Aktif işgücü politikaları bu çerçevede son dönemde kullanılan önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır (Şener, 2010: 7). Kentsel yoksullukla mücadelede istihdam olanaklarının yaratılması için altyapının öneminin algılanması özellikle küçük ölçekli ekonomik aktörlerin ihtiyaçlarının belirlenmesi gereklidir (Kuiper ve Ree, 2006, :3-19). Bu çerçevede verilen destekler, mesleki eğitimler, ücret destekleri, sosyal güvenliğe ilişkin destekler, kamuda geçici istihdam yaratmak ve danışmanlık hizmetleri vb. üzerinde durulmaktadır. Özellikle bu hedefleri gerçekleştirmede yerel yönetimlerin sürece dahil edilmesi ve aktif rol almalarının sağlanması gereklidir.

Yerel yönetimler, temel nitelikte hizmetlerin sunumu ve yoksulluğun azaltılması konusunda fonksiyonel bir rol üstlenmeye başlamıştır (Grootaert and Narayan, 2004: 1179). Özellikle kentsel kalkınmanın sağlanması için yeterli ve kaliteli düzeyde planlama ve hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi gerekmek-

tedir, yerel yönetimlere de bu noktada önemli görevler düşmektedir (Kironde, 2006: 461). Yerel yönetimlerin bu konuda iki temel misyonu olması gerektiği vurgulanmaktadır. Bunlardan birincisi, yoksul kesimin ihtiyaçlarını belirlemek ve ulusal kaynakların bu ihtiyaçlara yönlendirilmesini sağlamak için politik süreçte etkin olmak ve merkezi idareyi bilgilendirmek, ikincisi ise, etkin planlama ile ihtiyaçların önceliklerinin belirlenmesi ve koordinasyonu için teknik destek sağlama şeklindedir (Beall, Crankshaw and Parnell, 2000: 118). Son yıllarda hükümetler yoksulluğu azaltmaya ve sosyal refahı arttırmaya yönelik stratejiler üzerinde durmakta ve küreselleşmenin beraberinde gelişen fırsat eşitsizliğinin de etkisiyle, yerel düzeyde yoksulluk sorununu çözüme kavuşturmaya çalışmaktadır (Mahon and Macdonald, 2010: 215).

2015 yılına kadar ulaşılması hedeflenen, Birleşmiş Milletler Programı'nda yer alan Kalkınma Hedefleri çerçevesinde, bu soruna kurumsal düzeyde bakılması sağlanmıştır. Buradan hareketle Eylül 2000'deki Binyıl Kalkınma Hedefleri Zirvesi'nde de 191 ülke; kamu yönetimi reformu, yoksulluğun azaltılması, çevre ve kadın haklarının teşvik edilmesi gibi alanlardaki çalışmaları destekleme kararı almıştır (Bastiaensen, Herdt and D'exelle: 979). Birleşmiş Milletler aynı zamanda, bu hedefleri yerel düzeyde harekete geçirmekte ve girişimler oluşturup Binyıl Kalkınma Hedefleri'ne öncelik verilmesini teşvik ederek, hükümetlerin, hedeflerin yerine getirilmesine yönelik taahhütlerini yerelleştirme amacıyla, kamuoyu ve politika oluşturan kişiler arasında bilinç ve tartışma oluşturacak bir süreci de desteklemektedir.

Birleşmiş Milletler Bin Yıl Kalkınma Hedefleri'nde yoksulluğun önlenmesinde yerel yönetimlerin öneminin vurgulanmasıyla birlikte, bu konuda ulaşılmak istenen temel hedefler belirlenmiştir. Bu hedefler;

- Aşırı yoksulluğu ve açlığı ortadan kaldırmak,
- Herkes için evrensel ilköğretim sağlamak,
- Cinsiyet eşitliğini teşvik etmek ve kadının güçlendirilmesini sağlamak,
- Çocuk ölümlerini azaltmak,
- Anne sağlığını iyileştirmek,
- HIV/AIDS, sıtma ve diğer hastalıklarla mücadele etmek,
- Çevresel sürdürülebilirliği sağlamak,
- Kalkınma için küresel ortaklık şeklinde sıralanmaktadır.

Bu çerçevede Türkiye'de yoksullukla mücadele için kurumsal nitelikte programlar ve projeler geliştirilmiştir. Bu projelerden bazıları halen devam et-

mekte olup bazıları ise sonuçlandırılmıştır. Sonuçlandırılan projeler arasında; Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı aracılığıyla Türkiye'deki Birleşmiş Milletler Bin Yıl Kalkınma Hedefleri'nin Yerelleştirilmesi Projesi, Gelişmekte Olan Ülkeler Arası Teknik İşbirliği II. Aşama Programı, Sosyal Yardım Alanında İşbirliğinin Teşvik Edilmesi Projesi, Mikrofinans Sektör Gelişimi, İnsan Haklarının Türkiye'de Bin Yıl Kalkınma Hedefleri ile İlişkilendirilmesi, Güneydoğu Anadolu'da Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Geliştirilmesi Projesi, Doğu Anadolu Kalkınma Projesi, GAP Bölgesi'nde Sosyo-Ekonomik Farklılıkların Ortadan Kaldırılması Projesi, şeklinde sıralanmaktadır.

Yoksulluğun boyutlarını azaltma ve insana yakışır bir hayat standardını yakalama amacına yönelik olarak uluslararası yerel otoritelerce de çalışmalar sürdürülmekte ve ulusal boyutta önemli olan bu konu aynı zamanda yerel kademelenmede de tartışılmaktadır. Özellikle Avrupa'da 1960'lı yılların sonları ile 1970'li yılların başlarından itibaren Kentsel Yardım Programı ve Toplumsal Kalkınma Projeleri ile yoksulluk problemine yerel komitelerce müdahale edilerek çözüm getirilmektedir (Alcock and Craig, 1998: 553). Kentsel yoksulluk ve belediyelerin rolü konusu Dünya Bankası tarafından da önemi algılanan konular arasında yer almakta ve yerel düzeyde soruna çözüm getirme arayışları ile, belediyelere yönelik çeşitli strateji planları hazırlanmaktadır. Bu konunun hem makro seviyede hem de mikro seviyede çözüme kavuşturulması için, makro seviyede çözüm olarak merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki eşgüdümün artırılması, mikro seviyede ise yerel yönetimlerin kamu idareleri dışındaki diğer oluşumlar ile (dernek, vakıf vb.) birlikte hareket etmeleri gerektiği vurgulanmaktadır.

Kentsel yoksulluğu azaltmada belediyelere düşen görevler sözü edilen rapora göre şu şekilde sıralanmaktadır (Vanderschueren, Wegelin and Wekwete, 2003: 1-72);

- Sosyal hizmet sunumunda belediyelerin önemi merkezi idarelerce algılanmalı ve yerel yönetimlere kentsel yoksulluk sorunu konusunda verilen sorumluluk artırılmalı,
- Yerel yönetimlerin yoksullukla mücadele sorumluluğunu arttıracak nitelikte karar verme ve uygulama konusunda özerklikleri sağlanmalı,
- Sosyal politika oluşturma ve uygulamada yerel yönetimlerden yararlanılmalıdır.

Belediyelerin rolünün tartışılmaya başlamasıyla Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası'nın ortaklaşa hazırladığı Kent Yönetim Programı'nda ise (Urban

Management Program) kentsel yoksulluğun belediyeler düzeyinde müdahale edilerek azaltılması konusu üzerinde durulmaktadır. Söz konusu raporda belediyelerin özellikle (Wegelin and Borgman, 1995:132);

- belediye hizmetlerine ulaşımı kolaylaştırma,
- istihdam yaratma,
- yerel halkı suç ve doğal kaynaklı afetlerden koruma,
- koordinasyon sağlama, rolleri üzerinde durulmaktadır.

Kentsel yoksulluğu azaltma stratejileri kapsamında edinilen deneyimler çerçevesinde belediye ve yerel yönetim seviyesinde iki önemli husus üzerinde durulmaktadır. Bunlardan birincisi, yerel yöneticiler ile diğer yerel paydaşlar arasındaki koordinasyonun sağlanması ikincisi ise, politika yaratma ve sistem geliştirme konusunda yerel yöneticilere gereken kaynakların sağlanması şeklinde ifade edilmektedir (Association of Municipalities of Ontario, 2009:5).

Dünyada yaşanan bu gelişmeler ışığında, İçişleri Bakanlığı 2004/148 sayılı Sosyal Hizmetler ve Yardımlar konulu genelge ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda sosyal hizmet ve yardımlara ilişkin önemli düzenlemelere yer verilmiştir. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde sosyal hizmet ve yardım hizmetlerini yapmak veya yaptırmak belediyelerin görevleri arasında sayılmaktadır. 5216 sayılı Kanunun 7. maddesinin 1. fıkrasının (v) bendiyle büyükşehir belediyelerine "Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak" görev, yetki ve sorumlulukları verilmiştir. 2. fıkrasının (d) bendiyle de, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerine; birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; "...yaşlılar, özürlüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak..." görev ve yetkileri verilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinin 1. fıkrasının a bendinde ise belediyenin görevleri; "kentsel altyapı, coğrafi 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 alan, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştiril-

mesi, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açmak" (Büyükşehir Belediyeleri ve nüfusu 50 bini geçen belediyeler) biçiminde düzenlenmiştir.

Belediyelerin görevleriyle ilgili 14. maddede hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirleneceği, belediye hizmetlerinin sunumunda özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca 5393 sayılı Kanunun 60. maddesinin (i) fıkrasında "dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özür, yaşlılara yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar" belediye bütçesinden yapılacak giderler arasında sayılmıştır.

Türkiye'de yoksulluk ile mücadele kapsamında yapılan bir diğer düzenleme, 2001 krizinden sonra benimsenen mikro-kredi projeleridir. Bu projelerde amaç bireyleri girişimciliğe teşvik etmektir. Mikro-finans projeleri ile hem kırsal hem de kentte yaşayan yoksul bireyleri kendi işlerini kurmaya teşvik etmek ve girişimcilik potansiyellerini arttırmak hedeflenmektedir. Bu konu uluslararası araştırmalarda da dikkate alınmaya başlamış ve nitekim Domfeh ve Bawole tarafından Gana'da 2007 yılında yoksullar üzerinde yapılan bir araştırmada, yoksulluk ile mücadelede en önemli çabanın yoksullara yönelik uygulanacak ucuz kredi olanakları ve çiftçilere yönelik girdi niteliği taşıyan yardımlar olduğu ortaya çıkmıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından ise Sosyal Destek Programı (SODES) başlatılmış ve 2008 yılında GAP illerinde uygulamaya konulmuştur. SODES, Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yer alan Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak illerinde uygulanmaktadır. Uygulama üç bileşen çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bunlar;

- istihdam,
- sosyal içerme (yaşlı, özür, kadın ve çocukların yaşam standartlarının yükseltilmesi hedefi),
- kültür, sanat ve spor şeklindedir.

Mahalli idarelerin yoksulluk sorununa olan ilgisi ve sorunun çözümüne yönelik çabası, bütçe rakamları ile birlikte değerlendirilebilir. Belediyelerin gider bütçeleri içerisinde yer alan cari transferler, sosyal amaçlı yardımları da içerdiği için, cari transferlerin GSMH içindeki payının dikkate alınması gerekmektedir. Cari transferler içerisinde; görev zararları, mahalli idare yardımları, kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler, hane halkına yapılan transferler, yurt dışına yapılan transferler, gelirden ayrılan paylar yer almaktadır.

Tablo 1: Belediye Türlerine Göre Cari Transfer Harcamaları ve Toplam Harcamalar (2008-2009), (1000 TL)

	2008 Yılı			2009 Yılı		
	Cari Transferler	Toplam Harcamalar	%	Cari Transferler	Toplam Harcamalar	%
Büyükşehir Belediyeleri	681.615	12.313.445	5,54	839.004	13.662.594	6,14
İl Belediyeleri	140.223	3.402.805	4,12	135.713	3.262.669	4,16
İlçe ve Belde Belediyeleri	671.419	15.242.834	4,40	680.977	14.123.326	4,82
TOPLAM	1.493.257	30.959.084	4,82	1.655.694	31.048.589	5,33

Kaynak: 2009 Yılı Mahalli İdare Genel Faaliyet Raporu, 2010:54.

Tablo 1 incelendiğinde, toplam belediye harcamaları içerisinde cari transferlerin payının yaklaşık %5 düzeylerinde seyrettiği görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin il ve belde belediyelerine kıyasla, toplam harcamalar içindeki cari transfer harcamalarının payının biraz daha fazla olduğu tablo 1’de gözlenirse de belediyelerin sosyal harcamalar için ayırdıkları payın ne kadar yetersiz kaldığı açıkça ortadadır. Kendi öz gelirleri yetersiz olduğu için merkezi idare tarafından aktarılan gelirler ile harcamalarını finanse etmeye çalışan belediyelerin, sosyal harcamalar için ayırdıkları pay son derece sınırlı ve yetersizdir.

Tablo 2: Mahalli İdare Harcamalarının GSMH İçindeki Payları (1975-2009)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2006	2007	2008	2009
Harcamalar	1.31	1.54	1.83	2.37	3.38	4.73	3.3	3.6	3.5	3.5
1.Cari Giderler	0.71	0.96	0.79	1.25	1.21	1.72	1.9	2.0	1.9	1.9
2. Yatırım harcamaları	0.67	0.64	0.89	0.68	0.97	1.60	1.4	1.5	1.3	1.3
a.Sabit sermaye	0.67	0.62	0.86	0.69	0.95	1.59	1.4	1.5	1.3	1.3
b.Stok değişimi	0.01	0.03	0.03	-0.01	0.02	0.01	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Cari transferler	0.08	0.07	0.09	0.39	1.08	1.17	0.2	0.2	0.2	0.2
4. Kamulaştırma ve S.Değer Artışı	0.06	0.02	0.10	0.06	0.10	0.16	-0.1	-0.1	0.0	0.0
5. Sermaye transferleri	-0.22	-0.16	-0.04	-0.01	0.02	0.09	0.0	0.0	0.0	0.0

Kaynak: www.dpt.gov.tr

Mahalli idarelerinin tümünün gösterildiği tablo 2’de ise, harcamaların GSMH içindeki payı yer almaktadır. Görüldüğü üzere, cari transferlerin payı yaklaşık %1 düzeyinde seyretmiştir. Son 4 yılda ise bu oran %0.2’lere kadar gerilemiştir. Görev zararları, mahalli idare yardımları, kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler, hane halkına yapılan transferler, yurt dışına yapılan transferler ve gelirden ayrılan payların yer aldığı cari transfer harcaması kaleminin ne kadar yetersiz olduğu, tablo 2 ile görülmektedir. Sosyal amaçlı bu harcamanın yetersizliği ve harcamalar içindeki nispi ağırlığının azalması, yoksulluk ile mücadelede mahalli idarelerin etkinliğinin yeterli olmadığını açıklamaktadır.

Yoksullukla mücadelede devletin rolü tartışılmaz ön plandadır ancak merkezi idarenin yanında resmi çevrelerce vakıfların mikro-kredi uygulamaları, çeşitli sivil toplum kuruluşlarının çalışmaları ve yerel yönetimlerin destekleri de bu noktada önem arz etmektedir (Gürses, 2007: 71). Yerel yönetimlerin sosyal hizmet sunma ve sosyal yardım sağlama hizmetlerini başarıyla sunması, yoksulluk sorununu hafifletmede etkili olacaktır. Bu başarıyı/başarısızlığı gösteren herhangi bir aracın olmaması da oldukça düşündürücüdür. Ancak yerel yönetimlerin performanslarını ölçmeyi amaçlayan bir proje olarak hayata geçirilen BEPER (Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi), bu konuda atılan önemli bir adımdır. Bu proje ile performans göstergeleri 3 temel boyutta (hizmet, alt yapı, mali) ele alınmıştır. Yerel yönetimler açısından başarılı bir uygulama olan projenin özellikle sosyal göstergelerden herhangi birine sahip olmaması, önemli bir eksikliklerdir. Performans göstergeleri arasına sosyal göstergelerin de konması, belediyelerin sosyal hizmet sunma ve kentsel yoksulluk sorunu ile mücadeledeki rolünü değerlendirmeye yardımcı olacaktır.

Yerel yönetimlerin sosyal hizmetler sunabilmesi ve sosyal harcamalarını arttırabilmesi için en öncelikli olarak yapılması gereken belediyelerin mali olanaklarının arttırılmasıdır. Bu açıdan mali özerkliğin sağlanması yönündeki çalışmaların arttırılarak, merkezi idarenin vesayet denetimi hafifletilmelidir. Ancak burada önemli olan husus, mali özerkliği artan belediyelerin sosyal hizmet sunumu ve sosyal yardım sağlama görevleri mutlaka gözden geçirilmeli ve belediyelerin temel görevleri arasında sosyal yardımlara ağırlık vermeleri sağlanmalıdır.

SONUÇ

Sosyal hizmet sunma, yardım sağlama ve yoksulluk ile mücadele, gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler açısından pek çok mali ve yapısal sorunlara rağmen önemli bir konudur. Yoksulluk, dünyada en çok tartışılan ve çözüm bekleyen sorunlardan birisidir. Özellikle küresel anlamda yoksulluk sorunu pek çok uluslararası kuruluşun temel çalışma alanı içerisinde yer almaktadır.

Sosyal sorun niteliğinde olan yoksulluk sorununun çözümü, sadece merkezi idarenin değil, aynı zamanda mahalli idareler ve sosyal dayanışmanın bir parçası olan sivil toplum kuruluşlarının ortaklaşa çalışması ile mümkün olabilir. Ancak bu hedefe ulaşmak kolay değildir çünkü yoksulluğu önleme stratejileri ortaya konurken, planlama ve altyapı ilişkisinin doğru kurulması gerekmektedir. Türkiye açısından kuruluşlar arasındaki eşgüdüm ile ortak norm ve program geliştirme ihtiyacı halen sürmektedir. Bu açıdan, mevcut sosyal koruma ve yardım sisteminin geliştirilmesi ve yeni istihdam alanları oluşturulması, mahalli idarelerin de görev paylaşımı anlayışı ile sorumluluklarının ve olanaklarının artırılması gerekmektedir.

Birleşmiş Milletler tarafından yayınlanan İnsani Gelişim Endeksi'nde 79. sırada yer alan Türkiye, gelir sıralamasında ise 15. sıradadır. Görülüyor ki, yoksulluk sadece kişi başına gelir artırımı ile azaltılamıyor. Bu nedenle genel olarak sosyal hizmetlerin iyileştirilmesi ve kapsamlarının genişletilmesi gereklidir. Türkiye'de 2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda da adil gelir paylaşımı vurgusu yapılmakta olup, insan odaklı bir gelişme yaklaşımı benimsenmektedir. Bu çerçevede, beşeri gelişme ve sosyal dayanışma başlığı altında gelir dağılımının iyileştirilmesi, sosyal içerme ve yoksullukla mücadele stratejilerinin geliştirilmesine yer verilmektedir.

Yoksullukla mücadelede ortak strateji geliştirme ve kamu kurumları arasındaki koordinasyonu geliştirme gereği ile, kentleri çok daha iyi tanıyan belediyelere verilen yetkiler arttırılmalı ve bu çerçevede mali olanaklar mümkün olduğu ölçüde sağlanmalıdır. Mevcut durum itibarıyla, belediyelerin yoksulluğu önleme ve azaltma konusunda yeterli olduklarını söylemek güçtür. Unutmamak gerekir ki, yoksulluk sadece o yörede yaşayan insanların değil toplumun ortak sorunudur, bu sorun da hem yerel hem de ulusal düzeyde ele alınarak çözüme kavuşturulabilir.

KAYNAKÇA

- Alcock, P. and Craig, G. (1998);** Monitoring and Evaluation of Local Authority Anti-Poverty Strategies in the UK, *International Journal of Public Sector Management*, 11(7), 553-565.
- Association of Municipalities of Ontario. (2009),** Government Makes a Difference: Working Together Towards Poverty Reduction, A Report, Canada, 1-12.
- Bastiaensen, J., Herdt, T. and D'exelle, B.** Poverty Reduction as a Local Institutional Process", *World Development*, 33(6), 979- 993.
- Başıoğlu, U., Ölmezoğlu, N. ve Parasız, İ. (1999).** *Gelir Bölüşümü*, Umut Matbaacılık, Bursa.
- Beall, J., Crankshaw, O. and Parnell, S. (2000),** "Local Government, Poverty Reduction and Inequality in Johannesburg", *Environment&Urbanization* Vol. 12 No. 1, 107-122.
- Collier, P. and Dollar, D. (2002).** Aid Allocation and Poverty Reduction, *European Economic Review* 46, 475-1500.
- Connolly, S. and Munro, A. (1999).** *Economics of Public Sector*, First Published by Prentice Hall Europe.
- Craig, D. and Porter, D. (2003).** Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence, *World Development*, 31(1), 53-69.
- Domfeh, K.A. and Bawole, J. N. (2009).** Localising and Sustainable Poverty Reduction: Experience from Ghana, *Management of Environmental Quality*, 20(5), 490-505.
- Dumanlı, R. (1996).** *Yoksulluk ve Türkiye'deki Boyutları*, Yayın No: DPT: 2449.
- Ekin, N. (1986).** *Hızlı Şehirleşmenin Yaratdığı Ekonomik ve Sosyal Sorunlar*, Siyasi ve Sosyal Araştırmalar Vakfı (SİSAV), İstanbul.
- Francis, P. and Nweze, N. (2003).** *A Review of Poverty Data, and Assessment of Policies and Institutions Addressing Poverty Reduction in Enugu State* DFID (Department for International Development) CNTR: 00 0512A
- Grootaert, C. and Narayan, D. (2004).** Local Institutions, Poverty and Household Welfare in Bolivia, *World Development*, 32(7), 1179-1198.
- Gürses, D. (2007).** Türkiye'de Yoksullukla Mücadele Politikaları, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(1), 59-74.
- <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster, 02/05/2010>
- Kironde, J. M. L. (2006).** The Regulatory Framework, Unplanned Development and Urban Poverty: Findings from Dar es Salaam, Tanzania, *Land Use Policy*, 23, 460-472.
- Kuiper, M. and Ree, K. (2006),** "Growing out of Poverty: Urban Job Creation and the Millennium Development Goals", *Global Urban Development* Vol. 2 Issue. 1, 1-20.
- MacPherson, S. and Silburn, R. (1998).** "The Meaning and Measurement of Poverty", (Ed. J. Dixon and D. Macarow), *Poverty: A Persistent Global Reality*, Routledge.
- Mahalli İdareler Genel Faaliyet 2009 Yılı Raporu**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Haziran 2010.
- Mahon, R. and Macdonald, L. (2010).** Anti-poverty Politics in Toronto and Mexico City, *Geoforum* 41, 209-217.
- Misturelli F. and Heffernan C. (2008),** "What is poverty? A Diachronic Exploration of the Discourse on Poverty from the 1970s to the 2000s", *The European Journal of Development Research*, Vol.20, No.4, 666-684.
- Mitlin, D. (2003).** Addressing Urban Poverty Through Strengthening Assets, *Habitat International* 27, 393-406.
- Mitlin, D. and Satterthwaite, D. (2005).** (ed.) *Empowering Squatter Citizen: Local Government, Civil Society and Urban Poverty Reduction*, Elsevier.

Moser, C. O. N. (1998). The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies, *World Development* , 26(1), 1-19.

ÖİK, Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Raporu, Yayın No: DPT 2742 ÖİK No: 691, 2007, Ankara , 1-89.

Peker, M., Önen, E. ve Balkiz, B. (1997). *Göç Kentleşme Sorunları ve Yerel Siyaset*, Saray Kitabevi, İzmir.

Ravallion, M. (2002). On the Urbanization of Poverty, *Journal of Development Economics* 68, 435-442.

Rogerson, C. M. (1999). Local Economic Development and Urban Poverty Alleviation: The Experience of Post- Apartheid South Africa, *Habitat International*, 23(4), 511-534.

Rowntree, R. S. (1970). *Poverty as a Way of Life, Poverty in Affluence*, Edited by Robert E.Eill, Harold G. Vatter, Brace and World.

Sarı, R. (2005), Gelir Dağılımı, Yoksulluk ve İstihdam, Düzce İl Gelişme Planı, DPT Yayını,

Şener, Ü. (2010). Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları, *TEPAV Politika Notu*.

Şenses, F. (2002). *Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk*, İletişim Yayınları, İstanbul.

The International Labour Organization. (2006), "What is Poverty and Who are the Poor?", Poverty Reduction Through Small Enterprises: Emerging Consensus, Unresolved Issues & ILO Activities, No.75, 8-13.

The Urban Government, (1996-97). *The Urban Environment*, Oxford University Press, World Resources, Habitat II.

Vandersschueren, F., Wegelin, E. and Wekwete, K. (2003). Policy Programme Options for Making Services Work for Poor People, *World Development Report*, 26886.

Wegelin, E. and Borgman, K. M. (1995). Options for Municipal Interventions in Urban Poverty Alleviation, *Environment and Urbanization*, 7(2), 131-151.

World Bank Report. (1996). Urban Poverty Reduction A Framework for Action at the Municipal Level, *Urban Management Programme by World Bank*, Washington, D.C.

TÜRKİYE'DE GÖÇ, İLTİCA VE MÜLTECİLER

Polat KARA *

Recep KORKUT **

ÖZET

Türkiye'nin bulunduğu coğrafya eski tarihlerden beri önemli göç rotaları üzerinde yer almaktadır. Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra da büyük insan kitlelerin hareketlerine ev sahipliği yapılmış, Türkiye ile tarihsel veya kültürel bağları bulunan gruplar Anadolu coğrafyasına göç etmişlerdir. Bugün de Türkiye'de insan hareketliliği ve sirkülasyonu açısından yoğun bir durum söz konusudur. Öte yandan yasadışı göç de ciddi boyutlara ulaşmıştır. Türkiye'nin göç fotoğrafında, mültecilerin ve sığınmacıların önemli rolleri olmakla birlikte, bu gruplara yönelik 1951 Cenevre Protokolü ve Türkiye'nin bazı özel şartları nazarında bir prosedür uygulanmaktadır. Son dönemlerde Türkiye'nin AB sürecinin de ivme kazanmasıyla göç ve iltica konusunda yeni adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu çalışmada genelde Türkiye'de göçün boyutu özelde iltica mevzuatı ve mültecilere ilişkin durumun ortaya konması amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Göç, Türkiye'de Göç, İltica, Mülteciler, Sığınmacılar.

ABSTRACT

Migration in Turkey, Asylum and Refugees

The geography where Turkey is located is on important immigration routes. After the foundation of the Turkish Republic, those groups, which had historical and cultural ties with Turkey immigrated to Anatolia, thus Turkey continued to host mass movements. There are intense people movement and circulation in Turkey today too. On the other hand illegal immigration has increased greatly. Although in Turkey's immigration picture asylum seekers and refugees have an important place, 1951 Geneva Convention and a procedure which takes Turkey's special circumstances into account is practised in relation to these groups. Recently new steps are taken in relation to immigration and refugees due to Turkey's EU membership process. This study aims to identify the situation in relation to immigration in general, and the law for refugees and the state of refugees in particular.

Key Words: Migration, Migration in Turkey, Asylum, Refugees, Asylum-seekers.

* Niğde Vali Yardımcısı, Selçuk Üniversitesi Doktora Öğrencisi

** Sosyal Çalışmacı, Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği

GİRİŞ

İnsanın coğrafi hareketliliği ve bu hareketin yol açtığı nüfus dinamiği (Emiroğlu ve Aydın, 2003, s.341) olarak tanımlanan göç (az veya çok) bireylerin ya da grupların sembolik veya siyasal sınırların ötesine, yeni yerleşim alanlarına ve toplumlara doğru kalıcı hareketini içerir (Marshall, 1999, s.685). Dünyada toplumların iç işleyişi, sınıfsal, etnik, dinsel gruplar arası ilişkileri ile dış dünyadaki çekim merkezlerinin yapısına bağlı bir olgu olan göçün (Somersan, 2004, s.152) küreselleşme süreciyle yeni ve karmaşık bir boyut kazanması en çok da uluslararası boyutunun yani küreselliğinin şekillenmesi, daha doğrusu iyice netleşmesi durumu söz konusudur.

Günümüzde göçün belirgin özelliği sadece gittikçe daha küresel bir hal alması değildir. Günümüzde gerçekleşen göçler, bir tercih değil zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Daha doğru bir ifadeyle artık göç, yerinden olmaya (edilmeye) karşılık gelir. Göçün değişen tabiatı, zorla yerinden edilmeye tekabül etmiştir. Mültecilik, sığınmacılık, yerinden edilenler, vatansızların ortaya çıkışı bir tesadüf değildir ve tam da bu gerçekliğe işaret etmektedir. Göçe tarihsel, coğrafi ve toplumsal olarak aşına olan bir ülke olarak Türkiye, yasadışı göçten nasibini almaya başladığından beri büyük yüklerin altına girmiştir. Öte yandan umuda yolculuk olarak nitelenen bu göç hareketlerinin dramatik sonla bitenleri de Türkiye'nin belleğinde yerini bulmaktadır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Göçmen veya ekonomik göçmen tabiri çoğunlukla ekonomik gerekçelerle ülkesini gönüllü biçimde terk ederek başka bir ülkeye o ülke yetkililerinin izniyle göç eden kişilerdir. İzinsiz durumda bulunanlara ise kaçak göçmen ya da kâğıtsız göçmen denmektedir. Vatansız kişi ise hiçbir devlet tarafından kendi yasalarının işleyişi içinde vatandaş olarak sayılmayan kişidir (BMMYK, 1999, s.13). İltica ise sığınma anlamındadır. Kendilerinin kontrolleri dışında gerçekleşen olayların kurbanları olarak mülteciler, zorla yerinden edilen toplulukların önemli oranını teşkil eder. Mülteciler, Sancar ve Peker'e göre insanlığın kıyısında yaşamaya mahkûm edilmiş ya da edilmek istenen geniş bir insan grubudur (Peker ve Sancar, 2005, s. 6). Mülteci (refugee), 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre, kendi ülkesi dışında bulunan, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi görüşü sebebiyle zulüm görmekten haklı nedenlerle korku duyan ve ülkesinin korumasından yararlanamayan

ya da yararlanmak istemeyen veya zulüm korkusu nedeniyle oraya dönmek istemeyen kişi olarak tanımlanıyor (BMMYK, 1998, s.68). Kullanımda karıştırılan sığınmacı kavramı ise (asylum-seeker), sığınma arayan, mülteci olarak kabul edilmek üzere başvuru yapmış ancak başvurusu henüz sonuçlanmamış, cevap bekleyen kişileri tanımlamaktadır.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiseri Antònio Guterres, 20 Haziran Dünya Mülteciler Günü’nde yaptığı açıklamalarda dünyada yerinden edilen, vatanlarından kopan insan sayısının 42 milyona ulaştığını ifade etmiştir (www.radikal.com.tr). Sığınmacı ve mültecilere yönelik muamele standartları konusunda günümüz dünyası yüz kızartıcı bir karneye sahiptir. Bazı sanayileşmiş ülkelerin, panik yaratan söylemlerine ve koparılan onca gürültüye rağmen dünyadaki bu 42 milyon mültecinin % 80’i gelişmemiş ya da gelişmekte olan ülkelerde yaşamaktadır. Örneğin 2006 istatistiklerine göre, Fransa’da 186 bin, Birleşik Krallık’da 314 bin, ABD’de yaklaşık 1 milyon kişi Birleşmiş Milletler’in ilgi alanına girerken; Columbia’da 3 milyon, Demokratik Kongo’da 1,8 milyon, Irak’ta 2,1 milyon, Nepal’da 3,6 milyon, Pakistan’da 1 milyon, Sudan’da 1,6 milyon, Suriye’de 1 milyon, Uganda’da 2 milyon kişi bulunmaktadır (UNHCR, 2007, s.81-83). Yani bu konuda asıl yük gelişmiş ülkelerin sırtında değildir, aksine Antònio Guterres’in söylemiyle en dar mali imkânlara sahip fakir ülkeler, ev sahipliği yaptıkları mülteciler nedeniyle en yüksek bedeli ödemektedir.

2. TÜRKİYE’DE İLTİCA MEVZUATI

Türkiye, sığınmacılık ve mültecilik alanında, uygulamalar ve yaklaşımlar açısından dünyadaki istisnai ülkelerdendir. Türkiye, yukarıdaki mülteci tanımına esas teşkil eden Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Protokolüne taraf olmuştur. Ancak sözleşmeye 1961 tarihindeki düzenlemeyle ‘coğrafi çekince’ koymuştur³. Buna göre Türkiye, sadece Batı Avrupa’dan gelenleri mülteci olarak kabul etmekte ve mültecinin tanımına “Avrupa’da meydana gelen olaylar sebebiyle” ifadesini eklemektedir (İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı s.5). Cenevre Protokolü, taraf olan tüm ülkeleri uygulanacak politikalara tabi tutmaktadır ve mülteciler konusunda taraf ülkeleri sorumlu kılmaktadır. Ancak Türkiye bu sınırlandırma nedeniyle söz konusu yükümlülükleri yerine getirmemektedir. Türkiye, Batı Avrupa dışından gelenleri ise ‘geçici sığınmacı’

³ Türkiye dışında coğrafi çekince koyan diğer iki devlet Vatikan ve Madagaskar’dır.

olarak adlandırmakta ve sığınmacılık işlemlerini Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ile işbirliği içerisinde yürütmektedir⁴.

Konumu gereği, fakir Güney ve Doğu ile zengin Kuzey ve Batı arasında bir köprü vazifesi gören Türkiye'nin hep avantajlarından bahsettiği coğrafi konumundan tezahür eden bu kez olumsuz bir durum söz konusudur. Ancak Türkiye'nin ilticacılara yönelik uyguladığı bu coğrafi çekince göç güzergâhı açısından kilit bir konumu olan Türkiye'nin yoğun bir göç sirkülasyonuna uğramasını engelleyememektedir. Bu coğrafi sınırlama sadece hukuki yükümlülüğün icrasıyla ilgilidir. Coğrafi çekincenin kaldırılması tartışmalarında ise Türk tarafı, Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarına zarar verilmeyecek şekilde çözüm bulunması gerektiğini, zira 1980'li yıllarda tırmanmaya başlayan ve dünya konjonktürünü değiştirecek nitelik taşıyan toplu nüfus hareketlerinden oldukça fazla etkilenildiğini, İran-Irak savaşı, Yugoslavya'nın bölünmesi, Bulgaristan'dan sınır dışılar, Körfez Krizi, Kosova'daki olaylar ve Ahıska Türklerinin sürgünü gibi gelişmeler sonucunda 1 milyona yakın göçmenin Türkiye'ye kabul edildiğini söyleyerek, katılım aşamasında Türkiye'ye doğrudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesini ve AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermelerini istemektedir (Ulusal Eylem Planı s.37).

3. TÜRKİYE'DE İNSAN HAREKETLİLİĞİ, SIĞINMACI VE MÜLTECİLER

Türkiye, yabancı hareketliliği açısından çok yoğun bir ülkedir. Günümüzde sadece ticaret, seyahat, öğrenim vb geçici sebeplerle değil, yerleşmek amacıyla da çok sayıda yabancı Türkiye'ye gelmektedir. Örneğin Akgün "20. yüzyılda Anadolu'ya göç edenler daha çok Türk soylu 'akrabalarımız' olmasına rağmen, Lozan'dan bu yana ilk kez Alman, İngiliz, ABD'li gibi Batılı ülke vatandaşları da şehirlerimize ve hatta mahalle ve köylerimize taşınıyor" demektedir (www.ntvmsnbc.com.tr). Türkiye'de yabancı hareketliliğinin boyutunu görmek açısından 2000-2008 yıllarını kapsayan sekiz yıl içinde Türkiye'ye giriş ve Türkiye'den çıkış yapan yabancıların sayısını incelediğimizde, Türkiye'nin yabancı hareketliliği açısından ne kadar yoğun bir ülke olduğu görülmektedir. Her yıl artan sayıda yabancı, hudut kapıları yoluyla Türkiye'ye girmektedir. 2000 yılında yaklaşık 10 milyon olan giriş çıkış sayısı yedi yıl içinde önemli bir artışla 30 milyonun üzerine çıkmıştır.

⁴ Mülteci ya da sığınmacılar için sığındıkları ülkede uygulanan iki uygulama, sığınan ülkede entegrasyon ya da menşe ülkeye geri dönüştür. Ancak Türkiye'deki bu yasal durum Türkiye'ye özgü başka bir uygulamayı beraberinde getirmiştir: Mültecileri, menşe ülke ve Türkiye dışında üçüncü bir ülkeye yerleştirme işlemi. Bu üçüncü ülkelerin başlıcası ABD, Kanada, Avustralya ve bazı Avrupa ülkeleridir.

Tablo-1. Yabancıların Türkiye’ye Giriş – Çıkış Sayıları

Yıllar	Giriş Sayısı	Çıkış Sayısı
2000	9,748,327	9,393,355
2001	10,912,771	10,530,600
2002	12,906,274	12,606,264
2003	13,461,420	13,180,903
2004	16,854,377	16,503,781
2005	25,262,380	24,736,280
2006	27,085,138	26,649,373
2007	31.106.833	30.865.912
2008(11 Ay)	23.923.963	24.069.800

Bu yasal yabancı hareketliliği beraberinde yasal anlamda bir göç hareketi sonucunu doğurmaktadır. Yabancıların Türkiye’ye Giriş – Çıkış Sayıları’nı gösteren tabloda çeşitli amaçlarla Türkiye’de oturum izni verilen yabancıların sayıları görülmektedir. “Diğer” başlıklı sütundaki rakamlar, turizm, ticaret, araştırma, aile birleşimi, çalışan ya da öğrenim gören yakınları yanında oturum gibi çeşitli amaçlarla verilen oturum izinlerini kapsamaktadır. Toplamda Türkiye’de hemen her yıl 200 binin üzerinde sayılarda ikamet izni alan yabancı bulunmaktadır.

Tablo-2. Türkiye’de Oturum İzni Alan Yabancıların Sayıları

Yıllar	Çalışma	Öğrenim	Diğer	Toplam
2006	22.636	26.100	151.322	200.058
2007	24,881	28,455	171,872	225,208
2008(11 Ay)	17.459	27.731	122.963	168.153

Türkiye’yi transit göç güzergâhı olarak kaçak göçmenlerden sonra en sık kullananlar mültecilerdir. Türkiye, küreselleşmenin ivme kazandığı 1980’lerin başından itibaren rağbet gören bir sığınma ülkesi olmaya başladı. Ortadoğu ve komşu ülkelerin baskıcı rejimlerinden kaçanlar ilk mültecileri oluştururken, ülkeye gelen ilk kitlesel mülteci grubu ise 1979 İran Devrimi’nin ardından ülkelerinden ayrılanlardır. 1979 İran Devrimi’nden sonra muhalif kalanlar ya da mağdur bırakılanlar için İran’dan ayrılmak yolu gözüktüğünde ilk durakları Türkiye olmuştur. Bir tahmine göre 1980-1991 yılları arasında Türkiye’yi kısa süreli beklemek için kullanıp esasen transit şekilde genellikle Kuzey Avrupa ülkeleri ve Avrupa’ya 1,5 milyon İranlı’nın göç ettiği öne sürülmektedir. Bu

Türkiye'ye yönelik gerçekleşen sığınmacı akınında en büyük grubu teşkil etmektedir.

İkinci büyük grubu ise 1988-1991 tarihlerini kapsayan sürede yaklaşık 600 bin Iraklı Kürt'ün Türkiye'ye sığınması ve burada korunma sağlanması oluşturmaktadır. İran-Irak Savaşı'nın doğurduğu ortamın yanı sıra Saddam Hüseyin'in Halepçe'de giriştiği katliam ve Körfez Savaşı neticesinde meydana gelen koşullar neticesinde ülkelerinden kaçanlardan oluşan bu insanların büyük kısmı da Batı'ya hareket etmişlerdir. 1980'lerde Türkiye'yi transit güzergâh olarak kullanan sığınmacıların ülkeleri çeşitlenmiştir (Mannaert, 2003, www.unhcr.org). 2000'li yıllara dek Türkiye'ye gelen mültecilerin büyük kısmını Ortadoğu ülkelerinden gelenler teşkil ederken, bu yıllardan sonra Asya ve Afrikalıların da yoğunlaşmasıyla ilticacıların menşe ülkeleri çeşitlenmeye başlamıştır (British Council, 2009, s.4.).

Türkiye'de yasal olarak bulunan yabancılar içerisinde mülteci ve sığınmacılar 'geçici' olarak ikamete tabi tutulur, menşe ülke ve Türkiye dışında üçüncü bir ülkeye yerleştirme işlemi gerçekleşinceye kadar Türkiye'de kalırlar. Bugün Türkiye'de geçici bir süre ikamet edecek olan, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği kayıtlarına göre 2009 Temmuz ayı itibarıyla, mülteci statüsü alamamış sığınmacılarla birlikte toplam 17,615 kişi bulunmaktadır. Bunların 10,584 kişisi mülteci statüsü sahibi, 6,970 kişisi mülteci başvurusunda bulunmuş sığınmacılardan oluşmaktadır. 61 kişi de Birleşmiş Milletlerin ilgi alanı dışındaki yabancılarıdır.

2009 yılı Nisan ayı verilerine göre 50 ülkeden 143 farklı etnik gruba mensup mülteciler içerisinde Irak (8,315) İran (4,186) Afganistan (3,206) Somali (1,244) Sudan (239) Eritre (108) Özbekistan (98) bu ülkelerin başını çekmektedir (www.unhcr.org.tr). Türkiye'nin mülteciler için zorunlu ikamete tabi tuttuğu 30 tane il olmasına rağmen mülteciler daha fazla şehre dağılmış durumda. Dört binin üzerinde kişi ile Van, üç bine yakın kişi ile İstanbul, 1000 ile 1500 arası mülteciler ile Afyon, Ankara, Gaziantep, Isparta, Kayseri, Konya ve Nevşehir en yoğun mülteci varlığını barındıran şehirlerdir⁵. Mülteci ve sığınmacıların Türkiye'de yerleştirildiği şehirler incelendiğinde Orta Anadolu şehirlerinin ağırlıkta olduğu görülecektir. Bundaki gaye güvenlik ile açıklanabilmektedir. İçişleri Bakanlığı bu illeri belirlerken yabancıların daha kontrol edilebilir olacağı ve demografik bakımdan daha uygun gördükleri bu

⁵ Diğer iller Adana, Adapazarı, Ağrı, Aksaray, Amasya, Antalya, Bilecik, Burdur, Çankırı, Çorum, Eskişehir, Hakkari, Hatay, Kahramanmaraş, Karaman, Kastamonu, Kilis, Kırıkkale, Kırşehir, Kültahya, Mardin, Mersin, Niğde, Şırnak, Sivas, Tokat ve Yozgat. (www.unhcr.org.tr)

şehirleri belirlemişlerdir. Deniz kıyısı, sınır illeri gibi kontrol edilmesi zor bölgeler daha az tercih edilmiştir.

Öte yandan sığınmacıların yasal prosedüre dâhil olanları konusunda böyle bir tablo varken esasen yasadışı olarak gerçekleşen sığınmacı hareketlerinin boyutu daha büyüktür. Türkiye’de her yıl onbinlerce kaçak göçmen yakalanmaktadır. Ancak yakalanamayanların sayısının bunun kat kat üstünde olduğu ifade edilmektedir. Türkiye’de özellikle de İstanbul’da kaçak olarak yaşayan yabancıların sayısında da bir milyon rakamı telaffuz edilmektedir (www.ismmmo.org.tr).

Yakalananların büyük kısmı ise yasadışı sınır geçişi, sınır geçiş teşebbüsü ya da önleyici kolluk kuvvetleri tarafından yakalananlardan oluşmaktadır. Türkiye’de bulunmak için yasal gerekleri karşılamayan bu kişiler genellikle de Türkiye’yi transit bir güzergâh olarak kullanacakken yakalananlardan oluşmaktadır. Aşağıdaki tabloda Türkiye’de 1995 yılı ile 2008 yılı arasında toplam ne kadar kaçak göçmenin yakalandığı verilmektedir. 13 yılda yaklaşık 750 bin kişi yakalanmıştır. 1995’ten 2000’e kadar her yıl yakalananların sayısı artmakla birlikte, 1999 yılından 2000’e bir anda yakalananların 2 kat arttığı dikkat çekmektedir. 2000’den 2008’e kadar da yakalananların sayısında düşüş görülmektedir. Buna ilişkin yapılan bir yorum, Türkiye’nin yasadışı göçü ilişkin koşulları ve cezaları ağırlaştırması neticesinde kaçak göç rotasının değişmeye başladığı şeklindedir.

Tablo 3. Türkiye’de Yakalanan Yasadışı Göçmenlerin Yıllara Göre Dağılımı (1995-2008)

Yıllar	Sayı(Kişi)
1995	11362
1996	18804
1997	28429
1998	29426
1999	47529
2000	94514
2001	92365
2002	82825
2003	56219
2004	61228
2005	57983
2006	51983
2007	64290
2008	50080
Toplam	746492

Genelkurmay Başkanlığı, 2006 yılının Eylül ayından beri internet sitesinde Türkiye’de yakalanan yasadışı sınır geçişi yapanları ve/veya önleyici kolluk birimlerince yakalananların bilgilerini vermektedir⁶. Yakalananlar verilirken sadece yabancı uyrukluları değil yasadışı sınır geçişi yapan veya yakalananlarla ilişkisi olan Türk vatandaşlarının da verilmesi yakalanan kaçak göçmenlere ilişkin sağlıklı ve net bir sayının ortaya konulmasını engellemektedir.

Bu bölümde de son olarak, Türkiye’nin transit göç konumuna en fazla katkısı sağlayan Türkiye ve Yunanistan arasındaki Ege Denizi ve Ege Adaları konusuna değinmek gerekir: Ege Denizi ve Ege Adaları Avrupa’nın göçmenler açısından önemli girişlerinden biridir ve her yıl on binlerce yasadışı göçmen bu rotayı kullanarak AB üyesi ülkelere giriş yapmaya çalışmakta, bir kısmı AB sınırına girmeden denizde boğularak ölmektedir (www.hrw.org). Türkiye’den kaçak yollarla Ege’ye geçenlerin ilk durağı olan Yunanistan, Ege’de hem uluslararası antlaşmaları ihlal etmekte hem de insani açıdan dramların yaşanmasına yol açmaktadır. Kendi sınırlarına geçen sığınmacıların tekneleri batırma veya geri dönmesi için ateş açma, kendi sınırlarına giren sığınmacıları Türk tarafına botlarla bırakma (www.tsk.gov.tr) gibi uygulamaların yanı sıra denizde tehlike içinde olanların kurtarılmasından esas olarak kıyı devletlerinin sorumlu olmasına ve kurtarma yükümlülüğü getiren uluslararası sözleşmelerin devletler bakımından bağlayıcı olmasına rağmen (Kızılsümer Özer, 2007, s.79) Yunanistan, çok sayıda göçmenin ölmesine göz yummakta, çoğu zaman da bu dramlara doğrudan sebep olmaktadır.

SONUÇ

İnsanlık tarihi kadar eski olan göçün, değişimin eksik olmadığı ve giderek büyüdüğü bir yapısı vardır. Uluslararası boyutu da yeni olmamakla birlikte ulusal sınırların ortaya çıkmasıyla bir anlam kazanmaya başlamıştır. İnsan hareketleri açısından deneyimli bir ülke olan Türkiye ve Anadolu coğrafyası, benzeri ancak göçlerle kurulan ülkelerde görülen yoğunlukta göç kitlelerini hazmedebilmiştir. Osmanlı’nın zayıflamasıyla başlayan göçler, Osmanlı’nın yıkılmasından sonra

⁶ Genelkurmay Başkanlığı, Türkiye’de yasadışı olarak gerçekleşen sınır geçişleri nedeniyle kolluk kuvvetlerince yakalanan ya da önleyici kolluk birimlerince yakalanan yabancı ve Türk vatandaşlarının bilgilerini günlük ve düzenli olarak internet sitesinde vermektedir. Hafta sonları yakalananlar da o haftayı takiben ilk Pazartesi günü internet sitesine geçilmektedir. Söz konusu sitede çoğu zaman hangi menşei ülkeden kaç kişinin yakalandığı ve yasal işlem başlatıldığı belirtilse de kimi zaman da ‘toplam 10 kişi yakalanmıştır’ şeklinde ülke bilgisinin olmadığı şekilde verilmektedir. Bu da düzenli bir şekilde hangi ülkeden kaç kişinin yakalandığını saptamakta sağlıklı bilgilerin olmasını engellemiştir. Ayrıca yakalanan aynı kişilerin farklı tarihlerde tekrar verildiği de görülmektedir.

daha da büyümüş ve Türkiye Cumhuriyeti’nde bir miras olarak sürmüştür. Kurulduğu yıldan itibaren Türkiye, aralıksız göçler almış, zor durumdaki gruplara kucak açarak ev sahipliği yapmıştır. Dünyanın çeşitli bölgelerinde yakın bağların olduğu milletlerin dağılması ve sorunlar yaşamaları, komşularının siyasal ve toplumsal açıdan istikrarsız bir yapıda olması, çevre ülkelere göre daha gelişmiş olması ve Türkiye’nin coğrafi konumu, göç deneyimlerinin süreklilik arz etmesi sonucunu doğurmuştur. Türkiye, bulunduğu coğrafyada istisnai olarak hem göç alan hem göç veren hem de göçmenler için transit bir güzergâh olarak kullanılan bir ‘çok boyutlu göç ülkesi’dir.

Türkiye’ye yönelik göçler 1980’den sonra sığınma hareketleri şeklinde görülmeye başlanmıştır. Özellikle komşu ülkelerden büyük iltica hareketleri görülmüştür. Ancak Türkiye, 1951 tarihli Mültecilerin Durumuna İlişkin Sözleşmeye taraf olurken sadece Batı Avrupa’dan gelenleri mülteci statüsünde kabul edeceği şerhini koymuş ve diğer bölgelerden gelenleri geçici sığınmacı kategorisinde değerlendirmiştir. Ancak son gelişmeler ve Avrupa Birliği sürecinin etkisiyle Türkiye’nin iltica yönetmeliği değişmeye başlamıştır. Bu değişikliklerin başında da söz konusu coğrafi çekincenin kaldırılması gelmektedir. Bu amaca yönelik de İçişleri Bakanlığı’nın başvuru merkezleri kurma projesinde somut adımlar atılmaya başlanmıştır.

KAYNAKÇA

Emiroğlu K. ve Aydın S., (2003). Antropoloji Sözlüğü, Bilim ve Sanat Yayınevi, Ankara 2003.

İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı.

İstanbul’daki Göçmenler: 2000’lerden Bir Görünüm, British Council, İstanbul, 2009.

Kızılsümer Özer, D., (2007). “Denizden Gelen Sığınmacılar ve Uluslararası Hukuk”, *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, Cilt 3, No 10, 2007.

Mannaert, C., (2003). Irregular Migration and Asylum in Turkey, Working Paper No: 89, 2003, UNHCR. <http://www.unhcr.org/3ebf5c054.html>

Peker B. ve Sancar M., (2005). Mülteciler ve İltica Hakkı, (İnsan Hakları Derneği İktisadi İşletmesi Yayını, Ocak 2005), s. 6.

Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler, (Ankara: BMMYK Türkiye Temsilciği, 1998), s. 68.

Somersan, Semra., (2004). *Sosyal Bilimlerde Etnisite ve Irk*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004.

Statistical Yearbook 2006, UNHCR, Switzerland, 2007, s. 81-83.

Vatansızlığın Azaltılmasına İlişkin 1961 Sözleşmesi, BMMYK, Ankara, 1999.

<http://www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=RadikalHaberDetay&Date=20.06.2009&ArticleID=941356>

<http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/293598.asp>

www.unhcr.org.tr

<http://www.egm.gov.tr/hizmet.yabancilar.goc.asp>

<http://www.hrw.org/en/reports/2008/11/26/stuck-revolving-door-0>

http://www.tsk.tr/10_ARSI/10_1_Basin_Yayin_Faaliyetleri/10_3_Bilgi_Notlari/2007/BN_23.html

http://archive.ismmmo.org.tr/docs/basin/2008/bulten/13122008_GOCHARITASI.pdf

ALTERNATİF BİR SUÇ ÖLÇÜM TEKNİĞİ: FAİL İTİRAF ANKETLERİ

Dr. Ahmet POLAT *

Yrd. Doç. Dr. Serdar Kenan GÜL **

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, suç olgusunun ölçümünde alternatif bir teknik olarak kriminoloji'de önemli bir yeri olan fail itiraf anketlerini tanıtmaktır. Fail itiraf, diğer bir ifade ile kendiliğinden bildirim (self-report) anketi, bir denek grubu bünyesinde geçmişte işlenen suçları öğrenmeyi amaçlar. Bu çerçevede, oluşturulan denek grubuna geçmiş yaşantılarının belirli zaman dilimlerinde suç(lar) işleyip işlemedikleri sorulur. Fail itiraf anketleri sadece geçmişteki suçları ortaya çıkarmaz, aynı zamanda suçluların yaşam biçimleri ve suçun sosyo-kültürel faktörleri, yani suçun dinamiklerini de araştırır. İlk defa ABD'de uygulanan fail itiraf anketleri birçok ülkede yapılmaktadır. Özellikle cezaevlerinde ve okullarda başarıyla uygulanan anketler sonucunda suç ve suçlulara ilişkin tamamlayıcı nitelikli çok zengin veri tabanları oluşturulmuştur. Ancak her teknik gibi fail itiraf anketlerinin de sınırlılıkları vardır. Yine de, fail itiraf anketi metodu zaman içerisinde geliştirilmiş ve daha geçerli ve güvenilir hale getirilmiştir. Bu çalışmada, ilk olarak, fail itiraf anketlerinin ortaya çıkışı ve gelişimi, ardından fail itiraf anketlerinin metodolojisi ele alınmış, sonuç bölümünde ise konuya ilişkin bazı önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Fail İtiraf Anketi, Suç Ölçümü, Suç Ölçme Teknikleri, Suçun Siyah Sayıları.

ABSTRACT

An Alternative Crime Measurement Technique: Self-Report Delinquency Surveys

The purpose of this study is to introduce the self-report delinquency surveys which play an important role in criminology. The aim of the self-report survey is to ask individuals if they have engaged in delinquent or criminal behavior in a certain period of a time in the past. The self-report surveys not only explore the previously engaged criminal acts but also examine the criminal's life styles, socio-cultural factors and the dynamics of crime as well. This method was originally used in the USA and then expanded to other countries. Successful implementation of this survey, especially in prisons and schools provided useful data base about crimes, criminals and their environment. Like any other applications, this method also has some limitations. However,

* Öğretim Görevlisi, Rüstü Ünsal Polis Meslek Yüksekokulu

** Polis Akademisi Güvenlik Yönetimi Araştırma Merkezi

it has been improved over the time and now it is more reliable and valid. This study first reviews the origins of the self-report method, the growth and refinement of this measurement technique, then it discusses its role in criminological research. Finally, it provides some recommendations in the conclusion section.

Key Words: *Self Report Survey, Crime Measurement, Techniques of Crime Measurement, Dark Figures of Crime.*

GİRİŞ

Suç ve suçlu davranışı hakkında bilgi toplama tekniklerinden biri olan fail itiraf anketlerinin gelişerek ve yaygınlaşarak kullanımı 20. yüzyıl'da kriminolojik araştırmalardaki en önemli yeniliklerden birisidir. Bu metod, günümüzde yaygın olarak ABD'de kullanılmaktadır. Suç istatistikleriyle ilgili sınırlamaların kabul edilmesi, bu tür alternatif suç ölçme tekniklerinin ortaya çıkmasını tetiklemiştir. Nitekim cezaevi, mahkeme ya da polis istatistikleri gibi resmi istatistiklerin suçluluğun ölçümü konusunda sınırlamaları olduğu kabul edilmiştir (Dönmezer, 1994:36). Aynı zamanda, suçun önemli bir kısmının bildirilmediği veya resmi olarak kaydedilmediği de birçok araştırma ile ortaya konmuştur (Polat, 2008:42). Bu nedenle, resmi rakamların gerçek suçluluğu temsil ettiği söylenemez. Bu tespit, kriminologları yeni araştırma tekniklerine doğru yöneltmiştir. Araştırmacılar, fail itiraf anketi ile faillere, güvenlik algılama anketi ile ikamet edenlere, mağdur anketleri ile suç mağdurlarına başvurmuştur. Bu çalışmada, fail itiraf anketlerinin kriminoloji araştırmalarında yeri ve önemi ele alınacaktır. Çalışma kapsamında bu tür anketlerin, birçok sınırlılığa sahip olmasına rağmen, bilimsel geçerlik ve güvenilirlik düzeyinde gerekli önlemler alındığında suç politikalarında başvurulacak yeni bir veri tabanı oluşturabileceği hususu irdelenecektir.

Fail itiraf, diğer bir ifade ile kendiliğinden bildirim (self-report) anketi, bir denek grubu bünyesinde geçmişte işlenen suçları öğrenmeyi amaçlar. Bu çerçevede, oluşturulan denek grubuna geçmiş yaşantılarının belirli zaman dilimlerinde suç(lar) işleyip işlemedikleri sorulur. Fail itiraf anketleri sadece geçmişteki suçları ortaya çıkarmaz, aynı zamanda suçluların yaşam biçimleri ve suçun sosyo-kültürel faktörleri, yani suçun dinamiklerini de araştırır. Ancak ilk başta her teknik gibi fail itiraf anketleri konusunda da çekinceler olmuştur. Anketler geçerlilik ve güvenilirlik konusunda kafalarda soru işaretleri uyandırmıştır. Nitekim fail itiraf anketleri kapsamında katılımcıların yasadışı faaliyetleri hakkında araştırmacılara bilgi verip vermeyecekleri konusunda ve örneklemin seçiliş biçimi konusunda şüpheler bulunmaktaydı (Hunter ve Dantzer'den akt. İçli, 2004:32). Anket kapsamında katılımcıların geçmişte

işledikleri suçları doğru ve noksansız itiraf etmeleri elbette bu şüpheler için haklı bir gerekçedir. Ayrıca seçilen örneklemin tüm fail gruplarını temsil etmesi, sorulan soruların genel suçluluğu kapsaması, suç konusunda diğer değişkenlerin etkilerinin tespiti, anketlerin karşılaştırılması veya bildirilen suçların hangi sistematığe göre hesap edileceği hususları diğer temel çekincelerdir.

Yine de ABD’de gerçekleştirilen ilk çalışmalar, katılımcıların anket sorularını cevaplamada çok istekli olduklarını göstermiştir (Jessor, 1998:27). Bu araştırmalar göstermiştir ki, insanlar resmi bir makam karşısında normal şartlar altında söyleyemeyecekleri ve konusu suç teşkil eden bilgileri gizliliğin sağlandığına inandıkları zaman rahatlıkla söylemektedirler. İlk çalışmalardan itibaren, fail itiraf anketinin metodolojisi geliştirilmiş ve daha güvenilir, geçerli ve farklı konularda uygulanabilir hale getirilmiştir. Bu kapsamda, anketlerde hafif nitelikte suçların yanında ağır nitelikli suçları da içeren envanterler, dar kapsamlı kategoriler yerine açık uçlu cevap dizileri ve önemsiz durumları, belki de suç kapsamına girmeyen fiilleri elemek için açıklayıcı nitelikli tali soru grupları kullanılmaya başlanmıştır. Ayrıca; fail itiraf anketlerinin uygulanmasında katılımcıların kimliğinin gizli kalması yönünde önemli derecede çaba sarf edilmektedir.

Alternatif ölçüm tekniklerinden biri olan fail itiraf anketleri, tüm sınırlılıklarına rağmen, tamamlayıcı ve açıklayıcı bir suç ölçüm tekniği olarak kriminolojik araştırmalarda önemli bir veri kaynağı haline gelmiştir. Çalışmanın devam eden bölümlerinde, fail itiraf anketlerinin tanımı, kapsamı, ortaya çıkışı ve gelişimi ele alınmış olup, daha sonra fail itiraf anketlerinin metodolojisi ve sınırlılıkları tartışılmış ve sonuç bölümünde ise konuya ilişkin bir takım önerilerde bulunulmuştur.

1. FAİL İTİRAF ANKETLERİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

1.1. Fail Kavramı

Her suçun mutlaka bir faili, yani o suçu oluşturan fiili işleyen bir kişisi vardır. Fail; işleyen, bir fiili yapan kişidir (Özcan’dan akt. Gerçek, 2006:82). Türk Dil Kurumuna göre fail: “Hukuki sonuç doğuracak bir suç işleyen kimse” olarak tanımlanmıştır (Türk Dil Kurumu, 2010). Suçun maddi unsurlarından biri olan fail, Türk Ceza Kanunu’nun 37. maddesinde ise *suçun kanuni tarifindeki fiili gerçekleştiren kişi* olarak tanımlanmıştır. Fiil, kasten veya taksirle işlenen, icrai veya ihmali tüm haksızlıkların esasını oluşturmakla birlikte, suç teorisinde söz konusu olan fiil, bir suçun kanuni tanımında yer alan fiildir (Koca ve Üzülmüş, 2008:106). Bu anlamda söz konusu olan suçların, Türk Ceza Kanununda

öngörülen fiillerin yanında, özel ceza kanunları ve ceza içeren kanunlardaki suçları da kapsadığını belirtmek gerekir. Ancak, fail itiraf anketlerinde suç kavramı geniş anlamda kullanılır ve kanunlar suç olarak tanımlamasa da tüm anti-sosyal veya sapmış davranışlara atıfta bulunulur. Katılımcılar, sadece suç hakkında bilgi vermez, aynı zamanda genel olarak yaşam biçimleri, farklı olaylar karşısında tutumları, aileleri, okulları, arkadaşları ve birçok sosyo-kültürel faktörler hakkında bilgi verirler. Örneğin; okullarda yapılan fail itiraf anketlerinde öğrencilerin düzenli olarak okula gelip gelmediği de araştırılır. Bu şekilde, anti-sosyal davranışla okula gelmeme ilişkisi ortaya çıkarılır.

İradi hareket edebilme yeteneği sadece insana özgü olduğundan, ancak gerçek kişiler suçun faili olabilir. Suç tanımında, fail olan kişide insan olmanın dışında başka özel nitelikler de aranabilir. Örneğin, kamu görevlileri veya sağlık mesleği mensupları gibi bazı meslek grupları için özel faillik vasfı öngörülmüştür. Fakat fail itiraf anketleri, özgü suçları kapsamaz. Ayrıca; fail itiraf anketlerinde, suçun taksirle işlenmesi, ceza sorumluluğunu kaldıran veya azaltan nedenlerden birinin bulunması, fiilin teşebbüs aşamasında kalması, gönüllü vazgeçme veya ortak olma durumu göz önünde bulundurulmaz.

Fail kavramı çoğu kez şüpheli, sanık veya suçlu kavramları ile karıştırılır. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda şüpheli: "Soruşturma evresinde suç şüphesi altında bulunan kişi" olarak; sanık ise: "Kovuşturmanın başlamasından itibaren hükmün kesinleşmesine kadar, suç şüphesi altında bulunan" kişi olarak tanımlanmıştır. Suçlu veya mahkûm ise, mahkeme kararı ile suçlu olduğu kesinleşmiş kişiye denir (Kunter ve Yenisey, 2004:413). Bu çalışma kapsamında irdelenen fail kavramı ise, fail itiraf anketinin denek grubunda yer alan, bir suç fiilini bilerek ve isteyerek yani kasten işleyen ve yapılan anket çerçevesinde suçunu kendiliğinden bildiren kişiyi ifade etmektedir. Bu anlamda, katılımcı failin mutlaka adli birimler tarafından yakalanmış olması, hakkında bir soruşturma veya kovuşturma açılmış olması zorunluluğu yoktur. Nitekim fail itiraf anketlerinde yalnızca katılımcılar kendilerini fail olarak tanımlamaktadır.

1.2. Fail İtiraf Anketleri

Suç istatistikleri, geçmişte ve günümüzde suç konusunda temel bir başvuru kaynağı olmuştur. Ancak suç istatistiklerinin, suçluluğu ölçmek için tasarlanmadığı ve yalnızca ilgili kurumlar tarafından kayıt altına alınan suçluluğu tespit ettiği yapılan çalışmalar ile ortaya konulmuştur (Polat, 2008:60). Diğer bir ifadeyle, suç istatistikleri sadece görünen suçluluğu ölçmekte olup, kriminolojide siyah sayılar olarak adlandırılan bilinmeyen suçluluk gizli kalmaktadır. Bilinmeyen suçluluk olgusunu ilk defa 1908 yılında Japonya'da

savcı olan Oba ortaya atmıştır (Hirschi'den akt. Sokullu-Akıncı, 1999:74). Siyah sayılar, bilinmeyen suç ve suçluları ifade eder. Dönmezer (1994:34) siyah sayıları, suç istatistiklerinin göstermediği, çoğu bilinmeyen fakat gerçekte var olan suçluluğa ait rakamlar olarak tanımlamaktadır. Siyah sayıların çok farklı nedenleri bulunmaktadır. Sokullu-Akıncı, siyah sayıların nedenlerini; öncelikle mağdur kaynaklı suçun tanımlanamaması, mağdurun rızası, fail ile mağdurun önceki ilişkileri, önemsememe, korkma ve çekinme, adalet mekanizmasına inanmama, mağdurun dışındaki nedenler, mağdursuz suçlar, daha sonra polisin bilmediği suçlar ve bilmek istemediği suçlar şeklinde sıralamıştır (Sokullu-Akıncı, 1999:77). Bu konuların yanında, mağdurun karakteristikleri ve sosyal durumu, bir suçun polise bildirilmesinde rol oynamaktadır. Suç istatistikleri ile ilgili tartışmalar sadece ölçümün güvenilir olmadığı üzerine değildir (De Cavarlay, 1998:162). Suçla daha iyi mücadele etmek ve suç olgusu hakkında daha fazla bilgi edinilmesine duyulan ihtiyaç, istatistiklere alternatif olarak mağdur ve faille başvurulmasını motive etmiştir.

Geçmişte failer hakkında çalışmaları yapan araştırmacılar, resmi istatistiklerin sınırlamalarının farkına varmış olsalar da, suç ve sapmanın kaynağına ilişkin daha kapsamlı bilgilerin nasıl elde edileceği konusunda ikileme düşmüştür. Aslında suçlu davranışın gözlemlenmesi iyi bir yöntem olabilirdi. Ancak suçlu davranışların yasadışı karakterde olması ve tespit edildiğinde ortaya çıkacak muhtemel sonuçları açısından, elbette suça meyilli kişiler (ya da suç işlemiş kişiler) davranışlarının gözlemlenmesini istememiştir. Gözlem faaliyetleri yürütüldüğünde bile, mesela çete çalışmalarında araştırmacılar gerçekleşen suçun sadece çok küçük bir oranını gözlemleyebilmiştir (Thraser'den akt. Thornberry ve Krohn, 2000:34). Dolayısıyla bu çalışmalar, suçun neden ve nasıl meydana geldiğiyle ilgili teorik fikirler üretmiş olsa da, suçun yapısı ve yoğunluğu hakkında sınırlı bilgiler sunmuştur. Bu süreçte fail itiraf anketleri, davranışın ortaya çıkışının gözlemlenemediği bir durumda, davranışın en yakın veri kaynağı olmaya aday olmuştur.

Fail itiraf anketleri, bir denek grubu bünyesinde geriye dönük bir zaman diliminde işlenen suçları öğrenmeyi amaçlayan bir veri kaynağıdır. Bu anketler çerçevesinde, belirlenen bir örnek grubundaki kişilere hayatlarının bir döneminde suç işleyip işlemedikleri veya komşuları, meslek grupları, aileleri, dostları içinde suç işleyen olup olmadığı sorulmaktadır (Dönmezer, 1994:37). Fail itiraf anketleri, suç fiili, fail ve hedef-mağdur üçlüsü hakkında daha kapsamlı bilgilere ulaşılmasını sağlamaktadır. Fail itiraf anketlerinin örneklem grubu genellikle okul öğrencileri, uyuşturucu madde kullanıcıları veya cezaevindeki mahkûmlardır. Anketler, farklı uygulamalar aracılığıyla

gerçekleştirilebilir. Bu kapsamda, el yazısı ile doldurulan formların kullanılması, yüz yüze mülakat, bilgisayar destekli kişisel mülakat, bilgisayar anketi ve kişisel mülakatlar ile birlikte kapalı zarf kullanımı gibi farklı uygulama biçimleri uygulanabilmektedir.

Bu tür anketlerde, genel olarak şu sorulara cevap aranır (Gassin, 1998:107):

- Geçmişte işlenen suçlar (malvarlığına karşı suçlar, kişilere karşı suçlar, cinsel dokunulmazlığa karşı suçlar, uyuşturucu maddelere ilişkin suçlar),
- Suç işlenme yerleri,
- Failin ikameti,
- İkamet ile suç yeri arasındaki mesafe,
- Suç yerine ulaşım,
- Suç hedefinin mali değeri,
- Suç işleme nedeni,
- Failin sosyal çevresi,
- İlk defa işlenen suçların dinamiği (kaç yaşında, kaç defa, vs.),
- Suçlu davranışlar konusunda algılar (suç fiillerini ahlaki düzeyde nitelendirme, fiillerin ağırlığı ve alınan risklere nispeten değer yargıları),
- Kurumlar hakkında düşünceler (polis, jandarma, adliye, vb.),
- Hükümlünün mağdur ile ilişkileri,
- Hükümlünün, mağdur ve fail olarak polis ile ilişkileri,
- Fiilin icrası esnasında failin yanında kimlerin bulunduğu,
- Suç sonrası duygular,
- İşlenen suç karşısında çevrenin tepkileri,
- Suç fiilinden vazgeçme veya suçun engellenmesi.

Fail itiraf anketleri, sapmış davranışları açıklayabilecek bireysel ve ortama dayalı faktörleri doğrudan değerlendirmeye olanak tanımaktadır. Bu anlamda fail itiraf anketleri, sosyolojik ve kriminolojik bir analiz ve yorumlamadan sonra mağdur anketleri ve suç istatistiklerinin yanında tamamlayıcı bir araç niteliği

taşımaktadır. Bu bakımdan suçluluk, bu anketlerin bağımlı değişkeni, suça bağlı olduğu düşünülen diğer konular ise bağımsız değişkenler olarak değerlendirilir. Bu bağlamda, kanunlarda tanımlanan ve katılımcıların işlediği suçlar (kişilere karşı, malvarlığına karşı, cinsel içerikli suçlar ve uyuşturucu ve uyarıcı maddeye ilişkin suçlar) fail itiraf anketlerinin bağımlı değişkenleridir.

Bu değişkenlerin yanında fail itiraf anketlerinde temel bağımsız değişkenleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Sosyal ilişkiler içerisinde karşılıklı etkileşim: sosyal ilişkiler, sosyal yaşama katılım, sosyalleşme,
- Suçlu davranışların ahlaki düzeyde nitelendirilmesi, fiillerin ağırlığı ve alınan risklere nispeten değer yargıları,
- İtiraf edilen (kendiliğinden bildirilen) suçluluk; anket kapsamında katılımcılara basit mala zarar verme suçundan fiziksel şiddet fiillerine uzanan bir dizi fiil sunulur. İcra edilen her davranış için (anketçiye bir numara ile iletilen), detaylandırılmış bir takım sorular (ilk defa yaşı, son defa yaşı, yer, kim ile, çevrenin tepkisi, vb.) sorulur,
- Birey, aile, mahalle hakkında sosyo-demografik sorular,
- Mağdur ve fail olarak polis ile ilişkiler hakkında sorular.

Fail itiraf anketlerinin, suç, suçluluk ve suçlu hakkında çok faydalı veriler sağladığı bir gerçektir. Ancak bu anketler bünyesinde birçok sınırlılık barındırmaktadır:

1. Fail itiraf anketlerinde gizlilik en önemli sınırlılıktır. Nitekim bireyler, kimliğinin gizli kaldığından emin olmadıkça geçmişte işlediği bir suç fiilini bildirmez. Birey, zaten normal yaşamında bu fiilin ilgili makamlarca soruşturulacağı endişesi içerisinde.

2. Anketin örneklem grubu yeterince büyük olsa da, yeterli sayıda faille ulaşacağı şüphelidir. Toplumda suç işleyenler küçük bir azınlıktır.

3. Örneklemen hangi sosyal doku içerisinde seçileceği sorusu akılları karıştırmaktadır. Uygulamada bazen belirli bir bölgede ikamet eden vatandaşlar seçilirken, bazen de bir ilköğretim veya ortaöğretim öğrencileri veya cezaevindeki mahkûmlar seçilmektedir. Her durumda da katılımcıların tüm fail gruplarını temsil ettikleri tartışılır.

4. Katılımcılar anket sorularını yanlış anlayabilir. Sıradan vatandaşların ceza kanunundaki suç tanımlarını doğru bir şekilde bilmesi mümkün değildir.

5. Katılımcılar altı ay, iki yıl veya beş yıl önce işledikleri suçları doğru ve noksansız bir şekilde hatırlamayabilir.

6. Katılımcılar işledikleri suçtan övünerek olayları daha abartılı ifade edebilirler.

7. Katılımcılar işledikleri suçtan utanarak yanlış bilgi verebilirler.

8. Anket kapsamında sorulan sorular, sağlıklı ve güvenilir bir analiz için yetersiz olabilir. Katılımcının bir suçu işlediğini bildirmesi tek başına bir anlam ifade etmez.

9. Anket sorularının genel suçluluğu kapsaması mümkün değildir. Nitekim ceza kanununun yanında 350 kadar özel ceza kanunu veya suç öngören kanun bulunmaktadır. Anketlerde genel suçluluğu temsil edecek sayı ve türde suç tanımının bulunması mümkün değildir.

10. Anketlerde yalnızca suç konusunda bilgi alınması, suça etki eden diğer etkenlerin göz ardı edilmesine neden olabilir.

11. Anket verilerinin başka bir örneklem grubuyla karşılaştırılması mümkün değildir.

12. Anket verilerinin doğruluğunu araştırmak çok zordur.

13. Bildirilen suçların yaygınlık, sıklık ve çeşitliliğinin hangi sistematığe göre hesap edileceği belirsizdir. Bildirilen fiiller olay ekseninde veya mağdur ekseninde hesap edilebilir. Birden fazla meydana gelen aynı tip olaylar tek kayıt altına alınabilir; birden fazla mağdur var ise mağdur sayısınca fiil kabul edilebilir veya farklı tipte olaylar aynı anda meydana geldi ise en ağır olanı seçilebilir.

14. Anketlerde ceza hukuku genel hükümleri göz önünde bulundurulmaz. Anketlerde suça iştirak, teşebbüs, içtima gibi konular dikkate alınmaz.

15. Anket sorularının yanıt seçenekleri, ilk defa suç işleyenle mükerrer suçluların ayırt edilmesini sağlamayabilir.

16. Bir kişinin suç faili olması ancak ceza adaleti profesyonelleri tarafından yapılacak soruşturma ve kovuşturma süreci sonucunda verilecek hükme bağlıdır. Bu bakımdan bireyin yapmış olduğunu fiil neticesinde kendini fail olarak nitelemesi her zaman için kuşkuludur.

Fail itiraf anketlerinde bu tür problemlerin etkisini azaltmak için birçok önlem alınabilir (Roché vd., 2000:7):

- Anketin hazırlanmasında kullanılan söz dağarcığı mümkün olduğu kadar konuşma diline yakın bir şekilde hazırlanır; fiiller, adli veya ahlaki bir nitelendirme dışında tanımlanır.
- İşlenen suç fiillerinin tanımlanmasında olası hafıza hatalarını sınırlamak için, her suç tipi için ilk suç ve anketten önceki son suç araştırılır.
- Anket yüz yüze ve anketçi nezaretinde gerçekleştirilir.
- Soru dizininin oluşturulmasında genel suçluluk içerisinde miktar bakımından ön plana çıkan suç fiilleri tercih edilir.
- Anket formunda yer alan suç fiilleri, ağırlıklarına göre iki büyük kategoriye ayrılır.
- Her bir suç fiilinin karşısında bir numara bulunur. Fiiller asla sözlü olarak tanımlanmaz. Bu şekilde, katılımcının övünme ihtimali güçleşecek, diğer taraftan, işlenen suç fiilinden dolayı bir utanma söz konusu ise, bu fiilin bildirilmesinde daha az tereddüt yaşanacaktır.
- Anket formu, bizzat katılımcı tarafından doldurulur. Bu uygulama, cevapların gizliliğini garanti altına alır ve bir güven ortamının oluşmasına olanak sağlar.

Her araştırma tekniği gibi fail itiraf anketlerinin de sınırlılıkları mevcuttur. Bu sınırlılıklar anketlerin bilimsel anlamda geçerli ve güvenilir olmadığı anlamına gelmez. Bu sınırlılıkları ortadan kaldırmak veya azaltmak için yukarıda sıralananların haricinde birçok teknik uygulanabilir. Fail itiraf anketlerin sınırlılıkları karşısında alınacak önlemler fail itiraf anketlerinin metodolojisi bölümünde de ele alınmıştır.

1.3. Fail İtiraf Anketlerinin Tarihçesi

İlk defa ABD’de gerçekleştirilen fail itiraf anketleri 1940’lı yıllardan günümüze bir olgunluk sürecinden geçmiştir. Bu süreç içerisinde yapılan çalışmalar sonucunda tekniğin eksiklikleri gözden geçirilmiş ve geliştirilmiştir. Kriminoloji alanında suçluluğu ölçmek için fail itiraf tekniğinin ilk kullanımı, 1940’lı yıllarda ABD’de Austin Porterfield (1946) tarafından gerçekleştirilen çalışmalara dayanmaktadır (Porterfield’den akt. Thornberry ve Krohn, 2000:36). Porterfield, Fort Warth (Texas) bölgesinde 2049 suçlu dosyasını analiz ederek, mahkûmiyete sebep olan 55 suç belirlemiştir. Sonra Porterfield, belirtilen 55 suçtan herhangi birini işleyip işlemediklerini ve işlemiş iseler hangi sıklıkla işlediklerini belirlemek amacıyla Kuzey Texas bölgesinde ikamet eden 137 kız ve 200 erkeğin katılımcı olduğu bir fail itiraf anketi gerçekleştirmiştir.

Porterfield, üniversitedeki her bir öğrencinin bu suçlardan en az birini işlediklerini ortaya koymuştur. Üniversite öğrencileri tarafından işlenen suçlar, hüküm giymiş olanlar tarafından işlenen suçlar kadar ciddi olmasına rağmen öğrencilerin çok azı resmi kurumlarla irtibata geçmiştir.

Porterfield'in bulgularından esinlenen Wallerstein ve Wylie, 1947 yılında 1698 yetişkin erkek ve kadından oluşan bir örneklem grubunu incelemiş ve grubun 16 yaş öncesinde işlemiş oldukları suçlu davranışlarını araştırmıştır (Wallerstein ve Wylie'den akt. Thornberry ve Krohn, 2000:37). Ankette 49 suç tanımı bulunmaktaydı. Katılımcıların çoğunluğu, en az bir kez suç işlemiş olup, erkeklerin %64'ü ve bayanların %29'u anketlerde yer alan 14 ciddi suçun en az birini işlemişti. Günümüzde kullanılan kriterler değerlendirildiğinde, Porterfield ile Wallerstein ve Wylie'nin çalışmaları, örneklemin temsiliyeti, suç olgularının seçimi, güvenilirlik ve geçerlilik konularında belirsizlikler taşımaktadır. Yine de kriminologlar, bu çalışmalar sayesinde bilinmeyen suçluluk (suçun siyah sayıları) konusunda bilgi kazanarak alternatif bir suç ölçme tekniği geliştirmişlerdir.

Porterfield, Wallerstein ve Wylie'nin öncü çalışmalarının yanında, Ivan Nye ve James Short'un 1957 yılında gerçekleştirdikleri çalışma, anket yönteminin kullanılabilirliği hakkındaki düşünceleri kökten değiştirmiştir (Ivan Nye ve James Short'dan akt. Hindelang vd., 1981:23). Nye ve Short'un gerçekleştirdikleri çalışmanın, daha önce yapılan fail itiraf anketlerinden farkı; ölçme, güvenilirlik, geçerlilik, örneklem seçimi ve örneklem grubunun sosyo-kültürel özellikleri ile suçlu davranışı arasındaki ilişkiye odaklanmaları gibi metodolojik konulara değinmeleridir. Nye ve Short, fail itiraf anketi verilerini, nüfusu 10 bin ila 40 bin arası değişen üç farklı yerleşim yerinde bulunan lise öğrencilerinden; kırsal, kentsel ve banliyö çevresi olması durumuna göre değişen üç farklı orta Amerika toplumundan ve ülkenin batısında bulunan suçlulara yönelik olmak üzere okullardan topladı. Anket içerisinde 21 suç ve anti sosyal davranış tanımı bulunmaktaydı. 13-20 yaş arası gençlerin ailelerinin sosyal statüleri (sosyo-ekonomik durum, etnik yapı, ırk) ile suçlu davranışı arasındaki ilişkiyi gözlemleyen Nye ve Short, farklı statüye sahip gruplar arasında istatistiksel açıdan suçlu davranışa ilişkin oldukça az farklılık bulunduğunu tespit etmiştir. Bu bulgular, kriminoloji alanında geniş ilgi uyandırmıştır. Sosyal statü ile suçluluk arasında ilişki bulunmaması, aralarında ters orantı bulunduğunu öne süren klasik teorilerin varsayımlarını sorgulamıştır.

1950-1960 yılları arasında yapılan bir dizi çalışma, sosyal statü ile suçlu davranışı arasındaki ilişkiyi incelemek amacıyla fail itiraf anketi metodunu kullanmıştır. Bu çalışmalar, birçok çocuğun sapmış davranışlarda bulunmasına

rağmen, çok azının bu suçları kronik şekilde işlediğini ortaya koymuştur. Örneğin Gold (1966), katılımcıların %88'inin bir veya birden fazla suç fiilini icra ettiğini, ancak sadece erkek katılımcıların %6'sı ve bayanların hiçbirinin silahlı soygun suçunu işlediğini ortaya çıkarmıştır. Bu çalışmalar, genel anlamda Nye ve Short'un yaklaşımlarını desteklemiştir (Gold'dan akt. Thornberry ve Krohn, 2000:38).

İskandinav ülkeleri ve İngiltere, fail itiraf anketlerini gerçekleştiren ilk Avrupa ülkeleri olmuştur. İngiltere'de, bu teknik, *Cambridge Study in Delinquent Development* tarafından 1961 yılında benimsenmiştir. İskandinav ülkelerinde ise ilk fail itiraf anketleri, *Nordic Draftee Research Program* çerçevesinde yürütülmüştür (Aebi, 2009:31). Bu anketlerin tasarımı, ülkeler arasında karşılaştırmalar yapılmasına ve birçok eserin yayınlanmasına olanak sağlamıştır. Hirschi (1969), *Causes of Delinquency* isimli çalışmada çocuk suçluluğuna ilişkin etiyolojik teorileri açıklarken fail itiraf anketi metodu ile elde ettiği verilerden yararlanmıştır (Hirschi'den akt. Thornberry ve Krohn, 2000:38). Bu metodun teorik konuların değerlendirilmesinde kullanımı 1970'li yıllar boyunca devam etmiştir. Bu dönemde diğer bir gelişme, çocuk suçluluğu ve uyuşturucu kullanımına ilişkin ulusal anketlerdir. Williams ve Gold (1972), 13 ve 16 yaş aralığında bulunan 847 erkek ve kız denek bünyesinde ilk ulusal çaplı anketi gerçekleştirmiştir. İncelenen konular arasında sosyal statü özellikleriyle suçlu davranışı arasındaki ilişkiler bulunmaktadır ve çalışmalarında bu görüşü destekleyen sonuç pek çıkmamıştır (Williams ve Gold'dan akt. Thornberry ve Krohn, 2000:38). Geniş çaplı ulusal projelerden biri de Eliot ve arkadaşları (1985) tarafından yönetilen Ulusal Gençlik Anketleridir (National Youth Survey-NYS). Ulusal Gençlik Anketi, 1976 yılında 11 ve 17 yaş arasındaki 1725 kişi üzerinde uygulanmıştır. Bu anket, fail itiraf çalışmalarındaki metodolojik eksiklikleri düzeltmiş ve itirafa dayalı çocuk suçluluğunun ölçülmesinde oldukça faydalı olmuştur (colorado.edu, 2009).

Geleceği İzlemek (Monitoring the Future), 1975 yılından itibaren yürütülmekte olan uyuşturucu kullanımına ilişkin ulusal bir araştırmadır (Monitoring the Future, 2009). Araştırma, bir okul içi ulusal sorumluluk araştırması olarak lise bünyesinde son sınıf öğrencileri üzerinde başlatılmış ve 8. ve 10. sınıf öğrencilerini içerecek şekilde genişletilmiştir. Bu bulgular, ülkedeki gençler arasında uyuşturucu kullanımı eğilimleri hakkında temel bilgi kaynağı olmaktadır.

Bu metodolojik uygulamaların yaygınlaşmasına rağmen, fail itiraf anketlerinin ne ölçtüğü sorunu devam etmiştir. Sosyal statü - suçluluk

ilişkinisi inceleyen araştırma bulgularındaki çarpıklık; fail itiraf anketleri ile resmi kaynaklar arasındaki farklılıklar, bilim adamlarını şaşırtmaya devam etmiştir. Anketler, örneklem seçimi ve ankette yer alan suç tanımlarına yönelik eleştirilere maruz kalmıştır. Hindelang ve arkadaşları (1979), resmi veriler ile fail itiraf anketi verilerinin uyuşmadığını bildirmiştir. Araştırmacılar, suç konusunda mağdur, fail ve resmi olmak üzere üç farklı bilgi kaynağı kullanmış ve failerin karakteristiklerini üç bilgi kaynağıyla karşılaştırmışlardır. Hindelang ve arkadaşları (1979), fail itiraf anketlerinin, mağdur anketlerinde yer alan kişilerin tutuklandığı ağır suçları içermediğini ileri sürmüştür. İlerleyen yıllarda çalışmalar, kronik suçluluğa ve suçlu kariyeri üzerine odaklanmıştır. Suçlu kariyerinin anlaşılmasında suç eğilimi yüksek suçluların hayat boyu gelişiminin fail itirafı metodu ile incelenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Blumstein vd., 1986:17).

Yakın tarihlerde de fail itiraf anketlerine olan ilgi devam etmiştir. Roberts (2002) tarafından Amerika Birleşik Devletlerinde yapılan benzer bir araştırmada da aynı teknik kullanılarak gerek 207 hükümlü çocuktan gerekse 207 üniversite öğrencisinden daha önce işledikleri suçlara ait detaylı veriler elde edilmiştir. Güneş (2008), ABD’de 205 hükümlü çocuk ve 200 üniversite öğrencisine fail itiraf anketi uygulayarak veri toplamıştır. Veri setinin toplanılması aşamasında her iki gruptan son derece yüksek oranda katılım sağlanmış ve sağlıklı bir analiz yapılabilmiştir.

Fail itiraf anketlerinin yaygınlaşması ve kriminoloji literatüründe bir veri kaynağı olması, uluslararası karşılaştırmaların yapılmasını bir gereklilik haline getirmiştir. İlk uluslararası İtirafa Dayalı Suçluluk Araştırması (The International Self-Reported Delinquency Study-ISRD) düşüncesi, 1988 yılında Hollanda’da yapılan uzmanlar toplantısında ortaya çıkmıştır (Junger-Tas, 1994:2). Toplantının ardından bu yeni tekniğe dayalı uluslararası bir araştırma yapılmasına ilişkin bir çalışma yayınlanmıştır (Klein, 1989:3). Toplantıya katılan uzmanlardan bazıları, resmi olarak 1990 yılında başlayan ve başkanlığını Josine Junger-Tas’ın yaptığı Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice (WODC) tarafından koordine edilen projenin gerçekleştirilmesine karar vermiştir (Junger-Tas, 1994:2). İlk ISRD anketinin üç ana amacı bulunmaktaydı: Katılımcı ülkeler arasında suçlu davranışlarının sayısı ve türlerini karşılaştırmak, suçlu davranışında farklılıkların izahına katkıda bulunmak ve ülkelerarası araştırmaya ilişkin metodolojik sorunların çözümlenmesine katkıda bulunmak (Junger-Tas, 1994:2). Anket sorularının teorik yaklaşımı, sosyal bağ teorisinden (social

bond theory) esinlenmiştir (Aebi, 2009:29)³. Çalışmaya 12 ülke katılmıştır⁴. Bazı ülkeler ulusal düzeyde, bazıları belirli kentler düzeyinde denek grubuna başvurmuştur. Ankete katılanların yaşı, okul denekleri kullanan ülkelerin haricinde, 14-21 yaş arasındadır.

ISRD araştırmasının ikinci aşamasına katılan uzmanlar, ilk defa Avrupa Kriminoloji Topluluğu'nun (European Society of Criminology) 2003 yıllık toplantısı esnasında bir araya gelmiştir (esc-eurocrim.org, 2009). Toplantının akabinde bir idari kurul oluşturulmuş, araştırma tasarlanmış ve anket soruları revize edilmiştir. Anket, 2006 yılında 14'ü Avrupa ülkesi olmak üzere toplam 30 ülkede gerçekleştirilmiştir⁵. İkinci ISRD araştırmasının denek grubu, her ülkede 7-9. sınıflar arasında öğrenim gören yaklaşık 2000 öğrenciden oluşmuştur (Aebi, 2009:25).

Bu tür anketler Türkiye'de de başarıyla gerçekleştirilmiştir. Örneğin; İçli (2004:234), 1984 yılında "uyuşturucu madde bağımlıları ile sosyolojik bir çalışma" başlıklı çalışması kapsamında Burhaniye Kapalı Cezaevinde bir grup hükümlüye yönelik anket uygulamıştır. Demirbaş (2005:298), bireysel silahlanma konusunda 2003 yılında İzmir ilinde 1653 kişiyle yaptığı araştırmasında katılımcıların %7,58'inin bir ruhsatsız silaha sahip olduğunu ortaya çıkarmıştır. Ayrıca, Milli Eğitim Bakanlığı 2006 yılında "Eğitim Ortamlarında Şiddetin Önlenmesi ve Azaltılması Strateji ve Eylem Planı" isimli çalışması kapsamında Adana, Ankara, Diyarbakır, İstanbul, Karaman, Kars ve Sivas illerinde okullarda fail itiraf anketine başvurmuş ve çok çarpıcı sonuçlara ulaşmıştır (MEB, 2006:10).

Fail itiraf anketleri, özellikle çocuk suçluluğunu ele alan teoriler başta olmak üzere kriminolojik teorilerin uygulanması ve geliştirilmesi için imkânlar sunmuştur. Aslında 1960'lı yıllardan itibaren, kriminolojik teorilerin büyük bir çoğunluğu, bu tür anketlerle elde edilen sonuçlara dayalı olarak geliştirilmiştir. ABD'de Travis Hirschi tarafından ileri sürülen sosyal kontrol teorisi, Michael Gottfredson ve Travis Hirschi tarafından hazırlanan genel suç teorisi, bu türün örnekleridir (Gottfredson ve Hirschi, 1990:47). Avrupa'da, bu anketler,

³ İngilizce orijinal soru dizini: Junger-Tas; Terlouw G. J. ve Klein M. (1994). *Delinquent Behavior Among Young People in the Western World: First Results of the International Self-Report Delinquency Study*, Amsterdam: Kugler, ss.387-441 içerisinde sunulmuştur.

⁴ İngiltere, Hollanda, Portekiz, İsveç, İspanya, Almanya, Yunanistan, Kuzey İrlanda, Belçika, Finlandiya, İtalya ve ABD.

⁵ ABD, Almanya, Aruba, Avusturya, Bosna-Hersek, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Ermenistan, Güney Kıbrıs Rum Cumhuriyeti, Hollanda, Hollanda Antilleri, İrlanda, İskoçya, İsveç, İsveç, İtalya, Kanada, Litvanya, Kuzey İrlanda, Macaristan, Norveç, Polonya, Portekiz, Rusya, Slovenya, Surinam, Venezuela ve Yeni Zelanda.

David Farrington tarafından geliştirilen anti sosyal potansiyelin entegre kognitif teorisinin (*theori kognitif integre du potentiel antisocial*) ve Per-Olof Wisktröm'ün yerleşik eylem teorisinin (*action situe*) geliştirilmesinde önemli bir rol oynamıştır (Aebi, 2009:30). Ayrıca, fail itiraf anketleri, mevcut teorileri test etmek için düzenli olarak kullanılmıştır. Örneğin, Uluslararası İtirafa Dayalı Suçluluk araştırmasının ilk soru dizini, esas olarak kontrol teorisinden esinlenmiş ve ikincisi diğer farklı teorik yaklaşımları içermiştir. Farklı teorilerin kombinasyonu, *Edinburgh Study of Youth Transitions, Crime, Belfast Youth Development Study* ve *KFN* (Kingston Field Naturalists) anketlerini de kapsayan birçok çağdaş etüt bünyesinde kullanılmıştır (Kingston Field Naturalists, 2009). Bu çalışmalarda, fail itiraf anketlerinin sonuçları polis, savcılık, mahkeme veya cezaevi istatistikleri gibi suçluluğun resmi ölçümleri ile karşılaştırılmıştır. Fail itiraf anketlerinin gelişiminden bahsettikten sonra, devam eden bölümde bazı metodolojik problemler ele alınacaktır.

2. FAİL İTİRAF ANKETLERİNİN METODOLOJİSİ

2.1. Fail İtiraf Anketlerinin Geçerlilik ve Güvenilirliği

Güvenilirlik, ölçme işleminin tekrar eden denemelerde hep aynı sonuca ulaşmasını ifade eder (Aebi, 2002:114). Hiçbir ölçüm, kesin ve mükemmel derecede güvenilir değildir. Aynı ölçüm aracı, kullanıldığı bir diğer uygulamada az veya çok farklı sonuçlar ortaya çıkarabilir. Bu itibarla, fail itirafı ölçümlerinin güvenilirliğini değerlendirirken temel soru, ölçümün nasıl güvenilir olabileceğidir. Geçerlilik, güvenilirlikten çok daha soyut bir kavramdır. Geçerliliğin en iyi tanımı şu şekildedir: Bir ölçüm, ölçmeye karar verdiği kavramı ölçtüğü derecede geçerlidir (Campbell, 1979:87). Oysa güvenilirlik, tekrar denemelerinde istikrarın korunması gibi ölçümün belirli özelliklerine odaklanır. Geçerlilik ise, ölçülen teorik kavram ile gerçekten ölçülen arasındaki ilişkiyle ilgilenir.

Geçerlilik ve güvenilirlik arasında asimetric bir ilişki vardır. Belirli bir ölçüm çok fazla güvenilir olabilir, ancak aynı ölçümün çok, az, ya da hiç geçerliliği olmayabilir. Örneğin, bir tartı tutarlı bir şekilde doğru tartabilir fakat ölçüm bir kilo eksik olabilir. Bu durumda, güvenilir bir ölçüme sahibiz fakat her bir ölçüm bir kilo eksik olacaktır. Bu durumun aksine, eğer bir ölçüm geçerli ise, aynı zamanda güvenilirdir. Çünkü geçerli bir ölçüm, ölçmek istenilen şeyin doğru bir şekilde ölçülmesidir; her ölçüm aynı sonucu verir. Bilimsel değere sahip her ölçüm, hem güvenilirlik hem de geçerliliğe sahip olmalıdır.

Sosyal bilim ölçümlerinde güvenilirliği değerlendirmede iç tutarlılık (internal consistency) ve test tekrar test (test-retest) olmak üzere iki klasik yol mevcuttur (Huizinga ve Elliott, 1986:296). *İç tutarlılık*, aynı konsepti ölçen birçok ögenin yüksek oranda ilişkili olması gerekliliğidir. Biraz önce verilen tartı örneğine dönecek olursak; eğer bir kişi 15 farklı tartıda tartılırsa muhtemelen birbirine yakın farklı ölçümler ortaya çıkar. Fakat bu ölçüm sonuçları yüksek oranda birbiriyle ilişkilidir; ağırlık aynı orandadır. Eğer bir tartı diğerlerinden çok farklı bir sonuç ortaya çıkarmış ise bu ölçüm yanlış olduğu için değerlendirmeye alınmayacaktır. Bu yaklaşım davranışların değerlendirilmesinde de kullanılabilir. Örneğin, aile bağıyla ilgili bir araştırmada bir gence: "Ben annemi çok seviyorum" ve "Anneme çok saygı duyuyorum" ifadelerine katılıp katılmadığının sorulduğunu varsayalım. Normal olarak aile bağı güçlü olan bir gencin bu iki ifadeye olumlu cevap vereceği beklenir. Tam tersine, aile bağı zayıf olan gençlerin cevabı ise olumsuz olarak cevap vereceklerdir. Dolayısıyla, bu ve buna benzer konularda verilen cevaplar yüksek oranda ilişkili olacaktır.

Bu beklenti, fail itiraf anketi gibi suçlulukla ilgili davranış ölçen çalışmalarda *daha az* olabilmektedir. Güncel fail itiraf anketleri, 30 veya 40 adet geniş bir alandaki suç fiillerini içermektedir. Fakat sadece saldırgan davranışlarda bulunduğunu bildiren bir katılımcının, uyuşturucu madde ticareti veya hırsızlık suçlarının da faili olacağı beklenemez. Dolayısıyla, cevapların birbirleriyle bağlantılı olduğuna dair hiçbir kuvvetli beklenti yoktur. Bu itibarla, iç tutarlık yaklaşımı, fail itiraf anketlerinin güvenilirliğini değerlendirmede çok uygun görünmemektedir.

Güvenilirliği değerlendirmede *test tekrar test* yöntemi, ankete katılan katılımcıya aynı anketin tekrar uygulanmasından ibarettir. İlk önce fail itiraf anketi bir örneklem grubuna uygulanır (test). Belirli bir zaman aralığından sonra aynı test tekrar uygulanır (tekrar test). Her iki seferde aynı sorular aynı örneklem grubuna uygulanmalıdır. Her iki uygulama arasındaki zaman ne kısa ne de uzun olmalıdır. Ortalama süre 1-4 hafta aralığı arasında olabilmektedir. Her iki ankete verilen cevaplar arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak değeri ".70"den fazla olması beklenmektedir. Huizinga ve Elliott (1986), fail itiraf anketlerini değerlendirmede test tekrar test yaklaşımının daha uygun olduğunu bildirmişlerdir.

Geçerliliğin, ölçümün doğruluğunu gösterdiği belirtilmişti. Geçerliliğin değerlendirilmesinde çeşitli yöntemler bulunmaktadır. Ancak, bu çalışmada temel geçerlilik yöntemleri olan; yapısal geçerlilik (construct validity), kriter geçerliliği (criterion validity) ve içerik geçerliliği (content validity) ele alınacaktır.

Yapısal geçerlilik, geçerliliği kabul edilen ölçümün, teorik olarak beklenen şekilde, diğer kavram ve kurgularla ilişkili olması kapsamında değerlendirilir (Maxwell, 1996:87). Bu bağlamda en önemli soru: Fail itirafına dayalı suç ölçümleri, diğer değişkenlerle beklenen şekilde ilişkili midir? Hindelang vd., (1981:127), farklı koşullar altında yapılan fail itiraf ölçümleri ile çeşitli nedensel değişkenler arasında bağlantı kurmuştur. Elbette demografik yapı, bireysel özellikler, aile yapısı, akademik başarı, akran ilişkileri ve ikamet çevresinin özellikleri gibi farklı etkenlerle belirlenen birçok değişken ölçümle teorik olarak ilişkilidir. Fakat bu yaklaşım, suçluluk gibi çok anlamlı ve karmaşık bir kavramın ölçümünde, geçerliliğin biçimsel ve sistematik değerlendirmesi için kullanılamaz.

Kriter geçerliliği, test skorları ile ölçülenin miktarını belirlediği düşünülen dış kriterler arasındaki ilişkiye atıfta bulunur (Huizinga ve Elliott 1986:308). Fakat bu alanda var olan temel sorun, karşılaştırmalı değerlendirme için kullanılacak uygun bir değerlendirme olmamasıdır. Ankette birçok suç işlediğini bildiren kişinin, geçmişte resmi olarak bir işleme maruz kalıp kalmadığını araştırmak mümkün değildir. Yine de kriter geçerliliğini değerlendirmek üzere bir kaç yöntem uygulanmıştır (Hindelang vd., 1981:97). En basitlerinden birinin adı *bilinen grup geçerliliğidir* (known group validity). Bu yaklaşımda, suça katılım açısından farklı eğilimde olan gruplar için ölçülen puanlar karşılaştırılır. Bu karşılaştırmalar resmi tutuklama kayıtlarına girmiş bireyler ile girmemiş olanlar, bir suçtan mahkûm olmuş bireyler ile mahkûm olmamış olanlar ve suçu alışkanlık haline getiren gençler ile lise öğrencileri arasındaki kıyaslamaları içerir. Her ne kadar bilinen gruplar arasındaki karşılaştırmalar yararlı olsa da, bu uygulamalar küçük çaplı bir kriter geçerliliği testi sunar. Gerçek sorun, grupların farklı olması değil, bireylerin fail itiraf anketlerinde ve suçlu davranışını ölçen diğer ölçümlerde aynı puanlara sahip olup olmamasıdır. Bir diğer kriter geçerliliği, farklı göstergeler arasındaki ilişkiyi araştıran *korelasyon geçerliliğidir* (correlational validity). Örneğin, ankete katılan suç işlemiş bireylerin, hiç suç işlememiş bireylere nispeten daha fazla suç bildirmeleri beklenir. Ancak, anketin örneklem grubunun oluşturulmasında katılımcıların daha önceden suç işleyip işlemediği göz önünde bulundurulmaz veya anket cezaevinde yapılıyorsa örneklem grubu tamamen suç işlemiş bireylerden oluşacaktır. Bu nedenle fail itiraf anketlerinde bu tür bir geçerlilik söz konusu değildir.

İçerik geçerliliği, ölçülen kavramın tüm etki alanını ya da tüm içeriğini yeterli şekilde yansıtan öznel veya mantıksal bir değerlendirmedir (Maxwell, 1996:88). Suçun araştırıldığı bir ortamda, suça bağlı veriler de elde edilmişlerine göre farklı geçerlik düzeyi sunar. Örneğin, polisin suç kayıtlarında içerik

geçerliliğine bağlı güçlükler yoktur. Nitekim bir hukuk devletinde polis, ancak hakkında suç işlediğine dair kuvvetli şüpheler bulunan bir kişiyi yakalar. Bu bakımdan polis dosyalarının içeriği açık bir şekilde bilinir. Buna karşılık, fail itiraf anketleri ile yapılan sondajlar, ceza muhakemesinin mantığına göre hareket etmez. Bu bakımdan, fail itiraf anketinin geçerlilik analizinde, sondaj sorularının efektif olarak suçlu davranışlarını ilgilendirip ilgilendirmedikleri ve bu soruların etüt edilen davranışların evrenini, yani suçluluğu uygun bir şekilde temsil edip etmediğinin kontrol edilmesi gerekir. Bu içerik geçerliliği tanımı, iki alt tip teşkil eden farklı iki sorunun cevaplanmasına katkıda bulunur. Görünür geçerlilik (apparent validity- *araştırma soruları suçlu davranışlarını ilgilendiriyor mu?*) ve mantıksal geçerlilik (logical validity- *araştırma soruları suçluluğu uygun bir şekilde temsil ediyor mu?*).

Bir taraftan yapısal geçerliliğin, karmaşık bir kavram olan suçluluk konusunda uygulanamaz olması, diğer taraftan örneklem grubu sadece mahkûmlar olan bir fail itiraf anketinde kıyasa dayalı kriter geçerliliğinin söz konusu olmaması nedeniyle, içerik geçerliliğinin bu tür anketler için en uygun tercih olduğu düşünülmektedir.

Tablo-1’de, Türk Ceza Kanunu ve Özel Ceza Kanunlarında öngörülen suçlar ile örnek bir fail itiraf anketinde⁶ kullanılan bazı soruları karşılaştırmak suretiyle itiraf edilen suçluluk araştırmasının görünür geçerliliği ortaya konulmaktadır. Bu karşılaştırma, Türkiye’de en sık işlenen suçlara nispeten, araştırmanın yasal suçluluğu (kayıt altına alınan suçluluk) kapsadığını göstermektedir. Sorular hiçbir belirsizlik içermemektedir. Hatta suçların nitelikli halleri ele alınmış, mağdurun tıbbi bir tedavi alıp almadığı sorulmuştur. Bu bağlamda, anketin sapmış davranışları değil bizzat suçu ölçtüğünü belirtebiliriz. Mantıksal geçerliliğe ilişkin olarak, burada belirlenen suçlar elbette caza kanununda tanımlanan tüm suçları kapsamaz. Fakat bu araştırmada, Türkiye’de sıklıkla işlenen suçlar ele alınmıştır.

⁶ Yrd. Doç. Dr. Serdar Kenan Gül’ün yürütücüsü olduğu “Fail İtiraf Anketleri: İzmir Kapalı Ceza İnfaz Kurumu Alan Araştırması” isimli projenin 2010 Mart ayı döneminde TÜBİTAK 1001- Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Projelerini Destekleme Programına başvurusu yapılmıştır. Projenin yöntem bölümünde anket sorularına ilişkin içerik geçerliliği yapılmıştır. Hazırlanan anket soruları 1990 yılında Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice (WODC) tarafından koordine edilen *Uluslararası İtirafa Dayalı Suçluluk Araştırması (The International Self-Reported Delinquency Study-ISRD)* referans alınarak dizayn edilmiştir.

Tablo-1: Türk Ceza Kanunu ve Özel Ceza Kanunları* ile Ankette Kullanılan Suçlar Arasında Karşılaştırma

Kod	Suç	Soru	Fiillere Karşılık Gelen Kanun Maddeleri
110	İzrar	Daha önce içeri girme amacının dışında, bir binanın penceresini veya bir mağazanın vitrinini isteyerek kırdın mı?	Mala zarar verme (TCK 151. madde)
210	Basit hırsızlık	Daha önce motor, mobilet veya bisiklet çaldın mı?	Hırsızlık (TCK 141. madde)
220	Eğlence amaçlı oto hırsızlığı	Satma veya uzun süreli kullanma amacının dışında, sadece bir tur atmak için olsa bile bir araba çaldın mı?	Kullanma hırsızlığı (TCK 146. madde)
240	Kapkaç	Daha önce birinin parasını almak için el çantasını, cüzdanını veya diğer bir şeyini çektin mi?	Nitelikli hırsızlık (TCK 142. madde)
250	Evden ve işyerinden hırsızlık	Daha önce bir şeyler çalmak için bir ikamete veya işyerine gizlice girdin mi?	Konut dokunulmazlığının ihlali (TCK 116. madde) + Mala zarar verme (muhtemelen) (TCK 151. madde) + Nitelikli hırsızlık (TCK 142. madde)
260	Hırsızlık malını almak	Daha önce çalınmış olduğunu bildiğin veya düşündüğün bir şeyi satın aldın mı veya kabul ettin mi?	Suç eşyasının satın alınması veya kabul edilmesi (TCK 165. madde)
400	Ruhsatsız silah taşıma, bulundurma	Üzerinde yasal olmayan bir silah taşıdın mı? Mesela ruhsatsız bir tabanca, sallama, sustalı, bıçak, (fakat küçük bir çakı veya ekmek bıçağını belirtmeyin) veya diğer silahlar gibi (dikkat ediniz, askeri hizmet, spor müsabakası veya av amaçlı silah taşınması durumları söz konusu değildir)	Kanun hükümlerine aykırı olarak ateşli silahları ve 4. maddede yazılı olan bıçak veya diğer aletleri veya benzerlerini satın alma, taşıma, bulundurma (6136 SK 12. ve 17. maddeler)
410	Gasp	Parasını (5 TL olsa bile) veya başka bir şeyini (sigara, kıyafet, saat, vb.) almak için birini tehdit ettin mi (silahlı veya silahsız) veya birine vurdun mu?	Yağma (TCK 148. madde) + Nitelikli yağma (TCK 149. madde)
430	Kundaklama	Sana ait olmayan bir şeyi isteyerek ateşe verdin mi? Mesela; bir araba, depo, ev, inşaat veya bu tarzda bir şeyler ?	Mala zarar verme (TCK 151. madde) + Genel güvenliğin kasten tehlikeye sokulması (TCK 170. madde)
440	Darp etme	Tıbbi tedavi almak zorunda kaldığını bildiğin veya düşündüğün, <u>ailenden olmayan birine</u> şiddetli bir şekilde vurdun mu veya onu yaraladın mı? ("Ailenden" olmayan kişiler, seninle akrabalık bağı bulunmayan ve seninle beraber yaşamayan insanlardır)	Kasten yaralama (TCK 86. madde)
450	Aile bireylerini darp etme	Tıbbi tedavi almak zorunda kaldığını bildiğin veya düşündüğün, <u>ailenin bir ferdine veya seninle yaşayan birine</u> şiddetli bir şekilde vurdun mu veya onu yaraladın mı? ("Aile" kapsamına seninle akrabalık bağı bulunan veya seninle yaşayan kişiler girmektedir)	(Ağırlaştırılmış) Kasten yaralama (TCK 86. madde) + Aile içi şiddet (4320 SK 1. madde)

500	Uyuşturucu madde kullanımı (Hafif maddeler)	Daha önceden esrar, marihuana gibi uyuşturucu maddeleri <u>kullandın mı</u> ?	Kullanmak için uyuşturucu veya uyarıcı madde satın almak, kabul etmek veya bulundurmak (TCK 191. madde)
510	Uyuşturucu madde kullanımı (Ağır maddeler)	Daha önceden eroin, kokain, LSD, extasy, PCP, amfetamin gibi uyuşturucu maddeleri <u>kullandın mı</u> ? (Esrar bu kapsamda değildir).	Kullanmak için uyuşturucu veya uyarıcı madde satın almak, kabul etmek veya bulundurmak (TCK 191. madde)
520	Uyuşturucu madde satışı (Hafif maddeler)	Daha önceden esrar, marihuana gibi uyuşturucu maddeleri <u>sattın mı</u> ?	Uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti (TCK 188. madde)
530	Uyuşturucu madde satışı (Ağır maddeler)	Daha önceden eroin, kokain, LSD, extasy, PCP, amfetamin gibi uyuşturucu maddeleri <u>sattın mı</u> ? (Esrar bu kapsamda değildir)	(Ağırlaştırılmış) Uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti (TCK 188. madde)
580	Cinsel saldırı	Birini rızası dışında cinsel ilişkiye zorladın mı (kıyafetini çıkarmak, dokunmak, cinsel ilişki, vb.)?	Cinsel saldırı (TCK 102. madde)

*5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu

*6136 Sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanun

*4320 Sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun

2.2. Anket Skalasının Karakteristikleri

Fail itiraf anketinin ilk skala prototipi, Nye ve Short (1957) tarafından geliştirilmiştir (Maxfield ve Babbie, 2005:162). İlk anketin envanterinde 21 fiil tanımı bulunmaktaydı. Tanımlar, kabahatleri veya basit hırsızlık fiillerini kapsıyordu. Daha sonra metot geçerlilik ve güvenilirlik açılarından geliştirilmiştir. Bu çalışmalar neticesinde, geçerli ve güvenilir bir dizi fail itiraf ölçüm skala karakteristikleri ortaya çıkmıştır. Günümüzde en yaygın fail itiraf anketi skalasının en belirgin dört özelliği; farklı tipte ve sayıca fazla suç tanımlarının bulunması, ağır suçlar ve hafif suçlar ayrımının yapılması, açık uçlu cevap dizilerinin kullanılması ve açıklayıcı nitelikli tali soru gruplarının kullanılmasıdır.

2.2.1. Farklı Tipte ve Sayıca Fazla Suç Tanımlarının Bulunması

Suç kavramı, basit bir tehdit olayından, yağma veya öldürmeye kadar geniş bir alanı kapsamaktadır. Genel anlamda suç ve suçlu davranışları bir fail itiraf skalasında sunulmak isteniyorsa, skalanın insan eylemlerini genel anlamda kapsamaması gerekmektedir. Yalnızca belirli bir alanla ilgili suç fiilleri hakkında basitçe sorular sorulması, suçun teorik yapısını tam olarak temsil etmeyecektir. Bu yaklaşımlar, suç vizyonuna uygun bir fail itiraf skalasının, çok kapsamlı olması gerektiğini telkin etmektedir. Bu anlamda fail itiraf

anketlerinde, tüm suç tiplerini ve bu suçların alt alanlarını (kasten yaralama, uyuşturucu veya uyarıcı madde kullanımı vb.) temsil etmek amacıyla farklı ve sayıca fazla suç tanımları bulunmaktadır. Bu yaklaşım, *Uluslararası İtirafa Dayalı Suçluluk Araştırması'nda* da görülmektedir (Junger-Tas vd., 1994). Aynı şekilde tarafımızdan hazırlanan proje kapsamında, Türk Ceza Kanununda kişilere karşı suçlar ve topluma karşı suçlar kısımları içerisinde yer alan sekiz bölüme ilişkin yirmi dokuz suç tanımı kullanılmıştır (bakınız Tablo-2).

Tablo-2: Fail itiraf Anketlerinde Yer Alan Türk Ceza Kanununun Farklı Suç Grupları

Kişilere Karşı Suçlar
Vücut dokunulmazlığına karşı suçlar
Cinsel dokunulmazlığına karşı suçlar
Hürriyete karşı suçlar
Şerefe karşı suçlar
Malvarlığına karşı suçlar
Topluma Karşı Suçlar
Genel tehlike yaratan suçlar
Çevreye karşı suçlar
Kamunun sağlığına karşı suçlar

2.2.2. Ağır Suçlar ve Hafif Suçlar Ayırımının Yapılması

İlk fail itiraf ölçümleri, ağır suçlardan ziyade basit hırsızlık veya basit yaralama gibi suçun alt alanlarına odaklanmıştı. Bu tercih, geçmişte teorik ilginin çocuk suçluluğuna yönelmiş olmasından kaynaklanmıştır. Fakat bu yaklaşım, katılımcıların cevapları üzerinde etkili olmuştur. Örneğin bir ortaöğretim okulunda yapılan çalışmada katılımcılar, sınıf arkadaşının kitabını sınıflar arasındaki kilitli dolaplara saklama muzipliğini "hırsızlık" olarak nitelemiştir (Thornberry ve Krohn, 2000:53). Bu nedenle anketin suç tanımlarını, *Uluslararası İtirafa Dayalı Suçluluk Araştırması'nda* görüldüğü gibi çalışma izleğine uyumlu bir şekilde ve ciddiyet durumlarına göre hafif fiiller ve ağır fiiller olarak iki kategoriye ayırmak gerekmektedir (Junger-Tas vd., 1994). Bu şekilde, mala zarar verme ve hırsızlık gibi suçlar hafif fiiller, kasten yaralama, yağma, cinsel saldırı, uyuşturucu madde kullanımı ve ticareti gibi suçlar ise ağır fiiller olarak farklı bölümlerde sıralanmıştır. Her bölüm içerisinde önce, katılımcının anket formunda belirtilen fiilleri daha önceden yapıp yapmadığı

sorulur (ya da kendisi işaretler), ardından yanıtı olumlu olan katılımcıya ilgili fiilin hangi ortam içerisinde icra edildiğine ilişkin soruların bulunduğu anket formu verilir.

2.2.3. Açık Uçlu Cevap Dizilerinin Kullanılması

Birçok fail çalışması, yüksek sıklıktaki cevapları sansürleyen az seçenekli kategorik cevap dizilerini tercih etmiştir. Örneğin, Nye ve Short (1957), en uç cevabın “sık sık” olduğu dört seçenekli cevap kategorisini kullanmıştır (Nye ve Short’dan akt. Hindelang vd., 1981:35). Bu yaklaşıma göre, 5 defa hırsızlık yapan bir kişi ile 50 defa hırsızlık yapan başka bir kişi aynı şekilde değerlendirilmektedir. Bu bakımdan, sınırlı cevap dizilerinin kullanımı, davranışsal olarak farklı gruplar arasında bir ayırım yapmaktan ziyade, itiyadı suçlular ile fırsat suçlularının aynı kategoride değerlendirilmesine neden olmuştur. Bu bakımdan aşağıda sunulan örnekte görüldüğü gibi açık uçlu cevap dizilerinin kullanılması fail ve fiile ilişkin daha sağlıklı ve güvenilir verilerin elde edilmesini sağlamıştır.

Örnek soru: “*Cezaevine girişinden önceki son 2 yıl süresince, bunu yaklaşık kaç defa yaptın?*”

- (1) Her gün
- (2) Her hafta birçok defa
- (3) Haftada yaklaşık bir defa
- (4) Ayda yaklaşık 1 veya 2 defa
- (5) Toplam olarak 1 veya 2 defa
- (6) Hiç yapmadım
- (8) Bilmiyorum

Fail itiraf anketlerinde fail ve fiil sıklığı araştırıldığında açık uçlu sorular sayesinde oluşturulacak envanterden hareket ederek bazı göstergeler oluşturulabilir. En çok kullanılan üç gösterge, *yaygınlık* (prevalance), *sıklık* (incidence) ve *çeşitlilik* (variety). *Yaygınlık*, suç işlediğini bildiren katılımcıların yani “evet” cevabını veren deneklerin yüzdesel oranını; *sıklık* (ayrıca frekans olarak da adlandırılır), bildirilen suç sayısını; *çeşitlilik* ise, kişiler tarafından bildirilen farklı suç tiplerinin sayısını ifade eder. Örneğin, indeks altı farklı ögeyi (suç tipi) içeriyorsa, çeşitlilik skoru 0-6 arasında değişiklik gösterebilir. Üç temel göstergenin her biri, farklı zaman dilimleri için oluşturulabilir. Örneğin, katılımcılardan geçmiş altı ay, bir yıl veya iki yıllık süreç içerisinde işledikleri suç fiillerini bildirmeleri istenir.

2.2.4. Açıklayıcı Nitelikli İfadelerin ve Tali Soru Gruplarının Kullanılması

Katılımcıların bildirdiği suçların doğru bir şekilde yansıtılması ve sağlıklı bir analiz yapılabilmesi için verilerin düzenli bir hale getirilerek uygun başlıklar altında sıralanması gerekmektedir. Bu bağlamda, genellikle iki temel strateji uygulanır: Bildirilecek fiilin tanımlanmasında açık uçlu ifadeler kullanılması ve bildirilen fiile ilişkin açıklayıcı nitelikli tali soru gruplarının kullanılması.

İlk olarak, bildirilecek fiilin tanımlanması için katılımcıya aşağıdaki örneklerde görüldüğü gibi açıklayıcı nitelikli açık uçlu ifadeler yöneltilir. Ardından katılımcı, anket formu üzerinde geçmiş davranışına uygun suç tanımı numarasını işaretler.

Örnek ifade: *“İnsanlar bazen izin verilmeyen bir şeyler yaparlar. Belki aşağıdaki listede başından geçen bazı şeyler bulacaksınız”.*

Örnek ifade: *“Sokaktaki birçok şey isteyerek veya istemeden zarar görür veya parçalanır. Aşağıdaki listede, belki daha önceden başından geçen bir durum bulacaksınız”.*

Örnek ifade: *“Bazen, insanlar başkalarına ait olan şeyleri alırlar. Aşağıdaki listede, belki daha önceden başından geçen bir durum bulacaksınız”.*

Aynı zamanda hırsızlık konusu malın değeri, mağdurun yaralanma ciddiyeti gibi olaya ilişkin daha fazla bilgi edinmek amacıyla tasarlanmış açıklayıcı nitelikli tali soru grupları sorulur. Bu bağlamda, bildirilen her suç tipi için ilk suç ve anketten önceki son suç detaylı bir şekilde araştırılır. Yapılan işlem aynı zamanda, işlenen suç fiillerinin tanımlanması esnasında muhtemel hafıza hatalarını da sınırlar.

Tablo-3: İlk Defa Gerçekleştirilen Davranış Hakkında Genel Sorular

X numaralı davranışı <u>ilk defa kaç yaşında</u> gerçekleştirdin?
X numaralı davranışı <u>en son kaç yaşında</u> gerçekleştirdin?
Toplam olarak, bu davranışı bir defa mı yoksa birçok defa mı gerçekleştirdin?
Cezaevine girişinden önceki <u>son 2 yıl</u> süresince, bu davranışı yaklaşık kaç defa gerçekleştirdin?
Cezaevine girişinden önceki <u>son 3 ay</u> süresince, bu davranışı yaklaşık kaç defa gerçekleştirdin?
Cezaevi öncesi son 2 yıl süresince, bu davranış için kaç defa polis tarafından suçüstü yapıldın?
Daha sonra ne oldu?

Tablo-4: Son Defa Gerçekleştirilen Davranış Hakkında Genel Sorular

<u>Son defa</u> , bu olay nerede gerçekleşti?
Bunu yaptığın <u>son defa</u> , ne kadar para aldın veya aldığın kaç lira değerindeydi?
Bunu yaptığın <u>son defa</u> , ne kadar para veya bir şeyler aldın veya almaya çalıştın?
Bu bir bayan mı yoksa erkek miydi?
Bu kişi yaklaşık kaç yaşındaydı?
<u>Bunu yaptığın son defa</u> , sen de yaralandın mı?
Son defa, senin dışında kaç kişi yaralandı?
<u>Son defa</u> , bu kişiler arasında (senin dışında) kim en ağır şekilde yaralandı?
Yaralanan bu kişi erkek mi yoksa bayan mıydı?
Bu kişi yaklaşık kaç yaşındaydı?
<u>Son defa</u> , bu maddeyi sağladığın yer neresi idi?
Bu yere hangi araçla gittin?
Bunu yaptığın <u>son defa</u> , üzerinde hangi silah(lar) vardı?
Neden üzerinde bir silah taşıyorsun?
<u>Üzerinde silah taşıdığın son defa</u> , yanında silah taşıyan kaç kişi vardı?
<u>Son defa</u> , yanında kaç kişi vardı?
Bunu hep beraber mi yaparsınız?
<u>Son defa</u> , yanında en iyi üç arkadaşından biri mi vardı?
<u>Son defa</u> , olay esnasında ne hissettin?
<u>Son defa</u> , X numaralı davranışı gerçekleştirdiğinde, hangi kişiler tepki gösterdi?
<u>Son defa</u> , senin üzerinde en etkili tepkiyi kim gösterdi?
Seni en çok etkileyen tepki ile karşılaştığın da kaç yaşındaydın?
Seni en çok etkileyen tepkinin sonucunda ne yaptın?

Ayrıca, aşağıdaki örnekte görüldüğü gibi açıklayıcı tali soruların cevap seçenekleri de dar kapsamlı değildir. Katılımcının verdiği yanıtlar çerçevesinde fail ve fiil hakkında oldukça zengin bilgiler elde edilir.

Tablo-5: Son Defa Bunu Yaptığında Hangi Kişiler Tepki Gösterdi?

Bir şeyini almak için tehdit ettiğin veya vurduğun kişi
Akrabaların
Kardeşlerin
Kız/Erkek arkadaşın
Arkadaşların (seninle beraber olanlar haricinde)
Bir özel güvenlik görevlisi, zabıta görevlisi vb.
Bir tanık, tanıklar (yoldan geçen biri, bir komşu, akrabalarının bir tanıdığı vb.)
Polis, Jandarma
Bir psikolog, bir doktor
En iyi 3 arkadaşından biri (şayet orada ise)
Diğer kişiler

2.3. Fail İtiraf Anketlerinde Gizlilik

Fail itiraf anketlerinde gizlilik esastır. Nitekim anket, tamamen gönüllülük esasına dayanır ve yalnızca önceden bilgilendirilen ve rızası alınan kişilere uygulanır. Bu bakımdan, irtibat kurulacak bireyler, bu çalışmanın kesinlikle anonim olduğu ve anketin ciddiyetle ve gizlilik içerisinde uygulanacağı konusunda ikna edilir ve bunun için bir izlek belirlenir.

Yukarıda bahsedilen proje kapsamında da bir izlek belirlenmiştir. Bu çerçevede, ankete katılmayı kabul edecek katılımcıların görüşme sırası, yapılacak *kura* ile belirlenir. Kura neticesinde her katılımcıya bir numara tahsis edilir. Denek grubu içerisinde bulunan katılımcılar "1-n" arası numaralandırılarak bir liste hazırlanır. Anketçi, kimliğini hiç bilmediği "n" kadar mahkûm ile kurum içinde görüşme yapacaktır. Diğer taraftan ilgili kurum idaresi, katılımcılara refakat etmekle sorumlu yeterli sayıda görevli belirler. Görüşülecek katılımcının ismini bilen kişi (idare görevlisi), anket formunda kayıtlı cevapları asla öğrenemeyecektir. Katılımcının cevaplarını kaydeden anketçi de, katılımcının kimliğini asla bilmeyecektir. Uygulama safhasında anketçi, idare tarafından tahsis edilen bir yerde her katılımcı ile yüz yüze görüşür. Görüşme mekânında anketçi ile katılımcı haricinde kimse bulunmaz. Aynı zamanda görüşmeler, hiçbir suretle görsel ve işitsel cihazlar kullanılarak izlenemez veya kayıt altına alınamaz. Görüşme sonunda, anket formu anketçi tarafından bir zarf içerisine konulur ve zarf mühürlenir, ardından aynı gün sonunda tüm formlar anket sorumlusuna teslim edilir. Anketin uygulanması tamamlandıktan sonra, yalnızca isim listesinin varlığı ile mümkün olabilecek doğrudan kimlik belirlenmesinin önüne geçmek amacıyla ankete katılan katılımcıların listesi imha edilir. Ayrıca, katılımcıların ve akrabalarının meslekleri net olarak sorulmadığı gibi, anket soru ve cevaplarının bulunduğu kâğıtlar da imha edilir. Bu şekilde, dolaylı yoldan kimlik belirleme imkânı da ortadan kalkmaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Fail itiraf anketlerinin geçerlik ve güvenilirliğine ilişkin olarak; geçmişte yapılan farklı çalışmalar bu metodun eksikliklerini ortaya koymuş olsa da, zaman içerisinde anketler daha geçerli ve güvenilir hale getirilmiştir. Bu kapsamda, anket formlarında gerçek suçluluğu temsil etmekten uzak sınırlı sayıda suç fiili yerine, sayıca fazla ve geniş kapsamlı suç fiillerinin kullanılması en önemli değişiktir. Bu şekilde genel suçluluk, özel alt başlıklarıyla birlikte yeterince yansıtılmaktadır. Diğer önemli bir konu, fail itiraf anketinin suç tanımları

içerisinde ciddiyete göre bir derecelendirme yapılmasıdır. En yaygın uygulama, ağır suçlar ve hafif suçlar şeklinde bir ayırım yapılmasıdır. Bu uygulama, ceza adalet profesyonellerinin yanında bir amatör olarak yer alan katılımcının geçmiş fiilini doğru bir şekilde tanımlamasına yardımcı olacaktır. Bu şekilde farklı gruplarda incelenen suçları daha iyi analiz etmek için sınırlı seçmeli sorulardan kaçınılmıştır. Farklı zaman dilimlerinde fiilin sıklığını tespit etmek amacıyla açık uçlu sorular tercih edilmiştir. Nitekim bu şekilde yapılan anketler neticesinde, suç işleme oranına göre katılımcılar arasında bir karşılaştırma yapma imkânı ortaya çıkacaktır. Fail itiraf anketlerine katılım gönüllülük esasına dayanmaktadır. Bu bakımdan, katılımcıların kimliklerinin gizli kalacağı konusunda ikna edilmesi gerekmektedir. Fail itiraf anketlerinin uygulanmasında alınan farklı önlemler sayesinde katılımcıların kimliklerinin gizliliği garanti altına alınmaktadır.

Fail itiraf anketlerinin kriminoloji araştırmalarındaki yeri ve önemine ilişkin olarak; bu tür anketler bilinmeyen suçluluğu (suçun siyah sayılarını) tespit etmek için suç istatistiklerinin yanında tamamlayıcı ve açıklayıcı nitelikte alternatif bir tekniktir. Tabi ki her ne kadar sürekli gelişim göstermiş ve birçok kriminolojik araştırmada kullanılmış olsa da, bu metodun suç konusunda doğru ve kesin bir değerlendirme yaptığı söylenemez. Bu tür teknikler, suçu sübjektif bir yaklaşım içerisinde ele alırlar. Ancak, kriminolojik araştırmalar suçun güvenilir bir ölçme aracının var olmadığını, fakat farklı kaynakların bir araya getirilmesi ve karşılaştırmaları sayesinde tutarlı ölçümlere ulaşılabileceğini göstermektedir (Polat, 2008:57).

Sonuç olarak; fail itiraf anketlerinin suç ve fail hakkında sunduğu veriler, bu tür tekniklere duyulan ilgiyi artırmıştır. Bu tür anketler birçok ülkede yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Ancak, fail itiraf anketlerinin kriminoloji araştırmalarında kullanılması ve oluşturulan veri tabanlarının suç politikalarına etkisi ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu tür anketler, ceza adaleti profesyonellerinin önemli bir enstrümanı olması ölçüsünde politikaların hazırlanma sürecine katkıda bulunmaktadır. Örneğin, İngiltere’de *Cambridge Study in Delinquent Development* kapsamında yürütülen fail itirafı odaklı çalışmalar, hukuk alanında yapılan bazı reformları etkilemiştir (Aebi, 2009:57). Avrupa Birliği’ne üye birçok ülkede suç araştırmalarında bu tür anketler kullanılmaktadır. Fail itiraf anketleri özellikle, Finlandiya, Almanya ve Hollanda’da suç ve suçun önlenmesine ilişkin politik tartışmalarda önemli bir yere sahiptir (Aebi, 2009:57). Türkiye’de bu tür alternatif suç ölçme teknikleri kullanılmamaktadır. Suçun anlaşılması ve suç realitesine daha yakın politikaların hazırlanması için bu yeni tekniğin, politik ajanda içerisinde yerini alması gerekir. Nitekim ülkemizde bu tür çalışmaları yapacak kişi ve kuruluşlar bulunmaktadır. Bu çerçevede, ülkemizde fail itiraf anketlerine bağlı veri tabanlarının oluşturulması için bazı öneriler sunulabilir:

➤ Metodolojik problemler ve anketlere ilişkin başarılı uygulamaları tespit etmek amacıyla, Avrupa ülkelerinde ve ABD’de yayınlanan eserler incelenebilir. Bu sayede, anketler konusunda lokal, ulusal ve uluslararası standartlar belirlenebilir.

➤ Fail itiraf anketleri, geniş ve farklı bir katılımcı yelpazesine sahip olmalıdır. Ayrıca bu tür anketlerin, mülakatlar ile tamamlanması faydalı olacaktır. Bu şekilde toplanan verilerin analizi ve lokal ve ulusal resmi verilerle karşılaştırılması, Türkiye’nin suç morfolojisinin daha olumlu bir imajının oluşturulmasına olanak sağlayacaktır.

➤ Fail itiraf anketlerinin sonuçları, Avrupa ülkeleri ve ABD’de yapılan anketlerden toplanan verilerle karşılaştırılabilir. Bu uygulama, ceza adaleti aktörleri kadar sosyal aktörler için de faydalı olacaktır. Bu tür veriler, lokal, ulusal veya uluslararası planda hem önleyici hem bastırıcı nitelikli kamu güvenlik politikalarının değerlendirilmesi ve uyarlanmasına olanak sağlayacaktır.

➤ Gerçekleştirilen anket sonuçlarının yaygınlaştırılmasına ilişkin olarak, rapor ve yayınlar dışında, toplumun tüm dinamikleriyle sonuçları paylaşmak ve tartışmak üzere lokal ve ulusal düzeyde seminerler, konferanslar düzenlenebilir ve basın bilgilendirme toplantıları yapılabilir. Bu faaliyetler, suç konusunda yapılan toplumsal tartışmanın, önyargı veya duygusal düşüncelere nispeten daha fazla realiteye dayanmasına katkıda bulunduğu ölçüde kamuya faydalı olacaktır.

KAYNAKÇA

Aebi, Marcelo F. (2009). *Assessing Deviance, Crime and Prevention in Europe Self-Reported Delinquency Surveys in Europe*, Guyancourt, Flémal Yayınları.

Aebi, Marcelo F. (2002). "Comment mesurer la délinquance des toxicomanes adultes? Une comparaison empirique de la validité des registres de police et des sondages de délinquance autoreportée", *Criminologie*, Vol. 35, No. 1, ss. 107-131.

Blumstein, Alfred; Jacqueline, Cohen; Roth, Jeffrey A. ve Visser, Christy A., (eds). (1986). *Criminal careers and "career criminals"*, Washington, D.C., National Academy Press.

Campbell, Donald T. (1979). "Assesing the impact of planned social change", *Evaluation and Program Planning*, 2, ss.67-90.

De Cavarlay, Aubusson B. (1998). "De la statistique criminelle apparente a la statistique judiciaire cachée", *Déviante et société*, 22 (2), ss.155-180.

Demirbaş, Timur (2005). *Kriminoloji* (2. Baskı), Ankara, Seçkin Yayınevi.

Dönmezer, Sulhi (1994). *Kriminoloji*, İstanbul, Beta Yayınevi.

EGM (Emniyet Genel Müdürlüğü), (2004). *Suç ve suçlu profili (3-4)*, Emniyet Genel Müdürlüğü Çalışmaları, Ankara: EGM APK Dairesi Başkanlığı Yay.No.210.

European Society of Criminology (2010). http://esc-eurocrim.org/files/ESC_Conference%20_Helsinki_2003.pdf, (erişim tarihi: 17.01.2010).

Gassin, Raymond (1998). *Criminologie*, Paris, Dalloz Publishing.

Gerçek, Leyla Çakıcı, (2006). "Şüpheli ve mağdur üzerine bir araştırma", *Polis Bilimleri Dergisi*, 8 (3-4), ss.79-98.

Gottfredson, M. R. ve Hirschi, T. (1990). *A General Theory of Crime*, Stanford, CA, Stanford, University Press.

Gold, Martin, (1966). *Delinquent behavior in an American city*, Belmont, California, Brooks/Cole Publishing Company.

Güneş, İsmail Dinçer (2008). *Deviant Behavior Among Young Adults: Turkish Case with an Emphasis on Family Rituals, Self-Esteem and Religiosity*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, University of North Texas. Denton, USA.

Hirschi, Travis (1969). *Causes of delinquency*, Berkeley, University of California Press.

Hindelang, Michael J., Hirschi, Travis ve Weis, Joseph G. (1979). "Correlates of delinquency: The illusion of iscrepancy between selfreport and official measures", *American Sociological Review*, C.44, ss.995-1014.

Hindelang, Michael J., Hirschi, Travis ve Weis, Joseph G. (1981). *Measuring delinquency*, Beverly Hills, Sage Publications.

Hunter, Ronald D. ve Dantzker, M.L. (2002). *Crime and criminality casuses and consequences*, New Jersey: Prentice Hall, Inc.

Huizinga, David ve Elliott, Delbert S. (1986). Reassessing the reliability and validity of selfreport delinquent measures " *Journal of Quantitative Criminology*", C.2, S.4, ss.293-327.

İçli, Tülin (2004). *Kriminoloji*, Ankara: Martı Kitap ve Yayınevi.

Junger-Tas, Josine (1994). The international self-report delinquency study: Some methodological and theoretical issues, Junger-Tas J., Terlouw Gert-Jean, Klein, Malcolm W. (Ed.), *Delinquent behavior among young people in the western world: First results of the international selfreport delinquency study*, Amsterdam, Kugler, ss.1-13.

Jessor, Richard (1998). *New perspectives on adolescent risk behavior*, New York: Cambridge University Press.

Kingston Field Naturalists (2009). <http://www.kingstonfieldnaturalists.org/projects/censuses.html>, (erişim tarihi: 14.07.2009).

Klein, Malcolm W. (1989). *Cross-national research in selfreported crime and delinquency*, Dordrecht, Boston, London, Kluwer Academic.

Koca, Mahmut ve Üzülmöz, İlhan (2008). *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Ankara: Seçkin yayınevi.

Kunter, N. ve Yenisey, F. (2004). *Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınları.

Milli Eğitim Bakanlığı (2006). *Eğitim Ortamlarında Şiddetin Önlenmesi ve Azaltılması Strateji ve Eylem Planı (2006-2011+)*, Ankara, MEB Özel Eğitim Rehberlik ve Danışma Hizmetleri Genel Müdürlüğü.

Maxfield, G. Michael ve Babbie, Earl (2005). *Research methods for criminal justice and criminology*, Belmont, Wadsworth Thomson Learning.

Maxwell, Joseph A. (1996). *Qualitative research disagn: An interactive approach*, Thousand oaks, CA:Sage.

Monitoring the Future (2009). <http://www.monitoringthefuture.org/pressreleases/05drugpr.pdf>, (erişim tarihi: 15.06.2009).

Nye, F. Ivan ve Short, James F. Jr. (1957). "Scaling delinquent behavior", *American Sociological Review*, C.22, ss.326-331.

Özcan, Hüseyin (1980). *Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü*, Ankara: Olgaç Matbaası.

Polat, Ahmet (2008). "Suç istatistiklerine ilişkin sorunlar ve öneriler", *Polis Bilimleri Dergisi*, C. 10, S.1, ss.37-61.

Porterfield, Austin L. (1946). *Youth in trouble*, Fort Worth, Leo Potisham Foundation.

Roberts, J. (2002). *Family rituals and deviant behavior*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, University of North Texas. Denton, USA.

Roché, Sébastien; Astor, Sandrine; Ivaldi, Gilles ve Tournier, Vincent (2000). *Rapport Final-Enquete sur la Delinquance Auto-Declarée des Jeunes*, Grenoble, Université de Grenoble.

Sokullu-Akıncı, R. Füsün (1999). *Kriminoloji*, İstanbul, Beta Yayınevi.

Thrasher, Frederic (1927). *The gang: A study of 1,313 gangs in Chicago*, Chicago, University of Chicago Press.

Thornberry, Terence P. ve Krohn, Marvin D. (2000). "The Self-Report Method for Measuring Delinquency and Crime", *Measurement problems in criminal justice research*, C.4, ss.33-83.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü. <http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=fail&ayn=tam>, (erişim tarihi: 15.03.2010).

University of Colorado (2009). <http://www.colorado.edu/IBS/NYSFS/>, (erişim tarihi: 15.06.2009).

Wallerstein, J.S., ve Wylie, C.J., (1947). "Our law-abiding law-breakers", *Probation*, 25:107-112.

Williams, Jay R. ve Gold, Martin (1972). "From delinquent behavior to official delinquency", *Social Problems*, C.20, S.2, ss.209-229.

5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu.

6136 Sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanun.

4320 Sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun.

